

PRVÉ SPOJENÉ KRAJSKÉ A KOMUNÁLNE VOĽBY V PODMIENKACH SLOVENSKA: PROBLÉM VOLEBNEJ ÚČASTI

THE FIRST COMBINED REGIONAL AND MUNICIPAL ELECTIONS IN SLOVAKIA: THE ISSUE OF VOTER TURNOUT

Jakub Bardovič¹ 

¹ Katedra politických vied, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika

Abstrakt

V roku 2022 sa uskutočnili prvé spojené komunálne a krajské voľby. Jedným zo zámerov tejto zmeny bolo navýšenie volebnej účasti, ktorá bola dlhodobo najproblematickejšia v prípade obsadzovania orgánov do samosprávnych krajov. V kontexte toho je cieľom článku identifikovať zmeny vo volebnom správaní so zameraním na volebnú účasť v kontexte spojenia volieb na oboch úrovniach územnej samosprávy. Naplnením tohto cieľa je možné potenciálne charakterizovať nateraz dosiahnutý efekt spojený s volebnou novelizáciou zákona. Zistenia článku ukazujú, že sa pozitíva spojenia volieb prejavili parciálne. V prípade samosprávnych krajov bola dosiahnutá vyššia volebná účasť, no na komunálnej úrovni bola paradoxne zaznamenaná historicky najnižšia volebná účasť od vzniku samostatnej Slovenskej republiky. Navyše, môžeme tiež konštatovať, že vo veľkej časti obcí nastala situácia, kde určitá skupina voličov hlasovala za svojich zástupcov na komunálnej úrovni, no neodovzdala svoj hlas zástupcom na krajskej úrovni. Rovnako sa výrazne navýšil počet prepadnutých hlasov pri výbere zástupcov do orgánov VÚC, čím sa skutočná hodnota efektívnej volebnej účasti výrazne znižuje.

Kľúčové slova: voľby, samosprávne kraje, komunálna samospráva, Slovensko, volebné správanie

Abstract

In 2022, the first combined municipal and regional elections were held. One of the goals of this change was to increase voter turnout, which has long been the most problematic aspect in the case of the elections to the bodies of self-governing regions. In this context, the aim of the article is to identify changes in electoral behaviour with a focus on electoral participation in combined elections at both levels of local government. By fulfilling this aim, it is possible to characterize the current effect of the electoral law amendment. The results of the article show that the positive effects of the combined elections were partially manifested. In the case of self-governing regions, a higher voter turnout was achieved. However, the lowest turnout in history since the establishment of the independent Slovak Republic was recorded at the municipal level. It should also be stated, that in a large number of municipalities, the situation arose where a certain group of voters voted for their representatives at the municipal level but did not pass their vote to the representatives at the regional level. There was also a significant increase in the number of invalid votes in elections to the bodies of the VÚC, which significantly reduces the real value of effective electoral participation.

Keywords: elections, self-governing regions, municipalities, Slovakia, electoral behavior

Úvod

Rok 2022 priniesol prvé spojené voľby do orgánov miestnej samosprávy a orgánov vyšších územných celkov. Z pohľadu úrovne samosprávnych krajov však už aj predchádzajúce voľby uskutočnené v roku 2017 prinášali určité prvenstvo. V danom prípade ale išlo o zmenu samotného volebného systému pre obsadzovanie mandátu predsedu samosprávneho kraja. Pôvodne využívaný absolútny väčšinový volebný systém bol nahradený klasickým jednokolovým relatívnym väčšinovým volebným systémom. Znamená to, že aj daný rok teda priniesol určité zjednotenie, a to v podobe volebných systémov využívaných pre obsadzovanie kresiel starostov / primátorov a predsedov VÚC.

Rozhodnutie o realizácii spojených volieb na oboch úrovniach územnej samosprávy sa uzavrelo v priebehu februára roku 2017, kedy bola schválená novelizácia Ústavy SR ústavným zákonom č. 44/2017 Z. z. V rámci Dôvodovej správy (2016) bola ako jeden z hlavných dôvodov uvedená ambícia spojená so snahou o vytvorenie vhodného prostredia pre uplatnenie si volebného práva zo strany voličov. Zjednodušene sa dá pomenovať táto ambícia, ako snaha podporiť volebnú účasť. Aj práve s ohľadom na túto skutočnosť vzniká tento článok, ktorého cieľom je identifikovať k akým zmenám prišlo vo volebnom správaní voličov v dôsledku týchto zmien. Pre naplnenie tohto cieľa je preto sledovaný vývoj všeobecnej volebnej účasti vo voľbách do štyroch orgánov územných samospráv od vzniku samostatnej republiky, resp. od vzniku samosprávnych krajov. Následne sú sledované krátkodobé odlišnosti medzi dvomi po sebe nasledujúcimi voľbami (v prípade samosprávnych krajov ide o volebné roky 2017 a 2022 a v prípade komunálnej úrovne ide o roky 2018 a 2022), pričom sa tu pracuje s dátami na úrovni jednotlivých obcí. Nateraz uvedené skúmanie volebného správania s ohľadom na volebnú účasť však nemusí byť úplné, a to hlavne vtedy, ak sa môžu javiť voľby v istom ohľade komplikované. To môže byť práve prípad týchto volieb, keďže volič mal obsadzovať súčasne štyri orgány. Navyše, v dvoch najväčších mestách, v Košiciach a v hlavnom meste Bratislava, bol volič postavený pred výber až 6 orgánov, a to z toho dôvodu, že v prípade týchto samospráv existujú aj mestské časti so samostatne volenými orgánmi.

V kontexte vyššie uvedeného zámeru článku sú stanovené tri nasledujúce výskumné otázky: *V akej podobe ovplyvnila zmena volebnej legislatívy prinášajúca spojenie volieb do orgánov územných samospráv záujem o voľby zo strany voličov v zmysle ich účasti na nich? Ako sa zmenila volebná účasť v rámci jednotlivých obcí v porovnaní s predchádzajúcimi voľbami v prípade komunálnej úrovne a úrovne samosprávnych krajov? Participovali voliči v rovnakom rozsahu na oboch úrovniach v rámci konkrétnych obcí? Je možné identifikovať*

zmeny v podiele neplatných hlasov v nadväznosti na spojenie týchto dvoch skupín volieb?

Pre naplnenie cieľa a zodpovedanie výskumných otázok budú využité oficiálne dáta zo Štatistického úradu SR. Tie budú slúžiť ako podklad pre vzájomné porovnanie volebnej účasti v jednotlivých voľbách (komunálne voľby, krajské voľby v prvom kole, krajské voľby v druhom kole) vo všeobecnosti. Porovnávané tu tak budú samotné výsledky volieb do príslušných orgánov v časovom rámci od roku 1994, resp. 2001, pričom ako kritérium komparácie bude vystupovať volebná účasť vyjadrená v percentách. Vzájomné porovnanie volebného správania v podobe volebnej účasti v dvoch po sebe nasledujúcich rokoch je následne zachytené prostredníctvom volebných máp spracovaných v programe QGIS. Podklady máp sú získané z portálu Geoportal.sk a volebné dáta zo Štatistického úradu SR. Ten vystupuje ako zdroj dát aj v prípade sumarizácie neplatných hlasov.

Jadro článku je rozdelené do dvoch častí. V rámci tej prvej sú v krátkosti predstavené komunálne a krajské voľby vrátane problematiky, ktorá sa na ne viaže. V nasledujúcej časti sú už prezentované výsledky viažuce sa na stanovený cieľ a definované výskumné otázky.

Krajské a komunálne voľby v teoretickej rovine a v odbornej literatúre

krajské a komunálne voľby prešli za posledné roky postupnými zmenami, ktoré prinášali vo viacerých atribútoch vzájomné približovanie jednotlivých volebných pravidiel viažucich sa na ich realizáciu. Ako príklad je možné uviesť rok 2014. V rámci neho parlament prijal úpravu volebnej legislatívy prinášajúcej existenciu jedného volebného zákona (zákon č. 180/2014 Z. z.) regulujúceho priamo všetky voľby realizované na Slovensku vrátane referenda a druhého zákona (zákon č. 181/2014 Z. z.) pokrývajúceho financovanie a volebnú kampaň. Ďalší zjednocovací krok sa spája už so zmenou volebného systému v prípade obsadzovania mandátov predsedov samosprávnych krajov. Pôvodne absolútny väčšinový volebný systém nahradil klasický relatívny väčšinový volebný systém podľa vzoru uplatňovaného pri výbere starostov a primátorov. Prvýkrát sa v praxi uplatnilo toto nastavenie v roku 2017. Nateraz posledné zjednocovanie nachádzame v spojení realizácie volieb na týchto dvoch úrovniach. Stalo sa tak v roku 2022, kedy si voliči prvýkrát vyberali súbežne zástupcov na komunálnej a krajskej úrovni.

Obe sledované úrovne sú charakteristické jednak tým, že sa v istom ohľade postupne oslabuje postavenie politických strán a naopak, posilňuje sa pozícia nezávislých kandidátov. Na túto skutočnosť upozorňujú viacerí autori (napríklad: Šutajová 2018). P. Horváth a J. Machyniak (2018) navyše v nadväznosti na komunálne voľby v roku 2018 dodávajú, že ústup pozície politických strán sa

dotýka rovnako tých koaličných, ako aj opozičných. Toto oslabovanie predstavuje širší kontext, ktorý má vo viacerých ohľadoch korene aj na celoštátnej politike, kde volič v podmienkach Slovenska dlhodobo hľadá stále nové a nové politické subjekty nahrádzajúce tie staré. Navyše, v slovenskej spoločnosti má dlhodobo miesto konfliktná línia partokracia vs. nepartokracia, na ktorej sa dokážu viacerí politici identifikovať. Zaujímavý dodatok k tejto časti ale uvádza napríklad autorka E. Kancik-Koľtun (2017). Túto skupinu politických subjektov chápe ako negatívny prvok v politických systémoch územných samospráv, keďže stavajú svoje stranícke záujmy nad záujmy ľudí, mesta či obce. Pri tomto prístupe tak možno chápať existenciu klesajúcej podpory politických strán za logické vyústenie ich potenciálneho pôsobenia v príslušných samosprávach.

Okrem toho sú však voľby do orgánov samosprávnych krajov spolu s voľbami do Európskeho parlamentu špecifické, keďže patria v podmienkach Slovenska k najmenej atraktívnym voľbám z pohľadu volebnej účasti. Vznik VÚC a hlavne ich finálnu podobu môžeme pripísať skôr politickému ako odbornému zámeru (Švikruha 2021), keďže (okrem iného) nereflektuje prirodzené regióny (viac: Machyniak 2021). Samotný proces prijatia príslušnej legislatívy to len podčiarkuje (viac k tomuto procesu napríklad: Klimovský 2022). Výsledkom toho je tak istá umelosť vytvorených hraníc. Tá môže byť jedným z dôvodov nezájmu o ne zo strany voličov. Navyše, v súvislosti s nimi odborníci upozorňujú na potenciálnu nedostatočnosť informácií o nich (pozri napríklad: Klimovský 2009). Ak skombinujeme nestotožnenie sa a istú absenciu informácií, dostávame prirodzený základ pre vyššie uvedený fenomén nezájmu.

Ak sa pozrieme na výskum v tejto oblasti, štúdie zamerané na volebné výsledky a volebné správanie možno rozdeliť do dvoch hlavných kategórií. V prvom rade ide o tie, ktoré sú zamerané na konkrétne prípady, resp. časti územia (mestá, skupinu miest či kraje; napríklad: Onufrák 2017) a potom také, ktoré sa snažia tieto voľby uchopiť celistvejšie, a to častokrát aj v komparatívnej perspektíve s ďalšími voľbami realizovanými na Slovensku (napríklad: Švikruha, 2019). Ako inak, aj tu existuje medziskupina, ktorá prináša istú kombináciu týchto dvoch kategórií. Napríklad autori R. Mikuš a D. Gurňák (2014) upriamujú svoju pozornosť len na jeden región, konkrétne Košický samosprávny kraj, no reflektujú všetky typy volieb. Aj táto štúdia ukazuje, že už etablované miesto majú vo výskume aj štúdie v parciálnych atribútoch vychádzajúce z volebnej geografie, a teda snažiace sa uchopiť miestne či regionálne špecifiká vo volebnom správaní. Dlhodobo sledujúcim volebné správanie v rámci Prešovského samosprávneho kraja je A. Onufrák (zachytené voľby v roku 2017: Onufrák 2018). Mimo volebného správania

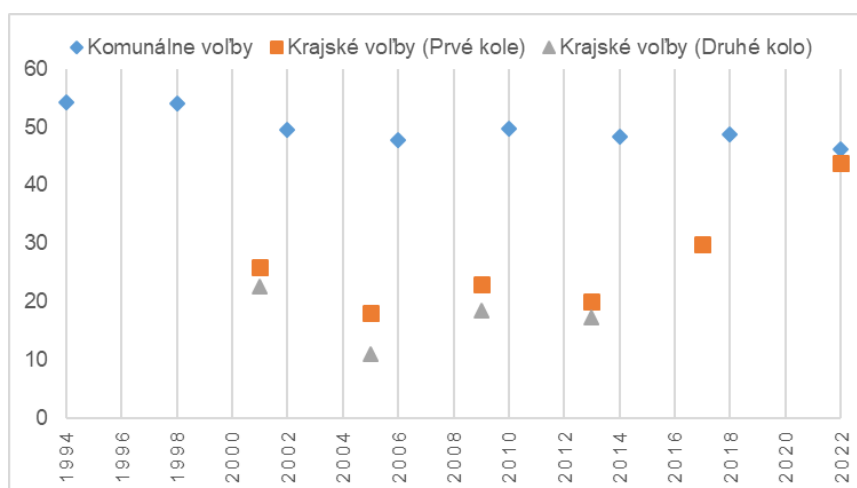
je územná samospráva obsiahnutá v štúdiách zameraných na rôzne parciálne problémy priamo či nepriamo prepojené s voľbami na týchto úrovniach. Samostatnú pozíciu majú určite politologicko-právne texty reflektujúce volebné pravidlá a hlavne volebnú legislatívu (napríklad: Palúš, Hencovská 2019). Menej rozvinutou oblasťou v podmienkach Slovenska je výskum samotných volebných systémov, ktorý častokrát ostáva opomenutý zo strany odborníkov. Napriek tomu však existuje aj tu niekoľko dôležitých štúdií, ktoré reflektujú vybrané nastavenia či problémy v danej oblasti (Dančišin 2018; 2019; Bardovič 2017). Z pohľadu samosprávnych krajov je tiež možné dodať ešte štúdie, ktoré sa zamerali na identifikovanie špecifického fenoménu, a to úspech M. Kotlebu v prípade volieb predsedu samosprávneho kraja (Mikuš, Gurňák, Máriássyová 2016) a následne neúspech v nasledujúcich voľbách (Garaj, Bardovič, Mihálik 2021).

Výsledky

V zmysle definovaného cieľa a stanovených výskumných otázok sleduje táto časť oblasti spojené s vývojom volebného správania voličov vo voľbách do orgánov samosprávy obcí, miest, mestských častí a samosprávnych krajov so zreteľom na prijatú zmenu, ktorá priniesla spojenie týchto volieb.

Nasledujúci graf (Graf 1) vykresľuje v prvom rade základné a hlavne známe dôvody, prečo sa zákonodarcu rozhodol pristúpiť k zmene v podobe spojenia volieb do orgánov územnej samosprávy. Je to fenomén nízkej volebnej účasti vzťahujúcej sa na obsadzovanie mandátov zastupiteľstiev a predsedov samosprávnych krajov, ktorý bol ešte znásobený v prípade realizácie druhých kôl uskutočňovaných do roku 2013 ak kandidát na predsedu nezískal nadpolovičnú väčšinu platných hlasov. Jemný nárast volebnej účasti už vidíme v roku 2017, kedy bola prvýkrát uplatnená zmena spojená so zrušením potreby realizácie druhého kola pre obsadenie mandátov predsedov samosprávnych krajov. Výraznejší nárast volebnej účasti však prichádza práve v roku 2022, keď práve nastáva spojenie týchto dvoch volieb. Je možné teda na prvý pohľad konštatovať, že ambícia uvedená v spomínanej dôvodovej správe v podobe zvýšiť volebnú účasť sa naplnila v prípade samosprávnych krajov. Súčasne je ale vhodné dodať aj to, že v prípade komunálnej úrovne bola zaznamenaná najnižšia volebná účasť od vzniku samostatnej republiky.

Už spomínaný graf teda ukazuje, že v prípade samosprávnych krajov nastali pozitívne posuny vo volebnej účasti. S ohľadom na tieto zistenia ale následne smerujeme náš pohľad na najnižšiu úroveň, a teda úroveň obcí, resp. mestských častí, aby sme identifikovali, v akom rozsahu môžeme toto konštatovanie uplatniť univerzálne pre celé územie Slovenska. Pri podrobnejšom pohľade na volebnú mapu zachytávajúcu rozdiel vo volebnej účasti v obciach medzi voľbami v roku 2017 a v roku 2022



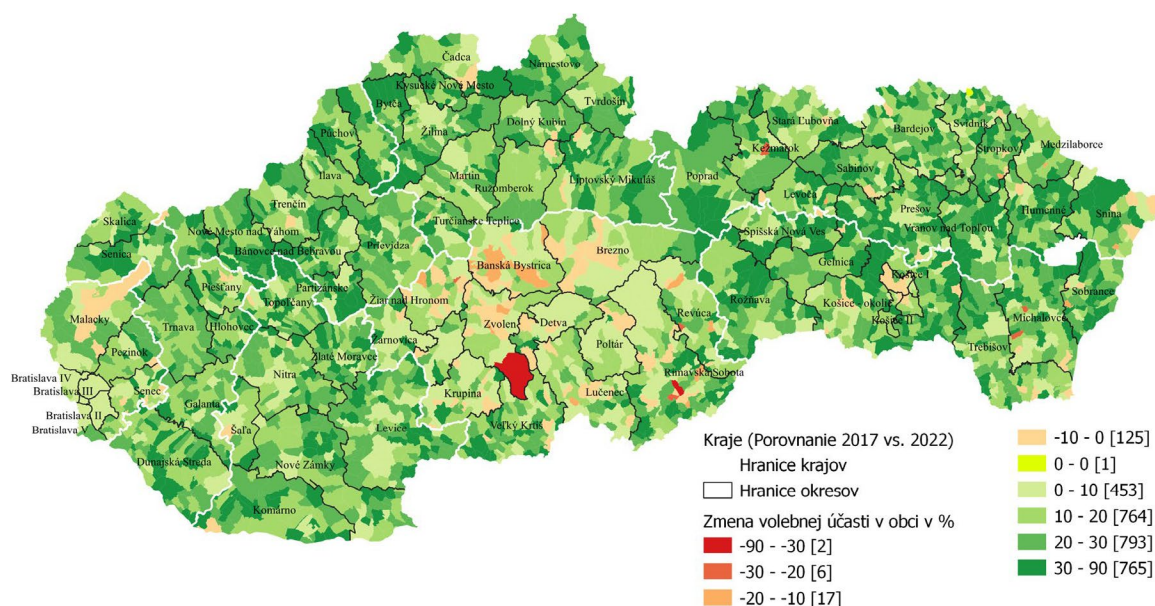
Graf 1: Vývoj volebnej účasti v komunálnych a krajských voľbách od vzniku samostatnej Slovenskej republiky

Zdroj: spracované autorom na základe dát Štatistického úradu SR

v prípade samosprávnych krajov môžeme vidieť, že existuje prevažná väčšina samospráv (2 775 obcí, čo predstavuje 95 % z celkového počtu), v ktorých bola zaznamenaná vyššia volebná účasť v porovnaní s predchádzajúcimi voľbami. Okrem jedného prípadu, kde bola zachytená rovnaká volebná účasť ako v roku 2017, nachádzame len niekoľko obcí s nižšou volebnou účasťou (150 obcí, čo predstavuje 5% z celkového počtu) pri vzájomnom porovnaní s rokom 2017. Je preto možné konštatovať, že aj keď sa nedá hovoriť o absolútne univerzálnom navýšení volebnej účasti vo všetkých sledovaných prípadoch, prevažná väčšina z nich priniesla aspoň minimálne navýšenie zapojenia voličov do výberu svojich zástupcov.

Z pohľadu poklesov volebnej účasti je možné spomenúť to, že z obcí v celkovom počte 9, kde klesla táto hodnota o 20% a viac, je až 5 v Banskobystrickom kraji. Zostávajúce sa nachádzajú na východe územia štátu (po 2 v Prešovskom a Košickom kraji). Najvyšší zaznamenaný pokles je pritom v obci Sútor v okrese Rimavská Sobota, a to vo výške 66,11%. S veľkým odstupom nasleduje Lešť (vojenský obvod) v okrese Zvolen v podobe poklesu 30,77%.

V súvislosti s obcami, ktoré priniesli pokles volebnej účasti v prípade samosprávnych krajov medzi volebnými rokmi 2017 a 2022, nie je ale možné súčasne konštatovať, že by to automaticky znamenalo aj pokles volebnej účasti na komunálnej úrovni. Už v skupine spomínaných 9 obcí, kde bol



Mapa 1: Rozdiel vo volebnej účasti medzi krajskými voľbami v roku 2017 a 2022

Zdroj: spracované autorom na základe dát Štatistického úradu SR

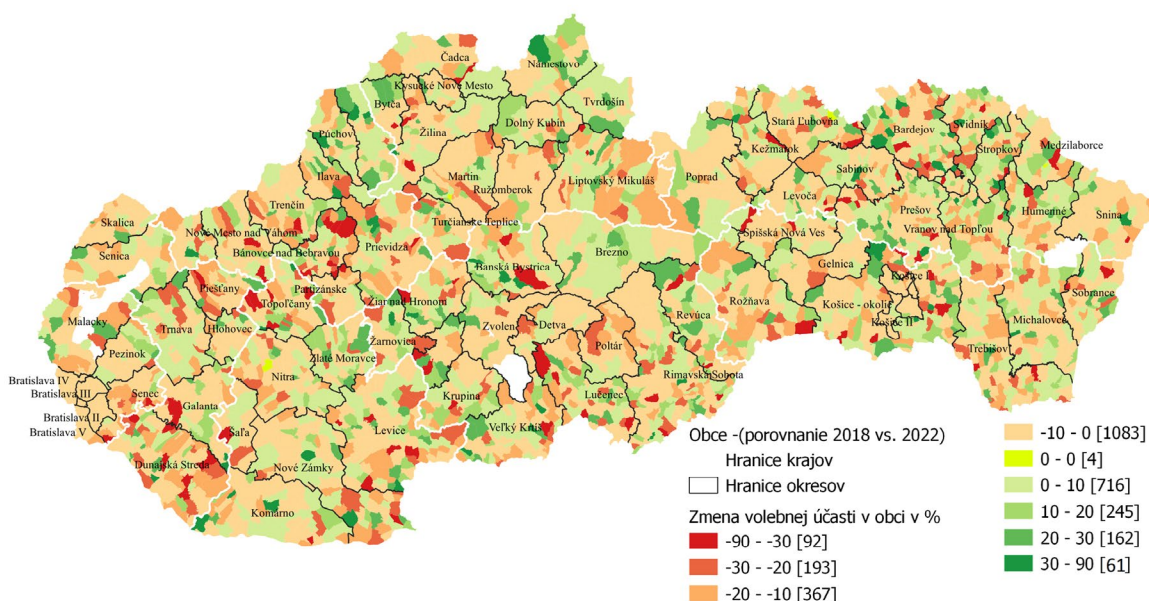
tento pokles nad 20 % pri samosprávnych krajoch, nájdeme dve s opačnou situáciou na komunálnej úrovni. To znamená, že voľby v roku 2022 v nich priniesli vyššiu volebnú účasť pri výbere obecných zástupcov. Ide o obce Pavlovce (nárast o 3,73 %) v okrese Rimavská Sobota a Sása (nárast o 11,43 %) v okrese Revúca.

Kategória obcí pokrývajúca nárast volebnej účasti je, ako už bolo uvedené vyššie, veľmi široká. To vytvára základ pre to, aby bola rozmiestnená po celom území Slovenska. Každopádne, najvýraznejší nárast bol zaznamenaný vo výške 64,42 % v obci Vyšná Pisaná v okrese Svidník. Celkovo až štyri obce zaznamenali vyšší nárast ako je 60 %, pričom tri z nich sa nachádzajú na východnom Slovensku.

Čiastočne odlišná situácia je v prípade komunálnej úrovne. Tu už nemôžeme hovoriť o takých jednoznačných výstupoch ako v prípade samosprávnych krajov. Vychádza to z tej skutočnosti, že samotná celoslovenská volebná účasť zaznamenala pokles. Tým sú vytvorené podmienky pre to, aby aj v jednotlivých obciach nastala vo viacerých prípadoch takáto situácia. Pokles vo volebnej účasti bol zaznamenaný vo voľbách v roku 2022 na komunálnej úrovni v 1 735 obciach, čo predstavuje 59 % z celkového počtu. Aspoň minimálny nárast volebnej účasti bolo možné zaznamenať v prípade 1 184 samospráv (41 % z celkového počtu), pričom štyri ostali medzi dvomi poslednými volebnými rokmi bez zmeny. Zachytenie volebnej účasti a hlavne dynamiky zmien je však v prípade samosprávnych krajov jednoduchšie v porovnaní s obcami. Komunálna úroveň je charakteristická tým, že tu existuje niekoľko obcí, kde sa voľby nekonali v roku 2018 alebo 2022 či dokonca ani v jednom z uvedených

rokov. V kontexte tejto skutočnosti preto existujú drobné skreslenia, a to hlavne v rámci krajných pólů poklesu volebnej účasti a nárastu volebnej účasti. Tieto okolnosti potvrdzuje naše zistenie, podľa ktorého zo 6 obcí s najvýraznejším poklesom volebnej účasti len reálne jedna ponúkla dáta za obe monitorované voľby. Ide o obec Ardanovce v okrese Topoľčany, kde z pôvodnej 80,89 % účasti klesla v roku 2022 na 30,97 %. Zvyšné spomínané, a to Ratkovo (okres Martin), Krušovce (okres Topoľčany), Pongráčovce (okres Levoča), Brezovec (okres Snina) a Jakušovce (okres Stropkov) sú tie, kde sa v roku 2022 voliči nezapojili do rozhodovania o týchto samosprávach, resp. o nich nie sú dostupné dáta. Aj na opačnom konci znamenajúcom nárast volebnej účasti máme takéto obce. Je to však v prevrátenom garde. Znamená to, že sa v nich zúčastnili voliči volieb len v roku 2022, no nie v roku 2018. Ide o Girovce (okres Vranov nad Topľou), Dubno (okres Rimavská Sobota), Jurkova Voľa (okres Svidník), Ondavka (okres Bardejov). V špecifickej situácii je napríklad obec Michalková v okrese Zvolen, kde nie sú zaznamenané volebné výsledky ani v jednom z dvoch monitorovaných rokov.

Myšlienka reformy postavená na spojení volieb oboch úrovní územnej samosprávy, ktorá vychádzala z toho, že potenciálne voličsky silnejšia komunálna úroveň potiahne samosprávne kraje, je vo svojej podstate znázornená v nasledujúcej mape. Na nej môžeme vidieť, či existujú rozdiely vo volebnej účasti medzi komunálnou a krajskou úrovňou a ak existujú, tak v akom rozsahu. Vo všeobecnosti môžeme povedať, že potenciálne existujúca skepsa o úspešnosti tohto kroku bola parciálne naplnená. Existuje absolútna väčšina obcí, kde je istá skupina voličov, ktorá odovzdala



Mapa 2: Rozdiel vo volebnej účasti medzi komunálnymi voľbami v roku 2018 a 2022

Zdroj: spracované autorom na základe dát Štatistického úradu SR

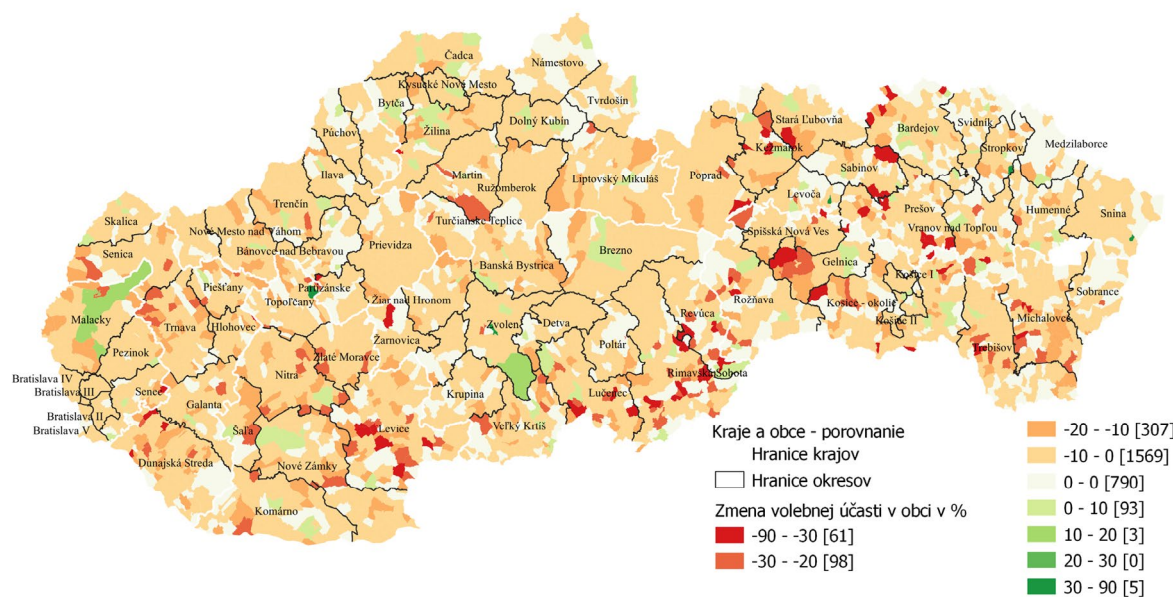
svoje hlasy zástupcom na komunálnej úrovni, no nie nevyhnutne aj svojim zástupcom v prípade samosprávnych krajov. Takúto situáciu sme zaznamenali v 2035 obciach, čo predstavuje 70 % z celkového počtu. Naopak, len 101 obcí (3 %) prinieslo situáciu vyššej volebnej účasti pri samosprávnych krajoch v porovnaní s komunálnou úrovňou. Zostávajúcich 790 samospráv (27 %) je charakteristických rovnakou účasťou v prípade oboch úrovní územnej samosprávy.

Pri podrobnejšom pohľade na uvedené čísla zistíme, že existuje 10 obcí, kde presiahol rozdiel volebnej účasti medzi krajskou a komunálnou úrovňou v prospech tej komunálnej o 50 % a viac. V 4 prípadoch ide o samosprávy z Banskobystrického kraja a v 3 prípadoch z Prešovského kraja. Zostávajúce 3 obce spadajú do Košického (2 obce) a Nitrianskeho kraja (1 obec). Hranicu aspoň 30 % rozdielu ešte prekročilo ďalších 51 obcí s najvyšším zastúpením v Prešovskom kraji v počte 17. Celkovo je možné konštatovať, že táto skupina obcí dominuje hlavne na východnom Slovensku (okrem Prešovského kraja aj v tom Košickom), resp. na juhu územia (v Banskobystrickom kraji). Naopak, po jednej ich nájdeme v Bratislavskom, Trenčianskom a Žilinskom kraji. V rámci intervalu odlišnej účasti pohybujúceho sa od 20 % do 30 % (v prospech komunálnej úrovne) sa nachádza 98 obcí, ktoré svojou početnosťou jednoznačne dominujú v rámci južných krajov, a to v Nitrianskom (25 obcí), Banskobystrickom (24 obcí) a Košickom kraji (19 obcí), za ktorými nasleduje Trnavský kraj (14 obcí). S jedným zastúpením takejto samosprávy sa stretávame v Bratislavskom a Trenčianskom kraji. Čiastočne rovnomernejšie rozloženie obcí po celom území Slovenska nachádzame v intervale

rozdielu medzi voličskou účasťou pohybujúcou sa od 10 % do 20 %. Ich najvyšší počet pritom nachádzame v Nitrianskom kraji (58 obcí) a najnižší v Bratislavskom kraji (14 obcí). Početnosťou najrozsiahlejší interval pohybujúci sa od 10 % do 0 % pokrýva obce, ktoré sú relatívne rovnomerne rozložené po celom území Slovenska s tým, že najviac sa ich nachádza v Prešovskom kraji (317 obcí) a najmenej v Bratislavskom kraji (60 obcí). Ak by sme sa ale pozreli, aký podiel samospráv z daných krajov spadá do tohto intervalu, len v jednom prípade by sme klesli pod 50 %, a to paradoxne v kraji s ich najvyšším počtom – Prešovský kraj (48 % samospráv kraja). Naopak, najvyšší podiel týchto samospráv z celkového počtu v rámci daného kraja je v Bratislavskom kraji – 67 %. Táto skutočnosť je možná z dôvodu nerovnakého rozloženia počtu obcí v rámci jednotlivých VÚC, pričom Prešovský kraj patrí k tým najviac fragmentovaným v podmienkach Slovenska.

Ak sa pozrieme na obce, kde vo svojej podstate neexistuje zachytiteľný odklon medzi volebnými účasťami v rámci samosprávnych krajov a komunálnou úrovňou, môžeme konštatovať, že z celkového počtu 790 ich je najviac opätovne v Prešovskom kraji (244 obcí), následne v Banskobystrickom (144 obcí) a Košickom kraji (136 obcí). Najmenej ich potom nájdeme v Bratislavskom kraji, a to v celkovom počte 9. V žiadnom z krajov nedominujú výraznejšie, keďže najvyšší podiel z celkového počtu samospráv v rámci príslušného kraja sa pohybuje na úrovni 37 %.

Celkový počet obcí so zachytiteľne vyššou volebnou účasťou v prípade samosprávnych krajov v porovnaní s komunálnou úrovňou nachádzame v 101 samosprávach. Z nich ale 8 nemá



Mapa 3: Porovnanie volebnej účasti medzi komunálnymi a krajskými voľbami v roku 2022
Zdroj: spracované autorom na základe dát Štatistického úradu SR

Tab. I: Vývoj neplatných hlasov vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov a na komunálnej úrovni od zavedenia samosprávnych krajov

Samosprávne kraje			
Rok volieb	Kolo volieb	Podiel neplatných hlasov – predseda	Podiel neplatných hlasov – zastupiteľstvo
2001	1. kolo	4,91	3,45
	2. kolo	1,07	
2005	1. kolo	5,10	2,85
	2. kolo	1,10	
2009	1. kolo	5,10	2,56
	2. kolo	0,93	
2013	1. kolo	5,40	2,87
	2. kolo	1,12	
2017	1. kolo	3,46	2,94
2022	1. kolo	↑ 10,91	↑ 10,27
Komunálna úroveň			
Rok volieb	Podiel neplatných hlasov pre starostov a primátorov v %		Podiel neplatných hlasov pre poslancov zastupiteľstva v %
2002	3,28		4,12
2006	2,76		4,20
2010	2,54		3,66
2014	2,49		3,74
2018	2,88		3,08
2022	↑ 3,91		↑ 4,68

Zdroj: Spracované autormi na základe dát zo Štatistického úradu SR

nezaznamenané dáta za voľby na komunálnej úrovni (okrem obcí sú tu preto zachytené aj vojenské obvody). Najviac týchto obcí sa nachádza v Prešovskom kraji (26 obcí), za ktorým nasledujú Banskobystrický (20 obcí), Žilinský (19 obcí) a s výraznejším odstupom Košický kraj (12 obcí). Najmenej ich je potom v Bratislavskom (4 obce), resp. Trnavskom kraji (5 obcí).

Ako zachytila predchádzajúca mapa a vyššie uvedený graf, spojené komunálne a krajské voľby v roku 2022 priniesli navýšenie volebnej účasti v prípade samosprávnych krajov, no neznamenalo to automaticky, že volič, ktorý odovzdal svoj hlas v prípade komunálnych volieb, urobil tak rovnako v prípade samosprávnych krajov. To, že ešte táto problematika nie je úplne uzavretá

zachytením odlišností vo volebnej účasti, ukazuje nasledujúca tabuľka. Ako môžeme vidieť, volebný rok 2022 priniesol výrazný nárast počtu neplatných hlasov, a to až nad úroveň 10 %, no len v prípade samosprávnych krajov. Aj keď je vhodné povedať, že komunálna úroveň zaznamenala takisto jemný nárast v podiele neplatných hlasov, nie je to tak výrazné ako pri krajských voľbách. Ak teda odpočítame od volebnej účasti 43,74 % napríklad podiel neplatných hlasov na predsedu 10,91 %, dostaneme sa na úroveň 32,83 %. Tá sa už nápadne približuje hodnotám z roku 2017 (a to aj po zohľadnení prepadaných hlasov). Vzniká preto prirodzený priestor pre otázku, či dosiahnuté výsledky naplnili zámer zákonodarcu spojený so zvyšovaním volebnej účasti.

Záver

Predložený príspevok sa v rámci svojho obsahu venoval problematike spojených krajských a komunálnych volieb, ktoré sa uskutočnili prvýkrát v takejto podobe v roku 2022. Tento krok zákonodarcu vo svojej podstate priniesol isté očakávania (a to nielen laickej, no tiež odbornej verejnosti) spojené s volebnou účasťou, keďže už samotný zámer prezentovaný v dôvodovej správe bol spojený (okrem iného) práve s touto skutočnosťou. Ak sa teda pozrieme na zmenu naviazanú na volebnú účasť, je možné konštatovať dve skutočnosti. Voľby do orgánov samosprávnych krajov zaznamenali historicky najvyššiu volebnú účasť, no súčasne komunálna úroveň zas priniesla

najnižšie zapojenie voličov od vzniku samostatnej republiky. Úspešnosť tohto kroku sa tak môže nateraz javiť na prvý pohľad len v prípade krajskej úrovne.

Ak sa pozrieme podrobnejšie na vývoj volebnej účasti medzi dvomi po sebe nasledujúcimi voľbami v rámci krajov a v rámci komunálnej úrovne, môžeme konštatovať, že kým v prípade VÚC veľká časť samospráv zaznamenala nárast vo volebnej účasti, pri komunálnej samospráve to také jednoznačné nie je, keďže 59 % z nich zaznamenalo pokles, 41 % aspoň jemný nárast a len v štyroch prípadoch bola účasť identická.

To, že môže nastať situácia, v rámci ktorej sa volič zúčastní volieb len na komunálnej úrovni a samosprávne kraje v istom ohľade odignoruje, potvrdzujú naše dáta. Je to možné konštatovať, keďže až 70 % samospráv zaznamenalo nižšiu volebnú účasť na krajskej ako komunálnej úrovni. Navyše, túto skutočnosť podčiarkuje výrazný nárast podielu neplatných hlasov práve v prípade volieb orgánov VÚC pohybujúci sa nad hranicou 10 %. To v konečnom dôsledku približuje „efektívnu“ volebnú účasť, a teda takú účasť, ktorá sa spája s platným odovzdaným hlasom, k hodnotám dosiahnutým v roku 2017. Ak doplníme k tomuto celému poklesu na komunálnej úrovni, môže sa celkový výsledok javiť len ako parciálne úspešný z pohľadu podpory volebnej účasti.

Financování příspěvku

Tento článok vznikol s finančnou podporou projektu Európske centrum občianskej excelentnosti, projekt č. 101085665, v rámci schémy Erasmus+ Jean Monnet Centres of Excellence.

Literatúra

- BARDOVIČ, J. (2017): Majoritarian Formula and the relationship of Majority and Minority - Slovak Experience. In: *Public Economics and Administration 2017: Proceedings of the 12th International Scientific Conference*. Ostrava: VŠB - Technical University of Ostrava. s. 32–35.
- DANČIŠIN, V. (2018): Problematicky utvorené volebné obvody pre voľby do VÚC v Slovenskej republike. In: *Politologická analýza regionálnych volieb 2017 na Slovensku*. Prešov: Vydavateľstvo Prešovskej univerzity. s. 11–30.
- DANČIŠIN, V. (2019): *Priestorová organizácia volieb a diferenciácia volebných výsledkov a ich vplyv na vytváranie zastupiteľských zborov*. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove. 183 s.
- Dôvodová správa (2016). [online], [cit. 28.4.2023]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=431966>
- GARAJ, M., BARDOVIČ, J., MIHÁLIK, J. (2021). Vplyv sociologicko-demografických charakteristík obce na volebné správanie a podporu M. Kotlebu. In: *Politické vedy*. Vol. 24, No. 1, s. 153–180. DOI: <https://doi.org/10.24040/politickevedy.2021.24.1.153-180>
- HORVÁTH, P., MACHYNIÁK, J. (2018). 2018 municipal elections in Trnava region. In: *Slovak Journal of Public Policy and Public Administration*. Vol. 5, No. 2. s. 73–90.
- KANCÍK-KOŁTUN, E. (2017). Elections and functioning of higher local government units in Poland and Slovakia. In: *Slovak Journal of Public Policy and Public Administration*. Vol. 4, No. 2. s. 116–127.
- KLIMOVSKÝ, D. (2009). Pôsobenie organizačných jednotiek regionálnej úrovne územnej samosprávy v podmienkach SR v druhom funkčnom období: občianska perspektíva. In: *Slovak Journal of Political Sciences / Slovenská politologická revue*. Vol. 9, No. 2. s. 83–95.
- KLIMOVSKÝ, D. (2022). Zriadenie samosprávnych krajov v retrospektíve. In: *20 rokov samosprávnych krajov na Slovensku 2001–2021*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky. s. 45–77.
- MACHYNIÁK, J. (2021). *Výkon samosprávy na úrovni obce, mesta a regiónu. Slovensko 1990–2020*. Trnava: Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave. 123 s.
- MIKUŠ, R., GURŇÁK, D. (2014). Špecifiká volebnej účasti v obciach Košického kraja vo voľbách na rôznych úrovniach v rokoch 1999–2014. *Geographia Cassoviensis*. Vol. VIII, No. 2. s. 150–161.
- MIKUŠ, R., GURŇÁK, D., MÁRIÁSSYOVÁ, A. (2016). Analýza volebnej podpory Mariána Kotlebu ako reprezentanta krajnej pravice v krajských voľbách 2013. In: *Sociológia*. Vol. 48, No. 1. s. 48–70.
- ONUFRÁK, A. (2018). Voľby do orgánov Prešovského samosprávneho kraja. In: *Dynamika regionálnej samosprávy na Slovensku – voľby 2017*. Trnava: Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, s. 109–122.
- PALÚŠ, I., HENCOVSKÁ, M. (2019). Voľby starostu obce – akceptovateľná právna úprava alebo hľadanie možných riešení? In: *PUBLICITY 2019: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Trnava: Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, s. 15–29.
- ŠUTAJOVÁ, J. (2018). Nedôvera v politické strany a nárast počtu úspešných nezávislých kandidátov vo voľbách na miestnej a regionálnej úrovni samosprávy. In: *Sekundárny analfabetizmus alebo*

- o príčinách a dôsledkoch nízkeho záujmu verejnosti o politiku na Slovensku*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 203–224.
- ŠVIKRUHA, M. (2019). Regionálna samospráva na Slovensku z pohľadu volebnej účasti v regionálnych voľbách. In: *PUBLICITY 2019. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Trnava: Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, s. 217–227.
- ŠVIKRUHA, M. (2021). *20 rokov regionálnej samosprávy na Slovensku: využitá príležitosť?* Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave.
- Ústavný zákon č. 44/2017 Z. z., ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.
- Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 181/2017 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.