

2019

Autorský kolektív: doc. PhDr. Daniel Klimovský, PhD.

Ing. Vladimír Bajan

Ing. Jozef Gruchalák

Ing. Milan Jagoš

Mgr. Iva Pipišková

Mgr. Viera Šedivcová

Ing. Zuzana Špačeková

# Sociálny dialóg a miestna územná samospráva v krajinách V4 + Ukrajina



## NÁRODNÝ PROJEKT

# Podpora kvality sociálneho dialógu

Typ projektu: Neinvestičný

Termín realizácie projektu: 07/2018 – 02/2023

ITMS projektu: 312031V749

Autorský kolektív : doc. PhDr. Daniel Klimovský, PhD.

Ing. Vladimír Bajan

Ing. Jozef Gruchalák

Ing. Milan Jagoš

Mgr. Iva Pipíšková

Mgr. Viera Šedivcová

Ing. Zuzana Špačeková

Editor:

doc. PhDr. Daniel Klimovský, PhD.

Odborný garant : doc. PhDr. Daniel Klimovský, PhD.

Garant za ZMOS : Ing. Zuzana Špačeková

Autorské dielo bolo vypracované v rámci hlavnej aktivity „Posilnenie odborných a analytických kapacít sociálnych partnerov, budovanie infraštruktúry a komunikačnej platformy sociálneho dialógu a rozvoja sociálneho partnerstva na národnej a medzinárodnej úrovni“ v rámci podaktivity 1.1 Posilnenie kapacít sociálnych partnerov prostredníctvom analytickej činnosti národného projektu Podpora kvality sociálneho dialógu expertným tímom sociálneho partnera Združenia miest a obcí Slovenska. Vyjadruje názory a postoje sociálneho partnera na predmetnú tému. Autorské dielo nevyjadruje názory ani postoje prijímateľa projektu a bolo schválené Riadiacim výborom národného projektu Podpora kvality sociálneho dialógu.

## OBSAH

ZOZNAM ILUSTRÁCIÍ A ZOZNAM TABULIEK .....	6
ZOZNAM SKRATIEK A ZNAČIEK.....	7
ZOZNAM POJMOV .....	8
ÚVOD.....	9
1. VARIABILITA ŠTRUKTÚR MIESTNEJ SAMOSPRÁVY V EURÓPE S PRIHLIADNUTÍM NA KRAJINY V4 A UKRAJINU .....	13
1.1 Terminologická poznámka k variabilite v európskom kontexte .....	13
1.2 Samosprávne štruktúry na obecnej úrovni .....	14
1.3 Počty obecných samospráv v európskych krajinách .....	15
1.4 Kreovanie zastupiteľských kolektívnych orgánov .....	21
1.5 Kreovanie individuálnych hláv obcí .....	30
1.6 Výber „najlepšího“ systému kreovania samosprávnych orgánov a experimenty v tejto oblasti.....	38
1.7 Vzťahy samosprávnych orgánov a ich pozície z hľadiska moci .....	41
1.8 Funkcie, kompetencie a financovanie.....	43
1.9 Komparácia postavenia miestnej samosprávy v krajinách V4 a na Ukrajine s inými európskymi krajinami .....	47
2. Sociálny dialóg na miestnej úrovni v Európe s prihliadnutím na krajiny V4 a Ukrajinu.....	57
2.1 Terminologická poznámka k vymedzeniu niektorých relevantných pojmov.....	57
2.2 Sociálny dialóg, jeho formy a princípy.....	59
2.3 Vývoj inštitucionálneho a regulačného rámca európskeho sociálneho dialógu.....	66
2.4 Inštitucionálne ukotvenie sociálneho dialógu v EÚ.....	69

2.5	Rozvoj a aktivity sociálneho dialógu v sektore obecnej a regionálnej samosprávy.....	71
2.6	Turbulentný vývoj predpokladov rozvoja miestneho sociálneho dialógu v postsocialistických krajinách.....	79
2.7	Územná samospráva ako zamestnávateľ.....	80
2.8	Miestny sociálny dialóg .....	88
2.9	Sociálny dialóg na miestnej úrovni na Slovensku.....	91
2.9.1	Príklady sociálneho dialógu a jeho výsledkov v podmienkach samosprávy .....	93
2.9.2	Komplexnejší prístup k rozvíjaniu miestneho sociálneho dialógu zo strany obecnej samosprávy smerom dovnútra: Prípad mesta Dolný Kubín .....	103
2.10	Sociálny dialóg na miestnej úrovni v Česku.....	110
2.10.1	Príklady kolektívneho vyjednávania a jeho výsledkov v podmienkach obecnej samosprávy.....	112
2.10.2	Porovnanie iniciatív sociálneho dialógu zhora nadol a zdola nahor na vybraných príkladoch.....	114
2.11	Sociálny dialóg na miestnej úrovni v Poľsku .....	118
2.12	Sociálny dialóg na miestnej úrovni v Maďarsku .....	121
2.13	Sociálny dialóg na miestnej úrovni na Ukrajine .....	123
3.	ODPORÚČANIA PRE MIESTNU SAMOSPRÁVU.....	127
	ZÁVER .....	142
	ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV.....	144

## ZOZNAM ILUSTRÁCIÍ A ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka 1: Krajiny Európy podľa indexu blízkosti miestnej vlády a populačnej veľkosti obcí

Tabuľka 2: Európske krajiny podľa štýlov koordinácie výkonu verejnej moci medzi centrom a miestnou úrovňou

Tabuľka 3: Európske krajiny podľa miery decentralizácie

Tabuľka 4: Typológia európskych systémov miestnej samosprávy

Tabuľka 5: Počty samosprávnych jednotiek na rôznych úrovniach

Tabuľka 6: Zamestnanosť vo verejnom sektore v krajinách EÚ

Tabuľka 7: Zamestnanosť vo verejnej správe v sledovaných krajinách

Tabuľka 8: Vývoj podielu odborovo registrovaných zamestnancov v sledovaných krajinách

Graf 1: Počty obcí v európskych krajinách (okrem Francúzska, Nemecka, Španielska, Talianska a Ukrajiny)

Graf 2 : Podiel vybraných krajín a skupín krajín na celkovom počte obecných samosprávnych jednotiek v Európe

Obrázok 1: Schematické znázornenie foriem sociálneho dialógu z hľadiska intenzity dialógu

## ZOZNAM SKRATIEK A ZNAČIEK

CEMR/CCRE	Rada európskych obcí a regiónov
EPSU	Európska federácia odborových organizácií pôsobiacich v oblasti verejných služieb
EÚ	Európska únia
SR	Slovenská republika
ZMOS	Združenie miest a obcí Slovenska
SSDC LRG	Výbor pre sektorový sociálny dialóg pre miestne a regionálne samosprávy
SLOVES	Slovenský odborový zväz verejnej správy a kultúry
BOZP	bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci
PHARE	program zahraničnej pomoci poskytovanej Európskou úniou a jej členskými štátmi v období pred prijatím Slovenskej republiky do Európskej únie
NUTS	spoločná nomenklatúra územných štatistických jednotiek zavedená Štatistickým úradom Európskej komisie (Eurostat) v spolupráci s národnými inštitútmi pre štatistiku, v prípade Slovenska Štatistickým úradom Slovenskej republiky
INTERREG	programy cezhraničnej, nadnárodnej a medzinárodnej spolupráce Európskej únie

## ZOZNAM POJMOV

Česko

bipartita/bipartitné rokovanie

informovanie

kolektívne vyjednávanie

konzultovanie

Maďarsko

mesto

miestna samospráva

miestny sociálny dialóg

obec

obecná samospráva

Poľsko

regionálna samospráva

samosprávny kraj

Slovensko

sociálny dialóg

sociálny partner

tripartita/tripartitné rokovanie

Ukrajina



## ÚVOD

Sociálny dialóg je veľmi obsiahly termín a viaceré jeho definície sú pomerne vágne. Preto neprekvapuje, že jeho vymedzenie v podmienkach územnej samosprávy je ešte komplikovanejšie, pretože územná samospráva predstavuje heterogénny a neustále sa meniaci systém, ktorý musí byť pripravený reagovať na všetky výzvy a zmeny sociálno-politického i ekonomického charakteru. Miestne samosprávy na Slovensku zabezpečujú pre svojich obyvateľov komplexný súbor služieb, a to na všetkých úsekoch svojej pôsobnosti. Vykonávajú jednak úlohy, ktoré zákon považuje za ich originálne kompetencie, a jednak úlohy, ktoré na nich boli prenesené v rámci delegovanej štátnej správy. V tomto kontexte teda platí, že navrhujú a prijímajú také nástroje či opatrenia, ktoré majú priamy hospodársky, sociálny, environmentálny a politický vplyv na ich územia. Pri navrhovaní a prijímaní svojich rozhodnutí sú limitované nielen legislatívnymi pravidlami platnými pre celé územie krajiny a národnými strategickými dokumentmi, ktorých nastavenie nemusí nevyhnutne zodpovedať potrebám a predstavám miestnej samosprávy, ale zároveň sú viazané aj ďalšími právnymi predpismi a inými (napríklad regionálnymi strategickými) dokumentmi. Z uvedeného je zrejmé, že obecná samospráva nepôsobí v žiadnom administratívno-politickom vákuu a mala by byť považovaná za relevantného aktéra tvorby verejných politík na všetkých úrovniach. Týka sa to aj rozvíjania široko otvoreného sociálneho dialógu, v ktorom sa okrem iných subjektov verejnej správy stretáva s ďalšími aktérmi hospodárskeho a sociálno-politického života (ide napríklad o aktérov z mimovládneho sektora, expertov a akademikov, rôzne profesionálne či záujmové združenia, odborové organizácie, podnikateľské subjekty a tak ďalej).

Miestny sociálny dialóg ako medzinárodne uznávaná forma sociálneho dialógu však nie je v našich podmienkach na úrovni obecnej samosprávy legislatívne zakotvená. Na jednej strane samospráva v rámci svojich administratívno-politických, sociálnych a hospodárskych úloh, ktoré plní s cieľom komplexného miestneho rozvoja, môže viesť takýto dialóg

(typickými príkladmi sú zriaďované miestne akčné skupiny či schvaľované plány hospodárskeho a sociálneho rozvoja), no na druhej strane by mala mať garantované právo a nastavené procedurálne pravidlá, ako sa sociálneho dialógu zúčastňovať, keď sa uskutočňuje na regionálnej alebo národnej úrovni. V praxi viacerých európskych krajín sa stretávame so širším uchopením sociálneho dialógu a miestna samospráva v ňom hrá pomerne významnú úlohu, a to napríklad pri rozvíjaní tohto dialógu medzi významným podnikateľským subjektom a príslušnou obecnou samosprávou. Na Slovensku je však takáto prax viditeľnejšia predovšetkým na regionálnej úrovni, pretože podnikateľské jednotky často nevnímajú obecnú samosprávu ako svojho najdôležitejšieho partnera. Obecná samospráva totiž nemá primerané kompetencie v oblasti investičných stimulov a s tým súvisiacich daňových úľav, ktoré by pre mnohé podnikateľské subjekty mohli byť zaujímavým motivačným prvkom na lokalizáciu svojich prevádzok.

Tradične je sociálny dialóg vnímaný a legislatívne vymedzený ako dialóg medzi zamestnávateľmi, respektíve zástupcami zamestnávateľov a zamestnancami a ich reprezentatívnymi organizáciami. Ide o bipartitný, teda dvojstranný sociálny dialóg, ktorý sa realizuje od podnikovej/organizačnej úrovne až po národnú a dokonca i medzinárodnú úroveň. V momente, keď do tohto dialógu vstupuje administratívno-politická autorita, sociálny dialóg nadobúda charakter tripartity. Bežne si pod partnerom zamestnávateľov a zamestnancov predstavíme štát, no v Európe je bežné, že tripartitné rokovania a kolektívne vyjednávania prebiehajú aj za účasti regionálnych alebo dokonca obecných samospráv, čo súvisí napríklad aj s tým, že tieto samosprávy nie sú veľkostne tak roztrieštené a predstavujú z hospodárskeho a sociálno-politického hľadiska silných aktérov miestneho rozvoja. Zaujímavým doplnkom takéhoto viacúrovňového vymedzenia sociálneho dialógu je aj sektorový/odvetvový a medzisektorový/medziodvetvový sociálny dialóg, do ktorého je celkom prirodzene zapájaný i verejný sektor (vrátane samospráv). Zaujímavosťou samospráv je skutočnosť, že vystupujú v rámci sociálneho dialógu aj ako zamestnávatelia. Dokonca v podmienkach niektorých obcí a miest vystupujú ako významní miestni zamestnávatelia.

Napriek uvedenému musíme už v úvode konštatovať, že práve v sektore samosprávy pretrváva nevyužitý potenciál v oblasti sociálneho dialógu. Typickým príkladom je neexistujúce inštitucionálne podchytenie zamestnávateľov v sektore samosprávy na regionálnej a obecnej úrovni. Medzi celoštátne pôsobiace reprezentatívne združenia samospráv ako zamestnávateľov patrí i Združenie miest a obcí Slovenska. Prostredníctvom poverených štruktúr tohto združenia samosprávy vstupujú do tripartitných rokovaní na národnej úrovni (v Hospodárskej a sociálnej rade SR), čo považujeme za mimoriadne dôležité, pretože Združenie miest a obcí Slovenska predstavuje reprezentatívnu zamestnávateľskú organizáciu, ktorá môže zastupovať záujmy približne 142000 zamestnancov.

Cieľom tejto štúdie nie je presné definovanie všetkých foriem sociálneho dialógu, ktorý môže byť rozvíjaný na úrovni obcí a miest. Autori sa snažili predovšetkým zasadiť aktuálne poznatky a skúsenosti z miestneho dialógu na Slovensku do širšieho európskeho kontextu, pričom špecifický dôraz bol kladený na skúsenosti v susediacich krajinách (teda najmä v Česku, Maďarsku, Poľsku a čiastočne aj na Ukrajine). Doteraz sa miestnemu sociálnemu dialógu venovala iba okrajová pozornosť a je na mieste začať rozvíjať aj túto problematiku, pretože sa v nej ukrýva veľký potenciál a to nielen v podmienkach súčasného stavu územnej samosprávy na Slovensku, ale aj s výhľadom realizácie ďalších reformných krokov, ktoré sa skôr či neskôr dotknú aj samosprávnej sféry.

Územnej samospráve a najmä obecnej samospráve v európskom kontexte je venovaná prvá časť tejto štúdie. Špecificky sú popisované aj spomenuté sledované krajiny a informácie o nich sú ponúkané tak, aby si čitatelia mohli vytvárať prehľad o tom, čo je využívané v tej-ktorej časti Európy a čo sa, naopak, považuje za nekonvenčné či netypické riešenie. Druhá kapitola je primárne venovaná sociálnemu dialógu. V jej úvode autori vymedzujú nielen samotný pojem sociálneho dialógu, ale tiež ďalšie súvisiace pojmy, aby sa vyhli prípadným terminologickým nezrovnalostiam. Po predstavení európskej úrovne dialógu relevantného z pohľadu územnej samosprávy sa autori zameriavajú na sledované krajiny. Najprv popisujú

kontext, v ktorom sa sociálny dialóg medzi relevantnými aktérmi na miestnej úrovni odohráva, a následne pristupujú k popisu viacerých príkladov.

Tretia časť tejto štúdie obsahuje súbor odporúčaní. Pri ich formulácii sa prejavila odborná zdatnosť a erudícia zapojených expertov, pretože všetci vychádzali i z vlastných praktických skúseností. Ocenia to aj čitatelia, pretože nemusia mať obavu, že by expertné odporúčania boli postavené „na vode“, respektíve, že by tieto odporúčania nemali oporu v tom, s čím sa musí samospráva dennodenne vysporadúvať. Samozrejme, experti sa nevyhli ani identifikácii najdôležitejších bariér, kde sa ako kľúčová bariéra javí aktuálna fragmentácia obecných štruktúr a z nej vyplývajúce kapacitné problémy. Experti tiež upozorňujú na potrebu otvárania nových tém sociálneho dialógu (napríklad rodová rovnosť, zosúladovanie rodinného a pracovného života, etické kódexy, vysoká miera fluktuácie zamestnancov a z nej vyplývajúci nedostatok primerane pripravených pracovných síl, celoživotné vzdelávanie, ekologické prístupy k zabezpečovaniu pracovných podmienok, zamestnávanie zamestnancov z tretích krajín – migrantov a podobne), pretože týmto téma čelí alebo čoskoro bude čeliť aj naša územná samospráva, a to predovšetkým v rámci snáh o rešpektovanie štandardov zamestnávania bežných v západnej Európe, ako aj v rámci snáh o dodržiavanie a uplatňovanie Európskej charty miestnej samosprávy.

Na tomto mieste si dovoľujeme osobitne poďakovať Dr. Éve Kovács (Univerzita Corvinus v Budapešti, Maďarsko), Dr. Adamovi Gendźwiłłowi (Varšavská univerzita vo Varšave, Poľsko) a Dr. Petrovi Jüptnerovi (Karlova univerzita v Prahe, Česko) za ich postrehy k analýze nedávneho vývoja a aktuálneho stavu miestnej samosprávy v ostatných krajinách V4. Naša veľká vďaka však patrí aj Katalin Kolín-Sabján z Maďarského národného združenia miestnych samospráv za cenné a aktuálne zdroje o stave sociálneho dialógu na miestnej úrovni v Maďarsku.

## 1. VARIABILITA ŠTRUKTÚR MIESTNEJ SAMOSPRÁVY V EURÓPE S PRIHLIADNUTÍM NA KRAJINY V4 A UKRAJINU

Miestna samospráva vstupuje do sociálneho dialógu v európskych krajinách pomerne bežne, no je potrebné uviesť, že jej kompetencie a plnené funkcie v tejto oblasti sú veľmi rôznorodé. Toto konštatovanie súvisí okrem iného aj s tým, ako sú kreované hlavné orgány miestnej samosprávy, aké sú ich vzájomné vzťahy, aké vzťahy má miestna samospráva k vyšším administratívno-politickým úrovniam a akými zdrojmi disponuje táto samospráva. V nasledujúcich častiach <sup>1</sup> si preto predstavíme variabilitu samosprávnych štruktúr, porovnáme ich z hľadiska miery decentralizácie i z hľadiska modelov spravovania/vládnutia a špeciálne sa zameriame na pôsobenie miestnej samosprávy v *krajinách V4* a na *Ukrajine*.

### 1.1 TERMINOLOGICKÁ POZNÁMKA K VARIABILITE V EURÓPSKOM KONTEXTE

Kvôli terminologickej precízności je potrebné na tomto mieste zdôrazniť tri dôležité skutočnosti. Po prvé, ak hovoríme o **miestnej, respektíve lokálnej úrovni**, potom v európskom kontexte nemusíme mať nevyhnutne na mysli obecnú úroveň viažucu sa na územnú štruktúru sídelného systému. Zatiaľ čo v krajinách ako *Česko* alebo *Slovensko* dochádza k vytváraniu obecných samosprávnych orgánov aj vo veľmi malých sídelných jednotkách, ktoré následne disponujú samosprávnou autoritou, orgány takéhoto charakteru sú v mnohých krajinách Európy kreované v ďaleko rozsiahlejších územných jednotkách, ktoré môžu zahŕňať aj vysoký počet „samostatných“ sídelných jednotiek (je to tak napríklad vo Veľkej Británii, Dánsku, Litve atď.). Po druhé, vzájomné usporiadanie vzťahov medzi miestnymi orgánmi štátnej správy a miestnymi orgánmi samosprávy, ako aj definovanie

<sup>1</sup> Jednotlivé časti tejto kapitoly vychádzajú predovšetkým z týchto materiálov: KLIMOVSKÝ, D. 2009. O možných riešeniach fragmentovanej lokálnej sídelnej štruktúry. Acta Politologica, roč. 1, č. 2, s. 182 – 213. / KLIMOVSKÝ, D. 2009. Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. Acta Politologica, roč. 1, č. 3, s. 241 – 267. / KLIMOVSKÝ, D. 2009. Heterogenita inštitucionálneho rámca tvorby verejných politík na lokálnej úrovni v Európe. Slovenská politologická revue, roč. 9, č. 4, s. 182 – 198. Uvádzané údaje boli aktualizované, doplnené alebo rozšírené, a to tak, aby zodpovedali súčasnému stavu a obsahovo zodpovedali cieľom štúdie i zámerom autorov.

rozsahu samosprávnych úloh významne ovplyvňuje to, do akej miery možno hovoriť o **výkone miestnej správy alebo samosprávy**. A po tretie, **v medzinárodnom výskume sa zjednotila terminológia** tak, aby bola možná jednoduchá komparácia, no táto terminológia nezodpovedá úplne terminológii, ktorá je využívaná v **slovenských** podmienkach. Napríklad pojem „*local council*“ je potrebné spájať s pojmom obecné (mestské alebo miestne) zastupiteľstvo a nie s pojmom obecná rada, pretože pojem „*local council*“ je spájaný s kolektívnym rozhodovacím orgánom zastupiteľského charakteru, ktorý je priamo volený obyvateľmi v takzvaných komunálnych voľbách. Pre pojem „*local government*“ dokonca **slovenská** legislatíva nemá ani ekvivalent a aj keď sa do **slovenského** jazyka tento pojem dá preložiť ako miestna vláda, na **Slovensku** pod ňou musíme rozumieť súhrn viacerých obecných orgánov podieľajúcich sa na výkone verejnej moci. Ide najmä o starostu, obecné zastupiteľstvo a obecnú radu.<sup>2</sup>

## 1.2 SAMOSPRÁVNE ŠTRUKTÚRY NA OBECNEJ ÚROVNI

Ak sa bližšie pozrieme na samosprávne štruktúry na obecnej úrovni v rámci Európy, narazíme na mimoriadnu variabilitu.<sup>3</sup> Tento výrok platí aj napriek tomu, že minimálne v posledných troch desaťročiach bolo možné zaznamenať viaceré spoločné modernizačné trendy, ktoré zasiahli takmer všetky európske krajiny a ktoré tak *de facto* viedli k znižovaniu miery spomínanej variability.<sup>4</sup> Tieto trendy boli vyvolané predovšetkým rôznymi **decentralizačnými**

<sup>2</sup> LOUGHLIN, J. (ed.). 2003. *Subnational Democracy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press. / LOUGHLIN, J. – HENDRIKS, F. – LIDSTRÖM, A. (eds.). 2011. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>3</sup> SWIANIEWICZ, P. 2014. An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*, roč. 40, č. 2, s. 292 – 311. / HEINELT, H. – HLEPAS, N. – KUHLMANN, S. – SWIANIEWICZ, P. 2018. *Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors*. In: HEINELT, H. – MAGNIER, A. – CABRIA, M. – REYNAERT, H. (eds.). *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*. London: Palgrave Macmillan, s. 19 – 78. / LADNER, A. – KEUFFER, N. – BALDERSHEIM, H. – HLEPAS, N. – SWIANIEWICZ, P. – STEYVERS, K. – NAVARRO, C. 2019. *Patterns of Local Autonomy in Europe*. London: Palgrave Macmillan.

<sup>4</sup> KERSTING, N. – VETTER, A. 2003. *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich. / DENTERS, B. – ROSE, L. E. (eds.). 2005. *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Houndmills: Palgrave Macmillan. / REYNAERT, H. – STEYVERS, K. – DELWIT, P. – PILET, J.-B. (eds.). 2005. *Revolution or Renovation. Reforming Local Politics in Europe*. Brugge: Vanden Broele. / SWIANIEWICZ, P. (ed.). 2010. *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: OSI/LGI. / SCHAAP, L. – DAEMEN, H. (eds.). 2012. *Renewal in European Local Democracies: Puzzles*,

**reformami**, ktoré vo vyspelých krajinách viedli k posilňovaniu miestnej úrovne spravovania a tiež k stabilizácii princípov demokracie (vrátane otvorenosti a participatívnej tvorby verejných politík), ekonomickej efektívnosti, účinnosti a transparentnosti.

Nositelmi reformných krokov boli síce národné vlády, no dôležitú rolu zohrávali aj rôzne nadnárodné organizácie. Typickým príkladom je Rada Európy, ktorá prostredníctvom ratifikačného procesu Európskej charty miestnej samosprávy dokázala vytvárať tlak na rôzne európske krajiny s cieľom podporiť ich modernizačné, respektíve reformné snahy.<sup>5</sup> Ešte výraznejší tlak na svoje členské organizácie dokáže vytvárať Európska únia, ktorá však sféru obecnej samosprávy takmer úplne ponecháva v kompetencii členských krajín. Výsledky spomínaných decentralizačných reforiem boli často rozdielne. Vysvetliť to možno nielen rôznou pripravenosťou jednotlivých krajín na ich implementáciu, ale tiež odlišnosťami prostredí, v ktorých boli zavádzané.<sup>6</sup>

### 1.3 POČTY OBECNÝCH SAMOSPRÁV V EURÓPSKYCH KRAJINÁCH

Európa ponúka mimoriadnu variabilitu z hľadiska obecných a regionálnych štruktúr. Ak sa pozrieme na početnosť obcí a regiónov, ukážu sa nám zaujímavé rozdiely a zároveň môžeme odhaliť aj určité tendencie, ktoré sa objavili v posledných desaťročiach. Pri pohľade na vývoj za posledných 60 rokov možno vidieť, že v európskom rámci prevažujú krajiny, v ktorých sa vo vzťahu k sídelnej štruktúre (vo väčšej či menšej miere) presadzujú konsolidačné tendencie. Od roku 1950 poklesol napríklad počet obcí v Litve o 90 %, vo Švédsku o 87 %, v Dánsku o 80 %, v Belgicku o 78 %, na **Ukrajine** o 61 %, v Holandsku o 44 %, v Rakúsku o 42 % a tak ďalej. Na opačnej strane stoja krajiny, kde za posledných 60 rokov počet obcí

---

Dilemmas and Options. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. / IANCU, D.-C. (ed.). 2013. Local Reforms in Transition Democracies. Iași: Institutul European. / KUHLMANN, S. – BOUCKAERT, G. (eds.). 2016. Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons. London: Palgrave Macmillan.

<sup>5</sup> NEMEC, J. – DE VRIES, M. S. 2015. Local Government Structure and Capacities in Europe. Public Policy and Administration, roč. 14, č. 3, s. 249 – 267.

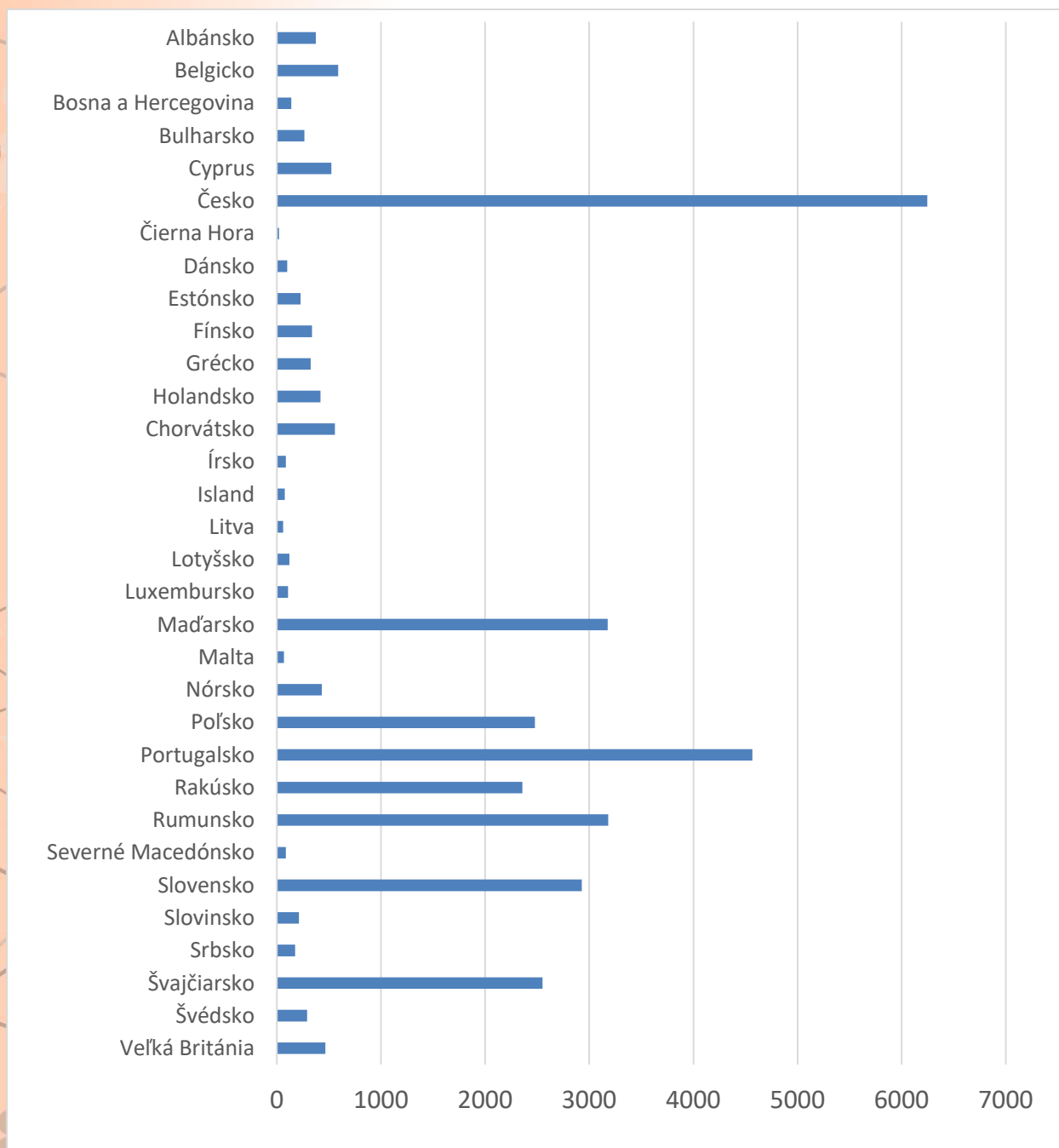
<sup>6</sup> KUHLMANN, S. – BOUCKAERT, G. (eds.). 2016. Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons. London: Palgrave Macmillan.

stúpol. Kým však napríklad v Taliansku tento nárast je iba na úrovni 2 %, tak v **Česku** ide o nárast na úrovni 51 %.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> SWIANIEWICZ, P. (ed.). 2010. Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest: OSI/LGI. / SWIANIEWICZ, P. 2009. Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Samorząd terytorialny, roč. 19, č. 4, s. 5 – 22. / SWIANIEWICZ, P. (ed.). 2002. Consolidation of Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Budapest: OSI/LGI. / KLIMOVSKÝ, D. 2015. Samosprávy v EÚ: Inšpirácie pre Slovensko : Rakúsko. Územná samospráva, roč. 11, č. 2, s. 42 – 45. / KLIMOVSKÝ, D. 2015. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Belgicko. Územná samospráva, roč. 11, č. 3, s. 40 – 44. / KLIMOVSKÝ, D. 2013. Samosprávy v EÚ: Inšpirácie pre Slovensko : Taliansko. Územná samospráva, roč. 9, č. 2, s. 68 – 73. / KLIMOVSKÝ, D. 2012. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Litva. Územná samospráva, roč. 8, č. 1, s. 42 – 48. / KLIMOVSKÝ, D. 2012. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Švédsko. Územná samospráva, roč. 8, č. 2, s. 48 – 53. / KLIMOVSKÝ, D. 2012. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Ukrajina. Územná samospráva, roč. 8, č. 3, s. 46 – 50. / KLIMOVSKÝ, D. 2010. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Dánsko. Územná samospráva, roč. 6, č. 1, s. 34 – 38. / KLIMOVSKÝ, D. 2010. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Holandsko. Územná samospráva, roč. 6, č. 3, s. 44 – 49.



Graf 1: Počty obcí v európskych krajinách (okrem Francúzska, Nemecka, Španielska, Talianska a Ukrajiny)<sup>8</sup>



Ak sa hovorí o teritoriálnej veľkosti, najmenšou európskou obcou z hľadiska svojej rozlohy (ak sa neberú do úvahy také samosprávne jednotky, ako sú mestské časti či mestské obvody)

<sup>8</sup> CEMR. Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences. Dostupné na: <<https://www.ccre.org/docs/Local and Regional Government in Europe.EN.pdf>> (30. 9. 2019).

je obec Castelmoron-d'Albret, ktorej rozloha je iba 0,0376 km<sup>2</sup> a ktorá sa nachádza vo Francúzsku. Na opačnom póle stojí švédka obec Kiruna, ktorá je vďaka svojej rozlohe takmer 20 715 km<sup>2</sup> územne najväčšou európskou obcou. Populačne najmenšou európskou obcou s fungujúcou samosprávou (v tomto prípade s vlastným starostom) je francúzska obec Rochefourchat, ktorá má oficiálne iba jedného obyvateľa. Populačne najväčšou obcou v európskych podmienkach je Londýn, ktorý obýva takmer 9 miliónov obyvateľov (je však potrebné poznamenať, že Londýn disponuje viacúrovňovou samosprávnou štruktúrou, v dôsledku čoho sa samosprávne orgány kresú nielen na úrovni Londýna ako celku, ale aj v jeho jednotlivých častiach, teda v takzvaných mestských obvodoch).<sup>9</sup>

Pri pohľade na Graf 1 je jasné, že **krajiny V4** aj **Ukrajina** patria medzi krajiny, v ktorých pôsobí veľký počet obcí. Súvisí to s tým, že s výnimkou **Ukrajiny**, v týchto krajinách po roku 1989 neboli implementované žiadne územné konsolidačné reformy. Naopak, **Česko**, **Maďarsko** aj **Slovensko** zažili v 90. rokoch minulého storočia skôr vlnu fragmentácie, pri ktorej sa obce rozdrobovali ešte viac.<sup>10</sup> Inými slovami, ak sa pozrieme napríklad na posledných desať rokov, v **krajinách V4** bol počet obcí stabilný:

- počet obcí (obecných samosprávnych jednotiek) v **Česku**: 6 248 obcí
- počet obcí (obecných samosprávnych jednotiek) v **Maďarsku**: 3 175 obcí
- počet obcí (obecných samosprávnych jednotiek) v **Poľsku**: 2 479 obcí
- počet obcí (obecných samosprávnych jednotiek) na **Slovensku**: 2 929 obcí.<sup>11</sup>

Výrazne však poklesol počet obcí na **Ukrajine**, a to z takmer 29 900 obcí na súčasných 11 517 obcí. Tieto údaje je vhodné doplniť o priemernú veľkosť obcí, ktorá napovie viac o populačnej sile a kapacitách týchto obcí. Veľkosť obcí totiž nesúvisí iba s výkonom vládnutia, poskytovaním verejných služieb alebo výkonom administratívy na obecnej úrovni,

<sup>9</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2009. O možných riešeniach fragmentovanej lokálnej sídelnej štruktúry. Acta Politologica, roč. 1, č. 2, s. 182 – 213.

<sup>10</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2010. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Česká republika. Územná samospráva, roč. 6, č. 2, s. 32 – 37. / KLIMOVSKÝ, D. 2010. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Maďarsko. Územná samospráva, roč. 6, č. 4, s. 44 – 48.

<sup>11</sup> CEMR. Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences. Dostupné na: <<https://www.ccre.org/docs/Local and Regional Government in Europe.EN.pdf>> (30. 9. 2019).

ale aj so zodpovednosťou komunálnych, respektíve obecných autorít voči obyvateľom ich obcí, a to v kontexte aktuálne prebiehajúcich globálnych zmien a výrazného nárastu občianskych potrieb vo všetkých oblastiach spoločensko-politického života.<sup>12</sup>

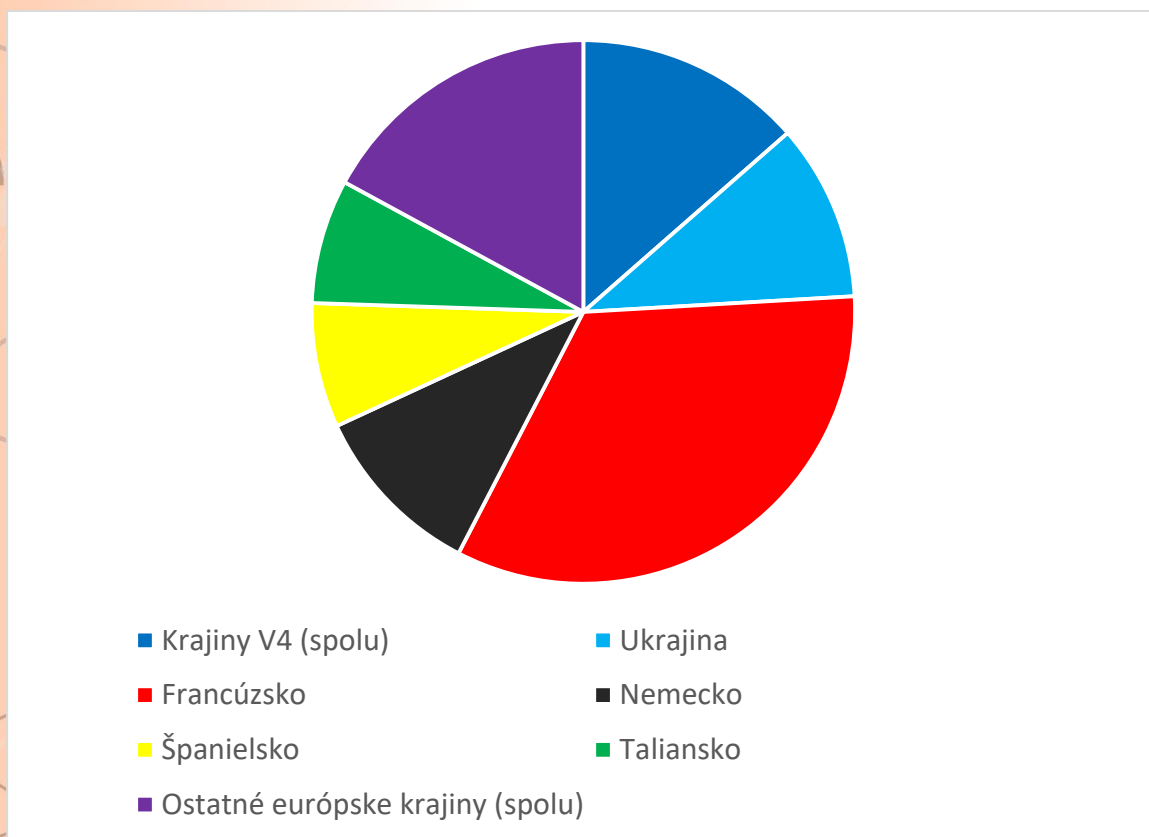
- priemerná veľkosť obce v **Česku**: 1 704 obyvateľov
- priemerná veľkosť obce v **Maďarsku**: 3 078 obyvateľov
- priemerná veľkosť obce v **Poľsku**: 15 495 obyvateľov
- priemerná veľkosť obce na **Slovensku**: 1 887 obyvateľov
- priemerná veľkosť obce na **Ukrajine**: 3 650 obyvateľov.

Pohľad na Graf 2 ukazuje ešte jedno zaujímavé porovnanie. Ak sa zráta počet obecných samosprávnych jednotiek pôsobiacich v **krajinách V4** a na **Ukrajine**, tento je porovnateľný so súčtom počtu obcí v Nemecku, Španielsku a Taliansku, ktoré však patria medzi populačne veľké európske krajiny. Až neuveriteľne potom vyznieva fakt, že počet obecných samospráv v týchto piatich sledovaných krajinách je vyšší, než je to v prípade väčšiny európskych krajín (bez Francúzska, Nemecka, Španielska a Talianska). Samozrejme, naďalej európskemu rebríčku v tejto oblasti dominuje Francúzsko s takmer 36 700 obcami.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> SKABURSKIS, A. 2004. Goals for Municipal Restructuring Plans. In: MELIGRANA, J. (ed.). Redrawing Local Government Boundaries: An International Study of Politics, Procedures and Decisions. Vancouver: University of British Columbia Press, s. 38 – 55.

<sup>13</sup> CEMR. Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences. Dostupné na: <<https://www.ccre.org/docs/Local and Regional Government in Europe.EN.pdf>> (30. 9. 2019).

Graf 2: Podiel vybraných krajín a skupín krajín na celkovom počte obecných samosprávnych jednotiek v Európe<sup>14</sup>



Z hľadiska potenciálneho rozvoja sociálneho dialógu na miestnej úrovni a potreby vysporiadania sa s prílišnou fragmentovanosťou obecných samospráv je zaujímavý prípad **Ukrajiny a Poľska**. Ešte pred desiatimi rokmi bola priemerná veľkosť obce na Ukrajine iba na úrovni 1 550 obyvateľov, čo ju radilo spoločne s Cyprom, **Českom**, Francúzskom a **Slovenskom** medzi extrémne fragmentované európske krajiny (v každej z nich bola priemerná populačná veľkosť v rozmedzí 1 500 – 2 000 obyvateľov). V súčasnosti **Slovensko** a **Česko**, spoločne s Cyprom a Francúzskom patria aj naďalej do tejto skupiny extrémne fragmentovaných krajín.<sup>15</sup> **Maďarsko** a **Ukrajina** patria medzi veľmi fragmentované

<sup>14</sup> CEMR. Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences. Dostupné na: <<https://www.ccre.org/docs/Local and Regional Government in Europe.EN.pdf>> (30. 9. 2019).

<sup>15</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2011. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Francúzsko, 1. časť. Územná samospráva, roč. 7, č. 5, s. 58 – 62. / KLIMOVSKÝ, D. 2011. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Francúzsko, 2. časť. Územná samospráva, roč. 7, č. 6, s. 50 – 53.

európske krajiny (priemerná veľkosť obce sa u nich pohybuje v rozmedzí 2 001 – 5 000 obyvateľov). Porovnateľnú priemernú veľkosť obcí možno nájsť napríklad v Rakúsku, Švajčiarsku, Luxembursku či na Islande. **Poľsko** patrí medzi územne konsolidované krajiny, pričom svoju obecnú samosprávnú štruktúru z hľadiska jej početnosti prakticky od 80. rokov minulého storočia nezmenilo.<sup>16</sup> Porovnateľnú priemernú veľkosť obcí možno nájsť napríklad vo Fínsku či Belgicku. Rovnako zaujímavé je aj porovnanie z hľadiska podielu takzvaných mikroobcí (teda obcí s populačnou veľkosťou do tisíc obyvateľov). Zatiaľ čo napríklad v Škandinávii, ale rovnako tak ani v Moldavsku alebo **Poľsku** sa s nimi nestretáme,<sup>17</sup> v Európe sú aj krajiny, kde podiel týchto obcí na celkovom počte obcí príslušnej krajiny presahuje 50 %. Do tejto skupiny krajín patria nielen Francúzsko, Island, Cyprus, Španielsko a Švajčiarsko, ale tiež **Česko**, **Maďarsko** a **Slovensko**.<sup>18</sup>

#### 1.4 KREOVANIE ZASTUPITEĽSKÝCH KOLEKTÍVNYCH ORGÁNOV

**Zastupiteľské kolektívne orgány obcí** tradične disponujú najvýznamnejšími rozhodovacími právomocami a práve vďaka tomu sú jedným zo základných prvkov zastupiteľskej demokracie na obecnej úrovni. Ich postavenie a pôsobenie možno prirovnať k postaveniu a pôsobeniu parlamentov na národnej úrovni. Tiež sú vo svojej podstate zbormi reprezentantov nejakej politickej komunity. Možno aj preto nie je prekvapujúce, že niektorí autori ich označujú tiež ako „obecné parlamenty“, „miestne parlamenty“ alebo „parlamenty v malom“.<sup>19</sup>

Už staroveké mestské štáty mali pomerne bohaté skúsenosti s rozhodovaním **kolektívnych zborov alebo dokonca všetkých slobodných obyvateľov**. Ak sa pozrieme na starogrécke

<sup>16</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2011. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko: Poľsko. Územná samospráva, roč. 7, č. 1, s. 46 – 51.

<sup>17</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2014. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Moldavsko. Územná samospráva, roč. 10, č. 2, s. 46 – 50. / KLIMOVSKÝ, D. 2011. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Poľsko. Územná samospráva, roč. 7, č. 1, s. 46 – 51.

<sup>18</sup> ČSACHOVÁ, S. – NESTOROVÁ-DICKÁ, J. 2011. Territorial Structure of Local Government in the Slovak Republic, the Czech Republic and the Hungarian Republic – comparative view. Geografický časopis, 63, č. 3, s. 209 – 225.

<sup>19</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2009. Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. Acta Politologica, roč. 1, č. 3, s. 241 – 267.

podmienky, potom vyzdvihnúť možno existenciu priestoru označovaného ako *agora*, ktorý slúžil na zhromažďovanie slobodných obyvateľov s cieľom diskutovania a rozhodovania o záležitostiach týkajúcich sa príslušného mestského štátu (*polis*). Samozrejme, staroveký svet bol postavený na existencii otrokárskejších spoločností, preto sa na rozhodovaní v skutočnosti zúčastňovali iba slobodní a plnoprávni muži, pričom bežnou podmienkou bolo tiež vlastníctvo pôdy alebo zbrane. Ako mimoriadne zaujímavý fakt tu vyznieva to, že aj geograficky izolovanejšie politické komunity v nórskejších či islandských podmienkach dospeli o niečo neskôr k veľmi podobnému rozhodovaniu (tento inštitút nazývali pojmom *thing*).<sup>20</sup>

Nástroje takejto živejšej priamej demokracie však možno nájsť aj v súčasných samosprávnych systémoch. Napríklad najmenšie španielske obce si nevytvárajú kolektívne zastupiteľské orgány. Namiesto toho využívajú takzvané **otvorené rady**. Ich členmi sú všetci obyvatelia takýchto obcí a ak potrebujú prebrať niečo dôležité, stretnú sa na určenom mieste a tam prediskutujú danú záležitosť. Aj keď systémy obecnej samosprávy v iných európskejších krajinách poznajú inštitút ľudových zhromaždení, respektíve zhromaždení obyvateľov obce, rozdiel medzi týmto inštitútom priamej demokracie a uvedeným španielskym príkladom je zrejmý a tkvie v tom, že otvorené rady v španielskejších podmienkach nahrádzajú existenciu kolektívnych zastupiteľských rozhodovacích orgánov v daných obciach, zatiaľ čo zhromaždenia obyvateľov obcí, ktoré sa využívajú v iných krajinách, sú iba doplnkovým inštitútom a väčšinu rozhodnutí prijímajú rôzne spomínané kolektívne zastupiteľské rozhodovacie orgány.<sup>21</sup> Podobné riešenie môžeme nájsť aj vo Švajčiarsku. I keď v tejto krajine sú obecné zastupiteľstvá pomerne bežné, toto neplatí pre všetky švajčiarske obce. Mnoho obcí totiž obecné zastupiteľstvá vôbec nekreuje. V praxi to potom vyzerá tak, že o verejných záležitostiach sa v takýchto obciach rozhoduje buď na

<sup>20</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2011. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Island. Územná samospráva, roč. 7, č. 2, s. 44 – 47. / KLIMOVSKÝ, D. 2009. Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. Acta Politologica, roč. 1, č. 3, s. 241 – 267.

<sup>21</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2013. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Španielsko. Územná samospráva, roč. 9, č. 5, s. 38 – 43. / KLIMOVSKÝ, D. 2009. Heterogenita inštitucionálneho rámca tvorby verejných politík na lokálnej úrovni v Európe. Slovenská politologická revue, roč. 9, č. 4, s. 182 – 198.

**zvolaných zhromaždeniach obyvateľov obcí, alebo prostredníctvom verejných hlasovaní/referend.<sup>22</sup>**

**Variabilita volebných systémov** týkajúcich sa kolektívnych zastupiteľských orgánov obcí je v Európe výrazná.<sup>23</sup> Skôr než si predstavíme najbežnejšie využívané systémy, je vhodné uviesť, že v krajinách ako Fínsko, Rakúsko alebo Malta sa voľby neuskutočňujú, ak počet kandidátov je zhodný s počtom mandátov v príslušnom zastupiteľskom orgáne. Ako hlavný dôvod takéhoto pravidla sa uvádza hospodárnosť pri nakladaní s verejnými zdrojmi<sup>24</sup>.

**Väčšinové volebné systémy** pri voľbách kolektívnych zastupiteľských orgánov nie sú tak bežné, ako by sa mohlo zdať. Úplne najjednoduchším väčšinovým volebným systémom je **volebný systém prvého v cieľi**. Využívaný je napríklad v Anglicku pri voľbách členov lokálnych rád.<sup>25</sup> Jeho podstata spočíva v pravidle, podľa ktorého víťaz jediného kola hlasovania získava mandát a to bez toho, aby bola nejako určená alebo limitovaná jeho minimálna podpora. Inými slovami, v tomto systéme sa využíva jednoduchá väčšina a na platné zvolenie postačuje hypoteticky aj jeden hlas (ak by volebná účasť bola rovná 1). V obciach a mestách **Polska** boli tieto jednomandátové obvody zriadené povinné na základe volebnej reformy (netýka sa to najväčších miest so špecifickým statusom). Tento systém je využívaný aj pri voľbe členov obecných zastupiteľstiev na **Slovensku**, no tu je potrebné dodať, že ide skôr o výnimku, ktorá súvisí s veľkosťou volebného obvodu a počtom mandátov pripadajúcich na jeden obvod.<sup>26</sup> Veľkosť volebných obvodov je totiž zvyčajne väčšia a v volebných obvodoch sa tak vo väčšine prípadov súťaží o viac mandátov. Ak sú vytvorené jednomandátové obvody, využíva sa volebný systém prvého v cieľi. V prípade

<sup>22</sup> ČAPKOVÁ, S. A KOL. 2001. Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy: porovnávacía štúdia. Bratislava: Nadácia vzdelávania samosprávy SR.

<sup>23</sup> RALLINGS, C. – STOKER, G. – THRASHER, M. 2000. Proportional Representation and Local Government: Lessons from Europe. Layerthorpe: York Publishing Services.

<sup>24</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2014. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Malta. Územná samospráva, roč. 10, č. 1, s. 44 – 47. / KLIMOVSKÝ, D. 2009. Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. Acta Politologica, roč. 1, č. 3, s. 241 – 267.

<sup>25</sup> RALLINGS, C. – THRASHER, M. 1997. Local Elections in Britain. London: Routledge.

<sup>26</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2009. Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. Acta Politologica, roč. 1, č. 3, s. 241 – 267.

viacmandátových obvodov sa ale využíva **volebný systém blokoveho hlasovania**, pri ktorom disponuje volič takým množstvom hlasov, ako je počet mandátov v príslušnom obvode. Platí pri tom, že volič nemusí využiť nevyhnutne všetky svoje hlasy a ich kumulácia nie je prípustná.<sup>27</sup> Pre voličov je zrozumiteľný aj **dvojkolový väčšinový volebný systém s uzavretým druhým kolom**. Ak v prvom kole niektorý z kandidátov dosiahne absolútnu väčšinu, druhé kolo už nie je organizované a kandidát s absolútnou väčšinovou podporou získava mandát. Ak však žiadny z kandidátov nespĺní podmienku získania absolútnej väčšiny hlasov už v prvom kole, organizované je aj druhé kolo. Do tohto druhého kola zvyčajne postupujú dvaja najúspešnejší kandidáti z prvého kola a v druhom kole si voliči majú možnosť vybrať už iba spomedzi nich.<sup>28</sup>

**Čiastočne proporcionálne volebné systémy, respektíve kvázi proporcionálne volebné systémy** sú zaujímavým riešením volebných pravidiel, no ich využitie je v praxi limitované.

**Volebný systém neobmedzeného hlasovania** sa využíva pri voľbách obecných rád v Nórsku.<sup>29</sup> Voliči majú k dispozícii počet hlasov zhodný s počtom mandátov v kolektívnom zastupiteľskom orgáne ich obce a tieto hlasy môžu rozdeliť medzi kandidujúcich bez ohľadu na zloženie predložených kandidátnych listín. Dôležitým prvkom je nielen možnosť panašovania (teda výber kandidátov z rôznych kandidátnych listín), ale i to, že počet odovzdaných hlasov je rovný počtu kandidátov nachádzajúcich sa na odovzdanom hlasovacom lístku (napríklad, ak volič odovzdá hlasovací lístok registrovanej kandidátnej listiny, na ktorom bolo uvedených 10 kandidátov, a on na tento lístok dopísal ďalších troch kandidátov z inej kandidátnej listiny, pričom celkový počet mandátov je 13, potom to znamená, že jednej kandidátnej listine odovzdal 10 hlasov a druhej tri hlasy). Určitým obmedzením v tejto súvislosti je pravidlo, že na jeden hlasovací lístok sa dopisujú najviac

<sup>27</sup> EZECHIAŠOVÁ, M. – JÜPTNER, P. 2009. Slovensko. In: JÜPTNER, P. – POLINEC, M. A KOL. Evropská lokální politika 2. Praha: IPS FSV UK, s. 197 – 231.

<sup>28</sup> ČALOUŠ, D. – CHYTÍLEK, R. – LEBEDA, T. – ŠEDO, J. 2009. Volební systémy. Praha: Portál.

<sup>29</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2013. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Nórsko. Územná samospráva, roč. 9, č. 3, s. 76 – 81.



piati iní kandidáti<sup>30</sup> (časť odborníkov tento systém označuje ako listinný pomerný volebný systém s voľnými kandidátnymi listinami).<sup>31</sup> **Volebný systém obmedzeného hlasovania** využívajú tie malé španielske obce, ktoré nepristúpili k využívaniu otvorených rád. Počet členov obecných rád v týchto obciach je päť, pričom každý volič disponuje štyrmi hlasmi. To zodpovedá pravidlu, podľa ktorého voliči disponujú viac než jedným hlasom, no zároveň počet ich hlasov je nižší než je počet mandátov v kolektívnom zastupiteľskom orgáne ich obce. Víťazmi volieb sa stávajú kandidáti s najvyšším počtom získaných hlasov.<sup>32</sup> Azda najzaujímavejším čiastočne proporcionálnym volebným systémom je **volebný systém s kumulovaným hlasovaním**. Ako už z jeho názvu vyplýva, voliči disponujú viac než jedným hlasom, no svoje hlasy nemusia rozdeliť medzi viacerých kandidátov. Môžu viacerými hlasmi podporiť niekoľkých kandidátov alebo dokonca iba jedného z kandidátov. Takýto volebný systém je možné nájsť v nemeckej spolkovej krajine Hesensko, a to pri voľbách obecných či mestských rád.<sup>33</sup>

Asi najväčšia diverzita sa týka **volebných systémov pomerného zastúpenia**. Výrazne pasívnu rolu priznáva voličom **volebný systém pomerného zastúpenia s prísne viazanými kandidátnymi listinami**. Volič totiž nemá možnosť upravovať predložené kandidátne listiny (napríklad nemôže upravovať poradie kandidátov) a zároveň svoje hlasy nemôže rozdeliť medzi viaceré kandidátne listiny.<sup>34</sup> Tento volebný systém sa využíva napríklad vo Švédsku. Miernou obdobou tohto systému je **volebný systém pomerného zastúpenia s otvorenými kandidátnymi listinami**. Ani v tomto systéme volič nemôže rozdeliť svoje hlasy medzi viaceré kandidátne listiny, no je mu umožnené upravovať poradie kandidátov na predložených kandidátnych listinách, a to prostredníctvom rôznych preferenčných hlasov. Napríklad

<sup>30</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2009. Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. Acta Politologica, roč. 1, č. 3, s. 241 – 267.

<sup>31</sup> AARS, J. – RINGKJØB, H.-E. 2005. Party Politicisation Reversed? Non-Partisan Alternatives in Norwegian Local Politics. Scandinavian Political Studies, roč. 28, č. 2, s. 161 – 181.

<sup>32</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2009. Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. Acta Politologica, roč. 1, č. 3, s. 241 – 267.

<sup>33</sup> JÜPTNER, P. 2006. Modernizing Municipal Order in the Federal Lands of Germany. In: PLECHANOVÁ, B. – HNÍZDO, B. – KOTÁBOVÁ, V. (eds.). Instruments of European Integration. Praha: IPS FSV UK, s. 9 – 16.

<sup>34</sup> ČALOUD, D. – CHYTÍLEK, R. – LEBEDA, T. – ŠEDO, J. 2009. Volební systémy. Praha: Portál.

v Lotyšsku môžu voliči upravovať predložené kandidátne listiny udeľovaním preferenčných hlasov trojakého charakteru – pozitívne, neutrálne alebo negatívne.<sup>35</sup> Špecifický príklad ponúka miestna samospráva v Dánsku. Od roku 1985 v rámci dánskych komunálnych volieb získali kandidujúce subjekty (teda najmä politické strany) právo rozhodnúť sa ešte pred voľbami, či pri prideľovaní mandátov budú akceptovať poradie zistené na základe pridelených preferenčných hlasov. Ak toto právo nevyužijú, použije sa princíp typický pre volebný systém pomerného zastúpenia s prísne viazanými kandidátnymi listinami.<sup>36</sup> Ďalšou obdobou je **volebný systém pomerného zastúpenia s voľnými kandidátnymi listinami**. Volič v tomto systéme môže nielen vyberať kandidátov z viacerých kandidátnych listín, ale vďaka panašovaniu môže vybrané kandidátne listiny upravovať, a to napríklad dopisovaním kandidátov z iných listín či dokonca aj vyškrtávaním ponúknutých kandidátov. Výsledkom takejto aktivity môže byť až vytváranie „nových“ kandidátnych listín.<sup>37</sup> Tento volebný systém sa využíva v rakúskej spolkovej krajine Tirolsko, ako aj v nemeckých spolkových krajinách Bavorsko a Bádensko-Wurtembersko.<sup>38</sup> V Írsku, Severnom Írsku i na Malte sa využíva **volebný systém jedného prenosného hlasu**.<sup>39</sup> Volič disponuje hlasom/preferenciou, ktorý udeľuje konkrétnemu kandidátovi, a zvyčajne ďalším takzvaným prenosným hlasom, ktorý udeľuje inému kandidátovi. Na tohto iného kandidáta je voličom udelený hlas prenesený v prípade, ak kandidát, ktorému udelili prvý preferenčný hlas, tento hlas nevyužije.<sup>40</sup> K takejto situácii dochádza, ak volebný zisk daného kandidáta dosiahne takzvanú Droopovu kvótu, ktorá vyjadruje počet hlasov, po dosiahnutí ktorého je isté pridelenie mandátu danému

<sup>35</sup> NUMERATO, M. 2007. Lotyšsko. In: JÜPTNER, P. – POLINEC, M. – ŠVEC, K. A KOL. Evropská lokální politika. Praha: IPS FSV UK, s. 213 – 234. / KLIMOVSÝ, D. 2012. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Lotyšsko. Územná samospráva, roč. 8, č. 6, s. 52 – 56.

<sup>36</sup> ELKLIT, J. 1991. Sub-National Election Campaigns: The Danish Local Elections of November 1989. Scandinavian Political Studies, roč. 14, č. 3, s. 219 – 239.

<sup>37</sup> ČALOUD, D. – CHYTÍLEK, R. – LEBEDA, T. – ŠEDO, J. 2009. Volební systémy. Praha: Portál.

<sup>38</sup> KERSTING, N. 2004. Die Zukunft der lokalen Demokratie: Modernisierungs- und Reformmodelle. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.

<sup>39</sup> SINNOTT, R. 1995. Irish Voters Decide: Voting Behaviour in Elections and Referendums since 1918. Manchester: Manchester University Press. / KLIMOVSÝ, D. 2012. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Írsko. Územná samospráva, roč. 8, č. 4, s. 62 – 67.

<sup>40</sup> FARRELL, D. M. - MCALLISTER, I. 2000. Through a Glass Darkly: Understanding the World of STV. In: BOWLER, S. – GROFMAN, B. N. (eds.). Elections in Australia, Ireland and Malta under the Single Transferable Vote: Reflections on an Embedded Institution. Ann Arbor: The University of Michigan Press, s. 17 – 36.

kandidátovi. Ak sa takýmto spôsobom nerozdelia všetky mandáty, potom sa prenášajú hlasy (druhé preferencie) toho kandidáta, ktorý získal najmenej prvých preferenčných hlasov.<sup>41</sup> Akýsi hybridný listinný volebný systém pomerného zastúpenia sa využíva aj pri voľbe obecných zastupiteľstiev v **Česku**. Tu je však potrebné zdôrazniť, že český volebný systém na kreovanie kolektívnych zastupiteľských orgánov je kombináciou viacerých prezentovaných prvkov, nedá sa jednoznačne zaradiť ani v rámci prezentovanej klasifikácie a pre priemerného voliča je prakticky nezrozumiteľný.<sup>42</sup>

Samozrejme, vnútorná diverzita miestnych samosprávnych jednotiek v rámci viacerých európskych krajín je taká výrazná, že výnimočné nie je ani **kombinovanie viacerých volebných systémov pri kreovaní orgánov obcí v rámci jednej krajiny**. Kombináciu viacerých volebných systémov možno nájsť napríklad v Španielsku (otvorené rady a volebný systém obmedzeného hlasovania v menších obciach, respektíve volebné systémy pomerného zastúpenia vo väčších obciach a mestách) alebo v Luxembursku (kombinácia väčšinového volebného systému v menších obciach a volebného systému pomerného zastúpenia vo väčších obciach). Viacero volebných systémov sa na obecnej úrovni využíva tiež vo federatívne usporiadaných krajinách (napríklad v Nemecku a Rakúsku) či v konfederatívnom Švajčiarsku.<sup>43</sup> Výborným príkladom na kombinovanie viacerých volebných systémov sa po volebnej reforme stalo aj **Poľsko**. Obecné zastupiteľstvá sú volené rozdielne vzhľadom na populačnú veľkosť obce. V obciach s populáciou presahujúcou hranicu 20 000 obyvateľov sa využíva volebný systém pomerného zastúpenia s otvorenými kandidátnymi listinami. Každý volič disponuje jedným preferenčným hlasom. V menších obciach sa od volieb v roku 2014 obnovil väčšinový volebný systém prvého v cieľi, pričom členovia obecných zastupiteľstiev sú

<sup>41</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2009. Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. Acta Politologica, roč. 1, č. 3, s. 241 – 267.

<sup>42</sup> LEBEDA, T. 2009. Komunální volby klamou. Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva. Acta Politologica, roč. 1, č. 3, s. 332 – 343.

<sup>43</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2013. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Švajčiarsko. Územná samospráva, roč. 9, č. 1, s. 56 – 61. / KLIMOVSKÝ, D. 2010. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Nemecko, 1. časť. Územná samospráva, roč. 6, č. 5, s. 56 – 61. / KLIMOVSKÝ, D. 2010. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Nemecko, 2. časť. Územná samospráva, roč. 6, č. 6, s. 50 – 55. / KLIMOVSKÝ, D. 2009. Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. Acta Politologica, roč. 1, č. 3, s. 241 – 267.

volení v jednomandátových volebných obvodoch, ktoré si obce musia vytvárať povinne. Volebná reforma sledovala predovšetkým zrozumiteľnosť volebného systému pre priemerného voliča, pretože sa predpokladalo, že mnohí voliči nerozumejú prerozdeleniu mandátov v komplikovanejších volebných systémoch.<sup>44</sup> V **Maďarsku** je kombinácia viacerých volebných systémov tradíciou. Hlavným argumentom na využitie kombinovaných pravidiel volieb je snaha eliminácie nedostatkov jednotlivých volebných systémov. Po volebných zmenách, ktoré sa miestnej samosprávy dotkli po roku 2010, platí, že v obciach do 10 000 obyvateľov sa volí systémom prvého v cieľi a čiastočne je tento systém kombinovaný s takzvanými kompenzačnými mechanizmami, ktoré sa týkajú neúspešných kandidátov. Pri mestách s populačnou veľkosťou do 10 000 obyvateľov hlasujú voliči maximálne za toľko kandidátov, koľko pripadá na ich volebný obvod a ide o veľmi podobný systém, ako sa využíva aj na **Slovensku**. Aj tu však existujú určité kompenzačné mechanizmy, ktoré však napomáhajú skôr straníckym kandidátom, než nezávislým kandidátom. Pri väčších mestách sa využíva volebný systém pomerného zastúpenia s otvorenými kandidátnymi listinami a tento sa využíva aj na úrovni žúp.<sup>45</sup>

Špecifické volebné systémy sa využívajú napríklad pri voľbách do obecných a mestských rád vo Francúzsku, pričom rozhodujúcim kritériom je populačná veľkosť obce.<sup>46</sup> V menších obciach (do 3 500 obyvateľov) je využívaný dvojkolový väčšinový volebný systém s uzavretým druhým kolom (na zvolenie v prvom kole pritom kandidáti potrebujú nielen absolútnu väčšinu platne odovzdaných hlasov, ale tiež splnenie podmienky aspoň 25 % účasti oprávnených voličov v tomto prvom kole). V populačne väčších obciach sa využíva **fúzny volebný systém**. Ak v tomto systéme získa nejaká kandidátna listina absolútnu väčšinu, automaticky jej je pridelený nadpolovičný počet mandátov (presne 50 % všetkých mandátov + 1 mandát) a ostatné mandáty sa rozdeľujú medzi všetky kandidátne listiny, ktoré boli podporené aspoň 5 % platne odovzdaných hlasov (vrátane víťaznej listiny). Vďaka tomuto

<sup>44</sup> SĽOBODZIAN, B. 2016. Polish Electoral System to Self-Local Government – Changes and Effects. Slovak Journal of Political Sciences, roč. 16, č. 3, s. 266 – 281.

<sup>45</sup> DOBOS, G. – SOÓS, G. 2013. Against the Trend: Re-Centralization of the Local Government in Hungary. Príspevok prezentovaný na EGPA Annual Conference, 11. – 13. 9. 2013, Edinburgh, Veľká Británia.

<sup>46</sup> ROSE, R. ET AL. 2000. International Encyclopedia of Elections. London: Palgrave Macmillan.

pravidlu je zrejmé, že takto úspešná kandidátka listina získa viac než  $\frac{3}{4}$  všetkých mandátov v kolektívnom zastupiteľskom orgáne. Ak v prvom kole žiadna kandidátka listina nezíska absolútnu väčšinu, druhého kola sa môžu zúčastniť všetky tie kandidujúce subjekty, ktoré získali v prvom kole aspoň 10 % odovzdaných hlasov. Prerozdeľovanie mandátov po druhom kole je analogické ako pri prerozdeľovaní mandátov po prvom kole.<sup>47</sup> Inštitút panašovania je využívaný iba pri voľbách v obciach, ktorých populácia je nižšia než 3 500 obyvateľov. Výnimočným prvkom pri prerozdeľovaní mandátov je tiež zohľadňovanie veku. Vo Francúzsku je totiž v prípade rovnosti hlasov uprednostnený starší kandidát, respektíve kandidátka listina s vyšším vekovým priemerom.<sup>48</sup> Jednu z najzvláštnejších kombinácií volebných systémov možno nájsť na Islande. V zásade sa obecné rady v tejto ostrovnej krajine volia volebným systémom pomerného zastúpenia s viazanými kandidátnymi listinami, ktorý je rozšírený o možnosť negatívneho panašovania. Volič teda disponuje právom vyškrtnúť na vybranej kandidátnej listine tých kandidátov, so zvolením ktorých nesúhlasí. Prax pomerne bežne prináša situácie, pri ktorých v obciach nie je do volieb zaregistrovaná žiadna kandidátka listina, prípadne sú zaregistrované kandidátne listiny, ktoré obsahujú nižší počet kandidátov, než je počet rozdeľovaných mandátov. V takom prípade sa využije volebný systém pomerného zastúpenia s voľnými kandidátnymi listinami. Zaujímavosťou je, že podľa platnej legislatívy môže volič v takom prípade doplniť vybranú kandidátnu listinu nielen o kandidátov z iných predložených listín, ale tiež o osoby (obyvateľov tej istej obce), ktorí síce nekandidujú, no zároveň apriórne neodmietli výkon funkcie člena obecnej rady. Napríklad v roku 2006 bola možnosť dopĺňania o nekandidujúce osoby využitá v komunálnych voľbách v 19 obciach z celkového počtu 79 obcí.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> BLAIS, A. – MASSICOTTE, L. 1999. Mixed Electoral Systems: a Conceptual and Empirical Survey. *Electoral Studies*, roč. 18, č. 3, s. 341 – 366.

<sup>48</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2009. Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. *Acta Politologica*, roč. 1, č. 3, s. 241 – 267.

<sup>49</sup> SVERRISSON, S. – HANNESSON, M. K. Local Governments in Iceland. Dostupné na: <<https://www.samband.is/media/enska/SIS-enska.pdf>> (30. 9. 2019).

## 1.5 KREOVANIE INDIVIDUÁLNYCH HLÁV OBCÍ

Individuálnou hlavnou obce zvyčajne býva **starosta**, ktorý je považovaný za jeden z najdôležitejších orgánov samosprávy na obecnej úrovni.<sup>50</sup> Najčastejšie disponuje rôznymi právomocami exekutívneho charakteru a často aj rozhodovacími právomocami. Výnimočné však nie sú ani modely so slabými starostami, pri ktorých starostovia plnia výlučne ceremoniálnu funkciu.<sup>51</sup> Aj keď takmer všetky európske krajiny využívajú v rámci štruktúry obecnej samosprávy funkciu starostu, výnimkou sú Fínsko a Lotyšsko. Vo fínskych podmienkach bol prvý starosta experimentálne zvolený v meste Tampere v roku 2007 a neskôr bol tento inštitút ešte zavedený aj v susednom meste Pirkkala. Experimentovanie s ustanovením starostu v týchto mestách bolo spojené s uplatnením modelu voľby starostu kolektívnym zastupiteľským orgánom obce.<sup>52</sup> V lotyšských podmienkach funkciu „starostu“ plní predseda obecnej rady. Riadenie obce je profesionalizované a vykonáva ho manažér obce označovaný aj ako výkonný riaditeľ. Do funkcie ho ustanovuje príslušná obecná rada na návrh svojho predsedu.<sup>53</sup>

**Možnosť uchádzať sa o funkciu starostu** je nezriedka limitovaná rôznymi obmedzeniami. Typickým obmedzením je minimálny vek, ktorý musí mať hociktorý z riadne registrovaných kandidátov. Napríklad rumunské pravidlá vyžadujú, aby kandidát na starostu mal aspoň 23 rokov v čase volieb. Ešte prísnejšie pravidlá sú v niektorých spolkových krajinách Nemecka, kde sa požaduje, aby kandidát na starostu mal aspoň 25 rokov. Takýto istý vekový limit sa ale používa napríklad aj v prípade volieb starostov na **Slovensku** a v **Poľsku**. Špecifikom je v tejto súvislosti Bavorsko, ktoré má určenú aj maximálnu vekovú hranicu pre výkon funkcie

<sup>50</sup> HAUS, M. – SWEETING, D. 2006. Mayors, Citizens and Local Democracy. In: BÄCK, H. – HEINELT, H. – MAGNIER, A. (eds.). The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy. Wiesbaden: VS Verlag, s. 151 – 176.

<sup>51</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2006. Verejná politika na regionálnej a komunálnej úrovni. In: KRÁĽOVÁ, Ľ. A KOL. Aktuálne otázky verejnej politiky. Košice: TypoPress, s. 225 – 296.

<sup>52</sup> PAWLOWSKA, A. – RADZIK, K. 2007. Institutional Models of Local Governance: Comparative Analysis. Príspevok prezentovaný na medzinárodnej vedeckej konferencii NISPAcee, 17. – 19. 5. 2007, Kyjev, Ukrajina.

<sup>53</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2009. Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. Acta Politologica, roč. 1, č. 3, s. 241 – 267.

starostu.<sup>54</sup> Ďalším tradičným obmedzením na zaregistrovanie kandidáta na starostu je jeho trvalý pobyt. Väčšina európskych krajín požaduje, aby osoba kandidujúca na starostu mala trvalý pobyt v obci, v ktorej sa o túto funkciu uchádza. Toto však neplatí napríklad v Holandsku.<sup>55</sup> Vo viacerých krajinách Európy platí, že starostom sa môže stať ktorýkoľvek obyvateľ obce bez ohľadu na jeho štátnu príslušnosť. Odlišné pravidlo využívajú Belgicko, Bulharsko, Cyprus, Francúzsko, Grécko, Litva, **Poľsko**, Rumunsko, Slovinsko a Taliansko, kde sa starostom môžu stať iba štátni príslušníci danej krajiny a cudzinci teda nemôžu platne kandidovať na pozíciu starostu. Dĺžka funkčného obdobia ponúka tiež veľkú variabilitu. Vo väčšine krajín Európy sa dĺžka funkčného obdobia u starostov pohybuje v rozmedzí štyroch až šiestich rokov. No zatiaľ čo v britských podmienkach možno nájsť starostov, ktorých funkčné obdobie zodpovedá jednému kalendárnemu roku, v niektorých nemeckých spolkových krajinách sa starostovia volia až na deväťročné funkčné obdobie.<sup>56</sup> V neposlednom rade možno spomenúť aj veľkú **variabilitu v oblasti odvolávania starostov**. Základné pravidlo hovorí, že ten, kto starostu do funkcie volí, má možnosť ho zároveň i odvolať. Napríklad hlasovanie obyvateľov o odvolaní starostu (takzvané odvolacie referendum) sa podľa platnej legislatívy môže využiť v Chorvátsku či Rumunsku.<sup>57</sup> Prax je oveľa pestrejšia a toto pravidlo neplatí zakaždým. Aj keď v súčasnosti na **Ukrajine** obyvatelia obcí môžu odvolať starostov, ešte pred pár rokmi boli pravidlá nastavené v tejto krajine tak, že obyvatelia síce volili starostov priamo, ale právomoc odvolať ich držali vo svojich rukách príslušné obecné zastupiteľstvá, pričom sa vyžadoval súhlas takzvanej kvalifikovanej (dvojtretinovej) väčšiny ich členov. Ešte špecifickejším prípadom je Slovinsko. Tam starostu môže odvolať iba národný parlament, a to na návrh centrálnej vlády, pričom táto môže

<sup>54</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2004. Vplyv spôsobu kreovania starostu na jeho pozíciu v lokálnej samospráve. In: LOVAŠ, L. (ed.). Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, s. 70 – 74.

<sup>55</sup> DENTERS, B. 2006. Duo or Duel? The Relations between Mayors and Councils in Democratic Local Government. In: BÄCK, H. – HEINELT, H. – MAGNIER, A. (eds.). The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy. Wiesbaden: VS Verlag, s. 201 – 286.

<sup>56</sup> KNEMEYER, F. L. 1999. Gemeindeverfassungen. In: BÜCHNER, C. – FRANZKE, J. (eds.). Kommunale Selbstverwaltung: Beiträge zur Debatte. Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, s. 34 – 56.

<sup>57</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2012. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Chorvátsko. Územná samospráva, roč. 8, č. 5, s. 56 – 61. / KLIMOVSKÝ, D. 2015. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko: Rumunsko. Územná samospráva, roč. 11, č. 1, s. 42 – 46.

predložiť svoj návrh iba v prípade porušenia zákona zo strany starostu (v roku 2017 sa objavili pokusy o zavedenie odvolacieho referenda aj v tejto krajine, no tieto pokusy nevedli k úspešnej zmene v platnej legislatíve).<sup>58</sup> Nemecké podmienky ponúkajú buď možnosť odvolania starostu obyvateľmi obce, pri ktorom hlasovanie o odvolávaní iniciujú samotní obyvatelia, alebo možnosť odvolania starostu obyvateľmi obce, ktoré ale vychádza z iniciatívy obecného zastupiteľstva.<sup>59</sup> Zaujímavé riešenie ponúka Španielsko, kde sa využíva takzvané konštruktívne odvolanie. Podmienkou úspešného odvolania starostu z jeho funkcie je totiž zvolenie nového starostu, a to v rámci toho istého hlasovania (obyvatelia obce teda hlasujú nielen o odvolaní starostu, ale tiež o tom, ktorá z kandidujúcich osôb odvolávaného starostu vo funkcii nahradí).<sup>60</sup>

V Európe sa využívajú tri **základné modely obsadzovania funkcie starostu**: model starostu menovaného vyššou politickou autoritou, model voľby starostu v kolektívnom zastupiteľskom orgáne obce a model priamej voľby starostu obyvateľmi obce.<sup>61</sup>

**Model starostu menovaného vyššou politickou autoritou** je typický pre Belgicko, Holandsko a Luxembursko.<sup>62</sup> Konkrétny kandidát obsadzuje pozíciu starostu prostredníctvom menovacieho aktu, ktorý realizuje vyššie postavená administratívno-politická autorita predpokladaná zákonom. Touto autoritou býva zvyčajne zástupca panovníka, teda vláda

<sup>58</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2011. Samospráva v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Slovinsko. Územná samospráva, roč. 7, č. 3, s. 54 – 58. / VENICE COMMISSION. 2019. Report on the Recall of Mayors and Local Elected Representatives. Opinion No. 910/2017. Dostupné na: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)011rev-e)> (30. 9. 2019).

<sup>59</sup> VETTER, A. 2006. Modernizing German Local Government: Bringing the People Back in? In: HOFFMANN-MARTINOT, V. – WOLLMANN, H. (eds.). State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence. Wiesbaden: VS Verlag, s. 253 – 268.

<sup>60</sup> VENICE COMMISSION. 2019. Report on the Recall of Mayors and Local Elected Representatives. Opinion No. 910/2017. Dostupné na: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)011rev-e)> (30. 9. 2019).

<sup>61</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2004. Vplyv spôsobu kreovania starostu na jeho pozíciu v lokálnej samospráve. In: LOVAŠ, L. (ed.). Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, s. 70 – 74. / BÄCK, H. – HEINELT, H. – MAGNIER, A. (eds.). 2006. The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy. Urban and Regional Research International. Wiesbaden: VS Verlag for Sozialwissenschaften.

<sup>62</sup> SCHAAP, L. – DAEMEN, H. – RINGELING, A. 2009. Mayors in Seven European Countries: Part I – Selection Procedures and Statutory Position. Local Government Studies, roč. 35, č. 1, s. 95 – 108.



alebo konkrétny člen vlády. Kolektívne zastupiteľské orgány však nevystupujú v tomto modeli výlučne pasívne. Bežnou praxou je, že tieto orgány predstavujú vlastný návrh alebo odporúčanie a v holandských podmienkach sa dokonca rozbehli experimenty s takzvanými konzultatívnymi (teda nezáväznými) hlasovaniami obyvateľov obcí o tom, koho by chceli navrhnúť ako najvhodnejšieho kandidáta na pozíciu starostu. Konečné rozhodnutie však vždy vo svojich rukách drží vecne príslušná administratívno-politická autorita.<sup>63</sup>

Na bližšie ozrejenie fungovania tohto modelu môžeme použiť holandské podmienky. Tak ako v ostatných krajinách Beneluxu, aj v Holandsku je voľba starostov viacstupňovým výberovým procesom.<sup>64</sup> Záverečné menovanie má vlastne už iba deklaratórny charakter. Starostovia sú do svojich pozícií menovaní na šesťročné obdobie. Opätovné potvrdenie starostov v ich pozíciách je zákonom povolené. V menších obciach a mestách s populáciou do 15 000 obyvateľov má menovacie právo vo svojich rukách minister vnútra a kráľovských vzťahov. V populačne väčších obciach a mestách menuje starostov do ich funkcií vláda ako celok.<sup>65</sup> Úlohou obecných rád je stanoviť požiadavky, na základe ktorých sa môžu kandidáti o miesto starostu prihlasovať do výberového procesu. Po uzatvorení kandidatúr a vyradení kandidátov nespĺňajúcich stanovené podmienky sa obce môžu rozhodnúť medzi dvoma alternatívami. Každá obec môže osloviť kráľovského komisára určeného pre príslušnú provinciu a navrhnúť mu kandidáta alebo kandidátov, ktorých považuje za najvhodnejších. V takom prípade kráľovský komisár postupuje predložený návrh vláde a táto rozhoduje s konečnou platnosťou. Druhou i keď zriedkavejšie využívanou možnosťou je, že obec sa obráti na vlastných obyvateľov, ktorí v rámci hlasovania môžu určiť najvhodnejšieho kandidáta. Výsledok hlasovania sa zasiela vláde, ktorá opäť rozhoduje s konečnou

<sup>63</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2009. Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. *Acta Politologica*, roč. 1, č. 3, s. 241 – 267.

<sup>64</sup> KARSTEN, N. – HENDRIKS, F. 2017. Don't Call Me a Leader, but I Am One: The Dutch Mayor and the Tradition of Bridging-and-Bonding Leadership in Consensus Democracies. *Leadership*, roč. 13, č. 2, s. 154 – 172.

<sup>65</sup> KARSTEN, N. – CACHET, A. – SCHAAP, L. 2013. The Dutch Anomaly: Appointed Mayors. Can Appointed Mayors Cope with Role Changes and Societal Demands? *Lex Localis – Journal of Self-Government*, roč. 11, č. 2, s. 177 – 192.

platnosťou. Platí, že doteraz vláda vždy rešpektovala výsledok hlasovania obyvateľov dotknutej obce.<sup>66</sup>

**Nepriama voľba starostu, respektíve model starostu voleného kolektívnym zastupiteľským orgánom** je stále úplne bežným modelom obsadzovania pozície starostu v obciach mnohých európskych krajín. Tento model sa pritom využíva tak v krajinách, ktoré patria medzi „staré“ členské štáty Európskej únie (napríklad v Dánsku, Francúzsku alebo v prípade väčších obcí v Španielsku), tak v krajinách, ktoré sa členmi tohto medzinárodného zoskupenia stali v posledných dvoch dekádach (napríklad na Malte, v **Česku** či Litve), ako aj v krajinách, ktoré nie sú členmi Európskej únie (napríklad v Nórsku). Pri tomto modeli sa využívajú rôzne väčšiny. Napríklad v **Poľsku** sa až do implementácie priamej voľby starostov využívala voľba starostov v obecných zastupiteľstvách za podmienky dosiahnutia kvalifikovanej (dvojtretinovej) väčšiny. Absolútna väčšina je bežná pre voľby starostov v Dánsku, ale tiež pre prvé dve kolá volieb starostov vo Francúzsku. Naopak, v tretích kolách francúzskych starostovských volieb sa využíva jednoduchá, respektíve relatívna väčšina.<sup>67</sup>

V praxi sa očakáva, že kolektívny zastupiteľský orgán dospeje v tomto modeli k rozhodnutiu, ktoré bude mať konsenzuálny alebo kompromisný charakter. Obecné zastupiteľstvá alebo obecné rady volia starostov zo svojho streda. Takto sa volia starostovia napríklad v niektorých rakúskych spolkových krajinách, ale tiež v **Česku**. V **Poľsku** sa až do zavedenia priamej voľby mohlo obecné zastupiteľstvo rozhodnúť, či zvolí starostu zo svojho streda, alebo či za starostu zvolí niektorého z obyvateľov príslušnej obce.<sup>68</sup> Pravidlá v niektorých krajinách však pamätajú aj na situácie, v ktorých kolektívny zastupiteľský orgán nevie spomedzi svojich členov zvoliť starostu. Napríklad vo Francúzsku nezvolenie starostu vedie k tomu, že prefekt, ako dôležitý reprezentant miestnej štátnej správy, poverí výkonom

<sup>66</sup> SCHAAP, L. 2009. 'De Burgemeester': Netherlands' Mayoral Leadership in Consensual Democracy and Collegial Policy-Making. In: STEYVERS, K. – REYNAERT, H. – PILET, J. B. – DELWIT, P. (eds.). Local Political Leadership in Europe: Town Chief, City Boss or Loco President? Brugge: Vanden Broele / Nomos, s. 149 – 171.

<sup>67</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2009. Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. Acta Politologica, roč. 1, č. 3, s. 241 – 267.

<sup>68</sup> SŁOBODZIAN, B. 2016. Polish Electoral System to Self-Local Government – Changes and Effects. Slovak Journal of Political Sciences, roč. 16, č. 3, s. 266 – 281.

starostovskej funkcie niektorého z členov zastupiteľského orgánu. Ešte zaujímavejšie pravidlá majú v španielskych obciach, ktoré populačne presahujú hranicu 250 obyvateľov. Ak riadne zvolená obecná rada nezvolí starostu do jedného mesiaca od konania volieb, víťazom sa automaticky stáva líder (prvý kandidát na kandidátnej listine) víťaznej kandidátnej listiny.<sup>69</sup>

Kompetencie takto ustanovovaných starostov sú nezriedka slabšie, než je to u priamo volených starostov. Ceremoniálni starostovia sa využívajú v britských aj írskych podmienkach, pričom títo starostovia tradične predsedajú miestnym radám, ale inak nemajú vo vzťahu k nim žiadne špecifické právomoci. Samozrejme, v súvislosti so zavedením priamej voľby sa aj v britských podmienkach možno stretnúť so silnejšími takzvanými exekutívnymi starostami.<sup>70</sup> V Nórsku napríklad oslabuje moc starostu ďalší orgán volený obecnou radou, ktorým je výkonný výbor<sup>71</sup> a analógiu možno nájsť aj v **českých** podmienkach, kde vo väčších obciach kreujú obecné zastupiteľstvá, takzvané obecné rady.<sup>72</sup> Francúzski starostovia sú, naopak, silnými starostami. Koncentrujú sa u nich rozhodovacie aj výkonné právomoci. Ich silné postavenie ešte zvyrazňuje možnosť kumulovania mandátov a mnohí poslanci národného parlamentu sú vo Francúzsku zároveň starostami alebo poslancami pôsobiacimi na miestnej úrovni.<sup>73</sup>

Rozhodnutie o zavedení **modelu priamej voľby starostov** sa v rôznych krajinách odôvodňuje odlišne. Niektoré krajiny ospravedlňujú jeho zavedenie snahou o dosiahnutie vyššej legitimity tohto obecného orgánu. Vychádza sa pri tom z toho, že moc v každej politickej komunite pochádza primárne od členov tejto politickej komunity a každý priamo volený zástupca pôsobiaci v tejto komunite opiera svoju legitimitu práve o svoje zvolenie. Druhým

<sup>69</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2009. Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. Acta Politologica, roč. 1, č. 3, s. 241 – 267.

<sup>70</sup> COPUS, C. 2006. Leading the Localities: Executives Mayors in English Local Governance. Manchester: Manchester University Press.

<sup>71</sup> LÖHMUS, M. – TONISSON, I. 2006. Capital City Management in Estonia, Latvia and Lithuania after Restoring their Independence. Halduskultuur, č. 7, s. 50 – 77.

<sup>72</sup> RYŠAVÝ, D. – ŠARADÍN, P. 2012. Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě. Praha: SLON.

<sup>73</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2009. Otázka paralelného výkonu verejných funkcií v územnej samospráve a funkcie poslanca NR SR : stručná diskusia k niektorým argumentom. Acta Politologica, roč. 1, č. 1, s. 29 – 51.

bežným dôvodom je snaha o posilnenie občianskej (a najmä volebnej) participácie. Tretím často využívaným dôvodom je aktuálna popularita nástrojov priamej demokracie, ktorá sa prejavuje aj v zmenách volebných pravidiel na rôznych úrovniach. Najčastejšie spomínaným rizikom je súperenie medzi starostom a obecným zastupiteľstvom, ak starosta nemá po voľbách v zastupiteľstve väčšinovú podporu, no nezriedka sa uvádza tiež voľba nekompetentnej osoby.<sup>74</sup>

Priama voľba starostu bola historicky využívaná v Bádensku-Wurtembersku a Bavorsku od 50. rokov minulého storočia. „Módny“, respektíve vzorovým modelom sa stala predovšetkým v 90. rokoch minulého storočia a na začiatku tohto storočia sa začal využívať i v takých európskych krajinách, kde sa dovtedy o ňom neuvažovalo.<sup>75</sup> Zavedený bol vo viacerých krajinách niekdajšieho socialistického bloku. Okrem **Slovenska** bol tento model implementovaný napríklad v Rumunsku či Slovinsku. Tento model bol však postupne zavádzaný aj v jednotlivých spolkových krajinách Nemecka<sup>76</sup> i Rakúska a ako určitá experimentálna forma tiež v Anglicku a Walese, Írsku i Nórsku. V **Maďarsku** sa priama voľba starostov v roku 1990 zaviedla v obciach s populáciou do 10 000 obyvateľov, ale už v nasledujúcich komunálnych voľbách v roku 1994 bola priama voľba využitá pri voľbách starostov vo všetkých obciach a mestách. Až v roku 2002 bola priama voľba starostov zavedená v **Poľsku**.<sup>77</sup> Priama voľba bola dokonca zvažovaná aj v **Česku** v podmienkach

<sup>74</sup> COPUS, C. – IGLESIAS, A. – HACEK, M. – ILLNER, M. – LIDSTRÖM, A. 2016. Have Mayors Will Travel: Trends and Developments in the Direct Election of the Mayor: A Five-Nation Study. In: KUHLMANN, S. – BOUCKAERT, G. (eds.). Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons. London: Palgrave Macmillan, s. 301 – 315.

<sup>75</sup> LARSEN, H. O. 2002. Directly Elected Mayors – Democratic Renewal or Constitutional Confusion? In: CAULFIELD, J. – LARSEN, H. O. (eds.). Local Government at the Millennium. Opladen: Leske & Budrich, s. 111 – 133.

<sup>76</sup> BOGUMIL, J. 2001. Modernisierung lokaler Politik: Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden: Nomos Verlag.

<sup>77</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2006. Verejná politika na regionálnej a komunálnej úrovni. In: KRÁĽOVÁ, Ľ. A KOL. Aktuálne otázky verejnej politiky. Košice: TypoPress, s. 225 – 296.

najmenších obcí, no po diskusii na ministerskej úrovni sa od tohto kroku ustúpilo.<sup>78</sup> Zaujímavosťou je, že v súčasnosti je táto téma opäť „na stole“.

Pri priamej voľbe starostov sa využíva tak absolútna väčšina (napríklad v Taliansku v prípade obcí s populačnou veľkosťou nad 15 000 obyvateľov), ako aj jednoduchá, respektíve relatívna väčšina (napríklad v prípade najmenších španielskych obcí). Jednoduchá väčšina sa využíva i na **Slovensku**, zatiaľ čo v **Poľsku** sa v prvom kole využíva absolútna väčšina.<sup>79</sup> Starosta môže byť volený zároveň s členmi kolektívneho zastupiteľského orgánu. Takéto riešenie ponúkajú napríklad voľby v Portugalsku i Grécku, kde sa starostom stáva líder víťaznej kandidátnej listiny.<sup>80</sup> Špecifickou požiadavkou je stanovenie minimálnej hranice volebnej účasti, ktorá sa využíva v Severnom Macedónsku. Ak má byť starosta zvolený v niektorej z obcí Severného Macedónska už v prvom kole, musia byť splnené dve podmienky: úspešný kandidát musí získať podporu absolútnej väčšiny zúčastnených voličov a volebná účasť musí dosiahnuť minimálne hranicu 30 % všetkých oprávnených voličov. V prípade nesplnenia týchto podmienok je organizované druhé kolo, na ktorom sa zúčastňujú dvaja najúspešnejší kandidáti z prvého kola.<sup>81</sup> Stretnúť sa možno dokonca aj s tým, že sa hlasuje proti kandidujúcej osobe. Deje sa tak v niektorých nemeckých spolkových krajinách, a to v prípadoch, keď na funkciu starostu kandiduje iba jedna osoba.<sup>82</sup>

Variabilitu v Európe zvyrazňujú krajiny, v ktorých sa využíva viac než jeden model voľby starostov. Vo federatívne usporiadanom Rakúsku táto variabilita súvisí s jeho vnútorným členením na spolkové krajiny (v niektorých spolkových krajinách sú starostovia volení

<sup>78</sup> JÜPTNER, P. 2012. Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi. Acta Politologica, roč. 4, č. 3, s. 232 – 245.

<sup>79</sup> SŁOBODZIAN, B. 2016. Polish Electoral System to Self-Local Government – Changes and Effects. Slovak Journal of Political Sciences, roč. 16, č. 3, s. 266 – 281.

<sup>80</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2013. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Portugalsko. Územná samospráva, roč. 9, č. 6, s. 40 – 44. / KLIMOVSKÝ, D. 2009. Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. Acta Politologica, roč. 1, č. 3, s. 241 – 267.

<sup>81</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2015. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko: Macedónsko. Územná samospráva, roč. 11, č. 4, s. 38 – 41. / KLIMOVSKÝ, D. 2009. Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. Acta Politologica, roč. 1, č. 3, s. 241 – 267.

<sup>82</sup> JÜPTNER, P. 2007. Spolková republika Nemecko. In: JÜPTNER, P. – POLINEC, M. – ŠVEC, K. A KOL. Evropská lokální politika. Praha: IPS FSV UK, s. 59 – 76.

priamo, v iných sú volení kolektívnymi zastupiteľskými orgánmi obcí). V Španielsku sa na použitie odlišných modelov využíva kritérium populačnej veľkosti (kým v najmenších obciach sú starostovia volení priamo, vo väčších obciach starostov volia kolektívne zastupiteľské orgány). Bulharský príklad ponúka ako rozhodovacie kritérium charakter spravovanej jednotky. V mestách sú starostovia volení priamo, no napríklad na úrovni mestských častí, ako aj na úrovni takzvaných usadlostí sú starostovia, respektíve starostovskí poverenci volení príslušnými kolektívnymi zastupiteľskými orgánmi.<sup>83</sup> V Nórsku mali v období 1999 – 2011 obecné rady právo dobrovoľne sa rozhodnúť o tom, aký model voľby starostu sa u nich využije a aj keď niektoré experimentovali s priamou voľbou starostov, väčšina zotrvala pri využívaní nepriamej voľby starostov<sup>84</sup>.

## 1.6 VÝBER „NAJLEPŠIEHO“ SYSTÉMU KREOVANIA SAMOSPRÁVNÝCH ORGÁNOV A EXPERIMENTY V TEJTO OBLASTI

Pri zaoberaní sa otázkami variability kreovania a postavenia hlavných obecných orgánov v podmienkach európskych krajín sa celkom prirodzene ponúka táto otázka: „Ktorý zo známych a používaných samosprávnych volebných systémov je najlepší, prípadne ktorý z týchto systémov je najspravodlivejší a vedie k žiaducim výsledkom z hľadiska tvorby verejných politík na obecnej úrovni?“

Objektívne zodpovedať takto položenú otázku však nie je možné. Jednak to súvisí s rozdielnymi očakávaniami, ktoré máme vo vzťahu k volebným systémom, a jednak sú úzko prepojené s kritériami, ktoré chceme pri vyhodnocovaní volebných systémov použiť. Pri vyhodnocovaní volebných systémov týkajúcich sa zastupiteľských kolektívnych orgánov sa experti zhodujú v tom, že pravdepodobne najspravodlivejší a zároveň najvhodnejší je takzvaný personalizovaný pomerný systém.<sup>85</sup> Oceňujú pri ňom nielen pomerné rozdeľovanie

<sup>83</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2013. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Bulharsko. Územná samospráva, roč. 9, č. 4, s. 54 – 57.

<sup>84</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2006. Verejná politika na regionálnej a komunálnej úrovni. In: KRÁĽOVÁ, Ľ. A KOL. Aktuálne otázky verejnej politiky. Košice: TypoPress, s. 225 – 296.

<sup>85</sup> BOWLER, S. – FARRELL, D. M. – PETTITT, R. T. 2005. Expert Opinion on Electoral Systems. So Which Electoral System Is Best? Journal of Election, Public Opinion and Parties, roč. 15, č. 1, s. 3 – 19.

mandátov zrkadliace volebnú podporu, ale tiež jednoduchosť a priamosť pri výkone volebného práva.

Ako už bolo uvedené v predchádzajúcich častiach, v posledných desaťročiach si pri voľbách individuálnych hláv obcí získal veľkú popularitu systém priamej voľby starostov. I napriek jeho popularite však platí, že expertmi nie je prijímaný až tak jednoznačne pozitívne,<sup>86</sup> pretože s jeho využívaním súvisia nielen pozitívne a očakávané efekty, ale prax prináša aj negatívne a prekvapujúce efekty. Na dokreslenie komplikovanosti takéhoto vyhodnocovania je vhodné uviesť, že ani obyvateľstvo krajín, ktoré pristúpili k zavedeniu priamej voľby starostov, nevníma toto rozhodnutie bezvýhradne pozitívne. Na ilustráciu spomeňme aspoň skúsenosti z Veľkej Británie a Nórska.

V júli 2000 bola do podmienok anglickej a waleskej miestnej správy uvedená možnosť rozhodnúť sa o využití priamej voľby starostov.<sup>87</sup> Aj keď podľa zákona o takejto možnosti mohli rozhodnúť priamo lokálne rady, tieto pristupovali k takej závažnej zmene volebných pravidiel mimoriadne opatrne a namiesto priameho rozhodovania o zavedení alebo nezavedení priamej voľby starostov pristúpili vo väčšine prípadov tieto rady k presunutiu rozhodovania prostredníctvom lokálnych referend na miestne obyvateľstvo. Až do dnešného obdobia sa uskutočnili desiatky takýchto referend, no k reálnemu zavedeniu priamej voľby starostov došlo iba v prípade 18 unitárnych lokálnych správnych jednotiek (napríklad v mestách ako Liverpool, Leicester, Bristol či Watford) a v deviatich správnych jednotkách zahŕňajúcich viac než iba jednu lokalitu (napríklad v takzvanom Veľkom Londýne, Veľkom

<sup>86</sup> LARSEN, H. O. 2002. Directly Elected Mayors – Democratic Renewal or Constitutional Confusion? In: CAULFIELD, J. – LARSEN, H. O. (eds.). *Local Government at the Millennium*. Opladen: Leske & Budrich, s. 111 – 133. / MAGNIER, A. 2006. Strong Mayors? On Direct Election and Political Entrepreneurship. In: BÄCK, H. – HEINELT, H. – MAGNIER, A. (eds.). *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag, s. 353 – 376. / WOLLMANN, H. 2009. The Ascent of the Directly Elected Mayor in European Local Government in West and East. In: DELWIT, P. – PILET, J.-B. – REYNAERT, H. – STEYVERS, K. (eds.). *Local Political Leadership in Europe: Town Chief, City Boss or Loco President?* Brugge: Vanden Broele, s. 115 – 148. / WOLLMANN, H. 2014. The Directly Elected Mayor in the German Länder—Introduction, Implementation and Impact. *Public Money & Management*, roč. 34, č. 5, s. 331 – 337.

<sup>87</sup> ELCOCK, H. – FENWICK, J. 2005. The Elected Mayor and Local Leadership. *Public Money & Management*, roč. 25, č. 1, s. 61 – 66. / KLIMOVSKÝ, D. 2015. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko: Anglicko. *Územná samospráva*, roč. 11, č. 5, s. 24 – 29.

Manchestri, či Liverpoolskom regióne). Väčšina prípadov, pri ktorých sa uvažovalo o zavedení priamej voľby starostov, teda skončila rozhodnutím o nezavedení tejto zmeny vo volebných pravidlách. Ešte zaujímavejšími prípadmi sú mestá Stoke-on-Trent, Hartlepool a Torbay, v ktorých síce priama voľba starostov bola zavedená (v rokoch 2002 a v prípade Torbay o tri roky neskôr), no všetky tieto mestá sa neskôr vrátili k nepriamej voľbe starostov (v Stoke-on-Trent už v roku 2009, v Hartlepoole v roku 2013 a v Torbay v roku 2019).

Od roku 1999 sa v Nórsku realizoval experiment s priamo volenými starostami. Dovtedy totiž starostov tradične volili zo svojho stredu obecné zastupiteľstvá. Táto možnosť sa však neukázala ako príliš atraktívna, pretože napríklad v roku 1999 sa tieto nové volebné pravidlá využili iba v 20 obciach<sup>88</sup> a do roku 2007 stúpol tento počet len na 49 obcí (pôvodne sa prihlásilo 50 obcí, no nakoniec jedna obec sa tohto volebného experimentu vzdala).<sup>89</sup> Aj preto bol v roku 2011 tento experiment ukončený a odvtedy sa s priamou voľbou starostov v nórske podmienkach neexperimentuje.<sup>90</sup> Zaujímavé je, že bez ohľadu na voľbu v oboch prípadoch starosta voči zastupiteľstvu vystupoval ako *primus inter pares*, teda ako prvý medzi rovnými. Ďalšou odlišnosťou v porovnaní s našimi pravidlami je napríklad to, že od roku 2007 sa táto priama voľba nevykonávala ako jednoduchá voľba jedného z kandidátov, ale využila sa takzvaná **alternatívna voľba**, pri ktorej voliči udeľovali primárny hlas jednému z kandidátov (teda svojmu hlavnému favoritovi) a zároveň mali možnosť udeliť aj alternatívny hlas druhému z kandidátov, ktorého považovali za akceptovateľného, v prípade nezvolenia svojho hlavného favorita.<sup>91</sup> Takáto metóda pri zráťavaní primárnych hlasov vyžaduje získanie absolútnej väčšiny. Ak nikto z kandidátov takúto väčšinu nedosiahne, prvým dvom kandidátom sa prirátajú aj alternatívne hlasy, teda hlasy, ktoré primárne boli

<sup>88</sup> GOLDSMITH, M. – LARSEN, H. O. 2004. Local Political Leadership: Nordic Style. *International Journal of Urban and Regional Research*, roč. 28, č. 1, s. 121 – 133.

<sup>89</sup> Kommuner med direkte ordførrvalg. 2007. Dostupné na: <<http://www.ssb.no/kommvalgform/tab-2008-01-29-06.html>> (22. 9. 2009).

<sup>90</sup> VETTER, A. – KLIMOVSKÝ, D. – DENTERS, B. – KERSTING, N. 2016. Giving Citizens More Say in European Local Government? In: KUHLMANN, S. – BOUCKAERT, G. (eds.). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. London: Palgrave Macmillan, s. 273 – 286.

<sup>91</sup> HYLLELAND, A. 2010. Elections in Norway: Notes on the Electoral System. Dostupné na: <<https://www.sv.uio.no/econ/english/people/aca/aanundh/upubliserte-artikler-og-notater/Norwegian%20elections%202010%5B1%5D.pdf>> (30. 9. 2019).



určené iným kandidátom, ale alternatívne mali vyznačenú aj podporu pre jedného z týchto dvoch kandidátov. Je to obdoba dvojkolového hlasovania, pri ktorej volič v rámci jednej voľby deklaruje to, koho chce podporiť, no tiež to, koho je ochotný podporiť, ak jeho hlavný kandidát nie je úspešný.

## 1.7 VZŤAHY SAMOSPRÁVNÝCH ORGÁNOV A ICH POZÍCIE Z HĽADISKA MOCI

Kreovanie orgánov samosprávy je prvým krokom, ktorý vplýva na ich vzájomné vzťahy, pretože vypovedá o charaktere ich legitímnosti. Vzájomné vzťahy medzi samosprávnymi orgánmi sú však oveľa zložitejšou sférou a ovplyvňuje ju celý rad ďalších faktorov. Okrem faktorov, ktoré sú relatívne ťažko merateľné (napríklad kvalita líderstva, vzájomná dôvera a rešpekt), vzťahy medzi samosprávnymi orgánmi, ako aj ich pozície z hľadiska moci regulujú rôzne pravidlá zakotvené legislatívou. Takáto regulácia je dôležitá nielen z hľadiska jasného vymedzenia ich pôsobnosti, ale tiež z hľadiska právnej istoty ostatných aktérov tvorby verejných politík, ktorí vstupujú do vzťahov a väzieb s týmito samosprávnymi orgánmi. Z tohto pohľadu je zrejмый aj význam úpravy vzťahov medzi samosprávnymi orgánmi na zabezpečenie rozvoja sociálneho dialógu. Ostatní aktéri tohto dialógu totiž musia vedieť, kto je rozhodujúcim aktérom na strane miestnej samosprávy a čo môžu od neho očakávať.

Hľadisko **paralelného spolupôsobenia a koexistencie** pomáha odlišovať systémy samosprávy, v ktorých popri sebe pôsobia tak monokratické zastupiteľské orgány, ako aj kolektívne zastupiteľské orgány, od systémov samosprávy, v ktorých nepôsobí žiadny monokratický zastupiteľský orgán.<sup>92</sup> Do prvej skupiny patrí väčšina krajín Európy a zaraďujú sa tam aj **krajiny V4** a **Ukrajina**. Nevyužívanie monokratického zastupiteľského orgánu je charakteristické pre Fínsko a Lotyšsko.

Z hľadiska **usporiadania miestnych kompetencií** sa dá uvažovať o duálnom modeli, spojenom modeli a takzvanom zmiešanom modeli. **Duálny model** je typický skôr pre veľké

<sup>92</sup> DENTERS, B. 2006. Duo or Duel? The Relations between Mayors and Councils in Democratic Local Government. In: BÄCK, H. – HEINELT, H. – MAGNIER, A. (eds.). The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 21 – 42.

krajiny (napríklad Španielsko či Francúzsko) a predpokladá jasné inštitucionálne oddelenie miestnej štátnej správy a miestnej samosprávy. Popri sebe tak v priestore pôsobia oba typy administratívno-politických autorít: orgány štátnej správy a orgány územnej samosprávy.

**Spojený model** ponúka priestor na výkon samosprávnych úloh aj úloh štátnej správy jedným typom administratívno-politickej autority. Ide teda o výkon miestnej správy, ktorá v sebe zahŕňa plnenie úloh štátnej správy i plnenie samosprávnych úloh. Pomerne bežný je však takzvaný **zmiešaný model**. V ňom sú síce jednotky miestnej štátnej správy oddelené od jednotiek miestnej samosprávy, no zároveň platí, že na spomínané samosprávne jednotky je prenášaný/delegovaný výkon niektorých úloh štátno-správneho charakteru.

Medzi praktikmi je veľmi obľúbené **prirovnávanie usporiadania administratívno-politických vzťahov na miestnej úrovni k usporiadaniu administratívno-politických vzťahov na národnej úrovni**. Týmto prístupom sa dajú rozlíšiť štyri modely usporiadania vzťahov medzi základnými orgánmi obecnej samosprávy. **Model snemovej vlády** stojí na predpoklade, že kolektívny zastupiteľský orgán kreuje vlastný kolektívny výkonný orgán. Zvyčajne pri tom rešpektuje proporcionálne zastúpenie členov tohto orgánu podľa ich politickej príslušnosti. V takzvanom **parlamentnom modeli** si kolektívny zastupiteľský orgán vytvára kolektívny výkonný orgán, a to bez ohľadu na rozloženie politických síl. Bežný následkom je, že opozičné politické sily nemajú v kolektívnom výkonnom orgáne žiadne zastúpenie, alebo ich zastúpenie je symbolické. V prezidentskom modeli si priamo volený starosta vyberá vlastný „kabinet“, pričom nie je viazaný pravidlom rešpektovania rozloženia politických síl v kolektívnom zastupiteľskom orgáne. Podstata **kvázi prezidentského modelu** spočíva v tom, že kolektívny zastupiteľský orgán vytvára kolektívny výkonný orgán v spolupráci so starostom a starosta následne s týmto výkonným orgánom kooperuje.<sup>93</sup>

Na **Ukrajine** sa využíva kvázi prezidentský model. Priamo volený starosta navrhuje zoznam potenciálnych členov výkonnej komisie a následne ich schvaľuje alebo zamieta obecné

<sup>93</sup> BÄCK, H. 2005. Institutional Settings of Leadership and Community Involvement. In: HAUS, M. – HEINELT, H. – STEWART, M. (eds.). Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement. London: Routledge, s. 65 – 101.

zastupiteľstvo. Výkonná komisia je výkonným orgánom zodpovedným napríklad za rozvojové programy, plnenie obecného rozpočtu a koordináciu práce referátov či odborov príslušného obecného úradu. Na **Slovensku** sa využíva prezidentský model. Obecná rada je síce vytváraná obecným zastupiteľstvom, no jej právomoci sú výrazne limitované a vo vzťahu k starostovi pôsobí ako poradný orgán. Aj v **Poľsku** funguje prezidentský model. Starosta je od zmeny volebného systému jediným výkonným orgánom obce. V plnení jeho úloh mu pomáha predovšetkým prednosta obecného úradu, ktorý je do pozície menovaný (a prípadne aj odvolávaný) starostom. V **Maďarsku** sa využíva kvázi prezidentský model. Zaujímavé je, že pozícia starostov v malých obciach (s populáciou do 3 000 obyvateľov) je výrazne slabšia, než je to v prípade starostov vo väčších obciach. Pozíciu starostu oslabuje existencia takzvaného obecného notára, ktorého vymenúva obecné zastupiteľstvo na dobu neurčitú. Notár je nielen vedúcim predstaviteľom obecného úradu, ale je zodpovedný za výkon rozhodnutí obecného zastupiteľstva i starostu. Pre **Česko** je typický model snemovej vlády. Obecné zastupiteľstvo v tomto modeli kreuje zo svojho stredu kolektívny výkonný orgán nazývaný obecná rada. Jej členom je i starosta (tiež volený obecným zastupiteľstvom).

## 1.8 FUNKCIE, KOMPETENCIE A FINANCOVANIE

Aj keď európske krajiny využívajú obecnú samosprávu bez výnimky, jej postavenie je značne variabilné a vyplýva z funkcií, ktoré plní, z kompetencií, ktoré jej boli zverené, ako aj zo spôsobov alokácie zdrojov na plnenie určených úloh. Plnenie funkcií priamo súvisí so zverenými kompetenciami a v istom zmysle závisí od toho, do akej miery je v danej krajine decentralizovaná moc a aké ďalšie administratívno-politické authority pôsobia popri jednotkách obecnej samosprávy. V zásade platí, že obecná samospráva plní najmä funkcie súvisiace s miestnym rozvojom (vrátane riešenia politických otázok, akým sú miestna nezamestnanosť alebo podpora miestnych podnikateľov) a tiež takzvané obslužné funkcie, v rámci ktorých zabezpečuje poskytovanie vybraných verejných služieb miestnemu obyvateľstvu. Špeciálne vymedzenie kompetencií v oblasti rozvoja sociálneho dialógu sa však v Európe neuplatňuje.

Relatívne slabé obce z hľadiska priznaných kompetencií možno nájsť napríklad na Cypre, v Srbsku, ale aj v Slovinsku, Čiernej Hore, Dánsku či Taliansku. Dôvody sú však rôzne. Kým v Dánsku alebo Taliansku to súvisí s existenciou silných regionálnych samospráv, napríklad v Čiernej Hore alebo na Cypre ide skôr o administratívno-politickú tradíciu. Obce v **Poľsku** síce nemajú malé kompetencie, no celkovo platí, že ich oslabujú ďalšie dve subnárodné administratívno-politické úrovne. Existencia regionálnej samosprávy pritom vôbec nemusí znamenať oslabenie obecnej samosprávy; je to tak nielen na **Slovensku**, ale napríklad aj v Grécku. Silné obce však možno nájsť aj v iných krajinách Európy. Uviest možno krajiny, ako Litva alebo Lotyšsko.

Kompetenčne boli obce v **krajinách V4** ešte v nedávnom období porovnateľné. Zaujímavé sú však posuny, ktoré sa udiali v posledných 30 rokoch. V 90. rokoch minulého storočia boli obce na **Slovensku** považované za kompetenčne najslabšie (pri porovnaní sa s kompetenciami obcí v ostatných krajinách V4). Naopak, miestna samospráva v **Maďarsku** bola pomyselnou výkladnou skriňou decentralizácie v transformujúcich sa postsocialistických krajinách.<sup>94</sup> V súčasnosti sa vďaka decentralizačným reformným procesom obce na **Slovensku** dostali medzi silných aktérov. Naproti tomu v **Maďarsku** sa objavili rozsiahle centralizačné tendencie a po legislatívnych zmenách prišli obce v tejto krajine o takmer polovicu svojich kompetencií.

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. Zatiaľ čo výdavky samosprávy môžeme v najvšeobecnejšom rámci rozdeliť na bežné a kapitálové, príjmy sa takto dajú rozdeliť na vlastné a cudzie, prípadne na daňové a nedaňové.

V rámci daňových príjmov sa rozlišujú príjmy plynúce z výnosov z miestnych daní a príjmy plynúce z takzvaných podielových daní. Miestne dane sú zvyčajne v správe príslušných samosprávnych jednotiek a v žiadnej krajine nepredstavujú najdôležitejší zdroj príjmov

<sup>94</sup> BALDERSHEIM, H. – ILLNER, M. – OFFERDAL, A. – ROSE, L. – SWIANIEWICZ, P. (eds.). 1996. Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe. Boulder: Westview Press.

samospráv. Typickou miestnou daňou je daň z nehnuteľností. Všetky **krajiny V4** využívajú tento druh dane, no zatiaľ čo na **Slovensku** a v **Poľsku** predstavuje výnos z tejto dane rozhodujúci vlastný príjem obecných samospráv, v **Česku** je význam tejto dane výrazne limitovaný a v **Maďarsku** došlo v súvislosti s centralizačnými trendmi k poklesu významu tejto dane. Pravdaže, obce v týchto krajinách majú možnosť zaviesť aj ďalšie miestne dane (napríklad turistickú daň v **Maďarsku**). Na **Slovensku** sa používa celý súbor miestnych daní, ktoré však ešte v 90. rokoch minulého storočia mali povahu miestnych poplatkov (do dnešného obdobia ostalo v kompetencii obcí ukladať miestne poplatky za komunálne odpady a drobné stavebné odpady).<sup>95</sup> Zaujímavosťou je, že v **Česku** sa zachoval prakticky paralelný súbor poplatkov dodnes (napríklad daň za psa, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta alebo daň za užívanie verejného priestranstva na **Slovensku**, respektíve poplatok za psa, poplatok za povolenie vjazdu alebo poplatok za používanie verejného priestranstva v **Česku**).

Medzi ďalšie vlastné príjmy môžeme zaradiť príjmy z vlastnej podnikateľskej činnosti, z prenájmu a predaja majetku, pokuty a penále, o ktorých rozhodujú samosprávy, či kapitálové príjmy. Aj keď objemovo sa nejedná o rozhodujúce zdroje príjmov samospráv, ide o relatívne stabilné zdroje. Výška mnohých z týchto zdrojov sa odvíja od veľkosti majetku obce a zvyčajne platí, že veľké obce si prostredníctvom týchto zdrojov dokážu alokovať väčší objem vlastných zdrojov, než je to v prípade malých obcí.

Podielové dane sú vyberané centrálnou, teda nejakou štátnou autoritou. Ich výnos je v mnohých európskych krajinách najdôležitejším zdrojom príjmov samospráv. Ide najmä o decentralizované krajiny, ktoré sa snažia eliminovať účelovo viazané štátne transfery a granty. V praxi sa môžeme stretnúť so systémami, kde sa využíva iba jedna podielová daň (napríklad na **Slovensku** sa využíva na tento účel daň z príjmu fyzických osôb), ako aj so systémami, kde sa využíva celý súbor podielových daní:

<sup>95</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2014. Rozpočtové hospodárenie obcí na Slovensku. OBEC & finance, roč. 19, č. 1, s. 64 – 65.

- v **Česku** sa ako podielové dane využívajú daň z príjmu fyzických osôb, daň z príjmu právnických osôb, daň z pridanej hodnoty a daň z hazardu;
- v **Maďarsku** sa na tento účel využívajú daň z motorových vozidiel a daň z príjmov z prenájmu poľnohospodárskej pôdy;
- v **Poľsku** sa daň z príjmu fyzických osôb používa ako podielová daň, ktorej výnos je primárne určený obciam, a daň z príjmu právnických osôb, ktorej výnos je primárne určený vojvodstvám.

Okrem toho štát poskytuje obciam rôzne účelové aj bezúčelové transfery, granty a dotácie. Aj keď primárne sú tieto zdroje určené na výkon úloh delegovanej/prenesenej štátnej správy, napríklad v **Poľsku** sa takzvaná štátna dotácia na všeobecné účely (predovšetkým na financovanie regionálneho školstva) môže využiť aj na plnenie samosprávnych úloh. Okrem nej sú v **Poľsku** ale poskytované aj špecifické granty, ktoré súvisia s implementáciou rôznych verejných politík z ministerských úrovní. V **Maďarsku** financujú obce povinné úlohy tak, aby boli dodržané zákonom určené štandardy (do úvahy sú ale brané napríklad aj očakávané vlastné príjmy a obce sa majú snažiť pokryť svoje výdavky najmä z vlastných príjmov). Štátne dotácie sa poskytujú predovšetkým na vykonávanie úloh v oblasti sociálnych služieb, služieb v oblasti školstva a kultúry. Doplnkovo sa môžu poskytnúť dotácie zo štátneho rozpočtu aj obciam, ktoré sú znevýhodnené nie z vlastného dôvodu. Na **Slovensku** slúžia štátne transfery a dotácie primárne na financovanie prenesených kompetencií. Najmä populačne malé obce „trpia“ nedostatočnou výškou dotácií a transferov, čo riešia napríklad spoločným zabezpečením niektorých služieb prostredníctvom medziobecnej spolupráce (typickým nástrojom sú spoločné obecné úrady).<sup>96</sup> V **Česku** sú štátne transfery a dotácie určené predovšetkým na výkon kompetencií v oblasti školstva, sociálnych vecí a miestneho rozvoja. Vzhľadom na kompetenčnú kategorizáciu sa výška týchto príjmov medzi rôznymi typmi obcí výrazne odlišuje. Kompetenčná kategorizácia totiž spôsobuje, že obce v **Česku** nerealizujú

<sup>96</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2014. Inter-Municipal Cooperation in Slovakia: The Case of Regions with Highly Fragmented Municipal Structure. Novo mesto: Faculty of Organization Studies. / KLIMOVSKÝ, D. – MEJERÉ, O. – MIKOLAITYTE, J. – PINTERIČ, U. – ŠAPARNIENE, D. 2014. Inter-Municipal Cooperation in Lithuania and Slovakia: Does Size Structure Matter? Lex Localis – Journal of Local Self-Government, 12, č. 3, s. 643 – 658.

rovnaký a univerzálny objem kompetencií, ale tieto sú odvodené od typu a veľkosti konkrétnych obcí.

Obce môžu v neposlednom rade využívať externé zdroje, ktoré majú charakter pôžičiek alebo úverov. Napríklad v **Poľsku** či na **Slovensku** si obce môžu takto požičať zdroje nielen na kapitálové výdavky, ale aj na bežné výdavky. Kvôli zmenám týkajúcim sa aj autonómie samospráv sú možnosti obcí v **Maďarsku** uchádzať sa o úver mimoriadne limitované. Centrálna vláda zaviedla limity s cieľom chrániť obce pred ich neprimeraným zadlžovaním a vyplýva to tiež priamo z ustanovení zákona o hospodárskej stabilite krajiny. Úvery pre obce povinne schvaľuje podľa novej regulácie centrálna vláda (v praxi existujú výnimky, napríklad úvery na spolufinancovanie projektov EÚ).

## 1.9 KOMPARÁCIA POSTAVENIA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY V KRAJINÁCH V4 A NA UKRAJINE S INÝMI EURÓPSKYMÍ KRAJINAMI

Na účely rozvíjania sociálneho dialógu a možnej implementácie nástrojov, ktoré boli použité v zahraničných podmienkach, je dôležité zohľadniť špecifiká prostredí, v ktorých boli takéto nástroje implementované. Pochopiteľne, i keď by niekto mohol konštatovať, že každá európska krajina je do istej miery odlišná od ostatných krajín, predsa len je pri využití vybraných kritérií možné identifikovať skupiny krajín, v ktorých je sociálny dialóg rozvíjaný v de facto zhodných podmienkach. V ďalšom texte pracujeme s vybranými kritériami, ktoré majú potenciál ovplyvňovať sociálny dialóg, jeho nastavenie, priebeh i výsledky. Na tomto mieste je však potrebné uviesť, že pripúšťame aj vplyv ďalších kritérií, ktoré sme však v tejto analýze nezohľadňovali, prípadne sme ich zohľadňovali iba vo veľmi obmedzenej miere.

Prvým a zjavným kritériom je populačná veľkosť obce, ktorá okrem iného súvisí tiež s daňovými kapacitami a kapacitami spojenými s poskytovaním verejných služieb. Priemerná veľkosť obcí v krajinách Európy pri tom kolíše od necelých 1 700 obyvateľov/obec až do hodnôt presahujúcich niekoľko desiatok tisíc obyvateľov/obec. V tejto súvislosti sa za väčšie, respektíve veľké obce považujú v európskom kontexte také miestne samosprávy, ktoré dosahujú populačnú veľkosť aspoň na úrovni 10 000 obyvateľov. **Slovensko, Česko,**

**Maďarsko** ani **Ukrajina** túto hranicu nedosahujú. A to aj napriek tomu, že najmä na Ukrajine sa v posledných rokoch prijali viaceré opatrenia smerujúce ku konsolidácii obecných štruktúr. Bez ohľadu na tieto snahy ale platí, že tieto krajiny predstavujú takú skupinu krajín, pre ktoré je typická rozdrobená (fragmentovaná) obecná štruktúra. Jedinou zo sledovaných krajín, ktorej priemerná veľkosť obce presahuje uvedenú hranicu, je tak **Poľsko**. Samozrejme, je nutné odlišovať sídelnú štruktúru, ktorá je vo všetkých týchto krajinách (vrátane **Poľska**) rozdrobená, a obecnú štruktúru, ktorá súvisí s výkonom obecnej samosprávy. Zatiaľ čo v **Poľsku** sa zachovala konsolidovaná obecná štruktúra „zdedená“ po období budovania socializmu, ostatné krajiny mali fragmentované obecné štruktúry už v období kolapsu vlád komunistických síl a každá navyše čelila viac či menej výraznej fragmentačnej vlne, ktorá spočívala v odčleňovaní sa menších častí pôvodných obcí a náraste celkového počtu obcí. Najmä **Slovensko** a **Česko** patria z tohto hľadiska medzi extrémne fragmentované krajiny Európy, pretože priemerná veľkosť ich obcí nedosahuje ani hranicu 2 000 obyvateľov.

V súvislosti s veľkosťou obce sa celkom „prirodzene“ ponúka úvaha, že čím sú obce menšie, tým sú bližšie k vlastným obyvateľom a títo obyvatelia tak majú lepší prístup k ich službám. Ak však použijeme **index blízkosti miestnej vlády**<sup>97</sup> a skombinujeme ho s kritériom **priemernej veľkosti obce**, zreteľne sa ukáže, že blízkosť miestnej vlády k miestnemu obyvateľstvu a jeho potrebám sa neviaže na populačnú veľkosť obce (tabuľka 1).

<sup>97</sup> IVANYNA, M. – SHAH, A. 2014. How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization. Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal, roč. 8, č. 3. / IVANYNA, M. – SHAH, A. 2012. How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization. World Bank: Policy Research Working Paper No. 6138.



Tabuľka 1: Krajiny Európy podľa Indexu blízkosti miestnej vlády a populačnej veľkosti obcí<sup>98</sup>

		Priemerná populačná veľkosť obcí	
		Veľké obce (viac než 10 000 obyvateľov)	Malé obce (menej než 10 000 obyvateľov)
Index blízkosti miestnej vlády	Vysoký (15,00 a viac)	Dánsko Švédsko Fínsko Nórsko	Švajčiarsko Island
	Stredný (3,00 – 14,99)	<i>Poľsko</i> Belgicko Holandsko Litva Portugalsko Veľká Británia	<i>Česko</i> Francúzsko Lotyšsko <i>Maďarsko</i> Nemecko Rakúsko <i>Slovensko</i> Slovinsko Taliano <i>Ukrajina</i>
	Nízky (menej než 3,00)	Bosna a Hercegovina Bulharsko Čierna Hora Grécko Chorvátsko Írsko Kosovo Severné Macedónsko Srbsko	Albánsko Estónsko Moldavsko Rumunsko Španielsko

Ešte zaujímavejšie výsledky sa prejavujú, keď krajiny Európy porovnáme a klasifikujeme s využitím ďalších hľadísk. Prvá komplexná a systematická typológia postsocialistických krajín sa objavila až v roku 2014.<sup>99</sup> Vychádzalo sa v nej ale zo starších dát (najmä z dát platných okolo roku 2010 a zo skorších dát), preto neprekvapuje, že v súčasnosti už by zaradenie *Maďarska* podľa tejto typológie nebolo korektné. Bez ohľadu na toto konštatovanie však

<sup>98</sup> IVANYNA, M. – SHAH, A. 2012. How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization. World Bank: Policy Research Working Paper No. 6138. / KLIMOVSKÝ, D. 2009. Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. Acta Politologica, roč. 1, č. 3, s. 241 – 267.

<sup>99</sup> SWIANIEWICZ, P. 2014. An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. Local Government Studies, roč. 40, č. 2, s. 292 – 311.

platí, že pri zohľadnení celého súboru kritérií boli touto typológiou rozdelené krajiny bývalého socialistického bloku do piatich relatívne konzistentných skupín:

- šampióni decentralizácie (**Maďarsko, Poľsko, Slovensko**),
- relatívne decentralizované krajiny (**Česko, Estónsko, Lotyšsko**),
- krajiny Balkánu (Albánsko, Bulharsko, Chorvátsko, Moldavsko, Rumunsko, Severné Macedónsko, Slovinsko, **Ukrajina**),
- územne konsolidované krajiny (Gruzínsko, Litva, Srbsko),
- funkčne centralizované a územne rozdrobené krajiny (Arménsko, Azerbajdžan).<sup>100</sup>

Ako sme už naznačili, minimálne v prípade **Maďarska** je táto typológia už neaktuálna, no pre potreby tejto analýzy je nutné do úvahy vziať aj vývoj v posledných troch dekádach. Berúc do úvahy túto skutočnosť, platí, že väčšina nami sledovaných krajín výrazným spôsobom reformovala postavenie a úlohy miestnej samosprávy a viaceré z nich priznali obciam veľmi rozsiahle kompetencie aj v sociálnej oblasti. **Ukrajina** je z tohto pohľadu do určitej miery výnimka, pretože táto krajina stále experimentuje s reformnými krokmi a jej štruktúry čelia nestabilite z hľadiska vymedzenia vlastných kompetencií i z hľadiska zabezpečenia finančných zdrojov slúžiacich na pokrytie poskytovaných služieb. Ako už bolo spomenuté, **Maďarsko** sa medzičasom z pozície decentralizovanej krajiny dostalo medzi relatívne decentralizované krajiny, pretože prijalo viaceré centralizačné opatrenia, ktoré oslabili pozíciu miestnej samosprávy.

Nesporne súvisiacim kritériom, ktoré pri sociálnom dialógu nesmie byť opomenuté, je kritérium miestnej autonómie. Na účely merania miestnej autonómie sa v súčasnosti používa komplexný index, u ktorého sú dáta diferencované z hľadiska ich váhy (významnosti)

<sup>100</sup> SWIANIEWICZ, P. 2014. An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. Local Government Studies, roč. 40, č. 2, s. 292 – 311.

a zároveň sú eliminované efekty ich vzájomnej korelácie.<sup>101</sup> Vo výsledku je vymedzených sedem dimenzií miestnej autonómie:

- politická voľnosť v konaní (miera moci a možností rozhodovať sa vzhľadom na objem kompetencií),
- finančná autonómia (objem finančných zdrojov, ako aj rozsah ovplyvňovania objemu vlastných finančných zdrojov),
- miera nezasahovania (rozsah „slobody“, ktorú prenechali na miestnej úrovni centrálna vláda, respektíve orgány verejnej moci stojace na vyšších úrovniach),
- rozsah tvorby verejnej politiky (rozsah verejných služieb, ktoré sú v kompetencii miestnej samosprávy),
- legálna autonómia (postavenie a ochrana samosprávnych jednotiek z hľadiska právnej, najmä zákonnej úpravy),
- organizačná autonómia (možnosť slobodne rozhodovať o administratíve a tvorbe miestnych verejných politík),
- dostupnosť (dosah miestnej samosprávy na rozhodnutia centrálnych vlád, respektíve orgánov verejnej moci stojacich na vyšších úrovniach).<sup>102</sup>

Analýzou dát za štvrtstoročie (1990 – 2014) sa dospelo k niekoľkým zaujímavým záverom. Pre severské krajiny je typická vysoká miera miestnej autonómie a toto konštatovanie platí dlhodobo. Vysokú mieru miestnej autonómie však zaznamenali aj v prípade Nemecka, Lichtenštajnska, Švajčiarska a **Poľska**. Až potom nasledujú krajiny ako Belgicko, Bulharsko, **Česko**, Estónsko, Francúzsko, Holandsko, Litva, Portugalsko, Rakúsko, **Slovensko**, Srbsko a Taliansko. Dlhodobo nízka miera miestnej autonómie je typická pre Cyprus, Gruzínsko, Írsko, Maltu, Moldavsko a Turecko. Špecifické postavenie majú **Maďarsko** a Luxembursko, pretože v prvej polovici uvedeného obdobia patrili medzi krajiny s vysokou mierou miestnej autonómie, no v priebehu tohto obdobia sa presunuli medzi krajiny s nízkou mierou takejto

<sup>101</sup> LADNER, A. – KEUFFER, N. – BALDERSHEIM, H. – HLEPAS, N. – SWIANIEWICZ, P. – STEYVERS, K. – NAVARRO, C. 2019. Patterns of Local Autonomy in Europe. London: Palgrave Macmillan.

<sup>102</sup> LADNER, A. – KEUFFER, N. – BALDERSHEIM, H. – HLEPAS, N. – SWIANIEWICZ, P. – STEYVERS, K. – NAVARRO, C. 2019. Patterns of Local Autonomy in Europe. London: Palgrave Macmillan.

autonómie. Z hľadiska sledovaných krajín je zaujímavé, že okrem **Maďarska** všetky priebežne zaznamenávajú kontinuálny nárast miestnej autonómie, čo je odlišný trend napríklad v porovnaní so škandinávskymi krajinami, pre ktoré je charakteristická dlhodobá stabilná vysoká miera miestnej autonómie.<sup>103</sup> Hlbšia analýza potvrdila, že aktuálne systémy samosprávy sú výrazne ovplyvnené predchádzajúcim vývojom. Potvrdila sa tak platnosť teórie závislosti na minulom vývoji, čo znamená, že zásadné rozhodnutia z minulosti majú významný vplyv aj na aktuálny stav a súčasné trendy.<sup>104</sup> Pre krajiny s fragmentovanou obecnou štruktúrou je dôležité poznanie, že nie je potvrdený žiadny súvis medzi veľkosťou jednotiek miestnej samosprávy a mierou miestnej autonómie. Toto zistenie totiž narúša jeden z hlavných argumentov odporcov územnej konsolidácie, že po prípadnom zlučovaní obcí dôjde k obmedzeniu ich autonómie. Potvrdilo sa tiež, že miera miestnej autonómie nie je zvyčajne narúšaná ani parciálnymi modernizačnými krokmi, respektíve inováciami. V neposlednom rade sa potvrdila aj komplementárnosť regionálnej a obecnej samosprávy. Inými slovami možno uviesť, že regionálna samospráva nelimituje samosprávnú autonómiu obcí a regionálne i miestne jednotky územnej samosprávy by preto mali viac vystupovať ako podporujúci sa a spolupracujúci partneri než administratívno-politickí rivali.<sup>105</sup>

<sup>103</sup> LADNER, A. – KEUFFER, N. – BALDERSHEIM, H. – HLEPAS, N. – SWIANIEWICZ, P. – STEYVERS, K. – NAVARRO, C. 2019. Patterns of Local Autonomy in Europe. London: Palgrave Macmillan.

<sup>104</sup> LADNER, A. – KEUFFER, N. – BALDERSHEIM, H. – HLEPAS, N. – SWIANIEWICZ, P. – STEYVERS, K. – NAVARRO, C. 2019. Patterns of Local Autonomy in Europe. London: Palgrave Macmillan. / KLIMOVSKÝ, D. – PINTERIČ, U. – JÜPTNER, P. 2019. Path Dependence and Local (Self-) government systems: A Comparison of Three CEE Countries. Politics in Central Europe, roč. 15, č. 2, s. 193 – 218.

<sup>105</sup> LADNER, A. – KEUFFER, N. – BALDERSHEIM, H. – HLEPAS, N. – SWIANIEWICZ, P. – STEYVERS, K. – NAVARRO, C. 2019. Patterns of Local Autonomy in Europe. London: Palgrave Macmillan.

Tabuľka 2: Európske krajiny podľa štýlov koordinácie výkonu verejnej moci medzi centrom a miestnou úrovňou<sup>106</sup>

Modely/štýly spravovania, resp. koordinácie verejnej moci medzi centrom a miestnou úrovňou		Prístup k vyšším úrovňam a schopnosť ovplyvňovať ich rozhodnutia	
		Nízka miera	Vysoká miera
Legálno-administratívna autonómia	Nízka miera	<u>Byrokratický model:</u> Albánsko Belgicko Cyprus Gruzínsko Chorvátsko Írsko <b>Maďarsko</b> Moldavsko Turecko	<u>Konzultatívny model:</u> Dánsko Fínsko Holandsko Island Nórsko Švédsko
	Vysoká miera	<u>Juristický/legalistický model:</u> <b>Česko</b> Estónsko Grécko Lichtenštajnsko Luxembursko Rumunsko Severné Macedónsko Slovinsko Španielsko <b>Ukrajina</b> Veľká Británia	<u>„Hrubý“ model:</u> Bulharsko Francúzsko Litva Lotyšsko Malta Nemecko <b>Poľsko</b> Portugalsko Rakúsko <b>Slovensko</b> Srbsko Švajčiarsko Taliansko

Ak sa pozrieme na štýly koordinácie výkonu verejnej moci medzi centrom a miestnou úrovňou, celkovo v Európe môžeme naraziť na štyri modely. **Konzultatívny model** je charakteristický hlavne pre škandinávské krajiny, ale využíva ho napríklad aj Holandsko. Tento model však nie je využívaný ani v jednej z krajín V4 a rovnako ho nevyužíva ani **Ukrajina**. **Maďarsko** sa svojou miestnou samosprávou radí do skupiny krajín s takzvaným **byrokratickým modelom**. V **Česku** a na **Ukrajine** je využívaný **legalistický, respektíve juristický model**. Pre **Poľsko** a **Slovensko** je typický takzvaný „hrubý“ model, ktorý je

<sup>106</sup> LADNER, A. – KEUFFER, N. – BALDERSHEIM, H. – HLEPAS, N. – SWIANIEWICZ, P. – STEYVERS, K. – NAVARRO, C. 2019. Patterns of Local Autonomy in Europe. London: Palgrave Macmillan.

kombináciou vysokej miery autonómie i pomerne jednoduchého prístupu jednotiek miestnej samosprávy k vyššie postaveným administratívno-politickým autoritám (tabuľka 2).<sup>107</sup>

Tabuľka 3 : Európske krajiny podľa miery decentralizácie<sup>108</sup>

Modely decentralizácie		Index interaktívneho spravovania/vládnutia	
		Nízka miera	Vysoká miera
Index miestnej demokracie	Nízka miera	<u>Subordinovaný model:</u> Albánsko Cyprus Grécko Gruzínsko Holandsko Chorvátsko Írsko <b>Maďarsko</b> Moldavsko Rumunsko Slovinsko Turecko <b>Ukrajina</b>	<u>Model prázdnej autonómie:</u> Bulharsko <b>Česko</b> Estónsko Litva Lotyšsko Malta <b>Slovensko</b> Španielsko Veľká Británia
	Vysoká miera	<u>Kvázi autonómny model:</u> Belgicko Dánsko Luxembursko Nórsko Severné Macedónsko Švédsko	<u>Posilňujúci sa model:</u> Fínsko Francúzsko Island Litva Nemecko <b>Poľsko</b> Portugalsko Rakúsko Srbsko Švajčiarsko Taliansko

<sup>107</sup> LADNER, A. – KEUFFER, N. – BALDERSHEIM, H. – HLEPAS, N. – SWIANIEWICZ, P. – STEYVERS, K. – NAVARRO, C. 2019. Patterns of Local Autonomy in Europe. London: Palgrave Macmillan.

<sup>108</sup> LADNER, A. – KEUFFER, N. – BALDERSHEIM, H. – HLEPAS, N. – SWIANIEWICZ, P. – STEYVERS, K. – NAVARRO, C. 2019. Patterns of Local Autonomy in Europe. London: Palgrave Macmillan.

Ďalšia mimoriadne zaujímavá typológia je zameraná na **mieru decentralizácie**. Podľa nej patria **Slovensko** spoločne s **Českom** medzi krajiny označované ako **krajiny s prázdnu autonómiou**, pretože z hľadiska legislatívy je postavenie územnej samosprávy v týchto krajinách silné a stabilné, no ich finančná i funkčná autonómia je výrazne limitovaná a to tak orgánmi verejnej moci stojacimi na vyšších úrovniach, ako aj vlastnou nedostatočnou kapacitou.<sup>109</sup> **Maďarsko** aj **Ukrajina** využívajú podľa tejto typológie **subordinovaný model** a **Poľsko** je príkladom takzvaného **posilňujúceho sa modelu** (tabuľka 3).<sup>110</sup> Poslednou z typológií, ktoré uvádzame, je typológia postavená na kombinácii a aktualizácii dvoch starších typológií. Je to **typológia európskych systémov miestnej samosprávy**<sup>111</sup> a zohľadňuje **vzťahy a postavenie orgánov miestnej samosprávy**<sup>112</sup> s **postavením a významnosťou miestnej samosprávy v celom administratívno-politickom systéme príslušnej krajiny**.<sup>113</sup> Táto typológia nezahŕňa **Ukrajinu** a všetky **krajiny V4** sú podľa nej zaradené medzi **východo- a stredoeurópske modely**. Pri zohľadnení kritériá vodcovstva/líderstva však z tejto skupiny vyniká **Česko**, ktoré má na miestnej úrovni **kolektívne vedenie**, zatiaľ čo v **Maďarsku, Poľsku** i na **Slovensku** je využívaný **model silného starostu** (tabuľka 4).<sup>114</sup>

<sup>109</sup> LADNER, A. – KEUFFER, N. – BALDERSHEIM, H. – HLEPAS, N. – SWIANIEWICZ, P. – STEYVERS, K. – NAVARRO, C. 2019. Patterns of Local Autonomy in Europe. London: Palgrave Macmillan.

<sup>110</sup> LADNER, A. – KEUFFER, N. – BALDERSHEIM, H. – HLEPAS, N. – SWIANIEWICZ, P. – STEYVERS, K. – NAVARRO, C. 2019. Patterns of Local Autonomy in Europe. London: Palgrave Macmillan.

<sup>111</sup> HEINELT, H. – MAGNIER, A. – CABRIA, M. – REYNAERT, H. (eds.). 2018. Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor. London: Palgrave Macmillan.

<sup>112</sup> MOURITZEN, P. E. – SVARA, J. 2002. Leadership in the apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

<sup>113</sup> HESSE, J. J. – SHARPE, L. J. 1991. Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations. In: HESSE, J. J. (ed.). Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, s. 603 – 621.

<sup>114</sup> HEINELT, H. – MAGNIER, A. – CABRIA, M. – REYNAERT, H. (eds.). 2018. Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor. London: Palgrave Macmillan.

Tabuľka 4: Typológia európskych systémov miestnej samosprávy<sup>115</sup>

	Kontinentálny európsky napoleonský model	Kontinentálny európsky federálny model	Nordický model	Anglosaský model	Stredo- a východo-európsky model	Juhovýchodný európsky model
<b>Systém silného starostu</b>	Francúzsko Grécko Portugalsko Španielsko Turecko Taliansko	Nemecko Rakúsko		Anglicko Cyprus Izrael	<b>Maďarsko</b> <b>Poľsko</b> <b>Slovensko</b>	Albánsko Chorvátsko Moldavsko Slovinsko
<b>Systém lídra výboru</b>			Dánsko Island Švédsko	Anglicko	Lotyšsko	Srbsko
<b>Kolektívne vedenie</b>	Belgicko	Nemecko Rakúsko Švajčiarsko	Holandsko	Anglicko	<b>Česko</b>	
<b>Rovnovážny systém</b>			Nórsko	Írsko	Litva	

<sup>115</sup> HEINELT, H. – MAGNIER, A. – CABRIA, M. – REYNAERT, H. (eds.). 2018. Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor. London: Palgrave Macmillan.



## 2. SOCIÁLNY DIALÓG NA MIESTNEJ ÚROVNI V EURÓPE S PRIHLIADNUTÍM NA KRAJINY V4 A UKRAJINU

Sociálny dialóg je fenomén, ktorý si bežný občan tradične spája s národnou úrovňou a s realizáciou tripartitných rokovaní. Decentralizačné tendencie však v posledných desaťročiach viedli k tomu, že jednotky miestnej samosprávy začali plniť dôležité administratívne i politické funkcie a v tejto súvislosti sa stali aktérmi aj v takých politických oblastiach, kde dovtedy neboli aktívne, alebo kde nedisponovali relevantnými kompetenciami. V súčasnosti je väčšina samosprávnych jednotiek zodpovedná aj za miestny hospodársky rozvoj. To priamo zakladá nielen zodpovednosť za rozvoj hospodárskych vzťahov na zverenom území, ale tiež vytvára príležitosti na zapájanie ďalších aktérov. A práve spolupráca s nimi prirodzeným spôsobom vedie k sociálnemu dialógu, ktorému sú venované ďalšie časti tejto štúdie.

### 2.1 TERMINOLOGICKÁ POZNÁMKA K VYMEDZENIU NIEKTORÝCH RELEVANTNÝCH POJMOV

Na pochopenie a korektné vnímanie problematiky miestneho sociálneho dialógu v európskom kontexte je potrebné vysvetliť používanie niekoľkých kľúčových **terminologických rozdielov**.<sup>116</sup>

**Miestna samospráva nie je to isté, čo poskytovateľ miestnych verejných služieb alebo miestny verejný podnik.** Miestne verejné služby sú zvyčajne v európskych krajinách integrované a ich poskytovanie má na starosti úrad miestnej samosprávy, ktorý zamestnáva vlastných zamestnancov. Vo viacerých krajinách EÚ však miestne verejné služby poskytujú rôzni špecializovaní poskytovatelia alebo verejné podniky, pričom sú oddelení od miestnej samosprávy a z hľadiska vlastného postavenia môžu mať nielen striktné verejný charakter,

<sup>116</sup> Pri definovaní terminologických rozdielov sa vychádza z nasledujúcej publikácie: WALTHERY, P. 2001. Institutional Representativeness of Local Public Sector Trade Union and Employers' Organisations in the EU. Final Report. Leuven: Université Catholique de Louvain, Institut des Sciences du Travail, 9-11.

ale i čiastočne verejný charakter. Takíto poskytovatelia vykonávajú svoje aktivity zvyčajne v oblasti zdravotníctva, školstva, vzdelávania, dopravy, či nakladania s komunálnym odpadom.<sup>117</sup>

Pojem miestny sa v mnohých krajinách EÚ vzťahuje k samospráve na obecnej úrovni. V praxi sa ale možno stretnúť aj s krajinami, pri ktorých **miestna úroveň zodpovedá subnárodnej úrovni, a teda zahŕňa nielen obecnú úroveň, ale tiež regionálnu úroveň**. Typickým príkladom takéhoto vnímania miestnej úrovne sú takzvané anglosaské krajiny.

**Poskytovanie miestnych verejných služieb sa v európskych krajinách odlišuje z hľadiska miery decentralizácie.** Ak sa pozornosť zameria napríklad na miestne verejné služby v oblasti zdravotníctva, školstva a sociálne služby, potom je zrejmé, že v takzvaných napoleonských krajinách (napríklad Francúzsko, Španielsko či Taliansko) sú tieto služby poskytované relatívne nezávisle od miestnych samospráv. Naopak, v škandinávskych krajinách, Nemecku, ako aj v anglosaských krajinách sú tieto služby poskytované prevažne miestnymi samosprávami. Na dokreslenie variability je vhodné uviesť, že v krajinách Beneluxu, prípadne v Rakúsku sú tieto služby poskytované v zmiešanom modeli, čo znamená, že tieto služby sú poskytované rôznymi poskytovateľmi, alebo zodpovednosť nesú rôzne administratívno-politické úrovne.<sup>118</sup>

**Status zamestnancov pôsobiacich v miestnej samospráve je taktiež variabilný.** Veľká časť týchto zamestnancov má postavenie takzvaných verejných zamestnancov (ide o tradične vnímaných úradníkov, ktorí sa zvyknú označovať aj ako „**biele goliere**“). Títo sa odlišujú od zamestnancov pôsobiacich v odborných pozíciách, ktorí nezriedka majú iné druhy pracovných zmlúv alebo dohôd (ide o rôznych technicko-hospodárskych zamestnancov, ktorí sa označujú aj ako „**modré goliere**“). Pre sociálny dialóg je dôležité to, v akom postavení

<sup>117</sup> WALTHERY, P. 2001. Institutional Representativeness of Local Public Sector Trade Union and Employers' Organisations in the EU. Final Report. Leuven: Universite Catholique de Louvain, Institut des Sciences du Travail, 9-11.

<sup>118</sup> WALTHERY, P. 2001. Institutional Representativeness of Local Public Sector Trade Union and Employers' Organisations in the EU. Final Report. Leuven: Universite Catholique de Louvain, Institut des Sciences du Travail, 9-11.

môžu vystupovať „biele goliere“ a „modré goliere“ v rámci kolektívnych vyjednaní na rôznych úrovniach. V neposlednom rade platí aj to, že v miestnych samosprávach môžu pôsobiť aj zamestnanci, ktorí disponujú **štátnozamestnaneckými pomermi**, a teda nie sú zamestnancami samosprávy *sensu stricto*.<sup>119</sup>

Pokiaľ ide o **záväznosť všeobecných kolektívnych dohôd/zmlúv prijatých na úrovni národných tripartít**, napríklad vo Francúzsku, Nemecku, Portugalsku, Rakúsku, Španielsku, ako aj v krajinách Beneluxu sú zamestnanci miestnych samospráv vyňatí z ich pôsobnosti, ale ich pracovné práva sú dohadované prostredníctvom špecifického kolektívneho vyjednávania, alebo sú upravené špecializovanou legislatívou. Rozdielne je tiež riešená **možnosť unilaterálnej úpravy pracovných podmienok miestnych verejných zamestnancov**. Napríklad v Belgicku alebo Holandsku je takýto postup vylúčený a zákonnou cestou je garantovaná povinnosť dosiahnuť dohodu po konzultáciách s príslušnými odborovými organizáciami. V neposlednom rade **je veľká variabilita typická aj pre úrovne kolektívneho vyjednávania**. V niektorých krajinách prebieha kolektívne vyjednanie výlučne na národnej (celoštátnej) úrovni, v iných krajinách prebieha simultánne na viacerých úrovniach a existujú aj krajiny, kde je kolektívne vyjednanie pomerne decentralizované

## 2.2 SOCIÁLNY DIALÓG, JEHO FORMY A PRINCÍPY

Medzinárodná organizácia práce definuje **sociálny dialóg** ako *súbor aktivít zahŕňajúci vyjednanie, konzultácie a zdieľanie či výmenu informácií medzi zástupcami vlád, vrátane samospráv, zamestnávateľmi a zamestnancami alebo medzi nimi o otázkach spoločného záujmu v oblasti hospodárskej politiky a sociálnej politiky*.<sup>120</sup> Detailnejšia definícia sociálneho dialógu znie nasledovne: *Sociálny dialóg zahŕňa všetky typy vyjednávania, konzultácií alebo jednoduchej výmeny informácií medzi zástupcami vlád/poverených administratívno-politických autorít alebo zamestnávateľov a zástupcami pracovníkov, alebo medzi nimi o*

<sup>119</sup> WALTHERY, P. 2001. Institutional Representativeness of Local Public Sector Trade Union and Employers' Organisations in the EU. Final Report. Leuven: Universite Catholique de Louvain, Institut des Sciences du Travail, 9-11.

<sup>120</sup> International Labour Office. Social Dialogue: Finding a Common Voice. Dostupné na: <<https://www.ilo.org/public/english/dialogue/download/brochure.pdf>> (9. 11. 2019).

otázkach spoločného záujmu týkajúcich sa hospodárskej a sociálnej politiky. Môže existovať ako tripartitný proces (s vládou/poverenou administratívno-politickou autoritou ako oficiálnou stranou dialógu) alebo môže pozostávať z dvojstranných vzťahov iba medzi zástupcami pracovníkov a manažmentom (alebo odborovými zväzmi a združeniami zamestnávateľov) s alebo bez nepriamej účasti vlády/poverenej administratívno-politickej autority. Procesy sociálneho dialógu môžu byť neformálne alebo inštitucionalizované a často sú ich kombináciou. Samotný sociálny dialóg sa môže konať na vnútroštátnej, regionálnej alebo podnikovej úrovni a zároveň môže byť všeobecný alebo sektorovo vymedzený.<sup>121</sup>

Sociálny dialóg je inštitúciou i stratégiou, ktorá umožňuje sociálnym partnerom podieľať sa na rozhodovaní a kontrole od úrovne podniku až po celospoločenskú úroveň. Súčasne predstavuje inštitúciu a špecifickú stratégiu riešenia zamestnanecko-zamestnávateľských vzťahov vrátane prevencie a regulácie ich vzájomných konfliktov.<sup>122</sup> Sociálny dialóg zahŕňa viacero aktivít, no ich tri základné formy sú tieto:

- Najčastejšie vnímanou formou sociálneho dialógu je **vyjednávanie**, respektíve **kolektívne vyjednávanie**. Zapájajú sa doň rôzni aktéri, pričom kolektívne vyjednávanie sa realizuje od podnikovej úrovne, cez odvetvovú, miestnu (zahŕňajúcu obecnú i regionálnu), až po národnú, či dokonca nadnárodnú úroveň.
- **Konzultovanie** je aktivitou prehlbujúcou sociálny dialóg. Jeho podmienkou je aktívne zapájanie sa rôznych zainteresovaných aktérov/strán. Konzultovanie môže byť aj inštitucionalizované, a to prostredníctvom vytvárania rôznych poradných alebo informačných orgánov, ktoré sa vytvárajú ako kolektívne orgány a jednotliví zainteresovaní aktéri v nich majú vlastných zástupcov. Výstupy týchto orgánov môžu byť neformálne, no v praxi sa využívajú aj záväzné formy ich výstupov.
- Základom akéhokoľvek partnerského spolupôsobenia, a teda aj sociálneho dialógu je **zdieľanie informácií**, respektíve **výmena informácií**. Táto forma je determinantom

<sup>121</sup> ILO. 2018. Social dialogue and tripartism. Report VI. International Labour Conference, 107th Session. Geneva: ILO

<sup>122</sup> ČAMBÁLIKOVÁ, M. 2008. Sociálne partnerstvo: inštitúcia, stratégia, vízia. Sládkovičovo: Vysoká škola Visegrádu v Sládkovičove.

rozvoja ďalších foriem, pretože bez zdieľania relevantných informácií nie je možný plnohodnotný dialóg o žiadnej ekonomicky alebo spoločensko-politicky citlivej otázke. Zdieľanie informácií sa pritom týka všetkých procesov sociálneho dialógu a rovnako tak všetkých jeho etáp. Prípadné pochybenie v implementácii tejto formy môže viesť dokonca k znefunkčneniu vyšších foriem sociálneho dialógu.<sup>123</sup>

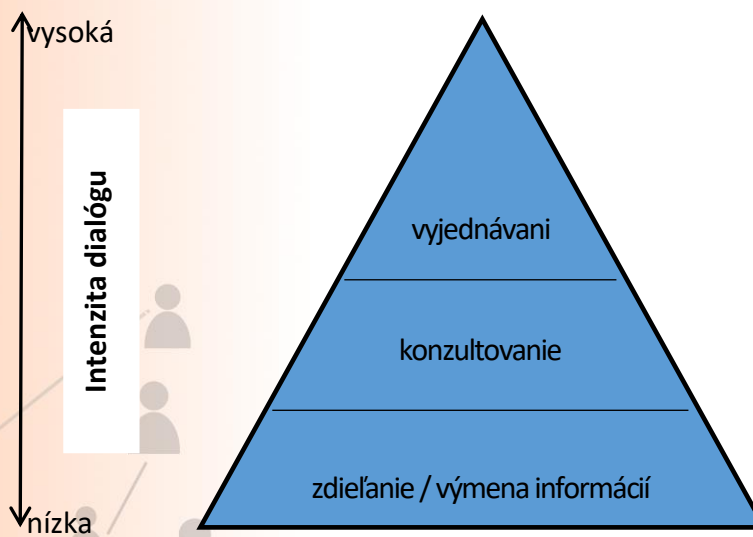
V ideálnom prípade by tieto formy vytvárali akýsi pomyselný sled a využívanie „nižších“ foriem by malo prirodzene viesť k „vyšším“ formám. Prax však prináša to, že „vyššie“ formy zahŕňajú aj „nižšie“ formy a kolektívne vyjednávanie minimalizuje využívanie „nižších“ foriem sociálneho dialógu.<sup>124</sup> Už v štúdiách spracovaných pred viac ako polstoročím sa objavilo konštatovanie, že ak sa podarí v rámci sociálneho dialógu dospieť do štádia kolektívneho vyjednávania, dôjde k dosiahnutiu uspokojenia „priemyselnej demokracie“ a následne nebude požadované využívanie ďalších foriem.<sup>125</sup> Táto téza je mimoriadne dôležitá z hľadiska rozvoja sociálneho dialógu v menej konvenčných prostrediach, kde patrí aj sféra miestnej samosprávy. Na jej základe možno predpokladať, že ak kolektívne vyjednávanie nie je na miestnej úrovni rozvíjané dostatočným spôsobom, prípadne na tejto úrovni nie sú jasne definované jeho rámce, potom tam je priestor na rozvíjanie iných foriem sociálneho dialógu, teda napríklad na zdieľanie informácií a konzultovanie.<sup>126</sup>

<sup>123</sup> ARRIGO, G. – CASALE, G. 2010. A Comparative Overview of Terms and Notions on Employee Participation. Geneva: International Labour Organization. / International Labour Office. Social Dialogue: Finding a Common Voice. Dostupné na: <<https://www.ilo.org/public/english/dialogue/download/brochure.pdf>> (9. 11. 2019).

<sup>124</sup> BORDOGNA, L. 2018. Social Dialogue in the Public Service in Selected Countries of the European Union. Working Paper No. 318. Geneva: International Labour Office, Sectoral Policies Department.

<sup>125</sup> CLEGG, H. A. 1976. Trade Unionism under Collective Bargaining. A Theory Based on Comparisons of Six Countries. Oxford: Basil Blackwell.

<sup>126</sup> BORDOGNA, L. 2018. Social Dialogue in the Public Service in Selected Countries of the European Union. Working Paper No. 318. Geneva: International Labour Office, Sectoral Policies Department.

Obrázok 1: Schematické znázornenie foriem sociálneho dialógu z hľadiska intenzity dialógu<sup>127</sup>


Ďalšou dôležitou skutočnosťou týkajúcou sa vymedzených foriem sociálneho dialógu je to, že zatiaľ čo pravidlá kolektívneho vyjednávania sú v mnohých krajinách stanovené pomerne jasne a záväzne, ostatné formy sociálneho dialógu sa takejto regulačnej pozornosti netešia. Ak zákonodarcovia alebo iné administratívno-politické authority pristúpia v oblasti konzultovania alebo zdieľania informácií k nejakej regulácii, táto je zvyčajne vágnejšia, menej zaväzujúca a miestami siahajúca až po menej formálnych nástrojoch.<sup>128</sup>

Sociálny dialóg pomáha naplňať tri princípy otvoreného spravovania/vládnutia. Prvým z nich je **inkluzívnosť**, pretože podstata sociálneho dialógu spočíva v rešpektovaní potrieb a požiadaviek čo najširšieho okruhu zainteresovaných aktérov a v hľadaní takých riešení identifikovaných problémov, ktoré sú v spoločnom záujme týchto aktérov. Sociálny dialóg bežne prebieha medzi zastupujúcimi aktérmi, ktorí reprezentujú názory a postoje mnohých individuálnych členov (napríklad zamestnancov alebo zamestnávateľov). Je to jeden z mechanizmov, ako zabezpečiť efektívnosť inkluzívnosti, pretože individuálne vyjednávania by boli v praxi u veľkých zamestnávateľov príliš ťažkopádne a na vyšších úrovniach dokonca

<sup>127</sup> INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Social Dialogue: Finding a Common Voice. Dostupné na: <<https://www.ilo.org/public/english/dialogue/download/brochure.pdf>> (9. 11. 2019). Grafické spracovanie: autori.

<sup>128</sup> BORDOGNA, L. 2018. Social Dialogue in the Public Service in Selected Countries of the European Union. Working Paper No. 318. Geneva: International Labour Office, Sectoral Policies Department.

nerealizovateľné. Dôležitým momentom však je to, že z vyjednávania nie sú apriórne vylučované ani názory a postoje tých, ktorí nie sú organizovaní v odboroch alebo rôznych zamestnaneckých či zamestnávateľských združeniach. Samozrejme, najdôležitejší hlas majú kľúčoví zainteresovaní aktéri, no rovnosť v prístupe k sociálnemu dialógu sa týmto nevylučuje. Takáto inkluzívnosť navyše vedie k fenoménu kolektívnej aktivity, ktorá má za následok široko akceptovateľnejšie riešenia, než je to pri individuálnych aktivitách sledujúcich partikulárne záujmy úzkej skupiny jednotlivcov. Druhým napĺňaným princípom je princíp **demokratického vlastníctva**. Jeho podstata spočíva v tom, že zainteresovaní aktéri v rámci sociálneho dialógu zdieľajú informácie, konzultujú svoje plány či programy a vyjednávajú spoločne koordinované postupy. Týmto sa ale zároveň stávajú nielen spolutvorcami príslušných verejných politík, ale tiež ich ideovými „vlastníkmi“ a orgány verejnej moci sa dostávajú do pozície ich partnerov a strážcov dodržiavania dohodnutých postupov. Sociálny dialóg ale vedie aj k napĺňaniu tretieho princípu, ktorým je **zodpovednosť a transparentnosť**. Zainteresovaní aktéri sociálneho dialógu sa totiž svojimi úlohami vzájomne dopĺňajú, pretože je zrejmé, že v sociálnych vzťahoch existuje asymetria a túto je potrebné nejakým spôsobom vyvažovať. Typickým príkladom je plnenie vyjednaných postupov, ktoré je potrebné kontrolovať a implementujúci aktér, teda napríklad vláda alebo samospráva, je povinný v rámci svojej zodpovednosti poskytovať ostatným aktérom primeranú spätnú väzbu. Zodpovednosť sa však týka aj ostatných aktérov sociálneho dialógu, a to napríklad vo vzťahu k dodržiavaniu ich povinností.<sup>129</sup>

Sociálny dialóg môže byť úzko vymedzený alebo širokospektrálny a to v závislosti od tém, ktorým je venovaný. Ak sa aktéri rozvíjajúci sociálny dialóg venujú výlučne otázkam súvisiacim s výkonom práce (napríklad právam zamestnancov, pracovným podmienkam, pracovným modelom, účasti zamestnancov – priama, nepriama, finančná a tak ďalej), potom hovoríme o **úzko vymedzenom sociálnom dialógu**. Tento dialóg má dosah na zamestnanosť i na politiku trhu práce a môže byť **bipartitný** (medzi sociálnymi partnermi) alebo **tripartitný**

<sup>129</sup> HERMANS, M. – HUYSE, H. – VAN ONGEVALLE, J. 2016. Social Dialogue as a Driver and Governance Instrument for Sustainable Development. ILO-ITUC Discussion Note. Leuven: KU Leuven – HIVA Research Institute for Work and Society.

(medzi sociálnymi partnermi a zástupcami štátu alebo inej administratívno-politickej authority, akou je i miestna samospráva). Na opačnom póle stojí **širokospektrálny sociálny dialóg**. Tento zahŕňa aj otázky hospodárskej a sociálnej politiky. Zohľadnením kritéria miery inkluzívnosti môžeme rozlišovať medzi uzavretým sociálnym dialógom a otvoreným sociálnym dialógom. **Uzavretý sociálny dialóg** sa rozvíja výlučne medzi zástupcami aktérov, ktorí majú povahu členských organizácií, pričom ich nečlenovia sú zo sociálneho dialógu vylúčení. Naproti tomu **otvorený sociálny dialóg** je rozvíjaní nielen medzi zástupcami členských organizácií, ale vstup doň majú umožnení aj ďalší zainteresovaní aktéri vrátane neformálnych aktérov.<sup>130</sup> Miestne samosprávy sú práve tie administratívno-politické authority, ktoré dokážu realizovať otvorený a širokospektrálny sociálny dialóg. Závisí to však od ich kapacít a miestnych podmienok.

Do sociálneho dialógu na rôznych administratívno-politických úrovniach môžu vstupovať predovšetkým zástupcovia:

- centrálnej vlády,
- poverených orgánov štátnej správy,
- obecných a regionálnych samospráv,
- podnikov/organizácií súkromného alebo verejného sektora,
- odborových združení/zväzov zamestnancov súkromného alebo verejného sektora,
- odborných/vzdelávacích/výskumných inštitúcií,
- profesionálnych združení a komôr,
- občianskych združení a iných mimovládnych organizácií pôsobiach v prospech komúnit,
- agentúr miestneho i regionálneho rozvoja,
- politických strán.

Niektoré krajiny pristúpili k tomu, že v sociálnom dialógu na národnej úrovni požadujú zapojenie špecifickej skupiny aktérov, ktorí dopĺňajú tradičných aktérov sociálneho dialógu

<sup>130</sup> CASEY, B. – GOLD, M. 2000. Social Partnership and Economic Performance: the Case of Europe. Cheltenham: Edward Elgar.



(zamestnancov, zamestnávateľov a štát).<sup>131</sup> Napríklad v Belgicku, Rakúsku a Španielsku sa osobitne požaduje účasť farmárov v národnom sociálnom dialógu, čím sa reflektuje význam poľnohospodárstva pre národnú ekonomiku týchto krajín. V Belgicku a Holandsku sa požaduje tiež účasť zástupcov malých a stredných podnikateľov a remeselníkov. Sociálny dialóg rozvíjaný v Dánsku a Španielsku požaduje účasť spotrebiteľských organizácií a v Dánsku a Portugalsku sa požaduje aj účasť družstevných únií.<sup>132</sup>

Z medzinárodných diskusií odborníkov na sociálny dialóg vyplýva niekoľko záverov, ktoré by si aktéri sociálneho dialógu (teda najmä vlády a sociálni partneri) mali osvojiť:

- **Sociálny dialóg nenahrádza, ale dopĺňa klasickú parlamentnú demokraciu:** Sociálny dialóg vytvára pre rôzne skupiny v spoločnosti priestor podieľať sa na formulovaní relevantných právnych predpisov, ako aj na rozhodovacích procesoch v hospodárskych a sociálnych politikách, čím posilňuje tradičné mechanizmy v politike.
- **Neexistuje univerzálny model sociálneho dialógu:** Sociálny dialóg je flexibilný a prispôsobuje sa rôznym situáciám i prostrediam. Dôležitý nie je jeho model, ale jeho skutočné účinky, respektíve dopady na sociálny a hospodársky život.
- **Sociálny dialóg nie je v rozpore s trhovou ekonomikou:** Sociálny dialóg pomáha predchádzať a riešiť nepotrebné a škodlivé spory tým, že prispieva k dosahovaniu akceptovateľných kompromisov medzi hospodárskymi a sociálnymi požiadavkami, čím vlastne zlepšuje podnikateľské aj investičné prostredie.
- **Sociálny dialóg nie je iba rámec krízového manažmentu:** Mnohé vlády sa obracajú na sociálnych partnerov predovšetkým v obdobiach hospodárskych kríz, keď potrebujú podporu pri prijímaní nepopulárnych opatrení. Sociálny dialóg však musí byť založený na dôvere budovanej dlhoročnou a nepretržitou spoluprácou, a preto by nemal byť otváraný, respektíve využívaný len v prípade nepriaznivých hospodárskych podmienok.

<sup>131</sup> ISHIKAWA, J. 2003. Key Features of National Social Dialogue: A Social Dialogue Resource Book. Geneva: International Labour Organization.

<sup>132</sup> GOVERNMENT SOCIAL RESPONSIBILITY PROJECT. 2012. Methodological Tool: Social Dialogue-Consultation Framework for Promoting Quality and Social Responsibility in Regional/Local Government. Project outputs from the South-East Transnational EU Programme. Dostupné na: <<http://www.southeast-europe.net/document.cmt?id=504>> (30. 9. 2019).

- **Sociálny dialóg je nástrojom na diskutovanie o rôznych hospodárskych a sociálnych problémoch a nejde o uzavretý proces, ale o kontinuálnu aktivitu:** EÚ považuje sociálny dialóg za hnací motor, ktorý stojí za úspešnými hospodárskymi a sociálnymi reformami a zároveň podporuje inovácie, ako napríklad kontinuálne zvyšovanie zručností a kvalifikácie zamestnancov, modernizáciu organizácie práce, zvyšovanie rovnosti príležitostí či zavádzanie politík aktívneho starnutia.<sup>133</sup>

## 2.3 VÝVOJ INŠTITUCIONÁLNEHO A REGULAČNÉHO RÁMCA EURÓPSKEHO SOCIÁLNEHO DIALÓGU

**Európsky sociálny dialóg** je považovaný za základný prvok európskeho sociálneho modelu. Umožňuje sociálnym partnerom (zástupcom zamestnávateľov a zamestnancov), aby aktívne prispievali k formovaniu európskej sociálnej politiky a politiky zamestnanosti, a to aj prostredníctvom dohôd.<sup>134</sup> Svojím obsahom navyše predstavuje potvrdenie demokratických procesov a princípov, prispieva k zlepšeniu politických rozhodnutí a uľahčuje implementáciu dotknutých hospodárskych a sociálnych politík.<sup>135</sup> Európsky sociálny dialóg má veľmi dlhú históriu a spája sa s vytvorením Európskych spoločenstiev a neskôr s ich transformáciou do štruktúr EÚ:

- Už **Rímska zmluva** ratifikovaná v roku 1957 obsahovala zmienky o potrebe rozvoja sociálneho dialógu. Podľa jej ustanovení mala Komisia za úlohu podporovať kooperáciu medzi členskými krajinami aj v oblasti kolektívneho vyjednávania medzi pracovníkmi a zamestnávateľmi, respektíve ich zástupcami.

<sup>133</sup> GOVERNMENT SOCIAL RESPONSIBILITY PROJECT. 2012. Methodological Tool: Social Dialogue-Consultation Framework for Promoting Quality and Social Responsibility in Regional/Local Government. Project outputs from the South-East Transnational EU Programme. Dostupné na: <<http://www.southeast-europe.net/document.cmt?id=504>> (30. 9. 2019).

<sup>134</sup> EURÓPSKY PARLAMENT. Informačné listy o Európskej únii: Sociálny dialóg. Dostupné na: <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/sk/sheet/58/socialny-dialog>> (30. 9. 2019).

<sup>135</sup> GOVERNMENT SOCIAL RESPONSIBILITY PROJECT. 2012. Methodological Tool: Social Dialogue-Consultation Framework for Promoting Quality and Social Responsibility in Regional/Local Government. Project outputs from the South-East Transnational EU Programme. Dostupné na: <<http://www.southeast-europe.net/document.cmt?id=504>> (30. 9. 2019).

- Už od začiatku 70. rokov 20. storočia začal pôsobiť **Stály výbor pre zamestnanosť**, ktorý sa krátko po svojom zriadení stal dôležitým fórom pre rozvoj tripartitného sociálneho dialógu na európskej úrovni.
- Komisia vedená Jacquesom Delorsom v roku 1985 iniciovala celoeurópsky sociálny dialóg, ktorého cieľom bolo zapojenie **Európskej konfederácie odborových zväzov, Únie európskych priemyselných a zamestnávateľských konfederácií a Ústredia európskych štátnych podnikov**. Výsledkom bol súbor vyhlásení, ktoré sa týkali napríklad problematiky zamestnanosti či vzdelávania a odbornej prípravy zamestnancov.
- Výrazne konkrétne výzvy k rozvoju sociálneho dialógu možno nájsť následne v **Jednotnom európskom pakte**, ktorý bol schválený o rok neskôr. Európske spoločenstvá sa prihlásili k medzinárodnému rozvoju sociálneho dialógu (k sociálnemu dialógu na úrovni Spoločenstiev), ktorý takto viditeľne presiahol národnú úroveň členských krajín a začal vytvárať priestor na výmenu a využívanie skúseností, no tiež na prihlásenie sa k spoločným hodnotám. Zároveň bol vytvorený riadiaci výbor, ktorý sa už v roku 1992 transformoval na **Výbor pre sociálny dialóg** a tento bol považovaný za hlavné fórum sociálneho dialógu na európskej úrovni.
- Európska konfederácia odborových zväzov, Únia európskych priemyselných a zamestnávateľských konfederácií a Ústredie európskych štátnych podnikov dospeli v roku 1991 k dohode o zavedení povinných konzultácií so sociálnymi partnermi v otázkach prípravy právnych predpisov týkajúcich sa sociálnych záležitostí. Táto požiadavka bola včlenená do **Maastrichtského protokolu o sociálnej politike**, ktorý s výnimkou Veľkej Británie ratifikovali všetky krajiny Európskych spoločenstiev v roku 1992. Vďaka tomu mohli sociálni partneri v členských krajinách kolektívnymi dohodami vykonávať nadnárodné smernice.
- Jednotný rámec pre sociálny dialóg v priestore EÚ bol však vytvorený až prostredníctvom **Amsterdamskej zmluvy** z roku 1997, ktorej súčasťou bola aj dohoda o sociálnej politike. V druhej polovici 90. rokov 20. storočia boli prijaté rámcové dohody o rodičovskej

dovolenke, o práci na čiastočný úväzok aj o práci na dobu určitú a na zabezpečenie ich implementácie vydala Rada EÚ potrebné smernice.

- Európska komisia v máji 1998 svojím rozhodnutím podporila rozvoj **medziodvetvového sociálneho dialógu**.
- Stály výbor pre zamestnanosť bol v roku 2003 nahradený **tripartitným sociálnym samitom pre rast a zamestnanosť**. Zasadá vždy pred samitom Európskej rady a jeho cieľom je facilitácia predbežných konzultácií na najvyššej úrovni v oblasti európskeho sociálneho dialógu.
- V niektorých hospodárskych odvetviach boli na prelome 20. a 21. storočia prijaté viaceré dôležité **odvetvové dohody**, napríklad dohoda o organizácii pracovného času námorníkov, dohoda o organizácii pracovného času mobilných pracovníkov v civilnom letectve a dohoda o niektorých aspektoch pracovných podmienok mobilných pracovníkov, ktorí vykonávajú interoperabilné cezhraničné služby v železničnom sektore. Okrem toho boli schválené tiež viaceré dohody, ktoré nemali charakter odvetvových dohôd, napríklad dohoda o práci na diaľku, dohoda o pracovnom strese, dohoda o obťažovaní a násilí na pracovisku či dohoda o inkluzívnych trhoch práce.
- **Prvou medziodvetvovou dohodou** sa stala dohoda o ochrane zdravia pracovníkov pri práci prostredníctvom správnej manipulácie a správneho používania kryštalického kremeňa a produktov, ktoré ho obsahujú. K jej podpisu došlo v prvej polovici roka 2006.
- K vyzdvihnutiu dôležitosti sociálneho dialógu a postavenia sociálnych partnerov došlo prostredníctvom **Lisabonskej zmluvy** v roku 2009. Jej ustanovenia posilňovali variabilitu sociálnych partnerov a smerovali k uľahčovaniu rozvíjania sociálneho dialógu.
- Ďalšie odvetvové dohody boli schválené v období rokov 2010 – 2014. Išlo o dohodu o ochrane zdravotníckych pracovníkov pred poraneniami a infekciami spôsobenými ostrými predmetmi a dohodu o niektorých aspektoch organizácie pracovného času vo vnútrozemskej vodnej doprave.
- V polovici roka 2016 podpísali sociálni partneri, Európska komisia a predsedníctvo Rady EÚ dohodu, ktorou potvrdili významnosť sociálneho dialógu pri tvorbe politik EÚ.

Predseda Komisie označil túto dohodu za „nový začiatok sociálneho dialógu“. Jeho súčasťou sa stalo aj vyhlásenie **Európskeho piliera sociálnych práv**, ku ktorému došlo koncom roku 2017 zo strany Európskeho parlamentu, Európskej komisie a Rady EÚ. Pilier zakotvoval rešpekt voči autonómii sociálnych partnerov, garantoval právo na kolektívnu akciu i práva na zapájanie sa do tvorby sociálnej politiky a politiky zamestnanosti.

- V posledných rokoch došlo okrem schválenia ďalších odvetvových dohôd (dohoda v odvetví morského rybolovu a dohoda medzi sociálnymi partnermi v odvetví námornej dopravy) tiež k schváleniu dohody o aktívnom starnutí a medzigeneračnom prístupe.<sup>136</sup>

## 2.4 INŠTITUCIONÁLNE UKOTVENIE SOCIÁLNEHO DIALÓGU V EÚ

Sociálny dialóg sa v krajinách EÚ uskutočňuje rôznymi spôsobmi. Môže sa vzťahovať na informácie poskytované sociálnym partnerom, konzultácie a vyjadrenia názorov iných, bipartitné, tripartitné alebo viacstranné rokovania, spoločné dohody alebo spoločné rozhodnutia. Okrem toho je potrebné vziať do úvahy, že sociálny dialóg sa vedie nielen ako dialóg na úrovni jednotlivých podnikov alebo na úrovni štátu, ale svoju rolu hrá aj sociálny dialóg rozvíjaný na úrovni regiónov, výrobných odvetví a v neposlednom rade tiež európsky sociálny dialóg, ktorý má charakter medzinárodného sociálneho dialógu.<sup>137</sup>

V jednotlivých európskych krajinách nadobudol sociálny dialóg predovšetkým tieto základné formy:

- **jednoduché konzultácie na národnej úrovni** – konzultácie s každou odborovou sférou pred prijatím hospodárskych a sociálnych opatrení, ktoré sa týkajú záujmov dotknutej odborovej sféry,

<sup>136</sup> EURÓPSKY PARLAMENT. Informačné listy o Európskej únii: Sociálny dialóg. Dostupné na: <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/sk/sheet/58/socialny-dialog>>(30. 9. 2019). / TRUBECK, D. – MOSHER, J. 2001. New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model. Jean Monnet Working Paper, No 6/01.

<sup>137</sup> SPYROPOULOS, G. 1998. Social Dialogue in EU. Review of Labour Law, roč. 57, č. 1. / SPYROPOULOS, G. 1998. Labour Relations: Developments in Greece, in Europe and in the International Field. Athens: Sakkoulas.

- **dvojstranné rokovania medzi odborármi a zamestnávateľmi** – tieto sa realizujú na národnej, sektorovej, profesionálnej, regionálnej, obecnej alebo prevádzkovej úrovni (ide o najčastejšiu formu sociálneho dialógu a vyjednávania v Európe),
- **trojstranné rokovania medzi zástupcami sociálnych partnerov a štátom** – využíva sa na dosiahnutie konsenzu alebo kompromisu, ktorý odzrkadľuje dohodu širšieho spektra aktérov a ktorý vedie k uzatváraniu celoplošných vnútroštátnych sociálnych dohôd.<sup>138</sup>

Rozdiel medzi tromi uvedenými formami sociálneho dialógu je viditeľný v miere záväznosti. V prvom prípade účasť sociálnych partnerov nadobúda konzultačný charakter, v druhom vedie k zmluvám alebo dohodám regulačnej povahy a posledný prípad smeruje k vytváraniu záväzkov politického charakteru prostredníctvom sociálneho konsenzu či kompromisu.<sup>139</sup>

Pokiaľ ide o EÚ, už v prvej polovici 90. rokov minulého storočia získal Výbor pre sociálny dialóg právo na obligatórne konzultácie a právo na presadenie spoločných dohôd, a to až na úrovni legislatívy EÚ. Okrem toho začal plniť konzultačnú rolu vo vzťahu k vybraným makroekonomickým otázkam (napríklad k otázkam zamestnanosti).<sup>140</sup> V nadväznosti na ustanovenie tejto inštitúcie a so snahou o rozvoj medziodvetvového sociálneho dialógu sa v roku 1998 rozhodla Európska komisia zriadiť **výbory pre sektorový/odvetvový sociálny dialóg**. Úlohou týchto výborov sa mala stať podpora dialógu medzi sociálnymi partnermi v určených odvetviach, a to na európskej úrovni. V príslušnom rozhodnutí Komisie sa určili pravidlá na ich zriadenie, ktoré mali rešpektovať princípy reprezentatívnosti a iniciatívnosti, pretože sa očakávalo, že výbory budú iniciatívnymi orgánmi podporujúcimi sociálny dialóg medzi relevantnými zainteresovanými stranami. Výbory odvetvového sociálneho dialógu sú

<sup>138</sup> ROBOLIS, S. – KOLLIAS, G. 1998. In: GOVERNMENT SOCIAL RESPONSIBILITY PROJECT. 2012. Methodological Tool: Social Dialogue-Consultation Framework for Promoting Quality and Social Responsibility in Regional/Local Government. Poject outputs from the South-East Transnational EU Programme. Dostupné na: <<http://www.southeast-europe.net/document.cmt?id=504>> (30. 9. 2019).

<sup>139</sup> YIANNAKOUREU. 1997. In: GOVERNMENT SOCIAL RESPONSIBILITY PROJECT. 2012. Methodological Tool: Social Dialogue-Consultation Framework for Promoting Quality and Social Responsibility in Regional/Local Government. Poject outputs from the South-East Transnational EU Programme. Dostupné na: <<http://www.southeast-europe.net/document.cmt?id=504>> (30. 9. 2019).

<sup>140</sup> TKÁČ, V. 2007. Európsky sociálny model – vízia a realita. Dostupné na: <<https://www.epi.sk/odborny-clanok/Europsky-socialny-model-vizia-a-realita.htm>> (30. 9. 2019).

však zriaďované tak, aby rešpektovali autonómiu sociálnych partnerov. Organizácie sociálnych partnerov preto musia Európskej komisii spoločne predkladať žiadosti o účasť v sociálnom dialógu na európskej úrovni. Zároveň platí, že organizácie zastupujúce zamestnávateľov a zamestnancov musia pri predkladaní tejto žiadosti spĺňať niekoľko kritérií:

- týkajú sa konkrétnych sektorov, odvetví alebo kategórií a sú organizované na európskej úrovni,
- pozostávajú z organizácií, ktoré sú samy osebe neoddeliteľnou a uznávanou súčasťou štruktúr sociálnych partnerstiev v členských krajinách EÚ, zastupujú niekoľko krajín EÚ a sú kapacitne pripravené rokovať o dohodách,
- majú primerané interné štruktúry na zabezpečenie ich efektívnej účasti na práci výborov.<sup>141</sup>

Každý z týchto výborov pozostáva z rovnakého počtu zástupcov zamestnancov a zamestnávateľov, má svoj vlastný rokovací poriadok a minimálne raz ročne organizuje vlastné plenárne zasadnutie. Celkovo na európskej úrovni pôsobí 23 takýchto výborov pre sektorový/odvetvový sociálny dialóg. Z pohľadu tejto štúdie je dôležité upozorniť na to, že jedným z uznaných sektorov je aj sektor obecnej a regionálnej samosprávy a v tomto kontexte bol v roku 2004 zriadený **Výbor pre európsky sektorový sociálny dialóg pre mieste a regionálne samosprávy**.

## 2.5 ROZVOJ A AKTIVITY SOCIÁLNEHO DIALÓGU V SEKTORE OBECNEJ A REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY

Ako už bolo spomenuté, na európskej úrovni začal **sociálny dialóg v sektore obecnej a regionálnej samosprávy** plniť dôležitú rolu až od roku 2004, keď došlo aj k zriadeniu **Výboru pre európsky sektorový sociálny dialóg pre miestne a regionálne samosprávy (SSDC LRG)**. Tento výbor sa od svojho vzniku venuje niekoľkým kľúčovým oblastiam. Patrí tu najmä vplyv hospodárskych kríz, usmerňovanie migrácie a riešenia jej následkov, vykonávanie

<sup>141</sup> EUROPEAN COMMISSION. Sectoral Social Dialogue. Dostupné na:  
<<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=en>> (30. 9. 2019).

spoločného rámca pre reštrukturalizáciu týkajúcu sa obecnej i regionálnej správy, výkon práva na informácie a konzultácie, ochrana zdravia a bezpečnosti pri práci, násilie v rodinách a rodová rovnosť. SSDC LRG bol zriadený ako spoločná iniciatíva **Európskej federácie odborových organizácií pôsobiacej v oblasti verejných služieb (EPSU)** a **Rady európskych obcí a regiónov (CEMR)**. Každá z týchto organizácií má vo výbore 15 zástupcov a títo sa pravidelne stretávajú dvakrát ročne, aby prerokovali spoločné záležitosti. Z odvetvového hľadiska sa sociálny dialóg v sektore obecnej a regionálnej samosprávy týka poskytovania miestnych verejných služieb a patria tu úradníci pôsobiaci v miestnych úradoch, miestni hasiči, miestni policajti a podobne. Celkovo v krajinách EÚ ide približne o 17 miliónov osôb, ktoré sú združené v asi 150 000 miestnych orgánoch, teda v orgánoch lokálnej i regionálnej samosprávy. Sociálny dialóg je primárne venovaný ovplyvňovaniu právnych predpisov a verejných politík v oblasti zamestnanosti, odbornej prípravy, sociálnej ochrany, pracovného práva a ochrany zdravia i bezpečnosti pri výkone práce. Jeho súčasťou je tiež multilaterálna výmena informácií a poskytovanie s tým súvisiacich konzultácií.<sup>142</sup>

Najdôležitejšími výzvami, ktoré sú riešené v rámci sociálneho dialógu s miestnou samosprávou, sú tieto oblasti:

- podpora a rozvoj sociálneho dialógu medzi zamestnávateľskými a odborovými organizáciami v miestnej samospráve,
- výmena informácií o otázkach trhu práce a výmena príkladov dobrej praxe,
- monitorovanie technologického vývoja (napríklad digitalizácie) a jeho vplyv na postavenie a úlohy pracovnej sily i zamestnávateľov,
- nábor primerane vzdelaných mladých zamestnancov a udržanie starších a skúsenejších zamestnancov v oblasti poskytovania miestnych verejných služieb,
- celoživotné vzdelávanie miestnych verejných a/alebo štátnych zamestnancov (v závislosti od postavenia takýchto zamestnancov v príslušnom systéme verejnej správy),

<sup>142</sup> EUROPEAN COMMISSION. Employment, Social Affairs & Inclusion: Sectoral Social Dialogue - Local and Regional Governments. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=en&intPagId=1843> (9. 11. 2019).



- ostatné globálne výzvy, napríklad zmena podnebia, energetická transformácia či migrácia a ich vplyvy na obce, mestá a regióny, ich obyvateľov, ako aj na orgány samosprávy.<sup>143</sup>

**Rada európskych obcí a regiónov (CEMR)** je zamestnávateľskou organizáciou, ktorá pôsobí ako strešná organizácia národných združení zastupujúcich obecnú a regionálnu samosprávu v 41 európskych krajinách. Keďže miestna samospráva v Európe poskytuje veľký objem služieb a samospráva ako zamestnávateľia prirodzene majú veľa spoločných záujmov, neprekvapuje, že zároveň čelia i spoločným výzvam. Tieto sa týkajú takých oblastí, ako je vymedzenie pracovného času, zabezpečovanie vhodných pracovných podmienok, rovnaký prístup či nový model zamestnanosti. V tomto zmysle je rozvíjaný sociálny dialóg nevyhnutným nástrojom, ktorý slúži nielen zamestnancom, ale aj zamestnávateľom. CEMR však ako reprezentatívna organizácia zástupcov obecnej a regionálnej samosprávy vyvíja snahy smerujúce tiež k ovplyvňovaniu návrhov týkajúcich sa zamestnanosti na celoeurópskej úrovni a zároveň prispieva k rozvíjaniu sociálneho dialógu v členských krajinách EÚ.<sup>144</sup>

**Európska federácia odborových organizácií pôsobiacich v oblasti verejných služieb (EPSU)** je zamestnaneckou organizáciou a platí, že z hľadiska členskej základne predstavuje najpočetnejšiu federáciu Európskej konfederácie odborových zväzov (ETUC). Jej členská základňa zahŕňa 8 miliónov zamestnancov v oblasti verejných služieb, ktorí sú združení vo viac než 250 odborových zväzoch. V jej štruktúrach sú organizovaní zamestnanci z mnohých odvetví (napríklad z odvetví energetiky, vodného hospodárstva, nakladania so zbernými surovinami, zdravotníctva, sociálnych služieb, verejnej správy), a to vo všetkých krajinách EÚ vrátane krajín susediacich s EÚ na jej východnej hranici. EPSU je tiež uznanou regionálnou organizáciou Medzinárodnej federácie zamestnancov pôsobiacich v oblasti verejných služieb (PSI) a Európskej konfederácie odborových zväzov (ETUC).<sup>145</sup>

<sup>143</sup> EUROPEAN COMMISSION. Employment, Social Affairs & Inclusion: Sectoral Social Dialogue - Local and Regional Governments. Dostupné na:

<<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=en&intPagId=1843>> (9. 11. 2019).

<sup>144</sup> CEMR. Introducing CEMR. Dostupné na: <<https://www.ccre.org/en/article/introducing-cemr>> (30. 9. 2019).

<sup>145</sup> EPSU. About Us. Dostupné na: <<https://www.epsu.org/about-us?mefibs-form-autocomplete-search-api-views-fulltext=&mefibs-form-autocomplete-mefibs-block-id=autocomplete>> (30. 9. 2019).

Ak sa pozrieme na posledné desaťročie, môžeme nájsť niekoľko príkladov **úspešnej spolupráce CEMR a EPSU**, ktoré vyústili do reálnych výstupov s dôležitými účinkami na prax v oblasti obecnej a regionálnej spolupráce. Ako príklad možno uviesť aspoň tieto kooperatívne iniciatívy:

- projekt Lokalizácia európskeho semestra (2018),
- spracovanie Príručky pre akčné plány rodovej rovnosti (2017),
- implementácia Rámca pre dobré pracovné podmienky (2016),
- spracovanie Príručky pre migráciu a antidiskrimináciu v obecnej a regionálnej samospráve (2016),
- spracovanie Príručky pre migráciu a posilnenie migrácie i antidiskriminácie v miestnej samospráve (2014),
- projekt Obecné a regionálne samosprávy: podpora rámca európskych aktivít pre zamestnanosť mladých ľudí (2014),
- vypracovanie stanoviska k potrebe a podstate Strategického rámca EÚ pre bezpečnosť a zdravie pri práci (2013),
- spracovanie spoločného listu pre člena Európskeho Parlamentu M. Tarabella na preskúmanie Smernice o verejnom obstarávaní (2012),
- spracovanie stanoviska k Zelenej knihe Európskej komisie COM (2012): 7 (2012),
- spracovanie stanoviska pod názvom Obecní a regionálni zamestnávateľia a odbory sú hlboko znepokojení dôsledkami krízy (2011),
- spracovanie stanoviska k Príručke Európskej komisie o sociálne zodpovednom zelenom obstarávaní (2011),
- spracovanie Multisektorovej príručky zaoberajúcej sa násilím tretích strán a obťažovaním v práci (2010).<sup>146</sup>

<sup>146</sup> EUROPEAN COMMISSION. Employment, Social Affairs & Inclusion: Sectoral Social Dialogue - Local and Regional Governments. Dostupné na: <<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=en&intPagId=1843>> (9. 11. 2019).

Pravdaže, CEMR a EPSU nevyvíjajú výlučne bilaterálnu spoluprácu, ale zapájajú sa aj to multilaterálnej spolupráce. Napríklad pri spracovaní príručky venovanej násiliu tretích strán a obťažovaniu v práci sa CEMR a EPSU zúčastňovali rozsiahlejšej iniciatívy a okrem nich sa na jej spracovaní podieľali aj ďalší medzinárodní aktéri. Táto príručka obsahuje súbor opatrení/nástrojov, ktorými sa má predchádzať násiliu a obťažovaniu páchaného tretími stranami. Príručka pritom najmä usmerňuje zamestnávateľov tak, aby ich aktivity smerovali k vytvoreniu jasného rámca pravidiel zameraných na predchádzanie násiliu tretích strán v rámci existujúcich i budúcich pracovnoprávných vzťahov:

- distribuovanie jasných a zrozumiteľných informácií, ktoré sa týkajú napríklad definovania násilia zo strany tretích strán alebo spôsobov upozornenia tretích strán, že obťažovanie a násilie páchané na zamestnancoch nebude tolerované,
- vnútorná politika založená na zhodnotení rizík obsahuje tiež vymedzenie rôznych povolaní, pracovných miest a pracovných postupov zamestnancov, ktoré môžu byť objektom násilia páchaného tretími stranami,
- ponuka vhodného školenia pre riadiacich i výkonných zamestnancov, ktoré by malo byť zamerané na techniky vyhýbania sa konfliktným situáciám a prípadne ich riadenie,
- vnútorná politika o jednoznačnej podpore poskytovanej vlastným zamestnancom,
- zavedenie účinných postupov na monitorovanie a vyšetrovanie obvinení z obťažovania alebo násilia páchaného tretími stranami.<sup>147</sup>

**Spoločný pracovný program CEMR a EPSU** sa v období rokov 2018 – 2019 zamerával na oblasti, ako sú riadenie hospodárskych záležitostí, vhodné pracovné podmienky pri výkone práce, rodovú rovnosť, lokalizáciu európskeho semestra a tak ďalej. Pokiaľ ide o spoločný pracovný program CEMR a EPSU na najbližšie trojročné obdobie (2020 – 2022) zahŕňa predovšetkým tieto aktivity a iniciatívy:

<sup>147</sup> Pracovný program CEMR a EPSU prijatý na plenárnom zasadnutí Výboru pre sektorový sociálny dialóg v miestnej a regionálnej samospráve.  
Dostupné na: <<https://extranet.cemr.eu/extranet/themes/view/18?dossier=479#library>> (28. 11. 2019).

1. prioritné témy sú:

- digitalizácia (napríklad spoločná iniciatíva s Európskou komisiou o využívaní takzvaných veľkých dát a umelej inteligencie, dopad využívania veľkých dát a umelej inteligencie na obecné a regionálne samosprávy, spoločná iniciatíva s Európskou komisiou k spracovávaniu osobných údajov v rámci zamestnávania),
- Európsky pilier sociálnych práv a jeho výstupy (napríklad spoločná iniciatíva s Európskou komisiou o rovnováhe pracovného a osobného života s cieľom vypracovania spoločnej príručky, sledovanie implementácie smernice o zosúladení pracovného a súkromného života),
- neštandardné formy zamestnávania (napríklad na sledovanie plnenia smernice o vhodných pracovných podmienkach);

2. ďalšími témami sú:

- budúcnosť obecných a regionálnych samospráv a ich hospodárske riadenie v rámci európskeho semestra (ide najmä o participáciu samospráv v cykle európskeho semestra, a to predovšetkým v krajinách so špeciálnym odporúčaním v sociálnej oblasti a oblasti zamestnanosti),
- rozdiely v odmeňovaní mužov a žien (v rámci tejto aktivity pôjde hlavne o sledovanie implementácie príručky týkajúcej sa rodovej rovnosti a príprava spoločného stanoviska k rozdielom v odmeňovaní mužov a žien);

3. ďalšie aktivity smerujúce k posilňovaniu kapacít, kde spadá realizácia spoločného projektu „Európsky dialóg, európske riešenia“ (ide o reflexiu a zhodnotenie 15-ročného rozvíjania sociálneho dialógu realizovaného sociálnymi partnermi od roku 2004), príprava semináru o antidiskriminácii a podobne.<sup>148</sup>

CEMR a EPSU sa budú určite venovať aj ďalším témam. V tomto kontexte môžeme spomenúť napríklad oblasť ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci a podporu vytvárania bezpečného a zdravého pracovného prostredia. EÚ totiž citlivo vníma dôležitú rolu, ktorú plnia sociálni

<sup>148</sup> Európsky sociálny dialóg: Multisektorálne smernice zaoberajúce sa násilím tretích strán a obťažovaním v práci. Dostupné na:  
<<https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Slovak.pdf>>(30. 9. 2019).

partneri pri tvorbe verejných politík v týchto oblastiach. Odzrkadľuje to aj znenie Strategického rámca EÚ v oblasti ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci na obdobie rokov 2014 – 2020. Obsah tohto dokumentu definuje viaceré výzvy, ktorým je potrebné venovať primeranú pozornosť aj zo strany obecných a regionálnych samospráv:

- zlepšenie výkonu príslušných právnych predpisov v členských krajinách EÚ, najmä prostredníctvom posilňovania kapacít mikropodnikov a malých podnikov (do tejto kategórie patria napríklad aj mnohé orgány miestnej samosprávy) pri zavádzaní účinných a efektívnych opatrení na predchádzanie rizikám,
- zlepšenie prevencie chorôb súvisiacich so zamestnaním prostredníctvom boja proti existujúcim, novým a vznikajúcim rizikám (vrátane rôznych civilizačných rizík, ako sú muskuloskeletálne poruchy, špecifické druhy rakoviny a podobne),
- zvládnutie demografickej zmeny a starnutia obyvateľstva, ktoré sa týka aj veľkého počtu verejných a/alebo štátnych zamestnancov pôsobiacich na miestnej úrovni.<sup>149</sup>

Samozrejme, európsky rozmer sociálneho dialógu priamo predpokladá jeho rozvoj nielen na nadnárodnej či národnej úrovni, ale tiež na regionálnej a obecnej úrovni. V tejto súvislosti platí, že v západnej Európe sú pomerne bežné rôzne regionálne rady venujúce sa sociálnemu dialógu (napríklad v Dánsku pôsobia na úrovni regiónov, vo Švajčiarsku na úrovni kantonov a podobne). Okrem nich možno nájsť aj príklady miestnych (teda najmä mestských) rád. Napríklad na predmestí Paríža, ktoré nesie označenie Issy-les-Moulineaux, bola v roku 1989 vytvorená miestna Hospodárska a sociálna rada. I keď pôvodne išlo o poľnohospodársku oblasť, v dôsledku priemyselného a urbanistického rozvoja Paríža došlo k tomu, že na tomto území sa začal rozvíjať priemysel (najmä odvetvia ťažkého priemyslu a tabakový priemysel). Veľkou výzvou bola transformácia tohto predmestia na súčasné potreby, čo sa aj vďaka spomínanej rade podarilo. Táto zohrala mimoriadne dôležitú rolu predovšetkým pri strategickom rozhodovaní o ďalšom smerovaní a o prijatí konkrétnych nástrojov

<sup>149</sup> EURÓPSKA KOMISIA. 2014. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov o strategickom rámci EÚ v oblasti ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci na obdobie rokov 2014 – 2020. Dostupné na:  
<<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11828&langId=sk>> (30. 9. 2019).

a opatrení.<sup>150</sup> Samotná rada bola výsledkom projektových iniciatív na európskej úrovni, ktoré smerovali k rozvíjaniu sociálneho dialógu na regionálnej a obecnej úrovni. Zaujímavosťou tejto rady je fakt, že väčšinu jej členov volia občania. Ďalšou zaujímavosťou je nemožnosť kumulácie pozície poslanca obecného zastupiteľstva s členstvom v tejto rade. Rada disponuje 6-ročným mandátom a jej plenárne zasadnutie sa organizuje trikrát do roka.<sup>151</sup>

Medzi jej hlavné aktivity patrí predkladanie návrhov miestnym orgánom na riešenie miestnych problémov. Okrem toho predkladá miestnym orgánom tiež správy, názory alebo prieskumy zaoberajúce sa ekonomickými, spoločenskými alebo inými problémami, pri ktorých si mestské zastupiteľstvo (zastúpené starostom) vyžiada ich názor. Navyše aj samotná rada môže prostredníctvom svojho viceprezidenta navrhnúť starostovi (ktorý je oficiálne prezidentom rady), aby sa venoval v rámci svojej pracovnej náplne vybraným témam týkajúcim sa života v miestnej komunite.<sup>152</sup> Pôsobenie rady významne ovplyvňuje silná pozícia starostu vo francúzskom systéme územnej samosprávy. Starosta je hlavným určujúcim faktorom, ktorý dokáže ovplyvňovať pôsobenia a aktivity rady. Zároveň je tým subjektom, ktorý sa oboznamuje s jej správami, pričom nemá povinnosť tieto správy ďalej zverejňovať. V konečnom dôsledku sa tak ukazuje, že líderská pozícia starostu je hlavným determinantom takto vytváraných štruktúr sociálneho dialógu.

Prepojenia medzi sociálnymi partnermi a rôznymi administratívno-politickými autoritami (vládami, samosprávami a podobne) na európskej, národnej i miestnej úrovni je možné považovať za kľúčový rozmer európskeho sociálneho dialógu.

<sup>150</sup> MONAT, J. – BEAUPAIN, T. 2018. The Role of Economic and Social Councils in Social Dialogue. In: GOLD, M. (ed.). New Frontiers of Democratic Participation at Work. New York: Routledge.

<sup>151</sup> MONAT, J. – BEAUPAIN, T. 2018. The Role of Economic and Social Councils in Social Dialogue. In: GOLD, M. (ed.). New Frontiers of Democratic Participation at Work. New York: Routledge.

<sup>152</sup> KOLEKTÍV. 2014. Efektívny sociálny dialóg – nová paradigma pre 21. storočie, zlepšenie legislatívneho procesu. Bratislava: Centrum sociálneho dialógu SR, s. 121 – 122.

## 2.6 TURBULENTNÝ VÝVOJ PREDPOKLADOV ROZVOJA MIESTNEHO SOCIÁLNEHO DIALÓGU V POSTSOCIALISTICKÝCH KRAJINÁCH

Pre nové členské krajiny EÚ je charakteristické, že od prelomu rokov 1989 a 1990 prešli pomerne turbulentným vývojom a tento sa dotkol všetkých sfér spoločensko-politického systému vrátane nastavenia a pôsobenia miestnej samosprávy. Zatiaľ čo však v prípade **Česka, Poľska, Slovenska** a **Ukrajiny** možno hovoriť o postupnom a kontinuálnom posilňovaní decentralizácie,<sup>153</sup> **Maďarsko** sa stalo krajinou, ktorá prvé dve dekády post-socialistického vývoja venovala posilňovaniu decentralizácie (v tomto zmysle bolo **Maďarsko** nezriedka používané v medzinárodnom meradle aj ako príklad hodný nasledovania zo strany ďalších transformujúcich sa krajín), no následne sa jej vláda priklonila k centralizácii.<sup>154</sup>

Situáciu v oblasti nastavenia a pôsobenia miestnej samosprávy v týchto krajinách v posledných troch dekádach celkom prirodzene komplikovala potreba (a s tým súvisiace problémy) transformácie ekonomiky, medzinárodnopolitické integračné aktivity a predovšetkým vnútropolitická nevyzretosť a príliš pomalý progres vo sfére konsolidácie celého politického systému. Miestna samospráva bola často arénou celoštátnych vnútropolitických bojov. Namiesto premyslených reformných krokov museli reprezentanti miestnej samosprávy neraz reagovať na zmeny, ktoré komplikovali a znehodnocovali celý systém. V neposlednom rade sa do podmienok komunálnych volieb pomerne často vmiešavali národné témy, a tak namiesto súperenia ideí o miestnom politickom a hospodárskom rozvoji sa v podmienkach miestnej samosprávy v predvolebnom období preberali témy, ktoré na chod samosprávy nemali priamy vplyv, prípadne tento vplyv bol zanedbateľný.

Berúc do úvahy uvedené skutočnosti, neprekvapuje, že predovšetkým oblastiam, akou je aj rozvoj sociálneho dialógu na miestnej úrovni, nebola v krajinách postsocialistického bloku

<sup>153</sup> SWIANIEWICZ, P. 2014. An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*, roč. 40, č. 2, s. 292 – 311.

<sup>154</sup> KOVÁCS, I. P. 2012. Roots and Consequences of Local Governance Reforms in Hungary. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, roč. 43, č. 3, s. 173 – 197.

venovaná primeraná pozornosť. Táto skutočnosť je ešte vypuklejšia, ak sa porovná situácia v týchto krajinách s krajinami západnej Európy, respektíve s vyspelými „starými demokraciami“.

I keď spomedzi postsocialistických krajín, ktoré sú považované za nové členské krajiny EÚ, Estónsko a Slovinsko disponujú jednoúrovňovou samosprávou, čo súvisí okrem iného s ich veľkosťou, nami sledované krajiny (teda **Česko, Maďarsko, Poľsko, Slovensko** i **Ukrajina**) majú zavedené dve úrovne územnej samosprávy.<sup>155</sup> Zaujímavým faktom však nesporne je to, že zavádzanie regionálnej úrovne samosprávy bolo v týchto krajinách výrazne heterogénnejšie, než to bolo pri obnove územnej samosprávy na miestnej úrovni, a to nielen z časového hľadiska, ale tiež z hľadiska kompetencií a postavenia v celom politicko-administratívnom systéme. Spolupôsobenie regionálnej a obecnej samosprávy má, prirodzene, vplyv na predpoklady rozvoja i samotný rozvoj sociálneho dialógu na sub-národných úrovniach.

## 2.7 ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA AKO ZAMESTNÁVATEĽ

Ako už bolo viackrát v tejto štúdii uvedené, územná samospráva v Európe je mimoriadne heterogénna. Zahŕňa veľký počet jednotiek (tabuľka 5), a to na troch úrovniach:

- na úrovni regiónov,
- na takzvanej mezoúrovni,
- na úrovni obcí.

Samozrejme, ani takýto schematický výpočet úrovní nie je kompletný, pretože obecná úroveň často zahŕňa nielen príslušnú obecnú, respektíve mestskú samosprávu, ale tiež samosprávu, ktorá sa vytvára na úrovni obecných alebo mestských častí. V Portugalsku napríklad obecná úroveň samosprávy zahŕňa nielen zlúčených 308 obcí, ale tiež viac ako štyritisíc takzvaných farností, ktoré sledujú existujúcu sídelnú štruktúru v Portugalsku a ktoré

<sup>155</sup> JÚPTNER, P. (ed.). 2014. Local Governance between Democracy and Efficiency: V4 Comparative Case Study. Novo Mesto: Faculty of Organization Studies.



sú súčasťou spomínaných obcí. Iným príkladom je Írsko, kde na lokálnej úrovni pôsobia mestá a takzvané obvody, ktoré ale nie sú súčasťou spomínaných miest. Na Slovensku takéto jednotky môžeme nájsť v prípade dvoch populačne najväčších miest. Ide o mestské časti Bratislavy a Košíc, ktoré disponujú nielen vlastnými samosprávnymi orgánmi, ale tiež im legislatívna úprava priznáva vlastné kompetencie.

Tabuľka 5: Počty samosprávnych jednotiek na rôznych úrovniach<sup>156</sup>

Krajina	Existencia samosprávnych jednotiek na úrovni:		
	regiónov	mezojednotiek	obcí/častí obcí
Albánsko			373
Belgicko	3	10	589
Bosna a Hercegovina	10		137
Bulharsko			264
Cyprus			523
Česko	14		6 248
Čierna Hora			21
Dánsko	5		98
Estónsko			226
Fínsko	2*		336
Francúzsko	26°	101°	36 682
Grécko	13		325
Holandsko	12		418
Chorvátsko	21		556
Írsko		34	85
Island			76
Litva			60
Lotyšsko			119
Luxembursko			106
Maďarsko		19	3 176
Malta			68
Nórsko	19		430
Nemecko	16	viac než 300	11 500
Poľsko	16		2 479
Portugalsko	2*		4 567

<sup>156</sup> CEMR: Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences. Dostupné na: <<https://www.ccre.org/docs/Local and Regional Government in Europe.EN.pdf>>(30. 9. 2019).

<b>Rakúsko</b>	9		2 357
<b>Rumunsko</b>	41		3 181
<b>Severné Macedónsko</b>			85
<b>Slovensko</b>	8		2 929
<b>Slovinsko</b>			211
<b>Srbsko</b>	2*		174
<b>Španielsko</b>	19*		8 117
<b>Švajčiarsko</b>	26		2 551
<b>Švédsko</b>	21		290
<b>Taliansko</b>	20	101	8 094
<b>Ukrajina</b>	24	488	11 517
<b>Veľká Británia</b>	4		466

Tabuľka 6: Zamestnanosť vo verejnom sektore v krajinách EÚ<sup>157</sup>

Miera zamestnanosti vo verejnom sektore	Krajiny
Viac než 29 %	Belgicko Dánsko Francúzsko Nórsko Švédsko Veľká Británia
25 % – 29 %	Fínsko Holandsko Írsko Luxembursko Malta Nemecko
20 % – 24 %	Cyprus Estónsko Grécko Chorvátsko Litva Lotyšsko <b>Maďarsko</b> Portugalsko Rakúsko <b>Slovensko</b> Slovinsko Španielsko Taliano
Menej ako 20 %	Bulharsko <b>Česko</b> <b>Poľsko</b> Rumunsko

Mnohé dokumenty pracujú so zamestnanosťou vo verejnom sektore alebo so zamestnanosťou vo verejnej správe, no špecificky sa zamestnanci obecnej a regionálnej samosprávy v týchto dokumentoch nevykazujú. Pre lepšiu predstavu však môžeme za relevantné vziať do úvahy údaje uvedené v tabuľke 6. Zaujímavosťou je, že **krajiny V4** patria medzi tie krajiny, v ktorých zamestnanosť vo verejnom sektore nedosahuje veľmi vysoké

<sup>157</sup> EUROSTAT. 2017. Labour Force Survey 2017. Prevzaté 10. 12. 2017.

hodnoty (zatiaľ čo v **Maďarsku** a na **Slovensku** to je menej než 24 %, v **Česku** a **Poľsku** dokonca menej ako 20 %).

Charakteristickou črtou všetkých sledovaných krajín je to, že územná samospráva (ak ju vnímame aj ako zriaďovateľa mnohých verejných organizácií, napríklad základných a materských škôl) predstavuje celospoločensky významného zamestnávateľa, ktorý sa musí vyrovnáť s mimoriadnou diverzitou poskytovaných služieb, a teda aj postavenia, práv a povinností zamestnancov. Ak sa však chceme zamerať na počty týchto zamestnancov, narážame na problém nedostatku potrebných údajov. Ako je zrejmé z údajov v tabuľke 7, za posledných 15 rokov narástli počty zamestnancov vo verejnej správe výrazným spôsobom. Týka sa to všetkých **krajín V4** a k významnému poklesu zamestnancov verejnej správy nedošlo ani v súvislosti s globálnou finančnou krízou.<sup>158</sup>

Tabuľka 7: Zamestnanosť vo verejnej správe v sledovaných krajinách<sup>159</sup>

Krajina	Počet zamestnancov vo verejnej správe		Podiel jednotlivých úrovní na celkovom počte (v % v roku 2017)		
	2003	2017	Národná <sup>160</sup>	Regionálna	Miestna
<b>Česko</b>	305 000	531 600	84,0	2,0	14,0
<b>Maďarsko</b>	288 000	873 000	?	?	?
<b>Poľsko</b>	866 000	2 526 700	36,4	?	?
<b>Slovensko</b>	163 000	271 300 <sup>161</sup>	46,0	3,0	51,0

<sup>158</sup> Napríklad na úrovni regionálnej samosprávy sa týmto efektom venuje: GAŠPARÍK, J. 2020 (publikácia v tlači). Stabilizačné nástroje samosprávnych krajov v období hospodárskej krízy. In: KLIMOVSKÝ, D. – HOGHOVÁ, K. – KOLMAN, B. (eds.). Sociálne vedy z perspektívy mladých vedeckých pracovníkov IV. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov. Trnava: FSV UCM, s. 86 – 94.

<sup>159</sup> THUIS, N. ET AL. 2018. A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

<sup>160</sup> Do tejto úrovne patria aj zamestnanci, ktorí sú v štátnozamestnaneckom pomere, no vykonávajú svoju prácu v územných dekoncentrátoch ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy. Preto tu patria aj tí štátni zamestnanci, ktorí v skutočnosti pôsobia na miestnej úrovni.

<sup>161</sup> V tabuľke uvedený údaj vychádza z databázy Eurostat, no niektoré zdroje (napr. Inštitút hospodárskej politiky) uvádzajú počet zamestnancov verejnej správy v danom roku až na úrovni 350 100 osôb: THUIS, N. ET AL. 2018. A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Ak sa dívame na zamestnanosť v podmienkach obecnej a regionálnej samosprávy, musíme vnímať fakt, že ide tak o zamestnancov, ktorí pôsobia v organizačných jednotkách miestnej samosprávy, a tiež o tých zamestnancov, ktorí pôsobia v organizáciách, u ktorých príslušná obecná alebo regionálna samospráva vystupuje v pozícii zriaďovateľa. Vzhľadom na mieru decentralizácie a kompetenčnú distribúciu sú špecificky významné najmä odvetvia zdravotníctva, sociálnych služieb a školstva, pretože práve v týchto oblastiach obecná a regionálna samospráva zvyčajne zriaďuje rôzne druhy organizácií, ktoré zabezpečujú poskytovanie príslušných služieb. V neposlednom rade tiež platí, že na obecnej a regionálnej úrovni v Európe úplne bežne popri sebe pôsobia zamestnanci, ktorí sú v zmluvnom pracovnoprávnom zväzku s obecnou alebo regionálnou samosprávou, ako aj zamestnanci, ktorí sú v pracovnoprávnom vzťahu k štátu (zvyčajne označovaní ako štátni zamestnanci). Na rôzne skupiny zamestnancov sa celkom prirodzene vzťahuje odlišná legislatívna úprava. Tá spôsobuje, že rôzne skupiny zamestnancov majú rozdielne postavenie a s tým súvisiace práva a povinnosti. V konečnom dôsledku to vyvoláva veľkú internú diverzitu a svojím spôsobom komplikuje sociálny dialóg.

Podľa zistení odborníkov platí, že pri rozvíjaní sociálneho dialógu sa verejná debata pomerne jasne profiluje predovšetkým okolo tripartitných rokovaní na národnej úrovni a okolo vnútropodnikových vyjednávaní o pracovných podmienkach. V tomto kontexte sú všeobecné povedomie i verejná mienka mimoriadne limitované a neposkytujú dostatočne kritickú platformu na ďalší rozvoj a zavádzanie nových nástrojov v tak širokej sfére, akou sociálny dialóg nesporne je.<sup>162</sup> O to väčšie očakávania možno adresovať predstaviteľom obecnej a regionálnej samosprávy, od ktorých sa v tejto oblasti očakáva iniciatívnosť a ochota využívať aj také nástroje, ktoré nie sú považované za úplne konvenčné. Žiaľ, kapacitné problémy, s ktorými súperia takmer všetky sledované krajiny, majú za následok nepripravenosť obecnej a regionálnej samosprávy na aktívnejšie vstupovanie do sociálneho dialógu. Dokonca by sa dalo konštatovať, že doterajšie skúsenosti naznačujú, že obecná

<sup>162</sup> THIJS, N. ET AL. 2018. A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

a regionálna samospráva sa v niektorých oblastiach obáva nárastu úloh, na ktoré by pri súčasnej miere fragmentovanosti<sup>163</sup> iba ťažko hľadala (finančné, materiálne, administratívno-organizačné i personálne) zdroje. Napriek uvedenému je možné zdôrazniť, že najmä nové členské krajiny EÚ sú tými krajinami, v ktorých sa v poslednom období opakovane diskutujú témy súvisiace s posilňovaním bipartitných rokovaní, sektorových, respektíve odvetvových rokovaní a so zlepšovaním sociálneho dialógu ako takého na subnárodných úrovniach.<sup>164</sup>

Pri porovnávaní verejného a súkromného sektora je zvykom konštatovať, že kým v súkromnom sektore sa sociálny dialóg často realizuje na úrovni jednotlivých podnikov, vo verejnom sektore sa presadzuje plošný prístup. Výnimkou sú ale napríklad krajiny Pobaltia, kde v oblasti odmeňovania vystupujú jednotky miestnej a regionálnej samosprávy relatívne autonómne<sup>165</sup> a aj takýmto spôsobom môžu rozvíjať sociálny dialóg podľa vlastných potrieb a predstáv. Bez ohľadu na tento fakt však vo všeobecnosti možno skonštatovať, že sociálny dialóg patrí predovšetkým na subnárodných úrovniach európskych krajín medzi menej rozvinuté témy. Pre zaujímavosť je vhodné spomenúť aj úpadok záujmu o členstvo v odborových organizáciách, ktoré boli v nedávnych desaťročiach vlajkovými loďami sociálneho dialógu, a dodnes existuje v mnohých spoločnostiach stereotyp, že sociálny dialóg majú na starosti najmä odborové organizácie.

<sup>163</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2009. O možných riešeniach fragmentovanej lokálnej sídelnej štruktúry. Acta Politologica, roč. 1, č. 2, s. 182 – 213.

<sup>164</sup> THIJS, N. ET AL. 2018. A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

<sup>165</sup> THIJS, N. ET AL. 2018. A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Tabuľka 8: Vývoj podielu odborovo registrovaných zamestnancov v sledovaných krajinách<sup>166</sup>

Krajina	Podiel zamestnancov hlásiacich sa k členstvu v odborových organizáciách na celkovej počte zamestnancov (v %)				
	1990 <sup>167</sup>	1995	2001	2007	2012
Česko	78,7	46,3	23,8	18,3	13,4
Maďarsko	?	63,4	19,9	15,0	10,6
Poľsko	?	32,9	15,5	15,6	12,3
Slovensko	78,7	57,3	30,5	18,8	14,3

Niektorí autori v tejto súvislosti konštatujú, že existujú významné rozdiely medzi členstvom v odborových zväzoch či združeniach vo verejnom sektore a súkromnom sektore. Pri pohľade na situáciu na **Slovensku** platí, že *verejný sektor je stále dobre organizovaný a regulácia prostredníctvom kolektívneho vyjednávania je v tomto verejnom sektore dôležitejšia než v súkromnom sektore.*<sup>168</sup> Paradoxné je, že hustota členstva v odboroch vo verejnom sektore nie je presne zameraná, no aj tak platí, že na **Slovensku** je *vyšší podiel zamestnancov pracujúcich v organizáciách verejného sektora s odborovými zväzmi než v súkromnom sektore.*<sup>169</sup>

Z údajov tabuľky 8 vyplýva, že v transformačnom období významným spôsobom klesol počet osôb – zamestnancov registrovaných v odborových organizáciách v **krajinách V4**. Dôvodom, prečo k tomuto trendu došlo, je potenciálne veľa. Pravdepodobne najdôležitejšiu rolu však hrala spoločenská, politická a ekonomická transformácia spojená s transformáciou pôvodne centrálny plánovaných ekonomík, nálepka „povinných“ organizácií, vďaka ktorej veľa osôb spájalo existenciu odborových organizácií s pôsobením komunistických strán v týchto krajinách, ako aj celková apatia a nedôvera obyvateľstva voči masovým organizáciám (podobné trendy možno identifikovať napríklad aj pri zameraní sa na vývoj

<sup>166</sup> WADDINGTON, J. 2005. Trade Union Membership in Europe: The Extent of the Problem and the Range of Trade Union Responses. ETUI-REHS background paper. Dostupné na: <<https://library.fes.de/pdf-files/gurn/00287.pdf>> (30. 9. 2019).

<sup>167</sup> Údaje v roku 1990 sú pre Česko a Slovensko zhodné, pretože v danom období išlo o jednu krajinu (ČSFR).

<sup>168</sup> KAHANCOVÁ, M. – MARTIŠKOVÁ, M. 2017. Czechia and Slovakia: Facing Austerity Through Collective Action: Economic Crisis and Public Service Employment Relations. In: BACH, S. – BORDOGNA, L. (eds.). Public Service Management and Employment Relations in Europe. Emerging from the Crisis. London/New York: Routledge, s. 271 – 299.

<sup>169</sup> FILADELFI, S. 2017. 2016 Annual Review of Labour Relations and Social Dialogue: Slovakia. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung.

členstva v politických stranách).<sup>170</sup> Ako oveľa závažnejšia z hľadiska „prežitia“ odborových organizácií sa javí kontinuita tohto trendu. Aj keď napríklad v prípade **Poľska** sa v období 2001 – 2007 pozastavil pokles podielu odborovo organizovaných zamestnancov, už nasledujúce obdobie ukázalo, že k poklesu dochádza naďalej. Ani v jednej zo sledovaných krajín v súčasnosti nie je odborovo organizovaných viac než 15 % zamestnancov. Ak sa pozrieme na pomery v **Česku** a na **Slovensku**, celkové členstvo a hustota odborov sa v prvých rokoch po ukončení štátneho socializmu prudko a stabilne znižovala. V rokoch 2010 – 2013 hustota odborov v celej ekonomike týchto krajín (bez pracujúcich na dôchodku, nezávislých pracovníkov, študentov a nezamestnaných) oscilovala okolo 15 %.<sup>171</sup>

## 2.8 MIESTNY SOCIÁLNY DIALÓG

*V súvislosti s rozvojom sociálneho partnerstva sa stále viac dostáva do popredia problematika spolurozhodovania a foriem participácie na riadení. Vplyvom demokratizácie spoločnosti a osobitne s rozvojom občianskej spoločnosti silnie tiež multilaterálny sociálny dialóg, ktorý preniká do všetkých oblastí spoločenského života od mikroštruktúr až po makroúroveň spoločenského systému a inštitucionalizuje tu občiansku i zamestnaneckú participáciu.*<sup>172</sup> Toto konštatovanie pomáha pochopiť význam miestnej úrovne sociálneho dialógu v celom jeho variabilnom diapazóne.

Viacerí autori poukazovali aj v nedávnej minulosti na fakt, že v krajinách ako **Česko**, **Maďarsko** alebo **Poľsko** nebol sociálny dialóg dlhodobo primerane účinný, čo sa prejavilo

<sup>170</sup> ČAMBÁLIKOVÁ, M. - MANSFELDOVÁ, Z. 1996. Sociálne partnerstvo a jeho aktéri v Čechách a na Slovensku. Sociológia, roč. 28, č. 6, s. 557 – 574. / MALOVÁ, D. 1996. Reprezentácia záujmov na Slovensku: smerom ku korporatizmu? Sociológia, roč. 28, č. 5, s. 403 – 414. / MALOVÁ, D. – RYBÁŘ, M. 2002. Organizované záujmy. In: KOLLÁR, M. – MESEŽNIKOV, G. (eds.). Slovensko 2002: Súhrnná správa o stave spoločnosti. 1. časť. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 271 – 290. / UHLEROVÁ, M. 2012. Inštitucionalizovaný sociálny dialóg a jeho dosahy na postavenie odborov v postkomunistických krajinách strednej Európy (prípadová štúdia Slovenska). Politické vedy, roč. 15, č. 1, s. 8 – 51.

<sup>171</sup> SITAROVA, M. 2015. Annual Review 2014: Slovak Republic – Labour Relations and Social Dialogue. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung. / VEVERKOVA, S. 2015. Annual Review 2014: Czech Republic – Labour Relations and Social Dialogue. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung.

<sup>172</sup> ČAMBÁLIKOVÁ, M. – MACKOVÁ, Z. – BUDAY, P. – POBJECKÁ, G. – KLOCOKOVÁ, J. 2012. Analýza fungovania sociálneho dialógu v SR z pohľadu KOZ. Bratislava: Centrum vzdelávania Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Dostupné na: <[https://www.ia.gov.sk/data/files/np\\_csd\\_I/Analiza\\_soc\\_dialg\\_odbory.pdf](https://www.ia.gov.sk/data/files/np_csd_I/Analiza_soc_dialg_odbory.pdf)> (30. 9. 2019).



v rôznych hospodárskych a sociálnych problémoch, ktorým museli tieto krajiny v posledných troch desaťročiach čeliť. Za jednu z najväznejších príčin tohto vývoja rôzni autori považujú absenciu primeraných kapacít na strane všetkých zúčastnených aktérov, ktorí by mali vystupovať v pozíciách sociálnych partnerov.<sup>173</sup>

Ak sa zameriame len na **Česko** a **Slovensko** ako podobné krajiny z hľadiska politickej a administratívnej kultúry, potom nás neprekvapí, že v oboch týchto krajinách existuje osobitná regulácia pre štátnych zamestnancov (štátnu službu) a takzvaných verejných zamestnancov, čo vo všeobecnosti zodpovedá odlišným podmienkam pre štátnu správu a územnú samosprávu.<sup>174</sup> Na **Slovensku** však existuje vo všeobecnosti viac priestoru pre kolektívne vyjednávanie o záležitostiach odmeňovania ako v **Česku**. Na **Slovensku** je totiž zamestnávateľské a odvetvové vyjednávanie intenzívnejšie využívané a je relevantné pre reguláciu zamestnanosti vo všetkých sektoroch vďaka existencii dobre zavedených odvetvových zamestnávateľských a odborových organizácií i vďaka skoršiemu prijatiu osobitnej regulácie v tejto oblasti. Na väčšinu zamestnancov v samospráve sa vzťahujú dohody vyjednané na vyšších úrovniach, no napríklad pre zamestnancov pôsobiacich v zdravotníckych organizáciách, ktoré sú zriaďované obecnou samosprávou, sa vzťahujú dohody odvetvového charakteru.<sup>175</sup> Naopak, v **Česku** prevláda priama vládna regulácia miezd

<sup>173</sup> MAILAND, M. – DUE, J. 2004. Social Dialogue in Central and Eastern Europe: Present State and Future Development. *European Journal of Industrial Relations*, roč. 10, č. 2. / LADO, M. – VAUGHAN-WHITEHEAD, D. 2003. Social Dialogue in Candidate Countries: What for? *Transfer: European Review of Labour and Research*, roč. 9, č. 1.

<sup>174</sup> KAHANCOVÁ, M. – MARTIŠKOVÁ, M. 2017. Czechia and Slovakia: Facing Austerity Through Collective Action: Economic Crisis and Public Service Employment Relations. In: BACH, S. – BORDOGNA, L. (eds.). *Public Service Management and Employment Relations in Europe. Emerging from the Crisis*. London/New York: Routledge, s. 271 – 299. / MARTIŠKOVÁ, M. 2018. Bargaining and Social Dialogue at the Public Sector. *Country Study: Czechia. CELSI Research Report No. 26*.

<sup>175</sup> KAHANCOVÁ, M. – MARTIŠKOVÁ, M. 2017. Czechia and Slovakia: Facing Austerity Through Collective Action: Economic Crisis and Public Service Employment Relations. In: BACH, S. – BORDOGNA, L. (eds.). *Public Service Management and Employment Relations in Europe. Emerging from the Crisis*. London/New York: Routledge, s. 271 – 299.

a vyjednávanie je obmedzené na individuálne dávky a nemzdové pracovné podmienky na organizačnej úrovni.<sup>176</sup>

Dialóg a vzájomná interakcia medzi vládou, zamestnávateľmi, zamestnancami a ich reprezentatívnymi organizáciami sa medzi krajinami význačne líši. Takéto odlišnosti sa ale týkajú aj miestneho verejného sektora. Miestny sociálny dialóg často absentuje alebo je veľmi obmedzený, prípadne je komplikovaný, pretože obce v niektorých prípadoch nie sú formálne zriadené ako zamestnávatelia a združenia obecných samospráv nie sú automaticky považované za partnerov tripartitného vyjednávania na národnej úrovni. Z pohľadu odborových organizácií pri tom platí, že formy teritoriálneho, respektíve miestneho sociálneho dialógu predstavujú prostriedok, pomocou ktorého môžu odbory rozširovať svoj vplyv a posilňovať svoje tradičné oblasti činnosti. Zároveň však prispievajú k oslabeniu kolektívneho vyjednávania na národnej úrovni, a to predovšetkým vtedy, ak sú schopné ponúknuť na miestnej úrovni menej formalizované metódy vyjednávania.<sup>177</sup>

Veľkou výzvou rozvoja miestneho sociálneho dialógu je implementácia nových koncepcií vzťahujúcich sa k riadeniu a správe vo verejnom sektore. Kým ešte pred niekoľkými desaťročiami dominovali aj vo vyspelých krajinách hierarchicky usporiadané administratívno-politické systémy, čo bolo najmä praktickým odrazom koncepcie racionálnej byrokracie, v relatívne nedávnej dobe sa do administratívnej praxe dostali viaceré manažérske a demokratizačné prvky, vďaka čomu sa namiesto hierarchicky usporiadaných systémov začali viac presadzovať systémy so sieťovým horizontálnym usporiadaním.<sup>178</sup> V takto nastavenom systéme je zrejmé, že administratívno-politické centrum nie je jediným a nevyhnutne tým najefektívnejším správcom i koordinátorom verejného diania. Naopak, tento systém umožňuje výraznejšie presadenie ďalších zainteresovaných aktérov, ktorí nemusia nevyhnutne pôsobiť na národnej úrovni a vďaka čomu sa do popredia nedostávajú

<sup>176</sup> VEVERKOVA, S. 2015. Annual Review 2014: Czech Republic–Labour Relations and Social Dialogue. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung.

<sup>177</sup> JOBERT, A. 2005. The Territorial Social Dialogue: Challenges and Prospects for the Trade Unions. Transfer: European Review of Labour and Research, roč. 11, č. 4, s. 589 – 604.

<sup>178</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2014. Základy verejnej správy. 2. rozšír. a dopln. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer.

výlučne riešenia zhora nadol, ale aj riešenia zdola nahor. Inými slovami, do administratívno-politickej arény vstupujú oveľa aktívnejšie aj iní aktéri, napríklad rôzne mimovládne organizácie vystupujúce v rolách obhajcov záujmov určitých skupín. Z toho vyplývajú podľa viacerých autorov pre tvorcov sociálneho dialógu dve úlohy. Po prvé, sociálny dialóg musí aj naďalej prebiehať v rámci odvetvovej dimenzie, pretože špecifiká jednotlivých odvetví sú neopomenuteľné. Na druhej strane, sociálny dialóg sa musí otvoriť územne zainteresovaným aktérom, čím sa zabezpečí jeho realizácia aj v rámci teritoriálnej dimenzie.<sup>179</sup> A v tejto súvislosti musia rozhodujúcu úlohu zohrať obecné a regionálne samosprávy, ako rozhodujúci aktéri sociálneho dialógu na miestnej úrovni.

V nasledujúcich podkapitolách (2.9 – 2.13) sú uvedené príklady z praxe. Údaje v týchto príkladoch vychádzajú zo skutočného stavu i platnej legislatívnej úpravy a boli získané:

- metódami teoretického výskumu smerujúceho k zozbieraniu relevantných právne záväzných dokumentov a programových, strategických alebo metodických dokumentov, ktoré boli následne podrobené obsahovej analýze,
- komunikáciou prostredníctvom elektronickej pošty alebo osobnými rozhovormi (za využitia záznamových hárkov) s vybranými odborníkmi pôsobiacimi v praxi.

Zber údajov prostredníctvom týchto metód a ich spracovanie do textovej podoby realizovali zapojení experti – autori tejto štúdie.

## 2.9 SOCIÁLNY DIALÓG NA MIESTNEJ ÚROVNI NA SLOVENSKU

Orgánom tripartity na národnej úrovni je na **Slovensku** Hospodárska a sociálna rada SR. Právnym rámcom pre jej existenciu a fungovanie je zákon č. 103/2007 Z. z. o trojstranných konzultáciách na celoštátnej úrovni a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o tripartite) v znení neskorších predpisov.<sup>180</sup> Podľa príslušných ustanovení § 2 tohto zákona

<sup>179</sup> BOULIN, J.-Y. – MÜCKENBERGER, U. 2005. Is the Societal Dialogue at the Local Level the Future of Social Dialogue? Transfer: European Review of Labour and Research, roč. 11, č. 3, s. 439 – 448.

<sup>180</sup> HRIVNÁK, Ľ. – FILIP, P. – ZOZULÁK, R. – ŽABKA, M. 2014. Nástroje zamestnaneckej participácie a sociálneho dialógu. Bratislava: Centrum vzdelávania Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

trojstranné konzultácie na národnej (celoštátnej) úrovni prebiehajú medzi štátom a sociálnymi partnermi. Títo sociálni partneri prostredníctvom svojich zástupcov (§ 3 uvádzaného zákona) vzájomne vyjednávajú a prerokujú zásadné otázky hospodárskeho a sociálneho rozvoja a rozvoja zamestnanosti s cieľom dosiahnuť dohodu o týchto otázkach. Hospodárska a sociálna rada SR má 21 členov, pričom jej členstvo rešpektuje princíp rovnosti (každý z partnerov je zastúpený siedmimi zástupcami):

- štát je zastúpený vládou SR a ňou vymenovanými zástupcami,
- zástupcami zamestnávateľov sú zástupcovia vymenovaní reprezentatívnymi združeniami zamestnávateľov (každé takéto združenie združuje zamestnávateľov z viacerých odvetví hospodárstva alebo má pôsobnosť najmenej v piatich krajoch Slovenska a jeho členovia spolu zamestnávajú najmenej 100 000 zamestnancov),
- zástupcami zamestnancov sú reprezentatívne združenia odborových zväzov (takéto združenia združujú zamestnancov v pracovnom pomere alebo obdobnom pracovnom vzťahu z viacerých odvetví hospodárstva a ich členská základňa je najmenej 100 000 zamestnancov).

Medzi reprezentatívne združenia zamestnávateľov patrí aj Združenie miest a obcí Slovenska. A práve prostredníctvom tohto združenia vstupujú do tripartitných rokovaní aj zástupcovia miestnej samosprávy. **Združenie miest a obcí Slovenska** je reprezentatívnou zamestnávateľskou organizáciou v sektore obecnej samosprávy, v ktorej celkovo pôsobí približne 142 000 zamestnancov. Partnerom miest a obcí ako zamestnávateľov na miestnej úrovni sú odborové organizácie združené v príslušnom odborovom zväze. Medzi týmito partnermi sa rozvíja sociálny dialóg na regionálnej/obecnej úrovni, ktorého predmetom vyjednávania sú otázky týkajúce sa napríklad výmery dovolenky, mzdových podmienok (zvýšenia tarifných miezd o určité percento, zavádzanie 13. a/alebo 14. platu a podobne), pracovných podmienok (skrátienia týždenného pracovného času alebo zavedenia flexibilného pracovného času), výšky príspevku na doplnkové dôchodkové poistenie a tak ďalej. Združenie je členom CEMR, ktorá na európskej úrovni zastupuje záujmy zamestnávateľov v

sektorovom sociálnom dialógu pre odvetvie miestnej samosprávy. Ako už bolo uvedené v iných častiach tejto štúdie, v tomto sektorovom dialógu sa CEMR stretáva s EPSU, ktorá zastupuje napríklad miestnych úradníkov, miestnych hasičov, technických zamestnancov obcí a podobne.

## 2.9.1 PRÍKLADY SOCIÁLNEHO DIALÓGU A JEHO VÝSLEDKOV V PODMIENKACH SAMOSPRÁVY

Typický **miestny sociálny dialóg organizovaný zhora nadol** predstavujú takzvané výbory pre otázky zamestnanosti. Zriaďované sú úradmi práce, sociálnych vecí a rodiny, a to na základe zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Podľa ustanovení § 16 a nasledujúcich tohto zákona slúžia výbory na riešenie zásadných otázok zamestnanosti a na posudzovanie žiadostí právnických osôb alebo fyzických osôb o poskytnutie špecificky vymedzených príspevkov, na ktoré nie je právny nárok. Každý výbor má 11 členov:

- traja zástupcovia miestne príslušného úradu práce, sociálnych vecí a rodiny (riaditeľ úradu je automaticky jedným z týchto členov a zvyšných dvoch členom menuje a odvoláva riaditeľ ústredia),
- dvaja zástupcovia miestne príslušného samosprávneho kraja, ktorí sú volení a odvolávaní zastupiteľstvom tohto samosprávneho kraja,
- dvaja zástupcovia miest alebo obcí, ktorých menuje a odvoláva reprezentatívna organizácia miest a obcí (týchto zástupcov vymenúva Združenie miest a obcí Slovenska na základe písomného odporúčania príslušných regionálnych združení),
- dvaja zástupcovia zamestnávateľov pôsobiacich v príslušnom územnom obvode, ktorých po vzájomnej dohode vymenúvajú reprezentatívne organizácie zamestnávateľov,
- dvaja zástupcovia odborových organizácií pôsobiacich v príslušnom územnom obvode, ktorých po vzájomnej dohode vymenúvajú reprezentatívne organizácie zamestnancov.

Výbory zasadajú minimálne raz za mesiac a riadne funkčné obdobie všetkých členov výboru je štvorročné. Pokiaľ ide o pôsobnosť výborov, tieto:

- schvaľujú priority podpory zamestnanosti v príslušnom územnom obvode, ako aj analýzy a prognózy o vývoji trhu práce,
- posudzujú žiadosti právnickej osoby alebo fyzickej osoby o poskytnutie príspevku, na ktorý nie je právny nárok,
- odporúčajú príslušným úradom práce, sociálnych vecí a rodiny formou kladných posudkov uzatvorenie dohôd s právnickými alebo fyzickými osobami o poskytnutí príspevkov, na ktoré nie je právny nárok,
- neodporúčajú príslušným úradom práce, sociálnych vecí a rodiny formou nesúhlasných posudkov uzatvorenie dohôd s právnickými alebo fyzickými osobami o poskytnutí príspevkov, na ktoré nie je právny nárok.

Miestne príslušné úrady práce, sociálnych vecí a rodiny a nimi zriadené výbory rešpektujú priority celoštátnej stratégie zamestnanosti, priority a úlohy určené Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny, priority príslušného samosprávneho kraja na zlepšenie jeho ekonomickej a sociálnej situácie a na zvýšenie rozsahu a kvality pracovných miest v jeho územnom obvode, požiadavky miest a obcí na podporu zamestnania alebo udržiavania pracovných návykov ich obyvateľov, ktorí sú ohrození sociálnym vylúčením alebo ktorí sú sociálne vylúčení.

Iným príkladom miestneho sociálneho dialógu rozvíjaného zhora nadol je pôsobenie Rady pre rozvoj najmenej rozvinutých okresov. Tento orgán je zriadený zákonom č. 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Rada ma charakter poradného orgánu vlády, pričom jej členmi nie sú iba zástupcovia dotknutých ústredných orgánov štátnej správy, ale tiež prednostovia tých okresných úradov, ktoré sú zapísané v zozname najmenej rozvinutých okresov Slovenska. Okrem rôznych koordinačných a konzultačných úloh rada formuluje návrhy na opatrenia pre vládu SR, prerokúva rozvojové akčné plány jednotlivých najmenej rozvinutých okresov a podieľa sa na monitorovaní uvádzania týchto akčných plánov do života a do napĺňania rozvojových priorít. Na miestnej úrovni reprezentujú radu výbory. Každý z identifikovaných

najmenej rozvinutých okresov má zriadený vlastný výbor rady. Výboru predsedá prednosta príslušného okresného úradu a jeho ďalšími členmi sú zástupcovia miestnych orgánov verejnej moci a zástupcovia sociálno-ekonomických partnerov. Týchto zástupcov vymenúva a prípadne aj odvoláva predseda rady na návrh príslušného prednostu okresného úradu. Každý výbor plní rôzne koordinačné a konzultačné úlohy, podieľa sa na príprave i vyhodnocovaní rozvojových akčných plánov aj ročných priorít a úzko spolupracuje so všetkými dotknutými aktérmi s cieľom zlepšiť situáciu v danom najmenej rozvinutom okrese. V závere roka 2019 boli do Zoznamu najmenej rozvinutých okresov zaradené tieto okresy Slovenska: Bardejov, Gelnica, Kežmarok, Košice – okolie, Levoča, Lučenec, Medzilaborce, Michalovce, Poltár, Revúca, Rimavská Sobota, Rožňava, Sabinov, Snina, Sobrance, Stropkov, Svidník, Trebišov, Veľký Krtíš a Vranov nad Topľou.<sup>181</sup>

Mesto Banská Bystrica vedie **diverzifikovaný miestny sociálny dialóg** smerom k trom aktérom: 1) dovnútra smerom k zamestnancom a voleným reprezentantom samosprávy, 2) smerom k organizáciám zriadeným mestom, 3) smerom k obyvateľom mesta. Smerom dovnútra je sociálny dialóg vedený medzi primátorom a poslancami mestského zastupiteľstva, členmi komisií tohto zastupiteľstva, členmi výborov v mestských častiach a zamestnancami mestského úradu. Mesto Banská Bystrica je zriaďovateľom viacerých organizácií a sociálny dialóg vedie z pozície zriaďovateľa i zamestnávateľa. Zástupcovia mesta sú členmi kontrolných a dozorných orgánov obchodných spoločností zriadených mestom a v tomto kontexte vstupujú aj do rokovania o pracovných podmienkach v zriadených organizáciách a obchodných spoločnostiach. Smerom k obyvateľom sa využívajú nielen nástroje pasívneho informovania (napríklad prostredníctvom zverejňovania relevantných dokumentov na úradnej tabuli a na informačných tabuliach, ktoré sú rozmiestnené na území mesta, na internetovej stránke mesta a podobne), ale tiež ponúka nástroje aktívnejšieho informovania, pri ktorom môžu obyvatelia formulovať aj vlastné vstupy (napríklad zabezpečenie účasti obyvateľov na zasadnutiach mestského zastupiteľstva, na verejných

<sup>181</sup> Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny: Zoznam najmenej rozvinutých okresov. Dostupné z: [https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/zoznam-najmenej-rozvinutych-okresov.html?page\\_id=561733](https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/zoznam-najmenej-rozvinutych-okresov.html?page_id=561733) (10. 11. 2019).

diskusiách a verejných zhromaždeniach, zabezpečenie účasti obyvateľov v komisiách zriadených mestským zastupiteľstvom a tak ďalej).

Mesto Banská Bystrica v roku 2019 zamestnávalo 972 zamestnancov, z ktorých 274 zamestnancov pracovalo priamo na mestskom úrade. V rámci platnej kolektívnej zmluvy majú zamestnanci mesta vyrokované niektoré benefity (napríklad pružný pracovný čas, pracovné voľno s náhradou mzdy pri úmrtí rodinného príslušníka nad rámec Zákonníka práce, pracovné voľno s náhradou mzdy pre osamelého rodiča a podobne).

Za veľmi aktívnych partnerov sociálneho dialógu mesto Banská Bystrica považuje mimovládne neziskové organizácie. Najčastejšie podnety sa týkajú riešenia inklúzie, sociálneho poradenstva, umiestňovania občanov do zariadení sociálnych služieb a tak ďalej. Výborným príkladom spolupráce mesta a tretieho sektoru je nedávna spolupráca mesta s Nadáciou Ekopolis v oblasti udržateľnej mobility. Mestský úrad v tomto prípade šiel príkladom a sám sa snažil vytvárať podmienky a motivovať vlastných zamestnancov k tomu, aby pri dochádzke do práce nevyužívali osobnú automobilovú dopravu, ale aby preferovali mestskú hromadnú dopravu alebo alternatívne formy dopravy. Veľmi dobrým príkladom je tiež využívanie takzvaných občianskych rád, a to nad rámec zákona, ktoré sú zložené z obyvateľov mesta, ako aj dlhodobé využívanie participatívneho rozpočtu.

Na úrovni regionálnej samosprávy je v Banskobystrickom samosprávnom kraji zriadená Rozvojová agentúra Banskobystrického samosprávneho kraja, n. o. Táto pomáha malým obciam pri vytváraní nových pracovných miest. Ide o skvelý **príklad multiúrovňového nástroja sociálneho dialógu**, pri ktorom dochádza k spolupráci medzi jednotkami obecnej a regionálnej samosprávy.

Aj vďaka tejto spolupráci sa podarilo napríklad zriadiť Rozvojové služby Banskobystrického samosprávneho kraja, s. r. o., so sídlom v Brezne. Ide o sociálny podnik s menej než 30 zamestnancami, ktorí zastávajú najmä nízkokvalifikované pracovné miesta. Do budúcnosti sa predpokladá rast počtu týchto zamestnancov. Do ich výberu vstupujú aj ďalší aktéri (napríklad miestne príslušné úrady práce, sociálnych vecí a rodiny, komunitné centrá



fungujúce v danom regióne či iné samosprávy nachádzajúce sa v danom regióne). Nesporne pozitívnym účinkom je to, že v sociálnom podniku sa zamestnali aj osoby s neukončeným základným vzdelaním, dlhodobo nezamestnané osoby alebo osoby inak znevýhodnené na trhu práce.

Inovatívnym projektom je tiež zriadenie Agentúry zamestnávania, n. o. Táto sa pokúša prispieť k zamestnávaniu znevýhodnených osôb, pričom nejde iba o fyzické či mentálne znevýhodnenie, ale aj znevýhodnenie vyplývajúce z nepriaznivej životnej situácie (napríklad za znevýhodnených sa z tohto pohľadu považujú aj siroty, osamelé matky, občania žijúci na hranici chudoby, vdovy a podobne). Cieľom je reedukácia či tréning znevýhodnených osôb a posilnenie ich následnej pozície na trhu práce.

Ďalším zaujímavým prípadom je príprava strategických dokumentov v obci Bernolákovo, ktorá môže slúžiť ako **príklad organizačného učenia na vlastnej skúsenosti prostredníctvom sociálneho dialógu**. Táto obec je z hľadiska populačnej veľkosti druhou najväčšou obcou Slovenska bez mestského štatútu (7 255 obyvateľov). Veľkosť tejto obce súvisí s postupným zhusťovaním osídlenia okolia Bratislavy a v okolí sa nachádzajú aj ďalšie veľké obce bez štatútu mesta (napríklad Ivanka pri Dunaji, Dunajská Lužná a Chorvátsky Grob).<sup>182</sup> Na ilustráciu je vhodné uviesť, že ešte v roku 1991 bol počet obyvateľov v obci Bernolákovo nižší než 4 500 obyvateľov.

Takáto záťaž na územie je sprevádzaná viacerými problémami a výzvami, s ktorými sa dotknutá samospráva musela začať vyrovnávať. Jedna z najzávažnejších dlhodobých problémových oblastí je miestna doprava, pretože veľká časť obyvateľov migruje za prácou či štúdiom na dennej báze a miestne komunikácie nemali vyhovujúcu kapacitu a v posledných rokoch už ani kvalitu. Celú situáciu komplikovala skutočnosť, že Bernolákovo nebolo majiteľom pozemkov, ktoré by boli vhodné na výstavbu infraštruktúry občianskej vybavenosti, no rastúci počet obyvateľov vytváral tlak práve na výstavbu takejto

<sup>182</sup> ŠÚ SR. Štatistická ročenka regiónov Slovenska – stredný stav obyvateľstva. Dostupné na: <[https://www.mindop.sk/files/statistika\\_vud/reg\\_hdp.htm#k1](https://www.mindop.sk/files/statistika_vud/reg_hdp.htm#k1) >(30. 9. 2019).

infraštruktúry.<sup>183</sup> V strategických programových dokumentoch obce schválených pred rokom 2010 mnohé zásadné a dlhodobé neriešené témy ostali len v rovine konštatovaní a nikdy neboli primerane prediskutované s obyvateľmi či podrobené dôkladnej analýze obsahujúcej systematické riešenia. Obec sa sústredila výlučne na parciálne problémy a namiesto záujmov obyvateľov sa často samospráva podriaďovala záujmom developerov. Ako problém sa ukázala aj nízka miera aktualizácie strategických programových dokumentov. Dokonca i účasť obyvateľov pri pripomienkovaní týchto dokumentov bola viac formálna než primeraná.

V roku 2015 začalo novozvolené vedenie obce prípravu ďalšieho strategického programového dokumentu zameraného na obdobie rokov 2015 – 2022. K tvorbe bolo prizvaných spolu 22 rôznych inštitucionálnych aktérov z radov vzdelávacích organizácií, sociálnych organizácií, miestnych podnikateľských subjektov i občianskych aktivistov. Vyhodnotením dokumentu z roku 2007 sa dospelo k záveru, že nie je možné naň nadväzovať a že celkový prístup k spracovaniu strategického programového dokumentu musí byť diametrálne odlišný. Tou najdôležitejšou zmenou bola inklúzia vo vzťahu k obyvateľom obce. Realizované boli viaceré formy zberu dát (návrhov, názorov a podnetov od obyvateľov), a to verejné stretnutia s obyvateľmi obce, verejné prerokovanie predložených návrhov a anketa. Aktivity obce majú podľa požiadaviek jej obyvateľov smerovať k tomu, aby sa Bernolákovo stalo rozvinutou obcou s ucelenou urbanistickou štruktúrou a koordinovaným rozvojom výstavby. Výrazná je požiadavka na dostatok zelených a oddychových zón a možností na stretávanie sa širokej vekovej škály obyvateľov. Citelná je tiež požiadavka na dostatok priestoru na trávenie voľného času, na rozvíjanie kultúry, športu, komunitného a spoločenského života. Prioritné oblasti boli výstupom podrobnej analýzy a predstavujú tie oblasti života, kde občania očakávajú výrazné zmeny a progres: 1) občianska vybavenosť a ekonomický rozvoj, 2) sociálna infraštruktúra, služby a komunitný život, 3) životné prostredie a vzhľad obce. Pozitívnym príkladom aplikácie nového strategického programového dokumentu sa stalo schvaľovanie dopravného generelu (generel – ucelený, kompaktný

<sup>183</sup> Program ekonomického a sociálneho rozvoja obce Bernolákovo 2007 s výhľadom na rok 2013. Dostupné na: <[http://staryweb.berbolakovo.sk/samospr/berbolakovo\\_phsr.pdf](http://staryweb.berbolakovo.sk/samospr/berbolakovo_phsr.pdf)> (30. 9. 2019).

projekt, súhrn opatrení). Vedenie obce sa vzhľadom na nevyhovujúcu dopravnú situáciu v obci rozhodlo v roku 2017 vypracovať za odbornej pomoci zo strany expertov nový dopravný generel. Súčasťou jeho spracovania však bol aj sociálny dialóg formou pripomienok miestnych obyvateľov, ktoré boli postúpené spracovateľovi generelu. Na pravidelné informovanie občanov slúžil aj novovytvorený systém obecných SMS (krátkych textových správ), ktorý sa rýchlo osvedčil. Spracovaný návrh dopravného generelu bol prerokovaný s verejnosťou za veľkej účasti miestnych obyvateľov a následne bol po zapracovaní relevantných pripomienok schválený obecným zastupiteľstvom. Aby sa predišlo zbytočným konfliktom, napríklad v dôsledku vyhlásenia časti územia za obytnú zónu, zjednosmernenia určitých ulíc či zákazu stáť, bolo zavedené prechodné obdobie, počas ktorého obecná polícia aktívnymi opatreniami informovala dotknutých občanov o nových pravidlách. Vo výsledku sa podarilo zjednodušiť dopravnú obsluhu, zabrániť susedským sporom o parkovacie miesta a najmä zvýšiť bezpečnosť pre najzraniteľnejšie skupiny z hľadiska dopravy, ako sú deti, matky s deťmi alebo seniory.

V prípade dvoch populačne najväčších slovenských miest je zákonom zriadená dvojúrovňová samospráva, teda samospráva na úrovni mesta ako celku a samospráva na úrovni jednotlivých mestských častí. Na tomto mieste ešte predstavíme **príklad zlepšenia miestneho sociálneho dialógu prostredníctvom implementácie manažmentu kvality**. Jednou zo 17 mestských častí hlavného mesta Bratislavy je aj mestská časť Bratislava-Petržalka. Ide o najväčšiu mestskú časť na Slovensku (cca 112 000 obyvateľov) a ak by vystupovala ako samostatná samospráva, bola by tretím populačne najväčším mestom krajiny. Práve táto veľkosť ju robí porovnateľnou aj s mnohými mestskými časťami, ktoré sú súčasťou rôznych európskych metropol. Miestny úrad mestskej časti plní odborné, administratívne a organizačné práce súvisiace s úlohami a funkciami miestnych orgánov. Prácu miestneho úradu riadi a organizuje prednosta, ktorého vymenúva do funkcie na neurčitý čas (a v prípade potreby aj odvoláva) starosta. Mestská časť vystupovala v roku 2018 ako zamestnávateľ približne 170 zamestnancov, pričom odborovo organizovaní zamestnanci (cca 50 % zo všetkých zamestnancov) boli člensky zaradení do miestnej

Základnej organizácie Slovenského odborového zväzu verejnej správy (SLOVES). Najviditeľnejšou formou miestneho sociálneho dialógu bolo v minulosti kolektívne vyjednávanie o kolektívnej zmluve na nasledujúci kalendárny rok. Mestská časť bola v rámci vyjednávaní zastúpená starostom a prednostom miestneho úradu, zatiaľ čo odborovú organizáciu zastupoval jej výbor na čele s predsedom tejto odborovej organizácie. Mestská časť dlhodobo ponúkala svojim zamestnancom viacero benefitov nad zákonný rámec stanovený Zákonníkom práce (príkladmi týchto benefitov sú pružný pracovný čas, päť dní dovolenky nad zákonný rámec, dva dni mimoriadneho voľna ročne, príspevok na stravné poukážky nad limit stanovený Zákonníkom práce, príspevky na doplnkové dôchodkové sporenie, ročná valorizácia mzdy, zvýšená náhrada mzdy počas práceneschopnosti, príspevky pri životných udalostiach a jubileách, príspevky na kultúrne a športové vyžitie, rôzne sociálne príspevky a ďalšie výhody pre zamestnancov). Okrem toho sa zamestnanci mestskej časti už od roku 2013 riadili „Etickým kódexom zamestnanca mestskej časti“. Jeho poznanie a vnímanie je dodnes pravidelnou súčasťou adaptačných procesov i zamestnaneckých ankiet. Mestská časť pri prijímaní nových zamestnancov nerobí rozdiely medzi jednotlivými uchádzačmi z dôvodov aspektov rôznosti. Navyše, princíp rovnakých príležitostí je zakotvený v dokumentoch „Transparentná Petržalka“ a už spomínaný „Etický kódex zamestnanca mestskej časti“.

V posledných rokoch sa sociálny dialóg v mestskej časti rozšíril aj na oblasti, ktoré kolektívna zmluva nerieši alebo rieši iba okrajovo. Súvisí to najmä s implementáciou manažmentu kvality prostredníctvom modelu CAF, v rámci ktorého získala mestská časť niekoľko ocenení, najmä „Národnú cenu kvality“ v roku 2018. V tomto kontexte bolo v mestskej časti zavedených viacero inovácií, napríklad adaptačný proces, prieskumy spokojnosti zamestnancov, prieskumy o použití sociálneho fondu, systémová podpora vzdelávania a tak ďalej. Implementáciu manažmentu kvality koordinoval takzvaný „CAF tím“, ktorého členmi boli nielen vedúci zamestnanci, ale aj referenti jednotlivých oddelení úradu mestskej časti. Vedenie mestskej časti venuje dlhodobú pozornosť vzťahom so svojimi zamestnancami. Už od roku 2012 bol v podmienkach mestskej časti realizovaný prieskum spokojnosti

zamestnancov. Okrem toho vedenie mestskej časti na účely spätnej väzby využívalo aj rôzne formálne i neformálne stretnutia so zamestnancami. Atmosféru na pracovisku sa snažilo podporovať rôznymi spoločenskými aktivitami (napríklad pri príležitosti Medzinárodného dňa žien či novoročného stretnutia). Od roku 2017 bol vyhlasovaný aj titul „Najlepší zamestnanec mestskej časti“. Až takmer tri štvrtiny všetkých zamestnancov boli v sledovanom období ženy a mestská časť bola ústretová k individuálnym potrebám rodičov malých detí i zdravotne znevýhodnených zamestnancov. Dobrým ukazovateľom vytvorenia vhodných podmienok pre rodičov (prevažne išlo o ženy – matky) bolo aj to, že po materskej alebo rodičovskej dovolenke sa všetci takto dotknutí zamestnanci vrátili na svoje pôvodné miesta. Mestská časť umožňovala i postupný nástup do zamestnania zamestnancom po rodičovskej dovolenke tak, aby si vedeli zladiť rodinný a pracovný život vo svojej novej životnej situácii. Okrem toho mestská časť sa môže pochváliť tým, že tradične zamestnáva zdravotne znevýhodnených zamestnancov, a to v počte vyššom ako stanovuje zákon, čím im ponúka možnosť seberealizácie s plným rešpektom k ich individuálnym potrebám a možnostiam.

V roku 2016 bol v metodickom pokyne o adaptačnom procese spracovaný jednotný postup adaptácie zamestnancov na miestnom úrade. Tento metodický pokyn sa stal často používaným a oceňovaným dokumentom, ktorý pomáhal nielen pri začínaní nových zamestnancov, ale aj pri realizácii interných mobilít zamestnancov miestneho úradu. Pointa adaptačného procesu spočíva v tom, že každý zamestnanec prichádzajúci na novú pozíciu dostáva tútora z radov skúsenejších zamestnancov, ktorý mu poskytuje nielen odbornú pomoc, ale zároveň má za úlohu koordinovať jeho aktivity a napomôcť mu so zorientovaním sa v novom prostredí z hľadiska organizačného aj personálneho. V tom istom roku začala mestská časť vytvárať takzvaný systém štandardizovaného hodnotenia zamestnancov, do prípravy ktorého boli začlenení všetci vedúci zamestnanci. Zamestnanci si v rámci tohto hodnotenia majú vypracovať individuálne plány rozvoja a v rámci toho majú tiež evaluovať (hodnotiť) vlastnú odbornosť, kvalitu i kvantitu výkonu, spôsob komunikácie a spolupráce. Tieto autoevaluačné výsledky sú následne konfrontované s hodnoteniami vedúcich

zamestnancov a vo vzájomných rozhovoroch sa zamestnanci so svojimi vedúcimi snažia objasniť nielen vlastné pozície, ale vysvetliť aj vzájomné očakávania a možné riešenia. Analogicky, u vedúcich zamestnancov sa používajú individuálne plány rozvoja vedúcich zamestnancov, kde okrem odborných zručností, poznatkov a skúseností boli hodnotené aj také prvky, ako je napríklad uplatňovanie manažérskych zručností a schopnosť delegovania, komunikácia vo vzťahu k podriadeným i medzi nadriadenými, schopnosť riadiť tím, či pripravenosť na riešenie neočakávaných alebo iných zložitých situácií. V neposlednom rade mestská časť začala pravidelne zisťovať aj vzdelávacie potreby svojich zamestnancov. Pokiaľ ide o ďalšie odborné vzdelávanie, mestská časť v poslednom období využila niekoľko foriem vzdelávania, a to najmä odborné semináre a workshopy, konferencie, ale tiež tréningy a diskusné stoly. Bežnou praxou sa stalo hodnotenie vzdelávania, ktoré mestskej časti ako sprostredkovateľovi vzdelávacích aktivít poskytovali zamestnanci zúčastňujúci sa na tomto vzdelávaní.

Pri pohľade na uvedený príklad rozvoja miestneho sociálneho dialógu sa dá konštatovať, že k jeho kvalitatívnemu zlepšeniu došlo predovšetkým vďaka implementácii manažmentu kvality, pretože kolektívne vyjednávanie a dohodnuté benefity prestali byť jediným viditeľným prvkom sociálneho dialógu. Rozšírením dialógu o témy, ako (nielen finančná) motivácia zamestnancov, kvalita pracovného prostredia, komunikácia medzi zamestnancami aj medzi nadriadenými a podriadenými, spoločenská zodpovednosť mestskej časti i každého jej zamestnanca, predchádzanie konfliktu záujmov, rovnosť postavenia zamestnancov (vrátane rodovej rovnosti), alebo predchádzanie a riešenie mobbingu či bossingu sa sociálny dialóg posunul na novú kvalitatívnu úroveň. Dôležité je, že mestská časť poskytuje zamestnancom primeraný priestor na formuláciu spätnej väzby, čo napomáha tomu, aby zamestnanci vnímali svoju pozíciu v organizácii aktívne a aby videli reálne dopady svojich aktivít.

## 2.9.2 KOMPLEXNEJŠÍ PRÍSTUP K ROZVÍJANIU MIESTNEHO SOCIÁLNEHO DIALÓGU ZO STRANY OBECNEJ SAMOSPRÁVY SMEROM DOVNÚTRA: PRÍPAD MESTA DOLNÝ KUBÍN

Dolný Kubín je rozvíjajúce sa menšie mesto s populáciou do 20 000 obyvateľov. Medzi najvýznamnejších dlhodobých zamestnávateľov patria podniky z oblasti strojárkeho, kovospracujúceho a elektrotechnického priemyslu. V ostatných rokoch sa v meste etablovali renomované spoločnosti vyrábajúce komponenty pre automobilový priemysel. Napriek štruktúre priemyslu patrí územie mesta aj okresu medzi oblasti málo zaťažené emisiami. Prispievajú k tomu moderné technológie spĺňajúce najprísnejšie ekologické normy. Zdravotnú starostlivosť pre obyvateľov mesta, ale aj pre široké okolie zabezpečuje Dolnooravská nemocnica s poliklinikou MUDr. L. Nádaši Jégého. Dolný Kubín poskytuje obyvateľom a návštevníkom pomerne široký sortiment služieb. Infraštruktúra mesta je plne rozvinutá, elektrifikácia, plynofikácia, dodávka pitnej vody a kanalizačná sieť s čistiarnou odpadových vôd je k dispozícii takmer všetkým obyvateľom mesta. Moderná obchodná zóna, ktorá vznikla na území bývalých kasární, umožňuje obyvateľom mesta dostupnosť nielen k základným tovarom a službám. Priamo v meste sa nachádzajú ubytovacie zariadenia na rôznej kvalitatívnej i cenovej úrovni, od hotelov cez penzióny až po priváty. Rozvoj cestovného ruchu podporujú miestne kaviarne i štýlové reštaurácie.

Z administratívno-politického hľadiska platí, že Dolný Kubín je okresným mestom a administratívnym i politickým centrom regiónu. Sídli v ňom viaceré verejné inštitúcie, ktoré zabezpečujú výkon štátnej správy v ich pôsobnosti. Administratívne je mesto a jeho okolie súčasťou Žilinského samosprávneho kraja.

Medzi najvýznamnejších zamestnávateľov na území mesta patrí Miba Sinter Slovakia, s. r. o., (1 089 zamestnancov), Dolnooravská nemocnica s poliklinikou MUDr. L. Nádaši Jégého (618 zamestnancov), Bourbon Automotive Plastics Dolný Kubín, s. r. o., (488 zamestnancov), Klauke Slovakia, s. r. o., (395 zamestnancov), Nobel Automotive Slovakia, s. r. o., (359 zamestnancov), MAHLE Engine Components Slovakia, s. r. o., (327 zamestnancov), SEZ DK,

a. s., (224 zamestnancov) a v blízkom okolí OFZ, a. s., Široká (489 zamestnancov) a Hoval SK, s. r. o., (247 zamestnancov). Mesto Dolný Kubín (mestský úrad) je spolu so zamestnancami organizácií bez právnej subjektivity, s právnou subjektivitou a nimi zriadenými obchodnými spoločnosťami druhým najväčším zamestnávateľom (668 zamestnancov). Okrem zamestnancov Mestského úradu Dolný Kubín, materských škôl, športových zariadení (213 zamestnancov), základných škôl, základných umeleckých škôl a mestského kultúrneho strediska (330 zamestnancov) je mesto zriaďovateľom aj štyroch obchodných spoločností TEHOS, s. r. o, Technické služby, s. r. o, AQUA Kubín, s. r. o, a Infoštúdio mesta Dolný Kubín, s. r. o., (125 zamestnancov).<sup>184</sup>

Zamestnanci presadzujú svoje záujmy vo väčšine prípadov prostredníctvom základných organizácií a odvetvovo sa stali členmi Odborového zväzu KOVO, Slovenského odborového zväzu verejnej správy a kultúry, Odborového zväzu pracovníkov školstva a vedy na Slovensku alebo Slovenského odborového zväzu zdravotníctva a sociálnych služieb. Najväčšie zastúpenie majú zamestnanci v Odborovom zväze KOVO (ZO OZ KOVO Miba Dolný Kubín, Základná organizácia OZ KOVO PRIMA Dolný Kubín s pôsobnosťou v štyroch spoločnostiach MAHLE Engine Components Slovakia, s. r. o., Nobel Automotive Slovakia, s. r. o., KOREMO-TOOL, s. r. o., Kovohuty Dolný Kubín, s. r. o.). Je evidentné, že samospráva je druhým najväčším zamestnávateľom. Zamestnanci samosprávy sa snažia svoje záujmy presadiť prostredníctvom základných odborových organizácií, ktoré svoje aktivity koordinujú so Slovenským odborovým zväzom verejnej správy a kultúry (SLOVES) a Odborovým zväzom pracovníkov školstva a vedy na Slovensku.

V podmienkach samosprávy sú aktívne základné organizácie, ktoré sú členmi SLOVES-u, pričom samotný SLOVES poskytuje základným organizáciám napríklad pomoc pri kolektívnom vyjednávaní a vzorové kolektívne zmluvy, organizačnú a metodickú pomoc, organizáciu a realizáciu vzdelávania ich funkcionárov, informácie o všetkých pracovno-

<sup>184</sup> MESTO DOLNÝ KUBÍN. Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Dolný Kubín na roky 2014 – 2020. Dostupné na: <[https://www.dolnykubin.sk/download\\_file\\_f.php?id=488474](https://www.dolnykubin.sk/download_file_f.php?id=488474)> (30. 9. 2019).



právných predpisoch, ako aj predpisoch súvisiacich s výkonom zamestnania, informácie o medzinárodných skúsenostiach i aktivitách a podobne.

Najpočetnejšou a najaktívnejšou základnou organizáciou v podmienkach samosprávy je Základná organizácia SLOVES Mestský úrad Dolný Kubín (ZO). ZO združuje 75 fyzických osôb: zamestnancov samosprávy a dôchodcov (predovšetkým bývalých zamestnancov samosprávy). Výsledky sociálneho dialógu sa však dotýkajú 213 zamestnancov mesta Dolný Kubín. Hlavné ciele sociálneho dialógu so zamestnávateľom formou kolektívneho vyjednávania je úprava priaznivejších pracovných podmienok vrátane platových podmienok a podmienok zamestnávania, ako sú garantované v kolektívnej zmluve vyššieho stupňa. Kolektívne vyjednanie sa uskutočňuje so štatutárnym zástupcom (primátorom mesta) a členmi výboru ZO. Výbor ZO bol kreovaný tak, aby vo výbore mali svojich zástupcov všetci zamestnanci jednotlivých organizačných útvarov mesta. To garantuje zamestnancom, že výbor ZO pružne reaguje na špecifické potreby jednotlivých zamestnancov (napríklad zamestnancov mestskej polície, zariadení sociálnych služieb, športovísk a podobne). V termíne do konca októbra bežného kalendárneho roku ZO vypracúva návrh kolektívnej zmluvy a odovzdáva ho štatutárnemu zástupcovi mesta. Po 30-dňovej lehote sa uskutočňuje kolektívne vyjednanie.

Kolektívna zmluva medzi ZO a mestom definuje postavenie odborového orgánu, pracovno-právne vzťahy, platové podmienky zamestnancov, sociálnu politiku zamestnávateľa, ako aj zásady tvorby a použitia sociálneho fondu. V platnej kolektívnej zmluve sa ZO podarilo vyjednať:

- právne postavenie odborového orgánu,
- administratívne činnosti spojené so zrážkami členských príspevkov a odvodom na účet ZO, ktoré vykonáva zamestnávateľ,
- jeden týždeň riadnej dovolenky na zotavenie nad rámec Zákonníka práce,

- znižovanie počtu profesií a pozícií, pri ktorých si zamestnávateľ vyhradil právo predĺžiť alebo opätovne dohodnúť pracovný pomer na určitú dobu nad rozsah doby podľa Zákonníka práce,
- vo vybraných profesiách zaradených do platovej triedy 1 až 4 určenie tarifného platu nezávisle od dĺžky započítanej praxe v rámci rozpätia najnižšej a najvyššej platovej tarify platovej triedy, do ktorej ich zamestnávateľ zaradil,
- príplatok za vedenie referentského vozidla,
- povinnosť zamestnávateľa poskytnúť zamestnancovi odmenu za pracovné zásluhy pri dosiahnutí 50 rokov veku vo výške jeho funkčného platu,
- povinnosť zamestnávateľa poskytnúť zamestnancovi, ktorého nepretržitý pracovný pomer u zamestnávateľa trval najmenej 10 rokov, odmenu za pracovné zásluhy pri dosiahnutí 60 rokov veku vo výške 1,5-násobku jeho funkčného platu,
- povinnosť zamestnávateľa pri prvom skončení pracovného pomeru po nadobudnutí nároku na starobný dôchodok, pokiaľ k prvému skončeniu pracovného pomeru dôjde v období najneskôr do 6 mesiacov po nadobudnutí nároku na starobný dôchodok, poskytnúť zamestnancovi odchodné nad rozsah ustanovený v § 76a Zákonníka práce a v kolektívnej zmluve vyššieho stupňa vo výške 1-násobku jeho funkčného platu.

V meste bolo precíznejšie definované použitie sociálneho fondu, a to týmto spôsobom:

- stravovanie zamestnancov, primátora mesta (pokiaľ sa z jeho platu tvorí sociálny fond) a zástupcu primátora mesta (pokiaľ sa z jeho platu tvorí sociálny fond) nad rozsah ustanovený osobitnými predpismi (aj počas dovolenky alebo vyšetrenia alebo ošetrovania a jeho rodinného príslušníka bývajúceho s ním v spoločnej domácnosti v zdravotníckom zariadení) na jedno teplé hlavné jedlo,
- jednorazové odmeny a dary pri príležitosti pracovných a osobných jubileí pri príležitosti nepretržitého trvania pracovného pomeru u zamestnávateľa v dĺžke 15 rokov a za každých ďalších 5 rokov nepretržitého trvania pracovného pomeru u zamestnávateľa, pri dosiahnutí životného jubilea 50 rokov veku a pri dosiahnutí každých ďalších 5 rokov veku,

- úhrada nákladov súvisiacich s regenerovaním pracovnej sily, organizovaním a uskutočňovaním pohybových, tvorivých a spoločenských stretnutí/podujatí a budovania tímu (teambuilding),
- úhrada nákladov súvisiacich s účasťou zamestnanca na kultúrno-spoločenských alebo športových podujatiach (napríklad na divadelnom predstavení, filmovom predstavení, športovom podujatí, koncerte, poznávacom zájazde a podobne), po predložení relevantného dokladu o úhrade takýchto nákladov zo strany zamestnanca,
- úhrada nákladov súvisiacich s regeneráciou pracovnej sily prostredníctvom rekondičných alebo rehabilitačných služieb (napríklad fitness, wellness, sauna, plaváreň, masáž a podobne), po predložení relevantného dokladu o úhrade takýchto nákladov zo strany zamestnanca,
- úhrada nákladov súvisiacich so zakúpením 4 ks permanentiek do aquaparku AquaRelax, pričom každé jednotlivé použitie každej permanentky zo strany zamestnanca je možné až po úhrade príspevku do sociálneho fondu (spoluúčasti),
- poskytnutie bezúročnej návratnej finančnej pôžičky zamestnancovi, ktorého pracovný pomer u zamestnávateľa trval nepretržite najmenej 10 rokov, s návratnosťou najviac 2 roky, za splnenia podmienky zabezpečenia návratnosti pôžičky formou uzatvorenia dohody o zrážkach zo mzdy zamestnanca so zamestnávateľom,
- jednorazové odmeny a dary pri osobných a rodinných ťažkostiach:
  - pri živelnnej pohrome, ktorou bude na majetku zamestnanca spôsobená škoda, pričom tento majetok zamestnanca musel byť pre takýto prípad poistený a príslušná poisťovňa takúto škodu na majetku zamestnanca uznala a v tejto súvislosti vyplatila zamestnancovi poistné plnenie,
  - pri úmrtí manžela/manželky zamestnanca,
  - pri úmrtí nezaopatreného dieťaťa zamestnanca,
  - pri úmrtí zamestnanca, ktorý v čase svojej smrti bol jediným rodičom nezaopatreného dieťaťa (úhrada je vykonaná v prospech nezaopatreného dieťaťa),

- o pri dlhodobej pracovnej neschopnosti zamestnanca, ktorá v priebehu kalendárneho roka trvala nepretržite najmenej 6.

Medzi problematické témy tohto dvojstranného miestneho sociálneho dialógu patria:

### 1. Organizačné zmeny

Neustále je potrebné usilovať sa o to, aby zamestnávateľ vykonával zmeny v platnom organizačnom poriadku alebo vydal nový organizačný poriadok len po prerokovaní so závodným výborom (nad rámec povinnosti vyplývajúcej z § 237 ods. 2 písm. c) a d) Zákonníka práce). Pričom podmienka, že zamestnávateľ vykoná zmeny v platnom pracovnom poriadku alebo vydá nový pracovný poriadok len s predchádzajúcim súhlasom závodného výboru, inak bude pracovný poriadok neplatný, je dohodnutá (ukladá to § 12 zák. č. 552 /2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme).

### 2. Účasť zástupcu zamestnancov (odborového orgánu) pri kontrole dodržiavania pracovného poriadku

Pri kolektívnom vyjednávaní a pri zmene pracovného poriadku je potrebné požadovať, aby súčasťou kontrol dodržiavania pracovného poriadku a BOZP bol prítomný zástupca zamestnancov pre bezpečnosť a ochranu zdravia. Zároveň treba požadovať, aby tieto kontroly zo strany zamestnávateľa vykonávali len osoby, ktoré sú v riadnom pracovnom pomere a tiež to, aby každé porušenie pracovného poriadku bolo prerokované so ZV ZO SLOVES. Zamestnávateľ má jednoznačne právo a povinnosť kontrolovať a vyžadovať plnenie pracovných povinností. Diskutabilné je, akým spôsobom sa to robí a kto kontrolu vykonáva. Napríklad kontrolované osoby na podozrenie z požitia alkoholu alebo iných omamných látok nie sú informované a tom, kto, kedy a koho určil za oprávnených vykonávať túto kontrolu bez prítomnosti, napríklad priameho nadriadeného a zástupcu odborov. Toto by malo byť v pracovnom poriadku jednoznačne zadané (pozície zamestnancov oprávnených vykonávať kontrolu), respektíve osobitnou smernicou by malo byť určené kto, akou intenzitou a akým spôsobom.

### 3. Etický kódex

Do pracovného poriadku je nevyhnutné navrhnúť nový nástroj na zvýšenie kvality poskytovaných služieb zamestnancami samosprávy prostredníctvom Etického kódexu zamestnanca mesta Dolný Kubín, ktorý na jednej strane definuje zásady správania zamestnancov samosprávy mesta pri vykonávaní práce vo verejnom záujme a na strane druhej ich bude chrániť pred mobbingom, bossingom, staffingom a v poslednej dobe hlavne aj defamingom. Nedodržanie etického kódexu zo strany zamestnancov by bolo považované za porušenie pracovnej disciplíny. Správanie sa vedúcich zamestnancov voči podriadeným, samotných zamestnancov voči kolegom, ale hlavne zamestnancov vo vzťahu k verejnosti nemá zamestnávateľ nikde upravené. Ideálnym nástrojom je vypracovanie etického kódexu a jeho ukotvenie do pracovného poriadku.

V Dolnom Kubíne sa na miestnej úrovni rozvíja aj tripartitný sociálny dialóg. Samozrejmosťou je, že primátor mesta organizuje pravidelné stretnutia s podnikateľskými subjektmi, obchodnými a výrobnými spoločnosťami, ktoré poskytujú obyvateľom mesta stabilné zamestnanie. Tieto stretnutia sa konajú aj za účasti Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny v Dolnom Kubíne. Okrem toho, že primátor mesta a poslanci Mestského zastupiteľstva v Dolnom Kubíne môžu v rámci pôsobnosti samosprávy napomôcť podnikateľskému prostrediu, podnikatelia sa tiež významným spôsobom podieľajú na raste životnej úrovne obyvateľov. Veľmi dobrá spolupráca medzi mestom a podnikateľmi bola zaznamenaná napríklad pri budovaní infraštruktúry priemyselného parku.

Dôležitú úlohu na miestnej úrovni zohráva aj výbor pre otázky zamestnanosti. Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny v Dolnom Kubíne zriadil tento výbor na riešenie zásadných otázok zamestnanosti a na posudzovanie žiadostí právnických osôb alebo fyzických osôb o poskytnutie príspevkov podľa zákona č. 5/2004 Z. z., na ktoré nie je právny nárok. Do pôsobnosti výboru patrí schvaľovanie priorít podpory zamestnanosti v územnom obvode úradu a analyzovanie a prognózovanie o vývoji trhu práce podľa § 13 ods. tohto zákona, posudzovanie žiadosti právnickej osoby alebo fyzickej osoby

o poskytnutie príspevku podľa tohto zákona, na ktorý nie je právny nárok, odporúčanie úradu formou kladného posudku týkajúce sa uzatvorenia dohody s právnickou osobou alebo fyzickou osobou o poskytnutie príspevku, alebo neodporúčanie úradu formou nesúhlasného posudku týkajúceho sa uzatvorenia dohody s právnickou osobou alebo fyzickou osobou o poskytnutie príspevku, zriaďovanie komisie na účely posúdenia efektívnosti, reálnosti a účelnosti podnikateľského zámeru podľa § 49 ods. 3 a § 57 ods. 6 zákona o službách zamestnanosti. Mesto Dolný Kubín tiež pravidelne predkladá požiadavky na podporu zamestnania alebo udržiavania pracovných návykov ich obyvateľov, ktorí sú ohrození sociálnym vylúčením alebo ktorí sú sociálne vylúčení.

## 2.10 SOCIÁLNY DIALÓG NA MIESTNEJ ÚROVNI V ČESKU

Pojem sociálny dialóg nie je v platnej právnej úprave definovaný. Všeobecne sa týmto pojmom rozumie trvalý proces zahŕňajúci čiastkové rokovania a konzultácie medzi stranami sociálneho dialógu na rôznych úrovniach. Strany sociálneho dialógu sú označované ako sociálni partneri. Sociálnymi partnermi sa potom chápu zástupcovia zamestnancov, zástupcovia zamestnávateľov, prípadne samotní zamestnávatelia, na národnej úrovni aj štát, eventuálne jeho zástupcovia na subnárodných úrovniach to sú jednotky územnej samosprávy (teda v českých podmienkach jednotky obecnej a regionálnej samosprávy). Zástupcovia zamestnancov sú v rámci sociálneho dialógu predovšetkým odbory, čo vyplýva z platnej legislatívnej úpravy, podľa ktorej iba odborové organizácie disponujú právom uzatvárať kolektívne zmluvy. Ostatní zástupcovia zamestnancov majú iba práva vzťahujúce sa na informovanie zamestnancov, prípadne na prerokúvanie otázok, pri ktorých to explicitne predpokladá platná legislatívna úprava. Bez ohľadu na uvedené platí, že so zamestnávateľmi títo ostatní zástupcovia zamestnancov nemôžu uzatvárať právne záväzné a vynútiteľné dohody. Sociálny dialóg v Česku sa realizuje na týchto úrovniach:

- národná úroveň,
- sektorová úroveň,
- regionálna úroveň,

- podniková/organizačná úroveň.

Sociálny dialóg na národnej úrovni sa odohráva predovšetkým v rámci tripartity. Ako tripartita je označovaná Rada hospodárskej a sociálnej dohody Českej republiky, ktorá je zriadená ako spoločný dobrovoľný, zmierovací iniciatívny orgán vlády, odborových organizácií a zamestnávateľských zväzov. Cieľom a úlohou tohto orgánu je snaha dosiahnuť zhodu o významných hospodárskych a sociálnych otázkach. Rokovania sa týkajú spravidla prípravy dôležitých právnych predpisov, ktoré majú zásadný vplyv na postavenie zamestnancov a zamestnávateľov v hospodárskej a sociálnej oblasti. Činnosť tohto orgánu sa uskutočňuje v súlade s jeho štatútom. Na národnej úrovni sa využívajú aj bipartitné rokovania.

Verejného sektora (a teda aj postavenia zamestnancov pôsobiacich na subnárodných úrovniach) sa týkajú predovšetkým rokovania medzi zástupcami zamestnancov verejnej sféry a štátom, pretože štát vystupuje v pozícii hlavného zamestnávateľa. Vyústením takýchto rokovaní nie je kolektívna zmluva, ale prípadné dosiahnutie zhody sa následne premieta do právnej úpravy.

Sociálny dialóg na regionálnej úrovni sa odohráva formou takzvanej regionálnej tripartity, ktorá sa vytvára ako združenie právnických osôb. Toto združenie je spravidla označované ako hospodárska a sociálna rada, pričom názov je dopĺňaný označením konkrétneho regiónu. Vytvorené regionálne tripartity sa zaoberajú hospodárskymi a sociálnymi otázkami daného regiónu a ich cieľom je predovšetkým zasadzovať sa o riešenia identifikovaných problémov.

Kolektívne vyjednávanie sa využíva ako bipartitná forma sociálneho dialógu, ktorá prebieha iba na sektorovej a na podnikovej/organizačnej úrovni. Na odvetvovej úrovni sa realizuje prostredníctvom rokovaní medzi odbormi a zástupcami zainteresovaných zamestnávateľov v konkrétnom sektore. Na podnikovej, respektíve organizačnej úrovni prebieha prostredníctvom rokovaní medzi zriadenou odborovou organizáciou alebo organizáciami pôsobiacimi u zamestnávateľa a zamestnávateľom (táto forma je teda realizovaná priamo aj v jednotkách územnej samosprávy, ktoré vystupujú ako zamestnávatelia). Výsledkom

kolektívneho vyjednávania je buď uzavretie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa (na odvetvovej úrovni), alebo podnikovej/organizačnej kolektívnej zmluvy (na podnikovej/organizačnej úrovni). Na sektorovej úrovni sa sociálny dialóg odohráva aj mimo kolektívnych vyjednaní. Na tento účel sa využívajú konzultačné formy. Na podnikovej/organizačnej úrovni sa intenzívne využíva informovanie, ale tiež konzultačné formy sociálneho dialógu.

Aktivity sociálneho dialógu sú financované i prostredníctvom takzvaných Nórskeho fondov (konkrétne prostredníctvom Globálneho fondu na podporu dôstojnej práce a tripartitného dialógu). Hlavným cieľom programu je posilnenie tripartitnej spolupráce medzi organizáciami zamestnávateľov, odbormi a orgánmi verejnej moci a tiež podpora dôstojnej práce. Program ďalej prispieva k lepšej pripravenosti krajín na výzvy súvisiace s vysokou nezamestnanosťou.

### 2.10.1 PRÍKLADY KOLEKTÍVNEHO VYJEDNÁVANIA A JEHO VÝSLEDKOV V PODMIENKACH OBECNEJ SAMOSPRÁVY

V Českej republike pracovalo v roku 2018 vo verejnej správe 634 700 zamestnancov. Celkový počet zamestnancov jednotiek územnej samosprávy (teda krajov a obcí vrátane miest) dosahoval úroveň 81 780 osôb (čo je takmer 13 % všetkých zamestnancov verejnej správy). Z týchto zamestnancov samosprávy až 72 923 pôsobilo v štruktúrach obecnej samosprávy.<sup>185</sup>

Pokiaľ ide o praktické príklady kolektívneho vyjednávania, na ilustráciu môžeme použiť skúsenosti z niekoľkých obcí, prípadne miest. V meste Břeclav sa kolektívneho vyjednávania zúčastňujú zástupcovia samosprávy a zástupcovia dvoch odborových organizácií (ZO Kresťanské odbory a ZO Odborového zväzu štátnych orgánov a organizácií). Výsledkom sociálneho dialógu je každoročné formálne podpísanie kolektívnej zmluvy, ktorá pripúšťa

<sup>185</sup> MV ČR. 2019. Veřejná správa v České republice 2018. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy. Dostupné na: <<http://kvalitavs.cz/wp-content/uploads/2019/10/Vyrocní-zpráva-o-stavu-VS-2018ii.pdf>> (30. 9. 2019). / Novinky.cz. Počet zaměstnanců veřejné správy loni opět rostl, rozpočet živil 634 700 lidí. Dostupné na: <<https://www.novinky.cz/ekonomika/clanek/pocet-zamestnancu-verejne-spravy-loni-opet-rostl-rozpocet-zivil-634-700-lidi-40266104>> (30. 9. 2019).



dodatky. Sociálni partneri majú záujem rokovať predovšetkým o individuálnych benefitoch (napríklad o príspevkoch na stravovanie, na kultúrne a športové vyžitie a podobne). Okrem toho sa vyjednávania týkajú zvyčajne aj ďalšieho vzdelávania zamestnancov a prípadných organizačných zmien.

V Novom Jičine pri kolektívnom vyjednávaní vstupuje do sociálneho dialógu iba jedna odborová organizácia. Výsledkom vyjednávaní je kolektívna dohoda, pričom tradičné témy sú platové pomery, rovnosť postavenia mužov a žien, mobbing, ďalšie vzdelávanie zamestnancov, riešenie problémov súvisiacich s nedostatočnými personálnymi kapacitami samosprávy, či osobné benefity pre zamestnancov (napríklad príspevky na ošatenie, príspevky na rekreačné pobyty, stanovenie pracovného času a možnosť využitia takzvanej práce z domu, tvorba sociálneho fondu, stravné lístky, telefónne tarify pre zamestnancov úradu a podobne).

V meste Valašské Meziříčí prebieha kolektívne vyjednávanie medzi miestnou odborovou organizáciou a vedením mesta. Prejavuje sa pri nej líderstvo predsedu odborovej organizácie, ktorý za podpory svojich kolegov dokáže vyrokovať benefity zaujímavé pre zamestnancov mestskej samosprávy. Vyjednávanie sa koná aj v priebehu roka, no vtedy sa týka zvyčajne iba parciálnych záležitostí (napríklad účasť na zahraničných zájazdoch). Závažnejšie veci sú obsiahnuté v kolektívnej dohode a okrem iného zameriavajú sa na otázky odchodného pri odchode do starobného dôchodku alebo odchodného pri nadobudnutí práva na invalidný dôchodok, za predpokladu, že takýto zamestnanec ukončí pracovný pomer. Okrem toho je pozornosť venovaná aj ďalším benefitom, a to od výhod pre všetkých zamestnancov (napríklad stravné lístky, flexipasy, kurzy anglického jazyka, dôchodkové poistenie, odmeny pri životných jubileách) až po výhody pre špecificky definovaných zamestnancov (napríklad oslavy Medzinárodného dňa žien).

V meste Litoměřice nie je nateraz vytvorená odborová organizácia. Vytvorená bola iba miestna rada sociálneho fondu. Zástupcovia vedenia samosprávy majú pravidelné stretnutia so zamestnancami samosprávy a so zástupcami rady sociálneho fondu, pričom vyjednávania

smerujú k dohodám. Zamestnanci sú väčšinou pasívnejší a riešené sú témy, ako individuálne benefity, určenie pravidiel odmeňovania alebo ďalšie vzdelávanie zamestnancov.

## 2.10.2 POROVNANIE INICIATÍV SOCIÁLNEHO DIALÓGU ZHORA NADOL A ZDOLA NAHOR NA VYBRANÝCH PRÍKLADOCH

V českých podmienkach sa v oblasti rozvoja miestneho sociálneho dialógu objavili iniciatívy zdola nahor, ako aj iniciatívy zhora nadol. Zaujímavou skutočnosťou je to, že v praxi je možné nájsť pozitívne výsledky oboch druhov iniciatív.

Pokiaľ ide o príklad **mobilizácie/iniciatívy zdola nahor**, môžeme siahnuť po prípade sociálneho a ekonomického rozvoja v meste Ostrava a jej okolí. V rámci takto vnímaného sociálneho dialógu je možné vidieť odhodlanie miestneho obyvateľstva a inštitúcií podporiť miestny i regionálny rozvoj.<sup>186</sup> Ostrava a jej okolie sú tradične považované za významné priemyselné oblasti Českej republiky, pričom celý región sa hospodársky dlhodobo orientoval predovšetkým na ťažobný priemysel a oceliarsku produkciu. Táto orientácia bola v istom období hospodársky veľmi úspešnou, no predovšetkým od 90. rokov 20. storočia dochádzalo k postupnému, no výraznému poklesu produkcie hlavných priemyselných odvetví a obyvateľstvo miest spadajúcich do tohto regiónu bolo vystavené nepríjemným následkom spomenutých tendencií.

Mestá ako Ostrava navyše dostávali pomerne výrazné dotácie zo strany štátu, čím sa sledovala nielen podpora produkcie a jej konkurencieschopnosť, ale tiež udržiavanie požadovanej miery zamestnanosti a bránenie neprímerane prudkému rastu nezamestnanosti. Tento stav však bol neudržateľný. Došlo k oddiaľovaniu privatizácie hlavných miestnych zamestnávateľov, títo začali strácať pozície na tradičných odbytiskách a nedokázali sa efektívne presadzovať na nových odbytiskách.<sup>187</sup> Aj v dôsledku hospodárskych nezdarov najväčších miestnych zamestnávateľov (napríklad

<sup>186</sup> ÖNALAN, F. – RYCHLY, L. 2007. Dialogue at the Local Level in Europe: Comparison of Case Studies. Geneva: International Labour Organisation.

<sup>187</sup> ÖNALAN, F. – RYCHLY, L. 2007. Dialogue at the Local Level in Europe: Comparison of Case Studies. Geneva: International Labour Organisation.

Ostravsko-Karvinské doly) sa do popredia dostali otázky zintenzívnenia miestneho sociálneho dialógu, ktorý by bol vnímaný ako nápomocný zo strany všetkých zainteresovaných subjektov.

V Ostrave a Karvinej preto došlo už v roku 1990 k zriadeniu Hospodárskej a sociálnej rady ostravsko-karvinskej aglomerácie. Hlavným zámerom zakladateľov tejto rady bolo vytvorenie takej organizácie, ktorej hlavným cieľom by bolo zastupovanie regionálne i miestne pôsobiacich aktérov (napríklad územnej samosprávy, odborových zväzov, ale tiež miestnych podnikateľov a vzdelávacích i výskumných inštitúcií) a zároveň vytvorenie diskusnej platformy na rokovania o miestnych problémoch sociálneho charakteru. Jedným z kľúčových zámerov bolo vyjednávanie o tých nástrojoch či opatreniach, ktoré by mali, respektíve mohli prispievať k podpore sociálno-ekonomického rozvoja celého regiónu. Pokiaľ ide o zastupovanie, táto rada vstupovala do rokovaní aj s centrálnou vládou, a to predovšetkým v oblasti tvorby regionálnej politiky.<sup>188</sup> V rámci tejto aktivity sa podarilo rozbehnúť niekoľko vydatených rozvojových projektov. Ich cieľom bolo nielen zjemňovanie následkov úpadku tradičných priemyselných odvetví, ale tiež definovanie a napíňanie scenárov ďalšieho rozvoja prostredníctvom rôznych rozvojovo zameraných projektov. Zaujímavosťou je, že tieto projekty sa netýkali iba budovania infraštruktúry a materiálnych kapacít (tvrdé projekty), ale tiež budovania personálnych kapacít (mäkké projekty).

Ako mimoriadne dôležitý krok sa v priebehu 90. rokov 20. storočia ukázalo spojenie tejto rady so Severomoravskou hospodárskou úniou, ktorá dovtedy pôsobila ako záujmové zoskupenie právnických osôb zamerané najmä na podporu priemyselnej transformácie regiónu. Od roku 1995 tak začalo pôsobiť Združenie pre rozvoj Moravsko-sliezského kraja, ktoré si dalo za cieľ reprezentovať miestne záujmy navonok a zároveň prispieť k sociálno-ekonomickému rozvoju regiónu i obcí a miest spadajúcich do tohto regiónu. Vďaka členskej základni rady i únie, ktorých zlúčením vzniklo toto združenie, je možné konštatovať, že už od

<sup>188</sup> SUCHÁČEK, J. 2005. Institutional Dimension of Urban Decline and Transformation in Tilburg (the Netherlands) and Ostrava (Czech Republic). In: BARCZYK, S. – OCHOJSKI, A. (eds.). Entrepreneurship, Governance, Local and Regional Development. Katowice: University of Economics, s. 159 – 179.

svojho vzniku združovalo všetky významné inštitúcie a organizácie z verejného i súkromného sektora (teda nielen miestne podnikateľské subjekty, štátne orgány a územnú samosprávu, ale napríklad tiež všetky relevantné vzdelávacie a výskumné inštitúcie, poradenské a projektové organizácie, zdravotnícke i poisťovacie organizácie, odborové organizácie, ako aj mimovládne organizácie snažiace sa pomôcť pri regionálnom rozvoji). Táto skutočnosť zohrala významnú rolu pri príprave a implementácii projektov zameraných na úspešnú sociálnu transformáciu regiónu, na reštrukturalizáciu dominujúcich miestnych priemyselných aktivít, ako aj na zavádzanie riešení, ktoré možno považovať za inovatívne a ktoré by mali do budúcnosti podporiť akceleráciu miestneho i regionálneho rozvoja. V súčasnosti má združenie takmer 130 členských subjektov zo všetkých hospodárskych odvetví. V apríli 2016 došlo k podpisu Memoranda o spolupráci združenia s Moravsko-sliezskym krajom, Krajskou hospodárskou komorou Moravsko-sliezskeho kraja a Združením pre rozvoj Moravsko-sliezskeho kraja. Samotné združenie sa aktuálne priznáva k 10 hlavných aktivitám:

- 1) zlepšovanie miestneho i regionálneho investičného a podnikateľského prostredia,
- 2) podpora zamestnanosti najmä prostredníctvom Moravsko-sliezskeho paktu zamestnanosti,
- 3) podpora vzdelávania so zreteľom na budúcu potrebu vyváženého rozvoja regiónu,
- 4) rozvoj dopravnej infraštruktúry a logistiky,
- 5) zlepšovanie kvality životného prostredia,
- 6) podpora vedy, výskumu a inovácií,
- 7) efektívne využívanie dotačných schém na realizáciu strategických priorít Moravsko-sliezskeho kraja,
- 8) vzájomná spolupráca pri tvorbe strategických dokumentov Moravsko-sliezskeho kraja,
- 9) rozvoj medzinárodnej spolupráce,
- 10) podpora pozitívneho vnímania a objektívneho mediálneho obrazu Moravsko-sliezskeho kraja.<sup>189</sup>

<sup>189</sup> SDRUŽENÍ PRO ROZVOJ MORAVSKOSLEZSKÉHO KRAJE. O sdrúžení. Dostupné na: <<http://www.msunion.cz/o-sdruzeni>> (30. 9. 2019).

Príkladom **iniciatívy zhora nadol** je založenie Rady hospodárskej a sociálnej dohody Zlínskeho kraja. Zriadená bola v roku 2002. Má charakter dobrovoľného rokovacieho, konzultačného a iniciatívneho orgánu, ktorý pôsobí na úrovni Zlínskeho kraja. Sama seba definuje ako orgán odborov, zamestnávateľov a verejnej správy, ktorého hlavnou aktivitou je tripartitné vyjednávanie. Medzi základné ciele tejto rady patrí nachádzanie a dohadovanie konsenzu alebo kompromisu vo všetkých zásadných otázkach sociálno-ekonomického rozvoja. Hlavným nástrojom rady je sociálny dialóg zameraný na sociálny zmiar, ktorý rada považuje za determinant pozitívneho hospodárskeho rozvoja, ktorý sa okrem iného prejavuje v životnej úrovni obyvateľov kraja.<sup>190</sup>

Samotná rada pozostáva z 21 členov – delegátov, pričom tretinové zastúpenie v nej majú tieto subjekty:

- zamestnávateľia a podnikateľské zväzy,
- Českomoravská konfederácia odborových zväzov,
- zástupcovia orgánov verejnej správy vrátane územnej samosprávy.

Okrem toho má rada tiež výkonný orgán – predsedníctvo, ktoré pozostáva z predsedu a dvoch podpredsedov. O členoch predsedníctva rozhodujú členovia – delegáti v rámci určenej plenárnej schôdze. Rada prerokováva, konzultuje, navrhuje a presadzuje riešenie problémov hospodárskeho a sociálneho rozvoja kraja, pričom špecificky sa venuje najmä týmto oblastiam:

- stratégie sociálno-ekonomického rozvoja kraja,
- zamestnanosť a rozvoj ľudských zdrojov,
- podmienky podnikania,
- verejné služby (dopravná obslužnosť, zdravotníctvo, školstvo, sociálna starostlivosť, starostlivosť o mládež, telovýchovu a šport, kultúra),
- pracovnoprávne a sociálne podmienky obyvateľov kraja,

<sup>190</sup> ZLÍNSKY KRAJ. Rada hospodárskej a sociálnej dohody Zlínskeho kraja. Dostupné na: <<https://www.kr-zlinsky.cz/rada-hospodarske-a-socialni-dohody-zlinskeho-kraje-cl-155.html>> (30. 9. 2019).

- integrácia Českej republiky do Európskej únie a cezhraničná spolupráca.<sup>191</sup>

Podobné orgány boli zriadené aj v ďalších českých krajoch. Napríklad Rada hospodárskej a sociálnej dohody Juhomoravského kraja bola založená tiež v roku 2002, no Rada hospodárskej a sociálnej dohody Karlovarského kraja bola zriadená až v roku 2009.

## 2.11 SOCIÁLNY DIALÓG NA MIESTNEJ ÚROVNI V POĽSKU

V Poľsku sa v posledných desiatich rokoch vyprofilovali viaceré druhy orgánov sociálneho dialógu, ktoré pôsobia na dvoch subnárodných úrovniach. Zatiaľ čo do konca roku 2014 v poľských podmienkach na týchto úrovniach pôsobili regionálne rady zamestnanosti a okresné rady zamestnanosti („Wojewódzkie Rady Zatrudnienia“ a „Powiatowe Rady Zatrudnienia“), od začiatku roku 2015 začali fungovať regionálne rady trhu práce a okresné rady trhu práce („Wojewódzkie Rady Rynku Pracy“ a „Powiatowe Rady Rynku Pracy“). V týchto radách pôsobia zástupcovia odborových zväzov a združení zamestnávateľov, poľnohospodárskych komôr, ako aj ďalších odvetvových organizácií. Tematicky sa venujú otázkam zamestnanosti, odbornej prípravy a ďalšieho vzdelávania zamestnancov, ako aj ďalším relevantným otázkam. Okrem toho vydávajú stanoviská k návrhom regionálnych akčných plánov zamestnanosti a spolupracujú s regionálnymi radami pre sociálny dialóg („Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego“).<sup>192</sup> Tieto regionálne rady pre sociálny dialóg sú zriaďované pre územné obvody regiónov. O ich zriadení rozhoduje predseda regiónu, ktorý tak rozhoduje na základe žiadosti týchto aktérov:

- aspoň jeden z aktérov na strane zamestnancov, ktorí spĺňajú tieto kritériá:
  - reprezentatívne odborové organizácie (napríklad odborové zväzy alebo medziodborové konfederácie), ktoré združujú viac než 300 000 zamestnancov,

<sup>191</sup> ZLÍNSKY KRAJ. Rada hospodárskej a sociálnej dohody Zlínskeho kraja. Dostupné na: <<https://www.kr-zlinsky.cz/rada-hospodarske-a-socialni-dohody-zlinskeho-kraje-cl-155.html>> (30. 9. 2019).

<sup>192</sup> GAJEWSKI P. 2015. Labour Market Measures in Poland 2008-13: The Crisis and Beyond. Geneva: ILO.

- zároveň pôsobia v subjektoch národného hospodárstva vykonávajúcich hospodársku činnosť aspoň v polovici hospodárskych činností podľa poľskej klasifikácie hospodárskych činností;
- aspoň jeden z týchto aktérov na strane zamestnávateľov:
  - zamestnávatelia, ktorí zamestnávajú celkovo najmenej 300 000 zamestnancov,
  - združenia, ktorých členmi sú zamestnávatelia vykonávajúci hospodársku činnosť aspoň v polovici hospodárskych činností podľa poľskej klasifikácie hospodárskych činností,
  - združenia, ktorých členmi sú regionálne zamestnávateľské organizácie medziodvetvového charakteru so sídlom minimálne v polovici vojvodstiev.<sup>193</sup>

Pôsobenie regionálnych rád pre sociálny dialóg je financované štátom prostredníctvom účelovej dotácie na to určenej. Zrušenie regionálnych rád pre sociálny dialóg podlieha rozhodnutiu predsedu a je podmienené rozhodnutím aktérov na strane zamestnancov alebo na strane zamestnávateľov o stiahnutí, respektíve odvolaní svojich zástupcov z rady. Úlohou rád je zaujímať stanoviská k záležitostiam spadajúcim do pôsobnosti odborových zväzov alebo zamestnávateľských organizácií patriacich do obvodov regiónov. Zároveň majú právo vyjadrovať sa k návrhom strategických a programových rozvojových dokumentov týkajúcich sa príslušných regiónov.<sup>194</sup> Hlavným poslaním týchto regionálnych rád je udržiavanie sociálneho (z)mieru a mediácia miestnych konfliktov v rôznych priemyselných odvetviach. A práve zriadenie týchto rád prostredníctvom zákona o rade sociálneho dialógu a iných inštitúciách sociálneho dialógu predstavuje podľa viacerých autorov novú kapitolu v rozvoji sociálneho dialógu v poľských podmienkach.<sup>195</sup>

Napríklad pri pohľade na podmienky regiónu Dolné Sliezsko, ktorý patrí medzi najpriemyselnejšie regióny Poľska, platí, že hlavnú úlohu v rámci politiky zamestnanosti

<sup>193</sup> USTAWA Z DNIA 24 LIPCA 2015. r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (POL-2015-L-101449).

<sup>194</sup> USTAWA Z DNIA 24 LIPCA 2015. r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (POL-2015-L-101449).

<sup>195</sup> PLISZKIEWICZ, M. In: MĘCINA, J. 2017. Social Dialogue if Face of Changes on the Labour Market in Poland. From Crisis to Breakthrough. Budapest/Warsaw: International Labour Organization & University of Warsaw.

a sociálneho dialógu plnia orgány verejnej moci. Na regionálnej úrovni vystupuje regionálny úrad práce, na okresnej úrovni pôsobia okresné úrady práce a na miestnej úrovni plnia úlohy v tejto oblasti obce.<sup>196</sup> Regionálny úrad práce tvorí a koordinuje implementáciu aktívnej politiky trhu práce na regionálnej úrovni, alokuje zdroje z takzvaného pracovného fondu a plánuje využívanie zdrojov z Európskeho sociálneho fondu. Okresné úrady práce nesú zodpovednosť za riadenie podpory v nezamestnanosti a zdravotného poistenia, no sú tiež zapojené do implementácie aktívnej politiky trhu práce a do poskytovania základných služieb politiky zamestnanosti v rámci svojich obvodov. Obce sú výrazne slabšími aktérmi sociálneho dialógu. Zodpovednosť nesú hlavne za implementáciu sociálnej politiky, ale nie za politiku zamestnanosti (okrem verejne prospešných prác, ktoré spoluorganizujú v spolupráci s okresnými úradmi práce). Sociálny dialóg je rozvíjaný aj jeho ďalšími aktérmi, najmä regionálnou radou trhu práce a okresnými radami trhu práce, ktoré pôsobia ako konzultatívne a poradné orgány, pričom ich stanoviská nie sú záväzné. Popri nich pôsobia v danom regióne takisto ďalšie orgány zapájajúce sa do sociálneho dialógu. Spomenúť je potrebné predovšetkým regionálnu radu pre sociálny dialóg a rovnako dve neformálne združenia (Dolnosliezske politické a ekonomické fórum a Fórum sociálnych partnerov). Ukazuje sa, že títo ďalší aktéri plnia síce relevantnú funkciu v rámci sociálneho dialógu, no ich pozícia je výrazne slabšia v porovnaní s orgánmi verejnej moci, pretože primárne poskytujú informácie a zapájajú sa do konzultácií. Zaujímavú rolu plnia ale aj rôzne mimovládne organizácie, ktoré sa v spolupráci s inými aktérmi sociálneho dialógu uchádzajú o čerpanie zdrojov z Európskeho sociálneho fondu.<sup>197</sup>

Sociálny dialóg v regióne Dolné Sliezsko rešpektoval Dolnosliezsky regionálny akčný plán zamestnanosti 2008 – 2016 a zameraný bol na tri prioritné oblasti: 1) zvýšenie participácie na trhu práce a zvyšovanie úrovne vzdelania miestnych zamestnancov, 2) posilnenie regionálneho pracovného trhu a 3) zlepšenie regionálnej aktívnej politiky trhu práce.

<sup>196</sup> SZEŚCIŁO, D. (ed.). 2019. Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.

<sup>197</sup> BELLINI, A. 2016. The Relaunch of Regional Social Dialogue in Poland: How Politics Shaped Institutions, and How Institutions Are Likely to Shape Social Change. *Cambio: Rivista sulle trasformazioni sociali*, roč. 6, č. 12, s. 21 – 48.



V tomto kontexte viedol sociálny dialóg k nadviazaniu úspešných kooperatívnych iniciatív. Napríklad v roku 2014 bola medzi regionálnym úradom práce a sociálnymi partnermi podpísaná partnerská dohoda o využívaní fondov na školenia a tréningy zamestnancov. Kooperačná dohoda bola podpísaná aj medzi okresnými úradmi práce a zamestnávateľskými združeniami, a to na propagáciu pracovných stáží. Tieto okresné úrady práce podpísali viaceré dohody o spolupráci s rôznymi zamestnávateľmi pôsobiacimi v takzvaných špeciálnych hospodárskych zónach, ktoré sa nachádzajú na území regiónu. V neposlednom rade je vhodné uviesť aj zriaďovanie formalizovaných partnerstiev medzi obcami a ostatnými aktérmi sociálneho dialógu, a to s cieľom využitia zdrojov z Európskeho sociálneho fondu.<sup>198</sup>

## 2.12 SOCIÁLNY DIALÓG NA MIESTNEJ ÚROVNI V MAĎARSKU

Sektorové kolektívne zmluvy o platových pomeroch sú v dnešnej dobe výnimočné (stále existujú napríklad v hotelových a reštauračných službách či v stavebníctve). Všetky totiž ovplyvnili legislatívne zmeny v oblasti pracovného práva, ktoré po roku 2013 oslabili význam kolektívnych vyjednávaní medzi odborovými združeniami a zamestnávateľskými zväzmi. Aj keď takéto kolektívne zmluvy pokrývali v roku 2011 ešte viac než jednu tretinu všetkých pracovných miest v krajine, expertné odhady sa prikláňajú k tomu, že v nasledujúcich rokoch tento podiel výrazne klesol. Manažmenty viacerých podnikov v tejto situácii využili príležitosť, nezapájali sa do obnovy sektorových kolektívnych zmlúv s odborovými zväzmi a uprednostnili zmluvy s miestnymi pracovnými radami.<sup>199</sup>

Prvé experimenty s paktmi zamestnanosti sa v Maďarsku implementovali v oblasti západného Maďarska. Tieto prvé mikroregionálne pakty zamestnanosti sa objavili v župách Vas, Zala a Győr-Moson-Sopron. Finančne ich podporoval program PHARE a obsahovo nadväzovali na príklady dobrej praxe z Rakúska (išlo o cezhraničný transfer poznatkov a skúseností). Neskôr v roku 2004 bol vytvorený rámec na vytváranie takýchto paktov

<sup>198</sup> BELLINI, A. 2016. The Relaunch of Regional Social Dialogue in Poland: How Politics Shaped Institutions, and How Institutions Are Likely to Shape Social Change. *Cambio: Rivista sulle trasformazioni sociali*, roč. 6, č. 12, s. 21 – 48.

<sup>199</sup> KRÉN, I. 2014. Hungary – Labour Relations and Social Dialogue. *Annual Review 2014*. Dostupné na: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bratislava/11547.pdf>> (30. 9. 2019).

v rámci Operačného programu pre regionálny rozvoj: Posilnenie miestnej koordinácie aktivít zameraných na podporu zamestnanosti. Na základe tejto schémy sa podobné pakty uzatvorili vo všetkých maďarských regiónoch na úrovni NUTS II, a to na rôznych úrovniach (mestská, subregionálna, župná i regionálna úroveň):

- dva regionálne pakty (jeden z nich je zameraný na nezamestnanosť mimo verejného sektora),
- sedem paktov na úrovni žúp (jeden z nich je zameraný výlučne na nezamestnanosť členov rómskych komún, ostatné sú všeobecne zamerané pakty zamestnanosti),
- tri mestské pakty zamestnanosti,
- 29 paktov na úrovni mikroregiónov (buď na úrovni NUTS IV, alebo na úrovni vytvorených mikroregiónov).<sup>200</sup>

Ďalšie pakty boli podporené aj prostredníctvom iniciatívy INTERREG. Zaujímavosťou je, že už pri prvých verziách týchto paktov sa v prípade prihraničných jednotiek rátať aj s vplyvom cezhraničnej spolupráce a s potrebou využívania nástrojov smerujúcich k podpore cezhraničnej spolupráce. Z hľadiska partnerstiev možno konštatovať, že tieto pakty mali pomerne pestré zloženie. Partnerstvá boli totiž uzatvárané medzi orgánmi miestnej samosprávy (samosprávu zastupovali vždy zastupiteľské orgány), vzdelávacími inštitúciami, podnikmi aj združeniami individuálnych zamestnávateľov, mimovládnyimi organizáciami, agentúrami na podporu regionálneho rozvoja, pracovnými centrami, obchodnými a priemyselnými komorami, poľnohospodárskymi komorami, centrami služieb pre miestnych podnikateľov, reprezentantmi menšinovej samosprávy, ale tiež zástupcami národného parlamentu. Podľa pravidiel programu tieto partnerstvá nenadobúdali žiadny špecifický právny status a mali charakter dobrovoľných a otvorených partnerstiev. Hlavnými nástrojmi, ktoré definovali tieto pakty, sa stali miestne stratégie zamestnanosti, koordinovaná príprava projektov vychádzajúcich z priorit obsiahnutých v spomínaných stratégiách, propagačné

<sup>200</sup> Methodological Tool: Social Dialogue-Consultation Framework for Promoting Quality and Social Responsibility in Regional/Local Government. Dostupné na: <<http://www.southeast-europe.net/document.cmt?id=504>> (9. 11. 2019).

aktivity, podpora vzdelávacích a výskumných aktivít a aktívnejšie využívanie rôznych elektronických služieb.<sup>201</sup>

Inak sa aktuálny sociálny dialóg vo verejnom sektore obmedzuje predovšetkým na šírenie informácií a európsky sektorový sociálny dialóg nemá významný vplyv na národný maďarský sociálny dialóg. Ukazuje sa, že súčasný sociálny dialóg je pod vplyvom centrálnej vlády, ktorá sleduje vlastné priority. Podľa Maďarskej národnej asociácie miestnych samospráv však vnútroštátny sektorový sociálny dialóg prakticky neexistuje. Táto asociácia si je vedomá výhod vyplývajúcich z európskeho sektorového sociálneho dialógu a snaží sa o nepretržité konzultácie a rokovania s európskymi sociálnymi partnermi s cieľom zlepšiť legislatívne nastavenie.<sup>202</sup>

### 2.13 SOCIÁLNY DIALÓG NA MIESTNEJ ÚROVNI NA UKRAJINE

Miestne samosprávy plnili na Ukrajine už v nedávnej minulosti rozhodujúcu rolu v procese budovania miestneho modelu sociálneho partnerstva. Vychádzali zo skúseností a overeného modelu komunikácie medzi orgánmi verejnej moci a odborovými zväzmi. Napríklad miestne organizačné jednotky odborových zväzov s cieľom minimalizovať „transakčné náklady“ nemali vo zvyku rokovať so zástupcami zamestnávateľov (čo bolo niekedy časovo náročné), ale uprednostňovali priame vyjednávanie s miestnymi samosprávami, ktoré dokázali využiť svoje nástroje na usmernenie správania zamestnávateľov.<sup>203</sup>

V súčasnosti je sociálny dialóg v ukrajinských podmienkach rozvíjaný na národnej úrovni, odvetvovej úrovni, územnej/miestnej úrovni a organizačnej úrovni. Vyjednávania realizované v rámci sociálneho dialógu majú buď tripartitný alebo bilaterálny charakter. Do sociálneho dialógu sa zapájajú predovšetkým zástupcovia Kabinetu ministrov Ukrajiny, zástupcovia celoštátnych zamestnaneckých odborov a zástupcovia celoštátnych združení

<sup>201</sup> Methodological Tool: Social Dialogue-Consultation Framework for Promoting Quality and Social Responsibility in Regional/Local Government. Dostupné na: <<http://www.southeast-europe.net/document.cmt?id=504>> (9. 11. 2019).

<sup>202</sup> EUROFOUND. 2019. Prepojenie medzi sociálnym dialógom EÚ a národnými úrovňami. Výskumná práca.

<sup>203</sup> ZHUKOV, V. 2011. The Social Dialogue in Ukraine. in Warsaw Forum of Economic Sociology, roč. 2:1, č. 3, s. 137 – 169.

zamestnávateľov. Odvetvový sociálny dialóg prebieha rovnako na celoštátnej úrovni, no zohľadňuje priemyselné odvetvia a tomu zodpovedajú aj aktéri, ktorí sa doň zapájajú. Na miestnej úrovni sa do sociálneho dialógu zapájajú miestne organizačné jednotky odborových zväzov (s pôsobnosťou pre dané územie), miestne organizačné jednotky zamestnávateľských združení (s pôsobnosťou pre dané územie) a orgány miestnej samosprávy, ktoré sú miestne príslušné. Pred zlučovaním obcí boli silnejšími aktérmi miestne orgány štátnej správy, no hlavne väčšie mestá a v súčasnosti už aj niektoré zlúčené obce disponujú kapacitami, ktoré posilňujú ich postavenie v sociálnom dialógu na miestnej úrovni. Sociálny dialóg na organizačnej úrovni je reprezentovaný najmä kolektívnymi vyjednávaniami medzi jednotlivými zamestnávateľmi a príslušnými odborovými organizáciami pôsobiacimi v organizačných štruktúrach týchto zamestnávateľov.<sup>204</sup>

Národná tripartitná sociálna a hospodárska rada bola zriadená dekrétom prezidenta Ukrajiny z 2. apríla 2011 č. 347/2011 ako trvalý orgán na vedenie sociálneho dialógu na vnútroštátnej úrovni. Toto zriadenie bolo v súlade so zákonom z 23. decembra 2010 č. 2862-VI/2010 o sociálnom dialógu na Ukrajine.

V roku 2015 boli z členov rady zriadené jej stále výbory, ktoré sa venovali špecifickým témam:

- Výbor pre hospodársky rozvoj a podnikanie,
- Výbor pre sociálnu a humanitárnu politiku,
- Výbor pre rozvoj občianskej spoločnosti a medzinárodné vzťahy,
- Výbor pre pracovné vzťahy a oblasť práce.<sup>205</sup>

Rozhodnutia rady sa podľa zákonnej úpravy prijímajú na plenárnych zasadnutiach a majú odporúčací charakter. Členskú základňu rady tvorí rovnaký počet poverených zástupcov

<sup>204</sup> CIS-LEGISLATION. Law of the Ukraine of December 23, 2010 No. 2862-VI About Social Dialogue in the Ukraine. Dostupné na: <<http://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=32752>> (30. 9. 2019).

<sup>205</sup> AICESIS. 2017. International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions: Note on Social Dialogue Council in Ukraine.

aktérov sociálneho dialógu na národnej úrovni. V tomto kontexte rada združuje 60 členov, ktorých funkčné obdobie trvá šesť rokov:

- 20 členov je nominovaných rozhodujúcimi ukrajinskými odborovými zväzmi,
- 20 členov je nominovaných najdôležitejšími ukrajinskými zamestnávateľskými združeniami,
- 20 členov zastupuje výkonné rezortné/odvetvové orgány a sú menovaní Kabinetom ministrov Ukrajiny.<sup>206</sup>

Činnosť rady riadi jej prezídium a aktivity rady sú realizované predovšetkým jej výbormi, komisiami alebo pracovnými a expertnými skupinami. Administratívu a organizačné aktivity má na starosti sekretariát. Plenárne zasadnutia rady sa konajú minimálne raz za štvrtrok. Rada predovšetkým vymedzuje postavenia strán/aktérov sociálneho dialógu a ich úlohy v oblasti implementácie stratégií hospodárskeho a sociálneho rozvoja Ukrajiny. Okrem toho pripravuje a predkladá dohodnuté odporúčania alebo návrhy prezidentovi krajiny, národnému parlamentu, ako aj Kabinetu ministrov Ukrajiny. Tieto odporúčania a návrhy sa týkajú hlavne štátnej hospodárskej a sociálnej politiky a regulácie pracovných, hospodárskych a sociálnych vzťahov.<sup>207</sup>

Na vedenie sociálneho dialógu na odvetvovej úrovni sa vytvorili odvetvové rady. Na rozvíjanie miestneho sociálneho dialógu boli zriadené viaceré územné/miestne tripartitné sociálno-ekonomické rady. Tieto územné rady sa v rámci miestneho sociálneho dialógu venujú predovšetkým týmto témam:

- diferenciacii odmeňovania zamestnancov podľa rôznych odvetví,
- odbornému vzdelávaniu budúcich zamestnancov a ďalšiemu odbornému vzdelávaniu zamestnancov,
- reforme systému zdravotnej starostlivosti,

<sup>206</sup> AICESIS. 2017. International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions: Note on Social Dialogue Council in Ukraine.

<sup>207</sup> AICESIS. 2017. International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions: Note on Social Dialogue Council in Ukraine.

- riešeniu rodových problémov,
- problému meškania či nevyplácania miezd zamestnancom,
- obnove podnikov v regiónoch,
- stavu ochrany v práci a riešenia pracovných úrazov v podnikoch,
- podpore zamestnávania obyvateľstva vrátane interne vysídlených osôb,
- sociálnej podpore rodín/domácností s nízkymi príjmami a rodín/domácností s deťmi so zdravotným postihnutím,
- sociálnej ochrane nezamestnaných osôb,
- rozvoju tarifnej politiky v sektore bývania a verejných služieb.<sup>208</sup>

<sup>208</sup> AICESIS. 2017. International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions: Note on Social Dialogue Council in Ukrajine.

### 3. ODPORÚČANIA PRE MIESTNU SAMOSPRÁVU

Skôr než pristúpime k samotným odporúčaniam, mali by sme spomenúť aspoň niekoľko **bariér**, ktoré považujeme za dôležité z hľadiska brzdenia či nerozvíjania sociálneho dialógu:

#### 1) Hľadanie „cudzích“ riešení bez zohľadnenia miestnych špecifik

Samosprávna prax generujúca príklady dobrej práce nefunguje ako „kuchárska kniha“ schopná poskytnúť recept na každý problém a v každej situácii. Jednou z najväčších bariér napredovania je slepé spoliehanie sa na príklady dobrej praxe bez toho, aby sa zohľadňovali miestne špecifiká. Ako naznačuje obsah prvej kapitoly, sféra územnej samosprávy je mimoriadne variabilná a príklady fungujúcich mechanizmov zo zahraničia automaticky nemusia znamenať ich úspešnú aplikovateľnosť aj v slovenských podmienkach. Veľmi dobrým príkladom je zavádzanie rodových volebných kvót v rôznych krajinách, či implementácia rôznych decentralizačných nástrojov, ktoré v diferencovaných podmienkach prinášajú tak očakávané, ako aj neočakávané výsledky. Na miestny sociálny dialóg však pôsobia aj také faktory, ako je postavenie hlavných, respektíve rozhodujúcich orgánov samosprávy z hľadiska kompetencií a zdrojov, spôsoby ustanovovania týchto orgánov prostredníctvom rôznych volebných systémov, miera autonómie, ktorú príslušná samospráva v danom administratívno-politickom systéme požíva a podobne. V neposlednom rade je potrebné uvedomiť si, že veľkú diverzitu prostredí možno nájsť aj vnútri každého administratívno-politického systému. Táto diverzita nemusí byť spojená napríklad s odlišným volebným systémom alebo diferencovaným objemom kompetencií, ale môže súvisieť s lokalitou samosprávnej jednotky (centrum vs. periférie, špecifické podmienky zvyčajne ponúkajú aj prihraničné regióny), so sídelným charakterom samosprávnej jednotky (mestská samospráva vs. vidiecka samospráva), s úrovňou hospodárskeho rozvoja samosprávnej jednotky (infraštruktúrne, hospodársky a sociálne rozvinutá samospráva vs. málo rozvinutá samospráva, pričom osobitnú kategóriu vytvárajú takzvané infraštruktúrne, hospodársky a

sociálne upadajúce samosprávy, ktoré sa nachádzajú najmä v problémových regiónoch) a tak ďalej.

## 2) Kapacitné limity

Fragmentovanosť obecnej štruktúry je tradičnou charakteristikou obecnej samosprávy na Slovensku. Predovšetkým po prenesení kompetencií v období rokov 2002 – 2004 a v súvislosti s fenoménom depopulácie, ktorá postihuje najmä periférne oblasti, kde sú často koncentrované malé a veľmi malé obce, sa však čoraz zreteľnejšie ukazuje táto fragmentovanosť ako neprehliadnuteľný prvok brzdiaci výraznejšie rozvojové aktivity. I keď ide o citlivú tému, ktorá otvára priestor na otázky kompetenčnej kategorizácie alebo dokonca amalgamizácie obcí, nie je možné pred ňou zatvárať oči a nediskutovať otvorene o možných a akceptovateľných (i keď možno nie vždy populárnych) riešeniach. Práve citlivosť tejto témy totiž vyžaduje dlhodobejšiu a širokú diskusiu, do ktorej sa zapoja všetci relevantní aktéri a ktorá bude primeraným spôsobom reflektovať aj potreby informovanosti na strane obyvateľov slovenských obcí a miest. Navyše, doterajšia skúsenosť ukazuje, že kvalitnejší a efektívnejší sociálny dialóg sa realizuje skôr vo väčších samosprávach, ktoré disponujú primeranými zdrojmi a zároveň pôsobia v prostredí, ktoré je súťaživejšie. Malé samosprávy naproti tomu bežne bojujú s kapacitnými problémami, a to na strane všetkých alebo väčšiny zdrojov. Fragmentovanosť aktuálnej obecnej štruktúry možno považovať za jednu z rozhodujúcich bariér pre rozvoj miestneho sociálneho dialógu v slovenských podmienkach.

## 3) Formálnosť miestneho sociálneho dialógu

Všeobecne platí, že miestny sociálny dialóg vykazuje znaky formalizmu. Týka sa to nielen vidieckych obcí, ale tiež miest a mestských častí. Starostovia ani primátori nie sú nútení, ale ani vedení k tomu, aby seriózne vstupovali do sociálneho dialógu a štvorročný volebný cyklus spôsobuje, že niektorí sa k tejto téme prakticky ani nedostanú.



#### 4) Vzájomná nedôvera a dešpekt

Napriek dobrým hospodárskym výsledkom krajiny a postupnému zlepšovaniu postavenia zamestnancov platí, že sociálna klíma aktuálne nie je veľmi pozitívna. Medzi aktérmi sociálneho dialógu pomerne často vzniká atmosféra nedôvery, ktorá vyúsťuje do vzájomného dešpektu a obviňovania z neochoty dohodnúť sa. Odborové organizácie nezriedka vykresľujú zamestnávateľov ako vykorisťovateľov a tieto vyjadrenia podsúvajú prostredníctvom médií aj bežnému obyvateľstvu. Naopak, zamestnávatelia využívajú výrazný pokles podielu odborovo organizovaných zamestnancov a poukazujú na to, že odborové organizácie sa snažia tváriť ako organizácie zastupujúce ich zamestnancov, no v skutočnosti sú to podľa nich organizácie zastupujúce menšinu zamestnancov, a teda ich požiadavky zamestnávatelia vnímajú ako požiadavky partikulárnych skupín zamestnancov, a nie ako univerzálne požiadavky všetkých, respektíve väčšiny zamestnancov. Ani médiá zvyčajne neprinášajú príklady dobrej praxe a prijímateľom svojich správ „predávajú“ skôr konfliktné stavy. Celú situáciu komplikuje aj spoločensko-politická klíma, v rámci ktorej sú odbory spájané s podporou vládnej koalície, ktorej členovia, prípadne nominanti čelia závažným obvineniam z porušovania zákonov. Takéto nálepkovanie však stigmatizuje všetkých sociálnych partnerov a bráni pokojnému i vecnému sociálnemu dialógu, a to bez ohľadu na úroveň, na ktorej sa daný sociálny dialóg rozvíja.

#### 5) Nezájem a neatraktívnosť sociálneho dialógu

Už spomínaný radikálny pokles podielu odborovo organizovaných zamestnancov poukazuje na skutočnosť, že pre nastupujúce generácie zamestnancov členstvo v odboroch nie je tak dôležité, ako to bolo pred niekoľkými desaťročiami. Významným spôsobom sa skrátila priemerná dĺžka zamestnania u jedného zamestnávateľa, zlepšila sa informovanosť, uľahčila sa mobilita zamestnancov a do popredia vystúpili také profesie, ktoré umožňujú pomerne jednoduchú fluktuáciu, ku ktorej dochádza aj v dôsledku ponúkaných benefitov. To všetko prispieva k tomu, že mnohí zamestnanci pristupujú k svojmu zamestnaniu a jeho podmienkam individualisticky, a nie sú ochotní bojovať za pomyselné spoločné ciele.

Apaticky sa k sociálnemu dialógu stavajú aj mnohí zamestnávateľia, ktorí ho považujú skôr za príťaž, pretože vnímajú obmedzenie vlastnej flexibility a možnej individualizácie benefitov. Týka sa to nielen podnikateľských subjektov, ale aj samosprávy. Táto navyše trpí tým, že štvorročný volebný cyklus prináša do jej štruktúr nové tváre, ktoré však na adaptáciu potrebujú určitý čas a rozvíjanie miestneho sociálneho dialógu prakticky nikdy nepatrí medzi prioritné oblasti.

#### **6) Apriórna neochota dohodnúť sa**

Dialóg je možné viesť iba zo strany tých, ktorí chcú diskutovať. Ak má ale sociálny dialóg viesť aj k reálnym výstupom, jeho aktéri musia byť pripravení na kompromisy. Tvrdohlavé lipnutie na niektorých požiadavkách síce môže znieť pre niekoho atraktívne, no neochota vypočuť si aj druhú stranu a akceptovať silu jej argumentov v konečnom dôsledku dokáže vyústiť do stroskotania vyjednávania. I preto je dôležité, aby zástupcovia odborov, ako aj zamestnávateľia a ich zástupcovia vstupovali do sociálneho dialógu s jasnými prioritami a s explicitne formulovanými mantinelmi, ktoré umožňujú flexibilitu vyjednávania.

#### **7) Riziko zneužívania členstva v odborových organizáciách**

Funkcionári odborových organizácií požívajú zvýšenú ochranu v pracovnoprávných vzťahoch a s tým súvisí riziko možného zneužívania takýchto funkcií. Individuálna skúsenosť so zneužitím však môže mať ďalekosiahle následky, pretože tak ako medzi sebou komunikujú zamestnanci, informácie a skúsenosti so sociálnym dialógom si vymieňajú aj zamestnávateľia. A vzájomnú dôveru sociálnych partnerov nie je možné budovať na podozrievaní z oportunistiky.

#### **8) Absencia obojstrannej výhodnosti**

I keď zástupcovia zamestnancov radi zdôrazňujú, že bojujú za lepšie pracovné podmienky všetkých zamestnancov a že prispievajú k dobrej pracovnej klíme, nemali by zabúdať na to, že zamestnávateľ prejavom dobrej vôle a priznaním benefitov nad zákonný rámec má morálne právo očakávať od svojich zamestnancov riadny a zodpovedný výkon ich

pracovných úloh. Ak sa totiž objavuje na strane zamestnancov prvok špekulatívnosti a zamestnávateľ nevníma po priznaní výhod pozitívne efekty aj na strane výkonov či pracovnej klímy, potom miera jeho ochoty vyjednávať o priznaní ďalších benefitov klesá.

## 9) Sledovanie vlastných/partikulárnych záujmov

Žiadny podnik či organizácia nepôsobí vo vákuu a akákoľvek dosiahnutá dohoda je zároveň ekonomickou externalitou z pohľadu iných, konkurenčných či spolupracujúcich podnikov alebo organizácií. Toto si, žiaľ, aktéri sociálneho dialógu bežne neuvedomujú a sledujú len svoje vlastné záujmy. Následky takéhoto konania sú ďalekosiahle a prejavujú sa v asymetrickom rozložení disponibilných zdrojov, v príliš intenzívnej fluktuácii zamestnancov a nestabilite pracovného trhu v dotknutej oblasti, ako aj v neistote zamestnávateľov a ich neochote prispievať na benefity pre tých, ktorí sú z ich pohľadu neperspektívni. Inými slovami, obecné samosprávy, predovšetkým susediace obecné samosprávy, si často neuvedomujú, že fungujú v konkurenčnom prostredí a výsledky sociálneho dialógu môžu ovplyvniť ich pozíciu, ako aj zdroje (napríklad personálne). V praxi dochádza totiž k tomu, že nejaká „bohatšia“ obec dokáže pritiahnúť skúsených zamestnancov aj zo susedných obcí napríklad na základe benefitov zaujímavých pre týchto zamestnancov, čím susedné obce pripraví o kvalitné ľudské zdroje.

Odlíšnu situáciu z hľadiska sociálneho dialógu zastávajú dve mestá s dvojúrovňovou obecnou samosprávou, teda Košice a Bratislava. Na úrovni týchto miest neexistuje jednotný a koordinovaný prístup k sociálnemu dialógu, v dôsledku čoho vznikajú rôzne asymetrie. Na ilustráciu môžeme použiť príklad benefitov pre učiteľov v materských školách v meste Bratislava. Keďže mestská časť Bratislava-Ružinov ponúkala pre týchto učiteľov 100-eurový príplatok k ich platu, bola to zaujímavá motivácia aj pre učiteľov pôsobiacich v materských školách v zriaďovateľskej pôsobnosti iných mestských častí. Mestská časť Bratislava-Ružinov si to mohla dovoliť najmä vďaka vysokým výnosom z dane z nehnuteľností, ktoré súviseli so sídlom akciovej spoločnosti Slovnaft.

Analógiou tohto príkladu je fakt, že popri verejných zriaďovateľoch poskytovateľov niektorých služieb (napríklad materských škôl či sociálnych zariadení) pôsobia na trhu aj súkromní zriaďovatelia takýchto poskytovateľov. Títo využívajú výhody viaczdrojového financovania, vďaka čomu dokážu svojim zamestnancom ponúknuť nezriedka lepšie pracovné podmienky, a to vrátane platového ohodnotenia. Následkom toho dochádza k „únikom“ kvalifikovaných, odborne zdatných a často i veľmi skúsených zamestnancov z prostredia miestnej samosprávy.

### **10) Veľmi limitovaný transfer poznatkov a skúseností**

Napriek existujúcim informačným nástrojom, ktoré v porovnaní s minulosťou dokážu prakticky okamžite diseminovať príklady dobrej praxe a priamo ich zacieliť na plánované cieľové skupiny, aktuálne prebiehajúci transfer poznatkov a skúseností v oblasti miestneho sociálneho dialógu je pomalý, neefektívny, neúčinný a obsahovo nekvalitný. Miestna samospráva v tejto oblasti akosi rezignuje a „nepredáva sa“, hoci práve táto oblasť dokáže vytvárať veľmi pozitívny obraz o fungovaní tej-ktorej samosprávy.

### **11) Sústreďenie moci v monokratickom orgáne**

Obcej samospráve dominujú vďaka zákonom garantovaným právomociam starostovia a primátori. Táto dominancia so sebou, samozrejme, nesie riziko, pretože individuálna hlava obce je naozaj v pozícii, z ktorej dokáže významným spôsobom ovplyvňovať kvalitu miestneho sociálneho dialógu. Nezáujem o sociálny dialóg zo strany starostu či primátora sa automaticky prejavuje ako nevyužitie potenciálu, ktorý v sebe sociálny dialóg ukrýva. Ešte horším prípadom je deštruktívny prístup, ktorým starosta alebo primátor môže narušiť aj dovedy fungujúci sociálny dialóg.

### **12) Absencia potrebných zdrojov na sociálny dialóg**

V praxi sa možno stretnúť aj s tým, že zamestnávatelia argumentujú nedostatočnými zdrojmi na rozvoj sociálneho dialógu. Ich argumentácia je postavená na vynakladaní času a energie

na vyjednávanie, ktorých výsledok je neistý, a ktoré nezriedka považujú za neprimerané zasahovanie do vlastných rozhodovacích mechanizmov.

Pri navrhovaní **odporúčaní** vychádzame zo skutočnosti, že miestna samospráva je významným zamestnávateľom na regionálnej aj obecnej úrovni. Odporúčania formulujeme vzhľadom na našu personálnu skúsenosť s miestnym sociálnym dialógom, pričom berieme do úvahy aj skúsenosti z iných krajín, a to predovšetkým z krajín V4 a Ukrajiny. Zároveň neopomíname skutočnosť, že tieto odporúčania sú priamo i nepriamo viazané na implementáciu prvkov manažmentu kvality v miestnej samospráve.<sup>209</sup> Berúc do úvahy existujúce bariéry, dovoľujeme si formulovať niekoľko všeobecnejších odporúčaní zameraných na rozvíjanie miestneho sociálneho dialógu:

### 1. Osveta, informačné a koordinačné aktivity zo strany ZMOS

Miestna územná samospráva je do procesu sociálneho dialógu a kolektívneho vyjednávania na národnej úrovni zapojená prostredníctvom Združenia miest a obcí Slovenska, ktoré je reprezentatívnou zamestnávateľskou organizáciou v sektore obecnej samosprávy. Združenie disponuje regionálnymi štruktúrami, ktoré sa priam ponúkajú na rôzne koordinačné, informačné a osvetové aktivity vzťahujúce sa k šíreniu príkladov dobrej praxe aj v oblasti miestneho sociálneho dialógu. Pritom je dôležité si uvedomiť, že územná samospráva je zriaďovateľom mnohých verejnoprávnych korporácií (napríklad v oblasti školstva, kultúry, športu a podobne) a v tejto súvislosti je významným a neopomenuteľným zamestnávateľom. Špecificky by sa mala zamerať osвета a informačné i koordinačné aktivity predovšetkým na starostov, eventuálne primátorov, ktorí dominujú obecnej úrovni samosprávy, ale tiež na členov obecných zastupiteľstiev, ktorí by mali vnímať pozitíva kvalitného miestneho sociálneho dialógu.

<sup>209</sup> ČAJKOVÁ, A. – JANKELOVÁ, N. – LARIONOVA, N. 2018. Moderné trendy v manažmente organizácií miestnej samosprávy ako nástroj trvalo udržateľného rozvoja. Brno: MSD. / MASÁR, D. – JANKELOVÁ, N. – JANKUROVÁ, A. 2017. Effective Management and Self-Government: Current Trends. Czech Journal of Social Sciences, Business and Economics, roč. 6, č. 2, s. 21 – 31.

## 2. Realizácia prieskumu s cieľom získania relevantných údajov

Platí, že samosprávou poskytované služby sú veľmi variabilné a ich diverzita vedie k tomu, že zamestnanci pôsobiaci v samospráve a ňou zriadených subjektoch sú veľmi heterogénnou skupinou disponujúcou rôznymi právami a povinnosťami. Už v tomto momente však narážame na problém nedostatku údajov. Mnohé strategické aj usmerňujúce dokumenty pracujú so zamestnanosťou vo verejnom sektore alebo so zamestnanosťou vo verejnej správe, no zamestnanci obecnej a regionálnej samosprávy sa špecificky v takýchto dokumentoch obyčajne nevykazujú. Aj v tejto súvislosti navrhujeme, aby Združenie miest a obcí Slovenska spoločne so Združením samosprávnych krajov SK8 a ďalšími partnermi vykonalo prieskum zamestnanosti vo všetkých obciach a samosprávnych krajoch, ako aj v organizáciách v ich zriaďovateľskej pôsobnosti. Tento prieskum by mal byť zameraný na variabilitu pracovných miest, výšku odmeňovania, benefity a členstvo v odborových organizáciách. Získali by sa tak mimoriadne cenné dáta, ktoré by bolo možné analyzovať a na základe toho formulovať ďalšie odporúčania pre všetkých relevantných aktérov (nielen miestneho) sociálneho dialógu.

## 3. Vhodné personálne obsadenie pozícií zástupcov sociálnych partnerov

Pre plnohodnotný rozvoj sociálneho dialógu na akejkoľvek úrovni je dôležité zapojiť odborne zdatné osoby, ktoré sú zároveň rešpektovanými osobnosťami z pohľadu zastupovaných. Práve tieto dve kvality totiž vytvárajú predpoklad toho, že ich vstup do sociálneho dialógu bude prínosný.

## 4. Jasná (a potenciálne užšie) určenie okruhu tém

V rámci sociálneho dialógu pomerne často dochádza k tomu, že jeho aktéri sklzávajú aj do otvárania nepodstatných otázok. Odoberá to ich energiu a znižuje efektívnosť celého dialógu. Preto je dôležité jasné a potenciálne i užšie vymedzenie tém, ktoré majú byť nosnými témami a bez ktorých nebudú otvárané ďalšie témy. Takéto vymedzenie umožňuje

sústredenie zapojených aktérov na podstatné prvky a predchádza zbytočným a neželaným časovým sklzom.

## 5. Vyjasnenie si pozícií a očakávaní

Sociálni partneri vstupujú do sociálneho dialógu s určitými očakávaniami, no pravdou je, že niekedy nemajú vyjasnenú vlastnú pozíciu či očakávania ani vo vzťahu k zastupovaným subjektom. V tejto súvislosti neprekvapuje, že občas sociálny dialóg „zamrzne“ na bode, kde si sociálni partneri nie sú istí tým, čo chcú dosiahnuť, prípadne ich očakávania nereflektujú ich aktuálnu pozíciu. Výborným príkladom sú rozpory, ktoré nastávajú vnútri delegácií. Takéto nezrovnalosti jednak vypovedajú o nepripravenosti na sociálny dialóg a zároveň oslabujú pozíciu dotknutej vyjednávajúcej strany.

## 6. Pripravenosť hľadať prieniky

Pravdepodobne najhoršou vyjednávacou taktikou je neústupnosť a neochota pozrieť sa na riešené záležitosti optikou oponenta. Pri sociálnom dialógu by malo ísť v prvom rade o nachádzanie porozumenia, a preto je nevyhnuté hľadať prieniky všade tam, kde sa ponúkajú prirodzene, ale tiež tam, kde to chce namiesto konsenzu prijímanie kompromisov.

## 7. Pribratie externého aktéra

Sociálny dialóg, ak je vedený korektne, nepotrebuje žiadneho arbitra. Partneri tohto dialógu totiž vstupujú do vyjednávania s cieľom nájsť riešenia pri sporných otázkach. Ak sa však objavujú problémové oblasti, jedným z vhodných nástrojov môže byť pribratie nejakého dôležitého externého aktéra, ktorý síce nie je priamo zainteresovaný na rozvíjanom sociálnom dialógu, no dokáže ponúknuť svoju skúsenosť, ktorá v konečnom dôsledku môže zaväziť.

Následne je na zvážení zapojených aktérov sociálneho dialógu, či v danej situácii potrebujú arbitra, alebo postačí skúsený, respektíve zaškolený facilitátor. A práve v tejto oblasti vidíme aj veľkú príležitosť pre regionálne štruktúry asociácií, akou je i Združenie miest a obcí

Slovenska, ktoré by mohli mať vo vlastných radoch takto zaškolených odborníkov, alebo by mohli disponovať aspoň databázou takýchto odborníkov. V prípade potreby by si mohli aktéri sociálneho dialógu vybrať vhodného facilitátora či arbitra.

## 8. Komunikácia priebehu vyjednávania navonok

Priebeh kolektívneho vyjednávania je možné komunikovať aj navonok. Samozrejme, treba rešpektovať sociálneho partnera a nekomunikovať ako dohodnuté nič, čo nebolo uzavreté, pretože takto by sa narúšala dôvera a rešpekt medzi partnermi sociálneho dialógu. Komunikácia navonok je špeciálne dôležitá vo vzťahu k zamestnancom, aby nemali pocit nedostatku informácií a zároveň aby vnímali náročnosť vyjednávania, čo im môže pomôcť akceptovať iba kompromisné riešenia (ak nedošlo k nájdeniu konsenzuálnych riešení).

## 9. Štandardizácia postupov a procesov miestneho sociálneho dialógu

Nezastávame názor, aby boli prijímané veľmi konkrétne pravidlá neumožňujúce rešpektovanie miestnych špecifík, no minimálne štandardy sociálneho dialógu by mohli a mali byť prijaté na úrovni veľkých miest a mestské časti by následne vychádzali z takto definovaných a univerzálnych štandardov. Takáto štandardizácia by okrem iného vychádzala aj z faktu, že mesto je jedným miestnym pracovným trhom a výrazné odchýlky na strane niektorej z mestských častí ho významne deformujú. To sa môže prejavíť aj v rozdielnych službách poskytovaných obyvateľom mesta, čo nie je žiaducim následkom.

## 10. Pripravenosť čeliť novým/aktuálnym témam

Sociálny dialóg je oblasťou, ktorú pomerne rýchlo zasahujú nové výzvy. Aj preto bude nevyhnutné pripraviť sa zo strany miestnych samospráv na nové témy, ktoré budú musieť nejako riešiť. Už v súčasnosti rezonujú témy, ako rodová rovnosť, zosúladovanie rodinného a pracovného života, potreba etických kódexov, zodpovedný prístup, vysoká miera fluktuácie zamestnancov a z nej vyplývajúci nedostatok primerane pripravených pracovných síl, celoživotné formy vzdelávania, ekologické prístupy k zabezpečovaniu pracovných podmienok, zamestnávanie zamestnancov z tretích krajín – migrantov a podobne.



## 11. Využitie vlastného potenciálu

Obce a mestá v sebe skrývajú obrovský negociačný potenciál a ich fragmentovanosť i vnútorné napätie spôsobujú, že nie vždy vystupujú jednotne (typickým príkladom sú odlišné požiadavky zo strany veľkých miest a malých obcí). Obce a mestá by pritom mohli vystupovať v sociálnom dialógu oveľa odvážnejšie, a to nielen na miestnej úrovni (napríklad vo vzťahu k podnikateľským subjektom pôsobiacim v ich územných obvodoch), ale tiež na regionálnej úrovni a prostredníctvom Združenia miest a obcí Slovenska aj na národnej a dokonca i medzinárodnej úrovni. Ich aktivity by sa stali nielen viditeľnejšie, ale tiež by mohli takto nabráť na vážnosti z pohľadu ostatných aktérov sociálneho dialógu.

## 12. Transfer poznatkov a skúseností

V oblasti miestneho sociálneho dialógu už v dnešnej dobe existuje celý rad nástrojov a opatrení, ktoré priniesli konkrétne pozitívne výsledky. Tieto je potrebné propagovať medzi ostatnými miestnymi samosprávami s cieľom využívať a vymieňať si nadobudnuté poznatky a skúsenosti. Na tieto účely môže slúžiť nielen Združenie miest a obcí Slovenska s jeho regionálnymi štruktúrami, ale takisto iné dobrovoľné kooperatívne združenia (napríklad mikroregióny), regionálna samospráva, ako aj ad hoc organizované odborné podujatia.

## 13. Využitie potenciálu medziobecnej spolupráce

Obecná samospráva má na Slovensku bohaté skúsenosti s rozvíjaním rôznych foriem medziobecnej spolupráce. Práve tento nástroj sa ponúka ako jedno z možných riešení aj pri rozvíjaní miestneho sociálneho dialógu. Susediace a kooperujúce samosprávy by pritom nevystupovali ako nevyhnutne konkurujúci si aktéri, ktorí sa pokúšajú posilňovať svoju pozíciu aj na úkor ostatných „súťažiacich“. Naopak, primárnym cieľom by bolo skôr hľadanie široko aplikovateľných riešení, ktoré by sa dali prenášať aj do iných podmienok a ktoré by smerovali k pozitívnej atmosfére. V tomto kontexte si treba uvedomiť, že ani vzťah regionálnej samosprávy a obecnej samosprávy by nemal byť postavený na princípoch hospodárskej súťaže, respektíve konkurencie. V oblasti sociálneho dialógu je želateľné skôr

ich komplementárne pôsobenie a snaha o hľadanie takých riešení, ktoré napomáhajú nielen regionálnemu rozvoju, ale aj nadregionálnemu rozvoju.

V danom kontexte je vhodné uviesť, že medziobecná spolupráca má na Slovensku už v dnešnej dobe pomerne stabilizované štruktúry v podobe rôznych spoločných obecných úradov, miestnych akčných skupín a mikroregionálnych združení. A práve tieto formy medziobecnej spolupráce sa celkom prirodzene ponúkajú aj ako vhodné platformy pre rozvíjanie sociálneho dialógu na miestnej úrovni.

#### 14. Externé zdroje podporujúce rozvíjanie miestneho sociálneho dialógu

Aktuálnym externým finančným zdrojom je program „Sociálny dialóg – dôstojná práca“, ktorý patrí medzi programy finančného mechanizmu EHP a Nórska. Výzva na podávanie projektov v oblasti budovania systémov a štruktúr sociálneho dialógu, ako aj zvyšovania kvality sociálneho dialógu bola zverejnená v 12 európskych krajinách už v novembri 2018. Správcom tohto podporného finančného nástroja je nórska vládna agentúra pre inovácie – Innovation Norway. Do tohto programu sa môžu mestá a obce zapojiť aj prostredníctvom regionálnych združení, a to tak v pozícii žiadateľov o finančných príspevkov, ako aj v pozícii partnerov takýchto žiadateľov. Osobitne sú oceňované partnerstvá, v ktorých dochádza k transferu nórskej skúsenosti prostredníctvom zapojenia aspoň jedného nórskeho partnera.

Pravdaže, ponúkame aj niekoľko **konkrétnejších odporúčaní vzťahujúcich sa k vybraným dokumentom** (vrátane právne záväzných dokumentov):

- 1) V rámci sociálneho dialógu o znení kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa pre zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme **navrhujeme** precíznejšie definovať práva zamestnancov na rovnaké zaobchádzanie. V kolektívnej zmluve vyššieho stupňa by sa mohla dojednať povinnosť zamestnávateľa (obecnej samosprávy) zapracovať do pracovného poriadku nový nástroj na zvýšenie kvality poskytovaných služieb zamestnancami samosprávy prostredníctvom etického kódexu zamestnanca obce. Tento

by na jednej strane definoval zásady želaného správania zamestnancov samosprávy pri vykonávaní práce vo verejnom záujme a na strane druhej by týchto zamestnancov chránil pred mobbingom, bossingom, staffingom a defamingom. Bolo by v ňom tiež jednoznačne upravené správanie vedúcich zamestnancov voči podriadeným, samotných zamestnancov voči kolegom a najmä správanie zamestnancov vo vzťahu k verejnosti (klientom). Nedodržanie takéhoto etického kódexu zo strany zamestnancov by bolo považované za porušenie pracovnej disciplíny.

- 2) Združenie miest a obcí Slovenska má potenciál dostať miestny sociálny dialóg medzi relevantné témy. Na tento cieľ môže využiť nominácie svojich zástupcov do pracovných skupín pracujúcich na novelizácii zákonnej úpravy. Práve títo zástupcovia by mohli sledovať a pripomienkovať chystané legislatívne zmeny tak, aby miestny sociálny dialóg nebol iba okrajovou a legislatívne nepokrytou časťou sociálneho dialógu ako takého.

V neposlednom rade do pozornosti dávame aj **niekoľko legislatívnych úprav**, ktoré by bolo možné navrhnúť zákonodarcovi na zváženie:

### 1) Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov

Domnievame sa, že je vhodné zvýšiť ochranu zamestnancov pred rozhodnutiami zamestnávateľa, ktoré môžu viesť k zásadným zmenám v organizácii práce alebo v zmluvných podmienkach, a preto **navrhujeme upravené znenie § 84** tohto zákona:

#### § 84 Pracovný poriadok a organizačný poriadok

- 1) Zamestnávateľ môže vydať pracovný poriadok a organizačný poriadok po predchádzajúcom súhlase zástupcov zamestnancov, inak sú neplatné.
- 2) Pracovný poriadok a organizačný poriadok bližšie konkretizujú v súlade s právnymi predpismi ustanovenia tohto zákona podľa osobitných podmienok zamestnávateľa.
- 3) Pracovný poriadok a organizačný poriadok je záväzný pre zamestnávateľa a pre všetkých jeho zamestnancov. Nadobúdajú účinnosť dňom, ktorý je v nich určený, najskôr však dňom, keď boli u zamestnávateľa obvyklým spôsobom zverejnené.

4) Každý zamestnanec musí byť s pracovným poriadkom a organizačným poriadkom oboznámený. Pracovný poriadok a organizačný poriadok musia byť každému zamestnancovi prístupné.

**2) Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov**

Navrhujeme **doplniť znenie tohto zákona o § 12a** pod názvom „Organizačný poriadok“ a s týmto textom: „Zamestnávateľ vydá organizačný poriadok po predchádzajúcom súhlase zástupcov zamestnancov, inak je neplatný.“

**3) Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov**

Na základe príkladu z Ukrajiny **navrhujeme, aby sa v § 5, ods. 1** tohto zákona rozšíril zoznam príjmov obcí o príjem z pokút za správne delikty, ktoré boli uložené inšpektorátmi práce za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania u zamestnávateľov vykonávajúcich svoju činnosť na území daných obcí. Týmto by sa zvýšila motivácia samospráv na kontrolu fenoménu nelegálneho zamestnávania na spravovanom území.

**4) Zákon č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov**

V nadväznosti na predchádzajúci návrh by bolo potrebné upraviť aj tento zákon, pričom v **§ 19, ods. 8 by bol upravený takto**: „Výnos pokút je príjmom štátneho rozpočtu okrem výnosu pokút uložených podľa § 19 ods. 2, pís. a), ktorý je príjmom rozpočtu príslušnej obce. Miestna príslušnosť obce sa určuje registráciou prevádzky zamestnávateľa, ktorému bola vyrubená pokuta.“

**5) Zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov**

Zároveň by bolo potrebné doplniť aj tento zákon, a to **o nové písmeno d) v § 5, ods. 1**, ktoré by znelo takto: „d) obec“.

## ZÁVER

Sociálny dialóg je mnohorozmerným spoločensko-politickým fenoménom, ktorý ponúka zapojeným aktérom celú škálu foriem, od jednoduchého vzájomného informovania sa až po kolektívne vyjednávanie smerujúce k právne záväzným dokumentom. Aktéri sociálneho dialógu ho rozvíjajú na rôznych úrovniach, pričom najzreteľnejším a najviditeľnejším je na národnej úrovni. Sociálny dialóg je však realizovaný aj na medzinárodnej úrovni, regionálnej i obecnej úrovni a dokonca aj podnikovej, respektíve organizačnej úrovni. Špecifickým rozmerom je potom odvetvový/ktorový a medziodvetvový/medzisektorový sociálny dialóg.

Aktéri samosprávneho charakteru sa do sociálneho dialógu zapájajú na všetkých jeho úrovniach. Zatiaľ čo na medzinárodnej a národnej úrovni vystupujú predovšetkým prostredníctvom svojich združení (na Slovensku napríklad prostredníctvom Združenia miest a obcí Slovenska), do sociálneho dialógu rozvíjaného na regionálnej i obecnej úrovni vstupujú priamo. Ak hovoríme o medziodvetvovom alebo odvetvovom sociálnom rozvoji, musíme si uvedomiť, že jednotky územnej samosprávy predstavujú dôležitých zamestnávateľov vo sfére verejného sektora.

V prvej časti tejto štúdie analyzujeme variabilitu samosprávnych systémov v európskych krajinách, pričom používame komparatívny prístup. Špecificky sledujeme vybrané krajiny (Česko, Maďarsko, Poľsko, Slovensko a Ukrajinu), ktoré sa snažíme vsadiť do kontextu spomínanej variability európskych samosprávnych systémov.

Druhá časť je zameraná primárne na sociálny dialóg, jeho formy, ako aj konkrétne podoby, ktoré sociálny dialóg využíva na miestnej úrovni. Aj v tomto prípade sme pozornosť venovali najmä skúsenostiam sledovaných krajín.

Poslednou časťou je návrhová časť obsahujúca viaceré odporúčania pre samosprávnú prax. Niektoré majú povahu všeobecnejších pravidiel či zásad, iné majú podobu veľmi konkrétnych

opatrení. Ako autori tejto štúdie sme pri ich formulovaní vychádzali z informácií obsiahnutých v úvodných dvoch kapitolách a zároveň sme využili vlastnú expertízu, prípadne expertízu oslovených odborníkov.

Pevne veríme, že spracovaná štúdia má potenciál zaujať nielen odborníkov, ale aj praktikov pôsobiacich v štruktúrach samospráv na volených i nevolených pozíciách. Jedným z našich základných cieľov je podpora diskusie o silných a slabých stránkach miestneho sociálneho dialógu, ku ktorej sa snažíme prispieť tak popisom a analýzou prostredia, v ktorom sa sociálny dialóg môže rozvíjať, ako aj identifikáciou jeho bariér a formuláciou súboru odporúčaní. Dúfame tiež v to, že miestny sociálny dialóg sa stane skutočnou témou aj pre samosprávu a že jej reprezentanti pochopia rozvojový potenciál, ktorý sa v ňom skrýva.

## ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

AARS, J. – RINGKJØB, H.-E. 2005. Party Politicisation Reversed? Non-Partisan Alternatives in Norwegian Local Politics. *Scandinavian Political Studies*, roč. 28, č. 2, s. 161 – 181.

AICESIS. 2017. International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions: Note on Social Dialogue Council in Ukrajine.

ARRIGO, G. – CASALE, G. 2010. A Comparative Overview of Terms and Notions on Employee Participation. Geneva: International Labour Organization.

BÄCK, H. – HEINELT, H. – MAGNIER, A. (eds.). 2006. The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy. Urban and Regional Research International. Wiesbaden: VS Verlag for Sozialwissenschaften.

BELLINI, A. 2016. The Relaunch of Regional Social Dialogue in Poland: How Politics Shaped Institutions and How Institutions Are Likely to Shape Social Change. *Cambio: Rivista sulle trasformazioni sociali*, roč. 6, č. 12, s. 21 – 48.

BLAIS, A. – MASSICOTTE, L. 1999. Mixed Electoral Systems: a Conceptual and Empirical Survey. *Electoral Studies*, roč. 18, č. 3, s. 341 – 366.

BOGUMIL, J. 2001. Modernisierung lokaler Politik: Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden: Nomos Verlag.

BORBÉLY, S. 2016. PESSIS 3: Promoting Employers' Social Services Organisations in Social Dialogue. Country case-study: Hungary, s. 21 – 42.

BORDOGNA, L. 2018. Social Dialogue in the Public Service in Selected Countries of the European Union. Working Paper No. 318. Geneva: International Labour Office, Sectoral Policies Department.



BOULIN, J.-Y. – MÜCKENBERGER, U. 2005. Is the Societal Dialogue at the Local Level the Future of Social Dialogue? Transfer: European Review of Labour and Research, roč. 11, č. 3, s. 439 – 448.

BOWLER, S. – FARRELL, D. M. – PETTITT, R. T. 2005. Expert Opinion on Electoral Systems. So Which Electoral System is Best? Journal of Election, Public Opinion and Parties, roč. 15, č. 1, s. 3 – 19.

CASEY, B. – GOLD, M. (2000): Social Partnership and Economic Performance: the Case of Europe. Cheltenham: Edward Elgar.

CCRE-CEMR. Strengthening Social Dialogue in the Local and Regional Government Sector in the 'New' Member States and Candidate Countries. Overview of findings. Dostupné na: <[https://www.ccre.org/docs/Overview of findings final 17.10.doc](https://www.ccre.org/docs/Overview%20of%20findings%20final%2017.10.doc)> (30. 9. 2019).

CCRE-CEMR. Pracovný program CEMR a EPSU prijatý na plenárnom zasadnutí Výboru pre sektorový sociálny dialóg v miestnej a regionálnej samospráve.

Dostupné na: <<https://extranet.cemr.eu/extranet/themes/view/18?dossier=479#library>> (28. 11. 2019).

CEEP PROJECT. 2018. WMP Consult, Wilke Maask: Social Services in European Cross-Industry Social Dialogue – towards a Strong and Deeper Involvement: Draft expert report.

CEMR. 2018: Interné neverejné pracovné materiály a dokumenty Rady európskych obcí a regiónov.

CEMR: Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences. Dostupné na: <[https://www.ccre.org/docs/Local and Regional Government in Europe.EN.pdf](https://www.ccre.org/docs/Local%20and%20Regional%20Government%20in%20Europe.EN.pdf)> (30. 9. 2019).

CEMR. – EPSU. 2009. Social Dialogue in the Local and Regional Government Sector: an overview. Dostupné na:

[https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Overview\\_paper\\_final\\_April\\_2009\\_layoutCB\\_EN.pdf](https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Overview_paper_final_April_2009_layoutCB_EN.pdf) (30. 9. 2019).

CIS-LEGISLATION: Law of the Ukraine of December 23, 2010 No. 2862-VI About social dialogue in the Ukraine. Dostupné na: <http://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=32752> (30. 9. 2019).

CLEGG, H. A. 1976. Trade Unionism under Collective Bargaining. A Theory Based on Comparisons of Six Countries. Oxford: Basil Blackwell.

COPUS, C. 2006. Leading the Localities: Executives Mayors in English Local Governance. Manchester: Manchester University Press.

COPUS, C. – IGLESIAS, A. – HACEK, M. – ILLNER, M. – LIDSTRÖM, A. 2016. Have Mayors Will Travel: Trends and Developments in the Direct Election of the Mayor: A Five-Nation Study. In: KUHLMANN, S. – BOUCKAERT, G. (eds.). Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons. London: Palgrave Macmillan, s. 301 – 315.

CSACHOVÁ, S. – NESTOROVÁ-DICKÁ, J. 2011. Territorial Structure of Local Government in the Slovak Republic, the Czech Republic and the Hungarian Republic – comparative view. Geografický časopis, 63, č. 3, s. 209 – 225.

ČAJKOVÁ, A. – JANKELOVÁ, N. – LARIONOVA, N. 2018. Moderné trendy v manažmente organizácií miestnej samosprávy ako nástroj trvalo udržateľného rozvoja. Brno: MSD.

ČALOUD, D. – CHYTÍLEK, R. – LEBEDA, T. – ŠEDO, J. 2009. Volební systémy. Praha: Portál.

ČAMBÁLIKOVÁ, M. 2008. Sociálne partnerstvo: inštitúcia, stratégia, vízia. Sládkovičovo: Vysoká škola Visegrádu v Sládkovičove.

ČAMBÁLIKOVÁ, M. – MACKOVÁ, Z. – BUDAY, P. – POBJECKÁ, G. – KLOCOKOVÁ, J. (2012):

Analyza fungovania sociálneho dialógu v SR z pohľadu KOZ. Bratislava: Centrum vzdelávania Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Dostupné na:

<[https://www.ia.gov.sk/data/files/np\\_csd I/Analyza soc dialg odbory.pdf](https://www.ia.gov.sk/data/files/np_csd_I/Analyza_soc_dialg_odbory.pdf)> (30. 9. 2019).

ČAMBÁLIKOVÁ, M. - MANSFELDOVÁ, Z. 1996. Sociálne partnerstvo a jeho aktéri v Čechách a na Slovensku. Sociológia, roč. 28, č. 6, s. 557 – 574.

ČAPKOVÁ, S. A KOL. 2001. Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy: Porovnávací štúdiá. Bratislava: Nadácia vzdelávania samosprávy SR.

DENTERS, B. 2006. Duo or Duel? The Relations between Mayors and Councils in Democratic Local Government. In: BÄCK, H. – HEINELT, H. – MAGNIER, A. (eds.). The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy. Wiesbaden: VS Verlag, s. 201 – 286.

DENTERS, B. – ROSE, L. E. (eds.). 2005. Comparing Local Governance. Trends and Developments. Houndmills: Palgrave Macmillan.

ELCOCK, H. – FENWICK, J. 2005. The Elected Mayor and Local Leadership. Public Money & Management, roč. 25, č. 1, s. 61 – 66.

ELKLIT, J. 1991. Sub-National Election Campaigns: The Danish Local Elections of November 1989. Scandinavian Political Studies, roč. 14, č. 3, s. 219 – 239.

EPSU. About Us. Dostupné na: <[https://www.epsu.org/about-us?mefibs-form-autocomplete-search\\_api\\_views\\_fulltext=&mefibs-form-autocomplete-mefibs\\_block\\_id=autocomplete](https://www.epsu.org/about-us?mefibs-form-autocomplete-search_api_views_fulltext=&mefibs-form-autocomplete-mefibs_block_id=autocomplete)> (30. 9. 2019).

EUROFOUND. 2019. Prepojenie medzi sociálnym dialógom EÚ a národnými úrovňami. Výskumná práca.

EUROFOUND. 2018. Research report: Industrial Relations: Exploring the Connections between EU- and National-Level Social Dialogue.

EUROPEAN COMMISSION. 2015. Industrial Relations in Europe 2014. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

EUROPEAN COMMISSION. Employment, Social Affairs & Inclusion: Sectoral Social Dialogue - Local and Regional Governments. Dostupné na:  
<<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=en&intPageId=1843>> (9. 11. 2019).

EUROPEAN COMMISSION. Sectoral Social Dialogue. Dostupné na:  
<<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=en>> (30. 9. 2019).

EUROPEAN COMMISSION. 2010. SEC(2010) 964 final: Staff Working Document on the Functioning and Potential of European Sectoral Social Dialogue. Brussels: European Commission.

EURÓPSKA KOMISIA. 2014. COM(2014) 332 final. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov o strategickom rámci EÚ v oblasti ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci na obdobie rokov 2014 – 2020. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11828&langId=sk> (30. 9. 2019).

EURÓPSKY PARLAMENT: Informačné listy o Európskej únii: Sociálny dialóg. Dostupné na:  
<<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/sk/sheet/58/socialny-dialog>> (30. 9. 2019).

Európsky sociálny dialóg: Multisektorálne smernice zaoberajúce sa násilím tretích strán a obťažovaním v práci. Dostupné na:  
<<https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Slovak.pdf>> (30. 9. 2019).

EZECHIAŠOVÁ, M. – JÜPTNER, P. 2009. Slovensko. In: JÜPTNER, P. – POLINEC, M. A KOL. Evropská lokální politika 2. Praha: IPS FSV UK, s. 197 – 231.

FARRELL, D. M. - MCALLISTER, I. 2000. Through a Glass Darkly: Understanding the World of STV. In: BOWLER, S. – GROFMAN, B. N. (eds.). Elections in Australia, Ireland and Malta under the Single Transferable Vote: Reflections on an Embedded Institution. Ann Arbor: The University of Michigan Press, s. 17 – 36.

FEHÉR, J. – KRÉMER, A. 2013. TÖOSZ: The Prevention of Third-Party Violence on a Local Level. Methodological Guide for Employers and Their Interest-Representing Organization of Employers.

FILADELFI, S. 2017. 2016 Annual Review of Labour Relations and Social Dialogue: Slovakia. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung.

GAJEWSKI P. 2015. Labour Market Measures in Poland 2008-13: The Crisis and Beyond. Geneva: ILO.

GAŠPARÍK, J. 2020. Stabilizačné nástroje samosprávnych krajov v období hospodárskej krízy. In: KLIMOVSKÝ, D. – HOGHOVÁ, K. – KOLMAN, B. (eds.). Sociálne vedy z perspektívy mladých vedeckých pracovníkov IV. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov. Trnava: FSV UCM, s. 86 – 94.

GOLDSMITH, M. – LARSEN, H. O. 2004. Local Political Leadership: Nordic Style. International Journal of Urban and Regional Research, roč. 28, č. 1, s. 121 – 133.

GOVERNMENT SOCIAL RESPONSIBILITY PROJECT. 2012. Methodological Tool: Social Dialogue-Consultation Framework for Promoting Quality and Social Responsibility in Regional/Local Government. Project outputs from the South-East Transnational EU Programme. Dostupné na: <<http://www.southeast-europe.net/document.cmt?id=504>> (30. 9. 2019).

HAUS, M. – SWEETING, D. 2006. Mayors, Citizens and Local Democracy. In: BÄCK, H. – HEINELT, H. – MAGNIER, A. (eds.). The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy. Wiesbaden: VS Verlag, s. 151 – 176.

HEINELT, H. – HLEPAS, N. – KUHLMANN, S. – SWIANIEWICZ, P. 2018. Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors. In: HEINELT, H. – MAGNIER, A. – CABRIA, M. – REYNAERT, H. (eds.). Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor. London: Palgrave Macmillan, s. 19 – 78.

HERMANS, M. – HUYSE, H. – VAN ONGEVALLE, J. 2016. Social Dialogue as a Driver and Governance Instrument for Sustainable Development. ILO-ITUC Discussion Note. Leuven: KU Leuven – HIVA Research Institute for Work and Society.

HESSE, J. J. – SHARPE, L. J. 1991. Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations. In: HESSE, J. J. (ed.). Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, s. 603 – 621.

HRIVNÁK, Ľ. – FILIP, P. – ZOZULÁK, R. – ŽABKA, M. 2014. Nástroje zamestnaneckej participácie a sociálneho dialógu. Bratislava: Centrum vzdelávania Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

IANCU, D.-C. (ed.). 2013. Local Reforms in Transition Democracies. Iași: Institutul European.

ILO 2018. Social Dialogue and Tripartism. Report VI. International Labour Conference, 107th Session. Geneva: ILO.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Social Dialogue: Finding a Common Voice. Dostupné na: <<https://www.ilo.org/public/english/dialogue/download/brochure.pdf>> (9. 11. 2019).

ISHIKAWA, J. 2003. Key Features of National Social Dialogue: A Social Dialogue Resource Book. Geneva: International Labour Organization.

IVANYNA, M. – SHAH, A. 2014. How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization. Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal, roč. 8, č. 3.

IVANYNA, M. – SHAH, A. 2012. How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization. World Bank: Policy Research Working Paper No. 6138.

JOBERT, A. 2005. The Territorial Social Dialogue: Challenges and Prospects for the Trade Unions. *Transfer: European Review of Labour and Research*, roč. 11, č. 4, s. 589 – 604.

JÜPTNER, P. (ed.). 2014. Local Governance between Democracy and Efficiency: V4 Comparative Case Study. Novo Mesto: Faculty of Organization Studies.

JÜPTNER, P. 2012. Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi. *Acta Politologica*, roč. 4, č. 3, s. 232 – 245.

JÜPTNER, P. 2006. Modernizing Municipal Order in the Federal Lands of Germany. In: PLECHANOVÁ, B. – HNÍZDO, B. – KOTÁBOVÁ, V. (eds.). *Instruments of European Integration*. Praha: IPS FSV UK, s. 9 – 16.

JÜPTNER, P. 2007. Spolková republika Německo. In: JÜPTNER, P. – POLINEC, M. – ŠVEC, K. A KOL. *Evropská lokální politika*. Praha: IPS FSV UK, s. 59 – 76.

JÜPTNER, P. (ed.). 2014. Local Governance between Democracy and Efficiency: V4 Comparative Case Study. Novo Mesto: Faculty of Organization Studies.

KAHANCOVÁ, M. – MARTIŠKOVÁ, M. 2017. Czechia and Slovakia: Facing Austerity Through Collective Action: Economic Crisis and Public Service Employment Relations. In: BACH, S. – BORDOGNA, L. (eds.): *Public Service Management and Employment Relations in Europe. Emerging from the Crisis*. London/New York: Routledge, s. 271 – 299.

KARSTEN, N. – CACHET, A. – SCHAAP, L. 2013. The Dutch Anomaly: Appointed Mayors. Can Appointed Mayors Cope with Role Changes and Societal Demands? *Lex Localis – Journal of Self-Government*, roč. 11, č. 2, s. 177 – 192.

KARSTEN, N. – HENDRIKS, F. 2017. Don't Call Me a Leader, but I Am One: The Dutch Mayor and the Tradition of Bridging-and-Bonding Leadership in Consensus Democracies. Leadership, roč. 13, č. 2, s. 154 – 172.

KERSTING, N. 2004. Die Zukunft der lokalen Demokratie: Modernisierungs- und Reformmodelle. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.

KERSTING, N. – VETTER, A. 2003. Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen: Leske + Budrich.

KLIMOVSKÝ, D. 2015. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko: Rumunsko. Územná samospráva, roč. 11, č. 1, s. 42 – 46.

KLIMOVSKÝ, D. 2015. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko: Rakúsko. Územná samospráva, roč. 11, č. 2, s. 42 – 45.

KLIMOVSKÝ, D. 2015. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko: Belgicko. Územná samospráva, roč. 11, č. 3, s. 40 – 44.

KLIMOVSKÝ, D. 2015. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko: Macedónsko. Územná samospráva, roč. 11, č. 4, s. 38 – 41.

KLIMOVSKÝ, D. 2015. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko: Anglicko. Územná samospráva, roč. 11, č. 5, s. 24 – 29.

KLIMOVSKÝ, D. 2014. Základy verejnej správy. 2. rozšír. a dopln. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer.

KLIMOVSKÝ, D. 2014. Inter-Municipal Cooperation in Slovakia: The Case of Regions with Highly Fragmented Municipal Structure. Novo mesto: Faculty of Organization Studies.



KLIMOVSKÝ, D. 2014. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Malta. Územná samospráva, roč. 10, č. 1, s. 44 – 47.

KLIMOVSKÝ, D. 2014. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko: Moldavsko. Územná samospráva, roč. 10, č. 2, s. 46 – 50.

KLIMOVSKÝ, D. 2014. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko: Grécko. Územná samospráva, roč. 10, č. 3, s. 58 – 61.

KLIMOVSKÝ, D. 2014. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko: Fínsko. Územná samospráva, roč. 10, č. 4, s. 46 – 49.

KLIMOVSKÝ, D. 2014. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko: Cyprus. Územná samospráva, roč. 10, č. 5, s. 34 – 37.

KLIMOVSKÝ, D. 2014. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko: Luxembursko. Územná samospráva, roč. 10, č. 6, s. 46 – 49.

KLIMOVSKÝ, D. 2014. Rozpočtové hospodárenie obcí na Slovensku. OBEC & finance, roč. 19, č. 1, s. 64 – 65.

KLIMOVSKÝ, D. 2013. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Švajčiarsko. Územná samospráva, roč. 9, č. 1, s. 56 – 61.

KLIMOVSKÝ, D. 2013. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Taliansko. Územná samospráva, roč. 9, č. 2, s. 68 – 73.

KLIMOVSKÝ, D. 2013. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Nórsko. Územná samospráva, roč. 9, č. 3, s. 76 – 81.

KLIMOVSKÝ, D. 2013. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Bulharsko. Územná samospráva, roč. 9, č. 4, s. 54 – 57.

KLIMOVSKÝ, D. 2013. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Španielsko. Územná samospráva, roč. 9, č. 5, s. 38 – 43.

KLIMOVSKÝ, D. 2013. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Portugalsko. Územná samospráva, roč. 9, č. 6, s. 40 – 44.

KLIMOVSKÝ, D. 2012. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Litva. Územná samospráva, roč. 8, č. 1, s. 42 – 48.

KLIMOVSKÝ, D. 2012. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Švédsko. Územná samospráva, roč. 8, č. 2, s. 48 – 53.

KLIMOVSKÝ, D. 2012. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Ukrajina. Územná samospráva, roč. 8, č. 3, s. 46 – 50.

KLIMOVSKÝ, D. 2012. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Írsko. Územná samospráva, roč. 8, č. 4, s. 62 – 67.

KLIMOVSKÝ, D. 2012. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Chorvátsko. Územná samospráva, roč. 8, č. 5, s. 56 – 61.

KLIMOVSKÝ, D. 2012. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Lotyšsko. Územná samospráva, roč. 8, č. 6, s. 52 – 56.

KLIMOVSKÝ, D. 2011. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Poľsko. Územná samospráva, roč. 7, č. 1, s. 46 – 51.

KLIMOVSKÝ, D. 2011. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Island. Územná samospráva, roč. 7, č. 2, s. 44 – 47.

KLIMOVSKÝ, D. 2011. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Slovinsko. Územná samospráva, roč. 7, č. 3, s. 54 – 58.

KLIMOVSKÝ, D. 2011. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Estónsko. Územná samospráva, roč. 7, č. 4, s. 52 – 56.

KLIMOVSKÝ, D. 2011. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Francúzsko, 1. časť. Územná samospráva, roč. 7, č. 5, s. 58 – 62.

KLIMOVSKÝ, D. 2011. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Francúzsko, 2. časť. Územná samospráva, roč. 7, č. 6, s. 50 – 53.

KLIMOVSKÝ, D. 2010. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Dánsko. Územná samospráva, roč. 6, č. 1, s. 34 – 38.

KLIMOVSKÝ, D. 2010. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Česká republika. Územná samospráva, roč. 6, č. 2, s. 32 – 37.

KLIMOVSKÝ, D. 2010. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Holandsko. Územná samospráva, roč. 6, č. 3, s. 44 – 49.

KLIMOVSKÝ, D. 2010. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Maďarsko. Územná samospráva, roč. 6, č. 4, s. 44 – 48.

KLIMOVSKÝ, D. 2010. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Nemecko, 1. časť. Územná samospráva, roč. 6, č. 5, s. 56 – 61.

KLIMOVSKÝ, D. 2010. Samosprávy v EÚ : Inšpirácie pre Slovensko : Nemecko, 2. časť. Územná samospráva, roč. 6, č. 6, s. 50 – 55.

KLIMOVSKÝ, D. 2009. Otázka paralelného výkonu verejných funkcií v územnej samospráve a funkcie poslanca NR SR: stručná diskusia k niektorým argumentom. Acta Politologica, roč. 1, č. 1, s. 29 – 51.

KLIMOVSKÝ, D. 2009. O možných riešeniach fragmentovanej lokálnej sídelnej štruktúry. Acta Politologica, roč. 1, č. 2, s. 182 – 213.

KLIMOVSKÝ, D. 2009. Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. *Acta Politologica*, roč. 1, č. 3, s. 241 – 267.

KLIMOVSKÝ, D. 2009. Heterogenita inštitucionálneho rámca tvorby verejných politík na lokálnej úrovni v Európe. *Slovenská politologická revue*, roč. 9, č. 4, s. 182 – 198.

KLIMOVSKÝ, D. 2006. Verejná politika na regionálnej a komunálnej úrovni. In: KRÁĽOVÁ, Ľ. A KOL. *Aktuálne otázky verejnej politiky*. Košice: TypoPress, s. 225 – 296.

KLIMOVSKÝ, D. 2004. Vplyv spôsobu kreovania starostu na jeho pozíciu v lokálnej samospráve. In: LOVAŠ, L. (ed.). *Teória a prax verejnej správy*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, s. 70 – 74.

KLIMOVSKÝ, D. – MEJERĚ, O. – MIKOLAITYTE, J. – PINTERIČ, U. – ŠAPARNIENE, D. 2014. Inter-Municipal Cooperation in Lithuania and Slovakia: Does Size Structure Matter? *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 12, č. 3, s. 643 – 658.

KLIMOVSKÝ, D. – PINTERIČ, U. – JÜPTNER, P. 2019. Path Dependence and Local (Self-) Government Systems: A Comparison of Three CEE Countries. *Politics in Central Europe*, roč. 15, č. 2, s. 193 – 218.

KNEMEYER, F.-L. 1999. Gemeindeverfassungen. In: BÜCHNER, CH. – FRANZKE, J. (eds.). *Kommunale Selbstverwaltung: Beiträge zur Debatte*. Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, s. 34 – 56.

KOLEKTÍV. 2014. Efektívny sociálny dialóg – nová paradigma pre 21. storočie, zlepšenie legislatívneho procesu. Bratislava: Centrum sociálneho dialógu SR.

Kommuner med direkte ordførervalg. 2007.

Dostupné na: <<http://www.ssb.no/kommvalgform/tab-2008-01-29-06.html>> (22. 9. 2009).

KOPRIČ, I. – WOLLMANN, H. – MARCOU, G. (eds.). 2018. Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results. London: Palgrave Macmillan.

KOVÁCS, I. P. 2012. Roots and Consequences of Local Governance Reforms in Hungary. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, roč. 43, č. 3, s. 173 – 197.

KRÉN, I. 2014. Hungary – Labour Relations and Social Dialogue. Annual Review 2014. Dostupné na: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bratislava/11547.pdf>> (30. 9. 2019).

KUHLMANN, S. – BOUCKAERT, G. (eds.). 2016 Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons. London: Palgrave Macmillan.

LADNER, A. – KEUFFER, N. – BALDERSHEIM, H. – HLEPAS, N. – SWIANIEWICZ, P. – STEYVERS, K. – NAVARRO, C. 2019. Patterns of Local Autonomy in Europe. London: Palgrave Macmillan.

LADO, M. – VAUGHAN-WHITEHEAD, D. 2003. Social Dialogue in Candidate Countries: What for? *Transfer: European Review of Labour and Research*, roč. 9, č. 1.

LARSEN, H. O. 2002. Directly Elected Mayors – Democratic Renewal or Constitutional Confusion? In: CAULFIELD, J. – LARSEN, H. O. (eds.). *Local Government at the Millennium*. Opladen: Leske & Budrich, s. 111 – 133.

LEBEDA, T. 2009. Komunální volby klamou. Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva. *Acta Politologica*, roč. 1, č. 3, s. 332 – 343.

LOUGHLIN, J. – HENDRICKS, F. – LIDSTRÖM, A. 2011. *The Oxford Handbook of Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

LÕHMUS, M. – TONISSON, I. 2006. Capital City Management in Estonia, Latvia and Lithuania after Restoring their Independence. *Halduskultuur*, č. 7, s. 50 – 77.

LOUGHLIN, J. (ed.). 2003. *Subnational democracy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

LOUGHLIN, J. – HENDRIKS, F. – LIDSTRÖM, A. (eds.). 2011. The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford: Oxford University Press.

MAGNIER, A. 2006. Strong Mayors? On Direct Election and Political Entrepreneurship. In: BÄCK, H. – HEINELT, H. – MAGNIER, A. (eds.). The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy. Wiesbaden: VS Verlag, s. 353 – 376.

MAILAND, M. – DUE, J. 2004. Social Dialogue in Central and Eastern Europe: Present State and Future Development. European Journal of Industrial Relations, roč. 10, č. 2.

MALOVÁ, D. 1996. Reprezentácia záujmov na Slovensku: smerom ku korporatizmu? Sociológia, roč. 28, č. 5, s. 403 – 414.

MALOVÁ, D. – RYBÁŘ, M. 2002. Organizované záujmy. In: KOLLÁR, M. – MESEŽNIKOV, G. (eds.). Slovensko 2002: Súhrnná správa o stave spoločnosti. 1. časť. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 271 – 290.

MARTIŠKOVÁ, M. 2018. Bargaining and Social Dialogue at the Public Sector. Country Study: Czechia. CELSI Research Report No. 26.

MASÁR, D. – JANKELOVÁ, N. – JANKUROVÁ, A. 2017. Effective Management and Self-Government: Current Trends. Czech Journal of Social Sciences, Business and Economics, roč. 6, č. 2, s. 21 – 31.

MĘCINA, J. 2017. Social Dialogue in Face of Changes on the Labour Market in Poland. From Crisis to Breakthrough. Budapest/Warsaw: International Labour Organization & University of Warsaw.

Methodological Tool: Social Dialogue-Consultation Framework for Promoting Quality and Social Responsibility in Regional/Local Government. Dostupné na: <<http://www.southeast-europe.net/document.cmt?id=504>> (9. 11. 2019).

MONAT, J. – BEAUPAIN, T. 2018. The Role of Economic and Social Councils in Social Dialogue. In: GOLD, M. (ed.): New Frontiers of Democratic Participation at Work. New York: Routledge.

MOURITZEN, P. E. – SVARA, J. 2002. Leadership in the apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

MV ČR. 2019. Veřejná správa v České republice 2018. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy. Dostupné na: <[http://kvalitavs.cz/wp-content/uploads/2019/10/Vyrocnii\\_zprava\\_o\\_stavu\\_VS-2018ii.pdf](http://kvalitavs.cz/wp-content/uploads/2019/10/Vyrocnii_zprava_o_stavu_VS-2018ii.pdf)> (30. 9. 2019).

NEMEC, J. – DE VRIES, M. S. 2015. Local Government Structure and Capacities in Europe. Public Policy and Administration, roč. 14, č. 3, s. 249 – 267.

NOVINKY.CZ. Počet zaměstnanců veřejné správy loni opět rostl, rozpočet živil 634 700 lidí. Dostupné na: <<https://www.novinky.cz/ekonomika/clanek/pocet-zamestnancu-verejne-spravy-loni-opet-rostl-rozpocet-zivil-634-700-lidi-40266104>> (30. 9. 2019).

NUMERATO, M. 2007. Lotyšsko. In: JÜPTNER, P. – POLINEC, M. – ŠVEC, K. A KOL. Evropská lokální politika. Praha: IPS FSV UK, s. 213 – 234.

ÖNALAN, F. – RYCHLY, L. 2007. Dialogue at the Local Level in Europe: Comparison of Case Studies. Geneva: International Labour Organisation.

PAWLOWSKA, A. – RADZIK, K. 2007. Institutional Models of Local Governance: Comparative Analysis. Príspevok prezentovaný na medzinárodnej vedeckej konferencii NISPAcee, Kyjev, 17. – 19. 5. 2007.

RALLINGS, C. – THRASHER, M. 1997. Local Elections in Britain. London: Routledge.

RALLINGS, C. – STOKER, G. – THRASHER, M. 2000. Proportional Representation and Local Government: Lessons from Europe. Layerthorpe: York Publishing Services.

REYNAERT, H. – STEYVERS, K. – DELWIT, P. – PILET, J.-B. (eds.). 2005. Revolution or Renovation. Reforming Local Politics in Europe. Brugge: Vanden Broele.

ROSE, R. ET AL. 2000. International Encyclopedia of Elections. London: Palgrave Macmillan.

RYŠAVÝ, D. – ŠARADÍN, P. 2012. Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě. Praha: SLON.

SCHAAP, L. – DAEMEN, H. (eds.). 2012. Renewal in European Local Democracies: Puzzles, Dilemmas and Options. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

SCHAAP, L. – DAEMEN, H. – RINGELING, A. 2009. Mayors in Seven European Countries: Part I – Selection Procedures and Statutory Position. Local Government Studies, roč. 35, č. 1, s. 95 – 108.

SDRUŽENÍ PRO ROZVOJ MORAVSKOSLEZSKÉHO KRAJE. O sdružení. Dostupné na: <<http://www.msunion.cz/o-sdruzeni>> (30. 9. 2019).

SINNOTT, R. 1995. Irish Voters Decide: Voting Behaviour in Elections and Referendums since 1918. Manchester: Manchester University Press.

SITAROVA, M. 2015. Annual Review 2014: Slovak Republic – Labour Relations and Social Dialogue. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung.

SKABURSKIS, A. 2004. Goals for Municipal Restructuring Plans. In MELIGRANA, J. (ed.). Redrawing Local Government Boundaries: An International Study of Politics, Procedures, and Decisions. Vancouver: University of British Columbia Press, s. 38 – 55.

SŁOBODZIAN, B. 2016. Polish Electoral System to Self-Local Government – Changes and Effects. Slovak Journal of Political Sciences, roč. 16, č. 3, s. 266 – 281.

SUCHÁČEK, J. 2005. Institutional Dimension of Urban Decline and Transformation in Tilburg (the Netherlands) and Ostrava (Czech Republic). In: BARCZYK, S. – OCHOJSKI, A. (eds.):



Entrepreneurship, Governance, Local and Regional Development. Katowice: University of Economics, s. 159 – 179.

SVERRISSON, S. – HANNESSON, M. K.: Local Governments in Iceland. Dostupné na: <<https://www.samband.is/media/enska/SIS-enska.pdf>> (30. 9. 2019).

SWIANIEWICZ, P. 2014. An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*, roč. 40, č. 2, s. 292 – 311.

SWIANIEWICZ, P. (ed.). 2010. Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest: OSI/LGI.

SWIANIEWICZ, P. 2009. Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej. *Samorząd terytorialny*, roč. 19, č. 4, s. 5 – 22.

SWIANIEWICZ, P. (ed.). 2002. Consolidation of Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Budapest: OSI/LGI.

SZEŚCIŁO, D. (ed.). 2019. Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.

SPYROPOULOS, G. 1998. Social Dialogue in EU. *Review of Labour Law*, roč. 57, č. 1. /

SPYROPOULOS, G. 1998. Labour Relations: Developments in Greece, in Europe and in the International Field. Athens: Sakkoulas.

THIJS, N. – HAMMERSCHMID, G. – PALARIC, E. 2018. A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

TRUBECK, D. – MOSHER, J. 2001. New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model. *Jean Monnet Working Paper*, No 6/01.

UHLEROVÁ, M. 2012. Inštitucionalizovaný sociálny dialóg a jeho dosahy na postavenie odborov v postkomunistických krajinách strednej Európy (prípadová štúdia Slovenska). *Politické vedy*, roč. 15, č. 1, s. 8 – 51.

USTAWA Z DNIA 24 LIPCA 2015. r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (POL-2015-L-101449).

VETTER, A. 2006. Modernizing German Local Government: Bringing the People Back in? In: HOFFMANN-MARTINOT, V. – WOLLMANN, H. (eds.). State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence. Wiesbaden: VS Verlag, s. 253 – 268.

VETTER, A. – KLIMOVSKÝ, D. – DENTERS, B. – KERSTING, N. 2016. Giving Citizens More Say in European Local Government? In: KUHLMANN, S. – BOUCKAERT, G. (eds.). Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons. London: Palgrave Macmillan, s. 273 – 286.

VEVERKOVA, S. 2015. Annual Review 2014: Czech Republic – Labour Relations and Social Dialogue. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung.

WADDINGTON, J. 2005. Trade Union Membership in Europe: The Extent of the Problem and the Range of Trade Union Responses. ETUI-REHS background paper. Dostupné na: <<https://library.fes.de/pdf-files/gurn/00287.pdf>> (30. 9. 2019).

WALTHERY, P. 2001. Institutional Representativeness of Local Public Sector Trade Union and Employers' Organisations in the EU. Final Report. Leuven: Universite Catholique de Louvain, Institut des Sciences du Travail.

WOLLMANN, H. 2014. The Directly-Elected Mayor in the German Länder—Introduction, Implementation and Impact. Public Money & Management, roč. 34, č. 5, s. 331 – 337.

WOLLMANN, H. 2009. The Ascent of the Directly Elected Mayor in European Local Government in West and East. In: DELWIT, P. – PILET, J.-B. – REYNAERT, H. – STEYVERS, K. (eds.). Local Political Leadership in Europe: Town Chief, City Boss or Loco President? Brugge: Vanden Broele, s. 115 – 148.

ZHUKOV, V. 2011. The Social Dialogue in Ukraine. Warsaw Forum of Economic Sociology, roč. 2:1, č. 3, s. 137 – 169.

ZLÍNSKY KRAJ. Rada hospodárske a sociálnej dohody Zlínskeho kraje. Dostupné na: <<https://www.kr-zlinsky.cz/rada-hospodarske-a-socialni-dohody-zlinskeho-kraje-cl-155.html>> (30. 9. 2019).