

SLOVENSKÁ ŠTATISTIKA a DEMOGRAFIA

SLOVAK STATISTICS
and DEMOGRAPHY

3/2014

ročník/volume 24

Recenzovaný vedecký časopis so zameraním na prezentáciu moderných štatistických a demografických metód a postupov.

Scientific peer-reviewed journal focusing on the presentation of modern statistical and demographic methods and procedures.

Článok/Article: 7

Typ článku/Type of article: vedecký článok/scientific article

Strany/Pages: 71 – 83

Dátum vydania/Publication date: 15. júl 2014/July 15, 2014



PhDr. Oľga GÁFRIKOVÁ
Miestny úrad Bratislava-Rusovce

JE SČÍTANIE PRE SAMOSPRÁVU MOTIVUJÚCE?
Poznanky a skúsenosti z participácie samosprávy na SODB 2011
v bratislavskej mestskej časti Rusovce

IS THE CENSUS MOTIVATIONAL FOR THE SELF-GOVERNMENT?
Knowledge and experience of the self-government's participation in the 2011
Population and Housing Census in Bratislava urban part Rusovce

ABSTRAKT

Pre územnú samosprávu bolo Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2011 (ďalej „SODB 2011“) dôležitou, ale v konečnom dôsledku iba jednou z mnohých úloh. Mestská časť Bratislava-Rusovce patrila k samosprávam, ktoré tomuto projektu venovali dlhodobú pozornosť. Úspešné zvládnutie SODB 2011 si vyžiadalo veľké množstvo energie i osobného nasadenia. V budúcnosti je potrebné organizovať pred sčítaním samostatnú kampaň pre územnú samosprávu, ktorá pomôže mestám a obciam lepšie pochopiť priamu súvislosť medzi SODB a plnením ich vlastných úloh.

ABSTRACT

The 2011 Population and Housing Census was important for the regional self-government, however, in the end it was only one of the many tasks it had to handle. Bratislava urban part- Rusovce belonged to self-governments paying increased attention to this project. The successful census conduct required enormous amounts of energy and personal commitment. Before the next census conduct, an independent campaign aiding towns and municipalities to better understand the direct connection between the census and the performance of their tasks should be organized.

KLÚČOVÉ SLOVÁ

územná samospráva, informácie, skúsenosti, problémy

KEY WORDS

local self-government, information, experiences, problems

1. ÚVOD

Mestská časť Bratislava-Rusovce postupovala pri príprave a realizácii sčítania obyvateľov, domov a bytov podľa osobitného zákona č. 263/2008 Z. z. o sčítaní obyvateľov, domov a bytov v roku 2011 a príslušných podzákonných noriem (metodických pokynov Štatistického úradu SR), ako aj podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste SR Bratislave, ktoré ustanovujú všeobecné kompetencie územnej samosprávy.

SODB je tzv. preneseným výkonom štátnej správy. Zahŕňa úlohy štátu, ktorý ich realizáciou poveril územnú samosprávu. Štát výkon takýchto úloh riadi, kontroluje a financuje.

Pri realizácii SODB 2011 mestská časť spolupracovala s odbornými pracoviskami Štatistického úradu SR a s vtedajším Obvodným úradom Bratislava. Spolupráca s týmito zložkami bola v princípe bezproblémová a mestská časť zaznamenala výslovnú ochotu ich pracovníkov pomôcť pri riešení vzniknutých problémov. Skúsenosti poukazujú na niektoré problémové situácie, ktoré však nezapríčinili jednotlivci svojím správaním, ale boli výsledkom pravdepodobne nie celkom najlepšie nastavených východiskových rozhodnutí (napr. predpoklad, že technické problémy pri používaní aplikácie nebudú markantné, predpoklad, že získať kvalitných sčítacích komisárov možno jednoducho aj bez primeraného finančného ohodnotenia, alebo predpoklad, že územná samospráva vidí dôležitosť sčítania rovnako ako odborná sféra).

V procese prípravy a realizácie SODB 2011 nedominovali nezvládnuteľné problémy, ale fakt, že aj pri dobrom riadení a úsilí zainteresovaných o spoluprácu išlo o mimoriadne náročnú činnosť a mimoriadne práce postupy. Určenie sčítacích obvodov, ich vyznačenie do máp, kontrola adresných bodov, zostavenie zoznamov trvalo bývajúcich obyvateľov v jednotlivých sčítacích obvodoch, porovnávanie údajov z rozličných zdrojov (napr. register obyvateľov, vlastná evidencia obyvateľov, evidencia vydaných súpisných čísel, evidencia búracích povolení a kolaudačných povolení vydaných v poslednom období a pod.), získavanie a konečný výber sčítacích komisárov, administratívne povinnosti voči Štatistickému úradu SR a Obvodnému úradu Bratislava, ale aj na miestnom úrade, príprava informačnej kampane – to je len časť povinností, ktoré so sebou sčítanie prinieslo.

2. PREDPOKLADY ÚSPEŠNOSTI ORGANIZÁCIE SODB 2011 V MESTSKEJ ČASTI BRATISLAVA-RUSOVCE

Rusovce patria k tým mestským častiam hlavného mesta SR Bratislavy, ktoré prípravu a realizáciu sčítania obyvateľov, domov a bytov v roku 2011 zvládli. Prispeli k tomu najmä tieto faktory:

- nízky počet obyvateľov mestskej časti;¹
- relatívne pevné sociálne väzby medzi obyvateľmi, resp. ich veľkou časťou;
- adresnosť, známosť prostredia ako opak anonymného prostredia, napr. veľkých sídlisk v iných mestských častiach;
- vysoké pracovné nasadenie garantov SODB na miestnom úrade a podpora, ktorú poskytovali sčítacím komisárom počas celého procesu sčítania;
- pozornosť venovaná výberu sčítacích komisárov;
- propagácia SODB 2011, resp. vysvetľovanie jeho významu rôznymi kanálmi;
- nespochybnosť SODB 2011 a dištancovanie sa od prebiehajúcej mediálnej antikampane.

Mestská časť Bratislava-Rusovce má pomerne veľký kataster a pomerne veľkú zastavanú plochu, stále si však uchováva vidiecky charakter. Počtom obyvateľov patrí k najmenším mestským častiam Bratislavy (tri roky po SODB 2011 má cca 3 600 obyvateľov) a predovšetkým v tzv. starej časti prevládajú sociálne väzby typické pre vidiecku obec. To znamená, že občania sa navzájom poznajú, čiže poznali aj viacerých sčítacích komisárov, čo zásadne zvyšovalo dôveru v sčítanie ako celok.

¹ Poznámka redakcie: Podľa výsledkov SODB 2011 mala mestská časť Bratislava-Rusovce k rozhodujúcemu okamihu sčítania 2 845 obyvateľov s trvalým pobytom.

V tzv. nových častiach už sociálne väzby nie sú natoľko pevné a nemožno tvrdiť, že obyvatelia sa väčšinou poznajú. Celkom isté však je, že obyvatelia poznajú svojich susedov a prostredie, v ktorom žijú, nie je pre nich anonymné. Sústredené lokality rodinných domov sú prostredím, ktoré obyvatelia môžu spoznať a obsiahnuť; ide o prostredie bezpečné, kultivované a možno k nemu priradiť konkrétne tváre. Spravidla ide o obyvateľov zo strednej vrstvy, väčšinou vzdelaných, rozhladených, pôsobiacich na rozličných manažérskych postoch – čiže je pomerne vysoký predpoklad, že títo občania chápu, že v súvislosti s SODB majú povinnosti, a chápu aj náročnosť celého procesu. To, že sčítacích komisárov nepoznajú osobne, nie je v ich prístupe ku sčítaniu zásadná bariéra.

V mestskej časti nie sú sídliská ani veľké bytové domy. Existujúce bytové domy majú skôr privátny charakter. Neanonymnosť prostredia je pri sčítaní obrovskou výhodou. Treba povedať, že organizovať sčítanie v menších mestských častiach je podstatne jednoduchšie ako vo veľkých mestských častiach. To, čo v našich podmienkach dokážeme vyriešiť zvýšenou aktivitou alebo spontánnym nápadom, prípadne osobnou komunikáciou, vo veľkých mestských častiach môže spôsobiť vážne problémy.

Jedným z kľúčových faktorov úspechu sčítania bol *výber sčítacích komisárov*. Mestská časť mala deväť sčítacích komisárov a dvoch náhradníkov. Všetci boli obyvateľmi Rusoviec. Väčšina z nich už s mestskou časťou spolupracovala pri iných príležitostiach (napr. práca vo volebných komisiách, v miestnom zastupiteľstve, v základnej škole, pri doručovaní písomností mestskej časti, v dobrovoľnom hasičskom zbore a pod.). Z vlastnej iniciatívy sa prihlásili len traja záujemcovia.

Väčšina sčítacích komisárov poznala teda špecifiká verejnej správy, mala zmysel pre precíznu administratívnu prácu a skúsenosti z komunikácie s občanmi. Zároveň sa dobre orientovala v štruktúre miestneho úradu a ochotne spolupracovala s garantkou SODB i ďalšími zamestnancami úradu. Sčítací komisári mali chuť vyskúšať si a zvládnuť novú výzvu. Finančné ocenenie nebolo pre nich prvoradou podmienkou. Boli ochotní venovať čas zvyšovaniu svojej kvalifikácie, čo zasa v konečnom dôsledku prispelo k ich dôveryhodnosti.

Zároveň treba podčiarknuť aktivitu garantky SODB na miestnom úrade. Bola v každodennom kontakte s komisármi, riešila s nimi všetky problémy (hľadanie riešení problémov nenechala na ich pleciach). Dlhodobo spolupracovala s vtedajším obvodným úradom a príslušným pracoviskom Štatistického úradu SR a v praktickej činnosti nepripustila žiadne spochybňovanie SODB. Takto viedla aj sčítacích komisárov, ktorí boli konfrontovaní s témami antikampane a v kontakte s obyvateľmi museli byť „vyzbrojení“ množstvom argumentov, aby sa tí v prípade možných pochybností priklonili k sčítaniu, a nie k jeho odmietnutiu.

Rovnako jednoznačný postoj k sčítaniu zaujal aj starosta mestskej časti a zamestnanci miestneho úradu. Spochybňovanie sčítania sme nezaznamenali ani u poslancov miestneho zastupiteľstva. Domnievam sa, že v čase intenzívneho tlaku proti sčítaniu to bol postoj, ktorý výrazne prispel k pokojnému priebehu sčítania a k jeho úspešnosti v našej mestskej časti.

Samotné sčítanie trvalo niekoľko týždňov, ale jeho príprava niekoľko mesiacov. Sústredená systematická a včasná práca na miestnom úrade sa odzrkadlila na celkovom výsledku.

3. INFORMOVANIE O SODB 2011, JEHO PROPAGÁCIA A PRIAMA KOMUNIKÁCIA S OBČANMI

Mestská časť Bratislava-Rusovce využila na propagáciu SODB viaceré komunikačné kanály – Rusovské noviny, leták pre obyvateľov, hlásenia miestneho rozhlasu a tzv. SMS-rozhlas, internetovú stránku. Rusovské noviny vyšli v roku 2011 päťkrát (vydavateľ mestská časť, formát A4, 12 strán, farebná tlač, bezplatná distribúcia do každej domácnosti). Po prvý raz venovali problematike SODB celostránkový článok ešte v marci 2011, teda v dostatočnom predstihu pred rozhodujúcim okamihom sčítania, s akcentom na vysvetľovanie jeho dôležitosti. Okrem všeobecných informácií bol v článku už aj odkaz na pripravovaný samostatný leták pre obyvateľov. V júlovom vydaní sa v kratšom texte mestská časť poďakovala sčítacím komisárom a všetkým obyvateľom, ktorí sa zapojili do sčítania. Neskôr (apríl 2013) Rusovské noviny publikovali vybrané definitívne výsledky SODB 2011 týkajúce sa Rusoviec.

Mestská časť pripravila *samostatný leták o sčítaní* (veľkosť A4, obojstranný, zložený do formátu A5) a distribuovala ho na prelome apríla a mája 2011 do všetkých domácností v Rusovciach. Leták obsahoval konkrétne údaje – napr. sčítací obvod s ulicami, ktoré doň patria, meno sčítacieho komisára, telefonický kontakt na miestny úrad, informácie o povinnostiach sčítaných osôb a sčítacích komisárov, výzvu na označenie domov súpisnými a orientačnými číslami, informácie o postupe pri elektronickom sčítaní a pod. Z úrovne všeobecnejších informácií v Rusovských novinách sme formou letáka prešli ku konkrétnym informáciám a predpokladáme, že práve toto bol krok, ktorý významne prispel k úspešnosti sčítania v našej mestskej časti.

Mestská časť Bratislava-Rusovce si zachováva vidiecky charakter, ku ktorému patrí aj *oznamovanie správ prostredníctvom miestneho rozhlasu*. Týmto spôsobom mestská časť opakovane upozorňovala obyvateľov na SODB 2011, na návštevu sčítacích komisárov v ich domácnostiach i na povinnosť obyvateľov poskytnúť úplné a pravdivé údaje.

Keďže miestny rozhlas nepokrýva celé územie mestskej časti, obyvatelia majú možnosť prihlásiť sa na bezplatné zasielanie *SMS správ z miestneho úradu*. V praxi to znamená, že všetky vyhlásenia, ktoré odznejú v miestnom rozhlase, vzápätí zasielame vo forme krátkych správ obyvateľom, ktorí o to požiadajú. V čase SODB 2011 bolo do systému prihlásených cca 350 obyvateľov Rusoviec.

Informácie o sčítaní uverejňovala mestská časť aj *na svojej internetovej stránke*. Týmto kanálom sme obyvateľom ponúkali viaceré všeobecné informácie (napr. že po prvý raz sa sčítanie koná vo všetkých členských krajinách EÚ v tom istom roku, že sčítanie má stáročnú tradíciu a pod.). Postupne sa však ukázalo, že tieto informácie boli pre obyvateľov viac-menej nadbytočné a to, čo ich skutočne zaujímalo, boli záležitosti týkajúce sa postupu pri sčítaní, ich povinností, vzhľadu sčítacích formulárov, zoznamu komisárov, práva ich vstupu do domácností, sankcií za odmietnutie sčítania a pod.

Podľa nášho názoru pozitívnu rolu zohral už spomenutý leták distribuovaný do jednotlivých domácností. Pozornosť obyvateľov si získal tým, že bol samostatný (nebol teda súčasťou nijakej inej ponuky), že sa výrazne odlišoval od reklamnej a inzertnej tlače, resp. reklamných a inzertných letákov druhom papiera, farebnosťou, grafickou úpravou a v neposlednom rade bolo z neho zrejmé, že obsah bol pripravený špeciálne pre obyvateľov mestskej časti.

Súčasťou propagácie bola aj *práca mestskej časti*, predovšetkým garanky sčítania *so sčítacími komisármi*. Aj keď sme sa usilovali najdôležitejšie informácie poskytnúť v predstihu, predsa len treba mať na zreteli, že osobná komunikácia sčítacích komisárov mohla celú predchádzajúcu prácu mestskej časti vylepšiť, ale aj pokaziť. Dianie v rámci SODB bolo natoľko živé, že informácie spred niekoľkých týždňov nemuseli (nemohli) stačiť a hlavná zodpovednosť ostala napokon na pleciach komisárov. Pri vlne spochybňovania SODB 2011 boli sčítací komisári kľúčovými nositeľmi úspechu; od nich záviselo, ako oslovia obyvateľov, ako dokážu reagovať na ich otázky, ako dokážu vysvetliť dôležitosť a bezpečnosť sčítania.

V priamom kontakte sčítacích komisárov s obyvateľmi v čase sčítania, t. j. po 13. máji 2011, dominovali praktické otázky – čo robiť v prípade neprítomnosti, ako odovzdať sčítacie formuláre, ako sa sčítať elektronicky – ale s blížiacim sa rozhodujúcim okamihom sčítania sa čoraz viac obyvateľov zaujímalo o anonymitu. Podstatná časť obyvateľov si pod anonymitou sčítania nepredstavila to, že z vyplneného sčítacieho hárka nemožno spätne určiť identitu konkrétneho sčítaného obyvateľa, ale to, že by nikde nemalo byť zaznamenané jeho meno. To svedčí o úplnej neznalosti organizačnej zložitosti sčítania a predstava, že by distribúcia a zber sčítacích formulárov mohli prebehnúť bez identifikácie občanov, nebola až taká zriedkavá, ako by sa zdalo.

Sčítací komisári museli opakovane vysvetľovať, že sčítacie tlačivá neobsahujú nijaké kompromitujúce alebo inak problematické otázky, že fakticky všetky odpovede konkrétnych ľudí sú v ich blízkom okolí dôverne známe (pohlavie, vek, rodinný stav, zamestnanie, dochádzanie do práce, auto, dokonca aj svetonázor, bytové pomery atď.). Veľa otázok sa týkalo identifikátora a nevyhnutnosti jeho použitia a komisári museli častejšie vysvetľovať tiež fakt, že sčítanie nezisťuje majetkové pomery obyvateľov. Pozornosť, ktorú sme venovali výberu sčítacích komisárov, sa nám vrátila v situácii, keď už mestská časť svojou aktivitou mohla dianie okolo sčítania a účasť obyvateľov na sčítaní ovplyvniť iba minimálne.

Významným zdrojom informácií pri komunikácii s obyvateľmi bola celoslovenská kampaň Štatistického úradu SR. Obyvateľov upozornila na sčítanie, a hoci si možno nezapamätali všetky informácie, boli pripravení na to, že v istom čase ich navštívia komisári so sčítacími tlačivami a budú mať povinnosť sčítať sa. Bez celoslovenskej kampane by príprava na sčítanie mala v našej mestskej časti celkom iný charakter a komunikácia v rozsahu, ako sme ju opísali, by absolútne nestačila. Celoslovenská kampaň a kampaň mestskej časti sa navzájom dopĺňali tak, aby ponúkli občanom informácie rozličného charakteru – všeobecné i konkrétne.

Tieto dve úrovne komunikácie sú nezameniteľné a nedajú sa včleniť do jednej kampane. Celoslovenská aj miestna úroveň disponujú špecifickými informáciami a sú zdrojom jedinečných údajov, ktoré nemožno voľne zamieňať. Bolo by zbytočné, aby

napr. Štatistický úrad SR viedol zoznam všetkých sčítacích komisárov, na druhej strane by bolo nepresvedčivé, keby mestá a obce vysvetľovali dôležitosť sčítania pre medzinárodné porovnávania, metódy použité pri sčítaní a pod. Preto aj v budúcnosti treba počítať s tým, že z hľadiska občanov budú nevyhnutné *dve úrovne kampane: celoslovenská a miestna*.

4. PROBLÉMY POČAS PRÍPRAVY A REALIZÁCIE SODB 2011 Z POHĽADU MESTSKEJ ČASTI

Najzložitejšia pre našu mestskú časť a zrejme aj pre iné mestá a obce bola prípravná fáza SODB 2011. Pri vytváraní sčítacích obvodov sa možno inšpirovať volebnými okrskami, avšak iba čiastočne a vzdialene, pretože pri ich tvorbe je potrebné narábať s inými počtami ľudí. Ak pri volebných okrskoch platí pravidlo, že jeden okrskok = cca 1 000 obyvateľov, pri sčítaní platilo pravidlo, že jeden sčítací obvod = cca 350 obyvateľov. Na rozdiel od volieb, kde občania chodia do volebných miestností, pri sčítaní chodí komisár za občanmi. Pri vytváraní sčítacích obvodov treba zvažovať aj charakter zástavby, ktorý pri voľbách v našich pomeroch nie je potrebné zohľadňovať. Sčítacie obvody sme tvorili tak, aby boli ucelené a „logické“, aby sa v nich sčítací komisári mohli dobre orientovať.

Pravdou však ostáva, že pri premietnutí vytvorených sčítacích obvodov do aplikácie APV GIS RSO sme z technických príčin potrebovali (a napokon aj získali) pomoc odborných zamestnancov Štatistického úradu SR.

Pri SODB sa pamätalo na obce, ktoré nemali pripojenie na internet. Naša mestská časť týmto pripojením disponuje, ale väčšina našich počítačov je morálne zastaraná a správa počítačovej siete sa zabezpečuje externe. Možno nebudem ďaleko od pravdy, ak poviem, že množstvo obcí nemá na zvládnutie tejto úlohy dostatočné technické vybavenie. Aplikácia možno nebola zložitá z pohľadu odborníkov, ale na druhej strane s ňou pracovali absolútni laici, ľudia, ktorí sú zvyknutí spracúvať na počítačoch svoju agendu a na zvládnutie príslušných programov majú dostatok času. Pri SODB toľko času rozhodne nemali a predovšetkým na pracovisku a vo svojej fyzickej blízkosti nemali nikoho, kto by im vedel poradiť, pomôcť, prípadne opakovane ukázať potrebný pracovný postup. *Neznalosť nového softvéru* alebo obava z toho, že bude zložitá zvládnuť ho *bola* pre zodpovedných zamestnancov *mimoriadne stresujúca*.

Ďalšou povinnosťou miest a obcí bola *kontrola tzv. adresných bodov*, doplnenie stavieb, ktoré neboli zapísané v katastri nehnuteľností, či naopak, upozornenie komisárov na už zbúrané stavby (hoci na katastrálnych mapách stále zaznačené). Tieto údaje zaznamenávali zamestnanci miestneho úradu do máp, ktoré slúžili komisárom na lepšiu orientáciu v teréne. Možno by stálo za úvahu zaviesť povinnosť vlastníka, ktorý zbúra stavbu, ohlásiť túto skutočnosť správe katastra. Podobne je dosť problematické, že v katastri nehnuteľností nie sú uvedené názvy všetkých ulíc alebo orientačné čísla budov; prácu obcí v príprave SODB to značne komplikovalo, pretože ich čakalo ďalšie únavné overovanie a dopĺňanie údajov.

Súčasťou prípravnej fázy bolo aj *skontrolovanie a spresnenie zoznamu obyvateľov*, ale aj zisťovanie kontaktných údajov v prípade spoločenstiev vlastníkov v bytových domoch. To spôsobovalo problémy dokonca aj v našej malej mestskej časti.

Sčítanie je najrozsiahljším štatistickým zisťovaním. Tomu zodpovedá zrejme aj čas potrebný na spracovanie získaných údajov. Z hľadiska miest a obcí, resp. z hľadiska vzťahu medzi vykonanou prácou a výsledkom však ide o príliš dlhý čas. Plynú týždne a mesiace a súhrnné údaje nie sú k dispozícii, čo má negatívny dosah na vedomie a pocit zmysluplnosti práce, ktorá bola vykonaná. *Čím je časový úsek od sčítania po zverejnenie údajov väčší, tým zložitejšie je pamätať si prínos vykonanej práce.*

Samostatnou problematikou je *odmeňovanie sčítacích komisárov a zamestnancov, ktorí sa na zabezpečení SODB 2011 podieľali*. Podľa príslušného zákona rozhodovali o odmenách sčítacích komisárov mestá a obce, samy si určovali aj kritériá. Odmenu sčítacích komisárov určite nemožno označiť za „zárobkovú činnosť“. Jeden komisár mal zabezpečiť sčítanie priemerne 350 osôb, za ktorými musel opakovane chodiť alebo opakovane s nimi komunikovať, prevažne vo večerných hodinách alebo počas voľných dní. Musel s nimi stráviť istý čas vysvetľovaním (najmä pri odovzdávaní tlačív). Keby sčítaniu jednej osoby venoval komisár spolu iba 15 minút, v našej mestskej časti by pri priemernej odmene cca 250 € a pri priemernom počte 350 sčítaných osôb išlo spolu o 87,5 hodiny práce za hodinovú mzdu vo výške približne 2,8 €... Takáto výška odmeny nie je motivujúca a možno, najmä vo väčších mestách, bola jednou z príčin vzniku vážnejších problémov.

Štátu vyúčtované výdavky mestskej časti za SODB 2011 dosiahli výšku 2 820 €, z toho odmena komisárom predstavovala cca 2 140 €. Ostatné výdavky boli určené na všeobecný materiál, doručovanie, poštovné a telekomunikačné služby, cestovné náhrady vlastným zamestnancom a pod. Čísla potvrdzujú, že mestská časť rozdelila sčítacím komisárom všetko, čo im rozdeliť mohla, a na ich úkor sa rozhodne neobohatila. V našej mestskej časti stálo sčítanie jedného občana celkovo približne jedno euro – a to skutočne nie je vysoká suma.

V našej mestskej časti komisári od začiatku oficiálne vedeli o výške odmeny aj o tom, že ich odmena bude rozdielna a bude závisieť od počtu sčítaných osôb v sčítacom obvode. Počet sčítaných osôb sme zvolili za hlavné kritérium; odmeny sa tak pohybovali od 200 do 313 €. V jednom prípade mestská časť nevyplatila sčítaciemu komisárovi celú sumu, pretože v závere procesu už svojej práci nevenoval dostatočnú pozornosť. Z hľadiska prístupu mestskej časti to považujem za súčasť zvládnutia zákonnej kompetencie určovať odmenu sčítacím komisárom.

Pri organizovaní volieb štát počíta s *odmenou pre garantov volieb na úradoch*, pri sčítaní nie. Množstvo hodín práce mimo základného pracovného času sme v našej mestskej časti riešili formou odmien, ale otázka znie – prečo by to tak malo byť? Prečo by mestá a obce mali financovať výkon úloh štátu, keď Ústava SR v čl. 71 ods. 1 výslovne uvádza: „Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu uhrádza štát.“

Činnosť vykonávaná raz za desať rokov nemôže byť zahrnutá do bežnej náplne práce. Zamestnanci, garanti sčítania, vykonávajú prácu navyše, niečo, čo je mimo ich bežných pracovných povinností. Rozsah práce pri sčítaní je však enormný. Vedie

k stresu a mimoriadnej pracovnej záťaži zamestnancov, pretože nikto z nich nemá takú veľkú rezervu v pracovnom čase, aby prácu na SODB nepocítil ako novú záťaž.

Garantka sčítania v našej mestskej časti a jej najbližšia spolupracovníčka venovali príprave a priebehu SODB spolu cca 150 hodín práce nad rámec základného pracovného času, často povinne po pracovnom čase alebo počas voľných dní. Proces trval približne 5 mesiacov. Ohodnotenie tejto nevyhnutnej práce nebolo zahrnuté do celkových nákladov na sčítanie a to je situácia, ktorá nesvedčí o korektnej spolupráci štátu a územnej samosprávy. Ocenenie odvedenej práce ostalo na mestskej časti – jej vedenie doslova a do písmena nemalo svedomie prejsť mlčaním kvantum práce, bez ktorej by nebola úspešná celá mestská časť. V prípade SODB 2011 nešlo o pár hodín nadčasov, ale o dlhodobejšiu systematickú prácu. Preto nie je namieste presvedčenie zo strany štátu, že takéto výkony nie je povinný financovať. Mestská časť musela nájsť vlastné finančné prostriedky na odmenu garantkám sčítania a musela presúvať financie, ktoré boli pôvodne určené na iné úlohy.

Mestá a obce boli podľa zákona č. 263/2008 Z. z. o sčítaní obyvateľov, domov a bytov v roku 2011 zodpovedné za výber sčítacích komisárov. Zrejme najmä Štatistický úrad SR očakával, že vyberú občanov odborne vyspelých, schopných zvládnuť problematiku sčítania v širších súvislostiach, s komunikačnými zručnosťami a s ďalšími charakteristikami. Na prvý pohľad sa možno zdá, že správne vybrať je pomerne jednoduché, ale či je vždy z koho vyberať, to je už iná otázka. Záujem o prácu sčítacích komisárov nebol masový. V našej mestskej časti nepredstavoval ani tretinu potrebného počtu, čo by malo byť pre Štatistický úrad SR varovným signálom. Je asi jednoduché kritizovať obce v prípade, ak so sčítacími komisármi mali problémy; ináč by možno hodnotenie vyzeralo v prípade, keby išlo o zodpovednosť pracovísk Štatistického úradu SR alebo orgánov štátnej správy. Potenciálni záujemcovia na post komisárov si zvažili časovú náročnosť práce a možnú odmenu a ich odmietavé stanovisko sa rodilo veľmi ľahko.

Časť sčítacích komisárov by sa možno bola našla aj v radoch nezamestnaných občanov. Podľa prvých informácií mohli nezamestnaní vykonávať funkciu sčítacieho komisára bez dosahu na ich podporu; neskôr sa však ukázalo, že táto informácia nebola pravdivá. Okrem zmätku, ktorý nesúladné informácie vyvolali, poukázali aj na nedostatočnú koordináciu s rezortom práce a sociálnych vecí. V budúcnosti by asi bolo rozumné hľadať spolupracovníkov medzi nezamestnanými, ale tak, aby za ochotu podieľať sa na splnení celospoločenskej úlohy neboli finančne postihnutí stratou podpory v nezamestnanosti.

V mestskej časti Bratislava-Rusovce sme mali pri výbere sčítacích komisárov asi aj kus šťastia; oslovili sme ľudí, ktorí boli ochotní venovať svoj čas celospoločenskému záujmu. Ale pripomína to lotériu a výsledok v konečnom dôsledku nezávisí výlučne od aktivity územnej samosprávy. Obce a mestá môžu potenciálnych komisárov získavať pre spoluprácu, prehovárať ich, vysvetľovať, prosieť, ale nemajú im čo ponúknuť!

Od sčítacích komisárov sa aj v budúcnosti (v prípade, že SR ostane pri tomto spôsobe sčítania obyvateľov, domov a bytov) bude vyžadovať zmysel pre veci verejné, zodpovednosť, skúsenosti s komunikáciou s ľuďmi; vždy pôjde o taký druh

činnosti v prospech spoločnosti, ktorý nemožno vykonávať iba s vidinou zaujímavého zárobku. Ale aj napriek tomu je potrebné zvýšiť odmenu komisárov tak, aby hodinová mzda bola motivujúca a nezostávala na úrovni odmeny za nekvalifikovanú fyzickú prácu. Až potom, keď sa tak stane, pôjde o skutočný výber komisárov a o možnosť kladenia podmienok, ktoré majú spĺňať.

Obce a mestá boli povinné zriadiť *obecné komisie pre sčítanie*, počet ich členov určovali podľa miestnych pomerov. Nepoznám podrobne podmienky väčších sídiel, ale v podmienkach našej mestskej časti bola táto povinnosť nadbytočná a formálna. Funkčnú komisiu mohli tvoriť výlučne zamestnanci úradu, ktorí boli prípravou SODB 2011 poverení a boli schopní vzniknuté problémy okamžite posúdiť. Otázka potom je, načo je potrebné vytvárať formálnu komisiu z už aj tak spolupracujúcich zamestnancov? V prípade, že by komisia bola poňatá širšie a netvorili by ju poverení zamestnanci úradu, nebola by schopná promptne reagovať, čiže pre prax by sa stala úplne zbytočná. Z našej konkrétnej skúsenosti vyplýva, že najväčším prehľadom a najväčším rozsahom informácií disponovala garantka sčítania, ktorá koordinovala prácu ďalších zamestnancov na úrade a v prípade problémov vedela, na koho sa obrátiť. Pracovný kontakt s komisiou pre sčítanie by ju v skutočnosti iba zdržiaval. Obecné komisie pre sčítanie by preto v budúcnosti mali byť nepovinné a ich vytvorenie by malo závisieť od rozhodnutia konkrétneho sídla.

5. VÝZNAM SODB PRE MESTÁ A OBCE

Jedna z otázok, ktorú si pri hodnotení SODB 2011 musíme položiť, je prínos sčítania pre mestá, obce a mestské časti. Alebo ináč: Je sčítanie pre obce motivujúce? Odpoveď za našu mestskú časť znie: skôr nie ako áno.

Pre mestskú časť Bratislava-Rusovce bolo sčítanie jednou z ďalších zaťažujúcich úloh, úlohou navyše. (A tie sa na nás „sypú“ z každej strany.) Organizácia sčítania je neporovnateľne náročnejšia ako poskytovanie akýchkoľvek iných štatistických údajov (aj tých už máme nad hlavu), organizovanie volieb či zabezpečovanie iných úloh. Sčítanie sme v mestskej časti zorganizovali najlepšie, ako sme vedeli, ale nevnímali sme ho ako aktivitu, ktorá nám pomôže, alebo ako niečo, čo je pre nás. Sčítanie sme vnímali ako zabezpečenie úlohy, ktorú potrebuje štát a spoločnosť ako celok. Bol tu jednoducho zákon, ktorý nám určil celý rad úloh. Na konci sčítania sme si nepomysleli, že to množstvo práce stálo za to, ale potešili sme sa, že ho máme konečne bez väčších problémov za sebou.

Mestá a obce sú orientované na riešenie aktuálnych každodenných povinností a na zabezpečenie administratívnych výkonov, ktorých rozsah sa stále zväčšuje. Zamestnancom úradov ostáva *čoraz menej času na koncepčnú činnosť*, a možno aj preto nevidia v sčítaní možnosti, ktoré v sebe skrývajú jeho výsledky. To isté platí aj o politických predstaviteľoch miest a obcí, teda o starostoch, primátoroch, poslancoch. Výsledky sčítania nedokážu dostatočne využívať a interpretovať a mnohé informácie, ktoré sčítanie poskytuje, „intuitívne“ vnímajú aj bez sčítania. Najmä v menších sídlach vedia a vidia napríklad to, koľko obyvateľov odchádza za prácou, kam smerujú, či využívajú autá, majú predstavu o bytovom a domovom fonde, majú prehľad o tom, koľko nových obyvateľov sa u nich prihlasuje na trvalý pobyt, či ide o mladých ľudí, či pribúdajú deti a pod. O potrebe rozširovať kapacitu škôlky či školy sa dozvedia oveľa skôr na základe počtu prijatých a odmietnutých žiadostí než raz za desať rokov zo sčítania. Situácia je pravdepodobne odlišná vo

veľkých mestách, ale v ostatných samosprávach Slovenska skôr platí, že údaje zo sčítania nie sú zásadným podkladom rozhodovania. Niektoré otázky, napr. zisťovanie vierovyznania, počítačových zručností alebo vybavenia domácností, je dokonca z pohľadu miest a obcí irelevantné.

Jedným z dôkazov, že mestá a obce sú orientované na každodenný výkon, je aj to, že zákonom o SODB 2011 sa začali zaoberať až tesne pred organizáciou sčítania. Až vtedy si uvedomili, čo všetko ich čaká, až vtedy sa začali venovať aj organizačnému a finančnému zabezpečeniu sčítania. Je pravda, že zákon o sčítaní bol na svete niekoľko rokov skôr pred dátumom sčítania, ale na obranu územnej samosprávy musím povedať, že *pri obrovskom rozsahu povinností a pri mimoriadne širokom zábere úloh sa reálne mohlo stať, že sčítanie samospráva odložila na čas, keď bude nevyhnutné sa ním zaoberať*. A výsledkom je možno fakt, že si tým sama „ublížila“, hoci je otázne, či by napr. hlasy miest a obcí pri pripomienkovaní návrhu zákona mohli viesť k zásadnému zvýšeniu finančných nárokov alebo k iným podstatným úpravám navrhnutého postupu. *Na druhej strane je pravda aj to, že územná samospráva nemôže na obhajovanie svojich práv a záujmov rezignovať*.

Oveľa väčšmi si však samospráva ublížila v prípadoch, keď sčítanie podcenila, nezvládla ho, podľahla tlaku antikampane alebo jednoducho rezignovala na jeho organizačnú zložitosť. Výsledkom sú problémy, a to vážne: výška podielu z dane z príjmov (v roku 2014 67 % celkového výnosu), ktorej najväčším prijímateľom je práve miestna územná samospráva, teda mestá a obce. Výsledky sčítania možno považovať za základné číslo, ktoré sa v priebehu nasledujúcich desiatich rokov len spresňuje (počet narodených, zomretých, prisťahovaných, odsťahovaných). Počet obyvateľov je základným kritériom na prepočet výšky podielu dane z príjmov fyzických osôb, ktoré dostáva každé konkrétne sídlo. Ak teda niektoré obce a mestá zle zráтали svojich obyvateľov, uškodili sebe; v prípade Bratislavy neúspešné mestské časti ovplyvnili aj tie, ktoré sa sčítaniu venovali hlbšie a venovali mu viac pozornosti. (V Bratislave sa podiel na dani z príjmov fyzických osôb ďalej prerozdeľuje, časť ostáva v rozpočte hlavného mesta, časť plynie do rozpočtov 17 mestských častí.)

Podiel na dani z príjmov fyzických osôb je pritom stále hlavným zdrojom príjmov miest a obcí. Ostatné príjmy (napr. miestne dane, ako daň z nehnuteľnosti, daň za psa, za zaujatie verejného priestranstva alebo poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady a iné, príjmy z majetku, dary a pod.) nezohrávajú v rozpočtoch miest a obcí takú rolu, ako práve podiel na dani z príjmov fyzických osôb. Správne sčítanie všetkých obyvateľov je teda pre mestá a obce kľúčovým momentom. Ak pre nič iné, tak kvôli nemu mali mať 100-percentnú ambíciu zvládnuť sčítanie na jednotku.

Informačná kampaň k SODB 2011 bola zameraná na obyvateľov, menej sa orientovala na samosprávu. Je však dôležité, aby predstavitelia miest a obcí vedeli, aké povinnosti ich pri organizácii konkrétneho sčítania čakajú, ale rovnako dôležité je aj to, aby sa dozvedeli o tom, *ako so získanými údajmi narábať*, ako ich využívať, ako interpretovať, *ako ich premietnuť do rozhodovania a spracúvania dlhodobých plánov*. Je potrebné vysvetľovať predstaviteľom samosprávy a naučiť ich, že intuitívne získané informácie nemajú takú spoľahlivosť, ako dáta overené sčítaním. Prípadne možno otvoriť aj dialóg o tom, aké ďalšie údaje zo sčítania by územná samospráva privítala.

Pri príprave ďalšieho SODB by možno stálo za úvahu *pripraviť pre mestá a obce samostatnú informačnú kampaň*, dokonca možno v členení pre starostov a primátorov ako politických predstaviteľov územnej samosprávy a pre výkonných zamestnancov samosprávy, a to v predstihu pred informačnou kampaňou pre obyvateľov. Popri vysvetľovaní zákonných úloh by možno nebolo zlé skúsiť získať územnú samosprávu za partnera, nielen poveriť ju výkonom celého zoznamu úloh.

Na spochybňovanie sčítania v čase tesne okolo rozhodujúceho okamihu sčítania si už pamätajú asi iba zainteresovaní. Faktom zostáva, že išlo o jeden zo zásadných problémov celého SODB; sčítanie nespochybňovali malé bezvýznamné záujmové skupiny, jednotlivci alebo médiá, ale ústredné orgány štátnej správy! Nemožno sa preto čudovať, že vyhlásenia zneistili nielen mnohých obyvateľov, ale aj mnohých predstaviteľov miest a obcí, sčítacích komisárov či garantov sčítania na úradoch. Do mimoriadne komplikovaného a zložitého procesu, ktorého počiatky siahali hlboko pred rok 2011, vniesli chaos, zmätok a ohrozili prácu stoviek ľudí. Ak aj tieto ústredné orgány štátnej správy zaregistrovali nejaké nedostatky alebo problémy, ich povinnosťou bolo vstúpiť do rokovania so Štatistickým úradom SR, riešiť problémy na úrovni vlády SR, „interným“ dialógom, ale rozhodne nie prostredníctvom verejných vystúpení a médií. Dovolím si tvrdiť, že keby sme sa v mestskej časti boli priklonili k spochybneniu sčítania a podporili obyvateľov v tom, aby sa sčítať odmietli, boli by sme bez mihnutia oka zahodili za seba desiatky hodín práce a množstvo úsilia, ktoré sme na sčítanie vynakladali minimálne od začiatku roka 2011.

6. ZÁVER

Od SODB 2011 uplynuli tri roky. Územná samospráva už medzitým možno zabudla, že v spolupráci s odbornými zložkami zvládla aj túto náročnú úlohu. Čas plynie veľmi rýchlo a možno už skoro bude potrebné zamyslieť sa nad prípravou sčítania obyvateľov, domov a bytov v roku 2021. Bude také isté ako v roku 2011? Alebo bude mať celkom iný charakter? Čo bude jeho prínosom, aké nové postupy sa uplatnia? Bude sa sčítanie vôbec konať aj v roku 2021? Alebo už budú potrebné údaje k dispozícii z elektronických systémov verejnej správy? Bude úloha miest a obcí také istá ako pred tromi rokmi? Opäť sa budeme musieť borieť s tými istými problémami? Možno sčítanie zjednodušiť? Otázok je veľa, ale čím skôr si ich všetci zainteresovaní položia, tým väčšia je šanca, že budúce sčítanie obyvateľov, domov a bytov sa vyhne viacerým zložitým momentom, ktoré ho sprevádzali v roku 2011.

LITERATÚRA

- [1] Zákon č. 263/2008 Z. z. o sčítaní obyvateľov, domov a bytov v roku 2011 a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- [2] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
- [3] Zákon č. 377/1990 o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov.
- [4] Metodický pokyn Štatistického úradu SR z 3. februára 2011 číslo 900-0025/2011, ktorým sa upravuje postup obcí pri príprave a vykonaní sčítania obyvateľov, domov a bytov v roku 2011.
- [5] Samostatná príloha pripravená v spolupráci so Štatistickým úradom SR k Sčítaniu obyvateľov, domov a bytov 2011. Dvojmesačník Územná samospráva č. 2/2011, ročník 7. ISSN 1336-6475.

RESUMÉ

Článok je pohľadom na organizáciu sčítania očami spolupracujúceho subjektu. Zákon č. 263/2008 o sčítaní obyvateľov, domov a bytov v roku 2011 ukladal mestám a obciam celý rad zásadných úloh, s ktorými sa samosprávy vyrovnali rôzne. Bratislavská mestská časť Rusovce zvládla sčítanie úspešne. Výhodou pri realizácii sčítania v tejto mestskej časti boli okrem nízkeho počtu trvalo bývajúcich obyvateľov aj relatívne pevné sociálne väzby medzi obyvateľmi, adresnosť, známosť prostredia ako opak anonymného prostredia, napr. veľkých sídlisk v iných mestských častiach Bratislavy. Za úspešnosťou sčítania v bratislavských Rusovciach však treba hľadať predovšetkým prepracovanosť jeho organizácie mestskou časťou, pozornosť, ktorú venovala výberu sčítacích komisárov, vysoké pracovné nasadenie garantov SODB na miestnom úrade, podporu, ktorú poskytovali sčítacím komisárom počas celého procesu sčítania, ako aj dôrazné odmietnutie mediálnej antikampane namierenej proti SODB 2011. V rámci propagácie sčítania pripravila mestská časť o. i. vlastný leták distribuovaný do každej domácnosti. Prax potvrdila, že kľúčovú úlohu v komunikácii s obyvateľmi mestskej časti zohrali veľmi dobre pripravení sčítací komisári, ktorí svojím správaním pochybujúcich obyvateľov pre sčítanie získali, a nie od sčítania odradili. Článok poukazuje aj na problémy, s ktorými sa samospráva pred sčítaním i počas neho borila. Veľmi náročná bola pre obce a mestá najmä prípravná fáza sčítania spojená s dopĺňaním a overovaním rôznych údajov potrebných na tvorbu sčítacích obvodov, ale aj technické a finančné problémy, ktoré sa dotkli garantov sčítania a výšky odmien pre sčítacích komisárov. Sčítanie obyvateľov, domov a bytov si zatiaľ v praxi obcí a miest nezískalo takú dôležitosť a podporu, akú mu prikladajú odborné kruhy. S cieľom vyhnúť sa v budúcnosti problémom by preto možno stála za úvahu aj osobitná motivujúca príprava samosprávy na sčítanie.

RESUME

The article provides an overview of the census organization from the perspective of participating subjects. Law Act No. 263/2008 Coll. on the Population and Housing Census in 2011 imposed many important tasks to towns and municipalities with which the self-governments dealt with differently. Bratislava urban part – Rusovce conducted the census successfully. During the census this urban part benefited not only from the small number of permanent residents but also from the relatively stable social bonds between residents, directness, familiarity with an environment as an opposite of an anonymous environment, e.g. large residential areas in other urban parts of Bratislava. In Rusovce the census was successful mainly because this urban part paid close attention to thorough organization, careful selection of Census Takers, hard work of the census supervisors, support given to the Census Takers during the entire census process as well as the firm rejection of the anti-census media campaign. This urban part prepared its own leaflet which was distributed to every household within the census promotion. The practice has shown that the thoroughly prepared Census Takers whose persuasive behaviour attracted the doubting residents to take part in the census played a key role in the communication with the resident population of this urban part. The article deals also with problems the self-government handled prior and during the census. The preparatory phase was difficult for towns and municipalities due to various data completion and verification necessary for the establishment of Census Tracts, and also because of technical and financial problems concerning the census coordinators and the amount of remuneration of Census Takers. The population and housing census has not gained such an importance and support as it was expected by the professional

spheres. A special motivational preparation of the self-government for the census is worth considering to prevent similar problems in the future.

PROFESIJNÝ ŽIVOTOPIS

PhDr. Oľga Gáfriková, od roku 2008 je prednostkou Miestneho úradu Bratislava-Rusovce. Vyštudovala žurnalistiku na Filozofickej fakulte UK v Bratislave. Dlhé roky pôsobila v Združení miest a obcí Slovenska (ZMOS) ako hovorkyňa tejto najväčšej mimovládnej organizácie. V rámci ZMOS-u pracovala tiež v rokoch 1998, 2002 a 2006 ako projektová manažérka príručky *Dobrý deň, samospráva!* určenej voleným predstaviteľom miestnej územnej samosprávy na Slovensku. Bola lektorkou odborných stretnutí organizovaných ZMOS-om k prijatiu eura, je zostavovateľka publikácie *Mestá a obce na ceste k euru*. Externe participovala na zabezpečovaní informačnej kampane k účasti Slovenskej republiky na Svetovej výstave EXPO Šanghaj 2010 a externe spolupracovala so Štatistickým úradom SR pri informačnej kampani k SODB 2011.

KONTAKT

gafrikova@bratislava-rusovce.sk