

## Malé obce či veľké mestá – kde majú bližšie k svojim občanom? Geografia legitimacy moci po komunálnych voľbách<sup>1</sup>

Martin Plešivčák<sup>2</sup> - Michal Klobučník - Ján Buček - Vladimír Bačík  
Katedra ekonomickej a sociálnej geografie, demografie a územného rozvoja,  
Prírodovedecká fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave

**Small villages or cities - where are they closer to their citizens? Geography of legitimacy after elections of mayors.** In 2022, further municipal elections await us, for the first time connected with elections to the bodies of higher territorial units (self-governing regions). This paper aims to evaluate the issue of elections of mayors in Slovakia in a longer period of time (2002-2018), in terms of the degree of legitimacy regarding the power of this post with respect to the size categories of municipalities by population and related election results. In the study, we work with nine size categories, in the case of the two largest cities (Bratislava and Košice) also separately. In addition, the issue is assessed at the local level - at the level of municipalities forming clusters within the territory of Slovakia on the basis of a similar degree of legitimacy, using the concept of spatial autocorrelation. For this purpose, an index evaluating legitimacy of power was constructed consisting of three components taking into account the level of electoral support, turnout and competition. As an additive indicator, in the case of individual size categories of municipalities we present the intensity of changes in the position of mayor in the municipal elections since 2002. Higher legitimacy of the office has been identified in the case of smaller municipalities, but it is declining over time. On the contrary, the urban environment is characterized by a lower degree of legitimacy, but with a positive outlook (the trend of strengthening the legitimacy of the mayor's post). However, the development of the values concerning the individual components of the index is considerably divergent over time when comparing different municipal size categories.

Sociológia 2022, Vol. 54 (No. 3: 217-243)

<https://doi.org/10.31577/sociologia.2022.54.3.9>

**Key words:** *elections of mayors; legitimacy; municipal size categories; spatial autocorrelation*

### Úvod

Legitimita je základným pilierom pôsobenia všetkých aktérov miestneho politického života, ale zásadne sa týka najmä kľúčových miestnych politických orgánov – zastupiteľstiev, starostov a primátorov. Súčasná diskusia o legitimitě sa neredukuje na jej prvoplánové chápanie napr. v podobe volebnej legitimacy, či legality (oporu v zákonoch). Presadzujú sa snahy o jej komplexnejšie chápanie. Napriek pozornosti venovanej legitimitě rôznych aktérov zapájajúcich sa do miestneho rozhodovania a politického života (naplňajúc v praxi koncept miestneho vládnutia – angl. local governance), sú v centre

<sup>1</sup> Príspevok vznikol v rámci projektu VEGA č.1/0278/20 Vzťah legitimacy, governance a verejných financií na miestnej úrovni v geografickej perspektíve na Slovensku.

<sup>2</sup> Korešpondencia: RNDr. Martin Plešivčák, PhD. – RNDr. Michal Klobučník, PhD. – Prof. RNDr. Ján Buček, CSc. – Doc. Mgr. Vladimír Bačík, PhD., Katedra ekonomickej a sociálnej geografie, demografie a územného rozvoja, Prírodovedecká fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Ilkovičova 6, 842 15, Bratislava 4, Slovenská republika, E-mail: martin.plesivcak@uniba.sk; michal.klobucnik@uniba.sk; jan.bucek@uniba.sk; vladimir.bacik@uniba.sk

záujmu legitimita starostov, resp. primátorov a legitimita zastupiteľstiev. Od nich sa odvíja legitimita miestnej samosprávy ako rozhodujúceho politického orgánu. V prípade skúmania legitimacy vedúcich predstaviteľov samosprávy má aj pomerne špecifické osobnostné črty. Dôležitosť skúmania ich širšie ponímanej legitimacy na Slovensku znásobuje ich silné postavenie vďaka priamej voľbe, ako aj posilnená pozícia miestnych samospráv po procesoch decentralizácie (väčší rozsah kompetencií a zdrojov). Spomínané faktory zásadným spôsobom formujú miestne politické prostredie, ako aj dynamiku rozvoja na miestnej úrovni. Upriamuje sa pozornosť na rôzne aspekty pôsobenia starostov z hľadiska občanov, ako aj ostatných aktérov miestneho života.

Legitimita je jednou z hlavných požiadaviek na fungovanie demokratických inštitúcií a reprezentantov. Zvyčajne je chápaná z hľadiska potvrdenia ich postavenia, oprávnenosti a opodstatnenia existencie, akceptácia spoločnosťou, je znakom reputácie a rešpektu, naplnením očakávaní občanov (vychádzajú napr. zo Suchman 1995; Levi et al. 2009; Beetham 2013). Ako podotýka Haus, (2016) je ťažké ju merať, ale súčasne je jedným z komponentov politického systému. Mnohé súčasti miestneho inštitucionálneho rámca sú preto logicky predmetom záujmu z hľadiska legitimacy (napr. Häikiö 2007; Connelly 2011). Súvisí to najmä s procesmi decentralizácie, ako aj rastúcou váhou aplikácie konceptu „governance“ a zapojením rôznych aktérov do rozhodovacích a politických procesov na miestnej úrovni. Legitimita je jedným z aspektov ich začlenenia, participácie a vplyvu v miestnych politických procesoch. Je vážnou podmienkou akceptácie pre verejnosť aj ostatných aktérov. Musí sa neustále udržiavať, ak nemá byť politický systém narušený aj na lokálnej úrovni (napr. cez ignorovanie, neposlušnosť, až odpor). Legitimita preto býva jedným zo skúmaných aspektov pôsobenia starostova a primátorov, hoci prevažne v spojení s inými aspektami ich práce (napr. Stolzenberg a Getimis 2016). Trvalý a značný význam na ich legitimitu majú aj „vertikálne“ politické vzťahy a prepojenie na celonárodný politický systém, ktorého sú súčasťou.

Niektorí autori upozorňujú na skutočnosť, že závažným dôsledkom systému relatívnej väčšiny pri voľbách starostu, resp. primátora je vzhľadom na jeho volebný výsledok otázka legitimacy mandátu víťaza volieb. Je tomu tak najmä v tom prípade, ako dotyčný kandidát nemal v súboji o post žiadneho protikandidáta, resp. obsadil mandát s relatívne nízkym počtom hlasov od občanov. V prvom prípade dokonca teoreticky stačí, ak zahlasuje sám za seba. Ako na príklade posledných komunálnych volieb v roku 2018 konštatujú Kováčová et al. (2019), tento problém sa netýka len najmenších obcí, ale aj 20-tisícových miest ako Brezno či Šaľa. Nejedná sa o marginálny problém, keďže autorky svojim výskumom zistili, že s týmto fenoménom v komunálnych voľbách 2018 zápasila až štvrtina (762) všetkých obcí

Slovenska. Na tému výhod a nevýhod systému relatívnej väčšiny hlasov pri voľbe starostov a primátorov v poslednom období diskutovali aj autori Spáč – Sloboda (2014). Vyzdvihujú jednoduchosť a zrozumiteľnosť tohto pravidla a nenáročnú kontrolu prepočtu získaných hlasov. Na druhej strane sa podľa autorov otvára otázka legitimacy zvolených kandidátov, v súvislosti s neexistenciou žiadneho limitu minimálneho počtu získaných hlasov. V tejto súvislosti sa natíska možnosť úvahy nad zavedením dvojkolového systému volieb (systém absolútnej väčšiny hlasov). Autori však upozorňujú na jeho úskalía, napr. v súvislosti so zvýšenými nákladmi na organizáciu dvojkolových volieb, či nejasného záujmu verejnosti ako takej o dvojicu kandidátov postupujúcu do druhého kola voľby. Navrhujú zachovanie jednokolovej voľby starostu, resp. primátora, avšak získanie mandátu by malo byť podmienené istou mierou preferencie zo strany voličov danej obce. Zdôrazňujú najmä tú skutočnosť, že pre výraznú väčšinu voličov nemusí byť zvolený kandidát prijateľnou persónou vo vedení obce, keďže hlasovali za iných kandidátov, ktorí mohli v súčte hlasov tvoriť výraznú väčšinu z konečného volebného výsledku. Ďalšou otázkou je „váha“ nevoličov (ktorí taktiež prispievajú do spoločného obecného rozpočtu), ktorých žiadny z kandidátov svojim programom nedokázal osloviť.

Článok sa pokúša hľadať odpovede na otázku, ako vplýva volebná podpora víťaza volieb, volebná participácia verejnosti a miera volebnej súťaže kandidátov na legitimitu zvolených starostov a primátorov, vzhľadom na geografické súvislosti veľkostnej štruktúry obcí a sídelnej štruktúry Slovenska. Faktom je, že na Slovensku nemáme potrebnú empirickú databázu a ani komplexnejšie výskumy na zachytenie legitimacy moci starostov a primátorov. Doteraz ide o veľmi ojedinelé a nekomplexné empirické poznatky, čo sťažuje objektívny pohľad na situáciu v oblasti legitimizácie moci na regionálnej a miestnej úrovni. Z tohto hľadiska môže byť prínosom, že príspevok otvára tento problém a posúva ho bližšie k vedeckej verifikácii faktov. Cieľom štúdie je preto analyzovať výsledky volieb starostov a primátorov v Slovenskej republike v priebehu posledných dvoch dekád (po roku 2002), z hľadiska miery legitimacy zvolených kandidátov vzhľadom na ich volebný výsledok (volebnú podporu u verejnosti), záujem verejnosti o voľbu najvyššieho predstaviteľa miestnej samosprávy (volebnú účasť), ako aj intenzitu volebnej súťaže o post starostu, resp. primátora (volebnú konkurenciu meranú počtom zúčastnených kandidátov). V tomto kontexte si v úvode analýzy však všimame aj problematiku intenzity zmien na poste starostu, resp. primátora (volatilitu obsadenia, resp. početnosť zmien na tomto poste). Všetky tieto aspekty legitimacy najvyššej verejnej funkcie na miestnej úrovni prioritne hodnotíme v rámci veľkostných kategórií obcí (z hľadiska počtu obyvateľov danej samosprávy), čím sa snažíme zachytiť vývojové trendy v problematike

legitimity moci starostov, resp. primátorov vzhľadom na populačnú veľkosť miestnych samospráv v Slovenskej republike. Výsledná legitimita je hodnotená rovnako tak vo vzťahu k priestorovej lokalizácii obcí dosahujúcich v rámci územia Slovenska najvyššie a najnižšie hodnoty. V tomto kontexte je však potrebné zdôrazniť skutočnosť, že v rámci nášho príspevku neposudzujeme praktickú, resp. právnu stránku legitimacy výkonu funkcie starostu či primátora (tá je v prípade všetkých zvolených kandidátov rovnaká, bez ohľadu na podporu, ktorú získali, volebnú účasť i mieru volebnej súťaže), ale len jej teoretickú rovinu, vychádzajúc pritom z volebnej štatistiky.

### **Teoretické súvislosti**

Problematika komunálnych volieb bola v poslednom období riešená z rôznych perspektív, napríklad z pohľadu úspešnosti nezávislých kandidátov (Ondrová – Džatková 2015; Maškarinec – Klimovský 2016), apatie v rámci komunálnej politiky či nástupu do funkcie starostu (Maškarinec – Klimovský 2016). Svoju pozornosť si zasluhuje aj otázka volebnej kampane (Mesežnikov et al. 2016) alebo hodnotenia komunálnych volieb z perspektívy teoreticko-vedeckých prístupov (Kováčová 2019).

Vo vzťahu k tematike záujmu verejnosti o komunálne voľby sa vyjadrili viacerí autori. Ako dokazujú autori Kostelecký – Krivý (2015), práve populačne veľkosť obce je významným prediktorom výšky volebnej účasti, dokonca významnejším práve v kontexte komunálnych volieb než napríklad v prípade parlamentných volieb. Ako uvádzajú, v menších obciach sú kandidáti verejnosti viac známi, čo následne motivuje občanov hlasovať za nich alebo naopak proti nim. V populačne väčších obciach nie je tento fenomén až tak významný. Autori tieto rozdiely vysvetľujú aj v kontexte teórie racionálnej voľby či efektu sociálnej kontroly. Ako dokazujú štúdie viacerých autorov, otázka volebnej účasti súvisí, priamo či nepriamo, s legitimitou distribúcie moci. V tomto kontexte sa diskutuje aj na tému volebnej participácie ako elementárnej súčasti volebného správania (Strmiska et al. 2009) či fenoménu “druhoradých“ volieb (Klimovský – Žúborová 2011).

Súčasná diskusia o legitimitate sa vo všeobecnosti sústreďuje na niekoľko súvisiacich konceptov. Zaužívané členenie na základnú – vstupnú (angl. input) a realizačnú (angl. output) legitimitu (Scharpf 1999), bolo neskoršie časťou autorov doplnené prepájajúcim konceptom procedurálnej (angl. throughput) legitimacy (napr. Schmidt 2013; Schmidt – Wood 2019; Lieberherr – Thomann 2020), hoci nie je všeobecne prijímaná. Pri bližšom pohľade môžeme vnímať ich prelínanie a väzbu určité etapy politického cyklu. Vstupná (input) legitimita sa sústreďuje na reprezentatívnosť a participatívnosť rozhodovacieho procesu. Legitimita sa opiera o možnosť prezentovať svoj hlas, vyjadrovať záujmy

komunit ktorých sa rozhodnutia týkajú. Za kľúčový prvok participácie na verejnom živote môžeme považovať voľby, ktorých výsledok legitimizuje miestne politické inštitúcie. Tu sa tvorí základ legitimacy. Býva však dopĺňaná aj potrebou rôzne široko chápanej participácie až deliberácie. Procedurálna legitimita zdôrazňuje význam procesov a procedúr fungovania. Sústreďuje sa na zodpovednosť aktérov za svoje aktivity, povinnosť skladať účty, transparentnosť, otvorenosť rozhodovania, inkluzívnosť voči ostatným aktérom (napr. Schmidt – Wood 2019). V centre pozornosti je kvalita vládnutia s dôrazom na hodnoty ako poctivosť, dôveryhodnosť, integrita, férovosť a nestrannosť. To môže byť aj zosobnené v podobe kľúčových aktérov ako osôb a ich celkovú osobnostnú integritu. Realizačná (output) legitimita sa zameriava na schopnosť aktérov, resp. inštitúcií naozaj efektívne riešiť problémy, či prijaté politiky naplnili svoje ciele (Scharpf 1999). V centre záujmu je či rozhodnutia (regulačné opatrenia, nariadenia, iná zásahy) efektívne riešia problémy ktoré miestne spoločenstvo potrebuje riešiť. Úspešnosť miestnych politik a rozhodnutí, kvalita vládnutia, posilňuje legitimitu – vlády majú dobre slúžiť ľuďom („government for the people“).

Legitimitu v prípade starostov a primátorov môžeme charakterizovať mnohými bližšie špecifikovanými dimenziami ktoré sa opierajú o vyššie spomínané koncepty. Opiera sa o existenciu komunity so spoločnými záujmami, územím, históriou, stabilitou, pozíciou v územnom usporiadaní štátu a potrebu správy spoločných záležitostí („miestnu vládu“). Pre potrebu koordinácie, rozhodovania o spoločných problémov komunita potrebuje svoje konkrétne inštitúcie a lídrov. Existencia priestorového spoločenstva, potreby rozhodovania či zastupovania svojej komunity, dáva základnú podstatu aj legitimitu starostov. Táto potreba je dlhodobá a preto je starosta, resp. primátor významným prvkom administratívnej tradície siahajúce desiatky až stovky rokov do minulosti. Hoci sa pozícia a kompetencie „vedúceho“ reprezentanta obce v čase menila (vrátane označenia funkcie – mešťanosta, richtár, starosta a pod.), je súčasťou miestnych dejín a lokálnej pamäte. Je považovaný za prirodzený, trváci a všeobecne akceptovaný prvok.

Nemôžeme obísť ani legálnosť (angl. legality) ako zásadný vstupný prvok legitimacy. Odkazuje na nutnosť legálnej bázy postavenia starostov (napr. voľby), ako aj legálnosti ich konania (napr. kompetencie). Legitimitu starostov ovplyvňuje aj ich autonómia, možnosť nezávislého konania, napr. vo vzťahu k tvorbe regulatívov, finančným rozhodnutiam, zdrojom ktoré má k dispozícii, možnosti konať iniciatívne, ovplyvňovať personálne a organizačné rozhodnutia, či právo blokovať rozhodnutia (veto), či môžu zásadne ovplyvniť miestne spoločensko-politické procesy. Legitimita je otázná u predstaviteľov obcí bez kompetencií, zdrojov, stále čeliacim externým zásahom (napr. štátnej správy).

V kombinácii s legálnosťou a autonómiou sa zdôrazňuje volebná legitimita (angl. electoral legitimacy). Volebné víťazstvo pri dodržaní korektných demokratických volebných pravidiel je silným zdrojom legitimacy na „vstupe“ do politiky. Významne sa na ňom podieľa v prípade Slovenska fakt že voľba je priama (ale je to pomerne silný trend aj vo svete, napr. Buček – Korec 2013; Sweeting – Hambleton 2020). Toto dáva napr. starostovi silný mandát aj voči ostatným aktérom, a dáva mu aj pomerne významnú možnosť autonómie (čo odráža aj vysoký podiel nezávislých starostov). V tomto kontexte je ďalším podporným prvkom legitimacy starostu opakované víťazstvo, či výrazné víťazstvo (získanie významne vyššieho podielu voličov). Aj výraznú prvotnú volebnú legitimitu môžu narušiť zlyhania v napĺňaní ostatných dimenzií legitimacy (napr. realizačnej legitimitate).

Nielen v prípade volieb musíme venovať veľkú pozornosť procedurálnej legitimitate. Ide o dodržiavanie demokratických pravidiel rozhodovania, zaužívaných dohodnutých postupov, širšie chápanie demokracie v podobe participácie, otvorenosti, férovosti, rešpektu k rôzne chápaným menšinám. Transparentnosť konania, zdieľanie informácií, primeraná komunikácia s občanmi, ostatnými aktérmi posilňujú legitimitu aj z hľadiska procedurálnej spravodlivosti. Otvorenosť a komunikácia, primeraný podiel ostatných aktérov na rozhodovaní posilňujú legitimitu.

Významnou dimenziou legitimacy v prípade miestnych predstaviteľov sú aj osobnostné charakteristiky starostov. Najčastejšie sa spomínajú minimálne v danom lokálnom kontexte určitá charizma, autorita, osobná reputácia a dôveryhodnosť. Sú to aj vodcovské schopnosti, skúsenosti a dlhodobé zapojenie do riešenia potrieb miestnej komunity. Aj na miestnej úrovni sú potrebné osobnosti. Nejde len o formálne vodcovstvo – nadobudnutie postavenia voľbami, ale aj určitú mieru neformálneho vodcovstva. Ide o osobné a vodcovské kvality, schopnosť presviedčať a mobilizovať. K tejto dimenzii podporujúcej legitimitu môžeme priradiť aj otázku odbornosti, profesionality a vhodných zručností. Tento predpoklad môže byť samozrejme podporený vhodnou odbornou skladbou pracovníkov samosprávy, či externou podporou.

Všetky predpoklady a vhodnú kombináciu dimenzií legitimacy môže významne narušiť hodnotenie z hľadiska realizačnej legitimacy. Neriešenie problémov, neefektívne riešenia, slabá výkonnosť, nízka kvalita rozhodovania, nesplnenie očakávaní občanov, môžu značne rozleptať legitimitu starostov. Cieľom je pozitívna aktivita, zmeny a relevantné výsledky (kvalitné služby, investície, vhodne vynakladané prostriedky). Ten sa týka samotnej kvality procesov vládnutia napr. starostu a jeho pôsobenia v úrade.

Nemôžeme zabúdať na skutočnosť, že legitimita sa vyvíja v čase. Dá sa nadobúdať a postupne formovať (tzv. legitimizácia), ale aj strácať (delegitimizácia), pričom pre úspešné verejné pôsobenie je potrebné ju

minimálne udržiavať. Viaceré spomínané dimenzie legitimacy sa v čase môžu meniť (napriek „vstupnej“ legitimitate nadobudnutej priamou voľbou) a ovplyvniť tak celkové vnímanie legitimacy starostu (kde je na rozdiel od organizácií, resp. inštitúcií ešte aj významná osobná dimenzia). V prípade kľúčového zodpovedného predstaviteľa obce môže jeho legitimitu oslabiť napr. nedostatočná transparentnosť (odlišnosti na Slovensku dokumentuje napr. hodnotenie transparentnosti samospráv, TIS 2018) a nerozvinutosť participácie v obci (menej zvládnutá procedurálna legitimita). Podobný efekt môže priniesť neriešenie problémov obce a absencia primeraných výsledkov práce (slabšia realizačná legitimita). To môže viesť až k rastu apatie, menšej spolupráci s ostatnými aktérmi, stagnácii vývoja obce a nakoniec aj strate postu starostu (ak si svoju legitimitu zásadne poškodil).

Spoločenská prax na miestnej úrovni na Slovensku potvrdzuje, že je potrebné vnímať legitimitu vo všetkých spomínaných dimenziách a pozornosť sa musí venovať všetkým aktérom. Legitimita na lokálnej úrovni má solídne základy, keďže komunálne voľby na Slovensku sa vyznačujú stabilným legislatívnym rámcom, pravidelnosťou a vyhli sa vážnejším všeobecným ohrozeniam legitimacy počas ich priebehu, vrátane doplňovacích volieb. Starosta je však najviditeľnejším a hlavným reprezentatívnym prvkom rozhodovacích procesov na miestnej úrovni. Ohrozenie, či zníženie jeho legitimacy, až zlyhanie, ohrozuje vnímanie legitimacy celej samosprávy obce, i širšie chápaného procesu vládnutia na miestnej úrovni. Môže poškodiť miestnu komunitu v rôznych smeroch (vrátane vnímania z externého prostredia). Nemôžeme obísť existenciu ojedinelých, ale medializovaných prípadov osobného zlyhania a zneužitia pozície starostov, či až trestný postih takéhoto konania (napr. EPPO 2021, judikáty jednotlivých súdov). Hoci takouto cestou nedochádza k ohrozeniu všeobecného vnímania legitimacy starostov, naznačuje to potrebu vnímať lokálne odlišnosti v legitimitate starostov.

Samotné uchopenie témy legitimacy empirickým výskumom si vyžaduje špecifické metodické postupy na zachytenie konkrétnych aspektov legitimacy, čo sa týka aj skúmania legitimacy starostov. Úplne komplexné skúmanie by si vyžadovalo náročnejší komplex metód a vstupných informácií na postihnutie možných dimenzií legitimacy do komplexnejšieho hodnotenia, či dokonca diferenciacie pôsobenia starostov na väčšej vzorke. Najmä precíznejšie skúmanie legitimacy opierajúcej sa o výstupy, výsledky práce starostov, dosiahnuté efekty, kvalitu implementácie, napr. volebných programov sú vo väčšom rozsahu náročnejšie na priamy výskum, s menšou možnosťou využitia štandardných databáz a ťažšou možnosťou diferenciacie samosprávnych obcí.

## Dáta a metódy

Zdrojom údajov pre naše analýzy boli bežne dostupné dáta Štatistického úradu Slovenskej republiky týkajúce sa volieb do orgánov samosprávy obcí (za roky 2002, 2006, 2010, 2014 a 2018). Do úvahy sme brali len výsledky volieb, ktoré sa konali v riadnom termíne (náhradné resp. doplňujúce voľby do orgánov samosprávy obcí sme aj z hľadiska zachovania časových súvislostí do týchto analýz nepridávali). Predmetom skúmania za každý volebný rok bolo 2927 samospráv (vidiecke obce, mestá, ako aj mestské časti Bratislavy a Košíc). Keďže sme chceli poukázať, ako na konkrétne analýzy vplyva veľkosť samosprávy, jednotlivé výsledky za obce, mestá a mestské časti sme zoskupovali do 9-tich štandardne používaných veľkostných kategórií, osobitnú kategóriu tvorili aj mestá Bratislava a Košice.

Ako prvú sme skúmali *volatilitu obsadenia postu* (v zmysle nestálosti resp. počtu zmien na pozíciách starostu alebo primátora) v rámci štyroch období (2002/2006, 2006/2010, 2010/2014 a 2014/2018). Ak sa v konkrétnom období zmenil starosta, resp. primátor, danej samospráve sme započítali zmenu. Interval zmien všetkých období sa pohyboval od hodnôt 0 (nízka volatilita) až po 4 zmeny (vysoká volatilita). Pre potreby analýzy sme okrem hodnôt v rámci každého obdobia vypočítali aj priemernú hodnotu zmien za spomínané 4 etapy.

Rozsiahlejšiu analýzu tvorila získaná *legitimita moci* (starostu resp. primátora) v rámci komunálnych volieb. V tomto prípade bolo predmetom skúmania 5 volebných rokov (2002, 2006, 2010, 2014 a 2018). Legitimitu moci sme určili na základe troch parciálnych zložiek a to *volebnej podpory kandidátov*, *volebnej účasti voličov* a *volebnej konkurencie kandidátov*. Parciálne výpočty sme aplikovali na všetkých volených kandidátov komunálnych volieb v konkrétnom roku, výslednú analýzu sme následne zúžili len na víťazných kandidátov komunálnych volieb (teda zvolených starostov obcí resp. mestských častí a primátorov miest). Jednotlivé parciálne zložky sme previedli na indexy:

1) *Index volebnej podpory* – nadobúda hodnoty z intervalu (0; 1>

$$I_{VP} = \frac{VP}{100}$$

$I_{VP}$  – Index volebnej podpory

VP – Podiel získaných platných hlasov kandidáta v rámci obce/mesta (na pozíciu starostu/primátora)



2) *Index volebnej účasti* – nadobúda hodnoty z intervalu (0; 1)

$$I_{VU} = \frac{VU}{100}$$

$I_{VU}$  – Index volebnej účasti

VU – Podiel zúčastnených oprávnených voličov v rámci obce/mesta (na pozíciu starostu/primátora)

3) *Index volebnej konkurencie* – nadobúda hodnoty z intervalu <0,5; 1)

$$I_{VK} = 1 - \frac{1}{N_k + 1}$$

$I_{VK}$  – Index volebnej konkurencie

$N_k$  – Počet kandidátov v rámci obce/mesta (na pozíciu starostu/primátora)

Sumárny *Index legitimacy* – nadobúda hodnoty z intervalu (0; 1), pričom platí:

$$I_{LEG} = I_{VP} \times I_{VU} \times I_{VK}$$

Z daného vzťahu platí, že vyššia výsledná hodnota *Indexu legitimacy* v konkrétnom volebnom roku pre samosprávu predstavuje vyššiu legitimitu moci, ktorú získal starosta resp. primátor na vykonávanie svojho úradu. Podobne ako aj pri analýze volatility, sme si všimli aj priemerné hodnoty parciálnych indexov, ako aj sumárneho indexu legitimacy za 5 volebných rokov.

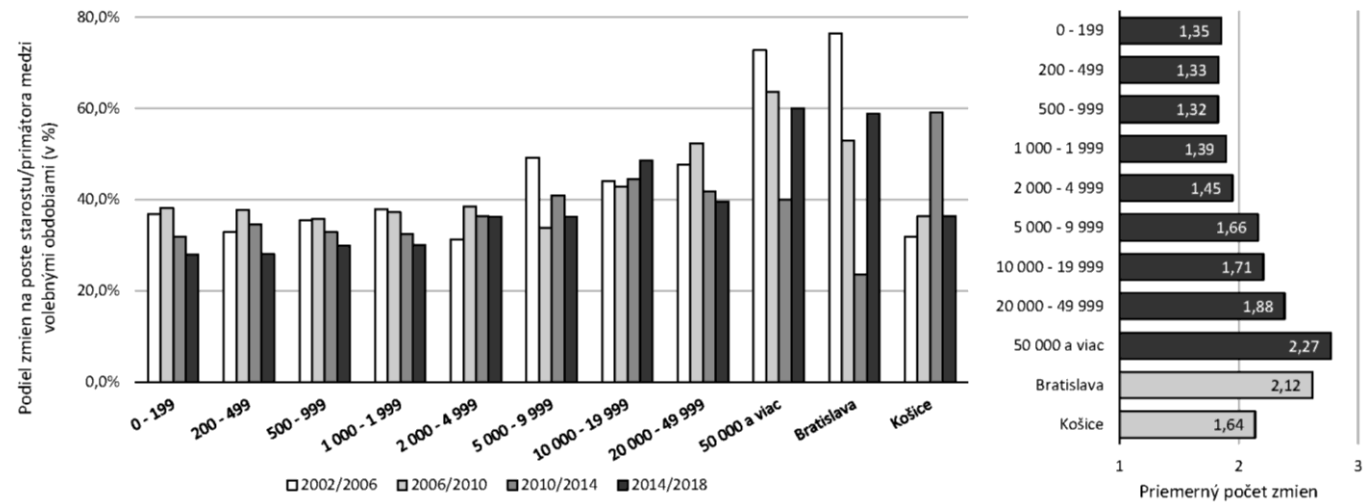
Využitím priemerných hodnôt indexu legitimacy sme v záverečnej fáze výskumu vytvorili mapu štatisticky významných zhlukov obcí. Použili sme optimalizovanú „Hot Spot“ analýzu štatistiky Getis-Ord  $G_i^*$  (ESRI 2017). Táto štatistika vyhodnocuje charakteristiky vstupných prvkov tak, aby sa dosiahli optimálne výsledky. Výsledkom sú potom buď zhluky obcí „Cold Spots“ teda „studené miesta“ s nízkymi priemernými hodnotami indexu legitimacy alebo zhluky obcí „Hot Spots“ teda „horúce miesta“ s vysokými priemernými hodnotami indexu legitimacy (Getis – Ord 2010). V obidvoch prípadoch je štatistická úroveň spoľahlivosti výsledných zhlukov obcí vyššia ako 90 %.

#### **Analýza legitimacy postu starostu a primátora vo veľkostných kategóriách obcí na základe volebných výsledkov**

Prvým zo skúmaných ukazovateľov bola početnosť zmien (volatilita) na poste starostu, resp. primátora na základe výsledkov komunálnych volieb v období

rokov 2002-2018 podľa jednotlivých veľkostných kategórií obcí (Graf č. 1). Najmenej časté zmeny starostov boli sledované vo veľkostných kategóriách obcí s najnižším počtom obyvateľov (obce do 1 000 obyvateľov), s indexom zmeny v škále od 1,30 po 1,35 (pri maximálnej možnej hodnote 4, keďže v skúmanom období 2002-2018 mohli nastať maximálne 4 zmeny, t. j. žiadny starosta či primátor medzivolebne svoj mandát neobhájil). Od veľkostnej kategórie 1000 - 1 999 obyvateľov dochádza k miernemu zvyšovaniu intenzity zmien na poste starostu, resp. primátora naprieč vyššími veľkostnými kategóriami obcí. Najväčšia priemerná intenzita zmien (2,27) bola zaznamenaná v našich najväčších obciach, t. j. v mestách, resp. mestských častiach nad 50 000 obyvateľov (Poprad, Trenčín, Martin, Trnava, Bratislava - Ružinov, Nitra, Banská Bystrica, Žilina, Prešov a Bratislava - Petržalka). Pri porovnaní Bratislavy a Košíc bol index výrazne vyšší v prípade nášho hlavného mesta (2,12 vs. 1,64). Tu sa skúmala početnosť zmien na poste starostov mestských častí. Na margo vyššie uvedených zistení je potrebné uviesť, že intenzita zmien bola, okrem iných faktorov, samozrejme ovplyvnená aj populačnou veľkosťou obce. V menších obciach s nižším počtom obyvateľov je vo všeobecnosti logicky nižší záujem kandidovať na funkciu starostu, resp. je tu menej kandidátov vhodných na výkon tohto postu, čo následne ovplyvňuje aj samotné volebné výsledky, i v zmysle pravdepodobnosti zmeny na poste starostu. Zaujímavým je však zistenie, že táto i tak nízka početnosť zmien sa v prípade najmenších obcí v čase ešte viac znižuje. Kým v roku 2006 pri najmenej veľkostnej kategórii obcí, t.j. do 199 obyvateľov, zmenilo svojho starostu približne tretina obcí (36,8 % z nich), v roku 2018 ho zmenila už len štvrtina (27,9 % obcí). Podobný trend možno vidieť aj pri nasledujúcich troch veľkostných kategóriách, t.j. do 1 999 obyvateľov. Obdobný pokles, avšak na relatívne vyššej úrovni, zaznamenala aj veľkostná kategória obcí od 5 000 – 9 999 a 20 000 – 49 999 obyvateľov. Naopak, v čase sa početnosť zmien mierne zvyšuje len vo veľkostnej kategórii obcí s 10 000 – 19 999 obyvateľmi. Pri najvyššej veľkostnej kategórii (obce s 50 000 a viac obyvateľmi) sledujeme pri voľbách v roku 2018 opätovný nárast intenzity zmien na poste primátora (šesť z desiatky týchto miest zmenilo svojho primátora). Avšak v prípade našich dvoch najväčších miest pozorujeme navzájom opačný trend. Kým pri voľbe starostov mestských častí Bratislavy v roku 2014 došlo len k štyrom zmenám, o štyri roky neskôr už bolo týchto zmien až desať (zo 17 mestských častí). Naopak, v prípade Košíc sme v roku 2014 zaznamenali až 13 zmien, kým v roku 2018 len osem (z celkovo 22 mestských častí).

**Graf č. 1: Podiel a priemerný počet zmien na poste starostu, resp. primátora v období rokov 2002-2018 na Slovensku podľa jednotlivých veľkostných kategórií obcí**

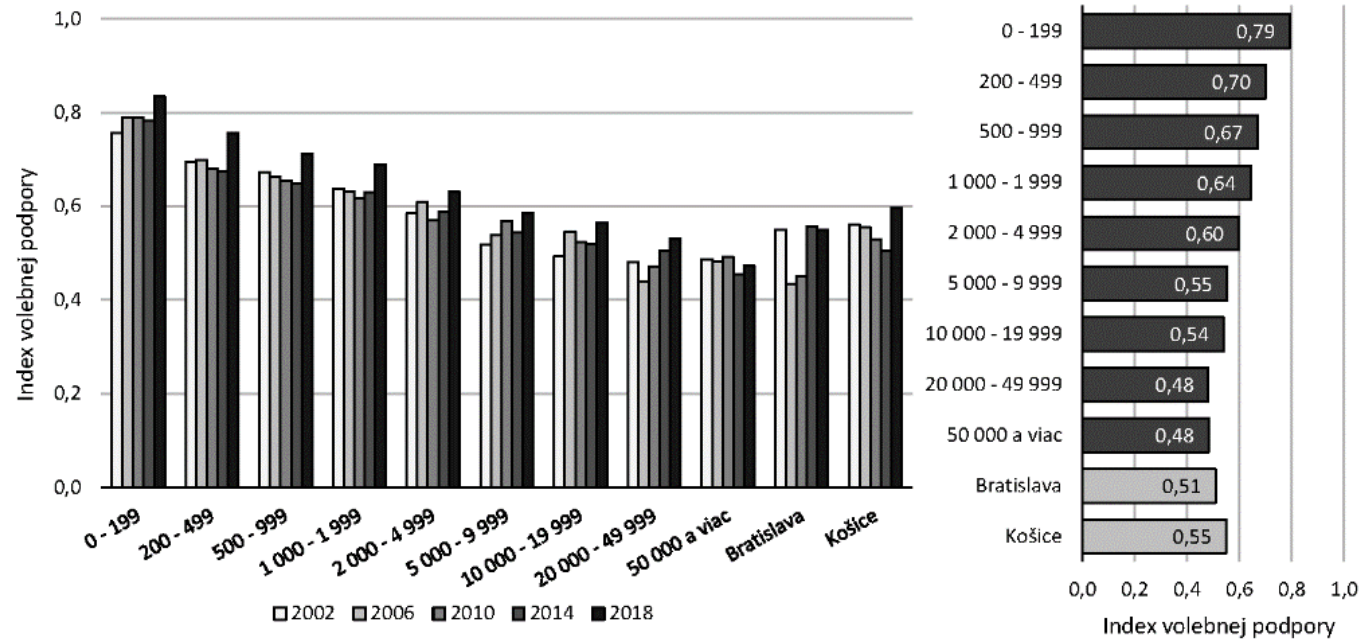


Zdroj dát: ŠÚ SR 2002, 2006, 2010, 2014 a 2018, vlastné výpočty

Druhým hodnoteným indikátorom bola výška volebnej podpory víťazných kandidátov na post starostu, resp. primátora v komunálnych voľbách v období rokov 2002-2018 podľa jednotlivých veľkostných kategórií obcí (Graf č. 2). Tu vidieť taktiež pomerne zaujímavý trend. Platí, že v nižších veľkostných kategóriách obcí získal víťazný kandidát vyššiu podporu ako v prípade vyšších veľkostných kategórií. V zásade je to logický záver, keďže pri populačne menších obciach súťaží o post starostu menej kandidátov a tým pádom dôjde k nižšiemu rozloženiu hlasov medzi menší počet kandidátov. V prípade najmenších obcí (do 199 obyvateľov) berie víťaz v priemere dokonca až takmer 80 % platných hlasov (index volebnej podpory na úrovni 0,79), kým v dvoch najvyšších veľkostných kategóriách (20 000 – 49 999 obyvateľov, 50 000 a viac obyvateľov) len necelú polovicu (0,48). V prípade našich dvoch najväčších miest je to len mierne vyššia hodnota (0,51 pre Bratislavu a 0,55 pre Košice). Zaujímavým zistením je však i to, že priemerná výška získaných hlasov sa v čase mierne zvyšuje, a to všetkých veľkostných kategóriách obcí, až na výnimku najvyššej z nich (obce s 50 000 a viac obyvateľmi). V tomto zmysle bol výnimočný najmä rok 2018. Vo väčšine prípadov to bude pravdepodobne súvisieť práve s nižším záujmom kandidovať na post starostu (najmä pri menších obciach), čím sa volebná súťaž obmedzuje len na relatívne nízky počet kandidátov (v niektorých konkrétnych prípadoch dokonca len jedného, t. j. bez protikandidáta).

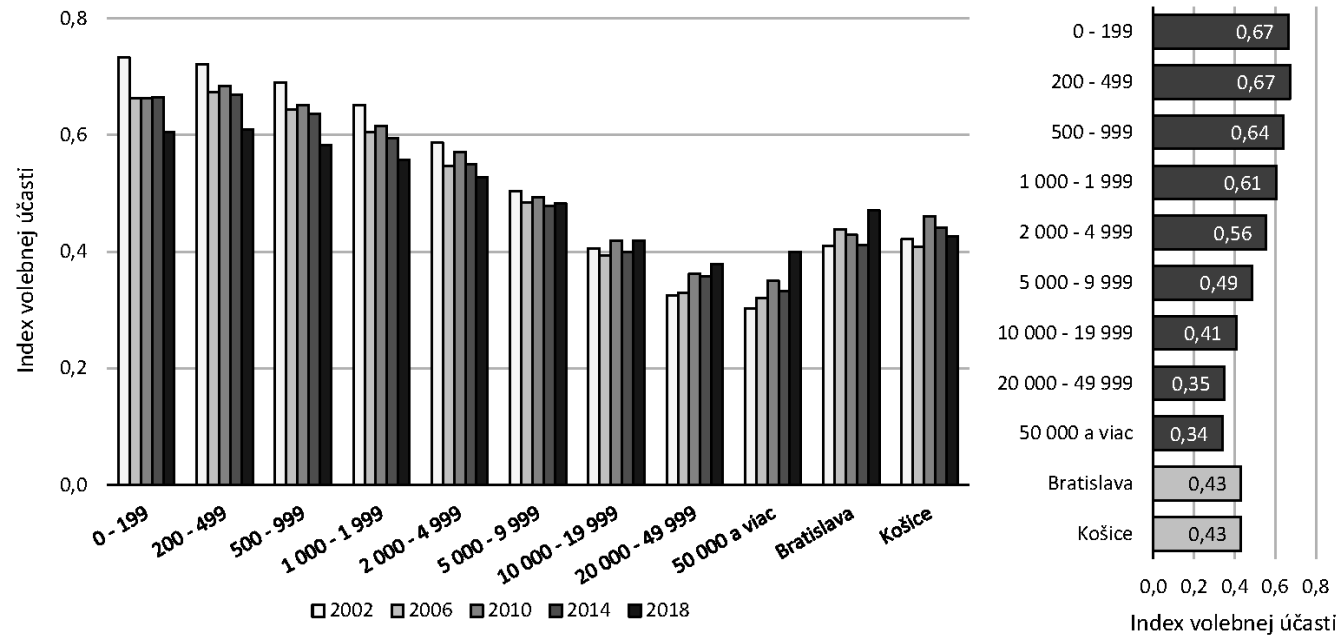
V kontexte hodnotenia legitimity moci na lokálnej úrovni okrem početnosti zmien na poste starostu, resp. primátora, či volebnej podpory víťazného kandidáta, zohráva významnú úlohu aj volebná účasť (Graf č. 3), t. j. praktický záujem verejnosti o využitie svojho aktívneho volebného práva. Vyššou legitimitou mandátu disponuje ten kandidát, ktorý dosiahol určitý volebný výsledok pri čo možno najvyššej volebnej účasti. Podobne ako pri predchádzajúcom ukazovateli (volebný zisk víťazného kandidáta), sú vyššie hodnoty koncentrované do nižších veľkostných kategórií obcí. Znamená to, že záujem o voľby je vyšší v nižších veľkostných kategóriách obcí. S rastúcou veľkostnou kategóriou záujem o voľby klesá. Tento trend je všeobecne známy, avšak náš výskum, vďaka koncentrácii na dlhšie časové obdobie, dospel aj k inému zaujímavému zisteniu. Áno, stále je vyšší záujem o voľby v menších obciach, avšak v čase tento záujem významne klesá. Pri štyroch veľkostných kategóriách (obce do 1 999 obyvateľov) sa úroveň volebnej účasti v priebehu 16 rokov znížila v priemer o 10 percentuálnych bodov (zo 70 % na 60 %, resp. 65 % na 55 %). Pri veľkostných kategóriách obcí, resp. menších miest s 5 000 – 9 999 obyvateľmi a 10 000 – 19 999 sledujeme pomerne výraznú stabilitu výšky volebnej účasti pri komunálnych voľbách. A nakoniec, pri stredne veľkých a veľkých mestách registrujeme postupom času rast záujmu verejnosti o voľby primátorov.

Graf č. 2: Index volebnej podpory víťazného kandidáta na post starostu, resp. primátora v období rokov 2002-2018 na Slovensku podľa jednotlivých veľkostných kategórií obcí



Zdroj dát: ŠÚ SR 2002, 2006, 2010, 2014 a 2018, vlastné výpočty

Graf č. 3: Index volebnej účasti vo voľbách starostu, resp. primátora v období rokov 2002-2018 na Slovensku podľa jednotlivých veľkostných kategórií obcí

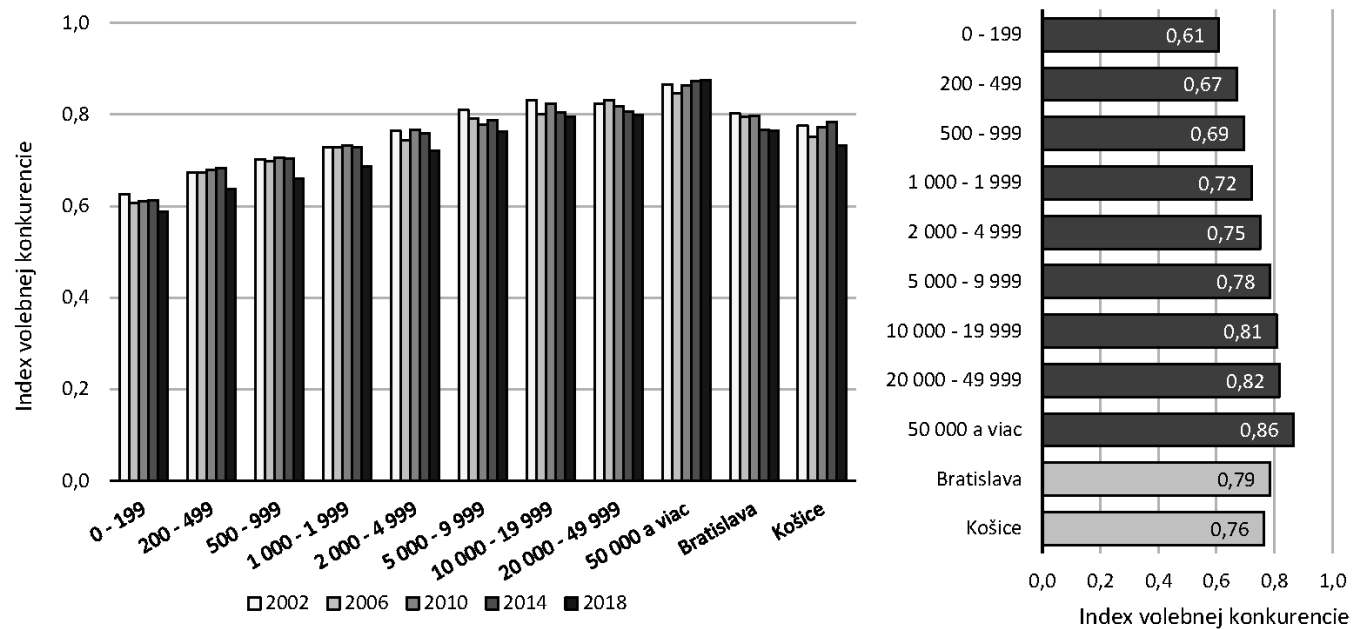


Zdroj dát: ŠÚ SR 2002, 2006, 2010, 2014 a 2018, vlastné výpočty

Je potrebné však jedným dychom dodať, že napriek tomuto rastu (pri porovnaní rokov 2002 a 2018 o šesť, resp. desať percentuálnych bodov) je záujem v stredne veľkých a veľkých mestách stále výrazne nižší ako v obciach, najmä tých menších. Tento rozdiel je v priemere na úrovni až 20 percentuálnych bodov (rok 2018), za obdobie ako celok dokonca až 30 percentuálnych bodov. Z kategórie stredne veľkých a veľkých miest mierne vyčnievajú dve najväčšie, Bratislava a Košice, ktoré zaznamenávajú mierne vyšší záujem o voľby v porovnaní so svojou veľkostnou kategóriou (v oboch prípadoch index volebnej účasti 0,43). Vo všeobecnosti tak môžeme povedať, že záujem o voľby starostu, resp. primátora je stále vyšší v prípade menších obcí, avšak v čase sa rozdiel medzi populačne menšími a väčšími obcami znižuje. Kým v prípade menších obcí záujem o komunálne voľby postupne klesá, v stredne veľkých a veľkých mestách mierne rastie. Treba však zdôrazniť, že kým v menších obciach sa hlasovania zúčastnia stále v priemere šiesti z desiatich občanov disponujúcich volebnými právami, v stredne veľkých a veľkých mestách sú to len štyria voliči z desiatich oprávnených.

Posledným z parciálnych ukazovateľov, na ktorý sme sa v kontexte hodnotenia legitimity moci na lokálnej úrovni zamerali, bol index volebnej konkurencie (Graf č. 4). Ten zohľadňuje rozdielnú mieru konkurencie (volebnej súťaže) v závislosti od počtu kandidátov vo voľbách na post starostu, resp. primátora v daných komunálnych voľbách. Podobne ako pri ukazovateli intenzity zmien na poste starostu, resp. primátora, aj tu môžeme vidieť nižšie hodnoty v prípade nižších veľkostných kategórií obcí (v najnižších kategóriách do 999 obyvateľov v škále od 0,61-0,69). S rastom veľkostnej kategórie obcí sa aj hodnota indexu volebnej konkurencie zvyšuje, a to kontinuálnym spôsobom. Index vyšší ako 0,8 bol zaznamenaný pri veľkostných kategóriách 10 000 a viac obyvateľov (0,81-0,86). Počet kandidátov tak priamo koreluje s populačnou veľkosťou obcí, čo nie je prekvapujúce. Zaujímavým však je to zistenie, že index volebnej konkurencie sa v čase mierne znižuje vo všetkých veľkostných kategóriách obcí. Znamená to, že bez ohľadu na veľkostnú kategóriu obcí, záujem kandidovať vo voľbách klesá ako v malých, tak aj v stredne veľkých obciach (mestách). Jedinú výnimku tvoria mestá s 50 000 a viac obyvateľmi. Tie, okrem toho, že dosahujú najvyšší index volebnej konkurencie, jeho úroveň majú v čase aj zastabilizovanú. V prípade mestských častí Bratislavy a Košíc taktiež dochádza k miernemu poklesu záujmu o kandidovanie na funkciu starostu mestskej časti.

Graf č. 4: Index volebnej konkurencie vo voľbách starostu, resp. primátora v období rokov 2002-2018 na Slovensku podľa jednotlivých veľkostných kategórií obcí

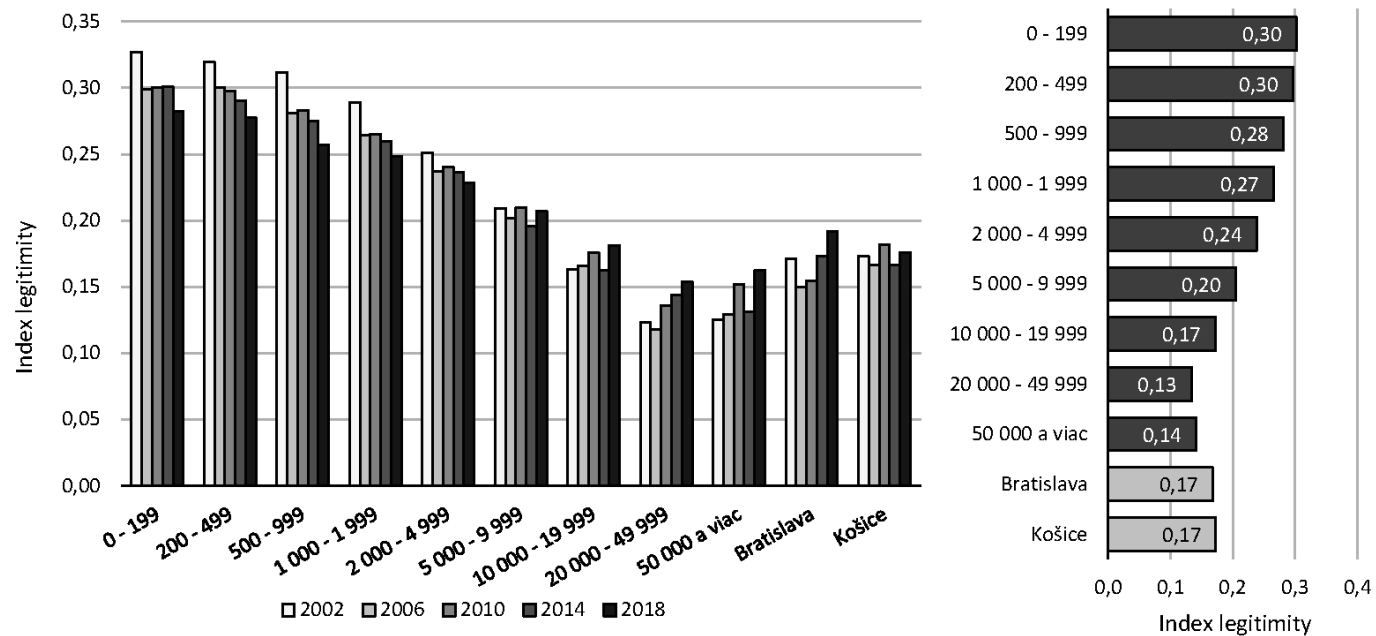


Zdroj dát: ŠÚ SR 2002, 2006, 2010, 2014 a 2018, vlastné výpočty



Ukazovateľom syntetizujúcim vplyv troch parciálnych ukazovateľov (index volebnej podpory, index volebnej účasti a index volebnej konkurencie) je index legitimity moci na lokálnej úrovni (postu starostu, resp. primátora). Pri zohľadnení všetkých troch faktorov môžeme konštatovať, že najvyššia legitimita (Graf č. 5) bola identifikovaná v dvoch najnižších veľkostných kategóriách (obce do 199, resp. 499 obyvateľov, s indexom legitimity 0,30). Môže za to pomerne vysoká volebná podpora víťazného kandidáta, spolu s relatívne vysokou volebnou účasťou, čiže faktory typické pre komunálne voľby v prípade najmenších obcí. Túto hodnotu výraznejšie neznižuje ani relatívne nízka miera volebnej konkurencie. Môže sa zdať, že 0,3 je pomerne nízka hodnota, ale nie je tomu tak. Je pravdou, že teoreticky možná hodnota indexu je na úrovni 0,001-0,999, avšak maximálnu možnú hodnotu (0,999) by bolo možné dosiahnuť len v tom prípade, ak by daný kandidát získal všetky platné hlasy odovzdané vo voľbách, zároveň by sa daných volieb zúčastnili všetci oprávnení voliči (a všetci by volili práve tohto kandidáta), pričom by počet protikandidátov bol čo najvyšší (maximálne možný). Zároveň by táto situácia musela nastať nielen v danej obci, ale aj vo všetkých ostatných obciach danej veľkostnej kategórie, a navyše opakovane vo všetkých voľbách skúmaného obdobia. V takom prípade by daná veľkostná kategória dosiahla za celé skúmané obdobie maximálne možnú hodnotu indexu legitimity (0,999, resp. 1 s otvoreným intervalom, t. j. bez samotnej hodnoty 1). Podobne ako pri ukazovateľoch volebnej podpory a volebnej účasti tu však platí konštatovanie, že so zvyšujúcou sa veľkostnou kategóriou sa hodnoty indexu legitimity znižujú. Najnižšie hodnoty dosahujú kategórie obcí s počtom obyvateľov 10 000 a viac (0,13-0,17). Mestské časti Bratislavy a Košíc evidujú rovnakú hodnotu tohto indexu (0,17). Čo je však zaujímavé, v čase legitimity mandátu starostu v prípade menších obcí klesá (päť najnižších kategórií obcí do 4 999 obyvateľov), kým v prípade väčších obcí (miest) stúpa. Tento zlom vidíme od veľkostnej kategórie obcí s 10 000 – 19 999 obyvateľmi. V „prechodnej“ kategórii (obce s 5 000 – 9 999 obyvateľmi) vidíme stabilitu. Za znižovaním legitimity starostov obcí z nižších veľkostných kategórií môžeme vidieť najmä klesajúcu volebnú účasť, ale i klesajúcu volebnú konkurenciu. Jednoducho povedané, občania týchto obcí postupom času čoraz menej využívajú v prípade (nielen) komunálnych volieb svoje aktívne a pasívne volebné právo, t. j. právo voliť, resp. byť volený (kandidovať). Rast legitimity mandátu starostov a primátorov obcí vyšších veľkostných kategórií (miest) bol podporený najmä rastom volebnej účasti v týchto obciach. Zaujímavé je v tomto kontexte aj porovnanie našich dvoch najväčších miest. Kým pri mestských častiach Bratislavy vidíme rast legitimity zvolených starostov, pri Košiciach môžeme hovoriť skôr o stabilite legitimity ich úradu (mandátu). Napriek uvedenému

Graf č. 5: Index legitimity starostu, resp. primátora na základe výsledkov komunálnych volieb v období rokov 2002-2018 na Slovensku podľa jednotlivých veľkostných kategórií obcí

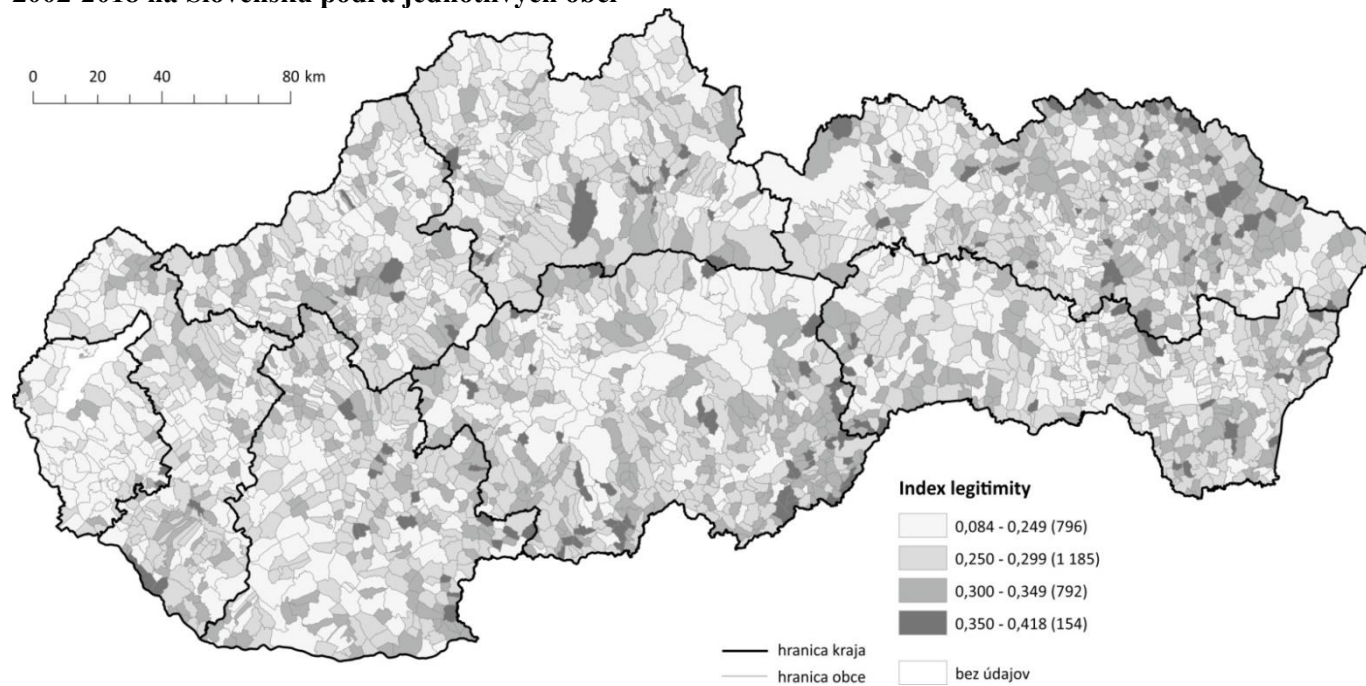


Zdroj dát: ŠÚ SR 2002, 2006, 2010, 2014 a 2018, vlastné výpočty

trendu je však potrebné zopakovať, že významne vyššou legitimitou mandátu disponujú aj na ďalej starostovia najmenších obcí (obcí z nižších veľkostných kategórií).

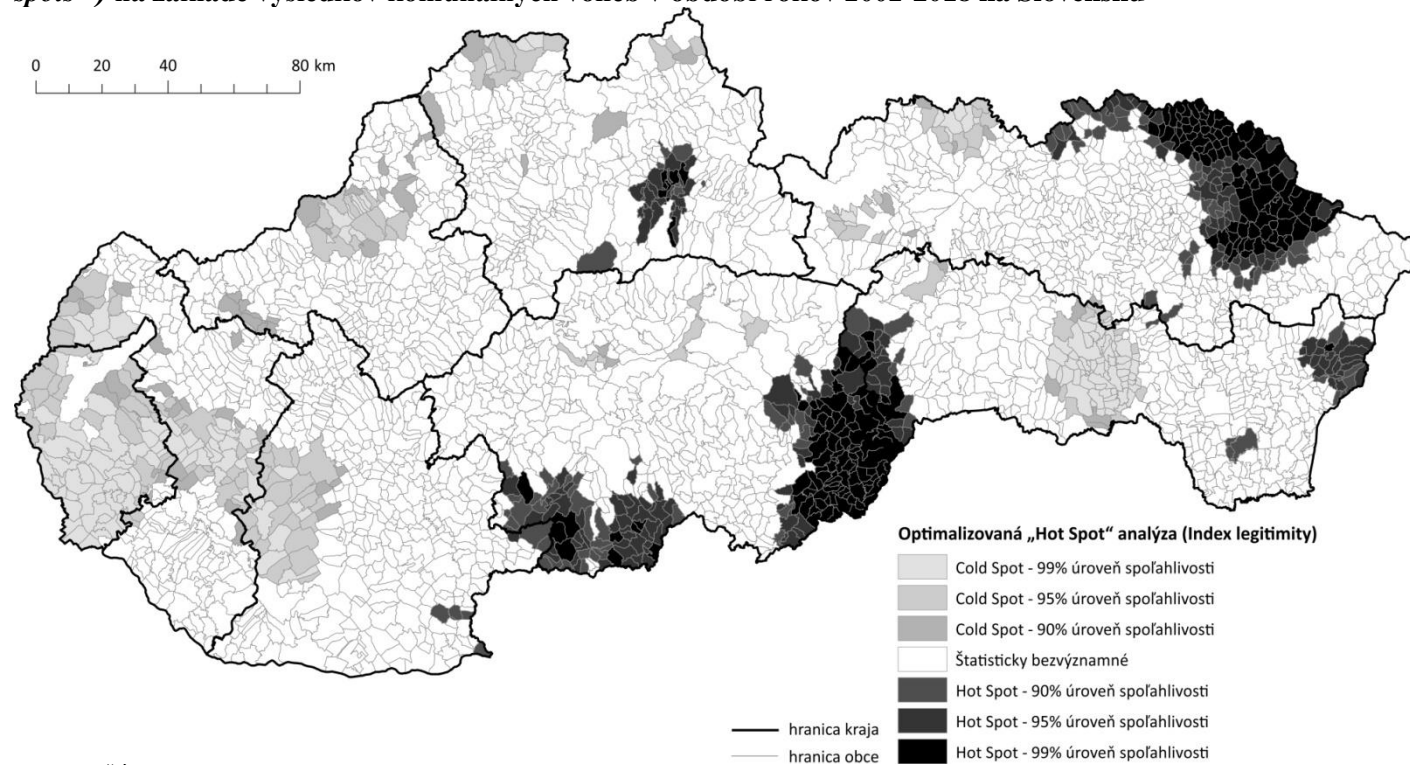
Ďalším z cieľov tohto príspevku bolo zmapovať legitimitu starostov, resp. primátorov nielen na úrovni veľkostných kategórií obcí, ale aj na lokálnej úrovni. Pri hodnotení problematiky na úrovni obcí, vzhľadom na ich priestorovú lokalizáciu, neboli identifikované výrazné rozdielnosti medzi krajinami, okresmi či historickými regiónmi Slovenska. Ako vidieť pri pohľade na mapu č. 1, obraz obcí, vzhľadom na rozdielnosť hodnoty indexu legitimity, je naprieč Slovenskom mozaikovitý. Ako bolo v príspevku spomínané už skôr, v tomto smere je pre obce dôležitejšia ich populačná veľkosť (príslušnosť k veľkostnej kategórii) a teda v celkovom vyjadrení rozhoduje skôr sídelná štruktúra Slovenska (priestorová koncentrácia menších a väčších sídel). Mapa č. 2 vyjadruje mieru priestorovej autokorelovanosti vysokých (tmavošedá až čierna farba) a nízkych hodnôt indexu legitimity (bledošedá farba). Aplikáciou konceptu priestorovej autokorelácie sme dospeli k viacerým záverom týkajúcim sa územnej diferenciácie legitimity úradu starostu a primátora v slovenských podmienkach. Bolo identifikovaných päť zhlukov obcí (územne viac či menej ohraničených „mikroregiónov“), v ktorých sa koncentrujú prevažne obce s vyšším indexom legitimity (vyššou legitimitou starostov a primátorov). Dva priestorovo najrozľahlejšie sa nachádzajú – prvý na hranici stredného a východného Slovenska na Gemeri (okresy Rimavská Sobota, Revúca a Rožňava) a druhý na severovýchode Slovenska na hornom Šariši a hornom Zemplíne (okresy Humenné, Medzilaborce, Stropkov, Svidník a Bardejov), s prevahou populačne i územne menších obcí. Ďalší pomerne významný zhluk vysokých hodnôt bol identifikovaný na juhozápade Banskobystrického kraja v južnej časti Hontu (okresy Krupina a Veľký Krtíš). Územne menej rozľahlé koncentrácie sa nachádzajú aj v okrese Sobrance na východe Košického kraja a na hraniciach Liptova a dolnej Oravy (styk okresov Ružomberok, Liptovský Mikuláš a Dolný Kubín). Naopak, koncentrácie prevažujúcich nižších hodnôt indexu legitimity sú typické skôr pre západnú časť Slovenska. Priestorovo najväčší zhluk relatívne nízkych hodnôt vytvára kompaktný pás pokrývajúci celý Bratislavský kraj, s rozšírením na sever do okresu Senica a na východ zasahujúc okresy Trnava, Hlohovec, Galanta, Nitra a Šaľa. Územne menšie zhľuky nízkych hodnôt pokrývajú mesto Košice a obce v jeho zázemí, a na západe Slovenska na strednom Považí okresy Trenčín a Ilava (s viacerými mestami v relatívne blízkom susedstve). Zhľuky nízkych hodnôt legitimity boli zaznamenané aj na horných Kysuciach (okres Čadca) a v Zamagurí (okres Stará Ľubovňa).

Mapa č. 1: Index legitimity starostu, resp. primátora na základe výsledkov komunálnych volieb v období rokov 2002-2018 na Slovensku podľa jednotlivých obcí



Zdroj dát: ŠÚ SR 2002, 2006, 2010, 2014 a 2018, vlastné výpočty

Mapa č. 2: Zhluky obcí s vysokými („hot spots“) a nízkymi priemernými hodnotami indexu legitimacy („cold spots“) na základe výsledkov komunálnych volieb v období rokov 2002-2018 na Slovensku



Zdroj dát: ŠÚ SR 2002, 2006, 2010, 2014 a 2018, vlastné výpočty

## Diskusia a záver

V našej analýze sme sa pokúsili o prienik do skúmania legitimacy s využitím vybraných dostupných údajov. Preto takto chápanú legitimitu je potrebné vnímať viac z teoretického a „štatistického“ hľadiska, než z pohľadu jej praktickej a právnej roviny. Sústreďujeme sa na vybrané charakteristiky vstupnej legitimacy (volebná podpora, volebná účasť a volebná súťaž), otázku realizačnej legitimacy čiastočne reprezentuje ukazovateľ intenzity zmien na poste starostu. Tá naznačuje s určitým zjednodušením nižšiu výkonnosť a spokojnosť občanov (aj keď dôvody môžu byť rôzne). Možné riziká postupu redukuje skutočnosťou, že pracujeme so sériou miestnych volieb (nie doplňovacích), celým súborom obcí, ktoré prebiehajú v podobnom legislatívnom rámci, pravidelne, a pri v zásade významnejších kompetenciách po reforme verejnej správy. Dáva to možnosť prvého komplexnejšieho priblíženia skúmania problematiky legitimacy na miestnej úrovni prostredníctvom volieb starostov a primátorov, ako aj prispieť k štúdiu pôsobenia starostov a otázky legitimacy ich postu v podmienkach Slovenska (napr. Malíková – Buček 1997; Strmiska et al. 2009; Klimovský – Žúborová 2011; Spáč – Sloboda 2014; Kostecký – Krivý 2015; Ondrová – Džatková 2015; Maškarinec – Klimovský 2016; Mesežnikov et al. 2016; Sloboda 2017; Kováčová et al. 2019). Starostovia, ich výkon, mandát a legitimita sú používaným prvkom pri analýzach miestnej samosprávy a dokumentujú rôzne aspekty jej pôsobenia (napr. Ryšavý 2013; Heinelt et al. 2018; Čopík et al. 2021).

Tento príspevok ponúkol, okrem iného, aj viacero praktických implikácií. Menšie obce sú na tom relatívne dobre z hľadiska výšky volebnej účasti, ako aj verejnej podpory víťazného kandidáta. Na druhej strane, v ich prípade je však potrebné zastabilizovať kontinuálny pokles záujmu verejnosti o voľby (pokles volebnej účasti), ako aj motivovať vhodných kandidátov k vstupu do komunálnej politiky (v prípade malých obcí pomerne obmedzená volebná súťaž hľadiska počtu kandidátov na funkciu starostu). V prípade týchto obcí nielenže je k dispozícii pomerne málo kandidátov na funkciu starostu, ale ako ukázal aj tento výskum, už i tak nízky záujem kandidovať na post starostu v čase dokonca ešte klesá. Stredne veľké a veľké mestá majú odlišné problémy. Musia zápasiť s pomerne nízkou volebnou účasťou obyvateľstva. Efekt zníženej (teoreticko-štatistickej) legitimacy primátorov týchto miest je znášaný aj tou skutočnosťou, že podpora od verejnosti (v relatívnom vyjadrení) je u víťaza volieb spravidla nižšia ako v prípade starostov stredne veľkých či menších obcí (čo však priamo súvisí s vyššou mierou volebnej súťaže). Na druhej strane, postupom času dochádza v prípade stredne veľkých a veľkých miest k rastu záujmu o voľbu primátora. Faktom však ostáva, že v menších obciach (vo všeobecnosti) stojí verejnosť oveľa viac za svojim

starostom (vyššia legitimita moci len z teoretického hľadiska, t. j. meraná na základe volebných dát), ako v prípade stredne veľkých a veľkých miest. Na druhej strane, legitimita mandátu starostu pri menších obciach v čase klesá, kým v prípade mandátu primátora stredne veľkých a veľkých miest pozorujeme opačný trend. Uskutočnená zmena volebného zákona termínovo spájajúca voľby do orgánov miestnej a regionálnej samosprávy môže priniesť zvýšenie volebnej účasti v prípade oboch typov volieb, čo bude mať následne pozitívny vplyv na takto vnímanú "legitimitu" mandátu zástupcov verejnosti na lokálnej úrovni, vrátane funkcií starostov a primátorov.

Článok sa pokúsil odpovedať na otázku, ako vplýva volebná podpora, volebná účasť a volebná konkurencia na legitimitu zvolených starostov, resp. primátorov vzhľadom na odlišnú veľkostnú kategóriu obcí a ich rozmiestnenie v rámci územia Slovenska. V tomto kontexte je možné v budúcnosti napríklad sledovať vývoj hodnotovej a názorovej orientácie a výkonu starostov v jednotlivých zhlukoch obcí a miest, z hľadiska možnosti existencie určitého typického vzorca správania a pod. Hodnotená bola taktiež intenzita zmien na tomto poste v medzivolebnom porovnaní. Hodnotenie legitimacy moci sa vo všeobecnosti však nemôže obmedzovať len na túto pomerne úzku škálu pôsobiacich faktorov, ktorých nespornou výhodou je ľahká dostupnosť vhodnej dátovej základne. Legitimita starostu či primátora priamo súvisí aj so vzdelaním, schopnosťami a zručnosťami kandidátov na tento post. V analýze neboli taktiež zohľadnené vplyvy ako politická nominácia či efekt volebnej kampane, s priamym dopadom na volebnú podporu jednotlivých kandidátov i samotnú volebnú účasť. Volebná súťaž, resp. záujem kandidovať na tento post priamo súvisí s kompetenciami miestnych samospráv, ako aj finančnými možnosťami (finančným zdravím) jednotlivých obcí. V tomto kontexte (pri hodnotení politickej ponuky a ochoty kandidovať) nerozhoduje len populačná veľkosť danej samosprávy, ale napríklad aj veková štruktúra obyvateľstva (najmä v prípade menších obcí, nachádzajúcich sa v menej rozvinutých častiach Slovenska). Relevanciu takýchto a im podobných úvah potvrdzuje aj Sloboda (2017), ktorý konštatuje, že úspech vo voľbách závisí od mnohých faktorov, ako sú napríklad finančné zdroje na kampaň, s ktorými kandidát disponuje, samotná kampaň v zmysle politického marketingu a volebnej stratégie, podpora politických strán, vzdelanie, zručností a skúseností kandidáta, jeho popularita a ďalšie. Ak sa starosta (primátor), ktorý opätovne kandiduje na svoj post, nedopustil žiadneho väčšieho prehrešku či škandálu, jeho šance na úspech sú pomerne veľké. Verejnosť ho dobre pozná a on zasa pozná chod obecného úradu či samotnej obce. Ide o nepriame výhody plynúce z jeho predchádzajúceho pôsobenia. Tento efekt sa však znižuje, pokiaľ sa na scéne objaví pomerne výrazný protikandidát s kvalitnou programovou ponukou. Voliči sa však primárne rozhodujú retrospektívne, vzhľadom na predošlý výkon starostu

v úrade. Tieto a ďalšie vyvstávajúce otázky si zasluhujú väčšiu pozornosť a môžu byť predmetom ďalšieho výskumu v oblasti legitimity moci na miestnej úrovni. Vráťane hodnotenia legitimity miestnych zastupiteľstiev.

Zároveň je však potrebné upozorniť na skutočnosť, že legitimita je komplexný fenomén a má viaceré roviny (vstupy, výstupy, procesy). Aj v našich podmienkach sa môžeme stretnúť (najmä v prípade politikov a médií) s vytváraním atmosféry, že výraznejšia volebná podpora kandidáta vedie k akémusi "silnejšiemu mandátu". Z hľadiska platných pravidiel pre voľby do orgánov miestnej samosprávy je však irelevantné, či úspešný kandidát presvedčil výraznú väčšinu voličov zúčastnených na voľbách alebo či zvíťazil o jediný hlas. Rovnako z hľadiska volebnej legislatívy a jej praktických konzekvencií nezáleží na tom, či voľby boli súťaživé alebo či počet kandidátov zodpovedal počtu volených funkcií. Rovnako tak, každý volič má právo rozhodnúť sa o využití svojho volebného práva slobodne a nevyužitie volebného práva neznamena (v právnej a praktickej rovine) neuznávanie zvolenej politickej reprezentácie.

***Martin Plešivčák** je vedecko-výskumným pracovníkom a vysokoškolským učiteľom na Katedre ekonomickej a sociálnej geografie, demografie a územného rozvoja (Prírodovedecká fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave). V jeho výskumnom profile dominujú témy volebnej geografie a kohéznej politiky Európskej únie.*

***Michal Klobučník** je vedecko-výskumným pracovníkom a vysokoškolským učiteľom na Katedre ekonomickej a sociálnej geografie, demografie a územného rozvoja (Prírodovedecká fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave). V oblasti výskumu sa orientuje na teoreticko-metodologické prístupy v humánnej geografii so špecializáciou na geografiu sídiel a geografiu verejnej správy.*

***Ján Buček** je profesorom na Katedre ekonomickej a sociálnej geografie, demografie a územného rozvoja (Prírodovedecká fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave). Od roku 2011 je vedúcim pracoviska. Venuje sa najmä politickej geografii, ekonomickej geografii a urbánnej politike.*

***Vladimír Bačík** je vedecko-výskumným pracovníkom a vysokoškolským učiteľom na Katedre ekonomickej a sociálnej geografie, demografie a územného rozvoja (Prírodovedecká fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave). V oblasti výskumu sa špecializuje na globálne procesy informatizácie verejnej správy (predovšetkým na úrovni obcí), využitie databázových systémov a geoinformačných technológií za účelom vizualizácie demografických a socio-ekonomických dát.*



## LITERATÚRA

- BEETHAM, D., 2013: The legitimation of power. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- BUČEK J. – KOREC, P., 2013: Directly elected large cities' mayors during transition: advantages, risks, leadership style and governance in Slovakia. In: Pradhan, P. K., Buček, J., Razin, E. (eds.): *Geography of Governance: Dynamics for Local Development*. Bratislava: International Geographical Union Commission on Geography of Governance.
- CONNELLY, S., 2011: Constructing legitimacy in the new community governance. *Urban Studies* 48(5): 929-946. DOI: <https://doi.org/10.1177/0042098010366744>
- ČOPIK, J. – KOPŘIVA, R. – ČMEJREK, J., 2021: Mayors as a variable in typologies of local governments: a case study of the Czech Republic. *Local Government Studies* 47(2): 167-185. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1699069>
- EPPO – European Public Prosecutor's Office 2021: First conviction in EPPO case: former Slovak mayor sentenced to 3 years of conditional imprisonment. Dostupné na: <https://www.eppo.europa.eu/en/news/first-conviction-eppo-case-former-slovak-mayor-sentenced-3-years-conditional-imprisonment> (prístup 16.3.2022)
- ESRI 2017: How Optimized Hot Spot Analysis Works. Dostupné na: <https://desktop.arcgis.com/en/arcmap/latest/tools/spatial-statistics-toolbox/how-optimized-hot-spot-analysis-works.htm> (prístup 19.11.2021).
- GETIS, A. – ORD, J. K., 2010: The analysis of spatial association by use of distance statistics. In: Anselin, L., Rey, S. J. (eds.): *Perspectives on spatial data analysis*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- HAUS, M., 2016: In which sense is there something like 'local government legitimacy'? Dostupné na: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/af401c37-9e6d-45b3-a7b7-ee6cbf635fd4.pdf> (prístup 8.7.2020).
- HÄIKIÖ, L., 2007: Expertise, representation and the common good: Grounds for legitimacy in the urban governance network. *Urban Studies* 44(11): 2147-2162. DOI: <https://doi.org/10.1080/00420980701518982>
- 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. Governance and Public Management*. Cham: Palgrave Macmillan.
- KLIMOVSKÝ, D. – ŽÚBOROVÁ, V., 2011: Komunálne voľby 2010. In: Kollár, M., Mesežnikov, G., Bútorá, M. (eds.): *Slovensko 2010. Správa o stave spoločnosti a demokracie a o trendoch na rok 2011*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky.
- KOSTELECKÝ, T. – KRIVÝ, V., 2015: Urbánno-rurálne rozdiely voličského správania v Česku a na Slovensku. *Sociológia* 47(4): 390-413.
- KOVÁČOVÁ, N., 2019: Analysis of Municipal Elections 2018 in Context of K. Reif and H. Schmitt's Theory. *Politické vedy* 22(4): 149-171.
- KOVÁČOVÁ, N. – KOVÁČOVÁ, S. – CEVÁROVÁ, D. – KIŠŠOVÁ, K., 2019: *Politický marketing a voličské správanie v komunálnych voľbách 2018 na Slovensku*. Brno: MSD.

- LEVI, M. – SACKS, A. – TYLER, T., 2009: Conceptualising legitimacy, measuring legitimating beliefs. *American Behavioral Scientist* 53(3): 354-375. DOI: <https://doi.org/10.1177/0002764209338797>
- LIEBERHERR, E. – THOMANN, E., 2020: Linking throughput and output legitimacy in Swiss forest policy implementation. *Policy Sciences* 53(3): 495-533. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09374-3>
- MALÍKOVÁ, Ľ. – BUČEK, J., 1997: Mayors in Slovakia (A Case Study). *Sociológia* 29(6): 707-722.
- MAŠKARINEC, P. – KLIMOVSKÝ, D., 2016: Independent Candidates in the Local Elections of 2014 in the Czech Republic and Slovakia: Analysis of Determinants of Their Successfulness. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government* 14(4): 853-871. DOI: [https://doi.org/10.4335/14.4.853-871\(2016\)](https://doi.org/10.4335/14.4.853-871(2016))
- MESEŽNIKOV, G. – PILÁT, J. – KUNDER, P., 2016: Transparentnosť financovania volebnej kampane v komunálnych voľbách v SR: Právna úprava a prax. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky
- ONDROVÁ, D. – DŽATKOVÁ, V. (eds.), 2015: Aktuálne výzvy a problémy verejnej správy II. – Perspektívy komunálnej politiky na Slovensku po voľbách v roku 2014. Košice: UPJŠ v Košiciach.
- RYŠAVÝ, D., 2013: European mayors and councillors: Similarities and differences. In: Egner, B., Sweeting, D., Klok, P. J. (eds.): *Local Councillors in Europe*. Wiesbaden: Springer.
- SCHARPF, F. W., 1999: *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- SCHMIDT, V. A. – WOOD, M., 2019: Conceptualising throughput legitimacy: Procedural mechanisms of accountability, transparency, inclusiveness and openness in EU governance. *Public Administration* 97(4): 727-740. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12615>
- SCHMIDT, V. A., 2013: Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput'. *Political Studies* 61(1): 2-22. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>
- SLOBODA, M., 2017: Víťazi a kandidáti vo voľbách – fenomén nezávislého kandidáta, efekt funkcionára a rodový aspekt vo voľbách primátorov miest na Slovensku. Bratislava: Univerzita Komenského.
- SPÁČ, P. – SLOBODA, D., 2014: Municipalizácia, volebný systém a možnosti participácie v miestnej samospráve na Slovensku. Piešťany: Komunálne výskumné a poradenské centrum.
- STOLZENBERG, P. – GETIMIS, P., 2016: Fiscal Consolidation in German and Greek Municipalities: The Interplay of Leadership and Legitimacy. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government* 14(4): 893-916. DOI: [https://doi.org/10.4335/14.4.893-916\(2016\)](https://doi.org/10.4335/14.4.893-916(2016))
- STRMISKA, M. – CHYTILEK, R. – ŠEDO, J. – EIBL, O., 2009: Volební komplex zemí V4. Studie k pojetí víceúrovňového volebního prostoru. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- SUCHMAN, M. C., 1995: Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review* 20(3): 571-610.

SWEETING, D. – HAMBLETON, R., 2020: The dynamics of depoliticisation in urban governance: Introducing a directly elected mayor. *Urban Studies* 57(5): 1068-1086.  
DOI: <https://doi.org/10.1177/0042098019827506>

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY – Voľby do orgánov samosprávy obcí (za roky 2002, 2006, 2010, 2014 a 2018).

TIS – Transparency International Slovensko 2018. Otvorená samospráva 2018: Analýza transparentnosti 100 najväčších miest. Dostupné na: [http://cms.transparency.sk/wp-content/uploads/Anal%C3%BDza\\_Rebr%C3%AD%C4%8Dek-transparentnosti-miest-20181.pdf](http://cms.transparency.sk/wp-content/uploads/Anal%C3%BDza_Rebr%C3%AD%C4%8Dek-transparentnosti-miest-20181.pdf) (prístup 17.3.2022)