

SOCIÁLNE VEDY

Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV IV.

Zborník príspevkov
z medzinárodnej vedeckej konferencie
doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov
Trnava, 30. október 2019

FAKULTA SOCIÁLNYCH VIED
UNIVERZITA SV. CYRILA A METODA V TRNAVE



Kristína Hoghová
Daniel Klimovský
Boris Kolman
(eds.)

ISBN 978-80-8105-961-2

Fakulta sociálnych vied
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV IV.

*Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie
doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov*

30. október 2019

**Kristína Hoghová
Daniel Klimovský
Boris Kolman
(eds.)**

Trnava 2020

SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV IV.

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Editori:

PhDr. Kristína Hoghová
doc. Mgr. Daniel Klimovský, PhD.
Mgr. Boris Kolman

Recenzenti:

doc. Ing. Ivana Butoracová Šindleryová, PhD.
doc. PhDr. Andrea Čajková, PhD.
prof. PhDr. Ján Lidák, CSc.

Vedecký výbor konferencie:

doc. Ing. Ivana Butoracová Šindleryová, PhD.
doc. PhDr. Oľga Bočáková, PhD.
doc. PhDr. Andrea Čajková, PhD.
doc. PhDr. Mária Davideková, PhD.
doc. Karen Henderson, Ph.D.
doc. PhDr. Peter Horváth, PhD.
doc. PhDr. Rastislav Kazanský, PhD. MBA.
doc. PhDr. Jana Keketiová, PhD.
doc. Mgr. Daniel Klimovský, PhD.
prof. PhDr. Jana Levická, PhD.
doc. PhDr. Jaroslav Mihálik, PhD
prof. PhDr. Jan Rataj, CSc.
doc. Ing. Juraj Rákoš, PhD.
prof. Ing. Václav Vybíhal, CSc.

Organizačný výbor konferencie:

Mgr. Barbora Blašková, Mgr. Tomáš Džačovský, JUDr. Javer Gusejnov, PhDr. Martin Halmo, PhDr. Kristína Hoghová, Mgr. Martina Chrenová, Mgr. Matúš Jankoľa, Mgr. Zuzana Jurgová, Mgr. Boris Kolman, Mgr. Lukáš Košťial, Mgr. Markéta Mackuľáková, PhDr. Matúš Meluš, PhD., Mgr. Natália Mulínová, Mgr. Matúš Novák, PhDr. Monika Práznovská, PhDr. León Richvalský

Za odbornú a jazykovú stránku jednotlivých príspevkov zodpovedajú autori.
Rukopis neprešiel jazykovou úpravou.

Všetky práva vyhradené. Bez súhlasu ich majiteľa toto dielo a ani jeho časti nemožno reprodukovať.

Medzinárodná konferencia s názvom Sociálne vedy z perspektívy mladých vedeckých pracovníkov IV. a zborník príspevkov z vedeckej konferencie boli realizované v rámci Týždňa vedy a techniky na Slovensku v roku 2019.

© Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2020

ISBN 978-80-8105-961-2

Predslov

Vážení čitatelia,

predkladaný zborník obsahuje príspevky, ktoré zazneli na štvrtom ročníku medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov s názvom Sociálne vedy z perspektívy mladých vedeckých pracovníkov, konanej dňa 30. októbra 2019 v priestoroch Fakulty sociálnych vied Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave na Bučianskej ulici. Vedeckú konferenciu zorganizovali doktorandi Fakulty sociálnych vied Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave v rámci Týždňa vedy a techniky na Slovensku. Konferencia bola rozdelená do šiestich rokovacích sekcií, tematicky zameraných na verejnú politiku a verejnú správu, ekonomiku a riadenie verejnej správy, sociálnu politiku a vzdelávanie a výzvy európskych štúdií a európskych politík. Rokovacími jazykmi jednotlivých sekcií boli slovenský, český a anglický.

Celkovo vystúpilo 48 účastníkov z troch krajín: Slovenskej republiky, Českej republiky a Maďarska. Pozvanie tiež prijali významní hostia: PhDr. Michal Kaliňák, PhD. zo Združenia miest a obcí Slovenska, doc. Mgr. Daniel Klimovský, PhD. z Filozofickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, doc. PhDr. Rastislav Kazanský, PhD. MBA. z Fakulty politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici a Mgr. Matúš Záhradník z Digital marketing Analyst, ktorí vystúpili v rámci plenárneho zasadnutia. Súčasťou konferencie bola aj diskusia k jednotlivým prezentovaným príspevkom, pričom vytvorila priestor na výmenu názorov a podnetov medzi účastníkmi konferencie.

Veríme, že štvrtý ročník medzinárodnej vedeckej konferencie s názvom Sociálne vedy z perspektívy mladých vedeckých pracovníkov priniesol priaznivé prostredie pre výmenu poznatkov v oblasti verejnej správy a verejnej politiky, európskych štúdií a politík i sociálnej politiky.

V mene organizačného výboru ďakujem vedeniu Fakulty sociálnych vied Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave za možnosť zorganizovať vedeckú konferenciu, ako aj účastníkom a hostom za ich participáciu a podnetné príspevky.

V Trnave, 16. januára 2020

Kristína Hoghová

Foreword

Dear readers,

The present proceedings contain contributions presented at the fourth year of the international scientific conference of PhD students and young researchers entitled Social Sciences from the Perspective of Young Researchers, held on 30th October 2019 at the Faculty of Social Sciences of the University of Ss. Cyril and Methodius in Trnava on Bučianska street. The scientific conference was organized by the PhD students of the Faculty of Social Sciences within the Week of Science and Technology in Slovakia. The conference was divided into six negotiating sections, thematically focused on public policy and public administration, economics and governance, social policy, education and the challenges of European studies and policies. The working languages of the sections were Slovak, Czech and English.

Totally, there were 48 participants from three countries: Slovak Republic, Czech Republic and Hungary. An invitation was accepted also by prominent guests: PhDr. Michal Kaliňák, PhD. from the Association of Towns and Municipalities of Slovakia, doc. Mgr. Daniel Klimovský, PhD. from the Faculty of Arts, Comenius University in Bratislava, doc. Mgr. Rastislav Kazanský, PhD. MBA. from the Faculty of Political Sciences and International Relations of Matej Bel University in Banská Bystrica and Mgr. Matúš Záhradník from Digital marketing Analyst, they performed with their contributions in plenary session. A part of the conference was also a discussion on the presented papers. It created a space for exchange of opinions and suggestions between the conference participants.

We believe that the fourth year of the international scientific conference entitled Social Sciences from the Perspective of Young Researchers has created a favorable environment for the exchange of knowledge in the fields of public administration and public policy, European studies and policies and social policy.

On behalf of the organizing committee, I would like to thank the management of the Faculty of Social Sciences for the possibility to organize a scientific conference, as well as participants and guests for their participation and suggestive contributions.

In Trnava, 16th January 2020

Kristína Hoghová

Účastníci plenárneho zasadnutia



doc. Mgr. Daniel Klimovský, PhD.

Doc. Daniel Klimovský pôsobí na Katedre politológie Filozofickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. V rámci svojej pedagogickej a výskumnej činnosti sa venuje oblastiam verejnej správy, verejnému manažmentu, komunálnej a regionálnej politiky či lokálnemu spravovaniu. V rámci konferencie Sociálne vedy z perspektívy mladých vedeckých pracovníkov IV. vystúpil v plenárnom zasadnutí s témou „Administratívno-politické výzvy na miestnej úrovni v prvých dvoch dekádach 21. storočia: slovenské skúsenosti s vybranými nástrojmi“.

„Mladí vedeckí pracovníci si zaslúžia podporu a pre svoj odborný rast potrebujú príležitosti na výmenu nadobudnutých poznatkov a skúseností. Práve takéto konferencie sú skvelou príležitosťou na osobné stretnutia i na prezentáciu svojich doterajších výsledkov. Organizátorom tohto vydareného podujatia preto patrí veľké poďakovanie. A tiež povzbudenie, aby v tejto aktivite pokračovali aj naďalej.“

Daniel Klimovský



PhDr. Michal Kaliňák, PhD.

PhDr. Michal Kaliňák, PhD. pôsobí v Združení miest a obcí Slovenska ako hovorca a tajomník rady expertov. Dlhodobo sa venuje aktivitám na akademickej pôde na Katedre politológie a Katedre slovakistiky, slovanských filológií a komunikácie Filozofickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. V rámci vedeckej konferencie vystúpil v plenárnom zasadnutí s príspevkom na tému „Komunál ako priestor na politiku a spolurozhodovanie“.

„Som rád, že problematika komunálu sa opäť dostala aj na akademickú pôdu. Chcel by som poďakovať organizátorom nielen za to, že som mohol vystúpiť na tejto konferencii, ale aj za oživenie témy lokálnej a regionálnej samosprávy v univerzitných podmienkach. V blízkej budúcnosti ju čaká veľa výziev a na reformných krokoch sa musia podieľať odborníci zo všetkých dotknutých oblastí spoločnosti.“

Michal Kaliňák (30.10.2019)



**doc. PhDr. Rastislav
Kazanský, PhD., MBA**

Doc. PhDr. Rastislav Kazanský, PhD., MBA pôsobí ako vedúci Katedry bezpečnostných štúdií FPVaMV na Univerzite Mateja Bela v Banskej Bystrici. V rámci svojej pedagogickej a výskumnej činnosti sa venuje oblastiam medzinárodných vzťahov, geopolitike, národnej a medzinárodnej bezpečnosti. V rámci konferencie Sociálne vedy z perspektívy mladých vedeckých pracovníkov IV. vystúpil v plenárnom zasadnutí s témou „Bezpečnosť a jej horizontálne dimenzie“.

„V súčasnosti sme svedkami fenoménu rozsiahleho upriamenia pozornosti na rozvoj interdisciplinarity vedeckého výskumu s dôrazom na kvalitu vedeckých výstupov. V tomto duchu je možné konštatovať, že dnes tak často ostrakizované výstupy na vedeckých konferenciách majú svoj nezastupiteľný význam. Umožňujú vedeckým pracovníkom a osobitne tým mladým plným entuziazmu, získavať, rozvíjať a prehlbovať svoje kontakty a stav vedeckého bádania v priamej interakcii a aj konfrontácii s kolegami na zodpovedajúcom inštitucionálnom aj odbornom fóre. Podujatie Sociálne vedy z perspektívy mladých vedeckých pracovníkov aj vďaka svojej úrovni organizácie patrí medzi popredné na Slovensku.“

Rastislav Kazanský



Mgr. Matúš Záhradník

Mgr. Matúš Záhradník vyštudoval Verejnú politiku na Ústave verejnej politiky Fakulty sociálnych a ekonomických vied na Univerzite Komenského v Bratislave. Venuje sa konzultingu digitálneho marketingu v spoločnosti Accenture Interactive a tiež politickému marketingu. Na konferencii vystúpil s prezentáciou dát v oblasti politickej komunikácie a komunikácie verejných inštitúcií na tému „Data-driven communication in politics“.

„Jedným z poučení z praxe je, že ľudia sa rozhodujú násobne dlhšiu dobu, než inštitúcie a politickí kandidáti predpokladajú. Žiadny marketingový výtlak kapitálu na poslednú chvíľu nenahradí dlhodobú a konzistentnú komunikáciu.“

Matúš Záhradník

Príspevky účastníkov konferencie

ĎALŠIE ODBORNÉ VZDELÁVANIE ŠTÁTNYCH ZAMESTNANCOV NA SLOVENSKU.....	10
<i>Dominika Bernátová</i>	
MOTIVAČNÉ ASPEKTY ROZHODOVANIA PRE VYSOKOŠKOLSKÉ ŠTÚDIUM.....	16
<i>Barbora Blašková</i>	
SLOVENSKO – VŠ ŠTÚDIUM V ZAHRANIČÍ.....	25
<i>Mária Bystrianska</i>	
FINANCOVANIE A HOSPODÁRENIE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU (OPTIKOU OECD).....	31
<i>Lukáš Cívik</i>	
INŠTITUCIONÁLNA OCHRANA ĽUDSKÝCH PRÁV SLOVENSKEJ REPUBLIKY V KOMPARÁCII S ČESKOU REPUBLIKOU	38
<i>Eduard Csudai</i>	
POLITICKÁ GRAMOTNOSŤ AKO ASPEKT BUDOVANIA OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI V SLOVENSKEJ REPUBLIKE	54
<i>Jaroslav Čársky, Evamária Veselská</i>	
NÁSILIE PÁCHANÉ NA SENIOROCH AKO ZÁVAŽNÝ PROBLÉM V SÚČASNOSTI.....	66
<i>Zuzana Draková</i>	
MASOVÉ MÉDIÁ V DEMOKRACII	70
<i>Katarína Duffeková</i>	
INŠTITUCIONÁLNE ZÁZEMIE MLÁDEŽNÍCKEJ POLITIKY SLOVENSKA: PRIESTOR PRE EUROPEIZÁCIU?	77
<i>Tomáš Džačovský</i>	
STABILIZAČNÉ NÁSTROJE SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV V OBDOBÍ HOSPODÁRSKEJ KRÍZY	90
<i>Jozef Gašparík</i>	
KONANIE VO VECIACH SOCIÁLNEHO POISTENIA – DISKRIMINÁCIA OTCOV PRI POSUDZOVANÍ O NÁROKU NA DÁVKU MATERSKÉ?	99
<i>Tatiana Gmitrová</i>	
SÚČASNÝ STAV RIADENIA VEREJNEJ SPRÁVY	106
<i>Adriána Gogová</i>	
DISCOVEREU AKO NOVÝ NÁSTROJ EURÓPSKEJ MLÁDEŽNÍCKEJ POLITIKY	113
<i>Javer Gusejnov</i>	

RECENT INVESTMENT CASES AGAINST EU MEMBER STATES: EUROPE'S GREEN ENERGY POLICIES UNDER THREAT?	124
<i>Gábor Hajdu</i>	
MARKETINGOVO STRATEGICKÉ RIADENIE VEREJNÝCH VYSOKÝCH ŠKÔL	129
<i>Martin Halmó</i>	
REGIÓN V ŠTRUKTÚRE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY	135
<i>Kristína Hoghová</i>	
DOES THE ECONOMIC SECURITY OF THE RUSSIAN SPEAKING MINORITY THREATEN THE LATVIAN NATIONAL SECURITY?	149
<i>Ondřej Hynek</i>	
KOMPARÁCIA SLOVENSKA A ESTÓNSKA VO FUNGOVANÍ FENOMÉNU 21.STOROČIA E-GOVERNMENTU	156
<i>Martina Chrenová</i>	
ZAMESTNANOSŤ VEREJNÉHO SEKTORA A JEHO NÁHLED DO BUDÚCNOSTI.....	167
<i>Zuzana Jurgová</i>	
KONSOCIAČNÝ MODEL AKO POLITICKÉ RIEŠENIE PRI DEMOGRAFICKY HETEROGÉNNYCH ŠTÁTOCH.....	175
<i>Andrej Kolárik</i>	
ROZPUSTENIE EXTRÉMISTICKÝCH STRÁN V JUDIKATÚRE SLOVENSKA A ČESKEJ REPUBLIKY	180
<i>Boris Kolman</i>	
IMPLEMENTÁCIA PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTU V MESTE TRNAVA	188
<i>Lukáš Košťál</i>	
EUROPEAN REGULATION OF FINTECH.....	194
<i>Andrea Labancz</i>	
KONCEPCIA OTVORENEJ SPOLOČNOSTI V KONTEXTE SÚČASNEJ DEMOKRATICKEJ SPOLOČNOSTI.....	199
<i>Lucia Laczkó</i>	
KOMPETENCIE OBCÍ NA ÚSEKU STAVEBNÉHO PORIADKU V SR – NUTNOSŤ NOVEJ LEGISLATÍVNEJ ÚPRAVY	206
<i>Ivana Lichnerová, Eleonóra Marišová</i>	
MOŽNOSTI VZŤAHOV MEDZI SPOJENÝM KRÁĽOVSTVOM A EURÓPSKOU ÚNIOU PO BREXITE	218
<i>Markéta Mackuláková</i>	
RODOVÉ ROZDIELY V PREFERENCIÁCH JEDNOTLIVÝCH ATRIBÚTOV PRÁCE OD ROKU 1991	224
<i>Alexandra Matejková</i>	

KRAJSKÉ ZRIADENIE V ČR A JEHO VPLYV NA REGIÓN MORAVY	234
<i>Matúš Meluš</i>	
KOOPERÁCIA EURÓPSKÝCH SÍL V KONTEXTE VOJEN PERZSKÉHO ZÁLIVU.....	246
<i>Pavol Michalisko</i>	
PEDAGOGICKÁ PRAX VYSOKOŠKOLSKÝCH ŠTUDENTOV – BUDÚCICH UČITEĽOV	255
<i>Veronika Michvociková</i>	
ZVYŠOVANIE KOMPETENCIÍ ORGÁNOV EURÓPSKEJ ÚNIE AKO JEDNA Z PRÍČIN NÁRASTU EXTRÉMISTICKÝCH A RADIKÁLNYCH POLITICKÝCH STRÁN	259
<i>Matej Mindár</i>	
POLITICKÁ KULTÚRA NA SLOVENSKU	265
<i>Klaudia Mišovičová</i>	
KOMUNIKÁCIA STAROSTU OBCE S VEREJNOSŤOU – PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA OBCE JAROVNICE.....	271
<i>Martin Molčan</i>	
SÚČASNÉ VÝZVY V OBLASTI MLÁDEŽE	276
<i>Natália Mulinová</i>	
ÚLOHA KONTROLY VO VEREJNEJ SPRÁVE	289
<i>Matúš Novák</i>	
BEZPEČNOSŤ A OCHRANA SVETOVÉHO PRÍRODNÉHO A KULTÚRNEHO DEDIČSTVA UNESCO	296
<i>Ivana Ondrejmišková, Rastislav Kazanský</i>	
SPIRITUAL STORIES AND THE GROWTH OF NEW RELIGIOUS MOVEMENTS	303
<i>Kristof Ormandi</i>	
MIESTNY ROZVOJ VEDENÝ KOMUNITOU AKO INTEGROVANÝ NÁSTROJ PODPORY SPOLUPRÁCE A MIESTNEHO EKONOMICKÉHO ROZVOJA.....	311
<i>Lucia Pospíšová</i>	
EUROPEIZÁCIA MIGRAČNEJ POLITIKY SLOVENSKA.....	318
<i>Monika Práznovská</i>	
MECHANIZMUS DAŇOVEJ ASIGNÁCIE A JEHO PREMENY V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY.....	326
<i>León Richvalský</i>	
ROLE OF TAX HAVENS IN TAX AVOIDANCE BY MULTINATIONALS WITH SPECIAL REGARD TO IRELAND	333
<i>Tamás Zoltán Wágner</i>	

ĎALŠIE ODBORNÉ VZDELÁVANIE ŠTÁTNYCH ZAMESTNANCOV NA SLOVENSKU

Dominika BERNÁTOVÁ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.19101>

Abstract

In organizations of state government in Slovakia is being emphasized the importance of dissemination the knowledge and skills of employees. The article is focussing on the another vocational training of the civil servants which is part of their lifelong education. By content analysis of selected documents and surveys of the Government Office of the Slovak Republik and the Civil Service Council was figured out, how the Government Office of the Slovak Republik and the Service Offices fulfill the strategic goal in the education field of civil servants. It was find out, that the Government Office of the Slovak Republik as central authority for coordination of human resources management in state government fulfill strategic goal in the education field of civil servants.

Key words: *state government, civil servants, vocational training, another vocational training, human resources management*

Úvod

Organizácie verejnej správy si začínajú stále viac uvedomovať, aký veľký vplyv majú zamestnanci na výkonnosť a konkurencieschopnosť organizácie. Je to jeden z dôvodov, prečo hľadajú kvalifikovaných zamestnancov, ktorých vedomosti, zručnosti a schopnosti korešpondujú s cieľmi organizácie. Pre zamestnancov verejnej správy je preto v priebehu ich profesionálnej kariéry nevyhnutné neustále prehlbovať a zvyšovať svoju kvalifikáciu. Strategický význam rozvoja a vzdelávania štátnych zamestnancov z hľadiska ďalšieho fungovania spoločnosti si uvedomuje aj vláda SR, a preto prijala Stratégiu rozvoja ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 – 2020, ktorej cieľom je “zabezpečiť efektívne rozvíjanie schopností a zručností štátnych zamestnancov v súlade s potrebami služobných úradov.“

Zdroje a použité metódy

Príspevok na základe obsahovej analýzy vybraných dokumentov a prieskumov Úradu vlády SR a Rady pre štátnu službu zisťuje, ako sa darí Úradu vlády SR a jednotlivým služobným úradom naplňovať strategický cieľ v oblasti vzdelávania štátnych zamestnancov.

¹ Mgr. Dominika, Bernátová, Katedra sociálnych štúdií, Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Nitre, Suchbátinská 24, 040 01 Košice, Slovenská republika, E-mail: dominika.bernatoval@student.upjs.sk

Vzdelávanie

Požiadavky na znalosti a schopnosti jedinca sa neustále menia. Preto, ak jednotlivec chce byť uplatniteľný na pracovnom trhu, musí neustále svoje znalosti a schopnosti rozvíjať. (Koubek, 2005) Podľa Kachňákovvej predstavuje vzdelávanie “permanentný proces, v ktorom nastáva prispôsobovanie a zmena pracovného správania, úrovne vedomostí, zručností a motivácie zamestnancov organizácie tým, že sa učia pomocou rôznych metód“ (Kachňáková, 2008, s. 120). O vzdelávaní zamestnancov v organizácii hovorí Dvořáková, ako o “súbore cieľavedomých a plánovaných opatrení a činností, ktoré sú orientované na získavanie znalostí, zručností a schopností a osvojenie si žiadúceho správania zamestnancami organizácie“ (2007, s. 286). Na základe uvedeného je vzdelávanie celoživotným procesom, v priebehu ktorého zamestnanec získava, resp. rozširuje si kompetentnosť pre účel potrebnej spôsobilosti na výkon danej pracovnej pozície.

Vzdelávanie štátnych zamestnancov

Vzdelávanie štátnych zamestnancov je uskutočňované kontinuálnym vzdelávaním a zvyšovaním kvalifikácie. Súčasná právna úprava ukladá služobným úradom povinnosť plánovať, organizovať, zabezpečovať a umožňovať svojim zamestnancom odborné vzdelávanie a prípravu a tiež vytvárať podmienky na kontinuálne vzdelávanie a zvyšovanie kvalifikácie. Kontinuálne vzdelávanie je realizované, ako adaptačné alebo kompetenčné vzdelávanie. Kompetenčným vzdelávaním si zamestnanec priebežne udržuje, zdokonaľuje a dopĺňa požadované vedomosti, zručnosti a schopnosti, ktoré potrebuje na výkon štátnej služby. Adaptačné vzdelávanie sa realizuje ako vstupné adaptačné vzdelávanie, kedy sú zamestnancovi poskytnuté “základné informácie o služobnom úrade, jeho pôsobnosti a fungovaní alebo ako priebežné adaptačné vzdelávanie, ktoré má zamestnancovi poskytnúť odborné znalosti, a skúsenosti potrebné na zabezpečenie výkonu činnosti a plnenie úloh štátnej správy“ (§163, ods. 3, písm. a-b Zákona č. 55/2017 Z.z.). Zákon umožňuje služobným úradom využiť viacero foriem kontinuálneho vzdelávania. Na výber je samoštúdium, dištančné, individuálne, skupinové alebo vzdelávanie.

Zvyšovanie kvalifikácie podľa zákona o štátnej službe znamená, že štátny zamestnanec získa vyšší stupeň vzdelania podľa požiadaviek a potrieb služobného úradu. Je to právo a povinnosť každého štátneho zamestnanca. Služobný úrad musí zaistiť zamestnancovi zvyšovanie kvalifikácie v rozsahu aspoň piatich služobných dní za kalendárny rok a súčasne uhradiť všetky náklady s tým spojené. Z prieskumu Úradu vlády SR vyplýva, že jednotlivé služobné úrady zabezpečujú prehlbovanie kvalifikácie so značnými rozdielmi. Hlavným dôvodom je, že niektoré úrady vo vzdelávaní štátnych zamestnancov miesto uplatňovania systémového prístupu, reagujú na vzdelávacie potreby ad hoc. Prehlbovanie kvalifikácie nemusí odzrkadľovať skutočné potreby vzdelávania a preto je povinnosť zabezpečiť zamestnancom aspoň päť dní prehlbovania kvalifikácie považovaná za nesystémový prvok. V praxi systém ďalšieho vzdelávania nie je dostatočne prepojený s ďalšími personálnymi činnosťami akou je napríklad personálne plánovanie. (Úrad vlády, 2015)

Podľa zákona o štátnej službe sa vo vzdelávaní štátnych zamestnancov uplatňuje systémový prístup. Vzdelávacie potreby sú analyzované a identifikované na úrovni štátneho zamestnanca, na úrovni organizačného útvaru a na úrovni služobného úradu. Výsledkom analýzy je plán vzdelávania. Po absolvovaní vzdelávacích aktivít zamestnanci vyhodnocujú efektivitu a prínos vzdelávania. Tieto hodnotenia sú následne podkladom pre hodnotiacu správu o kontinuálnom vzdelávaní, ktorú musia služobné úrady každoročne vypracovať. Hodnotenia majú dôležitý význam aj pre plánovanie a výber budúcich vzdelávacích aktivít, vzdelávacích agentúr a

lektorov. Pridanou hodnotou tohto hodnotenia sú pripomienky a nápady školených zamestnancov. Prieskumom Rady pre štátnu službu v roku 2019, boli zistené značné rozdiely vo vypracovávaní hodnotiacej správy služobnými úradmi. Z hodnotiacich správ kontinuálneho vzdelávania za rok 2018 bolo zrejmé, že niektoré úrady vypracovávajú hodnotiacu správu len formálne. V správe citujú ustanovenia zákona o štátnej službe, absentuje analytické spracovanie, či chýba ďalšie smerovanie vzdelávania služobného úradu do budúcnosti. Riešením tohto problému by mohlo byť, že úrad vlády vydá pre služobné úrady usmernenie, ako s hodnoteniami pracovať a ako vyhodnocovať vzdelávanie. Prínosom môže byť aj vytvorenie akéhosi informačného systému, ktorý by bol dostupný pre všetky služobné úrady a zjednodušil by im vyhodnocovanie veľkého množstva dotazníkov.

Inštitucionálne zabezpečenie ďalšieho odborného vzdelávania štátnych zamestnancov

Vzdelávanie štátnych zamestnancov môžu poskytovať vzdelávacie inštitúcie ďalšieho vzdelávania, iné služobné úrady, zahraničné vzdelávacie inštitúcie a iné. V súvislosti s prijatím nového zákona o štátnej službe, bolo Úradom vlády SR zriadené Centrum vzdelávania a hodnotenia štátnych zamestnancov (ďalej len "Centrum").

Centrum realizuje kurzy na podporu profesionálnej štátnej služby, ktoré sú špecifické prepájaním vzdelávacích aktivít s požiadavkami stanovenými zákonom o štátnej službe. "Pri ponuke a realizácii kurzov Centrum zohľadňuje potreby služobných úradov, prepája vzdelávacie aktivity s požadovanými kompetenciami štátnych zamestnancov, hlbšie rozvíja špecifické vedomosti a zručnosti v oblasti práce s ľudskými zdrojmi s prihliadnutím na špecifiká štátnej správy, jej postavenie a fungovanie" (Úrad vlády SR, 2017, s.40). Dá sa povedať, že Centrum naplnilo očakávania, čo sa týka priameho prepojenia školení na problematiku zákona o štátnej službe. Aktuálne Centrum ponúka kurzy zamerané na: vypracovanie analýzy štátnozamestnaneckého miesta, vedenie riadeného výberového rozhovoru, vedenie hodnotiaceho rozhovoru, manažérske vzdelávanie, zdokonalenie komunikačných zručností, efektívne riadenie tímu, mentorovanie, časový manažment a koučovací rozhovor. Centrum realizuje školenia interaktívnou formou pod vedením lektorov od júna 2017. Všetky školiace aktivity sa týkajú oblastí vyplývajúcich zo zákona o štátnej službe a sú poskytované bezplatne a Centrum finančne odbreňuje služobné úrady.

V roku 2018 sa školení zúčastnilo 2134 štátnych zamestnancov. Jedná sa prevažne o vedúcich štátnych zamestnancov, čo sa dalo očakávať vzhľadom na to, že väčšina kurzov je určená práve im. Veľkým pozitívom týchto kurzov je, že sa na nich zúčastňujú zamestnanci z odlišných služobných úradov, vďaka čomu si môžu vymieňať skúsenosti a inšpirovať sa. Podľa zistení Centra a zistení Rady pre štátnu službu sú kurzy hodnotené školenými zamestnancami veľmi pozitívne. O kurzy je však taký veľký záujem, že Centrum nestíha uspokojiť dopyt. (Rada pre štátnu službu, 2019) Vhodným riešením by mohlo byť rozšírenie Centra z hľadiska jeho kapacity alebo zabezpečenie vzdelávania externými vzdelávacími inštitúciami. Tak by bolo možné realizovať väčší počet školení, prípadne ich realizovať častejšie.

Subjektom poskytujúcim vzdelávanie pre štátnych zamestnancov je aj Inštitút pre verejnú správu (ďalej "Inštitút"). Inštitút je príspevkovou organizáciou Ministerstva vnútra SR, ktorá organizuje školenia pre štátnych zamestnancov a zamestnancov vo výkone práce vo verejnom záujme. Svoju činnosť sústreďuje na realizáciu odbornej prípravy štátnych zamestnancov, odborné semináre zamerané na výklad právnych predpisov, kvalifikačné kurzy a poskytuje aj poradenskú, metodickú a informačnú činnosť v oblasti vzdelávania.

V inštitúte pôsobí 26 interných lektorov Ministerstva vnútra SR a 185 lektorov z externého prostredia. Za rok 2018 v ňom bolo vyškolených 11833 jednotlivcov, z ktorých podľa vyjadrenia

Inštitútu bola väčšina štátnych zamestnancov. Vyškolení zamestnanci hodnotili vzdelávacie aktivity pozitívne. (Rada pre štátnu službu, 2019) Negatívne je však hodnotená možnosť zúčastňovať sa na školeniach. Z prieskumu Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť vyplýva, že kapacita školení je nedostatočná. Aj keď sa zamestnanci hneď nahlásia, veľa z nich sa tam nedostane a ďalšie školenie sa už neuskutoční. Prednostovia a prednostky v prieskume poukazovali aj na problém so situovaním školení do hlavného mesta a teda obmedzenú možnosť účasti na školení pre štátnych zamestnancov zo vzdialenejších regiónov. Okrem vzdelávania v Centre alebo Inštitúte sa vybraní zamestnanci môžu zúčastňovať aj školení na úseku ich pôsobnosti. Takéto školenia ponúka napríklad Úrad geodézie, kartografie a katastra SR pre zamestnancov katastra. Aj pri týchto školeniach je problém s ich nedostatkom. Zároveň sú spoplatnené, takže možnosť zabezpečenia účasti zamestnancov na týchto školeniach je obmedzená. (Prachárová a Kačur, 2018)

Napĺňanie strategického cieľa v oblasti vzdelávania štátnych zamestnancov

Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 – 2020 (ďalej len “Stratégia”) obsahuje analýzu súčasného stavu vzdelávania, dáva odporúčania na jeho zlepšenie, stanovuje ciele na dosiahnutie Stratégie a uvádza aj opatrenia na dosiahnutie stanovených cieľov. V oblasti vzdelávania štátnych zamestnancov má Stratégia za cieľ “zabezpečiť efektívne rozvíjanie schopností a zručností štátnych zamestnancov v súlade s potrebami služobných úradov” (2015, s. 62). Stanovený cieľ má byť dosiahnutý prostredníctvom opatrení, ktoré mali byť postupne prijímané. V prvom rade, mali byť zavedené základné zásady vzdelávania štátnych zamestnancov. Z ôsmich zásad uvedených v Stratégii sa v novom zákone o štátnej službe uplatnili len systémovosť, flexibilita, účelnosť a hospodárnosť. Tiež sa mala pre služobné úrady stanoviť povinnosť vyčleniť z rozpočtu v príslušnom kalendárnom roku prostriedky vo výške aspoň 1 % z objemu tarifných plátov na zabezpečenie vzdelávania štátnych zamestnancov. Takáto povinnosť je uzákonená, ale len vo výške 0,5 % z objemu tarifných plátov zamestnancov. Bolo zistené že finančné zabezpečenie vzdelávania je nepostačujúce. Služobné úrady buď nemajú dostatok finančných prostriedkov na vzdelávanie, prostriedky na vzdelávanie nevyčleňujú, alebo ich škrtnú ako prvé pri tzv. šetriaciach opatreniach.

Jedným z opatrení bolo zaviesť mentoring, ktorý bude povinnou súčasťou adaptačného vzdelávania a súčasne sa zavedie aj finančné ohodnotenie mentora. Mentoring sa podarilo zaviesť prijatím nového zákona o štátnej službe. Podľa §163, ods. 5 sa “adaptačné vzdelávanie uskutočňuje pod vedením mentora, ktorý poskytuje podporu, asistenciu a pomoc pri plnení úloh a systematické odovzdávanie vedomostí a skúseností štátnemu zamestnancovi s cieľom podporiť jeho odborný rast a osobnostný rozvoj.” Vzdelávanie zamestnancov, ktorí sú alebo sa majú stať mentormi, zabezpečuje napríklad Centrum v rámci kurzu s názvom “Mentoring”. Obsah kurzu tvorí vysvetlenie dôležitých pojmov, objasnenie úlohy mentora v adaptačnom vzdelávaní, jeho kompetencií, vysvetlenie, ako plánovať a viesť mentoringové stretnutia, alebo ako budovať vzťahy založené na dôvere. Kurz kombinuje prednášku, diskusiu, individuálne úlohy a skupinovú prácu. Využívajú sa pri tom moderné tréningové metódy a dôraz je kladený na praktický nácvik aj spätnú väzbu. Od júna 2017 do 31.12.2018 absolvovalo tento kurz 739 štátnych zamestnancov. Okrem toho, že mentor poskytuje štátnemu zamestnancovi asistenciu, pomáha mu pri plnení úloh a odovzdáva mu vedomosti a skúsenosti, je zároveň pre nového zamestnanca aj kontaktnou osobou, na ktorú sa vie vždy obrátiť. Z tohto hľadiska je inštitút mentora veľmi významný, preto by mal takýto kurz absolvovať každý štátny zamestnanec, ktorý je alebo sa má stať mentorom.

Podarilo sa zaviesť aj finančné ohodnotenie mentora. Za prípravu štátneho zamestnanca mu patrí príplatok, ktorý tvorí súčasť jeho funkčného platu a to vo výške 10% jeho platovej tarify, ak pripravuje jedného a 15 % ak pripravuje súčasne viacero zamestnancov. (Zákon č. 55/2017 Z. z.) Ďalším opatrením, ktorým sa mal dosiahnuť stanovený cieľ, bolo venovať viac pozornosti

jazykovému vzdelávaniu štátnych zamestnancov. Podľa § 164 ods. 2 písm. b) zákona o štátnej službe sa jazykové vzdelávanie radí medzi druhy kompetenčného vzdelávania. Z podkladov, ktoré Úradu vlády SR poskytli ostatné ústredné orgány štátnej správy vyplýva, že tieto orgány venujú jazykovému vzdelávaniu zvýšenú pozornosť a to najmä tým, že pre zamestnancov zabezpečujú individuálne aj skupinové formy jazykového vzdelávania v oblasti slovenského a cudzích jazykov. Z cudzích jazykov sa jedná najmä o anglický a v menšej miere o francúzsky či nemecký jazyk. Cieľ má byť dosiahnutý aj zvýšením pozornosti pri zamestnancoch, ktorí dlhodobo nevykonávali štátnu službu. Z podkladov zaslaných ústrednými orgánmi štátnej správy vyplýva, že sa takýmto zamestnancom venuje zvýšená pozornosť, a to najmä zvýšením počtu vzdelávacích aktivít, ktoré majú absolvovať.

Záver

Dá sa povedať, že Úrad vlády SR ako centrálny orgán pre koordináciu riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe spolu so služobnými úradmi postupne naplňajú strategický cieľ v oblasti vzdelávania štátnych zamestnancov. Niektoré opatrenia, ktoré Úrad vlády stanovil na jeho dosiahnutie však neboli prijaté v celom rozsahu tak, ako uvádza Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 - 2020. Niektoré boli prijaté len z časti (základné zásady vzdelávania) a niektoré boli prijaté trochu inak, než mali byť (výška finančných prostriedkov na zabezpečenie vzdelávania).

Najvýznamnejšie zmeny, ktoré priniesol nový zákon o štátnej službe a ktoré prispievajú k naplneniu cieľa, sú zavedenie funkcie mentora, povinnosť vyčleniť prostriedky na vzdelávanie a vytvoriť individuálny plán kompetenčného vzdelávania. Napriek tomu, že sa individuálny plán kompetenčného vzdelávania podarilo zaviesť, v praxi sa najmä z objektívnych dôvodov nenaplnia, pretože aj keď sa zamestnanci na školenia nahlásia, nakoniec sa nezrealizujú.

V praxi sa ako nedostatok v oblasti vzdelávania štátnych zamestnancov javí obmedzený počet školení a časté nezrealizovanie školení v dôsledku chýbajúcich školiacich kapacít. Hlavnou príčinou neschopnosti zabezpečiť ďalšie odborné vzdelávanie štátnych zamestnancov je nedostatok finančných prostriedkov. Služobné úrady sú preto často odkázané na pomoc medzi sebou navzájom, zamestnanci sa musia vzdelávať samoštúdiom alebo si sami zadovážať vzdelávacie materiály.

Negatívom je aj realizácia školení v hlavnom meste a preto sú značné rozdiely v možnosti zamestnancov zúčastniť sa ich. Napriek tomu, že každý štátny zamestnanec má mať rovnakú možnosť vzdelávať sa, nie každý služobný úrad je schopný to zabezpečiť. Služobné úrady zo vzdialenejších regiónov majú zvýšené náklady spojené s cestovaním a zabezpečením ubytovania či stravy a preto môžu na školenie vyslať len zopár „vyvolených“, ktorí potom odovzdajú získané poznatky ďalej svojim kolegom. Riešením by mohol byť posun školení do regiónov, alebo by sa školenia mohli realizovať výjazdovo. Po finančnej stránke je menej náročné, ak cestuje lektor za zamestnancami, než keď musia vycestovať všetci zamestnanci za lektorom do hlavného mesta. Niektoré školenia by sa mohli dokonca realizovať prostredníctvom e-learningu, kedy by sa zamestnanci vzdelávali pomocou využitia elektronických prostriedkov, resp. prostredníctvom b-learningu, ktorý kombinuje e-learning so štandardou výukou. Pre zamestnancov zo vzdialenejších regiónov by mohli byť školenia realizované aj prostredníctvom videokonferencie, vďaka čomu by zamestnanci mohli komunikovať s lektorom na diaľku.

Najväčším problémom vzdelávania v štátnej správe je jeho finančné zabezpečenie. Nedostatok finančných prostriedkov je hlavnou príčinou jeho neefektívnosti a preto je potrebné venovať sa tomuto problému aj naďalej. Je nutné hľadať ďalšie zdroje financovania vzdelávania, napríklad

získaním grantov na vzdelávanie. Vo väčšej miere, by mal byť využitý potenciál vysokých škôl spolupracou vysokých škôl a služobných úradov pri zabezpečovaní ďalšieho vzdelávania zamestnancov.

Je potrebné zefektívniť aj plánovanie rozpočtových prostriedkov v oblasti vzdelávania, najmä ich účelovým viazaním. Predíde sa tak tomu, že služobný úrad v období nedostatku finančných zdrojov siahne po prostriedkoch určených na vzdelávanie. Vzhľadom na to, že Stratégia je ešte stále v stave jej realizácie, príspevok hodnotí len doterajšie plnenie strategického cieľa v oblasti vzdelávania štátnych zamestnancov. Úrad vlády SR a jednotlivé služobné úrady by mali aj naďalej pracovať na jeho naplnení a vytvárať predpoklady potrebné pre rozvoj schopností, zručností a vedomostí štátnych zamestnancov, potrebných na efektívny výkon štátnej správy v súlade s potrebami služobných úradov.

Použitá literatúra

- DVOŘÁKOVÁ, Z. a kol. 2007. *Management lidských zdrojů*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck. 2007. 485 s. ISBN 978-80-7179-893-4
- KACHŇÁKOVÁ, A. a kol. 2008. *Personální management*. 1. Vydavatelství Wolters Kluwer (lura Edition). 2008. 235 s. ISBN 978-80-8078-192-7
- KOUBEK, J. 2005. *Řízení lidských zdrojů: Základy moderní personalistiky*. 3. Praha: Management Press. 2005. 367 s. ISBN 80-7261-033-3
- PRACHÁROVÁ, V. – KAČÚR, J. 2018. *Fluktuácia zamestnancov a nový zákon o štátnej službe v kontexte miestnej štátnej správy*. [online]. 2018 SGI: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť. [cit. 20-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.governance.sk/wp-content/uploads/2019/01/Fluktua%CC%81cia-zamestnanov-a-novy%CC%81-za%CC%81kon-o-s%CC%8Cta%CC%81tnej-služ%CC%8Cbe-na-OU%CC%81.pdf>>.
- PRACHÁROVÁ, V. – KOŠTÁL, C. 2017. *Nový zákon o štátnej službe v kontexte medzinárodných odporúčaní*. [online]. 2017 SGI: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť. [cit. 20-10-2019]. Dostupné na internete: <https://www.governance.sk/wp-content/uploads/2016/10/manual_6.pdf>.
- Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 – 2020. Úrad vlády Slovenskej republiky. 2015
- Správa o stave realizácie Stratégie riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 - 2020. Úrad vlády Slovenskej republiky. 2019
- Správa o stave a vývoji štátnej služby za rok 2018, Rada pre štátnu službu. 2019.
- Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Vyhľadka Úradu vlády Slovenskej republiky č. 126/2017 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o vzdelávaní štátnych zamestnancov
- Webové sídlo inštitútu pre verejnú správu: <https://www.ivs.sk>

MOTIVAČNÉ ASPEKTY ROZHODOVANIA PRE VYSOKOŠKOLSKÉ ŠTÚDIUM

Barbora BLAŠKOVÁ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191002>

Abstract

This paper addresses the issue of motivation on the theoretical level. Nowadays, the emphasis is put on life-long learning and the individual's ability to continuously develop their skills. By investigating the theoretical foundations of motivation, I emphasize its importance in the academy environment. Motivation can be considered as a relevant part of studying, academic performance or success. In the first chapter dealing with an insight into the researched issue, I focus on the views of individual authors on motivation. In the second chapter, I point out the impact of motivation on personality. Last but not least, in the third chapter, I characterize the specific motivational aspects for higher education. The paper aimed to show how motivation is important in education, and overall it forms an essential part of our actions or decisions, which also represents the result of the given article. Different scientific methods were used during the paper elaboration, such as description, synthesis, analysis or comparison.

Key words: Motivation.. Decision-making. University Studies. Education.

Úvod

Rozhodovanie je každodennou súčasťou nášho života. Snažíme sa reagovať na aktuálnu situáciu a zvoliť takú voľbu, ktorá je pre nás v danej chvíli tou najlepšou. Jedným zo zásadných rozhodnutí v živote človeka je práve vysokoškolské vzdelanie. Od neho sa následne odzrkadľuje náš vývoj a budovanie osobnosti. Častými ovplyvňujúcimi faktormi, pri rozhodovaní o vysokoškolskom štúdiu, sú prevažne rodina, priatelia, škola, prostredie, v ktorom sa nachádzame a nadobudnuté skúsenosti. Nie vždy si uvedomujeme do akej miery sa necháme ovplyvniť.

Vysokoškolské vzdelávanie sa za posledné obdobie rapídne zmenilo. Jeho prostredie veľmi ovplyvnil nárast počtu vysokých škôl, pribudlo aj veľa súkromných škôl, taktiež sa rozšírila ponuka študijných odborov. Zásadnou nevýhodou sú obmedzené prostriedky na vzdelávaciu činnosť aj výskum, čo je dôležitou charakteristikou prostredia, v ktorom sa školstvo v Slovenskej republike nachádza. Avšak, častým problémom vysokých škôl je, zameranie sa na krátkodobé potreby. Nedostatočnou pozornosťou širšiemu rozmeru vznikajú problémy, ktorým by sa dalo predísť. Prostredie, v ktorom sa vysoké školy nachádzajú, sa neustále mení, nie je statické, pretože naňho vplývajú rôzne zmeny, či už ekonomického, politického, ale i demografického charakteru.

Obdobie, keď sa mladí ľudia rozhodujú, kam po ukončení strednej školy, je prelomovým obdobím. Ovplyvňujú ich rôzne faktory, ktoré sú v konečnom dôsledku tými zásadnými. Preto

¹ Mgr. Barbora Blašková, Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: blaskovaa.barbora@gmail.com

je podstatným merítkom poznať jednotlivé aspekty, ktoré na jedincov vplývajú. Zmena prostredia, noví ľudia, nový spôsob výučby a mnoho ďalších, sú pri adaptácii jedincov dôležité. Preto by každá univerzita mala poznať jednotlivé faktory a na základe nich stanoviť stratégiu, ktorá značným spôsobom môže zvýšiť počty študentov, ktorí majú serióznym záujem o štúdium. Ak poznáme správnu cieľovú skupinu, vieme, kto sú naši potenciálni študenti a jednoduchšie zacielieme na ich konkrétne potreby. V tejto súvislosti mi nedá nespomenúť práve sociálne siete, ktoré predstavujú komunikačný kanál, ktorý evokuje pre dnešnú mládež ideálny spôsob komunikácie. Na základe neho si väčšina univerzít začína budovať vzťahy so svojimi súčasnými, ale i potenciálnymi študentmi. I pri tvorbe obsahu na sociálnych sieťach je potrebné poznať motivačné aspekty na základe ktorých sa rozhodujú pre svoje nasledujúce štúdium a prostredníctvom ich poznania pridávať príspevky, ktoré ich zaujmú pri rozhodovaní o vysokoškolskom štúdiu.

Teoretické východiská k problematike motivácie

Pojem „motivácia“ pochádza z latinského slova *moveo - hýbať* a vyjadruje hybné sily svojho činiteľa (Nakonečný, 1997). Kachaňáková (2007) pripisuje motiváciu k stavu, kedy pôsobia v ľudskej psychike charakteristické, však nie vždy vedomé vnútorné hybné sily, ktoré pôsobia na človeka a jeho správanie aktivizujú a následne aktivitu udržiavajú. Navonok sa toto pôsobenie javí ako motivovaná činnosť. Zastáva tiež názor, že ľudia dosahujúci stanovené ciele, sú motivovaní zvnútra, čo predstavuje najúčinnjšiu formu motivácie. Treba poznamenať skutočnosť, že dominantná väčšina ľudí potrebuje motiváciu aj zvonka.

Podľa Armstronga (2007) predstavuje motivácia cieľovo orientované správanie. Ľudia, ktorých ciele sú jasne definované a podnikajú kroky na ich dosiahnutie, sú dobre motivovaní ľudia. Hartl, Hartlová (2000) chápu motiváciu ako zoskupenie činiteľov podnecujúcich a usmerňujúcich správanie človeka, vo vzťahu k vonkajšiemu svetu i k sebe samému. Podľa ich úsudku, bez spolupôsobenia motivačného zámeru, by sa žiadna činnosť nezrealizovala. Kollárik, T. (2002) uvádza, že motivácia vyjadruje dynamickú zložku osobnosti a motívy možno považovať za príčinu konania, zdroj správania sa ľudí i sociálnych skupín. Pre niektorých motivácia evokuje zásadný faktor aktivity človeka, či silu predstavujúcu príčinu ľudského konania. Kassin (2007) sa prikláňa k názoru, že motiváciu môžeme vnímať ako vnútorný stav, ktorý inšpiruje jedinca, aby sa venoval aktivite smerujúcej k určitému cieľu.

Pintrich (2003) chápe motiváciu ako nástroj, ktorý ľudí poháňa, udržiava ich zameranie a následne im dopomáha k dosiahnutiu stanoveného cieľa. Ďalej uvádza, že motivácia vysvetľuje popud k správaniu, intenzitu správania, smer správania a aktuálny výsledok, či splnenie cieľa.

Prehľadnú charakteristiku motivácie uvádza Nakonečný (1998):

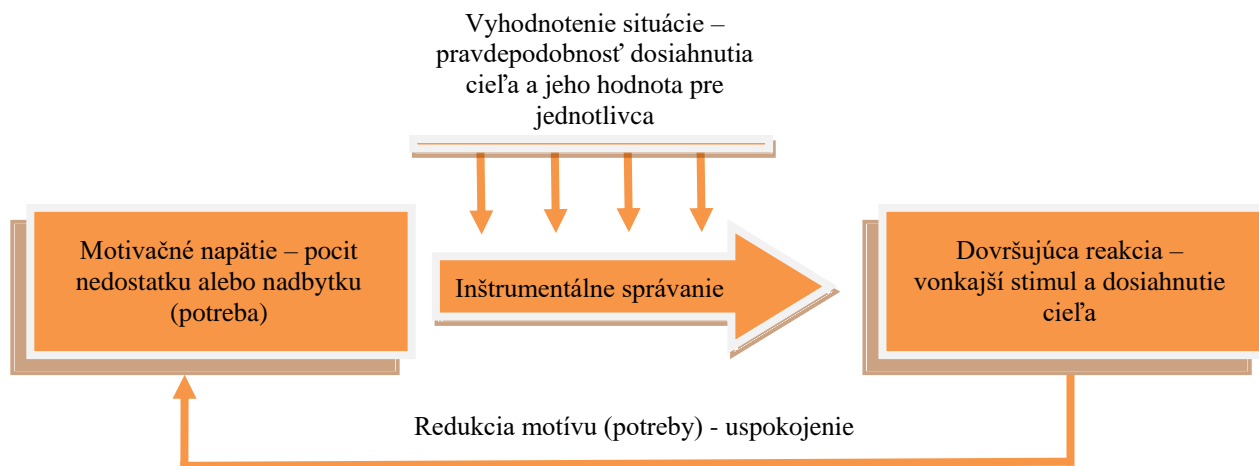
- motivácia je zameraná na správanie, ktoré je sústredené na dosiahnutie určitej reakcie, aby bola uspokojená konkrétna potreba,
- pretrváva do obdobia, pokiaľ nie je dosiahnutý finálny, či náhradný cieľ,
- mení inštrumentálne správanie: v rozličných situáciách človek dosahuje uspokojenie, ktoré je podmienené rôznymi spôsobmi správania,
- energetizuje správanie, ktoré je cieľovo zamerané,
- inštrumentálne správanie spúšťa len za podmienok, ktoré sú nasledovné: pokiaľ je dosiahnutie stanoveného cieľa pravdepodobné, v prípade, ak má cieľový objekt určitú hodnotu a v neposlednom rade, ak nie sú dôsledky správania v rozpore s morálnymi postojmi jedinca,
- motivácia je vnútorný stav vytvárajúci v interakcii subjektu so životným prostredím,
- je stanovená sociokultúrnymi a biologickými činiteľmi,

- smeruje k udržiavaniu a následnému obnovovaniu vnútornej rovnováhy,
- prejavuje zmysel samotného ľudského správania,
- motív, ktorý predstavuje jadro motivácie, je vždy intrapsychickej emocionálnej povahy,
- motivácia je prepojená s motorikou (jej behaviorálnym vyústením), s procesmi kognície (vnímaním) a s emóciami (jej obsahovou podstatou).

Motivačný proces má podľa Tureckiovej (2004) cyklický charakter:

- Na začiatku procesu je vždy motivačné napätie, ktoré vzniká, ak sa poruší vnútorná rovnováha (pocítíme stav nedostatku alebo naopak, stav nadbytku).
- Keďže si začíname uvedomovať motivačné napätie a máme potrebu obnoviť rovnováhu, prichádza k subjektívnemu správaniu. Avšak, prichádza k nemu len v tom prípade, ak je samotný motív veľmi silný a vidina vytúženého cieľa dostatočne atraktívna.
- Nastáva dosiahnutie cieľa a následne reakcia sa uzatvára. Predchádzajúci bod dosiahneme redukciou motívu, pre lepšie chápanie, uspokojením konkrétnej potreby.

Obrázok 1: Cyklická schéma motivácie



Zdroj: Vlastné spracovanie

Motivácia vo všeobecnom ponímaní vyjadruje rozpory, čo subjekt momentálne prežíva a čo by chcel prežívať. V konečnom dôsledku možno konštatovať, že motivácia vyjadruje stav psychickej nerovnováhy, ktorú jedinec prežíva zvnútra a samotné správanie smeruje k jej zachovaniu a k obnove, kedy bola narušená (Nakonečný, 2004). Ako sme si mohli všimnúť v definíciách autorov vyjadrujúcich podstatu motivácie sa stretávame s množstvom rôzne chápaných termínov.

Nakonečný (2015) uvádza termíny motivácie, ktoré sú kľúčovými:

- **Motivácia** = proces, ktorý vymedzuje správanie, aby sa dosiahol požadovaný cieľ. Stav, z ktorého motivácia vychádza je potreba.
- **Motív** = psychologická príčina, z ktorej vzniká motivované správanie.
- **Potreba** = východisková situácia motivácie.
- **Dovršujúca reakcia** = finálna fáza procesu motivácie (konzumáciou jedla minimalizujeme potrebu jedla a pocit hladu).
- **Cieľový objekt** = pod týmto pojmom chápeme cieľový objekt motivovaného správania vo vonkajšom svete, ktorý sa podieľa na dosiahnutí cieľového stavu.
- **Cieľový stav** = nadobudnutie uspokojenia.
- **Incentíva** = hodnoty vonkajšieho cieľového objektu, ktoré pútajú pozornosť a nastáva motivácia k ich dosiahnutiu.

Nakonečný (2004) ďalej konštatuje, že motív je hlavným impulzom motivácie a vedie človeka k väčšej výkonnosti a k priamej orientácii na cieľ. Mnohokrát sa pod pojmom motivácia vyskytuje odpoveď na otázku, prečo? Naše správanie je do určitej miery vymedzené. Každý si vysvetľuje podľa seba, prečo sa ľudia správajú, ako sa správajú. I keď, naše finálne závery môžu byť nesprávne. Pozrime sa na túto problematiku z pohľadu psychológa. Ak chce psychológ pochopiť správanie konkrétneho jedinca, musí najskôr poznať motívy jeho správania. Iba na základe poznania motívov sa dostane k momentu, ktoré stanovujú celkové správanie, ako i prejav, a to je jadrom motivácie. Pre všetko, čo realizujeme, máme určité motívy. Motív teda môžeme chápať ako vnútorný činiteľ, ktorý je akýmsi impulzom k začatiu a následnému udržaniu aktivity.

Pre človeka je typické, že konanie prebieha na základe motívov, ktoré si dostatočne uvedomuje. Môžu o motívoch uvažovať, hodnotiť ich, môžu ich prijať, ale i odmietnuť. Okrem motívov vedomých, existujú i motívy nevedomé. Na základe Plhákovej (2004) sú niektoré z pohnútok, dokonca aj ciele ľudského správania, nevedomé, alebo ich uvedomovanie je čiastočné.

Pokiaľ vnímame motiváciu v kontexte školstva, je nevyhnutné poznamenať, že otvára určité otázky a nastáva istá potreba zisťovať informácie o typickom výkonnom správaní. Psychológovia kladú dôraz na zopár závažných otázok:

- Čo jednotlivec robí - výber správania.
- Aké časové obdobie trvá, kým sa jednotlivec začne venovať konkrétnej aktivite.
- Ako na konkrétnej aktivite pracuje - intenzita správania.
- Ako dlho je ochotný zotrvať a venovať sa konkrétnej aktivite - vytrvalosť správania.
- Aké pocity pri aktivite prežíva a aké sú jeho myšlienky - emočné pocity (Graham & Weiner, 1996).

Motivácia u študentov je veľmi podstatným merítkom, keďže správne namotivovaní študenti dosahujú lepšie výsledky ako študenti, ktorých motivácia je nedostatočná. Motivácia študentov určitým spôsobom riadi myšlienky a samotnú aktivitu, ktorá je spojená s akademickým úspechom (Fan & Wolters, 2014). Dôležitým faktorom, ktorý do značnej miery ovplyvňuje motiváciu jedinca, je jeho sebedomie. U jedinca vo vysokoškolskom veku, čo je najmä vek mladej dospelosti, podľa Vágnerovej (1999) ovplyvňované predovšetkým prítomnosťou, či naopak, neprítomnosťou partnera. Partner zohráva rolu, ktorá predstavuje konkrétnejší reflexívny pohľad na osobnosť, v porovnaní s inými ľuďmi. Jedinca môže prežívať pocit menejcennosti, pokiaľ sa mu nepodarilo nadviazať v tomto veku partnerský vzťah, vzhľadom ku skutočnosti, že rodičovská rola predstavuje významnú súčasť identity jedinca práve v tomto veku. Je súčasťou jeho potrieb, ktorých naplnenie je dôležité pri budovaní samotnej motivácie.

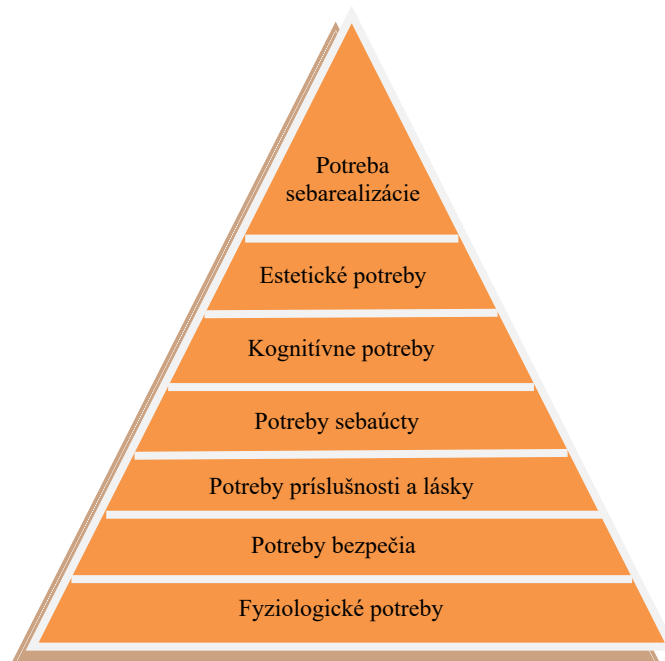
Štúdium na vysokej škole predstavuje pre adolescenta obdobie, počas ktorého sa pripravuje na svoje budúce povolanie a okrem skupín formujúcich jeho osobnosť, vplývajú naňho i spoločenské, či mimoškolské organizácie. Z uvedeného na základe Lászlá (2004) vyplýva, že počas štúdia sa formuje u študenta osobnosť spolu so spoločenskou, občianskou, i partnerskou rolou. Adolescencia vyjadruje obdobie, kedy väčšinou nastáva u jedinca dôležité obdobie, prechod zo stredoškolského do vysokoškolského prostredia. Vágnerová (2000) konštatuje, že zmena prostredia a spoločnosti môže spôsobiť problém v nejasnostiach hodnôt, ktoré jedincovi poskytovali akúsi istotu, keďže v adolescentnom veku sú stabilné hodnoty veľmi podstatnými, až žiadúcimi. Preto v tomto období býva častokrát problém s množstvom hodnôt a nastáva u jedinca túžba objaviť jedinú hodnotu, ktorá bude tou opornou. Obdobie, kedy sa adolescent stáva študentom vysokej školy, predstavuje preňho istú prestíž a nadobúda tak vyšší sociálny status, v ktorom získava väčšie skúsenosti. Motivácia narastá v momente, kedy si jedinec začne uvedomovať uplatnenie získaných informácií v praxi.

Vplyv motivácie na osobnosť človeka

Osobnosť predstavuje štruktúru vlastností, ktoré tvoria komplexný súbor. K týmto vlastnostiam možno zaradiť charakter, temperament, schopnosti a predovšetkým motivačnú zložku osobnosti. Motivačnú zložku môžeme chápať ako súhrn motívov človeka, medzi ktoré radíme aj potreby a záujmy. Fontana (2003) zastáva názor, že uspokojenie záujmov človeka je hlavným cieľom motivácie. Je to proces, pri ktorom je potrebné sústrediť pozornosť na vynaloženie úsilia, aby sme zrealizovali dosiahnutie konkrétnych cieľov, v tom spočíva obraz motivácie ako takej.

Vzhľadom ku skutočnosti, že v praxi existuje veľké množstvo teórií k motivácii, sme sa rozhodli spomenúť tú, ktorú vnímame za najpodstatnejšiu z hľadiska poznania motivačných príčin. Jeden z najvplyvnejších mysliteľov z oblasti ľudskej motivácie je A. H. Maslow (1908 - 1970), ktorý popísal hierarchiu potrieb u človeka. Maslowov model predstavuje podobu hierarchie zoradenú od osobných potrieb až po rozumové, ktoré zastávajú svoje miesto na samotnom vrchole (Fontana, 2003).

Obrázok 2: Maslowova hierarchia potrieb



Zdroj: Vlastné spracovanie

Fontana (2003) tvrdí, že za **fyziologické potreby** môžeme považovať hlad, smäd, odev, bývanie, rodové správanie a pod.

- **Potreby bezpečia** – sú tie, ktoré zabezpečia ochranu a stabilitu medziludských vzťahov, ale i materiálneho prostredia.
- **Potreby príslušnosti a lásky** – potreba niekam patriť, byť prijatý druhými ľuďmi, byť sociálne začlenený.
- **Potreby sebaúcty** – výkonnosť, uznanie, či rešpekt u druhých.
- **Kognitívne potreby** – poznanie, pochopenie
- **Estetické potreby** – túžba po súmernosti, po kráse.
- **Potreby seberealizácie** – sem radíme celkový potenciál osobnosti a následné rozšírenie jeho schopností celkových vedomostí a zručností.

Z Maslowovej hierarchie potrieb vyplýva, že osobné potreby, ktoré máme možnosť vidieť umiestnené v hierarchii nižšie – fyziologické potreby, potreby bezpečia, sú vrodené. A potreby,

ktoré vidíme vyššie – spoločenské, rozumové a ďalšie, obsahujú vrodene činitele prepojené skôr s naučenými odozvami. Ďalej z modelu vyplýva, že uspokojením svojich fyziologických potrieb a taktiež uspokojením potreby bezpečia im ide v druhom rade o adaptáciu vo svojej rodine, či spoločnosti (sociálne potreby). Ak adaptácia prebehne úspešne, nastane fáza zmeny zmýšľania o sebe samom a následne si začnú viac vážiť ľudí okolo seba. Ak uspokojia i tieto potreby, upriamia svoju pozornosť na potrebu uznania a v neposlednom rade, i na potrebu seberealizácie. Maslow kladie vysoký dôraz na potrebu seberealizácie. Pri seberealizácii sa budujú u človeka vlastnosti, ktoré sú typické pre zrelých a ľahko prispôsobivých ľudí. Pre týchto jedincov sú podľa Maslowa príznačné nasledujúce vlastnosti:

- Veľmi dobre vnímajú skutočnosť a ľahšie sa vysporiadávajú s pocitom neistoty.
- Vedia prijať seba a ostatných ľudí takých, akí skutočne sú.
- Prejavujú väčšiu spontánnosť v správaní a zmýšľaní.
- Sú viac sústredení na konkrétny problém, než na seba.
- Zmysel pre humor je ich silnou stránkou.
- Majú skvelé tvorivé zručnosti.
- Sú imúnnejší voči tlakom spoločnosti, záleží im viac na prospechu ľudstva.
- Veľmi si vážia základné životné prežitky.
- Záleží im na medziľudských vzťahoch, no skôr sa zameriavajú na menšie množstvo vzťahov, vybudovaných na skutočných hodnotách, ako sústredenie sa na viacero povrchných známostí.
- Vnímajú život objektívne, majú zdravý nadhľad (Fontana, 2003).

Motivačné aspekty pre vysokoškolské štúdium

Ako sme sa už v predchádzajúcej kapitole presvedčili, motivácia zohráva veľmi dôležitý faktor, ktorý pôsobí na rozhodovacie procesy každého študenta. Rozhodnutie jedinca pre vysokoškolské štúdium značí určitý obraz o sebe a o svojej budúcnosti. Zostať motivovaný a premýšľať o svojich profesijných cieľoch, sledovať aktuálne informácie, ktoré zverejňuje škola na sociálnych sieťach alebo na webovej stránke, čím školy motivujú nielen svojich, ale najmä, potenciálnych študentov. Pre niektorých študentov je motivácia spôsob výučby, profesionalita zo strany vyučujúcich, či pozitívna klíma (Babinský, Uhrová, 2006). Tieto faktory predstavujú interné faktory každej univerzity, ktorými si konkrétna univerzita buduje imidž v očiach svojich študentov, ktoré sa následne odzrkadlí v záujme o štúdium u potenciálnych študentov. Preto by každá vysoká škola mala myslieť predovšetkým na interné faktory univerzity a uvedomovať si ich dôležitosť.

Eliáš (2010) tvrdí, že štúdiom na vysokej škole nastáva u mladých ľudí veľa podstatných zmien. Začínajú si zvykať na nový spôsob života, spoznávajú nových priateľov, vidia nový spôsob vzťahu učiteľ – študent.

Rettinger (2009) motiváciu študentov delí na **vnútornú a vonkajšiu**:

- **Vnútorná motivácia** – môžeme ju špecifikovať ako stav, ktorý istým spôsobom motivuje jedinca robiť niečo pre potešenie, či svoju potrebu. S vnútornou potrebou sú úzko prepojené i fyziologické potreby, taktiež aj potreby súvisiace s psychickou podstatou. Človek je od prirodzenosti zvedavý a už od detstva túži, aby jeho otázky boli zodpovedané. A práve vnútorná motivácia je tá, ktorá ho privádza k dosiahnutiu odpovedí. Pokiaľ má človek vnútornú motiváciu na získanie vedomostí, tak učenie vníma pozitívne a učí sa jednoducho. Takýto študent má potenciál pre štúdium na vysokej škole, aby uspokojil svoju potrebu vzdelávania sa, spoznávania nových vecí. Voľba štúdia na vysokej škole môže byť zapríčinená rôznymi faktormi. Môže to byť

túžba po určitej prestíži, po uznaní, či vysokoškolskom titule.

- **Vonkajšia motivácia** – rozdiel medzi vnútornou a vonkajšou motiváciou spočíva v tom, že vonkajšia motivácia vychádza z vonku. Študent v tomto prípade nie je presvedčený o štúdiu z vlastnej potreby a túžby po vzdelávaní sa. Štúdium na vysokej škole realizuje skôr z dôvodu lepšieho zárobku, lepšieho pracovného miesta, či uplatnenia sa. Mladý človek je motivovaný odmenou, ktorá ho čaká po úspešnom skončení štúdia.

Newstead a kol. (1996) v porovnaní s Rettingerom (2009) sa zamerali na iné delenie motivácie:

- **Dočasný stav** – štúdium na vysokej škole považovať za časový priestor, ktorý umožňuje vyhnúť sa zamestnaniu, spoločenský život, potešenie, zábava, získať viac času na premyslenie budúceho zamestnania.
- **Prostriedok na dosiahnutie cieľa** – získanie lepšej kvalifikácie, rozvoj kariéry, zvýšiť šance na získanie zamestnania, zlepšenie životnej úrovne.
- **Osobný rozvoj** – dosiahnutie osobného potenciálu, získanie určitej kontroly nad vlastným životom, vylepšenie znalostí potrebných pre život.
- **Ostatné** – motivácia, ktorá nebola zaradená do vyššie spomenutého delenia.

V rozdelení podľa Rettingera (2009) a Newsteada (1996) vidieť analógiu, i vzhľadom na rozdielne časové hľadisko, v ktorom konkrétne publikácie boli vydané. Vonkajšiu motiváciu možno považovať za dočasný stav a naopak, vnútornú motiváciu za osobný rozvoj. Prostriedok na dosiahnutie cieľa je možné považovať za medzistupeň medzi vnútornou a vonkajšou motiváciou. Slezáčková, Bobková (2014) ďalej uvádzajú štyri podkategórie vonkajšej motivácie, ktoré sa odlišujú stupňom sebaurčenia:

- *Integrovaná vonkajšia motivácia* – stabilne zabudovaná v systéme hodnôt a v presvedčení človeka a za hnaciu silu možno považovať výsledok aktivity.
- *Identifikovaná vonkajšia motivácia* – identifikácia je špecifická pre jedincov, pre ktorých sú výsledky z činnosti osobne veľmi podstatné.
- *Introjektivná vonkajšia motivácia* – introjekciu možno špecifikovať ako typickú pre jedincov, vykonávajúcich konkrétnu činnosť s osobným presvedčením, že by ju vykonávať i mali.
- *Vonkajšia regulácia* – je typická pre jedincov, ktorí vykonávajú konkrétnu činnosť, aby získali odmenu alebo sa určitým spôsobom vyhli trestu.

Motivácia ku štúdiu predstavuje významnú pedagogicko – psychologickú kategóriu, ktorá značným spôsobom ovplyvňuje rozhodnutie týkajúce sa otázky, či ísť študovať a prečo ísť študovať. Hrapková (2012) nás oboznamuje s faktormi, ktoré motivujú ľudí študovať na vysokej škole:

- Naplnenie túžby študovať na vysokej škole
- Potreba rozvíjať spoločenský kontakt
- Potreba kvalitne využívať voľný čas
- Potreba rozširovania vedomostí, ktoré následne využívajú vo svojej profesii
- Záujem rozširovať vedomosti týkajúce sa vlastného odboru
- Snaha vyrovnania sa partnerovi, priateľom, či okoliu.

Mohli sme si všimnúť, vo vyššie uvedených faktoroch, že sa jedná o vnútornú a vonkajšiu motiváciu. Mladí ľudia častokrát bojujú sami so sebou a nie vždy, ich rozhodnutie, je z vlastnej iniciatívy. Veľakrát sa stretávame so skutočnosťou, že ľudia študujú len preto, že to chceli rodičia, kamaráti, či priateľ. Tento prístup však nie je zodpovedný, pretože sa to následne odzrkadľuje na študijných výsledkoch konkrétnych jedincov.

V konečnom dôsledku môžeme poznamenať, že rozhodnutie sa študentov pre vysokoškolské štúdium závisí od individuálneho presvedčenia každého jedinca, závisí predovšetkým od toho, aké má preferencie a hodnoty. Študent, ktorý sa rozhodol študovať, aby získal viac času a premyslel si voľbu zamestnania, ktorá by bola preňho najvhodnejšia, či užívať si študentský život, vysoká škola preňho predstavuje len nástroj, akým si oddiali pracovné povinnosti. Študenti, ktorí uvažujú týmto smerom, nerozmýšľajú nad osobným rozvojom, zaujíma ich osobný prospech, ktorý sa prejavuje vo forme zábavy.

Záver

V príspevku sme sa venovali problematike motivácie. Cieľo teoretického príspevku bolo poukázať na dôležitosť motivácie v školskom prostredí a celkovo vyzdvihnúť, akú podstatnú súčasť tvorí motivácia pri našom konaní, či rozhodovaní. Výchádzajúc zo štúdie odbornej literatúry môžeme poznamenať, že definície zamerané na motiváciu sú rôznorodé, avšak, ich podstata je pomerne rovnaká. Najskôr sme sa snažili vystihnúť podstatu motivácie a priniesť rôzne názory od autorov, ktorí sa zaoberajú danou problematikou. Na základe nich sme nadobudli vedomosti, ktoré sú dôležité poznať pre ďalšie skúmanie danej problematiky. Za veľmi výstižné a podnetné považujeme tvrdenie od Armstronga (2007) podľa ktorého predstavuje motivácia cieľovo orientované správanie. Ľudia, ktorých ciele sú jasne definované a podnikajú kroky na ich dosiahnutie, sú dobre motivovaní ľudia. So svojou definíciou autor prináša jasný náhľad do reálneho fungovania motivácie. Pretože, ak človek niečo chce a jeho motivácia je dostatočne intenzívna, nič mu nezabráni v tom, aby prispôboval všetky skutočnosti na dosiahnutie požadovaného cieľa.

Ďalej sme sa v príspevku venovali vplyvu motivácie na osobnosť človeka. Najlepšie sme ju pochopili na Maslowovej pyramíde potrieb, ktorá jasne znázorňuje dôležitosť jednotlivých potrieb. V neposlednom rade sme pozornosť venovali už samotnému náhľadu motivačných aspektov pre vysokoškolské štúdium. Presvedčili sme sa, že aspektov, ktoré môžu ovplyvňovať jedinca je pomerne veľa. Avšak, potrebné je uvedomovať si ich individualitu. Preto považujeme za efektívne, aby sa každá škola zaoberala motivačnými aspektami študentov, ktorí sa rozhodujú práve pre štúdium na ich konkrétnej vysokej škole. Výsledky, ktoré školy nadobudnú, môžu priniesť zásadné zmeny pri zvolení konkrétnej stratégie.

Použitá literatúra

- ARMSTRONG, M. 2007. *Řízení lidských zdrojů*. 10. vyd. Praha : Grada Publishing, a.s., 2007. 800 s. ISBN 978-80-247-1407-3.
- BABINSKÝ, M. – UHROVÁ, J. 2006. *Celoživotné vzdelávanie na Slovensku a v Českej republike*. Bratislava : Slovenská technická univerzita v Bratislave, 2006. 80 s. ISBN 80-227-2374-6.
- ELIÁŠ, J. 2010. *Úvod do štúdia na vysokej škole*. Trenčín : Trenčianska univerzita A. Dubčeka v Trenčíne, 2010. 81 s. ISBN 978-80-8075-465-5.
- FAN, W. - WOLTERS, CH. A. 2014. *School motivation and high school dropout: The mediating role of educational expectation*. British Journal of Educational Psychology. (pp. 22-39).
- FONTANA, D. 2003. *Psychologie ve školní praxi*. Praha : Portál, s.r.o., 2003. 383 s. ISBN 80-7178-626-8.
- GRAHAM, S. - WEINER, B. 1996. *Theories and principles of motivation*. In D. C., Berliner, & R., Calfee (Eds.). Handbook Journal of Educational Psychology (pp. 63-84). New York: Macmillan.

- HARTL, P. - HARTLOVÁ, H. 2000. *Psychologický slovník*. Praha : Portál, s.r.o., 2000. 776 s. ISBN 80-7178-303-X.
- KACHAŇÁKOVÁ, A. 2007. *Riadenie ľudských zdrojov: personálna práca a úspešnosť podniku*. Bratislava : Sprint, 2007. 207 s. ISBN 978-80-8908-583-5.
- KASSIN, S. 2007. *Psychologie*. Brno : Computer Press. a.s., 2007. 771 s. ISBN 978-80-251-1716-3.
- KOLLÁRIK, T. 2002. *Sociálna psychológia práce*. 1. vyd. Bratislava : Univerzita Komenského, 2002. 192 s. ISBN 80-223-1731-4.
- LÁSZLÓ, K. 2004. *Motivácia v edukačnom prostredí*. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela, 2004. 90 s. ISBN 80-8055-975-9.
- NAKONEČNÝ, M. 2015. *Motivace chování*. Praha : Triton, 2015. 600 s. ISBN 978-80-7387-830-6.
- NAKONEČNÝ, M. 2004. *Motivace lidského chování*. Praha : Academia, 2004. 272 s. ISBN 80-200-0592-7.
- NAKONEČNÝ, M. 1997. *Psychologie osobnosti*. Praha : Academia, 1997. 336 s. ISBN 80-200-0628-1.
- NEWSTEAD, S. et al. 1996. *Individual Differences in Student Cheating*. *Journal of Educational Psychology*. Praha : Academia, 1996. 241 s. ISSN 1925-0746.
- PINTRICH, P. R. (2003). Motivation and classroom learning. In W. M., Reynolds, & G. E., Miller,(Eds.), *Handbook Journal of Educational Psychology*. pp. 103-122. New Jersey: John Wiley&Sons.
- PLHÁKOVÁ, A. 2004. *Učebnice obecné psychologie*. Praha : Academia, 2004. 472 s. ISBN 80-2001-086-6.
- RETTINGER, D. A. – KRAMER, Y. 2009. Situational and Personal Causes of Student Cheating. In *Research in Higher Education*, vol. 50, no. 3, 2009. s. 293-313. ISBN 11162-008-9116-5.
- SLEZÁČKOVÁ, A. – BOBKOVÁ, V. 2014. Character Strengths and Academic Motivation in Relation to Flourishing in Czech University Students. In *Annales Psychologici*. ISSN 2336-4939, 2014. vol. 1, no. 2, 2014. s. 24-39.
- TURECKIOVÁ, M. 2004. *Řízení a rozvoj lidí ve firmách*. Praha : Grada Publishing, a.s., 2004. 172 s. ISBN 80-2470-405-6.
- VÁGNEROVÁ, M. 1999. *Vývojová psychologie*. 2. vyd. Praha : Karolinum, 1999. 353 s. ISBN 80-7184-803-4.

SLOVENSKO – VŠ ŠTÚDIUM V ZAHRANIČÍ

Mária BYSTRIANSKA¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvp.191003>

Abstract

International student mobility is the most complex transformational learning experience, which governments and various institutions can grant. Research has shown that international student mobility can lead to better international relations, intercultural understanding, improved academic environment and increase employment. The framework of international learning mobility doesn't mean just the internationalization of study of each student but also the internationalisation of institutions in educational system. Benefits of internationalisation bring economic benefits and social power to local areas. The largest, most developed and economically most significant aspect of international student mobility involves students seeking full degrees in foreign countries. According to OECD information, the Slovak Republic has strong educational system. Secondary education of adults is highest in the OECD area. On other hand, by the same source, comparing to 10% in 2010, there were 17% of Slovak students studying abroad at the tertiary educational level in 2016. In this context, it is one of the highest mobilities within Europe. Consequently, we can expect that such mobilities logically and significantly affects formation of current Slovak society as well as have important impact to its future and bring new challenges for Slovakia. One of the possible challenges, reflecting the effort of understanding of this phenomena in Slovakia, is the research. The first research of the Institute of Sociology of SAS in this field, called Brain Drain 2014, examined selected mobility factors of university students from Slovakia studied abroad. The aim of the current follow-up research is to extend our knowledge to the research of study agencies operating in Slovakia and offering possibility of University degree mobility. The Brain Drain 2014 survey received data on 200 graduates from their parents. Based on the results of this research, it was found out that especially children of university-educated parents and graduates of grammar schools are those who choose study abroad. There were also identified different characteristics of parents of Slovakian students studying in neighboring countries (CZ, HU and AT) and students studying in Western Europe and the USA. Students studying farther came significantly more often from families with both parents with university degree. The follow-up research, in addition to the questionnaire research, will analyze semi-structured interviews with study applicants, students, graduates and representatives from study agencies.

Key words: Slovakia, study migration, student mobility, mobility factors, study agencies

Úvod

Medzinárodná študentská mobilita mení životy jednotlivcov aj celú spoločnosť. Najväčší, najrozvinutejší a ekonomicky najvýznamnejší aspekt medzinárodnej mobility študentov zahŕňa študentov, ktorí študujú v zahraničí za účelom získania VŠ titulu. (Mohieldin a Vandycke 2017) Z dôvodu významu medzinárodnej mobility VŠ študentov, je na tento jav zameraná aj jedna z analytických vlajkových lodí OECD, publikácia Education at the Glance 2019. Podľa poslednej správy Eurostatu študovalo v roku 2016 v EÚ tretí stupeň štúdia 1,6 milióna zahraničných

¹ Ing. Mária Bystrianska, Sociologický ústav SAV, Slovenská akadémia vied, Klemensova 19, 813 64 Bratislava, Slovenská republika, E-mail: maria.bystrianska@savba.sk

študentov, z čoho viac ako 2/5 boli študenti z Európy. Ďalšie zhrnutie sa plánuje na december 2019. (Eurostat 2016)

Podľa OECD má Slovenská Republika vybudovaný silný vzdelávací systém. Hoci stredoškolské vzdelanie dospelých je v rámci OECD najvyššie zastúpené, podľa rovnakého zdroja v roku 2016 už na treťom stupni študovalo v zahraničí 17% slovenských študentov, pričom v roku 2012 to bolo 15% a v roku 2010 „len“ 10% slovenských študentov. (OECD 2018 - Education at a glance 2018). V tomto smere sa jedná o jednu z najvyšších mier mobility v celej Európe i OECD. Je teda logickým dôsledkom, že sa takáto mobilita výrazne podieľa aj na formovaní slovenskej spoločnosti. Samozrejme takéto zmeny podmienené medzinárodnou mobilitou prinášajú so sebou nové výzvy. Je potreba zatriktívniť a modernizovať vysokoškolské vzdelávanie na Slovensku, zlepšiť kvalitu vzdelávania v prvom rade v oblastiach, kde dosahujeme v medzinárodnom porovnaní vedomostí najhoršie výsledky. V roku 2018 vzrástla oproti predchádzajúcim rokom vnútroštátna miera dosiahnutého terciárneho vzdelania na 37,7% proti priemeru EÚ 40,7% teda rozdiel len 3%. Nadpriemerne sú zastúpené ženy a Bratislavský kraj podielom ľudí s terciálnym vzdelaním takmer dvojnásobne prevyšuje ostatné kraje. (Európska Komisia, 2019)

Slovensko sa v štruktúre terciárneho vzdelávania zásadne odlišuje od priemeru krajín OECD, slovenskému študentovi trvá absolvovanie terciárneho vzdelávania v priemere o viac ako rok dlhšie, než je tomu v priemere krajín OECD. (Republiková únia zamestnávateľov, 2019) Dlhodobý počet zahraničných študentov študujúcich na VŠ na Slovensku menší ako počet slovenských študentov študujúcich VŠ v zahraničí.

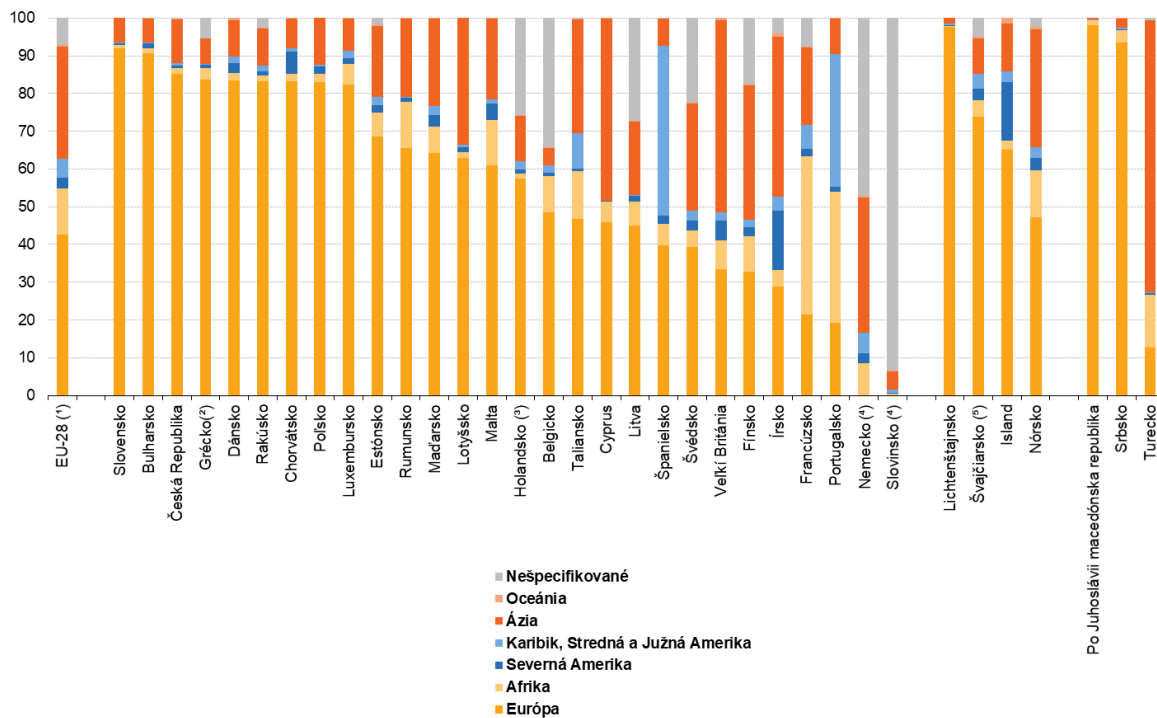
Meniace sa prostredie

Kvalifikovať a kvantifikovať jednotlivé podrobnosti pre lepšie spoznanie celého javu napomáhajú aj výskumy z rôznych oblastí. Prvý krát sa otázkou úniku mozgov do zahraničia tzv. Brain Drain začali vedci zaoberať v 60tych až 70tych rokoch 20. storočia. (Roudgar a Richards 2015) Sociologický ústav SAV sa vo svojom prvom výskume Brain Drain 2014 zaoberal skúmaním vybraných faktorov, ktoré ovplyvňujú mobilitu VŠ študentov zo Slovenska odchádzajúcich študovať do zahraničia. (Bahna - Gyárfášová, 2016) Výskum zisťoval informácie o študentovi prostredníctvom jeho rodičov, čo umožnilo kombinovať informácie o študentovi a o jeho rodinnom zázemí z hľadiska ľudského, sociálneho či kultúrneho kapitálu. Na základe doterajších výskumov sa pohľad cez tieto kapitály rodiny študentov javí ako veľmi osožný (Findlay et al., 2006, Salisbury Mark - Paulsen, 2010)

Prostredie terciárneho medzinárodného vzdelávania sa mení. Počet krajín, ktoré aktívne získavajú medzinárodných študentov výrazne vzrástol. Mnoho krajín, ktoré sprvu len posielali študentov do zahraničia, skvalitňuje svoje vlastné vyššie vzdelávanie a vyvinulo stratégie a politiky na prilákanie študentov zo zahraničia. Podľa niektorých výskumov je regrutácia študentov najefektívnejšia vtedy, keď je dlhodobý zameraná na ekonomickú a kultúrnu vnútroštátnu politiku. (Becker - Kolster 2012) Náš súčasný výskum nadväzujúci na výskum Brain Drain 2014, si kladie za cieľ rozšíriť záber aj na aktívnu regrutáciu - sprostredkovateľské agentúry pôsobiace na Slovensku. Máme zato, že v porovnaní s inými európskymi štátmi je aktívna politika regrutácie na Slovensku nedostatočná. Prítomný záujem o štúdium na Slovensku existuje. Keď sa bližšie pozrieme na VŠ študentov, ktorí na Slovensko prichádzajú študovať zo zahraničia, zistíme, že po najviac zastúpených študentoch z Európy, sú druhí najpočetnejší študenti z Ázie, ďalej z Karibiku, strednej a južnej Ameriky.

Graf 1: Graf mapujúci zastúpenie zahraničných študentov v terciálnom vzdelávaní podľa kontinentov

Podiely študentov zo zahraničia v terciálnom vzdelávaní podľa svetadielov, 2016
(% všetkých študentov zo zahraničia v terciálnom vzdelávaní)



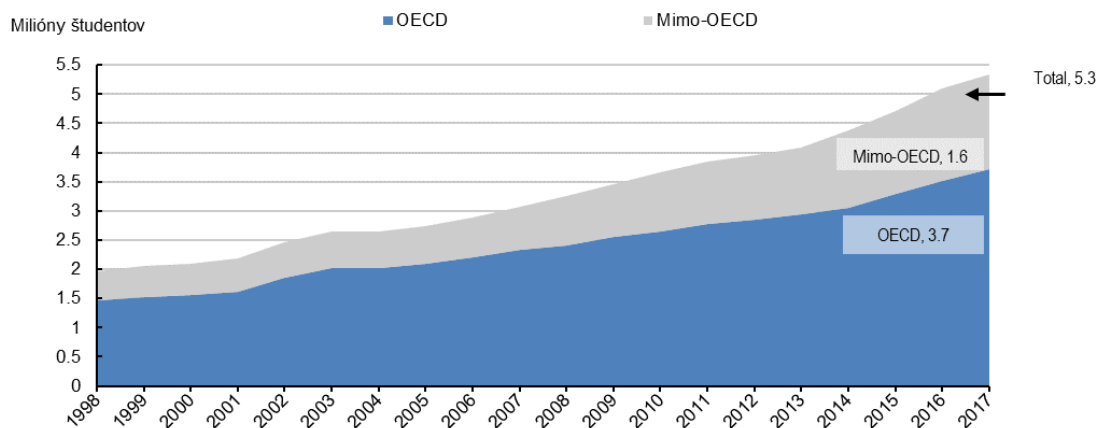
Zdroj: Eurostat, 2016

Keď sa zameriame na Slovákov, ktorí zo Slovenska odchádzajú, zistíme, že okrem neustále sa zvyšujúceho celkového podielu slovenských VŠ študentov v zahraničí narastá aj podiel Slovákov s vysokoškolským vzdelaním pracujúcich v zahraničí. Rast tohto podielu súvisí s celkovým rastom vzdelanosti slovenskej populácie a súčasne s rastúcim počtom slovenských vysokoškolských študentov v zahraničí. (Baláž - Karasová, 2016)

Graf 2: Počet zahraničných študentov v terciálnom vzdelávaní

Obrázok B6.2.

Rast počtu zapísaných do medzinárodného alebo zahraničného terciárneho vzdelávania vo svete (1998 až 2017)
Počet medzinárodných alebo zahraničných študentov zapísaných v krajinách OECD a mimo OECD



Poznámka: Zdroje údajov používajú podobné definície, čo umožňuje ich kombináciu. Chýbajúce údaje boli pripočítané k najbližším údajovým správam, aby sa zabezpečilo, že prerušenia v pokrytí údajov nebudú mať za následok prerušenie časového radu.

Zdroj: OECD, 2019

Podľa výberového zisťovania pracovných síl (VZPS) pracovalo v zahraničí v roku 2016 krátkodobo približne 160tisíc Slovákov, z čoho len asi 15% má vysokoškolské vzdelanie, z tohto pohľadu teda nie je potrebné sa obávať žiadneho úniku mozgov. Takáto štatistika však nezahrňuje vysokoškolsky vzdelaných ľudí, ktorí si niekoľko rokov budujú kariéru v zahraničí ani Slovákov v USA, Kanade, či Austrálii na dlhších pobytoch a študentov študujúcich na spravidla kvalitných vysokých školách. V tomto prípade Slovensko prichádza o najkvalitnejší ľudský kapitál (Baláž, 2010).

Podľa správy z výročnej konferencie Slovenskej Sociologickej spoločnosti Hoci v roku 1998 študovalo v zahraničí len 3 040 Slovákov (z toho 1 040 v Česku), v roku 2004 už počty študentov stúpili na 15-tisíc a v roku 2013 dokonca na 37-tisíc a v počte všetkých študentov študujúcich v zahraničí v dennom štúdiu, šlo o jednu z najvyšších mier emigrácie v celej Európe. (Baláž Vladimír; Karasová Katarína 2016) Výskum Sociologického ústavu SAV zaoberajúci sa slovenskými absolventami vysokoškolského štúdia v zahraničí (Bahna, 2015) v niektorých častiach poukazuje na vývoj v tejto oblasti až do roku 1998, zameriava sa však primárne na aktuálnejšie obdobie. 94% absolventov analyzovaných vo výskume Brain drain 2014 ukončilo štúdium v zahraničí v období rokov 2003 až 2012. (Bahna a Gyárfášová 2016).

Zatraktívnenie a skvalitnenie

Na Slovensku už existuje niekoľko strategických plánov a štúdií na skvalitnenie a zatraktívnenie VŠ štúdia pre medzinárodnú mobilitu. Aj keď sa v detailoch často líšia, poväčšine sa zameriavajú na rovnaké kľúčové zmeny. K tým patrí napríklad zlepšenie ohodnocovania učiteľov vysokých škôl, výskumných a vývojových pracovníkov, zvýšenie kvality a dostupnosti vysokoškolského vzdelávania, vypracovanie stratégie internacionalizácie vysokého školstva s cieľom podporiť mobilitu študentov a zamestnancov VŠ a znížiť bariéry v prístupe ku štúdiu v SR. (Republiková únia zamestnávateľov 2019), podpora spoločných medzinárodných projektov výskumu a vývoja v rámci bilaterálnej spolupráce a zintenzívnenie podpory medzinárodného sieťovania národných platforiem do štruktúr EÚ, najmä zapájanie sa do výskumných infraštruktúr v rámci Európskeho strategického fóra. (OECD 2019)

Ako je vidieť z vyššie uvedených štatistík, od roku 1998 do roku 2012 sa podľa údajov OECD počet v zahraničí študujúcich občanov Slovenska viac ako zdesaťnásobil. Za týmto nárastom stojí najmä od roku 1999 nepretržite rastúci podiel študentov študujúcich v Česku, ktorý „naštartovalo“ podpísanie protokolu medzi ministerstvami školstva krajín bývalého Československa, ktorý umožnil bezplatné štúdium Slovákov v Českej republike. Podľa výskumu, ktorý hodnotil hľadisko absolvovanej školy na Slovensku patria slovenskí študenti medzi elitu. Ide často o absolventov bilingválnych gymnázií, ktorí patrili v škole medzi lepších žiakov. (Bahna 2015a)

V rokoch 2014 a 2015 došlo k miernemu poklesu absolútneho počtu slovenských študentov v zahraničí, čo bolo spôsobené demografickou zmenou a poklesom celkového počtu vysokoškolských študentov na Slovensku. (Baláž - Karasová 2016) Počty študentov odchádzajúcich zo Slovenska do Čiech podľa MŠMT od roku 2012 do roku 2017 klesajú, z 24 052 na 21 481 slovenských študentov. (MŠMT 2018) Podľa správy EPALE štatistické údaje z Eurostatu z roku 2015 priniesli zistenia, podľa ktorých v porovnaní s inými krajinami Európskej únie sa za posledné roky zvýšil podiel vysokoškolských slovenských študentov v zahraničí. (Katarína Šoková 2016)

Aktívna politika

Najmladšia generácia výskumu medzinárodnej mobility vysokoškolských študentov vidí túto mobilitu ako výsledok globálnej súťaže štátov a univerzít o medzinárodných študentov. Predmetom štúdia tohto pohľadu sú aktívne regrutačné stratégie aktérov poskytujúcich univerzitné vzdelanie. Štátne aj súkromné školy sa viac, či menej úspešne snažia zatriktívniť štúdium a nalákať študentov na svoje odbory. Využívanými nástrojmi sú štipendiá, zahraničné aj tuzemské študijné stáže, možnosť praxe v zahraničí, či umiestnenia po ukončení štúdia s plánom osobného kariérneho rastu.

Zatiaľ čo vlády v rozvinutých krajinách boli vo veľkej miere najskôr pasívne v súvislosti s rastom dopytu po medzinárodnom vzdelávaní, veľa vysokých škôl s nedostatkom zdrojov, videlo v nábore rastúceho počtu plne platiacich zahraničných študentov prostriedok krížového dotovania toho, čo bolo vnímané ako ich nedostatočne financovaná výuka a výskumné aktivity. Do roku 2006-2007 medzinárodní študenti na verejných vysokých školách platili vyššie školné než domáci študenti vo väčšine hlavných hostiteľských krajín, výnimkami boli Francúzsko, Nemecko a Japonsko (OECD 2009). Pre inštitúcie vysokoškolského vzdelávania so širšie lingvisticky a kultúrne diverzifikovanými študentami v čase medzinárodnej študentskej mobility finančné benefity narastali. (Adnett 2010)

V prípade migrácie slovenských študentov je úloha aktívnej regrutácie zahraničných univerzít nepreskúmaná, hoci je evidentné, že existuje a existovala propagácia minimálne zo strany českých univerzít na Slovensku a existujú aj agentúry sprostredkovávajúce štúdium v zahraničí. Aj na Slovensku existujú príklady univerzít, či fakúlt s aktívnou regrutačnou politikou. V ich prípade tvorí príjem z vyberania poplatkov od zahraničných študentov výraznú časť ich rozpočtu (ide najmä o lekárske fakulty).

Záver

Na viacerých miestach sme ukázali, že mobilita za vysokoškolským štúdiom predstavuje nedostatočne preskúmanú, no kvantitatívne významnú črtu vzdelávacieho systému na Slovensku. Neprebádané miesta výskumu by mal zmapovať výskum Brain Drain 2020, ktorý bude nadväzovať na doterajší výskum migrácie slovenských študentov. Chceme dosiahnuť rozšírenie, prehĺbenie, prehodnotenie doterajšieho výskumu, rozšírenie vzorky a zvýšenie reprezentatívnosti výsledkov. Okrem kvantitatívneho výskumu budú súčasťou výskumu aj hĺbkové rozhovory, ktorých cieľom je zachytiť komplexnosť javu, ktorú nedokáže pokryť plánovaný dotazníkový výskum. Rozhovory budeme robiť so študentami v zahraničí, absolventami a zástupcami sprostredkovateľských agentúr. Na Slovensku pôsobí približne desiatka sprostredkovateľských agentúr. Líšia sa v svojom usporiadaní aj marketingových stratégiách. Ich preskúmaním chceme zistiť akú úlohu hrajú v rozhodovaní študenta.

Použitá literatúra

- ADNETT, N. 2010. *The growth of international students and economic development : friends or foes ?* [online]. 2010. s. 37–41.
- BAHNA, M. 2015. Slovenskí absolventi vysokoškolského štúdia v zahraničí: Únik mozgov, alebo otvárajúce sa mobilitné kanály na Slovensku? In *Working Papers in Sociology*, vol. 1, 2015,
- BAHNA, M. - GYÁRFÁŠOVÁ, O. 2016. *Brain drain 2014* [online]. Slovenský archív sociálnych dát, Bratislava: SASD, 2012. Dostupné na internete: <http://sasd.sav.sk/sk/data_katalog_abs.php?id=sasd_2014002>.

- BALÁŽ, V. - KARASOVÁ, K. 2016. *Kto, odkiaľ a kam: Slováci v Európe, Európa na Slovensku* [online]. [cit. 2017-15-12]. Dostupné na internete: <<http://www.ymobility.eu/wp-content/uploads/Balaz-Karasova-Kto-odkial-a-kam-Slovaci-v-Europe-Europa-na-Slovensku.pdf>>.
- BECKER, R. - KOLSTER, R. 2012. International student recruitment abuses. In *Academic Questions* [online]. 2012, vol. 31, no. 3, s. 345–350. ISSN 19364709.
- EURÓPSKA KOMISIA, 2019. *Monitor vzdelávania a odbornej prípravy 2019 Slovensko*. Európska Komisia [online]. 2019. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/et-monitor-report-2019-slovakia_sk.pdf>.
- EUROSTAT. 2016. *Learning mobility statistics - Statistics Explained* [online] [cit. 23. máj 2018]. Dostupné na internete: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Learning_mobility_statistics>.
- FINDLAY, A. - KING, R. - STAM, A. - RUIZ-GELICES, E. 2006. Ever reluctant Europeans: The changing geographies of UK students studying and working abroad. In *European Urban and Regional Studies* [online]. 2006, vol. 13, no. 4, s. 291–318. ISSN 09697764.
- INDICATORS, Oecd, 2019. *Education at a Glance 2019* [online]. ISBN 9789264803985. Dostupné na internete: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f8d7880d-en.pdf?expires=1572001792&id=id&accname=guest&checksum=B202B1F519E6C610D6BB659946D276FB>>.
- ŠOKOVÁ, K. 2016. Migrácia slovenských vysokoškolských študentov do zahraničia. In *EPALE* [online]. 2016, č. 21.8.2016 [cit. 9. marec 2018]. Dostupné na: <<https://ec.europa.eu/epale/sk/blog/migracia-slovenskych-vysokoskolskych-studentov-do-zahranicia>>.
- MOHIELDIN, M. - VANDYCKE, N. 2017. *Sustainable Mobility for the 21st Century*. [online]. 2017. Dostupné na internete: <<http://www.worldbank.org/en/news/feature/2017/07/10/sustainable-mobility-for-the-21st-century>>.
- MŠMT. 2018. *Data o studentech, poprvé zapsaných a absolventech vysokých škol, Tabuľka F2, Výkonové ukazovatele* [online]. [cit. 23. máj 2018]. Dostupné na internete: <<http://dsia.uiv.cz/>>.
- OECD. 2019. *Launch of two OECD education reviews of the Slovak Republic - OECD* [online] [cit. 28. október 2019]. Dostupné na internete: <<https://www.oecd.org/slovakia/launch-of-two-oecd-education-reviews-of-the-slovak-republic.htm>>.
- REPUBLIKOVÁ ÚNIA ZAMESTNÁVATEĽOV. 2019. *Koncept reformy terciárneho vzdelávania na Slovensku z pohľadu RÚZ* [online]. 2019. Dostupné na internete: <https://ruzsr.sk/app/webroot/CmsPlugin/files/Koncept_reformy_terciarneho_vzdelavania_poda_RUZ.pdf>.
- ROUDGAR, I. - RICHARDS, C. 2015. The policy challenge of the global brain drain: addressing the dilemmas of contributing push-pull factors. In *International Journal of Public Policy* [online]. 2015, vol. 11, no. 1/2/3, s. 73 [cit. 2019-13-04]. Dostupné na internete: <https://www.academia.edu/11918487/The_policy_challenge_of_the_global_brain_drain_addressing_the_dilemmas_of_contributing_push-pull_factors>.
- SALISBURY, A. - MARK, H. - PAULSEN, M. B. - PASCARELLA, E. T. 2010. To See the World or Stay at Home: Applying an Integrated Student Choice Model to Explore the Gender Gap in the Intent to Study Abroad. In *Research in Higher Education*. 2010, vol. 51, no. 7, s. 615–40.

FINANCOVANIE A HOSPODÁRENIE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU (OPTIKOU OECD)

Lukáš CÍBIK¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191004>

Abstract

The aim of the paper is to divide the OECD aggregate data and analyze the revenues and expenditures of the Slovak (local, regional) self-government. The reason is the absence of these OECD data. The aim of our article is to analyze the system of revenues and expenditures of territorial self-government, which was created by fiscal decentralization, in the conditions of the Slovak Republic during the period 2009-2018. This is based on the OECD methodology, which divides income into five areas, namely taxes, grants and subsidies, tariffs and fees, property income and social contributions. Expenditure areas correspond to the classification according to the functional classification COFOG and reported as a share of GDP. In the area of income, tax revenue is a more important component in the case of local self-government. In all expenditure areas, the regional self-government shows lower expenditure, except for health and social security.

Key words: revenues, expenditures, territorial self-government, Slovakia

Úvod

Aplikácia fiškálnej decentralizácie na Slovensku ukotvila medzinárodne rešpektované zásady - štandardy a vďaka tomu sa otvoril priestor na komparáciu slovenskej územnej samosprávy s územnými samosprávami v ostatných krajinách. Východiskovým bodom pre medzinárodné porovnania predstavujú analýzy a údaje OECD. Používaním jednotnej metodiky sa otvoril okrem iného aj priestor na komparáciu príjmov a výdavkov jednotlivých územných samospráv. Tento prístup vytvára všeobecný rámec na výskum územnej samosprávy, no má však aj svoje úskalia. V prípade Slovenskej republiky sa totiž často stáva, že sa používajú sumárne agregátne údaje za celú územnú samosprávu, pričom slovenská územná samospráva sa však skladá z dvoch stupňov – miestneho (obce a mestá) a regionálneho (vyššie územné celky). Tento spôsob vykazovania údajov je veľmi častý a stretneme sa s ním napríklad pri využívaní online štatistiky OECD (OECD.stat), kde sa uvádza, že subnational government je tvorený z the municipal level includes cities, rural municipalities, city districts in Bratislava (17) and Košice (22) as well as three military districts. Zároveň sa daný prístup využíva aj v analýzach a publikáciách, ktoré vychádzajú pod záštitou OECD. Príkladom je publikácia Subnational governments in OECD Countries: Key Data (2018). Pri definovaní number of subnational governments sa v prípade Slovenskej republiky uvádza „the municipal level includes cities, rural municipalities, city districts in Bratislava (17) and Košice (22) as well as three military districts“.

¹ PhDr. Lukáš Cívik, PhD., Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 91701 Trnava, Slovenská republika, E-mail: lukas.cibik@ucm.sk

Pri vykazovaní regionálnych disparít využíva najčastejšie rozdelenie Slovenskej republiky na štyri regióny tzv. zoskupenie krajov – Bratislavský kraj, západné Slovensko, stredné Slovensko, východné Slovensko (Regions and Cities at a Glance 2018 – SLOVAK REPUBLIC, 2018). Toto rozdelenie však nekorešponduje so štruktúrou regionálnych samospráv, ktorých je osem. Preto vidíme potrebu kvantifikovať dopady fiškálnej decentralizácie na miestnej aj regionálnej samosprávnej úrovni v oblasti príjmov a výdavkov. Pritom však budeme vychádzať z metodiky používanej OECD, keď sa príjmy delia do piatich oblastí (dane, granty a dotácie, tarify a poplatky, príjmy z majetku a sociálne príspevky) a pri rozčlenení výdavkových kategórií sa postupuje podľa funkčného rozdelenia COFOG (Classification of the Functions of Government).

Vďaka tomuto prístupu sme schopní detailnejšie analyzovať dopady fiškálnej decentralizácie v príjmovej i výdavkovej oblasti tak na miestnej i regionálnej úrovni územnej samosprávy. Pre náš výskum sme si zvolili obdobie rokov 2009-2018 s cieľom zachytiť dlhodobú dynamiku vývoja skúmaných oblastí. Začiatok nášho výskumu korešponduje s vrcholiacou ekonomickou a hospodárskou krízou v roku 2009, ktorá zasiahla štáty Európskej únie vrátane Slovenskej republiky. Zároveň budeme schopní sledovať vývoj jednotlivých druhov príjmov a výdavkových kategórií počas rokov hospodárskej recesie ako aj následne v období, v ktorom prišlo oživenie hospodárstva a ekonomiky. Zároveň počas jednotlivých rokov môžeme analyzovať, akým spôsobom determinovali pokračujúce decentralizačné reformy kompetenčného a finančného rámca príjmy a výdavky miestnej aj regionálnej územnej samosprávy. Tento príspevok zachytáva vybrané výsledky, ktoré sme zistili v priebehu riešenia projektu FPPV UCM v roku 2019. Vďaka projektu sme mohli nastaviť vhodné metodické uchopenie problematiky a sledovať ukazovatele na miestnej úrovni.

Zdroje a použité metódy

Vidíme potrebu rozčleniť agregátne hodnoty vykazované v materiáloch OECD a zistiť konkrétne údaje za miestny a regionálny stupeň územnej samosprávy. Výsledkom našej práce je identifikácia príjmov rozpočtov, ich výdatnosti a dlhodobého vývoja na jednej strane a na druhej tiež sumarizácia výdavkových kompetencií miestnej a regionálnej samosprávnej úrovne na Slovensku počas rokov 2009 – 2018. Zvolený časový interval bol vybraný z viacerých dôvodov – aby zachytával dozvuky svetovej hospodárskej krízy, zmeny v podielovej dani a tiež ponúkol detailnejší dlhodobý prehľad o vývoji príjmov a výdavkov slovenskej územnej samosprávy, ktoré sú výsledkom uplatnenia fiškálnej decentralizácie.

Pri rozbere príjmov rozpočtov miestnej a regionálnej územnej samosprávy sme vychádzali primárne z metodiky OECD. Dôvodom pre tento postup je fakt, že sa následne budú dať získané údaje ľahšie porovnať s ostatnými krajinami. Výskum dopadov fiškálnej decentralizácie na územnú samosprávu, na Slovensku, v oblasti príjmov je založený na rozčlenení príjmov do piatich oblastí:

- **dane** (Slovensko – miestne dane);
- **granty a dotácie** (Slovensko – podielová daň, dotácie na prenesený výkon štátnej správy, transfery zo štátnych fondov, dotácie zo štátneho rozpočtu);
- **tarify a poplatky** (Slovensko – poplatok za komunálny odpad, správne poplatky);
- **príjmy z majetku** (Slovensko – príjem z podnikania, príjem z predaja majetku);
- **sociálne príspevky** (Slovensko – marginálne účelovo viazané príspevky) .

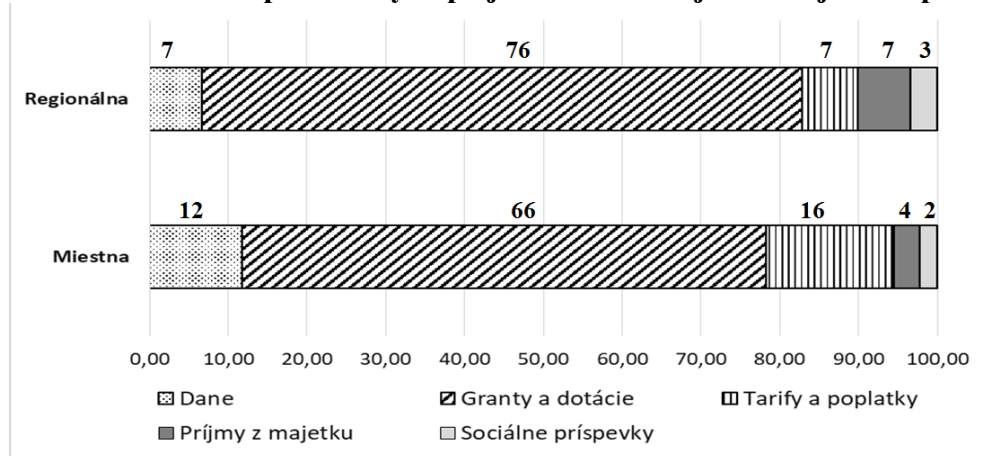
Druhou sledovanou oblasťou sú výdavky miestnej a regionálnej samosprávnej úrovne. V zásade náš príspevok vychádza z medzinárodnej klasifikácie COFOG, ktorá rozčleňuje výdavky verejnej správy a územnej samosprávy do 10 homogénnych oblastí. Miestna územná samospráva vykazuje výdavky v deviatich kategóriách (*všeobecné verejné služby, verejný poriadok a bezpečnosť, ekonomická oblasť, ochrana životného prostredia, bývanie a občianska vybavenosť, zdravotníctvo, rekreácia, kultúra a náboženstvo, vzdelávanie, sociálne zabezpečenie*). Prerozdelenie kompetencií determinuje výdavky regionálnej územnej samosprávy v celkovo šiestich oblastiach kam patria *všeobecné verejné služby, ekonomická oblasť, zdravotníctvo, rekreácia, kultúra a náboženstvo, vzdelávanie a sociálne zabezpečenie*.

Hlavnou výhodou tohto metodického postupu je možnosť priradiť jednotlivé výdavkové oblasti do homogénnych kategórií a následne ich porovnať medzi sebou alebo aj s ostatnými krajinami. Na základe vyššie definovaného rozčlenenia príjmov a výdavkov sme mohli stanoviť výsledné hodnoty za miestnu a regionálnu samosprávnu úroveň. Náš výskum operuje s desaťročným horizontom vývoja, ktorý indikuje dominantné vývojové trendy. Potrebné dáta pochádzajú z Rozpočtov verejnej správy Slovenskej republiky, Výsledkov hospodárenia verejnej správy, Štátnych záverečných účtov Slovenskej republiky a z Vyhodnotení výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov (od roku 2012).

Výsledky a diskusia

Náš príspevok má za cieľ detailnú analýzu príjmovej a výdavkovej zložky oboch úrovní územnej samosprávy v Slovenskej republike počas rokov 2009-2018. Agregátne celoštátne dáta sme rozdelili medzi miestnu a regionálnu územnú samosprávu. Príjmy z daní tvoria veľmi stabilnú zložku príjmov miestnej územnej samosprávy, ktorej priemerná hodnota počas sledovaného obdobia osciluje na intervale 10% - 13%. Granty a dotácie tvoria najvýznamnejší príjmový zdroj miestnej samosprávy. Táto príjmová zložka tvorí v priemere viac ako 2/3 zo všetkých príjmov miest a obcí. Príjmy z majetku a príjem miestnych samospráv zo sociálnych príspevkov predstavujú marginálne príjmové zdroje. Ich priemerné zastúpenie na celkových príjmoch je 2,2% resp. 3,2%. Pre sledované príjmové oblasti vyšších územných celkov je charakteristické, že daňové príjmy sa vyskytovali len do roka 2015.

Od tohto obdobia už regionálna samospráva nevykazuje vo svojej príjmovej zložke daňové príjmy, ktoré majú charakter miestnych daní. Pre granty a dotácie platí, že postupne predstavujú stále dominantnejšiu zložku príjmov vyšších územných celkov. Od roku 2015 sa ich podiel nesutále zvyšuje a v roku 2018 predstavovali viac ako 80% zo všetkých príjmov VÚC. Priemerná výška taríf a poplatkov a príjmov z majetku regionálnej samosprávy je takmer rovnakej úrovni (6,7% a 7%). Dlhodobo najmenšiu príjmovú zložku tvoria v rozpočtoch vyšších územných celkov príjmy zo sociálnych príspevkov. Štruktúru priemerných príjmov slovenskej územnej samosprávy počas 10 rokov zachytáva graf 1.

Graf 1: Štruktúra priemerných príjmov slovenskej územnej samosprávy 2009-2018 (%)


Zdroj: vlastné spracovanie

Medzi príjmy regionálnej samosprávy patrila do roku 2015 daň z motorových vozidiel. Táto daň predstavovala jediný zdroj príjmov z miestnych daní pre vyššie územné celky a jej odňatím prišla regionálna samospráva o svoj jediný príjem v daňovej kategórii. Vyššie územné celky disponujú príjmom aj z dane z príjmov fyzických osôb, ale spôsob jej výberu, administrácie, určovanie dôležitých aspektov a prerozdelenie je plne v rukách centrálnej vlády, preto túto daň nemôžeme podľa štandardov OECD zaradiť k daňovým príjmom. Výnos podielovej dane svojou podstatou napĺňa charakteristiku neúčelovej dotácie, preto spadá do kategórie grantov a dotácií. V sledovanom období tvoril príjem regionálnej samosprávy z daní 6,6%.

Finančné prostriedky plynúce do rozpočtov vyšších územných celkov z grantov a dotácií tvoria najvýraznejšiu príjmovú zložku regionálnej samosprávy. Za 10 rokov tvorili v priemere viac ako 3/4 (76,1%) príjmov regionálnej samosprávy. Vysoké zastúpenie tejto zložky v rozpočtoch vyšších územných celkov indikuje výrazné nadviazanie na rozpočet centrálnej vlády a veľmi obmedzenú finančnú autonómiu. Tarifý a poplatky a príjem regionálnej samosprávy spojený s vlastným majetkom sa podieľajú na príjmoch takmer v rovnakom pomere (7%, resp. 6,6%). Najmenší priemerný príjem vykazovali vyššie územné celky zo sociálnych príspevkov, ktorých priemerná výška za sledované obdobie dosiahla 3,4%.

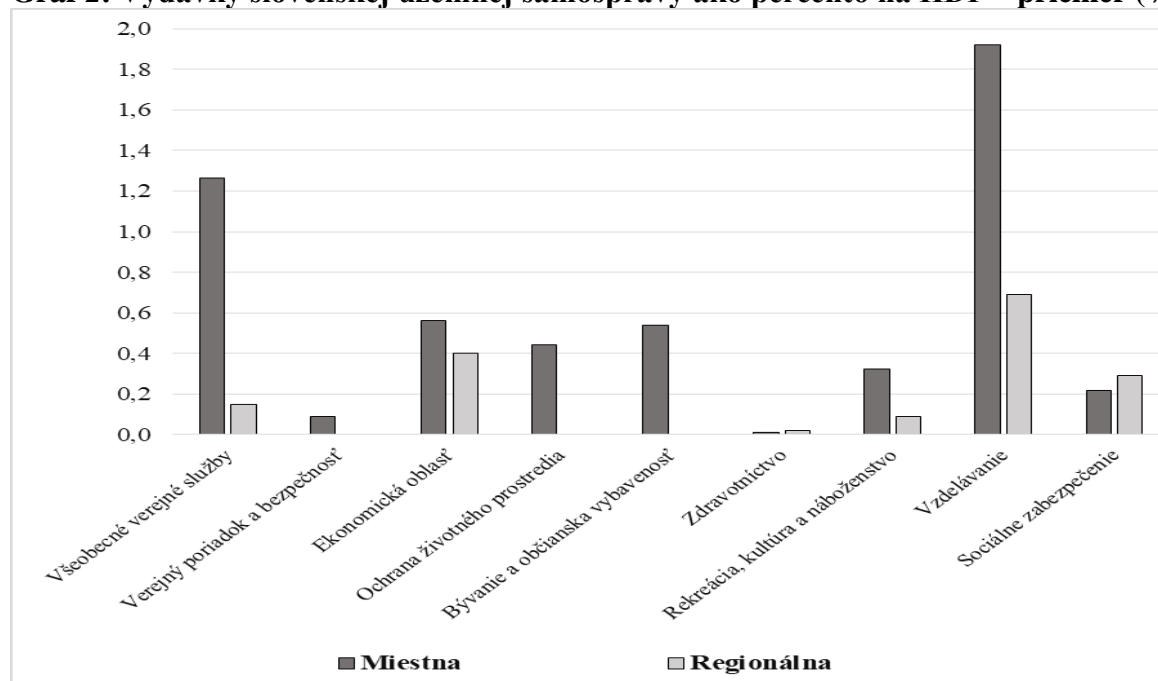
Príjmy miestnej územnej samosprávy sme rozdelili do rovnakých kategórií. Daňové príjmy slovenských obcí a miest tvoria v priemere takmer 12%. Ich priemerná výška je takmer dvojnásobná v porovnaní s daňovými príjmami vyšších územných celkov a tento rozdiel bude každoročne narastať, pokiaľ sa regionálnej samospráve neurčí nová miestna daň. Dôvodom rozdielu je fakt, že slovenské obce a mestá majú stanovený okruh vlastných miestnych daní, ktoré samostatne spravujú. Aj v prípade miestnej územnej samosprávy tvoria granty a transfery najvýznamnejší príjmový zdroj. Znova to je spôsobené zaradením príjmov z podielovej dane do tejto kategórie. V priemere za obdobie rokov 2009-2018 sa granty a transfery podieľajú vo výške 66,4% na príjmoch miestnej samosprávy. Znova to indikuje pomerne vysokú mieru nadviazania na rozpočet centrálnej úrovne, avšak situácia miestnej samosprávy je v tomto ponímaní lepšia ako v prípade vyšších územných celkov.

Tarifý a poplatky tvoria v priemere 16,2% príjmov obcí a miest. Je to spôsobené najmä tým, že obce a mestá obligátne vyberajú poplatok za komunálny odpad a drobné stavebné odpady. Zároveň má miestna územná samospráva možnosť vyberať viac poplatkov ako regionálna samospráva, čo vedie k získaniu vyššej sumy finančných prostriedkov patriacich k tejto kategórii. Slovenské obce a mestá dosiahnu v priemere 3,2% svojich príjmov narábaním so svojím majetkom. Je to menej ako v prípade regionálnej samosprávy. Okrem toho miestna územná samospráva má príjem zo sociálnych príspevkov na úrovni 2,2%, čo je znova menej ako

v prípade vyšších územných celkov. Príčinou je nastavenie kompetenčného a finančného systému, pretože sú to práve vyššie územné celky, ktoré majú rozsiahlejšie právomoci v oblasti sociálnej starostlivosti, vďaka čomu dosahujú automaticky aj vyšší príjem zo sociálnych príspevkov.

Druhou sledovanou oblasťou nášho príspevku boli výdavky miestnej a regionálnej územnej samosprávy počas rokov 2009-2018. Najprv sme od celoštátnych výdavkov územnej samosprávy rozdelených podľa COFOG, odčítali výdavky regionálnych samospráv v príslušných oblastiach. Vďaka tomu sme rozčlenili hodnoty výdavkových oblastí za obe samosprávne úrovne. Náš príspevok operuje s tým, že miestna územná samospráva alokuje výdavky do celkovo deviatich oblastí a regionálna do šiestich. Rozdelenie výdavkov miestnej i regionálnej samosprávy uvádzame v absolútnej hodnote samosprávy podľa funkčnej klasifikácie ako percento na HDP.

Graf 2: Výdavky slovenskej územnej samosprávy ako percento na HDP – priemer (%)



Zdroj: Vlastné spracovanie

Najväčšou výdavkovou oblasťou miestnej samosprávy je vzdelávanie. Výdavky obcí a miest patriace k tejto kategórii tvoria v priemere takmer 2% HDP. Druhou výdavkovou kategóriou, kam miestna územná samospráva smeruje v priemere najviac svojich finančných prostriedkov, sú všeobecné verejné služby. Ich priemerná výška za obdobie rokov 2009-2018 je na úrovni 1,26% HDP. Priemerné výdavky obcí a miest v ekonomickej oblasti, bývania a občianskej vybavenosti a ochrane životného prostredia dosiahla úroveň spadajúcu do intervalu 0,56% - 0,44%. Najmenej nákladné kompetencie miestnej samosprávy predstavujú činnosti spadajúce do oblasti verejného poriadku a bezpečnosti (0,09%) a do zdravotníctva (0,01%). V celkovom pohľade, tvoria priemerné výdavky slovenskej miestnej územnej samosprávy za obdobie rokov 2009-2018 celkovo 5,36% HDP Slovenskej republiky.

Regionálna územná samospráva deklaruje výdavky v celkovo šiestich oblastiach. Najväčšou výdavkovou oblasťou je vzdelávanie, podobne ako v prípade obcí a miest. Rozdiel je však v tom, že výdavky vyšších územných celkov v kategórii vzdelávanie tvoria v priemere 0,69% HDP, čo je takmer trojnásobne menej ako v prípade miestnej samosprávy. Druhou najvýraznejšou výdavkovou kategóriou je pre regionálnu samosprávu ekonomická oblasť, ktorá tvorí v priemere 0,4%. Odpoveďou na otázku, prečo aj v prípade regionálnej samosprávy nie je

druhou najväčšou výdavkovou oblasťou kategória všeobecných verejných služieb ako v prípade obcí a miest, je pomerne jednoduchá.

Tento fakt je daný tým, že správa a zabezpečenie chodu obecných a mestských úradov je pri ich počte 2890 (Štatistický úrad SR, 2017) oveľa nákladnejšia ako rovnaká činnosť pri ôsmich regionálnych samosprávach. Priemerná výška výdavkov regionálnej samosprávy do oblasti sociálneho zabezpečenia (0,29%) je vyššia ako priemerná výška miestnej samosprávy do totožnej oblasti. Spôsobené to je primárne transferom kompetencií v tejto oblasti, kedy vyššie územné celky dostali do svojej pôsobnosti zodpovednosť za zabezpečovanie sociálnych služieb vo väčšom rozsahu ako obce a mestá, čo nevyhnutne vedie k navýšeniu ich nákladov. Kategóriou výdavkov, kam vyššie územné celky alokujú najmenej finančných prostriedkov je oblasť zdravotníctva, ktorá tvorí v priemere 0,01%. Priemerné výdavky regionálnej samosprávy v sledovanom období desiatich rokov tvoria 1,64% HDP.

Fiškálna decentralizácia priniesla vyšším územným celkom kompetencie v šiestich výdavkových kategóriách. Už z tohto jednoduchého zistenie môžeme vo všeobecnosti potvrdiť, že miestna územná samospráva má širší rozsah svojej pôsobnosti. Výdavky slovenských obcí a miest tvoria v priemere 5,36% HDP. Pri komparácii s priemernými výdavkami regionálnej samosprávy (1,64%) môžeme konštatovať, že výdavky miestnej samosprávy sú viac ako trojnásobne vyššie. Tým pádom predstavuje miestna samospráva kompetenčne aj finančne oveľa silnejšiu zložku slovenskej územnej samosprávy ako regionálna samospráva. Zároveň je jej priemerná závislosť na grantoch a transferoch nižšia ako v prípade vyšších územných celkov. Slovenské obce a mestá majú v porovnaní s vyššími územnými celkami vyššiu daňovú autonómiu a preto nie sú závislé od finančných prostriedkov ako regionálna samospráva, ktorej bola odňatá jediná miestna daň.

Podakovanie

Tento príspevok zachytáva výsledky projektu podporeného z Fondu na podporu výskumu UCM (FPPV-27-2019).

Záver

Cieľom nášho článku bolo identifikovať vývoj finančného systému príjmov a výdavkov územnej samosprávy, ktorý bol vytvorený aplikáciou fiškálnej decentralizácie, v podmienkach Slovenskej republiky počas obdobia rokov 2009-2018. Vychádzali sme pri tom z medzinárodne používaných štatistických postupov. V prvej časti sme sa zamerali na príjmy miestnej a regionálnej územnej samosprávy. Zistili sme, že miestna územná samospráva v sledovanom období vykazuje v priemere vyššie daňové príjmy a príjem z taríf a poplatkov. Primárne je dôvodom nastavenie finančného systému slovenskej územnej samosprávy. Miestna územná samospráva disponuje súborom miestnych daní, zatiaľ čo regionálna samospráva nie. Rovnako tak je miestnej územnej samospráve zverený veľmi široký súbor správnych poplatkov (celkovo v 7 oblastiach), pričom regionálna samospráva disponuje právom vyberať poplatky len v troch oblastiach. Regionálna územná samospráva má v období rokov 2009-2018 vyššie priemerné príjmy z grantov a dotácií, z majetku a sociálnych príspevkov. Zároveň však tým pádom vykazuje vyššiu mieru naviazania na centrálnu vládu a nižšiu finančnú samostatnosť.

Náš výskum sa tiež zameril na výskum kompetenčného rámca a výdavkových oblastí, ktoré boli na obce, mestá a vyššie územné celky prenesené v procese fiškálnej decentralizácie. Zistili sme, že miestna územná samospráva je zodpovedná za činnosť v deviatich výdavkových oblastiach

(všeobecné verejné služby, verejný poriadok a bezpečnosť, ekonomická oblasť, ochrana životného prostredia, bývanie a občianska vybavenosť, zdravotníctvo, rekreácia, kultúra a náboženstvo, vzdelávanie a sociálne zabezpečenie). Regionálna územná samospráva vykazuje výdavky v šiestich oblastiach (Všeobecné verejné služby, ekonomická oblasť, zdravotníctvo, rekreácia, kultúra a náboženstvo, vzdelávanie a sociálne zabezpečenie). V prípade obcí a miest ako aj v prípade vyšších územných celkov platí, že najviac finančných prostriedkov alokujú do výdavkovej oblasti vzdelávanie. Výdavky miestnej územnej samosprávy v sledovanom období tvoria v priemere 5,36% HDP a regionálnej územnej samosprávy 1,64% HDP.

Použitá literatúra

- OECD. 2018. *OECD.stat - Regions and Cities*. [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=72691#>>.
- OECD. 2018. *Subnational governments in OECD countries: Key data*. [online]. Paris: OECD, 25pp. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.oecd.org/regional/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf>>.
- OECD. 2019. *Regions and Cities at a Glance 2018 – SLOVAK REPUBLIC*. [online]. Paris: OECD, 4pp. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.oecd.org/cfe/SLOVAK%20REPUBLIC-Regions-and-Cities-2018.pdf>>.
- MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. *Rozpočet verejnej správy Slovenskej republiky 2009-2018*. [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.finance.gov.sk/sk/financie/verejne-financie/rozpocet-verejnej-spravy/>>.
- MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. *Štátny záverečný účet Slovenskej republiky 2009-2016*. [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.finance.gov.sk/sk/financie/verejne-financie/statny-zaverecny-ucet-sr/>>.
- MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. *Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov v rokoch 2012-2018*. [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.finance.gov.sk/sk/financie/verejne-financie/uzemna-samosprava/>>.

INŠTITUCIONÁLNA OCHRANA ĽUDSKÝCH PRÁV SLOVENSKEJ REPUBLIKY V KOMPARÁCII S ČESKOU REPUBLIKOU

Eduard CSUDAI¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191005>

Abstract

The Czech and Slovak system regarding the establishment of human rights institutions is different, although the countries constituted a common state for more than 80 years. While the Slovak behaviour on creating institutions is very fruitful (Slovakia established more than 5 human rights institutions), the Czech Republic has remained with a single one since 1999. Different approaches regarding this issue represent a very interesting area for research and the article defines the main reasons on opposing institutional behaviour of two previously connected countries. In such regard, the article attempted to answer the main research question on why such trend of human rights institutionalism occurred in countries of former Czechoslovakia through the lens of historical institutionalism. The analysis of critical junctures defined the situations why powerful actors decided to establish new institutions with a path dependent process. One party governmental systems - in Czech republic (1998-2002) and Slovakia (1992-1994, 2012-2016) established the most of the human rights institutions, while the period of Mikuláš Dzurinda's second government in Slovakia (1998-2002) is the only period of multi-party coalition, when a human rights institution was created. The reasons of establishing human rights institutions remain dubious and without further explanations, and therefore the former political will can arrange the human rights institutional arrangement with its own perspective and simple reasoning. The article used as main methodological tool the content analysis of relevant documents (explanatory memorandums) and original transcripts of speeches of the Czech and Slovak Members of the National Council.

Key words: human rights, institutionalism, critical junctures, comparison, ombudsman

Úvod

Po 26 rokoch rozdelenia Československa sa v určitej oblasti objavilo markantne rozdielne správanie ohľadom zriaďovania inštitúcií. Jednoznačne je možné vidieť rozdielnosť českého a slovenského prístupu k vytváraniu štátom zriadených ľudsko-právnych ochrancov, ktorých činnosť jednotlivé štáty spravujú a dotujú. Práve zákonodarná iniciatíva a prístup politikov v určitých obdobiach vytvorili v rámci slovenských podmienok rozsiahlu ochranu ľudských práv prostredníctvom špecializovaných inštitúcií. V roku 2019 si Česká republika pripomína vznik

¹ Mgr. Eduard Csudai, Ústav Európskych štúdií a medzinárodných vzťahov, Fakulta sociálnych a ekonomických vied, Univerzita Komenského v Bratislave, Mlynské luhy č. 4, 821 02 Bratislava, Slovenská republika, E-mail: eduard.csudai@fses.uniba.sk

svojej doposiaľ jedinej ľudsko-právnej inštitúcie sui generis – Verejný ochranca práv. Slovenská republika postupne so začiatkom od roku 1993 vytvorila viac ako päť podobných inštitúcií v komparácií s českou stranou. Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (1994), Verejný ochranca práv (2001), Komisár pre osoby so zdravotným postihnutím (2016) a Komisár pre deti (2016) a Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti (2019) sú inštitúcie špecificky zamerané na rôzne aspekty ochrany ľudských práv. Práve zákonodarcovia počas rôznych vlád sú zodpovední za usporiadanie ľudsko-právnych ochrancov, ich mandáty a tiež financovanie. Z daného krátkeho kontextu vyplýva otázka “Aké sú hlavné príčiny vzniku viacerých inštitúcií na ochranu ľudských práv v podmienkach SR v komparácií s Českou republikou?”. Je však nutné poznamenať, že ochranu ľudských práv vykonávajú v prvom rade súdy a prokuratúra (v podmienkach ČR státni zastupiteľstvá) a tiež poradné orgány vlády ako Splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti a pod. Daných subjektov je v podmienkach SR v skutku početné množstvo. Častokrát sa objavujú ohlasy najmä z mimovládneho sektora, že niektoré inštitúcie sú trafikami, neplnia svoj účel a zamestnanci sú dosadzovaní podľa aktuálnej politickej vôle vládných garnitúr. V skutku, neexistuje žiadna medzinárodná, či národná úprava ktorá by ustanovovala koľko ľudsko-právnych ochrancov je potrebné v rámci podmienok jednotlivých krajín zriadiť. Carver (2011) vo svojom článku podobný aspekt načrtol a priklonil sa k systému obsahujúcom len jednu inštitúciu na ochranu ľudských práv ako postačujúcu na čo reflektuje dlhotrvajúci český model ochrany ľudských práv.

V článku sa zameriame na vznik a oprávnenia jednotlivých inštitúcií, pričom zadefinujeme rôzne aspekty potreby vytvárania daných inštitúcií prostredníctvom analýzy tzv. “kritických momentov” teoretického prístupu - historický inštitucionalizmus. Článok sa zamerá na dáta dostupné v rámci rozpráv jednotlivých rečníkov v čítaniach k legislatívnym návrhom zákonov pri zriaďovaní inštitúcií, dôvodové správy a tiež dostupné informácie z internetových zdrojov. V súčasnosti prebieha simultánne zber dát aj formou semi-štruktúrovaných rozhovorov s rôznymi aktérmi – politikmi, zástupcami mimovládneho sektora a predstaviteľmi jednotlivých inštitúcií. Predmetné dáta budú slúžiť k novelizovaniu a aktualizovaniu tohto článku, pričom súčasné znenie stanovuje základný teoretický a metodologický rámec.

Monistický verzus pluralistický prístup ČR a SR v podmienkach vytvárania ľudsko-právnych inštitúcií

V prvom rade je nutné poznamenať, že v rámci akademického chápania je možné deliť ľudsko-právne inštitúcie vytvorené suverénnymi štátmi na dve skupiny. Wolman (2013) vo svojom článku ohľadom vytvárania ľudsko-právnych aktérov v rámci tzv. federalistických štátov rozdelil jednotlivé inštitúcie na dve skupiny:

- a) národné inštitúcie na ochranu ľudských práv (tzv. NHRI – national human rights institution)
- b) vnútroštátne inštitúcie na ochranu ľudských práv (SHRI – sub-national human rights institution)

Národné inštitúcie pre ochranu ľudských práv status NHRI získajú od akreditačnej komisie tzv. SCA pôsobiacou pod GANHRI (Global Alliance of National Human Rights Institutions). Statusy akreditácie, ktoré sa delia na tri skupiny – A, B, C (GANHRI, 2019). Slovenské národné stredisko pre ľudské práva dostalo akreditáciu B v roku 2014. Status B znamená len čiastočný súlad s tzv. Parížskymi princípmi. Práve Parížske princípy nastavujú určitý cenzus, ktorý musia jednotlivé inštitúcie spĺňať a byť v súlade s ich požiadavkami. Jednou z náležitostí, ktoré Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (ďalej len “Stredisko”) nespĺňalo, bola prítomnosť politikov - poslancov v Národnej rade Slovenskej republiky v jeho správnej rade. Apolitickosť inštitúcie je inherentnou požiadavkou, ktorú sa však časom podarilo Stredisku

vytlačiť, avšak v roku 2019 je predsedníčkou správnej rady Strediska JUDr. Zuzana Številová, ktorá vstúpila do mimoparlamentnej koalície PS/SPOLU, čo opätovne dáva priestor kritikom danú inštitúciu špecifickejšie sledovať.

V oboch prípadoch jednotlivých inštitúcií sa jedná o aktérov zriadených v zmysle zákona, resp. zakotvených v ústave, ich mandáty a oprávnenia definujú priamo dané zákony, štát ich dotuje, vytvára, upravuje ich oprávnenia, mení a ruší. Ďalším aspektom na ktorý majú zákonodarcovia myslieť pri vytváraní daných inštitúcií je ohľad na existujúce inštitúcie a ich oprávnenia. V prípadoch, ak sa vytvára nová ľudsko-právna inštitúcia, napr. pre ochranu práv detí, je nutné aby v rámci dôvodovej správy, aby zákonodarcovia poukázali na vplyvy, ktoré môže mať zriadenie novej inštitúcie v súvislosti s už existujúcim stavom ochrany ľudských práv v SR. V tomto zmysle Burdekin (2000) priamo požaduje vyčlenenie kompetencií jednotlivých inštitúcií, aby mal každý občan relevantné informácie na ktorú inštitúciu sa obrátiť a tiež aby nenastali prípady presunu požiadavky sťažujúceho sa subjektu medzi jednotlivými aktérmi s nulovým efektom. Je nutné však prihliadať na to, že jednotlivé inštitúcie naozaj niekedy nemajú kompetencie pre riešenie problémov sťažovateľov. Slovenský príklad však danú požiadavku spĺňa len čiastočne, na čo článok poukáže v ďalšej časti venujúcej sa mandátom jednotlivých inštitúcií. Česká republika sa s podobným problémom nemusí zaoberať, keďže uzákonila len jednu inštitúciu a každý občan ČR ju môže kontaktovať priamo bez toho, aby došlo k postupovaniu jeho žiadosti na inú inštitúciu, čo má v konečnom dôsledku viacero negatívnych charakterov. V prvom rade sa jedná o negatívnu percepciu inštitúcií a celkovú vymožitelnosť práva, ak subjekt po podaní sťažnosti nedostane z inštitúcie relevantnú odpoveď a jeho žiadosť nie je priamo postúpená inštitúcii oprávnenej v danej veci konať. Po druhé, viaceré inštitúcie a ich mandátový rámec je väčšine obyvateľstva neznámy, a preto sa na jednotlivých aktéroch obracajú mylne bez toho, aby chápali podstatu práce jednotlivých inštitúcií.

Wolman (2013) vyčlenil rámec pre ďalší výskum ohľadom priamych aktérov zodpovedných za ochranu ľudských práv v jednotlivých krajinách s federalistickým usporiadaním (Mexiko, Spojené štáty a Španielsko). Komparácia Slovenskej republiky a Českej republiky bude preto jedinečná z pohľadu nefederalisticky usporiadaných krajín. Pre lepšie pochopenie, aké inštitúcie pôsobia ako NHRI, resp. SHRI, si uvedieme príklady krajín V4. V podmienkach Slovenskej republiky pôsobí ako NHRI Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, ktoré je aj tzv. národným antidiskriminačným orgánom – inštitúciou pre rovné zaobchádzanie². Práve tu sa Slovenská republika rozchádza napr. Maďarskom, ktoré má ako NHRI zriadenú vlastnú inštitúciu – Komisár pre ochranu základných práv a slobôd a tiež inštitúciu equality body – Orgán pre rovné zaobchádzanie. Česká republika zastrešuje prostredníctvom ombudsmana len zábezpeku orgánu pre rovné zaobchádzanie, pričom status NHRI jej chýba. Poľsko má podobnú úpravu ako Slovenská republika, kde jedna inštitúcia zastrešuje NHRI a equality body. Žiadna norma medzinárodného práva nešpecifikuje koľko a akých inštitúcií si môže suverénny štát zriadiť, avšak v prípade zriadenia NHRI inštitúcií je potrebné, aby boli primerane finančne a personálne zabezpečené a taktiež, aby ich zákonný rámec ustanovoval zábezpeku vytvorenia plného súladu s Parížskymi princípmi.

Ďalšou inštitúciou, ktorá chráni práva a oprávnené záujmy fyzických osôb pred konaním, resp. nečinnosťou orgánov verejnej správy je Verejný ochranca práv. V zmysle Wolmanovho (2013) delenia inštitúcií ju radíme k SHRI inštitúciám. V súčasnosti stojí na čele inštitúcie prof. Mária

² Tzv. equality bodies sú nezávislé organizácie asistujúce obetiam diskriminácie, monitorujúce a nahlasujúce diskrimináciu a propagujúce rovnosť. Dané inštitúcie majú zo zákona povinnosť podporovať rovnosť v priamo špecifikovaných oblastiach a bojovať proti diskriminácii. Základné a teda minimálne dôvody diskriminácie podľa EÚ sú pohlavie, rasa a etnický pôvod, vek, sexuálna orientácia, náboženské vyznanie alebo viera a zdravotné postihnutie.

Patakyová. Osoba vykonávajúca funkciu verejného ochrancu práv je volená priamo členmi Národnej rady SR na obdobie piatich rokov v najviac dvoch po sebe nasledujúcich obdobiach. Ochrana práv detí zabezpečujú dve inštitúcie – Komisár pre deti zriadený v roku 2016 a Centrum pre medzinárodno-právnu ochranu detí a mládeže pôsobiace od roku 1993.. Obe inštitúcie sú priamo zodpovedné za ochranu práv detí, pričom Centrum zabezpečuje aj vymáhanie výživného s cezhraničným prvkom. Na čele komisariátu pre deti stojí dlhoročná politička a bývalá Ministerka práce, sociálnych vecí a rodiny SR Viera Tomanová. Centrum vedie od roku 2013 Andrea Cíсарová, rešpektovaná advokátka a právnička pôsobiaca dlhodobo v oblasti ochrany práv detí. Centrum pre medzinárodnoprávnu ochranu detí a mládeže je však inštitúciou priamo pôsobiacou pod Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR, z čoho vyplýva, že je súčasťou exekutívy SR.

Poslednou inštitúciou sui generis ochrany ľudských práv v podmienkach SR je Komisár pre osoby so zdravotným postihnutím SR. JUDr. Stavrovská vedie úrad od roku 2016, t. j. od doby jeho zriadenia a uvedenia do pôsobnosti. Daná inštitúcia bola simultánne zriadená popri Komisárovi pre deti SR. V komparácii s Českou republikou je teda Slovensko výrazne inštitucionálne čo sa týka prvku ochrany ľudských práv aktívnejšie. Do danej pôsobnosti by sme mohli teoreticky zahrnúť aj Centrum právnej pomoci, avšak mandát centra len parciálne ochraňuje ľudské práva, keďže sa zaoberá poskytovaním právnej pomoci rôzneho druhu pre osoby, ktoré nemajú dostatok finančných prostriedkov na hájenie ich záujmov advokátom. Do pôsobnosti Centra spadá ochrana práv osôb diskriminovaných z oblasti pracovnoprávných vzťahov, čo však spadá aj do kompetencie Slovenského národného strediska pre ľudské práva. Tu je možné vidieť a dedukovať prekrývanie jednotlivých oprávnení, pričom chýbajúca právna úprava nie je exaktná a chýba lepší rámec pokrytia a špecifikovania jednotlivých oprávnení, v jednoduchosti povedané -kto čo má robiť a z akého titulu.

Každá jedna krajina definuje svoj rozmer ochrany ľudských práv skrz politické, kultúrne a inštitucionálne tradície (Carver, 2011). Naozaj pôsobivá rozdielnosť medzi zriaďovaním inštitúcií v podmienkach SR a ČR vytvára priestor aj pre akademický svet nutnosť chápania a výskumu rozdielnosti prístupu k vytváraniu ľudsko-právnych inštitúcií dvoch krajín, ktoré v minulosti definoval pojem “Československo”. Na začiatku článku bolo načrtnuté mylné a sčasti nesprávne nastavenie oprávnení ľudsko-právnych inštitúcií v podmienkach SR. V podmienkach ČR je možné len dedukovať, aké oprávnenia by boli viac nápomocné pre vymožitelnosť práva a túto otázku článok zodpovie prostredníctvom komparácie so slovenskými štátom zriadenými ochrancami ľudských práv.

Česká republika a monistické správanie podľa ľudských práv

Český ombudsman chráni jednotlivcov pred správaním orgánov a iných inštitúcií, ak je dané konanie v rozpore so zákonom, nezodpovedá zásadám demokratického právneho štátu a zásadám dobrej správy vecí verejných alebo ak sú orgány nečinné. Vykonáva tiež preventívne systematické návštevy miest, kde je sloboda jednotlivcov obmedzovaná a snaží sa zabezpečiť dodržiavanie ich práv. Sťažnosti osôb môžu smerovať proti konaniu orgánov štátnej správy, ako sú ministerstvá, krajské, mestské alebo obecné úrady alebo školské, banské orgány. Internetová stránka ochrancu práv uvádza, že ide o nezávislú, nestrannú inštitúciu, ktorá nepodlieha politickým tlakom a zodpovedá výlučne Poslaneckej snemovni Českej republiky. Hlavnými oprávneniami inštitúcie sú vyšetrovanie písomností – úradné alebo súdne, požadovanie poskytnutia vysvetlenia od orgánov a vedenie miestneho vyšetrovania bez predchádzajúceho oznámenia. Inštitúcia môže následne navrhnúť riešenia pre príslušné strany. Hoci inštitúcia má silné vyšetrovacie nástroje na pochopenie problémov jednotlivých strán, nemôže vydávať rozhodnutia a rušiť alebo meniť chybné rozhodnutia orgánov. Inštitúcia tvrdí, že vo väčšine prípadov, ktoré vyšetruje dôjde k úspešnému záveru a náprave chýb

príslušnými orgánmi (Verejný ochranca práv, 2019). Český ombudsman slúži ako národný orgán pre rovnosť v súlade so zákonom a platnými smernicami Európskej únie od roku 2009, na čo tento článok už vyššie poukázal a preto ostáva zatiaľ SHRI inštitúciou v zmysle Wolmanovho (2013) chápania.

Inštitúcia má v skutočnosti viac vyšetrovacích, vzdelávacích a poradenských oprávnení. Odporúčania aj vyhlásenia slúžia ako doplnkový a poradný nástroj pre orgány porušujúce ľudské práva. Český orgán pre ľudské práva je inštitúciou ombudsmanského typu. Ako sme už poukázali, český ochranca práv sa nepodrobil akreditačnému procesu GANHRI na účely zriadenia inštitúcie ako NHRI (Národná inštitúcia pre ľudské práva) Českej republiky. Článok upozorní na rozdiely medzi slovenským a českým ombudsmanom neskôr, v tomto bode je však potrebné uviesť, že obe ombudsmanské inštitúcie nie sú NHRI vo svojich krajinách. Toto je v rozpore s argumentom Reifa (2004), podľa ktorého sú inštitúcie ombudsmana pre ľudské práva na národnej úrovni považované za jeden z hlavných typov NHRI. Takéto inštitúcie sú rozšírené v strednej a východnej Európe a Latinskej Amerike. Carver (2012) tento argument podporuje a tvrdí, že inštitúcie ombudsmanského typu väčšinou taktiež slúžia ako NHRI. Z krajín V4 je to badateľné v Maďarsku a Poľsku, Česká republika a Slovensko však nevybrali cestou NHRI ombudsmana. Český ombudsman má však stále šancu stať sa NHRI, pričom na Slovensku sa uskutočnilo niekoľko pokusov preniesť štatút NHRI zo Slovenského národného strediska pre ľudské práva pod slovenského verejného ochranca práv.

Ľudsko-právne inštitúcie Slovenskej republiky

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (NHRI Slovenskej republiky)

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (ďalej len „stredisko“ alebo „SNSLP“) bolo zriadené zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva s účinnosťou od 1. januára 1994 na základe medzinárodnej dohody (Dohoda medzi vládou Slovenskej republiky a Organizáciou Spojených národov o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva – oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 29/1995 Z. z.). Podľa zákona je stredisko nezávislá právnická osoba, ktorá nie je zapísaná v obchodnom registri a je neziskovou organizáciou (SNSLP, 2019).

V súlade so zákonom č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva stredisko má tieto oprávnenia: monitoruje a hodnotí dodržiavanie ľudských práv, zbiera a na požiadanie poskytuje informácie o rasizme, xenofóbii a antisemitizme v Slovenskej republike, vykonáva výskumy a prieskumy, vďaka ktorým poskytuje údaje v oblasti ľudských práv a zhromažďuje a distribuuje informácie v tejto oblasti, zaisťuje knižničné služby, poskytuje služby v oblasti ľudských práv, pripravuje vzdelávacie aktivity a zúčastňuje sa na informačných kampaniach zameraných na zvýšenie tolerancie spoločnosti, poskytuje právnu pomoc obetiam diskriminácie a intolerancie, vydáva, na žiadosť fyzických alebo právnických osôb alebo z vlastnej iniciatívy, odborné posudky k otázkam dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania podľa osobitného predpisu, vykonáva nezávislé prieskumy o diskriminácii, vypracováva a uverejňuje správy a odporúčania týkajúce sa otázok diskriminácie³. Mandát strediska obsahuje dva hlavné atribúty, a to NHRI status a štatút orgánu rovnosti Slovenskej republiky.

Verejný ochranca práv

Verejný ochranca práv Slovenskej republiky (VOP) je najväčšia (podľa rozpočtu a počtu zamestnancov)⁴ štátom zriadená inštitúcia pre ľudské práva. Jej význam podčiarkuje jeho ústavný základ (VIII. hlava, článok 151a zákona č. 460/1992 Zb. Ústava

³ Odsek 1 § 2 písm. a) - j) zákona č. 308/1993 Z. z. O zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva

⁴ Podľa správy o činnosti verejného ochranca práv bol ročný rozpočet na rok 2017 – 1 239 871 EUR

Slovenskej republiky) a osobitný zákon (zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv), ktorý splnomocňuje VOP na riešenie sťažností fyzických alebo právnických osôb, ktoré sa domnievajú, že ich základné práva a slobody boli porušené v rozpore s právnym poriadkom alebo zásadami demokratického a právneho štátu v súvislosti s činnosťou, rozhodovaním alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy (Verejný ochranca práv, 2019). Ďalším dôležitým prvkom právnej právomoci VOP je začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky vo veci súladu právnych predpisov podľa §125 oddielu 1 Ústavy Slovenskej republiky. Právne oprávnenia inštitúcie sa skôr zaoberajú porušovaním základných práv v porovnaní s právomocami Strediska. Český aj slovenský verejný ochranca práv sú inštitúciami ombudsmanského typu. Tieto typy inštitúcií pre ľudské práva majú podľa Carvera (2012) tradíciu v strednej a východnej Európe začínajúcu v roku 1987, keď Poľsko vytvorilo prvý post ombudsmana. Dôvodom založenia takýchto inštitúcií je prijatie medzinárodných právnych noriem, najmä v oblasti ľudských práv. Hlavné rozdiely slovenského a českého ombudsmana podľa právomocí sú nasledovné:

- slovenský ombudsman sa zaoberá sťažnosťami týkajúcimi sa dodržiavania základných práv a slobôd vyplývajúcich z ústavy SR a medzinárodných zmlúv, aj keď český ombudsman tiež vyšetruje porušenia práv vyplývajúce z rôznych právnych ustanovení;
- české ustanovenia poskytujú českému ombudsmanovi taktiež povolenie na vyšetrowanie porušovania ľudských práv na miestach, ktoré obmedzujú osobnú slobodu;⁵
- český ombudsman má tiež právomoc na podporu a šírenie nediskriminácie, čo na Slovensku spĺňa Slovenské národné stredisko pre ľudské práva;
- české právne predpisy tiež ustanovujú zákon o dobrej správe vecí verejných. Ide o takzvanú „dobrú morálku“ verejného práva, teda správanie orgánov verejnej správy, ktoré nie je priamo stanovených zákonom, ale aj napriek tomu môžu byť vymáhané (Čitbaj, 2016).

Ako vidíme, v kompetenciách inštitúcií sú mierne rozdiely; avšak inštitúcie českého a slovenského ombudsmana jasne vyšetrujú jednotlivé sťažnosti verejnosti s výslovným odkazom na škandinávsky model zavádzania ľudsko-právnej inštitúcie (Carver, 2012).

Komisár pre deti a komisár pre osoby so zdravotným postihnutím

Hlavným splnomocnením komisára pre deti je ochrana a podpora práv dieťaťa ako kontrola dodržiavania práv dieťaťa, kontrola dodržiavania práv dieťaťa vyšetrowaním vyrovnanie záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná a výskumy a prieskumy zamerané na monitorovanie situácie a vývoja v oblasti práv dieťaťa, presadzovanie záujmov detí v spoločnosti, spolupráca s deťmi buď priamo alebo prostredníctvom organizácií zapojených do ochrany práv dieťaťa, podpora zvyšovania informovanosti verejnosti o právach detí, spolupráca so zahraničnými a medzinárodnými subjektmi zapojenými do uplatňovania práv dieťaťa alebo ochrany práv dieťaťa.⁶

Komisár pre práva osôb so zdravotným postihnutím má podobné právomoci ako Komisár pre deti vzhľadom na to, že ich právomoci stanovuje ten istý zákon: podporuje a presadzuje práva pridelené osobe so zdravotným postihnutím podľa medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, na žiadosť alebo z vlastnej iniciatívy, skúma dodržiavanie práv osôb so zdravotným postihnutím, monitoruje dodržiavanie práv osôb so zdravotným postihnutím, a to najmä prostredníctvom nezávislého vyšetrowania, presadzuje záujmy osôb so

⁵ Slovenský zákon výslovne nestanovuje takéto splnomocnenie, avšak v prípadoch, keď sa slovenský ombudsman rozhodne tieto miesta preskúmať, môže tak urobiť z vlastnej iniciatívy.

⁶ Odseky 2 a 3 zákona č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov

zdravotným postihnutím v spoločnosti, spolupracuje so zdravotne postihnutými osobami buď priamo, alebo prostredníctvom organizácií zaoberajúcich sa ochranou práv osôb so zdravotným postihnutím, konzultuje a preskúmava ich názory, podporuje zlepšenie povedomia verejnosti o právach osôb so zdravotným postihnutím, spolupracuje so zahraničnými a medzinárodnými subjektmi zapojenými do uplatňovania práv osôb so zdravotným postihnutím.⁷

Rozdielne vytváranie inštitucionálneho usporiadania na ochranu ľudských práv je v podmienkach Slovenska v komparácii s Českou republikou markantné. Jedna naproti piatim inštitúciám v skutku definuje rozdielne správanie zákonodarcov. Prečo sa však dané usporiadanie deje? Čo je dôsledkom vytvárania nových a nových ľudsko-právnych inštitúcií a kedy sa daný trend zastaví? A ak sa vôbec zastaví, resp. dôjde k reinštitucionalizácii. Carver (2011) vo svojom článku priblížil utváranie jednotlivých inštitúcií a definoval odpoveď na otázku, či je lepšie mať jednu alebo viac na ochranu ľudských práv. Daná otázka však nie je na mieste a meranie efektivity odráža samovoľné nastavenie kritérií s laxným prístupom. Do skúmania by bolo potrebné taktiež zahrnúť mieru spokojných klientov s prácou danej inštitúcie a tiež spoluprácu s mimovládny sektorom a daných inštitúcií. Na čo však autor však správne poukázal je, že zástancovia zavedenia viacerých ľudsko-právnych inštitúcií vyzdvihujú najmä predmetné aspekty:

- jedna inštitúcia nedokáže pokryť špecifické požiadavky zraniteľných skupín,
- rozdielne priority v rámci jednej inštitúcie diverzifikujú a lepšie chápu potreby zraniteľných skupín,
- špecializované inštitúcie predstavujú tzv. kontaktné miesto pre jednotlivé zraniteľné skupiny (Carver, 2011 s. 9).

Argumenty pre zavedenie jednej inštitúcie podľa Carvera zahŕňajú:

- jednotná právna úprava,
- inštitucionálna efektivita (diverzita v rámci jednej inštitúcie vedie k výmene poznatkov medzi jednotlivými oddeleniami),
- hospodárnosť a úspora prostriedkov z dôvodu financovania len jednej inštitúcie,
- konzistentnosť v rámci fungovania jednej inštitúcie (opäť výmena poznatkov),
- vzťah k zraniteľným skupinám,
- jednoduchšia identifikácia,
- dostupnosť,
- lepšie služby,
- rovnaký prístup,
- vzťah k autoritám,
- lepší prístup k autoritám,
- zjednotená a autoritatívna inštitúcia,
- verejná mienka,
- zrozumiteľný odkaz a zahrnutie viacerých zraniteľných skupín.

Carver (2011) taktiež poukazuje na to, že vytvorenie špecializovanej inštitúcie zahŕňa viac pragmatizmu a efektivity, avšak nejasnosť výkladu medzinárodného práva preferuje model singulárnej ochrany ľudských práv. S autorom sa je možné zhodnúť ohľadom špecializovaných inštitúcií v tvrdení, že jedna inštitúcia lepšie pokrýva a chápe potreby zraniteľných skupín. Taktiež sú jednotným kontaktným miestom, ktoré dokážu ľahko identifikovať prostredníctvom výmeny informácií. V podmienkach Slovenskej republiky takto pôsobí Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, ktoré zabezpečuje jednotné kontaktné miesto pre osoby so

⁷ § 10 ods. 1 zákona č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov

zdravotným postihnutím prostredníctvom Výboru pre osoby so zdravotným postihnutím. Taktiež sa pri vytváraní špecializovanej inštitúcie Výbor participatívne podieľal na príprave vytvorenia komisariátu zabezpečujúcom ochranu práv osôb so zdravotným postihnutím.

Z hľadiska komparácie k zástancam singulárneho modelu ochrany ľudských práv sú však niektoré tvrdenia Carvera (2011) spochybniteľné. Právna úprava jednej inštitúcie síce môže byť jednotná, avšak nepostačujúca. Efektivita inštitúcie je merateľným prvkom, avšak doteraz efektivita inštitúcií nebula nikdy nejakým spôsobom meraná. Navyše vykonanie prehľadu vyriešených a ukončených prípadov nedáva jasnú otázku na to, či daná inštitúcia skutočne efektívne vyhodnotila a spravila všetko pre to, aby bol sťažovateľ dostatočne vyrozumený, resp. odkázaný na inú inštitúciu, resp. jeho sťažnosť smerovala do súdneho konania alebo iného hospodárneho skončenia veci. Hospodárnosť jednotlivkej inštitúcie je ďalším diskutabilným tvrdením.

V podmienkach Slovenskej republiky, a pravdepodobne aj v iných krajinách nebude ľudsko-právna inštitúcia as nikdy spokojná s financovaním, pretože viac príspevkov znamená nárast aktivít a tie si vyžadujú ďalšie financovanie. Je pravdou, že menšie inštitúcie majú rozpočet nižší a tým pádom aj ich priestor na vykonávanie dohľadu nad ochranu ľudských práv je obmedzený. Ďalšou veľkou nevýhodou je, ak štát síce zriadi ľudsko-právneho aktéra, avšak mu neposkytne priestory na fungovanie. V daných prípadoch dochádza k presunu prostriedkov štátu na súkromné účty firiem prenajímajúcich svoje priestory. Každá jedna inštitúcia sa nachádza v hlavnom meste SR (v Čechách však v Brne) ako jasný príklad centralizácie. Práve v hlavnom meste sú priestory na nájom daných inštitúcií najvyššie a približne patina rozpočtu odchádza len za nájom priestorov. Druhým negatívnym javom hospodárenia s príspevkami od štátu je, že daná inštitúcia vždy vyčerpá všetky prostriedky, a to aj kúpou zbytočných vecí, len aby dokázala, že prostriedkov potrebuje každoročne viac. V takom prípade sa nakupujú tablety a počítače, telefóny, ktorých reálne využitie je minimálne.

Konzistencia fungovania inštitúcie je diskutabilným bodom, avšak k danému bodu sa článok vyjadří neskôr pri porovnaní vytvorenia Strediska a Verejného ochrancu práv v SR. Práve vzťah k zraniteľných skupinám je prvkom, ktorým sa vyznačujú špecializované inštitúcie a tu si dovoľím s Carverom (2011) nesúhlasiť. Jedna inštitúcia zaoberajúca sa všeobecnou agendou nedokáže pochopiť potreby zraniteľných skupín, ak má vo svojej kompetencii aj iné okruhy iných zraniteľných skupín. Jednoduchšia identifikácia je na druhej strane pravdivým tvrdením. V podmienkach SR je najviditeľnejšou inštitúciou Verejný ochranca práv SR, pričom Stredisko a komisariáty sú skôr neviditeľné pre spoločnosť ako celok. Z rámca viditeľnosti vyčnieva v súčasnosti Úrad komisára pre deti SR kvôli politickej minulosti Viery Tomanovej. Tu sa však prikladá význam skôr jej osobnosti a sčasti aj jej práci. Sem je možné zahrnúť aj verejnú mienku, keďže riadiace osoby sú pod drobnohľadom médií a tie formujú pohľad verejnosti na jednotlivých aktérov. Taktiež mimovládny sektor v rámci svojich skúseností s danými inštitúciami môže vytvárať a formovať verejnú mienku o danej inštitúcií. Z tohto pohľadu je v Čechách Verejná ochrankyňa práv vnímaná skôr pozitívne, pretože ďalším mienkotvorným arbitrom riešenia ľudsko-právnych otázok sú súdy. V danom kontexte je možné prácu českej Verejnej ochrankyne práv vyzdvihnúť, keďže za posledných päť rokov súdy Českej republiky prihladli až na 45 stanovísk českej ombudsmanky (Parlamentní listy, 2019).

Lepší prístup k autoritám, vzťah k nim a lepšie služby sú diskutabilným tvrdením. Aj napriek voliteľnosti Verejného ochrancu práv SR sa kvôli vystúpeniam a podpore LGBTI osôb stáva persona ombudsmana/ombudsmanky kritizovanou, a to aj napriek tomu, že ju kritizujú poslanci Národnej rady SR, ktorí ju zvolili (Šnidl, 2018).⁸ Lepší vzťah k autoritám definuje jednoznačne

⁸ Aj napriek tajnej voľbe Ombudsmanky sa niektorí poslanci priamo vyjadrili k tomu, že jej dali hlasy a s jej

to, či je prítomný v rámci riadiacich štruktúr politický nominant, resp. konexie na vládnu moc. Výnimkou nie je ani liberálne konajúci Komisár pre základné práva Poľskej republiky, ktorý je častom kritiky konzervatívnej vlády (Charlish and Wlodarczak-Semczuk, 2019). Rovnaký prístup zabezpečujú hlavne inštitúcie equality body, ktoré boli definované na začiatku článku. Z toho dôvodu nie je možné tvrdenie podložiť pod všetky inštitúcie, ktoré nimi nie sú. V praxi sa môže stať, že určitá inštitúcia na ochranu ľudských práv venuje svoj pohľad v jednom roku ochrane práv žien a ďalší seniorom. Carverovo (2011) tvrdenie je preto nejasné a tiež namietateľné. V konečnom dôsledku otázka vhodnosti zriadenia jednej, resp. viacerých inštitúcií síce dôležitou a zaujímavou časťou, avšak ako pred stupeň rozvinutia jeho myšlienok je chápanie, prečo sa vytváranie inštitucionálneho rámca ochrany ľudských práv vôbec deje. Preto sa článok zameria na skúmanie a poskytnutie odpovede na otázku, prečo je v dvoch krajinách v minulosti spojených, odlišný prístup k ochrane ľudských práv. Prvotné poznatky a skúmanie potreby prijatia a vytvorenia daných inštitúcií preto vedia nastaviť sledovanie, ktorých koncom by mala byť analýza reálneho fungovania daných inštitúcií.

Analýza kritických momentov ako dôležitá súčasť chápana vzniku inštitúcií

Štúdium kritických momentov z ktorých vychádzajú reformy zásadného inštitucionálneho usporiadania, využíva trvalý vplyv na sociálne podmienky v rámci štátu a zahŕňa analýzu kritických momentov odvodených z historického inštitucionalizmu. Táto koncepcia sa vzťahuje iba na inštitúcie závislé od svojho nasledujúceho rozvoja či smerovania a snaží sa odpovedať na otázky, prečo k niektorým inštitucionálnym opatreniam došlo v porovnaní s inými možnosťami inštitucionálnych zmien. Aktéri (politici) sú schopní vytvárať prostredie inštitucionálneho usporiadania s rôznou motiváciou, ktorej následkom je dlhotrvajúce zavedenie a usporiadanie jednotlivých inštitúcií (Capoccia & Kelemen, 2007). Kritická analýza momentov rozhodovania hlavných aktérov za danú činnosť zodpovedných odhaľuje českú a slovenskú cestu vytvárania a prispôsobovania inštitucionalizmu v oblasti ľudských práv. Všetky zavedené inštitúcie majú dlhotrvajúce trvanie a proces ich založenia bol relatívne krátky. Doplňujúcou podmienkou je tiež, že aktéri, ktorí ovplyvňujú inštitucionálne prostredie, musia mať na výber minimálne dve možnosti (Mahoney, 2002). V prípade každej inštitúcie sa ich tvorba nezaobišla bez diskusie v pléne Národnej rady SR a pri niektorých ako Stredisko a Verejná ochrankyňa práv SR sa aktéri snažili aj zmeniť ich kompetencie a usporiadanie. Z toho dôvodu je možné vyvodiť, že možností mali politici v skutku viacero – vytvoriť novú inštitúciu, zmeniť kompetencie existujúcej, zrušiť inštitúciu a pod.

Nepredvídateľnosť inštitucionálneho usporiadania a neistota niektorých aktérov dáva možnosť rozhodujúcim politikom pri vláde meniť usporiadanie ľudsko-právnych inštitúcií. Ako bolo spomenuté, na kritický moment, ktorého následkom je dlhotrvajúce usporiadanie inštitúcií, sa vzťahuje relatívne krátky časový interval. Počas daného intervalu sa špecifikujú preferencie aktérov a tí v konečnom dôsledku vynesú rozhodnutie o usporiadaní inštitucionálnej bázy v rámci krajiny (Capoccia & Kelemen, 2007). Časový úsek a jeho trvanie nie je presne akademikmi nastavené, avšak relatívna krátkodobosť je primeraná k rozhodovaniu vládnej moci v rámci prijímania zákonov o zriadení inštitúcií na ochranu a podporu ľudských práv tak v Českej republike, ako aj v Slovenskej republike. Proces, ktorý nasledoval krátky kritický moment v ktorom došlo k rozhodnutiu je v skutku dlhodobého charakteru. V prípade Strediska po zriadení inštitúcie nasleduje trvanie viac ako 26 rokov počas ktorých inštitúcia stále existuje, v prípade Verejnej ochrankyne práv ČR si v roku 2019 pripomenieme 20. výročie jej založenia.

Verjná ochrankynňa práv SR si pripomína v roku 2019 už svoj 18 rok fungovania a dva posledné komisariáty SR majú už 3 roky aktivít za sebou.

Konkrétne kritické momenty vytvárania nových inštitúcií v Českej republike a Slovenskej republike a prvotné dáta

Návrh zákona č. 349/1999 Sb. o Verejnom ochránci práv ČR bol na jeseň roku 1999 veľmi jednoducho prijatý oboma komorami českého najvyššieho zákonodarného orgánu (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 1999). Podobne ako v prípade jednofarebnej vlády Roberta Fica od 2012 do 2016, bola vláda Miloša Zemana (1998-2002) zložená len z jednej strany. V rámci vystúpení v pléne Poslaneckej sněmovne Českej republiky bolo len minimum poslancov prihlásených do rozpravy, z čoho je možné dedukovať, že prijatie normy o Verejnom ochrancovi práv Českej republiky bolo chápané ako hotová vec.⁹ V prípadoch jednofarebnej vlády je naozaj jednoduché vytvoriť a zabezpečiť ľudsko-právneho aktéra a zabezpečiť mu primerané prostriedky na fungovanie. Súčasná štatistika uvádza, že český ombudsman má každoročný príjem vyše 120 miliónov českých korún (v prepočte približne 4,4 milióna €). Na druhej strane je slovenský apetít na vytváranie ľudsko-právnych inštitúcií rozsiahlejší a začal v roku 1993.

Analýza kritických momentov vytvárania ľudsko-právnych inštitúcií v Slovenskej republike

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva vzniklo ako dohoda medzi vládou Slovenskej republiky a Organizáciou spojených národov. Mandát a oprávnenia Strediska špecifikuje zákon č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva. Verejný ochranca práv SR má svoje postavenie ukotvené v ôsmej hlave Ústavy SR a tiež v samostatnom právnom predpise¹⁰. Ústavné zakotvenie ombudsmana je silným atribútom pre jeho existenciu. V zmysle Ústavy SR je totiž jedinou možnosťou na zrušenie danej inštitúcie prijatie ústavného zákona, ktorý by si vyžadoval trojpätinovú väčšinu všetkých poslancov. V prípadoch jednofarebných vlád by sa daný scenár mohol uskutočniť, avšak ani jedna mala v podmienkach SR ústavnú väčšinu. Na novelu Ústavy SR v roku 2001 v čase vytvorenia úradu Verejného ochrancu práv SR sa v tom čase museli spojiť poslanci zo štyroch koalíčných strán.

V čase prijatia zákona o Stredisku pre ľudské práva bola pri moci HZDS Vladimíra Mečiara. Jednalo sa o desiate volebné obdobie Slovenskej národnej rady so začiatkom v roku 1992, kedy Slovenská republika bola určité obdobie stále súčasťou Československa. Vládny návrh zákona o zriadení Strediska vzišiel z dielne Ministerstva spravodlivosti SR pod vedením Kataríny Tóthovej. Počas prvých dvoch rokov bola činnosť Strediska financovaná z rozpočtu Holandského kráľovstva a tiež nepatrne zo strany vlády SR. Celkový objem finančných prostriedkov za dané obdobie predstavoval približne 1,3 milióna slovenských korún. Veľmi stručná dôvodová správa k zriadeniu predmetnej inštitúcie obsahovala najmä zabezpečenie pracoviska so vzdelávacími, informačnými a dokumentačnými oprávneniami, ale aj s úzkymi kontaktmi na podobné inštitúty v zahraničí a na medzinárodné organizácie (OSN, Rada Európy a pod.) s perspektívou stať sa regionálnym strediskom s pôsobnosťou pre niektoré krajiny bývalého východného bloku. Ďalšou zložkou bolo financovanie danej inštitúcie a uvedenie hlavných orgánov. V rámci rozpravy k zákonu poslanci prerokovali len štyri body, ktoré nemali veľkú relevanciu a neprijali ani jeden. Zákon bol prijatý takmer jednomyselne – z 86 prítomných hlasovalo 83 a traja sa zdržali.

⁹ Viac informácií je možné nájsť na stránke Poslaneckej sněmovny Českej republiky: <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?vr=125&all=1>

¹⁰ Zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv SR

Vládny návrh zákona o verejnom ochrancovi práv opätovne z dielne Ministerstva spravodlivosti SR uviedol L. Fogaš, ako vtedajší minister. Návrh zákona bol schválený 75 poslancami z 97 prítomných, 2 boli proti a 18 sa zdržalo. Ako bolo spomenuté, návrh zákona musela podporiť koalícia štyroch strán – SDK, SOP, SMK a SDL spolu s hlasmi od nezávislých poslancov. Schválením zákona o verejnom ochrancovi práv v danom čase existovali dve ľudsko-právne inštitúcie popri sebe, ktorých ľudsko-právne mandáty boli odlišné. Kým verejný ochranca práv dohliada na konanie, resp. činnosť, nečinnosť orgánov verejnej správy, Stredisko zbieralo dáta a zaznamenávalo dôležité informácie pre ochranu ľudských práv. Prvým výrazným oprávnením bolo zavedenie mandátu tzv. equality body, t. j. inštitúcie pre rovnosť v roku 2004 ako transpozícia Smernice 2000/43/ES prostredníctvom zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou¹¹. Práve medzinárodná zmluva s OSN a status equality body priznávajú Stredisku kompetencie, ktoré sú dôležité na jeho fungovanie. Prvým prienikom stretov oboch inštitúcií sa stal rok 2007, kedy sa uchádzali o post Verejného ochrancu práv SR vtedajší verejný ochranca Pavel Kandráč a končiaca riaditeľka Strediska Viera Zachová. Pavel Kandráč ako bývalý poslanec za HZDS s podporou vtedajšej vládnej garnitúry SMER-SD, SNS a HZDS v tajnej voľbe zvíťazil, čo však nebolo veľkým prekvapením. Viera Zachová mala menšinovú podporu SDKÚ-DS a ďalších opozičných strán, čo jej na konečné víťazstvo nakoniec nestačilo. Zaujímavosťou je, že ako bolo spomenuté, zákon o verejnom ochrancovi práv vyšiel z dielne koalície, kde figurovali strany, ktoré boli v roku 2007 v opozícii.

Ďalšou interakciou medzi inštitúciami bola snaha vlády SR dvakrát zmeniť zákon ohľadom Strediska a presunúť jeho kompetenciu NHRI na Verejného ochrancu práv SR. Dané iniciatívy vzišli najmä z Analytickej správy o činnosti Slovenského národného strediska pre ľudské práva z roku 2011. V čase krátkej vlády Ivety Radičovej sa však nepodarilo presun kompetencií uskutočniť v dôsledku pádu vlády v roku 2012, a pri druhom pokuse ministerka spravodlivosti Lucia Žitňanská predčasne odstúpila z postu ministerky v roku 2018. Stalo sa tomu tak po vražde novinára Jána Kuciaka a jeho snúbenice Martiny Kušnírovej vo februári 2018. Oba návrhy presunu kompetencií gestorovala práve Lucia Žitňanská, avšak ani raz k presunu NHRI kompetencie nedošlo. Je možné predpokladať, že snahy o presun kompetencií pri Stredisko oslabilo a ostal by mu aj nižší rozpočet. Z toho dôvodu je možné vidieť málo interakcií medzi jednotlivými inštitúciami, čo je pochopiteľné, pretože medzi nimi analogicky vznikala nevraživosť, ktorú podčiarkuje minimum spoločných aktivít, resp. stretnutí medzi predmetnými inštitúciami.

Čo sa týka otázky statusu NHRI, ako bolo spomenuté, Stredisko nikdy nezískalo status A. Bolo tomu tak najmä z politických dôvodov, kedy aktívni politici a poslanci Národnej rady SR boli členmi správnej rady Strediska. Status B udelený v roku 2014 na túto skutočnosť priamo reflektoval a tiež na ustanovenia zákona ktoré doteraz neobsahujú požadovanú diverzifikáciu spôsobu voľby členov správnej rady Strediska. Kritickým momentom viažucim sa k historickému inštitucionalizmu je v oboch prípadoch viditeľný záujem vládnej moci na vytvorení novej inštitúcie pre ľudské práva. Pri vytváraní inštitútu Verejného ochrancu práv SR

¹¹ Smernica Rady 2000/43/ES požaduje v čl. 13 ods. 1, aby bol určený orgán alebo viacero orgánov na podporu presadzovania zásady rovnakého zaobchádzania pre všetky osoby bez diskriminácie založenej na rasovom alebo etnickom pôvode. Podľa druhej vety tohto článku smernice „*Tieto orgány môžu byť súčasťou inštitúcií, ktoré na národnej úrovni zodpovedajú za obhajobu ľudských práv alebo ochranu práv jednotlivca.*“ S prihliadnutím na uvedené ustanovenie smernice bolo potrebné pristúpiť k novelizácii zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva. Podľa návrhu by malo stredisko zabezpečovať obhajobu ľudských práv najmä monitorovaním a hodnotením dodržiavania ľudských práv a zásady rovnakého zaobchádzania, vytváraním informačnej siete o rasizme, xenofóbii a antisemitizme (s prepojením na Európsku informačnú sieť), spracovávaním a uverejňovaním správ o stave dodržiavania ľudských práv, sprostredkovaním bezplatnej právnej pomoci obetiam diskriminácie a inými aktivitami.

však nebola zahrnutá žiadnym spôsobom reflexia na Slovenské národné stredisko pre ľudské práva. V prípade chcenia vládnucej garnitúry sa jednoducho ukotvila zákonne a v jednom prípade aj ústavne právna úprava nových inštitúcií.

Analýza kritických momentov komisariátov z roku 2015

Najmarkantnejším prejavom vládnucej moci ohľadom ľudsko-právneho inštitucionalizmu bol rok 2015, kedy v rámci jednofarebnej vlády Roberta Fica vznikli dve ďalšie inštitúcie. V každom prípade, ak došlo k možnosti usporiadať agendu ľudských práv v rámci SR, sa zákonodarcovia rozhodli pre vytvorenie novej inštitúcie. Výnimku tvoria dva pokusy o presun kompetencii Strediska pod Verejného ochrancu práv SR, k čomu však reálne nedošlo. A v danom prípade skutočne výnimka potvrdzuje pravidlo, pretože kritickým momentom je vôľa vládnucej strany v Národnej rade SR. Pri dostatočnej vôli sa už v roku 2011 mohlo zmeniť usporiadanie jednotlivých inštitúcií a Verejného ochrancu práv SR by sa stal silnou inštitúciou. V hypotetickej rovine by potom mohlo dva komisariáty zahrnúť pod danú inštitúciu, to by však museli byť pri moci iné strany – hlavne tie, ktoré boli dlhodobo v opozícii.

Dôvodové správy k posledným dvom komisariátom iba vágne poukázali na možnosť zahrnúť kompetencie na ochranu práv detí a osôb so zdravotným postihnutím existujúcich inštitúcií buď pod Stredisko alebo Verejného ochrancu práv, avšak ani v jednom prípade sa nakoniec k takému kroku nepodujali. Dôvodová správa o vytvorení oboch komisariátov totiž obsahovala nasledujúce ustanovenia: „Základným dôvodom pre zriadenie pracovnej skupiny Výboru pre deti mládež a Výboru pre práva osôb so zdravotným postihnutím pre prípravu návrhov riešení verejnej ochrany práv detí a verejnej ochrany práv osôb so zdravotným postihnutím a následne aj pre spracovanie návrhu zákona, je fakt, že Slovenská republika nemá doposiaľ vyriešený ani pri deťoch ani pri osobách so zdravotným postihnutím inštitút nezávislého mechanizmu prijímania a preskúmavania sťažností od detí/zdravotne postihnutých alebo v ich mene, nezávislý mechanizmus monitorovania implementácie Dohovorov zodpovedajúci Parížskym princípom, t. j. špecifické inštitúty ochrany práv detí a práv osôb so zdravotným postihnutím. Absencia takýchto inštitútov je zdôraznená skutočnosťou, že Slovenská republika ratifikovala tzv. Tretí opčný protokol k Dohovoru OSN o právach dieťaťa a o procedúre oznámení (mechanizmus prijímania a vybavovania oznámení od a v prospech detí s prepojením na Výbor OSN pre práva dieťaťa) a rovnaký záväzok vyplýva aj z opčného protokolu k Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím.“¹² Nezávislý mechanizmus nemala SR garantovanú len v prípade Strediska, keďže akreditačná komisia GANHRI poukazovala na absenciu dostatku nezávislosti danej inštitúcie a v prípade Verejnej ochrankyne práv SR už existoval tzv. Detský ombudsman, avšak nie v zmysle mandátu daného zákonom. V neskorších debatách sa práve Komisariát pre deti opieral do Verejnej ochrankyne práv SR za predmetný z ich pohľadu mätúci inštitút Detského ombudsmana.

Dôvodová správa vo svojom texte priamo označila aj Stredisko a úrad Verejného ochrancu práv SR: „Vzhľadom na veľkosť krajiny a existenciu ústavného inštitútu Verejného ochrancu práv ako aj existenciu Slovenského národného strediska pre ľudské práva bola do roku 2013 pre verejnú ochranu práv detí zvažovaná alternatíva začlenenia takéhoto inštitútu do už existujúcich inštitútov verejnej ochrany práv s priklonením sa k alternatíve riešenia v rámci inštitútu verejného ochrancu práv nakoľko Parížske princípy (rezolúcia 48/134 Valného zhromaždenia OSN) umožňujú rôznu štruktúru vnútroštátnych inštitúcií na presadzovanie a ochranu ľudských práv, ktoré môžu v rôznych krajinách existovať súbežne. Aj pri rôznej forme je však potrebné dodržať požadovanú štruktúrnu povahu takejto

¹² Dôvodová správa k zákonu č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím dostupná online: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=413105>

inštitúcie (napr. jej štruktúru, mandát, nezávislosť, financovanie, prevádzku a pod.) v súlade s Parížskymi princípmi. Inštitúty, ktoré sú budované v súlade s Parížskymi princípmi sú pokladané za nezávislé inštitúcie (sú takto vnímané aj v rámci OSN) aj keď sú financované štátom. Zhoda s Parížskymi princípmi požaduje pre akreditáciu aj Medzinárodný koordinačný výbor národných inštitúcií na ochranu a podporu ľudských práv (ICC).¹³

V súčasnosti pôsobiaci komisariát pre deti je terčom kritiky hlavne zo strany súčasných opozičných politikov, mimovládneho sektora a tiež médií (Kern, 2018). Zuzana Stavrovská ako komisárka pre osoby so zdravotným postihnutím podobnému tlaku nepodlieha. Práve spomínaný tlak na Vieru Tomanovú obsahuje dva hlavné atribúty – jedným je jej politická minulosť (i keď Parížske princípy neustanovujú a ani nevyslovujú kritiku tým osobám, ktoré boli v minulosti politicky aktívne a potom vystúpili zo svojich strán a pôsobili v ľudsko-právnej oblasti - podobne ako Pavel Kandráč ako bývalý poslanec za HZDS). Druhou je odbornosť, ktorá podľa poslankyň Národnej rady SR Viery Tomanovej a Zuzany Zimenovej súčasnej komisárke chýba. Tento článok nereflektuje a nehodnotí efektívnosť jednotlivých inštitúcií, avšak je potrebné vyzdvihnúť niektoré aspekty, ktoré sú prítomné v rámci verejného diškurzu k osobám spojeným s vedením inštitúcií. Podobne je na tom aj súčasná riaditeľka Slovenského národného strediska pre ľudské práva Katarína Szabová, ktorej predošlá minulosť v ľudsko-právnej oblasti bola spochybnená Denníkom N (Benedikovičová, 2016). Mária Patakyová ako verejná ochrankyňa práv čelí naopak kritike zo strany vládnucej koalície za jej účasť na pochode za práva osôb LGBTIQ (Šnidl, 2018). Doplňujúcim faktom a oprávnením pre oba komisariáty je ich možnosť prešetrovať aj súkromnoprávne subjekty, t. j. prevádzkovateľov centier pre deti, resp. pre osoby so zdravotným postihnutím. Aj tu je možné poukázať na kritiku Viery Tomanovej, ktorú vo svojom blogu Zuzana Zimenová nazvala pohromou pre deti (Zimenová, 2019). Je však nutné poukázať aj na obranu komisárky, a to najmä zo strany jej bývalých kolegov SMER-SD, ktorí jej prácu hodnotia pozitívne (SITA, 2019).

Pri zriadení posledných dvoch inštitúcií však predošle uvedená dôvodová správa jasne naznačila, že zákonodarca mal na výber viacero možností. Mohli posilniť postavenie dvoch už existujúcich inštitúcií, alebo presunúť kompetencie práv detí pod Verejnú ochrankyňu práv, resp. Stredisko, avšak rozhodnutie bolo vytvorenie úplne nových orgánov na ochranu daných špecifických potrieb obyvateľstva. Za posledné tri roky neevidujeme žiadnu legislatívnu iniciatívu o zmenu, resp. nové usporiadanie mandátov posledných dvoch komisariátov, čo je však pochopiteľné, pretože predmetné inštitúty sú volené na šesť rokov a tiež je možné daný záver dedukovať z predošlých slovenských prístupov k usporiadaniu práv inštitúcií. Poslednou ľudsko-právnu inštitúciou zriadenou na ochranu špecifických práv je Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Marianna Leontiev z nadácie Zastavme korupciu ako jedna z hlavných právnych aktérok v danej oblasti víta zriadenie daného inštitútu (Leontiev, 2019), avšak doteraz nebola zvolená osoba, ktorá by mala predmetný úrad viesť. Naposledy boli nezvolenými kandidátkami¹⁴ Zuzana Dlugošová a Monika Filipová, avšak ani jedna nezískala potrebnú nadpolovičnú väčšinu hlasov poslancov Národnej rady SR. Do opätovného boja sa prihlásilo v septembri 2019 ďalších deväť kandidátov a kandidátok.

Záver

Komparácia českého a slovenského modelu vytvárania ľudsko-právnych inštitúcií zriadených, posilnených o mandátu na špecifickú ochranu ľudských práv adoptovaných štátom je diferencne rozdielna. Kým Česká republika ustanovila počas jednofarebnej vlády Miloša Zemana v rokoch

¹³ Taktiež: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=413105>

¹⁴ Predsedu úradu na ochranu pre oznamovateľov protispoločenskej činnosti volí Národná rada SR

1998 až 2002 zatiaľ jediná ľudsko-právnu inštitúciu svojho druhu, Slovenská republika vytvorila v priebehu 26 ročnej samostatnosti viac ako päť ľudsko-právnych inštitúcií – Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, Verejný ochranca práv SR, Komisár pre deti, Komisár pre osoby so zdravotným postihnutím a Úrad pre ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti. K daným inštitúciám môžeme zaradiť aj Centrum pre medzinárodnoprávnu ochranu detí a mládeže a tiež Centrum pre právnu pomoc, ktoré však v dôvodov vyššie uvedených medzi ľudsko-právne inštitúcie *sui generis* nebudeme radiť. V zmysle Wolmanovho (2013) delenia môžeme v rámci Slovenskej republiky rozlišovať NHRI a Equality Body jednu inštitúciu a ostatné ako SHRI. V podmienkach Českej republiky Verejný ochránca práv je zatiaľ daná inštitúcia SHRI.

Každá jedna inštitúcia, či v Českej republike alebo Slovenskej republike bola vytvorená vládny návrhom zákona. Tri zo štyroch inštitúcií (český verejný ochranca práv, Stredisko a komisariáty) boli však vytvorené počas jednofarebných vlád, ktoré mohli ľahko dané inštitúcie prijať a posilniť finančne, personálne a so špecifickými právomocami. Len Verejný ochranca práv SR ako vládny návrh zákona vznikol v čase, kedy bola pri vláde široká koalícia štyroch strán. V rámci analýzy kritických momentov je jednoznačne vládna moc a jej prejav ukotviť právne ľudsko-právnu inštitúciu presne ten dôvod, kvôli ktorým dané momenty vytvárania nových inštitúcií vznikali. Prejavy vládnej moci nasledovali dlhšie časové trvania, t. j. v prípade niektorých inštitúcií aj dve dekády samostatnej činnosti a fungovania. Každý jeden prejav teda nasledovalo obdobie, ktoré svojim trvaním potvrdzoval vybranú teóriu historického inštitucionalizmu. Článok má však ambíciu sa rozvíjať a v súčasnosti uskutočňovaný zber dát pokračuje formou rozhovorov s relevantnými aktérmi, ktorí v oblasti ľudských práv pôsobili a pôsobia. Z toho dôvodu bude článok do budúcnosti aktualizovaný so zachovaním hlavnej teoretickej perspektívy s dopĺňaním ďalších empirických poznatkov získaných aj formou semi-štruktúrovaných rozhovorov.

Použitá literatúra

- BENEDIKOVIČOVÁ, M. 2016. *Zo sekretárky sa vyšvihla na šéfkú úradu, navrhol ju odpísaný politik Smeru Martvoň*. [online]. Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/622703/zo-sekretarky-sa-vysvihla-na-sefku-uradu-za-uspesnou-karierou-je-odpisany-politik-smeru/>>.
- BERLIN, I. 1974. Historical Inevitability. In *The Philosophy of History*. s. 161-186.
- BIBEL, B. 2018. *Niektoré právomoci Slovenského národného strediska pre ľudské práva prejdú na ombudsmana*. [online]. Dostupné na internete: <<https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/466704-niektore-pravomoci-slovenskeho-narodneho-strediska-pre-ludske-prava-prejdu-na-ombudsmana/>>.
- BLAHOVÁ, N. 2018. *A Richter bude bačovať ďalej?* [online]. Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/blog/1069460/a-richter-bude-bacovat-dalej/>>.
- BURDEKIN, B. 2000. Human Rights Commissions. In L. B. Kamal Hossain. In *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices*. Hague: Kluwer Law International, 2000. s. 829.
- CAPPOCCIA, G. - KELEMEN, R. D. 2007. *The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- CARVER, R. 2011. National Human Rights Institutions in Central and Eastern Europe. In R. G. Pegrām (ed.): *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, 2011. s. 181-209.
- CARVER, R. 2011. One NHRI or Many? How Many Institutions Does It Take to Protect Human Rights? – Lessons from the European Experience. In *Journal of Human Rights Practice*, 2011. s. 1-24.

- CARVER, R. 2012. National Human Rights Institutions in Central and Eastern Europe: The Ombudsman as Agent of International Law. In R. G. Pegram (ed.): *Human Rights, State Compliance, and Social Change*. Cambridge : Cambridge University Press, 2012. s. 181-209.
- CILP. 7. 2019. *Status and competence*. Dostupné na Internete: Center for International Legal Protection of Children and Youth. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.cipc.gov.sk/centrum/#>>.
- COLLIER, B. R. - COLLIER, D. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- ČITBAJ, T. 2016. Inštitucionálna architektúra ochrany ľudských práv. In *Príspevok Tomáša Čitbaja z Kancelárie verejného ochrancu práv*. Bratislava: Ministerstvo spravodlivosti SR, 2016. s. 13-15.
- DEBNÁR, J. 2018. *Ministerka Lucia Žitňanská vo vláde končí*. Dostupné na internete: <<https://www.aktuality.sk/clanok/572752/ministerka-lucia-zitnanska-vo-vlade-konci/>>.
- EQUINET. 2019. *Equality Bodies*. [online]. Dostupné na internete: <<https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/>>.
- GLOVIČKO, J. 2010. *Smer ovláda ľudské práva*. [online]. Dostupné na internete: <<https://domov.sme.sk/c/5680722/smer-ovlada-ludske-prava.html>>.
- CHARLISH, A. - WLODARCZAK-SEMCZUK, A. 2019. *Poland's rights commissioner on faultlines of divided country*. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.reuters.com/article/us-poland-rights/polands-rights-commissioner-on-faultlines-of-divided-country-idUSKCN1V316A>>.
- KADLEČIKOVÁ, J. 2016. Zbytoční komisári? *Menšinová politika na Slovensku*, 1-6.
- KERN, M. 2018. *Stále sme to reštartovali a stále sa to kazilo, vysvetľuje Tomanová, prečo nezverejňovala faktúry*. [online]. Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/993645/stale-sme-to-restartovali-a-stale-sa-to-kazilo-vysvetluje-tomanova-preco-nezverejnovala-faktury/?ref=tema>>.
- LEONTIEV, M. 2019. *Iba ďalší zbytočný úrad? Čo prináša nový zákon oznamovateľom korupcie*. [online]. Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/blog/1395704/iba-dalsi-zbytocny-urad-co-prinasa-novy-zakon-oznamovatelom-korupcie/>>.
- MAHONEY, J. 2002. *Legacies of Liberalism*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SR. 2019. *Act No. 176/2015 Coll. on the Commissioner for Children and the Commissioner for People with Disabilities and on changes and amendments to certain acts*. [online]. Dostupné na internete: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/konzultacne-organy/rada-vlady-sr-ludske-prava-narodnostne-mensiny-rodovu-rovnost/vybor-osoby-so-zdravotnym-postihnutim/35454a_zakon-176_2015-kom-deti-kom-ozp_en.pdf>.
- MINISTERSTVO SPRAVODLIVOSTI SR. 2015. *Dôvodová správa k zákonu č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím*. Bratislava: Národná rada SR.
- NÁRODNÁ RADA SR. 2019. *Parlamentná tlač 1264 - Hlasovanie poslancov č. 164*. [online]. Dostupné na Internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=42551>>
- PARLAMENTNÍ LISTY. 2019. *Veřejná ochránce práv: Soudy dávají ve svých rozhodnutích ombudsmance za pravdu*. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/tiskovezpravy/Verejna-ochrance-prav-Soudy-davaji-ve-svych-rozhodnutich-ombudsmance-za-pravdu-598228>>.
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. 1999. *Vládní návrh zákona o Veřejném ochránci práv*. [online]. Dostupné na internete: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=199>>.

- PUBLIC DEFENDER OF RIGHTS. 2019. *Public Defender of Rights*. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.vop.gov.sk/act-on-the-public-defender-of-rights>>.
- RADA VLÁDY PRE ĽUDSKÉ PRÁVA A NÁRODNOSTNÉ MENŠINY. 2011. 2. rokovanie rady - 27. 6. 2011. [online]. Dostupné na Internete: <<https://www.radavladylp.gov.sk//2-rokovanie-rady/>>.
- RADA VLÁDY PRE ĽUDSKÉ PRÁVA A NÁRODNOSTNÉ MENŠINY. 2011. *Rada vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť*. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.radavladylp.gov.sk//3-rokovanie-rady/>>.
- REIF, L. C. 2004. Human Rights Ombudsman Institutions as GANHRI Accredited National. In L. C. Reif, *The European Ombudsman: Good Governance and the Human Rights in European Union*. Berlin, Germany: Springer, 2004. s. 125-169.
- SITA. 18. 2007. *Na ombudsmana kandidujú dvaja*. Dostupné na Internete: Pravda.sk: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/152615-na-ombudsmana-kandiduju-dvaja/>
- SITA. 2019. *Ústavný súd sa zaoberá príspevkami pre postihnuté osoby*. [online]. Dostupné na internete: <<https://domov.sme.sk/c/22032080/prispevky-pre-postihnutych-patakyova-dala-podnet.html>>.
- SITA. 2019. *SaS kritizuje nedostatočnú ochranu detí zo strany Tomanovej*. [online]. Dostupné na internete: <<https://domov.sme.sk/c/22125558/sas-kritizuje-nedostatocnu-ochranu-deti-zo-strany-tomanovej.html>>.
- SITA. 2015. *Škandalózný ťah na hrane zákona: Poslanec Smeru Martvoň si poistil flek bielym koňom*. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.topky.sk/cl/100535/1489929/Skandalozny-tah-na-hrane-zakona--Poslanec-Smeru-Martvon-si-poistil-flek-bielym-konom>>.
- SIVÝ, R. 2017. *Drogy, sex, zneužívanie detí. Padne pre kauzu Čistý deň minister Richter?* [online]. Dostupné na internete: <<https://www.aktuality.sk/clanok/515150/drogy-sex-na-rozlucku-zneuzivanie-deti-padne-pre-cisty-den-aj-minister-richter/>>.
- SNCHR. 2019. *About Us*. [online]. Dostupné na internete: <<http://www.snsip.sk/?locale=en#page=2478>>.
- STERN, J. 2008. The Different Jurisdictions. In G. Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea* (s. 387-395). Verlag-Wien: Springer.
- ŠNÍDL, V. 2018. *Hrnko vyzval ombudsmanku, aby ignorovala Dúhový pochod. Pripomína, že ju zvolili aj hlasmi SNS*. [online]. Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/1167393/hrnko-vyzval-ombudsmanku-aby-ignorovala-duhovoy-pochod-pripomina-ze-ju-zvolili-aj-hlasmi-sns/>>.
- TASR. 2018. *Na verejného ochrancu práv majú byť prenesené právomoci Slovenského národného strediska pre ľudské práva*. [online]. Dostupné na internete: <<http://www4.teraz.sk/slovensko/mssr-verejny-ochranca-prav-ma-byt-n/320174-clanok.html>>.
- THE PUBLIC DEFENDER OF RIGHTS. 2019. *Ombudsman*. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.ochrance.cz/en/discrimination/>>.
- UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. 2010. *Report of the Secretary-General on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*. New York: UN.
- WOLMAN, A. 2013. The relationship between national and sub-national human rights institutions in federal states. *The International Journal of Human Rights*, 2013. s. 445-462.
- ZIMENOVÁ, Z. 2019. *Viera Tomanová je pre ohrozené deti pohromou*. [online]. Dostupné na internete: <<https://zimenova.sk/podla-opozicnych-poslankyn-je-viera-tomanova-pre-ohrozene-deti-pohromou/>>.

POLITICKÁ GRAMOTNOSŤ AKO ASPEKT BUDOVANIA OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Jaroslav ČÁRSKY¹, Evamária VESELSKÁ²

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191006>

Abstract

The aim of this paper is to analyze political literature in Slovakia. The article highlights first-time voters. This age category will be discussed due to the high influence of first-time voters on election results, especially in the parliamentary elections. On the other hand, the great influence of first-time voters on the part of different political parties is an important reason, since the first-time voters, young people, in the age of 18, still attend secondary schools with well-defined curriculum. However, the school system does not sufficiently inform young people about various topics, so that first-time voters cannot distinguish true information from populism. This paper does not claim an overall analysis of political literature in Slovakia. We used content analysis of text, method of description and method of questionnaire. We used the interpretative method. In the analysis of the questionnaires we confirmed the hypothesis and can be understood as confirmed, as young people who currently have unlimited access to information do not use this possibility to gain knowledge and overview of political events in Slovakia, do not try to find objective or truthful information and therefore they can be considered a group with a low level of political literacy.

Key words: Slovak Republic, democracy, political literacy, participation, politics

Úvod

Gramotnosť hrá v modernej spoločnosti neodmysliteľnú úlohu. „Je bránou k vzdelávaniu, k získavaniu a spracovaniu informácií a tým – sprostredkovane – k profesijnej úspešnosti, k prístupom k médiám, k pestovaniu kultúrnych i ďalších osobných záľub a ku fungovaniu v celom rade životných situácií.“ (Gavora 2002, s. 171). Napríklad sociológovia spájajú gramotnosť s rastom ľudských zdrojov. Človek by podľa nich mal mať také vedomosti, schopnosti a zručnosti, ktoré mu umožňujú narábať s informáciami, orientovať sa v prostredí, vedieť tímovo pracovať, vedieť komunikovať, byť pripravený na zmeny, vedieť participovať. P. Gavora ponúkol štyri modely gramotnosti kam patrí bázová gramotnosť, funkčná gramotnosť, gramotnosť ako určitý sociálno-kultúrny jav, e-gramotnosť či digitálna gramotnosť. Bázová gramotnosť sa chápe ako zručnosť písať a čítať. Funkčná gramotnosť je „schopnosť používať písaný text na riešenie životných situácií.“ (Jankurová 2015:5). Gramotnosť sa môže chápať ako sociálno-kultúrny jav, lebo sú rôzne formy či druhy gramotnosti a neexistuje jedna všeobecná gramotnosť. Politická gramotnosť sa môže chápať ako súbor schopností, ktoré sú nevyhnutné na

¹ Mgr. Jaroslav Čársky, Katedra politológie, Celouniverzitné pracovisko, Trenčianska Univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, Študentská 1639/2, 911 01 Trenčín, Slovenská republika, E-mail: jaroslav.carsky@tuni.sk

² Mgr. Evamária Veselská, Katedra politológie, Celouniverzitné pracovisko, Trenčianska, Univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, Študentská 1639/2, 911 01 Trenčín, Slovenská republika, E-mail: evamaria.veselska@gmail.com

to, aby sa občania mohli zúčastniť na vláde spoločnosti. „Politickú negramotnosť občana ide interpretovať ako neporozumenie fungovaniu politického systému, neorientácie v ňom.“ (Kotrba – Čulík, 2010).

Politická gramotnosť v sebe zahŕňa pochopenie rôznych problémov, ktoré musí riešiť spoločnosť, pochopenie fungovania verejnej správy alebo získanie schopnosti kritického myslenia. Politická gramotnosť sa týka všetkých občanov, ktorí majú práv voliť a byť volení. Títo občania by preto mali rozumieť systému, v ktorom žijú. Je to totiž zodpovednosť pre súčasné, ale aj budúce generácie. Akákoľvek vec, ktorá sa stane v rámci spoločnosti môže mať neviditeľný, ale aj viditeľný dopad pre iné javy. „Kto nejde k voľbám dáva svetu na vedomie, že je mu jedno, kto mu určuje životné podmienky.“ (Šmídová, 2009). Taký občan sa napríklad nechce zaujímať o volebné programy politických strán.

Zdroje a použité metódy

Pri zbere potrebných údajov použijeme kvantitatívny, aj kvalitatívny typ výskumu. Využijeme exploratívnu metódu, teda dotazník, ktorý sa skladá zo 14 otázok. Dotazník rozdelíme do troch častí. V prvej časti je našou snahou zistiť úroveň politickej gramotnosti u prvovoličov prostredníctvom otázok o základných faktoch súvisiacich s politickým systémom na Slovensku. V druhej časti skúmame mieru záujmu o politiku a politické dianie prvovoličov. Túto mieru záujmu dosahujeme cez otázky o dôvere voči politickým inštitúciám alebo záujme sledovať aktuálne politické dianie. V tretej časti sa zameriavame na zisťovanie politickej príslušnosti prvovoličov a to prostredníctvom otázok o možnom výbere politickej strany pri konaní parlamentných volieb alebo cez faktory, ktoré ovplyvňujú politické názory prvovoličov. Snahou je teda zistiť, cez komparatívne metódy, mieru politickej gramotnosti u prvovoličov a rozsah nielen záujmu o politiku, ale aj samotnej politickej príslušnosti študentov 1. a 3. ročníka stredných škôl.

Cieľom daného prieskumu je zistiť mieru politickej gramotnosti u študentov 1. a 3. ročníka navštevujúci rozličné typy stredných škôl v Trnavskom kraji. Účelom je taktiež zistiť všeobecnú mieru záujmu o politiku a politické dianie u prvovoličov ako aj dozvedieť sa niečo o tom aké množstvo vedomostí majú prvovoliči o fungovaní politiky a politického systému na Slovensku. V rámci prvej výskumnej otázky rozoberáme hlavne základné fakty o politickom systéme na Slovensku. Aké majú prvovoliči základné vedomosti o politickom systéme Slovenskej republiky?

V druhej výskumnej otázke sa zameriavame na mieru záujmu prvovoličov o politike a politickom dianí vo všeobecnosti. Majú prvovoliči záujem o politiku? Tretia výskumná otázka nám slúži na zistenie informácií o politickej príslušnosti študentov 1. a 3. ročníka stredných škôl. Aká je politická príslušnosť prvovoličov?

Následne si na základe určených výskumných otázok zvolíme nasledujúce hypotézy:

Hypotéza 1: Predpokladáme, že prvovoliči nemajú dostatočné vedomosti o fungovaní politického systému na Slovensku.

Hypotéza 2: Predpokladáme, že väčšina študentov 1. a 3. ročníka stredných škôl nemajú prílišný záujem o politiku a politické dianie v rámci Slovenskej republiky.

Hypotéza 3: Predpokladáme, že politická príslušnosť prvovoličov bude závisieť od schopnosti politických strán komunikovať s občanmi a od schopnosti ovplyvňovať občanov prostredníctvom médií či rôznych sociálnych sietí.

Primárnu vzorku tvoria študenti 1. a 3. ročníka, ktorí navštevujú stredné školy v Trnavskom kraji. Rozdáme spolu 120 dotazníkov, z toho 53 študentom 1. ročníka a 67 študentom 3. ročníka na strednej škole. Primárnu vzorku tvoria študenti navštevujúci Strednú odbornú školu J. Čabelku v Holíči a Strednú zdravotnícku školu v Skalici. Päť dotazníkov nám vyplnia študenti iných škôl a to 3 študenti Gymnázia F. V. Sasinka v Skalici a 2 dotazníky zasa študenti Stredného odborného učilišťa v Holíči.

Výsledky a diskusia

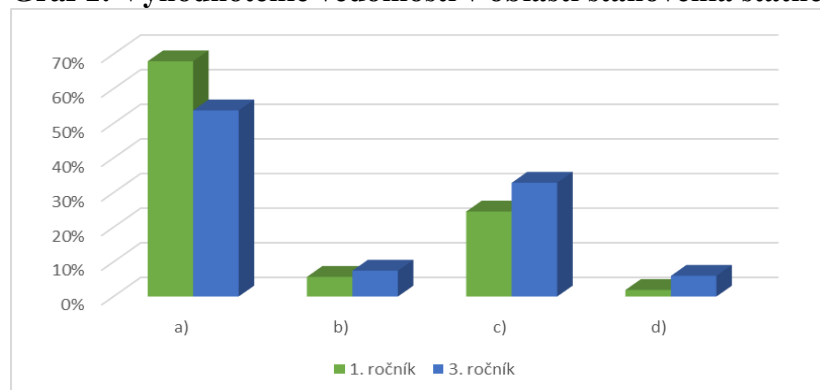
V priebehu mesiaca marec 2019 sme na Strednej odbornej škole J. Čabelku v Holíči a Strednej zdravotníckej škole v Skalici ako aj na ďalších dvoch stredných školách rozдали študentom 1. a 3. ročníka dotazníky. Údaje, ktoré sme získali cez daný výskum sme vyhodnotili prostredníctvom sociologickej a štatistickej metódy. Následne sme analyzovali výsledky, ktoré sme získali z vyplnených dotazníkov. Návratnosť dotazníkov bola 100 %. Výsledky sme následne pre lepšiu orientáciu spracovali grafickým znázornením. Pri spracovávaní sme oddeľovali výsledky študentov 1. ročníka a študentov 3. ročníka pre lepšiu analýzu ale aj prehľadnosť. Popis našich zistení sme spolu s grafmi interpretovali prostredníctvom slovného popisu. Nakoniec sme na základe odpovedí potvrdili resp. vyvrátili predtým určené hypotézy. Otázky č.1 - 6 nám priniesli výsledky ohľadom základných vedomostí študentov. Analýzou získaných odpovedí respondentov na otázky č. 1 - 6 sme či už potvrdili alebo vyvrátili hypotézu č. 1, v ktorej predpokladáme, že prvovoliči nemajú dostatočné vedomosti o fungovaní politického systému na Slovensku.

1. Slovensko je:

- a) *prezidentská republika*
- b) *poloprezidentská republika*
- c) **parlamentná republika**
- d) *neviem*

V prvej otázke sme sa zaoberali zistením vedomostí v oblasti stanovenia štátneho zriadenia našej krajiny. Cieľom bolo zistiť, či študenti vedia rozoznať štátne zriadenia a zároveň určiť do akého štátneho zriadenia patrí Slovensko. Od tejto znalosti sa potom odvíjajú znalosti postavenia a rozdelenia kompetencií konkrétnych politických predstaviteľov. Na základe grafu si môžeme všimnúť, že správnu odpoveď označilo len 25 % študentov 1. ročníka a o niečo viac, teda 33 % študentov 3. ročníka.

Graf 1: Vyhodnotenie vedomostí v oblasti stanovenia štátneho zriadenia našej krajiny



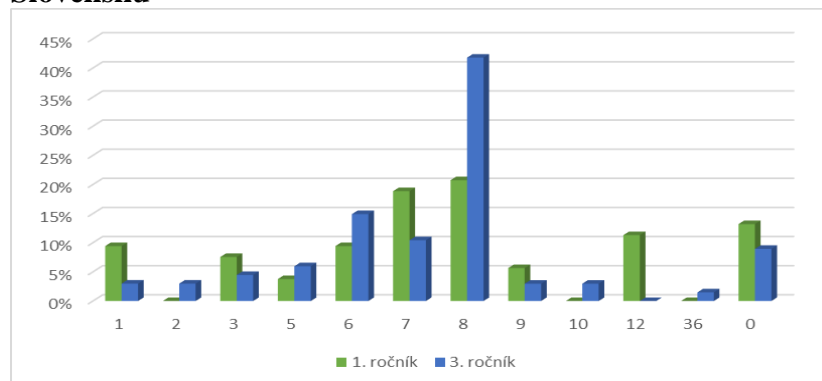
Zdroj: vlastné spracovanie

2. Koľko Vyšších územných celkov má Slovenská republika?

.....8.....

V otázke č. 2 sme zisťovali vedomosti o rozdelení územných samosprávnych jednotiek na Slovensku. Túto otázku sme do dotazníka zakomponovali aj preto, aby sme zistili, či študenti vedia čo je vlastne VÚC. Z grafu nám vyplýva, že správnu odpoveď označilo 20 % študentov 1. ročníka a 41 %, teda o niečo viac, študentov 3. ročníka.

Graf 2: Vyhodnotenie vedomostí o rozdelení územných samosprávnych jednotiek na Slovensku



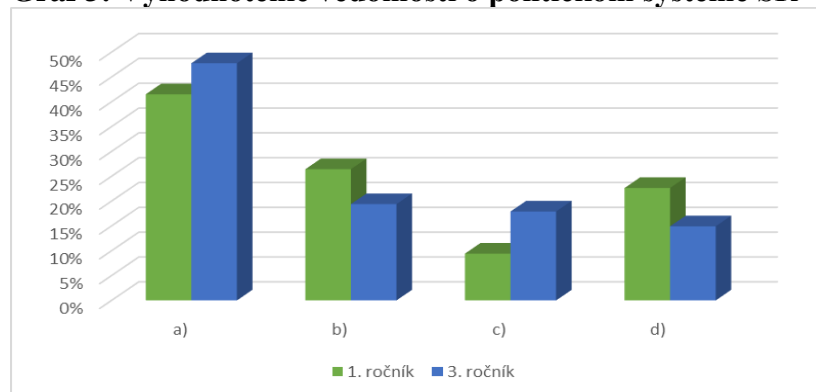
Zdroj: vlastné spracovanie

3. Základné princípy volebného práva sú:

- a) zákonnosť, všeobecnosť, priamosť, tajnosť
- b) všeobecnosť, rovnosť, priamosť, tajnosť**
- c) všeobecnosť, reprezentatívnosť, tajnosť, štátnosť
- d) neviem

V otázke č. 3 sme zisťovali vedomosti z oblasti politického systému Slovenskej republiky a to konkrétne znalosti o voľbách na Slovensku. Na základe týchto princípov každý jeden volič na Slovensku volí, preto je dôležité poznať, na akých základoch sú postavené volebné práva. Na základe grafu môžeme vidieť, že správnu odpoveď označilo len 26 % študentov 1. ročníka a 19 % študentov 3. ročníka.

Graf 3: Vyhodnotenie vedomostí o politickom systéme SR



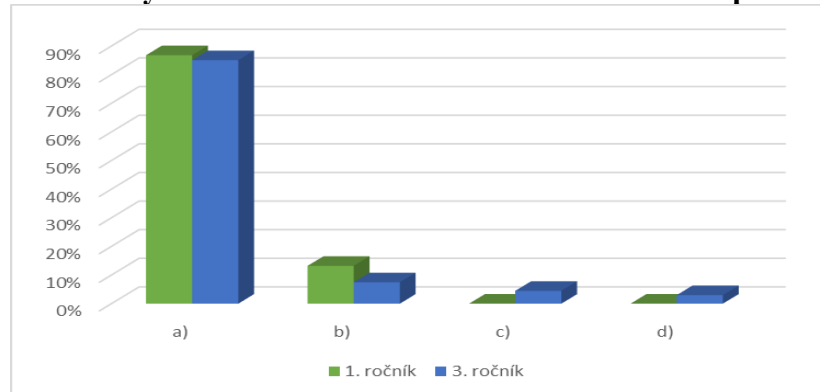
Zdroj: vlastné spracovanie

4. Aktívne volebné právo nadobúdajú občania SR po dosiahnutí:

- a) 18 rokov**
- b) 21 rokov
- c) 25 rokov
- d) neviem

V štvrtej otázke sme sa zaoberali zistením vedomostí z oblasti volebného práva SR. Jedná sa o pomerne jednoduchú otázku, u ktorej sme predpokladali vysokú mieru správnosti, keďže každý sa právne dospelým občanom stáva po nadobudnutí 18 rokov veku, vtedy získava aj volebné právo. Tento fakt je jasný väčšine mladým ľuďom. Z psychologického hľadiska je cieľom neploletých ľudí stať sa plnoletými pričom si uvedomujú aspoň z časti svoje práva a povinnosti. Správnu odpoveď označilo 86 % študentov 1. ročníka a 85 % študentov 3. ročníka. Na základe odpovedí môžeme skonštatovať, že študenti stredných škôl vedia definovať pojem aktívne volebné právo, resp. vedia kedy toto právo nadobudnú

Graf 4: Vyhodnotenie vedomostí z oblasti volebného práva SR



Zdroj: vlastné spracovanie

5. Ako dlho trvá funkčné obdobie poslancov NR SR?

a) 4 roky

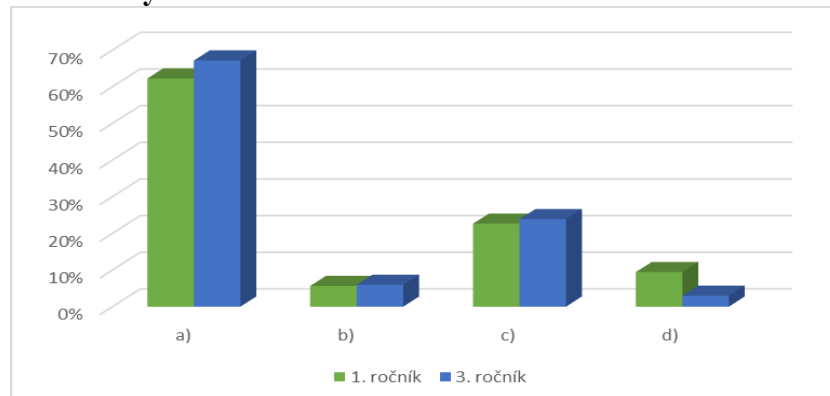
b) 2 roky

c) 5 rokov

d) neviem

V otázke č. 5 sme zisťovali vedomosti o trvaní funkčného obdobia poslancov NR SR. Túto otázku sme do dotazníka zaradili z toho dôvodu, že z hľadiska dôležitosti volieb sú pre nás kľúčové voľby do NR SR. Zaujímalo nás, aké majú prvovoliči vedomosti o politikoch, ktorí ich zastupujú v NR SR. Na základe grafu môžeme vidieť, že správnu odpoveď označilo 62 % študentov 1. ročníka a 67 % študentov 3. ročníka. Nadpolovičná väčšina študentov teda na otázku vedela odpovedať.

Graf 5: Vyhodnotenie vedomostí o trvaní funkčného obdobia poslancov NR SR



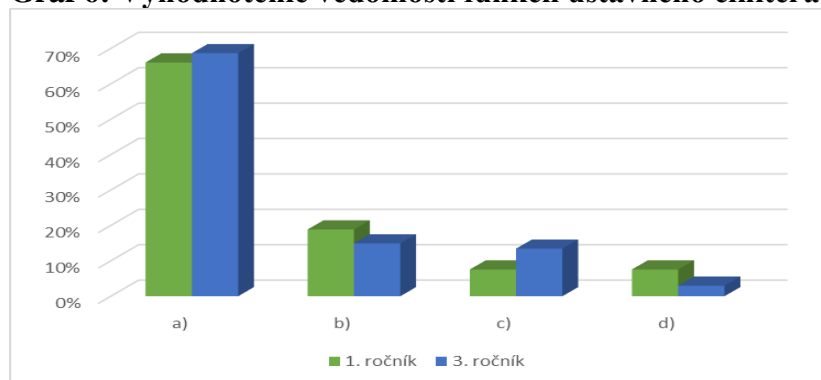
Zdroj: vlastné spracovanie

6. Kto je podľa teba najvyšším ústavným činiteľom SR?

- a) *Prezident*
- b) *Predseda vlády*
- c) *Predseda parlamentu*
- d) *neviem*

Šiesta otázka zisťovala vedomosti o funkcii, ktorej pôsobnosť, ako aj právomoci vychádzajú z Ústavy SR. Ide o poslednú otázku, ktorá sa zaoberá vedomosťami o politickom systéme SR. Na základe grafu môžeme povedať, že správnu odpoveď označila väčšina študentov obidvoch ročníkov a to 66 % študentov 1. ročníka a 68 % študentov 3. ročníka. Môžeme sa však domnievať, že určité percento študentov si vybrali správnu odpoveď v spojení s výberom odpovedi pri otázke č. 1, teda, že Slovensko je prezidentská republika, tým pádom by mal byť najvyšším ústavným činiteľom Prezident.

Graf 6: Vyhodnotenie vedomostí funkcií ústavného činiteľa



Zdroj: vlastné spracovanie

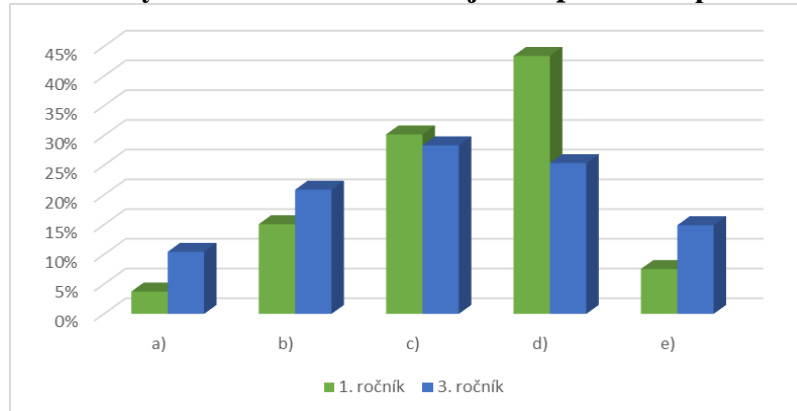
Otázky č.7 - 11 sa týkajú miery záujmu študentov o politiku a politické dianie na Slovensku, plnili pre nás teda informačnú funkciu. Získané odpovede z dotazníka a ich následná analýza pomocou komparatívnej metódy nám priniesli výsledok o miere záujmu študentov o politiku a tým potvrdili alebo vyvrátili hypotézu č. 2, že väčšina študentov 1. a 3. ročníka stredných škôl nemajú prílišný záujem o politiku a politické dianie v rámci SR.

7. Do akej miery sa zaujímaš o politiku a politické dianie?

- a) *zaujímam*
- b) *skôr zaujímam*
- c) *skôr nezaujímam*
- d) *nezaujímam*
- e) *neviem posúdiť*

Cieľom otázky č. 7 bolo zistiť záujem študentov o politiku a politické dianie. Mladí ľudia by sa mali zaujímať o politiku, ide predsa o budúce authority našej krajiny. Pri otázke tohto typu je potreba ale odlišovať rôzny vek respondentov. V prvom ročníku sa totiž dá očakávať nižší záujem o politiku keďže ide o 15-ročných mladých ľudí, ktorí začínali študovať na strednej škole a ešte len si utvárajú názory. V tretom ročníku, kedy sú študenti pred 18. rokom veku alebo čerstvo dospelí si už uvedomujú svoje práva a povinnosti. Z grafu nám vyplýva, že 43 % študentov 1. ročníka sa o politiku a politické dianie nezaujíma, naopak iba 3 % študentov sa o politiku zaujímajú, čo je vzhľadom na nízky vek očakávaný výsledok, avšak je potrebné aby sa aj mladí ľudia začali nejako politicky vyvíjať. Najviac percent študentov, čiže 28 % študentov označilo odpoveď, že sa o politiku a politické dianie skôr nezaujímajú. Zaujímavé je, že až takmer 15 % študentov uviedlo, že nevie posúdiť do akej miery sa zaujímajú o politiku a politické dianie.

Graf 7: Vyhodnotenie úrovne záujmu o politiku a politické dianie



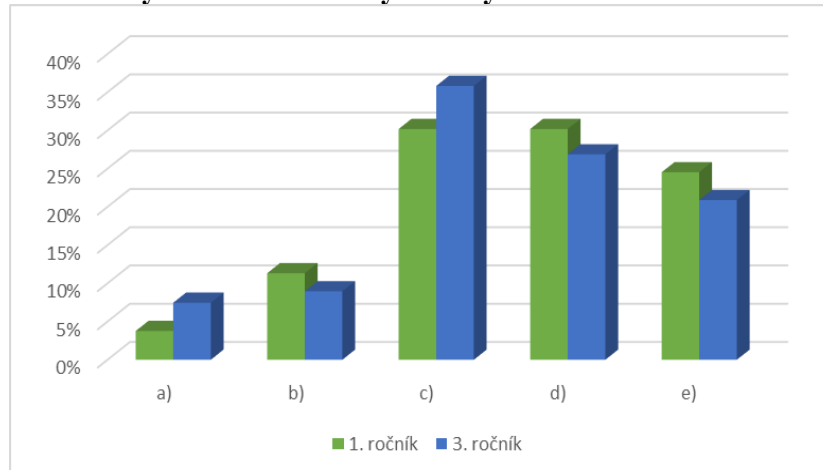
Zdroj: vlastné spracovanie

8. Do akej miery dôveruješ politickým inštitúciám?

- a) dôverujem
- b) skôr dôverujem
- c) skôr nedôverujem
- d) nedôverujem
- e) neviem posúdiť

Daná otázka nám mala zistiť mieru dôveryhodnosti študentov voči našim politickým inštitúciám. Ak totiž u občana prevláda nízka dôvera voči politickým inštitúciám, môžeme u daného občana predpokladať aj nízku mieru participácie. Na základe grafu môžeme skonštatovať, že 30 % študentov 1. ročníka odpovedalo na danú otázku negatívne, teda, že skôr nedôveruje či nedôveruje politickým inštitúciám. Študenti 3. ročníka najviac krúžkovali odpoveď c), teda že skôr nedôverujú politickým inštitúciám

Graf 8: Vyhodnotenie miery dôveryhodnosti študentov voči politickým inštitúciám



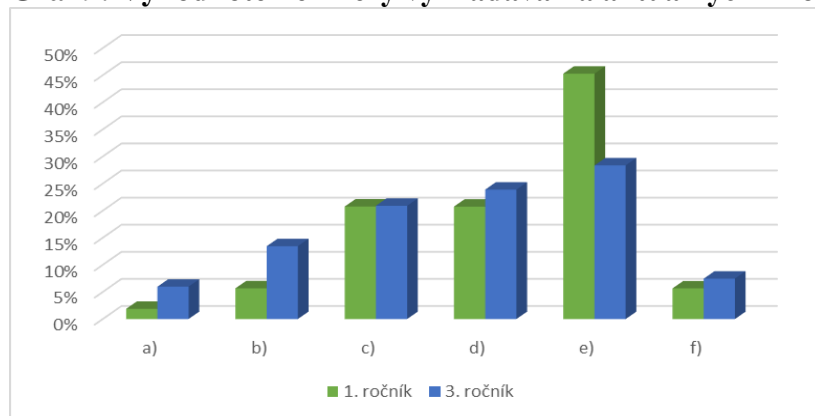
Zdroj: vlastné spracovanie

9. Ako často si vyhľadávaš aktuálne informácie z politického diania na Slovensku?

- a) veľmi často
- b) často
- c) menej často
- d) občas
- e) vôbec
- f) neviem posúdiť

Otázka č. 9 nám dala odpoveď na otázku miery vyhľadávania rôznych aktuálnych informácií z oblasti politiky v rámci SR. Z grafu môžeme vyčítať, že najviac krúžkov dostala odpoveď e), teda že aktuálne informácie z politického diania na Slovensku si vôbec nevyhľadávajú. Túto odpoveď označilo 45 % študentov 1. ročníka a 28 % študentov 3. ročníka. Len takmer 2 % prvákov si aktuálne politické informácie vyhľadávajú veľmi často. U tretiakov je odpoveď veľmi často taktiež najmenej označená.

Graf 9: Vyhodnotenie miery vyhľadávania aktuálnych informácií o politike



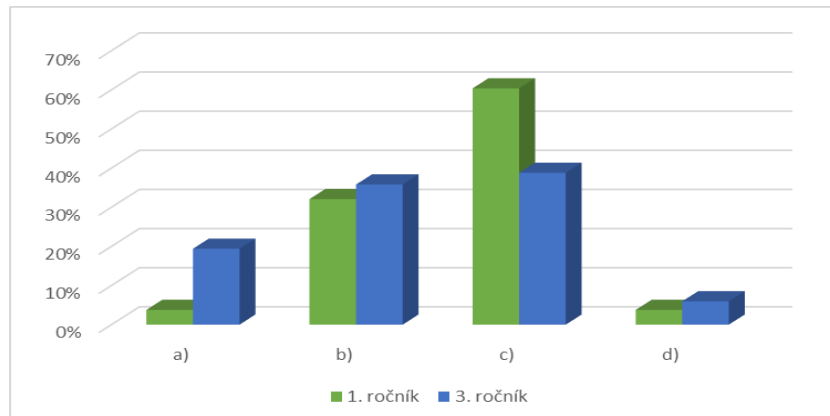
Zdroj: vlastné spracovanie

10. Sleduješ pred voľbami predvolebné kampane jednotlivých politických strán?

- a) áno
- b) iba občas
- c) nie
- d) neviem

Daná otázka sa snažila zistiť mieru záujmu voličov o predvolebné kampane politických strán. Nemusí ísť o obdobie kedy nejaké voľby prebiehajú, ide o všeobecnú otázku namierenú na prvovoličov s cieľom zistiť, či majú záujem, pred tým ako majú možnosť ísť voliť, sledovať predvolebné kampane politických strán. Z grafu nám vyplýva, že až 60 % študentov 1. ročníka nesleduje pred voľbami predvolebné kampane jednotlivých politických strán. Najviac, 38 % študentov 3. ročníka označilo taktiež negatívnu odpoveď. Avšak až 35 % tretiakov si aspoň občas pozrie predvolebné kampane politických strán, podobne je to aj u prvákov, kedy 32 % z nich občas sleduje nejaké predvolebné kampane. S tým súvisí fakt, že v súčasnosti sa tieto vekové kategórie pohybujú po rôznych sociálnych sieťach, ktoré niektoré politické strany využívajú pre svoju volebnú kampaň.

Graf 10: Vyhodnotenie miery záujmu prvovoličov o predvolebné kampane politických strán



Zdroj: vlastné spracovanie

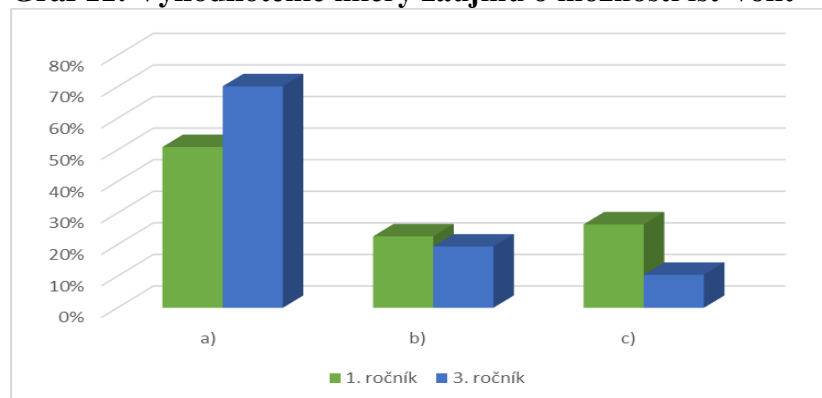
Otázky č.11 - 14 sa zaoberajú politickou príslušnosťou prvovoličov. Síce sa zaoberáme prvovoličmi, ktorí ešte nemajú možnosť voliť avšak aj tí už sú nejakú politicky vyhranení a v budúcnosti ide o najdôležitejšiu skupinu voličov. Analýzou získaných odpovedí z dotazníka sme následne potvrdili alebo vyvrátili hypotézu č. 3, ktorá hovorí, že politická príslušnosť prvovoličov bude závisieť od schopnosti politických strán komunikovať s občanmi a od schopnosti ovplyvňovať občanov prostredníctvom médií či rôznych sociálnych sietí.

11. Keby si mal/a možnosť ísť voliť, volil/a by si?

- a) áno
- b) nie
- c) neviem

V otázke č. 11 sme zisťovali mieru záujmu prvovoličov o možnosť ísť voliť a tým dať konkrétnej politickej strane svoj hlas. Väčšia pravdepodobnosť využitia možnosti voľby sa očakáva u študentov 3. ročníka. Z grafu nám vyplýva, že 70 % študentov 3. ročníka by využilo možnosť ísť voliť, rovnako aj 50 % študentov 1. ročníka by túto možnosť využila. 26 % prvákov odpovedalo na túto otázku neviem, pričom v tom prípade nemali možnosť vybrať si v nasledujúcej otázke nejakú politickú stranu alebo hnutie.

Graf 11: Vyhodnotenie miery záujmu o možnosti ísť voliť



Zdroj: vlastné spracovanie

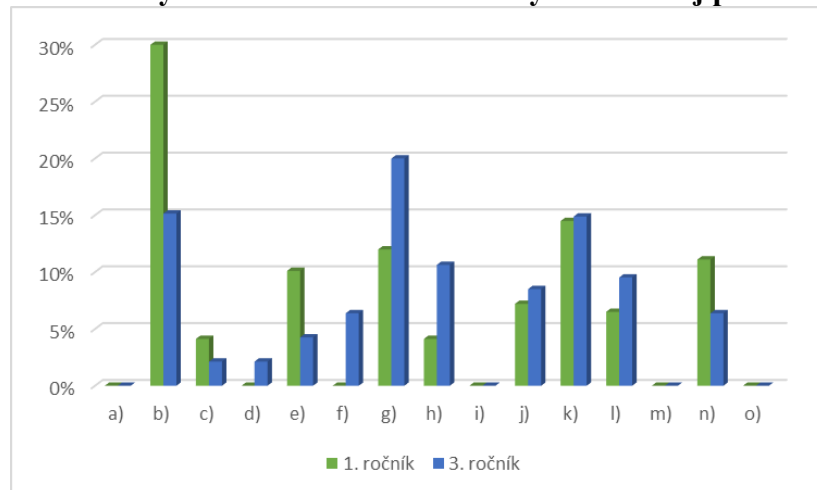
12. Keby si teraz mal/a možnosť voliť v parlamentných voľbách, koho by si volil/a? (odpovedia len tí, ktorí v predchádzajúcej otázke označili možnosť áno)

- a) Komunistická strana Slovenska
- b) Kotleba – Ľudová strana Naše Slovensko
- c) Kresťanskodemokratické hnutie
- d) MOST-HÍD
- e) OBYČAJNÍ LUDIA a nezávislé osobnosti
- f) PRIAMA DEMOKRACIA
- g) Progressívne Slovensko/ Spolu- občianska demokracia
- h) Sloboda a Solidarita
- i) Slovenská demokratická a kresťanská únia – Demokratická strana
- j) Slovenská národná strana
- k) SME RODINA – Boris Kollár
- l) SMER – sociálna demokracia
- m) Strana maďarskej komunity
- n) iný
- o) žiadny

Daná otázka dáva možnosť respondentovi vybrať si konkrétnu politickú stranu ak by teraz prebiehali voľby a on mal možnosť ísť voliť. Na základe tejto otázky môžeme zistiť politickú

príslušnosť každého prvovoliča a tým načrtnúť čiastočné výsledky budúcich volieb, v ktorých už aspoň časť z nich bude mať možnosť voliť. Odpovedať na túto otázku mali možnosť len tí respondenti, ktorí v prechádzajúcej otázke zakrúžkovali možnosť áno. Preto sa nám počet respondentov, ktorí odpovedali na túto otázku zúžil. Celkovo možnosť vybrať si konkrétnu politickú stranu využilo dokopy 74 študentov, čo predstavuje 62 %, pričom z tohto počtu bolo 27 študentov 1. ročníka a 47 študentov 3. ročníka. Na základe grafu potom môžeme vidieť, že až 30 % študentov 1. ročníka by volilo ĽSNS. Tento výsledok by mohol zodpovedať nízkej politickej gramotnosti u prvého ročníka na základe odpovedí 1 – 6 tohto dotazníka. U 3. ročníka by vyhrala koalícia strán Progresívne Slovensko a Spolu- občianska demokracia, ktorú si vybralo 20 % študentov. Avšak ako druhá najviac krúžkovaná možnosť skončila ĽSNS.

Graf 12: Vyhodnotenie možnosti voľby konkrétnej politickej strany



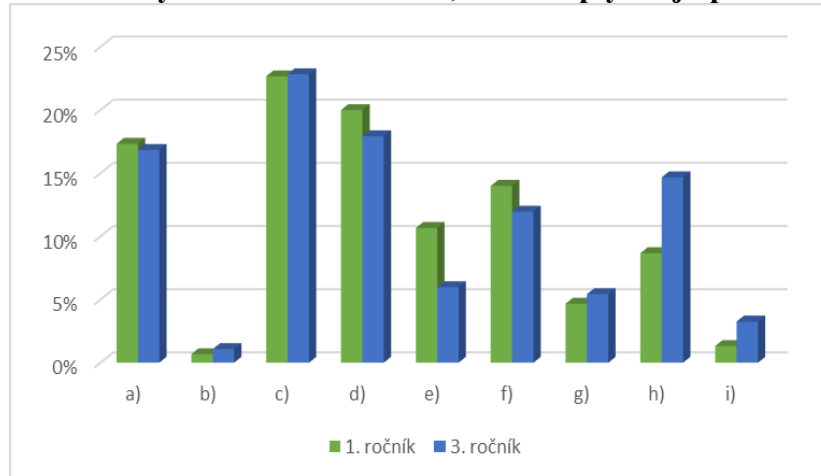
Zdroj: vlastné spracovanie

13. Vyber faktory, ktoré najviac ovplyvňujú tvoje politické názory: (označte 3 možnosti)

- a) médiá
- b) printová tlač
- c) sociálne siete
- d) rodina
- e) škola
- f) blízke okolie
- g) pútavosť kampaní
- h) osobnosť politikov
- i) iná možnosť, uveďte:.....

Otázka č. 13 patrí do skupiny otázok, ktoré sa zaoberajú politickou príslušnosťou študentov. Cieľom tejto otázky bolo zistiť ktoré faktory najviac ovplyvňujú prvovoličov a ich názory. V súčasnosti sú najviac navštevovaným miestom rôzne sociálne siete, kde sa nachádzajú aj politické strany a médiá a tým prispievajú k riešeniu politiky cez internet. Každý respondent mal k dispozícii 3 možnosti, ktoré takmer každý z nich využil. Vo vyplnených dotazníkoch sa našli aj odpovede, v ktorých bolo uvedené, že ich žiadny faktor neovplyvňuje, išlo o 8 respondentov z oboch ročníkov. Jednalo sa o respondentov, ktorých politika a politické dianie nezaujímalo. Z grafu následne vyplýva, že 22 % študentov 1. ročníka najviac ovplyvňujú sociálne siete, rovnako je to aj u študentov 3. ročníka a to zhodne 22 %. U prvákov následne prevláda faktor rodiny, ktorý si vybralo 20 % respondentov, rovnako tento faktor dopadol aj u tretiaikov, ktorý si vybralo 17 % respondentov. S najmenším percentom vybranej možnosti skončila printová tlač, z čoho sa dá vyplývať, že dnes si mladí ľudia takmer všetky informácie vyhľadávajú alebo sa k nim dostanú cez sociálne siete, internetové stránky či médiá vysielajúce cez televízie.

Graf 13: Vyhodnotenie faktorov, ktoré ovplyvňujú politické názory prvovoličov



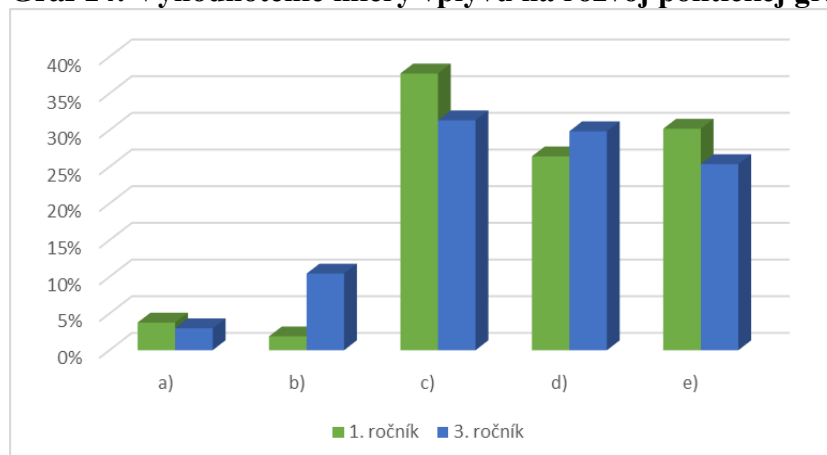
Zdroj: vlastné spracovanie

14. Štúdium na strednej škole ovplyvňuje rozvoj mojej politickej gramotnosti:

- a) áno
- b) skôr áno
- c) skôr nie
- d) nie
- e) neviem posúdiť

V poslednej otázke sme zisťovali informácie aj o školách, na ktorých sa daný výskum realizoval. V danej otázke sme sa pýtali študentov, ako ich štúdium na konkrétnej strednej škole vplyva na rozvíjanie ich politickej gramotnosti. Táto otázka je dôležitá z toho dôvodu, že práve počas štúdia na strednej škole získa študent možnosť politicky participovať v podobe hlasovania vo voľbách. Na základe grafu môžeme povedať, že 37 % študentov 1. ročníka sa domnieva, že štúdium na strednej škole neovplyvňuje ich rozvoj politickej gramotnosti, podobne na tom sú aj študenti 3. ročníka, z ktorých 31 % si vybrali práve túto odpoveď. Najmenej percent získala odpoveď a), teda že štúdium na strednej škole ovplyvňuje rozvoj ich politickej gramotnosti, u prvákov si túto odpoveď vybralo 3 % študentov a u treťakov taktiež 3 % študentov.

Graf 14: Vyhodnotenie miery vplyvu na rozvoj politickej gramotnosti študentov



Zdroj: vlastné spracovanie

Pod'akovanie

Tento príspevok bol vytvorený v rámci projektu KEGA č. 003TnUAD-4/2018 Inovácia metodických listov pre učiteľov občianskej náuky z pohľadu potreby prevencie prejavov extrémizmu a výchovy k demokratickému občianstvu.

Záver

Výsledky dotazníkov nám priniesli zaujímavé fakty o vedomostiach študentov ako aj o ich výbere politických strán. Na základe výsledkov sme potom mohli potvrdiť hypotézy, ktoré sme si stanovili na začiatku. Na základe týchto hypotéz sme mohli potom overovať fakt, že aj napriek veľkej dostupnosti informácií prevláda na Slovensku aj v súčasnosti nízka miera politickej gramotnosti u prvovoličov. V spojitosti s tým, že sa nám dané tri hypotézy pri analýze dotazníkov potvrdili považujeme stanovenú hypotézu za potvrdenú, keďže mladí ľudia, ktorí majú v súčasnosti už neobmedzený prístup k informáciám túto možnosť nevyužívajú na získanie vedomostí a prehľade o politickom dianí na Slovensku, nesnažia sa nachádzať objektívne či pravdivé informácie a preto ich môžeme považovať za skupinu s nízkou mierou politickej gramotnosti.

Použitá literatúra

- GAVORA, P. 2002. *Gramotnosť: vývin modelov, reflexia praxe a výskumu*. In *Pedagogika*, roč. 52, 2002. č. 2, 171 – 181 s.
- JANKUROVÁ, A. 2015. *Gramotnosť a jej rozvíjanie prostredníctvom edukačných činností*. 1. vyd. Bratislava : Metodicko-pedagogické centrum, 2015. 50 s. ISBN 978-80-565-1321-7
- KOTRBA, Š. – ČULÍK, J. 2010. Je občan politicky gramotný? Jak kto a jak kdy. In *Britské listy*. [online]. 2010, [cit. 26-7-2019]. Dostupné na internete: <<http://blisty.cz/art/53337.html>>.
- ŠMÍDOVÁ, E. 2009. Volby a politická negramotnosť občanu. In *Politika – CZ*. [online]. 2009, [cit. 3. 8. 2019]. Dostupné na internete: <<http://www.politikacz.nazory.cz/volby-a-politicka-negramotnost-obcanu.html>>.
- Výskum politickej gramotnosti. 2019. vlastné spracovanie.

NÁSILIE PÁCHANÉ NA SENIOROCH AKO ZÁVAŽNÝ PROBLÉM V SÚČASNOSTI

Zuzana DRAKOVÁ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191007>

Abstract

The paper draws attention to violence against the elderly as a serious problem at present. Anyone of us can be the victim of violence, but the criminals usually choose people who cannot adequately defend themselves. That is why the older population of our society is at great risk. This topic is still tabooed and we therefore consider it extremely important to appeal to society by pointing out the fatal consequences of this irrational crime. Relationship does not entitle anyone to be a rapist.

Key words: *violence, seniors, family, criminal*

Úvod

Násilie páchané na akejkolvek živej bytosti je hrubým porušovaním základných ľudských práv, pretože zahŕňa také aktivity, ktoré obmedzujú osobnú slobodu človeka a zasahujú do ľudskej integrity jedinca. Zvýšený výskyt násilia páchaného na senioroch je v značnej miere zapríčinený problematikou ageizmu. Prejavuje sa negatívnym názorom na staršiu populáciu našej spoločnosti, predstavami o nízkej hodnote starších ľudí, ktorí majú byť príťaž pre rodinu, komunitu a pre celú spoločnosť. Ide o diskrimináciu ľudí na základe veku, tento problém vznikol s príchodom transformujúcej sa modernej spoločnosti, v ktorej sú do popredia umiestňovaní mladí, krásni, vitálni ľudia a seniori sú odsúvaní na okraj spoločnosti. Prvky diskriminácie starších ľudí môžeme vidieť aj v architektonicky nedomyslených stavbách verejných inštitúcií. Budovy mestských či obecných úradov, pošty, banky, sociálne poisťovne, či kultúrne domy postavené bez bezbariérových vstupov. So značne negatívnym prístupom sa stretávame aj pri samotnom výkone verejnej činnosti pre občanov zo strany pracovníkov, ktorí nemajú dostatočnú trpezlivosť, nedisponujú adekvátnou profesionalitou či empatiou voči starším členom našej spoločnosti pri vybavovaní základných administratívnych úkonov.

Násilie na senioroch

Schavel a kol., (2010, s. 113-114) vo svojej publikácii uvádzajú, že "v súčasnej dobe je zaznamenaný zvýšený výskyt sociálno-patologických javov, ktoré sa v spoločnosti väčšinou hodnotia ako nežiaduce. Z hľadiska etiky a mravnosti všetkých ľudí je ohrozený spoločenský, "postmoderný" vývoj."

¹ PhDr. Zuzana Draková, Katedra sociálnych služieb a poradenstva, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: zusanadrakova@gmail.com

Čoraz častejšie medializované prípady násilia často krát aj brutálneho charakteru potvrdzujú, že osoby vyššieho veku sa vo zvýšenej miere stávajú obeťami zlého zaobchádzania, alebo konkrétnych trestných činov. (Příbyl, 2015)

Mátel (2015, s 39) označuje domáce násilie ako "dlhodobé zneužívanie moci, ktoré sa odohráva v rámci rodinných, či partnerských vzťahov, ale aj po ich rozpade zvyčajne v rámci spoločného obydlija. Domáce násilie zahŕňa nielen fyzické a sexuálne formy násilia, ale aj psychické poškodzovanie, sociálne a ekonomické strádanie. Poškodenými bývajú akékoľvek osoby, ktoré sa zneužívaniu moci nedokážu svojpomocne a náležite brániť, z hľadiska veku predovšetkým deti a seniori, z hľadiska rodu najmä ženy."

Viktímnosť seniorov je zvýšená aj z dôvodu zhoršeného zdravotného stavu, zraku, sluchu, pamäti či poklesu ďalších kognitívnych schopností. Rovnako môže byť oslabená aj fyzická aktivita, flexibilita a reakcie na násilné praktiky. (Smolík, 2019)

Tabuľka 1: Faktory zvyšovania rizika násilia voči seniorom

INDIVIDUÁLNE FAKTORY	FAKTORY VZŤAHU	FAKTORY KOMUNITY	SPOLOČENSKÉ FAKTORY
poruchy osobnosti agresora	nadmerná záťaž a stres osôb poskytujúcich starostlivosť	sociálna izolácia seniorov	marginalizácia seniorov v spoločnosti
nadmerné pitie alkoholu a iné závislosti	závislosť seniora na inej fyzickej osobe a naopak	narušenie až rozklad rodinných medzigeneračných pút	kultúrne normy
finančné problémy, slabomyseľnosť seniora	násilné správanie seniora môže byť spúšťačom pre opatrovateľov	strata tradičných rolí seniorov v rodinách	ageizmus a sexizmus
kognitívne a psychické poškodenia seniora	dlhodobé nezhody a narušené vzťahy	strata úcty a rešpektu voči starým ľuďom	kultúra násilia
veľmi vysoký vek seniora	spoločné bývanie		slabá intervencia spoločnosti v prospech seniorov

Zdroj: Krug et. al., 2002.

Gasperová (2008) hovorí o tom, že ak sa z dieťaťa, ktoré prežívalo domáce násilie stane opatrovateľ svojich rodičov (páchateľov), má tendenciu disponovať prvkami násilného správania, pretože mnohé spomienky z týrania zostali vryté hlboko v jeho podvedomí čo môže v značnej miere negatívne ovplyvniť vývoj jeho osobnosti a viesť k psychickým problémom jedinca, ktoré predurčujú násilné praktiky páchané na svojich rodičoch - senioroch.

Človek má vo všeobecnosti určité predpoklady na riešenie konfliktných situácií, ktoré zažil vo svojom blízkom okolí, odpozoroval a naučil sa napríklad v rodine. (Gabura - Gabura ml., 2017) Existuje však široká paleta násilných praktík a páchatelia si neustále vymýšľajú nové sofistikovanejšie techniky na páchanie násilnej činnosti.

V súčasnosti sa v odbornej literatúre popisuje niekoľko druhov násilia:

- a) **fyzické násilie** - fackovanie, hryzenie, kopanie, sácanie, bitka, štipanie, ťahanie za vlasy, škrtenie, bitie rôznymi predmetmi, oblievanie vriacou alebo studenou vodou, pálenie

napr. ohorkami z cigariet, bodanie nožom alebo inými ostrými predmetmi, zväzovanie, ohrozovanie zbraňou napr. pištoľou,

- b) **psychické týranie** - urážky, vyhrážanie, vulgárne nadávky, neustála kritika, citové vydieranie, zosmiešňovanie, vyvolávanie strachu, ponižovanie pred známymi a priateľmi, neustále zákazy a príkazy, prenasledovanie, huckanie rodinných príslušníkov proti obeti, reči o nepotrebnosti a neschopnosti seniora, vyhrážanie sa opustením či umiestnením do zariadenia sociálnych služieb,
- c) **sociálne obmedzovanie** - zákaz komunikácie s okolitým svetom a udržiavania sociálnych kontaktov, zamedzovanie kontaktu s ostatnými rodinnými príslušníkmi, susedmi alebo priateľmi, obmedzovanie pohybu v domácnosti, zamykanie, nútenie k častému sťahovaniu sa,
- d) **ekonomické násilie** - rozpredávanie vecí, o ktorých násilník vie, že poškodzovaná osoba má k nim mimoriadny vzťah, nútenie k zmenám závetu, neadekvátne zaobchádzanie s financiami zo starobného alebo invalidného dôchodku seniora, prevod majetku pod hrozbou a nátlakom na páchatel'a, nútenie k žobraniu, zamedzovanie prístupu k finančným prostriedkom, kedy nie je týranej osobe poskytnuté dostatočné množstvo financií na zabezpečenie nevyhnutných základných životných podmienok.

Poznáme však aj špecifické podoby násilia páchaného na senioroch, medzi ktoré patrí napríklad zamedzovanie dostupnosti potrebných zdravotníckych pomôcok, neadekvátna medikamentózna liečba, podávanie omamných látok, odopieranie jedla, pitného režimu či nevyhnutného ošatenia, nedostatočná hygienická starostlivosť, pri imobilných senioroch zanedbanie zdravotnej starostlivosti až do takej miery, že prichádza k zhoršeniu zdravotného stavu a výskytu dekubitov.

Záver

Presné štatistiky, ktoré by odhaľovali skutočnú mieru výskytu násilia páchaného na senioroch neexistujú, pretože domáce násilie býva väčšinou latentné čo zapríčiňuje len malé množstvo záznamov z ohlasovania takýchto prípadov. Násilie je však negatívnym javom, ktoré by sa v modernej vyspelej spoločnosti jednoznačne nemalo vyskytovať. Následky na obetiach násilia bývajú rozsiahle až fatálne. Môže ísť o psychickú ujmu, opätovné prežívanie traumatickej udalosti v spomienkach či v snoch, depresie, úzkosť, nervozitu vyúsťujúcu až do agresivity, pocit nepotrebnosti, bezmocnosti, frustrácie, príťaža pre spoločnosť a menejcennosti, znižovanie pracovného výkonu, nezáujem o bežné aktivity a každodenné činnosti, či zanedbávanie svojho vzhľadu. Čo sa týka zdravotných prejavov môžeme pozorovať modriny, dekubity, rezné rany, vyhladovanie, sexuálne prenosné choroby, gynekologické problémy, inkontinenciu moču a stolice, psychosomatické poruchy, podvýživu, rýchly úbytok telesnej hmotnosti, nechutenstvo do jedla, bolesti hlavy, dehydratácia, žalúdočné problémy alebo triašku. Seniori môžu mať až suicidálne sklony.

Významnú úlohu v prevencii kriminality páchanej na senioroch zohráva predovšetkým dostatočná informovanosť. V prípade, ak človek zažíva niektoré prvky násilia, je dôležité, aby disponoval dostatočnými informáciami o krízových centrách a telefonických linkách pomoci, ktoré by v kritickej situácii mohli seniorovi významne napomôcť prekonať vyhrotenú situáciu. Ak sme obeťou násilného útoku nesmieme váhať oznámiť túto skutočnosť a bezodkladne privolať políciu. Veľmi nápomocné môže byť aj okolie obete, rodina, priatelia či susedia seniora, ktorým by sa nemal hanbiť zdôveriť s problémom a požiadať ich o pomoc.

Použitá literatúra

- GABURA, J - GABURA J. 2017. *Teória konfliktov a stratégie ich riešenia pre pomáhajúce profesie*. 1. vyd. Nitra : Garmond. 2017. 285 s. ISBN 978-80-89703-40-1.
- GASPEROVÁ, M. 2008. *Staroba vysoká škola viery*. Martin : Osveta. 2008. 186 s. ISBN 978-80-80-63-271-7.
- MÁTEL, A. 2015. *Sociálna patológia a prevencia vybraných sociálno-patologických javov*. 2. vyd. Bratislava : Spoločnosť pre rozvoj sociálnej práce. 2015. 140 s. ISBN 978-80-971-445-5-5.
- PŘIBYL, H. 2015. *Lidské potřeby ve stáří*. Praha : Maxdorf, s.r.o. 2015. 96 s. ISBN 978-80-7345-437-1.
- SCHAVEL, M. a kol. 2010. *Sociálna prevencia*. Bratislava : VŠZaSP sv. Alžbety. 2010. 266 s. ISBN 978-80-89271-22-1.
- SMOLÍK, J. 2019. Seniori a kriminalita. In *Sociálna prevencia*. ISSN 1336 9679, 2019, č. 1/2019. Bratislava : Národné osvetové centrum.

MASOVÉ MÉDIÁ V DEMOKRACII

Katarína DUFFEKOVÁ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191008>

Abstract

Independent mass media are an important part of democracy. Their task is to control whether democratic principles are truly fulfilled in society. Furthermore, their responsibility is to inform the public about important political and socio-political issues. Mass media provide the platform for bigger citizen participation but also for fun and education. The aim of this article is to characterize the functions of mass media in modern democracies according to two types of sources – ones from scholars which focus on the relationship between mass media and democracy and others from scholars that focus on mass media theory and relationship of mass media with percipients. By the method of analysis it was concluded that the most important function of mass media in both types of sources was to provide information. However, other functions appear in a number of publications as well, e.g., mass media as a watchdog or as a platform to exchange opinions and ideas.

Key words: mass media, media, functions, responsibilities, democracy

Úvod

Teoretici demokracie (Sartori, Dahl, Hloušek, Kopeček, Aron a iní) pri svojich myšlienkach o demokracii často zdôrazňujú dôležitosť distribúcie informácií ako jeden zo základných pilierov demokracie. Za všetkých autorov môžeme uviesť príklad R. A. Dahla ktorý považuje slobodu prejavu a prístup k alternatívnym zdrojom informácií, za dva základné inštitúcie polyarchie.² Podobne, jedným z kritérií demokratického procesu je pre Dahla tzv. pochopenie založené na informáciách: „Občania majú právo vyhľadávať alternatívne a nezávislé zdroje informácií, získať informácie od ostatných občanov, od odborníkov, z novín, časopisov, kníh, elektronických médií a pod. Navyiac je potrebné, aby tieto alternatívne zdroje informácií skutočne existovali a aby neboli pod kontrolou vlády či akejkoľvek inej politickej skupiny pokúšajúcej sa ovplyvňovať politické názory a postoje verejnosti. Všetky tieto alternatívne zdroje informácií musia byť účinne chránené zákonom“ (Dahl, 2001, s. 81 – 82). Sloboda prejavu a slobodné šírenie informácií, sa deje práve vďaka nezávislým masmédiám, ktoré predstavujú neoddeliteľnú súčasť funkčných demokracií.

Úloha masových médií v demokracii

Pri reflexii úloh masových médií, musíme brať do úvahy literárne zdroje, s ktorými pracujeme. Odvíjajúc sa z dostupnej literatúry, vo všeobecnosti by sme mohli hovoriť o dvoch spôsoboch nazerania na funkcie masových médií. Na jednej strane sú autori, ktorí pri rozboře úloh masmédií reflektujú čisto ich úlohu voči demokracii. Ide väčšinou o štúdie alebo knihy, ktoré sa venujú práve vzťahu masmédií a demokracie, resp. v demokratizačnom procesom. Ďalšia

¹ Mgr. Katarína Duffeková, Katedra politológie, Filozofická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Moyzesova 9, 040 01 Košice, Slovenská republika, E-mail: katarina.duffekova@gmail.com

² K základným inštitúciám polyarchie pozri: Dahl, 1995, s. 202.

literatúra (knihy, štúdie, učebnice), venujúca sa najmä niektorej z oblasti teórie médií, rozoberá aj vzťah masmédií a spoločnosti a v rámci toho aj funkcie médií. Tým sa teda neorientuje iba na úlohu voči režimu, v ktorom médiá pôsobia, ale aj na požiadavky percipientov. Súčasne, ak hovoríme o úlohách a funkcii médií v demokracii, G. Burton a J. Jiráček upozorňujú, že funkcie médií sa menia podľa kultúry a typu usporiadania danej spoločnosti, a tiež podľa politických, ekonomických a sociálnych podmienok. Konkrétne napĺňanie funkcie médií je iné z pohľadu percipienta a iné z pohľadu producenta masového média. Podobne je rozdiel aj vo vnímaní úloh médií z pohľadu ideologického (napr. rôznorodosť pohľadov liberála či konzervatíva) (Burton – Jiráček, 2001, s. 141). Taktiež sa pohľad na úlohy médií líši podľa rôznych teórií venujúcich sa vzťahu médií a spoločnosti.

D. McQuail rozoberá vzťah médií a spoločnosti z pohľadu vybraných teórií, medzi ktoré patrí aj funkcionalizmus, ktorý spoločnosť chápe ako súbor subsystémov a celkov, ktoré sú previazané. Jedným z týchto celkov sú aj médiá, ktoré (podobne ako iné subsystémy), napomáhajú ku kontinuite a poriadku. Vychádzajúc z niekoľkých autorov, McQuail vymedzuje päť základných predstáv o úlohách (funkciách), ktoré majú v spoločnosti médiá plniť:

„Informovanie

- Poskytovanie informácií o udalostiach a podmienkach v spoločnosti a vo svete.
- Naznačovanie mocenských vzťahov.
- Podpora inovácií a pokroku, zjednodušenie adaptácie.

Korelácia

- Vysvetľovanie, vykladanie a komentovanie významov udalostí a informácií.
- Poskytovanie podpory zriadeným autoritám a normám.
- Socializácia.
- Koordinácia izolovaných činností.
- Vytváranie konsenzu.
- Nastolovanie postupnosti priorít a signalizácia relatívneho statusu.

Kontinuita

- Vyjadrovanie dominujúcej kultúry a objavovanie subkultúr a nových trendov v kultúrnom vývoji
- Presadzovanie a udržiavanie všeobecnej prijateľnosti hodnôt.

Zábava

- Zdroj pobavenia, rozveselenia a rozptýlenia, prostriedok uvoľnenia.
- Oslabovanie sociálneho napätia.

Získavanie

- Agitovanie pre spoločenské ciele vo sfére politiky, vojny, ekonomického vývoja, práce a niekedy aj náboženstva“ (McQuail, 2009, s. 109 – 111).

J. Bartošek zhrňa niekoľko základných funkcií médií. Dávajúc do kontrastu súčasnosť s minulosťou, uvádza, že masové médiá (noviny) v 19. storočí sa predovšetkým venovali konceptom ľudských práv a slobôd a gramotnosti. V súčasnej dobe poznačenej globalizáciou, je základným poslaním masových médií informovať. Ako poukazuje Bartošek, médiá plnia aj úlohy, ktoré sa týkajú nastolovania agendy a filtrovania správ. Zároveň však slúžia aj ako prostriedky rozvoja jazykovej kultúry a uchovávatelia kultúrnych hodnôt. Uspokojujú vekové, záujmové a skupinové potreby, sú nástrojom ekonomickej prosperity a vyrovnávajú protiklady súkromného a verejného života. (Bartošek, 2004, s. 6 – 7)

Problematike funkcie médií sa venujú aj skôr spomínaní autori Burton a Jiráček. Tí v knihe Úvod do štúdia médií hovoria o piatich rôznych funkciách, pričom ku každej uvádzajú aj ich pozitíva i negatíva, ktoré môžu prinášať. Prvou je zábavná funkcia – médiá majú za úlohu zabaviť a rozptýliť publikum. Na jednej strane ponúkajú zdravé potešenie a pobavenie pre publikum, na

druhej strane ho odvádzajú od nerovností v spoločnosti a sociálnych problémov. Poskytovanie informácií o svete je druhou úlohou, ktorú Burton s Jirákom uvádzajú. Pozitívom tejto funkcie je, že masmédiá pomáhajú publiku v utváraní predstáv o geografickej, politickej a spoločenskej existencii sveta. Avšak, pohľad, ktorý je ponúkaný percipientom, je do určitej miery štruktúrovaný a publikum istým spôsobom pacifikuje. Kultúrna funkcia sa prejavuje predkladaním materiálov percipientom, v ktorých sa odráža kultúra danej spoločnosti. Na jednej strane takýmto spôsobom masmédiá zaisťujú kontinuitu danej kultúry, na strane druhej presadzujú masovú kultúru na úkor subkultúr. Týmito materiálmi udržujú daný stav a zároveň podporujú snahu o rast a zmenu v kultúre. Predposlednou spomínanou úlohou, ktorú médiá plnia, sociálna funkcia. Touto funkciou prispievajú k socializácii spoločnosti tým, že zobrazujú príklady zo života ľudí, ako konajú, aké sú medzi nimi spoločenské interakcie.

Negatívom tejto funkcie je, že keďže percipienti vidia, ako sa majú správať, je im bránené, aby sa správali inak alebo si osvojovali alternatívne názory, pretože to, čo je im prezentované v médiách, chápu ako prirodzené. Politická funkcia je posledná, o ktorej Burton a Jiráak hovoria. V súvislosti s touto úlohou uvádzajú, že „...[m]édiá poskytujú príjemcom predstavu o politických udalostiach témach a aktivitách“ (Burton – Jiráak, 2001, s. 143). Predstava im pomáha pochopiť, ako funguje politika v spoločnosti a ako konštruktívne uskutočňovať rozhodnutia v politickom procese. Zároveň im ale poskytuje ilúziu, že sa na politickom procese reálne podieľajú, v skutočnosti „...im vnucuje autoritu tých, ktorí o ich životoch rozhodujú, bez toho, aby boli v tomto konaní akokoľvek spochybňovaní“ (Burton – Jiráak, 2001, s. 143). Masové médiá sú schopné formovať verejnú mienku (názory na aktuálne témy a politické udalosti). Zároveň však môže plniť propagandistickú funkciu (napríklad aj preto, že informačné zdroje sú v rukách vlády). (Burton – Jiráak, 2001, s. 142 – 143).

Kým doteraz sme sa sústredili na úlohu, akú majú médiá voči percipientom, teraz sa pozrieme skôr na vzťah médií k demokracii. Ako sme však už vyššie spomínali, deliacu čiaru pri rozboře funkcií médií medzi vzťahom médiá – demokracia a médiá – percipienti nemôžeme urobiť, keďže práve ide skôr o trojstranný, vzájomne prepojený a recipročný vzťah, ako o duálny a separovaný.

Túto reciprocitu reflektujú napríklad H. K. Mehraj, A. N. Bhat a H. R. Mehraj, ktorí primárne sledujú vplyv médiá na spoločnosť zo sociologickej perspektívy, avšak reflektujú aj ich dôležitosť v demokracii. Pritom uskutočňujú sumár deviatich funkcií, ktoré majú médiá:

- Médiá poskytujú správy a informácie požadované ľuďom.
- Médiá môžu vzdelávať verejnosť.
- Médiá pomáhajú demokracii fungovať efektívne. Informujú verejnosť o politikách vlády a jej programoch a ako môžu byť tieto programy pre nich [verejnosť] užitočné. To napomáha ľuďom vyjadriť svoje pocity a napomáha vláde uskutočniť nevyhnutné zmeny v jej politikách a programoch.
- Médiá dokážu zabaviť ľudí.
- Médiá môžu pôsobiť ako agent zmeny vo vývoji.
- Médiá spojili ľudí bližšie k sebe.
- Médiá podporujú obchod a priemysel cez reklamu.
- Médiá môžu napomôcť politickým a demokratickým procesom štátu.
- Médiá môžu priniesť pozitívne sociálne zmeny“ (Mehraj – Bhat – Mehraj, 2014, s. 57).

M. Oreja v roku 1998 v správe pre Európsku komisiu uviedol, že moderné demokratické spoločnosti musia mať médiá, ktoré:

- sú „široko dostupné a prístupné [spoločnosti];

- reflektujú pluralitný charakter takejto spoločnosti, a nedominuje v nich určitý pohľad alebo nie sú kontrolované nejakou záujmovou skupinou;
- sprístupňujú informácie nevyhnutné pre občanov, aby mohli uskutočniť informované rozhodnutia týkajúce sa ich životov a komunít;
- poskytujú prostriedky, aby mohla prebehnúť verejná debata podporujúca slobodné a demokratické spoločnosti, teda prostriedky, ktoré samotný trh nie je schopný priniesť“ (Oreja, 1998, s. 5).

D. Beetham a K. Boyle hovoria, že jednou z úloh masmédií v demokracii je propaganda – politické subjekty sa v demokratických spoločnostiach snažia získať podporu svojej agendy. Najlepším spôsobom, ako svoju agendu dostať medzi celú spoločnosť, je využiť prostriedky masovej komunikácie. Okrem toho však masmédiá pôsobia aj ako „strážny pes“ demokracie. Zdieľanie informácií a investigatívna sú nevyhnutné na to, aby v prípade potreby spoločnosť mohla vyvodiť zodpovednosť voči vláde. Masmédiá ponúkajú platformu pre verejnú debatu, vďaka čomu môžu byť verejní činitelia konfrontovaní s názormi, myšlienkami a otázkami verejnosti. Taktiež poskytujú informácie o verejnej mienke, ktorá slúži (aj) politickým predstaviteľom a vláde ako hodnotenie výsledkov ich činnosti. Obzvlášť sa autori venujú nezávislosti masmédií – vyššie uvedené úlohy (propaganda, ochrana a priestor pre debatu), môžu plniť médiá skutočne iba vtedy, pokiaľ sú nezávislé od vlády alebo iných súkromných zámerov. (Beetham – Boyle, 2009, s. 21 – 23)

K. Nordenstreng hovorí o štyroch základných požiadavkách, ktoré sú v demokracii kladené na médiá. Prvá sa týka volieb. Nordenstreng konštatuje, že často sa podceňuje dôležitosť volieb, najmä v západných demokraciách. Preto je dôležité, aby sa voľby masmédiami pokrývali v dostatočnej miere, najmä v demokraciách s dlhou tradíciou: „...je uspokojujúce vidieť, že monitoring médií sa stal prirodzenou súčasťou dohľadu nad voľbami v nových demokraciách po celom svete. Avšak, rovnako by sa to malo uskutočňovať aj v starých demokraciách“ (Nordenstreng, 2000, s. 40). V spojitosti s druhou požiadavkou, ktorú nazval otvorenosť, upozorňuje, že v moderných demokraciách by mala prevládať diverzita a pluralita mediálneho obsahu. Túto diverzitu delí na reflektívnu (rozdelenie pomeru názorov verejnosti v médiách reflektuje rozdelenie názorov populácie) a otvorenú (médiá ponúkajú rovnaký priestor všetkým názorovým skupinám v populácii, bez ohľadu na ich veľkosť). V demokratických hodnotách sa presadzuje otvorená diverzita nad reflektívnu, čo však môže spôsobiť problémy, kedy sa venuje veľa priestoru minoritným názorom, v porovnaní s názormi mainstreamovými.

Rovnako problematické sa javí aj to, ako by mali médiá k pluralizmu a diverzite v praxi pristupovať a tiež riešenie na situáciu, keď existuje minorita, ktorá presadzuje myšlienky nezlučiteľné s demokratickými hodnotami. Tretia požiadavka, ktorú musia médiá plniť, nazval autor vedomosti/konverzácia. V rámci tejto časti predostiera polemiku, čo je hlavnou úlohou médií: slúžiť ako platforma na výmenu názorov medzi občanmi alebo poskytovať spoľahlivé informácie o objektívnych skutočnostiach? Vyriešenie tohto sporu bude podľa autora dôležitým míľnikom v postavení médií v demokracii. Poslednú požiadavku predstavujú povinnosti občanov, ktorá vychádza z toho, že občania v západných demokraciách sa o politiku nezaujímajú do takej miery, akej by mali. Úlohou médií je teda, paradoxne, informovať všetkých občanov naplno o všetkom a zároveň informovať s vedomím, že väčšinu občanov tieto informácie nezaujímajú. Z toho však vyplýva, že by sa masmédiá mali „...stať zodpovednejšie a začať presadzovať demokraciu proti súčasným trendom“ (Nordenstreng, 2000, s. 44)

Autori M. Gurevitch a J. G. Blumler uvádzajú požiadavky (funkcie), ktoré majú masové médiá plniť v demokracii:

1. Informovať o vývoji udalostí, ktoré by mohli ovplyvniť blaho občanov (pozitívne i negatívne) a dohliadať nad sociálno-politickým prostredím;

2. Vhodne nastoľovať agendu a identifikovať kľúčové problémy vyskytujúce sa vo svete, vrátane síl, ktoré tieto problémy vytvorili a síl, ktoré dokážu problém vyriešiť;
3. Poskytnúť platformu a priestor politikom a záujmovým skupinám na diskusiu a obhájenie svojho stanoviska;
4. Umožniť dialóg rozmanitou škálou divákov ako na strane masového publika, tak i na strane potenciálnych a aktuálnych držiteľov moci;
5. Zabezpečiť mechanizmy, prostredníctvom ktorých sa funkcionári zodpovedajú za výkon svojich kompetencií;
6. Motivovať občanov k politickej participácii (učiť sa, vybrať si a zapojiť sa), nielen k tomu, aby politický proces sledovali a hovorili o ňom;
7. Odporovať tlakom, ktoré sú na médiách vyvíjané v snahe narušiť ich integritu, nezávislosť a schopnosť slúžiť publiku;
8. Pomôcť percipientovi pochopiť jeho politické prostredie a rešpektovať členov publika, ktorí môžu byť znepokojení z vývoja v takomto prostredí. (Gurevitch – Blumler, 1990, s. 270)

Úlohou médií v demokracii sa zaoberala aj S. S. Coronel, najmä v spojitosti s mladými demokraciami³. Vyzdvihuje úlohu médií v čase, kedy sú demokratické inštitúcie slabé a pod politickým tlakom a sudcovia či zákonodarcovia i ďalšie orgány vykonávajúce dohľad sú ovplyvniteľné korupciou alebo bezbranné pred silnejšími. Z médií sa tak stávajú jediní, ktorí dohliadajú na zneužívanie moci: „...plnia hrdinskú úlohu, odhaľujúc excesy prezidentov, premiérov, zákonodarcov a úradníkov, napriek hrozbe“ (Coronel) Pri začínajúcich demokraciách autorka popisuje tzv. paradox slobody médií. Médiá nemajú slobodu garantovanú, pokiaľ si iné demokratické inštitúcie neplnia svoje úlohy správne. Avšak, demokratické inštitúcie nie sú schopné svoju úlohu plniť si správne, pretože nad ich činnosťou neexistuje takmer žiaden dohľad (čiastočne aj preto, že médiá sú zastrašované). K tomu sa pridáva aj nedostatok (investigatívnych) novinárov, ktorí majú odvahu poukazovať na nedostatky existujúceho systému a tiež vzťah vlastníkov daného média s politikmi a inými vplyvnými osobami. Podobne ako predchádzajúci autori, aj Coronel upozorňuje, že médiá ponúkajú platformu pre diskusiu medzi občanmi a vládou, s čím súvisí aj lepšie vytváranie politiky a rozhodnutí.

V nových demokraciách však vyvstáva problém. Tým je priestor, aký médiá ponúkajú jednotlivým kandidátom/politickým stranám pri propagácii svojej agendy. Kandidáti, ktorí majú viac finančných prostriedkov, si môžu dovoliť viac reklamy a propagácie v médiách ako tí s menšou finančnou základňou. Tretím problémom v nových demokraciách je premisa, že demokracie by mali poskytnúť také mechanizmy, ktoré pomôžu vyriešiť konflikty mierovou cestou. Médiá by pritom mali zaujať neutrálny postoj, čo sa však nedeje. Častokrát médiá nadržávajú jednej strane, zahmlievajú fakty, umocňujú predsudky, šíria polo-pravdy. Podobne sú kritizované aj za to, že šíria a podporujú násilie či nenávisťné prejavy. Na skôr uvedené problémy autorka ponúka štyri riešenia: 1. ochrana novinárov (novinári musia mať garantované práva a musia byť chránení zákonom); 2. zvýšenie zodpovednosti médií (kredibilita médií sa zvýši, pokiaľ prijmú svoj diel zodpovednosti, budú dodržiavať profesionálne a etické štandardy a priznajú si chybu); 3. zlepšenie kapacity médií (pri vytváraní médií v nových demokraciách, chýba personálny substrát so skúsenosťami, to znamená, že sa novinári musia naučiť nové zručnosti, ktoré im pomôžu pri informovaní občanov); 4. demokratizácia prístupu (ak chceme, aby demokracia fungovala, médiá musia byť prístupné čo najširšej populácii v štáte). (Coronel)

³ V kontexte problematiky demokratizačných procesov pozri aj *K problematike deformácií súčasnej demokracie v stredoeurópskom priestore* (GBUROVÁ et al., 2015, s. 7 – 44) a *Demokratizačné procesy* (GBUROVÁ et al. s. 45 – 65).

Záver

Na záver považujeme za potrebné uviesť, že existujú aj ďalšie prístupy a spôsoby nazerania na problematiku, ktoré môžu diapazón uvedených funkcií rozšíriť alebo naopak, zmenšiť. Vychádzajúc z vyššie uvedených názorov a myšlienok však môžeme vyvodit' niekoľko základných funkcií, ktoré majú médiá v zabezpečovať:

- dohliadajú na fungovanie demokracie a demokratických inštitúcií a zabezpečujú, že tieto inštitúcie nezneužívajú svoju moc;
- sú nezávislé od externých vplyvov, nie sú ovplyvnené tretími stranami;
- sú neutrálne (dávajú rovnaký priestor všetkým);
- informujú o dôležitých otázkach a udalostiach v spoločnosti;
- ponúkajú platformu pre výmenu názorov;
- sú dostupné čo najväčšiemu množstvu ľudí;
- motivujú k participácii na veciach verejných a občianskej tolerancii;
- prispievajú k šíreniu kultúry danej spoločnosti;
- sú jedným so socializačných činiteľov;
- pomáhajú vládnej moci šíriť jej agendu.

Použitá literatúra

- BARTOŠEK, J. 2004. *Základy žurnalistiky*. Zlín: Univerzita Tomáše Bati, 2004, s. 180. ISBN 80-7318-059-6.
- BEETHAM, D. – BOYLE, K. 2009. *Introducing Democracy: 80 Questions and Answers*. Paris: UNESCO Publishing, 2009. 133 s. ISBN 978-92-3-104087-0.
- BURTON, G. – JIRÁK, J. 2001. *Úvod do studia médií*. Brno: Barrister & Principal, 2001. 392 s. ISBN 80-85947-68-6.
- CORONEL, S. S.: *The Role Of The Media In Deepening Democracy*. [online], [cit. 11-10-2019]. Dostupné na internete: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010194.pdf>>.
- DAHL, R. A. 1995. *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria Publishing, a.s., 1995. 350 s. ISBN 80-85605-81-3.
- DAHL, R. A. 2001. *O demokracii: průvodce pro občany*. Praha: Portál, 2001. 192 s. ISBN 80-7178-422-2.
- GBÚROVÁ, M. et al. 2015. *Vybrané kapitoly z teorie demokracie*. Košice, UPJŠ, 2015. 154 s. ISBN 978-80-8152-281-9.
- GUREVITCH, M. – BLUMLER, J. G. 1990. *Political communication systems and democratic values*. In: LICHTENBERG, J. (ed.): *Democracy and the mass media*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, s. 269 – 289.
- McQUAIL, D. 2009. *Úvod do teorie masové komunikace*. Praha: Portál, 2009. 640 s. ISBN 978-80-7367-574-5.
- MEHRAJ, H. K. – BHAT, A. N. – MEHRAJ, H. R. 2014. Impacts of Media on Society: A Sociological Perspective. In: *International Journal of Humanities and Social Science Invention*, vol. 3, no. 6, 2014, s. 56 – 64.

- NORDENSTRENG, K. 2000. Media and Democracy: What is Really Required? In: VAN CUILENBURG, J. J.; VAN DER WURFF, R.: *Media & open societies: cultural, economic, and policy foundations for media openness and diversity in East and West*. Amsterdam: Het Spinhuis, 2000, s. 28 – 47. ISSN 2319 – 7722.
- OREJA, M. 1998. *The, Digital Age: European Audiovisual Policy; Report from the High Level Group Audiovisual Policy*. [online], [cit. 11-10-2019]. Dostupné na internete: <http://aei.pitt.edu/1592/1/av_oreja_report.pdf>.
- SEVERIN, W. J. 1988. *Mass Media in Modern Society*. [online]. [cit. 25/10/2019]. Dostupné na internete: <<http://faculty.sacredheart.edu/castonguayj/ms101reader/severin.htm>>.
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/13/EÚ z 10. marca 2010 o koordinácii niektorých ustanovení upravených zákonom, iným právnym predpisom alebo správnym opatrením v členských štátoch týkajúcich sa poskytovania audiovizuálnych mediálnych služieb (smernica o audiovizuálnych mediálnych službách).

INŠTITUCIONÁLNE ZÁZEMIE MLÁDEŽNÍCKEJ POLITIKY SLOVENSKA: PRIESTOR PRE EUROPEIZÁCIU?

Tomáš DŽAČOVSKÝ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191009>

Abstract

Youth policy of the Slovak Republic in the present is in development process of a new strategy for youth. At the national level, the policy is made by interdepartmental and interdisciplinary cooperation accommodated by the Ministry of Education, Science, Research and Sport of the Slovak Republic. In a process of policy making, the Ministry cooperates also with different actors on local and regional levels as well as on the European level. European Union develops its own youth policy in the form of Youth Strategy 2019-2027. Youth policy is, however, only a weak competence of the EU, while every country develops its own policy on the national level. Thereby it is important to focus on the level of influence of the EU through Europeanization on the Slovak youth policy, and on the question, whether there is any Europeanization during policy process at the national level at all. The aim of this work was to analyse the process of agenda-setting and policy formulation during the policy process of youth policy making under the responsibility of the Ministry and to investigate possible influence of Europeanization on this phase of a policy cycle. By using qualitative data analysis and process-tracing method we were able to find some evidence of possible Europeanization in early phases of the policy-process. On the other side, we found limitations of an EU influence on that process mainly as a result of non-binding nature of the open method of coordination.

Key words: youth policy, agenda-setting, policy formulation, europeanization, Slovak Republic, European Union

Úvod

Mládežnícke politiky v členských štátoch Európskej únie existovali skôr, než vznikla samotná politika vo forme stratégie pre mládež na úrovni EÚ v podstate až v novom miléniu. V prostredí moderného, demokratického Slovenska sa táto politika formovala už začiatkom 90. rokov ešte v rámci Česko-slovenskej republiky, a plne konceptualizovaná bola už v roku 2000 (Iuventa, bez roku). Postupne bola mládežnícka politika stabilizovaná prostredníctvom strategických a konceptuálnych dokumentov – Stratégia SR pre mládež na roky 2014-2020 a Koncepcia rozvoja práce s mládežou na roky 2016-2020, pričom sme práve v dobe, keď sa pripravuje aktualizácia oboch strategických dokumentov.² Tieto dokumenty sú samé o sebe dôkazom dôležitosti mládežníckej politiky, pretože reflektujú potreby mladých ľudí, a zároveň zabezpečujú, aby sa ciele a priority v oblasti mládeže na štátnej úrovni naplnili.

Na úrovni EÚ bol prvý strategický dokument s jasnými cieľmi stanovený v roku 2001, a to v Bielej knihe *Nový impulz pre európsku mládež* z roku 2001 ako reakcia na stále viditeľnejšie

¹ Mgr. Tomáš Džačovský, Katedra politických vied, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava,, Slovenská republika, E-mail: dzacovsky.tomas@gmail.com

² Článok bol písaný v októbri 2019.

problémy s integráciou mladých ľudí do fungovania v spoločnosti (Macháček, 2003). Postupne sa táto politika dostávala stále do väčšej previazanosti jednak s ostatnými politikami EÚ, a jednak aj s národnými politikami, a to aj so fadom na fakt, že túto politiku majú v kompetencii výlučne členské štáty. Previazanosť sa stala dôležitejšou najmä po ekonomickej kríze 2008, kedy bolo potrebné reflektovať na negatívne vplyvy hospodárskeho trhu, čoho odrazom boli vysoké miery nezamestnanosti u mladých ľudí (najmä v Španielsku či Grécku, ale aj v iných krajinách EÚ). Spoločne s neustálym technologickým pokrokom a posunmi v dôležitosti v rámci politik EÚ, ktoré sa viac zameriavajú na problémy v oblasti ekológie, či digitalizácie, vyvíjala sa aj mládežnícka politika tým smerom, aby pripravila priestor pre lepšiu realizáciu mladých ľudí, ich integráciu do spoločnosti a stabilnejšie vyhliadky do pracovného a súkromného života po vstupe do dospelého života. V súčasnosti sa o to snaží vo svojich cieľoch najmä Stratégia pre mládež na roky 2019-2027, ktorá nahradila predošlú Stratégiu na roky 2010-2018 na úrovni EÚ.

Politika mládeže tak funguje v rámci dvoch odlišných politických arén – Európskej (kde spolupracuje EÚ s Radou Európy) a národnej. Politické procesy, ktoré sa v rámci politického cyklu tvorby tejto politiky na národnej úrovni na Slovensku vyskytujú, vychádzajú z komplexného systému vzťahov zahŕňajúcich aktérov z rôznych sfér pôsobnosti. Tvorba tejto politiky totiž zahŕňa také aspekty, ktorým sa venuje primárne Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu, ale pritom musí reflektovať aj agendu v pôsobnosti Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny, či napríklad aj agendu Ministerstva kultúry. Do tejto tvorby je potom zahrnutá aj agentúra MŠVVaŠ – Iuventa, ktorej hlavnou náplňou je práve práca s mládežou výskum v oblasti mládeže a dohľad na implementáciu politiky. Okrem toho, tvorba tejto politiky zahŕňa aj mládež samotnú, a to najmä cez fungovanie Rady mládeže či iných mládežníckych organizácií. V pred-legislatívnom procese však hlavnú úlohu zohráva práve Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu.

Samotný politický proces v národnom priestore však nie je len odrazom vývoja na národnej úrovni. Do celého procesu v rôznom rozsahu presahujú vplyvy z nadnárodnej – Európskej úrovne, kde sa vyvíja samostatná stratégia pre mládež, čím sa integruje (aj keď v menšom rozsahu ako v iných politikách) mládežnícka politika v Európskej únii. Tieto vplyvy, majúce dopad na politické (ale nie len politické) procesy doma sú známe pod pojmom europeizácia. Europeizácia je v súčasnosti už ustálený koncept opisujúci dynamiku európskej integrácie. V skorších dielach sa koncept europeizácie chápal najmä z hľadiska top-down vplyvu Európskej únie na jej členské štáty (Schmidt, 2009), pričom dôležitým, a najviac výstižným definičným rámcom prispel k tomuto poňatiu najmä Radaelli (2003), ktorý europeizáciu poňal ako proces vytvárania, šírenia a inštitucionalizácie pravidiel, myslenia, a politických procesov vo formálnom aj neformálnom zmysle najprv rozhodovaním na úrovni EÚ a následne včleneným do domáceho (národného) prostredia v členských štátoch.

Naopak, bottom-up prístup sa vnímal podobne ako samotný proces integrácie, a teda snaha o prenesenie domácich problémov na úroveň EÚ, pričom sa tak vytvára nový politický priestor a riadiaci, administratívny systém v rôznych politických oblastiach (Caporasso a kol., 2001). Avšak europeizácia, najmä ak berieme do úvahy cyklickosť tvorby politik, je len ťažko vnímateľná ako proces idúci jedným alebo druhým smerom. Cyklický prístup sa etabloval aj v rámci europeizácie, kde sa europeizácia chápe ako kruh udalostí vychádzajúcich zo snáh štátov o vytváranie spoločného – európskeho a z vplyvu, aký má spoločné na individuálne – národné, pričom navzájom tieto úrovne na seba vplývajú (Wach, 2015). Europeizáciu tak potom vnímame ako neustály proces, počas ktorého dochádza k vzájomnému vplyvu oboch úrovní v rámci tvorby politiky.

Slovensko sa v súčasnosti pripravuje na prijatie novej stratégie v oblasti mládeže na roky 2021-2028, pričom musí brať do úvahy fakt, že na úrovni EÚ už bola prijatá nová stratégia v roku 2019. Politický proces, ktorý začína v rámci MŠVVaŠ nastavovaním agendy, resp. programu, v ktorom sa vytýčia základné problémy politiky tak musí reflektovať vývoj nie len doma – teda nebrať v úvahu len domáce problematiku oblasti týkajúce sa mládeže, ako je napríklad ich nezamestnanosť, migrácia či vzdelanie – ale rovnako tak táto fáza politického procesu musí odrážať vývoj v širšom kontexte Európskej únie. Cieľom práce tak je analyzovať činnosť Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR v pred-legislatívnej fáze tvorby politiky v kontexte procesov prebiehajúcich na úrovni EÚ. Analýza činností Ministerstva a procesov na úrovni EÚ, ktoré môžu mať vplyv na pred-legislatívnu fázu tvorby domácej politiky nám umožní nájsť možné kanály europeizačných vplyvov v politike, v ktorej majú silnejšie kompetencie členské štáty. Hĺbkovou kvalitatívnou analýzou dokumentov a činnosti Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR sa pokúsime analyzovať možné europeizačné vplyvy v počiatočnej fáze tvorby politiky, čím budeme môcť zodpovedať výskumnú otázku „*v akom rozsahu europeizácia vplýva na pred-legislatívnu fázu politického procesu mládežníckej politiky na Slovensku?*“. Keďže táto otázka v sebe zahŕňa sledovanie a skúmanie určitého časového úseku, ktorý sme si stanovili na obdobie od roku 2016 do súčasnosti (viď nižšie), vhodným bolo použitie metódy sledovania procesov (process-tracing).

Hlavná výskumná otázka je doplnená sprievodnými otázkami, ktoré nám ju pomôžu zodpovedať. Jednak sa zameriame na to, akí aktéri na úrovni EÚ sú dôležitými aktérmi umožňujúcimi europeizáciu v pred-legislatívnej fáze politiky na Slovensku, a jednak budeme analyzovať aké činnosti a aktivity umožňujú europeizáciu. Prácu sme na základe toho rozdelili na 3 časti. V kapitole 2 sa venujeme teoretickému základu v práci, ktorým je europeizácia tvorby domácej politiky z hľadiska top-down prístupu k europeizácii. V kapitole 3 sme zamerali naše výskumné aktivity na činnosť EÚ v oblasti mládežníckej politiky v kontexte jej možného vplyvu na Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR v pred-legislatívnej fáze tvorby politiky. V poslednej časti potom skúsime konkrétny možný dopad na činnosť Ministerstva v tejto oblasti.

Europeizácia politického procesu: nastavovanie domácej agendy pod nadnárodným vplyvom

Tvorba politiky (v zmysle policy) je činnosť zahrňujúca v sebe rozhodovanie o nových politikách najmä vládou alebo inými politickými aktérmi. Proces tvorby politiky samotnej je sám o sebe proces nekonečný; po tom, ako je politika aplikovaná do praxe, sa vyhodnocujú jej výsledky, z čoho pramení vznik nových, doteraz neobjavených problémov, ktoré je opäť potrebné v spoločnosti vyriešiť. Takéto vnímanie procesu tvorby politiky súvisí s jeho chápaním ako politického cyklu. Politický cyklus je model politického procesu definovaný viacerými autormi, pričom azda najvýznamnejším je model, ktorý opisujú aj Howlett a Ramesh (2009) v piatich fázach: 1. nastavovanie agendy/problému; 2. formulácia politiky; 3. rozhodovanie (o politike); 4. implementovanie; a 5. vyhodnotenie politiky.

Graficky je možné predstaviť si to ako kruh (cyklus), pričom po vyhodnotení politiky nasleduje opäť fáza nastavovania agendy. Tento cyklus je potom možné rozdeliť na 2 fázy – pred-legislatívnu a legislatívnu fázu. Takéto poňatie je možno príliš zjednodušujúce, avšak pre potreby našej práce nám to postačí ako predstavenie si toho, čo je to fáza nastavovania problému. V tejto fáze totiž majú prístup k procesom vnútri vrcholového politického spektra (najmä vlády) všetci vonkajší aktéri, počnúc opozíciou až po odborníkov, laickú verejnosť či rôzne organizácie fungujúce v krajine. Okrem toho, tu existuje priestor aj na nadnárodné vplyvy. V kontexte Slovenska tým myslíme vplyvy Európskej únie vo forme europeizačných procesov,

napríklad prostredníctvom rozhovorov medzi aktérmi v Rade alebo činnosť komisie napríklad prostredníctvom tzv. dialógu, prípadne prostredníctvom odborných konferencií za účasti mládeže a vyššie postavených politických aktérov (prípadne aj ministrov).

Národné politiky európskych štátov sú od vzniku Európskej únie dotvárané nie len domácimi, ale aj nadnárodnými vplyvmi. V úvode sme v skratke definovali hlavné prúdy v ponímaní europeizácie (zhora nadol, zdola nahor a cyklická europeizácia). Aj keď sa sami prikláňame k tomu, že europeizácia ako proces je cyklický, v našej práci sa zameriame najmä na možný vplyv v zmysle top-down, teda zhora nadol. Azda najznámejšiu definíciu takéhoto poňatia poskytuje Radaelli (2002), ktorý ju chápe ako „proces a) budovania, b) difúzie a c) inštitucionalizácie formálnych a neformálnych pravidiel, procedúr, politických paradigiem, štýlov, „spôsobov ako robiť veci“ a zdieľaných presvedčení a noriem, ktoré sú najprv definované a konsolidované pri tvorení verejnej politiky EÚ a politiky (politics), a následne sú inkorporované do logiky domáceho diskurzu, identít, politických štruktúr a verejných politík.

Samotná europeizácia potom predpokladá, že sa musí jednať o proces, ktorý vedie k zmene – ktorá však nemusí nastať. Bandov a Hecceg Kolmanová (2018), nadväzujúc na autorov ako Knill a Lehmkuhl alebo Radaelli tento proces vnímajú prostredníctvom 3 mechanizmov zmeny, ktorá vychádza z predpokladaného tlaku na zmenu. Pozitívna integrácia, ako prvý mechanizmus, sa vyskytuje v oblastiach, v ktorých EÚ má silné kompetencie, vďaka ktorým dokáže donútiť členské štáty pridržiavať sa štandardov na nadnárodnej úrovni.

Druhý mechanizmus, negatívna integrácia zasa je mechanizmus, v ktorom síce neexistujú na úrovni EÚ spoločné pravidlá, ktoré ČS musia dodržiavať, ale dochádza k odstráneniu určitých domácich prekážok (napr. legislatívnych), čo umožňuje, aby sa nadnárodná úroveň priblížila domácej. Tretí, a pre nás najdôležitejší, je mechanizmus tzv. „rámcujúcej integrácie“, ktorú autori definujú zjednodušene ako mechanizmus OMC, čo je prípad aj mládežníckej politiky. Tu totižto k europeizácii dochádza v priestore, v ktorom tlak na zmenu je najmenší, ale diskusiou a zdieľaním informácií môže dôjsť k presvedčeniu domácich aktérov o dôležitosti domácej politickej zmeny.

Politický proces, resp. politický cyklus, ktorý vedie k vytváraniu politiky na domácej úrovni tak okrem domácich aktérov zahŕňa aj procesy na úrovni EÚ, ktoré môžu prenikať do politického prostredia domácej tvorby politiky. Keďže však EÚ má v oblasti mládeže malé kompetencie, a nedokáže vytvoriť silnejší nátlak na zmenu, nastavovanie agendy (a spolu s tým aj formulovanie politiky) je vedené primárne domácimi aktérmi. EÚ však v určitých situáciách, najmä vďaka OMC a vytváraním politických kanálov pre domácich aktérov, dokáže vytvoriť nátlak na domácu zmenu, a to najmä pri vytváraní hodnotení krajín na základe ročných národných reportov v mládežníckej politike. Tento tlak na zmenu vychádza z pôvodného nesúladu medzi jednotlivými úrovňami, a tento nesúlad potom vyvoláva zmenu na domácej úrovni pomocou dvoch mechanizmov – logika dôsledkov a logika vhodnosti (Borass a kol., 2015).

Prvý mechanizmus je spojený s politikami na úrovni EÚ, ktoré dokážu premiestňovať zdroje moci a materiál domácich aktérov, tak, že umožňujú ďalším aktérom vstúpiť do procesu tvorby politiky práve cez priestor poskytnutý Európskou úniou. Druhý mechanizmus, logika vhodnosti, je skôr sociologického charakteru, a tu domáci aktéri získavajú nové poznatky v oblasti socializovaním sa, zdieľaním a získavaním nových informácií z úrovne EÚ, čo môže viesť aj k zmene ich postoja k danej problematike (tamtiež). Zmena tak môže nastať aj v takých situáciách, ktoré spočiatku nemožno chápať ako zmenu vyvolanú aktérmi mimo domácej úrovne, ako je napríklad práca v parlamentných výboroch.

V ďalšej časti sa pokúsime analyzovať práve činnosť Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR ako hlavného aktéra zodpovedného za prípravu stratégií a koncepcií na území SR v oblasti mládeže. Sledovať budeme najmä obdobie od roku 2016, čo je začiatkom volebného obdobia súčasnej vlády, a ich snahu o prípravu novej stratégie pre mládež SR na roky 2021-2028, ktorá začala v septembri 2019³. Zároveň ide o obdobie, kedy už bola v platnosti Koncepcia rozvoja práce s mládežou na roky 2016-2020, čím sa vyseletoval ďalší možný vplyv na tvorbu domácej politiky, čo mohlo umožniť domácim aktérom sústrediť sa na prípravu Stratégie.⁴ Limitom práce je spôsob prístupu k výskumu, keďže sme zvolili vonkajšie pozorovanie aktéra tvorby politiky, čo spôsobilo nemožnosť dosiahnutia všetkých potrebných informácií k analýze nami stanovenej fázy politického procesu. Na druhej strane, takéto vonkajšie pozorovanie nám vytvorí východiskový bod v ďalšom výskumnom procese, v ktorom sa pokúsime o vnútornú analýzu procesov pri tvorbe politiky mládeže, čím vytvoríme ucelený obraz o príčinných vzťahoch vznikajúcich v procese europeizácie.

Európske problémy pri tvorbe mládežníckej politiky SR

Mládežnícka politika SR prešla dlhším historickým vývojom, ako samotná mládežnícka politika EÚ, či už v rámci spoločného štátu Čechov a Slovákov, pokračujúc po vzniku samostatného Slovenska. Ako náročný medzirezortný a medziodborový proces formulovania politiky, Macháček (2011, s. 169-180) vymedzil fázy vo vývoji v tejto oblasti:

- I. obdobie – „*Formovanie koncepcie štátnej politiky*“ a „*Legislatívna iniciatíva odboru štátnej starostlivosti o mládež Ministerstva školstva, mládeže a športu SR*“. Toto obdobie bolo ohraničené zásadami štátnej politiky vychádzajúc z prvého vládneho programového vyhlásenia;
- II. obdobie – „*Formovanie zásad štátnej politiky*“, a to najmä „*Príprava zásad zákona o ochrane a podpore mládeže pre rokovanie legislatívnej rady vlády SR*“, čo vychádzalo z Koncepcie ochrany a podpory mládeže (1995)
- III. obdobie – „*Formovanie koncepcie štátnej politiky mládeže*“;
- IV. obdobie – „*Tvorba zákona o práci s mládežou*“.

Macháček (tamtiež) analyzuje vývoj politiky z hľadiska širšieho európskeho kontextu, pričom už od prvej fázy bádať, že SR sa snažila o akúsi harmonizáciu inštitucionálneho zázemia politiky s európskymi krajinami, a to najmä vytvorením ministerstva, v rámci ktorého by bol buď osobitný minister, alebo aspoň štátny tajomník, ktorého agendou by bola práve oblasť mládeže. V tejto dobe však šlo skôr o harmonizáciu s vývojom v rámci Rady Európy, a nie ešte o integračné vplyvy Európskej únie. Druhé obdobie potom charakterizovalo dlhodobé formovanie zásad politiky, kde problémy bolo bádať najmä v oblasti kompetencií jednotlivých ministerstiev, pričom kompetenčné problémy pretrvali aj do tretieho obdobia po prijatí *Koncepcie ochrany a rozvoja mládeže* v roku 1995. Tie boli vyriešené až na prelome milénia vytvorením Rady vlády pre deti a mládež v roku 1999, Rada mládeže Slovenska získala status partnera Ministerstva školstva SR, avšak stále pretrvávali problémy s legislatívnym uchopením mládeže. Štvrté obdobie je potom charakterizované snahou o legislatívne zakotvenie politiky mládeže, vo forme Zákona o podpore práce s mládežou č. 282/2008 Z.z. v znení neskorších predpisov. Toto obdobie už bolo v značnej miere odzrkadlením vplyvu europeizačných procesov na legislatívny proces a mládežnícku politiku samotnú (tamtiež).

³ Informáciu zdieľala na svojom profile na sociálnej sieti aj IUVENTA 11.9.2019

⁴ Tu však možno dodať, že zároveň s prípravou novej Stratégie na roky 2021-2028 prichádzame k obdobiu vytvárania novej Koncepcie práce s mládežou do ďalšieho obdobia. Tieto procesy budú navzájom prepojené, preto bude treba dbať na prípadne oddelenie vplyvov domácich od vplyvov Európskych.

4 obdobia definované Macháčkom je v súčasnej dobe už možné rozšíriť o fázu, ktorú môžeme nazvať tzv. konsolidáciou mládežníckej politiky SR, a to najmä v súvislosti s ustálenou inštitucionálnou a procesnou tvorbou a implementácie politiky, ktorú v súčasnosti už máme. Dochádza totiž k aktualizácii Stratégie pre mládež na roky 2021-2028, k novelizácii Zákona o podpore práce s mládežou, rovnako tak na Európskej úrovni je aktualizovaná politika v tejto oblasti na obdobie 2019-2027, pričom sú už stabilizované a definované vzťahy medzi jednotlivými aktérmi politiky na domácej úrovni. V nadväznosti na to a aj na vývoj, ktorý k tomuto došiel, je potrebné sledovať, ako veľký je vplyv europeizačných procesov na proces tvorby tejto politiky na Slovensku.

Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR ako hlavný aktér nastavovania problémov mládežníckej politiky

V tejto časti práce sa zameriame na inštitucionálno-organizačné zázemie tvorby mládežníckej politiky na Slovensku v období od roku 2016. Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR (ďalej Ministerstvo, alebo MŠVVaŠ) je najvyššou politickou entitou zodpovednou za prípravu mládežníckej politiky na území SR. Preto, ak chceme skúmať proces nastavovania agendy (a spolu s tým aj proces formulácie politiky), je dôležité zamerať sa najmä na túto inštitúciu a jej činnosť spojenú s prípravou Stratégie pre mládež na roky 2021-2028. Svoju činnosť aktualizuje na základe výsledkov parlamentných volieb, z ktorých vzíde nová vláda s programom a cieľmi, ktoré v danom volebnom období bude chcieť naplniť. Akú úlohu zohráva EÚ v tejto oblasti? Existujú cesty, akým spôsobom by bolo možné zasahovať do prípravy mládežníckej politiky SR v pred-legislatívnej fáze tvorby politiky?

Programové vyhlásenie vlády na volebné obdobie 2016-2020 v oblasti mládeže bolo značne stručné. Viac priestoru vláda vymedzila školstvu (regionálnemu, vysokému a ďalšiemu vzdelávaniu) a športu. Ide o oblasti, ktoré sú blízko späté s mládežou samotnou, pripravuje ju na budúci profesijný život zefektívňovaním a zlepšovaním podmienok vo výučbovom procese, prípade podpore mladých a ich športových aktivít. Samotná politika mládeže však zaberá širší kontext rozvoja mladých ľudí, a to najmä čo sa týka ich života na Slovensku. Cieľmi vlády bolo v tomto období najmä „zlepšovanie podmienok pre kvalitný život mladých ľudí a rozvoj ich potenciálu“, pričom mal vychádzať z „partnerského prístupu k mladým ľuďom“ a podpory „zlepšenia ponuky výchovno-vzdelávacích príležitostí v čase mimo školského vyučovania“. Zamerať sa chcela najmä na prácu s mládežou či neformálne vzdelávanie mladých. Cieľom malo byť „zvyšovanie osobnostných, sociálnych a pracovných zručností a obmedzovanie extrémizmu či myšlienok totalitných režimov v spoločnosti“.

Vláda si stanovila konkrétne, čiastkové ciele, a to novelizáciu Zákona o podpore práce s mládežou, kde momentálne prebieha vyhodnotenie medzirezortného pripomienkového konania⁵. Ďalším čiastkovým cieľom bola podpora dialógu o strategickej podpore práce s mládežou zameranou najmä na regionálnu a miestnu samosprávu a posledným cieľom bola snaha o zvýšenie finančných prostriedkov v oblasti výchovy a vzdelávania v čase mimo vyučovania (Programové vyhlásenie vlády, 2016). Vo všeobecnosti teda možno bádať akýsi „obmedzený“ záujem o mládežnícku politiku na úrovni vlády, najmä však v Európskom kontexte, z čoho možno plynú aj problémy s politickou participáciou mladých, najmä čo sa týka účasti vo voľbách do Európskeho Parlamentu. Problémy sú taktiež aj v oblasti občianskej participácie mladých (členstvo v detských a mládežníckych organizáciách, zapájanie do mimovládnych organizácií, dobrovoľnícka a projektová Činnosť a pod.). Napriek tomu, že tretina mladých ľudí (15-24 rokov) má skúsenosť určitou formou občianskej participácie, len 13% je členom nejakej mládežníckej organizácie v aktívnej forme, čo SR v rámci participácie radí na nižšie priečky v rámci EÚ (NOS, neuvedený rok).

⁵ Pozri <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2019/527>

Činnosť v oblasti tvorby mládežníckej politiky je teda činnosťou spojenou s prepájaním iných dôležitých oblastí, ako je školstvo, práca a sociálne veci a pod. V rámci tohto procesu však najvyššie postavenie má MŠVVaŠ SR. V pred-legislatívnom procese sa europeizácia môže vyskytovať priamo – napr. prostredníctvom hodnotenia krajín v rámci otvorenej metódy koordinácie alebo zasadnutia Rady EÚ pre mládež – ale aj nepriamo – či už prostredníctvom domácich aktérov, ktorí sa účastnia procesov na úrovni EÚ, a následne šíria iným aktérom nové informácie, alebo konaním medzinárodných vedeckých konferencií v EÚ za účasti národných odborníkov a pod.⁶ Samotná organizačná schéma MŠVVaŠ zahrňuje najmä činnosť Ministra ako najvyššieho predstaviteľa Ministerstva, ktorému v jeho činnosti pomáhajú osoby na jednotlivých pozíciách (štátni tajomníci, riaditelia sekcií a pod.) podľa pridelených úloh. Problematike mládeže sa venujú jednotlivé organizačné útvary podľa právomocí, ktoré im prislúchajú podľa organizačného poriadku MŠVVaŠ (2019). Sú to najmä 2 zložky - Oddelenie prierezových tém v školstve a Odbor mládeže (Organizačný poriadok, 2019). Mimo túto organizačnú štruktúru sa pred-legislatívna časť tvorby politiky týka aj iných aktérov. K hlavným patrí IUVENTA ako implementačná agentúra, ktorá sa však podieľa aj na samotnej tvorbe politiky ako pomocná entita MŠVVaŠ. Na úrovni vlády potom funguje Medzirezortná pracovná skupina pre štátnu politiku v oblasti mládeže, ktorej zasadnutia vedie MŠVVaŠ.

Keďže je zložité časovo uchopiť, a presne zadefinovať obdobie, v ktorom sa nastavenie problémov v politickom procese prejavuje, z dôvodov, že nemusia existovať oficiálne záznamy z rôznych stretnutí (napr. ako je dôvodová správa už v legislatívnej fáze), preto sme sa rozhodli zamerať sa na činnosť Ministerstva v období definovanom vyššie. Zároveň je nutné podotknúť, že okrem vyššie spomínanej novely Zákona o podpore práce s mládežou, neexistuje ďalšia legislatíva, ktorá by sa vyslovene týkala len oblasti mládeže v nami sledovanom období, keďže v súčasnosti (od septembra 2019) ešte len začala príprava mládežníckej politiky SR pre nové obdobie 2021-2028.

Nami definované obdobie pre skúmanie možných vplyvov europeizácie začína viac-menej v dobe, keď Slovensko bolo predsedníckou krajinou Rady Európskej únie.⁷ V čase predsedníctva krajina získa možnosť presadzovať svoje ciele na úrovni EÚ, a teda existuje možnosť pre europeizáciu zdola-nahor. Prvé zasadnutie k prioritám a cieľom v oblasti mládeže sa konalo začiatkom júla 2016, kde zasadala Pracovná skupina mládež pri Rade Európskej únie, kde SR predstavilo priority v oblasti prístupov v práci s mládežou (MŠVVaŠ, 2016a), pričom následne v Septembri na ďalšom zasadnutí už predstavili návrh textu „Záver Rady o podpore nových prístupov v práci s mládežou“. (MŠVVaŠ, 2016b). Kým zasadnutia Pracovnej skupiny dali priestor na predstavenie vlastných priorít SR, na Európskej konferencii mládeže, za prítomnosti zástupcov mladých z členských štátov EÚ, a najmä za prítomnosti predstaviteľov Komisie, či ministerstiev, odporúčania prijaté na tejto konferencii mali dopad aj na pred-legislatívnu fázu nastavovania problémov a formulovania politiky v rámci MŠVVaŠ. Tie sa týkali najmä potrieb prepojiť vzdelanosť a prax a rozvoj zručností u mladých tak, aby mladí mohli byť lepšie pripravení na život. Výsledky konferencie boli následne konzultované na stretnutí v Rade v Novembri 2016, kde sa zaviazali členské štáty implementovať do domácich mládežníckych politík. Slovensko vtedy reprezentoval, a zároveň predsedal Rade EÚ pre mládež a vzdelávanie minister Peter Plavčan (MŠVVaŠ, 2016c). Štátny tajomník MŠVVaV Peter Krajňák už po Európskej mládežníckej konferencii sa zaviazal, že Ministerstvo tieto odporúčania zapracuje do koncepčných dokumentov v oblasti vzdelávania a mládeže (Korzár, 2016). Činnosť MŠVVaV v čase predsedníctva teda odzrkadľuje cyklickosť europeizačných vplyvov, a to nastavovaním priorít a cieľov zdola-nahor počas zasadnutí Pracovnej skupiny

⁶ Podobne popisujú europeizáciu aj Knill a Lehmkuhl (1999). Dostupné na internete: <<https://pdfs.semanticscholar.org/c7af/83f50463c0c33e489bafec75e1a86eeab6bb.pdf>>

⁷ Nová vláda vzišla z volieb v Marci, predsedníctvo EÚ prevzalo SR následne od júla roku 2016.

v oblasti mládeže, a následne stanovením agendy v rámci Európskej konferencie mládeže, ktorej závery ovplyvnili pred-legislatívnu fázu zhora-nadol.

Rada Európskej únie a jej úloha v pred-legislatívnej fáze tvorby politiky

Zasadnutia Rady pre mládež sa konajú pravidelne 2-krát za rok v Bruseli. Aj v nasledujúcom období zohrala dôležitú úlohu pri nastavovaní domácej agendy práve Rada ministrov pre mládež, kedy v máji 2017 opäť boli prijaté závery o potrebe práce s mládežou, rozvoji Životných zručností, aktívneho občianstva a potrebe štruktúrovaného dialógu s mladými (MŠVVaŠ, 2017a). V novembri toho roku zasa prijala Rada závery v oblasti Európskeho zboru solidarity (vid' nižšie), o inteligentnej práci s mládežou v oblasti digitálnych médií a technológií, či o otázkach týkajúcich sa mladých ľudí ako je extrémizmus, migrácia alebo zamestnanosť (MŠVVaŠ, 2017b). V roku 2018 sa zišla Rada v zložení predstaviteľov vlád v oblasti mládeže takisto 2-krát. V máji riešili otázky reformy konzultácie s mladými ľuďmi, ich úlohu pri budovaní spoločnosti a demografické otázky. Na dôležitom zasadnutí v novembri zasa boli prijaté závery týkajúce sa fungovania Európskeho zboru solidarity (ďalej len EZS) na roky 2021-2027 a zaoberali sa aj fungovaním a implementáciou novej Stratégie Európskej únie pre mládež 2019-2027. Doposiaľ na poslednom zasadnutí Rady pre mládež v máji 2019 pokračovali ministri v riešení otázok týkajúcich sa potreby lepšej komunikácie s mladými na riešenie ich problémov, zaviazali sa k lepšej príprave mladých na ich život prostredníctvom vzdelávania a vytváraním pracovných miest s rovnou príležitosťou pre vstup mladých do pracovného života⁸.

Všetky tieto rokovania v Rade EÚ so sebou nesú okrem praktických dopadov na členské štáty aj problémy s jeho presadzovaním, keďže výsledky nie sú právne záväzné, a majú len charakter akýchsi morálnych záväzkov naplňať vytýčené ciele spoluprácou členských štátov. Avšak dopad záverov týchto stretnutí na legislatívny proces Slovenska je viditeľný pri prijímaní strategických dokumentov na domácej úrovni, kde sa často-krát v dôvodovej správe, alebo aj priamo v dokumentoch Ministerstvo odvoláva práve na činnosť Európskej únie (Džáčovský, 2019). Na druhej strane však je nutné podotknúť, že europeizácia môže byť limitovaná aj častou neúčastou ministra/ky na týchto zasadnutiach, kedy napríklad v roku 2019 a v novembri 2018 ministerku zastupoval zástupca stáleho predstaviteľa pri EÚ, prípadne ešte aj štátny tajomník MŠVVaV SR v máji 2018. Podobný vývoj sa odohral aj v rokoch 2017. Výnimkou bol len rok 2016 a účasť bývalého ministra Plavčana, čo však môže byť odôvodnené jednak prípravou na predsedníctvo v Rade, a jednak samotným predsedníctvom^{9,10}.

Stretnutia generálnych riaditeľov pre mládež

Stretnutia generálnych riaditeľov pre mládež sa koná pravidelne v nadväznosti na Európsku konferenciu mládeže za prítomnosti predstaviteľov zo všetkých členských štátov, zástupcov Komisie a prípadne aj ďalších prizvaných hostí (najmä odborníkov v oblasti mládeže). Cieľom vo všeobecnosti je snaha o reflektovanie problémov, ktorým mládež čelí, a vytvoriť odborné prostredie na tvorbu politiky na európskej úrovni. Takto potom europeizácia vplýva aj na činnosť na domácej úrovni, kde určitým spôsobom môže dôjsť k preneseniu agendy aj do domácej politiky.

Napríklad, v rámci Slovenského predsedníctva sa práca na stretnutí týkala dvoch oblastí – stanovenie priorít pre stratégiu EÚ 2019-2027 a trendy života mladých ľudí a práca s mládežou. Zároveň však na tomto stretnutí boli prítomní experti, ktorí predstavili výsledky výskumnej činnosti a ukážky fungovania práce s mládežou v praxi (EUMonitor, 2016). Ďalšie zasadnutia

⁸ Údaje zozbierané zo stránky <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/calendar/>.

⁹ Údaje zozbierané zo stránky <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/calendar/>.

¹⁰ Okrem stretnutí ministrov v Rade EÚ sa v septembri 2018 konalo neformálne stretnutie ministrov vo Viedni, kde boli riešené otázky týkajúce sa budúcnosti stratégie EÚ pre mládež.

rovnako tak reflektovali jednak závery konferencie, a jednak všeobecné ciele a priority mládežníckej politiky v EÚ – prechod mladých do práce, dobrovoľníctvo, EZS a nová stratégia pre mládež EÚ¹¹, mládežnícke ciele, rozvoj programu Erasmus+ (EUMonitor, 2018). Na poslednom doterajšom stretnutí v októbri 2019 v Helsinkách boli na programe oblasti ako tvorba informácií o sektore mládeže, kompetencie mladých pracovníkov, digitalizácia a vzdelanie (EUMonitor, 2019).

Pozitívna iniciatíva Európskej komisie v oblasti mládeže

Okrem účasti slovenských delegácií na rokovaníach na európskej úrovni však EÚ využíva aj iné spôsoby, ako môže ovplyvniť tvorbu politiky v jej pred-legislatívnej fáze prostredníctvom aktivít Európskej Komisie. Tá využíva rôzne mäkké nástroje, ako môže vplývať na oblasti politik, v ktorých nemá EÚ silné právomoci – OMC, rôzne iniciatívy ako je napríklad Európsky zbor solidarity,¹² ale aj spoluorganizovanie Európskej konferencie mládeže či príprava rôznych projektov zameraných na mládež¹³. Tieto aktivity potom môžu viesť aj k europeizácii, keď MŠVVaR musí reagovať buď na poskytnuté možnosti financovania, alebo na nastolené problémy, ktoré Komisia chce vyriešiť na európskej úrovni.

Otvorená metóda koordinácie je jeden zo spôsobov, ako Európska komisia vyhodnocuje fungovanie domácich politik, čo v konečnom dôsledku vedie k nastavovaniu agendy na domácej úrovni (Dibou, 2013). OMC je metóda, pri ktorej sa pravidelne stretávajú zástupcovia národných vlád s Komisiou aby diskutovali o cieľoch v mládežníckej politike, zároveň krajiny zdieľajú svoje ročné národné správy a využívajú tak informácie vzájomným učením sa (Džáčovský, 2019).

EK dokáže vplývať na tvorbu domácej politiky aj prípravou rôznych iniciatív, ktoré pozitívnym spôsobom majú vplývať na život mladých ľudí v krajinách. V priebehu rokov 2016-2017 EK pripravila niekoľko iniciatív, vďaka ktorým dokázala presadiť agendu v oblasti skvalitňovania vysokých škôl, aby tak študentom a mladým ľuďom v EÚ priniesla možnosti moderného vzdelávania, prostredníctvom tzv. Investície do európskej mládeže¹⁴. Podobne tak v Decembri 2017 pripravila portál zameraný na porovnávanie mládežníckych politik v jednotlivých členských krajinách – Youth Wiki - so snahou o prehĺbenie spolupráce medzi krajinami¹⁵. Dôležitým krokom bolo prijatie Európskeho zboru solidarity smerovaných najmä mladým ľuďom, ktorí nie sú v zamestnaní alebo vo vzdelávacom procese (NEET). Tieto iniciatívy prakticky vplývajú na život mladých, ale zároveň môžu slúžiť ako spôsob vplyvu na kompetentné orgány členských štátov, keďže tie sa snažia odpovedať na tieto „pozitívne iniciatívy“ ich implementáciou do národných politik, čo môže viesť k nepriamej europeizácii.

Taktiež Európska Komisia, v spolupráci s Európskym fórom mládeže pripravujú počas každého predsedníctva raz za pol roka Európsku konferenciu mládeže. Európska konferencia mládeže je súčasťou Štruktúrovaného dialógu, ktorý presadzuje Európska Komisia na riešenie problémov, ktoré trápia mladých ľudí, a dať možnosť vyjadriť sa a presadiť svoje ciele. Okrem zástupcov mladých ľudí sú tam aj zástupcovia štátov pre oblasť mládeže – ministri, štátni tajomníci, generálni riaditelia a pod. Práve vďaka možnosti komunikovať problémy s kolegami z iných krajín a zároveň aj so zástupcami mladých tu existuje priestor na europeizáciu domácej úrovne.

¹¹ Informácie získané z <https://www.eu2017.mt/en/Events/Pages/Meeting-of-Directors-General-for-Youth.aspx>

¹² Iniciatíva, ktorej cieľom je poskytnúť možnosť mladým zúčastniť sa dobrovoľníctva, stáže či inej pracovnej činnosti, čím núti Ministerstvo produkovať nové prístupy k tomu, aby tieto finančné zdroje boli poskytnuté aj občanom Slovenska

¹³ Rada ministrov EÚ schválila právny rámec Európskeho zboru solidarity v roku 2018 na nasledujúce 2 roky.

¹⁴ Informácie získané z <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=950&langId=en>

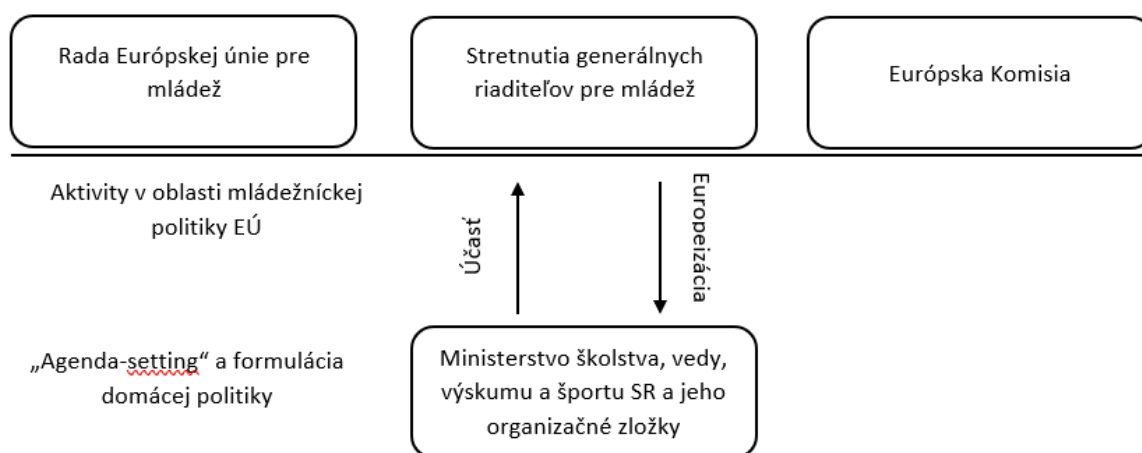
¹⁵ Informácie získané z <https://webcast.ec.europa.eu/working-meeting-with-the-national-correspondents-of-the-youth-wiki-12-12-17#>

Tieto konferencie sa konali vždy v krajine, ktorá predsedala EÚ – počnúc Holandskom v apríli 2016, neskôr v októbri toho roku v Košiciach až do poslednej konajúcej sa konferencie už pod názvom Konferencia mládeže Európskej únie v júli 2019 vo Fínsku. Závety prijaté na konferencii sú následne súčasťou rokovaní v Rade EÚ (Gretschel a kol. 2014).

Prienik agendy EÚ do reálií tvorby mládežníckej politiky na Slovensku

Zložitosť, a častokrát aj menej efektívna transparentnosť činností orgánov štátnej správy je limitom pri skúmaní pred-legislatívnej fázy tvorby akejkoľvek politiky na Slovensku. Činnosť odboru mládeže v rámci MŠVVaR je bez vnútorného sledovania nedohľadateľná, mediálne pokrytie činnosti Ministerstva v oblasti mládeže je taktiež limitované, a tak sa výskumná činnosť komplikuje. Napriek tomu možno nájsť niekoľko príkladov, ako činnosť EÚ od roku 2016 vplývala na tvorbu mládežníckej politiky. Približný zjednodušený náčrt možných vplyvov europeizácie na procesy v pred-legislatívnej fáze tvorby politiky je vyobrazený na obr. 1.

Obr. 1 Europeizačné kanály pred-legislatívnej fázy v mládežníckej politike



Zdroj: Autor

Aktivity na úrovni EÚ v oblasti mládeže vedú k vplyvom na domácu tvorbu politiky, a to najmä preberaním agendy EÚ vďaka účasti zástupcov MŠVVaŠ na aktivitách, o ktorých sme písali vyššie. Tieto vplyvy môžu mať rôznu povahu a váhu na tvorbe mládežníckej politiky SR, ale vo všeobecnosti je možné vplyv europeizácie vidieť na dokumentoch a legislatíve spätých s mládežou (napr. súčasná Stratégia pre mládež SR na roky 2014-2020, ktorá okrem iného vychádza aj z priorit a cieľov stratégie EÚ). V nami sledovanom období od roku 2016 do súčasnosti, kedy začína príprava aktualizovanej stratégie, sme našli niekoľko príkladov toho, ako europeizácia vplýva na pred-legislatívnu fázu politického procesu.

Najmä zasadnutia Medzirezortnej pracovnej skupiny pre štátnu politiku v oblasti mládeže pod gesciou MŠVVaR (a IUVENTY) sa venujú aktuálnemu daniu jednak na národnej, a jednak na nadnárodnej úrovni mládežníckej politiky. Pracovná skupina slúži najmä na podporu implementácie národnej (a európskej) politiky napríklad vytváraním podporných projektov. Na druhej strane, pôsobí aj v oblasti koordinácie EÚ a národnej politiky. Ako príklad môžeme uviesť zasadnutie konajúce sa v októbri 2016, ktorého cieľom bolo okrem iného aj prezentácia výstupov z Európskej konferencie mládeže konajúcej sa v tom roku v Košiciach (IUVENTA, 2016). Ďalším príkladom je zasadnutie pracovnej skupiny v júni 2017, kde na programe bola prezentácia vtedy pripravovaného právneho rámca EZS.

Okrem zasadnutí Pracovnej skupiny sa vplyv EÚ prejavuje aj na koncepcio-strategickej úrovni politiky. Ako príklad môžeme uviesť *Koncepciu výchovy a vzdelávania detí a mládeže k dobrovoľníctvu* (2018), ktorej cieľom bolo stanoviť ciele, princípy a spôsoby výchovy

a vzdelávania detí a mladých ľudí k dobrovoľníctvu. Táto koncepcia vychádza z opatrení, ktoré EÚ v tejto oblasti stanovila ako prioritné, a to či už v rámci Stratégie EÚ pre mládež na roky 2010-2018, ale najmä aj vďaka iniciatívam na úrovni stretnutia generálnych riaditeľov alebo iniciatív Európskej Komisie (viď vyššie).

Prekvapivým zistením bolo, že novelizovaný Zákon o podpore práce s mládežou, ktorý je v súčasnosti už vo fáze vyhodnocovania medzirezortného pripomienkového konania vo svojej dôvodovej správe neuvádza žiadny odkaz na Európsku úniu. Dôvodová správa však odkazuje na Stratégiu pre mládež SR, čo je zasa dôkazom, že legislatívca sa pri príprave na legislatívnu fázu politického cyklu zaoberá najmä domácou agendou, a teda sa minimalizuje vplyv europeizácie v tomto prípade¹⁶.

Záver

Europeizácia ako proces popisujúci vplyv EÚ na domáce prostredie (top-down prístup) je zjavný, no niekedy ťažko vystopovateľný. V práci sme sa zamerali na činnosť Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR v dobe po voľbách 2016 do súčasnosti, kedy začala príprava aktualizovanej stratégie pre mládež na obdobie 2021-2028, pričom sme sa snažili nájsť a analyzovať možné kanály vplyvu EÚ cez europeizáciu na nastavovanie agendy (a formulácie politiky) mládeže SR. Ako hlavný aktér pred-legislatívnej fázy, MŠVVaŠ SR v oblasti mládeže využíva poskytnutý priestor, ktorý EÚ vytvára na možnú europeizáciu, aby tak dosiahla spoluprácu medzi krajinami pri tvorbe ich politik. Je to najmä činnosť Rady ministrov pre mládež, zasadnutia generálnych riaditeľov pre mládež, a aktivity Európskej Komisie, kde Ministerstvo pravidelne vysiela svojich zástupcov, ktorých hlavnou agendou je mládež. Účasť na jednotlivých aktivitách EÚ umožňuje, aby sa europeizovala aj taká oblasť, akou je politika v oblasti mládeže, a to aj napriek tomu, že EÚ má v nej len slabé kompetencie. V nami sledovanom období bolo Slovensko aj predsedníckou krajinou Rady EÚ, čo prinieslo nové skúsenosti aj v príprave a ovplyvňovaní mládežníckej politiky EÚ. Za účasti ostatných aktérov na udalostiach organizovaných slovenským Predsedníctvom (napr. Európska konferencia mládeže) však dochádzalo zároveň k prijímaniu nových poznatkov, ktoré následne mohli byť transponované do domácej politiky. Napriek limitom tejto práce, ktoré spočívali najmä v nemožnosti dopátrania sa určitých hlbších dôkazov o europeizácii v tejto oblasti, sme preukázali, že existuje niekoľko europeizačných kanálov, ktorými EÚ dokáže vplývať na tvorbu mládežníckej politiky SR. K získaniu ďalších dôkazov je však potrebné okrem vonkajšieho pozorovania činnosti MŠVVaŠ aj jeho vnútorné pozorovanie a hlbšia analýza procesov vedúcich k tvorbe tejto politiky.

Použitá literatúra

- BANDOV, G. – HERCEG KOLMAN, N. 2018. Research on Europeanization in Literature: From the Top-down Approach to Europeanization as a Multi-directional Process. In *Cadmus Journal* [online]. 2018, vol. 3, no. 5, [cit. 11-10-2019]. Dostupné na internete: <<http://cadmusjournal.org/files/pdfreprints/vol3issue5/Research-on-Europeanization-in-Literature-GBandov-NKolman-Cadmus-V3-I5-Reprint.pdf>>. ISSN 2038-5250.
- BORASS, L. a kol. 2015. Policy change and Europeanization: Implementing the European Union's Habitats Directive in Germany and the United Kingdom. In *Environmental Politics* [online]. 2015, vol. 24, no. 5, p. 788-809 [cit. 12-10-2019]. Dostupné na internete:

¹⁶ Pozri <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2019/527>.

- <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644016.2015.1027056>>. ISSN 0964-4016.
- COWLES, M.G. a kol. 2001. *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. New York: Cornell University Press. 2001. p. 272. ISBN 978-0-801-48671-5
- DIBOU, T. 2013. *The role of the EU in development of a National Youth Policy*. In *Youth under the conditions of new social perspective*. [online]. 2013, vol. 14-15 [cit. 18-10-2019]. Dostupné na internete: <https://www.academia.edu/3559432/THE_ROLE_OF_THE_EU_IN_DEVELOPMENT_OF_A_NATIONAL_YOUTH_POLICY>. ISSN 2306-5389>.
- DŽAČOVSKÝ, T. 2019. Otvorená metóda koordinácie v mládežníckej politike: Slabá EÚ a silný štát? In *Zborník príspevkov z konferencie mladých vedeckých pracovníkov*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda. 2019. p. 17-34. ISBN 978-80-8105-959-9
- EU Monitor. 2018. *Meeting of Directors General for Youth Affairs, Vienna*. [online] [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vkodwl62zecz?ctx=vg9phwhrwezg&start_tab1=15>.
- EU Monitor. 2019. *Meeting of Directors-General for Youth, Helsinki*. [online] [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vkztlvm3p9zn?v=1&ctx=vg9pl67j6rzj&tab=2&n=29>>.
- GRETSCHEL, A. a kol. 2014. *Youth Participation: Good practices in different forms of regional and local democracy*. [online]. 2014 [cit. 01-10-2003]. Dostupné na internete: <https://www.academia.edu/6001740/Youth_Participation_Good_Practices_in_Different_Forms_of_Regional_and_Local_Democracy>. ISBN 978-952-5994-45-2>.
- HOWLETT, M. . RAMESH, M. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press. 2009. 336 s. ISBN: 978-0-195-42802-5
- IUVENTA. 2016. *Medzirezortná pracovná skupina pre štátnu politiku v oblasti mládeže*. [online] [cit. 20-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.iuventa.sk/sk/NOVINKY/medzirezortna-pracovna-skupina-pre-statnu-politiku-v-oblasti-mladeze.alej?ind=>>>.
- IUVENTA. História a staršie dokumenty. [online]. [cit. 10-10-2019]. Dostupné na internete: <https://www.iuventa.sk/sk/Legislativa/Legislativa-o-mladezi/Historia-a-starsie-dokumenty.alej>
- Koncepcia výchovy a vzdelávania detí a mládeže k dobrovoľníctvu*. 2018. [online] [cit. 20-10-2019]. Dostupné na internete: <https://www.minedu.sk/data/files/7972_koncepcia_vav_dam_k_dobrovolnictvu.pdf>.
- KORZÁR. 2016. *Európska konferencia mládeže prijala odporúčania pre EÚ*. [online] [cit. 14-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://korzar.sme.sk/c/20346483/europska-konferencia-mladeze-prijala-odporucania-pre-eu.html#ixzz4MOALxcaZ>>.
- MACHÁČEK, L. 2003. *Mládež, participácia, občianstvo, demokracia*. [online]. Trnava-Bratislava. 2003. 116 s. [cit. 10-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://spaeds.sk/wp-content/uploads/2015/12/L.MachacekMladezparticipacia.pdf>>. ISBN 80-89034-48-9>.
- MACHÁČEK, L. 2011. *Úvod do sociológie mládeže*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda. 2011. 181 s. ISBN 978-8-081-05259-0

- MŠVVaŠ SR. 2019. *Organizačný poriadok Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky*. [online] [cit. 13-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.minedu.sk/organizacny-poriadok-ministerstva-skolstva-vedy-vyskumu-a-sportu-slovenskej-republiky/>>.
- MŠVVaŠ SR. *Aktuality*. [online] [cit. 13-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.minedu.sk/aktuality/>>.
- NOS. *Participácia detí a mladých ľudí na Slovensku*. [online] [cit. 13-10-2019]. Dostupné na internete: <<http://osf.sk/wp-content/uploads/2018/11/Pozi%C4%8Dn%C3%BD-dokument-Particip%C3%A1cia-det%C3%AD-a-mlad%C3%BDch-%C4%BEud%C3%AD.pdf>>.
- Programové vyhlásenie vlády na volebné obdobie 2016-2020. 2016. [online] [cit. 13-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.minedu.sk/data/att/10890.pdf>>.
- RADAELLI, C. 2003. The Europeanization of Public Policy. In *The politics of Europeanization*, 2003. p. 27-56. ISBN 978-0-191-53084-5
- RADAELLI, C. M. 2002. The domestic impact of european union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research. In *Politique Européenne* [online]. 2002, vol. 1, no. 5, 2002. [cit. 11-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2002-1-page-105.htm#>>. ISSN 1623-6297.
- SCHMIDT V.A. 2009. The EU and its Member States: From Bottom Up to Top Down. In *Reflections on European integration*. 2009. p. 194-211. ISBN 978-1-349-30059-4
- WACH, K. 2015. Conceptualizing Europeanization: Theoretical Approaches and Research Designs. In *Europeanization Processes from the Mesoecomic Perspective: Industries and Policies*. 2015. p. 11-24. ISBN 978-83-65262-01-1

STABILIZAČNÉ NÁSTROJE SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV V OBDOBÍ HOSPODÁRSKEJ KRÍZY

Jozef GAŠPARÍK¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191010>

Abstract

This paper focuses on the term during financial crisis which especially in 2009 resulted in decrease of self-governing regions revenues. Banskobystrický, Nitriansky and Trnavský self-governing region during mentioned year recorded the decline of it's expenditures comparing to the previous year. Research analyzed closing accounts of mentioned regions to identify instruments and politics, which were used by these institutions to stabilize their financial situation. Analysis of documentation find out that there were some instruments used by all researched regions. Between those instruments belong surplus of previous years, loans and reducing operative expenditures. On the side of revenues there were used financial transfers and refunded projects by the EU. Very strong instrument on the side of expenditures was identified abandoning of realization of capital projects.

Kľúčové slová: *self-governing regions, financial crisis, stabilisation instruments, closing accounts, revenues, public expenditures,*

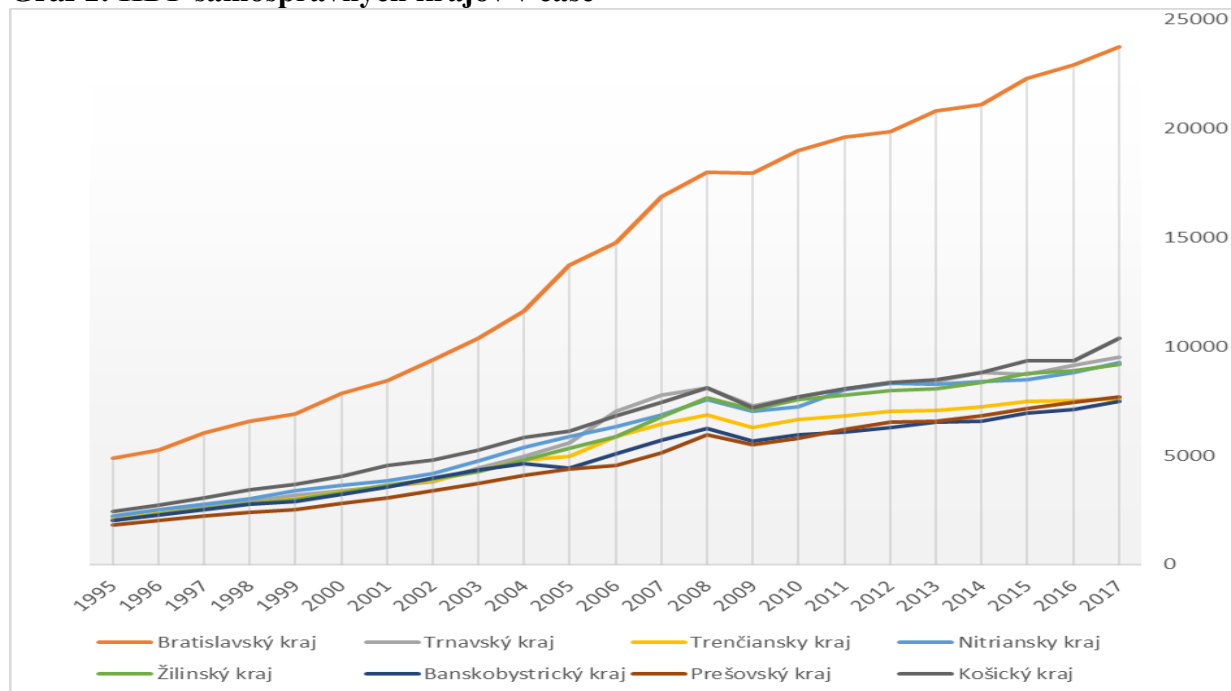
Úvod

Nateraz posledná svetová finančná kríza začala približne v polovici roka 2007, kedy preukula v Spojených štátoch amerických a následne ovplyvnila život takmer celej svetovej populácie. Výkon svetovej ekonomiky sa v roku 2009 spomalil o 0,6 %, ale prepád európskej ekonomiky bol výraznejší. Zatiaľ čo v strednej Európe sa výkon ekonomiky spomalil o 3,2 %, v západnej Európe bol prepád badateľný až na úrovni 3,6 %.(Sedmihradská,2011,9) Ak sa pozrieme na slovenské podmienky, môžeme vidieť, že prepád rastu reálneho HDP² sa medzi rokmi 2007 a 2008 znížil o 4 %, a to z 10,4% na 6,4 %.(Kadlečík, 2009, s. 39) Toto sa nevyhnutne dotklo aj všetkých regiónov na Slovensku. Prepád celkového HDP bol u samosprávnych krajov na Slovensku zaznamenaný medzi rokmi 2008 a 2009. Graf číslo 1 zachytáva vývoj HDP vo všetkých regiónoch, v období rokov 1995-2019. Z týchto údajov je zrejmé, že finančná kríza na Slovensku spôsobila zníženie HDP všetkých samosprávnych krajov v roku 2009. Pred týmto rokom a taktiež aj po tomto období, HDP vo väčšine krajov kontinuálne rástlo. To znamená, že v tomto období existoval externý faktor, ktorý negatívne zasiahol ekonomický rast v regiónoch Slovenska. Zatiaľ čo Bratislavský samosprávny kraj zaznamenal najnižší pokles HDP, Košický kraj bol naopak v krízovom období najviac zasiahnutý zníženou produkciou tovarov a služieb na svojom území. Z toho vyplýva, že negatívne dopady nemali rovnakú intenzitu na celom území krajiny.

¹ Mgr. Jozef Gašparík, Katedra politológie, Filozofická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Gondova č.2, 814 99 Bratislava, Slovenská republika, E-mail: gasparik27@uniba.sk

² Hrubý domáci produkt

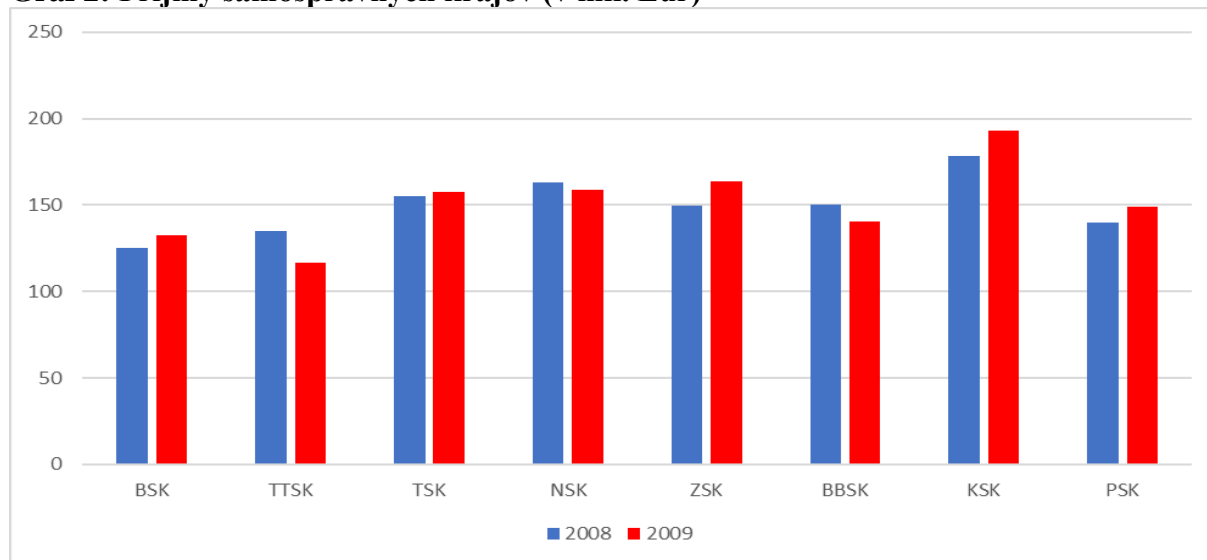
Graf 1: HDP samosprávnych krajov v čase



Zdroj: Štatistický úrad, 2019, Regionálny hrubý domáci produkt (v bežných cenách), vlastné spracovanie

Napriek tomu, že HDP v slovenských regiónoch v roku 2009 klesal, samosprávne kraje nezaznamenali taký lineárny pokles aj v oblasti svojich príjmov. Spomedzi všetkých ôsmich samosprávnych krajov bol pokles príjmov oproti predchádzajúcemu roku zaznamenaný len v Trnavskom, Nitrianskom a Banskobystrickom kraji. V Grafe č. 2 je možné vidieť rozdiely v príjmoch jednotlivých samosprávnych krajov pri porovnaní situácie medzi rokmi 2008 a 2009. Táto situácia trvala len počas roka 2009, a od roku 2010 už príjmy samosprávnych krajov plošne stúpali. Buček a Sopkuliak túto situáciu zdôvodňujú najmä tým, že lokálne samosprávy neboli z hľadiska financovania úzko prepojené so štátnym rozpočtom a zároveň nemali svoje financie v rizikových finančných projektoch, ktoré by ich mohli negatívne ovplyvniť. Napriek tomu však uznávajú, že v tomto období bol zaznamenaný rast nezamestnanosti, ktorá má pomerne jasný vplyv na financovanie samospráv. (Buček - Sopkuliak, 2014, s. 14)

Graf 2: Príjmy samosprávnych krajov (v mil. Eur)



Zdroj: vlastné spracovanie podľa Záverečných účtov samosprávnych krajov v roku 2009

Z uvedeného vyplýva, že k zníženiu HDP došlo nie len na Slovensku, ako celku, ale aj v jeho jednotlivých samosprávnych krajoch. Z tohto pohľadu však Slovensko nebolo žiadnou výnimkou v rámci EÚ³, pretože pokles HDP v roku 2009 bol zaznamenaný prakticky vo všetkých regiónoch EÚ. (Eurostat, 2016) Podľa Sedmihradskej majú regióny, na rozdiel od centrálnej vlády obmedzenejšie možnosti na vysporiadanie sa s ekonomickou krízou. Centrálna vláda má nástroje na implementáciu rôznych stabilizačných opatrení (ako príklad tu môžeme spomenúť pomoc bankám alebo „šrotovné“), majú pomerne výrazný manévrovací priestor v oblasti daňovej politiky a zároveň dokážu posilňovať ekonomiku v štáte prostredníctvom umelého zvýšenia výdavkov. Regionálne samosprávy podľa Sedmihradskej, len veľmi zriedkavo využívajú stabilizačné mechanizmy na zmiernenie krízy a sú veľmi naviazané na politiku centrálnej vlády. (Sedmihradská, 2009, s. 9) Napriek tomu, že regionálne samosprávy majú limitované možnosti riešenia kríz globálneho charakteru, tri samosprávne kraje na Slovensku sa museli vysporiadať nie len s poklesom produktivity na svojom území ale zároveň aj s poklesom vlastných príjmov. V tomto príspevku je pozornosť venovaná identifikácii konkrétnych dôvodov poklesu príjmov v týchto krajoch a následnej analýze ich postupov pri riešení danej situácie.

Teoretické východiská

Ako uvádza Sedmihradská, fiškálne problémy spôsobované globálnou ekonomickou krízou vyvolávajú tlak aj na samosprávy. (Sedmihradská, 2011, s. 18) Ako už bolo spomenuté v úvode, takýmto tlakom môže byť napríklad výpadok finančných zdrojov, ktoré boli na Slovensku zaznamenané v krízovom období. Globálna finančná kríza však na Slovensku vyvolala aj rast nezamestnanosti, čo mohlo priamo súvisieť so spomínaným výpadkom zdrojov samospráv, keďže tie sú, okrem iného, významným spôsobom financované aj z podielu na dani z príjmov. (Buček - Sopkuliak, 2014, s. 17) Zároveň je však potrebné uviesť, že fiškálne problémy samospráv nie sú na Slovensku úplne nezvyčajné. Viaceré mestá mali v deväťdesiatych rokoch problém s financovaním, spôsobený vlastným manažmentom. (Buček - Sopkuliak, 2014, s. 9) A dokonca aj samotné samosprávne kraje mali na začiatku svojej existencie a pred implementáciou fiškálnej decentralizácie pomerne komplikovanú fiškálnu pozíciu, pretože pri financovaní svojich potrieb sa museli spoliehať predovšetkým na prostriedky zo štátneho rozpočtu (Klimovský, 2006). Výskum sa preto zaoberá aj konkrétnymi dôvodmi, ktoré stáli za výpadkom príjmov.

Walzer a Wolman identifikujú viaceré spôsoby, akými sa samosprávy môžu pokúšať o zmiernenie dôsledkov straty zdrojov. Samosprávy sa môžu rozhodnúť či urobia zmeny na strane výdavkov alebo príjmov. Na strane výdavkov identifikujú títo autori tri základné možnosti: 1) zníženie bežných výdavkov (zmrazenie plátov, prepúšťanie zamestnancov, zrušenie nákupu prevádzkového tovaru a pod.), 2) zníženie kapitálových výdavkov (napr. zrušenie investičných projektov) alebo zníženie grantových či dotačných schém. Na strane príjmov môžu územné samosprávy zvýšiť niektoré druhy daní alebo poplatkov, prípadne získať preklenovacie úvery, využívanie prebytku minulých rokov a pod., Walzer a Wolman ako možné nástroje identifikujú aj administratívne a organizačné nástroje smerujúce k zlepšeniu riadenia úradov zvýšeniu ich produktivity, prípadne k delegovaniu niektorých kompetencií na štát alebo súkromnoprávne subjekty. (Sedmihradská, 2011, s. 18) V tomto príspevku sa zameriavame na identifikáciu a následnú analýzu tých aktivít, ktoré robili spomenuté tri kraje v záujme zlepšenia svojej finančnej situácie. Podľa výskumu Sedmihradskej boli stabilizačné nástroje Walzera a Wolmana využité počas krízového obdobia vo viacerých municipalitách v Európe. Na základe svojho výskumu dospela k záveru, že municipalita najprv fiškálny problém ignorovali a následne

³ Európska únia,

využívali nástroje, ktorými zvyšovali svoje príjmy. K nástrojom šetrenia a krátenia výdavkov sa samosprávy uchýľovali ako k posledným. (Sedmihradská, 2011, s. 19)

Príjmy samosprávnych krajov v období krízy

Model financovania samospráv je od roku 2005 daný nariadením vlády č. 564/2004, ktoré určuje základný príjem obciam a samosprávnym krajom. Vládne nariadenie o rozpočtovom určení dane z príjmov priznávalo v roku 2008 a 2009 samosprávnym krajom 23,5% výnosu dane z príjmu fyzických osôb, čo bolo zhodné výškou podielu stanovenou už v roku 2004. (Zákon č.564/2004,2009) Zároveň mali samosprávne kraje kompetenciu vyberať daň z motorových vozidiel, ktorá tvorila podstatnú časť ich rozpočtu. Výraznú časť rozpočtu tvorili aj dotácie zo štátneho rozpočtu na výkon prenesenej štátnej moci a vlastné „ z poplatkov či majetku, ktoré kraje vlastnili.(Petraníková, 2012, s. 157) Finančné prostriedky si samosprávne kraje spravujú na základe vlastného uváženia v rámci svojich zákonných kompetencií. Akým spôsobom samosprávne kraje tieto zdroje využívajú, závisí od špecifik jednotlivých krajov a zároveň od priorit, ktoré si samosprávne kraje určia. Hlavným cieľom každej územnej samosprávy by malo byť poskytnutie, čo možno najväčšieho množstva služieb za zdroje, ktorými disponuje.(Padovani - Young, 2012, s. 155) Náhle zníženie príjmov je faktor, ktorý tento cieľ značne obmedzuje. Predstavitelia samosprávy sa preto musia vysporiadať so situáciou, keď na rovnako očakávaný objem služieb majú k dispozícii menší objem finančných prostriedkov.

Metodológia výskumu

Cieľom analýzy je zodpovedanie nasledovnej výskumnej otázky: „ Aké aktivity zrealizovali a aké nástroje prijali vybrané samosprávne kraje na Slovensku v období globálnej finančnej krízy s cieľom stabilizácie vlastnej finančnej situácie?“

Medzi tri vybrané samosprávne kraje patria tie, ktoré v roku 2009 zaznamenali pokles svojich príjmov oproti roku 2008. V našom prípade ide o Trnavský, Nitriansky a Banskobystrický samosprávny kraj a skúmaným obdobím je rok 2009. Hlavným zdrojom analyzovaných údajov výskumu sú príslušné záverečné účty týchto krajov, v ktorých sa budú sledovať realizované aktivity aj implementované nástroje, a to v súlade s klasifikáciou podľa teórie Walzera a Wolmana. Sumár toho, čo samosprávne kraje vykonali sa nachádza v ich záverečných účtoch, ktoré podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy č. 583/2004 musia na konci účtovacieho roka pripraviť. Okrem toho sa v záverečných účtoch nachádzajú aj informácie o ich príjmoch a finančnej situácii.

Účelom analýzy záverečných účtov je zistenie toho, aké aktivity vykonali a aké nástroje implementovali samosprávne kraje v reakcii na zníženie ich príjmov. Záverečný účet je preto pre túto analýzu vhodným nástrojom na priblíženie finančnej stránky krajov počas sledovaného obdobia. Analyzované sú celé texty záverečných účtov sledovaných samospráv. Z uvedeného vyplýva, že výskum má z hľadiska zberu dát charakter desk research. Desk research umožňuje získavanie dát z externých zdrojov, ktorými sú v tomto prípade dáta publikované verejnými inštitúciami. Výhodou tejto metódy analýzy je jej nízka finančná nákladovosť a možnosť analyzovania dát aj bez nutnosti kontaktu s danou inštitúciou. (Juneja) Kategorizované postupy samosprávnych krajov podľa teórie Walzera a Wolmana, budú medzi sebou komparované, s cieľom zistiť či dochádzalo v tomto období k rozdielnym alebo rovnakým postupom pri snahe samosprávnych krajov o stabilizáciu situácie pri znížení príjmov. Komparačnými kritériami sú jednotlivé aktivity a nástroje stabilizácie situácie znížených príjmov, ktoré boli opísané v teoretickej časti práce.

Analýza záverečných účtov

Banskobystrický samosprávny kraj vo svojom záverečnom účte uvádza viacero dôvodov, pre ktoré bol v roku 2009 zaznamenaný pokles príjmov. „Negatívny vývoj globálnych faktorov - vplyv finančnej a hospodárskej krízy, s tým súvisiaci pomalší vývoj ekonomiky, vzrastajúca nezamestnanosť, ale aj legislatívne zmeny negatívne vplývali na finančnú situáciu Banskobystrického samosprávneho kraja. Tieto faktory spôsobili výpadok daňových príjmov vo výške 4 225 586 Eur oproti schválenému rozpočtu a 1 514 291 Eur oproti upravenému rozpočtu daňových príjmov.“ (Záverečný účet BBSK, 2010, s. 37)

BBSK⁴ poukazuje na fakt, že okrem zníženia príjmov v dôsledku globálnej finančnej krízy, došlo k zníženiu príjmov rozpočtu samosprávnych krajov na Slovensku, aj v dôsledku legislatívnej zmeny. Zmenu spôsobila konkrétne novela č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov, ktorou sa k 1.1. 2009 zvýšila nezdaniteľná čiastka základu dane. Tabuľka č.1 zobrazuje výnos dane z príjmu fyzických osôb v Banskobystrickom kraji, na základe ktorej je možné konštatovať, že po prvý krát od roku 2005 bol pokles výnosu spomínanej dane zaznamenaný v roku 2009.

Tabuľka 1: Výnos dane z príjmu fyzických osôb v BBSK v čase (v tis. EUR).

2005	2006	2007	2008	2009
49 685	54 277	55 929	64 798	60 981

Zdroj: Záverečný rozpočet BBSK

Záverečný účet BBSK za rok 2009 uvádza, že pokles spomínaného príjmu bol síce očakávaný, ale nie v takom širokom rozsahu, v akom reálne nastal. (Záverečný účet BBSK, 2010, 41) Samosprávny kraj na vzniknutú situáciu reagoval nahradením vypadnutých príjmov viacerými nástrojmi. Nástrojom, ktorý využíval Banskobystrický samosprávny kraj na stabilizáciu situácie bolo zníženie výdavkov na chod Úradu BBSK. Do tejto kategórie spadajú tovary služby, pod ktoré patrí napríklad cena za energie, cestovné náhrady, či materiál na údržbu. (Záverečný účet BBSK, 2010, s. 46) Zaujímavosťou v tejto kategórii je fakt, že zatiaľ čo výdavky na tovary a služby klesali, výdavky na mzdy zamestnancov Úradu BBSK nielen, že rástli oproti predchádzajúcemu roku, ale kvôli ich navýšeniu bol v roku 2009 upravovaný aj rozpočet. (Záverečný účet BBSK, 2010, s. 45) Na základe definície Walzera a Wolmana došlo k využitiu nástroja na zníženie nepersonálnych operatívnych výdavkov. (Sedmihradská, 2011, s. 18)

Ďalší nástroj, ktorý podľa záverečného účtu využil Banskobystrický samosprávny kraj na vykrytie straty spôsobenej znížením príjmov, boli zdroje z refundovaných štrukturálnych fondov za ukončené projekty. (Záverečný účet BBSK, 2010, 37) Takúto možnosť Walzer a Wolman explicitne vo svojej teórii neuvádzajú, avšak z hľadiska ich teórie je možné tento úkon kategorizovať ako nástroj, ktorým sa stabilizuje situácia prostredníctvom medzivládnych príjmov. (Sedmihradská, 2011, 18) Nitriansky samosprávny kraj, rovnako ako Banskobystrický zdôvodňoval pokles svojich príjmov rovnakými príčinami. „DzPFO⁵ je rozhodujúcim príjmom NSK. V roku 2009 bol zaznamenaný výpadok v porovnaní s upraveným rozpočtom vo výške 2 986 tis. Eur a v porovnaní so skutočnosťou v roku 2008 pokles o 3 537 tis. Eur. Tento pokles je spôsobený nárastom nezamestnanosti z 8,39 % v roku 2008 až na 12,66 % v decembri 2009 a tiež prijatými legislatívnymi opatreniami. Výpadok týchto príjmov je taký výrazný, že sa ho nepodarilo nahradiť inými príjmami NSK.“ (Záverečný účet NSK, 2010, s. 28)

⁴ Banskobystrický samosprávny kraj

⁵ Daň z príjmu fyzických osôb

Tabuľka č.2 zobrazuje vývoj výnosu dane z príjmu fyzických osôb NSK, ktorá podobne ako pri BBSK dokazuje, že v roku 2009 nastala pre samosprávne kraje výnimočná situácia, keďže sa náhle znížil výnos z dane z príjmu fyzických osôb, ktorý tvoril podstatnú časť ich rozpočtu.

Tabuľka 2: Výnos dane z príjmu fyzických osôb v NSK v čase (v tis. EUR).

2005	2006	2007	2008	2009
38 987	44 705	48 677	58 258	54 721

Zdroj: Záverečný rozpočet BBSK (vlastný prepočet)

Záverečný účet NSK explicitne uvádza, že v dôsledku zníženia príjmov bolo nevyhnutné znížiť svoje výdavky. Najvýraznejšiu časťku šetril NSK v oblasti komunikácie, ale šetrenie zasiahlo aj výdavky v administratíve Úradu NSK. (Záverečný účet NSK, 2010, s. 16) Nitriansky samosprávny kraj, podobne ako Banskobystrický šetril z hľadiska administratívy v oblasti nákupu materiálu (napríklad pri obstarávaní mobilných telefónov). Tento nástroj patrí podľa definície do kategórie znižovania nepersonálnych výdavkov. Ale NSK na rozdiel od BBSK v tejto oblasti využil aj možnosť šetrenia na mzdách svojich zamestnancov, ktorých čerpanie v tomto období klesalo. (Záverečný účet NSK, 2010, s. 49) Takéto opatrenie spadá pod kategóriu šetrenia personálnych výdavkov.

Ďalej využívaným na zlepšenie situácie v NSK boli štrukturálne fondy EÚ. Nitriansky samosprávny kraj explicitne uvádza tento nástroj ako vhodný spôsob riešenia znížených príjmov v samosprávach. Napríklad Úrad NSK získal v roku 2009 z európskych fondov o 121% viac ako pôvodne očakával. (Záverečný účet NSK, 2010, s. 39) Rovnako ako aj v prípade BBSK je tento nástroj kategorizovaný ako medzivládny príspevok. (Sedmihradská, 2011, s. 18)

Pri Nitrianskom kraji je potrebné uviesť skutočnosť, že v predmetnom období bola najväčšia oblasť znižovania výdavkov zaznamenaná na strane kapitálových výdavkov. Zníženie kapitálových výdavkov znamená nerealizovanie veľkých projektov, ako sú napríklad investície realizované z prostriedkov EÚ alebo spolufinancované zo štátneho rozpočtu. Nitriansky kraj v tomto období nevyužil kapitálové výdavky vo výške viac ako 16 miliónov Eur. (Záverečný účet NSK, 2009, s. 83) Pre porovnanie strata oproti dani z príjmu fyzických osôb bola vo výške necelých 5 miliónov.⁶ Podľa Walzera a Wolmana možno takýto spôsob šetrenia kvalifikovať ako krátenie kapitálových výdavkov.

Trnavský samosprávny kraj vo svojom záverečnom rozpočte taktiež uvádza, že zhoršenie ekonomickej situácie na Slovensku sa v samosprávnom kraji odzrkadlilo najmä prostredníctvom zníženia výnosu dane z príjmu fyzických osôb. (Záverečný účet TTSK, 2010, s. 11) Bližšie tento pokles zobrazuje tabuľka č. 3, na základe ktorej je možné konštatovať, že od roku 2005 po prvý krát nastal medziročný pokles príjmov až v roku 2009.

Tabuľka 3: Výnos dane z príjmu fyzických osôb v TTSK v čase (v tis. EUR).

2005	2006	2007	2008	2009
25 851	30 935	35 339	43 387	40 936

Zdroj: Záverečný rozpočet TTSK

Zároveň samosprávny kraj uvádza ako dôvod výpadku príjmov aj to, že finančná kríza mala vplyv na neúspech pri snahe o predaj majetku. (Záverečný účet TTSK, 2009, s. 17)

⁶ Vid' tabuľka č.2

Jeden z nástrojov, ktorý bol využitý v záujme zlepšenia finančnej situácie bol zavedený rozpočtovou úpravou č. 5/2009. Prostredníctvom neho sa okrem iného znížili výdavky napríklad na oblasť zdravotníctva. (Záverečný účet TTSK, 2009, s. 29) Podobná úprava na strane výdavkov nastala napríklad aj v oblasti kultúry. (Záverečný účet TTSK, 2009, s. 29) Tento nástroj je kategorizovaný ako zníženie nepersonálnych výdavkov.

Rovnako ako v Nitrianskom kraji aj tu sa gro výpadku príjmu podarilo pokryť z nezrealizovaných kapitálových projektov. Trnavský samosprávny kraj vo svojom záverečnom účte plánoval na kapitálové výdavky viac ako 55 miliónov eur no nakoniec ich vyčerpal niečo cez 12 miliónov. (Záverečný účet TTSK, 2009, s. 6) V praxi to znamená, že podľa Wolzera a Wolmana sa prostriedky ušetrili na základe nerealizovania kapitálových projektov.

Všetky tri samosprávne kraje mali v rozpočte na konci roka 2009 schodok, ktorý sa im podarilo zmeniť na prebytok prostredníctvom úverov a prebytkov z minulých rokov. Dosiadnutý prebytok je možné vidieť v nasledujúcej tabuľke č. 4.

Tabuľka 4: Bilancia celkových príjmov a výdavkov samosprávnych krajov za rok 2009.

Kraj	Rozpočtový ostatek
BBSK	+ 1 116 593€
NSK	+ 3 341 359
TTSK	+ 1 187 946

Zdroj: záverečné účty BBSK,NSK,TTSK (vlastné spracovanie).

Záver

Analýza sa zamerala na situáciu v samosprávnych krajoch počas obdobia, kedy sa vysporiadavali s poklesom svojich príjmov oproti predchádzajúcemu rozpočtovému obdobiu. Na základe zistených informácií je možné konštatovať, že všetky tri samosprávne kraje si splnili svoju zákonnú povinnosť spočívajúcu v požiadavke na vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet.(Zákon č.583/2004) Podľa analyzovaných údajov sa túto povinnosť podarilo splniť najmä vďaka úverom a prebytkom z minulých rokov. Cieľom analýzy bolo zistiť a následne kategorizovať nástroje, ktoré v sledovanom období vybrané kraje využívali na zmiernenie dopadov poklesu svojich príjmov. Nasledujúca tabuľka č.5 zobrazuje nástroje, ktoré samosprávne kraje vykonali na strane príjmov. Využitie prebytkov a úverov boli spoločné nástroje všetkých troch sledovaných krajov. Medzivládne príjmy, respektíve príjmy z európskych inštitúcií využili dva z nich.

Tabuľka 5: Príjmové stabilizačné nástroje využité v pozorovaných krajoch

Stabilizačné nástroje - PRÍJMOVÉ	BBSK	NSK	TTSK
Úvery	x	x	x
Medzivládne príjmy	x	x	
Prebytok z minulých rokov	x	x	x

Zdroj: Záverečné účty BBSK, NSK, TTSK, vlastné spracovanie

Tabuľka č.6 obsahuje tri nástroje, z ktorých najčastejšie dochádzalo k znižovaniu nepersonálnych operatívnych výdavkov. Tento nástroj najčastejšie zahrňoval zníženie výdavkov na chod úradu, ale pomerne často sa týkal aj niektorých inštitúcií v zriaďovateľskej pôsobnosti

jednotlivých krajov. Najpopulárnejším nástrojom stabilizácie situácie v krajoch na strane výdavkov bolo znižovanie nepersonálnych výdavkov. Personálne výdavky v sledovanom období znižoval len Nitriansky samosprávny kraj. Ten spolu s Trnavským do značnej miery využívali krátenie kapitálových výdavkov ako formu znižovania dlhu. To znamená, že z určitých dôvodov nezrealizovali investičné projekty na ktoré plánovali minúť finančné prostriedky. Prostriedky, ktoré na to plánovali minúť jednoducho odstránili z výdavkovej časti rozpočtu a z jej príjmov odstránili finančné prostriedky, ktoré mali získať z podielovej dane.

Tabuľka 6: Výdavkové stabilizačné nástroje využité v pozorovaných krajoch

Stabilizačné nástroje – VÝDAVKOVÉ	BBSK	NSK	TTSK
Zníženie nepersonálnych operatívnych výdavkov.	x	x	x
Zníženie personálnych výdavkov.		x	
Krátenie kapitálových výdavkov- nerealizácia projektov.		x	x

Zdroj: Záverečné účty BBSK, NSK, TTSK (vlastné spracovanie)

Na základe uvedených dát je možné konštatovať, že samosprávne kraje nezvolili pri riešení zníženého príjmu rovnaký postup. Vychádzajúc zo záverečných účtov, je tiež možné konštatovať, že výpadok príjmov nebol natoľko výrazný, aby museli siahnuť po výrazných úsporách. Využívanie úverov a prebytkov z minulých rokov je mechanizmus, ktorý tieto inštitúcie využívajú v prípade schodkového rozpočtu bežne, bez ohľadu na hospodársku situáciu v krajine. Krátenie kapitálových výdavkov, ktoré samosprávne kraje využili na stabilizáciu situácie zas vypovedá o tom, že kraje z určitých dôvodov nezrealizovali projekty vďaka čomu dokázali usporiť sumy rádovo vyššie od tých, o ktoré v dôsledku finančnej krízy prišli. Napriek tomu sa každý kraj vo svojom záverečnom účte dotýka problematiky hospodárskej krízy a zároveň využíva individuálne mechanizmy na ďalšiu stabilizáciu situácie. To znamená, že kraje boli v tomto období nútené využívať mechanizmy nad rámec štandardu s cieľom dosiahnutia väčších úspor. Medzi tieto mechanizmy patrí najmä znižovanie personálnych výdavkov a znižovanie operatívnych výdavkov. Aj keď ostatné mechanizmy boli využité väčšinou vo všetkých krajoch a mali na stabilizáciu situácie najväčší dosah, ide o nástroje, ktoré kraje v záverečných účtoch nespomínajú ako neštandardne využité v dôsledku krízy.

Použitá literatúra

BUČEK, J. - SOPKULIAK, A. 2014. Local self government Finance in Slovakia During the 2008-2011 Crisis In. *Fiscal austerity and innovation in local governance in Europe*. 189 s. ISBN 978-1-4724-3243-8, 2014.

EUROSTAT. 2016. *Archive: HDP na regionálnej úrovni*. [online]. 2016, [cit. 24-10-2019]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:HDP_na_region%C3%A1lnej_%C3%BArovni>.

JUNEJA, P. *Desk Research - Methodology and Techniques*. [online]. [cit.24-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.managementstudyguide.com/desk-research.htm>>.

KADLEČÍK a kol. 2009. *Analýza aktuálnej sociálno-ekonomickej situácie v SR s osobitným zreteľom pre potreby aplikácie systému flexiistôt*. 265 s.[online].[cit. 24-10-2019]. Dostupné na internete: <https://www.ia.gov.sk/cv/images/projekty/2007az2013/analyza_soc_ekon_situacie_sr.pdf>

- KLIMOVSKÝ, D. 2006. Regionálna samospráva v rokoch 2002-2005: skúsenosti a súvislosti v politickej reflexii. In. *Regionálne voľby 2005: súvislosti a výsledky*, 2006. Bratislava ISBN 80-88935-85-7.
- PADOVANI, E. - YOUNG, D.W. 2012. *Managing local governments. Designing management control systems that deliver value*. Londýn, New York: Routledge, 2012. s. 333. ISBN 978-0415-78329-3.
- PETRÁNIKOVÁ S. 2012. *Vplyv legislatívnych zmien na financovanie regionálnej samosprávy*. [online]. Fakulta UPJŠ v Košiciach, 2012. [cit.24-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Kotulic24/subor/Petranikova.pdf>>
- POLÁČKOVÁ E. *ZÁVEREČNÝ ÚČET TTSK ZA ROK 2009, 2010*. Trnava
- SEDMIHRADSKÁ, L. 2011. Local government finance in the first year of the economic crisis. In. *Local government finance in time of crisis. an early assessment*, 2011. 234 s. ISBN 978-80-89013-54-8.
- ŠSTATISTICKÝ ÚRAD SR. 2019. *Regionálny hrubý domáci produkt (v bežných cenách)*. [online]. 2019. [cit. 24-10-2019]. Dostupné na internete: <[https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/583/20160101.html](http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID(%22i7CBCECE0C4964AE39B2B929DFA739BF8%22)&ui.name=Region%c3%a1llyny%20hrub%c3%bd%20dom%c3%a1ci%20produkt%20(v%20be%c5%ben%c3%bdch%20cen%c3%a1ch)%20%5bnu3001rr%5d&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2fcognosext%2fcps4%2fportlets%2fcommon%2fclose.html#>>.</p>
<p>ZÁKON Č. 583/2004 Z.Z. <i>Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov</i>. [online]. 2004, [cit.24-10-2019]. Dostupné na internete: <.
- ZÁKON Č.546/2004 Z.Z. *Zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov*. Časová verzia predpisu účinná od 01.01.2009 do 28.02.2011. [online]. 2009, [cit.24-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/564/20090101.html>>.
- ZÁVEREČNÝ ÚČET BBSK ZA ROK 2008. 2009. [online]. [cit.24-10-2019]. 2009, Dostupné na internete: <<https://www.bbsk.sk/Portals/0/Files/zaverecny-ucet-bbsk-2008-web.pdf>>.
- ZÁVEREČNÝ ÚČET BBSK ZA ROK 2009. 2010. [online]. [cit.24-10-2019]. 2010, Dostupné na internete: <<https://www.bbsk.sk/Portals/0/Files/zaverecny-ucet-bbsk-2009-web.pdf>>.
- ZÁVEREČNÝ ÚČET NSK ZA ROK 2009. 2010 [online]. [cit.24-10-2019]. 2010, Dostupné na internete: <<https://www.unsk.sk/Files/ShowFile/21715>>.

KONANIE VO VECIACH SOCIÁLNEHO POISTENIA – DISKRIMINÁCIA OTCOV PRI POSUDZOVANÍ O NÁROKU NA DÁVKU MATERSKÉ?

Tatiana GMITROVÁ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191011>

Abstract

Gender equality is one of the fundamental values of democratic countries and is considered a prerequisite for a socially just, democratic and inclusive society. The level of gender mainstreaming is currently insufficient and different approaches to men and women can be seen in different situations. The aim of the paper is to point out the possible discriminatory approach of the Social Insurance Company when deciding on the entitlement of fathers to maternity benefit. The contribution deals with the legal regulation of proceedings in social insurance matters focusing on decisions on entitlement to maternity benefit for fathers. The topic for discussion is whether it is abuse of the social system if the father claims maternity benefits while working. Methods of comparison and content analysis of selected documents were used for the paper.

Keywords: social insurance, maternity benefit, discrimination, gender inequality

Úvod

Sociálna politika ako praktická činnosť smeruje k formovaniu vzťahu jednotlivcov a ich životných sociálnych podmienok. Sociálna ochrana ako atribút sociálnej politiky a nástroj realizácie ľudských práv tvorí jednu zo zložiek európskeho sociálneho modelu. Súčasťou sociálnej politiky je sociálne zabezpečenie, ktoré zahŕňa poisťovací systém, v rámci ktorého sa neustále vyvíjajú poisťné a dávkové vzťahy, a to z hľadiska sociálneho poistenia a zdravotného poistenia (Matlák, 2012). Sociálne poistenie predstavuje súbor opatrení na formovanie solidarity s ľuďmi, ktorým hrozí nedostatok príjmu z platenej práce alebo sa dostanú do situácie, ktorá vyžaduje zvýšené výdavky. Vzhľadom na čoraz lepší prístup k informáciám rastie aj právne povedomie obyvateľov. Informovaní obyvatelia dobre poznajú svoje práva, preto aj z tohto dôvodu možno sledovať narastajúci trend nárokovania si materské aj zo strany otcov.

Zdroje a použité metódy

V príspevku sú použité knižné a internetové zdroje a potrebné zákony. Literatúra tematický súvisí s obsahovým zameraním príspevku, zameraná je teda hlavne na sociálnu oblasť, internetové zdroje sú čerpané prevažne z webovej stránky Sociálnej poisťovne. Pre vypracovanie príspevku boli použité metódy ako komparácia a obsahová analýza vybraných dokumentov.

¹ Mgr. Tatiana Gmitrová, Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Popradská 66, 040 11 Košice, Slovenská republika, E-mail: tatiana.gmitrova@student.upjs.sk

Výsledky a diskusia

Cieľom príspevku je poukázať na možný diskriminačný prístup Sociálnej poisťovne pri rozhodovaní o nároku otcov na dávku materské. Príspevok sa venuje zákonnej úprave konania vo veciach sociálneho poistenia so zameraním na rozhodnutia o nároku na dávku materské pre otcov. Témou na diskusiu je, či ide o zneužívanie sociálneho systému, ak si otec nárokuje na materské a zároveň pracuje, alebo o diskrimináciu.

Sociálne poistenie

Poisťovací systém tvorí rozsiahlu časť sociálneho zabezpečenia. Ide o jednu z najdôležitejších častí sociálneho práva a práve na poisťných vzťahoch je budovaný celý sociálny systém. Sociálne poistenie je príspevkový systém, čo znamená, že subjekty sú povinné platiť príspevky. Tento systém núti občanov, aby sa o seba postarali prostredníctvom odloženej spotreby a nezaťažovali verejné dane (Macková, 2009). Sociálna poisťovňa je verejnoprávna inštitúcia, na ktorú štát preniesol svoje kompetencie vo veciach sociálneho poistenia. Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky môže konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý určí zákon. Rozsah a spôsob konania Sociálnej poisťovne určuje Zákon č. 461/2003 o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

Konanie vo veciach sociálneho poistenia

Zákon o sociálnom poistení stanovuje, ako má prebiehať konanie vo veciach sociálneho poistenia. Pre toto špecifické konanie neplatí správny poriadok, procesné postupy a pravidlá sú upravené osobitne. Konanie môže byť dávkové a nedávkové. Predmetom dávkového konania je rozhodovanie o dávkach, pri nedávkovom sa rozhoduje napríklad o vzniku, prerušení a zániku sociálneho poistenia v sporných prípadoch a pod. Príspevok sa bližšie venuje dávkovému konaniu, ktoré začína na základe žiadosti fyzickej osoby, ktorá si nárokuje na dávku a na výplatu dávky. Žiadateľ vypíše tlačivo určené Sociálnou poisťovňou a preukáže svoj nárok na dávku a jej výplatu. Takáto žiadosť sa podáva v pobočke Sociálnej poisťovne podľa miestnej príslušnosti. Konanie sa začne dňom doručenia žiadosti príslušnej organizačnej zložke. V prípade nedostatkov žiadosti pomôže Sociálna poisťovňa nedostatky odstrániť alebo vyzve účastníka konania na ich odstránenie v danej lehote.

Podľa zákona je možné konanie prerušiť alebo zastaviť. Ide o prípad, ak napr. účastník konania neodstráni nedostatky žiadosti v stanovenej lehote či nie je možné presne a úplne zistiť skutkový stav veci. Dôvodov na zastavenie konania je viacero. To sa stane, ak napr. účastník konania vezme svoju žiadosť späť, ak odpadol dôvod konania, kvôli ktorému sa podávala žiadosť, ak už v tejto veci prebieha konanie v inej organizačnej zložke a pod. Čo sa týka samotného rozhodnutia v konaní, zákon stanovuje lehotu 60 dní, kedy sú organizačné zložky povinné rozhodnúť.

Lehotu je možné predĺžiť o ďalších 60 dní, a to iba v mimoriadne zložitých prípadoch, pričom to treba účastníkovi aj oznámiť. Rozhodnutie sa vydáva písomne a oznamuje doručením. Rozhodnutie musí obsahovať výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní. Odôvodnenie nie je potrebné, ak sa všetkým účastníkom konania vyhovuje v celom rozsahu. Ak nie je žiadateľovi vyhovené, v odôvodnení rozhodnutia organizačná zložka Sociálnej poisťovne uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bola vedená pri hodnotení dôkazov a pri použití právnych predpisov, na ktorých základe rozhodovala.

V prípade, ak účastníkovi konania nebolo rozhodnutím vyhovené, má právo podať odvolanie proti tomuto rozhodnutiu v lehote 30 dní odo dňa oznámenia. Ak sú na to dôvody, odvolací orgán rozhodnutie zmení alebo zruší, inak odvolanie zamietne a rozhodnutie potvrdí. Proti rozhodnutiu o odvolaní sa už nemožno ďalej odvolať. Účastník konania má ďalšiu možnosť.

Môže podať správnu žalobu na príslušný krajský súd v lehote 2 mesiacov odo dňa rozhodnutia organizačnej zložky v poslednom stupni a následne správny súd preskúmava právoplatné rozhodnutia.

Nemocenské poistenie a dávka materské

„Nemocenské poistenie je významnou zložkou sociálneho poistenia, ktorá slúži k finančnému zabezpečeniu osôb v prípade vzniku sociálnej udalosti ako je na príklad choroba, úraz, potreba ošetrovať fyzickú osobu, tehotenstvo alebo materstvo“ (Matlák, s. 108, 2012). Ide o zabezpečenie predovšetkým ekonomicky činných subjektov, ktoré sú účastníkmi poisťných vzťahov nemocenského poistenia.

Na dávku materské má nárok zamestnanec, povinne nemocensky poistená samostatne zárobkovo činná osoba, dobrovoľne nemocensky poistená osoba a fyzická osoba, ktorej vznikol nárok na materské po zániku nemocenského poistenia v ochrannej lehote. Nárok na materské vzniká matke dieťa a inému poistencovi, ktorý prevzal dieťa do starostlivosti a ktorý sa o toto dieťa stará. Iný poistenec je otec dieťaťa, manžel matky dieťaťa, manželka dieťaťa a fyzická osoba na základe rozhodnutia príslušného orgánu. Podmienkou nároku je okrem iného trvanie nemocenského poistenia 270 dní pred pôrodom, resp. u iného poistenca 270 dní pred prevzatím dieťaťa do starostlivosti. Výška materského sa určuje z denného vymeriavacieho základu alebo pravdepodobného denného vymeriavacieho základu, poskytuje sa za kalendárne dni vo výške 75% denného vymeriavacieho základu. Nárok na materské zaniká uplynutím 34. týždňa od vzniku nároku u matky a 28. týždňa u iného poistenca. Obdobie nároku sa predlžuje v prípade osamelosti alebo starania sa o viac súčasne narodených detí (Zákon č. 461/2003 Z.z.).

Zneužívanie sociálneho systému alebo diskriminácia?

Nárokovanie si otcov, ktorí sa starajú o dieťa a popritom sú stále zamestnaní, na dávku materské a jej výplatu môžu niektorí považovať za zneužívanie sociálneho systému. Otec tak má zabezpečený príjem zo zamestnania a popritom mu štát vypláca aj materské, čo možno považovať za vypočítavosť. V tomto vidí rozpor aj Sociálna poisťovňa, ktorá to uvádza ako hlavný dôvod na nevzniknutie nároku na dávku.

V súvislosti so sociálnym poistením nie je zákonom definované, čo je starostlivosť o dieťa. Podľa Zákona č. 571/2009 Z.z. o rodičovskom príspevku „riadna starostlivosť o dieťa je starostlivosť poskytovaná dieťaťu v záujme všestranného fyzického vývinu a psychického vývinu dieťaťa, najmä primeraná výživa dieťaťa, hygiena dieťaťa, výchova dieťaťa a dodržiavanie preventívnych prehliadok dieťaťa podľa osobitného predpisu. Podmienka riadnej starostlivosti o dieťa sa považuje za splnenú, ak oprávnená osoba zabezpečuje riadnu starostlivosť o dieťa osobne alebo inou plnoletou fyzickou osobou alebo právnickou osobou.“ Ak by sa z toho malo vychádzať pri rozhodnutí o nároku na materské, nárok by mal mať aj otec, ktorý pracuje a v jeho pracovnom čase zabezpečí k dieťaťu plnoletú opatrovatelku (napr. aj matku dieťaťa) alebo je dieťa napr. v detských jasliach.

Ak je materská dávka odloženou spotrebou na základe príspevkov nemocenského poistenia a výška sa určuje individuálne podľa výšky odvodov, nejde podľa môjho názoru o zneužívanie sociálneho systému, skôr to aj s vyššie uvedeným možno považovať za využívanie istej medzery v zákone.

Podľa Štangovej (2011) rozoznávame viacero druhov diskriminácie. O negatívnu diskrimináciu ide vtedy, ak s osobou alebo skupinou osôb sa v porovnateľných situáciách zaobchádza menej vhodným spôsobom než s inými osobami pokiaľ sa to deje z dôvodov právne neospravedlnených.

Isté prvky negatívnej diskriminácie otcov pri posudzovaní nároku na materské možno nájsť v niekoľkých prípadoch:

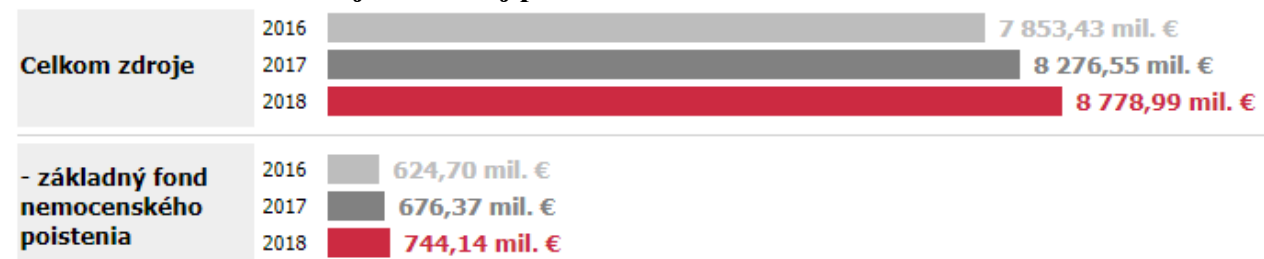
- *Podmienky nároku* – podľa Zákona o sociálnom poistení sa materské poskytuje poistenkyni z dôvodu tehotenstva alebo starostlivosti o narodené dieťa, inému poistencovi z dôvodu prevzatia starostlivosti o dieťa do troch rokov jeho veku. Z uvedeného možno konštatovať, že stačí, ak žena splní podmienky nároku ešte v tehotenstve a môže začať poberať materské, nik neskúma, ako sa stará o dieťa. Muž sa musí najprv s matkou dieťaťa dohodnúť o prevzatí starostlivosti a túto písomnú dohodu predložiť ako prílohu k žiadosti. Pokiaľ otec pracuje, môže si Sociálna poisťovňa dokonca vyžiadať od zamestnávateľa pracovnú dochádzku, aby na základe toho rozhodla, že reálne k prevzatiu starostlivosti nedošlo a teda nevzniká ani nárok na materské.
- *Predlžovanie lehôt* – ako už bolo vyššie spomenuté, lehota na vydanie rozhodnutia je 60 dní, v mimoriadne zložitých prípadoch možno lehotu predĺžiť o ďalších 60 dní. To bolo aj prvým impulzom, že sa niečo deje. Podľa skúseností otcov, rozhodnutia začali prichádzať na konci danej lehoty alebo im prišlo oznámenie o predĺžení lehoty. Rozhodnutie vydané ku koncu danej lehoty nemožno považovať samozrejme za problém a poisťovňa tak koná v medziach zákona. Ak chce muž žiadať o materské, musí najprv matka požiadať o odňatie rodičovského príspevku. Vydanie rozhodnutia tak môže trvať aj viac ako pol roka, čo môže dostať rodinu do existenčných problémov bez zabezpečenia príjmu.
- *Metodické usmernenie pri posudzovaní nároku otcov na materské* – v čase, kedy začala Sociálna poisťovňa vydávať zamietavé rozhodnutia pracujúcim otcom, sociálne pracovníčky sa odvolávali na novú metodiku, ktorú vydalo Ústredie sociálnej poisťovne. Pravdou však je, že na internetovej stránke, kde má poisťovňa zverejnené všetky metodiky, žiadna taká metodika nie je. Ak je pravdou, že pracovníkom bolo vydané takéto usmernenie, len v súvislosti s mužmi, a vedome to nezverejnili, ide jednoznačne o diskrimináciu. Túto informáciu sa však doposiaľ nepodarilo oficiálne overiť.

Ukrivdení otcovia majú právo obrátiť sa na krajský súd. Podľa dostupných súdnych rozhodnutí zverejnených na internetovej stránke Ministerstva spravodlivosti SR (2019) prebehlo doposiaľ 11 súdnych pojednávaní, z toho päťkrát dal súd za pravdu otcom a rozsudkom zrušil rozhodnutie, šesťkrát dal za pravdu Sociálnej poisťovni.

Hospodárenie Sociálnej poisťovne

Čo ale možno s určitosťou povedať, narastajúci záujem otcov o poberanie materskej dávky má značný vplyv na rozpočet Sociálnej poisťovne. Nasledujúca časť príspevku sa preto venuje hospodáreniu tejto inštitúcie. Príjmy rozpočtu tvoria predovšetkým príjmy z poistného. Celkové zdroje tvoria základ pre tvorbu základných fondov v rámci sociálneho poistenia.

Obrázok 1: Celkové zdroje Sociálnej poisťovne v rokoch 2016-2018



Zdroj: www.socpoist.sk

Obrázok 1 znázorňuje celkové príjmy Sociálnej poisťovne zaznamenaných v rokoch 2016 až 2018 so zameraním na základný fond nemocenského poistenia. Každým rokom hospodári s väčším objemom peňazí. V roku 2016 to bolo vyše 7,8 mld. €, v roku 2017 necelých 8,3 mld. € a v roku 2018 vyše 8,7 mld.€. Z týchto zdrojov sa vytvoril základný fond nemocenského poistenia v roku 2016 vo výške vyše 624 mil. €, v roku 676 mil. € a v roku 2018 vyše 744 mil. €. To znamená, že podiel tohto fondu na celkových zdrojoch tvoril v roku 2016 8,0%, v roku 2017 8,2% a v roku 2018 8,5%.

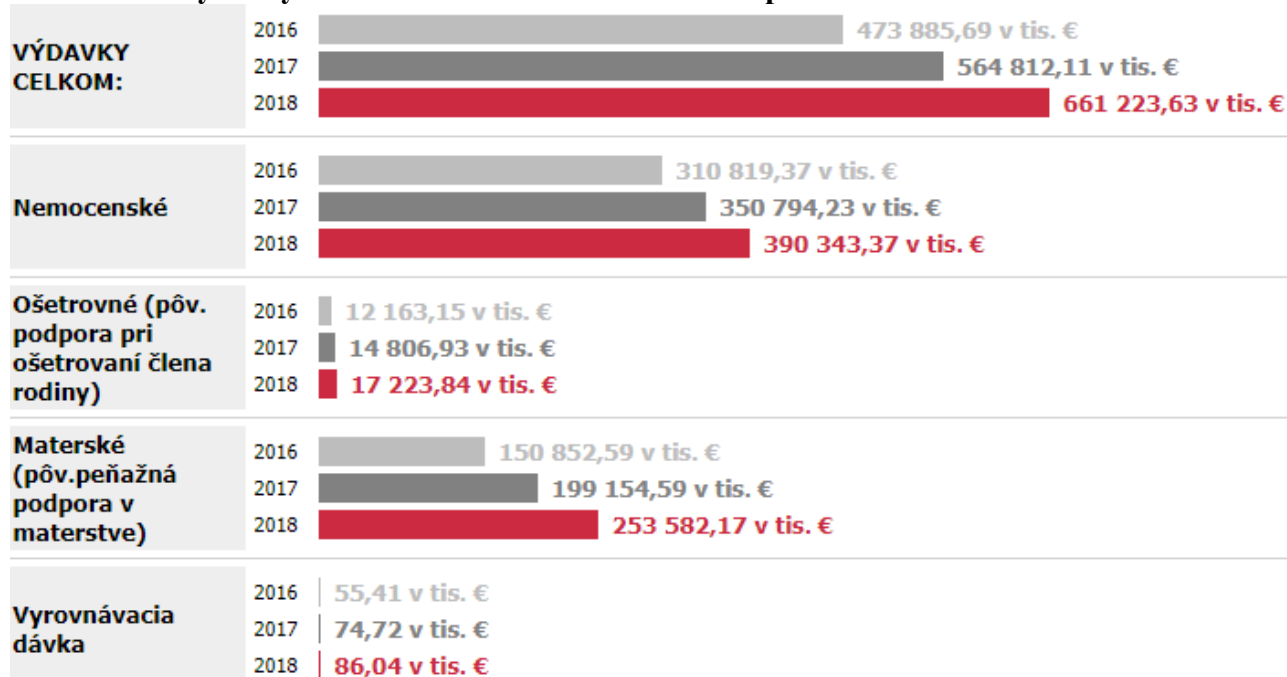
Obrázok 2: Výdavky Sociálnej poisťovne v rokoch 2016-2018



Zdroj: www.socpoist.sk

Obrázok 2 znázorňuje celkové výdavky Sociálnej poisťovne zaznamenaných v rokoch 2016 až 2018 so zameraním na základný fond nemocenského poistenia. Každým rokom náklady značne rástli. V roku 2016 to boli výdavky vyše 7,3 mld. €, v roku 2017 vyše 7,7 mld. € a v roku 2018 niečo cez 8,1 mld.€. Z týchto výdavkov tvoria výdavky základného fondu nemocenského poistenia v roku 2016 vo výške necelých 474 mil. €, v roku skoro 565 mil. € a v roku 2018 vyše 661 mil. €. To znamená, že podiel výdavkov tohto fondu na celkových výdavkoch tvoril v roku 2016 6,5%, v roku 2017 7,3% a v roku 2018 8,2%. Porovnaním celkových príjmov a výdavkov sa dá konštatovať, že príjmy prevyšujú výdavky. Avšak zatiaľ čo podiel príjmov základného fondu nemocenského poistenia na celkových zdrojoch rástol ročne o 0,2% a 0,3%, podiel výdavkov rástol ročne až o 0,8% a 0,9%. Pozrieme sa preto na jednotlivé výdavky na nemocenské dávky.

Obrázok 3: Výdavky základného fondu nemocenského poistenia v rokoch 2016-2018



Zdroj: www.socpoist.sk

Obrázok 3 znázorňuje celkové výdavky základného fondu nemocenského poistenia Sociálnej poisťovne zaznamenaných v rokoch 2016 až 2018 so zameraním na výdavky na výplatu jednotlivých druhov dávok. Každým rokom výdavky rástli. Najviac peňazí bolo vyplatených na nemocenské, o čosi menej na materské, nasleduje ošetrovné a vyrovnávacía dávka. Podiel dávky nemocenské na celkových výdavkoch fondu tvoril v roku 2016 65,6%, v roku 2017 62,1% a v roku 2018 59%. Podiel dávky materské na celkových výdavkoch fondu tvoril v roku 2016 31,8%, v roku 2017 35,3% a v roku 2018 38%. Zatiaľ čo klesá podiel nemocenskej, podiel materskej rastie.

Podľa evidencie Sociálnej poisťovne (www.opoistenis.sk), v roku 2013 žiadalo o materské 305 otcov a vyplatené im bolo dokopy 602 tis.€, v roku 2017 to bolo už 6 553 otcov a 22,4 mil. €, v roku 2018 12 836 otcov a 52 mil. €. To znamená, že v roku 2017 vyplatené materské pre otcov predstavovalo podiel na celkovej vyplatenej dávke iba 11%, v roku 2018 to bolo až 20%. V minulom roku bola priemerná výška dávky pre mužov 840€ a pre ženy 614€.

Vzhľadom na narastajúci trend žiadostí o materské zo strany otcov a vzhľadom na to, že muži zarábajú viac a je im teda vyplácaná vyššia materská, existuje predpoklad zvyšovania výdavkov Sociálnej poisťovne do budúcnosti. Hospodárenie Sociálnej poisťovne predstavuje jedno z najväčších rizík na dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu verejnej správy.

Záver

Od určitého obdobia narástol počet negatívnych rozhodnutí o nároku na dávku materské pre otcov, najmä pracujúcich otcov, a to napriek tomu, že nedošlo k žiadnym legislatívnym zmenám. Organizačné zložky sociálnej poisťovne začali naťahovať lehotu rozhodnutia na maximum, resp. rozhodli po lehote, čím sa dotknuté rodiny dostali do situácie so znížením príjmu alebo úplne bez príjmu. Dotknutí účastníci konania to môžu považovať za diskriminačné a v spoločnosti môže narastať nedôvera voči tejto verejnoprávnej inštitúcii, pokiaľ nerozhoduje podľa zákona.

Doterajšie súdne preskúmania rozhodnutí tiež ukázali, že ani odborníci z oblasti práva sa nevedia jednoznačne zhodnúť na tom, či Sociálna poisťovňa rozhoduje protiprávne. Nutným riešením tejto situácie je jednoznačne zmena legislatívy, zákonné vymedzenie nejasných pojmov v súvislosti so sociálnym poistením (pojem starostlivosť o dieťa), resp. upravenie podmienok nároku na túto dávku nemocenského poistenia. V období krátko pred parlamentnými voľbami však nie je vôľa politikov niečo meniť v neprospech občanov, keďže by si tým mohli ohroziť hlasy vo voľbách, zrejme aj preto to ešte dlho nebude možné vyriešiť celoplošne. Nespokojným otcom neostáva zatiaľ nič iné, ako to riešiť individuálne podaním správnej žaloby na krajský súd, ktorý rozhodnutie preskúma.

Použitá literatúra

- KRIŽAN, V. – ŽOFČINOVÁ, V. 2013. *Pracovné právo pre neprávnikov*. Plzeň: Aleš Čenek s.r.o., 2013, 207 s. ISBN 978-80-7380-445-9.
- MACKOVÁ, Z., 2009. *Právo sociálneho zabezpečenia – Všeobecná časť*. Šamorín: Heuréka, 2009 161 s. ISBN 978-80-89122-53-0.
- MATLÁK, J. a kol. 2012. *Právo sociálneho zabezpečenia*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čenek s.r.o., 2012, 356 s. ISBN 978-80-7380-403-9.

MINISTERSTVO SPRAVODLIVOSTI SR, 2019. Zverejňovanie súdnych rozhodnutí a ďalších informácií. [online] 2019. [cit. 29.10.2019] Dostupné na internete: <<https://obcan.justice.sk/infosud/-/infosud/zoznam/rozhodnutie>>.

SOCIÁLNA POISŤOVŇA, Materskú dávku zo Sociálnej poisťovne dostáva čoraz viac otcov. [online] 2019. [cit. 9.10.2019] Dostupné na internete: <<https://www.opoistení.sk/poistne-produkty/pre-obcanov/matersku-davku-zo-socialnej-poisťovne-dostava-coraz-viac-otcov/c:15814/>>.

SOCIÁLNA POISŤOVŇA, Hospodárenie SP. [online] 2019. [cit. 9.10.2019] Dostupné na internete: <<https://www.socpoist.sk/hospodarenie-sp/1598s>>.

SOCIÁLNA POISŤOVŇA, Otec a materské. [online] 2019. [cit. 9.10.2019] Dostupné na internete: <<https://www.socpoist.sk/otec-a-materske/1293s#12>>.

ŠTANGOVÁ, V. 2011. *Rovné zacházení a zákaz diskriminace v pracovním právu*. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2011, 238 s. ISBN 978-80-7380-27-7.

Ústava Slovenskej republiky (č. 460/1992 Zb.)

Zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov

Zákon č. 571/2009 Z.z. o rodičovskom príspevku v znení neskorších predpisov

SÚČASNÝ STAV RIADENIA VEREJNEJ SPRÁVY

Adriána GOGOVÁ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191012>

Abstract

The public sector is part of social reality based on state, communal ownership. The point is to provide public services that are financed from public funds. Public administration is an activity performed by state administration bodies, self-governments and public institutions in performing public tasks. Its main objective is the pursuit of public welfare through the strengthening of civil society and social justice. The article aims to identify the state of public administration in the 21st century with the aim to point out the possibilities of effective setting with justification for the future. The obtained information comes from the analysis of secondary sources. Slovakia needs a quality public sector as a product of public policy of the state, which, within the efficient management of public resources, will ensure quality and well-functioning systems of education, health care and social security. Only a well-functioning and sufficiently efficient public sector can effectively support the qualitative development of society, the socio-economic balance and the life security of the population.

Key words: *public sector; public administration; management of public administration; public policy of the state; marketing management.*

Úvod

História verejnej správy na území Slovenskej republiky siaha až do 9. storočia. Postupne sa menila v podmienkach rôznych foriem monarchie. Od roku 1918 vystriedali monarchistickú správu štátne orgány a inštitúcie Československej republiky. Tie sa potom stali v nasledujúcich obdobiach nástrojmi moci nielen demokratických, ale aj totalitných vládnuccich garnitúr.

Verejnú správu chápeme ako určitý druh činnosti (riadenie verejných záležitostí) a inštitúcie (organizácie, úrady) vykonávajúce verejnú správu. Vo funkčnom prístupe ide o verejnú správu činností štátu alebo iných inštitúcií, ktorá svojím obsahom nie je legislatívnou alebo súdnou činnosťou. Vo formálnom, či inštitucionálnom prístupe je verejná správa definovaná ako činnosť orgánov určených ako správne úrady. Verejnú správu je treba chápať ako službu občanovi, teda nielen ako nariad'ováciu moc štátu. (Kosorín, 1999, s. 73). V komplexnej rovine môžeme verejnú správu chápať ako činnosť, ktorá sleduje určité ciele. Dosahovanie týchto cieľov sa uskutočňuje ľudskou činnosťou, ktorá smeruje k realizácii potrieb a záujmov. Štátna správa je verejnou správou uskutočňovanou štátom. Štátna správa najviac zasahuje prostredníctvom svojho aparátu do života spoločnosti. Istím spôsobom je to prejav centralizovanej verejnej správy. Zavedením decentralizačných procesov došlo k intenzívnejšiemu priblíženiu sa verejných inštitúcií a služieb občanom. Prenos kompetencií na nižšie vládne úrovne, ale najmä zmeny vo financovaní kompetencií nižších vládnych úrovní vytvára predpoklady pre zvyšovanie efektívnosti a účinnosti vynakladaných zdrojov. Údaje o ziskovosti alebo strate, vrátane informácií o štruktúre nákladov a ich prepojení na príjmy, patria medzi dôležité informácie

¹ PhDr. Adriána Gogová, Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: adel6475@gmail.com

potrebné pre finančné riadenie a meranie výkonnosti. To platí aj pre inštitúcie verejného sektora, aj keď často neposkytujú platené služby, vždy však majú svoj výkon a tým aj príjmy (vo forme rôznych dotácií a transferov, daňových príjmov atď.).

Organizácia verejnej správy znamená určitý poriadok, organizovanosť činností vo verejnej správe. Je to spôsob alebo proces, ktorý vedie k naplneniu určitých stanovených cieľov. Takéto organizovanie sa v súčasnosti využíva vo všetkých sférach verejného, ale aj súkromného života. Organizáciu možno chápať ako určitý systém, ktorý je vnútorne štrukturovaný, jeho kvalita je daná kvalitou jeho vnútorných prvkov a spôsobom ich usporiadania. Možno povedať že je to činnosť usporadúvania prvkov, alebo je to inštitúcia zložená z ľudských a materiálnych zdrojov, prvkov. Logicky pod pojmom organizácia verejnej správy označujeme organizačnú štruktúru a sústavu subjektov verejnej správy. Vo funkčnom chápaní verejnej správy hovoríme o výkonnej činnosti štátu, ako základného verejnoprávneho subjektu zabezpečovanú jeho orgánmi, ako aj o subjektoch, ktoré spravujú verejné záležitosti. V organizačnom zmysle je to štátna činnosť vykonávaná vlastnými orgánmi okrem súdnictva a zákonodarstva. (Škultéty, 2008).

Východisková charakteristika verejnej správy

Verejná správa, ako píše Machajová a kol. (2009), je zložitým až neprehľadným spoločenským fenoménom. Pri jeho štúdiu vznikali a vznikajú stále nové pokusy definovať verejnú správu alebo aspoň popísať jej charakteristické znaky. Machajová a kol. (2009) ďalej uvádza, východiskovým pojmom pre vymedzenie pojmu verejná správa podľa je slovo správa. Pod slovom správa alebo spravovanie sa vo všeobecnosti dajú rozumieť všetky zámerné a uvedomelé činnosti, ktorým účelom je dosiahnuť a udržiavať usporiadanie predmetu správy. Potom teda všeobecnosti sa za verejnú správu považuje správa, ktorej zmyslom je správa verejných vecí a jej vykonávanie je vo verejnom záujme.

Verejnú správu možno definovať aj ako súhrn činností a úloh zabezpečovaných na jednotlivých vládnych úrovniach vo verejnom záujme, a to na úrovni štátu a územnej samosprávy. Ide o zabezpečovanie takých úloh, za ktoré zodpovedá štát a ostatné subjekty verejnej správy, hlavne však zabezpečovanie verejných služieb. Verejná správa je spravovanie verejných záležitostí v občianskej spoločnosti. Do popredia sa dostávajú názory, že verejnú – štátnu správu je nutné chápať ako službu občanovi, teda nielen ako nariadovaciú moc štátu. Takto moderne chápaná verejná správa je vykonávaná ako spoločensky prospešná služba, ako cesta realizácie verejného záujmu. Verejnú správu diferencujeme na súkromnú a verejnú. Súkromnou správou je všetko riadenie určitých záležitostí okrem realizácie verejnej moci. V rámci súkromnej správy nie je možné autoritatívne vystupovať voči tretím osobám (Vrabko, 2012).

Podľa Škultétyho (2008) sa verejná správa vymedzuje v organizačnom a funkčnom poňatí. V organizačnom poňatí predstavuje verejnú správu štát reprezentovaný vlastnými orgánmi a verejnoprávne subjekty ako predstavitelia a nositelia verejnej moci. Organizačný systém verejnej správy umožňuje kreovanie takých inštitúcií, ktoré nemajú povahu samosprávnych korporácií, označujú sa ako mimovládne organizácie. Vyznačujú sa činnosťami, ktoré podporujú plnenie štátnych, respektíve iných verejných úloh. Spravidla sú to verejnoprávne korporácie, ktoré sú realizované zákonom a financované zo štátnych prostriedkov. Verejná správa sa skladá z dvoch základných zložiek, a to zo štátnej správy a samosprávy. Osobitnou zložkou sú verejnoprávne korporácie (Škultéty, 2008).

Verejná správa na Slovensku prešla veľkými zmenami, ktoré sa týkali hlavne postavenia orgánov správy a územného a správneho členenia Slovenskej republiky. Slovenská republika vznikla ako

unitárny centralizovaný štát, neskôr sa reformami pretransformovala na unitárny decentralizovaný štát. Musela rešpektovať kritériá, ktorými sú subsidiarita, trvalá udržateľnosť, zohľadnenie požiadaviek na konkurenčné prostredie a solidarita. V zmysle Ústavy SR bol vytvorený systém inštitúcií zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci (Kováčová, 2011, s.6). Jedným z prejavov celkovej demokratizácie verejnej správy je rastúci význam metodologickej a poradenskej činnosti, ktorú orgány štátnej správy vykonávajú pre ďalšie orgány verejnej správy, čo súvisí nielen s procesom demokratizácie, decentralizácie a dekoncentrácie, ale aj s procesom odbyrokratizovania verejnej správy. Hlavným cieľom reforiem verejnej správy bolo vytvoriť modernú a efektívne fungujúcu verejnú správu, čo okrem iného predstavovalo splnenie jednej z viacerých podmienok pre členstvo Slovenska v Európskej únii. Existencia verejnej správy sa spája s nevyhnutnosťou zasahovania štátu do niektorých oblastí ekonomiky, resp. spoločenského života. Jedným z dôvodov nutnosti zásahov štátu do ekonomiky je povinnosť štátu starať sa o nevyhnutné existenčné potreby občanov.

Činnosť verejného správy je financovaná prostredníctvom verejných financií. Podobne ako v súkromnom sektore aj vo verejnom sektore sa predstavitelia verejnej moci usilujú o zefektívnenie a racionalizáciu procesov prebiehajúcich v nimi riadených organizáciách. Na efektívnosť verejného sektora vplýva viacero faktorov ako napríklad usporiadanie spoločnosti, fungovanie trhového mechanizmu, konkurenčné prostredie, financovanie a systém riadenia verejného sektora. Stanovenie kritérií efektívnosti verejnej správy je zložité najmä z dôvodu, že činnosti a procesy prebiehajúce vo verejnej správe sú ťažko merateľné. Úlohou verejného sektora, respektíve verejnej správy je čo najkvalitnejšie uspokojovať požiadavky občanov. Organizácie verejnej správy produkujú na jednej strane nehmotné predmety – návrhy zákonov, nariadenia, vyhlášky, na druhej strane riešia konkrétne požiadavky individuálnych zákazníkov (napr. žiadosť o informáciu). Sú teda orientované na výstup, ale zároveň na výsledok procesu (dopady prijatých rozhodnutí na situáciu v regióne alebo v rezorte).

Súčasný stav riadenia verejnej správy

V posledných dvoch desaťročiach nastali významné zmeny v predstave, akým spôsobom by manažéri vo verejnej správe mali vykonávať svoju činnosť. Riadenie vo verejnej správe predstavuje akúkoľvek činnosť pracovníka verejnej správy zameranú na konkrétny objekt alebo proces, ako vykonávateľa činnosti subjektu správy, ktorý disponuje informáciami, s ktorými pracuje z dôvodu počiatočného podnetu či príčiny. Podnety môžu mať rôzny charakter napr. administratívne rozhodnutia, písomné odpovede na podnety subjektov, písomné oznámenia o výsledku riešených problémov, dohody, príkazy, vyjadrenia, potvrdenia, intervencie úradu a iné. Verejná správa sa zameriava na procesy, postupy a nástroje avšak riadenie verejnej správy obsahuje omnoho viac. Namiesto obyčajného sledovania inštrukcií sa riadiaci pracovníci verejnej správy zameriavajú na dosahovanie výsledkov a prijímanie zodpovednosti. V koncepciách modernej verejnej správy je jej manažér vnímaný ako aktívny agent politického procesu, nie iba ako vykonávateľ daných politík.

Filozofia riadenia vo verejnej správe je zameraná:

- nielen na kvantitu a kvalitu poskytovaných služieb, ale aj na ich účinok,
- na občana ako na hlavného zákazníka a spotrebiteľa verejnej služby,
- na efektívnosť vynaložených nákladov,
- na výsledok ako na výstupný efekt poskytnutej služby,
- na komplementaritu poskytovaného verejného produktu. (Viestová, 2010).

Aby mohla inštitúcia správne realizovať stanovené úlohy, musí byť spoluhráčom mnohých prvkov, ktoré tvoria jej súčasť v celom administratívnom i sociálno-ekonomickom priestore.

Veľmi dôležitým činiteľom je racionálne, funkčne a hierarchicky vytvorená organizačná štruktúra, ktorá zabezpečuje a vytvára možnosti efektívnej práce každej jednej jej zložky. Každá inštitúcia verejnej správy je charakteristická pevne vymedzenou hierarchicky formalizovanou organizačnou štruktúrou. Organizačná štruktúra musí zabezpečovať plynulú komunikáciu jednak horizontálnu t.j. medzi jednotlivými zložkami organizačnej štruktúry, ako aj vertikálnu t.j. medzi externými klientmi počas poskytovania služieb na základe ich požiadaviek. Dôležitou súčasťou sú presne vytvorené a opísané pracovné miesta v jednotlivých organizačných jednotkách, ktorým sú záväzne pridelené práva, povinnosti ako aj určená zodpovednosť. Z popisu pracovného miesta musí byť jasné akú činnosť pracovník vykonáva, čím sa zaoberá a za čo nesie zodpovednosť. Dôležitosť sa kladie predovšetkým na dodržiavanie kvality od riadiaceho organizačného útvaru až po pracovné miesto nachádzajúce sa na najnižšej hierarchickej úrovni organizačnej štruktúry.

Tvorba stratégie, jej realizácia, ako aj fungovanie celej organizačnej štruktúry závisí od pracovníkov, ktorí sú na riadiacich pozíciách. Riadiaci pracovníci vplyvajú na jednotlivé články organizačnej štruktúry, vydávajú príkazy na výkon jednotlivých procesov. Riadenie jednotlivých procesov závisí od individuálnej predispozície, vedomostí, kvalifikácie riadiacich pracovníkov, čo vplyva aj na celkovú kvalitu poskytovaných služieb a vývoj externých aj interných vzťahov s cieľovými zákazníkmi. Predpoklady vrodene nepostačujú, manažérske schopnosti je potrebné zdokonaľovať ďalším vzdelaním a praxou, na úrovni technických schopností, ľudských schopností, tiež koncepčných schopností. (Siegl, Stejskal a Koťátková, 2011). Riadenie musí stabilizovať účinnú realizáciu úloh pri racionálnom využívaní pridelených zdrojov, za účelom tvorby očakávaného výsledku. Malo by vytvárať vhodné podmienky pre efektívnu spoluprácu všetkých pracovníkov a tým vytvárať priestor pre úspešný rozvoj.

Vo verejnom sektore je mnoho rozhodnutí verejných, musia sa uskutočniť verejné vypočutia, verejnosť môže vyjadrovať svoj názor. Veľký vplyv na riadenie a rozhodnutia riadiacich pracovníkov vo verejných inštitúciách majú aj tlač a médiá, ktoré pre verejnosť sledujú a kontrolujú rozhodovanie verejných funkcionárov, ktorí sa musia naučiť s médiami komunikovať. Na manažment verejnej správy mimoriadne silne pôsobia politické faktory, občianska kontrola, verejná voľba a mienka, verejný záujem, správne konanie a iné. Neustále vznikajú nové aktivity, nová kvalita, nový verejný záujem a občianske iniciatívy, ktoré stabilizujú význam manažmentu správy vo verejných vzťahoch a zvyšujú nároky na kvalitu pôsobenia a rozhodovania. Vďaka retardačnému účinku politiky na manažment, by malo nastať oddelenie manažérov od politikov. (Siegl, Stejskal a Koťátková, 2011).

Stanovenie cieľov verejnej správy v súlade so základnými zákonnými úlohami a s tým spojené uspokojovanie potrieb subjektov a individuálnych potrieb obyvateľov nemá prinášať zisk. Ako organizácia financovaná z rozpočtových zdrojov má využívať finančné zdroje vhodne, transparentne a v rámci stanovených pravidiel. Disponibilné finančné prostriedky rozpočtovej sústavy sú limitujúcim faktorom veľkosti, štruktúry a ďalšieho rozvoja verejného sektora. (Halásek, 2007). Riadenie verejnej správy zahŕňa správu, ale aj jej organizácie, a nimi dosahovanie cieľov s maximálnou účinnosťou, rovnako ako aj neoddeliteľnú zodpovednosť za výsledky. Všetky oblasti verejnej správy sú vystavené výzvam reagujúcim na meniace sa spoločenské a hospodárske vplyvy. Organizácie verejnej správy musia vhodne reagovať na nové problémy a výzvy, efektívne nastavovať svoj systém riadenia a poskytovania služieb a musia si zabezpečiť opodstatnenie aj pre budúcnosť.

New Public Management

Pre zefektívnenie a zvyšovanie kvality vo verejnom sektore sa zaviedla metóda uplatňujúca metódy a techniky súkromného sektora „New Public Management“, predstavujúci nový prístup k riadeniu verejného sektora, koherentnú teóriu popisujúcu spôsoby zabezpečovania verejných služieb. New Public Management je možné definovať ako uplatňovanie metód a techník súkromného sektora v poskytovaní verejných služieb (Brignal & Modell, 2000). Základným cieľom New Public Managementu je riadenie organizácie s orientáciou na dopady poskytovaných služieb, resp. podpora služieb verejného sektora, ktoré sa zameriavajú na potreby zákazníka a ich uspokojovanie prostredníctvom poskytovaných služieb. Podľa Calogera (2010) predpokladom na zavedenie systému riadenia organizačnej výkonnosti prostredníctvom uplatňovania princípov New Public Managementu vo verejnom sektore je jednoznačné identifikovanie produktov - služieb poskytovaných občanom. Na základe identifikácie produktu sa môžeme zaoberať jednotlivými procesmi a procesným riadením, ktoré vedie k dosahovaniu výstupov jednotlivých organizácií. Dôležitú úlohu v presadzovaní princípov New Public Managementu a procesného riadenia v organizáciách verejnej správy majú zamestnanci, najmä zamestnanci v riadiacich pozíciách (Brignal & Modell, 2000).

Ich úlohou je prostredníctvom najdôležitejšej úlohy manažmentu – vedenia - presadiť tieto princípy vo vnútri organizácií, ale i smerom von. Všetky kroky by mali viesť ku zvyšovaniu efektívnosti vynakladania verejných výdavkov a rastu kvality poskytovaných verejných služieb. Ďalším pozitívnym efektom je narastanie výkonnosti fungovania verejných inštitúcií a prijatie a zavedenie účinných metód kontroly aparátu verejnej správy. Negatívne môžu na metódy New Public Management vplyvať riziká využívania konkurencie, trhových nástrojov a decentralizácie. Decentralizácia a konkurencia zvyšujú náklady. Pozitívne dosahy môžu byť zásadne limitované nákladmi na realizáciu decentralizačných opatrení, rastom administratívnym nákladov - nedostatok potrebného personálu, finančnej a ďalšej kapacity na výkon zverených funkcií. (Medved' a Nemeč, 2011). Existuje niekoľko definícií pojmu New Public Management, každý poníma manažment z trocha iného pohľadu s použitím rôznych hľadísk. Prístup New Public Management prináša celý rad nových trendov do riadenia organizácií verejnej správy, možnosti dynamizácie jednotlivých zložiek. Orientácia na občana a jeho prania sú vstupy tohto procesu, výstupom sú prevažne verejné statky a služby. Decentralizačné tendencie môžu podnietiť vyššiu motiváciu pracovníkov verejnej správy k realizácii vlastných konceptov a vyššej kreativitě. Dostatočný prísun finančných prostriedkov môže zásadným spôsobom kvalitatívne ovplyvňovať výkon manažmentu verejných organizácií. Prepožičané spôsoby zo súkromných spoločností ako controlling a benchmarking sú piliermi tohto konceptu manažmentu.

New Public Managementom alebo inak povedané zavádzaním nástrojov a techník riadenia a rozhodovania typických pre súkromný sektor do verejného sektora sa zaoberajú viacerí autori: Pollit, Ch.; Hood, Ch.; Aucoin, P.; Jackson, C. V.; Bouckaert, G.; Lane, J. E.; Walsh K.. Z ich prác vyplýva, že aplikácia manažérskych nástrojov súkromného sektora vo verejnom sektore má na jednej strane mnohé prínosy v oblasti efektívnosti a kvality jeho fungovania, ale rovnako je spojená s určitými rizikami a nemožno ju teda automaticky považovať za všeliek na všetky problémy verejného sektora. Teória New Public Management vychádza z myšlienok teórie verejnej voľby autorov Downs A., Niskanen W. (základom sú myšlienky teórie racionálneho správania) a teórie neotaylorizmu autorov Perry J. L., Kraemer, K. L (vychádza z klasickej teórie riadenia a organizačnej teórie).

Na Slovensku, tak ako aj vo väčšine transformujúcich sa krajinách, zatiaľ nie sú vytvorené dostatočné legislatívno-inštitucionálne predpoklady na ochranu pred politizáciou štátnej správy a z uvedeného dôvodu spomínaný prístup nemôže byť plne akceptovateľný. V súčasnej praxi je

vo verejnom sektore na Slovensku možné sledovať závažné nedostatky v pôsobení prokonkurenčných snáh. Napríklad správanie sa viacerých veľkých spoločností, ktoré sa uchádzajú vo verejnom obstarávaní o štátne zákazky vykazuje silné znaky porušovania trhovej súťaže, napríklad nerešpektovaním požiadavky dokonalej informovanosti všetkých účastníkov súťaže, prípadne akceptovaním horších zmlúv vplyvom lobingu či priamo korupčným črtám správania sa jednotlivých dodávateľov verejných statkov a služieb. Práve preferencia a glorifikácia pôsobenia konkurencie a trhového mechanizmu v podmienkach verejného sektora má za následok orientáciu verejných programov a opatrení na rast efektívnosti verejného sektora smerom k individualizácií a racionalizácií rozhodovania verejných organizácií o využití verejných zdrojov. Tento postup sa síce z pohľadu preferencie efektívnosti môže javiť ako zázračný všeliak na nedostatky byrokratickej koncepcie riadenia verejných organizácií, avšak nie je tomu celkom tak. Po zvážení dôsledkov racionalizácie a individualizácie spolu so všetkými s nimi sa viazucimi naratívnyimi javmi vo verejnom sektore, je zrejmé, že prílišná orientácia na trhové riešenia problémov ekonomiky verejného sektora nesie v sebe zárodok deformácie vnímania kolektívneho záujmu a cieľov verejných organizácií. Vo verejných organizáciách potom dochádza k sociálne nežiaducej orientácii na rast individuálnych hodnôt.

New public management by sa nemal teda využívať ako integrovaný systém, ale ako súbor systémových nástrojov, z ktorých sa vyberú tie najvhodnejšie pre dosiahnutie požadovaného výsledku. (Siegl, Stejskal a Kořátková, 2011). Povaha riadenia verejnej služby sa mení a je zrejmé, že niektoré zmeny posilňujú riadenie výkonnosti, iné vytvárajú veľké problémy. Ide predovšetkým o nekritické preberanie modelov zavedených pre súkromný sektor bez zohľadňovania charakteristického účelu, podmienok a úloh verejného sektora. Takéto modely preto často nedokážu brať do úvahy charakteristiky verejného sektora, napríklad prepojený charakter verejných služieb, potrebu budovania konsenzu naprieč rôznymi zúčastnenými stranami, a skutočnosť, že „skladanie účtov“ nahrádza vo verejnej správe to, čo v súkromnom sektore predstavuje „zisk a konkurencia“ v správaní sa manažmentu pri riadení organizácie. Hospodárska kríza, ktorá dala prednosť krátkozrakému znižovaniu nákladov, spôsobila spomalenie vývoja reformy verejnej správy čo sa týka skutočnej výkonnosti a reakcie schopnosti. Bolo by oveľa užitočnejšie, ak by sa kríza využila na podnetenie radikálnych reforiem s cieľom zabezpečenia dlhodobej vysokej výnimočnej výkonnosti (vrátane účinnosti a efektívnosti) verejnej správy a následne celého systému riadenia štátu, pretože verejná správa hrá dôležitú úlohu ako služba pre podnikateľské subjekty a obyvateľov.

Záver

Verejný sektor je špecifickou súčasťou ekonomiky. Jeho zmyslom je poskytovanie verejných služieb. Služby vo verejnom sektore sú financované z verejných prostriedkov. Riadenie verejného sektora je sústredené na riadenie poskytovaných služieb. Verejný sektor na Slovensku je vystavený čoraz väčším požiadavkám, vyvolaným jednak úsilím zefektívňovať svoju činnosť, a jednak prijímaním nových či širších povinností, akými sú napr. správa fondov EÚ, udržateľnosť či inovatívne metódy poskytovania služieb. Slovensko potrebuje kvalitný verejný sektor ako produkt verejnej politiky štátu, ktorý v rámci efektívneho hospodárenia s verejnými zdrojmi zabezpečí kvalitné a dobre fungujúce systémy vzdelávania, zdravotnej starostlivosti a sociálneho zabezpečenia. Iba dobre fungujúci a dostatočne efektívny verejný sektor dokáže účinne podporiť kvalitatívny rozvoj spoločnosti, sociálno-ekonomickú rovnováhu a životné istoty obyvateľstva.

Fungovanie vo verejnej správe by sa preto malo sústrediť najmä na potrebu dobrého plánovania reformných iniciatív, potrebu posilnenia strategického plánovania v rámci verejnej správy, ale aj na posilnenie schopností verejnej správy a na tvorbu kvalitnejších verejných politík. Je potrebné

zabezpečiť poskytovanie kvalitnejších služieb občanom aj podnikateľom a preto je nevyhnutné preskúmať nastavenie procesov a zjednodušiť ich do takej miery, aby vytvárali čo možno najmenšiu záťaž na klienta, teda občana. Organizácie verejnej správy musia vhodne reagovať na nové problémy a výzvy, efektívne nastavovať svoj systém riadenia a poskytovania služieb a musia si zabezpečiť opodstatnenie aj pre budúcnosť. Zmyslom reforiem vo verejnej správe je princíp aplikácia nástrojov trhu do verejného sektora tak, aby verejná správa riadila a nie prikazovala, umožnila komunitám riešiť vlastné problémy a nie im jednoducho poskytovala služby, podporovala konkurenciu a nie monopolné prostredie, bola riadená prostredníctvom cieľov, orientovaná na výsledky a nie na náklady, napĺňala požiadavky občanov ako zákazníkov, nie požiadavky byrokracie, sústredila sa na tvorbu finančných zdrojov a nie na ich míňanie, sústredila sa na prevenciu kríz a nie na ich následné riešenie, decentralizovala právomoc a uprednostňovala riešenie problémov s využitím kapacít súkromného sektora a trhových princípov pred riešením problémov prostredníctvom verejných programov.

Použitá literatúra

- BRIGNAL, S. - MODELL, S. 2000. An institutional perspective on performance measurement and management in the "new public sector". In *Management Accounting Research*, 2000, vol. 11, no. 3, p. 281-306.
- CALLOGERO, M. 2010. The introduction of new public management principles in the Italian public sector. In *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 2010, no. 30, s. 30-54. ISSN 1842–2845.
- HALÁSEK, D. - LENERT, D. 2008. *Ekonomika veřejného sektoru (vybrané kapitoly)*. 1. vyd. Ostrava : VŠB – Technická univerzita Ostrava. 2008. 238 s. ISBN 978-80-248-1854-2.
- KOTLER, P. - ARMSTRONG, G. 2004. *Marketing*. Praha: Grada Publishing, 2004. 856 s. ISBN 80-247-0513-3
- KOTLER, P. - KELLER, K.L. 2007. *Marketing management*. 12. vyd. Praha: Grada Publishing, 2007. 792 s. ISBN 978-80-247-1359-5
- KOVÁČOVÁ, E. 2011. *Verejná správa v SR a jej súvislosti*. Banská Bystrica: FPVaMV UMB, 2011. 194 s. ISBN 978-80-557-0299-5
- MACHAJOVÁ, J. a kol. 2009. *Všeobecné správne právo*. 4 aktualizované vydanie. Bratislava: EUROKODEX, 2009. 512 s. ISBN 978-80-894-4705-3.
- MEDVEĎ, J. - NEMEC, J. et al. 2011. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint dva, 2011. 640 s. ISBN 978-80-89393-46-6
- MEDVEĎ, J. a kol. 2011. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint, 2011. ISBN 80-89085-32-2.
- SIEGL, M. - STEJSKAL, J. - STRÁNSKÁ KOŤÁTKOVÁ, P. 2011. *Management veřejného sektoru 2. díl*. Pardubice: Univerzita Pardubice. 2011. 114 s. ISBN 97880-7395-416-1.
- ŠKULTÉTY, P. 2008. *Verejná správa a správne právo*. 1. vyd. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied. 2008. 204 s. ISBN 978-80-224-1023-6
- VIESTOVÁ, K. 2010. *Regionálny a mestský marketing*. Bratislava: Centrum pre rozvoj regiónov, 2010. s. 218. ISBN 978-80-970495-3-9.
- VRABKO, M. et al. 2012. *Správne právo hmotné*. Bratislava: C.H.BECK. 2012. 480 s. ISBN 978-80-89603-03-9.
- Zákon č. 55/2017 Z. z., o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 343/2015 Z. z., o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 431/2002 Z. z., o účtovníctve.
- Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 523/2004 Z.z., o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon o štátnom rozpočte (na aktuálny hospodársky rok).
- Ústava Slovenskej republiky.

DISCOVEREU AKO NOVÝ NÁSTROJ EURÓPSKEJ MLÁDEŽNÍCKEJ POLITIKY

Javer GUSEJNOV¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191013>

Abstract

This paper discusses a new implementation tool for European youth policy called DiscoverEU, which provide 18-year old Europeans their first experience with youth mobility programs. This initiative is new in the “preparatory action” phase and after this “pilot period”, the EU institutions will evaluate the future of the initiative. The paper is based on an analysis of data provided in documents published by the European Commission on the number of participants within the three selection rounds carried out so far. It also analyses and compares the findings from the four selected EU Member States that were provided directly by participants, using the questionnaire method of data collection from 5 400 participants in the first round of the preparatory action. The aim of the paper is to analyse and evaluate the implementation of the preparatory action so far in terms of meeting its stated objectives – firstly, in terms of the quantifiable objective concerning the number of participants and secondly, with regard to the subjective evaluation of acquired skills based on feedback from participants. In addition, the paper focuses on identifying the most common participant profile and discusses how to enhance the initiative's inclusiveness. The most important finding of realized research is that DiscoverEU provides great opportunity for young Europeans but it lacks a link to another EU Youth Policy tools such as European Solidarity Corps.

Key words: DiscoverEU, youth, youth mobility, European Union, Erasmus

Úvod

Vedúci predstavitelia 27 členských štátov Európskej únie (ďalej len „EÚ“) a Európskej rady, Európskeho parlamentu a Európskej komisie prijali na summite v Ríme dňa 25. marca 2017 tzv. Rímsku deklaráciu (Rímska deklarácia, 2017), kde si stanovili cieľ vybudovať Úniu, v ktorej majú občania nové príležitosti na kultúrny, sociálny a hospodársky rast a zaviazali sa pracovať na dosiahnutí Únie, v ktorej dostanú mladí ľudia najlepšie vzdelanie a najlepšiu odbornú prípravu, v ktorej môžu študovať a nájsť pracovné príležitosti na celom kontinente. V nadväznosti na Rímsku deklaráciu bol dňa 17. novembra 2017 v rámci sociálneho summitu v Göteborgu prijatý predstavitel'mi EÚ Európsky pilier sociálnych práv (Európsky pilier sociálnych práv, 2017). Tento ako prvú prioritu stanovuje, že každý má právo na kvalitné a inkluzívne vzdelávanie, odbornú prípravu a celoživotné vzdelávanie, aby si udržal a získal zručnosti, ktoré mu umožnia plne sa zapojiť do života spoločnosti a úspešne zvládať zmeny postavenia na trhu práce.

¹ JUDr. Javer Gusejnov, Katedra politických vied, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, Trnava, 917 01, Slovenská republika, E-mail: javer.gusejnov@gmail.com

Európska komisia predstavila dňa 30. mája 2018 návrh Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje „Erasmus“: program Únie pre vzdelávanie, odbornú prípravu, mládež a šport, a ktorým sa zrušuje nariadenie (EÚ) č. 1288/2013 (Návrh Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady), ktorým sa zriaďuje „Erasmus“: program Únie pre vzdelávanie, odbornú prípravu, mládež a šport, a ktorým sa zrušuje nariadenie (EÚ) č. 1288/2013, 2018) (ďalej len „Návrh“), ktorý nadväzuje na súčasný program Erasmus+, avšak počíta s dvojnásobným navýšením rozpočtu v rámci nasledujúceho viacročného finančného rámca EÚ na roky 2021 až 2027 v objeme 30 miliárd eur².

DiscoverEU je iniciatíva Európskej únie v oblasti politiky mládeže, ktorá ponúka mladým Európanom vo veku práve 18 rokov možnosť cestovať po Európe a učiť sa pomocou zážitkov. Podmienkou k účasti je k termínu výberového kola mať práve 18 rokov, mať platné občianstvo niektorého z členských štátov a po úspešnej registrácii prostredníctvom osobitného online formulára na Európskom portáli pre mládež zodpovedať na súťažný kvíz pozostávajúci z 5 otázok s viacerými možnosťami odpovedí, ktoré sa týkajú všeobecných znalostí o Európskej únii a ďalších iniciatív Európskej únie zameraných na mladých ľudí a na záver ešte jednu doplňujúcu otázku.

Na základe splnenia vyššie uvedených kritérií hodnotiaca komisia vytvorí rebríček uchádzačov z jednotlivých krajín a podľa finančných možností bude distribuovať bezplatné cestovné poukazy. Úspešní žiadatelia by mali vycestovať prinajmenšom do jednej krajiny, ktorá je v čase rozhodnutia o udelení cestovných lístkov členským štátom Európskej únie a ktorá je iná ako krajina odchodu. Cesta môže trvať od jedného dňa do jedného mesiaca (vrátane). Na dopravu je potrebné využívať dopravné prostriedky s čo najmenším dopadom na životné prostredie, predovšetkým vlakové spojenia.

Európska komisia predstavila v rámci kľúčovej aktivity 1 pre oblasť mládeže Návrhu novú iniciatívu s názvom Discover EU, ktorá má plniť funkciu prvej krátkodobej mobility pre mládež, na ktorú Európska komisia navrhla vyčleniť čiastku 700 miliónov eur³. Táto iniciatíva vychádza z diskusie Európskeho parlamentu z roku 2016, kedy sa Európsky parlament na plenárnom zasadnutí zaoberal návrhom bezplatných InterRail lístkov pre mladých Európanov vo veku 18 rokov, čím by sa podporila mobilita mládeže, spoznávanie Európy ako aj propagácia spôsobov dopravy šetrných k životnému prostrediu.

Návrh bol väčšinou pléna prijatý pozitívne, rovnako aj komisárkou pre dopravu Violetou Bulc, ktorá však vyhlásila, že návrh bude musieť prejsť množstvom úprav vyplývajúcich z následne realizovaných dopadových štúdií. Európsky parlament v rozpočte EÚ na rok 2018 vyčlenil čiastku 12 miliónov eur na prípravnú akciu⁴ programu DiscoverEU a na rok 2019 čiastku 16 miliónov eur s cieľom poskytnúť cestovné poukazy 20 000 mladým ľuďom v roku 2018 a 30 000 v roku 2019.

Ako bolo vyššie uvedené, cieľom programu je ponúknuť mladým ľuďom vo veku 18 rokov možnosť získať skúsenosti s cestovaním, ktoré im umožnia využívať slobodu pohybu v Európskej únii, objavovať pritom rozmanitosť Európy, dozvedieť sa o európskom kultúrnom

² Návrh programu počíta s vyčlenením 25,9 miliardy eur na oblasť vzdelávania a odbornej prípravy, 3,1 miliardy Eur na oblasť mládeže a 550 miliónov na oblasť športu.

³ Táto čiastka predstavuje približne 23% celkových prostriedkov vyčlenených pre oblasť mládeže v Návrhu.

⁴ Prípravná akcia v zmysle ustanovenia článku 58 ods. 2 písm. b) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2018/1046 z 18. júla 2018 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, o zmene nariadení (EÚ) č. 1296/2013, (EÚ) č. 1301/2013, (EÚ) č. 1303/2013, (EÚ) č. 1304/2013, (EÚ) č. 1309/2013, (EÚ) č. 1316/2013, (EÚ) č. 223/2014, (EÚ) č. 283/2014 a rozhodnutia č. 541/2014/EÚ a o zrušení nariadenia (EÚ, Euratom) č. 966/2012

dedičstve a histórii, spoznávať ľudí na celom kontinente a v konečnom dôsledku aj seba samého (Daily news 01/03/2018..., 2018). Vzhľadom na obmedzený počet poukazov Európska komisia stanovila kvóty pre jednotlivé členské štáty podľa pomeru počtu obyvateľov k celkovému počtu obyvateľov EÚ.

Cieľom príspevku je analýza výsledkov programu v rámci troch doteraz realizovaných výberových kôl a zhodnotenie napĺňania plánovaných cieľov iniciatívy a zodpovedanie nasledujúcich výskumných otázok:

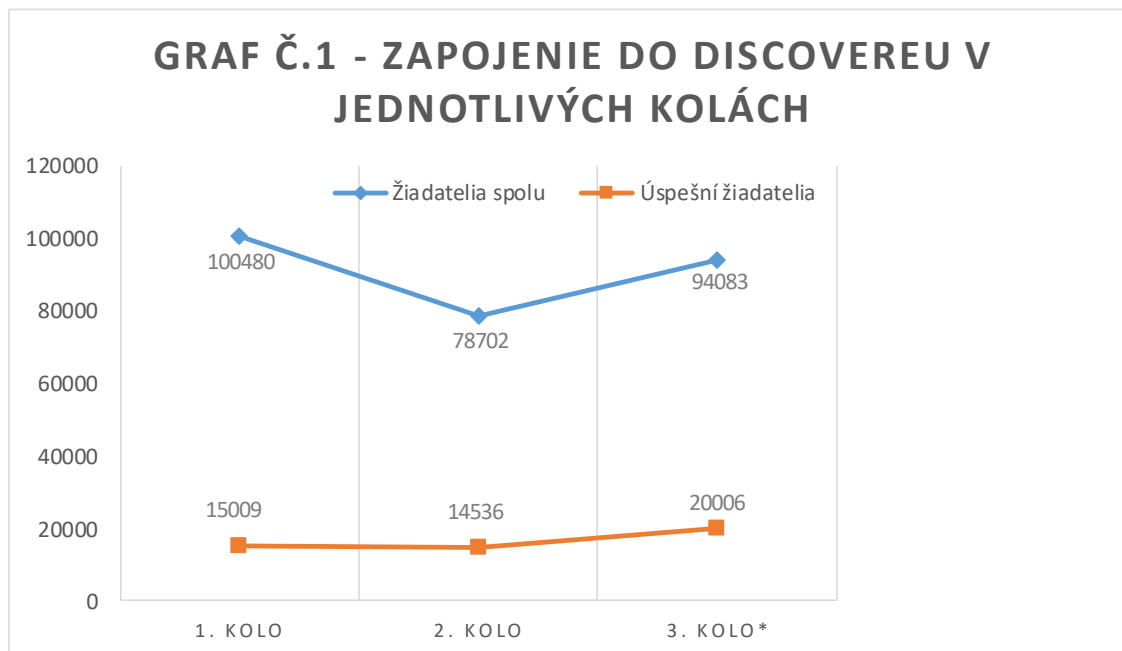
1. Aký trend má záujem cieľovej skupiny o iniciatívu v priebehu doterajšej realizácie?
2. Aký je najčastejší profil úspešného žiadateľa v rámci iniciatívy DiscoverEU?
3. Čo prinieslo účastníkom zapojenie do iniciatívy v porovnaní s cieľmi stanovenými inštitúciami?

Metodológia skúmania

Pri hľadaní odpovedí na vyššie stanovené výskumné otázky využívame predovšetkým analýzu dát publikovaných Európskou komisiou k počtu prihlásených a počtu úspešných žiadateľov v rámci jednotlivých kôl ako aj analýzu výstupov z dotazníkového prieskumu spracovaného Európskou komisiou medzi účastníkmi prvého kola iniciatívy DiscoverEU. Následne uplatníme komparáciu vyššie uvedených výstupov v rámci vybraných krajín EÚ, kde sme si zvolili dve krajiny z tzv. „starých členských štátov EÚ“, konkrétne Nemecko a Holandsko a dve krajiny z tzv. „nových členských štátov EÚ“, konkrétne Slovensko a Maďarsko. Krajiny boli vybrané na základe podobnosti geografického rozloženia daných krajín, nakoľko každá z vybraných krajín sa nachádza na pevninskej časti Európskeho kontinentu a zároveň každá z vybraných krajín má spoločnú hranicu s viac ako jedným členským štátom EÚ.

Výsledky

Do doby prípravy tohto príspevku boli Európskou komisiou v rámci prípravnej akcie DiscoverEU vyhlásené tri kolá výziev, a to v júni 2018 (Tlačová správa: DiscoverEU: 15-tisíc mladých ..., 2018), novembri 2018 (Tlačová správa: Iniciatíva DiscoverEU ponúka ďalším ..., 2019) a v júni 2019 (Tlačová správa: DiscoverEU: ďalších 20 000 ..., 2019). V rámci prvej výzvy v júni 2018, ako môžeme vidieť na grafe nižšie, prijala Európska komisia celkovo 100 480 prihlášok, z ktorých boli bezplatné cestovné poukazy pridelené 15 009 uchádzačom. Druhé kolo v novembri 2018 zaznamenalo 78 702 záujemcov z ktorých bolo honorovaných 14 536 mladých Európanov. V aktuálne poslednom treťom kole v júni 2019 sa do výzvy prihlásilo 94 083 záujemcov, z čoho cestovný poukaz získalo 20 006 uchádzačov. K tretiemu kolu je potrebné podotknúť, že plánovaný počet rozdeľovaných poukazov bol vzhľadom na zvýšený objem finančných prostriedkov alokovaných Európskym parlamentom na prípravnú akciu z 12 miliónov eur v roku 2018 na 16 miliónov eur v roku 2019.

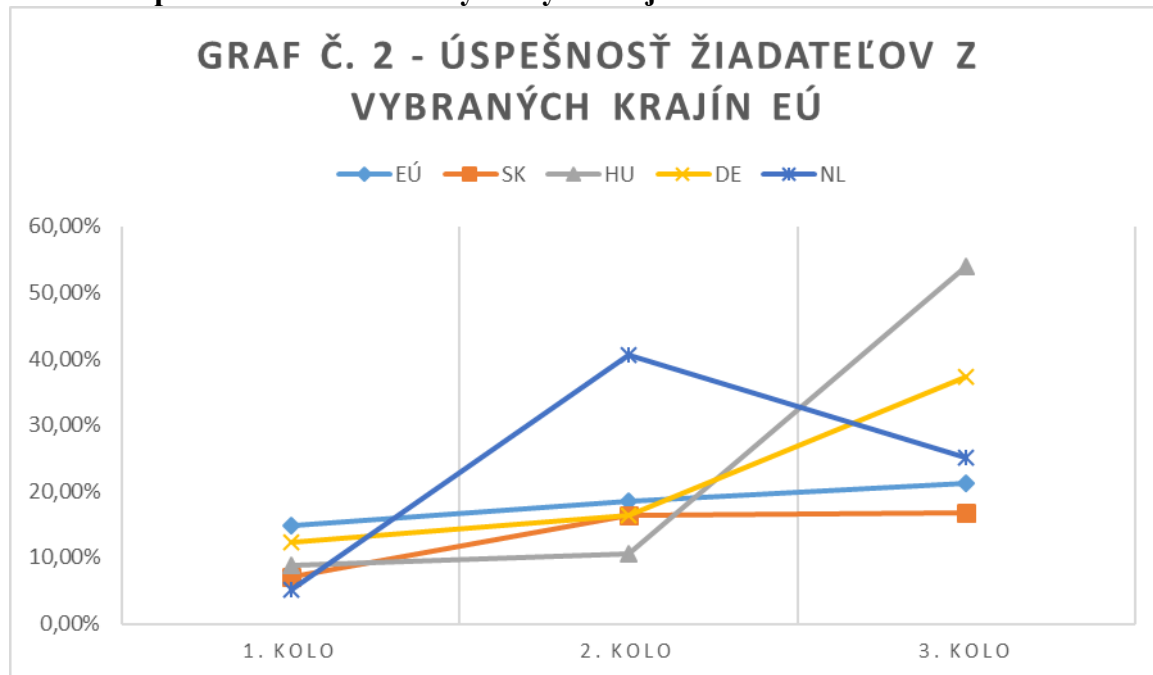
Graf 1: Zapojenie do Discovereu v jednotlivých kolách


Zdroj: Európska komisia, 2019

V grafe č. 1 môžeme vidieť vývoj záujmu cieľovej skupiny o zapojenie do iniciatívy. V prvom kole (Factsheet: DiscoverEU Round 1 ..., 2018) je vidieť relatívne vysoký záujem uchádzačov, kedy sa úspešnosť tvorená pomerom počtu zapojených k počtu úspešných rovnala 14,9 %. V druhom kole (Factsheet: DiscoverEU Round 2 ..., 2018), ktoré nasledovalo približne pol roka po prvom kole záujem o iniciatívu poklesol zo 100 480 žiadostí na 78 702 žiadostí, čo predstavuje pokles záujmu o 21,7 %. Úspešnosť žiadateľov v druhom kole stúpila o 3,6 % na úroveň 18,5 %. Tretie kolo (Factsheet: DiscoverEU Round 3 ..., 2019) v júni 2019 zaznamenalo v porovnaní s predchádzajúcim rokom navýšenie plánovaného počtu preukazov. V rámci tohto kola Európska komisia obdržala 94 083 žiadostí, z ktorých úspešnými bolo 20 006 žiadateľov. To predstavuje v porovnaní s druhým kolom nárast počtu žiadostí o 19,5 %, avšak v porovnaní s prvým kolom ostal počet žiadostí nižší o 6,4 %. Úspešnosť žiadateľov v treťom kole stúpila na 21,3 %.

Z vyššie uvedených štatistických zistení je možné vyvodiť, že záujem o iniciatívu dosiahol doposiaľ najvyšší záujem v prvom kole výziev, následne zaznamenal výrazný pokles a zatiaľ v poslednom kole výziev sa priblížil takmer k záujmu z prvého kola. Na druhú stranu je vidieť zvyšujúcu sa úspešnosť žiadateľov zo 14,9 % v prvom kole, až na súčasných 21,3 %, čo znamená, že v priemere EÚ viac ako jeden z piatich žiadateľov získal bezplatný cestovný poukaz.

V ďalšej časti sa zameriame na úspešnosť jednotlivých vybraných krajín EÚ, konkrétne Slovenska, Maďarska, Nemecka a Holandska, v rámci jednotlivých predkladacích kôl, ktorých dáta sa uvedené v grafe č. 2.

Graf 2: Úspešnosť žiadateľov z vybraných krajín EÚ


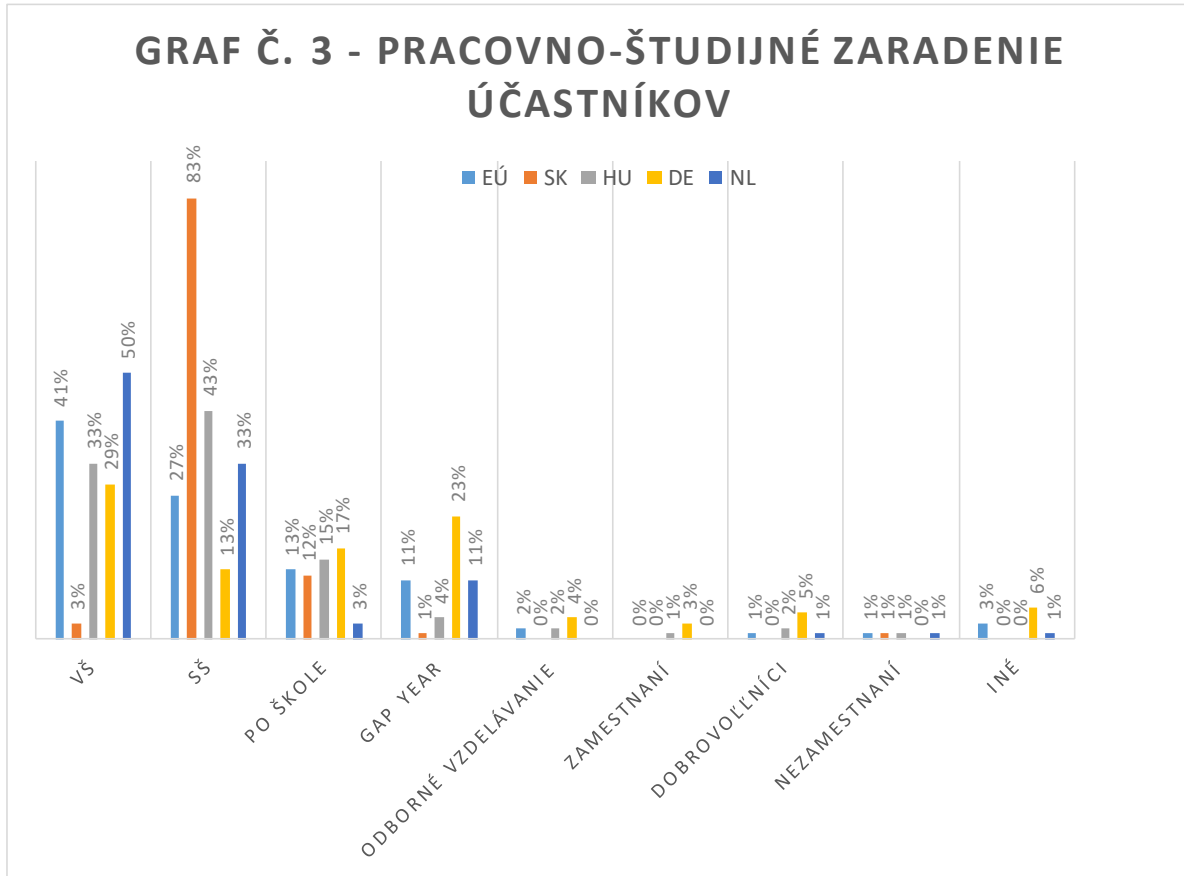
Zdroj: Európska komisia, 2019

V grafe č. 2 je znázornená „úspešnosť“ žiadateľov z jednotlivých vybraných krajín EÚ v rámci jednotlivých troch kôl výziev realizovaných doteraz v rámci iniciatívy DiscoverEU. Úspešnosť zodpovedá pomeru medzi celkovým počtom uchádzačov k počtu úspešných uchádzačov, ktorý získali bezplatný cestovný pas, pričom nižšia úspešnosť znamená vyšší záujem cieľovej skupiny v danej krajine o iniciatívu.

V rámci prvého kola môžeme vidieť, že úspešnosť vybraných krajín je v rozmedzí 5,1 % v Holandsku po 12,3 % v Nemecku, a teda úspešnosť je pod priemerom EÚ. V druhom kole môžeme pozorovať, že zatiaľ čo Maďarsko (10,6%), Slovensko (16,3%) a Nemecko (16,8%) ostávajú pod priemerom EÚ (18,5%), úspešnosť žiadateľov v Holandsku sa zvýšila nad priemer na úroveň 40,6% čo predstavuje výsledok, kedy poukaz obdržali viac ako štyria uchádzači z desiatich. V treťom výberovom kole (jún 2019) observujeme prekročenie priemeru EÚ (21,3%) už všetkými troma krajinami okrem Slovenska, ktoré ako jediné ostalo pod priemerom EÚ na úrovni 16,8% úspešnosti. V tomto kole dosiahlo najvyššiu úspešnosť žiadateľov Maďarsko (54,0%), kde viac ako polovica žiadateľov bola honorovaná bezplatným cestovným poukazom.

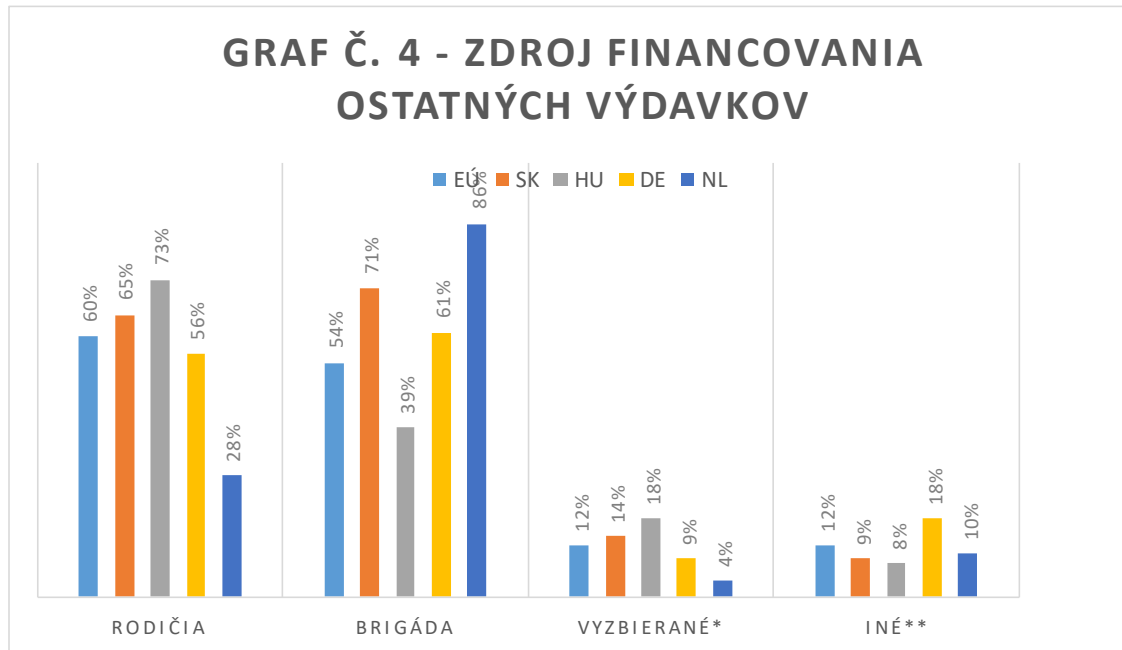
Vzhľadom na vyššie uvedené môžeme konštatovať, že napriek zvyšujúcej sa finančnej podpore iniciatívy zo strany Európskych inštitúcií záujem o ňu nenarastá. Na základe analýzy záujmu vybraných krajín môžeme povedať, že pomer medzi podanými žiadosťami a ich úspešnosťou narastá, z čoho vyplýva, že pri zvyšovaní počtu prerozdeľovaných poukazov celkový záujem o iniciatívu má de facto klesajúcu tendenciu.

Nasledujúce štatistiky uvedené v grafoch č. 3 až č. 6 vychádzajú z dotazníkového prieskumu vykonaného Európskou komisiou, do ktorého sa zapojilo 5 400 účastníkov z prvého kola DiscoverEU, ktorého výstupy predstavila Európska komisia delegátom členských štátov na zasadnutí pracovnej skupiny pre mládež dňa 16. apríla 2019 v Bruseli (Working paper...,2019a) (Working paper... , 2019b).

Graf 3: Pracovno-študijné zaradenie účastníkov


Zdroj: Európska komisia, 2019

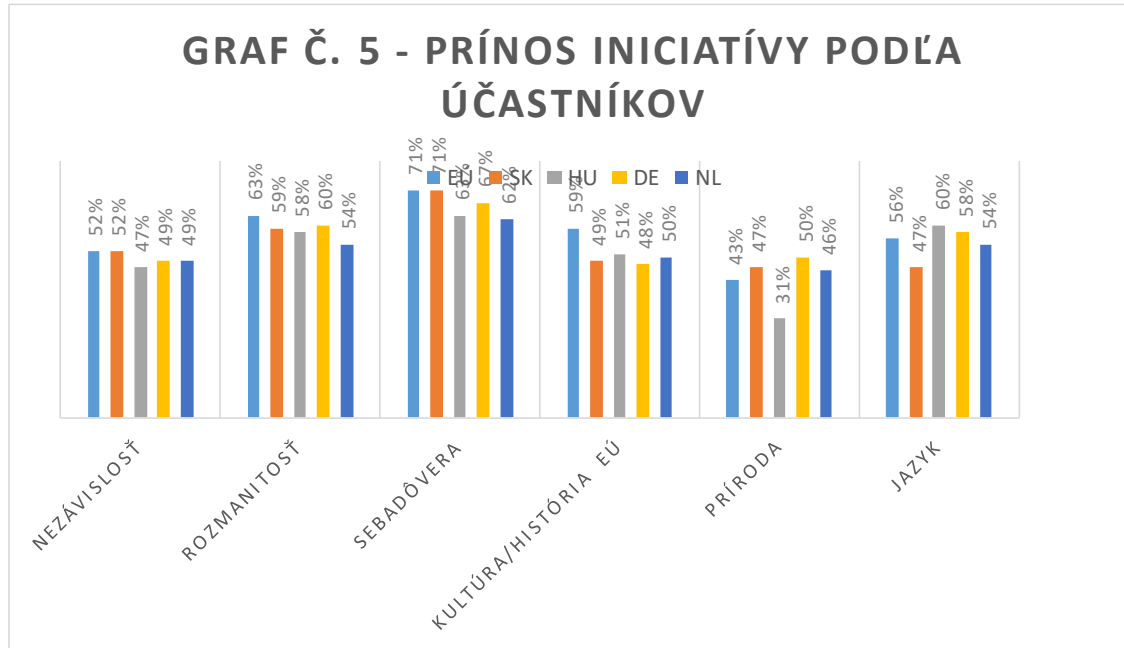
Graf č. 3 predstavuje rozvrstvenie účastníkov prvého výberového kola podľa toho, v akej pracovno-študijnej etape života sa nachádzali počas zapojenia sa do iniciatívy. Na grafe môžeme vidieť, že zatiaľ čo v prípade Maďarska, Nemecka a Holandska viac ako polovica účastníkov sa nachádza už mimo strednej školy, až 83 % účastníkov zo Slovenska stále študovalo na strednej škole. Pre porovnanie, slovenskí študenti vysokých škôl tvorili len 3 % zo všetkých slovenských účastníkov v rámci prvého kola. V prípade ostatných troch vybraných krajín tvorili vysokoškolskí študenti 30 až 50 % účastníkov. Tento graf odzrkadľuje aj rôznorodosť nastavenia vzdelávacieho systému jednotlivých krajín vo vzťahu k veku, nakoľko je možné pozorovať, že kým vo veku 18 rokov väčšina zapojených Slovákov ešte študuje na strednej škole, v ostatných krajinách je v tomto veku na strednej škole podstatne menej účastníkov programu (13 až 43 %).

Graf 4: Zdroj financovania ostatných výdavkov


Zdroj: Európska komisia, 2019

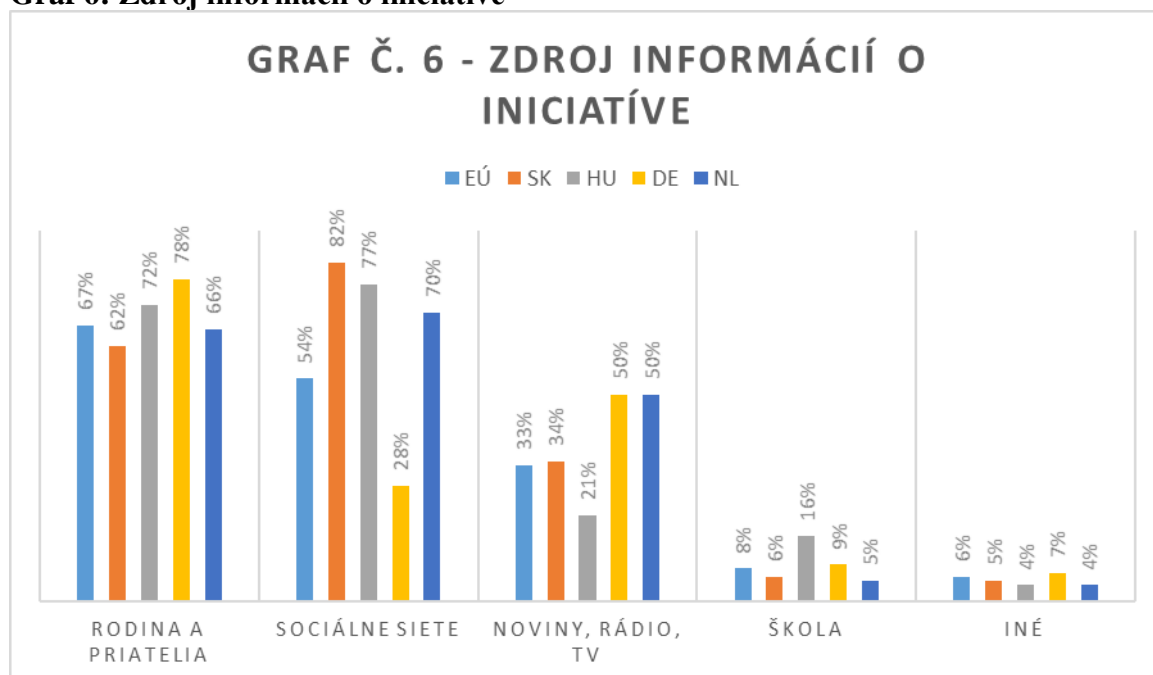
Graf č. 4 ukazuje zdroje, z ktorých úspešní žiadatelia z prvého výberového kola hradili ostatné výdaje spojené s využívaním bezplatných cestovných poukazov ako napríklad náklady na ubytovanie, stravu či vstupné. Ako môžeme vidieť, v prípade Slovenska boli hlavnými zdrojmi prostriedky zarobené brigádami a prostriedky od rodičov. Tento spôsob financovania je obdobný aj v prípade Nemecka a približuje sa priemeru EÚ. V prípade účastníkov z Maďarska boli dominantnejšie prostriedky od rodičov a prostriedky zarobené brigádami použilo len 39 % z účastníkov. Opačným prípadom boli Holanďania, u ktorých príspevok od rodičov využilo len 28 % účastníkov a až 86 % z podporenej skupiny mládeže si pokrývalo ostatné výdavky prostriedkami z brigádnickej činnosti.

Na základe vyššie uvedenej analýzy môžeme konštatovať, že najčastejšími účastníkmi v rámci prvého kola DiscoverEU sú študenti stredných a vysokých škôl, ktorým sociálne zázemie rodiny alebo dostupnosť pracovného trhu (možnosť brigády) poskytujú dostatočné finančné možnosti na pokrytie ostatných výdavkov spojených so zapojením sa do prípravnej akcie a využitie poskytnutých bezplatných cestovných poukazov.

Graf 5: Prínos iniciatívy podľa účastníkov


Zdroj: Európska komisia, 2019

Graf č. 5 reprezentuje samohodnotenie účastníkov v rámci získania jednotlivých zručností nastavených Európskou komisiou ako jednotlivé ciele iniciatívy. Najviac slovenských účastníkov konštatuje, že účasťou v programe sa im podarilo získať viac sebadôvery. Táto zručnosť bola najčastejšie označovaná u účastníkov zo všetkých vybraných krajín. Protipól tvorí spoznávanie európskej prírody, nakoľko túto možnosť označilo len 43 % všetkých účastníkov (v prípade Maďarska len 31% účastníkov). Z vyššie uvedených možností sa Slovákom, podľa ich odpovedí, najmenej podarilo rozvíjať jazykové kompetencie.

Graf 6: Zdroj informácií o iniciatíve


Zdroj: Európska komisia, 2019

Graf č. 6 predstavuje najčastejšie zdroje informácií účastníkov o iniciatíve DiscoverEU. V prípade získavania informácií od rodiny a priateľov sa všetky skúmané krajiny držali približne priemeru EÚ a pohybovali sa v rozmedzí od 62 % (Slovensko) do 78 % (Nemecko). Ako efektívny spôsob šírenia informácií o iniciatíve sa javí v prípade Slovenska, Maďarska a Holandska využívanie sociálnych sietí. V prípade Nemecka dopad sociálnych sietí nedosiahol ani 30 % z účastníkov. V prípade šírenia informácií prostredníctvom tzv. „tradičných médií“ (noviny, rádio, televízia) sa informácie o iniciatíve dostali v Nemecku a Holandsku až k polovici účastníkov. Maďarsko malo v rámci prvého výberového kola v porovnaní s ostatnými krajinami, ako aj priemerom EÚ, dvojnásobnú efektívnosť v šírení informácií prostredníctvom škôl.

Cieľom DiscoverEU je poskytnúť mladým Európanom vo veku 8 rokov možnosť získať skúsenosti s cestovaním, ktoré im umožnia využívať slobodu pohybu v Európskej únii, objavovať pritom rozmanitosť Európy, dozvedieť sa o európskom kultúrnom dedičstve a histórii, spoznávať ľudí na celom kontinente a v konečnom dôsledku aj seba samého. Z výsledkov dotazníku môžeme konštatovať, že účastníkom sa najviac podarilo posilniť sebadôveru a spoznávať rozmanitosť Európy. Z toho vyplýva, že na základe spätnej väzby od účastníkov prvého výberového kola sa darí v tejto oblasti naplňať stanovené ciele prípravnej akcie.

Diskusia

Na základe vyššie uvedeného je možné konštatovať, že DiscoverEU je zo strany účastníkov vnímaný pozitívne a mohol by si nájsť svoje miesto aj v rámci nového programu Erasmus, ako prvá, krátkodobá mobilita pre mládež. Avšak je potrebné taktiež zdôrazniť, že v súčasnej podobe iniciatívy chýba reálnejšia merateľná pridaná hodnota, čo konštatuje vo svojom stanovisku (DiscoverEU for all... , 2018) aj Európske fórum mládeže (ďalej len „EYF“). To iniciatívu ako takú víta, avšak s niekoľkými výhradami. Prvou z nich je nedostupnosť DiscoverEU pre všetkých. V tomto je potrebné súhlasiť s názorom EYF, nakoľko iniciatíva pokrýva účastníkom výhradne cestovné náklady. V prípade záujemcov, ktorým sociálno-ekonomické faktory neumožňujú pokryť si ostatné náklady spojené s cestovaním, ako je ubytovanie a strava, stáva sa program ako taký pre nich nedostupným. Ďalej EYF poukazuje na otázku pridanej hodnoty iniciatívy, v čom sa zhoduje aj s názorom europoslankyne za Českú republiku Kateřiny Konečnej, ktorá ešte v roku 2014 poznamenala pri diskusii (Konečná, 2016) o iniciatíve, že *Mladí lidé jistě mají právo na budoucnost v prosperitě a sociálním smíru a vy je namísto toho posíláte na výlet v naději, že z toho štěstí budou žít celý život*. V rámci tohto bodu je zaujímavý návrh EYF na prepojenie DiscoverEU s Európskym zborom solidarity, v rámci ktorého by úspešní žiadatelia absolvovali krátkodobú dobrovoľnícku stáž v inom členskom štáte, v rámci ktorej by mali možnosť skutočne spoznávať iné kultúry, prostredie a činnosť mládežníckych organizácií naprieč Európou a tým naplňať stanovené ciele programu.

Ďalším veľkým problémom je aktuálne nastavený obmedzujúci vek oprávnených žiadateľov 18 rokov. Tento vek vzhľadom na individuálnosť jednotlivých národných vzdelávacích systémov a taktiež vzhľadom na individuálne potreby jednotlivcov v danom veku nemusí byť ideálny pre všetkých obyvateľov EÚ⁵. Môžeme len súhlasiť s návrhom EYF, aby bola stanovená veková hranica v rozmedzí prinajmenšom 2 rokov, aby sa mohlo do iniciatívy zapojiť čo najviac mladých ľudí a získať skúsenosti so svojou prvou mobilitou. Veľkou otázkou, s ktorou sa bude musieť DiscoverEU vysporiadať je objem finančných prostriedkov, ktoré v prípade jeho podpory budú v rámci nového programu Erasmus alokované na jeho realizáciu. V súčasnosti sa

⁵ Túto rôznorodosť systémov môžeme pozorovať aj na Grafe č. 3, ktorý znázorňuje v akom pracovno-študijnom štádiu sa účastníci vo veku 18 rokov nachádzajú. Keď v prípade Slovenska je majorita ešte na stredných školách, v ostatných krajinách väčšina účastníkov v rovnakom veku má už ukončené stredoškolské vzdelanie.

návrh Európskej komisie na vyčlenenie 700 miliónov eur v návrhu nového programu Erasmus v kapitole mládeže nestretol s pozitívnymi reakciami, nakoľko táto čiastka predstavuje 23 % celkových prostriedkov vyčlenených pre mládež. Mládežnícki stakeholderi sa obávajú, že zvýšená podpora iniciatívy DiscoverEU pôjde na úkor prostriedkov, ktoré mládežnícky sektor potrebuje na realizáciu etablovaných programov v rámci jednotlivých kľúčových akcií.

Záver

Cieľom príspevku bola analýza a zhodnotenie nového implementačného nástroja európskej mládežníckej politiky DiscoverEU. Na základe doposiaľ realizovaných 3 výberových kôl sme zistili, že napriek zvyšujúcemu sa objemu finančných prostriedkov záujem mladých Európanov o iniciatívu nestúpa, resp. v niektorých krajinách naopak klesá. Vzhľadom k zadefinovaným cieľom iniciatívy môžeme konštatovať, že na základe subjektívneho hodnotenia účastníkov prvého výberového kola sa darí stanovené ciele naplňovať. Je však diskutabilné, či je takýto spôsob spätného vyhodnocovania iniciatívy dostatočný k tomu, aby sa reálne zhodnotilo naplnenie jej cieľov. Problematické oblasti v súčasnom nastavení prípravnej akcie spočívajú predovšetkým v nedostatočnej možnosti zaručenia reálneho naplňovania cieľov ako podpora Európskej identity, spoznávanie kultúrno-spoločenskej rozmanitosti kontinentu prostredníctvom cielených aktivít. Ich naplňovanie výhradou prostredníctvom poskytnutia možnosti cestovať je aj podľa stanoviska EYF nedostatočné a bolo by žiadúce prepojiť tento nový nástroj s ostatnými nástrojmi EÚ, ako napríklad Európsky zbor solidarity. Aká bude budúcnosť prípravnej akcie DiscoverEU a či sa presadí ako samostatný nástroj mládežníckej politiky uvidíme počas negociácií finálneho znenia nariadenia nového programu Erasmus v priebehu roku 2020.

Použitá literatúra:

- Daily News. 2018. *Commission to provide travel opportunities with educational and cultural value for young people* [online]. 2018 [cit. 2019-11-15]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEX_18_1443#6>.
- DiscoverEU for all: travelling, learning & volunteering: Position of the European Youth Forum on the DiscoverEU action* [online]. [cit. 2019-11-15]. Dostupné na internete: <<https://www.youthforum.org/sites/default/files/publication-pdfs/0111-18%20-%20Position%20on%20DiscoverEU%20%281%29.pdf>>.
- Európsky pilier sociálnych práv* [online]. Úrad pre publikácie, 2017 [cit. 2019-11-19]. ISBN 978-92-79-74095-4. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_sk.pdf>.
- Factsheet. 2018. *DiscoverEU Round 1 - June 2018* [online]. [cit. 2019-11-15]. Dostupné na internete: <https://europa.eu/youth/sites/default/files/discover_eu_factsheet_june_round_2018.pdf>.
- Factsheet. 2018. *DiscoverEU Round 2 - November 2018* [online]. [cit. 2019-11-15]. Dostupné na internete: <https://europa.eu/youth/sites/default/files/discovereu_factsheet_november_round_2018.pdf>.
- Factsheet. 2019. *DiscoverEU Round 3 - June 2019* [online]. [cit. 2019-11-15]. Dostupné na internete: <https://europa.eu/youth/sites/default/files/discovereu_factsheet_june_2019.pdf>.

KONEČNÁ, K. 2016. *18th birthday Interrail pass for Europe (debate)* [online]. [cit. 2019-11-15]. Dostupné na internete: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2016-10-04-ITM-015_EN.html?redirect>.

Návrh NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY, ktorým sa zriaďuje „Erasmus“: program Únie pre vzdelávanie, odbornú prípravu, mládež a šport, a ktorým sa zrušuje nariadenie (EÚ) č. 1288/2013. [cit. 2019-11-15]. Dostupné na internete: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:52018PC0367>>.

Rímska deklarácia [online]. 2017 [cit. 2019-11-15]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/slovakia/news/rome_declaration2017_sk>.

Tlačová správa DiscoverEU. 2018. *15-tisíc mladých si môže začať baliť kufre na letné cestovanie po EÚ* [online]. [cit. 2019-11-15]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/IP_18_4294>.

Tlačová správa DiscoverEU. 2019. *Ďalších 20 000 mladých ľudí dostáva šancu prebádať Európu* [online]. 2019 [cit. 2019-11-15]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/IP_19_2817>.

Tlačová správa Iniciatíva. 2019. *DiscoverEU ponúka ďalším 14 500 mladým ľuďom šancu prebádať Európu* [online]. [cit. 2019-11-15]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/IP_19_302>.

WORKING PAPER. 2019 DiscoverEU Data & Survey Results June Round 2018 - WK 5177/2019 ADD 1. Brusel, 2019.

WORKING PAPER: DiscoverEU Data & Survey Results June Round 2018 - WK 5177/2019 ADD 2. Brusel, 2019.

RECENT INVESTMENT CASES AGAINST EU MEMBER STATES: EUROPE'S GREEN ENERGY POLICIES UNDER THREAT?

Gábor HAJDU¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191014>

Abstract

As a consequence of rising environmental concerns, a substantial number of EU member states undertook various programs aimed at subsidizing the renewable energy sector and promoting related foreign (and domestic) investment. During the 2010s, several renewable energy programs were replaced by less favourable legal regimes. These changes led to foreign investors suing the relevant countries, through the controversial investor-state dispute settlement (ISDS) mechanism reserved solely for foreign investors. The costly nature of ISDS proceedings (such as legal fees and large arbitral awards) could cause a discouraging effect among member states considering similar renewable energy programs. This research thus aimed to examine whether such concerns have potential merit, whether the cases result in a downturn for renewable promotion in the EU. The method for doing so was through investigating two ISDS cases, followed by an analysis of the two affected countries' stance towards renewable energy before, during and after the ISDS process, and briefly discussing what lessons for other states could be found in the rulings. The research's finding was that a clear discouraging effect could not be established in either cases, and that it is unlikely that ISDS will negatively affect renewable energy promotion.

Key words: investment, ISDS, solar, renewables, arbitration

Introduction

The issue of foreign investment protection has always been relevant in the past decades, but since the 1990s, its importance has skyrocketed. Given the interconnectedness of the global economy, the extreme proliferation of BITs (Bilateral Investment Treaties), usually with the very same or similar content, the field of investment protection has grown to gigantic proportions as a result. In the process, it has acquired its own distinctive legal nature, its own concepts, standards and mechanisms. Chief of these is the ISDS (Investor-State Dispute Settlement), a unique method of dispute resolution that involves the use of ad hoc international arbitration tribunals. Despite its popularity among the involved parties, ISDS has come under heavy scrutiny in the past two decades, due to its perceived inadequacies, such as its costly nature, supposed bias towards foreign investors (only they can initiate claims, and the arbitrators operate in a for-profit scheme), lack of transparency and lack of consistency. In this article, it wouldn't make sense to describe all of the system's criticisms at length, and so the focus will be narrow.

¹ Dr. Gábor Hajdu, Department of Private International Law, Faculty of Law, University of Szeged, Bocskai u. 10-12, Szeged, 6721, Csongrád county, E-mail: gaborhajdu888@gmail.com

In particular, ISDS has great potential to conflict with sustainable development, environmental regulations and green energy. This article will focus on the latter. To be specific, due to rising environmental concerns, a substantial number of EU member states undertook various programs after the turn of the millennium, aimed at subsidizing the renewable energy sector and incentivizing related foreign (and domestic) investment. Such national measures were supported by EU-level policies, like the first Renewable Energy Directive (2009/28/EC). During the 2010s, some of these renewable energy programs ended or were replaced by other legal regimes. However, these changes also led to foreign investors suing several countries, using the abovementioned ISDS mechanism. The foreign investors cited breaches of the fair and equitable treatment standard and frustration of legitimate expectations, among other claims. The already mentioned issues with ISDS could cause a discouraging effect among member states considering similar renewable energy programs, as they might consider it simpler to just not adopt such promotive programs in the first place, and thus evade the ISDS consequences. This article thus aims to examine whether such concerns about these ISDS cases have potential merit, and whether it is possible that ISDS could cause a downturn in the incentivization of green energy within the EU.

Results and discussion

Before we begin discussion of the individual cases, it is imperative to note a few common elements. Each case concerns the issue of solar energy, that is to say, its subsidization. In both cases, these subsidization programs were undertaken between 2003 and 2007. Furthermore, the basis of the two disputes is the Energy Charter Treaty (ECT). The ECT is a multilateral treaty that was signed in 1994 and entered into force in 1998. Its primary aim was to promote cooperation in the field of energy by various provisions concerning a wide range of topics, from investment protection (which is the relevant section for this article), to various trade and transit provisions. It also has more than fifty members. (Sussman, 2008 p. 1) The ECT's importance is heightened by the fact that like with many other treaties containing investment provisions, it practically becomes a compulsory applicable law (both with regards to the jurisdiction and the substance of the case) in ISDS cases based around it. The only notable exception to this is that when it comes to jurisdiction, the ICSID Convention also has to be considered. (Tietje, 2008 pp. 5-7) Furthermore, it should be noted that both cases are centrally based on the same paragraph of the same article of the ECT, Article 10(1). (<<https://www.energychartertreaty.org/provisions/part-iii-investment-promotion-and-protection/article-10-promotion-protection-and-treatment-of-investments/>>)

This paragraph establishes a number of different principles when it comes to the treatment of foreign investments, such as fair and equitable treatment, or protection against discrimination. (Hobér, 2010) In the cases, it will be this unique take on the fair and equitable treatment (FET) standard that will play a major role. And so, it will provide the central focus of the following analysis as well. And with that, let us begin the case examinations.

Eiser and Energía Solar v. Spain

The first case to be examined is *Eiser and Energía Solar v. Spain*. (<<https://www.italaw.com/cases/5721>>) In this case, the foreign investors were of Luxembourg and the United Kingdom. The case originated from 2013, but its background stretches all the way back to 2007. This was when Spain (the host state) decided to incentivize foreign investments in the renewable energy sector, and therefore created a tariff regime that practically guaranteed profitability for producers choosing renewable energy as their method of choice. As this regime was very favorable to foreign investment, the foreign investors involved in the case decided to open three plants that used renewable energy in Spain. However, this was not to last.

Due to the global economic crisis, and various other factors such as increasing costs, Spain ultimately decided to do away with the tariff system. And so, between 2012 and 2014, the regime was removed and replaced with a new one. This new system sought to guarantee a sort of reasonable return to the investors, and was based on an alternate method of tariff calculation compared to the previous one. Spain also decided to extend the applicability of these reforms to existing investments. The foreign investors who initiated the proceedings claimed heavy financial losses as a result, including operating their plants at a clear loss.

Thus, the case came to be in 2013, with the main legal dispute centering around Article 10(1) of the Energy Charter Treaty that we already discussed above. When interpreting the facts of the case, the tribunal notably found that not only Spain completely eliminated the previously favorable tariff regime, it also applied the new rules under a “one size fits all” approach, not taking into account that existing plants and other facilities were constructed and operated under a very different regime. The tribunal in this case also noted that while it’s true that investment treaties do afford the ability to change legislative schemes to the host states as a rule of thumb (barring specific obligations and guarantees given to the particular foreign investor), it is also true that Article 10(1) of the ECT imposed an obligation on the host states that demanded a certain degree of circumspection when it comes to changing the legal framework so thoroughly. In the tribunal’s view, Spain failed to meet this obligation, and thus awarded the foreign investors 128 million euros plus interest, in 2017.

This case could be considered a prime example of an ISDS case that would prompt the host state to not further engage in renewable energy subsidies, as well as serving as a warning to others who intend to do the same. However, it should be noted that the tribunal took a somewhat measured approach here, and did not condemn Spain’s actions wholesale, rather, the lack was found in Spain’s application of the new regime (one size fits all), instead of the regime in itself. Another facet of their decision was evidently the staggering loss of profitability, which they themselves highlighted in the award.

Blusun v. Italy

Blusun v. Italy (<<https://www.italaw.com/cases/5739>>) also concerned a tariff scheme. In this particular case, Italy had adopted a feed-in tariff mechanism in a 2003 decree, aimed to promote investments in the renewable energy sector. As a consequence of this scheme, the foreign investors (Belgian, French and German when concerning the specific claimants) undertook a solar energy project in Puglia, starting from 2008-2009. However, shortly after this, a slew of regulatory changes occurred, including alterations in the Puglia regional law, and a new decree in 2011 that aimed to repeal and replace the earlier 2003 decree. This decree was less favorable to private actors in the solar energy field, and this was made known to the government at the time (as undisputed by both claimants and the respondent). Another decree followed in 2012, concerning the use of agricultural land for renewable energy. Overall, the investment lost significant value due to these regulatory changes, and as the only route to potential viability was radical overhauls to the project, it was abandoned.

As such, an ISDS case was brought against Italy by the abovementioned foreign investors, in 2014. As was already mentioned, the basis of the dispute was once more the Energy Charter Treaty, particularly Article 10(1). However, in this case, the tribunal decided to place a heavier emphasis on the paragraph’s caveat that host states are allowed to change their regulatory framework, only noting that any such changes should not be disproportionate to the aims of the amendment. In this particular scenario, the tribunal found that Italy’s changes were neither disproportionate nor unfair to the foreign investments, and were in line with the regulatory objectives Italy sought to achieve, and thus the regulatory changes failed to meet the level necessary for them to constitute a violation of Article 10(1). The tribunal further highlighted that

the only exception under this would be if the host state undertook specific obligations towards the investors, which didn't happen in this case.

Overall, we can see that this case while similar to Spain's, was marked by a fundamentally different resolution. While it would be easy to chalk it up to the inconsistency of arbitral tribunals, it has to be noted that Italy's actions were indeed more circumspect and nuanced than Spain's brute force reforms, which as the tribunal itself noted, highly influenced the outcome.

Acknowledgements

This paper was created within the EFOP-3.6.2-16-2017-00007 project. A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

Conclusion

With the two cases successfully analyzed, it is time to extrapolate on the perceived effects of these cases. In general, we can observe that in one case, the host state lost, but in the other, it emerged victorious. However, even a victorious ISDS case takes time, money and resources from the host state. As a result, it would still be worthwhile to examine just how the involved countries reacted. Besides them, it would also be necessary to briefly discuss in general terms whether a discouraging effect in other EU member states could potentially result from these cases or not.

So, the first country to be examined is Spain. The dispute began in 2013 and ended in 2017, with Spain's defeat. Thus, let us see how solar energy's legal environment developed in the country during this period and afterwards. The first aspect we can clearly observe is that during this period of time, Spain followed a very hostile course of action against solar energy. Very shortly after the *Eiser* case began in the earnest (as was briefly referenced previously), Spain introduced a new law that scrapped the previous tariff system completely, and replaced it with a much less favorable system that forced solar energy to compete with other energy producers on equal terms, among other aspects. (Renewable Energy World 1, 2015) This was followed by the country's infamous "sun tax", that further disincentivized the use of solar energy, and caused it significant issues with the rest of the EU. (Renewable Energy World 2, 2015). Thus, we can easily consider that the ongoing *Eiser* case (if it proved a contributing factor) did provoke the Spanish government into pursuing a harsher policy against solar energy, perhaps in an effort to avoid further cases brought against it due to favorable regulatory environments being changed to less favorable ones. Nevertheless, it is questionable whether this tactic was sensible, and whether the avoidance of costly ISDS cases really acted as a contributing factor. In fact, a year after Spain lost the case, it changed tack significantly with regards to solar energy, with the new government aiming to repeal the sun tax and create a less hostile environment for solar energy. This culminated in a series of new regulations that moved Spain back towards its original stance of non-hostility. (PVEurope, 2018) Overall, we can conclude that while *Eiser* possibly had a negative short-term effect while it was ongoing, the case's conclusion not only did not discourage Spanish incentivization of renewables, but whether coincidentally or not, it led to a bigger embrace of subsidies.

Next up to be discussed is Italy. In Italy's case, despite the country's seemingly well-informed approach to renewable energy, it perhaps came as a surprise that it decided to withdraw from the Energy Charter Treaty in late 2014, early 2015. (De Luca, 2015) However, it should be noted that this withdrawal didn't cause any trouble to pending ISDS cases, and thanks to the ECT's clauses, it can be applied to even future cases, provided the investments were made during a time when the Energy Charter Treaty was applicable. On the other hand, despite Italy's decision in this matter, it is undisputable that solar energy in Italy continued growing through the years of the case, and so far, has shown no signs of stopping since its conclusion. (Eni School Energy & Environment, 2016) Furthermore, there were no significant policy turns. Thus, it can be clearly stated that the ISDS case didn't discourage or influence Italy, perhaps only with regards to its decision to withdraw from the ECT.

In conclusion, we can see that in the two involved states, we can show some signs of stagnation or minor discouragement to different levels, but we cannot fully state that a true discouraging effect took place as a result of the ISDS arbitrations, save perhaps for Spain, and even in that case, the process reversed rather soon. And if there are no clear indicators for this in the affected states, then it is likely that the same would be true for other EU members. In order for a discouraging mechanism to be effective cross-border, it is my opinion that it necessarily has to be sufficiently grave. While Spain has been trounced in ISDS, Italy's example shows to the other member states that it is possible to evade this problem if proper circumspection is followed. Regardless, it would be worthwhile to revisit this topic once a few more years have passed, with perhaps more solar energy-related cases to draw upon, and with a larger period of time to examine in general.

References

- DE LUCA, A. 2015. Renewable Energy in the EU, the Energy Charter Treaty, and Italy's Withdrawal Therefrom. In *Bocconi Legal Studies* Research Paper No. 2657395, OGEL/TDM 3.
- Eni School Energy & Environment. 2016. Some more numbers in Italy. [online]. Available at: <<http://www.eniscuola.net/en/argomento/solar/solar-knowledge/some-more-numbers-in-italy/>>.
- HOBÉR, K. 2010. Investment Arbitration and the Energy Charter Treaty. In *Journal of International Dispute Settlement*, 2010, vol. 1, no. 1.
- PVEurope. 2018. *Spain: Government suspends controversial 7% solar power tax*. [online]. Available at: <<https://www.pveurope.eu/News/Markets-Money/Spain-Government-suspends-controversial-7-solar-power-tax>>.
- Renewable Energy World 1. 2015. *Is the Spanish Government Putting the Brakes on Solar PV?* [online]. Available at: <<https://www.renewableenergyworld.com/2015/07/09/is-the-spanish-government-putting-the-brakes-on-solar-pv/>>.
- Renewable Energy World 2. 2015. *Spain Approves 'Sun Tax,' Discriminates Against Solar PV*. [online]. Available at: <https://www.renewableenergyworld.com/2015/10/23/spain-approves-sun-tax-discriminates-against-solar-pv/>
- SUSSMAN, E. 2008. The Energy Charter Treaty's Investor Protection Provisions: Potential to Foster Solutions to Global Warming and Promote Sustainable Development. In *14 ILSA J. & Comp. Law*.
- TIETJE, C. 2008. *The Applicability of the Energy Charter Treaty in ICSID Arbitration of EU Nationals vs. EU Member States*. [online]. Available at: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1625323>.

MARKETINGOVO STRATEGICKÉ RIADENIE VEREJNÝCH VYSOKÝCH ŠKÔL

Martin HALMO¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191015>

Abstract

In the Slovak Republic, on the basis of legislative conditions, the Higher Education Act does not give the possibility to direct the management of public higher education institutions towards the fulfillment of their goals and thus to adapt effectively to the current situation and challenges. This is characterized by processes and structures that are duplicate, problematic or ambivalent, which ultimately prevents public higher education institutions from autonomously receiving and fulfilling their mission. It is therefore important that alternative management trends are introduced into the governance structures to help the development of public higher education institutions. We consider the use of marketing strategic management as such an element. Thus, the use of this type of management can ultimately benefit the university in the form of the required number of pupils. It can also contribute to improving the quality and supply of education, information and information.

Key words: legislation, marketing, strategic management, public universities

Úvod

K splneniu náročného poslania vysokoškolských inštitúcií účinne prispieva koncept ich riadenia. Kvalita riadenia môže byť faktorom, ktorým sa jednotlivé inštitúcie odlišujú. To platí i v podmienkach vysokoškolského vzdelávania. Nakoľko v súčasných podmienkach Slovenskej republiky nedáva vysokoškolský zákon možnosť nasmerovať riadenie vysokých škôl k napĺňaniu ich cieľov, a tým pádom sa efektívne prispôsobovať súčasnej situácii a výzvam, je potrebné zavádzanie nástrojov, ktoré boli v minulosti využívané výhradne v súkromnom sektore. Jedným takýmto nástrojom je aj marketingové strategické riadenie, ktoré zahŕňa rozhodovanie o efektívnom vynaložení prostriedkov, teda stanovenie objemu týchto prostriedkov a premyslenie ich alokácie, do vybudovania účinného vzťahu výrobok – trh v zhode s vytýčenými cieľmi a vytvorenie a udržanie preukázateľných konkurenčných predností.

Marketingové strategické riadenie verejných vysokých škôl

Verejné vysoké školy sa nachádzajú v silne konkurenčnom prostredí a od ich postavenia a imidžu v očiach spoločnosti závisí aj následné presadenie sa na trhu a udržanie záujmu potencionálnych študentov o ponúkané obory. Okrem tradičných foriem riadenia vzdelávacích inštitúcií, ako je napríklad vývoj organizácie a riadenia vzdelávacích inštitúcií, sa uplatňujú aj alternatívne trendy v riadení vzdelávacích inštitúcií aj napriek skutočnosti, že sú vo väčšej miere uplatňované v súkromnom sektore. Avšak použitím v oblasti verejných vzdelávacích inštitúcií

¹ PhDr. Martin Halmo, Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: martin.halmo1@gmail.com

by mohli tieto modely zvýšiť ich výkonnosť a zároveň sa stať pre vzdelávaciu inštitúciu prínosom, či už pri získavaní študentov alebo zvyšovaní svojej konkurencieschopnosti medzi ostatnými inštitúciami. V roku 2005 pracovná skupina Rady Európy pre vysokoškolské riadenie dospela k záveru, že „riadenie by sa malo chápať ako proces stanovenia dlhodobých cieľov a vytvárania stratégií na dosiahnutie týchto cieľov“ (Vukasovic, 2005). Inovatívne formy riadenia vzdelávacích inštitúcií zahŕňajú mnoho prvkov ako rozhodovanie o efektívnom vynaložení prostriedkov, stanovenie objemu jednotlivých prostriedkov a premyslenie ich alokácie, do vybudovania účinného vzťahu výrobok – trh v zhode s vytýčenými cieľmi a vytvorenie a udržanie preukázateľných konkurenčných predností. (Hiebing, Cooper, 2003). Medzi tieto formy riadenia môžeme s určitosťou zaradiť aj marketingové strategické riadenie.

Marketingové prostredie v podmienkach Slovenskej republiky v takej podobe aké poznáme dnes vzniklo dôsledku dynamicky rozvíjajúceho sa prostredia s otvorenými možnosťami komunikačných a informačných technológií, prostredníctvom ktorých nahradilo zaužívané tradičné postupy a formovalo tak ekonomické prostredie krajiny 21. storočia. Marketing sa tak stal veľmi často používaným pojmom aj vo verejnom sektore a prostredí trhového mechanizmu, kým v minulosti sme ho mali možnosť vidieť uplatňovať výhradne v sektore súkromnom. Na uvedené nadväzuje tvrdenie autora Štefka (2003), ktoré v súčasnosti popisuje marketing ako „centrálnu aktivitu moderných ziskovo i neziskovo orientovaných inštitúcií. Jeho koncepcia sa presadzuje ako odozva na ich snahu pri hľadaní najúčinnnejšieho spôsobu ako slúžiť v niektorej oblasti ľudských potrieb“ (Štefko, 2003, s. 22).

V súvislosti s skúmanou problematikou považujeme za dôležité priblížiť aj termín stratégia, ktorý sa vo veľkej miere používa práve v spojitosti so schémou určitého postupu, ako je možné za daných podmienok dosiahnuť stanovené ciele (Šindleryová, 2005). Stratégia zároveň poskytuje prehľad vopred stanovených krokov a činností, ktoré sú prijímané „s vedomím“ čiastočnej neznalosti všetkých potencionálnych rizík, okolností a súvislostí, ktoré sa môžu pri jej uplatňovaní vyskytnúť. Definitívnou úlohou stratégie je dospieť k náležitej synergii uskutočňovaných aktivít všetkých zložiek v organizácii a pomocou nich tak vytvoriť súrodý a nedeliteľný celok jeho ďalších perspektív.

Autor Nirmala Kumar označuje „marketing ako stratégiu k úspechu“ (Barčík, 2013, s.12). Marketingová stratégia zároveň slúži ako cesta a spôsob k dosiahnutiu stanovených marketingových cieľov, predurčených a definovaných cieľovým trhom a konkrétnymi cieľovými skupinami tohto trhu, ktorým sú ponúkané služby a marketingové programy. V strategickom riadení zohráva marketing významnú úlohu, nakoľko je článkom slúžiacim k prepojeniu vzdelávacej inštitúcie s priestorom tvoreným zákazníkmi a trhom. Zároveň by mal podávať informácie aj ostatným oblastiam ako sú vývoj, výskum alebo financie. Výrazné množstvo marketingových aktivít sa uskutočňujú ako súčasť procesov strategického riadenia inštitúcie (Slavík, 2014).

Strategický marketing slúži marketérom ako ucelený systém metód, prístupov, procesov a nástrojov k tvorbe konkurencieschopných marketingových plánov a stratégií. Či už ide o výrokovú, cenovú, distribučnú alebo komunikačnú stratégiu, jej efektívna implementácia do riadenia ovplyvňuje celkový výsledok a prispieva k trvalo udržateľnému rozvoju (Barčík, 2013). Na základe tvrdení, ktoré vo svojej publikácii uvádza Kotler (2007) tak strategický marketing môžeme definovať ako proces zladenia silných stránok podniku alebo inštitúcie so skupinami zákazníkov, ktorým môže slúžiť. Zároveň ovplyvňuje celkové smerovanie riadenia a preto je pre celý proces potrebná znalosť makro a mikroprostredia ako aj trhu, pre ktorý poskytuje svoje služby. Strategický systém riadenia a rozhodovania si však vyžaduje strategické myslenie. Strategicky myslieť podľa Košťana znamená „perspektívne nazerať na svoje možnosti, analyzovať všetky faktory vonkajšieho prostredia, variantným plánovaním brať v úvahu

permanentnosť zmien, pružne na ne reagovať a ovplyvňovať ich, premyslene alokovať zdroje a učiť sa tvorivo prekonávať problémy s využitím potenciálu všetkých spolupracovníkov“ (Košťan, 2002, s. 53). Strategické riadenie sa skladá z troch základných súčastí:

- strategická analýza – jasne definuje polohu, v ktorej sa inštitúcia nachádza aké jej okolie,
- strategická voľba - hovorí aké možnosti dáva predpokladaný vývoj k dosiahnutiu stanovených cieľov a čo je k ich dosiahnutiu potreba,
- realizácia stratégie – definuje akým spôsobom uviesť zvolenú stratégiu do života (Slavík, 2014).

Zaisťovanie strategického riadenia zaisťuje top manažment, medzi ktorého hlavné funkcie patria významné strategické rozhodnutia, ktoré svojou existenciou následne ovplyvnia chod inštitúcie, jej budúcu prosperitu a postavenie v konkurenčnom prostredí. Medzi takéto rozhodnutia patria:

- rozhodovanie o smere, ktorým sa má inštitúcia vydať,
- stanovenie cieľov,
- formulácia a implementácia stratégie,
- stanovenie pozície a úloh marketingu,
- vytvorenie strategicky orientovanej kultúry medzi zamestnancami (Barčík, 2013).

Avšak často vyskytujúcim sa trendom v praxi je neschopnosť riaditeľov, manažérov respektíve riadiacich orgánov efektívne implementovať marketingovú stratégiu. Fidler (2002) hovorí o strategickom riadení vo vzdelávacej inštitúcii v kontexte jeho čiastkového rozdelenia v podobe strategického plánovania a strategickej implementácie. V následnom spojení tak prinášajú tieto dva prvky vzdelávacej inštitúcii množstvo pozitív. K týmto pozitívam autori Bell a Chan (2005) zaraďujú:

- poznanie a výber priorít ďalšieho smerovania vzdelávacej inštitúcie,
- koordinácia a synchronizácia aktivít vzdelávacej inštitúcie, súlad kvality organizácie s kvalitou procesu vzdelávania a kvalitou študentov,
- prevencia pred stagnáciou rozvoja vzdelávacej inštitúcie,
- stanovenie si poslania a vízie,
- systém monitoringu a hodnotenia dosiahnutých pokrokov.

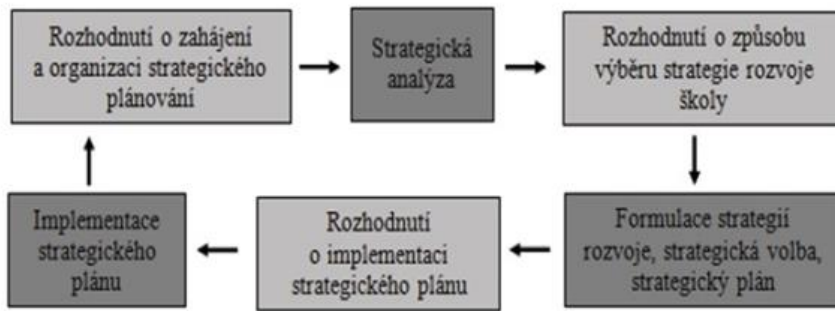
Jeden z najrelevantnejších modelov dokonale vystihujúcich koncept strategického manažmentu navrhol Fidler, znázornený na obrázku 2. Uvádzaný model rozlišuje dve primárne časti uzavretého dookola opakujúceho sa procesu strategického manažmentu vzdelávacích inštitúcií. Prvá časť definuje tri fázy strategického manažmentu vzdelávacích inštitúcií:

- prvou fázou je strategická analýza, ktorej úlohou je spoznanie aktuálnej situácie vzdelávacej inštitúcie a následne poskytnúť relevantné informácie pre druhú fázu,
- druhá fáza sa spája s formuláciou vlastného strategického plánu, čím máme namysli finálne výstupy procesov formulácie stratégií rozvoja, respektíve strategickej voľby,
- treťou fázou je strategická implementácia, chápaná ako prevedenie strategického plánu do každodennej praxe vzdelávacej inštitúcie.

Druhá časť je relevantná pre činnosti aktérov. Taktiež je rozdelená do troch fáz jednania:

- prvá fáza sa zaoberá otázkami, či pristúpiť k formálnej podobe strategického plánovania rozvoja vzdelávacej inštitúcie, koho to tohto procesu zapojiť a aký časový horizont strategického plánovania zvoliť,
- druhá fáza špecifikuje to, akým spôsobom je vyberaná stratégia rozvoja vzdelávacej inštitúcie,
- v tretej fáze sa rozhoduje o podobe implementácie strategického plánu rozvoja (Novosák, Hájek, Smékalová, Lukáč, 2016).

Obrázok 1: Fidlerov model strategického riadenia vzdelávacej inštitúcie



Zdroj: Fidler, 2002

Proces tvorby marketingovej stratégie ako súčasť marketingového riadenia vzdelávacej inštitúcie je považovaný za kľúčové prepojenie aktivít pri tvorbe stratégie rozvoja inštitúcie ako komplexného celku. Nakoľko má marketingová stratégia vo vzdelávacej inštitúcii špecifické postavenie tak je za relevantný faktor, od ktorého závisí celková politika riadenia považované jasné definovanie cieľov stratégie. Marketingové ciele potrebné pre stratégiu môže vzdelávacia inštitúcia stanoviť na základe uskutočnenej analýzy externého prostredia, demografických ukazovateľov, či jasného definovania svojich silných a slabých stránok, príležitostí a hrozieb.

Marketingové riadenie v podmienkach vysokej školy by tak malo byť vychádzať z dlhodobej stratégie. V rámci tejto stratégie je tak nevyhnutné mať jednoznačne stanovenú ucelenú a dlhodobú marketingovú koncepciu. Zároveň je však dôležité pri jej tvorbe predvídať situáciu na trhu pre na nami zvolený segment. Autorka Soukalová označuje za primárny dokument marketingového strategického riadenia vysokej školy „dlhodobý zámer, v nadväznosti na ktorý sú vytvárané ďalšie strategické dokumenty ostatných súčastí vysokých škôl“ (Soukalová, 2011, s. 16). Tieto dokumenty častokrát obsahujú stanovený hlavný strategický zámer smerovania vysokej školy, fakúlt a jej ďalších súčastí. Následná realizácia takto stanovených smerov je v kompetenciách manažmentu vysokej školy a ich dodržiavanie je späté so schopnosťou akademických funkcionárov uplatňovať komplexné riadenie. Dôležité je však aby tieto dlhodobé zámery boli stanovené na základe marketingových prístupov v riadení vysokých škôl.

Marketingové riadenie prebieha v procese, ktorý je tvorený piatimi fázami:

- I. analýza marketingových príležitostí,
- II. prieskum a výber cieľového trhu
- III. návrh marketingovej stratégie,
- IV. naplánovanie programov marketingu,
- V. realizácia a kontrola (Štefko, 2003).

Marketingové riadenie verejných škôl definovali Kotler a Keller ako „analýzu, plánovanie, implementáciu a následnú kontrolu dokonale formulovaných programov, ktoré boli navrhnuté za účelom dosiahnutia dobrovoľnej výmeny hodnôt s cieľovými trhmi a dosiahnutia inštitucionálnych cieľov“ (Kotler, Keller, 2006, s. 402.)

Okrem iného je úlohou marketingového riadenia aj vhodne vybrať, zosúladiť a v konečnom dôsledku využiť jednotlivé nástroje marketingu marketingového mixu, ktorý je možné definovať ako súbor kontrolovateľných nástrojov, prostredníctvom ktorých je možné vyvolať želanú reakciu. Kotler (2007) považuje práve marketingový mix za základ marketingového riadenia. Ten je tvorený prostredníctvom marketingových nástrojov, ktoré inštitúcia využíva k dosiahnutiu vopred stanovených cieľov. Zároveň tieto nástroje definuje ako marketingový mix služieb, ktorý je možné aplikovať na marketingové riadenie verejných vysokých škôl poskytujúcich vzdelávací proces. Tieto nástroje sa nazývajú 7P marketingového mixu a sú tvorené:

- product – ide o vzdelávacie programy školy respektíve vzdelávaciu politiku,

- price – cenová politika spojená s poplatkami za štúdium,
- place – poloha kde sa inštitúcia nachádza,
- promotion – komunikačná politika školy (v internom prostredí so zamestnancami, v externom so potencionálnymi záujemcami a študentmi),
- people – sú to ľudia, ktorý túto inštitúciu tvoria,
- processes – sú to procesy prostredníctvom ktorých sa vzdelávanie prenáša od pedagóga na študenta,
- psychical evidence – prostredie v ktorom sa vzdelávací proces uskutočňuje (Kotler, 2001).

Využívanie uvedených nástrojov marketingového mixu sa zameriava najmä na prispôsobovanie študijnej ponuky potrebám študentov, poskytovanie tejto ponuky v rámci ceny zodpovedajúcej jej spoločenskej hodnote, sprostredkovanie služieb vzdelávania v optimálnom mieste a edukačnom prostredí, podporovanie tých služieb školy, ktoré sú pre ňu kľúčové prostredníctvom propagačného mixu a v neposlednom rade na tvorbu organizačnej štruktúry verejnej školy, ktorá je marketingovo orientovaná. Avšak je dôležité podotknúť, že pred samotným využitím marketingového mixu je potrebné zaoberať sa otázkou segmentácie. Segmentáciou môžeme označiť proces verejnej vysokej školy, prostredníctvom ktorého si určuje potencionálny trh a ten následne delí na menšie trhy na základe spoločných potrieb a záujmov jednotlivých študentov. Na základe takto stanovených trhov, verejná vysoká škola vyhodnotí jednotlivé segmenty a rozhodne sa, na ktoré sa v konečnom dôsledku zameria. Zároveň je dôležité aby vysoká škola využila také spektrum prostriedkov, ktorými dokáže osloviť potencionálnych študentov k prihláseniu sa na svoj študijný program a ako ho následne ďalej aj presadiť na trhu. Toto presadenie na trhu súvisí s mienkou verejnosti ale aj so vzťahom k ostatným školám vo vysokoškolskom priestore. Využívanie tohto druhu riadenia tak v konečnom dôsledku môže pre vysokú školu znamenať prínos najmä v podobe požadujúceho počtu žiakov.

Zároveň môže prispievať aj k ostatným formám prínosov:

- zvyšovanie kvality a ponuky vzdelávania – vyššia úroveň kvality ako aj šírka portfólia poskytovaných vzdelávacích programov majú za následok väčšie uspokojenie požiadaviek trhu,
- informovanosť – v jej dôsledku sa znižuje možné nesprávne rozhodnutie zákazníka pri výbere školy,
- získavanie financií – vzniká šanca na získavanie finančných prostriedkov nie len z verejných ale aj súkromných zdrojov,
- lojalita – jej výsledkom je prehlbovanie a zdokonaľovanie vzťahov vysokej školy s okolím (Světlík, 2009).

Pod'akovanie

Tento príspevok bol vytvorený v rámci projektu FPPV-02-2019 s názvom Manažment inovácií na úrovni miestnej samosprávy.

Záver

Nároky na vysoké školy zo strany potenciálnych záujemcov, ale aj štátu sú čoraz vyššie. Aj v dôsledku týchto skutočností však momentálne nastáva trend, kedy záujme o vysokoškolské štúdium výrazným spôsobom klesá. Nastáva situácia kedy ponuka prevyšuje dopyt a k splneniu náročného poslania verejných vysokoškolských inštitúcií prilákať respektíve si udržať študentov

účinne prispieva aj koncept ich riadenia. Kvalita a spôsob riadenia môže byť kľúčovým faktorom, ktorým sa jednotlivé inštitúcie odlišujú. Tým máme namysli, že riadenie na základe vysokoškolského zákona nedovoľuje možnosť nasmerovať riadenie vysokých škôl k napĺňaniu ich cieľov, a tým pádom sa efektívne prispôsobovať súčasnej situácii a výzvam. Toto riadenie sa vyznačuje procesmi a štruktúrami, ktoré sú duplicitné, problematické alebo ambivalentné, čo v konečnom dôsledku bráni verejným vysokým školám autonómne prijímať a napĺňať svoje poslanie a držať krok s nastolenými trendmi. Preto je veľmi dôležité aby okrem tradičných foriem riadenia verejných vzdelávacích inštitúcií, ako je napríklad vývoj organizácie a riadenia vzdelávacích inštitúcií, sa uplatňovali aj alternatívne trendy v riadení vzdelávacích inštitúcií aj napriek skutočnosti, že sú vo väčšej miere uplatňované v súkromnom sektore.

Použitá literatúra

- BARČÍK, T. 2013. *Strategický marketing*. Praha: Ústav práva a právni vedy, 2013. 110 s. ISBN 978-80-905247-7-4.
- BELL, L. - CHAN, D. 2005. 'Principals' leadership and strategic planning in primary schools in Hong Kong and England: a comparison', In *International Studies in Educational Administration*, vol. 33, no. 3, pp. 2-21.
- FIDLER, B. 2002. Strategic Management for School Development, Transforming public organizations with strategic management and strategic leadership, In: *Journal of Management*, vol. 19, no. 2, AGE, London. Nutt, PC & Backoff, RW, pp. 299-347.
- HÁJEK, O. – LUKÁČ M. – NOVOSÁK, J. – SMÉKALOVÁ, L. 2016. Strategický management ve vzdělávání: směrem ke spolupráci aktérů veřejného a soukromého sektoru. In: *Veřejné zakázky a PPP projekty*, vydání 10, č. 1. Zlín: Redakce časopisu Veřejné zakázky a PPP projekty, 2016. 103 s. ISSN 1803-9553.
- HIEBING, G. - COOPER, S. 2003. *The Successful Marketing Plan*. McGraw Hill, 2003. 576 s. ISBN 9780071395212.
- KOTLER, P. 2001. *Marketing Management*. 10 vyd., Praha: Grada Publishing 2001, 719s. ISBN 80-247-0016-6.
- KOTLER, P. 2007. *Moderní marketing: 4 európske vydání*. 1 vyd. Praha: Grada, 2007, 1041 s. ISBN 978-80-247-1545-2.
- KOTLER, P. - KELLER, K. L. 2006. *Marketing Management*, Pearson Prentice Hall, 2006, 402 s. ISBN 013-145757-8.
- KOŠŤAN, P. 2002. *Firemní strategie: plánování a realizace*. Vyd. 1. Praha: Computer Press, 2002, 124 s. ISBN 80-722-6657-8.
- ŠTEFKO, R. 2003. *Akademické marketingové instrumentarium v marketingu vysokej školy*. Bratislava: Royal Service, 2003. 262 s. ISBN 80-968379-5-8.
- SLAVÍK, J. 2014. Marketing a strategické řízení vo veřejných službách. Praha: Grada Publishing, a. s. 2014. 192 s. ISBN 978-80-247-4819-1.
- SVĚTLÍK, J. *Marketingové řízení školy*, 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2009, 328 s. ISBN 978-80-7357-494-9, s. 13-15.
- ŠINDLERYOVÁ, I. 2005. Nová realita – globálna súťaž medzi globálnymi organizáciami pre globálneho spotrebiteľa. In *Marketing a komunikace*. ISSN 1211-5622, 2005, XV., č. 2,
- VUKASOVIC, M. 2006. General report. In: *Higher education governance between democratic culture, academic aspirations and market forces*, p. 203-212. [online] [cit. 25.10.2019]. Dostupné na:
<https://www.coe.int/t/dg4/highereducation/Governance/GOV_report_EN.asp>.

REGIÓN V ŠTRUKTÚRE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Kristína HOGHOVÁ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191016>

Abstract

The concept of regional identity encompasses a number of fields, elements and subjects that create it. There are many definitions in the current scientific literature characterizing this topic. We encounter a large number of definitions, mainly in foreign studies. Under the conditions of the Slovak Republic, this field is much less explored. On the one hand, the individual self-governing regional units strive to maintain their uniqueness and preserve their historical and cultural values, economic or social status. On the other hand, they implement regional identity in their Social and Economic Development Programs minimally. It is the citizens themselves, visitors, investors, public and private subjects, central government and many other factors that shape the region's identity in Slovakia. The Regional Identity Index (IRI) is an effective tool for measuring regional identity in each self-governing region. Thus, it determines the overall level achieved in a certain period and can lead to useful information about the functioning and future direction of the territory. However, the calculation of IRI in the conditions of Slovak self-governing regions is significantly absent. Based on the research problem, the main aim of this paper is to propose an IRI for self-governing regions in the conditions of the Slovak Republic. The calculation will be formulated through quantitative data and factors, predefined and implemented schemes in practice. Príspevok poukazuje na skutočnosť, že systematický každoročný výpočet indikátorov môže byť nie len pre samosprávne kraje, ale aj miestne samosprávy (obce a mestá) smerodajným pri vypracovaní strategických dokumentov v oblasti územného rozvoja, prijímaním miestnych politík či budovaním marketingovej stratégie územia, čím by sa zvyšovala konkurencieschopnosť a regionálny rozvoj vo všetkých úrovniach územnej samosprávy. The paper points out that the systematic annual calculation of indicators can be decisive not only for the self-governing units, but also for local self-governments (municipalities) in the preparation of strategic documents in the fields of spatial development, adopting local policies or building the marketing strategy of the territory. This would increase competitiveness and regional development at all levels of territorial self-government.

Key words: region, territorial self-government, regional identity, Slovak Republic

Úvod

Regionálna úroveň sa stala dôležitejšou pri formovaní životných podmienok svojho obyvateľstva a podnikateľského prostredia. Uvedený rastúci význam regiónov však nejde ruka v ruku so zodpovedajúcim premiestnením zdrojov z centrálnej na regionálnu úroveň. Regióny, resp. samosprávne kraje si tak musia navzájom konkurovať o zdroje. Jedným zo spôsobov legitimizácie ich nárokov na zdroje je komunikácia špecifickej regionálnej identity (MacLeod, 2001). Územia si navzájom konkurujú o pozornosť a finančné zdroje z centrálnej úrovne riadenia. Regióny súťažias s podobnými regiónmi na rovnakej administratívnej, geografickej či ekonomickej úrovni. Nové formy regionálnej a mestskej spolupráce bývajú viac založené na

¹ PhDr. Kristína Hoghová, Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: kristina.hoghova@gmail.com

sieťach, ako na odlišnom území a často spájajú regióny v rôznych oblastiach. Zameriavajú sa viac na špecifické úlohy ako na koordináciu všetkých činností na danom území. Naopak v prirodzených regiónoch, sa formy medziregionálnej spolupráce čiastočne prekrývajú a časom menia, konkurencia medzi regiónmi sa stáva však ešte intenzívnejšou (Syssner, 2009).

Rastúci politický význam regiónov sa zhoduje s podkopávaním tradičných regionálnych identít. Regionálne samosprávy musia na tieto výzvy reagovať, pretože ich moc priamo závisí od delegovanej národnej autorite. Dôležitejšia je podpora miestnych zainteresovaných strán vrátane obyvateľov (Vainikka, 2012) Dôležitým a často zanedbávaným aspektom tejto zmeny stupňa štátnosti je problematika regionálnej identity samosprávnych krajov. Miestne orgány využívajú rôzne prvky identity územia ako nástroj v presadzovaní svojich názorov a politik. Špecifiká identity akékoľvek kraja siahajú od tradičnej, kultúrnej založenej a historicky rastúcej, širokej a stabilnej identity, ktorá sa nachádza na danom území, až po inštrumentálnu identitu, ktorá sa zameriava na uvedenie si konkrétnych problémov (Boisen a kol., 2011). Regionálna identita samosprávneho kraja je súčasťou rôznych strategických a miestnych dokumentov, vytvorených predstaviteľmi či už kraja alebo miestnych jednotiek – obcí a miest (Terlouw, 2009).

Cieľom príspevku je navrhnúť vlastný koncept merania indexu regionálnej identity samosprávnych krajov v podmienkach Slovenskej republiky. Vychádzajúc z rešeršu dostupných kvalitatívnych a kvantitatívnych meraní uverejnených v štúdiách príspevok uvádza indikátory regionálnej identity a postup merania indexu identity regiónu. Ten je možné aplikovať pre určený región za jednotlivé roky či pre samosprávne kraje na Slovensku v komplexnom meraní a komparovaní.

Zdroje a metódy skúmania

Pri postupe návrhu indexu regionálnej identity samosprávnych krajov na Slovensku budeme vychádzať z relevantných indikátorov a postupov aplikovaných v Košickom samosprávnom kraji v roku 2016 pri výpočte IRI, a zo stanovených indikátorov podľa Murgaša (2009), kde jednotlivé indikátory meria so stanovenými váhami. Štúdia od Rosičovej a kol. (2016) uvádza postup, podľa ktorého IRI vypočítali za sledované obdobie. Indikátormi kvality života sa zaoberali aj autori Ira – Michálek – Podolák (2005), ktorí budú v našom príspevku taktiež smerodajní. V návrhu si jednotlivé indikátory kvality života od uvedených autorov upravíme tak, aby odpovedali vplyvu na regionálnu identitu krajov. Vzhľadom na skutočnosť, že samosprávne kraje prijímajú PHSR na rôzne ročné obdobia s rôznymi stanovenými strategickými a špecifickými cieľmi, nemožno teda prijať univerzálne indikátory vyplývajúce z jedného strategického dokumentu. IRI ako indikátor dopadu PHSR mapuje úroveň regionálnej identity v určitom období a môže byť tak prínosným ukazovateľom pri ďalšom zostavovaní strategického dokumentu územia.

Región a jeho identita v kontexte vedeckého skúmania

V odbornej literatúre existuje niekoľko spôsobov, ktorými ľudia využívajú miesto/územie pre vlastnú identitu. Jeden z konceptov uviedol aj Gustafson (2001), ktorý hovorí o niekoľkých princípoch. Prvý princíp diferenciácie je špecifický od ostatných na základe toho, kde obyvatelia žijú. Samostatný problém je teda hraničné vymedzenie daného územia. Vedomie našej vlastnej kontinuity života, ako druhý princíp, v ktorej obyvatelia dlhodobo žili alebo sa presunuli z podobného miesta, prispieva k definovaniu samého seba. Tretí princíp sebaúcty, resp. pocitu hrdosti na miesto, kde žijeme. Posledný princíp – miesto, môže do určitej miery prispieť k vlastnej účinnosti prostredníctvom svojich vlastností. Tieto princípy sa týkajú individuálnej

identity a tiež individuálnej priestorovej kategórie – miesta/územia/regiónu. Okrem individuálnej/lokálnej identity môžeme hovoriť o kolektívnej identite ako o identite regiónov. Výskum regionálnej identity obyvateľov je inovatívny a zatiaľ nie je dostatočne zvládnutou témou v podmienkach slovenskej a českej odbornej literatúry.

Regionálne dôsledky globalizácie, integračné a transformačné procesy sa študujú predovšetkým s dôrazom na sociálne a ekonomické aspekty - väčšinou ide o analýzy „tvrdých“ a relatívne ľahko dostupných údajov v Slovenskej a Českej republike. Aspekty sociokultúrneho charakteru (ide o „mäkké“ faktory - identita, postoje obyvateľov, občianska spoločnosť, a podobne) sú na okraji vedeckého záujmu. A to aj napriek tomu, že spojenie územného rozvoja s ľudským potenciálom regiónu (vzťah obyvateľov k regiónu, solidarita s regiónom a regionálnymi komunitami, proces obrazu regiónov - zvonku aj zvnútra, úloha kultúry atď.) sú jasne preukázané. Podobne sa regionálna identita stala veľmi dôležitou kategóriou v akademických výskumoch a politických diskusiách vo svete. V kontexte EÚ sa regionálna identita často považuje za nástroj na zvládnutie globalizácie, uvádza Millard – Christensen (2004). Odrážajú sa od teórie neoliberalizmu, identitu môžeme považovať za dôležité médium hospodárskej konkurencieschopnosti území. Napriek tomuto novému záujmu zostáva aj problematika regionálnej identity na okraji záujmu. Je častokrát považovaná za samozrejmosť, no môže prispieť k blahu a sociálnej súdržnosti celej krajiny (Bristow, 2006).

Trvalým problémom je fakt, že štúdium (písanie a rozprávanie) o regionálnej identite vytvára súčasne obsah a program pre pochopenie tejto všeobecnej myšlienky: príbehy o regionálnej alebo „našej“ identite sa stávajú ľahko predmetom názorov na to, čo vlastne identita znamená a symbolizuje. To nás núti udržiavať vzťahy medzi regionálnymi priestormi (územia) a identitami (entitami, obyvateľmi, komunitami) a sledovať, akým spôsobom sa tieto vzťahy kresú a využívajú ako nástroje na podporu regiónu. Využívanie regiónu v takýchto diskusiách sa stáva čoraz flexibilnejším a pojem „územie“, v našom prípade samosprávny kraj, sa už viac nenachádza iba medzi úrovňou štátnou a miestnou, ale môže existovať v akomkoľvek rozsahu (Paasi, 2009). Kým regióny/kraje sú v súčasnosti v akademických debatách čoraz viac definované ako relačné, sieťové a neobmedzené subjekty, regionálna identita znamená určitú ohraničenosť a politiku rozlišovania. Obe kategórie sa však stali rozhodujúce v systémoch regionálneho plánovania, ideológií rozvoja a regionálneho marketingu miestnych, národných a nadnárodných aktérov. Preto je užitočné nahliadať na problematiku regionálnej identity z viacerých pohľadov a oblastí (Paasi, 2011).

Hlavnými atribútmi povedomia a identity územia je myšlienka a vízia samosprávneho kraja, posúdenie a symbolika daného územia. Základom presvedčenia je postavenie regiónu v sociálnom povedomí o hodnote a dôležitosti územia. Ide teda o charakteristiky regiónu z hľadiska hospodárskeho, kultúrneho či politického života. V rámci inštitucionálneho rozvoja regiónu, ako tretia súčasť konceptu, môžeme rozlišovať jeho dva aspekty: inštitucionálne zariadenie regiónu a inštitucionalizácia územia ako jednotky miestneho usporiadania. Inštitucionálne zariadenie regiónu teda zahrňuje všetko to, čo slúži k obyvateľom na uspokojovanie ich potrieb. Stabilizácia regiónu predstavuje štvrtú fázu formovania územia majú negatívny účinok a vedú k deinštitucionalizácii územia v podobe straty funkcií, vyludňovania obyvateľov či hospodárskeho poklesu. Uvedený koncept popisujú Michaeli – Matlovič – Ištók (2010).

Prínosným pre štúdium problematiky identity územia je koncept Chojnického (1996), ktorý vo svojom príspevku uvádzajú Bucher – Nováková (2015). Ten je založený na územnom a sociálnom systéme, kresúcim štyri vývojové etapy územia: priestorová kryštalizácia oblasti ako organizácia miestneho systému, zložená z mestských centier s hospodárskymi, politickými či kultúrnymi aktivitami. Vývoj územia sa odráža v dialektických zmenách fundamentálnych

zmenách hospodárskeho regiónu. Autor konceptu považuje za kľúčové vytváranie hraníc, ktoré sú nevyhnutou podmienkou identifikácie oblasti ako osobitného územného celku. V tabuľke 1 sú uvedené aspekty identity prezentované regionálnymi samosprávami podľa Terlouw (2009).

Tabuľka 1: Aspekty identity z pohľadu predstaviteľov regionálnej samosprávy

Aspekty	Hrubé faktory identity	Mäkké faktory identity
<i>Priestorová forma</i>	Zatvorená	Otvorená
	Územná	Vytváranie sietí
<i>Organizácia</i>	Inštitucionalizovaná	Projektová
<i>Participanti</i>	Populácia územia	Predstavitelia samosprávy
<i>Účel</i>	Rozšírený a veľký počet	Jednotná
	Kultúra	Ekonomika
<i>Čas</i>	Defenzívny	Ofenzívny
	Historická orientácia	Orientácia na budúcnosť
	Stabilný	Meniaci
	Starý	Nový
<i>Zameranie výskumu</i>	Miestne a národné	Globálne

Zdroj: Terlouw, 2009, s. 4

Identita územia sa komparuje podľa vyššie uvedených aspektov, ktoré uviedol Terlouw (2009) vo svojej štúdií. Sú založené na diskusiách v spomenutých častiach. Je preto potrebné zdôrazniť, že regionálne cítenie vlastenectvo obyvateľov daného územia nekopíruje hranice samosprávnych krajov vytvorených vládou v roku 2001. v súčasnosti sledujeme stále väčší podiel migrujúcich obyvateľov najmä v východného Slovenska smerom na západ. Dôvodom je najmä pracovná ponuka, štúdium či životná úroveň. Neustále pohyby jedincov v krajine tak spôsobujú časté vytváranie nových komunít, identít či etnických príslušností k danému územi. Z toho titulu sa príspevok zameriava na zistenie indexu regionálnej identity samosprávnych krajov na Slovensku s prihliadnutím na kvantitatívne, numerické vyčíslenie ukazovateľov pre daný kraj za určité časové obdobie. Úroveň vlastenectva, regionálneho povedomia a cítenia obyvateľov regiónu, nie je predmetom nášho výskumu.

Teoretickým vymedzením problematiky súvisiacej s regionálnou identitou sa zaoberá v najväčšej miere už niekoľko desiatok rokov autor Aussi Paasi. V roku 1986 znázornil v schéme štruktúru regionálnej identity, ktorá je citovaná a požívaná dodnes mnohými autormi a odborníkmi. Prínosným sa javí príspevok „Re-constructing regions and regional identity“ (2000), kde autor pojednáva o teoretických aspektoch regiónu a jeho identity. Ďalšie štúdie skúmanej problematiky od autora mapujeme v diele „The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity“ z roku 1986 a taktiež vo vedeckom príspevku „Region and place: regional identity in question“ uverejneného v roku 2003 v *Progress in Human Geography*. Ďalším autorom, ktorého myšlienky a úvahy využijeme pri spracovaní teoretickej časti rigoróznej práce, je Dr. Kees Terlouw z Utrecht University v Holandsku. V príspevku „Rescaling Regional Identities: Communicating Thick and Thin Regional Identities“ vymedzil tzv. hrubé a tenké faktory regionálnej identity a ich efektívnosť pri spoločnom využívaní v regióne.

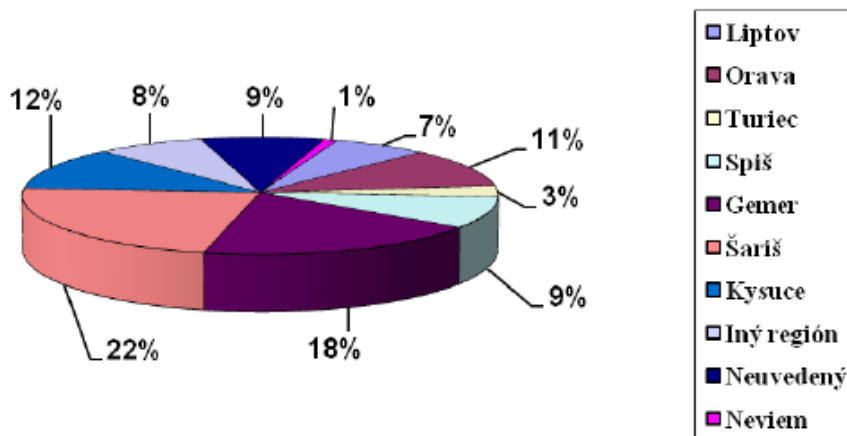
Chromý (2003) vo svojej publikácii „Regional identity, activation of territorial communities and the potential of the development of peripheral regions“ vníma regionálnu identitu z geografického pohľadu a uvádza súvislosti medzi priestorovou dimenziou regiónu a jeho identitou. V slovenských podmienkach je otázka regionálnej identity zmapovaná veľmi málo. Jedným z autorov, zaoberajúcim sa regionálnou identitou v podmienkach Slovenska, bol RNDr. Richard Nikischer, PhD., ktorý sa sústredil predovšetkým na kvalitatívny výskum v regióne na

severe Slovenka. Publikoval príspevky ako napr. „Formovanie regionálneho povedomia a jeho úloha v regionálnom rozvoja so zreteľom na Slovensko-poľský pohraničný región“. I samotný Nikischer (2012) vychádzal v teoretických diskurzoch od Paasiho (1986).

Snažil sa premietnuť význam regionálnej identity obyvateľstva v rozvoji daného územia, regionálne povedomie určitej komunity vníma ako vyjadrenie vzťahu k určitému regiónu a preto je dôležité poznať jeho príčiny, dôsledky a súvislosti s formovaním regionálnej identity. V príspevku „Regionálna identita ako faktor rozvoja destinácie cestovného ruchu“ Nikischer (2012) naznačuje, že regionálna identita ako predmet skúmania nesúvisí výlučne s regiónom a regionalizáciou. Ide o celý rad oblastí, kde sa prejavuje význam regionálnej identity daného regiónu. Pre samotné budovanie cestovného ruchu, pozitívneho imidžu a konkurencieschopnosti predstavuje identita územia fundamentálny prvok.

Regionálnu identitu z teoretického pohľadu vymedzili aj slovenskí autori Bucher – Nováková (2015) v príspevku „Territorial Aspects of regional Identity and Respondents' Identification with the Region and Place: Cas Study of Slovakia“, v ktorom popisujú priestorovú kryštalizáciu regiónu, rozvoj regionálneho povedomia a identity, inštitucionálny rozvoj regiónu a stabilitu regiónu. Messely – Dessein – Lauwers (2015) vo svojej vedeckej štúdii „Regional Identity in Rural Development: Three Case Studies of Regional Branding“ spájajú oblasť regionálnej identity a regionálnej značky ako nadväzujúce a neoddeliteľné aspekty regionálneho rozvoja. Nikischer – Madziková (2012) v príspevku „Regionálna identita obyvateľov Liptova“ pojednáva o prípadovej štúdii slovenského regiónu, kde po teoretickom popise regiónu a regionálnej identite pristúpili k praktickej časti – výskumu medzi obyvateľmi určitého regiónu. V grafe 1 sú znázornené výsledky realizovaného prieskumu Nikischer (2012).

Graf 1: Najdôležitejší kultúrno-historický región



Zdroj: Nikischer, 2012, s. 301

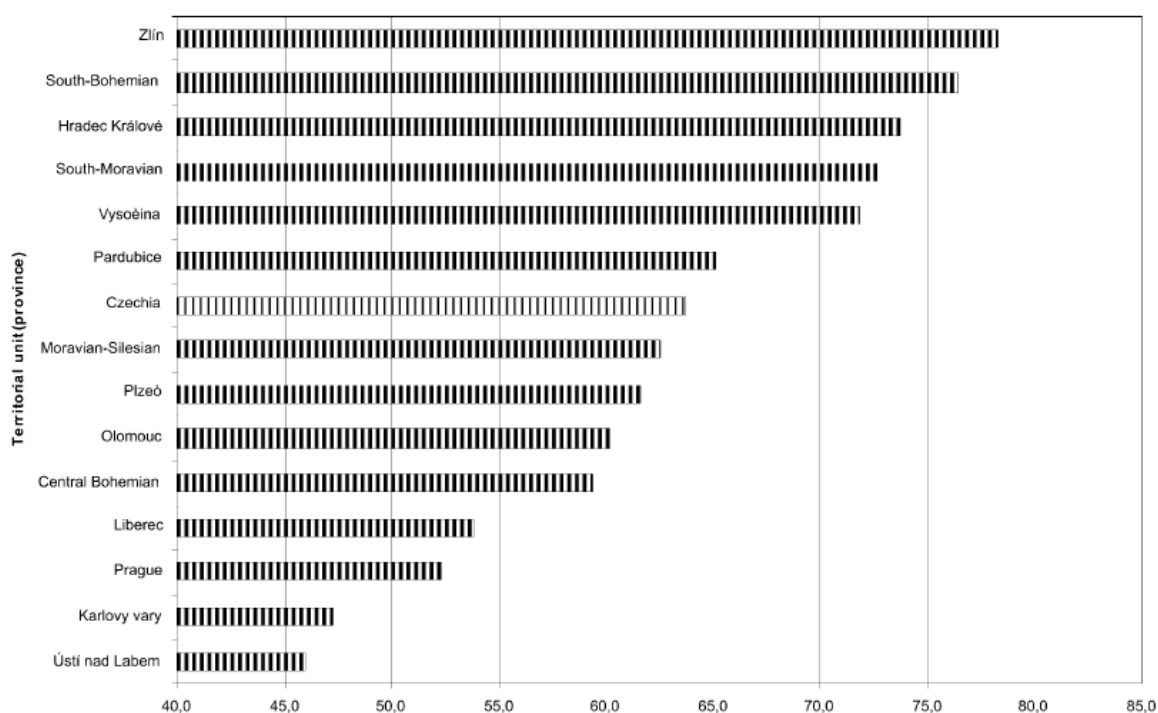
Prieskum v regióne Liptov, rozdelený na tri okruhy, bol realizovaný na vzorke 102 respondentov nad pätnásť rokov v okresoch Ružomberok a Liptovský Mikuláš. Dotazník ďalej obsahoval otázky zaoberajúce sa dĺžkou trvalého bydliska v regióne, migrácie, výhody Liptova oproti iným slovenským regiónom, osobitosti obyvateľov územia v komparácií s inými obyvateľmi Slovenska, hodnotenia homogenity kultúrno-historických slovenských regiónov, či subjektívny rebríček hodnôt respondentov. Za zaujímavú považujeme otázku týkajúcu sa hrdosti „Liptákov“ na svoj kraj. V tabuľke 2 sú uvedené výsledky.

Tabuľka 2: Hrdosť obyvateľov Liptova na svoj región

Hrdosť na:	Počet respondentov	% (respondenti)	% (odpovede)
Prírodné prostredie	95	93,10	36,00
Kultúrne pamiatky	61	59,80	23,10
Ľudové tradície	65	63,70	24,60
Kuchyňa	39	38,20	14,80
Iné	4	3,90	1,50
Neodpovedal	1	1,00	-

Zdroj: Nikischer, 2012, s. 300

V českej odbornej literatúre mapujeme vedeckú štúdiu od Fialovej a kol. (2010) „The forming of regional identity and identity of regions in Czechia – introduction to the research on the impact of second housing and tourism“, v ktorej sa kolektív autorov zameriaval na kvantitatívny výskum, kde respondentov tvorili vyučujúci stredných škôl. Vychádza tak z princípov regionálnej identity, akými sú princíp diferenciacie jedincov od ostatných na základe toho, kde žijú (problém vymedzenia hraníc regiónu), vedomie vlastnej kontinuity miesta, v ktorom dlhodobo žijeme, princíp sebaúcty, hrdosti na miesto, kde žijeme. Ide teda o individuálnu identitu jedincov k určitému územiu. Výskumnú vzorku v uvedenom výskume predstavovalo 175 učiteľov spomínaných stredných škôl v Českej republike. Graf 2 uvádza výsledky indexu regionálnej identity stredoškolských učiteľov podľa jednotlivých regiónov.

Graf 2: Regionálna identita stredoškolských učiteľov v Českej republike


Zdroj: Fialová a kol. 2010, s. 52

Regionálnu identitu z teoretického pohľadu vymedzili aj slovenskí autori Bucher – Nováková (2015) v príspevku „Territorial Aspects of regional Identity and Respondents’ Identification with the Region and Place: Case Study of Slovakia“, v ktorom popisujú priestorovú kryštalizáciu regiónu, rozvoj regionálneho povedomia a identity, inštitucionálny rozvoj regiónu a stabilitu regiónu. Messely – Dessein – Lauwers vo svojej vedeckej štúdiu „Regional Identity in Rural Development: Three Case Studies of Regional Branding“ spájajú oblasť regionálnej

identity a regionálnej značky ako nadväzujúce a neoddeliteľné aspekty regionálneho rozvoja. Ako sme uviedli, v podmienkach Slovenska ide o jeden z mála realizovaných výskumov a prieskumov regionálnej identity. Všetky uvedené výskumy sa však realizovali dotazníkovou formou, prípadne rozhovormi. Kvantitatívne spracovanie regionálnej identity území, kultúrnych alebo administratívnych (samosprávnych krajov) v našej vedeckej a akademickej oblasti výrazne absentuje. Z toho dôvodu sme pri výpočte indexu regionálnej identity postupovali podľa teórií kvality života. V roku 2012 môžeme sledovať publikovaný zborník z konferencie Kultúra a regionálna identita, ktorá sa uskutočnila 23. mája. Za vedenia vtedajšieho predsedu Trnavského samosprávneho kraja - Tibora Mikuša. Príspevky v zborníku sa zameriavajú predovšetkým na kultúrnu oblasť regiónu, kultúrne inštitúcie a udalosti. Ide o kvalitatívny pohľad na danú problematiku.

Pri samotnom definovaní a stanovení indikátorov je prínosnou štúdiá od autorov Ira – Micjálek – Podolák (2005), ktorí v príspevku „Kvalita života a jej regionálna diferenciácia v Slovenskej republike“ pojednávajú o kvalite života v okresoch na Slovensku. Indikátory rozčlenili do šiestich dimenzií, z ktorých budeme i my vychádzať pri výpočte regionálnej identity. Ide o vzdelanostno-informačnú dimenziu, demografickú dimenziu, dimenziu materiálneho komfortu a sociálnych istôt, bezpečnostnú dimenziu, dimenziu vybavenia bytov a environmentálnu dimenziu. Pri transformácii numerických hodnôt indikátorov tak vychádzali z dvoch vzorcov, vďaka ktorým dosiahnu hodnoty na konzistentnej škále $< 0, 1 >$. Murgaš (2009) v príspevku „Kvalita života a jej priestorová diferenciácia v okresoch Slovenska“ uvádza celý postup výpočtu indexu kvality života a stanovenie si jeho indikátorov. V našom prípade budeme vychádzať z autorom uvedených váh pre jednotlivé indikátory. V prípade výpočtu indexu regionálnej identity však niektoré ukazovatele kvality života nebudeme brať do úvahy a nezahrnieme ich do zoznamu indikátorov výpočtu regionálnej identity.

Inú metodiku zvolili autori Rosičová a kol. (2016), ktorí pre Košický samosprávny kraj vypracovali postup indexu regionálnej identity za rok 2016. vychádzali pritom zo stanovených strategických cieľov Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja na aktuálne obdobie pre skúmaný kraj. V našom prípade pri komparácii jednotlivých regiónov by bolo zložité vymedziť všeobecne platné indikátory regionálnej identity, nakoľko každý kraj si vypracúva strategický dokument samostatne. Na štúdium a skúmanie regionálnej identity však nadväzujú i ďalšie pojmy, ktoré je potrebné teoreticky vysvetliť a charakterizovať. Pre vymedzenie pojmu región evidujeme väčší počet odbornej domácej i zahraničnej literatúry, avšak autori sa v jeho definícii nezhodujú. Môžeme teda konštatovať, že potreba kvantitatívneho výskumu regionálnej identity v podmienkach Slovenskej republiky absentuje a výpočet indexu identity samosprávnych krajov môže pozitívne prospieť k celkovému obrazu regiónov, a k ich ďalšiemu smerovaniu v oblasti rozvoja či budovania konkurencieschopnosti a kvality života.

Prístupy kvantitatívneho merania regionálnej identity

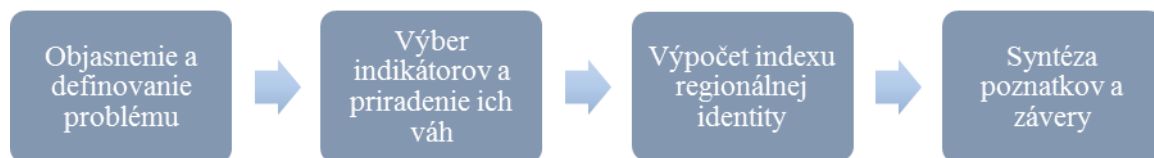
Rovnako ako pri teoretickom vymedzení pojmu regionálna identita, existuje množstvo rozdielnych definícií od rôznych autorov, tak i jej prístupy a spôsoby merania sú rozličné. Štúdiá reflektuje identitu regiónu vnútornú a vonkajšiu. Externá identita spočíva v rozlohe územia, geografickej polohe, klimatických podmienkach, členitosť terénu v regióne, strategickej polohe regiónu, bohatstve surovín, demografických ukazovateľov – počet obyvateľov, dopravných a obchodných ťahov a podobne. Interná identita regiónu predstavuje charakteristicky typické pre dané územie zvnútra. Ide napríklad o národnosť v regióne, podiel národnostných menšín, podiel cudzincov, vysťahovalectvo a prisťahovalectvo v regióne, typ ekonomiky, starostlivosť a ochrana o životné prostredie, vzdelanostná úroveň, sociálne podmienky, zdravotníctvo,

infraštruktúra, nárečie a jazyk, náboženstvo, vierovyznania, kultúra regiónu, tradície a zvyky, folklór, história regiónu.

Regionálnu identitu je možné hodnotiť a merať z historického, ekonomického, kultúrneho alebo environmentálneho hľadiska, z oblasti kvality života, občianskej participácie či regionálneho povedomia obyvateľov. Z ekonomického hľadiska možno regionálnu identitu posudzovať vďaka ukazovateľom ako je hrubý domáci produkt (HDP), index ľudského rozvoja, index ekonomickej slobody a index konkurencieschopnosti (Bucher, 2012). Podľa svetovej banky možno regióny z pohľadu ich identity hodnotiť na základe kategórií ako sú hospodárska politika, poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka v regióne, vzdelanie, prostredie, zmena klímy, sociálne zabezpečenie, finančný sektor, infraštruktúra, súkromný a verejný sektor, chudoba, veda a technika, regionálny a miestny rozvoj a podobne.

Koncept kvality života je ďalším faktorom a prístupom merania regionálnej identity. Podľa Murgaša (2009) je kvalita života osobná spokojnosť, blahobyt, blaho, životná úroveň, kvalita miesta či životný štýl jednotlivcov v spoločnosti. I tu možno pozorovať, že jednotná definícia kvality života neexistuje. Dôvodom je fakt, že obyvatelia daného územia majú rozdielne predstavy o kvalitnom živote a životnom štýle (Fayers – Machin, 2007). Poznáme niekoľko faktorov, ovplyvňujúcich kvalitu života v regióne, čím sa dotýkame o oblasť regionálnej identity a jej formovaniu. Rozlišujeme endogénne (poloha, znalostná spoločnosť, konkurencieschopnosť, humánný kapitál) a exogénne faktory (globalizácia, konkurencia ostatných regiónov, civilizačná zmena a podobne). Regionálnu identitu z oblasti kvality života ďalej formujú ukazovatele akými sú morálny úpadok obyvateľstva, politické nejednotnosť či kultúrne samovraždy (Korec – Ondoš, Rusnák, 2016). štúdium a meranie regionálnej identity je proces krokov, ktoré je potrebné dodržiavať v určitom poradí. Na obrázku 1 je uvedená jeho postupnosť.

Obrázok 1: Postupnosť krokov v meraní regionálnej identity



Zdroj: vlastné spracovanie podľa Murgaša, 2009, s. 122

Pri stanovení regionálnej identity možno vychádzať z indikátorov kvality života. Tie Murgaš (2009) zadefinoval nasledovne: pridaná hodnota, priame zahraničné investície, podnikatelia, priemerná mesačná mzda, obyvatelia vlastníci automobil, obyvatelia napojení na verejnú kanalizačnú sieť, výstavba bytov, nezamestnanosť, miera zamestnanosti, index starnutia, stredná dĺžka života pri narodení žien a mužov, prírastok obyvateľov sťahovaním, rozvody, úmrtia a samovraždy v regióne, násilné trestné činy, emisie CO, obyvatelia vlastníci osobný počítač či obyvatelia s vysokoškolským vzdelaním. Pre výpočet indexu regionálnej identity (ďalej len „IRI“) sme určité indikátory kvality života vynechali, pretože priamo neovplyvňujú jej úroveň. V tabuľke 3 sú uvedené indikátory kvality života podľa Murgaša.

Tabuľka 3: Indikátory kvality života podľa Murgaša

Indikátory	Váhy indikátorov	Indikátory	Váhy indikátorov
Pridaná hodnota	5,4	Výstavba bytov	3,6
Priame zahraničné investície	3,1	Emisie CO	7,9
Podnikatelia	2,8	Index starnutia	4,7
Priemerná mesačná mzda	4,9	Prírastok obyv. sťahovaním	1,8

Obyv. vlastníci automobil	2,3	Obyv. s vysokoškolským vzdel.	6,3
Obyv. napojení na ver. kanal.	4,8	Obyv. vlastníci počítač	3,1
Úmrtia a choroby	4,1	Miera zamestnanosti	6,8
Samovraždy	3,7	Nezamestnanosť	6,2
Násilné trestné činy	4,3	Stredná dĺžka života - muži	7,7
Rozvody	3,9	Stredná dĺžka života - muži	7,7
Poskytovanie soc. služieb	3,2		

Zdroj: Murgaš, 2009, s. 127

Autori Ira – Michálek a Podolák (2005) taktiež definovali indikátory kvality života, podľa ktorých sme vychádzali pri zostavovaní indikátorov regionálnej identity. Tabuľka 4 znázorňuje indikátory kvality života podľa uvedených autorov.

Tabuľka 4: Indikátory kvality života podľa Ira – Micháleka - Podoláka

Dimenzia	Indikátory
Demografická dimenzia	Stredná dĺžka života pri narodení: muži a osobitne ženy
	Dojčenská úmrtnosť
Vzdelanostno-informačná dimenzia	Podiel obyvateľov s najvyšším dokončeným vysokoškolským vzdelaním
	Vybavenosť domácností osobným počítačom
Bezpečnostná dimenzia	Úroveň majetkovej kriminality
	Úroveň násilnej kriminality
Dimenzia materiálneho komfortu a sociálnych istôt	Miera zamestnanosti
	Úroveň vzdelania obyvateľov
	Veľkosť bytu
	Vybavenosť domácností v regióne
	Vybavenosť bytov osobným autom
Environmentálna dimenzia	Ročný objem tuhých emisií a oxidu siričitého na km ²
	Podiel obyvateľov pripojených na verejnú kanalizáciu
	Podiel lesnej pôdy
Vybavenosť bytov	Podiel trvalo obývaných bytov
	Podiel trvalo obývaných bytov rekreačnou chatou
	Podiel trvalo obývaných bytov farebným televízorom, telefónom
	Podiel trvalo obývaných bytov chladničkou, mrazničkou,

Zdroj: Ira – Michálek – Podolák, 2005, s. 291 - 292

Indikátory boli merané na úrovni slovenských okresov a rozdelené boli do šiestich dimenzií uvedených v tabuľke. Ďalšou možnosťou stanovenia indikátorov regionálnej identity je Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja samosprávnych krajov. Indikátory je možné určiť na základe strategických cieľov v jednotlivých oblastiach: hospodárskej, sociálnej a environmentálnej (Rosičová a kol., 2016). Indikátory, ktoré sme vylúčili pri meraní regionálnej identity sú v tomto v prípade HDP regiónu, výdavky na výskum. Vzhľadom k rozdielnym vypracovaniam strategických dokumentov a stanoveným cieľom, nie je možné určiť všeobecne platné indikátory. V uvedenom prípade je vhodné rátať IRI pre konkrétny samosprávny kraj v určitom časovom období. Pre komparáciu IRI samosprávnych krajov je daný spôsob nepoužiteľný.

Návrh merania indexu regionálnej identity

Vychádzať budeme z relevantných indikátorov a postupov aplikovaných v Košickom samosprávnom kraji v roku 2016 pri výpočte IRI a zo stanovených indikátorov podľa Murgaša

(2009), kde jednotlivé indikátory pojednáva so stanovenými váhami. Štúdia od Rosičovej a kol. (2016) uvádzajú postup, podľa ktorého IRI vypočítali za sledované obdobie. Indikátormi kvality života sa zaoberali aj Ira – Michálek – Podolák (2005), ktorí budú v našom meraní taktiež smerodajní. V našom výpočte si jednotlivé indikátory kvality života od uvedených autorov upravíme, tak aby odpovedali vplyvu na regionálnu identitu krajov. Vzhľadom na skutočnosť, že samosprávne kraje prijímajú PHSR na rôzne ročné obdobia s rôznymi stanovenými strategickými a špecifickými cieľmi, nemožno teda prijať univerzálne indikátory vyplývajúce z jedného strategického dokumentu. Indikátory budeme sledovať a následne porovnávať za roky 2016 a 2017 v ôsmich krajoch. IRI ako indikátor dopadu PHSR mapuje úroveň regionálnej identity v určitom období a môže byť tak prínosným ukazovateľom pri ďalšom zostavovaní strategického dokumentu územia.

Kvantitatívne indikátory výpočtu indexu regionálnej identity samosprávnych krajov sme si určili zo špecifických a strategických cieľov PHSR samosprávnych krajov, ako aj z ukazovateľov kvality života podľa Murgaša (2009) a taktiež zo štúdie Ira – Micháleka – Podoláka (2005). vychádzajúc z vyššie teoretického vymedzenia merania regionálnej identity a ukazovateľov kvality života, sme jednotlivé indikátory rozdelili do štyroch skupín, označených ako I_1 , I_2 , I_3 a I_4 . Prvú skupinu tvoria indikátory, označované ako I_1 a najväčšej miere pôsobia na vzťah jednotlivcov k svojmu kraju (v našom prípade vyššiemu územnému celku). Ide o ukazovatele, zaoberajúce sa existenčnými problémami, ktoré môžu v prípade zlej situácie vyvolať nespokojnosť občanov regiónu a spôsobiť odsťahovanie jedincov z daného územia. Je preto potrebné, aby kraj uspokojoval potreby svojich občanov, zvyšuje to ich spokojnosť, občiansku participáciu a záujem o dianie v regióne. Pre index regionálnej identity je táto oblasť najdôležitejšia.

V druhej skupine (I_2) indikátorov sú taktiež prítomné ukazovatele zaoberajúce sa existenčnými problémami, avšak nie v tom najväčšom význame. Ich dôležitosť tak mierne klesá avšak ich pozitívne progres môže byť pre obyvateľov regiónu prínosom. Do tretej skupiny (I_3) zaraďujeme rastové a vzťahové potreby, bez dosiahnutia ktorých by správanie obyvateľov viedlo k nespokojnosti. Neovplyvňujú regionálnu identitu priamo, ale majú pri jej kreovaní dôležitý význam. Indikátory vo štvrtnej skupine (I_4) sú takmer totožné s indikátormi tretej skupiny, avšak majú pridaný motivačný faktor. V tabuľke 5 je uvedený zostavený vlastný zoznam indikátorov IRI s ich váhami.

Tabuľka 5: Zoznam indikátorov regionálnej identity podľa skupín

Indikátory - I_1 (váha)	Merná jednotka	Zdroj
Nezamestnanosť obyvateľov kraja (6,2)	%	ŠÚ SR
Miera zamestnanosti v kraji (6,8)	%	ŠÚ SR
Populácia ohrozená chudobou a soc. vylúčením (6,2)	%	ŠÚ SR
Stredná dĺžka života pri narodení u mužov (7,7)	roky	ŠÚ SR
Stredná dĺžka života pri narodení u žien (7,7)	roky	ŠÚ SR
Prírastok obyvateľov – sťahovanie (1,8)	obyv./10 tis. obyv.	ŠÚ SR
Slovenská národnosť v kraji (3,2)	počet obyvateľov	ŠÚ SR
Dojčenská úmrtnosť v kraji (4,6)	‰	ŠÚ SR
Indikátory - I_2 (váha)	Merná jednotka	Zdroj
Hustota cestnej siete na území regiónu (2,9)	km/km ²	SSC
Priemerná mesačná mzda obyvateľov kraja (4,9)	EUR	ŠÚ SR
Regionálna hrubá pridaná hodnota (5,4)	mil. EUR	ŠÚ SR
Kapacita v zariadeniach sociálnych služieb (3,2)	Počet miest	ŠÚ SR
Objem oxidu uhoľnatého (6,7)	t/km ²	ŠÚ SR
Objem tuhých emisií (7,9)	t/km ²	ŠÚ SR

Objem oxidu dusíka (6,4)	t/km ²	ŠÚ SR
Indikátory - I₃ (váha)	Merná jednotka	Zdroj
Trestné činy na území kraja (4,3)	činy/10 tis. obyv.	ŠÚ SR
Rozvody (3,9)	Rozv./100 tis. obyv.	ŠÚ SR
Samovraždy na území kraja (3,7)	Zomr./100 tis. obyv.	ŠÚ SR
Podiel vidieckych samospráv v kraji – obce (2,8)	%	ŠÚ SR
Indikátory - I₄ (váha)	Merná jednotka	Zdroj
Podiel zhodnocovaného komunálneho odpadu (3,5)	%	ŠÚ SR
Podiel obyvateľov napojených na kanalizačnú sieť (4,8)	%	ŠÚ SR
Počet prenocovaní (3,3)	počet	ŠÚ SR
Separovane zbierané zložky komunálneho odpadu (4,8)	tony	ŠÚ SR
Podiel obyv. zásobovaných z verejných vodovodov (5,1)	%	ŠÚ SR

Zdroj: vlastné spracovanie

V tabuľke je uvedený zoznam indikátorov s ich mernými jednotkami, ktoré budú tvoriť základ výpočtu regionálnej identity v našej práci. V nadväznosti na uvedené skutočnosti pristúpime k mapovaniu jednotlivých indikátorov samosprávnych krajov v sledovanom období. Následne uvádzame hodnoty indikátorov v jednotlivých samosprávnych krajoch. K indikátorom sme priradili váhy podľa metódy expertného váženia, v ktorej desiatí vedeckí odborníci z praxe pridelili indikátorom váhu (1-10). Tak sa efektívne predišlo subjektívnemu posudzovaniu významu indikátorov výskumníka. V prílohe 1 uvádzame numerické hodnoty indikátorov, na základe ktorých pristúpime k výpočtu regionálnej identity.

V nadväznosti sú stanovené indikátory regionálnej identity, ich váhy a merné jednotky. Vzhľadom na skutočnosť, že jednotlivé merné jednotky indikátorov dosahujú rozdielne hodnoty, pristúpime k ich normovaniu a váženiu. Uvedenú metódu využil Ira a Andráška (2007) vo svojej štúdií, kde použil vzorce na transformáciu indikátorov, kde získame výslednú hodnotu. Transformovanú výslednú hodnotu jednotlivých indikátorov získame premenou numerického vyjadrenia indikátorov na konzistentnú škálu $< 0, 1 >$.

Táto premena sa deje na základe dvoch vzorcov. Ak sa zvyšuje priaznivé hodnotenie indikátora s rastúcou x_i , potom výpočet realizujeme podľa vzorca:

$$I_{x_1} = (x_1 - \min x_i) / (\max x_i - \min x_i)$$

Ak sa zvyšuje priaznivé hodnotenie indikátora s klesajúcou hodnotou x_1 , potom výpočet realizujeme podľa vzorca:

$$I_{x_1} = (\max x_i - x_1) / (\max x_i - \min x_i)$$

Výsledná hodnota sa následne vynásobí určenou váhou indikátora, kde získa váženú hodnotu. Váhy jednotlivých indikátorov boli pridelené odborníkmi z akademickej a vedeckej oblasti, ktorí na škále od 1 do 10 pridelovali váhy indikátorom. Pri kvantitatívnom výpočte a zisťovaní IRI sa použijú údaje za skúmané štatistické roky. Pre lepšiu prehľadnosť v tabuľkách sme indikátory označili ako „I1 skupiny 1 ... Ix skupiny 4.“

Jednotlivé indikátory sú zaradené do štyroch skupín, pričom prvú skupinu tvoria existenčné podmienky ako sú Nezamestnanosť obyvateľov kraja, Miera zamestnanosti v kraji, Populácia ohrozená chudobou a soc. vylúčením, Stredná dĺžka života pri narodení u mužov, Stredná dĺžka života pri narodení u žien, Prírastok obyvateľov – sťahovanie, Slovenská národnosť v kraji a Dojčenská úmrtnosť v kraji. Celková úroveň existenčných podmienok sa získa súčtom vážených hodnôt prvej skupiny. Pre stanovenie stupnice hodnôt existenčných podmienok v každom

regióny sa sčíta počet indikátorov v prvej skupine (8) a vynásobí sa koeficientom určeným pre prvú skupinu – 4. Pre stanovenie stupnice hodnôt existenčných podmienok v každom regióne sme sčítali počet indikátorov v druhej skupine (7) a vynásobili ho koeficientom určeným pre prvú skupinu – 3. Pre stanovenie stupnice hodnôt vzťahov v kraji sme taktiež sčítali počet indikátorov v tretej skupine (4) a vynásobili ho koeficientom určeným pre prvú skupinu – 2. Pre stanovenie stupnice hodnôt poslednej skupiny sme sčítali počet jej indikátorov (5) a vynásobili ho koeficientom určeným pre prvú skupinu – 1.

Skupinám sa prideliť koeficienty (1. skup. – 4, 2. skup. – 3, 3. skup. – 2, 4. skup. – 1), ktorými sa vynásobili získané hodnoty indikátorov. Vzorec (Rosičová a kol., 2016, s. 9) pre výpočet Indexu regionálnej identity má podobu:

$$IRI = (4 * \sum I_1) + (3 * \sum I_2) + (2 * \sum I_3) + (1 * \sum I_4)$$

Po vyhodnotení a získaní výsledných hodnôt indikátorov v jednotlivých skupinách sa pristúpi k výpočtu indexu regionálnej identity jednotlivých samosprávnych krajov za skúmané roky. Vytvorí sa škála s piatimi úrovňami: veľmi nízka úroveň regionálnej identity, nízka úroveň regionálnej identity, priemerná úroveň regionálnej identity, vysoká úroveň a veľmi vysoká úroveň regionálnej identity.

Záver

O význame fungovania druhej úrovne územnej samosprávy môžeme pozorovať množstvo názorov a riešení. Z pohľadu štúdie regionálnej identity, je práve uvedený problém predmetom diskusie, kde narazíme napríklad na nedostatočný záujem občanov o činnosť regionálnej samosprávy. Dôvodom môže byť i nízke povedomie obyvateľov daného regiónu, ich nízka úroveň identity s vyšším územným celkom, kde prioritne uprednostňujú lokálne cítenie k svojmu domovu (obci, meste) alebo prírodnému regiónu. Príkladom je Trnavský samosprávny kraj, kde môžeme sledovať jazykové a národnostné menšiny tak pri hraniciach s Českou republikou a v južnej oblasti kraja pri hraniciach s Maďarskom.

Nezáujem a pasivitu občanov možno pozorovať vďaka výsledkom volieb do orgánov vyšších územných celkov. Je potrebné zdôrazniť, že úroveň regionálneho povedomia a s ním spojená regionálna identita nepredstavujú jediný a fundamentálny problém nízkej volebnej účasti občanov. Dôvodov, prečo volebná účasť dosahuje nízke percento od vzniku vyšších územných celkov je niekoľko. Odzrkadľuje to napríklad nedostatok záujmu zo strany občanov o fungovanie samosprávy alebo ich nespokojnosť s riadením. Obyvatelia poukazujú taktiež na zbytočnú byrokraciu a veľký počet úradníkov. Časť teoretikov zastáva názor, že nedostatok záujmu občanov vyplýva z neexistencie prírodných regiónov, čo vedie opäť k diskusiám o prerozdelení a reforme regionálnej samosprávy na vyššie spomínaných 12 alebo 16 prírodných/historických území. Naopak časť odborníkov uvádza, že existuje veľa regiónov a preto navrhujú vytvoriť 3 či 4 regionálne územia. Otázkou však ostáva či sa historické regióny na území Slovenska vyskytujú. Pre ich vznik sú okrem geografických, prírodných, kultúrnych či politických faktorov dôležité aj ekonomické ukazovatele. Regióny na našom území boli prevažne vytvorené okolo prirodzených hospodárskych centier, pričom sa zohľadňovali spomínané geografické a prírodné prvky. Preto je otázka existencie prírodných regiónov u mnohých autorov spochybniteľná, keďže nereflektujú historický kontext.

Uvedený príspevok poukazuje na skutočnosť, že systematický každoročný výpočet indikátorov by tak mohol byť nie len pre samosprávne kraje, ale aj miestne samosprávy (obce a mestá) smerodajným pri vypracovaní strategických dokumentov v oblasti územného rozvoja,

prijímaním miestnych politík či budovaním marketingovej stratégie územia, čím by sa zvyšovala konkurencieschopnosť a regionálny rozvoj vo všetkých úrovniach územnej samosprávy.

Použitá literatúra

- BRISTOW, G. 2010. *Critical reflections on regional competitiveness: Theory, Policy, Praticce*. London : Routledge, 2010. ISBN 978-0415471-59-6.
- BUCHER, S. – NOVÁKOVÁ, S. 2015. Territorial Aspects of Regional Identity anf Respondents' Identification with the Region and Place: Case Study of Slovakia. In *Eastern European Countryside*, [online]. 2015, vol. 21, no. 1. [cit. 21-09-2019]. Dostupné na internete: <<https://content.sciendo.com/view/journals/eec/21/1/article-p81.xml>>.
- BUCHER, S. 2012. Samosprávne kraje na Slovensku – formovanie identity a inštitucionalizácia v kontexte integrácie do Európy regiónov : dizertačná práca. Prešov : Prešovský univerzita v Prešove, 2012. 225 s.
- FAYERS, P. M. – MACHIN, D. 2007. *Quality of life. The assessment, analysis and interpretations of patient-reported outcomes*. London : John Willey and Sons, Ltd, 2007. ISBN 9780470024522
- FIALOVÁ, D. a kol. 2010. The forming of regional identity and identity of regions in Czechia – introduction to the research on the impact of second housing and tourism. In *Acta Universitatis Carolinae*. [online]. 2010, vol. 1 no. 2. [cit. 21-09-2019]. Dostupné na internete:<https://www.academia.edu/692434/The_forming_of_regional_identity_and_identity_of_regions_in_Czechia_Introduction_to_the_research_on_the_impact_of_second_housing_and_tourism>.
- GUSTAFSON, P. 2001. Meanings of place: everyday experience and theoretical conceptualizations. In *Journal of Environmental Psycholtheigy*. [online]. 2001, vol. 21, no. 1. [cit. 20-09-2019]. Dostupné na internete: <<http://dx.doi.org/10.1006%2Fjenvp.2000.0185>>.
- CHROMÝ, P. 2003. Formování regionální identity: nezbytná součást geografických výzkumů. In: *Geografie na cestách poznání*. Praha : UK v Praze, PřF, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, 2003, s. 163 – 178. ISBN 80-86561-10-0.
- IRA, V. – ANDRÁŠKA, I. 2007. Kvalita života z pohľaduhumánnej geografie. In geografický časopis. [online]. 2010, vol. 59, no. 2. [cit. 27-09-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.sav.sk/journals/uploads/05311242Ira,%20Andrasko.pdf>>.
- IRA, V. – MICHÁLEK, A. – PODOLÁK, P. 2005. Kvalita života a jej regionálna diferenciacia v Sloenskej republike. In *Folia Geographica*. [online]. 2005, vol. 39, no. 6. [cit. 27-09-2019]. Dostupné na internete: <http://147.213.211.222/sites/default/files/2005_6_290_294_ira.pdf>.
- KOREC, P. – ONDOŠ, S. – RUSNÁK, J. 2016. Regionálne disparity na Slovensku: niekoľko poznámok k ich bádaniu. In *Acta Geographica Universitatis Comenanae*. [online]. 2016, vol. 60, no. 2. [cit. 20-09-2019]. Dostupné na internete: <http://www.actageographica.sk/stiahnutie/60_2_07_Korec_et_al.pdf>.
- MESSELY, L. – DESSEIN, J. – LAUWERS, L. 2015. Regional Identity in Rural Development: Three case Studies of Regional Brading. In *Applied Studies in Agribusiness and Commerce – APSTRACT*. [online]. 2015, vol. 4, no. 1-2. [cit. 21-09-2019]. Dostupné na internete:

- <https://www.researchgate.net/publication/46535744_Regional_identity_in_rural_development_Three_case_studies_of_regional_branding>. ISSN 1789-221X.
- MICHAELI E. - MATLOVIČ, R. - IŠTOK R. 2010. *Regionálny rozvoj pre geografov*. Prešov : Prešovská univerzita v Prešove, Katedra geografie a regionálneho rozvoja, 2010. ISBN 978-80-555-0065-2.
- MILLARD, J. - CHRISTENSEN, A. L. 2004. *Regional identity in the information society. Biser (Benchmarking the Information Society: e-europe Indicators for European Regions)*, 2004, no. 4.
- MURGAŠ, F. 2009. Kvalita života a jej priestorová diferenciácia v okresoch Slovenska. In *Geografický časopis*. [online]. 2009, vol. 61, no. 2. [cit. 27-09-2019]. Dostupné na internete: <https://www.sav.sk/journals/uploads/03121108GC-09-2_Murgas.pdf>.
- NIKISCHER, R. – MADZIKOVÁ, A. 2011. Regionálna identita obyvateľov Liptova. In *Folia geographica*, [online]. 2011, vol. 17, no. 52. [cit. 20-09-2019]. Dostupné na internete: <<http://www.foliageographica.sk/public/media/26613/19-REGIONÁLNA%20IDENTITA%20OBYVATEĽOVA%20LIPTOVA.pdf>>. ISSN 1336-6157.
- NIKISCHER, R. 2012. Formovanie regionálneho povedomia a jeho úloha v regionálnom rozvoji so zreteľom na Slovensko-poľský prihraničný región. In *Geografické informácie*. [online]. 2012, vol. 16, no. 2. [cit. 20-09-2019]. Dostupné na internete: <https://www.academia.edu/8624602/Formovanie_regionálneho_povedomia_a_jeho_úloha_v_regionálnom_rozvoji_so_zreteľom_na_slovensko-poľský_prihraničný_región>.
- PAASI, A. 2009. The resurgence of the ‘region’ and ‘regional identity’: theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe. In *Review of International Studies*, [online]. 2009, vol. 35, no. 1, s. 121–146. [cit. 20-09-2019]. Dostupné na internete: <<http://dx.doi.org/10.1017%2FS0260210509008456>>.
- PAASI, A. 2011. The region, identity, and power. In *Procedia Social and Behavioral Sciences*. [online]. 2011, vol. 14, no. 3. [cit. 21-09-2019]. Dostupné na internete: <<https://core.ac.uk/download/pdf/82797447.pdf>>.
- ROSIČOVÁ, K. a kol. 2016. *Metodika hodnotenia dopadov implementácie Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja Košického samosprávneho kraja (PHSR KSK) na roky 2016 až 2022 prostredníctvom indexu regionálnej identity (IRI)*. [online]. [Košice : Úrad Košického samosprávneho kraja. [cit. 20-09-2019]. Dostupné na internete: <https://web.vucke.sk/files/regionalny_rozvoj/2016/iri_text.pdf>.
- SYSSNER, J. 2009. Conceptualizations of Culture and Identity in Regional Policy. In *Regional and Federal Studies*. [online]. 2009, vol. 19, no. 3. [cit. 20-09-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13597560902957518?journalCode=frfs20>>.
- TERLOUW, K. 2009. Rescaling Regional Identities: Communicating Thick and Thin Regional Identities. In *Studies in Ethnicity and Nationalism*. [online]. 2009, vol. 9, no. 3. [cit. 20-09-2019]. Dostupné na internete: <https://www.academia.edu/1447369/Rescaling_regional_identities_communicating_thick_and_thin_regional_identities>.
- VAINIKKA, J. 2013. The role of identity for regional actors and citizens in a splintered region: The case of Päijät-Häme, In *Fennia*. [online]. 2013, vol. 191, no. 1. [cit. 21-09-2019]. Dostupné na internete: <<https://fennia.journal.fi/article/view/7348/6223>>. ISSN 1798-5617.

DOES THE ECONOMIC SECURITY OF THE RUSSIAN SPEAKING MINORITY THREATEN THE LATVIAN NATIONAL SECURITY?

Ondřej HYNEK¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191017>

Abstract

The core of this paper is aiming at the economic security of the Russian minority in Latvia. The Russian minorities are representing the potentially vulnerable part in Baltics security because of the collapse of the USSR that led to the disputes between the Russian minority and “local” Baltics citizens. Thus, the economic conditions mean the crucial point for allaying the disputes and improving the security, therefore, the Russian minority in Latvia won't tend to be integrated back to Russia. With this mind, the inquiry of the economic conditions of the Russian minority should depict if the economic security of the Latvian Russians jeopardizes the national security of Latvia. The paper is anchored on the concept of national security and economic security. The research is comparing and evaluating progress. Thus, the utilization of the comparative and process-tracing methods should endorse to explicate how the Latvian-Russians are doing in comparison with Latvians and evaluate progress during the time. Despite that the conditions of the Russian minority are constantly improving, we should not underestimate them since they have not reached the level of Latvians yet.

Key words: Latvia, Russian Minority, Economic Security

Introduction

In the last years, we can see how the world is rapidly changing. Many occasions are shattering with world order and it could seem that the actors, states are becoming more aggressive than in the period after the Cold War's end. For instance, the Russian aggression against Ukraine shocked the international community. With this in mind, other small states, in the definition of economic power, military power or even the territorial size are worried. Especially the Baltic countries are living in dense atmosphere regarding what has happened and still ongoing in Ukraine. The high number of Russian speaking minority can be labeled as the thorn is somebody side. Let's mention the incident with the Bronze Soldier monument in 2007 in Tallinn. The removing this Red Army soldier statue had evoked big riots among the Russian society in Estonia against the officials (Cavegn, 2017).

If we zoom at Latvia, we can find there as the well high percentage of Russian speaking minority. The core of this paper will be the Russian speaking minority and the goal is to inquire two points. First, we will inquire how the minority is living in regard to economic security or eventually insecurity. Second, we will attempt to draft how the status of the Russian speaking minority is affecting the Latvian national security. Thus, the question sounds “Does the

¹ Bc. Ondřej Hynek, School of Governance, Law and Society, Tallinn University, Bořivojova, 3129, Teplice, 415 01, Czech Republic, E-mail: ondrejhynek@yahoo.de

economic security of Russian speaking minority affect/threat the Latvian national security?" The topic seems to be relevant in the current security situation because the Russian speaking minority has played a critical role in Ukraine and Crimea and with changing warfare tools, it might play a critical aspect.

The paper based on economic security concept, where the scholars have found the consensus. Furthermore, the paper will describe the concept of national security, therefore, we could possibly analyze how economic security influence national security in this case study of Latvia. The related information for analysis we will receive from Latvian officials webpages, eventually, reports, newspapers and the utilization will be found as well for international sources. Thus, the paper is a qualitative analysis with a concrete case study of Latvia. Below this introduction finds its place the concepts. With these theoretical concepts, I will express even the background of the Russian speaking minority in Latvia, because it is significant to know the circumstances in my opinion. After the theoretical part, we will move to the analysis. Firstly, the scope of analysis is exposing the economic security of the Russian minority, and secondly, we are attempting to depict the grids and connections between the economic security, and, National security of the country. At the end of the paper, I will conclude the results. Literally, at the bottom of the paper are the place the sources, which have been used through the paper.

Conceptual framework and indicators

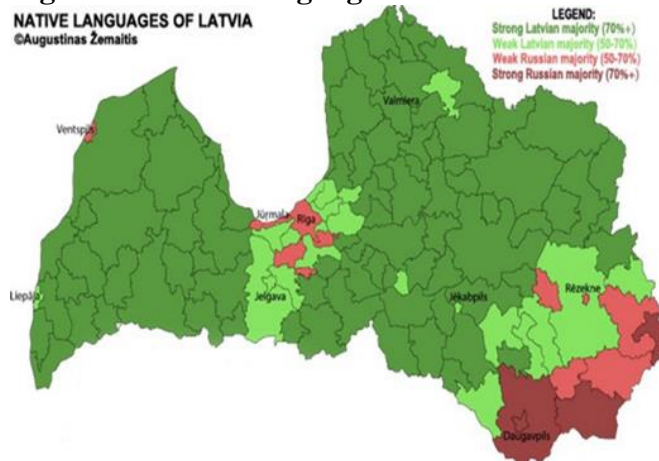
The conducted research based on two concepts. The same number of methods are utilized in the paper. Generally, the security studies do not have the clear consensus of the one concept. According to Baldwin (1997) the studies have become contested with contested concept. Nevertheless, this paper's backbone is emerging from the Copenhagen School scholars who divided the security in five analysis sectors: Military, Economic, Political, Environmental and Societal (Buzan, Waever, & de Wilde, 1998). With this in mind, they are bringing to the table analytical layers what basically means the layer on which is done the analysis. The current analysis is aiming at Subunits as it represents the unit of Russian Minority in the Unit layer what is Latvia.

- I. International System
- II. International Subsystem
- III. Units
- IV. Subunits
- V. Individuals (Buzan - Waever - de Wilde, 1998).

Additionally, we should keep in mind two plateaus within the economic security, and thus, micro level, and, macro level. The macro-level "tends to focus on nation states and their engagements in the international system (Dent, 2010)". As a conclusion, we can see that the core of the paper is focused on micro-level, what contains according to Dent (2010) agents like individuals or local communities. Nevertheless, for the current concept, I use several criteria, which will create the nucleus for an examination of this paper. Thus, I will inquire about issues as unemployment, crime, and lastly, salaries. All those aspects will be inquired in relation to the Russian-speaking minority in Latvia. Additionally, I will outline the history process as it takes it to place in the position of Russian-speaking minority in Latvia or generally in all Baltic countries. Subsequently, the economic security issue regarding the Russian minority has to be linked with the national security, therefore, the clarification of the term national security is necessary. According to Katzenstein (1996), there is no clear consensus on what are the security issues, therefore, there are changing over time. Below, I am going to elaborate the perception of national security. Katzenstein (1996) is saying, that young scholars, who have not experienced the Cold war, tend more to the broaden agenda of security studies. However, he is adding as

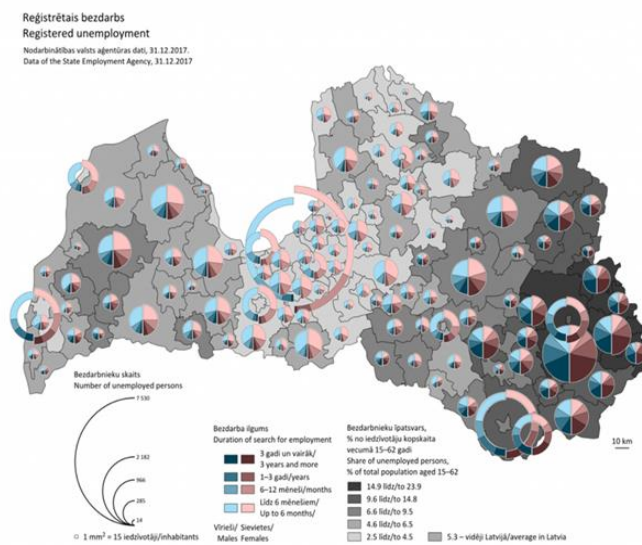
2006). Despite these numbers, the Latvian officials were aiming and emphasized the relations with another group, as Germans or Jews, therefore, the Russian minority had been isolated in socio-economical development (Muižnieks, 2006). The region, which is mainly occupied by Russian speaking minority, is called Latgale, with capital city Daugavpils. The Latvians counted less than 50% in the region. However, it may sound nonimportant, it does show an important factor. According to Auers (2015), the regions, which are located far away from capital cities, which lay in western parts, are more affected but poverty and crime. Moreover, these eastern regions are showing the high numbers of the unemployment rate. That stays in contrast to the Soviet Union times when there almost did not exist the unemployment (Auers, 2015). The annual report from 2018 is providing a great instance and overview as well about the unemployment rate in Latvia. It says that inherently affected part of Latvia is the eastern one, Latgale. The duration of the search for employment is mostly between 6 months and more than 3 years! Only Daugavpils represents the exception, however, the numbers are still high in comparison with another regions. Furthermore, the percentage's share of unemployed persons between the years 15-62 is oscillating between 10 and 24 (Central Statistical Bureau of Latvia, 2019). Nevertheless, the employment rate of Russians have increased since the 90s, thus, it may be labelled as the progress (Aasland, 2006).

Figure 2: Native Languages of Latvia



Source: Žemaitis, 2018

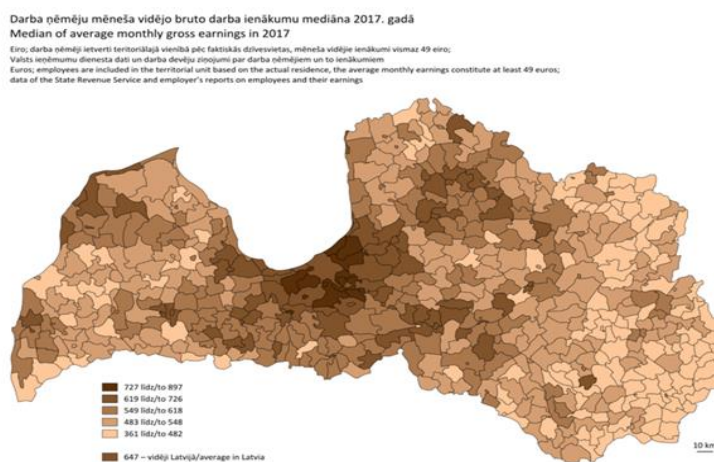
Figure 3: Unemployment in Latvia



Source: Central Statistical Bureau of Latvia, 2019

Although we can clearly observe that the Russian minority is occupying Riga and Latgale, we should distinguish between these two locations. According to Aasland (2006), the Russians in Riga were facing different development after the Soviet Union's collapse. The foreign investors aimed at Riga as the most developed spot in Latvia. However, Latgale, due to its less development basement has been hit particularly hard by the change and mostly the Russians speakers, "simply due to their large share of the population the region" (Aasland, 2006). This caused the later troubles with the unemployment rate. The non-Latvians formed double of unemployment than Latvians due to their specialization on Russian technology and industry which suddenly became unneeded. However, nowadays these numerical gap fairly equates, but the differences in wages are still visible (Aasland, 2006). These points are evoking the wages question and the Central Statistical Bureau of Latvia (2019) in its annual report for 2018 depicted that salaries hit the lowest level in Latgale in comparison with another counties. However, the gap does not illustrate such a huge differences.

Figure 4: Wages in Latvia



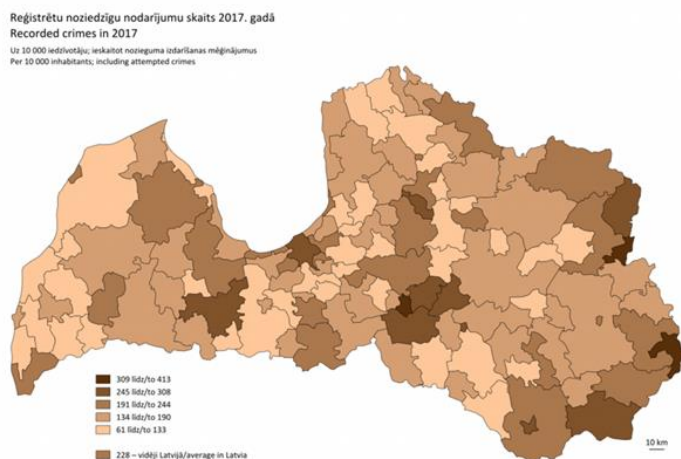
Source: Central Statistical Bureau of Latvia, 2019

Wages and unemployment rate are exposing another field to inquire. The poverty. Latvia accompanies two or three most poorest countries within the European Union (Auers, 2015). Moreover, the financial crisis hit Latvia inherent strongly. Additionally, Aasland (2006) sees several different approaches or solutions in solving financial problems in Latvia. First, he mentions the different approach to the social programmes which are offered by the government. "Fewer Russians and other ethnic groups had received the benefits they had applied for compared to ethnic Latvians" (Aasland, 2006). One possibility, why that happens, is that Russians concern less about the benefits and possibilities. On the other hand, it could be the results, that the Latvian officials provide special service the ethnic Latvians (Aasland, 2006).

The another chapter or point, which is connected with economic security are criminal activities. According to Auers (2015), the criminality overall has slightly increased after the Soviet Union's collapse. He adds, that the profile had changed a lot as the more violent crime was prevailing. However, by the time, when generally all Baltic countries has been steering to the west, the template of crime has been adjusted, but on the other hand, decreased as well (Auers, 2015). Auers' statements about crime underlined the annual reports, which are proving that the criminal activities are sinking in the last years. During the year 2005 the number there were recorded or convicted, 51 435 people, in total. In comparison, the year 2017 counted only 44 250 cases. The statistical report exposes the map with regard to the crime rate. The map provides useful information. On one hand, we can see that Latgale, where is the strongest Russian community allocated, is truly affected by the crime. The numbers fluctuating on the

scale between 134 to 414 recorded or attempted crimes per 10 000 inhabitants². It could seem high, however, on the contrary, we can find another regions settled by Latvians were the numbers are on the scale between 345 and 414 recorded or attempted crimes per 10 000 inhabitants. Generally, the crime average number is 228 and it has been sinking last 5 years, therefore, Latgale engages the average position overall. Thus, the link between crime and Russian is not correct as this phenomenon is affecting even the Latvians regions. For instance, Ventspils, where the majority is represented by Russians, reached the Latvian average numbers related to crime (Central Statistical Bureau of Latvia, 2019).

Figure 5: Criminality in Latvia



Source: Central Statistical Bureau of Latvia, 2019

Conclusion

If we will evaluate the elaboration about the economic security of Russian speaking minority below, we can profess that the regions where the Russians are living are fairly more affected by troubles and they tend more to face economic “challenges” and obstacles. However, these issues are not yawing from Latvians standards. Generally, Latvia is facing economic challenges. The crime in Russian speaking areas does not show higher tendencies than in non- Russian speaking areas. Furthermore, the unemployment rate and wages have been improved and narrowed, thus, we can observe the positive path. Moreover, it was more probably just the result of the Soviet Union’s collapse, that Latgale has been more affected due to its industry and that investors were aiming at Riga. Although, in the 90s the economic security and the vision’s break down may cause the problems and evokes security issues, Latvia overcame this period of time and did particular effort to narrow the conditions.

Thus, we may claim that the economic security of Russian speaking minority does not represent the threat to the national security of Latvia. However, there are still empty spots, which should be improved, therefore, the issue is located is the “grey zone” between security problem and already secured problem. Moreover, security issues are living in symbiosis. They stay next to each other and they are interconnected, therefore, the links may indicate another threat which can be possibly the bigger threat to national security. Auers (2015) connects the economic troubles with health issues, education. Additionally, we can see education as a critical milestone for civic society, which demonstrates another topic related to the Russian speaking minority. Generally, we should not underestimate its importance in cohesion with another issue. Thus, it opens another door for examination, because this was not the main goal of this paper, however,

² It depends on the exact district, however, generally Latgale is fluctuating on these numbers

the scholars are mentioning this challenges and connect them together, thus, it seems fair to mention it, however, without a clear statement about their condition. Lastly, I dare to cite Zepa and Šupule (2006). "In other words, conflicts over ethnic policy are largely political and social constructs created by the political elite and the mass media. The agenda of respondents is more of course on issues such as the socio-economic stratification of society..."

Referencies

- AASLAND, A. 2006. Russians and the Economy. In MUIŽNIKES, Nils (Ed), *Latvian-Russian Relations: Domestic and International Dimensions*, 2006. Riga: LU Akademiskais apgads. pp 53-64. ISBN 9984-802-10-8.
- AUERS, D. 2015. *Comparative politics and government of the Baltic States*. New York: Palgrave Macmillan. ISBN 978-1-137-36997-0.
- BALDWIN, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, pp. 5-26.
- BIRNBAUM, M. 2015. *Kazakhstan, fears of becoming the next Ukraine*. [online]. Available at: <https://www.washingtonpost.com/world/europe/in-kazakhstan-fears-of-becoming-the-next-ukraine/2015/05/01/10f7e73c-e878-11e4-8581-633c536add4b_story.html?utm_term=.ed4555bea407>.
- BUZAN, B. - WAEVER, O. - DE WILDE, J. 1998. *Security: New framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers. ISBN 978-1-55587-603-6.
- CAVEGN, D. 2017. *Monument of Contention: How the Bronze Soldier was removed*. [online]. Available at: <<https://news.err.ee/592070/monument-of-contention-how-the-bronze-soldier-was-removed>>.
- CENTRAL STATISTICAL BUREAU OF LATVIA 2019. *Latvijas statistikas gadagramata 2018- Statistical Yearbook of Latvia*. [online]. Available at: <https://www.csb.gov.lv/sites/default/files/publication/2018-12/Nr_01_Latvijas_statistikas_gadagramata_2018_Statistical%20Yearbook%20of%20Latvia_%2818_00%29_LV_EN.pdf>.
- DENT, CH. 2010. Economic security. In COLLINS, A. (Ed). *Contemporary security studies*. 2. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0199548859.
- KATZENSTEIN, P. J. 1996. *The Culture of national security*. New York: Columbia University Press. ISBN 9780231104692.
- KING, G. J. - MCNABB, D. E. 2015. *Nation - Building in the Baltic States*. Boca raton: CRC Press. ISBN 9781482250718
- MUIŽNIEKS, N. 2006. Government Policy and the Russian Minority. In MUIŽNIKES, Nils (Ed), *Latvian-Russian Relations: Domestic and International Dimensions*, 2006. Riga: LU Akademiskais apgads, 2006. pp 9-11. ISBN 9984-802-10-8.
- WATKINS – THAYER. n.d. *The economic collapse of the Soviet Union*. [online]. Available at: <<http://www.sjsu.edu/faculty/watkins/sovietcollapse.htm>>.
- ZEPA, B. - ŠUPULE I. 2006. Ethnopolitical Tension in Latvia: Factors Facilitating and Impending Ethnic Accord. In MUIŽNIKES, Nils (Ed), *Latvian-Russian Relations: Domestic and International Dimensions*, 2006. Riga: LU Akademiskais apgads. pp 33-41. ISBN 9984-802-10-8.
- ŽEMAITIS – AUGUSTINAS. 2018. *Languages in Latvia*. [online]. Available at: <<http://www.onlatvia.com/topics/culture-of-latvia/languages>>.

KOMPARÁCIA SLOVENSKA A ESTÓNSKA VO FUNGOVANÍ FENOMÉNU 21.STOROČIA E- GOVERNMENTU

Martina CHRENOVÁ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191018>

Abstract

The term e-Government is from the English term electronic government, which means electronic government. The aim of introducing e-Government is to provide more efficiently, reliably, faster and cheaper public administration services to citizens. At the end of the last century, specifically in 1998, e-Government began to address some European countries, including Estonia and Slovakia. However, Estonia has become a leader in e-Government not only in Europe but also in the world. We decided in this paper to compare the functioning of e-Government of Slovakia and Estonia and to point out the differences that reduce the quality of providing electronic services for citizens in Slovakia. In this paper, the method used will be to compare two case studies, using contextual contexts to highlight the specificities of each case. The content of the case studies is the implementation processes and tools used in the implementation of e-Government elements. The aim of the paper is to find shortcomings in the system of functioning of e-Government by comparing two case studies and to propose solutions based on the system that effectively exists in Estonia.

Key words: e-Government, electronization, digitization, Estonia, informatisation, public administration, Slovakia

Úvod

E-Government vznikol v roku 1992 v USA a jeho zakladateľom bol viceprezident za demokratov Al Gore. Podľa definície OSN predstavuje e-Government povinnosť verejnej správy zlepšovať vzťahy medzi občanmi a verejným sektorom poskytovaním lacnejších a efektívnejších služieb, informácií a znalostí. Je to praktická realizácia toho najlepšieho, čo môže verejná správa ponúknuť svojim občanom. Európska únia chápe e-Government ako spôsob zlepšenia verejných služieb, demokratických procesov a posilnenia podpory k verejným politikám prostredníctvom využívania informačných a komunikačných technológií v kombinácii s organizačnými zmenami a novými zručnosťami. E-Government sa stal v 21.storočí významným nástrojom zmeny, ktorý prináša vyššiu kvalitu celkového procesu poskytovania služieb občanom, lepšie výsledky a výkonnosť vo verejnom sektore. Správna implementácia e-Governmentu si vyžaduje zapojenie viacerých úrovní vlády a horizontálnu kooperáciu medzi agentúrami s cieľom upevniť princípy tzv. dobre spravovanej spoločnosti, medzi ktoré patria demokratizácia, efektívnosť, transparentnosť, koherentnosť a verejná zodpovednosť. Nakoľko je e-Government novým konceptom, ktorý začali jednotlivé štáty postupne aplikovať do svojich vnútroštátnych poriadkov s cieľom skvalitnenia poskytovaných služieb pre občanov, dovoľme

¹ Mgr. Martina Chrenová, Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, Trnava, 917 01, Slovenská republika, E-mail: martinka.chrenova88@gmail.com

si tvrdiť, že patrí medzi fenomény 21.storočia vo verejnej správe. V tomto príspevku porovnáme fungovanie e-Governmentu v dvoch rozlohou malých európskych štátov, a to na Slovensku a v Estónsku. Dovolíme si tvrdiť, že tieto dve krajiny sú podobné geograficky, historicky a politicky. Napriek tomu, digitalizácia verejnej správy sa v týchto krajinách rozvíja odlišne. Estónsko patrí medzi lídrov v e-Governmente, zatiaľ čo Slovensko je ďaleko pod európskym priemerom. Pre komparatívnu štúdiu sú tieto dve krajiny vhodným príkladom na porovnanie.

Význam fenoménu 21.storočia e-Governmentu

Termín e-Government predstavuje elektronické poskytovanie služieb a je spájaný s procesmi, ktoré sa dejú vo vnútri verejnej správy a taktiež s elektronickým hlasovaním. Pojem e-Governance je založený na elektronickej konzultácii vlády s občanmi, či iným zapájaním verejnosti do procesu rozhodovania o verejných záležitostiach (Špaček, 2012). V oboch prípadoch ide o výkon činností vo verejnej správe prostredníctvom informačno-komunikačných technológií. Hlavným cieľom elektronizácie je, aby verejná správa slúžila verejnosti za pomoci najnovších technológií, a to nie len navonok smerom k občanovi alebo aj v rámci vnútorného systému. Pojem informatizácia predstavuje akékoľvek informácie, ktoré sú poskytované prostredníctvom webových stránok na internete. Digitalizáciou nazývame proces, v ktorom sa hmotné veci zdigitalizujú do elektronickej podoby, a to za pomoci internetových portálov a webových stránok. Elektronizácia predstavuje služby, ktoré sú poskytované elektronicky, tzv. online služby.

Ako sme už v úvode spomínali, počiatky e-Government siahajú do 90tych 20.storočia. Vo svete nastalo tzv. obdobie novej znalostnej ekonomiky, čo znamenalo presun princípu trhovej ekonomiky do verejnej správy za pomoci využívania nových princípov. Jedným z nich bol práve e-Government. V roku 1992 Al Gore navrhol s názvom National Performance Review, o rok neskôr bol schválený a USA bola prvou krajinou, v ktorej sa začal aplikovať e-Government vo verejnej správe, konkrétne v oblasti zdravotníctva. Zamestnanci štátnej správy neboli myšlienkou zavádzania elektronizácie do verejnej správy nadšený, keďže štát vďaka reorganizácii štátnej správy začal znižovať náklady na zamestnancov, čo však pre nich znamenalo masívne prepúšťanie. Po USA nasledovali so zavádzaním prvkov e-Governmentu Veľká Británia, Austrália, Holandsko a iné. Prvou európskou krajinou, ktorá po nich nasledovala bolo Holandsko, neskôr Estónsko, Rakúsko a Škandinávské krajiny. A dodnes tieto krajiny radíme medzi tzv. lídrov e-Governmentu. Podľa analýzy, ktorá bola uskutočnená s viac ako 28 000 respondentmi, dokopy v 32 európskych krajinách, občania štátov s vysokou úrovňou elektronickej verejnej správy sú s novým systémom spokojní. Výsledky ukazujú, že považujú za veľkú výhodu hlavne poskytovanie online služieb namiesto elektronickej informácií a vybavovanie úradných záležitostí prostredníctvom návštev úradov (Ma-Zheng, 2017). Vlády jednotlivých štátov by mali venovať väčšiu pozornosť rozvoju elektronickej služieb, aby uspokojili potreby občanov, ušetrili tým čas a peniaze nie len občanom ale aj štátu. Pri implementácii e-Governmentu je potrebné brať ohľad na nasledujúcich 7 zásad.

Tabuľka 1: 7 zásad e-Governmentu

7 zásad	Charakteristika
Zodpovednosť	zodpovednejšie, efektívnejšie, transparentnejšie otvorenejšie vlády, napríklad uverejňovanie zmlúv na Centrálnom registri zmlúv.
Poskytovanie elektronickej služieb	orgány verejnej moci poskytujú online služby pre občanov, čím odbúrajú byrokraciu a zbytočné papierovanie, ku ktorým dochádza na úradoch.
Transparentnosť a spravodlivý prístup	cieľom je, aby sa do procesu rozhodovania mohli zapojiť všetci občania, napríklad elektronickej verejné obstarávanie.

Vládnutie	predstavuje alternatívne experimentovanie s volebným prístupom ľudí, napríklad voľby cez internet v Estónsku.
Ekonomický rozvoj	v prechodnom období, kedy sa služby poskytujú elektronicky aj papierovo, treba zamestnať do štátnej správy viac ľudí, čím sa zvyšujú náklady štátu, avšak toto prechodné obdobie trvá približne 2 roky a keď bude elektronický systém efektívne fungovať, náklady štátu sa znížia, nakoľko bude nasledovať prepúšťanie zamestnancov.
Modernizácia elektronických aktivít	predstavuje nákup neustále novej techniky, napríklad počítače a softvéry.
Zlepšenie väzieb	s podnikateľskou komunitou a médiami je možné v spolupráci orgánov verejnej moci s tretím sektorom.

Zdroj: vlastné spracovanie s využitím poznámok

Pozitíva a negatíva e-Governmentu

Zavádzanie prvkov e-Governmentu do systému verejnej správy má mnoho pozitív, ale môžeme identifikovať aj negatíva. Cieľom elektronickej verejnej správy je poskytovať informácie, služby a znalosti, ušetriť financie a čas nie len štátu ale aj občanom, a to najmä pri vybavovaní úradných záležitostí. „Informácie nemáme naháňať my ale informácie majú kolovať všade okolo nás” – je akýmsi heslom elektronizácie verejnej správy. Výhodou je ľahšia a rýchlejšia dostupnosť informácií pre občanov. Tí nemusia uvádzať svoje údaje za každým, keď prídu na úrad, pretože údaje budú zozbierané z vyplneného formuláru na jednom kontaktnom mieste a zaznamenané v evidencii registrov, ktoré sa zobrazia jednotlivým úradom vďaka prepojenosti systému. Zavádzanie prvkov e-Governmentu do verejnej správy je potrebné uskutočniť prostredníctvom rozsiahlych reforiem, čo však nie je pre štát lacné, preto aj na Slovensku môžeme zatiaľ vidieť len malé kroky k elektronizácii systému verejnej správy. Avšak, keď bude elektronická verejná správa v praxi fungovať, poskytované služby a informácie budú pre občanov lacné a efektívne.

Štát vďaka elektronizácii služieb ušetrí finančné prostriedky, pretože môže znížiť počet štátnych zamestnancov, čo je však pre nich nevýhodou a preto sa bránia zavádzaniu prvkov elektronizácii. K neefektívnemu fungovaniu verejnej správy môže viesť pri zavádzaní prvkov e-Governmentu aj nedostatočná schopnosť spolupráce informačno-komunikačných technológií, či slabá koordinácia medzi jednotlivými úrovňami vlády centrálnou, regionálnou a miestnou (e-Government Unit, 2006). Medzi ďalšie negatíva môžeme zaradiť napríklad konzervatívny prístup ľudí k elektronizácii, najmä starších generácií, ktorí majú nedôveru voči moderným technológiám a myslia si, že prostredníctvom internetu môžu byť zneužití ich osobné údaje. Z tohto dôvodu odmietajú využívať elektronické služby a radšej navštívia úrady osobne, čo im však neušetrí čas ani peniaze. Ďalším problémom je nedostatočná informovanosť o poskytovaní elektronických služieb zo strany štátu a požiadaviek zo strany občanov, chýbajúci internet v domácnostiach u starších generácií, či slabý marketing e-Governmentu. Úlohou zástupcov politickej elity je eliminovať tieto nedostatky a dokázať občanom všetkých generácií, že systém elektronizácii verejnej správy je správnym krokom vpred pre štát ako celok. Úspech e-Governmentu je závislý od aktérov, ktorí sa podieľajú na jeho realizácii. Ako sme už spomínali, najvýznamnejšími aktérmi sú poskytovatelia služieb – úradníci a užívatelia služieb – občania. Úradníci by mali absolvovať odborné školenia, aby sa naučili s novým systémom pracovať a mohli k nemu pristupovať zodpovedne a ochotne poskytovať občanom odbornú pomoc. Občania by mali nový systém akceptovať, podporovať ho a plnohodnotne ho využívať. Pokiaľ sa títo aktéri nestotožnia so systémom elektronizácii verejnej správy, môže zlyhať nie len na technickej úrovni ale aj na odbornej a užívateľskej. Preto je potrebné dbať aj na tieto riziká a sledovať ich počas celého procesu tvorby novej politiky.

Komparácia Slovenska a Estónska

Výber dvoch krajín Slovenska a Estónska, v ktorých porovnáme fungovanie e-Governmentu má niekoľko dôvodov. Prvým dôvodom je podobné geografické rozloženie, pretože obe krajiny sú rozlohou malými európskymi štátmi. Počet obyvateľov je vzhľadom na podobnú rozlohu odlišný, Estónsku sa pohybuje okolo 1 300 000 (Infoglobe, 2019) a na Slovensku okolo 5 400 000 obyvateľov (Úrad vlády SR, 2016). Druhým dôvodom je podobná história. Od ich vzniku v roku 1918 museli čeliť viacerým zmenám politického režimu či okupácii. Až v 90tych rokoch sa podarilo oboj štátom osamostatniť. Estónsko vyhlásilo nezávislosť v roku 1991 s platnosťou novej ústavy od roku 1992 (Dančák, 1999) a Slovensko o rok neskôr (Škvarna, 2006). Obe krajiny sa v roku 1993 získali členstvo v Rade Európy a v roku 2004 sa stali členmi NATO a Európskej únie. Tretím dôvodom je podobný politický systém. Estónsko aj Slovensko sú parlamentnými republikami s jednokomorovým parlamentom, do ktorého volia občania svojich zástupcov pomerným volebným systémom. Prezidenti týchto štátov majú len reprezentatívnu funkciu, jediným rozdielom je spôsob voľby prezidenta. Kým my volíme prezidenta priamo, v Estónsku je volený nepriamo, čiže parlamentom. Štátna správa oboch krajín od 90tych rokov potrebovala mnoho zmien v podobe reforiem. Dovolíme si tvrdiť, že tieto dve krajiny sú podobné geograficky, historicky a politicky. V roku 1998 sa začali vlády oboch krajín zaoberať otázkami e-Governmentu súčasne. Napriek tomu, digitalizácia verejnej správy sa v týchto krajinách rozvíja odlišne. Slovenská republika investovala približne 1 miliardu eur do zavádzania systému e-Governmentu, zatiaľ čo Estónsko len okolo 100 miliónov. OSN každý rok vyhodnocuje úroveň digitalizácie verejnej správy v jednotlivých členských štátoch na základe ukazovateľa e-Government Development Index, ktorý poukazuje na to, že Estónsko patrí medzi lídrov v e-Governmente a Slovensko je ďaleko pod európskym priemerom (United Nations, 2018). Pre komparatívnu štúdiu sú tieto dve krajiny vhodným príkladom na porovnanie. V nasledujúcich podkapitolách sa budeme z dôvodu rozsahu tohto príspevku bližšie venovať len dvom vybraným službám, a to elektronický občiansky preukaz, ktorý majú obe krajiny a elektronické voľby, ktoré sú zavedené len v Estónsku.

e-Government na Slovensku

Napriek tomu, že vláda sa otázkami e-Governmentu začala zaoberať po zmene vlády v roku 1998, stále je elektronizácia verejnej správy vo vývojovej fáze. Prvýkrát sa otázky e-Governmentu v slovenskej politike začali riešiť v roku 1999 v Stratégii o decentralizácii a modernizácii verejnej správy, kde bola uvedená potreba informatizovať verejnú správu (Salner – Mašina, 2007). Až po 15 rokoch sa podarilo na Slovensku právne ukotviť jednotný zákon o e-Governmente, ktorým sa má štát riadiť. Zákon č. 305/2013 o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci bol už niekoľkokrát novelizovaný. Národná rada SR ho schválila 4.9.2013 a účinným sa stal od 1.11.2013. Zákon o e-Governmente mal za cieľ ustanoviť všeobecnú právnu úpravu spôsobu výkonu verejnej moci v elektronickej podobe vrátane súvisiacich právnych inštitútov, a tým umožniť realizáciu elektronických služieb orgánov verejnej moci jednotným spôsobom. Zákon sleduje zriadenie elektronickej alternatívy k súčasnému spôsobu výkonu verejnej moci a vymedzuje nové právne inštitúty, ktoré do vtedy neboli v našom právnom poriadku ukotvené. Ide o elektronické schránky, identifikáciu a autentifikáciu osôb, autorizáciu, zaručenú konverziu, úhradu platieb platených orgánu verejnej moci zo zákona alebo na základe zákona. Zákon predpokladal zavedenie prechodného obdobia, kedy boli štátne orgány oprávnené postupovať pri elektronickej výkone verejnej moci ešte podľa osobitných zákonov, ak ustanovujú odlišnú právnu úpravu postupu pri výkone verejnej moci. Orgán verejnej moci v čase prechodného obdobia nebol povinný uplatňovať výkon verejnej moci elektronicke, ak mu to neumožnili technické dôvody, pretože bolo potrebné brať ohľad na postupné zosúladenie a prechod na postup výlučne podľa zákona. Jeho účel je postupne zaviesť úplnú elektronizáciu na všetkých úrovniach verejnej správy.

V roku 2008 schválila slovenská vláda Stratégiu informatizácie verejnej správy, vďaka ktorej chcela naplniť ciele vytýčené Európskou úniou v iniciatíve i2010, ktoré mali byť splnené do konca roka 2013. Slovensko malo predstavu, že na konci tohto roka získa hlavné postavenie v e-Governmente v rámci krajín V4, čo sa však nepodarilo (Ministerstvo financií SR, 2008). V roku 2016 bola schválená Národná koncepcia informatizácie verejnej správy, ktorej úlohou bolo určiť smerovanie e-Governmentu na päť rokov. Ústredný portál verejnej správy zabezpečuje pre občanov hlavný prístup k informačným službám. Portál poznáme pod názvom slovensko.sk. Rozvoj e-Governmentu kritizoval bývalý prezident Andrej Kiska (2015) na medzinárodnom kongrese ITAPA v roku 2015. Slovensko malo v rámci Operačného programu informatizácie spoločnosti vytýčené ciele vo výške takmer 900 miliónov eur, ktoré boli použité netransparentne. Vládi sa nepodarilo naplniť ani základné ciele, ako napríklad odstrániť poskytovanie tých istých údajov občanov na úradoch, či vytvoriť prehľadný centrálny portál. Kiska uviedol tri základné princípy, ktoré musia byť naplnené, aby mohla modernizácia a informatizácia fungovať. Prvoradá je jasne určená politická zodpovednosť a záujem politických lídrov, následne je potrebné dosahovať zrozumiteľné a merateľné výsledky a posledným princípom je otvorenosť, transparentnosť a zapojenie inovatívnych profesionálov a súkromného sektoru. Úspešný e-Government je možné merať na základe ušetreného času a peňazí, počtu občanov, ktorí využívajú elektronické služby a počtom odbúraných byrokratických úkonov.

Existuje niekoľko dôvodov, prečo je zavádzanie prvkov e-Governmentu na Slovensku časovo a finančne náročné. Ekonomické dôvody nazývané digital divide, čo v preklade znamená digitálna priepasť môžeme vidieť napríklad v zaostalých regiónoch, kde je hlavným problémom nízka zamestnanosť, nedostatok finančných prostriedkov, vďaka čomu chýba pripojenie na internet a preto nemôžu všetky domácnosti na Slovensku využívať online služby. Za technologické problémy môžeme považovať nevhodné softvéry, ktoré boli na trhu k dispozícii 8 rokov. Až v roku 2006 bol zákonom stanovený jednotný softvér pre štátnu správu. Pomerne nový zákon o e-Governmente, ktorý bol prijatý v roku 2013, prešiel už niekoľkými novelizáciami, vďaka čomu môžeme vidieť, že systém stále nefunguje správne, keďže neustále dochádza k zmenám. Ďalším problémom je aj nedostatočná politická zodpovednosť ústredných orgánov štátnej správy, pretože od začiatku prešla agenda a kompetencie v oblasti e-Governmentu do pôsobnosti viacerým ústredným orgánom. Zodpovednosť bola presunutá zo Štatistického úradu na Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií, následne došlo k presunu na Ministerstvo školstva a potom opäť na Ministerstvo dopravy. V roku 2007 prešla zodpovednosť na Ministerstvo financií v spolupráci s Úradom vlády (Salner-Mašina, 2007). V roku 2016 došlo k vytvoreniu nového ústredného orgánu štátnej správy, ktorý je v súčasnosti zodpovedný za elektronizáciu verejnej správy - Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu. Úrad má posilnené kompetencie v oblasti riadenia, koordinácie a dohľadom nad eurofondmi a zastrešuje aj informatizáciu spoločnosti (Úrad vlády SR, 2016). Pozitívny vplyv na rozvoj e-Governmentu na Slovensku má externý tlak, ktorý na štát vytvárajú inštitúcie stojace mimo orgánov štátnej správy ako napríklad občianske združenia, nadácie, neziskové organizácie či podnikatelia.

Zavedenie elektronického občianskeho preukazu bolo prijaté v rámci Rady Európskej únie v roku 2000 s cieľom zvýšiť bezpečnosť dokladu a rozšíriť jeho funkcionálnosť. Od júla 2008 sa na Slovensku začali vydávať nové občianske preukazy, ktoré spĺňali formát Európskej únie. Preukaz mal podobu polykarbonátovej karty, na ktorej sa nachádzala podoba tváre a osobné údaje držiteľa. Najpodstatnejší prvok elektronický čip, však v tomto type preukazov ešte nebol. Išlo teda len o nový formát preukazu, ktorý stále spĺňal len funkciu identifikačnej karty. Elektronický občiansky preukaz, ktorým môžu občania využívať elektronické služby na Slovensku je vydávaný od 02.12.2013 na okresných riaditeľstvách Policajného zboru. Oproti predošlému občianskemu preukazu má elektronický čip, ktorý umožňuje elektronickú komunikáciu cez internet a vďaka nemu môžu občania používať zaručený elektronický podpis,

ktorý slúži na preukazovanie identity štátnym alebo súkromným inštitúciám (Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby, 2013). Elektronický čip je potrebné aktivovať. Občan, ktorý dostane občiansky preukaz, musí svoj zvolený bezpečnostný osobný kód prvýkrát zadať pri prihlásení do systému, tým sa čip aktivuje. Pri žiadosti o vydanie nového občianskeho preukazu musí občan uviesť, že má záujem o vytvorenie elektronického podpisu a na čip mu bude vložený certifikát, ktorý umožňuje vytvoriť elektronický podpis. Ako môžeme vidieť, občan Slovenskej republiky nedostane automaticky všetky výhody, ktoré mu elektronický občiansky preukaz ponúka, ale vyžaduje sa jeho aktivita, čo predstavuje pre občanov len ďalšie prekážky.

Elektronický podpis je zdokonalený podpis, ktorý je vyhotovený s použitím kvalifikovaného zariadenia a je založený na kvalifikovanom certifikáte pre elektronické podpisy. Predstavuje online alternatívu, t. j. náhradu za papierový podpis, vďaka nemu môžeme podávať elektronicky realizovať právne úkony, ktoré si v papierovom svete vyžadujú písomnú formu (Ústredný portál verejnej správy, 2013). Medzi prínosy zavedenia elektronického občianskeho preukazu považujeme okrem rozšírenia používania elektronického podpisu, aj preukázanie identity občana v elektronickom styku, rozšírenie ochranných prvkov dokladu, umožnenie rozvoja služieb v oblasti e-Governmentu, či zjednodušenie podnikania. Fungovanie preukazu zabezpečuje online eID funkcia, ktorej prevádzkovateľom je Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Tá umožňuje použiť preukaz na preukázanie totožnosti pri prístupe k službám e-Governmentu. Občan potrebuje na používanie príslušné softvérové vybavenie a čítačku čipových kariet.

Okrem možnosti využívania elektronických služieb ako napríklad evidencia vozidiel či rezervovanie termínu na dopravnom inšpektoráte, majú občania využívajúci elektronické služby výhodu v podobe zníženia niektorých poplatkov. Výška poplatku za elektronickú službu je znížená oproti osobnému vybaveniu na príslušných úradoch až o 50 %, čo občanov motivuje, aby svoje elektronické občianske preukazy začali aktívne využívať aj v elektronickej komunikácii. Voliť zo zahraničia môžu občania Slovenskej republiky od roku 2006, avšak len prostredníctvom pošty a len do parlamentných volieb. V čase, keď vznikla legislatíva umožňujúca voliť zo zahraničia, sa začalo postupne uvažovať aj o ďalšej budúcej úprave volieb, a to o možnosti voliť cez internet (Skalský, 2010). Tento spôsob volenia by predstavoval vyšší komfort a predovšetkým by umožňoval občanom Slovenska žijúcich v zahraničí zúčastniť sa volieb. Záujem predovšetkým Slovákov žijúcich v zahraničí o možnosť voliť elektronicky potvrdzuje aj petícia, ktorú spustila občianska iniciatíva Slovákov žijúcich v zahraničí v roku 2014.

e-Government v Estónsku

Estónsko sa rovnako ako Slovensko začalo zaoberať myšlienkou zavedenia e-Governmentu do svojho vnútroštátneho poriadku už v roku 1998. Zákon o e-Governmente prijali v roku 2001. Avšak, Estónsko sa dnes zaraďuje medzi najlepšie krajiny sveta v oblasti e-Governmentu. V roku 2002 sa v Estónsku zaviedli identifikačné karty pre občanov, vďaka ktorým využívajú množstvo elektronických služieb. Karty obsahujú čip, ktorý umožňuje občanom napríklad prístup k bankovému kontu, zdravotnej karte a iným online službám. Vstupnou bránou je portál www.eesti.ee, kde každý občan pri narodení získava svoju doménu (ako e-mailovú schránku). Informácie o občani Estónska sú ukladané do registra obyvateľstva a do zdravotnej poisťovne už priamo z pôrodnice, čo šetrí čas nie len rodičom ale aj úradníkom. Od roku 2005 môžu občania Estónska prostredníctvom internetu a identifikačnej karte aj voliť. Estónsko využíva otvorený decentralizovaný systém, ktorý je vzájomne poprepájaný a umožňuje fungovanie rôznych služieb a databáz súčasne (E-Estonia, 2016). Kľúčovým mechanizmom je tzv. X-Road, ktorý prepája jednotlivé databázy vďaka schopnosti zapisovania do viacerých databáz, prenášania veľkých dátových súborov a prehľadávaniu databáz. Všetky dáta sú overované, zaznamenané a digitálne podpísané a šifrované, čo zaručuje vysokú úroveň bezpečnosti tohto systému. Vstupnou bránou pre používateľov e-governmentu Estónska je

informačný portál eest.ee (X-Road, 2018). V Estónsku je uplatňovaný princíp decentralizácie, pretože tam neexistuje jednotný centrálny systém, každý aktér si môže zozbierať a ukladať potrebné dáta a využívať systém, ktorý mu vyhovuje. Prepojenie X-Road umožní aktérom komunikovať so všetkými databázami a získať údaje, ktoré potrebuje. Všetky dáta sú od seba nezávislé, čo zabezpečuje integritu v systéme. Akákoľvek inštitúcia môže priamo prepojiť svoje služby.

Systém estónskeho e-Governmentu je otvorený stále ďalšiemu rozvíjaniu a zdokonaľovaniu. Od roku 2014 funguje v Estónsku centrum e-Estonia Showroom, ktoré je zamerané na predstavenie estónskeho e-governmentu politickým predstaviteľom, investorom, médiám či iným záujemcom, ktorí sa chcú dozvedieť o fungovaní elektronických služieb (E-Estonia, 2016). Estónsko vytvorilo nevládnú neziskovú organizáciu (tzv. think tank) e-Governance Academy, ktorý slúži ako konzultačná organizácia týkajúca sa e-Governmentu, jeho rozvoju a poskytovaní informácií. Táto organizácia zaškoľuje úradníkov, spolupracuje na národných aj medzinárodných projektoch a aj s inými krajinami ako napr. s Fínskom, Švédskom a Lotyšskom. Politickú podporu vlády a koordináciu pre e-Government zastupuje tzv. e-Estonia Council (Rada pre E-Estónsko), ktorú vytvorila Strategická jednotka Úradu vlády s cieľom riadiť rozvoj digitálnej spoločnosti a e-Governmentu. Rade predsedá premiér a členmi sú štyria ministri z Ministerstva financií, Ministerstva podnikania, Ministerstva vzdelávania a výskumu a Ministerstva verejnej administratívy. Rada vytvára pracovné skupiny a výbory, ktoré pracujú na konkrétnej oblasti a môžu byť prizvaní aj ďalší členovia vlády alebo ďalší odborníci z daného odvetvia (E-Estonia Council, 2015).

Elektronická identifikačná karta je v Estónsku povinný dokument, ktorý slúži na identifikáciu osôb a môže byť využívaný tiež elektronicky, napríklad rovnako ako u nás využitím elektronického podpisu. Prípravy na elektronickú kartu začali v Estónsku už v roku 1997 a boli motivované rýchlym rozšírením využívania internetového bankovníctva medzi občanmi. Estónsky parlament prijal rozhodnutie zaviesť elektronické identifikačné karty v roku 2000. Elektronický podpis bol od jeho počiatku ekvivalentom k fyzickému podpisu a mal byť využívaný v štátnom a aj v súkromnom sektore. Karty začali byť vydávané od januára 2002, takže v Estónsku sa podarilo implementovať toto rozhodnutie ešte pred vstupom krajiny do Európskej únie (IDABC, 2005). Na elektronickom čipe, ktorý sa nachádza na karte sú uložené dva certifikáty. Jeden z nich umožňuje vytvorenie elektronického podpisu a druhý slúži na osobnú identifikáciu a šifrovanie komunikácie. Bezpečnosť karty je chránená dvomi osobnými PIN kódmi, jeden z nich slúži na autentifikáciu a druhý na digitálny podpis. Po získaní karty si ju občan musí aktivovať a na jej používanie potrebuje čítačku kariet a software, ktorý si môže stiahnuť z internetu. Zaujímavosťou je, že k preukazu držiteľ získa aj unikátnu e-mailovú adresu, ktorá však nepredstavuje reálnu e-mailovú schránku, slúži len na preposielanie pošty na skutočný osobný e-mail, ktorý si v systéme občan zvolil. Túto formálnu elektronickú adresu využíva aj štát na komunikáciu s občanom a je voľne dostupná skrz estónsky národný register (IDABC, 2005). Karta má mnoho funkcií, slúži napríklad ako e-lístok vo verejnej doprave, ako platobná karta, aj ako zdravotná karta občana a ako nástroj umožňujúci voliť cez internet.

Existujú dva spôsoby volieb, a to poll-site electronic voting – tzv. volenie z miestnosti. Na voľby sú zriadené volebné miestnosti, kde môžu občania voliť na elektronickom zariadení. Druhým spôsobom volieb je remote electronic voting – tzv. volenie z pohodlia domova na akomkoľvek elektronickom zariadení (počítač, telefón). Pri tomto spôsobe volieb je nutné overenie identity, napríklad formou eID, aby sa zabránilo opakovanému alebo neoprávnenému voleniu. Tento systém je uplatňovaný v Estónsku, Španielsku, Veľkej Británii, Švajčiarsku. Estónsko bola prvou krajinou, ktorá zaviedla systém elektronických volieb v roku 2005, kedy obyvatelia v Tallinne takýmto spôsobom hlasovali v referende a o pár mesiacov neskôr sa uskutočnili prvé komunálne voľby. Bývalý prezident Arnold Rüütel bol najväčším zástancom

zavedenia elektronických volieb. V roku 2007 sa uskutočnili elektronické parlamentné voľby a v roku 2009 voľby do Európskeho parlamentu (Ondra, 2013). Hlasovanie prebieha vďaka čítačke kariet a eID. V roku 2011 bola zavedená možnosť voliť cez telefón, čo umožňovalo overenie identity vďaka mobile ID. V parlamentných voľbách v roku 2015 využilo možnosť voliť elektronicky takmer 20 % všetkých oprávnených voličov.

Zdroje a použité metódy

Komparatívna štúdia je jednou z foriem kvalitatívneho výskumu, ktorá skúma dva alebo viac prípadov a následne ich medzi sebou komparuje na základe určitých kritérií. Využíva pri tom porovnávaciu analýzu (Karlas, 2008). V tomto príspevku sme sa zamerali na analýzu dvoch prípadových štúdií, a to konkrétne Slovenska a Estónska. Porovnáme fungovanie e-Governmentu v spomínaných krajinách pomocou empirického výskumu kontrastu kontextu, ktorý nám umožní pomocou analýzy skúmaného súboru prípadov poukázať na špecifiká oboch prípadov. Dôležitým kritériom je výber prípadov s porovnateľným charakterom, ktoré budeme porovnávať. Vybrali sme si dve krajiny, ktoré sú podobné z hľadiska geografickej rozlohy, politického systému a historického vývoja. Obe krajiny sa začali zaoberať zavádzaním prvkov e-Governmentu v rovnakom čase, no napriek tomu, súčasnosti majú odlišný vývoj digitalizácie verejnej správy. Estónsko patrí medzi lídrov v zavádzaní e-Governmentu a Slovensko je pod európskym priemerom. Zvolili sme metódu rozdielu, aby sme mohli poukázať na nedostatky fungovania systému e-Governmentu na Slovensku. Cieľom príspevku je na základe dobre fungujúceho príkladu Estónska navrhnúť možnosti riešenia na zlepšenie fungovania e-Governmentu u nás.

Výsledky a diskusia

Napriek tomu, že porovnanie Slovenska a Estónska ako štátov poukázalo na veľkú podobnosť oboch krajín, v prípade porovnania systému fungovania e-Governmentu sa krajiny od seba líšia. Aj zo základného predstavenia podmienok a fungovania elektronickej štátnej správy je možné vidieť, že pozitívne výsledky sa výraznejšie prejavujú len na estónskej strane. Úspech Estónska spočíva v tom, že štát od základov pretvoril svoj systém štátnej správy, pričom naplno využil moderné technológie. Súčasný systém veľmi dobre napĺňa požiadavky, ktoré sa na e-Government kladú a ktorými sú reformovať systém, automatizovať procesy a zabráňovať duplicitným úkonom. Predstavitelia Slovenska aj Estónska začali uvažovať o zavedení eID a s tým spojenej možnosti digitálneho podpisu koncom 90tych rokov, čím začala prvá fáza politického cyklu iniciácia. Motivácia Slovenska a Estónska bola rozdielna. Estónski predstavitelia videli potenciál nových technológií a mali pozitívne ohlasy na elektronické služby spojené s internetovým bankovníctvom. Jeho rozvoj znamenal vysoký predpoklad pre možnú expanziu ďalších e-služieb aj zo strany štátu. Iniciácia na Slovensku bola vyvolaná najmä zo strany Európskej únie, a to aj napriek tomu, že Slovensko ešte nebolo členom Únie ale už prebiehali prístupové rokovania o vstupe Slovenska do Európskej Únie. Fáza implementácie začala na Slovensku o 12 rokov neskôr ako v Estónsku, ktoré zaviedlo systém elektronickej identifikácie už v roku 2002, zatiaľ čo Slovensko spustilo podobný model až v roku 2014. Z technického hľadiska sú oba systémy založené na podobnom princípe – karta s elektronickým čipom, ktorý obsahuje certifikáty, vďaka ktorým je možná identifikácia používateľa. Estónski predstavitelia považovali digitálnu agendu za veľký potenciál a prioritu, na ktorej sa dokázali dohodnúť bez ohľadu na ich stranícku príslušnosť.

Na Slovensku až o päť rokov od prvej iniciácie vláda vydala uznesenie, z ktorého vyplynula povinnosť zaviesť preukaz s elektronickým čipom. Ešte väčšie omeškanie priniesli zle zadané

tendre, ktoré bolo potrebné opakovať. Slovensko pristúpilo na kompromis, kedy muselo modernizovať doklady, aby splnilo európske normy, no zároveň nebolo schopné zabezpečiť, aby dané preukazy už obsahovali aj elektronický čip. Distribúciu eID, čiže fázu implementácie, sa podarilo spustiť až v roku 2014. Na Slovensku sa projekt eID kariet nachádza len v prvotných fázach evaluácie. V Estónsku sa z evaluácie presunul opäť do počiatočných fáz cyklu, pretože projekt eID bol rozšírený o nové oblasti v podobe mobile ID, ktoré umožňuje identifikáciu pomocou mobilného telefónu, alebo rozšírenie o e-Residency, ktoré umožňuje využívať systém a služby aj cudzincom. Estónsko tak dokazuje, že evaluácia môže viesť k skvalitneniu a rozšíreniu projektu o ďalšie možnosti, ktoré ani nemuseli byť plánované. Prístup k možnostiam, ktoré eID ponúka je takisto v oboch krajinách odlišný. Estónsky projekt je od začiatku koncipovaný na prepojení súkromného a verejného sektoru, čo napĺňa myšlienky modernej štátnej správy. To sa odráža v štruktúre a technickom nastavení, ktoré umožňuje aj iným aktérom rozvíjanie systému a zapájanie sa do neho. Naopak slovenský model s touto možnosťou zatiaľ nepočíta a snaží sa najprv vybudovať vlastné služby a až potom bude uvažovať o zapojení súkromnej sféry. Pomalší rozvoj a nižšia atraktivnosť pre občanov – používateľov predstavujú bariéry efektívneho fungovania e-Governmentu na Slovensku. Estónsko vďaka časovému náskoku a prikladaniu dôležitosti danej téme umožnilo rozvoj tejto oblasti. Vďaka tomu sa mu podarilo zaradiť sa medzi európsku a svetovú špičku.

Súčasná situácia Estónska a Slovenska v oblasti elektronických volieb je úplne odlišná. Slovensko sa neustále pohybuje len vo fáze iniciácie, kým Estónsko sa už dávno nachádza vo fáze implementácie. Rozdiel medzi krajinami sa prehĺbuje kvôli tomu, že kým pre Estónsko je cesta elektronizácie jasným smerovaním a riešením, Slovensko túto oblasť stále nedokáže správne uchopiť a so zavádzaním elektronických služieb prichádza veľmi pomaly a obmedzene. Dostupnosť internetu v domácnostiach je od roku 2007 veľmi podobná a v posledných sa internet stal bežnou súčasťou rodín v oboch krajinách. V prípade firiem je podľa Eurostatu pripojenie na internet takmer úplnou samozrejmosťou. Základná podmienka pre motiváciu, ktorou je podporovať digitalizáciu a široká dostupnosť internetu pre občanov, je preto v oboch krajinách naplnená.

Záver

Reforma verejnej správy týkajúca sa zavádzania prvkov e-Governmentu predstavuje zmeny v systéme, ktoré si vyžadujú digitalizáciu služieb a úpravu celého systému tak, aby zodpovedal požiadavkám, ktoré sú vyžadované v rámci modernizácii. Ich podstatou je odstrániť neefektívny byrokratický systém a priblížiť ho jeho podstatou k službám zo súkromného sektoru. Preto je potrebné zefektívniť celý systém, a to tak, aby bol občanom ale aj úradníkom ušetrený čas, znížené náklady a administratívna náročnosť, ďalej je potrebné rozvíjať zapojenie občanov do procesu tvorby rozhodnutí a umožniť väčšiu transparentnosť verejnej správy a jej kontrolu. Napriek tomu, že snahy štátov o digitalizáciu služieb a odstránenie zbytočnej byrokracie boli identifikované už koncom 90tych rokov, vývoj e-Government v krajinách Európskej únie sa veľmi výrazne líši a je nerovnomerný. Nami vybrané dve európske krajiny Estónsko a Slovensko sú politicky, geograficky aj historicky podobnými, v rovnakej dobe vstúpili do Európskej únie a zaviazali sa, že budú agendu e-Governmentu rozvíjať. Avšak, napriek spoločným črtám a podobným podmienkam, sú ich výsledky výrazne odlišné. Estónsku sa podarilo stať sa jedným z lídrov v oblasti e-Governmentu, zatiaľ čo Slovensko sa nachádza pod európskym priemerom.

Cieľom tohto príspevku bolo poukázať na to, ako vyzerá súčasný stav e-Governmentu vo vybraných štátoch a navzájom ich porovnať. Vzhľadom na obmedzenú rozsiahlosť príspevku, sme si vybrali dve oblasti e-Governmentu, a to eID karty a e-volby, ktoré sme opísali a navzájom porovnali. Tieto oblasti predstavujú základné prvky e-Governmentu, ktoré slúžia

občanom. Elektronické ID je najdôležitejším prvkom celého systému elektronizácie, pretože umožňuje elektronickú identifikáciu osoby, ktorá je základom pre ďalšie umožnenie elektronických služieb. Elektronické voľby predstavujú veľmi atraktívnu oblasť, ktorá je stále viac diskutovanou témou a pre občanov zaujímavou, pretože im umožňuje väčšiu mobilitu. V Estónsku od prvej myšlienky o eID až po jeho zavedenie ubehli iba dva roky, vďaka pozitívnym skúsenostiam a spolupráci so súkromným sektorom sa projekt rozvíja aj naďalej. Politický cyklus preto neostal len pri evaluácii, ale prináša ďalšie možnosti. Príkladom je elektronická identifikácia mobilným telefónom alebo možnosť elektronickej rezidentskej karty, ktorá umožňuje využívať výhody eID aj cudzincom.

Elektronická identifikácia sa dostala na takú úroveň, ktorá v iných štátoch, vrátane Slovenska, nie je. Na Slovensku projekt eID funguje iba dva roky. Oblasť eID patrí medzi základné prvky rozvoja e-Governmentu, pretože umožňuje spoľahlivo identifikovať identitu používateľa a umožniť mu tak využívať ďalšie služby. Je preto pochopiteľné, že kvôli rozdielu medzi implementáciou v Estónsku a na Slovensku došlo k prehlbovaniu rozdielov aj v ďalších oblastiach. Príkladom je aj druhá nami vybraná oblasť tohto príspevku – elektronické voľby. Na Slovensku až do roku 2014 nebolo možné overiť totožnosť užívateľa a možnosť elektronických volieb bola stále považovaná za nereálnu. Služba e-voľby sa na Slovensku nachádza stále len v iniciačnej fáze. Vzhľadom k tomu, že vláda tento problém v súčasnosti neidentifikuje ako relevantný, nemožno v blízkej budúcnosti očakávať zavedenie tohto prvku e-Governmentu do praxe. Projekt e-volieb v Estónsku sa v súčasnosti, podobne ako eID, nachádza nielen vo fáze evaluácie, ktorá nastala po úspešnej implementácii, ale vláda posúva možnosti elektronických volieb ďalej a vďaka mobilnému ID umožňuje aj voľbu pomocou mobilný telefón. Projekt e-volieb bol v Estónsku najprv testovaný v rámci referenda v Tallinne a následne spustený v celej republike vo všetkých typoch volieb.

Výsledky výskumu tohto príspevku poukázali na to, že reforma verejnej správy v oblasti e-Governmentu je síce dôležitým krokom, no vyžaduje si širokú politickú podporu, ktorá zabezpečí napĺňanie cieľov. Uznanie agendy za politickú prioritu je kľúčovým, pretože kým problém nie je uznaný, je nepravdepodobné, že by sa dokázal z počiatočnej fázy iniciácie presunúť do ďalšej. Príkladom sú e-voľby na Slovensku. Projekt eID na Slovensku potvrdzuje, že od fázy iniciácie k implementácii, to môže trvať aj viac ako desať rokov a to aj napriek tomu, že technické návrhy a riešenia boli vypracované. V Estónsku bol tento proces zavedený za dva roky. Politická podpora pre oblasť e-Governmentu tak dokáže zabezpečiť, že napriek porovnateľným podmienkam dvoch štátov sa z jedného môže stať líder v danej oblasti, zatiaľ čo druhý sa napriek formálnym snahám ocitá v podpriemernom hodnotení.

Použitá literatúra

- DANČÁK, B. – POSPÍŠIL, I. – RAKOVSKÝ, A. 1999. *Pobaltí v transformaci: politický vývoj Estonska, Litvy a Lotyšska*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1999. 11-24 s.
- EGOVERNMENT UNIT, DG Information Society and Media European Commission. 2006. *Breaking Barriers to eGovernment: Overcoming obstacles to improving European public services*. [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <<http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc600f.pdf?id=27391>>. 2006. 149 s.
- E-ESTONIA. 2016. *The Epic Story of the E-State* [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <https://www.dropbox.com/s/8ncalxeah7j184v/e-Estonia_brochure_new_2016.pdf?dl=0>.
- E-ESTONIA COUNCIL. 2015. In: *Riigikantselei.ee* [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://riigikantselei.ee/en/supporting-government/e-estonia-council>>.

- IDABC. 2005. eID in action: Estonia. 2005. In: *Ec.europa.eu* [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/4487/5584.html>.
- INFOGLOBE. 2019. Všeobecné informácie. In: *Infoglobe*. [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <https://www.infoglobe.sk/estonsko-vseobecne-informacie/>.
- KARLAS, J. 2008. *Komparatívni prípadová studie*. In: DRULÁK, P. *Jak zkoumat politiku*. 1. vyd. Praha: Portál, 2008, 62 s.
- KISKA, A. 2015. Minuli sme 900 miliónov a občania sú stále pošťarmi. In: *Prezident.sk* [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <https://www.prezident.sk/article/kiska-moderna-verejna-sprava-je-o-sposobe-rozmyslania/>.
- MA, L. – ZHENG, Y. 2017. National e-government performance and citizen satisfaction: a multilevel analysis across European countries. In: *International Review of Administrative Sciences*. [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: https://www.researchgate.net/publication/318576818_National_e-government_performance_and_citizen_satisfaction_a_multilevel_analysis_across_European_countries.
- MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. 2008. Vládna stratégia informatizácie verejnej správy. In: *Finance.gov.sk* [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatId=84&NewsID=210>.
- NÁRODNÁ AGENTÚRA PRE SIEŤOVÉ A ELEKTRONICKÉ SLUŽBY. 2013. Občiansky preukaz s čipom - najčastejšie otázky a odpovede. In: *Slovensko.sk* [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <https://www.slovensko.sk/sk/faq/faq-eid>.
- ONDRA, M. 2013. Elektronické voľby v Estonsku. In: *E-politics.cz* [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <http://e-politics.cz/elektronicke-volby-v-estonsku-2/>.
- MIŠINA, J. 2007. *Stav eGovernmentu na Slovensku, príčiny a riešenia*. [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: http://itas.sk/sites/default/files/docs/analyzy/eGov_sk.pdf. 2007. 27 s.
- SKALSKÝ, V. 2010. Všetky voľby aj cez internet? In: *Slovacivosvete.sk* [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <http://www.slovacivosvete.sk/1358/vsetky-volby-aj-cez-internet.php>.
- ŠKVARNA, D. 2006. *Lexikón slovenských dejín*. Vyd. 3. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 2006. 132-196 s.
- ŠPAČEK, D. 2012. *eGovernment: cíle, trendy a přístupy k jeho hodnocení*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-261-8.
- UNITED NATIONS. 2018. Compare Countries. In: *Publicadministration.un.org*. [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Compare-Countries>.
- ÚRAD VLÁDY SR, 2016. Informatizáciu spoločnosti má zastrešovať P. Pellegrini v novom úrade. In: *Partnerskadohoda.gov.sk* [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <http://www.partnerskadohoda.gov.sk/informatizaciu-spolocnosti-ma-zastresovat-p-pellegrini-v-novom-urade/>.
- ÚRAD VLÁDY SR, 2016. Základné údaje. In: *Úrad vlády Slovenskej republiky*. [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: https://www.vlada.gov.sk/slovensko/?day=2019-08-01&art_datum_od=2019-07-08&art_datum_do=2019-07-08.
- ÚSTREDNÝ PORTÁL VEREJNEJ SPRÁVY, 2013. Kvalifikovaný elektronický podpis - najčastejšie otázky a odpovede. In: *Slovensko.sk*. [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <https://www.slovensko.sk/sk/faq/faq-zep>.
- X-ROAD. 2018. In: *E-estonia.com* [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <https://e-estonia.com/component/x-road/>.
- Zákon č. 305/2013 Z. z. – Zákon o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente)

ZAMESTNANOSŤ VEREJNÉHO SEKTORA A JEHO NÁHLAD DO BUDÚCNOSTI

Zuzana JURGOVÁ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191019>

Abstract

After certain period of time, there is a generation change on labor market. Every generation personality will unleash new era. Turnovers usually last for 20 - 22 years. 2020 is considered a turning point that will bring a new generation of Millennials as an active part of the labor market. Recent years have been favorable in reducing public sector unemployment in Slovakia, but based on forecast our future employment will stagnate. The labor market must therefore be aware that the new generation will have new requirements in labor market and need to be adapted. Respective tables and charts were processed through mathematical statistical methods. At the same time the data are presented from statistical data and already realized surveys through questionnaires. These will be people who will be a priority of the labor market by 2060 at the productive age. The influx of this generation reaches all over the world, no country can prevent it. We point out the importance and diversity of labor market requirements from the perspective of the Millennium generation. We interpret and highlight the development of the population on the labor market by 2060 and its possible risks.

Key words: *employment in Slovakia, employment of public sector, generation of Millennials, requirements of Millennials*

Úvod

Na pracovný trh prichádza k obmene generácií. Jedna odíde a príde nová. Z toho pohľadu nejde o nejaký nezvyčajný jav, až nato, že pri zmene generácií niekedy dochádza aj k prílivu nových požiadaviek, zmene životného štýlu a pracovného ponímania. A práve s Mileniálmi prichádza zmena na trh práce. Ich pracovné nároky sú odlišné a aj potreby preferujú iné. S tým prichádza aj zmena povahy na pracovisku a práve nato nemusia byť zamestnávateľia pripravení. Všetky generácie, či už chcú alebo nie, tak ovplyvňujú nezamestnanosť. Od roku 2013 dochádza k väčšiemu poklesu nezamestnanosti, ktorý sa dostal do bodu v roku 2019 na 4,9%. Najväčší nárast zamestnancov nastal vo verejnom sektore. Pričom tento trend nebude trvať dlho. Staršia generácia Y odchádza, na dôchodok a s ním ochádza aj veľká časť produktívneho trhu práce. Do roku 2060 príde náš trh práce o 308 000 zamestnancov. Pokles sa bude týkať generácie Y ako aj generácie mileniálov. Je potrebné si uvedomiť nové požiadavky tejto generácie, ktoré kladú na trh práce.

Zdroje a použité metódy

V práci bola využitá metóda zberu dát cez štatistický úrad. Následne sa spracovali prostredníctvom štatisticko-matematický metód. Interpretácia týchto dát bola smerovaná do grafov a tabuliek. Časť textu bola zrealizovaná prostredníctvom indukcie a dedukcií pojmov.

¹ Mgr. Zuzana, Jurgová, Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: zuzikejurgova@gmail.com

Výsledky a diskusia

Pohľad do roku 2060, že podľa údajov zo štatistického úradu príde k úbytku počtu pracujúcich ľudí. Dať do popredia, aby sme sa zamerali a začali približovať ľudí v produktívnom veku, ktorá sa volá generácia mileniálov. Celková podstata sa nás a trhu práce začne týkať už v roku 2020. Na základe čoho je potrebné si priblížiť podmienky a požiadavky, ktoré kladie nová generácia na trh práce.

Generácie 20. a 21. storočia

Pod pojmom generácie by sme mali rozumieť osoby, ktoré sú narodené za určité časové obdobie a vyznačujú sa rovnakými/podobnými záujmami vyplývajúcimi z ich narodenia. Generácia 20. storočia začína Generáciou druhej svetovej vojny, ktorá je ovplyvnená a vo veľkej miere poznačená 2. svetovou vojnou v časovom rozmedzí od roku 1901 - 1924, ďalej nasleduje tzv. tichá generácia. Názov generácie sama už naznačuje, že ide o generáciu, ktorá je ovplyvnená krajinou po vojnovom stave. Pričom sa pomaly sa začína pozviechavať, čo ovplyvnilo aj nárast tichej generácie. Ide o osoby, ktoré sa narodili medzi rokmi 1925 až 1945.

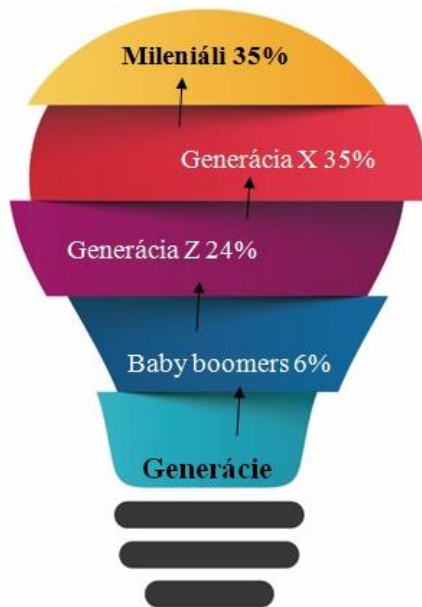
S rokom 1946 prichádza tzv. bum, čo spôsobuje veľký nárast počtu produktívnych ľudí. Prichádza generácia, ktorá sa v Amerike nazýva ako „*Baby boomers*“ a pritom trvá až do roku 1964. Narodili sa do ekonomickej prosperity v USA a vo svete po druhej svetovej vojne. Zjednodušene ide o vzostup pôrodnosti v rámci prudkého rozmachu. Po tejto generácii prichádzajú „*husákové deti*“, kde sa môžeme stretnúť aj s označením deti s kľúčom na krku. Ide o silno populačnú vlnu v bývalom Česko-Slovensku (i, 2011). Začala vznikáť v 70. rokoch 20. storočia. Sú spojené a ovplyvnené s nárastom nástupu normalizácie v roku 1969, kde sa vytvárala štátna podpora populačnej politiky. Najviac diskutovaná a najviac odlišná generácia je generácia Mileniálov, pod ktorou nájdeme mladšiu generáciu X a staršiu generáciu Z. Prepojenie dvoch generácií pod jedným názvom. Ide o prvú generáciu, ktorá vyrastala vo svete s online technológiami. Skupina mladých ľudí, pre ktorých sú akékoľvek technológie prirodzenou súčasťou života. Mileniáli začnú onedlho tvoriť najpodstatnejšiu časť našej pracovnej sily na trhu práce. Na základe čoho vieme, že už v roku 2020 budú mať v rozsahu od 25 – 40 rokov. Ich dospelosť bola dosiahnutá v novom tisícročí resp. miléniu. Pojem pochádza z anglického slova Millennials a preto si tento pojem nesie nerodených ľudí medzi rokmi cca 1980 až 2000 (Anderson - Salked, 2019). Bol zavedený ešte v 80 rokoch minulého storočia.

Za zakladajúcimi myšlienkami stoja americkí historici a publicisti William Strauss a Neil Howe. Stretieme sa tiež s týmito menami pri tzv. Strauss-Howeovej generačnej teórii, ktorí sú jej súčasťou. Opisuje teoretický cyklus opakovanej generácie a to v americkej histórii. Podľa tejto teórie sú historické udalosti spojené s opakujúcimi sa generačnými osobnosťami. Každá generačná osobnosť rozpúta novú éru, v ktorej existujú nové sociálne, politické a ekonomické prostredia. Tieto obraty majú tendenciu trvať približne 20 – 22 rokov (Why Millennial And Gen Z Employees Are Really Leaving You). Konkrétne presadzujú, že sú súčasťou väčšieho cyklického „*saeculum*“. Pod týmto pojmom sa rozumie dlhý ľudský život, ktorá zvyčajne je do 80 až 90 rokov, pritom sa nevyklučuje, že môže trvať dlhšie toto obdobie. Ak to presne preložíme z latinského jazyka, tak *saeculum* je výraz pre storočie.

Teória ďalej uvádza, že po každom „*saeculum*“ sa v americkej histórii opakuje kríza a po ktorej nasleduje zotavenie. Je potrebné si uvedomiť, že do tejto generácie mileniálov sa zaraďuje aj Generácia Z. Ale musíme si uvedomiť, že Generácia Z sa ešte len čiastočne objavuje na trhu práce a celkovo jej veková kategória je odlišná. A preto Generácia Z sú tí, ktorí sa narodili v rokoch 1996 až 2015. V roku 2020 sa táto veková skupina pohybuje v rozmedzí od 19 do 24 rokov. Preto si musíme uvedomiť, že tieto nadväzujúco-prepojené generácie je potrebné aj

odlišovať (Duggan 2003). A to nie len z hľadiska vekového, aktívnosti na trhu práce ale aj v nakupovaní, komunikácii a chápaní financií. Často sa stretávame pri chápaní týchto pojmov, že ide o jednu vekovú kategóriu.. Prioritou pre nás z hľadiska aktívnosti trhu práce je a aj bude generácia tohto storočia nazývaná ako Mileniáli.

Obrázok 1: Svetová pracovná sila v roku 2020 vyjadrená %



Zdroj: Vlastne spracovanie podľa
Manpower Grup Slovensko

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Manpower Grup Slovensko, 2019

Predpokladá sa podľa výsledkov zrealizovaného výskumu Manpower Grup Slovensko, že v roku 2020 budú tvoriť Mileniáli 35% z celkovej svetovej pracovnej sily. Globalný prieskum bol vykonaný na vzorke 19 000 mileniálov a to z 25 krajín. Budú tvoriť najväčšiu časť na trhu práce a to spolu s generáciou X, ktorá už dlhšie pôsobí na trhu. Sú pripravení na to, že pobežia kariérnym ultramaratónom (Mileniáli a kariéra: vízia 2020). Viac než polovica z nich očakáva, že budú pracovať aj po dosiahnutí veku 65 rokov. A 20% predpokladá, že budú pracovať ešte aj po 70 rokoch. V Japonsku dokonca tvrdí viac ako tretina, že budú pracovať do smrti. Mileniáli privítavajú možnosť využívať alternatívne spôsoby práce. Aj keď väčšina z nich má trvalý pracovný pomer, nebárnia sa a sú otvorení novým pracovným príležitostiam. V rámci daného výskumu uviedlo pre agentúru, že 93% je ochotných investovať svoj čas dokonca aj financie do rozvoja vzdelávania.

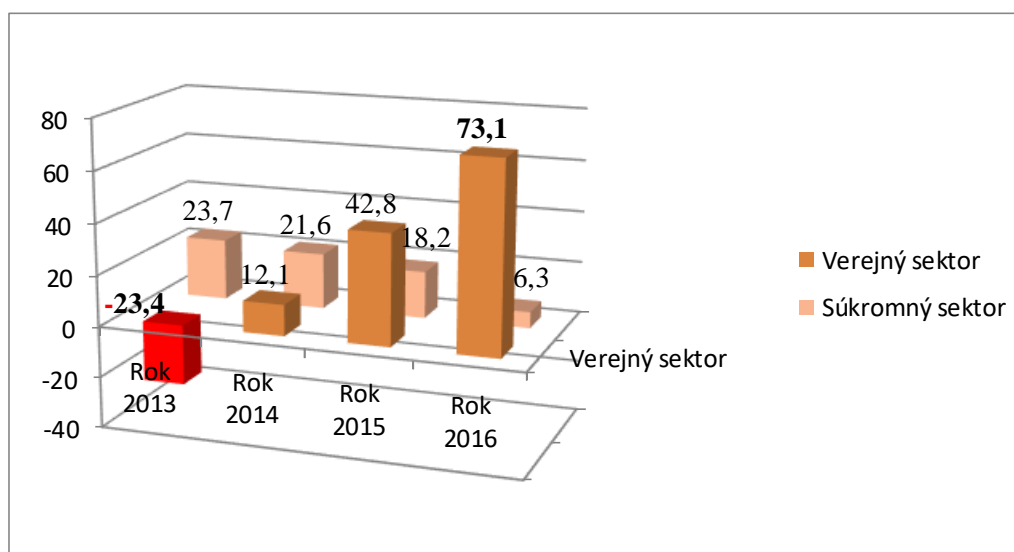
Ďalej bude nasledovať generácia Z, ktorá tvorí časť aj zo starších mileniálov. A posledná identifikovateľná bude už generácia Alfa, ktorá tvorí zatiaľ iba 6%. Na základe daného grafu 1 môžeme vidieť, že Mileniáli budú tvoriť dôležitú časť aktívnej pracovnej sily na trhu práce. A to nejde o ďalekú budúcnosť ale o rok 2020 (Andrew – Sanchez – Johansson, 2011). Trh práce preto už pomaly začína evidovať príchod nových pracovníkov, ktorí budú smerodajným východiskom pri ponuke. Je potrebné si uvedomiť, že ich prioritné hodnoty a životný štýl je podľa dnešných prieskumov odlišný. Zamestnávateľia by mali prehodnotiť procesy a postupy pri nábore, retencii a rozvoji zamestnancov (Sojka - Konečný, 1998). Preto začnime svoju pozornosť sústrediť a orientovať na nich. Je už zreteľné, že požiadavky, ktoré boli a sú ponúkané na trhu práce sa začínajú líšiť.

Pokles nezamestnanosti v 21. storočí z pohľadu generácií

Niektorí považujú roky 2012 až 2016 za zázračné z hľadiska poklesu nezamestnanosti. Nezamestnanosť zo 14% klesla na 9,6%, pričom mala stále tendenciu klesať. Ale je potrebné si všimnúť, že pracujúcich ľudí je potrebné si zaradiť (Buchtová, 2002). Niektorí odišli za prácou do zahraničia, došlo k nárastu ľudí, ktorí pracujú len sezónne a k tomu si musíme uvedomiť, že nezamestnanosti sa nezapočítavajú ľudia na aktivačných prácach. Prudký nárast bol zaznamenaný vo verejnom sektore. Prichádza tak k rastu zdrojom verejného sektora a financovanie rastúcich verejných výdavkov. Ide o najviac vytvorených pracovných miest v danom sektore z toho okolo 50 tisíc ľudí pracuje v rámci aktivačných prác (Brožová, 2003). Ich financovanie pochádza z verejných zdrojov, ktoré by sme mali chápať ako za sociálnu pomoc. Ďalej 159 tisíc osôb zo Slovenska pracuje alebo si privyrába v zahraničí. Ako aj práce sezónneho charakteru alebo dočasnej, či príležitostnej pracovnej ponuky, ktorý sa zvýšil o 70 tisíc medzi rokmi 2012 až 2016. Na základe čoho môžeme povedať, že určitá časť poklesu miery nezamestnanosti je tak dosahovaná danými ľuďmi z neplnohodnotného zamestnania verejného sektora Slovenskej republiky.

Nezamestnanosť 21. storočia je vo veľkej miere ovplyvnená verejným sektorom. Ako vidíme v nasledujúcom grafe 3 poukazuje na prehľad, ktorý sa týka rastu pracovných miest v Slovenskej republike. Za časové obdobie 2012 až 2015, kde prichádza o pokles 5,4% nezamestnanosti. Poukazujeme na rozdiel súkromného a verejného sektora na základe čoho vidíme nárast počtu pracovných miest v sektoroch. Verejný sektor zaznamenal obrovský rast hlavne z grafu 2015 a 2016 za predchádzajúci rok. Zaznamenalo sa až 115,9 tisíc pracovných miest a to z 128 tisíc za časové obdobie 2012 – 2015. Ale v roku 2013 prišiel obrovsky pokles a to až o 23,4 tisíc pracovných miest ale aj napriek tomu došlo k rastu za dane obdobie. Príčina môže byť a reforma ESO, kde došlo k určitému prepúšťaniu zamestnancov, pričom nasledujúci rok bola opäť väčšina zamestnaná. Čo môže jeden z hlavných dôvodov poklesu verejného sektora v roku 2013 za rok 2012. Súkromný sektor zaznamenal rast vo všetkých rokoch, ktorý tvoril spolu 69,8 tisíc pracovných miest. Pričom rok 2016 za predchádzajúce časové obdobie bol najnižší z počtu nárastu pracovných miest a to len 6,3 tisíc.

Graf 1: Prehľad rastu pracovných miest v súkromnom a verejnom sektore v tisícoch (r. 2012 – 2015)

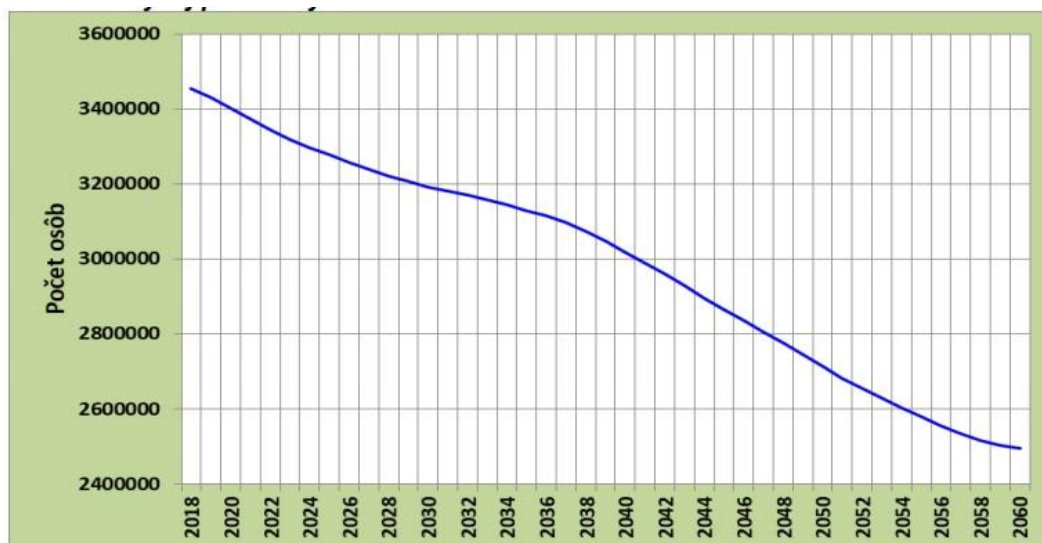


Zdroj: vlastne spracovanie podľa údajov zo štatistického úradu, 2017

Za rok 2018 pribudlo so verejnej správy viac ako 30 –tisíc zamestnancov. Ide o osoby, ktoré sú považované za štátnych zamestnancov v štátnozamestnaneckom pomere ako aj zamestnanci pri výkone vo verejnom záujme. Pritom nesmieme zabudnúť na pedagogických zamestnancov, ktorý sú jej neoddeliteľnou súčasťou. Celkový počet v roku 2019 je 256 600 zamestnancov verejnej správy. Zaujímavosťou je, že v roku 2014 štát pracoval iba so 173 763 štátnymi zamestnancami. O prudkom poklese nezamestnanosti sa v roku 2019 tempo začína pribrzďovať. Počet uchádzačov umiestnených do zamestnania mierne stúpol. A tak posúva pravdepodobnosť nájdenia si práce, čoraz bližšie k hodnotám maxima. Dochádza k zmierneniu rastu globálneho dopyt a tak firmy však narážajú aj na limity ponúk z hľadiska pracovnej sily. Tiež sa začínajú odzrkadľovať problémy charakteru rastúcich nákladov na pracovnú silu. Na základe riešenia pristupujú k zmenšovaniu rozsahu náborárov, prepúšťaním a vyššou mierou automatizácie výroby. Úrady práce evidovali v roku 2019 88-tisíc voľných pracovných miest, ktoré znamenajú nové maximum. Samozrejme pracovne pozície nie sú rovnomerne rozmiestnené. Najväčší počet je v Bratislavskom, Trnavskom a Nitrianskom samosprávnom kraji. Očakáva sa, že už príde miernejší pokles nezamestnanosti.

Prioritou na trhu práce verejného či už súkromného sektora je obyvateľstvo v produktívnom veku. Počet a podiel v produktívnom veku je dôležitý a podnet pre trh práce. V najbližších rokoch až desaťročiach je potrebné sa pripraviť na zníženie počtu obyvateľstva a intenzívne populačne starnutie. Na základe štatistických údajov zo štatistického úradu vieme vekovú hranicu dnešných (r. 2019) pracujúcich ľudí, kde vidíme nezvratné populačné starnutie. Demografický trend bude siahať až do roku 2060 (Jones, 2007). Generácie narodené v 2. polovici 20 sotočia už nebudú tvoriť vekovú štruktúru obyvateľstva a už vôbec nie obyvateľstvo produktívneho veku. Pričom do roku 2060 mal znížiť až o 308- tisíc osôb. Pôjde o veľké zmeny, ktoré sa budú teda týkať zníženiu počtu obyvateľstva ako aj zníženiu podielu produktívneho obyvateľstva. Naopak vzrastie počet a podiel poproduktívneho obyvateľstva. Daný stav bude trvať niekoľko desaťročí. Z toho je zřejmé, že spoločnosť sa neubrání negatívne dopadu. Pokles sa bude týkať obyvateľov mladšieho aj staršieho veku. Pôjde o generáciu X, u nás nazývané ako husakové deti, narodených ešte za existenciu česko-slovenska a zároveň aj mladšia generácia Y. Preto sa produktivita veku nezmení a zostane a bude sa pohybovať v okolí hranici 43 rokov. V nasledujúcom Grafe 4 sa nachádza Úbytok počtu obyvateľstva od 20 – 64 rokov do roku 2060. Práve táto skupina očakáva najväčšiu zmenu a to do roku 2060. Príjde tak približne k úbytku 1 milióna obyvateľstva.

Graf 2: Úbytok počtu obyvateľstva od 20 – 64 rokov do roku 2060



Zdroj: Štatistický úrad, 2017

Presný úbytok obyvateľstva bude predstavovať 960- tisíc, pričom výrazne znižovanie bude počas celého prognózového obdobia. Priemerný ročný úbytok by mal siahať až na hodnotu 22,3 tisíc osôb. Mierne spomalenie by malo nastať, ak bude predbežná pôrodnosť ako sa predpokladá, tak nastane tesne pred rokom 2060. Uvedené zmeny budú spôsobené presunom silných populačných ročníkov a to z druhej polovice 20 storočia cez produktívnu vekovú hranicu. Do predpokladov prognózy zahrnuli aj migračný prírastok, ktorý by mal počas celého obdobia 2019 – 2060 dosiahnuť 235 tisíc osôb. Na základe toho vieme, že produktívnu časť obyvateľstva bude tvoriť generácia mileniálov (Jarkovská a kol. 2010). Ich požiadavky na trhu práce sú odlišné ale prioritné, aby nedošlo ešte viac k úbytku pracovných síl a úniku do zahraničia.

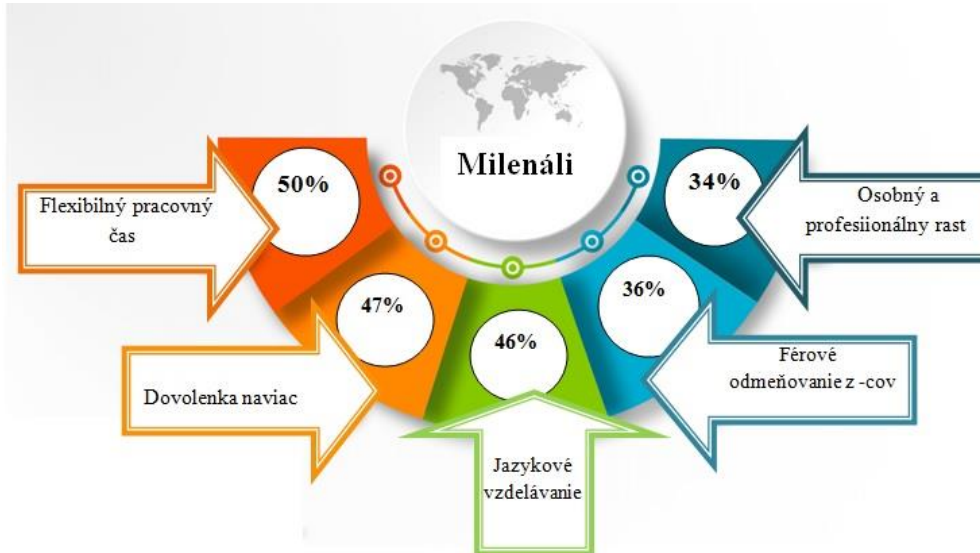
S príchodom novej generácie sa trh práce neubráni ani novým požiadavkám, ktoré sú na neho kladené. Nejde o klasické podmienky, ktoré tu boli a platili minulé storočie až do súčasnosti. Mileniáli prinášajú v porovnaní s predchádzajúcimi generáciami nové prístupy k práci, ale zároveň aj nové požiadavky. Už teraz môžeme povedať, že ich prvotné hodnoty sa spájajú s voľnosťou. Preto je potrebné sa začať pomaly prispôbovať a pripravovať podmienky na trhu práce, ktoré budú vyhovujúce (BauerlieN M, 2011). Preto musia najskôr firmy zistiť aké požiadavky sú smerodajné. Realizovaný výskum z Paylab Data Reserach poukazujú na skutočnosť, ktorú sme očakávali. Požiadavky zamestnancov, ktoré očakávajú od svojich budúcich zamestnávateľov sa nezhodujú s ponukou zamestnávateľov, ktorá je preferovaná na trhu práce a je momentálne veľmi aktívna, preferovaná. Agentúra spracovala jednotlivé otázky, na ktoré odpovedala generácia Mileniálov. Otázky boli kladené na základe vekovej hranice od 18 – 39 rokov. Rspodenti boli vybraný a oslovený zámerne podľa veku, aby patrili do generácie Mileniálov. Dotazník sa skladal z troch otázok a respondenti si vyberali iba z daných možností.

Ako prvá otázka smerovala k ich prvoradým benefitom a konkrétne sa pýtali „*Prvoradé benefity mileniálov*“. Prvé miesto generácia Mileniálov priradila flexibilnému pracovnému času a to až 50%, druhé miesto je dovolenka navyiac a to až 47% a prvú trojku uzatvára práca z domu so 44% . Na základe, čoho vidíme, že ide o preferovanie voľnosti, nekontrolovateľnosti a orientácia času pre svoj život. Z pohľadu flexibilného času to vnímajú ako prejav dôvery. Majú pocit, že zamestnávateľ im verí pri plnení pracovných povinností. Oceňujú a veľmi pozitívne prijímajú, ak majú možnosť spolurozhodovať o tom, ako si naplánuvať prácu tak, aby popri nej stihli aj súkromné aktivity. Nato nadväzuje aj posledná top 3, ktorá súvisí s prácou na doma. Je to pre nich atraktívnejšie a pohodlnejšie. Druhá otázka sa týkala aktivít, na ktoré by mal zamestnávateľ prispievať podľa mileniálov. Veľká časť uviedla na prvé miesto v tabuľke 2 jazykové vzdelávanie a to s 46%. Konkrétne ide o finančnú pomoc, ktorá je určená na jazykové vzdelávanie (Mileniáli majú na trhu práce špecifické podmienky). Ďalej uviedli vzdelávanie v odbore s 33% a poslednú časť v top 3 tvoria relaxačné aktivity. Daná generácia sa chce vzdelávať, ale orientujú sa skôr na jazyky a už odborné vzdelanie, ktoré bude potrebovať pri vykonávaní svojej práce. Sú si vedomí, že bez jazyka sú stratení a ich možnosti sú veľmi obmedzujúce. Keďže si chcú aj užívať život, tak relaxačné aktivity túto generáciou vystihujú.

Posledná časť, ktorú zisťovali u mileniálov bola otázka: „*Čo chýba zamestnávateľom podľa mileniálov?*“ Prioritné je pre nich férové odmeňovanie zamestnancov. Pod týmto významom chápeme, že im najviac chýba odmeňovanie, ktoré musí byť férové. Ako aj možnosť osobného príplatku, či profesionálneho rastu (This article is among our most popular, so we've updated it recently to keep things fresh). Firmy, ktoré chcú byť atraktívne pre dnešnú generáciu, by mali svoj odmeňovací systém prehodnotiť. Mali by ho viac stransparentniť a zreteľne komunikovať. Tiež preferujú prácu bez zbytočného stresu. Nechú pracovať pod stresom, pretože si vážia a je im prvoradé zdravie. V nasledujúcom grafe vidíme percentuálne znázornené odpovede otázok, ktoré tvoria podstatnú a dôležitú prioritu pre daný dotazníkový výskum. Najväčšiu časť tvorí

u generácií mileniálov flexibilný čas a to až s 50%. Ďalej ide dovolenka naviac, jazykové vzdelávanie, férove odmeňovanie zamestnancov a nakoniec v našom grafe je osobný a profesionálny rast. Ide o veľmi dôležité a relevantné informácie, ktoré naznačujú do určitej miery odlišnosť od generácie, ktorá tu bola predtým. Na prvých miestach už nie sú firemné notebooky, mobily, večierky, či istota pracovného miesta. Ide o generáciu, ktorá potrebuje mať čas na prácu, na svoj osobný rozvoj a oddych.

Obrázok 2: Prehľad najväčších požiadaviek mileniálov kladených na trhu práce



Zdroj: vlastné spracovanie podľa paylab data research

Zdroj: vlastné spracovanie podľa paylab data research, 2018

Schéma 2 nám presne ukazuje v percentách, o aké požiadavky majú mileniáli najväčší záujem. Nepozerať sa na danú problematiku tragicky ale snažme sa im porozumieť. Pod danými výberom odpovedí sa skrýva viac ako si len môžeme trúfnuť domyslieť. Pod pojmom flexibilný čas nechápme, že sa im nechce pracovať (Jenkins, 2017). Mileniáli len chcú aby sa im dôverovalo, že prácu vykonajú bez kontroly a presne stanovených požiadaviek. Chcú sa neustále zdokonaľovať v jazykových aktivitách, čo je veľmi priaznivé. V minulosti sme sa s týmto javom moc nestretli. Veď bol často problém nájsť osobu, ktorá ovláda cudzí jazyk alebo sa chce dobrovoľne vzdelávať. Vidia sa, že napredujú v profesijnej práci a to v rámci adekvátneho odmeňovania, ktoré im prináleží za vykonanú prácu. Ale aj potrebujú vlastný osobný rozvoj. Mileniáli nechcú tráviť len čas v práci ale aj si oddýchnuť a užívať život.

Záver

Verejný sektor zaznamenal v roku 2013 – 2016 najväčší rast zamestnanosti. Celkový počet bol zaznamenaný až o 128 tisíc zamestnancov. Zamestnanosť verejného sektora má stále tendenciu rásť do roku 2020 a pričom po tomto roku sa podľa prognózy predpokladá už útlm. Graf 2 nám ukázal predpoklad, že príde zníženie o 308 tisíc osôb. Na základe čoho vieme, že podstatu budú tvoriť ľudia, ktorých zaradujeme medzi generáciu Mileniálov. Ukázali nám cez zrealizovaný dotazník, že ich požiadavky sú orientované na flexibilné pracovné miesta, dovolenku naviac, či dokonca jazykové vzdelanie. Na základe čoho je potrebné tejto generácií porozumieť a začať sa s ňou aktívne pracovať.

Použitá literatúra

- ANDERSON, D. – SALKED, L. 2019. *Millennial Marketing for 2019: Snapchat Hacks for Business Growth*. 2019. s. 32.
- ANDREW, D. - A. C. SANCHEZ - A. JOHANSSON. 2011. *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*. In *OECD Economics Department Working Paper*. 836 s.
- AUTOR, D. - M. DUGGAN. 2003. The Rise in the Disability Rolls and the Decline in Unemployment. In *Quarterly Journal of Economics*, 2003, s. 118.
- BAUERLIEN, M. J. 2011. *Najhlúpejšia generácia: Ako digitálna éra ohlupuje mladých Američanov a ohrozuje našu budúcnosť*. Bratislava: Spolok slovenských spisovateľov, 2011. 208 s. ISBN 978-80-8061-431-7.
- BROŽOVÁ, D. 2003. *Spoločenské souvislosti trhu práce*. Sociologické nakladateľstvi, 2003, vyd. 1, s. 140. ISBN 80-864-2916-4.
- BUCHTOVÁ, B. et. Al. 2002. *Nezamestnanosť – psychologický, ekonomický a sociálny problém*. Grada, 2002. 240 s. ISBN 8024790068
- JARKOVSKÁ, L. - LIŠKOVÁ K., a kol. 2010. *S genderem na trh*. Praha: Alena Miltová – Slon, 2010. 224 s. ISBN 978-80-7419-030-8.
- JENKINS, R. 2017. *The Millennial Manual: The Complete How-To Guide to Manage, Develop, and Engage Millennials at Work*. Jenkins Publications, 2017. 372 s. ISBN 978-099-8891-903.
- JONES E. 2007. *The Better World Handbook: Small Changes That Make A Big Difference by Ellis Jones*. Londýn: New Society Publishers, 2007. 320 s. ISBN 978-086-571-5752.
- ManpowerGroup. *Mileniáli* [online], [cit. 05-06-2019]. Dostupné na internete: <https://proplusco.sk/?gclid=EAIaIQobChMIuLrFp6zP4gIVBtyCh1wbgb4EAAAYASAAEgKtP_D_BwE>.
- Mileniáli a kariéra: vízia 2020 [online], [cit. 06-06-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.manpower.sk/manpower/sk/mileniali-a-kariera-vizia-2020/>>.
- Mileniáli majú na trhu práce špecifické podmienky. Prispôsobovanie zamestnávateľov je ešte len na začiatku [online], [cit. 06-06-2019]. Dostupné na internete: <<https://firma.profesia.sk/mileniali-maju-na-trhu-prace-specificke-podmienky-prispobovanie-zamestnavatelov-je-este-len-na-zaciatku/>>.
- SOJKA, M. - KONEČNÝ, B. 1998. *Malá encyklopedie moderní ekonomie*. 2. opravené vyd. Praha : Libri, 1998. s. 272. ISBN 80-85983-48-6.
- Štatistický úrad. *Štatistické údaje podľa veku nezamestnanosti* [online], [cit. 6/3/20019]. Dostupné na internete: <https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/Databases/Open_data!/ut/p/z1/jY_BDoIwEEQ_qVNbLB4XI6WGEFstYi-mJ9NE0YPx-1XiVWBvk7yXmWWBdSz08ZUu8Znufbx-8iks2St3ddtC90uShjBNRrvGVKx4wBYZfKi4IS8cRuYA-2020oOmbEwxx8Bvj7-HOHnrzVVUtVAXusMhirvVIYIkjXP1Iw6YcBGVsw9cPj5r3vkN7pj02T/dz/d5/L2dJQSEvUUt3QS80TmxFL1o2X1ZMUDhCQjFBMDBVTDkwQVJEMzE4SjYyQ1Mx>.
- This article is among our most popular, so we've updated it recently to keep things fresh. [online], [cit. 06-06-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.salesforce.com/blog/2017/10/how-millennials-and-gen-z-are-different.html>>.
- Why Millennial And Gen Z Employees Are Really Leaving You [online], [cit. 05-06-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.linkedin.com/pulse/why-millennial-gen-z-employees-really-leaving-you-john-hall>>.

KONSOCIAČNÝ MODEL AKO POLITICKÉ RIEŠENIE PRI DEMOGRAFICKY HETEROGÉNNYCH ŠTÁTOCH

Andrej KOLÁRIK¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191020>

Abstract

The model of consociationalism appears to be an optimal solution in case of demographically heterogeneous countries, especially populated by more than two major groups. Especially, when it is difficult to draw clear borders between them, a power-sharing agreement is necessary. In the following article, we have compared the power-sharing arrangements in Bosnia and Lebanon, as these two countries have implemented mechanisms of power-sharing, with Bosnia favouring a more territorially-based approach, while Lebanon has divided its major political offices among the different segments of the population. The similarities between the two countries include the fact that both have experienced a civil war and the divides in the country are based upon religious, rather than linguistic lines.

Key words: consociation model, Bosnia, Lebanon, Dayton agreement, Taif Agreement

Úvod

V prípade multietnických krajín sa konsociačný model participácie na moci javí byť ako ideálna voľba, umožňujúca všetkým segmentom spoločnosti zahrnutie do správy krajiny resp. regiónu, rešpektujúc demografickú diverzitu krajiny. Je samozrejme pravdou, že v tom prípade sa je proces prijímania rozhodnutí omnoho zdĺhavejší, čo však zároveň znamená, že pripravovaná legislatíva bude stálejšia a dlhšie v platnosti. Situácie, kedy konsociačný model dobre funguje, závisia od viacerých faktorov. Jedným z nich je počet segmentov. Lijphart považuje za optimálny počet tri až päť. V prípade dvoch segmentov to totiž často končí pri videní politiky ako hry s nulovým súčtom; v prípade väčšieho počtu segmentov je zas problematické nájsť dohodu medzi väčším počtom lídrov (Schutz, 2009).

Zdroje a použité metódy

Pri písaní príspevku sme použili predovšetkým deskriptívnu, ale taktiež aj analytickú a komparatívnu metódu. Prvá časť príspevku je teoretická, kde popisujeme okolnosti, pri ktorých najčastejšie vzniká tento model. Následne sme sa pokúsili popísať konsociačný model na príklade dvoch štátov, Bosny a Libanonu, kde bol tento model uplatnený, a taktiež poukázať na nedostatky v jeho fungovaní v týchto dvoch štátoch.

¹ Mgr. Andrej Kolárik, Katedra medzinárodných vzťahov a diplomacie, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, E-mail: andrej.kolarik@umb.sk

Kedy je konsociačný model nevyhnutný

Situácie, kedy konsociačný model dobre funguje, závisia od viacerých faktorov. Jedným z nich je počet segmentov. Lijphart považuje za optimálny počet tri až päť. V prípade dvoch segmentov to totiž často končí pri videní politiky ako hry s nulovým súčtom; v prípade väčšieho počtu segmentov je zas problematické nájsť dohodu medzi väčším počtom lídrov (Schutz, 2009). K fungovaniu konsociačnej demokracie taktiež prospieva pocit ohrozenia a tiež menšie územie ale najmä menší počet obyvateľov v štáte. (Schutz, 2009). Podľa Lijpharta konsociačnú demokraciu charakterizuje prítomnosť „Veľkej koalície“, ktorá síce nie je bezprostredne definovaná, avšak chápe sa ňou participácia väčšiny relevantných politických subjektov, nielen nevyhnutného počtu z nich. Často zahŕňajú aj dohodnutý systém obsadzovania dôležitých ústavných postov. Medzi ďalšie znaky konsociačnej demokracie patrí možnosť využitia veta pre všetky zložky „Veľkej koalície“, proporcionalita a segmentálna autonómia (Schutz, 2009).

Taktiež možno pozorovať uplatnenie tohto modelu najmä tam, kde tieto jednotlivé segmenty, resp. zložky obyvateľstva žijú navzájom premiešané, a je preto veľmi ťažké definovať také hranice, ktoré by dané skupiny od seba oddelili, a boli by zároveň funkčné; čiže etnické hranice by korešpondovali s hranicami fyzickogeografickými či inými. V nasledujúcej časti porovnáme konsociačný model na príkladoch: Libanonu a Bosny a Hercegoviny.

Konsociačný model v libanone

Popisom „konsociačný model“ najlepšie vystihneme charakteristiku politického systému Libanonu. Libanon ako taký je výnimočný v prostredí Blízkeho Východu ako štát kde sunnitskí moslimovia nikdy netvorili prevažnú väčšinu obyvateľstva. Hornatý terén Libanonu spôsobil, že sa krajina stala útočiskom viacerých menšinových konfesijných skupín: či už Maronitov, Drúzov, Alavitov alebo Izmaelitov (šiiťov). (Mohti, 2010).

S výnimkou v 20. storočí prichodivších Arménov, ktorí si uchovali vlastný jazyk, všetky ostatné konfesijné skupiny, od Maronitov, cez pravoslávne a gréckokatolícke obyvateľstvo, po Drúzov, šiiťov, Alavitov a sunnitov, hovoria jedným jazykom, levantskou arabčinou. Dôležitosť náboženskej príslušnosti na Blízkom Východe možno spájať tiež s obdobím osmanskej správy, a vtedy zaužívaného systému *milletov*², čím sa zotrel etnické a jazykové rozdiely, a zároveň zvýraznili rozdiely náboženské. Preto napriek faktu, že obyvateľstvo Libanonu hovorilo jedným jazykom, nevytvorilo sa vedomie spolupatričnosti v Libanone.

Francúzsky komisár generál Sarraill sa pokúsil v roku 1922 zrušiť konfesijný systém v Libanone zdedený z čias Osmanskej ríše v prospech sekulárneho, voči čomu protestovali všetky náboženské skupiny (Mohti, 2010), resp. ich zástupcovia. Z hľadiska vyššie uvedených priaznivých podmienok môžeme v prípade Libanonu pozorovať s istotou pocit ohrozenia (vo vzťahu k dominujúcej Sýrii ale tiež voči Izraelu na juhu), zároveň takisto ide o menší štát (v regionálnom kontexte). Počet segmentov v libanonskej populácii je však omnoho vyšší ako päť – Libanon uznáva až 11 oficiálne registrovaných náboženských skupín.

Libanon v prvých desaťročiach po ukončení druhej svetovej vojny bol výnimočný stabilitou demokracie, avšak následne túto skúsenosť vystriedala občianska vojna (Schutz, 2009). Významná nepísaná dohoda v libanonskej politike, takzvaný *Národný pakt*, uzatvorená pri vzniku nezávislého štátu, rozdelila najvyššie ústavné funkcie medzi zástupcov jednotlivých konfesijných skupín:

² Millet v turečtine znamená buď náboženstvo, náboženskú komunitu alebo národ. (Pozn.-aut.)

- Prezident má byť maronitský kresťan
- Premiér má byť sunnitský moslim
- Predseda parlamentu má byť šiitsky moslim
- Ministrom obrany má byť Drúz
- Veliteľom armády má byť maronitský kresťan
- Pomer medzi kresťanskými a moslimskými poslancami v Snemovni reprezentantov mal byť 6:5 v prospech kresťanov (Mohti, 2010).

Takýto systém bol dohodnutý medzi maronitskou a sunnitskou politickou elitou, konkrétne maronitským prezidentom Bišarom al-Chúrim a sunnitským premiérom Riádom al-Sulhom (Krayem). Národný pakt okrem iného definoval zahraničnopolitickú orientáciu Libanonu, resp. skôr jej obmedzenia. Na jednej strane garantoval Libanon ako neutrálny zvrchovaný a nezávislý arabský štát, na druhej strane došlo ku zhode že Libanon sa nebude pokúšať o spojenie so Sýriou či arabským svetom ako celkom, ani nebude mať špeciálne úzke vzťahy s Francúzskom či so Západom (Krayem).

Je zrejmé, že takýto systém vedie k „zabetónovaniu“ politikov vo funkciách, a neprispieva k medzikonfesionálnej solidarite či znášanlivosti. Okrem toho tento systém viedol k nárastu klientelizmu, a v ešte stále polofeudálnej libanonskej spoločnosti sa politická moc často koncentrovala v rukách úzkej skupiny rodín (Mohti, 2010). Občianska vojna v Libanone bola oficiálne ukončená Taifskou dohodou, ktorá bola podpísaná dňa 22. októbra roku 1989 v meste Taif v Saudskej Arábii. Riešila kľúčové otázky, teda štruktúru politického systému a zvrchovanosť Libanonského štátu (Krayem).

Taifská dohoda ako kompromis zohľadňovala protichodné stanoviská. Potvrdila niektoré závery z Národného paktu: Libanon ostáva nezávislým štátom a domovinou pre všetkých Libanončanov, ostáva jednotným štátom. Libanon ostáva parlamentnou demokraciou a ekonomika je založená na voľnom trhu. A na záver konštatuje že konečný cieľom je odstránenie politických konfesionalizmu. (Krayem)

Niektoré závery Taifskej dohody ostali nedotiahnuté do konca. Obnovenie Libanonskej suverenity na celom území bolo možné iba v prípade stiahnutia sa Izraela a Sýrie. Vnútropolitické závery Taifskej dohody znamenali 31 zmien ústavy, ktoré boli schválené Libanonským parlamentom dňa 21. augusta 1990, pričom však konfesionálny princíp ostal zachovaný v libanonskej politike. (Krayem).

Hoci Taifská dohoda explicitne hovorí, že konečným cieľom je zrušenie konfesionálneho princípu, novou libanonskou ústavou je konfesionalizmus ďalej inštitucionalizovaný. (Krayem) Postavenie Maronitského prezidenta bolo oslabené, niektoré jeho prerogatíva boli posunuté Rade Ministrov. Postavenie sunnitského premiéra a šiitskeho predsedu parlamentu bolo tiež posilnené. (Krayem) Ako celok možno považovať výsledky Taifskej dohody za miernu úpravu libanonského Národného paktu z r. 1943.

Nedostatky konsociačného modelu v Bosne a Hercegovine

Ďalšou krajinou, v tomto prípade juhovýchodnej Európy, v ktorej sa mal uplatniť model konsociačnej demokracie je Bosna a Hercegovina. Z hľadiska počtu segmentov, v prípade Bosny a Hercegoviny konštitučných národov, ktoré sú tri, vyhovuje základným predpokladom. Tieto segmenty však nie sú rovnako početné: v súčasnosti dominujú Bosniaci, nasledovaní Srbmi, a bosenský Chorváti nasledujú až s výrazným odstupom. Jednotlivé etniká majú tiež

rozdielne predstavy o ideálnej forme svojho štátoprávneho realizovania (Bosna ako unitárny štát; spojenie so Srbskom resp. s Chorvátskom).

Segmentálna autonómia je v rámci Bosny a Hercegoviny realizovaná na územnom princípe, Od podpisu Daytonskej dohody je BaH rozdelená na dve entity: RS a Federáciu Bosny a Hercegoviny (ďalej len FBaH). RS vznikla počas vojny z rokov 1992-1995 a rozkladá sa v severnej a východnej časti štátu. Strediskom bolo počas vojny Pale v hornej oblasti Romanija východne od Sarajeva, v súčasnosti *de iure* Východné Sarajevo *de facto* Banja Luka. RS je zložená z dvoch nesúvislých častí, západnej v povodí Vrbasu a Sávy a východnej v povodí Driny s výrazným prerušením koridorom ku Goražde.

FBaH sa skladá z 10 kantónov (Unsko-sanský, posávsky,zenicko-dobojský, bosensko-podrinjský, stredobosenský, hercegovsko-neretvanský, západohercegovský, sarajevský a hercegbosenský), z čoho 3 majú chorvátsku väčšinu (posavinský,západohercegovský a hercegbosenský), 2 zmiešané (strednobosenský a hercegovsko-neretvanský) a zvyšok bosniacku väčšinu. (*BaH: The world most..2014*). FBaH zahŕňa západnú a strednú časť Bosny a Hercegoviny, s mestami Sarajevo, Tuzla, Zenica, Mostar a Bihać. Okrem toho tam patrí úzky pás bosenského Podrinia okolo mesta Goražde a 2 exklávy okolo miest Orašje a Odžak (kantón Posavina).

Pri hodnotení systému usporiadania krajiny z pohľadu medzinárodného spoločenstva sa konštatuje, že „Všetci respondenti sa zameriavajú hlavne na komplikovanosť a nákladnosť dnešného systému, v ktorom dnes máme viac než 148 ministrov, 10 kantónov a 2 entity,s neprimerane masívnym aparátom a ktorý je tvarovaný do podoby trojhlavého draka“ (Habčák, 2013, s. 38). Existencia 14 vlád a 14 parlamentov je okrem finančnej nákladnosti nefunkčná aj dôvodu kompetenčných sporov V Bosne a Hercegovine funguje „13 premiérov v krajine (10 na kantónálnej úrovni, 2 na úrovni entít a 1 celoštátny), a dokopy 569 členov rôznych parlamentov a vlád, a toto celé iba vo Federácií a Kantónoch, bez započítania celoštátnej úrovne, Republiky Srbskej a dištriktu Brčko“ (Grbavac,2015, s.63).

Tento systém, ktorý mal však garantovať rovnoprávne postavenie všetkých troch národov však prestal plniť svoj účel po zásahoch Vysokého predstaviteľa pre Bosnu a Hercegovinu, ktorý zmenil niektoré ustanovenia, čím sa v praxi zamedzila možnosť Chorvátov uplatniť svoje veto. Pozície Chorvátov v politickom systéme Bosny a Hercegoviny sú taktiež oslabené tzv. fenoménom Željko Komšić. Tento chorvátsky člen predsedníctva Bosny a Hercegoviny bol opakovane zvolený v okresoch s prevažne bosniackou väčšinou, pričom v ani jednom z okresov s chorvátskou väčšinou nezvíťazil. Jeho legitimita ako reprezentant chorvátskej komunita v Bosne a Hercegovine bol tým pádom výrazne spochybnená.

Záver

Konsociačný model sa zvykne uplatňovať v prípade najmä hornatých krajín, kde vedľa seba žijú skupiny obyvateľstva, ktoré sa vyznačujú rozdielnou kultúrnou alebo náboženskou príslušnosťou. Na príklade Libanonu aj Bosny sme mohli pozorovať, že aj tento model spolupodielania na moci všetkých hlavných náboženských skupín vyústil do občianskej vojny, kedy stáli jednotlivé segmenty populácie proti sebe. V prípade Libanonu sme mohli pozorovať pridelenie jednotlivých ústavných funkcií tej-ktorej náboženskej skupine, pričom štát samotný nei je rozdelený na nižšie jednotky podľa náboženských línií. V prípade Bosny naopak môžeme pozorovať model kolektívnej hlavy štátu (3 členovia predsedníctva, zastupujúci tri konštitučné národy) a administratívne rozdelenie krajiny podľa etnického kľúča. V prípade Bosny a Hercegoviny sme tiež mohli pozorovať fenomén, ktorý zjavným spôsobom narušuje konsociačný model, a to „kradnutie“ si miest vyhradených pre jedno etnikum iným etnikom.

Použitá literatúra

- BaH: The worlds most... Bosnia and Herzegovina: the worlds most complicated system of government? [online]. The Guardian [cit. 2016-02-22]. Dostupné na internete: <<http://www.theguardian.com/news/datablog/2014/oct/08/bosnia-herzegovina-elections-the-worlds-most-complicated-system-of-government>>.
- GRBAVAC, V. 2015 *Unequal democracy: The political position of Croats in Bosnia and Herzegovina* [online]. Macalester College, Political Science Department. [cit. 2019-02-22] Dostupné na internete: <https://www.google.sk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjGrbLo8ovLAhXCHJoKHSeBDgEQFggtMAI&url=http%3A%2F%2Fdigitalcommons.macalester.edu%2Fcgi%2Fviewcontent.cgi%3Farticle%3D1052%26context%3Dpoli_honors&usq=AFQjCNEpyi_D2G3XX7i6MPZd9Ve-GZJh6w&sig2=MBp40EzxPs-5fGBPftg1Og>.
- HABČÁK, M. 2013. *Entity Bosny a Hercegoviny-návrat Daytonu alebo na ceste k jednotnému štátu?*: Magisterská práca. Brno, Masarykova univerzita, 2013. 101 s.
- KRAYEM, H. *The Lebanese Civil War and the Taif Agreement* [online] American University of Beirut [cit. 2018-04-06]. Dostupné na internete: <<http://ddc.aub.edu.lb/projects/pspa/conflict-resolution.html>>.
- MOHTI, M. 2010. *The Lebanese Civil War 1975-1978*. [online], Research Gate [cit. 2019-14-03] Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/publication/229003509_THE_LEBANESE_CIVIL_WAR_1975-1978, 18s.>.
- SCHUTZ, O. 2009. *Konsociálna demokracia v Libanone-aplikácia a limity* [online], Global Politics [cit. 2019-10-23] Dostupné na internete: <<http://www.globalpolitics.cz/clanky/konsociacna-demokracia-v-libanone-%E2%80%93-aplikacia-a-limity>>.

ROZPUSTENIE EXTRÉMISTICKÝCH STRÁN V JUDIKATÚRE SLOVENSKA A ČESKEJ REPUBLIKY

Boris KOLMAN¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191021>

Abstract

The paper deals with the dissolution of extremist parties in the case-law of Slovakia and Czech republic. The chosen research method is the comparison based on analysis of a limited number of examples, which is a method commonly used to study regimes, governments, or various institutions. Aim of the work is identify differences and similarities between Slovak and Czech case-law on dissolution of an extremist political party. These differences and similarities will be identified through the comparison of: legislations of the possible dissolution of a political party, legal grounds for the dissolution of a political party and legal grounds for the decision to dissolve of a political party.

Key words: Slovak Brotherhood, Worker's party, law, dissolution, Slovakia, Czech republic

Úvod

K základným ľudským právam nepochybne patrí právo na združovanie, ktoré je obsiahnuté aj v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd. V článku 11 tohto dokumentu sa uvádza, že „každý má právo na slobodu pokojného zhromažďovania a na slobodu združovať sa s inými, vrátane práva zakladať na obranu svojich záujmov odbory, alebo vstupovať do nich“ (Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, 2010). Na druhej strane je však nutné podotknúť, že právne vymedzenie funkčnosti politických strán, respektíve právo sa v nich združovať je definované vo vnútroštátnych predpisoch jednotlivých štátov. Vo všeobecnosti túto právnu úpravu určuje ústava, ako predpis najvyššej právnej sily štátu. Tento právny dokument rovnako uvádza dôvody, kedy je možné obmedziť činnosť politických strán. Jedná sa o prípady kedy dochádza k ohrozeniu ľudských práv a slobôd, verejnej bezpečnosti a poriadku, alebo aj v prípadoch, kedy dochádza k páchaniu trestnej činnosti.

V tejto práci sa venujeme analýze právnej argumentácie judikatúry vo veci možného rozpustenia politickej strany na Slovensku a v Českej republike. V súčasnosti v týchto krajinách zaznamenávame vzostup krajne pravicových hnutí, ktoré majú často sklony k popieraniam alebo obmedzovaniu práv osôb z dôvodu ich rasovej, národnostnej, náboženskej alebo politickej príslušnosti. Keďže zmienené obmedzovanie práv politickou stranou je významným limitačným prvkom postačujúcim na jej rozpustenie, v tejto práci sa zameriame na komparáciu právnych judikátov jednotlivých krajín. Význam tohto skúmania potvrdzuje fakt, že politické strany môžu ako jediné subjekty v zastupiteľskej forme demokracie získať politickú moc a ovplyvniť tak

¹ Mgr. Boris Kolman, Katedra politických vied, Fakulta sociálnych vied, Univerzita Sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: boriskolmann@gmail.com

politický a právny režim vo svojej krajine. Z daného dôvodu je preto potrebné, aby v krajinách s demokratickým zriadením rešpektovali základné demokratické princípy, ktoré sú definované ústavou, ale aj medzinárodnými záväzkami.

Metódy výskumu

Predmetom práce je komparácia založená na analýze obmedzeného počtu príkladov. Využitie tejto metódy je determinované tým, že je to metóda bežne využívaná pri štúdiu režimov, vlád, alebo rôznych inštitúcií. Táto výskumná metóda má blízko ku komparačnej analýze. Komparačná analýza si kladie za cieľ detailné skúmanie dvoch alebo viacerých prípadov a prevedenie ich porovnávacej analýzy (Říchová, 2005). Cieľom práce je identifikovať rozdiely a podobnosti medzi Slovenskou a Českou judikatúrou vo veci rozpustenia extrémistickej politickej strany. Predmety komparácie na ktorých základe bude porovnávaná právna argumentácia možného zrušenia krajne pravicového politického subjektu, sú nasledujúce:

1. Právna úprava možného rozpustenia strany v skúmanej krajine.
2. Právne dôvody návrhov na rozpustenie strany v skúmanej krajine.
3. Právne dôvody vo veci rozhodnutia o rozpustení strany v skúmanej krajine.

Právna úprava možného rozpustenia politickej strany v Českej republike

Od vzniku Českej republiky došlo zatiaľ len k jednému prípadu, kedy bola rozpustená politická strana z dôvodu činností usilujúcich sa o odstránenie demokratických základov štátu. K tomuto kroku bolo pristúpené na základe § 4 Zákona o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach, ktorý uvádza dôvody zamedzujúce vykonávať činnosť politickým stranám a hnutiam. Podľa písm. a) sa jedná o strany „porušujúci ústavu a zákony alebo jejichž cieľom je odstránenie demokratických základov štátu.“ Ďalej v zmysle písm. b) ide o strany, ktoré „nemajú demokratické stanovky alebo nemajú demokratické ustanovené orgány.“ Písm. c) zase uvádza, že svoju činnosť nemôžu realizovať strany „směřují k uchopení a držení moci zamezujícím druhým stranám a hnutím ucházet se ústavními prostředky o moc nebo které směřují k potlačení rovnoprávnosti občanů“. Posledným, no nie menej dôležitým dôvodom na vznik alebo vyvíjanie činnosti strany je uvedený v písm. d), podľa ktorého „program nebo činnost ohrožují mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů“ (Zákon o sdružovaní v politických stranách a v politických hnutích, 1991).

V obmedzenej miere sa však súdy v Českej republike môžu opierať aj o príčiny uvádzané v § 13 odst. 6. písm. b) Zákona o politických stranách, ktorý ako dôvod pre zrušenie strany uvádza nepredloženie výročnej finančnej správy Poslaneckej snemovne v zákonom stanovenej lehote. V danom prípade však absencia obdobných judikátov použitých v praxi javí ako priťažujúca okolnosť. Čo sa týka samotného procedurálneho úkonu rozpustenia alebo pozastavenia činnosti politickej strany, tak podľa § 15 Zákona o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach, o danom úkone môže rozhodnúť len Najvyšší správny súd (Zákon o sdružovaní v politických stranách a v politických hnutích, 1991). Nemôže však tak učiniť v dobe odo dňa vyhlásenia celoštátnych volieb do Poslaneckej snemovni.

Návrh na rozpustenie dělnické strany

Dňa 17. septembra 2009 podala Vláda České republiky návrh na rozpustenie Dělnické strany (DS). Tomuto návrhu predchádzal ešte jeden, ktorému však Najvyšší správný súd nevyhoviel z dôvodu, že nepovažoval dôkazy a právne argumenty za dostatočne relevantné na pozastavenie činnosti politickej strany (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, 2009). Čo sa týka dôkazových materiálov, druhý návrh na rozpustenie DS možno považovať za prepracovanejší. Pozostáva zo štyroch členitých častí; verejných akcií DS a jej prepojenia s ďalšími subjektmi; programu, stavu a verejných prejavov strany; osobných charakteristík predstaviteľov DS; ďalším významným skutočnosťami osvedčujúci dôvodnosť návrhu. Hneď na úvod navrhovateľka uvádza, že si je vedomá krátkeho časového intervalu, ktorý uplynul medzi zamietnutím starého návrhu a podaním nového, avšak je presvedčená o dôvodnosti tohto návrhu. Podľa názoru vlády DS „zneužívá politických svobod k aktivitám, ktoré prvoplánovne smerujú mimo rámec a zájem demokratickej spoločnosti, teda programovo porušuje Ústavu nebo na ústavní principy útočí, ohrožuje mravnost, veřejný pořádek a práva a svobody občanů“ (Zveřejnený návrh vlády na rozpuštění Dělnické strany, 2009).

V prvej časti návrhu, vláda uvádza, že strana sa v ideologickom smere, ako aj s používaním symboliky opiera o hitlerovský nacionálny socializmus a moderný neonacizmus. Následne je stručne popísaná charakteristika neonacistických hnutí, s ktorými DS spolupracuje a má dlhodobú previazanosť. Jednalo sa o Národní odpor, Autonomní nacionalisté, Resistance Women Unity, Národní korporativizmus a Dělnickou mládež. Spolupráca medzi týmito subjektmi sa prejavuje v dvoch rovinách. Prvou je organizovanie spoločných akcií a účasť predstaviteľov členom strán a hnutí na vzájomných akciách. Druhou rovinou je aktívna účasť týchto subjektov na činnosti DS, pričom niektoré osoby z partnerských subjektov boli na kandidátke DS v krajských voľbách, voľbách do Európskeho parlamentu a taktiež v parlamentných voľbách v roku 2008 a 2009. Následne je v návrhu uvedených 33 verejných akcií a demonštrácií DS, na ktorých často dochádza k verejným prejavom rasizmu a antisemitizmu. Kľúčovým bodom v tejto časti sú protesty v Janove, ktoré sú v porovnaní s prvým návrhom doplnené o dôkazné materiály v podobe policajných správ z tejto akcie. Za zvláštnu formu verejných aktivít je možné označiť zriadenie tzv.

Ochranných zborov, ktorých cieľom je ochrana predstaviteľov a dohľad nad straníckymi akciami. Z policajných správ vyplýva, že členovia týchto zborov bývajú často ozbrojení, čo je v rozpore s § 5 odst. 2 zákona o sdužování v politických stranách a politických hnutích, podľa ktorého „strany a hnutí nesmějí být ozbrojeny a nesmějí zřizovat ozbrojené složky.“ V druhej časti návrhu je odkazované na samotný program a prejavy DS. Podľa navrhovateľa niektoré ustanovenia sú xenofóbne, rasistické a potierajú rovnosť občanov. DS sa vo svojom programe usilovala o zavedenie určovania národnosti obyvateľov, vypovedanie prisťahovalcov a zamedzenie k ich podporovaniu, alebo aj odmietanie homosexuálnych partnerstiev. Tieto programové ustanovenia poslúžili ako dôkaz k tomu, že DS sa naozaj usiluje o obmedzenie a zrušenie niektorých základných ľudských práv a slobôd. Z daných skutočností taktiež vychádza, že strana nerešpektovala základné demokratické princípy a existovalo dôvodné podozrenie, že mala tendencie k presadzovaniu svojich záujmov pomocou násilia na demonštráciách a zhromaždeniach usporiadaných stranou. Tretia časť návrhu popisuje osobnú charakteristiku niektorých členov DS, kde je poukazované na ich sympatizujúce prejavy k neonacistickej ideológii.

Posledný bod návrhu obsahujúci ďalšie významné skutočnosti, osvedčujúce dôvodnosť návrhu sa venuje znaleckému posudku symboliky strany sa píše, že „veřejně dostupné presentace Dělnické strany ve svém komplexním vyznění korespondují s obsahovou charakteristikou pojmu neonacismus, uvedenou výše. Při znalosti tohoto kontextu a z řady uvedených

konstatování lze bez pochybností dovodit, že Dělnická strana se používáním pojmu národní (nacionální) socialismus hlásí k odkazu hitlerovského nacionálního socialismu a k participaci na činnosti moderního nacionalismu“ (Zveřejněný návrh vlády na rozpuštění Dělnické strany, 2009). Účelom tretieho a štvrtého bodu vládneho návrhu na rozpustenie strany bolo vykresliť obraz o DS v celkovom merite a podporiť tak vyhoveniu návrhu.

Rozhodnutie súdu o rozpustení Dělnické strany

Prvým z namietaných bodov ku ktorým sa vyjadril Najvyšší správny súd bola programová orientácia strany. Súd vyhodnotil argumentáciu DS, podľa ktorej požadované určovanie národnosti by bolo dobrovoľné. Uvádzané body programu označil Súd za šovinistické, xenofóbne a homofóbne, pretože požadovať trestnosť kvôli sexuálnej orientácii je nutné považovať v civilizovanej spoločnosti za neprijateľné. DS neobstál ani argument, že rasistické prejavy a sympatie členov strany k neonacistickej ideológii je len subjektívny názor a ich osobné myšlienky, ktoré nemajú so stranou nič spoločné. Ďalším prejedávaným bodom bol hitlerovský nacionálny socializmus. Okrem odborného vykladaniu pojmov súd vychádzal aj z posudku špecialistu na extrémizmus z Ministerstva vnútra, podľa ktorého DS sa explicitne nehlási k nacionálnemu socializmu, ale odkazuje naň. Podľa neho je možné „snadno dovodiť, že nacionálny socializmus v podaní Dělnické strany jednoznačne koresponduje v hlásanej ideológii a používaných symboloch s hitlerovským nacionálnym socializmom.“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu o rozpuštění Dělnické strany, 2009). Súd sa taktiež vyjadril k problematike týkajúcej sa ozbrojených Ochranných zborov. V danom bode Najvyšší správny súd uviedol, že činnosť zborov smerovala k vyvolaniu konfliktov a rasovej neznášanlivosti voči rómskemu etniku.

Čo sa týka prepojenia DS s Národným odporom – neregistrovanou radikálnou neonacistickou organizáciou, tak ich spojitosť bola preukázaná na základe spolu organizácie akcií, na ktorých spoločne vystupovali lídri strán. De facto súd podobným spôsobom zhodnotil spoluprácu aj s ostatnými stranami. Keďže okrem Dělnické mládeže sa jedná o zoskupenia bez formálnej štruktúry, nemožno očakávať, že s danými subjektmi by bola potvrdená písomná spolupráca, ktorá sa nepotvrdila. V súvislosti s verejnými vystúpeniami bola v rozsudku venovaná pozornosť najmä na demonštráciu v Janove. Tento míting Najvyšší správny súd označil jednoznačne za protiprávny a násilnícky zameraný voči rómskemu etniku (NSS rozpustil Dělnickou stranu, 2010). Z daných dôvodov Najvyšší správny súd 10. februára 2010 rozhodol o rozpustení strany.

Právna úprava možného rozpustenia politickej strany v Slovenskej republike

Právo na združovanie je zakotvené v čl. 29 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého má každý právo slobodne združovať spolu s inými v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeniach. Výkon týchto práv možno obmedziť len v prípadoch ustanovených zákonom, alebo ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo na ochranu práv a slobôd iných (Ústava Slovenskej republiky, 2019). V zmysle § 2 Zákona o politických stranách politická strana nesmie svojimi stanovami, programom alebo činnosťou porušovať Ústavu Slovenskej republiky, zákony a medzinárodné zmluvy. Návrh na zrušenie rozpustenie politickej strany alebo politického hnutia je možné podať na základe § 14 Zákona o politických stranách a politických hnutiach. Podľa zákona sa strana zrušuje, zlúčením s inou stranou, vyhlásením konkurzu alebo zamietnutím návrhu na vyhlásenie konkurzu pre nedostatok majetku, právoplatným

rozhodnutím súdu v trestnom konaní, právoplatným rozhodnutím správneho súdu o rozpustení strany, ak príjmy strany počas jedného volebného obdobia sú vyššie ako 3 500 000 €, ak splnomocnenec nepodá návrh na zápis štatutárneho orgánu do registra strán alebo z iných dôvodov, ktoré majú súvis s chodom strany. Po zrušení strany môžu jej orgány vykonávať iba pôsobnosť súvisiacu so zrušením strany (Zákon o politických stranách a politických hnutiach, 2005). Návrh na zrušenie politickej strany je oprávnený podať generálny prokurátor, ktorý toto podanie zasiela najvyššiemu súdu podľa osobitných zákonov a za podmienok uvedených vyššie.

Návrh na rozpustenie Slovenskej pospolitosti – Národnej strany

Dňa 20.7.2005 obdržala Generálna prokuratúra Slovenskej republiky podnet na podanie návrhu zrušenia politickej strany Slovenská pospolitosť – národná strana (SP – NS) od občianskeho združenia Ľudia proti rasizmu. Súčasne uvedené občianske združenie podalo podnet na začatie trestného stíhania pre trestné činy hanobenia národa, rasy a presvedčenia podľa § 198 ods. 1 Trestného zákona o podnecovaní k národnostnej, rasovej a etnickej nenávisti podľa § 198a Trestného zákona, ktoré mali byť spáchané uverejnením viacerých článkov, prejavov, no najmä prostredníctvom programu Slovenskej pospolitosti. Na základe tohto podnetu ku ktorému boli taktiež priložené viaceré dôkazy podala generálna prokuratúra návrh na rozpustenie politickej strany SP – NS, a to z dôvodu, že táto strana porušuje § 2 zákona o politických stranách. V návrhu stojí, že strana porušuje zákon svojimi stanovami, programom, činnosťou ako aj medzinárodné zmluvy.

Podľa bodu 1 programových cieľov strany je hlavným cieľom strany je budovať nový stavovský štát na národnom kresťanskom a sociálnom princípe. V danej súvislosti je teda možné konštatovať, že ide o presadenie zmeny zo súčasného systému parlamentnej demokracie na stavovský princíp usporiadania Slovenského štátu. Stavovský princíp zriadenia spoločnosti by rozdeľoval občanov podľa povolání do 10 stavov. Registrácia občana do daného stavu by mala byť založená na dobrovoľnej báze, avšak len registrovaný člen stavy by mal právo voliť. Rozdelenie obyvateľov do stavov taktiež delí obyvateľov na dve skupiny. Prvou sú občania, ktorý by sa mohli začleniť do jedného z deviatich stavov. Druhou skupinou sú národnostné menšiny, ktoré by patrili do desiateho stavu, a teda by im uprel možnosť sa zatriediť podľa povolania. Navyše členovia tohto stavu by mali v NR SR také zastúpenie, aké by mala slovenská menšina v ich materskom štáte. Tento bod programu je podľa návrhu v rozpore s čl. 30 ods. 1 a 3 Ústavy, keďže volebné právo musí byť všeobecné, rovné a priame, vykonáva sa tajným hlasovaním a zároveň príslušnosť ku ktorejkoľvek národnostnej menšine nesmie byť nikomu na ujmu. V programe SP – NS sa ďalej uvádza, že „úlohou slovenského štátu bude zabezpečenie vlastného slovenského národa vo všetkých oblastiach života a až potom starostlivosť o ostatných občanov Slovenského štátu. Príslušníci národnostných menšín budú mať možnosť, ak im tento princíp nebude vyhovovať, opustiť územie Slovenského štátu a žiť vo svojom materskom štáte.“ Podľa návrhu je toto vyjadrenie v rozpore s čl. 12 Ústavy, ktorý hovorí o tom, že ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach, a že tieto práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým.

Podľa navrhovateľa bola kontroverzná aj funkcia vodcu ako predsedu strany, ktorý sa nápadne podobal na vodcovský princíp, príznačný pre fašistické Nemecko či Taliansko. Ďalej na strane 15 programu SP – NS prezentovala novu prístahovaleckú politiku, kde by zaviedla okamžitú vízovú povinnosť pre občanov z Afrických krajín, Ázie, Izraela, USA a Maďarska. Občania týchto krajín by sa pre pobyt museli preukázať pozvaním, pričom nepovolené prekročenie hraníc by bolo považované za závažný trestný čin proti slovenskej štátnosti. SP – NS taktiež prezentovala svoje neznášanlivé postoje voči Maďarom, Židom a Rómom na verejných vystúpeniach. Ku príkladu je možné uviesť vystúpenie Mariana Kotlebu zo 4.6.2005, kedy prehlásil, že „Už počas

druhej svetovej vojny bola väčšina maďarského kapitálu, investovaného na slovenskom území, ktoré bolo po viedenskej arbitráži okupované Maďarskom, v židovských rukách. Dnes to teda pravdepodobne nebude inak. Čiže sú to sionisti a ich prisluhovači, ktorí sa o všetkých síl snažia rozbiť celistvosť Slovenskej republiky a zotročiť náš hrdý národ!

K vonkajším prejavom SP-NS sa písomne vyjadril vo svojom znaleckom posudku Mgr. Miroslav Čaplovič, PhD. z Vojenského historického ústavu v Bratislave, podľa ktorého uniforma SP – NS nie je síce autentická s uniformou Hlinkovej gardy a ani s uniformou Rodobrany, avšak ide o explicitný dôkaz toho, že ide o paramilitárnu organizáciu. Dvojkriž na rukáve uniformy je takmer totožný so znakom, ktorý používala Hlinková garda a dvojramenný križ pripnutý pri krku vychádza z motívu vojenského vyznamenania Vojenský víťazný križ, udeľovaním vojacom bojujúcim po boku nacistického Nemecka (Návrh Generálneho prokurátora SR na zrušenie politickej strany Slovenská pospolitosť, 2005)

Rozhodnutie súdu o rozpustení Slovenskej pospolitosti – Národnej strany

Vo veci návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky Najvyšší súd rozhodol rozsudkom 3SŽ 79/2005 zo dňa 1. marca 2006 o rozpustení politickej strany SP – NS. Prvým dôvodom rozpustenia strany bolo presadzovanie zmeny súčasného systému parlamentnej demokracie na usporiadanie stavovského štátu, v ktorom by mal priamo voliť len registrovaný člen. V tomto prípade súd skonštatoval, že ide o porušenie článku 30 ods. 1 a 3 Ústavy SR, nakoľko podmieňuje výkon aktívneho volebného práva registráciou v stave, a taktiež porušuje princíp rovnosti volebného práva tým spôsobom, že „zastúpenie stavov v zastupiteľskom orgáne nemá odrážať výsledok všeobecných volieb, ale má byť stanovené na pomernom princípe podľa počtu registrovaných členov stavu, v dôsledku čoho by hlasy členov rôznych stavov nemali rovnakú váhu.“ Druhým dôvodom bolo nerovné postavenie občanov v štáte a diskriminácia národnostných menšín a etnických skupín vo vzťahu k zaručeniu základných práv a slobôd, keďže podľa programu strany prvoradou úlohou Slovenského štátu by bolo zabezpečenie vlastného národa a až potom starostlivosť o príslušníkov iných skupín, čo je v rozpore s článkom 12 Ústavy SR, podľa ktorého „základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie.“

Na základe týchto dvoch dôvodov dospel súd k záveru, že sú naplnené dôvody k rozpusteniu politickej strany, keďže „v demokratickej spoločnosti založenej na princípe rovnosti človeka a občana a na pravidlách právneho štátu možno programovať zmenu len za podmienky, že programová zmena je sama osebe v súlade so základnými demokratickými princípmi v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach.“ Taktiež je potrebné dodať, že protižidovskými, protirómskymi a protimaďarskými vyjadreniami strany sa súd odmietol zaoberať z toho titulu, že v návrhu generálnej prokuratúry nebolo vyslovene uvedené, o aké porušenie ústavy a zákonov išlo. Najvyšší súd sa nezaoberal ani obsahom verejných vystúpení predstaviteľov strany na ktorých často verbálne útočil na príslušníkov iných národov, keďže to považoval za súčasť naplňovania programu, ktorý už považoval za protiústavný (Rozsudok Najvyššieho súdu o Slovenskej republiky o rozpustení politickej strany Slovenská pospolitosť – národná strana, 2005).

Rozdiely a podobnosti medzi slovenskou a českou judikatúrou vo veci rozpustenia extrémistickej politickej strany

Pri samotnej komparácii právnej úpravy je viditeľná určitá zhoda v niektorých oblastiach. Konkrétne sa jedná o body, v ktorých sa ustanovuje, že politické strany by mali byť zrušené, ak svojimi stanovami alebo programom porušujú Ústavu svojej krajiny. Pri skúmaní českých právnych noriem zaoberajúcimi sa rozpustením politickej strany je možné postrehnúť, že sa vo väčšej miere zaoberajú nedemokratickým konaním politických strán v porovnaní so slovenskou právnou úpravou. Slovenská právna úprava sa na druhej strane vo väčšej miere zaoberá všeobecnými úkonmi, v dôsledku ktorých zaniká politická strana.

Čo sa týka prvého návrhu o rozpustení DS, tak v porovnaní s ostatnými návrhmi síce obsahuje vyhlásenia strany, ktoré sú v rozpore s demokratickými princípmi riadenia štátu, avšak okrem tohto bodu neposkytuje žiadne dostatočne relevantné fakty, keďže nepovolené zhromaždenie strany pôsobí príliš vágne ako dôkaz pri tak závažnej veci, akou je rozpustenie politickej strany. V porovnaní s tým, druhý návrh zákona obsahuje ideologickú profiláciu strany, ktorá je obsiahnutá nielen vyjadreniami, ale aj osobnostnými profilmi členov strany, najbližšími partnermi strany, programom strany, ako aj nezákonnými praktikami na verejných zhromaždeniach nielen v podobe nepovoleného mítingu, ale aj v podobe ozbrojených členov strany na týchto akciách. V prípade slovenského návrhu rozpustenia politickej strany, sú badateľné isté podobnosti v niektorých oblastiach. Návrh Generálneho prokurátora Slovenskej republiky taktiež obsahuje body, v ktorých sa venuje politickému programu strany, ktorý je podobne ako ten český, v rozpore s demokratickým zriadením štátu, respektíve v niektorých odkazuje na fašistické zriadenie prvého Slovenského štátu, čo dopĺňa znaleckým posudkom z Historického vojenského ústavu. V porovnaní s návrhom na rozpustenie DS, sa tento návrh vo väčšej miere zaoberal ideologickou profiláciou strany, keďže návrh na rozpustenie DS sa vo vysokej miere zaoberal práve verejnými zhromaždeniami. Čo sa týka verejných zhromaždení, tak návrh Generálneho prokurátora obsahoval „len“ xenofóbne a rasistické vyhlásenia príslušníkov strany na verejnosti.

V prípade rozhodnutia o rozpustení DS, Najvyšší správny súd rozhodol vo veci komplexne, kedy bral do úvahy široký rámec skutočností podložených dôkazmi. Kľúčovými kritériami potrebnými na rozpustenie strany v prípade Českej republiky bol protiústavný program strany, verejné zhromaždenia strany, na ktorých dochádzalo k násilnostiam voči rómskemu obyvateľstvu, ako aj častým verejným prejavom rasizmu a antisemitizmu, organizovanie paramilitantných oddielov v rámci štruktúr strany, ako aj charakteristika členov strany otvorene sympatizujúcich s neonacistickou ideológiou. V porovnaní s tým, Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky postačilo na rozpustenie SP – NS len samotný program strany, ktorý presadzoval zmenu súčasného systému parlamentnej demokracie na usporiadanie stavovského štátu. Druhým dôvodom bolo nerovné postavenie občanov v štáte a diskriminácia národnostných menšín a etnických skupín vo vzťahu k zaručeniu základných práv a slobôd. Ostatnými bodmi návrhu sa odmietol zaoberať z dôvodu, že ich považoval za napĺňanie protiprávneho programu strany.

Záver

Právo na združovanie sa v politických stranách patrí medzi výsostné právo občanov vo všetkých vyspelých demokratických krajinách. Toto právo je navyše posilnené tým spôsobom, že v zastupiteľskej forme demokracie majú politické strany svoj jedinečný význam a preto užívajú zvýšenú mieru ochrany. Avšak z minulosti poznáme príklady, kedy sa prostredníctvom demokratických volieb dostali k moci politické strany, ktoré následne nastolili nedemokratický režim vládnutia. Aby bolo možné takýmto rizikám zamedziť, štát musí zasiahnuť ešte pred tým,

ako politická strana získa moc a začne vykonávať opatrenia odporujúce fundamentálnym základom demokracie. V tejto súvislosti súdne orgány uznávajú právo štátu preventívne zasiahnuť proti stranám, ktoré presadzujú nedemokratické princípy riadenia spoločnosti.

Použitá literatúra

- Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd. 2010. [online]. [cit. 2019-10-10]. Dostupné na internete: <https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SLK.pdf>.
- Návrh Generálneho prokurátora SR na zrušenie politickej strany Slovenská pospolitosť. 2005. [online]. [cit. 2019-12-10]. Dostupné na internete: <<http://www.obcania.szm.com/sp/sp1.html>>.
- NSS Rozpustil Ďelnickou stranu. 2010. [online]. [cit. 2019-11-10]. Dostupné na internete: <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art_id=427>.
- ŘÍCHOVÁ, B. 2008. Komparativní metoda v politologii. In *Komparace politických systémů*. Praha: Oeconomica, 2008. p. 7-37. ISBN 978-80-245-1357-7 .
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR. 2009. [cit. 2019-10-10]. Dostupné na internete: <<https://iudictum.cz/1269/pst-1-2008-66>>.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu o rozpuštění Dělnické strany. 2009. [online]. [cit. 2019. 11. 10]. Dostupné na internete: <http://www.nssoud.cz/docs/Delnicka_strana_original.pdf>.
- Rozsudok Najvyššieho súdu o Slovenskej republiky o rozpustení politickej strany Slovenská pospolitosť – národná strana. 2005. [online]. [cit. 2019-12-10]. Dostupné na internete: <<https://www.docdroid.net/rpXz32K/060301-rozsudok-ns-sr-o-rozpusteni-sp-ns.pdf#page=8>>.
- Zákon o politických stranách a politických hnutiach. 2005. [online]. [cit. 2019-12-10]. Dostupné na internete: <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/85/>>.
- Zákon o sdružovaní v politických stranách a v politických hnutích. 1991. [online]. [cit. 2019-10-10]. Dostupné na internete: <<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-424>>.
- Zverejnený návrh vlády na rozpuštění Dělnické strany. 2009. [online]. [cit. 2019-10-10]. Dostupné na internete: <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art_id=404>.

IMPLEMENTÁCIA PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTU V MESTE TRNAVA

Lukáš KOŠTIAL¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191022>

Abstract

The article is focused on analysis of the implementation of the participatory budgeting in Trnava, which was introduced in 2016. Through participatory budgeting, citizens have the opportunity to gain firsthand knowledge of government operations. The aim of the article is to evaluate the processes of implementation of participatory budgeting in the city of Trnava by means of analysis. The article evaluates the first three seasons of participatory budgeting in Trnava. The article defines the problems of participatory budgeting in Trnava, which are lower public interest and unspecified conditions for the management of public finances.

Key words: *Participatory Budgeting. Trnava. Civic Engagement. Implementation of Participatory Budgeting. Management of public finances.*

Úvod

Prvá časť textu vymedzuje termín participatívny rozpočet. Pod pojmom participatívny rozpočet rozumieme rozpočet na ktorého podobe sa z určitej časti podieľajú občania a to tak, že rozhodujú o využití prostriedkov vyčlenených z rozpočtu mesta. Ide teda o demokratický proces, ktorý rešpektuje právo občanov na podieľaní sa na verejnom rozhodovaní, ktoré môže vo svojom dôsledku výrazne ovplyvniť vzhľad obce a poskytované služby v mieste ich bydliska. Občania sa teda rozhodujú podľa svojich predstáv a potrieb na aké účely vyhradenú časť rozpočtu použijú. Forma participatívneho rozpočtovania, jeho postup a realizácia sa mesto od mesta líši, teda jeho definícia nie je úplne jednotná. Hlavná myšlienka je však vždy rovnaká. Hoci nie je stanovená jasná definícia participatívneho rozpočtovania, tak môžeme participatívne rozpočtovanie opísať ako demokratický proces, ktorý umožňuje obyčajným členom komunity priamo rozhodovať, ako budú peniaze rozpočtu vynaložené. Rozpočty sú základom vládnych politik, konkrétnymi nástrojmi, ktoré rozhodujú, ako sú politiky implementované. Participatívne rozpočtovanie teda môže umožniť obyvateľom mesta mať priame právo rozhodovať, ako budú implementované služby bývania, dopravy, parkov, a ďalšie. (Lerner, 2014) Proces participatívneho rozpočtovania je založený hlavne na otázke ako by mal byť participatívny rozpočet použitý. Proces sa musí týkať jednotky na úrovni mesta alebo decentralizovanej mestskej časti so samostatne voleným orgánom s určitou mocou nad administratívou a zdrojmi. Pokiaľ by bol participatívny proces naplánovaný ako jednorazová udalosť, nemožno ho považovať za participatívny rozpočet, ale len za istú formu referenda. Jednotlivé formy deliberácie musia byť zahrnuté do rámca špecifických diskusií alebo fór. Z tohto dôvodu, ak by občania boli prizvaní k diskusií o rozpočte v miestnych zastupiteľstvách alebo v parlamentoch, nepovažovali by sme to za dostatočné, pretože participatívne rozpočtovanie by malo obsahovať

¹ Mgr. Lukáš Košťial, Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: kostial.luk@gmail.com

špecifické inštitúcie. (Sintomer, Herzberg a Rocke, 2008) Druhá časť textu analyzuje implementáciu participatívneho rozpočtu v podmienkach mesta Trnava. Participatívny rozpočet dáva možnosť občanom mesta Trnava podieľať sa na rozhodovacom procese a prerozdeľovať finančné prostriedky mesta Trnava na občianske projekty.

Participatívny rozpočet

Brian Wampler vymedzil participatívny rozpočet obsiahlejším spôsobom. Programy participatívneho rozpočtovania sú inovatívne procesy tvorby verejnej politiky. Občania sú priamo zapojení do vytvárania politických rozhodnutí. Výzvy na projekty sa konajú po celý rok, takže občania majú príležitosť alokovať finančné zdroje, stanoviť priority politik a sledovať kam idú verejné výdavky. Tieto programy sú navrhnuté tak, aby občanov zapojili do procesu tvorby politik, podnecovania administratívnych reforiem a rozdeľovania verejných zdrojov okoliu. Participatívny rozpočet bojuje s politickým a sociálnym vylúčením, a to tak, že nízkoprijmovým a tradične vylúčeným politickým aktérom je daná príležitosť tvoriť politické rozhodnutia. Vlády a občania iniciujú tieto programy, aby podporili verejné vzdelávanie a občiansky aktivizmus, dosiahli sociálnej spravodlivosti prostredníctvom vylepšených politik a rozdelením zdrojov zahájili reformu administratívneho aparátu. (Wampler, 2007) Ak by občania boli prizvaní k diskusii o rozpočte v miestnych zastupiteľstvách alebo v parlamentoch, nepovažovali by sme to za dostatočné, pretože participatívne rozpočtovanie by malo obsahovať špecifické inštitúcie. Participatívne rozpočty by teda mali byť založené na takom druhu deliberácie, pri ktorom občania prídu do vzájomného kontaktu. Treba však dodať, že deliberácia v rámci participatívneho rozpočtu nemusí nutne viesť priamo k rozhodovaniu. V participatívnom rozpočtovaní je vyžadovaná určitá zodpovednosť za výsledky procesu. Častá chyba, ktorá nastáva v participatívnych procesoch je absencia spätnej väzby jej účastníkom o tom, či bol ich návrh prijatý alebo nie. Tento nedostatok by mal byť z pohľadu participatívneho rozpočtovania neprijateľný. Prostredníctvom každoročných stretnutí či publikácií, by organizátori mali poskytovať informácie o realizácii navrhovaných projektov. (Sintomer, Herzberg a Rocke , 2008)

Josh Lerner (2014) uvádza, že participatívne rozpočtovanie je založené na systéme zastupiteľskej, participatívnej a lokálnej demokracie. Jedná sa o kombináciu participatívnej demokracie, ktorá umožňuje miestnym obyvateľom podieľať sa na rozhodovaní a zastupiteľskej demokracie kedy občania volia svojich zástupcov, aby sa rozhodovali v ich záujme. Zavádzaním participatívneho rozpočtovania sa obyvatelia mesta, mestskej časti alebo obce učia podieľať na miestnej demokracii. Jedným z hlavných princípov participatívneho rozpočtovania je rovnosť. Každý občan sa môže procesu participatívneho rozpočtovania zúčastniť a každý disponuje rovnakou váhou hlasu. Rovnosť hlasov zabraňuje majoritným skupinám zneužiť verejné zdroje pre svoj prospech. Tento aspekt je predovšetkým dôležitý pre obvykle znevýhodnené skupiny. Participatívne rozpočty sú dôležitými nástrojmi pri riešení konfliktov medzi kultúrnymi a etnickými skupinami. Pomáhajú tým vytvoriť multikultúrnu a multietnickú platformu, ktorá môže spoločne rozhodovať o budúcnosti svojho komunity a mesta Participatívne rozpočtovanie má za cieľ utvárať rozpočtové rozhodnutia zastupiteľstva alebo úradu viac transparentné a zodpovedné. Možnosť korupcie sa znižuje vďaka zverejneniu informácií občanom a podstúpeniu ich starostlivému dohľadu. Spoločné rozhodovanie a diskusia ohľadom rozpočtu zároveň posilňujú vzťahy medzi miestnou vládou a občanmi.

V zásade možno rozlišovať medzi dvoma základnými typmi participatívnych rozpočtov. Konkrétne sa jedná o participatívne rozpočtovanie verejných projektov a tematické participatívne rozpočtovanie. Participatívne rozpočtovanie verejných projektov sa zameriava na konkrétne projekty najrôznejšieho rozsahu od dláždenia ulice až po výstavbu centra dennej

starostlivosti. Finančné zdroje sú teda rozdelené medzi špecifické projekty. Väčšina pokusov vychádza práve z tohto typu participatívneho rozpočtovania, čo je dané niekoľkými dôvodmi. Keď občania zvolia určitý projekt, očakávajú, že ho vláda (alebo príslušný orgán) zrealizuje. Ak sa im podarí uskutočniť daný projekt, povedie to ku upevneniu pozitívneho názoru na participatívne rozpočtovanie a tiež k posilneniu dôvery zo strany občanov voči miestnej vláde. Druhým faktorom je dôvod, že orientácia na verejné projekty umožňuje komunite určiť smerovanie svojho rozvoja, čo vedie k decentralizácii rozhodovacích procesov. Základným predpokladom v tomto smere je podľa B. Wamplera faktor, že občania- rozumejú vlastným problémom lepšie ako ich lokálni politickí zastupitelia a preto môžu navrhnúť projekt, ktorý bude korešpondovať s ich potrebami. Dôvodom pre zavedenie tohto typu participatívneho rozpočtovania tiež môže byť snaha odstrániť stranícky patronát z politiky, ktorej najdôležitejším zdrojom sú práve verejné projekty. Poslednou príčinou pre sústredenie sa na špecifické verejné projekty môže byť edukačný aspekt. Občania zapojení do procesu sa naučia, aké právomoci má lokálna vláda a získajú lepšie povedomie o fungovaní. (Wampler, 2004)

Druhým typom je tematické participatívne rozpočtovanie, sa zameriava na výdavkové politiky vo všeobecnosti. Tieto politiky sa koncentrujú na všeobecné smerovanie municipality. Napríklad ide o poskytnutie viac finančných zdrojov na určitý program v zdravotníctve. Podľa Wamplera je zmyslom tematického participatívneho rozpočtovania snaha o demokratizáciu procesu formovania politík, a to prostredníctvom občanov, ktorým bude dovolené určovať programové priority na lokálnej úrovni. Prvým krokom pri tematickom participatívnom rozpočtovaní je poskytnutie detailných informácií o aktuálnych politikách a výdavkových prioritách. Nasleduje niekoľko diskusií účastníkov v ktorých sa hodnotia vládne priority a na záver určí ich poradie. Kvalita deliberácie môže byť však v jednotlivých prípadoch značne odlišná. Záleží totiž do veľkej miery na informovanosti a znalostiach účastníkov o jednotlivých politikách. Tento typ oproti prvému kladie podstatne vyššie nároky na účastníkov deliberácie. (Wampler, 2004)

Ciele participatívneho rozpočtovania sa samozrejme môžu líšiť prípad od prípadu. Väčšie rozdiely však môžu byť pozorované obzvlášť medzi participatívnym rozpočtovaním v rozvojových a rozvinutých krajinách. Mestá v rozvojových krajinách pravdepodobne participatívny rozpočet využívajú predovšetkým k zmierneniu sociálnej nerovnosti medzi občanmi, posilnení dôvery medzi občanmi a samosprávou a k vzdelávaniu občanov v problematike rozpočtovania. Občania tak získavajú pocit, že môžu v mieste svojho bydliska niečo zmeniť a že ich názor nie je prehliadaný. Občania tiež začínajú chápať fungovanie a predovšetkým finančné obmedzenia miestneho rozpočtu. Zapojenie občanov do rozhodovania v týchto častiach sveta môže priniesť ďalší vedľajší efekt, a to zníženie nepokojov v meste či ich úplná eliminácia. Proces participatívneho rozpočtovania však musí byť spravodlivý a umožniť všetkým občanom participovať. Ak je však participatívne rozpočtovanie zneužit miestnymi predstaviteľmi k vlastnému prospechu alebo ak proces zapája občanov iba naoko a predstavitelia vo svojom dôsledku rozhodujú sami, môže nedôvera a nespokojnosť občanov naopak vrásť. Životné podmienky v rozvinutých krajinách sú veľmi rôzne. Miestne samosprávy tu zavádzajú participatívny rozpočet s cieľom zvýšiť transparentnosť, vychovať občanov mesta k občianskej participácii, tvoria demokratickú kultúru vo vnútri komunity. Avšak rovnako ako bolo menované u rozvojových krajín dôležitý cieľ je tiež prehlbenie dôvery medzi občanmi a samosprávou. Hoci sa môžu ciele participatívneho rozpočtovania v rozvojových a rozvinutých krajinách v niektorých ohľadoch líšiť, hlavným cieľom participatívneho rozpočtu by malo byť vždy skvalitnenie života tamojších obyvateľov. Hoci sa tieto ciele môžu javiť ako obyčajné politické frázy, tak zo skúseností s participatívnym rozpočtovaním vo svete je zrejmé, že z procesu participatívneho rozpočtovania ťažia všetky zúčastnené strany. Motivácia týchto subjektov je rôzna. (Sintomer, Herzberg a Rocke , 2013)

Participatívny rozpočet mesta Trnava

Téma participatívneho rozpočtu v meste Trnava sa prvýkrát výraznejšie objavila vo verejnej diskusii pred voľbami do orgánov mestského zastupiteľstva v roku 2014. Vo svojom programe mal tento bod kandidát na primátora Peter Bročka spolu so združením Lepšia Trnava. Po volebnom víťazstve bol prvýkrát predložený návrh participatívneho rozpočtu v rozpočte mesta na rok 2016. Mestské zastupiteľstvo návrh rozpočtu schválilo a na pilotný ročník participatívneho rozpočtu v Trnave vyčlenilo 20 000 eur. Informatívna kampaň sa spustila vo februári 2016. K participatívne rozpočtu bola zriadená osobitná sekcia na mestskej webovej stránke trnava.sk, kde sa zverejňovali všetky dokumenty a výzvy. Prvé verejné zasadnutie pre občanov sa uskutočnilo 23. februára 2016 v zasadacej miestnosti mestského zastupiteľstva. Cieľom stretnutia bolo informovať verejnosť o možnostiach, ktoré ponúka participatívny rozpočet. Zároveň boli prezentované prvé plánované kroky a predstavený časový harmonogram participatívneho rozpočtu. Pred stretnutím boli občania vyzvaní k predkladaniu podnetov.

V pilotnom ročníku participatívneho rozpočtu bolo zriadených šesť participatívnych komunít. Tými boli zeleň, verejný priestor, doprava, kultúra a šport, poslednou bola komunita deti a rodina. Všetky zasadnutia komunít boli verejné a zúčastniť sa ich mohli všetci občania. Prvé stretnutia komunít sa konali počas prvého a druhého marcového týždňa. Na daných stretnutiach komunít sa zúčastnilo spolu len tri desiatky občanov. Koncom apríla sa vyprofilovali jednotlivé projektové zámery prostredníctvom zasadnutí participatívnych komunít. Každá participatívna komunita vytvorila svoje zámery a idey. Celkovo bolo vytvorených 20 projektových zámerov z ktorých mali vzniknúť jednotlivé projekty, ktoré budú čerpať zdroje z participatívneho rozpočtu. Najpopulárnejšie participatívne komunity boli komunita verejný priestor, ktorá sa zlúčila s komunitou zeleň, kde sa deklarovali najmä zlepšenie priestorov materských a základných škôl, revitalizáciu parkov. Druhou najpopulárnejšou bol participatívna komunita kultúra.

Konečný výber víťazov nasledoval v máji roku 2016. Výber víťazných projektov mal v danom roku tri výberové formy – fyzická, internetová a deliberácia (verejné zvažovanie). Fyzickej a internetovej formy sa mohol zúčastniť každý občan, ktorý mal v Trnave prechodný alebo trvalý pobyt a v deň hlasovania dovŕšil 15 rokov. Ľudia si mohli vybrať akou formou budú hlasovať. Internetové hlasovanie bolo spustené v pondelok 23. mája a trvalo až do 29. mája. Po vyplnení osobných údajov mohol občan hlasovať minimálne za štyri projekty a maximálne za 6 projektov. V celkovom výberovom procese mala internetová forma váhu 10%. V rovnakom májovom týždni prebiehalo aj fyzické hlasovanie. Do domácností boli zaslané hlasovacie lístky spolu s obálkami. Hlasovací lístok bol rozdelený na dve časti – informačná a hlasovacia. Na informačnej časti boli priložené podklady o jednotlivých projektoch. Na hlasovacej boli všetky projekty a taktiež bolo potrebné hlasovať minimálne za štyri projekty a maximálne za šesť. Celkovo bolo v Trnave vytvorených trinásť zberných miest, forma hlasovania mala na celkovom výberovom procese 40% váhu. Verejné zvažovanie bola posledná forma hodnotenia projektov. Tento proces bol vytvorený pre participatívnych koordinátorov, ktorí pôsobili v participatívnych komunitách v prípravnej fáze participatívneho rozpočtu 2016. Verejné zvažovanie malo v celkovom výberovom hodnotení najvyššiu váhu, to jest 50%. Tento proces zahŕňal viachodinové stretnutie, kde sa vyhodnocovali jednotlivé projekty. Žiadny s koordinátorov nemohol hodnotiť projekt za ktorý zodpovedal. Stretnutie koordinátorov riadil poverený facilitátor, ktorý sa snažil dosiahnuť kompromisy medzi jednotlivými koordinátormi.

Do prvého ročníka participatívneho rozpočtu sa prihlásilo nakoniec 15 projektov, ktoré žiadali o takmer 40 000 eur. Na návrh primátora mesta Trnava Petra Bročku bolo schválené mestským zastupiteľstvom navýšenie participačného rozpočtu na 39 500 eur. Tým pádom mohlo byť schválených všetkých 15 predložených projektov participatívnych komunít za 39 423 eur. Nakoniec bolo zrealizovaných 13 projektov. Jeden koordinátor odstúpil od projektu z osobných

dôvodov. Ďalší projekt bol odložený a presunutý do ďalšieho roka z dôvodu materskej dovolenky koordinátorky. Zaujímavosťou je, že z celkových 15 koordinátorov bolo osem koordinátoriek a sedem koordinátorov. Na vykonaní projektov za zúčastnilo viac ako sto dobrovoľníkov. V prvom ročníku participatívneho rozpočtu boli ženy v Trnave aktívnejšie ako muži. Po zrušení, resp. odložení dvoch projektov bol rozpočet znížený o 6 600 eur z ktorých bolo 1 600 eur vyčlenených na ďalší rok na odložený projekt. Odložený projekt bol zrealizovaný v ďalšom roku, takže nakoniec bolo zrealizovaných 14 z 15 projektov. S prvým ročníkom v internetovej ankete bolo spokojných viac ako 85% hlasujúcich. Prvý ročník hodnotilo mesto ako úspešný. V ročníku 2017 bolo avizované navýšenie rozpočtu na 50 000 eur. Projekt participatívneho rozpočtu začal v danom roku o pár týždňov skôr ako v pilotnom ročníku. Heslom druhého ročníka bolo – od ľudí pre ľudí. Pre druhý ročník participatívneho rozpočtu bola zriadená špeciálna webová stránka, kde sa viedli všetky výzvy, projekty, participatívne komunity a PR aktivity. Ďalšou novinkou je, že do participatívneho rozpočtu Trnava sa okrem obyvateľov a občanov mesta mohli zapojiť aj študenti z denného štúdia z vysokých škôl v meste Trnava. K väčšej aktivite sa mesto snažilo vyzvať občianske združenia a komunity. Na prvom verejnom zasadnutí k participatívne rozpočtu sa zúčastnilo až viac ako šesťdesiat ľudí, čo ihneď na úvod prekonal celkový počet ľudí, ktorí sa zúčastnili stretnutí participatívnych komunit v predchádzajúcom ročníku. Na tomto stretnutí bolo zriadených päť participatívnych komunit. Boli to doprava a šport, seniori, verejný priestor a zeleň, sociálne témy a kultúra. Už na prvom stretnutí bolo predložených 32 návrhov zámerov.

Výberový proces zostal podobne ako v predchádzajúcom období v podobe troch výberových foriem s proporčným rozdelením jednotlivých výberových foriem. Verejné zvažovanie zostalo na 50%, fyzické hlasovanie malo taktiež ako v predchádzajúcom roku 40% váhu a internetovému hlasovaniu bolo pridelený 10% vplyv. Do participatívneho rozpočtu sa zapojilo v danom roku 19 projektov. Nárast bol teda len o štyri projekty. Avšak projekty už obsahovali oveľa väčšie ľudské kapacity a taktiež boli na ne viazané väčšie finančné zdroje. Nakoniec sa aj v roku 2017 zvýšil rozpočet na návrh primátora Petra Bročku. Mestské zastupiteľstvo schválilo navýšenie rozpočtu na 58 500 eur. Vo výberovom procese bolo schválených 16 projektov za 58 100 eur. Z týchto šestnástich projektov bolo zrealizovaných 12 projektov. Jeden projekt bol odložený a tri projekty boli z dôvodu odstúpenia koordinátorov nezrealizované. V tomto roku bolo najviac projektov z kultúrnej participačnej komunity.

Tabuľka 1: Participatívny rozpočet mesta Trnava

Rok	Alokované finančné prostriedky	Počet prihlásených projektov	Počet zrealizovaných projektov
2016	39 500 €	15	13
2017	58 000 €	19	12
2018	50 000 + 150 000 €	13+8	11+3
2019	50 000 €	22	13

Zdroj: Vlastné spracovanie dát mesta Trnava

V roku 2018 sa mesto Trnava snažilo inovovať participatívny rozpočet. Mesto sa rozhodlo posunúť harmonogram z február – máj na apríl – september. Od tohto kroku si mesto Trnava sľubovalo zvýšenie atraktivity čím by sa mala zvýšiť participácia občanov na rozpočte. Na občianske projekty bolo opäť vyčlenených 50 000 eur. Novinkou bolo obmedzenie, ktoré znamenalo, že maximálne bolo možné čerpať 5 000 eur. Novinkou participatívneho rozpočtu v roku 2018 bolo vyčlenených ďalších 150 000 eur na už vypracované investičné zadania. Tieto investičné zadania sú finančne náročnejšie a majú dlhodobjší prínos pre občanov mesta. Investičných zadaní bolo zverejnených osem. K daným ôsmim investičným zadaniam bola priložená aj projektová dokumentácia. Zadania realizoval mestský úrad na návrhy občanov

mesta Trnava. Prvé verejné zasadnutie k participatívnemu rozpočtu sa konalo 9. apríla 2018. Na tomto zasadnutí sa opäť zúčastnilo viac občanov ako v predchádzajúcom roku. Na prvom stretnutí sa zúčastnilo takmer sto občanov mesta Trnava, študentov z trnavských univerzít a zástupcov občianskych združení pôsobiacich v Trnave. Zriadené boli opäť štyri participatívne komunity. Boli to komunity sociálne témy, kultúra a šport, verejný priestor a zeleň a skupina rôzne. Do výzvy k participačnému rozpočtu bolo predložených 13 občianskych projektov a 8 investičných zadaní. V roku 2018 sa zmenila váha jednotlivých foriem hlasovania. 40% bolo priradených internetovému hlasovaniu, 40% váhu malo fyzické hlasovanie a 20% rozhodovania patrilo deliberácii. Hlasovania sa zúčastnilo dohromady historicky najviac občanov, to jest 2 325 Trnavčanov. Každý hlasujúci hlasoval za 4 až 6 občianskych projektov a za 3 investičné zadania. Celkovo bolo schválených jedenásť projektov z trinástich. Investičné zadania boli schválené tri z ôsmich. S realizáciou občianskych projektov sa začalo v roku 2018. Investičné zadania budú realizované v roku 2019 v participácii s mestom Trnava. V tomto ročníku bol evidovaný zvýšený záujem o participačný rozpočet, keď sa zúčastnilo historicky najviac hlasujúcich a zároveň bolo schválených projektov za 50 000 + 150 000 eur.

Záver

Participatívny rozpočet v meste Trnava nezbudil dostatočný záujem verejnosti. Za tri roky fungovania participatívneho rozpočtovania sa prihlásilo do tohto finančného mechanizmu 69 projektov. Proces je nastavený tak, že je možné prihlásiť akýkoľvek nápad. Nie je stanovené žiadne kritérium, ktoré by mal projekt spĺňať okrem maximálnej možnej výšky dotácie na daný projekt. Práve to vytvára komplikované prostredie na hodnotenie projektov a samotné rozhodovanie. Úspešní žiadatelia dostávajú na zorganizovanie projektu verejné financie. Nastavenie transparentnejších kritérií by mala byť prioritou mesta Trnava nastaviť prísnejšie a jednoznačné kritéria na nakladanie s verejnými financiami. Je potreba jednoznačne stanoviť, čo je možné financovať z participatívneho rozpočtu a aké náklady je potrebné financovať z iných zdrojov.

Použitá literatúra

- LERNER, J. 2014. *Everyone Counts: Could Participatory Budgeting Change Democracy?*. Ithaca, New York: Cornell University Press. 2014. 56 s. ISBN 13-9780-8014-560-53.
- LERNER, J. 2014. *Making Democracy Fun: How Game Design Can Empower Citizens and Transform Politics*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press. 288 s. ISBN 9780262026871.
- LERNER, J. 2017. *Conclusion: Time for Participatory Budgeting to Grow Up*. New political science, vol. 39, no. 1. 2017. Dostupné na internete: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07393148.2017.1278860>> 156 – 160 s.
- LERNER, J. – SECONDO, D. 2012. *By the People, For the People: Participatory Budgeting from the Bottom Up in North America*. Journal of public deliberation, vol 8: Iss 2, Article 2. 2012. Dostupné na internete: <<https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art2/>> .
- SINTOMER, Y. – HERZBERG, C. – ROCKE, A. 2013. *Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version*. Bonn: BMZ. 96 s. Dostupné na internete: <<https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/42267/1/Participatory%20Budgeting%20Worldwide.pdf>>.
- WAMPLER, B. 2007. *A Guide to Participatory Budgeting*. Boise State University. 2007. 74 s.
- WAMPLER, B. 2007. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. The Pennsylvania State University Press. 2007. ISBN 978-0-271-03252-8.
- WAMPLER, B. – AVRITZER, L. 2004. *Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil*. Comparative Politics Vol. 36 No. 2. 291 – 312 s.

EUROPEAN REGULATION OF FINTECH

Andrea LABANCZ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191023>

Abstract

The study deals with the topic of FinTech. There is a widespread view in the EU that FinTech, so that technology-based financial innovations, may contribute to the intense development of the digital economy. Recognizing the benefits of these solutions, a FinTech policy has been developed in the EU. Despite the positive approach of the EU, several FinTech solutions are undefined, uncategorized and unregulated. One need only think of cryptocurrencies, ICOs or crowdfunding to see that the absence of any FinTech legal definition or theoretical analyses could easily lead to legal uncertainty. Given the above, the study deals with the interpretation and theoretical analysis of FinTech. In order to be able to contribute to the better understanding, the study categorizes FinTech solutions by focusing on their special characteristics. By doing so, it makes difference between regulated and unregulated FinTech solutions and establishes a possible taxonomy of FinTech.

Key words: *FinTech, financial crisis, financial technologies*

Introduction

The financial crisis in 2008 has affected the European Union. As the aftermath of the crisis, reduced confidence in the banking sector should be considered. Given that, trust has a significant role in the economy, mainly in the financial sector, possible decrease of trust may lead to harmful effect of the economy. According to the survey of Edelman Trust, consumer confidence in financial institutions has declined, while confidence in technology institutions' financial services has increased significantly recently (Edelman, 2019). The changed consumer trust and habits may be related to the rise of technological innovation and digitalization. As a result of technological development, digitalization and the widespread use of the Internet, the financial sector has undergone significant transformation. The economic crisis in 2008 should be considered a catalyst for innovation in the financial sector. After the crisis, new, innovative and mainly unregulated financial products, services, technologies provided by new, innovative and mainly unregulated financial market players have emerged. All of this has led to the latest stage in the financial system innovation process and maintained the emergence of the so-called FinTech, so that financial technologies.

Materials and methods

Given that, FinTech may serve as a basis for the future digital economy, it is necessary to define what FinTech means. The aim of the study is to introduce FinTech by providing the scope of it. In order to reach the target, the study is based on analysing several EU institutions documents on the topic of FinTech, EU directives, regulations and proposed regulations on FinTech as well.

¹ dr. Andrea Labancz, assistant lecturer, Institute of Business Law, Faculty of Law and Political Sciences, University of Szeged, Bocskai Street 10-12., Szeged, 6721, Hungary, E-mail: labancz@juris.u-szeged.hu

In addition to and on the basis of the above, the study establishes a possible theoretical taxonomy of FinTech. By doing so, the study may contribute to the better understanding.

Results and discussion

The term ‘FinTech’ was first used in a Citigroup project in the early 1990s, when the bank tried to improve its reputation by initiating technological cooperation with non-industry players (Kerényi–Molnár, 2017). Despite the early recognition, the focus of attention on FinTech became widespread after the financial crisis in 2008. Potential economic effects of FinTech were recognized by the European Union which started a public consultation in 2017, entitled ‘*Public consultation on FinTech: a more competitive and innovative European financial sector.*’ The purpose of the consultation was to get knowledge of national stakeholders’ opinions on FinTech to be able to develop the Commission's approach towards financial technological innovation (EU Commission, 2017). As it can be read in the summary of this consultation, the responders evaluated FinTech positively, but the risky side of these innovations were also noted, i.e. cybersecurity-, data protection and money laundering issues (EU Commission, 2017).

Based on the results of the public consultation, the European Commission adopted an Action Plan on FinTech in March 2018. The Action Plan covers 19 steps that the Commission intends to take to enable innovative business models to extend at EU level, support the uptake of new technologies in the financial sector and increase cybersecurity and the integrity of the financial system (EU FinTech Action Plan, 2018).

The Action Plan names the most significant FinTech innovations. These are:

- in the area of finance, the crowdfunding and initial coin offering (ICO),
- in the area of financial assets, the crypto-assets (also called cryptocurrencies or virtual currencies),
- in the area of explicit technology blockchain and distributed ledgers technologies, artificial intelligence and machine learning, cloud services, application programming interfaces and open banking standards, smart contracts, digital identification and authentication technologies, mobile application and Big Data analysis,
- and innovative business models, FinTech businesses (EU FinTech Action Plan, 2018).

A FinTech policy was also established, which is categorized under the Banking and Finance Policy of the EU. According to this policy, ‘*FinTech is the term used to describe the impact of new technologies on the financial services industry. It includes a variety of products, applications, processes and business models that have transformed the traditional way of providing banking and financial services*’ (FinTech Policy, s.d.). On the basis of the above, a possible taxonomy of Fintech may be established. According to the FinTech policy, it covers financial products, applications, processes and business models. This approach may lead to the consequence, that two main categories should be considered when interpreting FinTech. These are the subject and the parties of such innovations. Referring to products, applications and processes, the category of the *subject* should be taken into account. In case of the financial sector, the subject is closely related to traditional financial and auxiliary financial services.

In case of traditional financial services and auxiliary financial services, *inter alia*, collecting deposits and accepting other repayable funds from the public, granting credit and cash loans, providing of payment services, issuing electronic money and paper-based cash substitute payment instruments, intermediating financial services, operating payment systems or credit counselling may be considered (Gál, 2013). Comparing these services to FinTech services, it can be stated that some FinTech services are designed as an alternative to certain traditional banking services, as follows. The crowdfunding and P2P lending may be interpreted as

alternatives to providing credit and cash loans; cryptocurrencies may be interpreted as alternatives to providing payment services; blockchain may be interpreted as an alternative to operating a payment system and the use of AI or robot consulting may be interpreted as alternatives to credit counselling. The common characteristics of these FinTech innovations that they offer an option over the traditional services. Referring to business models, the category of parties should be considered as follows. Traditional financial services provided by traditional financial institutions, f. e. credit or investment institutions. The said business models are linked to these financial institutions. These institutions are strictly regulated and must meet several requirements to be able to provide financial services.

Comparing these institutions to FinTech businesses, it can be stated that FinTech businesses are designed as alternatives. These institutions cover those businesses which provide alternative financial services, such as the Ripple or the Revolut, and existing IT and/or social media companies with a great customer base, such as the Facebook that provides Messenger Payments in the USA, the ApplePay or the SamsungPay (Kerényi–Molnár, 2017). All of this could lead to the conclusion that FinTech should be interpreted as a technology driven development of the entire financial sector that meets the consumer needs. Based on a technology innovation-driven approach, FinTech may be defined as a combination of technical, organizational, financial and commercial operations to improve the efficiency, profitability of economic activities, and to achieve positive social and consumer impacts, or as a new or substantially modified product, process or service in the financial sector. Given that, FinTech covers a wide range of financial innovations, it is also necessary to introduce the scope of its regulation and the opinion of the EU on it. In the area of *payment services*, the Directive 2015/2366 on payment services in the internal market (PSD2) were established. The primary purpose of PSD2 is to foster innovation, strengthen customer confidence and effectively protect financial services security. In addition, it aims to create a favourable environment for the development of digital financial services and to support the entry of new service providers into the financial markets. As a result of PSD2, new providers, such as Account Information Service Providers (AISP), Payment Initiative Service Providers (PISP) and Card Based Payment Services Providers (CISP), may enter the financial services market through a simplified procedure. The PSD2 enables the so-called third-party providers (TPPs), such as AISP, PISP, CISP, to access the financial institutions' account management system and the data stored in it through application programming interfaces (PSD2, 2015).

Regarding to *financial assets*, the legal status of cryptocurrencies is controversial. The FinTech Action Plan identifies cryptocurrencies, the new types of financial assets, risky. Among strong volatility characterizing cryptocurrencies, fraud, and operational weaknesses and vulnerabilities at crypto-asset exchanges, money laundering and terrorist financing issues were also assessed (EU FinTech Action Plan, 2018). In 2017, the three ESAs issued a joint warning on virtual currencies by highlighting the potential detriments of buying virtual currencies (EBA, 2018). The EBA and the ESMA have conducted surveys, those in which cryptocurrencies possible regulation are examined (EBA, 2019; ESMA, 2019). From the approach of money laundering and terrorist financing, the regulation of virtual currencies was established in the Anti-Money Laundering Directive 5 (AMLD5). In the AMLD5, the scope of virtual currencies is defined. According to the Directive, virtual currency means 'a digital representation of value that is not issued or guaranteed by a central bank or administrative body, is not necessarily linked to or subject to legal status, but is accepted by a natural or legal person as exchange value and electronically transferable, it can be traded electronically' (AMLD5, 2018). In addition to cryptocurrencies, custodian wallet providers are also regulated by the AMLD5.

From a positive approach of *finance*, a proposed regulation of crowdfunding has been established as a part of the FinTech Action Plan. Crowdfunding is an alternative form of finance

where the financée is usually a business entrepreneur, and the financier is not a financial institute but a group of persons. The proposed regulation would cover only two types crowdfunding, lending and equity, the so-called business types where there is a financial return for financiers. The regulation would allow for online platforms to apply for an EU passport based on a single set of rules. The proposal provides rules on information disclosures for project owners and crowdfunding platforms, rules on governance and risk management and a coherent approach to supervision. (Crowdfunding proposal, 2018). From a negative approach of finance, a warning was issued by the ESMA on ICOs. ICO is an innovative way of raising money from the public, using so-called *coins* or *tokens*, where a financée issues tokens and puts them for sale in exchange for fiat or virtual currencies (ESMA, 2017).

In the area of *innovative technology*, blockchain and distributed ledgers may be used in a wide range. In 2018, the EU Blockchain Observatory and Forum was established to monitor trends and developments, and to provide solution for issues regarding the said technologies. The European Commission has also initiated blockchain for industrial transformations (EU FinTech Action Plan, 2018). The Commission has established the EU FinTech Lab to raise the level of regulatory and supervisory capacity and knowledge about new technologies. Such technologies are authentication and identification technologies, specific cases for using distributed ledger technology, cloud technology, machine learning and artificial intelligence, application programming interfaces and open banking standards (EU FinTech Action Plan, 2018). Technology regarding the payment services is also fall under the scope of the PSD2 and the 2018/389 Regulation on regulatory technical standards for strong customer authentication and common and secure open standards of communication (RTS, 2017).

On the basis of the above, a possible taxonomy of FinTech may be made. In this taxonomy, FinTech solutions may be classified according to whether they are explicitly regulated and therefore allowed, unregulated and therefore tolerated, or prohibited/not advised financial innovations. By using the said EU institutions' documents, it can be stated that several financial innovations can be interpreted under the first category, so that under the category of regulated and therefore allowed FinTech solutions. These are the FinTech payment service providers and their services regulated by the PSD2, certain technologies under the RTS and virtual payment instruments or cryptocurrencies under certain circumstances regulated by the AMLD5. It should also be noted that among the categories of regulated and unregulated FinTech innovations, an interim category should be established. Under this category, proposed regulation of FinTech solutions may be classified. These are the crowdfunding solutions (lending and equity). Unregulated but not explicitly prohibited therefore tolerated FinTech solutions include crowdfunding (donation, reward), P2P lending, blockchain, distributed ledger technologies, AI and machine learning. Those that were found to be extremely risky and therefore not advised or warned to be risky are the ICO and crypto-assets.

Conclusion

There is a widespread view that a high level of contaminated assets, bad loans and high levels of non-repayable loans should be considered as indicators of the crisis (Kosztópulosz, 2012). As a part of the recovery process, an intensive crisis management attitude has characterized the EU. The financial crisis has also affected the monetary policy of the European Union, that has become increasingly active, interest rates have been cut and quantitative easing measures have been introduced. (Kerényi–Molnár, 2017). The EU has adopted numerous reforms to secure financial stability and improve the supervision of financial markets. According to the said view, the crisis has led to the widespread use of FinTech that covers a wide scope of innovation-based financial technology. In connection with the expanding of FinTech, the Banking and Financial Services Policy of the EU was also broadened. It contains regimes on the capital markets union,

the banking union, the financial supervision and risk management, the consumer finance and payments, the financial markets, the insurance and finance, the auditing of companies' financial statements, the company reporting, the green finance and the FinTech. On the basis of the referred interpretation, and regulation and opinions of Fintech in the EU, a possible taxonomy may be made.

References

- COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) 2018/389 of 27 November 2017 supplementing Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council with regard to regulatory technical standards for strong customer authentication and common and secure open standards of communication
- Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the internal market, amending Directives 2002/65/EC, 2009/110/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010, and repealing Directive 2007/64/EC
- Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU
- EBA 2018. *ESAs warn consumers of risks in buying virtual currencies*. [cit. 14-11-2019] <<https://eba.europa.eu/esas-warn-consumers-of-risks-in-buying-virtual-currencies>>
- EBA 2019. *EBA reports on crypto-assets*. [cit. 14-11-2019]. Available at: <<https://eba.europa.eu/eba-reports-on-crypto-assets>>.
- EDELMAN 2019. *Trust Barometer, Financial Services*. [cit. 14-11-2019]. Available at: <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-04/2019_Edelman_Trust_Barometer_Financial_Services_Report_1.pdf>.
- ESMA 2017. *ESMA highlights ICO risks for investors and firms*. [cit. 14-11-2019]. Available at: <<https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-highlights-ico-risks-investors-and-firms>>.
- ESMA 2019. *Advice, Initial Coin Offerings and Crypto-Assets*. [cit. 14-11-2019]. Available at: <https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-1391_crypto_advice.pdf>.
- EU COMMISSION s.d. Banking and financial services. [cit. 14-11-2019]. Available at: <https://ec.europa.eu/info/policies/banking-and-financial-services_en>.
- EU COMMISSION 2017. Summary of contributions to the 'Public Consultation on FinTech: a more competitive and innovative European financial sector' [cit. 14-11-2019] Available at: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-fintech-summary-of-responses_en.pdf>.
- EU COMMISSION 2018. FinTech Action plan: For a more competitive and innovative European financial sector. Brussels, 8.3.2018 COM(2018). [cit. 14-11-2019]. Available at: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0109>>
- FINTECH POLICY s.d. [cit. 14-11-2019]. Available at: <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/fintech_en> .
- GÁL, E. 2013. *Hitelkérelem, banki ismeretek*. [cit. 14-11-2019] <https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/0007_d3_hitelkerelem_jav_scorm/2_2_a_penzugyi_intezmenyek_csoportositas_a_6h1h2Amg68UaOy3o.html>.
- KERÉNYI Á. – MOLNÁR J. 2017. A FinTech-jelenség hatása – Radikális változás zajlik a pénzügyi szektorban? In *Hitelintézet Szemle*. [online]. 2017, vol. 16, no. 3, [cit. 14-11-2019]. Available at: <http://real.mtak.hu/65106/1/kerenyi_adam_molnar_julia_u.pdf>.
- KOSZTOPULOSZ, A. 2012. A pénzügyi válság és következményei: monetáris politikai és szabályozási kihívások. In Farkas, Beáta (ed) *Válság: mérföldkő az európai integrációban?* Szeged: Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar 2012. ISBN: 978-963-306-155-8.

KONCEPCIA OTVORENEJ SPOLOČNOSTI V KONTEXTE SÚČASNEJ DEMOKRATICKEJ SPOLOČNOSTI

Lucia LACZKÓ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191024>

Abstract

The concept of an open society is a genuine idea in which the level of openness represents the intensity of an adaptation in political, ideological and biological categories. In the context of the concept of open society, openness is associated with the ability to experience, respect and tolerance of the diversity in cultural, religious and ideological matters. The aim of the open society is to coexist with the diversity. Open society is characterized by the rule of law and the respect for human and the minority rights. The main attribute of the open society, according to the author of the concept K. R. Popper, is democracy, that he understood as the substance of an open society. The article deals with the weaknesses of a democratic societies. The aim of the article is to characterize selected deformations and weaknesses which makes current democratic societies more unstable. It includes the level of morality, the problem of tolerance and the idea of consumerism. Despite its weaknesses, democracy is considered as the best form of a governance and remains the most popular model in the current world.

Key words: *democracy, open society, morality, consumption, tolerance*

Úvod

Pádóm nedemokratických režimov v strednej a východnej Európe sa otvorila nová cesta formovaniu a konsolidácii demokracie. Čoraz intenzívnejšie sa začal skloňovať pojem demokracia a zintenzívnilo sa tiež vnímanie legitimacy a zodpovednosti politických predstaviteľov. Demokracia sa tak stala vo vysokej miere diskutovanou, kritizovanou, podporovanou, ale aj ignorovanou. Chápaniu demokracie a spokojnosti s jej fungovaním je v poslednom období venovaná výraznejšia pozornosť. Otázkou „Čo je to demokracia?“ sa v teoretickej rovine zaoberá mnoho teoretikov. Napriek tomu, jasná, ucelená a objektívna definícia demokracie je takmer nemožná a teoretická analýza pojmu je komplikovaná.

Idea otvorenej spoločnosti nie je jednoduchou ideou, podobne ako myšlienky demokracie, liberalizmu či spravodlivosti, s ktorými je úzko spätá. Termíny otvorenosť a otvorený odkazujú k predstave systému, ktorý je schopný prijímať a zároveň adaptovať svoju štruktúru na podnety, ktoré prichádzajú z jeho vnútra a taktiež z okolitého prostredia. Miera otvorenosti predstavuje rozsah a intenzitu adaptácie v politických, ideologických či biologických kategóriách. V kontexte koncepcie otvorenej spoločnosti sa otvorenosť teda spája so schopnosťou prežívať, rešpektovať a tolerovať inakosť, či už ide o úroveň kultúry, náboženstva, ideológie alebo hodnôt. V otvorenej spoločnosti má byť snahou koexistencia individuálne odlišného, iného,

¹ Mgr. Lucia Laczkó, Katedra politológie, Filozofická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Moyzesova 9, 040 01 Košice, Slovenská republika, E-mail: laczko.lucia@gmail.com

mnohotvárneho. Taktiež je pre ňu charakteristická vláda práva, rešpektovanie ľudských a menšinových práv či názorov menšín. Koncept otvorenej spoločnosti má teda predstavovať legitímny koncept, ktorého cieľom je hľadať dobré vzťahy medzi ľuďmi v pluralitnej spoločnosti. (Laczkó, 2018, s. 213)

Pokiaľ hovoríme o otvorenej spoločnosti, nie je a nemala by byť vnímaná ako konkrétny politický systém. Podľa autora koncepcie, K. R. Poppera, otvorená spoločnosť predstavuje skôr spôsob spolužitia medzi jednotlivcami a sociálnymi skupinami, za predpokladu dodržiavania určitých princípov, ku ktorým zaraďujeme predovšetkým rešpektovanie základných morálno-etických hodnôt a teda toleranciu, slobodu a spravodlivosť. Zjednocujúcim faktorom je zároveň aplikácia kriticismu a filozofického zdôvodňovania, ktoré sú súčasťou kreovania demokraticky garantovaných autonómnych podmienok. (Dobiaš, 2012, s. 166-167)

Fenomén demokracia

Moderné západné spoločnosti sú špecifické a zároveň rozdielne. Ich spoločnou charakteristikou je to, že sú demokratické, zdieľajú spoločnú cestu slobody a demokracie. Aká krehká je sloboda? Aká zraniteľná je demokracia? Hlavným cieľom na spoločnej ceste demokratických spoločností je ochrana hodnôt a základných princípov demokracie či budovanie občianskej spoločnosti.

Fenomén demokracia pretrváva v ľudských dejinách už vyše dve tisícročia. S pokusmi nájsť správnu a jednoznačnú definíciu, ktorá hovorí o tom, čo demokracia je, sa stretávame už od čias Aristotela a Platóna. Neustále sa hľadajú nové aspekty demokracie a s tým súvisí aj prezentovanie nových modelov demokracie. V súčasných teóriách demokracie sa, podľa K. R. Poppera, dostávame k otázke vytvorenia štátu, v ktorom by sme sa zlých vládcov mali zbaviť bez krviprelievania a bez použitia násilia. Hľadanie odpovedí na tieto otázky je ovplyvnené aj skutočnosťou, že v posledných rokoch sa s dosť častou pravidelnosťou hovorí o kríze demokracie a demokratickom deficite. Čím ďalej tým viac je v spoločnosti viditeľné znechutenie z politiky v dôsledku politickej korupcie či partokracie. (Kulašik - Tichá, 2014, s. 5) Možno povedať, že v spoločnosti je uplatňovaná zásada oddelenia tých, ktorí vytvárajú politiku od tých, ktorí ju spotrebúvajú. Prijímajú sa rozhodnutia, ktoré nie sú v súlade s požiadavkami väčšiny, a preto zo strany väčšiny nie je dôvod na to, aby bola snaha ovplyvňovať tieto rozhodnutia. Dôsledkom toho je silnejúca kritika demokracie.

Kríza demokracie sa týka aj členských štátov Európskej únie.² Konkrétne momenty, ktoré možno považovať za kontroverzné a v rozpore s normami demokratického štátu sú napríklad vytlačanie alebo vylúčenie parlamentnej opozície, narušenie princípu del'by štátnej moci alebo cielené obmedzovanie pôsobenia kritických médií. (Kulašik - Tichá, 2014, s. 5-6) Pre správne fungovanie a samotnú existenciu demokracie sú potrebné a nevyhnutné inštitúcie demokracie. Ich vybudovanie je o to ľahšie, o čo je ťažšie samotné dosiahnutie ich zodpovedného fungovania v rámci pravidiel demokracie. Inštitúcie totižto majú byť zárukou fungovania demokracie, zárukou slobody, práva, spravodlivosti.

Rozlišujeme medzi demokraciou ako procedúrou a demokraciou ako kultúrou. Ako hovorí I. Radičová: „... stojíme pred úlohou budovať demokraciu ako kultúru, vrátane demokratických vzorcov správania sa a budovania silnej občianskej spoločnosti.“ (Radičová, 2011) Procedurálna stránka demokracie je jednoduchšia a tvorí sa rýchlejšie, než kultúra demokracie. O tom svedčí napríklad slovenská justícia. Slovenské súdnictvo je v princípe demokratické,

² Ako príklad krízy demokracie v členských štátoch EÚ uvádzame porušovanie demokratických štandardov v Rumunsku za vlády Ponta alebo v Maďarsku za vlády Orbána.

vymáhateľnosť práva však nie je dostatočná. Čo sa týka boja proti korupcii, máme k dispozícii systémy a inštitúcie, ktoré sa zaoberajú bojom proti korupcii, avšak reálne bojovať proti korupcii je oveľa ťažšie. Demokracia ako kultúra totižto znamená nielen spôsob fungovania demokratických inštitúcií, ale aj dôveru občanov, že tieto inštitúcie budú skutočne garantom demokracie, slobody, práva a spravodlivosti. (Radičová, 2011)

Dôvera občanov je najdôležitejším prvkom kultúry demokracie. Spolu s lojalitou patrí ku kľúčovým atribútom funkčného politického, sociálneho, ekonomického a etického života. V dobe globalizačných procesov a ich nezamýšľaných dôsledkov nabrala dôvera na svojej významnosti. Možno ju vnímať ako stratégiu, ktorej cieľom je adaptovanie sa ku konkrétnemu sociálnemu prostrediu, a to aj napriek tomu, že si jednotlivci uvedomujú neistotu a riziko sociálneho prostredia a konkrétnej situácie. Opakom dôvery je nedôvera. Ide o stav, kedy dochádza k narušeniu elementárnej dôvery, dôveryhodnosti, spoľahlivosti. Ako opozitum termínu dôvera sa v akademickej obci pracuje aj s pojmi ako úzkosť, neistota, strach. Dôvera oslobodzuje, mobilizuje, podporuje kreativitu ľudí, bezprostrednosť či podnikavosť. Stratou dôvery sa posilňujú procesy opačného charakteru, podozrievanie, neistota či ostražitosť. K pozitívnym dôsledkom dôvery ďalej patrí podpora tolerancie, nabádanie k uznaniu kultúrnych a politických rozdielov, zamedzenie prejavov nepriateľstva a xenofóbie. Nedôvera zapríčiňuje a podporuje atomizáciu jednotlivcov v spoločnosti, uzatvára komunikačné kanály, dáva priechod a mobilizuje nepriateľské stereotypy, klebety či predsudky. (Ruman, 2019, s. 27)

Bez dôvery nie je možné rozvíjať spoločnosť a hľadať prienik v názoroch. Taktiež, bez dôvery nie je možné riešiť problémy, bojovať proti korupcii, podporovať občiansku spoločnosť, ani tvoriť lepšie pravidlá. Má viac aspektov:

- dôvera občanov, že princípy a pravidlá demokracie i slobody sú pre politikov a inštitúcie demokracie kľúčovými pri ich výkone;
- dôvera, že pravidlá platia rovnako pre všetkých;
- dôvera, že politika môže byť chápaná a uskutočňovaná ako skutočná správa vecí verejných s rozmerom morálky a etiky;
- môže znamenať, že dobrý nápad bude odmenený a porušovanie pravidiel bude potrestané;
- znamená čestnosť a slušnosť v zamestnaní, v politike, ktorá nie je predmetom posmechu, ale samozrejmosťou.

Dve základné roviny dôvery, bez ktorých demokracia nemôže dobre fungovať sú dôvera v štát a dôvera k druhým ľuďom. Nedôvera v štát vedie k občianskej pasivite. Z nej môžu potom profitovať politici, ktorým na demokracii ako kultúre až tak nezáleží, potrebujú len vonkajší rámec demokracie, aby ju využili vo svoj prospech alebo v prospech im blízkych ekonomických alebo záujmových skupín. (Radičová, 2011) Dôvera ako taká sa u občanov vyvíja rôzne. Vo vybraných štátoch je dôvera občanov v demokraciu, v inštitúcie a demokratické procesy na základe prieskumov verejnej mienky na vyššej úrovni, ako ich dôvera k politikom. Politika je z pohľadu ľudí považovaná za skorumpovanú a prevláda názor, že politika nedokáže dostatočne reagovať na nové výzvy rôzneho charakteru – ekologické, ľudsko-právne či sociálne. Je potrebné preto demokraciu prehľbovať. Predovšetkým pestovaním občianskej kultúry, väčšou transparentnosťou, prijímaním antikorupčných opatrení, spoluprácou s občianskou spoločnosťou a zoskupeniami, ktoré poukazujú na problémy, ktoré tradičná politika zväčša opomína.

Následky finančnej a ekonomickej krízy, cielené šírenie dezinformácií a fake news majú vplyv na to, že sa v súčasnosti hovorí o kríze dôvery v inštitúcie. Dochádza tiež k rastu nedôvery v mimovládne inštitúcie, ako aj nedôvery k celému systému. Potvrdzujú to výskumy na tému dôveryhodnosti politických lídrov. Tie ukázali, že väčšina populácie skôr nedôveruje politickým lídrom. Spôsobuje to hlavne nedôvera voči súčasnému systému. (Kapitán, 2019) Dôvera

občanov v inštitúcii je potrebná pre akékoľvek politické zoskupenie alebo štát, ktorý sa charakterizuje ako demokratický. V Európskej únii predstavuje dôvera či legitimita znak skutočnej krízy. Ako príklad uvádzame účasť vo voľbách do Európskeho parlamentu, ktorá je trvalo na nízkej úrovni. Na poklese je taktiež dôvera v európske inštitúcie, ako aj v samotný integračný proces. (Geist, 2005)

Vzťah morálky a politiky

Etika a morálka v politike sú v súčasnosti jej dôležitou súčasťou. Úlohou morálky je určovať mieru určitých rysov správania a vymedziť, ktoré druhy správania sú alebo nie sú prijateľné. Morálka je obsahom etiky. (MARČOK, 2006) Vzťah morálky a politiky možno označiť za neustále pretrvávajúci problém. Aby nedošlo k zneužitiu mocenských prostriedkov politickými predstaviteľmi, je potrebné štátnu moc kontrolovať. Je to tak komplikovaná úloha, ako je komplikovaná samotná politika. Je však potrebné poukazovať na chyby a prešľapy politických predstaviteľov alebo inštitúcií a úradov. Reálny stav morálky a etiky v spoločnosti ovplyvňujú a určujú faktory, ako napríklad naše vedomosti, skúsenosti či výchova. Morálne povedomie ľudí sa neustále vyvíja a všeobecný liberalistický trend smeruje k tomu, že od záujmov skupiny sa stále viac do popredia dostávajú záujmy jednotlivca. (Marčok, 2006) Morálka v politike je v súčasnosti na nízkej úrovni. Jedným z mnohých príkladov nemravného správania v politike je korupcia. Ideálnym miestom a centrom rozvíjania korupcie je štát, v ktorom sú demokratické základy slabé a v ktorom nedemokratickí a populistickí politici budú využívať korupciu vo svoj prospech. Vysoká miera korupcie môže prispievať k zvýšenej podpore populistických kandidátov. Na Slovensku je korupcia vážnym problémom vo väčšine verejných inštitúcií. Je potrebné hľadať cesty, možnosti a spôsoby, ako dosahovať úspechy v slovenskej antikorupčnej politike. Zastaviť korupciu a posilniť demokraciu na celom svete je snahou mnohých nadnárodných inštitúcií, ktoré sa venujú tomuto obsahu.

Platí, že korupcia oddeľuje demokraciu s cieľom vytvoriť začarovaný kruh, v ktorom korupcia podkopáva demokratické inštitúcie a slabé inštitúcie sú potom menej schopné kontrolovať korupciu. V januári 2019 agentúra *Transparency International* realizovala výskum zameraný na vnímanie korupcie v jednotlivých štátoch sveta, Index vnímania korupcie.³ Podľa indexu možno hovoriť o globálnom pretrvávajúcom zlyhávaní väčšiny štátov pri kontrole korupcie, čo vedie ku kríze demokracie na celom svete. Z údajov vyplýva, že napriek určitému pokroku a snahám o prevenciu sa väčšine štátov nedarí robiť vážne kroky v antikorupčnej politike. Výskum potvrdzuje spojenie korupcie s existenciou slabších demokratických inštitúcií a politických práv. (TRANSPARENCY. ORG, 2019) Snahou štátov má byť smerovanie k zdravšej forme demokracie, ktorá garantuje slobodné a spravodlivé voľby, silné a nezávislé inštitúcie, politické práva a občianske práva. Fakt, že zdravé formy demokracie v globálnom meradle existujú, potvrdzujú ďalšie z výskumov, ako napríklad výskum realizovaný *Freedom House* taktiež v prvej polovici roka 2019. Tento výskum taktiež ukazuje, že existuje aj zdravý boj proti korupcii vo verejnom sektore. V štátoch, v ktorých nemožno hovoriť o antikorupčnom boji, sa úroveň právneho štátu a demokratických inštitúcií zhoršuje, znižuje sa priestor pre občiansku spoločnosť a nezávislé médiá strácajú svoj priestor.⁴

³ Index vnímania korupcie (Corruption Perception Index, CPI) bol realizovaný v januári 2019. Podľa odborníkov a podnikateľov CPI zaraďuje korupciu vo verejnom sektore do 180 štátov. V CPI viac ako dve tretiny štátov dosahujú skóre na stupnici 43, pričom nula na stupnici znamená vysoko skorumpovaný štát a sto je veľmi čistý štát. Štáty s najvyšším hodnotením CPI sú napríklad Dánsko alebo Nový Zéland. Najnižšie hodnoty dosiahli štáty ako Somálsko, Syria či Južný Sudán. Bližšie pozri: https://www.transparency.org/news/feature/cpi_2018_global_analysis

⁴ Výskum okrem iného ukazuje aj trend znižovania skóre vybraných štátov v otázke úrovne demokratických hodnôt a princípov. Ako príklad uvádzame Maďarsko, ktoré spolu s Tureckom znížilo svoje skóre o 8 a 9 bodov. Pre Maďarsko ide o dosiahnutie najnižšieho skóre od pádu komunizmu v roku 1989.

Idea konzumu

Idea konzumu predstavuje jeden z formujúcich faktorov súčasných demokratických spoločností. Je postavená na produkcii. Vo veľkej časti však neodzrkadľuje reálne potreby spoločnosti a jej členov. V dôsledku konzumu sa umelo formujú potreby, s cieľom dosiahnuť zisk a nie uspokojiť potreby jednotlivca. Prioritou nie je vlastné uspokojenie. Jednotlivec nakupuje preto, že mu to niekto povedal.

Idea konzumu sa stáva oveľa viac problematickou, keď sa začína prelievať aj do politickej sféry. V takomto prípade sa zo samotnej politiky a jej jednotlivých tém stáva produkt určený na predaj a voliči nie sú chápaní ako zdroj moci, ale hlavne ako konzumenti, ktorí nakupujú konkrétne politické témy v čase volieb. Načrtnutý fenomén konzumu môžeme sledovať, napríklad, pri otázke politických strán. Čím ďalej, tým viac sa na politickej scéne dostávajú do popredia témy so šancou osloviť voliča. Najideálnejším stavom je, ak dôjde k akémusi okamžitému efektu, a teda konkrétna politická strana získa preferencie okamžite. Z načrtnutej situácie vyplýva fakt, že politické strany majú za cieľ otvárať témy, ktoré vyvolávajú negatívne emócie alebo pocit ohrozenia. Vytvára sa tak „trhová politická aréna“, kde sa primárne ponúkajú marketingovo predajné témy. To všetko smeruje „k neautentickej participácii, ktorá otvára cesty pre deformovanie spoločnosti v rôznych oblastiach“. (Bardovič, 2017, s. 259)

Konzum na politickej scéne môže byť dôsledkom šírenia dezinformácií a fake news, ktoré v súčasnosti svojou silou ohrozujú spoločenskú a politickú stabilitu. Šírenie zavádzajúcich informácií je dnes veľmi jednoduché. Už spomenutá nedôvera v systém a inštitúcie ešte viac situáciu uľahčuje a otvára priestor pre nové subjekty. Je to spôsobené aktuálnym dianím v spoločnosti, v ktorej vládne skepsa a negatívne nálady. V čoraz väčšej miere sú ľudia atakovaní vysokým počtom tém, negatívnymi a zlými javmi v spoločnosti. To je príčinou prejavujúcich sa tendencií frustrovaných ľudí skúšať niečo iné, nové. Často však ide o subjekty, ktoré hraničia s demokratickými pravidlami a princípmi.

Jednou z možností, negatívnych, je, že konzumom sa otvárajú dvere antisystémovým subjektom. (Kapitán, 2019) Potvrdzujú to opäť voľby do Európskeho parlamentu, v ktorých víťazia aj subjekty, ktoré proti Európskej únii bojujú a stoja proti nej. Riaditeľ agentúry AKO, Václav Hřích, uvádza, že je to spôsobené tým, že ľudia v dôsledku frustrácie a sklamaní hľadajú niečo nové. Neposudzujú detailnejšie to, čo im strany ponúkajú. „Skúšajú nový a nový výrobok.“ (Kapitán, 2019) Tým sa ľudia k politike začali správať spotrebiteľsky a konzumne. Zaviedlo sa pravidlo, že ak nefunguje jedno, ľudia skúšajú niečo iné. Konzumný spôsob života je o tom, že v súčasnosti máme množstvo alternatív a zvykli sme si, že pokiaľ nie sme s niečím spokojní, hľadáme alternatívy. Ľudia to, žiaľ, preniesli aj do politiky. Z politiky a politických strán sa stal nový predmet konzumu. Boj o voliča sa stal podobným klasickej marketingovej kampani na bežné produkty, v ktorej v súčasnosti dosahujú vysoké čísla a dostávajú sa do popredia antisystémové subjekty. (Kapitán, 2019)

Tolerancia versus násilie

V súčasnosti prevláda medzi odbornou i laickou verejnosťou, na štátnej, medzinárodnej i nadnárodnej úrovni, liberálno-demokratické myslenie a šírenie prvkov liberálnej demokracie. Súčasťou tohto myslenia je tolerancia a jej dodržiavanie. V konečnom dôsledku je tolerancia kľúčovou zložkou demokracie. Tam, kde tolerancia absentuje, dochádza k prejavom násillia, ktoré sa môže ďalej stupňovať. Pokiaľ sa tomu vhodnými prostriedkami a postupmi včas nezamedzí, hrozí konflikt a prejavy extrémizmu. V tejto súvislosti možno hovoriť o etno-nacionálnych konfliktoch, ktoré sú dnes rozšírené. Etno-nacionálnou problematikou sa zaoberajú liberálno-demokratickí teoretici. Na jej základe sú rozdelení do dvoch kategórií. Prvú kategóriu predstavujú tí, ktorí vnímajú boj proti etnickým a iným skupinám či identifikáciám ako rozkaz. Druhú kategóriu predstavujú teoretici, ktorí podporujú pomoc národným a etnickým

lojalitám. Z toho vyplýva, že prvá kategória teoretikov kritizuje názory druhej skupiny teoretikov. *Francis Fukuyama* zaraďuje k liberálno-demokratickej agende okrem jej základných prvkov, ktorými sú špeciálna koncepcia demokracie, pokrokové čítanie histórie, koncepcia demokratickej tranzície a zvýšená rola externých aktérov a síl, aj ďalšie dva dodatočné prvky. Ide konkrétne o propagáciu kultúry tolerance a udržiavanie hranice medzi verejným a súkromným. (Kulašik - Tichá, 2014, s. 101-103)

V nadväznosti na už nami naznačené asymetrie demokracie možno povedať, že oba prvky predstavujú ďalšie z asymetrií súčasných demokracií. Sú potrebné a dôležité v odstránení násilia, ktorého spúšťačom sú nacionalistické a iné hnutia. Prostredníctvom liberálnej tolerance je možné zmierniť nacionalizmus a následné násilie. Tolerancia znamená prijatie a rešpektovanie rozmanitosti, pluralizmu a otvorenosti. Podľa definície, demokratické spoločnosti predstavujú otvorené a tolerantné spoločnosti. Netolerancia, na druhej strane, otvára cestu nedemokratickej a autoritárskej politike. Tolerancia má predstavovať akýsi referenčný bod, cestu k zblížovaniu občianskej spoločnosti vo všetkých jej zložkách. Je predpokladom fungovania akejkoľvek demokracie.

Platí však, že aj v súčasných demokratických spoločnostiach, ktorých jedným z pilierov je už viackrát naznačená tolerancia, sme svedkami odmietania rozmanitosti, plurality a násilných prejavov. Etnické napätia a konflikty sú dôsledkom nevyriešených či neusporiadaných vzťahov medzi jednotlivými národmi, medzi národmi a etnickými menšinami alebo medzi etnickými menšinami navzájom. Možno uviesť príklad zo slovenského prostredia, ako aj z európskeho. Na Slovensku je dlhodobým problémom medzietnický vzťah majority voči rómskej menšine, ktorý môže byť ovplyvňovaný aj extrémnejšími prejavmi neznášanlivosti. Býva zneužívaný predstaviteľmi politických strán alebo subjektov, ktorí sa snažia ťažiť z tejto situácie v ich prospech, napriek tomu, že tento problém nie je riešiteľný jednoduchou cestou. Je potrebné preto naďalej venovať zvýšenú pozornosť výchove k tolerancii v národnostných vzťahoch, ako aj preventívnym opatreniam na predchádzanie etnických konfliktov, rasizmu a xenofóbie. V európskom prostredí nachádzame hneď niekoľko príkladov násilných prejavov, konfliktov, náboženskej neznášanlivosti, ktorá je založená na násilných prejavoch separatizmu a nacionalizmu alebo etnických a náboženských sporoch, až extrémizmu a terorizmu.

Záver

Demokracie v čoraz väčšej miere čelia výzvam. V posledných rokoch sa intenzívnejšie hovorí o kríze demokracie. Poukazuje sa viac na jej zápory a tým sa otvára priestor pre jej kritiku. V dôsledku prevládania názoru neefektívneho fungovania demokracie ako fungujúcej otvorenej spoločnosti a porušovania jej princípov zo strany vládnuccich elít, rastie tiež politický skepticizmus. Narastá cynizmus, frustrácia a pocit permanentnej krízy legitimacy politického systému. Naopak, stráca sa občianska lojalita a dôvera v demokratické inštitúcie. Situácii neprospeievajú ani načrtnuté asymetrie demokratických spoločností v príspevku. V súčasnosti je korupcia považovaná za vážny spoločenský problém. Do politiky sa, okrem iného, vkradol konzum, ktorý vytvára akúsi „trhovú politickú arénu“. Tá býva ďalej zneužívaná politickými subjektami v ich prospech. Niektorí občania sa tak stávajú, častokrát si neuvedomujú, len desatinou, ktorá je potrebná pre vyššie preferencie vo volebnom období. Frustrácia a nespokojnosť občanov so spoločenským a politickým vývojom ich vedie k voľbe nových, iných alternatív. Otvára sa tak cesta niečomu nie v plnej miere korektnému, správne mu. Extrémizmu. V slovenskom, ale aj európskom prostredí sa stráca tolerantný prístup, ktorý vedie k zvyšovaniu napätia a rastu konfliktov. Tieto a ďalšie okolnosti v politickej, ekonomickej, bezpečnostnej, kultúrnej či vedeckej oblasti predstavujú pre demokracie hrozby.

Napriek všetkým úskaliam a nedokonalostiam je demokracia považovaná za najlepšiu formu politického usporiadania a za najmenej zlé riešenie. Jej pozitívnymi hodnotami sú bezpochyby sloboda slova, slobodný pohyb osôb a kapitálu, garancia ľudských a občianskych práv. Je potrebné si však vždy uvedomovať, že pozitívne hodnoty môžu demokracie okrem ich prínosu nielen rozvíjať, ale aj poškodzovať. Z tohto dôvodu je pre spoločnosť veľmi významná a potrebná fungujúca občianska spoločnosť, ktorá naberá čím ďalej, tým viac na význame. Pretože demokracia s občianskou spoločnosťou môže fungovať lepšie. Jedným z hlavných dôvodov tohto pozitívneho vzťahu demokracie s občianskou spoločnosťou je posilňovanie dôvery v inštitúcie, jednotlivcov, subjekty a v neposlednom rade v štát. Vo všeobecnosti teda platí, že demokracia sa vo väčšine sveta stala štandardnou formou vlády, prípadne platí, že niektoré štáty sa demokratickými zásadami snažia riadiť. V súčasnosti sa však tieto demokracie dostali do stavu akéhosi globálneho úpadku. Do popredia sa okrem iného dostáva aj, ako to nazýva *Francis Fukuyama*, politika hnevu, ktorej podstatou je zmobilizovať ľudí na základe tvrdenia, že niekto urazil alebo znevážil ich dôstojnosť. (Fukuyama, 2019, s. 19) To je ďalšou z príčin negatívnych a pesimistických nálad v spoločnosti.

Použitá literatúra

- BARDOVIČ, J. 2017. *Idea konzumizmu ako jeden z dôvodov krízy demokracie?* In KOZIÁK, T., EŠTOK, G., ONUFRÁK, A.: *Kríza parlamentarizmu? Kam kráčaš demokracia*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2017, 510 s. ISBN 978-80-8152-540-7.
- FUKUYAMA, F. 2019. *Identita. Túžba po dôstojnosti a politika hnevu*. Premedia. 2019. 178 s. ISBN 978-80-8159-753-4.
- GEIST, R. 2005. *O povahe európskej krízy*. [online]. 2005, [cit. 10-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://euractiv.sk/section/buducnost-eu/opinion/o-povahe-europskej-krizy/>>.
- KAPITÁN, P. 2019. *Riaditeľ agentúry AKO: Do politiky sa vkradol konzum. Ťaží z toho najmä extrém*. [online]. 2019, [cit. 30-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.etrend.sk/ekonomika/hrich-z-agentury-ako-do-politiky-sa-vkradol-konzum-tazi-z-toho-najma-extrem.html>>.
- KULAŠIK, P. - TICHÁ, K. 2014. *Bariéry a paradoxy demokracie* České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálnych štúdií. 2014. 409 s. ISBN 978-80-87472-78-1.
- LACZKÓ, L. 2018. *Demokracia ako médium otvorenej spoločnosti*. In FEDOROČKO, P.: Zborník príspevkov z 5. ročníka jarnej internacionalizovanej školy doktorandov UPJŠ 2018. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2018. ISBN 978-80-8152-612-1.
- MARČOK, M. 2006. *Sväťí účel prostriedky? - etika a politika*. [online]. 2006, [cit. 12-10-2019]. Dostupné na internete: <http://sjps.fsvucm.sk/Articles/06_2_5.pdf>.
- RUMAN, J. 2019. *Dôvera ako indikátor postdemokracie na Slovensku*. In ANDROVIČOVÁ, J., BOLEČEKOVÁ, M.: *Human forum 2018. Občan v postdemokracii*. Banská Bystrica: Belianum, Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov. 2019. ISBN 978-80-557-1579-7.
- ŠUTAJ, Š. 2005. *Národ a národnosti na Slovensku v transformujúcej sa spoločnosti – vzťahy a konflikty*. Prešov: UNIVERSUM. 2005. 306 s. ISBN 80-89046-28-2.
- OSCE.ORG. *Tolerance is a key ingredient of democracy*. [online], [cit. 12/10/2019]. Dostupné na internete: <<https://www.osce.org/serbia/13570?download=true>>.
- TRANSPARENCY. ORG. 2019. *How corruption weakens democracy*. [online]. 2019, [cit. 20-10-2019]. Dostupné na internete: <https://www.transparency.org/news/feature/cpi_2018_global_analysis>.
- Úrad vlády SR. 2011. *Text prednášky predsedníčky vlády SR Ivety Radičovej na pôde Oxfordskej univerzity na tému „Obnovenie dôvery“*. [online]. 2011, [cit. 10-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.vlada.gov.sk/text-prednasky-predsednicky-vlady-sr-ivety-radicovej-na-pode-oxfordskej-univerzity-na-temu-„obnovenie-dovery“/?pg=2>>.

KOMPETENCIE OBCÍ NA ÚSEKU STAVEBNÉHO PORIADKU V SR – NUTNOSŤ NOVEJ LEGISLATÍVNEJ ÚPRAVY

Ivana LICHNEROVÁ¹ - Eleonóra MARIŠOVÁ²

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191025>

Abstract

The Act No. 453/2001 Coll., amending the Act on municipal establishment, allows municipalities to conclude – contracts for the purpose of carrying out a specific task or activity. Following the Act No. 416/2001 Coll. – so called small competence law, municipalities have to perform the delegated competencies from the state authorities to municipalities. In this paper we analyze the competence of municipalities at the level of the building order (building permissions, zoning plans, occupancy permit decisions). Financial support of the transferred competencies to municipalities is regulated by Act No. 523/2004 Coll. on Financial Rules of the Government, however, these resources are not sufficient, which leads the municipalities at the level of the building order to merge into the common municipal offices, not only for financial but also for personal reasons. The applied method of regression analysis shows that the total amount of the state subsidy is influenced by the number of inhabitants, both in NR and KE region. The correlation dependence in both cases is 1 (high correlation dependency). However, common building offices are established without any control and no precise legislation, as it is in the case of registry offices, according to the Act No. 154/1994 Coll. on registers, as amended. In this paper we use methods of analysis of the operations of selected building offices in Nitra and Košice Regions. We refer to the possibility of creation of building offices based on the new amendment to Act No. 369/1990 Coll. on municipal establishment by creating a potential model of building offices, as it is the case with registry offices. List of territorial districts of municipal offices performing the building order competencies, included in the new legislation, could in our view, solve the uncoordinated establishment of common building offices.

Key words: transfer of competencies, municipality, Building Office, Registry Office, new legislative

Úvod

V roku 1993 vznikla Slovenská republika (SR), ako unitárny štát, v ktorom postupne prebiehajú procesy decentralizácie verejnej správy, ako znaky moderného štátu (Nižňanský – Hamalová, 2014) a podpory verejných záujmov občanov patriacich do územných jednotiek. (Meneguzzo et al, 2010) Mnoho štátov Európy (najmä severské krajiny), Švédsko, Dánsko, Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, ale aj Austrália, či Nový Zéland prechádzali územnými reformami (Laamanen – Haveri, 2003), v rámci ktorých centrálna vláda prenášala na obce mnoho kompetencií najmä z oblasti: hospodárstva, územného plánovania, výstavby, školstva,

¹ Ing. Ivana Lichnerová, Katedra práva, Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja, Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, ul. Farská 24, Nitra 949 01, Slovenská republika, E-mail: xlichnerovai@is.uniag.sk

² prof. JUDr. Eleonóra Marišová, PhD., Katedra práva, Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja, Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, ul. Farská 24, Nitra 949 01, Slovenská republika, E-mail: eleonora.marisova@uniag.sk

kultúry, zdravotníctva, matriky či iných. (Nižňanský – Hamalová, 2014) Verejná správa Slovenskej republiky taktiež vo svojom vývoji prechádzala, ale stále aj prechádza procesom reformných zmien. Pozitívnym krokom pre štát bolo prijatie zákona č. 369/1990 Zb. – o obecnom zriadení v platnom znení (ktorý bol schválený ešte počas existencie ČSFR) a po jeho novelizáciách je platný dodnes. Už v §1 uvedeného zákona je obec definovaná ako „samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky”. Každá jedna obec na území SR je samostatnou, ktorá má povinnosť v zmysle uvedeného zákona pre svojich obyvateľov zabezpečovať originálne a prenesené kompetencie v rozsahu, akom jej to zákon určuje. (Hamalová – Papánková, 2005) Uvedené môže byť na jednej strane vnímané ako pozitívum (obce sú autonómne a zrovnoprávnené – všetky majú rovnaké pôsobnosti. Matei et. al (2011) hovoria práve o tom, že na autonómnosti je založená reforma verejnej správy a na strane druhej negatívum, keďže najmä malá obec nedokáže finančne, organizačne ale aj personálne zabezpečiť niektoré kompetencie). (Pleštinská, 2016)

Slovenská republika počtom miest a obcí patrí medzi frangmetované štáty. K 31.12.2018 bolo evidovaných v rámci SR 2 927 miest/obcí (Bačík, 2019) a dokonca plynutím času ich počet rastie. Podľa Úradu vlády SR (2019) ich k 04.07.2019 už bolo 2 933. Hamalová – Papánková (2005) dokonca publikujú o atomizácií sídelnej štruktúry, ktorá má za dôsledok rast podielu malých obcí a konštatujú, že taká situácia nie je viditeľná len na Slovensku ale aj v susednom Česku, Maďarsku či Francúzsku a Španielsku. Tu však vzniká problém, ako už bolo spomenuté s finančným, organizačným ale aj personálnym zabezpečením prenesených kompetencií z orgánov štátnej správy na mestá a obce, čo spomínajú vo svojich príspevkoch a publikáciách domáci autori ako: Nižňanský – Hamalová (2014); Hamalová – Papánková (2005); Mrva (2005); Černěnko – Harvan – Kubala (2017); Slávik – Grác – Klobučník (2010) ale aj zahraniční ako Laamanen – Haveri (2003), ktorí konštatujú, že malé municipality majú často len limitované finančné zdroje na zabezpečovanie prenesených kompetencií. Obce túto situáciu začali riešiť vzájomnou spoluprácou, ktorá im bola umožnená prijatím novely zákona o obecnom zriadení č. 453/2001 Z. z. Uvedená novela vniesla do zákona č. 369/1990 Zb. – o obecnom zriadení v platnom znení, možnosť obciam uzatvárať medzi sebou zmluvy na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti, ktorú uvádza §20 citovaného zákona. Väčšina obcí SR (95%) prostredníctvom vytvorenia spoločných obecných úradov začala prenášať časť svojich kompetencií na iné obce z dôvodu ich efektívnejšieho zabezpečenia. (Černěnko – Harvan – Kubala, 2017)

„Menšie obce majú veľké problémy efektívne vykonávať pôvodné, ako aj prenesené kompetencie vzhľadom na nedostatok odborníkov a finančných prostriedkov”. (Slávik – Grác – Klobučník, 2010). Medzi prenesené pôsobnosti z orgánov štátnej správy na obce zaradujeme v zmysle zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých kompetencií z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky v platnom znení aj kompetencie analyzované a spomínané v tomto príspevku a to konkrétne kompetencie na úrovni stavebného poriadku a matriky. Leško (2015) uvádza, že celkovo z orgánov štátnej správy na samosprávu bolo presunutých viac ako 300 kompetencií.

Novelou č. 416/2001 Z. z. zákona č. 50/1976 Zb. – stavebného zákona v platnom znení, v §117 bola obec definovaná ako stavebný úrad a tiež bolo uvedené, že „pôsobnosť stavebného úradu je preneseným výkonom štátnej správy”. Súčasne platný stavebný zákon č. 50/1976 Zb. na ktorom sa uznieslo Federálne zhromaždenie Československej socialistickej republiky v nadväznosti na §117 presne definuje v §2a požiadavky na zamestnanca stavebného úradu, podľa ktorého: zamestnancom stavebného úradu (resp. odborne spôsobilou osobu na vykonávanie úkonov stavebného úradu) môže byť fyzická osoba, ktorá „má vysokoškolské vzdelanie alebo bakalárske vzdelanie príslušného smeru a najmenej tri roky praxe v príslušnom odbore alebo má stredoškolské vzdelanie príslušného smeru ukončené maturitou a najmenej päť rokov praxe v

príslušnom odbore“ a zloženú požadovanú skúšku. K uvedenému vyjadrujeme aj do budúcnosti kladné stanovisko. Znenie viac ako 40 ročného stavebného zákona v súčasnosti prechádza mnohými diskusiami najmä z hľadiska potreby jeho zmeny, ktorá je už síce pripravená, ale ako uviedol Svrček (2019): je vysoko pravdepodobné, že nový stavebný zákon už bude riešiť budúca vláda a parlament. Nové znenie stavebného zákona by okrem iného malo zrýchliť a transparentniť procesy a špecializovať pracovníkov na menšom množstve stavebných úradov. (Yar, 2019)

Česká republika (ČR) už pôvodný stavebný zákon č. 50/1976 Zb. zrušila a prijala nový zákon č. 183/2006 Sb. stavebný zákon, následne fragmentáciu územia vyriešila kategorizáciou obcí a to prijatím zákona č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s povereným obecným úradom a stanovení obcí s rozšírenou pôsobnosťou. Ako uvádza Klimovský (2010) kategorizácia obcí v Českej republike bola zabezpečená prijatím zákona č. 313/2002 Sb., ktorým sa zmenil zákon č. 128/2000 Sb. o obciach a to konkrétne zákonom č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s povereným obecným úradom a stanovení obcí s rozšírenou pôsobnosťou. Podľa uvedenej kategorizácie obcí v ČR sa stavebnými úradmi stali obce II. kategórie (obce s povereným obecným úradom) a III. kategórie (obce s rozšírenou pôsobnosťou), ktoré túto kompetenciu zabezpečujú pre zákonom stanovený okruh obcí.

Finančné zabezpečenie prenesených kompetencií štátnej správy na mestá/obce v podmienkach SR ustanovuje zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, kde je presne v §6 ods. 2 uvedené: „V zákone o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok sa rozpočtujú výdavky kapitoly na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy obciam a výdavky kapitoly na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy vyšším územným celkom ako záväzné ukazovatele štátneho rozpočtu.“ Finančné zabezpečenie preneseného výkonu štátnej správy na obce zaručuje aj §5 zákona č 369/1990 Zb. – o obciach v platnom znení, kde je uvedené: „S prenesením úloh na obec, štát poskytne obci potrebné finančné a iné materiálne prostriedky“. Zo štátneho rozpočtu je každoročne na prenesený výkon štátnej správy na úseku stavebného poriadku a bývania v zmysle výnosu Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky z 21. decembra 2010 č. 20786/2010-SRVS/z.54145-M, poskytovaná dotácia na obyvateľa vo výške 1,11 eura s účinnosťou od 1. apríla 2018, do tohto termínu bola výška dotácie na obyvateľa vo výške 0,930 eura.

Jedným z riešení, ku ktorému vyjadrujú kladné stanovisko Hamalová – Papánková (2005) či Černěnko – Havran – Kubala (2017) ale aj odborníci Komunitného výskumného a poradenského centra, n. o. Piešťany by bolo, podobne ako v prípade kompetencie na úrovni matriky, zabezpečovanie prenesenej kompetencie na úrovni stavebného poriadku prostredníctvom zákonom určených obcí, ktorých úrady by kompetenciu na úrovni stavebného poriadku zabezpečovali. Príloha Vyhlášky č. 529/2001 Z. z. Ministerstvo vnútra SR podľa § 4 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 154/1994 Z. z. o matrikách v znení zákona č. 416/2001 Z. z. ustanovuje územné obvody matričných úradov (MÚ). Podobne, zákonom stanovený zoznam územných obvodov stavebných úradov by podľa nášho názoru mohol vyriešiť nekoordinované zakladanie spoločných stavebných úradov.

V pripravenom zákone o výstavbe (Stavebný zákon) sa v ust. § 54 uvádza, že Stavebný úrad je prvostupňový správny orgán, ktorý vykonáva prenesenú štátnu správu vo výstavbe v obci určenej v prílohe č. 3. Príloha č. 3 obsahuje zoznam obcí – stavebných úradov s vymedzením ich územných obvodov, resp. „stavebných obvodov“. Stavebný obvod je územie okresu. V tomto znení nového stavebného zákona nevidíme posun k zmene a riešeniu existujúceho dobrovoľného združovania sa obecných úradov za účelom vykonávania stavebných kompetencií. Podľa vyjadrení spoločných stavebných úradov, získaných v rámci nášho

kvalitatívneho výskumu, by prijatím legislatívy v takomto znení, zrejme prichádzalo k vytváraniu detašovaných pracovísk novovzniknutých stavebných úradov v územnom obvode okresu najmä s cieľom priblížiť vysoko frekventovaný výkon stavebnej správy fyzickým osobám a právnickým osobám v územnej pôsobnosti pracoviska. Táto situácia zrejme nastane podobne, ako v prípade reformy štátnej správy, založenej na zákone č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy, keď okresné úrady podľa smernice MV SR č. 143/2013 majú právo zriaďovať pracoviská okresného úradu a určiť ich územný obvod po súhlase ministerstva.

V článku popisujeme problémy, ktorým čelia obce v záujme zabezpečovania stavebných kompetencií podľa §20 novely zákona o obecnom zriadení (z. č. 453/2001 Z.z.). Z uvedeného dôvodu analyzujeme úkony vybraných obcí v Nitrianskom a Košickom kraji a berieme v úvahu legislatívnu úpravu matričných kompetencií, ktoré sú stanovené zákonom č. 154/1994 Z. z. o matrikách v platnom znení. Tento zákon vo svojej prílohe presne stanovuje zoznam obcí, ktoré realizujú matričné úkony pre obce do nich spadajúce v zmysle Vyhlášky č. 529/2001 Z. z. ktorou sa ustanovujú územné obvody matričných úradov a teda nie sú nútené sa „ad hoc“ združovať s ďalšími obecnými úradmi. Už v minulosti sa Slávik–Grá–Klobučník (2010) vyjadrili k faktu, že v prípade vytvárania spoločných stavebných úradov dochádza práve k tomu, že vznikajú chaoticky.

Zdroje a použité metódy

Teoretické východiská príspevku sú spracované najmä prostredníctvom dostupných zdrojov domácich autorov, ktorí sa venujú problematike decentralizácie verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky (SR), prechodu kompetencií z orgánov štátnej správy na územnú samosprávu, ako sú: Nižňanský, Hamalová, Pleštinská, Slávik, Klobučník, Grác, Černěko, ale aj Klimovský a iní. Ich tvrdenia sú doplnené platnou legislatívou SR a to konkrétne: zákonom č. 369/1990 Zb. – o obecnom zriadení v platnom znení a jeho novelou č. 453/2001 Z. z.; zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých kompetencií z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky (tzv. malý kompetenčný zákon) v platnom znení; zákonom č. 50/1976 Zb. – stavebný zákon v platnom znení a k nemu porovnanie českej verzie stavebného zákona č. 183/2006 Sb. s doplnením o zákon č. 314/2001 Sb. o stanovení obcí s povereným obecným úradom a stanovení obcí s rozšírenou pôsobnosťou v platnom znení; a následne zákonom č. 154/1994 Zb. o matrikách v platnom znení, v ktorého prílohe je zoznam zákonom stanovených matričných úradov podľa krajov a okresov SR. Konkrétny zoznam obcí, ktoré sú súčasťou územných obvodov matričných úradov je súčasťou Vyhlášky č. 529/2001 Z. z. ktorou sa ustanovujú územné obvody matričných úradov. Príspevok tiež obsahuje teoretické poznatky k danej problematike zahraničných autorov ako sú: Laamanen; Haveri; Matei et. al; Meneguzzo et. al či Petričušie.

V príspevku analyzujeme súhrnne úkony vybraných stavebných úradov v Nitrianskom (NR) a Košickom (KE) kraji za roky 2014 až 2016, konkrétne počty vydaných: stavebných povolení, kolaudačných rozhodnutí, územných rozhodnutí, dodatočných povolení a skupinu ostatných úkonov. Údaje boli získané vlastným spracovaním na základe návštev stavebných úradov v NR a KE kraji a elektronickej komunikácie so zamestnancami stavebných úradov. Výška dotácií na prenesený výkon štátnej správy na úrovni stavebného poriadku pre rok 2016 bola vyčíslená na základe počtu obyvateľov obcí spadajúcich pod jednotlivé stavebné úrady NR a KE kraja (zdroj: Štatistický úrad SR, 2015) prepočítaných výškou dotácie na jedného obyvateľa. Zoznam obcí jednotlivých spoločných stavebných úradov, ktoré vznikli na základe možnosti obcí zlučovať sa do spoločných stavebných úradov v zmysle §20 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, pochádza zo zdroja Ministerstvo vnútra SR, 2018.

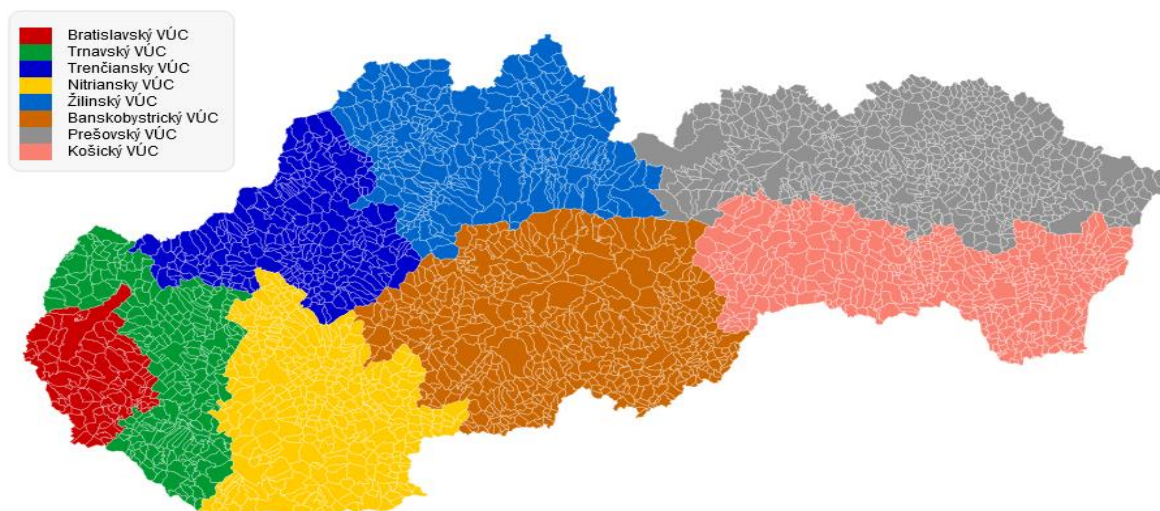
V príspevku použijeme metódu modelovania na vytvorenie siete zákonom určených stavebných úradov, tak ako v prípade matričných úradov. Metódou simulácie porovnáme úkony a výšku dotácií matričných a stavebných úradov v NR a KE kraji, pričom použijeme taktiež aj deskriptívne charakteristiky a regresnú analýzu. Priemerné počty úkonov stavebných a matričných úradov v NR a KE kraji vyjadrujeme ako súčet všetkých úkonov stavebných a matričných úradov v NR a KE kraji k celkovému (špecifickému) počtu stavebných (SSÚ), samostatných stavebných úradov (NÚ) a matričných úradov v NR a KE kraji. Kvalitatívnym výskumom realizovaným prostredníctvom riadených rozhovorov so zamestnancami stavebných úradov v NR a KE kraji poukazujeme na ich nespokojnosť najmä s finančným a personálnym zabezpečením kompetencie na úrovni stavebného poriadku.

Zoznam obcí spadajúci pod jednotlivé územné obvody matričných úradov je uvedený vo Vyhláske č. 529/2001 Z. z. v platnom znení, ktorou sa ustanovujú územné obvody matričných úradov. Počty úkonov matričných úradov a výška dotácií poukázaná na matriky na roky 2014, 2015 a 2016 je z údajov Ministerstva vnútra SR 2014-2016. Výška dotácií na stavebné úrady na roky 2014, 2015 a 2016 je taktiež uvedená v časti Výsledky a diskusia v zmysle výnosu Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky z 21. decembra 2010 č. 20786/2010-SRVS/z.54145-M

Výsledky a diskusia

Medzi základné princípy spolupráce obcí patria: dobrovoľnosť, vzájomná výhodnosť, rovnocennosť postavenia obcí, zachovanie autonómnosti a rozhodovania každej obce. (Tichý, 2005). V podmienkach Slovenskej republiky dopadmi poslednej reformy verejnej správy, ktorá sa neustále považuje za nedokončenú, štát preniesol na mestá a obce (ktorých bolo podľa Bačíka (2019) k 31.12.2018 presne 2 927) mnoho kompetencií, vrátane kompetencie na úrovni stavebného poriadku, čím ako uvádza Petričušie (2007) sa dospelo k ich vyššej miere nezávislosti.

Obrázok 1: Základná mapa obcí Slovenskej republiky



Zdroj: Bačík, 2019

Podľa údajov Ministerstva vnútra SR (2018) je na území SR situovaných v súčasnosti 221 spoločných obecných úradov a z nich 189 spoločných stavebných úradov, ktoré zabezpečujú kompetenciu na úrovni stavebného poriadku, ich minimálna územná veľkosť však nie je regulovaná. Narbón Perpina a DeWitte (2018) práve veľkosť územia považujú za faktor, ktorý

by pozitívne vplýval na vytváranie nových spoločenstiev obcí ako základ pre podporu ich ekonomickej efektívnosti. V zmysle §20 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení, na základe zmluvnej spolupráce v SR vznikajú spoločné stavebné úrady, ktoré vykonávajú pre zlúčené obecné úrady prenesenú kompetenciu na úrovni stavebného poriadku. Obce spadajúce do jednotlivých spoločných stavebných úradov nie sú určené v zmysle platnej legislatívy. Protikladom však je kompetencia matriky. V prípade matričných úradov, ako prenesenej kompetencie v zmysle zákona č. 416/2001 Z. z. v platnom znení, sú obce ako sídla matričných úradov a vykonávajúce matričné kompetencie, určené zákonom č.154/1994 Z. z. o matrikách v platnom znení.

Analýza vybraných stavebných a matričných úradov NR a KE kraja

Nasledujúca tabuľka 2 a tabuľka 3 vyjadruje súhrnné počty úkonov stavebných a matričných úradov v NR a KE kraji, pre porovnanie za roky 2014-2016.

Tabuľka 1: Vývoj počtu úkonov stavebných úradov a výška štátnej dotácie na stavebný poriadok v NR a KE kraji

Nitriansky kraj			Košický kraj		
2014	Počet úkonov	12 144	2014	Počet úkonov	17 592
	Výška dotácie	686 595,66 €		Výška dotácie	739 123,08 €
2015	Počet úkonov	12 763	2015	Počet úkonov	17 914
	Výška dotácie	636 977,46 €		Výška dotácie	739 875,45 €
2016	Počet úkonov	14 230	2016	Počet úkonov	19 792
	Výška dotácie	634 750,11 €		Výška dotácie	740 884,50 €

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov MVS SR, 2016

V sledovanom období bol v NR a KE kraji evidovaný viditeľný nárast počtov úkonov stavebných úradov. V NR kraji presne v roku 2016 oproti roku 2014 o 17,18% a v totožnom období v KE kraji o 12,51%, pričom výška štátnej dotácie na prenesený výkon štátnej správy na úrovni stavebného poriadku v NR poklesla v roku 2016 oproti roku 2014 o 7,55% a na druhej strane v KE kraji stúpila o 0,24%. Dôvodom v tomto prípade bol v NR kraji pokles obyvateľstva s trvalým pobytom na území NR kraja k 31.12 príslušného roka a v KE kraji mierny nárast počtu obyvateľov s trvalým pobytom na území KE kraja k 31.12 príslušného roka.

Prostredníctvom regresnej analýzy, sme štatisticky overili, či je výška štátnej dotácie na prenesený výkon štátnej správy na úrovni stavebného poriadku závislá od počtu obyvateľov v oboch sledovaných krajoch (viď. znázornenie príklad: Obrázok 2 – konkrétne za NR kraj v roku 2016, v rokoch 2014 a 2015 bola evidovaná rovnaká závislosť, rovnako sme postupovali aj pri ostatných výsledkoch plynúcich z regresnej analýzy v rámci príspevku). Na uvedený postup sme zrealizovali metódu regresnej analýzy za sledované obdobie (2014-2016). Z regresnej analýzy vyplýva, že celková výška štátnej dotácie je ovplyvnená počtom obyvateľov, či už v NR ale aj KE kraji. Korelačná závislosť v oboch prípadoch bola 1 (vysoká korelačná závislosť).

Obrázok 2: Výsledok regresnej analýzy za NR kraj v roku 2016

SUMMARY OUTPUT								
Regression Statistics								
Multiple R		1						
R Square		1						
Adjusted R Square		1						
Standard Error	5,99816E-12							
Observations		37						
ANOVA								
	df	SS	MS	F	Significance F			
Regression	1	14839744703	14839744703	4,12468E+32	0			
Residual	35	1,25923E-21	3,59779E-23					
Total	36	14839744703						
	Coefficients	Standard Error	t Stat	P-value	Lower 95%	Upper 95%	Lower 95,0%	Upper 95,0%
Intercept	1,09139E-11	1,29818E-12	8,40708242	6,45505E-10	8,27848E-12	1,35494E-11	8,27848E-12	1,35494E-11
X Variable 1	0,93	4,57918E-17	2,03093E+16	0	0,93	0,93	0,93	0,93

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe dostupných údajov ohľadom úkonov stavebných úradov a počte obyvateľov, 2016

Podľa skúmaných údajov o úkonoch stavebných úradov v NR a KE kraji, ktoré sú podkladom spracovania dizertačnej práce pod názvom: Hodnotenie výkonu kompetencií obcí na úseku stavebného poriadku a výskumného projektu VEGA 1/0190/17, pre ktoré sme získali údaje o počtoch úkonov stavebných úradov za roky 2014-2016 zistené na 100% za NR kraj a 86,98% za KE kraj, je možné konštatovať nasledovné: Priemerný počet úkonov v poslednom sledovanom roku na 1 SSÚ (Spoločný stavebný úrad) v NR kraji je 497,19 a na 1 NÚ (Stavebný úrad vykonávajúci kompetenciu na úrovni stavebného poriadku samostatne) 118,55. V KE kraji v rovnakom roku na 1 SSÚ 326,04 a na 1 NÚ 277,17 úkonov. V NR kraji boli najviac vyťažení zamestnanci SSÚ Nitra, kde patrí 13 obcí vrátane mesta Nitra (1904 úkonov) a najmenej v obci Klížska Nemá (11 úkonov), ktorá je samostatným stavebným úradom. V KE kraji boli najviac vyťažení zamestnanci stavebných úradov mestských častí Košíc a mesta Košice (8963 úkonov) a najmenej samostatných stavebných úradov (NÚ) v obciach, ktoré v poslednom sledovanom roku evidovali 2 úkony zamestnancov stavebných úradov a to konkrétne: Boliarov, Žehra, Vysoká nad Uhrom či Kazimír.

Na základe celkového hodnotenia v NR kraji spoločné stavebné úrady (SSÚ) vykazovali vyšší počet úkonov ako samostatné stavebné úrady (NÚ) z dôvodu, že pod SSÚ spadá až 343 obcí z celkového počtu 354. V KE kraji práve samostatné stavebné úrady vykazovali vyšší počet úkonov ako spoločné stavebné úrady, ktorých je síce menej o 3 v porovnaní s NR krajom, ale vyššia koncentrácia obyvateľstva je lokalizovaná najmä v meste Košice a jeho mestských častiach, ktoré sú evidované ako samostatné stavebné úrady.

Tabuľka 2: Vývoj počtu úkonov matričných úradov a výška štátnej dotácie na matriky v NR a KE kraji

Nitriansky kraj			Košický kraj		
2014	Počet úkonov	57 459	2014	Počet úkonov	87 802
	Výška dotácie	785 923,72 €		Výška dotácie	834 218,66 €
2015	Počet úkonov	54 003	2015	Počet úkonov	78 572
	Výška dotácie	821 014,60 €		Výška dotácie	853 598,27 €
2016	Počet úkonov	53 155	2016	Počet úkonov	72 255
	Výška dotácie	851 684,40 €		Výška dotácie	879 663,75 €

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov MVSR (2018), Prílohy zákona č. 154/1994 Z. z

Matričné úrady a obce pod ne spadajúce na území SR sú presne stanovené legislatívou - zákonom č. 154/1994 Z. z. o matrikách v platnom znení a Vyhláškou č. 529/2001 Z. z. ktorou sa ustanovujú územné obvody matričných úradov. V NR kraji je teda evidovaných 171 matričných úradov a v KE kraji 92 + 5 (pracoviská mestských časti Košíc). Počty úkonov matričných úradov v oboch krajoch v sledovaných rokoch klesali, pričom v NR kraji bol v roku 2016 oproti roku 2014 evidovaný pokles o 7,49% a v KE kraji v rovnakom sledovanom období pokles o 17,71%. Na jeden matričný úrad v NR kraji v roku 2016 v priemere pripadalo 310,85 úkona a na matričný úrad v KE kraji v tom istom roku 744,89 úkona.

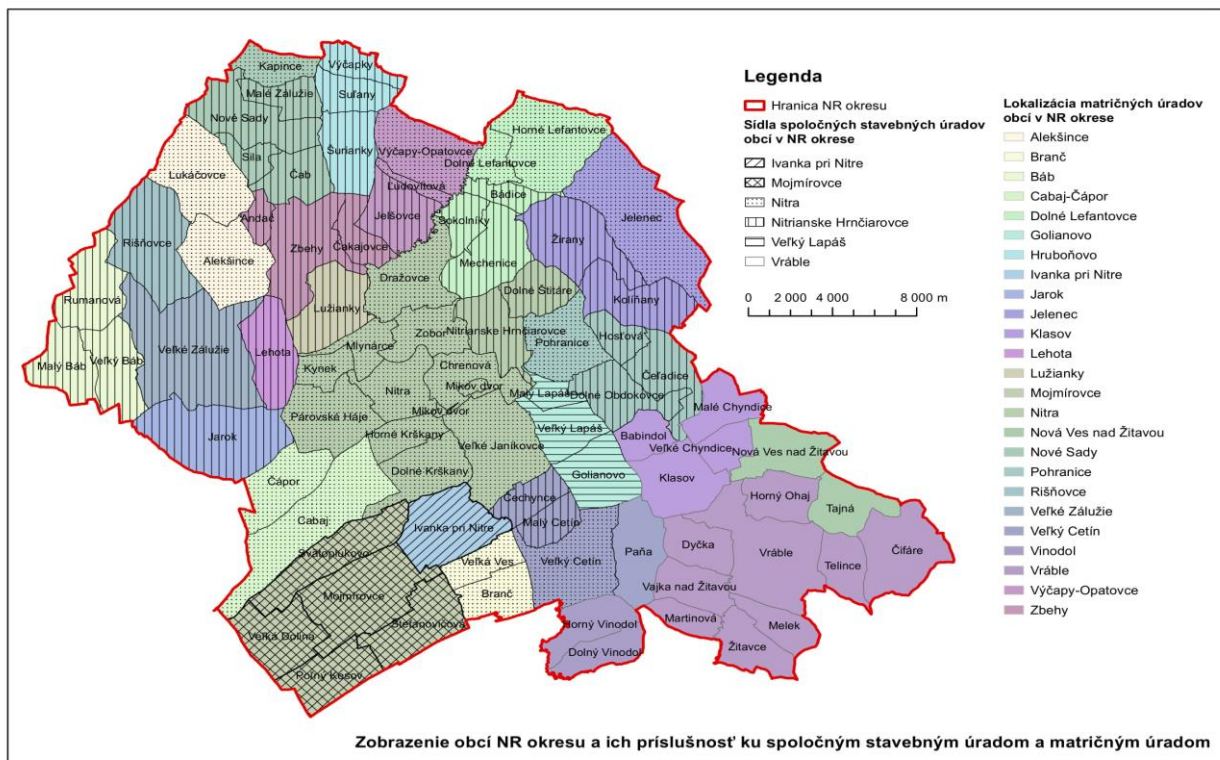
Medzi faktory, ktoré vplývali na zmenu výšky štátnej dotácie na matričné kompetencie patrili: úväzok podľa počtu obyvateľov a s tým súvisiace mzdy a odvody, vrátane sumy zvýšenia platových taríf podľa nariadenia vlády SR č. 393/2014 Z. z. Finančné prostriedky na prenesený výkon štátnej správy na úrovni matrik sa poskytujú v rozsahu určenom Výnosom Ministerstva vnútra Slovenskej republiky z 3. novembra 2005 č. 207-2005/04291 o rozsahu a podmienkach poskytovania dotácií na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy na úseku matrik z rozpočtu ministerstva vnútra úhrnom, ktorý bol doplnený Výnosom MV SR č.550/2008 Z.z., ktorým sa mení výnos MV SR č. 207-2005/04291 z 3.11.2005 o rozsahu a podmienkach poskytovania dotácií na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy na úseku vedenia matrik v znení výnosu č. 207-2006/03902. Na základe uvedeného výnosu sa poskytujú obciam na dotácie na úseku matrik na jednotlivé kalendárne roky. (MVSR, 2016)

V prípade stavebného poriadku je rozhodujúcim faktorom pre dotáciu iba počet obyvateľov danej obce k 31.12. predchádzajúceho roka. Podobne ako pri výške štátnej dotácie na stavebné úrady tak aj pri výške dotácií na matričné úrady sme prostredníctvom regresnej analýzy overovali, či je výška štátnej dotácie na prenesený výkon štátnej správy na úrovni matriky závislá od počtu obyvateľov spadajúcich do matričných obvodov. V prípade NR kraja sa korelačná závislosť dostala na hodnotu 0,96 a v prípade KE kraja na hodnotu 0,90. Teda v oboch kompetenciách dochádza k vysokej korelačnej závislosti, aj keď na výšku štátnej dotácie na úrovni matrik vplývajú čiastočne aj iné faktory, ktoré už boli v príspevku spomínané.

Namodelovaný prienik Spoločných stavebných úradov a Matričných úradov

Príspevkom navrhujeme vytvorenie modelu stavebných úradov podľa matričných úradov (teda stanovených zákonom). Na základe vyššie uvedeného v kapitole 2.1 a teda konkrétne údajov tabuliek 2 a 3 (berieme do úvahy údaje za roky 2014-2016) by v prepočte na 1 obec lokalizovanú v NR kraji pripadalo v priemere 192 úkonov (úkony stavebného úradu + matričného úradu) a 213 úkonov (úkony stavebného úradu + matričného úradu) v prepočte na 1 obec lokalizovanú v KE kraji. V súčasne pripravovanom novom Stavebnom zákone, v Prílohe 3, ktorého predpokladaná účinnosť je uvedená od 1. januára 2022, je predložený návrh vytvorenia Stavebných úradov a ich sídel podľa územných obvodov – okresov. Z praktického hľadiska by to znamenalo, že na území SR by ich bolo celkovo 72. Konkrétne Stavebných úradov v NR kraji by bolo 7 a v KE kraji 11.

Obrázok 3: Príklad: Obce NR okresu a ich príslušnosť k SSÚ a MÚ



Zdroj: Vlastné spracovanie za pomoci GIS podľa údajov MVSR, 2018; Príloha zákona č. 154/1994 Z. z.

Nakoľko vzdialenosť niektorých obcí od okresných miest by bola príliš veľká (cca 20-50 km), predpokladá sa vytváranie detašovaných pracovísk stavebných úradov v rámci okresov tak, ako to bolo zrealizované v prípade vytvorenia okresných úradov a ich detašovaných pracovísk podľa Smernice č. 143 Ministerstva vnútra Slovenskej republiky z 1. októbra 2013, ktorou sa upravuje postup pri zriadení a zrušení pracoviska okresného úradu.

Príspevkom navrhujeme namiesto prenosu stavebných kompetencií na spoločné stavebné úrady nové riešenie, ktoré by zabránilo ich chaotickému vzniku na základe §20 Zákona č. 369/1990 Zb. O obecnom zriadení v platnom znení. Vytváranie stavebných úradov podľa nášho návrhu by sa malo zrealizovať podobne ako v prípade matričných úradov, a to presne stanovenou legislatívou. Podľa nášho názoru by bolo potrebné aplikovať do novopripravovaného Stavebného zákona zoznam obcí z prílohy zákona č. 154/1994 Z. z. o matrikách v platnom znení a konkrétne obce z územných obvodov matričných úradov podľa Vyhlášky č. 529/2001 Z. z. ktorou sa ustanovujú územné obvody matričných úradov. Tým by sa v praxi predišlo predpokladanému dodatočnému riešeniu vytvárania detašovaných pracovísk stavebných úradov v rámci okresov. Na nasledujúcom obrázku 3 (mapke) uvádzame možný prienik stavebných a matričných úradov, pre príklad konkrétne v okrese Nitra (z dôvodu veľkého objemu informácií), ktorými by sa eliminovali ad hoc združenia stavebných úradov a stavebné kompetencie by vykonávali len tie obce, ktoré v zmysle zákona č.154/1994 Z. z. o matrikách v platnom znení realizujú aj matričné kompetencie.

Obec ako samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky má povinnosť financovať svoje potreby v zmysle zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení a nie z vlastných zdrojov doplácať na potreby zabezpečovania preneseného výkonu štátnej správy na obce, čo je výslovne definované a v §4 ods. 1 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých kompetencií z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky. (Nižňanský – Hamalová, 2014)

Vyššie uvedeným modelom, ktorý je graficky znázornený na obrázku 3 (ako príklad okres Nitra) by sa dospelo k usporiadanému modelu zabezpečovania prenesenej kompetencie na úrovni stavebného poriadku, ktorú mnohé obce považujú za jednu z najproblémovejších. V rámci zberu údajov ohľadom úkonov stavebných úradov v NR a KE kraji boli starostom obcí a zamestnancom stavebných úradov položené otázky týkajúce sa problematiky stavebného poriadku. Z odpovedí bolo v prevahe identifikované, že obce so zabezpečením tejto kompetencie majú viditeľné problémy, k čomu sa priklonilo 34 z 37 dotazovaných stavebných úradov (SSÚ/NÚ) v NR kraji a doposiaľ 25 zo 43 (SSÚ/NÚ) v KE kraji. Najviac skloňovaným problémom bola finančná poddimenzovanosť prenesenej kompetencie na úrovni stavebného poriadku. Obce nemajú dostatok finančných prostriedkov zo strany štátu na plnohodnotné pokrytie nákladov tejto kompetencie a taktiež personálne zabezpečenie najmä z pohľadu požiadaviek na odbornú spôsobilosť zamestnancov stavebných úradov. Práve týmto zamestnancom obce nedokážu poskytnúť primerané mzdové ohodnotenie. V zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení je jasne definované, že náklady na prenesený výkon štátnej správy znáša štát. V mnohých prípadoch však obce doplácajú na prenesený výkon štátnej správy čo sa tým pádom javí ako protizákonné, avšak obce majú povinnosť zabezpečiť stavebné kompetencie.

Pod'akovanie

Údaje úkonov stavebných úradov za Nitriansky a Košický kraj boli získané za pomoci finančných prostriedkov v rámci projektu VEGA pod názvom: Analýza modelov výkonu verejných služieb na úseku stavebného poriadku z hľadiska technickej efektívnosti, efektívnej veľkosti a priestorovej alokácie úradov z dobou riešenia 2017-2019 pod registračným číslom projektu 1/0190/17.

Záver

V zmysle §20 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení „obce môžu spolupracovať na základe zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti“. Obce túto možnosť na Slovensku využívajú najmä z dôvodu, že zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých kompetencií z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky práve na obce prešlo viac ako 300 kompetencií. Tu však vzniká veľký problém s financovaním týchto kompetencií. V príspevku sme sa zaoberali kompetenciou na úrovni stavebného poriadku, ktorej financovanie upravuje § 6 ods. 2 zákona 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy v platnom znení a výnos Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky z 21. decembra 2010 č. 20786/2010-SRVS/z.54145-M. Personálne zabezpečenie a ostatné činnosti upravuje zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v platnom znení. Spolupráca obcí na úrovni stavebného poriadku však vzniká chaoticky, nie tak ako v rámci kompetencie matrik, kedy obce patriace do územných obvodov konkrétnych matričných úradov boli stanovené zákonom č. 154/1994 Z. z. o matrikách v platnom znení a opakovane Vyhláškou č. 529/2001 Z. z., ktorou sa ustanovujú územné obvody matričných úradov. Súčasne vytvorený návrh nového Stavebného zákona, ktorého účinnosť sa predpokladá od 1.januára 2022, definuje, že stavebným obodom bude okres a sídlom stavebného úradu v rámci neho bude okresné mesto. Príspevkom sme poukázali na možnosť vytvárania stavebných úradov, ku ktorej sa prikláňali aj niektorí autori, podľa územných obvodov matričných úradov. Schválením nového Stavebného poriadku, kde by boli presne stanovené názvy obcí so stavebnými kompetenciami, podobne, ako je to v prípade matričných úradov, by sa predišlo nekoordinovanému uzatváraniu zmlúv medzi obcami na zabezpečovanie výkonu stavebného poriadku.

Použitá literatúra

- BAČÍK, V. 2019. *Slovenská republika – sumárne údaje. Zoznam obcí SR*. [online]. Dostupné na internete: <http://www.sodbtn.sk/obce/index_kraje.php>.
- BAČÍK, V. 2019. *Základná mapa obcí Slovenskej republiky*. Dostupné na internet: <http://www.sodbtn.sk/obce/obce_zaklad_mapa.php>.
- ČERNĚNKO, T. – HAVRAN, P. – KUBALA, J. 2017. *Skrytý poklad v samospráve – Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach*. Bratislava: Inštitút finančnej politiky MFSR – Ekonomická univerzita v Bratislave. 26 s. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.finance.gov.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/ekonomicke-analyzy/41-skryty-poklad-samosprave-alternativne-moznosti-sustredenia-vykonu-spravy-samospravach-jun-2017.html>>.
- DUDINSKÁ, I. – CIRNER, M. 2016. Crucial Legislative Reforms in Public Administration in Slovakia Since 1990. In: *Hungarian Journal of Legal Studies*, vol. 57, no 1, 2016. pp. 25-41. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- HAMALOVÁ, M. – PAPÁNKOVÁ, S. 2005. *K akútnym problémom komunálnej reformy v SR*. In: *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky*. Bratislava: Ekonomická univerzita v Bratislave. [online]. s. 19-34. Dostupné na internete: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/slowakei/04686.pdf>>. ISBN 80-89149-06-5.
- KLIMOVSKÝ, D. 2010. Samosprávy v EÚ Česká republika. In: *Územná samospráva*. s. 32-37. Dostupné na internete: <https://archiv.vlada.gov.sk/krajina/data/att/24361_subor.pdf>.
- KLOBUČNÍK, M. – BAČÍK, V. – MATIAŠOVÁ, M. – FILA, R. 2018. - Negatívne aspekty zlučovania obcí v rámci komunálnych reforiem – perspektíva na príklade Slovenskej republiky. In: *Sociológia 2018*, vol. 50, no. 4, 2018. [online]. s. 448-481. Dostupné na internete: <<https://www.sav.sk/journals/uploads/08060904Klobucnik%20-%204-2018.pdf>>.
- KOMUNÁLNE VÝSKUMNÉ A PORADENSKÉ CENTRUM, N.O. PIEŠŤANY (KOM). 2013. *Audit kompetencií a návrh na zmeny ich rozdeľovania a financovania. Správa. Piešťany*. November 2013. [online]. 11 s. Dostupné na internete: <http://www.uniamiest.sk/assets/File.ashx?id_org=600175&id_dokumenty=2752>.
- LAAMANEN, E. – HAVERI, A. 2003. *Size, Efficiency and Democracy – How Local Government Bonnaries Affect Performance*. [online]. Oeiras: EGPA Conference on Public Law at the Modernising State, 2003. Dostupné na internete: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.196.972&rep=rep1&type=pdf>>
- LEŠKO, D. 2015. Formation of regional level of self-government in the process of transformation in Slovakia. In: *Journal for universal excellence*, vol. 4, no. 3, 2015. p. 1-11. Dostupné na internete: <<https://www.fos-unm.si/media/pdf/RUO/2015%203/8.pdf>>.
- MATEI, L. – MATEI, A. – ZANOSCHI, D. C. – STOIAN, O. 2011. Comparative Studies on the Administrative Convergence Revealed by National Strategies of Administrative Reform in Some South-Eastern European States. In *Administrative Convergence and Reforms in South-Eastern European States Analyses, Models and Comparative Studies. South-Eastern European Administrative Studies*, no 2/2011. [online]. 203 p.. Dostupné na internete: <https://www.academia.edu/3697546/ADMINISTRATIVE_CONVERGENCE_AND_REFORMS_IN_SOUTH-EASTERN_EUROPEAN_STATES_-_Analyses_models_and_comparative_studies>. ISBN 978-973-709-535-0
- MENEGUZZO, M. – FIORANI, G. – MITITELU, C. – MATEI, L. – MATEI, A. – CIPOLLETTA, G. 2010. *Public Sector Modernization Trends of the Member States of European Union. Trajectories of reforms in Italy and Romania*. Conference on „Reforming the Public Sector: How to Make the Difference, 2010. [online]. 35 p. Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/publication/48376167_Public_sector_modernization_trends_of_the_member_states_of_European_Union_Trajectories_of_reforms_in_Italy_and_Romania>.

- MINISTERSTVO VNÚTRA SR. 2016. *Dotácie – prenesený výkon na úseku matričnej činnosti*. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.minv.sk/?dotacie-na-preneseney-vykon-statnej-spravy-na-useku-matricnej-cinnosti-1>>
- MINISTERSTVO VNÚTRA SR. 2018. *Prehľad spoločných obecných úradov v evidencii Ministerstva vnútra SR (stav k 30.09.2018)*. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?prehlad_SOU>
- MRVA, J. 2005. Postavenie samosprávy v reforme verejnej správy a problémy decentralizácie kompetencií. In: *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky*. Bratislava: Ekonomická univerzita v Bratislave. [online]. s. 41-46. Dostupné na internete: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/slowakei/04686.pdf>>. ISBN 80-89149-06-5.
- NARBÓN PERPINA, I., DEWITTE, K., 2018. Local governments' efficiency: a system at icliterature review—part I. In *International Transactions in Operational Research*, vol. 25, no. 2, 2018. pp 431-468.
- NIŽŇANSKÝ, V. – HAMALOVÁ, M. 2014. *Spravodlivé rozdeľovanie politickej moci (rozdelenie kompetencií)*. Zborník vedeckých statí. Piešťany: KOM – Bratislava: VŠEM VS. [online]. 130 s. Dostupné na internete: <<https://www.komunal.eu/sk/projekty/decentralizacia/132-spravodlive-rozdelenie-politickej-moci-rozdelenie-kompetencii>>.
- TICHÝ, D. 2005. Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov. In: *Ekonomický časopis*, vol. 53, no. 4., 2005. [online]. s. 364-382. Dostupné na internete: <http://www.angelfire.com/pro2/dusan_tichy/PDF/EC405.pdf>
- PAVELKA, T. 2016. *Bizarné financovanie stavebných úradov – 1. časť*. Blog. DenníkN. Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/blog/415403/bizarne-financovanie-stavebnych-uradov/>>
- PETRIČUŠIE, A. 2007. Reforming the Civil Service as the Precondition for Public Administration Reform in Croatia. In: *Review of Central and East European Law*, no. 32, vol. 3, 2007. [online]. s. 191-231. Dostupné na internet: <<https://www.bib.irb.hr/421239?rad=421239>>
- PLEŠTINSKÁ, Z. 2016. *Medziobecná spolupráca na Slovensku v kontexte regionálnej politiky Európskej únie*. Košice: UPJŠ. s. 38. ISBN 978-80-8152-444-8
- ÚRAD VLADY SR. 2019. *Základné údaje SR*. [online]. Dostupné na internete: <https://www.vlada.gov.sk//index.php?cms_location=slovensko>
- SLAVÍK, V. – GRÁC, R. – KLOBUČNÍK, M. 2010. Reflexia k problematike fungovania spoločných obecných úradov v Slovenskej republike. In: *Geographia Cassoviensis IV.*, vol. 2, no. 2, 2010. [online]. Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/publication/266514122_Reflexia_k_problematike_fungovania_spolocnych_obecných_uradov_v_Slovenskej_republike>
- SVRČEK, M. 2019. Danko kritizuje stavebné konanie. Čo potom robia jeho vlastný nominanti na ministerstve? In: *Blog.SME.sk*. [online]. Dostupné na internete: <<https://svrcek.blog.sme.sk/c/518325/danko-kritizuje-stavebne-konanie-co-potom-robil-jeho-vlastny-nominant-na-ministerstve.html>>
- ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR. 2016. *Počet obyvateľov podľa pohlavia – obec (ročne)*. [online]. Dostupné na internete: <[http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_DEM/om7101rr/Po%C4%8Det%20obyvate%C4%BEov%20pod%C4%BEa%20pohlavia%20-%20obce%20\(ro%C4%8Dne\)%20%5Bom7101rr%5D](http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_DEM/om7101rr/Po%C4%8Det%20obyvate%C4%BEov%20pod%C4%BEa%20pohlavia%20-%20obce%20(ro%C4%8Dne)%20%5Bom7101rr%5D)>
- YAR, L. 2019. Nový stavebný zákon: Vyše 2 700 pripomienok, no s ambíciou schváliť ho tento rok. In: *EURACTIV.SK*. [online]. Dostupné na internete: <<https://euractiv.sk/section/digitalizacia/news/novy-stavebny-zakon-vyse-2-700-pripomienok-no-s-ambiciou-schvalit-ho-tento-rok/>>

MOŽNOSTI VZŤAHOV MEDZI SPOJENÝM KRÁĽOVSTVOM A EURÓPSKOU ÚNIOU PO BREXITE

Markéta MACKULÁKOVÁ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191026>

Abstract

The paper deals with the current topic of the possible departure of the United Kingdom from the European Union and its position within the integration. This paper analysis the alternative models between the UK's relationship with the European Union, in case, if there were to be a vote to leave. Secondary data analysis will be the primary method used within the article. The aim of the paper is to summarize information on the current situation between the UK and the EU and to indicate which of the analysed models does not provide sufficient conditions according to ideas of the UK in the further direction of the relationship with the EU. It provides examples of states that are not members of the EU however have other types of agreements with it – specifically this paper deals with Norwegian model and Swiss model and tries to through analysis and comparison methods to evaluate which of alternative models bring greater benefits to the United Kingdom. It stresses the need to consider that the conclusions may change as talks between the EU and the United Kingdom are still ongoing and the situation can be described as volatile.

Key words: EU-UK relationship, Norwegian model, Swiss model, Brexit.

Úvod

Príspevok sa zameriava na veľmi aktuálnu otázku, na prípadné vystúpenie štátu, konkrétne Spojeného kráľovstva z európskych integračných štruktúr. Po prvý raz v histórii Európskej únie (EÚ), ide o rokovanie ohľadom vystúpenia a nie o posilnenie vzťahov s krajinou. EÚ a Spojené kráľovstvo sa skutočne odchyliť od situácie zblížovania pravidiel a nariadení, pričom obe strany uznávajú zložitú úlohu zmiernenia alebo riadenia pravdepodobných budúcich regulačných rozdielov prostredníctvom svojej budúcej dohody o partnerstve. Obe strany uznali, že je nevyhnutné nadviazať pevné vzťahy a zamerať sa na budovanie nového vzťahu medzi Spojeným kráľovstvom a EÚ. Bývalá britská premiérka Teresa Mayová vyjadrila želanie „pozitívneho a konštruktívneho“ a v neposlednom rade „hlbokého a osobitného“ partnerstva s EÚ. Obe strany tiež identifikovali výhody, ktoré by chceli dosiahnuť prostredníctvom budúceho partnerstva - aj keď doteraz sa nedohodli do veľkej miery o mechanizmoch poskytovania týchto výhod. Spôsob, akým by Británia mala po odchode obnoviť svoje vzťahy s EÚ, je spornou otázkou. Obchodné a politické vzťahy čelia zmenám, ale je tu veľa, čo sa dá urobiť, aby sa zabezpečilo, že negatívne účinky budú dočasné a že je možné nájsť stabilnú budúcu cestu. Nové postavenie Spojeného kráľovstva by malo predstavovať vzťah s EÚ, ktorý sa do značnej miery

¹ Mgr. Markéta Mackuláková, Katedra politických vied, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, E-mail: mackulakova@gmail.com

sústredzuje na obchod, a zároveň by mal Britániu oslobodzovať od vykonávania nezávislých obchodných dohôd so zvyškom sveta.

Cieľom tohto príspevku je identifikovanie možných vzťahov pre Spojené kráľovstvo a EÚ. Otázka ktorú si kladieme a snažíme zodpovedať v tomto príspevku znie: „Aké iné možné alternatívy môžu byť vhodnejšie pre Spojené kráľovstvo ako plné členstvo v EÚ“? Primárna metóda použitá v príspevku bude sekundárna analýza údajov. Predkladaný príspevok ponúka analýzu možných alternatívnych vzťahov medzi Spojeným kráľovstvom a Európskou úniou, na príklade modelov konkrétnych krajín, ktoré nie sú členmi EÚ. Ide predovšetkým o najčastejšie diskutované modely nórske a švajčiarske. Súčasťou tohto príspevku bude diskusná časť, v rámci ktorej budú komparatívnou metódou spracované výhody a nevýhody identifikovaných alternatívnych členstiev pre Spojené kráľovstvo. V závere bude zhrnuté posúdenie, ktorý z modelov je pre Veľkú Britániu vhodný.

Alternatívne riešenie budúceho vzťahu Veľkej Británie s EÚ

V prípade vystúpenia Spojeného kráľovstva z EÚ, bude veľmi záležať na dohode, ktorú dojedná, čo by viedlo k otvoreniu alternatívnych európskych dohôd o voľnom obchode: Európsky priestor voľného obchodu (EZVO) a Európsky hospodársky priestor (EHP). Na základe Lisabonskej zmluvy, v ktorej je upravený aj nasledovný vzťah medzi EÚ a vystupujúcim štátom je potrebné dojednať otázky týkajúce sa pohybu osôb a kapitálu ešte v procese vystúpenia. V zásade by sa Spojené kráľovstvo mohlo po odchode z EÚ rozhodnúť a vybrať jednu z možností, k Európskemu hospodárskemu priestoru (EHP) spolu s Nórskom, Islandom a Lichtenštajnskom alebo prípadne dohodu, ktorú vytvorilo Švajčiarsko prostredníctvom EZVO spolu so štátmi EHP a Švajčiarskom, čím si zachová prístup k vnútornému trhu EÚ. Tieto alternatívy poskytujú východiskový bod pri zvažovaní, ako by mohol vyzeráť budúci vzťah Spojeného kráľovstva s EÚ. V prípade nových rokovaní ohľadom obchodných vzťahoch medzi Spojeným kráľovstvom a EÚ, je potrebné sa zamerať na vyváženú viacerých hľadísk. Ide najmä o vstup na jednotný trh, voľný pohyb osôb, finančné príspevky do rozpočtu EÚ, miera Spojeného kráľovstva prijať pravidlá EÚ a miera vplyvu Spojeného kráľovstva na tieto pravidlá. Podľa dokumentu uverejneného vládou pred referendum, „žiadny z alternatívnych vzťahov k plnému členstvu v EÚ neponúka úplný prístup na jednotný trh“ (Kruliš, 2014). Je známe, že niektoré členské štáty EÚ uprednostňujú vylúčenie z určitých „pravidiel a politík EÚ“, ktoré sa nazývajú vnútorná horizontálna diferenciácia, napríklad od HMÚ alebo schengenského priestoru, zatiaľ čo niektorí nečlenovia EÚ prijímajú určité pravidlá, ktoré sa nazývajú vonkajšie horizontálna diferenciácia, napríklad pravidlá jednotného trhu, aj keď nie sú členmi EÚ (Holzinger, 2011). Po prípadnom vystúpení Spojené kráľovstvo bude určite ťažiť z tohto systému.

Členstvo v Európskom hospodárskom priestore (Nórsky model)

Najbližším modelom pridruženia k EÚ je vstup do Európskeho hospodárskeho priestoru (EHP). EHP založené v roku 1994, pozostáva z krajín EÚ a EZVO bez prítomnosti Švajčiarska. Tento model sa vo verejnej diskusii často označuje ako „nórsky model“. Island a Lichtenštajnsko sa nachádzajú v podobnej pozícii, pokiaľ ide o obchod, ale vzhľadom na to, že Nórsko je tiež členom NATO s armádou, z tohto hľadiska je logické sa zamerať naň ako na možnosť pre Spojené kráľovstvo (Cooper, 2018). Ako už bolo spomenuté vyššie, Nórsko patrí do Európskeho hospodárskeho priestoru (EHP), čím sa stáva automaticky členom aj jednotného vnútorného trhu EÚ, čiže má právo obchodovať na jednotnom európskom trhu. Taktiež je členom aj Schengenského priestoru, čo zahŕňa voľný pohyb osôb. Výnimkou tohto modelu je, že krajina je vyňatá z pravidiel EÚ v oblasti poľnohospodárskej politiky, rybárskemu priemyslu a tiež aj v oblasti regionálneho rozvoja. Hoci krajina v rámci tohto modelu má svoje miesta v európskych

inštitúciách, no nemôže v rozhodovacom procese EÚ podieľať na tvorení pravidiel, ktoré na ňu majú skutočné dôsledky a musí svoj legislatívny rámec upraviť podľa európskych noriem (Kruliš, 2014).

Ak Spojené kráľovstvo požiada o členstvo v EHP, bude mať rovnaké práva a bude plniť rovnaké povinnosti, aké v súčasnosti majú Nórsko, Island a Lichtenštajnsko. Inými slovami, aby Spojené kráľovstvo bolo súčasťou EHP, musí prijať a „implementovať“ pravidlá EÚ týkajúce sa jednotného trhu vrátane právnych predpisov týkajúcich sa zamestnanosti, ochrany spotrebiteľa, životného prostredia a politiky hospodárskej súťaže“ (Dhingra, 2016a). Krajina je členom Európskeho združenia voľného obchodu (EFTA), ktorá na rozdiel od EHP zavádza voľný obchodný systém. Ak by teda VB pristúpila k EHP, mohla by pokračovať v nadväzovaní obchodných zmlúv bez veľkých nežiaducich reštrikcií (Goulard, 2016). Dôležitým prvkom modelu voľného obchodu po vzore EHP je nevyhnutné dodržiavať množstvo regulácií vzhľadom na vyvážený tovar. Ide napríklad o rešpektovanie pravidiel pôvodu, čo zo sebou nesie náročnejšiu administratívu ako je v rámci EÚ (Analýzy – Ústav medzinárodných vzťahov 2016).

Švajčiarsky model

Už samotný názov napovedá, že by sa Spojené kráľovstvo mohlo v tomto prípade inšpirovať práve Švajčiarskom. Na rozdiel od Nórska, krajina nie je členom ekonomického zoskupenia EHP. Je však členom Európskeho združenia voľného obchodu (EZVO) a Schengenského priestoru a svoje hospodárske vzťahy s EÚ rieši na základe dohody o voľnom obchode pre tovar a tiež množstvom ostatných dvojstranných dohôd, ktoré umožňujú prístup do niektorých častí jednotného trhu (okrem služieb). V tomto prípade, je možné spozorovať závažný problém, keďže ekonomika Veľkej Británie je takmer z 80% tvorená službami, ktoré do dohody o voľnom obchode nespádajú. Vzťahuje sa aj na oblasť finančných služieb, o ktorú ma bezpochyby Veľká Británia najväčší záujem. Súčasťou dohody však nie je (Pospíšil, 2017). Švajčiarsko patrí do Schengenského systému, na čo Spojené kráľovstvo má negatívny názor. Avšak, Švajčiarsko má voľnosť, čo sa týka rozhodnutia, čo z európskej legislatívy začlení do svojich právnych predpisov (Kruliš, 2014). Rovnako ako Nórsky model, má aj Švajčiarsky model svoje výhody a nevýhody. Ide najmä o prispievanie do spoločného európskeho rozpočtu EÚ, ktorý predstavuje nemalé zníženie nákladov a prijatie slobody voľného pohybu osôb, ako bolo už spomenuté vyššie, toto môže predstavovať pre Spojené kráľovstvo značný problém. Teda čím väčší prístup krajina žiada, tým väčšia regulačné systémy musia nastaviť. A nakoniec rovnako ako Nórsko, Švajčiari nemajú žiadny vplyv na hlasovanie a rozhodovanie v inštitúciách EÚ (Goulard, 2016).

Možné výhody pri vstupe do EZVO:

- Schopnosť vytvárať a ratifikovať dohody o voľnom obchode ako nezávislé obchodné krajiny s ekonomicky rozmanitými krajinami na celom svete; prospelo by to Spojenému kráľovstvu v porovnaní s zdĺhavým a zložitým procesom ratifikácie EÚ s tretími stranami;
- Vláda Spojeného kráľovstva by získala kontrolu a bola by schopná stanoviť svoju vlastnú úroveň zdaňovania pridanej hodnoty (DPH);
- Výrazne znížený ročný rozpočtový príspevok Spojeného kráľovstva do EÚ a Spojené kráľovstvo by sa už ďalej nezúčastňovalo na SPP okrem iných rozsiahlych politik EÚ;
- Obchod a spolupráca s EÚ prostredníctvom dvojstrannej obchodnej dohody by vo Veľkej Británii obnovili demokratickejšiu zodpovednosť a suverenitu (Milne, 2011).

Diskusia

Každý z diskutovaných alternatívnych model navrhovaných pre Spojené kráľovstvo má výhody a nevýhody, ktoré by Spojené kráľovstvo malo podrobne analyzovať a pokúsiť sa zvoliť najvýhodnejšie z hľadiska svojich národných záujmov. Prípád Brexit je bezprecedentný, takže je to komplikovaná situácia pre obe strany. Je však zrejmé, že EÚ musí tento problém riešiť ako odborník; v opačnom prípade môže nesprávne rozhodnutie viesť k rozpusteniu EÚ. Podľa Aydın-Düzgütu (2016), „hlavnou výzvou, ktorej budú tvorcovia politik EÚ čeliť po Brexite, je nájsť správnu rovnováhu medzi udržaním angažovanosti Británie s Európou v maximálny úžitok pre obe strany a zároveň urobiť z možnosti vystúpenia neatraktívny precedens pre ostatné strany“.

Výhody a nevýhody Nórskeho modelu v prípade Veľkej Británie

Najčastejšie diskutovaným modelom vhodným pre Spojené kráľovstvo sa v medzištátnych rozpravách uvádza práve nórsky model. V prípade, že by Spojené kráľovstvo sa rozhodlo pre tento model, čiže členstvo v EZVO / EHP by prinieslo niektoré výhody, ktoré požaduje vláda Spojeného kráľovstva. Umožnilo by to úplnú účasť na jednotnom trhu s tovarom a službami, hoci by si to vyžadovalo významnú obeť regulačnej autonómie. Mohli by sa požadovať značné finančné príspevky do EÚ, aj keď presná výška závisí od účasti Spojeného kráľovstva na programoch EÚ. Tiež by bolo potrebné začleniť veľké množstvo právnych predpisov EÚ do vnútroštátnych právnych predpisov Veľkej Británie výmenou za účasť na jednotnom trž EÚ. Od Spojeného kráľovstva ako člena EHP by sa vyžadovalo akceptovanie voľného pohybu osôb, hoci článok 112 dohody o Európskom hospodárskom priestore (EHP) umožňuje štátom EHP za určitých okolností uplatniť tzv. „núdzovú brzdu.“ Akceptovanie voľného pohybu osôb vidím ako negatívum, keďže v prípade prijatia tohto modelu Spojeným kráľovstvom by nebola schopná riešiť najviac diskutovaný problém v rámci Brexitu - migráciu (Gayle, 2015). Krajiny ako Lichtenštajnsko, Nórsko a Island v žiadnej z inštitúcií EÚ nemajú zastúpenie, len nepriamy vplyv - vrátane práva konzultovať návrhy EÚ, ktoré sa ich týkajú. Toto taktiež by sa vzťahovalo aj na Spojené kráľovstvo v prípade zvolenia takéhoto vzťahu s EÚ, a teda vidím to ako ďalšie negatívum.

Wolfgang Munchau (2016) z Financial Times považuje tento model za výhodnejší. Výhodu vidí v tom, že EHP funguje, s čím je spojená existencia návrhov zmlúv, ktoré nie je treba zložito zostavovať. Jednu z výhod vidí aj v prípade prístupu na vnútorný trh EÚ, čím by nebola žiadna z britských spoločností nútená odísť z Európy a neohrozila by tak podnikateľské prostredie v Spojenom kráľovstve a v EÚ. Model považuje za ekonomicky takmer neutrálny a tvrdí, že u Škótska, by v tomto prípade došlo k poklesu záujmu usporiadať referendum o nezávislosti, keďže tento model nepredstavuje zásadnú zmenu v prípade vzťahov medzi Spojeným kráľovstvom a EÚ. Z pohľadu zosumarizovaných poznatkov, možno hodnotiť tento model ako ekonomicky výhodný, avšak značne obmedzuje demokraciu, pretože krajina je povinná prijímať nariadenia z Bruselu.

Výhody a nevýhody Švajčiarskeho modelu v prípade Veľkej Británie

V prípade Švajčiarskeho za nevýhodu považujem prispievania do spoločného rozpočtu EÚ a prijatie slobody voľného pohybu osôb, voči ktorému britskí euroskeptici sa bránia. prístup k jednotnému trhu bez súhlasu o voľnom pohybe osôb je však značne nemožný. Je však nutné dodať, že v rámci tohto modelu by išlo o výrazné zníženie príspevkov do európskeho rozpočtu, čo do určitej miery je možné pokladať za pozitívum. Spoločne s Nórskom, Švajčiarsko nemá žiadny dosah a možnosť hlasovania a podieľania sa na rozhodovaní v orgánoch EÚ. Medzi ďalšie zásadné negatíva tohto modelu, ktoré som už spomenula vyššie patrí absencia vstupu na

európsky jednotný trh v prípade sektora služieb a kapitálu. Tento sektor pre ekonomiku Spojeného kráľovstva má nevyhnutný význam (Goulard, 2016).

Ako uvádza Pospíšil (2017) značnou výhodou tohto modelu je zaistenie určitej miery flexibility a slobody. Spočíva najmä v tom, že Švajčiarsko má „voľnú ruku“ pri výbere sféry spoločného záujmu, v rámci ktorých sa bude angažovať. Táto flexibilita a sloboda spadá aj na rozhodnutie, čo z európskej legislatívy bude implementovať do svojho legislatívneho poriadku. Nevýhodou v prípade švajčiarskeho modelu v porovnaní s nórsym je to, že krajina nemá právo sa zúčastniť na rôznych výboroch EÚ a tiež rokovaníach v rámci agentúr EÚ.

Pre Spojené kráľovstvo je zlepšenie ekonomickej situácie po prípadnom vystúpení z EÚ a dojednaní alternatívneho vzťahu dôležitou súčasťou, takéhoto vzťahu. Je však možné očakávať, že aj v prípade tohto modelu by si britská ekonomika viedla o skoro 6% horšie ako v prípade členstva v EÚ (Brusenbauch Meislová, 2016). Navyše vyjednávanie všetkých podmienok trvalo Švajčiarsku 25 rokov, z tohto pohľadu je nemožné, aby Spojené kráľovstvo vyjednávalo všetky podmienky a záväzky za dva roky. Zatiaľ je teda možné skonštatovať, že ani nórsky, ani švajčiarsky model, nie sú správnym alternatívnym riešením vzťahov medzi Veľkou Britániou a EÚ.

Tabuľka 1: Alternatívne modely v prípade odchodu Veľkej Británie

	Člen EÚ	Nórsky model	Švajčiarsky model
Člen jednotného trhu?	áno	áno	čiastočne
Clá a tarify?	nie	nie	nie
Voľný pohyb osôb?	áno	áno	áno
V colnej únii?	áno	nie	nie
Príspevok do rozpočtu EÚ?	áno	áno	áno (nižšie ako má Nórsko)
Obchodné dohody s krajinami mimo EÚ?	-	nie	áno

Zdroj: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-37507129>

Záver

V závere tohto príspevku som sa dopracovala k zhrnutiu, že na základe informácií o aktuálnom stave, žiaden z uvedených modelov neposkytuje dostačujúce podmienky podľa predstáv Spojeného kráľovstva v ďalšom smerovaní vzťahu s EÚ. Z aktuálneho stavu je už teraz zrejmé, že bude musieť prísť ku kompromisu, keďže ani jedna zo spomenutých strán nedosiahne presne to, čo požaduje. Napriek tomu predpokladám, že bude potrebné doceliť pragmatické riešenie medzi Spojeným kráľovstvom a EÚ. Prebiehajúce prechodné obdobie nemôže trvať stále. Je možné predpokladať, že by mohlo dôjsť ešte k využitiu celkom nových myšlienok, keďže aktuálne alternatívne modely ekonomických partnerstiev sú do istej miery nevyhovujúce. Ak by nastala situácia nevyjednávania a uplatnenia v platnosť jedného z vyššie spomenutých modelov, čo aj doterajší stav potvrdzuje, je predvídateľné, že sa ekonomické partnerstvá budú trvalo spravovať na základe pravidiel Svetovej obchodnej organizácie. Na základe čoho, by mohlo prísť k oslabeniu vplyvu a pozície Spojeného kráľovstva v globálnom rozsahu.

Použitá literatúra

- AYDIN-Düzgit, S. 2016. *Brexit: What, Why and How. IPC-Mercator Policy Brief*. [cit. 2019-11-13]. Dostupné na internete: <http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2016/06/Brexit_WhatWhyHow_SenemAydinDuzgit.pdf>.
- BBC NEWS. 2017. *Brexit: What are the options? - BBC - Homepage* [online]. [cit. 2019-11-13]. Dostupné na internete: <<http://www.bbc.com/news/uk-politics-37507129>>.
- BRUSENBAUCH MEISLOVÁ, M. 2016. *Alternativy ke členství Velké Británie v EU*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů Praha [online]. [cit. 2019-11-13]. Dostupné na internete: <<http://www.iir.cz/article/alternativy-ke-clenstvi-velke-britanie-v-eu>>.
- COOPER, Ch. 2018. *Macron to May: 'Be my guest' to Norway-model Brexit*. [cit. 2019-11-13]. Dostupné na internete: <<https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-theresa-may-france-uk-be-my-guest-to-norwaymodel-brexit/>>.
- DHINGRA, S. - SAMPSON, T. 2016. *CEP Brexit Analysis: Life After BREXIT: What are the UK's Options outside the European Union*. Londýn: London School of Economics and Political Science (LES). [online]. [cit. 2019-11-13]. Dostupné na internete: <<http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit01.pdf>>.
- GAYLE, D. 2015. *The Norway option: what is it and what does it mean for Britain? The Guardian*. [online]. [cit. 2019-11-13]. Dostupné na internete: <<https://www.theguardian.com/politics/2015/oct/28/the-norway-option-what-is-it-and-whatdoes-it-mean-for-britain>>.
- GOULARD, H. 2016. 5 options for post-Brexit trade with Europe. In: *Politico* [online]. [cit. 2019-11-12]. Dostupné na internete: <<http://www.politico.eu/article/5-options-for-post-brexit-tradewith-europe-ukip-efta-single-market/>>.
- HARDY, C. 2016. What would a British exit from the EU, or "Brexit" look like? In: *Euronews*. [online]. [cit. 2019-11-12]. Dostupné na internete: <<http://www.euronews.com/2016/03/03/what-would-a-british-exit-from-the-eu-or-brexit-looklike/>>.
- HOLZINGER, K. 2011. *Differentiated Integration in the European Union Many Concepts, Sparse Theory, Few Data*. [online]. [cit. 2019-11-12]. Dostupné na internete: <https://www1.ethz.ch/eup/people/schimmelfennig/publications/12_JEPP_Differentiated_Integration_in_the_European_Union.pdf>.
- KIRK, A. – WILKINSON, M. 2016. EU referendum poll tracker and odds. In: *The Telegraph*. [online]. [cit. 2019-11-12]. Dostupné na internete: <<http://www.telegraph.co.uk/news/2016/03/23/eu-referendum-poll-tracker-and-odds/>>.
- KRULIŠ, K. 2014. *Britské členství v EU: postoje, budoucnost a alternativy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů Praha. [online]. [cit. 2019-11-12]. Dostupné na internete: <<http://www.iir.cz/article/britske-clenstvi-v-eu-postoje-budoucnost-a-alternativy>>.
- MILNE, I. *Time to Say No: Alternatives to EU Membership*. Londýn: Civitas, Institute for the Study of Civil Society, 2011.
- MUNCHAU, W. 2016. Brexit: The Norway option is the best available for the UK. In *Financial Times*. [online]. [cit. 2019-11-13]. Dostupné na internete: <<https://www.ft.com/content/eb8dbe8c-3d0c-11e6-9f2c-36b487ebd80a?mhq5j=e6>>.
- POSPÍŠIL, P. 2017. Inspirace pro brexit? Podle think-tanku CEP dohoda EU s Ukrajinou. In *Euroskop*. [online]. [cit. 2019-11-13]. Dostupné na internete: <<https://www.euroskop.cz/9003/28438/clanek/asociacni-dohoda-s-ukrajinou-jako-predlohapro-smlouvu-eu-s-britanii>>.

RODOVÉ ROZDIELY V PREFERENCIÁCH JEDNOTLIVÝCH ATRIBÚTOV PRÁCE OD ROKU 1991

Alexandra MATEJKOVÁ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191027>

Abstract

Changing gender roles and the rise of paid jobs for women in the second half of the twentieth century affects not only the labour market but family life as well. The aim of the paper is to capture the differences in the opinions of men and women about the individual characteristics of work / job attributes . Two mechanisms are traditionally provided to explain gender-based differences in career preferences: a) different gender-based socialization creating a contrast between gender roles of men and women and b) the position of women in the labor market in the existing social structure. According to the model of gender socialization, men are considered to be the breadwinners, while the main role of women mostly refers to the care of children and household. Therefore, we expect that the characteristics that represent the material conditions will be of key importance for men. On the contrary, the most important characteristics for women will be the features enabling to combine work with family care related duties. The model of social structure expects the existing gender-based differences in the preferences of individual characteristics of work to reflect the differences between men and women in the labor market as well as their structural positions and their approach to the rewarding system in the workplace. Our analysis based on the European Values Study (waves 1991 - 2017) finds only minimal differences in job attribute preferences among men and women. The notion of women not willing to put as much effort into work as “the breadwinners” due to other priorities therefore seems to refer to a rather outdated gender stereotype.

Key words: gender equality, gender stereotypes, work values

Úvod

Hodnota práce, resp. to čo pre jednotlivca predstavuje jeho zamestnanie je dané z časti aj tým, akú dôležitosť pripisuje jednotlivým atribútom práce vykonávanej v jeho zamestnaní. Keďže pre rôznych jedincov pri rôznych atribútoch práce môže byť táto hodnota odlišná a nastáva tu otázka, či znamenajú práca niečo iné pre ženy a niečo iné pre mužov na základe dôležitosti jej jednotlivých aspektov, resp. či preferujú muži a ženy rozdielne atribúty, ktoré sú pre ich prácu dôležité. A keď hovoríme o rode, vychádzame z predpokladu, že preferencia jednotlivých pracovných atribútov môže byť spojená s rodovými rolami a stereotypmi a rodovými rozdielmi vo vnímaní a prezentovaní seba samých. Taktiež sa môže táto preferencia odvíjať od štrukturálneho postavenia mužov a žien v rámci pracovného trhu, ktoré je vďaka existencii rodových nerovností v tejto oblasti aj naďalej odlišné.

¹ PhDr. Alexandra Matejková, Katedra politických vied, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: matejkova.alexandra@gmail.com

Teoretický rámec

Kategorizácia pracovných atribútov

Jednotlivé *atribúty práce*, ktorým sa niekedy hovorí aj charakteristiky alebo tiež ciele práce, je možné kategorizovať, a to ako teoreticky, tak aj empiricky. Podľa Mareša a Katrnáka (2010) existuje niekoľko pokusov o takúto kategorizáciu, vrátane ich vlastného. V prvom rade spomínajú výskum *The Meaning of Working* (Význam pracovania) (MOW, 1987), ktorý rozlišuje medzi nasledujúcimi štyrmi cieľmi práce: inštrumentálne ciele (príjem); expresívne ciele (zaujímavosť práce a autonómia pri jej výkone); osobnosť rozvíjajúce ciele (zručnosti, schopnosti, kvalifikácia a príležitosť k rastu) a určitý komfort poskytujúce ciele (podmienky výkonu práce a vyhovujúca pracovná doba). Podobné atribúty práce rozlišuje aj Zanders (1995), ktorý ich delí nasledovne: osobnostný rozvoj podporujúce charakteristiky (zaujímavosť práce, príležitosť uplatniť osobnú iniciatívu, zodpovednosť, svoje schopnosti a príležitosť dosiahnuť výsledky); určitý komfort výkonu poskytujúce charakteristiky (práca bez prílišného tlaku, rešpektovaná práca, výhodná pracovná doba a dlhá dovolenka) a materiálne podmienky predstavujúce charakteristiky (príjem, istota pracovného miesta a pracovné prostredie). Okrem spomínaných charakteristík práce hovorí Zanders ešte o nediferencovaných charakteristikách ako sú dobrí spolupracovníci, možnosť kariérneho postupu, užitočnosť pre spoločnosť a i.

Iní autori robia dichotomickú kategorizáciu atribútov práce, kedy rozlišujú medzi vnútornou pracovnou orientáciou (orientácia na prácu samú o sebe poskytujúcu jedincovi príležitosť pre jeho zručnosti, záujmy, rozvoj a sebauvednenie) a vonkajšou pracovnou orientáciou (práca sama o sebe nie je zmyslom a cieľom, ale iba prostriedkom k dosiahnutiu cieľov ležiacich mimo jej sféry) (Tarnai a kol., 1995). My pre naše výskumné účely budeme pracovať s dichotomickou kategorizáciou, kedy si pracovné atribúty, ktoré sú vo výskume EVS obsiahnuté, rozdelíme na externé a interné ciele. (Viac v časti kapitoly Analýza.)

Existujúca literatúra o rodových rozdieloch v preferenciách pracovných hodnôt prezentuje protichodné závery. Na jednej strane sú štúdie (Brief a Aldag, 1975; Brief a Oliver, 1976; Saleh a Laljee, 1969), ktoré nenaznačujú žiadne výrazné rodové rozdiely v pracovných hodnotách. Oproti tomu stoja štúdie (Bartol a Manhardt, 1979; Harris a Earle 1986; Manhardt, 1972; Schuler, 1975; Siegfried, MacFarlane, Graham, Moore, a Young, 1981; Bokemeier a Lacy, 1986; Tolbert a Moen 1998; Gottfredson 1981; Eagly 1987; Marini a Brinton, 1984), ktorých výsledky naznačujú značné rodové rozdiely. Podľa nich sa muži viac zaujímajú o peniaze, nezávislosť, bezpečnosť a dlhodobé ciele v kariére, zatiaľ čo ženy majú tendenciu orientovať sa viac na vzťahy a ľudí, životné prostredie a sú zaujaté krátkodobými cieľmi v kariére (Pryor In Elizur, 1994). Pokusov vysvetliť protichodné výsledky týchto štúdií, ktoré v sebe zahŕňali tiež vplyv hodnotiacich nástrojov, výskumné techniky a meniace sa pohľady žien na prácu a rodinu, bolo niekoľko (Pryor, 1983; Siegfried a kol., 1981).² Aj napriek existencii štúdií, ktoré nedokázali rozdiely medzi pracovnými hodnotami na základe pohlavia, stále je tu podstatná časť výskumu, ktorý poukazuje na rodové rozdiely v odborných pracovných záujmoch ako aj v preferenciách rôznych charakteristík práce.

Tieto rozdiely sa tradične pripisujú dvom faktorom, resp. na vysvetlenie rodových rozdielov v pracovných hodnotách sa používajú dva základné prístupy: (1) *model rodovej odlišnej socializácie*, ktorá vytvára zreteľný rozdiel medzi rodovými rolami muža a ženy a (2) *model sociálnej štruktúry* (u niektorých nazývaný aj model predsudkov a diskriminácie), ktorý

² Tu by sme chceli upozorniť na to, že v anglickej písanej literatúre sa v tejto súvislosti väčšinou používa výraz tzv. *work values*, čo by sme mohli preložiť ako *pracovné hodnoty*, avšak takýto preklad v kontexte nášho jazyka nie je vhodný a nebudeme s ním pracovať.

reflektuje postavenie žien na trhu práce (Chow – Ngo, 2002; Rowe – Snizek, 1995). Viacero výskumov potvrdilo existenciu rodových rozdielov v tom, s akými hodnotami spájajú prácu muži a ženy. Podľa týchto výskumov, ženy vo všeobecnosti kladú väčší dôraz na pracovné podmienky, ktoré ovplyvňujú ich zapojenie a angažovanosť na pracovisku: pružný pracovný čas, politika priateľská pre rodinu, menej náročná profesia a i.. Okrem toho preferujú určité funkcie práce, ktoré im umožňujú plniť dvojakú, pracovno-rodinnú úlohu, ktorú väčšina žien v súčasnej spoločnosti zastáva (Chusmir a Parker 1991, Nieva a Gutek 1981). Taktiež sa ženy viac zameriavajú na medziľudské vzťahy v práci, zatiaľ čo muži kladú väčší dôraz na vnútorné faktory, ako je napríklad pocit uznania a príležitosť využívať talent (Betz a O'Connell 1989, Centers a Bugenthal 1966). (Chow – Ngo, 2002)

Rodová ideológia

Model rodovej socializácie predstavuje teóriu, podľa ktorej pozorovateľné rodové rozdiely v pracovných hodnotách sú výsledkom rodovo odlišnej socializácie mužov a žien. Mnoho rodových rozdielov v rozhodovaní o charaktere práce ako aj jej atribútoch je spôsobených vplyvom normatívnych spoločenských očakávaní. Deti sa socializujú, aby sa správali spôsobom, ktorý je vhodný pre ich rod (gender), v čoho dôsledku rozvíjajú svoje vnímanie vhodných profesijných možností pre ich pohlavie. Teória rodovo rozdielnej socializácie vysvetľuje proces, ktorým sa jednotlivci učia správaniu, ktoré je kultúrne definované ako vhodné pre ich pohlavie. Poskytuje vysvetlenie o rodovo podmienených rozdieloch medzi mužmi a ženami vo voľbe zamestnania, profesijnej orientácii a zručnostiach súvisiacich s prácou (Chow – Ngo, 2002; Rowe – Snizek, 1995). Podľa tradičného rodového stereotypu sú muži považovaní za živiteľov rodiny, zatiaľ čo hlavná spoločenská úloha žien sa týka predovšetkým starostlivosti o deti a domácnosť. V súčasnosti sa však tradičné rozdiely medzi mužmi a ženami pomaly stierajú a prechod na viac rovnostárske postoje k rodovej rovnosti je jedným z kľúčových aspektov procesu modernizácie (Inglehart a Welzel 2010).

Model rodovej socializácie vedie k záverom, že preferencia atribútov práce ženami sa vytvára ešte pred ich nástupom na pracovný trh, v procese ich socializácie. Pri modely rodovej socializácie vychádzame predovšetkým z rodovej ideológie. Rodovú ideológiu môžeme definovať ako spoločensky predpísaný scenár, ktorý predpisuje odlišné charakteristiky, hodnoty, postoje, správanie a aktivity pre ženy a mužov. Hlavnými komponentmi rodovej ideológie sú rodové stereotypy a rodové role. Na základe rodových rolí, ktoré sú zodpovedné za správanie a činnosti vhodné pre každé pohlavie, sa očakáva, že muži a ženy budú mať odlišné osobnostné charakteristiky. Takéto očakávania sa nazývajú rodové stereotypy. (Konrad a kol., 2000)

Aj napriek odlišnej kultúre, Williams a Best (1990) identifikovali niekoľko podobností v rodových stereotypoch naprieč 25 krajinami po celom svete. Vo väčšine krajín boli charakteristiky ako starostlivosť, podriadenosť, úcta a pasivita spájané so ženami a naopak vlastnosti ako autonómia, agresia, dominancia a výkon spájané s mužským pohlavím (rodom). Väčšina krajín socializuje odlišne podľa pohlavia, čo znamená, že pristupuje odlišne k socializácii mužov a žien / chlapcov a dievčat. Rodová socializácia vytvára rozličné sety záujmov, hodnôt a postojov chlapcov a dievčat, pripravuje ich na prevzatie rodových rolí v rodine a práci v dospelom živote.

Ak majú pracovné atribúty reflektovať rodovú ideológiu, potom, v priemere, by si muži viac ako ženy mali vážiť zodpovednosť a nezávislosť, pretože práve tieto atribúty plnia mužskú hodnotu samostatnosti. Rovnako ako zárobok, pracovný rast, prestíž zamestnania a uznanie by mali byť pre mužov dôležitejšie, pretože splňajú mužské hodnoty úspechu a postavenia. A nakoniec, výzva a zodpovednosť, sú poslednými pracovnými atribútmi, ktoré by mali byť dôležité pre mužov, pretože plnia mužskú hodnotu preukazujúcu zdatnosť. (Konrad a kol., 2000)

Na porovnanie, ženy by mali viac oceňovať medziľudské vzťahy v zamestnaní ako muži, pretože vzťahy im umožňujú plniť „ženský ideál“ výchovy či starostlivosti. Pohodlné pracovné prostredie, rovnako ako bezpečnosť zamestnania by mali byť pre ženy dôležitejšie, pretože na rozdiel od mužov nezažívajú ideologický tlak na preukázanie fyzickej tvrdosti a samostatnosti. Tiež by pre ženy malo byť dôležitejšie vykonávanie práce, ktorá zahŕňa rast, rozvoj a zmysluplnú prácu, pretože práve tieto atribúty spĺňajú ženskú hodnotu expresivity. Nakoniec by pre ženy malo byť dôležitejšie pohodlie vo forme výhodnej pracovnej doby, či dlhej dovolenky, pretože tieto atribúty znižujú konflikt medzi pracovnou úlohou a požiadavkami na starostlivosť o domácnosť a starostlivosť o deti, ktoré tradičné rodové úlohy priradujú predovšetkým ženám. (Konrad a kol., 2000)

Štrukturalizmus

Model sociálnej štruktúry, v kontraste s modelom rodovej socializácie, tvrdí, že existujúce rodové rozdiely v pracovných hodnotách odrážajú rozdiely mužov a žien na pracovnom trhu, ich odlišnú štruktúralnú pozíciu a diferencovaný prístup k systému odmeňovania na pracovisku. (Rowe – Snizek, 1995)

Štrukturalisti tvrdia, že sú to práve štruktúralne prekážky v rovnosti príležitosti žien, ktoré spôsobujú rodové rozdiely v preferenciách zamestnania (Gregory, 1990; Gutek, 1993). Medzi tieto štruktúralne prekážky patria napríklad diskriminácia, nerovnaké platové ohodnotenie (gender pay gap) štruktúralne nastavenia v organizáciách a návrhy pracovných prostriedkov a nástrojov. Štrukturalisti taktiež neignorujú skutočnosť, že spoločenské inštitúcie definujú starostlivosť o domácnosť a starostlivosť o deti ako neplatené súkromné úlohy (neplatená práca) a skutočnosť, že inštitúcia tradičnej rodiny prideliuje túto tzv. neplatenú prácu ženám. Ženy, ktoré vstupujú na pracovný trh, sú tak znevýhodnené bremenom rodinných povinností, ktoré narúšajú ich rolu zamestnankýň, čo obmedzuje schopnosti žien súťažiť o najlepšie pozície. (Konrad a kol., 2000)

Výsledkom je, že pracovné miesta, ktoré sú obsadzované ženami sa spájajú s odlišnými atribútmi ako pracovné miesta obsadzované mužmi. Sú to práve pracovné miesta obsadzované predovšetkým mužmi spájajúce sa s väčšinou pracovných atribútov, ktoré ľudia považujú za potrebnú súčasť dobrých pracovných miest, ako sú autonómia, vysoký zárobok, pracovný čas na plný úväzok, odborná príprava na pracovisku, istota pracovného miesta a i. (Jencks – Perman – Rainwater, 1988). Dokonca aj v rámci manažmentu majú ženy nižšie zárobky, sú na nižších úrovniach v hierarchii, majú menšiu rozhodovaciu právomoc a častejšie zastávajú pozíciu líniových zamestnancov v spoločnostiach (Jacobs, 1992; Reskin – Ross, 1995).

Borg (1991) hovorí, že štruktúra pracovných príležitostí ovplyvňuje preferencie atribútov zamestnania. Keďže túžba po pracovných atribútoch, ktoré nie sú reálne dostupné, je frustrujúca, ľudia znižujú svoje ambície. U žien sa predpokladá, že sa prispôbia svojim obmedzeným príležitostiam na trhu práce znížením ich aspirácií na získanie požadovaných pracovných atribútov (Mottaz, 1986). Logika štrukturalizačnej perspektívy (modelu sociálnej štruktúry) znamená, že ženy v riadení prikladajú menšiu dôležitosť atribútom zamestnania, ktoré sú pre ne menej dostupné. Ak teda zistíme, že ženy pripisujú menšiu dôležitosť príjmom, kariérnemu rastu, autorite, vedeniu a zodpovednosti ako ich mužské náprotivky. Podľa štruktúralneho modelu, je teda dôvodom takýchto rodových rozdielov v preferenciách jednotlivých atribútov práce môže byť skôr umiestnenie žien na pracovné pozície s menšími príležitostami ako účinky rodových rolí a stereotypov (aj keď štrukturalisti rátajú aj s nimi). (Konrad a kol., 2000)

Štrukturalizačná perspektíva (model) znamená, že v priebehu času budeme pozorovať zmeny v štruktúre rozdielov medzi pohlaviami v preferenciách atribútov zamestnania, pretože došlo k

viacerým štruktúrnym zmenám, ktoré zvýšili pracovné príležitosti žien v porovnaní s mužmi. Viaceré vládne programy zamerané na rovnaké pracovné príležitosti mužov a žien zlepšili príležitosti na trhu práce žien (Leonard, 1994).

Dá sa predpokladať, že spolu s rozširovaním príležitostí žien sa zvýšia aj ich túžby získať tie atribúty, ktoré sa spájajú predovšetkým s mužmi obsadzovanými pracovnými pozíciami. Taktiež platí, že výsledkom zníženej potreby prispôbiť sa nerovným príležitostiam by malo byť zvýšenie ratingu žien o dôležitosť pracovných atribútov v porovnaní s mužmi. Keďže sa príležitosti na získanie vysokých plátov, povýšenia a vedúcich pozícií stávajú pre ženy dostupnejšie, zo štrukturalizmu vyplýva, že s väčšou pravdepodobnosťou budú považovať tieto atribúty za dôležité vo svojej práci. Z tohto dôvodu by sa rodové rozdiely v položkách, ktoré muži hodnotili vyššie v skoršom časovom období, mali časom zmenšovať. Zvyšujúce sa túžby žien však neznamenajú, že všetky ich preferencie atribútov zamestnania sa stanú skôr mužskými. Napríklad, ak v skoršom časovom období zistíme, že ženy považujú vnútorné aspekty zamestnania za dôležitejšie ako muži, argument zvyšujúcich sa aspirácií neznamená zúženie tohto rozdielu v priebehu času. Ženy, ktoré vnímajú väčšie príležitosti, môžu skôr zvýšiť svoje hodnotenie dôležitosť vnútorných pracovných atribútov, ako sú výzva, príležitosti na využitie zručností a schopností, rast a rozvoj. Na druhej strane platí, že na rozdiel od predikcie perspektívy rodovej ideológie o znížení rozdielov medzi pohlaviami v čase, zvyšujúca sa aspirácia štruktúrne perspektívy naznačuje, že niektoré rodové rozdiely v preferenciách atribútov zamestnania by sa mohli skôr rozšíriť. (Konrad a kol., 2000)

Analýza

V kontexte vyššie uvedených teoretických východísk, sme si položili nasledujúce výskumné otázky: Ktoré atribúty práce sú v súčasnosti viac preferované mužmi, a ktoré ženami? Existujú zmeny vo vnímaní externých atribútov práce medzi mužmi a ženami od roku 1991?

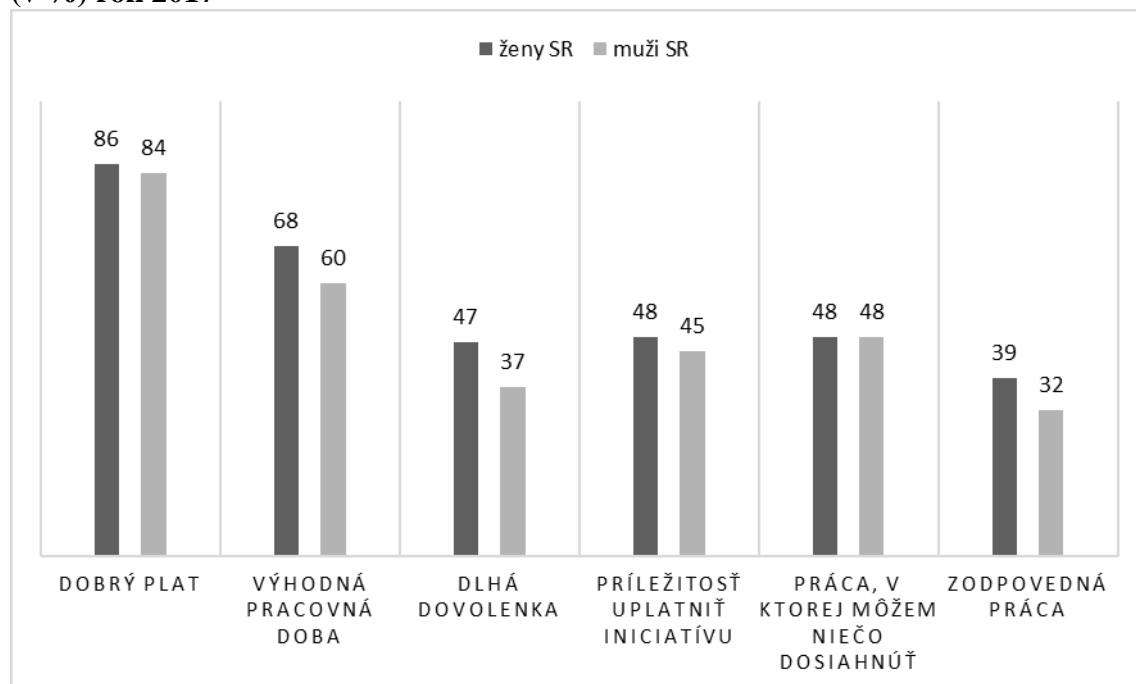
V analýze sme sa zamerali iba na externé atribúty práce. V tejto časti sa pokúsime pomocou dát EVS výskumu (European Values Study) zistiť, či existujú rodové rozdiely v preferencii konkrétnych atribútov práce. V teoretickej časti kapitoly sme spomínali dva modely – model rodovej socializácie (rodová ideológia) a model sociálnej štruktúry (štrukturalizmus). Predpokladáme, že ak sa potvrdia rodové rozdiely v preferencii externých atribútov, predovšetkým atribútov výhodná pracovná doba a dlhá dovolenka, tak pôjde skôr o vplyv rodovej socializácie, ale tiež o reflexiu existujúcej rodovej nevyváženej starostlivosti o deti a domácnosti v neprospech žien. Model sociálnej štruktúry, ktorý odráža rodovú nerovnosť na trhu práce by mohol vysvetliť prípadné rozdiely medzi mužmi a ženami týkajúce sa atribútu dobrý plat, kedy by ženy uvedomujúc si svoju znevýhodnenú pozíciu na trhu práce nemali pozitívne očakávania týkajúce sa výšky platu.

Ako sme uviedli v našich východiskách, literatúra zaoberajúca sa rodovým aspektom jednotlivých atribútov práce je vo svojich záveroch ambivalentná. Niektoré výskumy existenciu rodových rozdielov v tom, s akými hodnotami si spájajú prácu muži a ženy potvrdzujú, iné žiadne rozdiely na základe pohlavia neobjavili. My sa pozrieme ako o tom hovoria dáta EVS, ktoré nám umožňujú pozrieť sa ako je to na Slovensku a v Česku. Majú muži a ženy iné postoje k práci, resp. pripisujú dôležitosť odlišným atribútom práce alebo je pre nich práca v podstate to isté? Čo sa týka už jednotlivých atribútov práce, vo výskume EVS na ne odkazovala otázka, ktorá znela nasledovne: Uvádzame niekoľko vecí, podľa ktorých ľudia posudzujú zamestnania. Prezrite si ich a povedzte, prosím, ktoré z nich Vy osobne považujete za dôležité: (1) dobrý zárobok, (2) výhodná pracovná doba, (3) dlhá dovolenka, (4) možnosť uplatniť osobnú iniciatívu, (5) zamestnanie, v ktorom sa dá niečo dosiahnuť a (6) zodpovedná práca. Tieto

položky zahraničná literatúra rozdeľuje do dvoch skupín (pozri Tchernia 2017): a) interné atribúty – príležitosť uplatniť iniciatívu, práca, v ktorej môže niečo dosiahnuť a zodpovedná práca, ktoré predstavujú tiež osobnostný rozvoj podporujúce charakteristiky; b) externé atribúty – dobrý plat, výhodná pracovná doba a dlhá dovolenka, predstavujúce materiálne podmienky tvoriace charakteristiky.

Prvá skupina atribútov – tzv. interné dimenzie, zodpovedá novej a dominantnej pracovnej etike: pracujúci ľudia investujú predovšetkým do náplne nimi vykonávanej práce. Druhá skupina – tzv. materiálne dimenzie je známejšia a zodpovedá očakávaniam, ktoré sú často diskutované v tradičných situáciách pracovného konfliktu: pracovná doba, príjem a kariérny rozvoj. Táto dimenzia je jadrom tradičnej vízie svetovej ekonomie – vytváranie a rozdeľovanie zdrojov na trhu práce. Tchernia (2017) tvrdí, že výsledky za EÚ naznačujú určitú postmaterialistickú³ interpretáciu: najbohatšie krajiny kladú väčší dôraz na interné atribúty, zatiaľ čo menej bohaté krajiny kladú väčší dôraz na materiálne (externé) atribúty práce. Ukážme si teraz, ako je vnímanie jednotlivých atribútov práce rozložené v SR – a keďže je možné očakávať, že táto percepčia sa bude líšiť u mužov a žien, uvádzame výsledky v rozdelení podľa pohlavia (pozri Graf 1).

Graf 1: Podiel tých, ktorí označili jednotlivé atribúty práce podľa pohlavia respondentov (v %) rok 2017



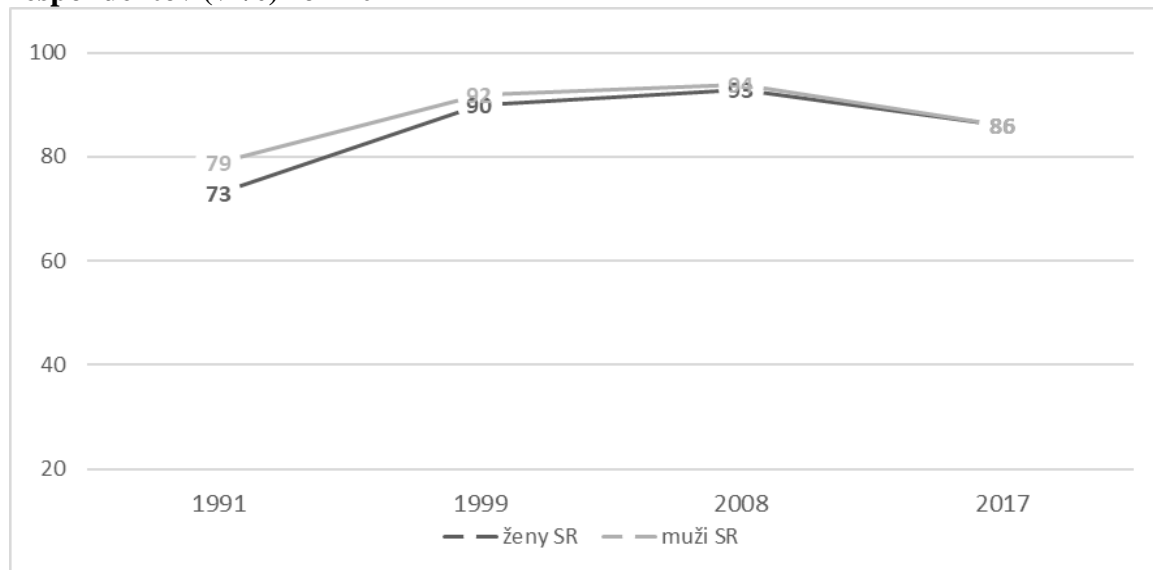
Zdroj: EVS, 2017

Prvý pohľad na Graf 1 nám odhaľuje, že rodové rozdiely v preferenciách jednotlivých atribútov práce nie sú až také veľké, ako by sa na základe teoretických východísk mohlo očakávať. Ako pri externých, tak aj pri interných atribútoch práce platí, že ich vo všeobecnosti častejšie za dôležité označujú ženy ako muži, pričom najväčšie rozdiely medzi mužmi a ženami sú práve pri externých atribútoch, ktoré ovplyvňujú zapojenie a angažovanosť na pracovisku. Skutočnosť, že sú to práve ženy, pre ktoré sú *výhodná pracovná doba* a *dlhá dovolenka* dôležitejšie ako pre mužov⁴, tak trochu legitimizuje dvojakú, pracovno-rodinnú úlohu slovenských žien a potvrdzujú zistenia autorov prikláňajúcich sa k rodovej ideológii (modelu rodovej socializácie).

³ Postmaterialistickú v zmysle typológie Ronalda Ingleharta, ktorú zaviedol do hodnotového diskurzu v knihe *Tichá revolúcia* (The Silent Revolution) z r. 1977.

⁴ Štatisticky signifikantné (významné).

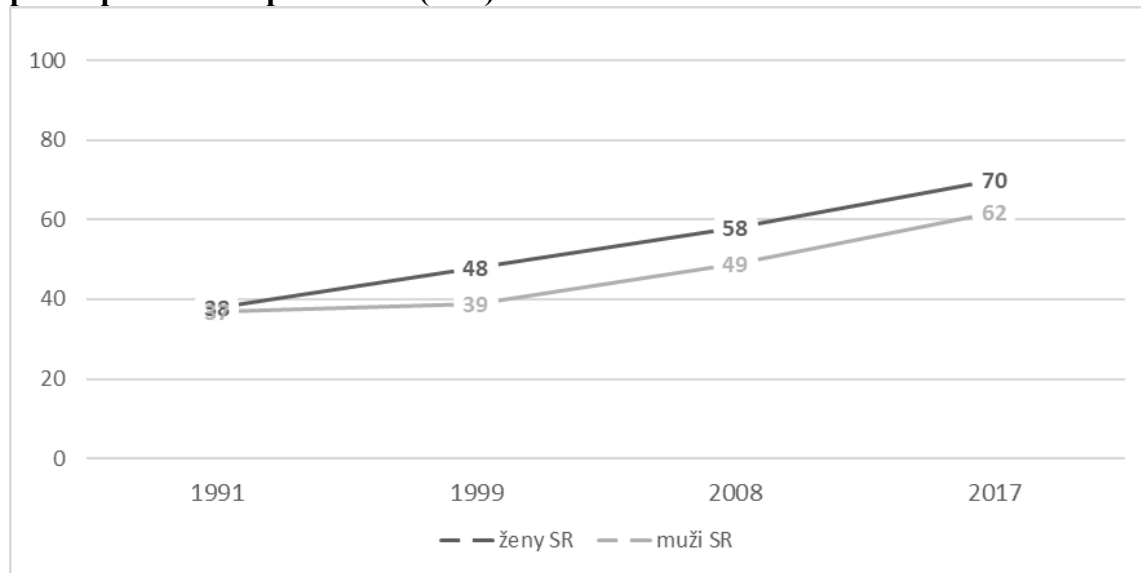
Graf 2: Podiel tých, ktorí považujú vo svojej práci za dôležité dobrý plat podľa pohlavia respondentov (v %) rok 2017



Zdroj: EVS, 2017

Graf 2 nám ukazuje, že vývoj dôležitosti prvého z externých atribútov, ktorým je *dobrý zárobok*. Od roku 1991 do roku 2008 môžeme vidieť nárast dôležitosti (zo 79% na 94% u mužov a zo 73% na 93% u žien), avšak v roku 2017 nastáva pokles (na 86% u mužov aj žien zhodne). Taktiež platí, že postupne od roku 1991 sa rozdiely medzi pohlaviami pri dôležitosti dobrého zárobku stierajú a v roku 2017 sa muži a ženy v preferovaní tohto atribútu dostávajú na jednu úroveň.

Graf 3: Podiel tých, ktorí považujú vo svojej práci za dôležité výhodnú pracovnú dobu podľa pohlavia respondentov (v %) rok 2017

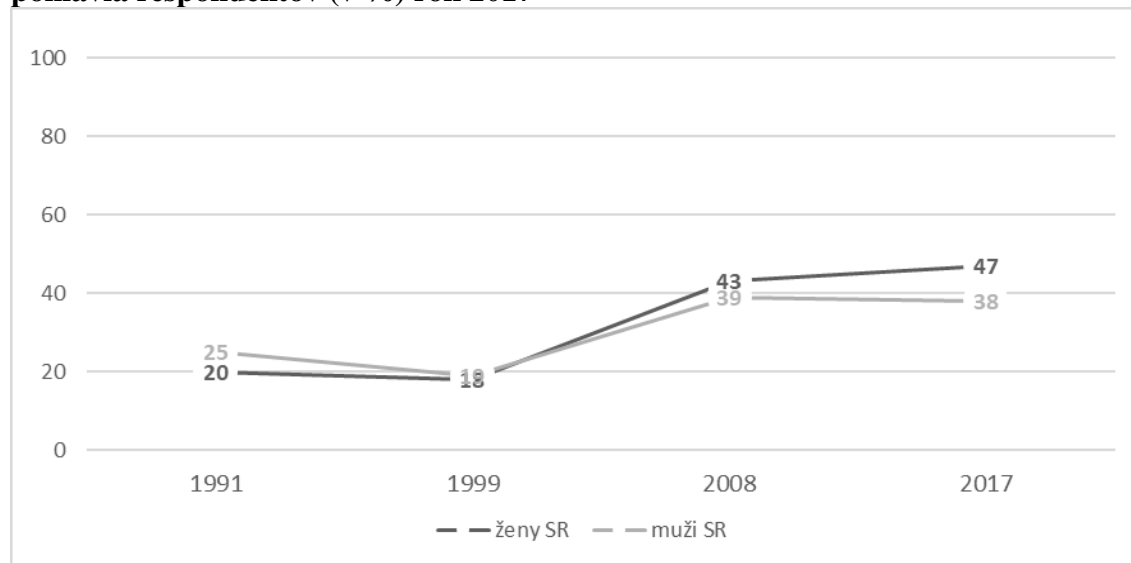


Zdroj: EVS, 2017

Ďalším externým atribútom je *výhodná pracovná doba*, resp. jej dôležitosť pre zamestnanie, ktorej vývoj je znázornený na Grafe 3. Ide o atribút, pri ktorom pozorujeme lineárny nárast jeho dôležitosti, ako pre mužov, tak aj pre ženy. Čo sa týka rozdielov medzi pohlaviami, tak kým v roku 1991 neboli medzi mužmi a ženami v otázke dôležitosti výhodnej pracovnej doby žiadne rozdiely, postupom času sa začali vytvárať a vo všetkých ostatných vlnách výskumu sa pohybovali tesne pod hranicou 10% v prospech žien. Takéto zistenia opäť potvrdzujú

predchádzajúce výskumy, podľa ktorých ide o pracovný atribút dôležitejší pre ženy, pretože znižuje pracovno-rodinný konflikt.

Graf 4: Podiel tých, ktorí považujú vo svojej práci za dôležité dlhú dovolenku podľa pohlavia respondentov (v %) rok 2017



Zdroj: EVS, 2017

Pri poslednom externom atribúte zobrazenom na Grafe 4, ktorým je *dlhá dovolenka* pozorujeme najviac dynamický vývoj spomedzi všetkých troch atribútov. Najvýraznejšia zmena nastala medzi rokmi 1999 a 2008, kedy sa zvýšil počet tých, pre ktorých je dlhá dovolenka, o polovicu a to ako mužov, tak žien. Ak sa pozrieme na rozdiely medzi pohlaviami, resp. na rodové rozdiely, pri preferencii tohto atribútu, najviac viditeľné sú v poslednej vlně výskumu. Zatiaľ čo v rokoch 1991 až 2008 boli tieto rodové rozdiely minimálne, v roku 2017 považuje dlhú dovolenku za dôležitú o 9% viac žien ako mužov. Takéto zistenie potvrdzuje rovnakú skutočnosť ako pri predchádzajúcom atribúte. Avšak nárast dôležitosti dlhšej dovolenky aj u mužov, môže byť výsledkom súčasných nastavení pracovného trhu. Čoraz viac preferovaná flexibilná práca, môže totiž so sebou prinášať okrem výhod aj prepracovanosť a teda aj potrebu po dlhšej dovolenke.

Záver

Naše skúmanie vychádzalo z predpokladu, že muži a ženy sa značne odlišujú v tom, čo je pre nich v práci dôležité. Očakávali sme, že pre mužov budú mať kľúčový význam práve charakteristiky predstavujúce materiálne podmienky a pre ženy naopak budú najdôležitejšie charakteristiky poskytujúce určitý komfort výkonu. A kdeže oba tieto atribúty sú súčasťou externých atribútov práce, zamerali sme sa v analýze iba na ne. Prvým kľúčovým zistením bolo, že muži a ženy na Slovensku sa nelíšia v tom ako je pre nich dôležitý dobrý zárobok, pričom podľa rodovej ideológie, ale aj podľa štrukturalistov, mali tento atribút uprednostňovať viac muži. Na druhej strane, pri komfort výkonu poskytujúcich atribútoch, akými sú dlhá dovolenka a výhodná pracovná doba, sa potvrdilo, že ich častejšie označujú ženy. Jedným z vysvetlení je, že ide o atribúty, ktoré predovšetkým znižujú konflikt medzi pracovnou úlohou a požiadavkami na starostlivosť o domácnosť a starostlivosť o deti, a preto ich viac uprednostňujú ženy. Naše očakávania, ktoré sme si vytvorili na základe dostupnej literatúry sa tak naplnili iba čiastočne.

Použitá literatúra

- BARTOL, K. M. – MANHARDT, P. J. 1979. Sex differences in job outcome preference: Trends among newly hired college graduates. In *Journal of Applied Psychology*, vol. 64, 1979. s. 477-482.
- BELL, D. N. F. – BLANCHFLOWER, D. G. 2011. The crisis, policy reactions and attitudes to globalization and jobs. In M. Bacchetta & M. Jansen (Eds.), *Making globalization socially sustainable*. s. 85–118. Geneva: ILO & WTO.
- BETZ, M – O'CONNEL, L. 1989. Work orientations of males and females: Exploring the gender socialization approach. In *Sociological Inquiry*, vol. 59, 1989, s. 318-30.
- BOKEMEIER, J. L. – LACY, W. B. 1986. Job values, rewards, and work conditions as factors in job satisfaction among men and women. In *The Sociological Quarterly*, vol. 28, no. 2, 1986, s.189-204.
- BRIEF, A. P. – ALDAG, R. 1. 1975. Male-female differences in occupational values within minority groups. In *Journal of Vocational Behavior*, vol. 6, 1975. s 305-314.
- BRIEF, A. P. – OLIVER, R. L. 1976. Male-female differences in work attitudes among retail sales managers. In *Journal of Applied Psychology*, vol. 61,1976. s. 526-528.
- BRONSON, M. A. 2015. *Degrees Are Forever: Marriage, Educational Investment, and Lifecycle Labor Decisions of Men and Women*. Georgetown University, Department of Economics, 2015.
- CENTERS, R. – BUGENTHAL, D. E. 1966. Intrinsic and extrinsic job motivation among different segments of the working population. In *Journal of Applied Psychology*, vol. 50, no. 3, 1966. s. 193-197.
- EAGLY, A. H. 1987. *Sex differences in social behavior: A social-role interpretation*. Hillsdale: NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1987.
- FLABBI, L. – MORO, A. 2012. The Effect of Job Flexibility on Female Labor Market Outcomes: Estimates from a Search and Bargaining Model. In *Journal of Econometrics*, vol. 168, 2012, s. 81-95.
- GREGORY, A. 1990. Are women different and why are women thought to be different? Theoretical and methodological perspectives. In *Journal of Business Ethics*, vol. 9, 1990. s. 257-266.
- GOTTFREDSON, L. S. 1981. Circumscription and compromise: A developmental theory of occupational aspirations. In *Journal of Counseling Psychology*, vol. 28, 1981. s. 545-579.
- GUTEK, B. A. 1993. Changing the status of women in management. In *Applied Psychology: An International Review*, vol. 42, 1993. s. 301-311.
- HALMAN, L. - SIEBEN, I., - ZUNDERT, M. 2011. *Atlas of European values. Trends and traditions at the turn of the century*. Leiden: Brill. ISBN: 978-90-04-23036-1.
- CHOW, I. H. S. – NGO, H. Y. 2002. Gender Differences in Job Attribute Preferences and Job Choice of University Students in China. In *Journal of Applied Business Research*, vol. 18, no. 2, 2002. s. 15-26.
- CHUSMIR, L. H. – PARKER, B. 1991. Gender and situational differences in managers' values: A look at work and home life. In *Journal of Business Research*, vol. 23, 1991. s. 325-335.
- INGLEHART, R. – WELZEL, Ch. 2010. Changing Mass Priorities: The Link between Modernization and Democracy. *Perspectives on Politics*, 8(2): 551-567.
- JACOBS, J. A. 1992. Women's entry into management: Trends in earnings, authority, and values among salaried managers. In *Administrative Science Quarterly*, vol. 37, 1992. s. 282-301.
- JENCKS, C. – PERMAN, L. – RAINWATER, L. 1988. What is a good job? A new measure of labor-market success. *American Journal of Sociology*, 92, 1322-1357.
- KANE, E. W. 2000. Racial and Ethnic Variations in Gender-Related Attitudes. *Annual Reviews Sociology*, Volume 26, 419-439.

- KONRAD, A. M. 2003. Family demands and job attribute preferences: A 4-year longitudinal study of women and men. *Sex Roles*, 49, 35–46.
- KONRAD, A. M. – CORRIGALL, E. – LIEB, P. – RITCHIE, J. E. 2000. Sex Differences in Job Attribute Preferences among Managers and Business Students. In *Group & Organization Management*, vol. 25, no. 2, 2000. s. 108–131
- LEONARD, J. S. 1994. Affirmative action: Symbolic accommodation and conflict. In *New Approaches to Employee Management*, vol. 2, 1994. s. 13-33.
- MANHARDT, P. J. 1972. Job orientation of male and female college graduates in business. In *Personnel Psychology*, vol. 25, 1972. s. 361-368.
- MAREŠ, P. – KATRŇÁK, T. 2010. Hodnota práce u české veřejnosti v letech 1991-2008. In *Sociální studia*, vol. 4, 2010. s. 121-143. ISSN 1214-813X
- MARINI, M. M. – BRINTON, M. C. 1984. Sex typing occupational socialization. In Reskin, B. (ed.) *Sex Segregation in the workplace: Trends, explanations, remedies*, Washington, D.C.: National Academy Press, 1984, pp.192-232.
- NIEVA, V. E. – GUTEK, B. A. 1981. *Women and work: A psychological perspective*. New York: Praeger, 1981. ISBN 978-0275915476
- PROVAZNÍK, V. a kol. *Psychologie pro ekonomy*. Praha: Grada Publishing, 1997.
- PRYOR, R. G. L. 1983. Sex differences in the levels of generality of values/preferences related to work. In *Journal of Vocational Behavior*, vol. 23, 1983. s. 233-241.
- RESKIN, B. F. – ROSS, C. E. 1995. Jobs, authority, and earnings among managers: The continuing significance of sex. In J. A. Jacobs (Ed.), *Gender inequality at work*. 1995. s. 127-151.
- ROWE, R., – SNIZEK, W. E. 1995. Gender differences in work values: Perpetuating the myth. In *Work and Occupations*, vol. 22, 1995. s. 215–229.
- SCHULER, R. S. 1975. Sex, organizational level, and outcome importance: Where the differences are. In *Personnel Psychology*, vol. 28, 1975. s. 365-375.
- SCHUTZLEE, K. – TUFIS, P. – ALIWIN, D. 2010. Separate Sphere or Increasing Equality? Changing gender Beliefs in Postwar Japan. In *Journal of Marriage and Family*, vol. 72, no. 1, 2010. s. 184-201.
- SIEGFRIED, W. D. – MACFARLANE, I. – GRAHAM, D. B. – MOORE, N. A. – YOUNG, P. L. 1981. Are-examination of sex differences in job preferences. In *Journal of vocational Behavior*, vol. 8, 1981. s. 30-42.
- TCHERNIA, J-F. 2017. Expectations about work. In P. Bréchon a F. Gonthier (ed.) *European Values. Trends and divides over thirty years*, 2017. s. 123-136.
- TARNAI, Ch. – GRIMM, H. – WATERMANN, R. 1995. Work Values in European Comparison: School Education and Work Orientation in Nine Countries. *Tertium Comparationis*. In *Journal für Internationale Bildungsforschung*, no. 1, 1995, s. 139-63.
- TOLBERT, P. A. – MOEN, P. 1998. Men's and women's definition of "good" jobs: Similarities and differences by age and across time. In *Work and Occupations*, vol. 25, no. 2, 1998. s. 168-194.
- VOHLÍDALOVÁ, M. 2006. Mají muži a ženy v ČR odlišné postoje k práci? In *Gender, rovné příležitosti, výzkum*, vol. 7, no. 1, 2006. s. 26-31. ISSN 1213-0028.
- WILLIAMS, J. E. – BEST, D. L. 1990. *Sex and psyche: Gender and self viewed cross-culturally*. Newbury Park, CA: Sage.

KRAJSKÉ ZRIADENIE V ČR A JEHO VPLYV NA REGIÓN MORAVY

Matúš MELUŠ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191028>

Abstract

Moravia is one of the historical regions of the Czech Republic and its center is currently Brno. It is located in the eastern part of the country and some enclaves are also in Silesia or Slovakia. I aim to research the administrative status of this specific region in terms of history, geography, culture or language. As in Slovakia, the regional organization is problematic in the Czech conditions and these aspects are not taken into account. This contribution tries to bring the view from the constitutional and historical development perspective. The requirements of Moravians were not solved by the establishment of the regional units in 2000. On the other hand, current autonomous tendencies are not so strong as in the 1990s. The aim is also to analyze the development of the whole region and to define the views of political parties at national and local level through analyzing, comparison and synthesis.

Key words: *Moravia, regional unit, autonomy, party system*

Úvod

Moravský región patrí k jedným z najkrajších, ale aj najrozmanitejších v strednej a východnej Európe a to hneď z niekoľkých hľadísk. Turistický aspekt tentokrát nebudeme rozoberať, nakoľko prioritou je pre nás dejinno-administratívny vývoj. Historicky mala vždy určité špecifické postavenie, pričom bola súčasťou viacerých geografických celkov počnúc Samovou ríšou a končiac samostatnou Českou republikou. Väčšiu časť vzdialenejšej histórie (zhruba od 11. storočia) mala status markgrófstva, kde vládol príslušný panovník, resp. markgróf. Už v tomto období sa začalo rysovať zvláštne postavenie Moravy, pričom nasledujúce udalosti ho len posilnili. Jej štátoprávne postavenie sa ozrejmiло počas vlády Karola IV. V roku 1348 vydal listinu o lénnom vzťahu Moravy k českému kráľovi (Mezník, 2001).

Ako integrálna súčasť českej koruny teda postupne patrila k Svätej ríši rímskej, Rakúskeho cisárstva a napokon aj Rakúsko-Uhorska. Nachádza sa tu aj viacero dôležitých miest, najviac však o vplyv bojovalo Brno a Olomouc. Do 15. storočia malo v tomto smere navrch druhé menované, po presťahovaní sídla markgrófov na hrad Špilberk sa do popredia čoraz viac dostávalo Brno. Olomouc sa ešte snažila zvrátiť nepriaznivý vývoj prostredníctvom založenia univerzity v roku 1573, nadhlo jedinou v rámci moravského územia.

Posilnenie Brna znovu znamenalo vytvorenie kráľovského tribunálu v roku 1639, pričom tomuto úradu boli priznané významné súdne a správne právomoci. O dva roky neskôr prišiel pre Olomouc definitívny koniec snáh o centrálny status. Počas 30-ročnej vojny ju dobyli Švédci

¹ PhDr. Matúš Meluš, PhD., Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: matus.melus@ucm.sk

a v roku 1641 sa celý tribunál (dovtedy striedavo pôsobiaci v oboch mestách) nastalo presunul do Brna, čím sa prakticky rozhodlo o budúcej regionálnej metropole (Dějiny Brna, 2018).

Ďalšie administratívne vyzdvihnutie mesta prišlo v roku 1749, keď tu bol ustanovený tzv. Moravský politický a súdny senát. Cisár Jozef II. potvrdil nárok Brna na pozíciu metropoly (1782). O storočie neskôr sa daný stav zakotvil po prvýkrát aj ústavne – v Moravskej zemskej ústave (1849). Zánik Rakúsko-Uhorska po prvej svetovej vojne znamenal aj automatický zánik markgrófstva, no Morava zostala kultúrne i geograficky najbližšie českému a slovenskému národu, pričom tvorila neoddeliteľnú časť Česko-Slovenska ako nového nástupníckeho štátu, ktorý vznikol na mape Európy.

Mal unitárny charakter a rozdelený bol na jednotlivé krajiny. Rozhodnutiu o ich určení síce predchádzala odborná diskusia, avšak vzhľadom na časovú tieseň a potrebu prijatia novej legislatívy a ústavnoprávných noriem sa politici priklonili k zachovaniu historickej štruktúry. Spolu s Čechami, Sliezscom, Slovenskom a Podkarpatskou Rusou tak tvorila Morava územnosprávne členenie počas prvých desiatich rokov existencie prvej česko-slovenskej republiky, teda do roku 1928. Každá krajina mala svoje v centrum v podobe tzv. krajinského mesta – Praha, Opava, Bratislava, Užhorod a Brno. České krajiny týmto spôsobom nadväzovali na spomenutý administratívny model z minulého obdobia. Ten platil s malými modifikáciami v podstate už od stredoveku. Ako môžeme vidieť, nielen Morava bojovala s ambíciami dvoch miest o status centra, v Sliezske sa ešte aj v 20. storočí presadzovala viac Opava popri známejšej Ostrave.

V roku 1928 nastáva určitá zmena, pričom jej zámerom bolo oslabiť čoraz väčší vplyv nemeckého obyvateľstva. Jedným z kľúčových opatrení sa v tomto smere ukázalo spojenie Moravskej a Sliezskej krajiny do spoločného celku. Do roku 1939 teda existovali štyri samosprávne krajiny – Česká, Moravsko-sliezska, Slovenská a Podkarpatskoruská. Lokálne záležitosti (napr. súdnictvo) si mohli riešiť samostatne. Podkarpatská Rus a Slovensko požadovali autonómiu, no počas prvorepublikového zriadenia im udelená nebola. Tlaku národnostných menšín (najmä sudetských Nemcov) vláda podľahla až v roku 1938, vtedy sa však už blížila nemecká agresia a Moravu spolu s ostatnými regiónmi čakalo nepriaznivé obdobie vývoja. Napriek nastoleniu protektorálneho štátu Čiech a Moravy sa zachovalo členenie z roku 1928 ešte ďalších desať rokov. Po druhej svetovej vojne (1948) sa uskutočnila rozsiahla rekonštrukcia územnosprávneho systému, ktorú schválila Komunistická strana Československa. O rok neskôr boli zrušené krajiny a prvýkrát od roku 1868 sa pristúpilo k obnoveniu krajského modelu (Čapka, 2003). Vzniklo tak 13 krajov, Praha tvorila samostatnú jednotku územnej samosprávy.

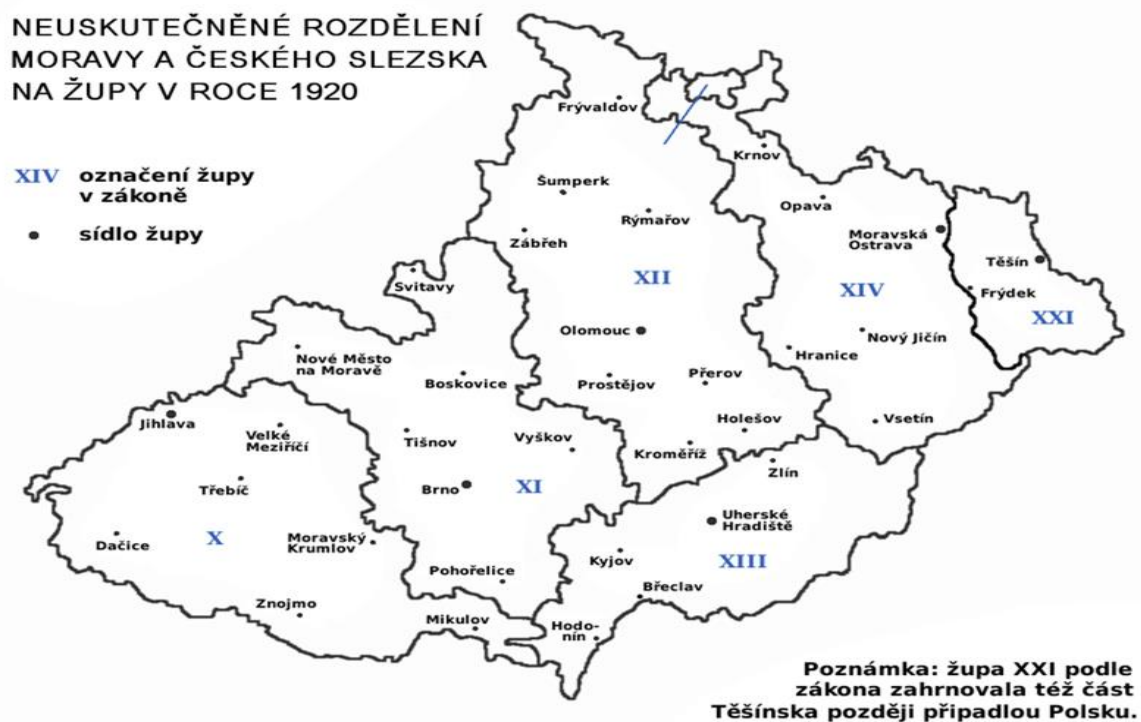
Zmeny hraníc Moravy ako kľúčový aspekt jej vývoja v 20. storočí

Ako problematický sa ukázal fakt, že územnosprávny systém z roku 1949 určil hranice krajov bez ohľadu na rešpektovanie historických súvislostí a spojitostí. Ide o rovnaký proces ako na Slovensku, i keď sa uskutočnil ešte skôr. Tak, ako sa umelo rozdelil napr. Spiš, Podunajsko, Tekov či Gemer sa neprirodzenými líniami rozdelila Morava medzi niekoľko krajských celkov. Podrobnejšie ich zobrazujú mapové objekty nižšie. Zachovanie špecifického geografického a kultúrneho štatútu Moravy bolo ambíciou vládneho návrhu z roku 1920, ktorý nanovo definoval jednotlivé celky Moravy a českého Sliezska, pričom ich nazýval župami. Nemali konkrétne názvy, zákon ich označoval len rímskymi číslicami od X po XXI (zvyčajne župy boli situované v rámci Čiech). Moravské mali byť štyri (X, XI, XII a XIII), sliezske dve (XIV a XXI). Návrh stanovoval aj župné sídla, v tomto prípade Jihlavu, Brno, Olomouc a Uherské

Hradiště, resp. Moravskú Ostravu a Těšín. Je však nutné podotknúť, že navrhovaný model sa nikdy nerealizoval a zmeny teda prišli až v roku 1928, resp. 1949.

Po definitívnom konci krajinského zriadenia sa Morava rozdrobila medzi viacero krajov. Komunistické politické elity sa síce snažili o kultúrnu, jazykovú a geografickú homogenitu, no paradoxne to boli práve tie, ktoré v roku 1960 prišli s ďalšou významnou reformou samosprávneho systému a moravské názvy sa znovu dostali do definície krajov napriek tomu, že ich celkový počet sa výrazne zmenšil. Zredukovaný bol na sedem, vytvorených bolo naopak 76 okresov (prostredníctvom zákona č. 360/1960 Zb.) fungujúcich s minimálnymi modifikáciami hraníc v českých podmienkach dodnes. Patria k najstabilnejším článkom českej samosprávy. Okresné úrady boli síce neskôr zrušené (ku koncu roka 2002), no mnoho inštitúcií najmä špecializovanej štátnej správy (napr. katastrálne úrady) dodnes pôsobi v rámci týchto hraníc (Český statistický úrad, 2007). Z okresov môžeme v súčasnosti stále zrekonštruovať všetky vyššie samosprávne úrovne – od regiónov NUTS cez správne obvody, až po bývalé kraje. Všeobecná štátna správa síce stratila svoj prvok z tejto úrovne, no v praktickom ponímaní administratívny systém fungoval v podstate bez problémov.

Obrázok 1: Návrh zákona o administratívnom členení Moravy a českého Sliezska z roku 1920



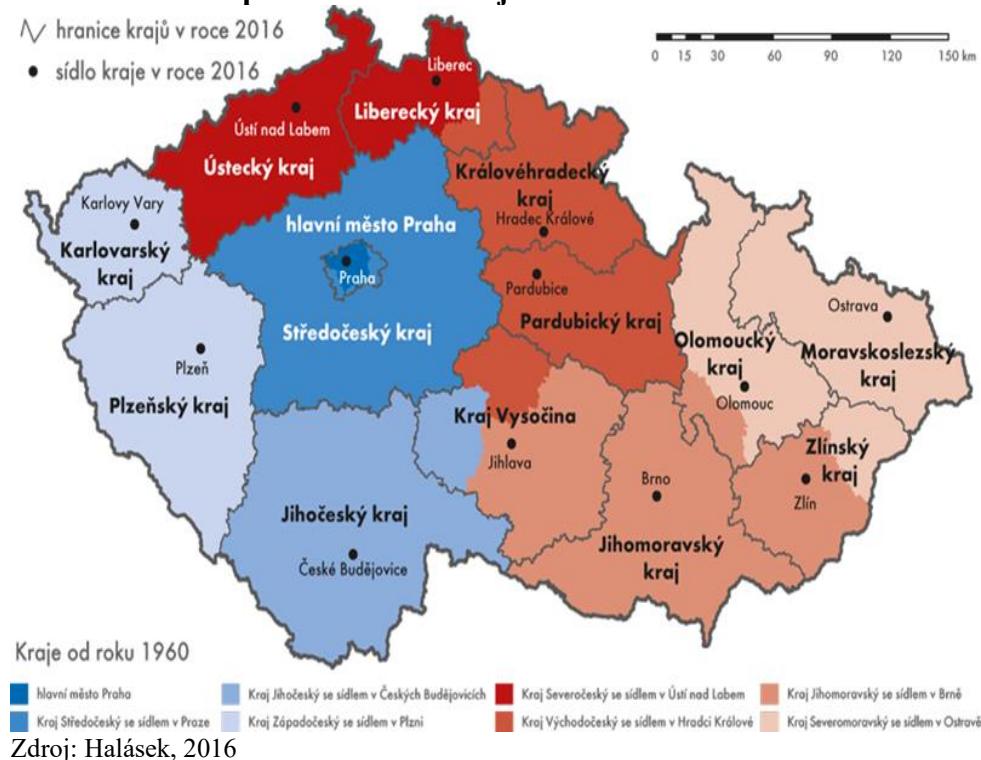
Zdroj: Moravskoslezská Akademie, 2019.

Ako som uviedol vyššie, po roku 1960 boli menšie kraje nahradené rozlohou väčšími a moravské územie sa tak stalo súčasťou primárne dvoch celkov – Jihomoravského a Severomoravského. Prvý zahŕňal aj okrajové lokality východných Čiech a druhý zasa celé české Sliezsko. Týmto krokom síce opticky Morava získala rozsiahlejšie teritórium, na opačnej strane však stratila, nakoľko nezanedbateľné časti pripadli Jihočeskému a Východočeskému kraju. V konečnom dôsledku tak platil pôvodný stav a daný región zostával rozdrobený. Určitú nádej na zmenu priniesol rok 1968, kedy sa režim uvoľňoval a popritom vznikali diskusie o federalizácii. Poslanci za Jihomoravský kraj predniesli v apríli návrh definujúci Moravskoslezskú krajinu ako jednu z troch zložiek budúceho federálneho štátu. Vedecko-kultúrna ustanovizeň Spoločnosť pro Moravu a Slezsko s viac ako 100-tisíc členmi mala túto

agendu zastrešovať a prvou aktivitou malo byť v tomto smere vypísanie tzv. celomoravského referenda (Springerová, 2005).

V júni rokovali predstavitelia oboch krajov v Prahe s vládnu komisiou pre štátoprávne usporiadanie, rozhovory však nepriniesli želaný výsledok a ich požiadavky boli odmietnuté samotnou komisiou a neskôr aj v parlamente. Potvrdenie negatívneho scenára prišlo po vpáde vojsk Varšavskej zmluvy do Československa a nastolení normalizačného procesu. Federácia síce bola formálne ustanovená, no pozostávala len z dvoch republík s uplatnením národnostného princípu (ČSR a SSR). Navyše, reálne kompetencie federálnych celkov sa postupne ukazovali ako nulové (Schelle, 2010). O svoje miesto tak museli bojovať prakticky všetky národnosti vrátane Moravanov, Slovákov a ďalších. Morava bola včlenená do Českej socialistickej republiky bez toho, aby získala nejaký druh špecifickejšieho statusu. Opäť sa prehĺbila nevraživosť medzi Moravou a zvyškom českého územia, nasledovalo tiež politicko-spoločenské sklamanie z nedotiahnutých snáh o vytvorenie Moravskoslezskej krajiny. Daný stav trval až do konca 80. rokov, resp. Nežnej revolúcie, teda viac ako 20 rokov.

Obrázok 2: Komparácia hraníc krajov v roku 1960 a dnes



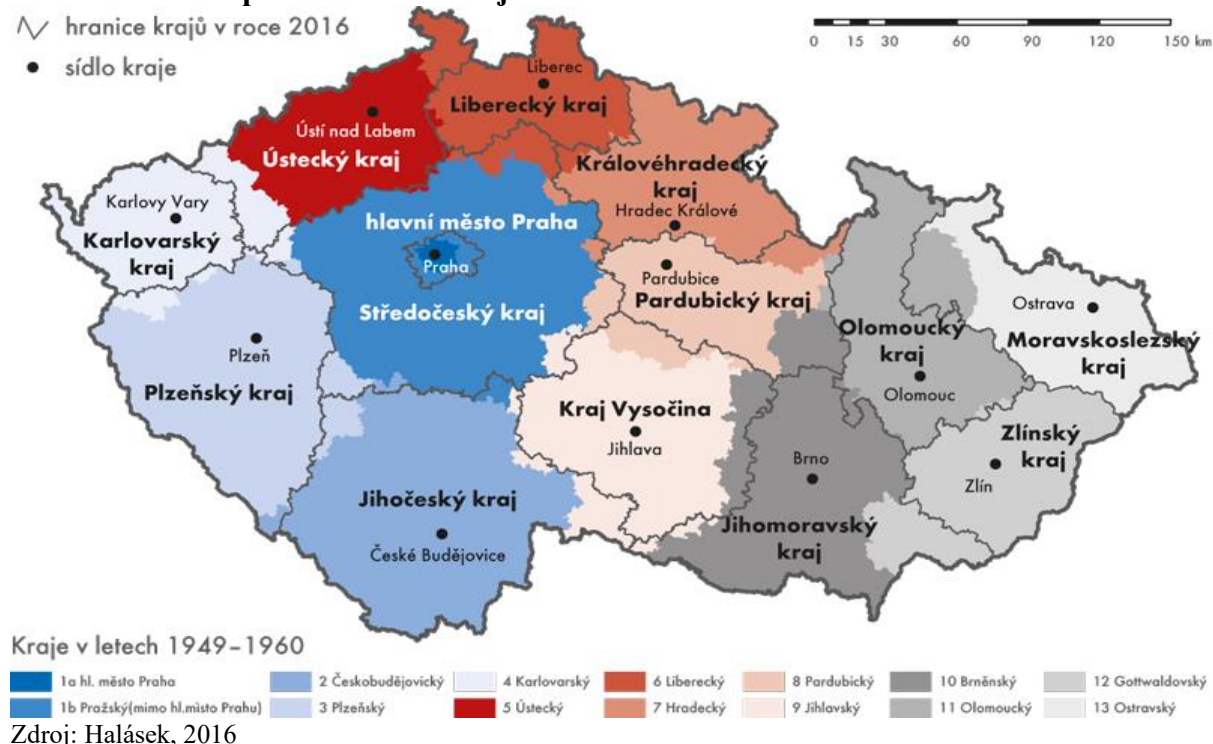
Napriek výraznému spoločenskému tlaku a angažovaniu sa moravských politických síl sa zásadná zmena štátoprávneho, príp. administratívneho usporiadania Československa v revolučnom období neudiala. Na jednej strane priniesli významný vklad regionálnych strán Moravy do celoštátnej politiky (viď druhá kapitola príspevku), na strane druhej však toto obdobie neznamenal splnenie územných, kultúrnych a historických nárokov Moravanov. Oficiálne zrušenie modelu krajského zriadenia z roku 1960 k 1. januáru 1991 neznamenal automatické zavedenie nového systému, skôr naopak. Takto definované krajské celky sú populárne medzi obyvateľstvom ešte aj v súčasnosti. 90. roky boli všeobecne poznačené dezintegráciou municipálnej štruktúry. Viditeľný nárast počtu obcí v rokoch 1990 - 1992 (takmer o 50%, absolútne bežmála o 2000 obcí) súvisí s faktickým obnovením obecnej samosprávy, prvé komunálne voľby sa konali na jeseň 1990.

Novovzniknuté obce boli spravidla veľmi malé (často s menej ako 500 obyvateľmi), vo väčšine prípadov išlo o obce, ktoré boli počas 80. rokov administratívnym spôsobom zlučované s väčšími obcami. Počnúc rokom 1994 už možno počet obcí považovať za stabilizovaný. Spomalenie rastu počtu nových obcí súvisí aj so zavedením určitých centrálnych regulačných opatrení (novovzniknutá obec musí mať určitý minimálny počet obyvateľov). Intenzita dezintegrácie obcí v 90. rokoch bola najväčšia v Jihočeskom a Plzeňskom kraji, naopak relatívne menšia práve na Morave. Premietli sa do nej odlišnosti sídelnej štruktúry (väčší priemerný počet obyvateľov moravských obcí), ako aj diferencovaná miera administratívne riadeného procesu zlučovania obcí v 70. a 80. rokoch minulého storočia (Český statistický úrad, 2007).

Na dlhé obdobie (trvajúce dodnes) vyriešili české vládne špičky otázku regionálnej samosprávy až v roku 1997. Z hľadiska Moravy však išlo o zakonzervovanie negatívneho vývoja, snaha o krajinské usporiadanie štátu sa týmto takmer úplne minimalizovala. 3. decembra prijala PS ČR ústavný zákon o vzniku vyšších územných samosprávnych celkov (krajov). Fakticky tým bola obnovená organizácia krajov z roku 1948 - ich počet, sídelné mestá i vymedzenie hraníc boli veľmi podobné. Základnými jednotkami tvoriacimi jadro krajov sa stali okresy a obce. Na druhej strane, spektrum právomocí daných krajov sa ukázalo ako značne limitované, finančná závislosť na štáte bola zásadná.

Za všetky príklady hovorí fakt, že sa im ústavne odoprelo dokonca právo na určenie si vlastného názvu. Morava sa uvedeným zákonným spôsobom ešte viac fragmentovala a rozdrobila. Umelo vytvorené hranice krajov ju začlenili až do siedmich z nich (Budějovický, Brněnský, Olomoucký, Jihlavský, Pardubický, Ostravský a Zlínský). Je potrebné dodať, že ďalšie dva roky trvala samotná príprava fungovania krajskej úrovne a platnosť zákona sa posunula až na 1. január 2000. Ďalší rok trvalo usporiadanie prvých volieb, nakoľko občania si priamo volili zastupiteľov, tí následne zo svojich radov vyberali tzv. krajského hejtmana. Konali sa 12. decembra 2000. Riadna činnosť nových 14 krajov tak bola zahájená až 1. januára 2001 (Národní ústav pro vzdělávání, 2019).

Obrázok 3: Komparácia hraníc krajov v roku 1949 a dnes



Napriek definovaným názvom krajských celkov a deklarovanej povinnosti používať ich došlo už do šiestich mesiacov k prvým zmenám. 31. mája 2001 sa uskutočnilo premenovanie hneď štyroch, pričom tri sa dotýkali Moravy. Brněnský sa nazýva staronovo Jihomoravský, Ostravský kraj dnes poznáme ako Moravskoslezský, najmenšie moravské územie zaberá Jihlavský kraj, po novom Vysočina. Štvrtým premenovaným krajom sa stal Budějovický (na Jihočeský). Práve ustanovenie posledného menovaného bolo kritizované zo strany Moravanov. Problematickou sa stala oblasť Dačicka, ktorá síce pripadla Jihočeskému kraju, no pôvodne ju regionalisti priradujú skôr k Morave. Okrem Vysočiny teda moravská identita stratila svoje pozície aj na južnom okraji historického územia. Zriadenie vyšších územne správnych celkov je považované za tzv. prvú etapu reformy verejnej správy.

Ako som uviedol vyššie, v roku 2002 vyvrcholili prípravy druhej etapy, jej podstatou bolo zrušenie okresných úradov a ich nahradenie novými správnymi obvodymi obcí s rozšírenou pôsobnosťou (niekedy sa v českých podmienkach nazývajú aj „malé okresy“). Tých je celkom 206, vrátane Prahy. Druhá etapa nadobudla účinnosť 1. 1. 2003. Po ukončení činnosti okresných úradov bola významná časť ich kompetencií prenesená práve na tieto obce s rozšírenou pôsobnosťou. Okrem toho sa pristúpilo k vytvoreniu 388 obcí s povereným obecným úradom, súhrnne môžeme hovoriť o obciach II. a III. typu. Čiastočne sa kvôli tomu upravili hranice niektorých krajov, pričom v tomto ohľade naopak Morava čiastočne získala – najväčší nárast počtu získaných obyvateľov zaznamenali mestá Tišnov v Jihomoravskom, resp. Moravský Beroun v Olomouckom kraji (Szczyrba, 2019). K významnejším zmenám môžeme pripočítať aj tie z roku 2005, kedy bolo na žiadosť samotných obcí presunutých 25 sídelných celkov z Vysočiny do Jihomoravského kraja a troch sídelných celkov z Moravskoslezského do Olomouckého kraja.

Obrázok 4: Zmeny v územnej štruktúre okresov a krajov ČR k 1. januáru 2005



Zdroj: Szczyrba, 2019

Politické subjekty súčasnosti bojujúce o zmenu statusu Moravy

Východiskovým bodom druhej kapitoly je ustanovenie Moravskoslezského zemského národného výboru (ZNV) v roku 1945 (predseda František Píšek). Pomerne úspešne sa mu darilo v ďalších rokoch hájiť samosprávne zriadenie Moravy proti centralistickým myšlienkam pražskej vlády. Hlavným cieľom tejto inštitúcie sa stalo zdôrazňovanie svojbytnosti Moravanov, avšak stále v rámci českého národa. Na druhej strane, bolo to prvýkrát od vzniku Československa. O niekoľko dní neskôr vláda založila aj tzv. Slezskú expozitúru ZNV, spontánne bola dokonca založená Slezská národná rada, no po sporoch o územie Ratibořska a Těšínska medzi Československom a Poľskom a po požiadavkách na samosprávu Slezska postupne oslabovala. Obdobie komunistického režimu neprialo moravskej samospráve, čo som spomenul už v predchádzajúcom texte. Obroda moravskej záležitosti tak prišla až v revolučnom období, keď začali vznikať aj prvé subjekty podobajúce sa na dnešné politické strany. Popri Moravskom občanskom hnutí (MOH) úzko spolupracujúcim s Občanským fórom to bolo najmä Hnutie za samosprávnou demokraciu – Společnost pro Moravu a Slezsko (HSD), ktoré založil pravdepodobne najznámejší moravský politik novodobej histórie Boleslav Bárta 1. apríla 1990 v Kroměříži.

Výsledkom ustanovujúceho snemu bolo okrem iného vyhlásenie tzv. Moravskoslezskej deklarácie. Žiadali v nej najmä prestavbu štátnej a správnej štruktúry i zlúčenie komunálnych volieb s voľbami do národných rád SR a ČR. V krátkej dobe HSD zozbieralo viac než 15-tisíc podpisov občanov a zmenilo sa na relevantnú politickú stranu so snahou o prienik do ČNR v nadchádzajúcich voľbách. Ťažiť mohlo aj zo solídnej členskej základne vychádzajúcej z Charty pre Moravu a Slezsko. Podpísali ju predstavitelia prakticky všetkých kultúrnych a politických organizácií na Morave (napr. MOH, SMS, Demokratické fórum komunistů či Sdružení umělců Moravy a Slezska a ďalší) ešte v januári 1990. Napriek tomu, HSD a ich priamy konkurent MOH išli do parlamentných volieb v júni 1990 samostatne. Hnutie malo v tej dobe až 150-tisíc členov a jeho nadstraníckosť, resp. možnosť umiestňovať promoravských politikov z iných politických strán na vlastnú kandidátku z neho robila jedného z „čiernych koní“ samotných volieb. Potvrďovali to aj prieskumy verejnej mienky, pozitívnemu vývoju popularity napomáhali aj nie veľmi vhodné výroky najsilnejších politikov tej doby (napr. Petra Pitharta či Václava Klauza), ktorí sa vyjadrovali, že by „nebolo dobré voliť malé strany.“ (Springerová, 2005).

V polovici mája 1990 sa preferencie HSD pohybovali na úrovni 3%, o dva týždne neskôr im prieskum prisúdil už dvojnásobný percentuálny zisk. V programových prioritách hnutia dominovali otázky rekonštrukcie samosprávy, súdnictva, polície a správneho systému. Riešenia týkajúce sa ostatných spoločenských sfér (ekonomika, zahraničná politika, sociálne veci a pod.) boli skôr v úzadí a program ich ponímal skôr vo všeobecnej rovine (Rak, 1992). Pomocou hesiel typu „Morava a Slezsko není žádné Česko“ sa snažili osloviť voličov v celej východnej polovici Česka a poukázať tak na historické krivdy spojené so zánikom Moravskoslezskej krajiny. Významným faktorom sa stal aj spôsob hlasovania, voliči si totiž vyberali zástupcov až na troch úrovniach – Snemovni národov FZ, Snemovni ľudu FZ a ČNR. HSD to znovu využilo vo svoj prospech a so sloganom „Alespoň jeden hlas pro Moravu“ sa mu podarilo z hlasovania vyťažiť maximum.

Relatívne vágna volebná kampaň a nízka miera organizačnej štruktúry nezabránili mimoriadnemu úspechu HSD v parlamentných voľbách roku 1990. Mandáty sa mu podarilo získať na všetkých troch spomenutých úrovniach. V ČNR to bolo 22 (podpora 10,33%)², v Snemovni národů 7 (podpora 9,1%) a v Snemovni ľudu 9 (podpora 7,89%). Najvyšší počet

² Tretí najsilnejší politický subjekt na celoštátnej úrovni.

hlasov v parlamentných voľbách získali v tradičných baštách – najmä v okresoch Brno (36,2%), Brno-venkov (32,6%) či Blansko (30,8%) (Český statistický úrad, 2019). HSD sa ako regionálna strana zásadne zapísala do histórie ponovembrovej politiky a od začiatku deklarovala, že jej pôsobenie v jednotlivých zboroch bude založené na mimokoaličnej, individuálnej pozícii. Realita však bola iná a na pôde českej časti FZ vytvorilo dočasnú vládnú koalíciu s OF a Křesťansko-demokratickou unií (KDU).

Vo vláde mala jediného ministra – Bohumila Tichého (rezort kontroly). OF recipročne prisľúbilo diskusiu o obnovení krajinského (spolkového) zriadenia štátu a prípadné vypísanie referenda o danej otázke. Polročná činnosť HSD vo vláde ale nepriniesla želané výsledky a v jej vnútri nastali prvé rozpory. Medzitým tiež nespokojní členovia MOH založili Moravskou národní stranu (v auguste 1990) a žiadali radikálny krok – samostatnosť Moravy. Pomerne ostro tiež vystupovali práve proti HSD a jeho spolupráci s OF, ktoré podľa nich úmyselne brzdilo proces samosprávnej reformy. Poslanci HSD síce vystupovali v ČNR aktívne, do konca roka 1990 podali 36 pozmeňovacích návrhov, no úspešné z nich boli len 3%, čo bolo súhrnne najnižšie číslo zo všetkých subjektov v rámci zákonodarného zboru (Syllová, 1992).

Druhú polovicu roku 1990 môžeme z pohľadu HSD hodnotiť ako hektickú, po septembrovom zjazde sa objavili obvinenia voči predsedovi Boleslavovi Bártovi týkajúce sa spolupráce s ŠtB (neskôr bol obvinený z rovnakého počínania aj poslanec Václav Tomis). Proti jeho osobe sa postavil minister Tichý a trojica poslancov ČNR za HSD. Už v tomto bode môžeme nájsť príčiny postupného úpadku HSD, ktorý vyvrcholil v roku 1996. Spory boli vedené o dva zásadné dokumenty – Memorandum medzi HSD a OF (malo zabezpečiť plnenie stanovených dohôd o novom štátoprávnom usporiadaní) a radikálnejšiu šesťbodovú Moravskoslezskou deklaráciou (hovorila napr. o vytvorení Moravskoslezského sněmu). Prvý z nich podporili takmer všetci členovia HSD, druhý z nich sa naopak ukázal ako veľmi problematický.

Bártu dokonca stál miesto vo vedení FZ a ešte viac oslabil jeho dôveru v samotnej strane. Odrasovým mostíkom k lepším výsledkom a stabilizovaniu situácie v HSD mohli byť komunálne voľby v novembri 1990. Strana sa plánovala vrátiť k pozíciám získaným po parlamentných voľbách a obsadiť čo najväčší počet zastupiteľských miest v celom regióne. S personálnou kapacitou však mala problém, v niektorých okresoch síce postavila kandidátov takmer v každej obci, na druhej strane ale boli okresy, kde kandidáti za HSD chýbali vo viac ako polovici obcí. Nevyrovnanosť podpory a slabá členská organizovanosť spôsobili celkový menej úspešný výsledok oproti predvolebným očakávaniam. 4,16% hlasov síce znamenalo 6. miesto na celoštátnej úrovni, no potvrdilo sa tým slabnúce postavenie HSD (Springerová, 2005).

Na krátke obdobie ho pozdvihli občianske demonštrácie, ktoré sa konali v prvých troch mesiacoch roka 1991 ako dôsledok vystúpenia HSD z vládnej koalície a ako protest proti politike OF vo veci štátoprávneho usporiadania. V najväčších moravských mestách sa niekoľkokrát zišli tisíce občanov a hlavnými rečníkmi na zhromaždeniach sa stali práve poslanci a členovia HSD. Aj táto, na prvý pohľad radikálnejšia situácia postupne opadla a neistá politika strany pokračovala naďalej. Počas roka 1991 sa stále nedarilo presadiť zákon o krajinskom zriadení a navyše strana prišla o svojho lídra – koncom mája totiž náhle zomrel Boleslav Bárta (Česká televízia, 1991).

Napriek rastúcemu počtu odporcov vo vlastnom politickom subjekte počas posledných mesiacov jeho života sa po Bártovej smrti nenašiel adekvátny nástupca na tento post. Skončila sa tak jedna silná éra „moravskej politiky“, pričom podobná sa zatiaľ nezopakovala. Nový predseda Jan Kryčer nepresadzoval obdobné idey než Bárta a moravské záležitosti nahradilo centristické zameranie. Parlamentné voľby v roku 1992 znamenali len tesné prekročenie volebného kvóra a HSD obsadilo mandáty len v ČNR (14). Celistvý poslanecký klub však nebol

založený, nakoľko viacero poslancov stranu po zvolení do zákonodárneho zboru opustilo a počas volebného obdobia v ňom fungovala v podstate len ako marginálna.

Parlamentné voľby v roku 1996 definitívne ukončili aktívnu činnosť moravských politických síl na úrovni celoštátneho legislatívneho orgánu. HSD nezískalo ani 0,5% hlasov a nasledujúce dve desaťročia môžeme hovoriť v rámci moravských politických strán len o prežívaní. V roku 2005 prišlo k zlúčeniu HSD a nástupníckého subjektu MNS – Moravské demokratické strany (MDS). Prvýkrát v modernej histórii sa tak spojili moravské politické strany do jedného celku s názvom Moravané. Jeho hlavným cieľom je obnovenie moravského parlamentu a vlády na území Moravy a Slezska, v dlhodobom horizonte sa usilujú o uplatnenie práva na sebaurčenie a moravskú nezávislosť (Oficiálna webstránka strany Moravané, 2019). Výsledky v parlamentných voľbách však môžeme považovať skôr za symbolické, čo dokazuje aj tabuľka 1.

Tabuľka 1: Volebný zisk moravských politických strán v jednotlivých parlamentných voľbách

Volebný rok	Názov strany	Volebný zisk
1996	Českomoravská unie streda	0,45%
1996	HSD – HSMS	0,42%
1996	MNS	0,27%
1998	MDS	0,37%
2002	MDS	0,27%
2006	Moravané	0,23%
2010	Moravané	0,22%

Zdroj: vlastné spracovanie

V ostatných dvoch parlamentných voľbách sa Moravané ani neumiestnili vo výsledkovej listine, čo znamenalo opätovné znižovanie záujmu o riešenie moravskej otázky a hrozilo, že samotná strana zanikne. Pokúsila sa teda o spoluprácu s väčšími stranami, ktoré by ju opäť dostali do povedomia občanov, resp. začlenili moravskú otázku do svojho programu. Moravané oslovili s ponukou spolupráce hnutie SPD vedené Tomiom Okamurom. To sa etablovalo v Poslaneckej snemovni českého parlamentu a nevyhýbalo sa ani spolupráci s regionálnymi politickými subjektmi. Na prvý pohľad pozitívny krok však spôsobil po rokoch ďalší rozkol, keď niektorí členovia Moravanov nesúhlasili s uvedenou kooperáciou a po odchode zo stranických štruktúr založili vlastný projekt, tzv. Moravské zemské hnutie (MZH).

Od apríla 2018 teda znovu paralelne fungujú dve moravské strany, v tomto prípade však vedú skôr konkurenčný, než spoločný boj. MZH sa označuje ako nástupca HSD a zakladá si aj na rovnakých princípoch. Predovšetkým ide o znovuoobnovenie krajinského zriadenia a navrátenie stavu pred rokom 1948. Jej predstavitelia si uvedomujú, že bez podpory niektorej z parlamentných strán svoj program len ťažko presadia, odborníci MZH najčastejšie spájajú s hnutím ANO premiéra Andreja Babiša. Moravu chcú postaviť na úroveň Prahy, nakoľko tá podľa nich bohatne na úkor zvyšných českých regiónov. Za vzor považujú najmä susedné Rakúsko so svojimi spolkovými krajinami. Vyzdvihujú najmä Dolné a Horné Rakúsko, Štajersko či Korutánsko (Dušková, 2018).

Obrázok 5: Postavenie Moravy v súčasnom krajskom zriadení ČR



Zdroj: Svobodnenoviny.eu, 2015

Záver

Moravské politické hnutie malo najsilnejšiu podporu jednoznačne v porevolučnom období, v rokoch 1989 - 1992. Som presvedčený, že v tej dobe bola tiež myšlienka krajského zriadenia, resp. získanie obdobného statusu pre Moravu najreálnejšia. V tomto smere sa hlavnou ambíciou dotknutých politických subjektov stalo zavedenie spolkového modelu, príp. dlhodobé uplatnenie systému spred roku 1948. Napriek tomu, že vedúce politické subjekty (najmä OF) neboli daným myšlienkam naklonené, v prípade využitia celého potenciálu mohlo HSD ako kľúčová moravská sila oveľa viac tlačiť na vládu a príslušnú komisiu pre štátoprávne usporiadanie.

Okrem tradičných dôvodov zlyhaní (vnútorné konflikty, slabá personálna štruktúra a organizovanosť atď.) sa ako značný problém ukázala aj výrazná regionálna nevyrovnanosť voličskej podpory. Rozdiely boli markantné – v parlamentných voľbách získala HSD najviac percent priamo v Brne (36,2%), naopak najmenej v Jihlave (3,8%). Ak sa pozrieme na daný fakt detailnejšie, obdobná situácia panovala napr. na severnej Morave. Rozdiel tu predstavuje takmer 17% (Přerov 29,2% - Svitavy 12,8%). Tieto čísla však nie sú náhodné a súvisia práve s rôznymi modelmi usporiadania jednotlivých krajov a okresov na „moravskom” pohraničí. Oblasť Jihlavy a Žďáru nad Sázavou bola v roku 1949 pripojená k Jihomoravskému kraju, pričom historicky sa jedná skôr o kraj Vysočiny, resp. Českomoravskej vrchoviny. V prípade okresu Svitavy sa napriek spodnej rozdielovej hranici jedná o solídny zisk – podobne, ako vo vyššie uvedenom prípade, aj Svitavy či Moravská Třebová boli v roku 1960 pripojené k Východočeskému kraju, tu má teda historický predpoklad opačný, pozitívny efekt.

Ako som už spomenul, HSD sa pri obrode moravskej záležitosti profilovalo ako vedúca sila, no pomerne skoro o svoju pozíciu prišlo. Vnútorné pnutie spôsobovali konflikty medzi predsedom Boleslavom Bártom a skupinou poslancov ČNR spolu s ministrom Bohumilom Tichým. Na druhej strane, väčšina delegátov na snemoch a členov strany mu prakticky dlhodobo dôverovala. Pozícia sa mu znova posilnila po veľkých protestoch na počiatku roku 1991, kde patril k najväznejším rečníkom tribún. Zdalo sa, že Morava bude znovu predmetom vládnych diskusií a do hry opäť vstúpi štátoprávne usporiadanie Československa, no opak bol pravdou. Demonštrácie síce priniesli vlnu populárnych floskúl o pozdvihnutí regiónu a o celoštátnej dôležitosti témy, ale ich skutočný dopad bol minimálny a vyjadrenia politikov sa zmenili na populistické frázy. Odrazilo sa to už toho istého roku v komunálnych voľbách a prepád

pokračoval aj po parlamentných voľbách 1992. V podstate už od momentu vyhlásenia výsledkov daných volieb môžeme hovoriť o krachu moravskej politickej scény trvajúcej dodnes.

Marginálne zisky vo všetkých nasledujúcich hlasovaniach voličov radia tieto strany na okraj záujmu, pričom výrazný úspech nezaznamenávajú ani na lokálnej úrovni (MZH napr. získalo v ostatných komunálnych voľbách len 14 zastupiteľských mandátov). Umelo vytvorené vyššie územnosprávne celky sa potýkajú s podobnými problémami ako na Slovensku, kde nerešpektujú historické hranice. Na druhej strane, ani v súčasnosti neexistuje politická vôľa na ich zmenu či aspoň reformu. Zdá sa, že občiansky odpor v takej forme, akú sme poznali na začiatku 90. rokov dnes nie je aktuálny. Občania prejavujú svoj lokálpatriotizmus inými spôsobmi, než je vytváranie radikálnych názorových skupín a snaha o vstup do najvyššej politiky. Regionálna identita má korene oveľa hlbšie (Hoghoová, 2019). Je totiž jasné, že Morava ako etablovaný región bude existovať aj bez straníckych štruktúr a bez ohľadu na pomery v štátnej sfére.

Použitá literatúra

- ČAPKA, F. 2003. *Morava - stručná historie států*. Praha: Libri. 2003. 160 s. ISBN 9788072771868
- ČESKÁ TELEVIZE, 1991. *Zemřel předseda Hnutí za samosprávnou demokracii – Společnosti pro Moravu a Slezsko Boleslav Bárta*. [online]. [cit. 19-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10195164142-vypravej/bonus/7325-zemrel-predseda-hnuti-za-samospravnou-demokracii-spolecnosti-pro-moravu-a-slezsko-boleslav-barta>>.
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, 2007. *Regionální rozdíly v demografickém, sociálním a ekonomickém vývoji České republiky*. [online]. [cit. 13-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.czso.cz/documents/10180/20536380/1379-07ch.pdf/81bd32e8-e118-4ae0-a5bc-cd51a038bbb4?version=1.0>>.
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, 2019. *Volby do České národní rady a do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky*. [online]. [cit. 18-11-2019]. Dostupné na internete: <<http://www.czso.cz/cz/cisla/4/42/420100/cast1.htm>>.
- DUŠKOVÁ, M. 2018. *O Moravě nemá rozhodovat Praha. Nové hnutí chce zrušit kraje*. [online]. [cit. 20-11-2019]. Dostupné na internete: <https://www.idnes.cz/brno/zpravy/moravske-zemske-hnuti-komunalni-volby-2018-zruseni-kraju.A180427_398229_brno-zpravy_dh>.
- ENCYKLOPEDIA DĚJIN BRNA, 2018. *Přemístění zemského s královským tribunálem a zemskými deskami z Olomouce do Brna*. [online]. [cit. 13-11-2019]. Dostupné na internete: <https://encyklopedie.brna.cz/home-mmb/?acc=profil_udalosti&load=550>.
- HALÁSEK, J. 2016. *Historie krajského zřízení*. [online]. [cit. 15-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.statistikaamy.cz/2016/09/historie-krajskeho-zrizeni/>>.
- HOGHOVÁ, K. 2019. Využitelnost digitálneho marketingu v územnej samospráve. In *Quo vadis massmedia & marketing: zborník z vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov Quo vadis massmedia, quo vadis marketing*. Trnava: Fakulta masmediálnej komunikácie, 2019. ISBN 978-80-572-0010-9, s. 134-142.
- MEZNÍK, J. 2001. *Lucemburská Morava 1310-1423*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny. 2001. 570 s. ISBN 8071063630.

- NÁRODNÍ ÚSTAV PRO VZDĚLÁVÁNÍ, 2019. *Územně správní členění České republiky*. [online]. [cit. 17-11-2019]. Dostupné na internete: <<http://www.nuv.cz/t/informace-o-uzemne-spravnim-cleneni-ceske-republiky>>.
- OFICIÁLNA WEBSTRÁNKA STRANY MORAVANÉ, 2019. *Stanovy strany Moravané*. [online]. [cit. 19-11-2019]. Dostupné na internete: <http://www.moravane.cz/kestazeni/moravane_stanovy.pdf>.
- RAK, V. 1992. Kandidáti do parlamentních voleb v Československu v červnu 1990 - jejich struktura, postoje a názory. In *Sociologický časopis*. ISSN 0038-0288, 1992, vol. 28, no. 2, s. 200 – 219.
- SCHELLE, K. 2010. *Dějiny českého ústavního práva*. Ostrava: Key Publishing. 2010. 178 s. ISBN 9788074180675
- SPRINGEROVÁ, P. 2005. Hnutí za samosprávnou demokracii – Společnost pro Moravu a Slezsko v počátcích formování českého stranického systému. In *Politologický časopis*. ISSN 1805-9503, 2005, vol. 12, no. 1, s. 40-66.
- SYLLOVÁ, J. 1992. Česká národní rada v roce 1990. In *Sociologický časopis*. ISSN 0038-0288, 1992, vol. 28, no. 2, s. 237 – 246.
- SZCZYRBA, Z. 2019. *Vývoj územně-správního členění České republiky*. [online]. [cit. 17-11-2019]. Dostupné na internete: <https://geography.upol.cz/soubory/lide/szczyrba/GCR2/GCR2_prednaska_02.pdf>.

KOOPERÁCIA EURÓPSKÝCH SÍL V KONTEXTE VOJEN PERZSKÉHO ZÁLIVU

Pavol MICHALISKO¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191029>

Abstract

The article deals with problemacy of the cooperation of the european military forces in the Persian Gulf in the period of the Iraq-Iran War, Iraq-Kuwait War and during the Operation Iraqi Freedom. Positions and statements of european states were changing during Wars in the Persian Gulf depending on national interests and changing in the world system. The cooperation of European states in the context of the Gulf Wars as a case study opens the future dimensions of the European policy visions in the 21st century. We used the method of analysis and the subsequent synthesis of the acquired knowledge and facts was used. We processed the work in analytical, historical-analytical, historical-descriptive and comparative method.

Key words: *European forces, Persian Gulf, Middle East, Iraq, cooperation*

Úvod

Tri vojny s Irakom v Perzskom zálive predstavujú jedny z najväčších konvenčných konfliktov 20. a 21. storočia Blízkeho východu. Počas priebehu týchto vojen môžeme pozorovať špecifické postoje európskych štátov, čo sa prejavilo v angažovaní európskych štátov v ich priebehu, respektíve počas poslednej vojny do absencie vybraných najvýznamnejších aktérov európskej politickej scény v rámci poslednej intervencie vedenej proti Iraku. V rámci regiónu Perzského zálivu, ako subregiónu Blízkeho východu rozlišujeme tri masívne konflikty druhej polovice 20. storočia. Ako prvá sa v regióne odohrala Iracko-iránska vojna (1980 – 1988), nasledovala Iracko-kuvajtská vojna (1990 – 1991) a ako posledná sa odohrala Tretia vojna v Perzskom zálive – konflikt, ktorý sa začal v roku 2003 medzi irackou armádou a „koalíciou ochotných“. Vo vojnách zmietanom regióne sa aktívne zapájali do vývoja udalostí okrem Spojených štátov amerických aj európske veľmoci spolu s ďalšími štátmi starého kontinentu s cieľom presadzovať svoje národné záujmy a budúcnosť daného subregiónu. Predmetné vojenské konflikty boli natoľko masívne a strategické, že svojimi následkami zasahujú do súčasnosti v spomínanom regióne.

Predmetné vojny bezpodmienečne zásadne ovplyvnili región Blízkeho východu, ale aj svet. Ich vplyv na svet je najlepšie viditeľný v radikálnej podobe, teda útokmi na západnú civilizáciu. Vývoj na Blízkom východe mal zásadný vplyv pri zmene politiky veľmocí k tomuto krízami postihnutému regiónu. Medzníkom postoja svetového spoločenstva boli udalosti z 11. septembra 2001, kedy Spojené štáty americké úplne zmenili svoju doktrínu k Blízkemu východu a nemajú problém v rámci medzinárodných kooperačných síl tvorených najmä z európskych

¹ Mgr. Pavol Michalisko, M.A., Katedra bezpečnostných štúdií, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, E-mail: pavol.michalisko@umb.sk, michaliskop@gmail.com

spojeneckých štátov kedykoľvek zasiahnuť. Blízky východ je bezpochyby najväčším destabilizačným regiónom vplývajúci na celý systém medzinárodných vzťahov. Ide o heterogénny celok obývaný viacerými národmi so špecifickým historickým vývojom. Rozdiely v kultúrno-historických identitách jednotlivých národných štátov vyostrujú konflikty, ktoré na Blízkom východe prebiehajú od konca 2. Svetovej vojny. Jedným z dôvodov je aj fakt, že sú tu koncentrované najbohatšie zásoby ropy a zemného plynu sveta. Pre tento región je charakteristický boj arabských štátov proti imperialistickej politike veľmocí, kríza identity národov a ich roztrieštenosť, napätie vyvolané narušením mocenskej rovnováhy v dôsledku vzniku Izraela, súperenie externých mocností o bohaté energetické zdroje týchto krajín a podpora vyúsťovania napätia konfliktných štátov.

Po Studenej vojne sa napätie na Blízkom východe ešte viac prejavilo, keďže Spojené štáty a Sovietsky zväz v ňom presadzovali svoju veľmocenskú politiku v kontexte vzájomného súperenia o svetového hegemóna. Región získal strategický význam najmä pre Spojené štáty, ktoré blízkovýchodnou ropou zabezpečovali vlastný dopyt po tejto surovine a energetickú bezpečnosť Západnej Európy. Ropa sa stáva podstatnou súčasťou zahraničnej politiky aktérov medzinárodných vzťahov.

Zdroje a použité metódy

Pri skúmaní predmetnej problematiky sme využili viaceré metódy skúmania a spracovania dostupných informácií. Pri rozpracovaní sme postupovali metódou analýzy a následnej syntézy získaných poznatkov. Predmetnú problematiku sme spracovali metódou analytickou, logicko-historickou, historicko-analytickou, historicko-opisnou a komparatívnou. Tieto metódy sme využili na lepšie pochopenie dejinných súvislostí spomínaných troch vojen s Irakom v rámci zapojenia sa európskych štátov do nich. Pri porovnávaní zahraničných politík aktérov svetového spoločenstva sme využili komparatívnu metódu. Dôraz pri vypracovaní sme však kládli na štruktúralno-analytický prístup získaných informácií a poznatkov. Práve analýza tvorí základ nášho výskumu v danom skúmaní.

Počas výskumu danej problematiky sme využili najmä knižné zdroje, ale pre spresnenie sporných otázok a analýzu medzinárodných dohovorov sme využili aj internetové zdroje. V práci sme všeobecne využili literatúru komplexne sumarizujúcu Iracko-iránsku vojnu, Iracko-kuvajtskú vojnu a Vojny voči Iraku. Zdrojom informácií bola domáca literatúra, ale bohatým zdrojom poznatkov sa nám ukázala aj cudzojazyčná literatúra, najmä zdroje v anglickom, ruskom a francúzskom jazyku. Môžeme skonštatovať, že literatúra zaoberajúca sa čiastkovými problémami vojen Perzského zálivu a ich vplyvu bola dostatočná. Literatúra prepájajúca vojny Perzského zálivu v kontexte kooperácie európskych síl v podmienkach Slovenskej republiky neexistuje.

Výsledky a diskusia

Začnime hodnotením kooperácie svetových aktérov so zreteľom na európske štáty počas Iracko-iránskej vojny. Počas prvej vojny v Perzskom zálive (Iracko-iránska vojna) európske štáty a ani žiaden iný štát sa priamo vojensky bojových operácii nezúčastnil, ale vybraní aktéri podporili sporné strany dodávkami zbraní, vojenského materiálu, finančnou pomocou a defakto aj sympatiami na medzinárodnej úrovni v rovine diplomacie. Pri skúmaní tejto problematiky je potrebné zohľadniť, že v čase Iracko-iránskej vojny vo svete pretrvávala Studená vojna, ktorá zásadne ovplyvnila viaceré regionálne ohniská konfliktov, tak isto aj región Blízkeho východu. Dve supervelmoci sa snažili ovplyvniť sled udalostí a vývoj v predmetných krajinách podľa

svojich predstáv. Iracký režim na čele so Saddámom Husajnom nemal o podporu či v rámci svetového spoločenstva alebo regionálnych arabských krajín núdzu. Bagdad mal zaručenú podporu Spojených štátov, ZSSR, Francúzska a Veľkej Británie. Z arabských štátov s Husajnom sympatizovali: Jordánsko, Katar, Kuvajt, Saudská Arábia, Spojené arabské emiráty a Egypt (Timmerman, 1991).

Irán sa po zvrhnutí Šáha Muhammeda Rézu Páhľaviho ocitol v komplikovanejšej situácii, lebo jeho bývalí spojenci, ako Spojené štáty americké a ZSSR nedôverovali radikálnemu fundamentálnemu režimu, ktorý v Iráne začal panovať po Islamskej revolúcii na čele s Ajatolláhom Chomejním. Irán sa ocitol v medzinárodnej izolácii, ale na jeho stranu sa postavili: šiítska Sýria a Kórejská ľudovodemokratická republika (Timmerman, 1991). Podľa správ sa dozvedáme, že tichým spojencom Teheránu pri dodávkach zbraní boli aj Spojené štáty, aj Sovietsky zväz. Spojené štáty sa touto cestou pokúšali vyslobodiť svojich 65 zadržovaných občanov v Teheráne na pôde vlastného veľvyslanectva počas prepadu iránskymi zradikalizovanými študentmi (Sluglettová – Sluglett, 2003). Je potrebné však spomenúť, že predmetná podpora sa prejavila medzinárodnou podporou a dodávkami zbraní a techniky cez tretie strany spomedzi štátov ako Líbya, Egypt alebo Sýria. Zbrojný biznis sa ukázal prioritou spomenutých európskych štátov, nad mravnosťou ich konania.

Kooperácia európskych síl v kontexte Iracko-kuvajtskej vojny

V 90. rokoch nasleduje v Perzskom zálive Iracko-kuvajtská vojna. Tento konflikt zmenil dejiny Iraku a jeho následkom bol neskorší pád Saddáma Husajna. Tento postup Bagdadu významne zmenil postoje medzinárodného spoločenstva k nemu. S. Husajn prišiel o takmer všetku podporu, aj z arabských štátov, pričom týmto útokom si predznamenal svoj pád. Vo svetovom politickom systéme sa zásadne zmenili postoje svetovej diplomacie na Bagdad po anexii Kuvajtu. Ako už bolo naznačené S. Husajn prišiel o všetkých svojich bývalých spojencov. Američania a Briti hneď reagovali so stanoviskom, že Husajn v Kuvajte zostať nemôže s obavou irackého útoku na Saudskú Arábiu a Spojené arabské emiráty. Predstava, že by sa Husajn mohol dostať do saudskeoarabského najväčšieho ropného poľa Gvadár na severovýchode územia pozdĺž spoločnej hranice s Kuvajtom bola neprijateľná, lebo by tým iracký diktátor získal kontrolu nad trhom s ropou.

Východná Európa po čerstvých zmenách režimov reagovala podporou a solidaritou voči Kuvajtu. Východoeurópske vlády boli dokonca ochotné podporiť pozície štátov západnej Európy a Spojených štátov amerických. Sovietsky prezident Michail Gorbačov irackú inváziu odsúdil. Nasledovala rezolúcia OSN z 29. novembra 1990, ktorá dávala Iraku ultimátum, aby Kuvajt opustil do 15. januára nasledujúceho roka. Pokiaľ tak neurobí Bezpečnostná rada OSN oprávňovala medzinárodné jednotky v Saudskej Arábii, aby vojensky zasiahli. K pozíciám USA sa pripojil aj zvyšok sveta – západná aj východná Európa – z hľadiska oteplenia vzťahom medzi Západom a Východom.

Američania spolu s Britmi sa tak začali pripravovať na vyhnutie irackých vojakov z Kuvajtu. Velenie koalíčných vojsk dostal na starosť americký generál Norman Schwarzkopf. Pred začiatkom ofenzívy sa podarilo dať dokopy 630 282 vojakov, čo bola jedna z najpestrejších koalícií v histórii ľudstva. Ultimátum Saddámovi vypršalo presne 15. januára 1991 a George Bush vydal presne v tento deň pokyn k útoku o štvrt' na dvanásť dopoludnia východoamerického času. Táto vojenská operácia niesla názov Púštna búrka a bolo v nej nasadených celkovo milión vojakov zo strany medzinárodnej koalície (Kepel, 2002).

V zásahu proti Iraku sa európske sily podieľali nasledovne:

- Británia – najpočetnejší európsky kontingent v rámci európskych síl o sile 43 000 vojakov, 18 vojenských plavidiel, účastníkov 1. tankovej divízie o sile 160 tankov, 300 obrnených vozidiel, a 70 letúnov spojeneckého letectva,
- Francúzsko – s pomocou 18 000 vojakov s podporou 60 bojových lietadiel, 120 helikoptér, 40 tankov, 100 vojenských obrnených vozidiel a 8 bojových plavidiel,
- Holandsko – 3 vojenské lode,
- Maďarsko – 40 členov medicínskeho personálu,
- Nórsko – 2 vojenské lode
- Poľsko – 2 vojenské lode
- Portugalsko – 1 vojenská loď,
- Rumunsko – 360 členov medicínskeho personálu a 180 príslušníkov chemickej jednotky,
- Taliansko – 10 vojenských plavidiel a 10 útočných lietadiel ,
- Československo – 200 príslušníkov chemickej jednotky,
- Belgicko – 6 vojenských plavidiel a 6 transportných lietadiel,
- Grécko – 1 vojenské plavidlo,
- Dánsko – 1 vojenské plavidlo,
- Španielsko – 4 vojenské lode a 1 transportné lietadlo,
- Švédsko – poľná vojenská nemocnica v nasadení so zdravotníckym personálom,
- Turecko – poskytlo letiská a vojenskú pomoc pri hranici s Irakom (Thirteen years later...).

V rámci vojenskej operácie oslobodenia Kuvajtu je potrebné spomenúť aj účasť Spojených štátov amerických. Američania vyslali do Perzského zálivu 540 331 vojakov, čo predstavovalo celých 86% podielu síl koalície a ďalšia vojenská technika (Novák, 2010).

Medzinárodnej vojenskej operácie sa zúčastnili aj príslušníci vojenských síl Afganistanu, Argentíny, Austrálie, Bangladéša, Bahrajnu, Hondurasu, Egypta, Filipín, Japonska, Kanady, Kataru, Kuvajtu, Kórejskej republiky, Maroka, Nigérie, Nového Zélandu, Ománu, Pakistanu, Saudskej Arábie, Senegalu, Singapuru, Sierra Leone, Spojených arabských emirátov a Sýrie (Thirteen years later...).

K oslobodeniu Kuvajtu došlo 27. februára 1991. Počas vojenských operácií Američanov zahynulo 298, Saudov 115, Senegalčanov 92, Britov 47, Egyptanov 14, Katarčania dvaja, príslušníkov vojska Spojených arabských emirátov 6, Francúzi dvaja a Sýrčania tiež dvaja. Československo prišlo o Petra Šimonku – príslušníka protichemickej jednotky (Kepel, 2002).

Kooperácia európskych síl v medzivojnovom období v 90. rokoch

Prejdime postupne k ďalšiemu vývoju v regióne, čo predstavovalo povstanie proti irackej ústrednej vláde pri zreteli postoja európskych síl. Vojna sa skončila pre Husajna drvivou porážkou, ale ju s režimom ktorý vedie prežil. Jeho ozbrojené sily boli oslabené, infraštruktúra Iraku bola zdevastovaná, mestá zničené, hospodárske objekty nefunkčné a objavil sa celkový nedostatok, no najmä nedostatok liekov a potravín, pričom ich cena vzrástla sto násobne. Voda bola kontaminovaná, nemocnice fungovali v provizórnych a nehygienických podmienkach. Katastrofálne podmienky sa dotkli najmä životov detí. Navyše Irakom začala otriasať kriminalita.

V Iraku sa začínajú objavovať voči jeho režimu domáci oponenti, ale ako sa ukazuje Husajnové ozbrojené zložky sú dostatočne silné na to, aby udržali diktátora pri moci. Väčšina Iračanov a irackých vojakov už mali svojho vodcu dosť. Najmä vojaci boli nespokojní, že ich vodca vyhnal do nezmyselnej vojny, ktorá nič nepriniesla okrem zhoršenia situácie. Stále viac sa

zhoršujúca životná úroveň nemeniaca sa situácia mala na juhu Iraku medzi šiitským obyvateľstvom za následok nárast odporu (Novák, 2010). Všetko sa začalo výstrelom irackého vojaka 1. marca 1991 z tanku do obrovského portrétu S. Husajna. Okoliti ľudia mu za to tliekali a z irackej Basry, ktorú celú po pár hodinách zachvátilo šiitske povstanie sa začalo naprieč Irakom. Následne sa povstania proti S. Husajnovi zúčastnili aj Pešmegovia, Madánovia, rebeli, dezertéri, civilisti – na čo S. Husajn prudko reaguje. (Novák, 2010).

Začiatkom marca 1991 povstali taktiež Kurdi na Severe Iraku, ktorý počas vojny takticky čakali, ako sa veci vyvinú. Kurdi nechceli, aby sa opakovali predošlé masakre z osemdesiatych rokov. Počas vojny boli Kurdi zo strachu neutrálni. Kurdi usúdili, že je nutné sa chytiť šance a s režimom skončiť. V tomto období sa iracký prezident ocitol v bezvýhodiskovej situácii, kedy ovládal len 40% Iraku (Novák, 2010).

Husajn nasadil protiútok 15. marca. Na juh poslal vrtuľníky a tanky Republikánskej gardy. Povstanie bolo krvavo potlačované s tichým súhlasom Američanov, pričom počet obetí sa odhaduje na 50 000. Iracký šiiti žiadali Američanov o pomoc, ale odpovedi sa nedočkali. Američania sa v tomto čase nechceli miešať do vnútorných záležitostí Iraku, lebo nechceli aby došlo k spojeniu rebelského Iraku s Iránom (Novák, 2010).

Iracký diktátor nasadil Republikánsku gardu aj na sever proti Kurdom, ktorí sa tiež márne domáhali americkej pomoci. Spojené štáty síce varovali Bagdad pred použitím chemických zbraní, ale to bolo všetko. USA chceli vyjsť v ústrety taktiež Turecku, ktoré malo s Kurdmi problémy. Husajn začal ofenzívu voči severu Iraku s tankami a obrnenými vozidlami dňa 28. marca 1991. Bagdad dobyl sever Iraku do konca apríla toho roku, pričom počet obetí Kurdov presahoval 20 000. Svet sa nemohol prizerať prenasledovaniu Kurdov a obavy z genocídy a humanitarnej katastrofy ho prinútil konať. Americké, francúzske a britské lietadlá zhadzovali kurdským utečencom jedlo, pitie, oblečenie a lieky. Turecký prezident po naliehaní členských štátov NATO zriadil na tureckej strane hranice tábory pre kurdských utečencov. Pod hrozbou vojenského zásahu Bush donútil Husajna ukončiť kurdský teror. Iracký vojaci sa stiahli a Bagdad podpísal 18. apríla 1991 v OSN dohodu o uznaní bezpečnej zóny pre Kurdov, čím sa zrodila kurdska autonómna oblasť, nad ktorou dozeralo americké, britské a francúzske letectvo a do tejto oblasti malo zákaz preletu iracké letectvo. Postupne sa Kurdi začali vracieť do svojich domovov (Novák, 2010).

Okrem spomínaných šiítov sa na juhu Iraku proti Husajnovej politike zmeny prirodzeného životného prostredia začali búriť Madánovia a začal ich ostreľovať. Spojené štáty a Británia prinútili Husajna v auguste 1992 cez OSN akceptovať bezletovú zónu aj na juhu Iraku, aby sa skončilo bombardovanie civilistov. Dohliadali nad tým americké, britské a saudskoarabské lietadlá (Novák, 2010).

Následne na oslabený a izolovaný Irak začali tlačiť najmä USA a Veľká Británia, aby Husajn priznal kde a koľko vyrobil chemických, biologických či údajne jadrových zbraní. Bezpečnostná rada OSN jednohlasne schválila 3. apríla 1991 rezolúciu číslo 687, ktorá Irak vyzývala k úplnému a pravdivému zverejneniu svojej produkcie zbraní hromadného ničenia a raketám Scud s doletom nad 150 kilometrov a k deštrukcii týchto zbraní. Nad dohľadom plnenia rezolúcie poverila tými medzinárodných inšpektorov cez Zvláštnu komisiu OSN (UNSCOM). Irak s tým súhlasil keďže Bush nemal problém kedykoľvek ostreľovanie Iraku obnoviť. Iračania vo vlastnej správe priznali len chemické zbrane, ktoré nemohli zaprieť a zásobu 250 rakiet Scud. Biologické popreli a výskum atómovej energie na civilné účely skončili na začiatku vojny v januári 1991 (Blix, 2004).

Inšpektori behom roka 1990 odoberali vzorky, demontovali a ničili rakety a hlavice, analyzovali dokumenty o atómových hlaviciach. Iračania náhle rozhodli, že tím UNSCOM nebude môcť naďalej používať bagdadské letisko Habbánija, ako odvetu za pokračujúce sankcie nedovoľujúce obnoviť fungovanie domácej leteckej spoločnosti Iraq Airways. Keď Bagdad niekoľko dní nereagoval na výzvy k zmene stanoviska a sústavne porušoval rezolúciu OSN, zahájili Spojené štáty, Francúzsko a Veľká Británia 13. januára 1993 prvý útok na Irak od ukončenia vojny. Ďalšie nálety koalície sa zopakovali 17. a 18. januára 1993 na továrne bagdadských štvrtí Rabíja a Zafraníja, kam Iračania odmietali inšpektorov pustiť (Trevan 1999).

Keďže spolupráca sa nezlepšila a nariadil odsun zahraničného personálu UNSCOM z Iraku. Medzinárodná koalícia zareagovala 16. decembra 1998 s najmasívnejšou operáciou proti Iraku od vojny o Kuvajt. Operácia bola nazvaná Púštna líška, pričom išlo o jeden z najtvrdších úderov na iracké ciele od vládnych budov, sídla tajnej služby, kasární, ministerstva obrany a vnútra, sídla vedenia strany BAAS až po podozrivé továrne a objekty pre inšpektorov UNSCOM (Blix, 2004).

Spojené štáty pozerajúc na svoje záujmy a bezpečnosť začali veriť, že zvrhnutie režimu S. Husajna by malo prísť a jeho režim by mal byť nahradený demokraciou, ktorá bude inšpirovať ďalšie arabské štáty a že šírenie demokracie bude zároveň oslabovať medzinárodný terorizmus a radikalizmus. Do celonárodnej debaty o postupe čo s Irakom sa pustila aj Veľká Británia. Premiér Tony Blair predstavil v Dolnej snemovni 24. septembra 2002 správu britských spravodajských služieb o irackých zbraniach hromadného ničenia, čo bola obžaloba Iraku a konštatoval, že Irak nesplnil takmer nič, k čomu sa po roku 1991 zaviazal (Blix, 2004). Irak dňa 8. decembra 2002 skutočne predložil obširnú správu o svojich zbraniach Bezpečnostnej rade OSN. Správa však na nikoho veľký dojem neurobila a Washington s Londýnom zopakovali, že Husajn pokračuje v klamstvách medzinárodného spoločenstva (Blix, 2004).

Kooperácia európskych síl v kontexte operácie Irackej slobody v roku 2003

Šéf americkej diplomacie Colin Powell 5. februára 2003 v priamom televíznom prejave predstavil svetu dôkazy, ktoré USA majú proti Iraku. Powell premietal animácie, snímky, diapozitívy s dôkazmi a prehral taktiež telefonické rozhovory irackých činiteľov odpočúvaných CIA. Prejav hlavy americkej diplomacie bol plný vážnych obvinení na irackú adresu a tvrdil, že podozrivé zbrane a zariadenia sú priamo odvázané z irackých objektov tesne pred príchodom inšpektorov (Novák, 2010).

Iracký veľvyslanec Mohamed Dúri potom dostal slovo a všetko označil za obrovské klamstvo a výmysly, ktoré budú vyvrátené. Ďalší vývoj mu dal za pravdu, lebo nič o čom hovoril americký minister zahraničia sa nepotvrdilo. Powellova šou však mala presvedčiť váhajúcich členov Bezpečnostnej rady OSN – európske štáty, aby zdvihli ruku za útok na Irak – najmä Francúzsko, Rusko, Nemecko a Čína. Toto sa mu ale nepodarilo a pozície Francúzska a Nemecka sa ešte viac vzdialili od amerických v rámci Severoatlantickej aliancie a stáli si za tým, že inšpektorom treba dať ešte čas (Novák, 2010).

Medzinárodnému spoločenstvu pod vedením Spojených štátov a Veľkej Británie už prechádza trpezlivosť s pomalým mierovým procesom na pôde Organizácie Spojených národov s Irakom. Spomínané dve veľmoci stále viac podozrievajú Bagdad a presviedčajú ostatné štáty o jeho hrozbe. V tejto situácii sa začína plánovať akcia, ktorá ako sa dozvieme má za následok definitívny koniec režimu S. Husajna. Je nutné však podotknúť, že toto radikálne riešenie sa neujíma na pôde Organizácie Spojených národov a nie je schválené Bezpečnostnou radou Organizáciou Spojených národov.

Dňa 18. marca 2003 G. Bush vyzval OSN, aby svojich pracovníkov z Iraku stiahla. Po tomto prehlásení už nebolo pochyb o amerických plánoch útoku na Irak. Prejdime k samotnému začiatku vojenskej eskalácie. George Bush podpísal rozkaz k útoku 19. marca 2003. V ďalší deň sa naplno rozbehla americká a britská ofenzíva do Iraku. Sila spojeneckých vojakov predstavovala 295 000 vojakov. Na nepriateľský Irak sa valil rýchly a zdrvivý úder. Americké bombardéry začali s masívnym ostreľovaním Bagdadu o pol šiestej ráno Bagdadskeho času. Británia vyslala 1. obrnenú brigádu, tvorenú 20 000 mužmi z rôznych jednotiek. K nim sa postupne k spolupráci pridali oddiely aj Austrálie, Albánska, Bulharska, Bosny a Hercegoviny, Českej republiky, Dánska, Estónska, Fínska, Holandska, Islandu, Litvi, Lotyšska, Macedónska, Maďarska, Moldavska, Nórska, Poľska, Portugalska, Rumunska, Slovenska, Španielska, Talianska, Ukrajiny a ďalšie medzinárodné sily (Gordon – Trainor, 2007).

Musíme spomenúť, že svet v tejto fáze bojov proti vojne iniciovanej Spojenými štátmi a Veľkou Britániou protestoval, no najmä Francúzi a Nemci. Vyčítali Spojeným štátom, že pochybili morálne, politicky a aj strategicky. Akciu kritizoval aj ruský prezident - Vladimír Putin, ktorý žiadal ukončenie amerických akcií a označil ich za hrubú chybu. Francúzsko, Nemecko a Rusko sa do predmetnej intervencie nezapojili, čím dali jasne najavo svoj názor na riešenie irackej problematiky a to, že si stoja za svojou samostatnou zahraničnou politikou.

V západných európskych metropolách začínajú stotísícové demonštrácie proti vojne v Iraku. V moslimských štátoch ako Indonézia a Bangladéš sa pálili americké vlajky. Najbližší arabský susedia verejné protesty netolerovali, lebo sa báli, že americký útok s podporou európskych síl by sa mohol otočiť aj proti nim.

Vojna v Iraku sa definitívne skončila dobytím severu Iraku koncom apríla za pomoci kurdskeho obyvateľstva no najmä Pešmergov. V tejto situácii začali pátrať špecialisti po irackých zbraniach hromadného ničenia a raketách no na severozápade krajiny nič nenašli. Irackí vojaci v civilnom oblečení začali utekať na juh krajiny, alebo sa snažili splynúť s civilným obyvateľstvom. Boje v Iraku sa ukončili 15. apríla 2003, keď Tikrít padlo ako posledné veľké iracké mesto (Gordon – Trainor, 2007). V boji o „irackú slobodu“ sa zúčastnili pod americkým a britským vedením ďalších koalíčných vojakov zo Severoatlantickej aliancie aj slovenský vojaci. Bola to slovenská protichemická jednotka a pár ženistov.

Záver

O kooperácii európskych síl v kontexte vojen Perzského zálivu môžeme hovoriť počas druhej a tretej vojny s Irakom v Perzskom zálive. Iracko-kuvajtská vojna, teda druhá v poradí vojna v Perzskom zálive sa ukázala ako dokonalý príklad kooperácie európskych štátov v rámci bojových operácií, ich nasadenia proti Iraku a celkového zapojenia sa v akejkoľvek štruktúre v závislosti od potenciálu konkrétneho európskeho štátu. V tomto prípade sa proti Iraku sformovala najpestrejšia medzinárodná koalícia európskych síl v rámci presadzovania si vopred vytýčených cieľov.

Výborným príkladom kooperácie európskych bezpečnostných a vojenských síl nám odzrkadľuje medzivojnové obdobie v Iraku v 90. rokoch. Medzinárodná koalícia pozostávajúca najmä z európskych štátov (Veľká Británia, Francúzsko, Spojené štáty americké) príkladne zasahovala voči režimu Saddáma Hussajna počas teroru páchanom na domácom obyvateľstve, ktoré nebolo režimu korekné.

Následne počas operácie Irackej slobody v roku 2003, teda tretej vojny vedenej proti Iraku medzinárodnou koalíciou „ochotných“ nastáva absencia kooperácie Francúzska, Nemecka a

Ruska v predmetnej operácii z európskych síl. Okrem spomenutých neaktívnych členov medzinárodných koalíčných síl sa zúčastnil zvyšok európskych štátov, čo taktiež príkladne svedčí o schopnosti spolupráce európskych bezpečnostných zložiek. Kooperácia európskych síl v kontexte vojen Perzského zálivu svedčí ako konkrétna prípadová štúdia o schopnosti integrácie a spolupráce európskych bezpečnostných zložiek v medzinárodných koalíciách pri spoločných postupoch a v boji proti spoločnému nepriateľovi, nehľadiac na hranice Európskej únie. Vojny Perzského zálivu príkladne dokázali, že takmer všetky európske štáty sú schopné sa zapojiť akýmkoľvek dielom rôznych medzinárodných intervencií a operácií s rôznymi vytýčenými cieľmi, presadzujúc spoločné bezpečnostné záujmy.

Použitá literatúra

- AVERKOV, V. – BOGATUROV, A. 2009. *Istorija Meždunarodnych Otnošenij*. Moskva : Izdatel'stvo MGIMO-Universitet, 2009. 672 s. ISBN 978-5-9228-0513-1.
- AXWORTHY, M. 2014. *Dějiny Iránu*. Praha : Nakladatelství Lidové noviny, 2014. 320 s. ISBN 978-80-74223-52-5.
- AZIZ, T. 1981. *The Iraq-Iran conflict: Questions and discussions*. Translation and Foreign Languages Pub. House, 1981. 89 s. ISBN 978-0861990108.
- BROŽ, I. 2007. *Husajn kontra Chomejní*. Praha : Epoque, 2007. 339 s. ISBN 978-80-87027-12-7.
- BROWN, G. – LANGER, A. 2012. *Elgar handbook of civil war and fragile states*. Cheltenham: Edwar Elgar, 2012. 596 s. ISBN 978-1-78100-936-9.
- BLIX, H. 2004. *Disarming Iraq*. Pantheon, 2004. 320 s. ISBN 074757359X.
- CHUBIN, S. – TRIPP, CH. 1988. *Iran and Iraq at War*. Tauris Academic Studies, 1988. 318 s. ISBN 978-1850430926.
- EMERY, CH. 2013. *The Iran-Iraq War : new international perspectives*. New York : Routledge, 2013. 245 s. ISBN 9780415685245.
- ESTES, K. 2008. *Američtí vojáci v Bagdádu 2003 – 2004*. Brno : CPRESS, 2008. 59 s. ISBN 8025119488.
- FAROUK-SLUGLETTOVÁ, M. – SLUGLETT, P. 2003. *Irák od roku 1958*. Praha : Volvox Globator, 2003. 450 s. ISBN 80-7207-500-4.
- FRIEDMAN, A. 1993. *The Secret History of How the White House Illegally Armed Iraq*. New York City : Bantam, 1993. 455 s. ISBN 978-0553096507.
- GHAREB, E. 1981. *The Kurdish question in Iraq*. Syracuse, N. Y. : Syracuse University Press, 1981. 223 s. ISBN 0815601646 9780815601647.
- GOMBÁR, E. 2013. *Dějiny Iráku*. Praha : Nakladatelství Lidové noviny, 2013. 704 s. ISBN 978-80-7422-249-8.
- GOMBÁR, E. 2001. *Dramatický pulmésíc*. Praha : Karolinum, 2001. 215 s. ISBN 80-246-0370-5.
- GONZALEZ, H. 1992. *Oil Sales to Iraq and more details on Matrix-Churchill Corp* [online]. Federation of American Scientists, fas.org. [cit. 2017-03-03]. Dostupné na internete: <<https://fas.org/>>.
- GORDON, M. R. – TRAINOR, B. E. 2007. *Cobra II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq*. Vintage, 2007. 784 s. ISBN 978-1400075393.

- KARSH, E. 1995. *Saddám Husajn*. Praha : Melantrich, 1995. 340 s. ISBN 80-7023-215-3.
- KARSH, E. 2002. *The Iran-Iraq War 1980-1988*. Osprey Publishing, 2002. 96 s. ISBN 978-1841763712.
- KEPEL, G. 2002. *Chronique d'une guerre d'Orient*. Gallimard : Editions Gallimard edition, 2002. 130 s. ISBN 978-2070765133.
- KLUČKA, J. 2011. *Medzinárodné právo verejné*. Bratislava : Iura edition, 2011. 725 s. ISBN 978-80-8078-414-0.
- KREJČÍ, O. 2014. *Mezinárodní politika*. Praha : Ekopress, 2014. 803 s. ISBN 978-80-87865-07-1.
- KROPÁČEK, L. 1999. *Blízky východ na přelomu tisíciletí*. Praha : Vyšehrad, 1999. 288 s. ISBN 80-7021-298-5.
- METZ, H. 1988. *Iraq : a country study*. Washington, D.C. : Federal Research Division, 1988. 302 s. ISBN 89013940.
- MLEČIN, L. 2014. *V hľadani strateného majestátu – Irán, jadrové zbrane a Blízky východ*. Sankt Peterburg : BCHV-Peterburg, 2014. 528 s. ISBN 978-5-9775-0935-0.
- MORAVČÍK, L. 2013. *Dlhá vojna v záujme iných*. [online]. Konflikt Irak – Irán, noveslovo.sk. [cit. 2019-04-02]. Dostupné na internete: <http://www.noveslovo.sk/c/Dlha_vojna_v_zaujme_inych>.
- MRÁZ, S. 2007. *Medzinárodné právo verejné*. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela, 2007. 561 s. ISBN 978-80-8083-541-7.
- MUSALLAM, A, M. 1996. *The Iraqi Invasion of Kuwait: Saddam Hussein, His State and International Power Politics*. I.B.Tauris. 1996. 256 s. ISBN 978-1860640209.
- NOVÁK, M. 2010. *Ropa a krev: Americko-irácké války*. Praha : Epoque, 2010. 352 s. ISBN 9788074250699.
- O'BALLANCE, E. 1988. *The Gulf War*. Potomac Books Inc, 1988. 232 s. ISBN 978-0080347479.
- SCHWEIZER, P. 2017. *Reaganova válka*. Praha : Juraj Lajda – Ideál, 2017. 396 s. ISBN 9788086995045.
- Thirteen years later... [online]. Gulf War [cit. 2019-11-05]. Dostupné na internete: <<http://www.cryan.com/pdf/1991GulfWar.pdf>>.
- TIMMERMAN, K. 1991. *The Death Lobby: How the West Armed Iraq*. New York : Bantam Books, 1991. 576 s. ISBN 978-0553406245.
- TREVAN, T. 1999. *Saddam's Secrets: The Hunt for Iraq's Hidden Weapons*. UK : Harper Collins. 1999. 352 s. ISBN 978-0006531135.

PEDAGOGICKÁ PRAX VYSOKOŠKOLSKÝCH ŠTUDENTOV – BUDÚCICH UČITEĽOV

Veronika MICHVOCÍKOVÁ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191030>

Abstract

The presented contribution focuses on the description and presentation of the importance of supervised practice teaching in university education of university students – future teachers by scientific and institutional projects researched in the Department of Pedagogy at the University of Ss. Cyril and Methodius. Supervised practice teaching is an important way of university education of university students – future teachers. For this reason, there are definitions of supervised practice teaching in the theoretical part of mentioned scientific and institutional projects. Researchers of mentioned projects characterize supervised practice teaching by the analyzation of its theoretical characteristics and conceptions. On the other hand, we analyse the most significant benefits and shortcomings of supervised practice teaching by the view of university students – future teachers. There is the important area of surveyed issue - research of effectives of supervised practice teaching by mentioned group of population. Moreover, we obtained attitudes and opinions of surveyed university students – future teachers connected with the realization of supervised practice teaching by SWOT analysis. The main aim of the presented contribution is the description of mentioned projects. It acquaints us with particular results of mentioned projects. We found that some of surveyed university students consider supervised practice teaching as a way of practical implementation of their future job during their university education.

Key words: *scientific and institutional projects, supervised practice teaching, university education, university students*

Úvod

Vysokoškolské štúdium možno považovať za jeden zo spôsobov prípravy vysokoškolských študentov na vykonávanie zvolenej profesie. Úspešné absolvovanie vysokoškolského štúdia je nevyhnutnou podmienkou aj pre realizáciu povolania učiteľa na strednej škole. Pre vysokoškolské štúdium učiteľstva akademických predmetov sa dôležitým stáva okrem nadobúdania teoretických vedomostí a poznatkov aj praktická realizácia učiteľskej profesie uskutočňovaná prostredníctvom vykonávania pedagogickej praxe v rámci pregraduálnej prípravy vysokoškolských študentov – budúcich učiteľov. Pedagogická prax predstavuje pre študentov učiteľstva akademických predmetov možnosť participácie na edukačnom procese na strednej škole už počas vysokoškolského štúdia.

Úspešní absolventi vysokoškolského štúdia v študijnom programe učiteľstvo akademických predmetov tak aj na základe realizácie pedagogickej praxe získavajú vo svojom štúdiu na vysokej škole nezanedbateľné skúsenosti potrebné pre vykonávanie učiteľskej profesie. Z tohto dôvodu považujeme za nevyhnutné nielen ucelené vymedzenie základných teoretických

¹ Mgr. Veronika Michvocíková, PhD., Katedra pedagogiky, Filozofická fakulta, Univerzita Sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Nám. J. Herdu 2, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: veronika.michvocikova@ucm.sk

charakteristík prepojených s uvedenou problematikou. Rovnako dôležitým sa z nášho pohľadu stáva predovšetkým komplexné preskúmanie pedagogickej praxe založené aj na zisťovaní postojov a názorov vysokoškolských študentov – budúcich učiteľov týkajúcich sa stanovenej oblasti.

Zdroje a použité metódy

V predkladanom príspevku sme sa zamerali na priblíženie vedeckých projektov riešených na Katedre pedagogiky na Filozofickej fakulte Univerzity Sv. Cyrila a Metoda v Trnave, ktoré sú spojené s tematizovaním problematiky pedagogickej praxe u vysokoškolských študentov – budúcich učiteľov. V súvislosti s narastajúcim významom informačných a komunikačných technológií v rozmanitých oblastiach spoločenského života sme sa prvotne rozhodli priblížiť projekt KEGA – „Pedagogická prax vysokoškolských študentov s podporou virtuálnej dimenzie“. Pre hlbšie a komplexnejšie preskúmanie problematiky realizácie pedagogickej praxe v pregraduálnej príprave vysokoškolských študentov – budúcich učiteľov bol následne vytvorený aj projekt Filozofickej fakulty UCM - „Sociálne prostredie ovplyvňujúce priebeh realizácie pedagogickej praxe vysokoškolských študentov“. V rámci nášho príspevku boli v prvom rade charakterizované ciele predkladaných projektov, a následne sme zdôraznili ich aktuálnosť pri sústredení pozornosti na oblasť pedagogickej praxe v súčasnosti. Okrem toho sme poukázali aj čiastočne zistené výsledky nášho skúmania.

Výsledky a diskusia

V súvislosti s priblížením charakteristík projektov prepojených s problematikou pedagogickej praxe chceme najskôr poukázať na vymedzenie cieľov skúmania. Následne načrtujeme aj predpokladané prínosy a čiastkové výsledky.

Pedagogická prax vysokoškolských študentov s podporou virtuálnej dimenzie - KEGA 015UCM-4/2018

Ciele projektu KEGA 015UCM-4/ 2018 „Pedagogická prax vysokoškolských študentov s podporou virtuálnej dimenzie“ boli stanovené nasledovne:

Hlavným cieľom vyššie uvedeného projektu je vytvorenie, a následná verifikácia počítačovej edukačnej hry zakomponovanej do pregraduálnej prípravy vysokoškolských študentov na realizáciu pedagogickej praxe.

Okrem spomenutého hlavného cieľa boli vyprofilované aj nasledujúce čiastkové ciele:

- 1) Náčrt pedagogických situácií potrebných pre vytvorenie počítačovej edukačnej hry.
- 2) Prispôsobenie štruktúry navrhnutých pedagogických situácií edukačnej praxi na stredných a na základných školách.
- 3) Vytvorenie počítačovej edukačnej hry.
- 4) Vypracovanie metodickéj príručky k spomenutej počítačovej edukačnej hre rovnako pre vysokoškolského učiteľa, aj pre vysokoškolských študentov.
- 5) Verifikácia vytvorenej počítačovej edukačnej hry prostredníctvom realizácie kváziexperimentu technikou rotácie faktorov.
- 6) Prezentácia výstupov projektu.

V súvislosti s vyššie uvedeným projektom a jeho cieľmi upozorňujeme predovšetkým na vytvorenie počítačovej edukačnej hry, ktorá by mala vysokoškolským študentom – budúcim učiteľom za pomoci moderných informačných a komunikačných technológií sprostredkovať náčrt možných riešení najčastejšie sa vyskytujúcich pedagogických situácií v školskom

prostredí. Vysokoškolskí študenti si týmto spôsobom osvoja adekvátne riešenie problémových situácií v prostredí školy.

Sociálne prostredie ovplyvňujúce priebeh realizácie pedagogickej praxe vysokoškolských študentov - FPPV-25-2019

Pri skúmaní pedagogickej praxe prostredníctvom projektu „Sociálne prostredie ovplyvňujúce priebeh realizácie pedagogickej praxe vysokoškolských študentov“ sme vymedzili nižšie uvedené ciele:

- 1) Vytvorenie ucelených a komplexných teoretických charakteristík pedagogickej praxe, ako aj zdôraznenie jej významu zakomponovania do vysokoškolského edukačného procesu.
- 2) Charakterizovanie podstaty významu vysokoškolskej edukácie so zameraním centra pozornosti na formovanie osobnosti vysokoškolského študenta počas uvedeného procesu.
- 3) Zmapovanie postojov a názorov vybranej skupiny vysokoškolských študentov na realizáciu vysokoškolskej edukácie vo všeobecnosti, ako aj sústredenie pozornosti na vykonávanie pedagogickej praxe z optikou uvedenej skupiny obyvateľstva.
- 4) Skúmanie vplyvu sociálneho prostredia na vytváranie, ako aj na následné formovanie postojov a názorov vysokoškolských študentov – budúcich učiteľov na význam a prínos vykonávania pedagogickej praxe.

Podľa nášho názoru je potrebné venovať oblasti pedagogickej praxe zvýšenú pozornosť z niekoľkých hľadísk. Nezanedbateľným sa stáva nielen dôkladné teoretické vymedzenie základných charakteristík. V neposlednom rade považujeme za potrebné predovšetkým zisťovanie postojov a názorov vysokoškolských študentov – budúcich učiteľov. Na ich základe získava aj vysokoškolský učiteľ informáciu o účinnosti a efektívnosti praktického nácviku výkonu učiteľskej profesie u vysokoškolákov, ktorí by mali v budúcnosti vykonávať spomenuté povolanie čo možno najefektívnejšie. Z čiastkových cieľov projektu vyplýva u vysokoškolských študentov zapojených v empirickom prieskume predovšetkým zdôraznenie možnosti vykonávania učiteľského povolania už počas vysokoškolského štúdia, prostredníctvom ktorého sa na stanovený čas stávajú súčasťou učiteľského zboru na zvolenej strednej škole. Za pozitívne považujú opýtaní vysokoškolskí študenti – budúci učelia aj prípadné eliminovanie stresu a obáv zo samostatného vedenia edukačného procesu na strednej škole.

Podakovanie

Tento príspevok bol vytvorený v rámci projektu Pedagogická prax vysokoškolských študentov s podporou virtuálnej dimenzie - KEGA 015UCM-4/2018 a v rámci projektu Sociálne prostredie ovplyvňujúce priebeh realizácie pedagogickej praxe vysokoškolských študentov - FPPV-25-2019.

Záver

Štúdium na vysokej škole pripravuje vysokoškolských študentov – budúcich učiteľov na výkon ich učiteľského povolania po úspešnom absolvovaní vysokoškolského štúdia. Úspešné absolvovanie vysokoškolského štúdia učiteľstva akademických predmetov je však determinované nielen teoretickým oboznamovaním sa s obsahom vzdelávania. Pregraduálna príprava vysokoškolských študentov – budúcich učiteľov spočíva aj v praktickej realizácii učiteľského povolania už počas štúdia na vysokej škole, a to prostredníctvom vykonávania pedagogickej praxe na určenej cvičnej strednej škole.

V predkladanom príspevku sme sa zamerali na zdôraznenie postavenia významu pedagogickej praxe vo vysokoškolskej edukácii u študentov učiteľstva akademických predmetov prostredníctvom tematizovania uvedenej oblasti aj pri riešení projektov aplikovaného výskumu v oblasti pedagogiky. Z tohto dôvodu sme priblížili predovšetkým cieľe, ako aj čiastkové výsledky dvoch projektov – „Pedagogická prax vysokoškolských študentov s podporou virtuálnej dimenzie“ a „Sociálne prostredie ovplyvňujúce priebeh realizácie pedagogickej praxe vysokoškolských študentov“. V rámci prvého z uvedených projektov je potrebné zdôrazniť hlavne dôležitosť zapojenia moderných informačných a komunikačných technológií do vykonávania pedagogickej praxe. Komplexné výstupy a prezentácia výsledkov a prínosov spomenutého projektu budú prezentované prevažne v roku 2020. Ak sa zameriame na projekt s názvom „Sociálne prostredie ovplyvňujúce priebeh realizácie pedagogickej praxe vysokoškolských študentov“ upozorňujeme na podrobnejšie skúmanie postojov a názorov vysokoškolských študentov – budúcich učiteľov na vykonávanie pedagogickej praxe počas ich pregraduálnej prípravy. Z čiastkových záverov skúmania vyplýva, že študenti učiteľstva akademických predmetov ponímajú možnosť stať sa členom pedagogického kolektívu na určitý čas už počas štúdia na vysokej škole ako významný spôsob eliminovania prípadného stresu z vykonávania učiteľskej profesie. Prípadné ďalšie skúmanie nastolenej problematiky by bolo možné doplnením výskumu o uskutočnenie, a o následnú analýzu hlbkových rozhovorov s vysokoškolskými študentmi – budúcimi učiteľmi.

Použitá literatúra

- ROTREKLOVÁ, O. 2013. Príprava vysokoškolského študenta učiteľstvu na pedagogickú praxi z biologie. In *Na pomoc pedagogickej praxi*. Z. Bochníček, Ed. Brno: Masarykova univerzita. 55-58. DOI: 10.5817/CZ.MUNI.M210-6302-2013.
- MICHVOCÍKOVÁ, V. – SIROTOVÁ, M. 2019. *Význam pedagogickej praxe v pregraduálnej príprave učiteľov slovenského jazyka a cudzích jazykov*. In *XLinguae* Vol 12 Nr 3 ISSN 1337-8384.
- SIROTOVÁ, M. 2015. *Pedagogická prax v pregraduálnej príprave učiteľov*. Trnava: FF UCM. ISBN 978-80-8105-648-2.

ZVYŠOVANIE KOMPETENCIÍ ORGÁNOV EURÓPSKEJ ÚNIE AKO JEDNA Z PRÍČIN NÁRASTU EXTRÉMISTICKÝCH A RADIKÁLNYCH POLITICKÝCH STRÁN

Matej MINDÁR¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191031>

Abstract

Extremist and radical political parties have been getting great support in several Member States of the European Union. One of the main reasons are the continuous growing of competences of the European Union institutions. The aim of our article is to analyze selected extremist and radical political parties from Slovakia, the Czech Republic, Austria, Germany, Italy and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland working in the current European Parliament. As the research method of the quantitative approach we have chosen the method of content analysis. In the analysis and interpretation of the research results we have used the method of interpretation of exploratory analysis. Based on the results of our research, we have found that selected political parties are dismissing the current direction of the European Union. They are dismissing further movement of sovereignty to the EU institutions. Their relatively high support among European voters is made by traditional political parties pursuing a policy of deeper integration.

Key words: *extremism, radicalism, European Union, European Parliament, extremist and radical political parties*

Úvod

Priaznivci i kritici európskej integrácie neustále hľadajú možný model fungovania Európskej únie. V súčasnosti sa vedie diskusia, ktorá predstavuje najmä dva diametrálne odlišné inštitucionálne a právne modely založené na konkurenčných víziách a cieľov európskej integrácie. Federalizmus presadzuje budúcnosť Európskej únie s obrovskými kľúčovými právomocami najmä v oblasti daňovej a zahraničnej politiky, čo presadzoval už v 40. a 50. rokoch 20. storočia taliansky komunistický politik Altiero Spinelli. Naopak konfederalizmus, tvrdí, že je potrebné vrátiť sa k medzivládneho princípu európskej integrácie spolupráce suverénnych štátov (Glencross 2014). Neschopnosť prijať prijateľný kompromis medzi dvomi hlavnými politickými smermi a nedôsledné zvyšovanie právomocí centrálnych orgánov EÚ v neprospech členských štátov, rastie podpora extrémistických a radikálnych politických strán v rámci celej Únie.

Lisabonská zmluva vytvorila významné legislatívne a právne predpoklady na posilnenie európskej úrovne v rozhodovacích procesoch a medzinárodného postavenia Únie ako hospodárskeho, politického a bezpečnostného hráča. Jej aktuálne znenie počíta s lojalitou

¹ Mgr. Matej Mindár, Celouniverzitné pracovisko Katedra politológie, Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, Študentská 2, 911 50 Trenčín, Slovenská republika, E-mail: matej.mindar@tnuni.sk

členských štátov k EÚ a jej zahraničnej politike. Z hľadiska vývoja sekundárneho práva EÚ môžeme tvrdiť, že ES/EÚ už boli aktívne v mnohých oblastiach, pre ktoré Lisabonská zmluva vytvorila nový právny základ, a to v kontexte všeobecne definovaných právnych ustanovení. Charta základných práv EÚ, predstavujúca nový ľudsko-právny pilier Únie, je živým príkladom toho, ako členské štáty EÚ a ich vnútroštátne systémy sa postupne menia a sú postupne nahrádzané regionálnym útvarom akým je Európska únia. Jej faktické začlenenie do primárneho práva EÚ je jedným z najväčších kvalitatívnych, najviac diskutovaných, ale aj sporných zmien, ktoré priniesla Lisabonská zmluva. S istotou môžeme tvrdiť, že politická korektnosť ako jeden z kľúčových politických atribútov Únie, je tiež jedna z mnohých príčin obrovského nárastu popularity extrémistických a radikálnych politických strán vo viacerých členských štátoch (Hrivík, Mindár 2018). Cieľom tohto príspevku je analýza vybraných extrémistických a radikálnych politických strán zo Slovenska, Česka, Rakúska, Nemecka, Talianska a Veľkej Británie pôsobiacich súčasnom Európskom parlamente.

Zdroje a použité metódy

Pri spracovaní príspevku sme analyzovali vybrané extrémistické a radikálne politické subjekty pôsobiace v súčasnom Európskom parlamente zo Slovenska, Česka, Rakúska, Nemecka, Talianska a Veľkej Británie. Ako výskumnú oblasť sme si zvolili Európsku úniu, ktorá sa obyčajne vymedzuje niekoľkými slovami prípadne jedným slovom. Extrémizmus v Európskej únii sme definovali ako tému nášho výskumu. Za výskumný materiál sme si zvolili dostupnú literatúru a dostupné informácie o vybraných extrémistických a radikálnych politických subjektoch. Výskumný materiál preto môžeme charakterizovať ako analýzu všetkých dostupných materiálov opisujúcich a vysvetľujúcich danú problematiku (Lincényi 2017). Pri zbere dát kvantitatívnym prístup sme použili metódu obsahovej analýzy, ktorej cieľom bolo vo všeobecnom zmysle popísať a vysvetliť obsahovú štruktúru vybraných jednotlivých textov. Nakoniec sme v rámci analýzy a interpretácie výsledkov výskumu pomocou metódy interpretácie a exploračnej analýzy zdôvodnili výsledky nášho výskumu (Lincényi 2018).

Výsledky a diskusia

Extrémizmus je v súčasnosti medzi médiami, politikmi a verejnosťou často skloňované slovo. Podľa viacerých teoretikov sa tomuto pojmu nepodarilo nájsť univerzálne a zjednocujúce vysvetlenie. Táto nejednotná kategorizácia a pojmový aparát či nejednoznačne vytýčené hranice medzi rôznymi fenoménmi môžu v spoločnosti vyvolávať rôzne reakcie. Samotný termín extrémizmus ako súhrnný pojem pre označenie politických síl na pravom i ľavom okraji politického spektra prvýkrát použil v roku 1921 francúzsky publicista Maxime Leroy v štúdiu *Les techniques nouvelles du syndicalisme*. Leroy vo svojej práci reagoval Veľkú októbrovú revolúciu v Rusku, ktorú vyvolali červení extrémisti Leninovej strany.

Na začiatku v tom čase bol extrémizmus limitovaný na ľavicový. Až Pochodom na Rím v roku 1922, ktorý organizoval Benito Mussolini ako vodca Národnej fašistickej strany sa začal používať pojem pravicový extrémizmus. Podľa viacerých autorov je politický extrémizmus vymedzený konkrétne voči demokratickému režimu a ústavnému štátu. No na druhej strane podľa Chmelíka môže byť extrémistom aj jednotlivec, ktorý v totalitnom režime presadzuje myšlienky demokracie, pretože jeho politické aktivity smerujú k rozbitiu tohto nedemokratického režimu. V demokratickom režime je cieľom extrémizmu zvrhnutie súčasného systému. Naopak radikalizmus nie je vyslovene nedemokratický a extrémistický, hoci v určitých prípadoch môže mať vo vzťahu k demokracii destabilizujúci potenciál. Treba však povedať, že pri presadzovaní radikálnych cieľov sú aktérmi rešpektované základné demokratické

mechanizmy (Struhár 2017). V rámci Európskej únie môžeme k extrémistickým politickým stranám zaradiť tie strany, ktorých cieľom je jej zánik. Rovnako k extrémistickým politickým stranám môžeme podľa vyššie uvedených kritérií zaradiť aj politické strany presadzujúce vystúpenie členského štátu z Únie, z ktorého pochádzajú. Naopak cieľom radikálnych politických strán nie je zánik Európskej únie ako takej. Ich snahou je vrátenie niektorých kompetencií späť do rúk členských štátov Únie a presadzujú výlučne spoluprácu suverénnych členských štátov na princípe jednomyselnosti. V súčasnom Európskom parlamente sú zastúpené viaceré extrémistické a radikálne politické subjekty z viacerých členských štátov Únie.

Eurospekticizmus sa stal súčasťou európskej politiky vďaka kritickému prejavu bývalej britskej premiérky Margaret Thatcherovej. V septembri 1988 na akademickej pôde College of Europe v Bruggách sa výrazne dištancovala od postupného procesu európskej integrácie. Treba však poznamenať, že Margaret Thatcherová sa v tomto prejave úplne nevymedzovala európskej integrácie ako takej, ale voči jej aktuálnej podobe a ďalšiemu smerovaniu. Od tejto doby sa euroskepticizmus začal vnímať ako kritický opozičný smer na národnej, ale aj európskej úrovni voči európskej integrácii, ale aj voči podobe Európskej únie. Euroskeptici sa dožadovali, aby pri rozhodovaní o ďalšom vývoji celého európskeho integračného procesu a samotnej podoby Európskej únie boli viac zohľadňované aj alternatívne opozičné stanoviská jednotlivých členských štátov v duchu demokracie a konštruktívnej politickej spolupráce. Opozičná zásadná alternatíva zdôrazňovala, že Európska únia by mala zostať spoločenstvom národných štátov a nemala by smerovať k federatívnemu alebo centralistickému usporiadaniu.

Zároveň bola euroskeptikmi silne kritizovaná snaha o centralizáciu únijského politického rozhodovania a silnejšie etatistické usporiadanie budúcej Európskej únie. Pod pojmom euroskepticizmus je potrebné vnímať aj celú škálu ďalších kritických názorov a stanovísk vrátane zásadnej požiadavky na vystúpenie daného členského štátu z Európskej únie, alebo požiadavku na jej rozpustenie. Euroskepticizmus býva často svojimi podporovateľmi vnímaný ďaleko miernejšie tzv. euorealizmus. Euroskepticizmus ako prvý vymedzil Paul Taggart ako kritický postoj alebo kvalifikovanú stranícku opozíciu voči procesu európskej integrácie. Postupne sa stal bežnou súčasťou diskusií o aktuálnom smerovaní európskej politiky, pričom u viacerých politických strán sa sformoval ako dôležitý bod ich straníckeho programu. Euroskeptické postoje je možné sledovať naprieč európskym politickým spektrom a členskými štátmi Európskej únie, vrátane starých a nových členov. Najčastejšou príčinou týchto euroskeptických postojov sú pocity z oslabovania štátnej suverenity, oslabovania dôležitosti národných záujmov a veľká unifikácia politik Európskej únie, ktoré nezohľadňujú špecifické prvky jednotlivých členských štátov.

Euroskepticizmus sa prejavuje u politických strán okrem ideológie aj v politickej taktike, pričom jeho prejavy sú dané konkrétnymi podmienkami daného členského štátu (Danics, Tejchmanová 2017). Český politológ Petr Kaniok konštatuje, že: „euroskepticizmus možno označiť za ideu, ktorá odmieta myšlienku, že by v priestore európskeho kontinentu malo dôjsť k presunu politickej moci smerom od národného štátu na nadnárodné teleso v intenciách EÚ, ktoré by vykonávalo funkcie štátu a ktoré by malo atribúty štátu.“ (Danics, Tejchmanová 2017:146-147) Aleks Sczerbiak a Paul Taggart ako prví predstavili typológiu straníckeho euroskepticizmu. Táto typológia sa zameriava na rozdiely v hĺbke a miere odporu k európskej integrácii a rozdeľuje euroskepticizmus na tvrdý a mäkký.

Tvrdý stranícky euroskepticizmus vymedzili ako principiálnu opozíciu voči Európskej únii a celému integračnému projektu, pričom jeho priaznivci sú za vystúpenie z Európskej únie. Politika strany je namierená proti projektu európskej integrácie ako takej. Naopak mäkký stranícky euroskepticizmus sa nestavia principiálne proti Európskej únii a európskej integrácii, ale kritizuje, že národný záujem daného členského štátu je v rozpore s trajektóriou Európskej

únie. Politická strana reprezentujúca mäkký euroskepticizmus sa môže takisto kritiky vyjadrovať voči jednej alebo viacerým spoločným politikám Európskej únie (Danics, Tejchmanová 2017). V našom výskume sme analyzovali vybrané politické strany s extrémistickým a radikálnym pozadím zo Slovenska, Česka, Rakúska, Nemecka, Talianska a Veľkej Británie pôsobiacich súčasnom Európskom parlamente, na súčasnú európsku integráciu podľa vyššie uvedených kritérií.

Kotleba- Ľudová strana Naše Slovensko vo svojom desaťbodovom programe presadzuje obnovenie slovenskej koruny, vypísanie referenda o vystúpení SR z Európskej únie, nadradenie slovenského práva na právom EÚ. „Po vstupe do Európskej únie už Slovensko nie je samostatným a suverénnym štátom. O všetkom podstatnom dnes rozhodujú byrokrati z Bruselu. Nariadenia Európskej únie sú dokonca nadradené nad zákony Slovenskej republiky!.. Rozhodovanie o záležitostiach Slovenska vrátíme do kompetencie občanmi volenej vlády. Slovenskej vlády!“ (Volebný program ĽSNS) Vo voľbách do Európskeho parlamentu získala dva z celkovo trinástich poslaneckých mandátov (European election results 2019 Slovakia).

Svoboda a priama demokracie (SPD) vo svojom programe sa o Európskej únii vyjadruje, že: „Současná podoba evropské integrace je chybným projektem vytvoření evropského superstátu. Projekt je spojen s faktickým oslabením a likvidací národních států a národů Evropy. Žádáme právo občanů rozhodnout v referendu o vystoupení z EU. Projekt stávající evropské integrace také přímo ohrozí svobodu a demokracii v Evropě. Součástí tohoto procesu je řízená islamizace Evropy. Probíhající nelegální imigrace je počáteční fází konfliktu, který v konečném důsledku ohrozí svobodu, demokracii i samotnou existenci České republiky a našeho národa. Nehlásáme nenávist k žádnému národu, rase, kultuře, nebo náboženství. Naše společnost má národní tradice vycházející z kořenů židovské, antické a křesťanské kultury a civilizace. Tyto hodnoty budeme chránit. Jsou základem demokracie, svobody a lidských práv. Probíhající islamizace evropských zemí je s těmito hodnotami neslučitelná...Budeme požadovat referendum o každém předání státní suverenity na orgány EU a referendum o vystoupení z EU. Chceme Evropu jako volný trh zboží, služeb a práce. Evropu spolupracujících svobodných a suverénních národních států...“ (Program SPD) V Európskom parlamente v nedávnych voľbách získala dva poslanecké mandáty z celkového počtu dvadsať jedna (European election results 2019 Czechia).

Slobodná strana Rakúska FPÖ presadzuje európsku politiku spolupráce slobodných národov a suverénnych štátov. Strana ďalej požaduje pri zásadných zmenách zakladajúcich zmlúv právne záväzné referendum. Je toho názoru, že právo členských štátov EÚ by malo mať absolútnu prednosť pred právom Spoločenstva. V otázke Benešových dekrétov vidí porušovanie základných ľudských práv. FPÖ je za ich zrušenie (Program FPÖ). V Európskom parlamente z celkového počtu osemnástich poslaneckých miest získala v nedávnych voľbách tri mandáty (European election results 2019 Austria).

Alternatíva pre Nemecko (AfD) sa vo svojom programe otvorene stavia proti ďalšej centralizácii orgánov EÚ. Európsku úniu považuje za nedemokratický subjekt ovládaný nevoleným byrokratickým aparátom bez demokratickej zodpovednosti. Strana je toho názoru, že ak má ostať Európska únia i naďalej demokratickou spoločnosťou, nutne potrebuje reformu. Podľa AfD prijatím Lisabonskej zmluvy sa Európska únia stala defacto centralizovaným štátom. Preto strana presadzuje vrátenie niektorých právomocí späť do rúk členských štátov (Program AfD). V tohtoročných voľbách do Európskeho parlamentu strana získala z celkového počtu 96 poslaneckých miest 11 mandátov (European election results 2019 Germany). Talianska Liga Severu (Lega Nord) vo svojom programe tvrdí, že jediným riešením je spolupráca suverénnych štátov, pričom zásadne odmieta akékoľvek kroky vedúce k vytvoreniu superštátneho alebo nadnárodného modelu. Strana odmieta aj akékoľvek prenášanie národnej suverenity na orgány Európskej únie (Program Ligy Severu). V nedávnych voľbách do Európskeho parlamentu získala najviac poslaneckých mandátov. Zo celkového počtu 73

poslaneckých miest sa Lige Severu podarilo získať až 28 mandátov (European election results 2019 Italy).

Podľa francúzskeho Národného združenia (RN - Rassemblement national) súčasná Európska únia smeruje k tzv. európskemu superštátu. Kritizuje jej posilňovanie na úkor členských štátov. Strana ďalej poukazuje na nerešpektovanie výsledkov referend vo Francúzsku, Holandsku a Írsku odmietajúcich hlbšiu európsku integráciu Program Národného združenia). V súčasnom Európskom parlamente má zo všetkých francúzskych politických subjektov najviac poslaneckých mandátov. Z celkového počtu 74 poslaneckých miest bolo za Národné združenie zvolených 22 europoslancov (European election results 2019 France).

Britská Brexit Party s prehľadom zvíťazila v tohtoročných voľbách do Európskeho parlamentu. Podstatná časť britských voličov vyslala Európskej únii jasný signál, že počítajú s odchodom Veľkej Británie zo spoločného európskeho trhu. Z celkového počtu 73 poslaneckých mandátov sa Brexit Party podarilo získať až 29 poslaneckých miest (European election results 2019 United Kingdom). Jej jediným cieľom je vystúpenie Veľkej Británie z Európskej únie v čo najkratšom čase.

Záver

V našom príspevku sme analyzovali a interpretovali základnú charakteristiku vybraných extrémistických a radikálnych politických subjektov zo Slovenska, Česka, Rakúska, Nemecka Talianska a Veľkej Británie pôsobiacich v súčasnom Európskom parlamente. Zistili sme, že spoločne odmietajú súčasné smerovanie Európskej únie. Odmietajú ďalšie odovzdávanie suverenity v prospech orgánov EÚ. Ich relatívne vysoká podpora medzi európskymi voličmi je spôsobená politikou tzv. štandardných politických subjektov presadzujúcich politiku hlbšej integrácie. Ich jedinou možnosťou ako poraziť extrémistické a radikálne politické subjekty je rešpektovať záujmy väčšiny európskych občanov odmietajúcich posilňovanie supranacionálnych tendencií.

Podakovanie

Tento príspevok bol vytvorený v rámci projektu KEGA č. 003TnUAD-4/2018 Inovácia metodických listov pre učiteľov občianskej náuky z pohľadu potreby prevencie prejavov extrémizmu a výchovy k demokratickému občianstvu.

Použitá literatúra

DANICS, Š. - TEJCHMANOVÁ, L. 2017. *Extremismus, radikalismus, populismus a euroskepticismus*. 1. vydanie. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2017, 420 s. ISBN 978-80-7452-122-5.

EUROPEAN ELECTION RESULTS. 2019. Austria. [online]. [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.election-results.eu/austria/>>.

EUROPEAN ELECTION RESULTS. 2019. Czechia. [online]. [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.election-results.eu/czechia/>>.

EUROPEAN ELECTION RESULTS. 2019. France. [online]. [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.election-results.eu/france/>>.

- EUROPEAN ELECTION RESULTS. 2019. Germany. [online]. [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.election-results.eu/germany/>>.
- EUROPEAN ELECTION RESULTS. 2019. Italy. [online]. [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.election-results.eu/italy/>>.
- EUROPEAN ELECTION RESULTS. 2019. Slovakia. [online]. [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.election-results.eu/slovakia/>>.
- EUROPEAN ELECTION RESULTS. 2019. *United Kingdom*. [online]. [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.election-results.eu/national-results/united-kingdom/2019-2024/>>.
- FREIHEITLICHE PARTEI ÖSTERREICHS. *Party Programme of the Freedom Party of Austria (FPÖ)*. [online]. [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.fpoe.at/themen/parteiprogramm/parteiprogramm-englisch/>>.
- GLENCROSS, A. 2014. *The Politics of European Ingration (Political Union or House Divided?)*. Chichester: John Wiley and Sons, 2014, 310 s. ISBN 978-1-4051-9394-8
- HRIVÍK, P., MINDÁR, M. 2018. Quarter-century of Slovakia's participation within Europeaen integration and certain risks resulting from the EU's evolution. In: *Medzinárodné vzťahy 2018: Aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky Zborník príspevkov z 19. medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Ekonomická univerzita, 2018, s 236-249. ISBN 978-80-225-4602-7.
- KOTLEBA - ĽUDOVÁ STRANA NAŠE SLOVENSKO. *10 bodov za naše Slovensko! Volebný program politickej strany*. [online]. [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <<http://www.naseslovensko.net/wp-content/uploads/2015/01/Volebn%C3%BD-program-2016.pdf>>.
- LEGA NORD. *Programma politico*. [online]. [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.leganord.org/il-movimento/trasparenza-contributi-1-3-2019/217-notizie/16540-menl-programma-politico>>.
- LINCÉNYI, M. 2017. *Vybrané metódy výskumu v politológii*. 1. vydanie. Trenčín: Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, 2018, 121 s. ISBN 978-80-8075-781-6
- LINCÉNYI, M. 2018. *Základy metodológie výskumu v politológii*. 1. vydanie. Trenčín: Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, 2017, 131 s. ISBN 978-80-8075-801-1
- MANIFESTO FOR GERMANY. *The Political Programme of the Alternative for Germany*. [online]. [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <https://cdn.afd.tools/wp-content/uploads/sites/111/2017/04/2017-04-12_afd-grundsatzprogramm-englisch_web.pdf>.
- RASSEMBLEMENT NATIONAL. *Pour une Europe des nations*. (Manifeste pour une nouvelle coopération en Europe« L'Alliance Européenne des Nations). [online]. [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://rassemblementnational.fr/telecharger/publications/Manifeste.pdf>>.
- SVOBODA A PŘÍMÁ DEMOKRACIE. *Program SPD*. [online]. [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.spd.cz/program>>.
- STRUHÁR, P. 2017. Hľadanie hranice medzi extrémizmom a demokraciou. In: *Prevenia nenávisťných a extrémistických prejavov v školskom prostredí (Učebnica pre pedagógov stredných škôl)*. Trenčín. Katedra politológie Trenčianskej univerzity Alexandra Dubčeka v Trenčíne, 2017, s. 11-26. ISBN 978-80-8075-768-7.

POLITICKÁ KULTÚRA NA SLOVENSKU

Klaudia MIŠOVIČOVÁ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191032>

Abstract

*The current political culture in Slovakia was influenced by the key political events after november 1989. The term political culture is always a concept within a broader theory and is an access path to scientific policy analysis. Therefore, the aim of the paper was to look at Gabriel Almond's political science through his main work *The Civic Culture* and the result that political culture is one of the perspectives of research into subjective political orientations. It is based on the system theory of the political system as a nationally established structure of interacting tasks in which four different levels can be distinguished. Almond established a school of tradition of political science research, his works being the stimulus for extensive work in the field of theory and empirical research motivated by the efforts of research on political culture on a whole new foundation.*

Kľúčové slová : *politická kultúra, kultúra politiky, politické správanie, Almond Gabriel, The Civic Culture, kultúrna kauzalita, typológia v politickej kultúre*

Úvod

Politická kultúra je pojem často zamieňaný médiami za kultúru politiky. Ide o pojem, ktorý nezahrňuje len správanie politickej elity, ale ide o pojem, ktorý vytvára vzťah medzi kultúrou a politikou. Pojem, ktorý zahrňuje nielen spôsob, ktorým funguje politický systém, ale aj ako je vnímaný subjektmi vo vnútri politického systému, preto týmto pojmom je hlavne praktické fungovanie politiky vo vnútri systému. Prvý raz bol pojem politická kultúra použitý Gabrielom Almondom, americkým politológom známym priekopníckou prácou v komparatívnej politike, politickom vývoji a politickej kultúre v článku *Comparative Political Systems*, ktorý používa politickú orientáciu na detailné objasnenie vzťahu jednotlivca k systému ako koncept zasadený do najrôznejších teórii.

Politická kultúra

Súčasnú politickú kultúru na Slovensku ovplyvnili kľúčové politické, ekonomické a sociálne udalosti po novembri 1989. Pádom komunizmu a skončenie éry socializmu sa začal aj v slovenskej spoločnosti formovať nový politický poriadok, dochádza k zásadnému prelomu vo vnímaní a chápaní občianskej spoločnosti. Stredná a východná Európa, ktorá v minulosti prechádzala svojimi ťažkými a krvavými obdobiami sa v roku 1989 prezentovala spôsobom, aký nemá v histórii „revolúcií“ obdoby. Neutíchajúca viera osvietenského obdobia v nevyhnutnosť ľudského pokroku akoby sa zmiesila s ideou „*Platónskej starostlivosti o dušu*“, ktorá podľa českého filozofa a chartistu Jána Patočku vyvádza človeka z jeho prirodzeného egocentrizmu k výchove k slobode (Sokol,2007). Demokracia sa šírila vo svojej utopistickej podobe, ktorá je

¹ PhDr. Klaudia Mišovičová, Katedra politických vied, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 91701 Trnava, Slovenská republika, E-mail: misovicovaklaudia@gmail.com

oprávnená na úrovni nepolitickej politiky, a vo chvíľach agónie komunistických režimov v krajinách strednej a východnej Európy sa zabalila do nežnej, jednoduchej naivity (Alan, 1995). Voľby v roku 1990 úspešne ukončili prvú etapu prechodu k demokracii, pád komunistického režimu znamenal začiatok formovania súťaživého pluralitného politického prostredia. A práve v slovenskej spoločnosti sa potvrdilo pravidlo Huntingtona, amerického politického teoretika (Stret civilizácii, 1996) pri inštitucionalizácii demokratického politického správania. Podľa jeho teórie, rozčarovanie, ktoré v nových demokratických systémoch zavládlo sa často prejavuje rezignáciou, cynizmom a nechúťou k politickým otázkam.

Vo väčšine nových demokracií bola v období zmeny režimu volebná účasť vysoká, ale v ďalšom období klesala (Huntington, 2008). Samuel Huntington síce hovorí o strete civilizácií, ale na zmysle jeho oznámenia by nič nemenilo, keby bola reč o strete kultúr. Civilizácie sú ním definované ako kultúrne jednotky, sú to kultúry „vo veľkom“, ktoré zahrňujú vnútorné a vonkajšie stránky sociálnej reality, a tvrdí, že jeho civilizačná paradigma je schopná generovať predpovede o vývoji medzinárodnej politiky a kultúra vysvetľuje aspoň časť z toho čo sa odohráva v globálnej politike. Otázkou zostáva akú povahu má tento vzťah medzi kultúrou a politickým životom a aký typ kulturalistického vysvetlenia Huntington ponúka (Skovajsa, 2006).

Termín politická kultúra je vždy len koncept v rámci širšej teórie a je viac prístupovou cestou k vedeckej analýze politiky. Karl Rohe, nemecký politológ zdôrazňuje, že politická kultúra nie je len predmet, ale aj perspektíva skúmania. Politická kultúra predstavuje akési okuliare, ktorými sa pozeráme na politickú skutočnosť a niekedy objavujeme javy, ktoré ak pozorujeme cez obyčajné politologické okuliare zostávajú neviditeľné. Politická kultúra je len jednou z ponúkajúcich sa perspektív výskumu subjektívnych politických orientácií (Skovajsa, 2006).

Americkí antropológovia Kroeber a Kluckhohn vo svojom prehľade 161 definícií kultúry ku ktorým pridali nakoniec aj svoju vlastnú, rozšírili celkom šesť základných typov definícií kultúry (Skovajsa, 2006):

- **deskriptívna**, zdôrazňujúca výpočet zložiek kultúry
- **historická**, zameraná na tradície a medzigeneračný sociálny prenos
- **normatívna**, zameraná buď na pravidla a spôsoby chovania, lebo na hodnoty a ideály a nimi utvárané chovanie
- **psychologická**, zdôrazňujúcu úlohu kultúry ako formy prispôsobenia prostredia a nástroje riešenia problémov
- **štruktúrna**, zameraná na kultúru ako usporiadaný celok alebo vzorec 2
- **genetická**, zameraná na charakter kultúry ako artefakt alebo produkt ľudskej činnosti.

Nevýhodou tejto kvalifikácie je, že nie je možné každý definičný prístup vždy zaradiť do jednej triedy, vymedzenie politickej kultúry patrí obyčajne do viacerých tried.

Prístupy k politickej kultúre sa dajú klasifikovať napríklad aj podľa toho do akej oblasti sociálneho života politickú kultúru umiestňujeme. Použitím troch rozlišujúcich kritérií vznikla klasifikácia, ktorá je odolnejšia proti prekrývaniu medzi triedami (Skovajsa, 2006):

- **1.a /objektivistický makroprístup**, ktorý sa sústreďuje na vzájomné väzby medzi kultúrou a politickou a sociálnou štruktúrou, odborovo zodpovedá kvantitatívnej empirickej politickej vede a sociológii, základnou kultúrnou jednotkou sú v analýze frekvencie objektivizovaných postojov na úrovni kolektivity
- **b /objektivistický mikroprístup**, ktorý sa zameriava na vzťah medzi osobnosťou a jednaním a jeho odborovým zázemím je sociálna psychológia a psychologická

antropológia, základnou jednotkou kultúrnej analýzy sú osobnostné rysy alebo vzorce postojov na úrovni jednotlivého nositeľa

- **2. interpretatívny mikroprístup**, ktorý sa usiluje o hlboké preniknutie do kultúry chápané ako bohato štruktúrovaný súbor sociálnych významov a je spriaznený so skúmaním politickej kultúry v histórii a s kvalitatívnymi smermi v politológii a sociológii, základnou jednotkou kultúry sú sociálne zdieľané významy
- **3. konfiguračný prístup**, ktorý kultúru tematizuje holisticky a odvodzuje jej rysy z jej zakotvení v celkovom životnom spôsobe spoločnosti, koná tak na základe empirického pozorovania, znalosti historického vývoja, vyskytuje sa naprieč spoločenskými odborníkmi, základnou kultúrnou jednotkou sú kultúrne konfigurácie zahrňujúce subjektívne obsahy a jednanie a sociálne vzťahy.

Základné prístupy sa líšia už svojim ústrednými predpokladmi o povahe sociálnej reality a spôsoboch ako túto realitu skúmať, ale tiež modely kultúrnej kauzality s ktorými pracujú (Skovajsa, 2006)

Koncepcia politickej kultúry v *The Civic Culture*

Pojem politickej kultúry uviedol do obehu v rámci politickej vedy Gabriel Almond článkom *Comparative Political Systems* v roku 1956. Jeho cieľom bolo upevniť základy komparatívnej politológie ako systematického štúdia zhody a rozdielnosti medzi politickými jednotkami, za predmet tejto disciplíny označil politické systémy chápané ako štruktúry rolí alebo presnejšie do vzorcov usporiadané interakcie rolí vzťahujúcich sa k rozhodnutiam, ktoré majú oporu v hrozbe fyzického donútenia. V danom texte zaviedol pojem pre komparatívne štúdium politických systémov a to orientáciu k politickému jednaniu, ktorá má v sebe tri typy a to kognitívny, afektívny a hodnotiaci, je podľa Almonda politický systém „zasadený“, pretože orientácie tvoria súbor významov a účelov, ktoré prepožičiavajú zmysel jednaniu politických aktérov. Almond v danom texte taktiež predložil prvú typológiu politických kultúr, rozlišuje tu štyri kultúrne typy zodpovedajúce štyrom typom politického systému (Skovajsa, 2006) :

- **angloamerická politická kultúra**, ktorá je homogénna, jej príslušníci sa vo vysokej miere zhodujú na politických cieľoch a prostriedkoch, pre túto kultúru je charakteristická atmosféra trhu, experimentu a hry
- **kontinentálna politická kultúra**, ktorá je fragmentarizovaná, historické okolnosti spôsobili, že v týchto systémoch prežívajú staršie kultúrne vrstvy, ktoré sa usadzujú do podoby subkultúr vytvárajúcich v spoločnosti silné a hlboké štiepenie, Almond vymenováva tri základné kontinentálne európske subkultúry – 1. *katolícku subkultúru* / royalisti, kresťanskí ľudovci /, 2. *kultúru starších stredných vrstiev* / konzervatívci, liberáli /, 3. *industriálnu subkultúru* / socialisti, komunisti /
- **totalitná politická kultúra**, ktorá je nekonsenzuálna v tom zmysle, že podpora systému je v nej dosahovaná tlakom a donucovaním, vyznačuje sa vysokou mierou konformity a apatie
- **preindustriálna politická kultúra**, ktorá je kultúrou krajín na ceste politického, ekonomického a sociálneho rozvoja, je charakterizovaná ako kultúra zložená z vnútornej kultúry západu, najmenej jednej kultúry autochtónnej a charismatickej politickej kultúry (Skovajsa, 2006), ktorá vzniká nástupom charismatického vedenia k moci po otrasoch spôsobených napätím medzi tradičnou domácou a implantovanou západnou kultúrou.

Almondovu prvú klasifikáciu politických kultúr môžeme oprávnene kritizovať za to, že sa až príliš zjavne opiera o štruktúrne rysy politických systémov a nie je analytická, čiže neumožňuje rozkladať existujúce politické kultúry na spoločenské prvky, čo by veľmi uľahčilo porovnanie

medzi politickými systémami a vysvetľovanie rozdielov, ktoré sú politickou kultúrou podmienené. Tieto nedostatky sa pokúsil Almond odstrániť vo svojej knihe *The Civic Culture*. Táto kniha bola stotožnená s výskumom politickej kultúry do takej miery, že si dodnes zachovala povest' prelomovej práce kvôli rozpracovanej novátorskej teórii politickej kultúry a ambiciózneho výskumného projektu, ktorý zhromaždil rozsiahly súbor dát z piatich krajín, na ktorých bolo možné uskutočniť medzinárodnú komparáciu. Za základ slúži systémová teória o politickom systéme ako na národnej úrovni ustanovenej štruktúre vzájomne sa ovplyvňujúcich rolí, v ktorých je možné rozlišovať štyri rôzne roviny. Na príkladoch politických objektov spolu s orientáciami, kde môžu politickí aktéri voči nim zaujímať, je typológia politických objektov a orientácii k politickým objektom nasledovná (Skovajsa, 2006) :

Tabuľka 1: Typológie politických objektov a orientácií k politickým objektom v *The Civic Culture*

Typy politických objektov	Príklady politických objektov	Príklady orientácií kognitívne	Príklady orientácií afektívne	Príklady orientácií Hodnotiace
systém ako celok	štát, národ	znalosť štátnych inštitúcií, držiteľia úradov	vlastenectvo	presvedčenie o legitimitate systému
input – vstupové objekty	politické strany, záujmové skupiny, masové média	znalosť strán a ich kandidátov	emocionálne identifikácie s politickou stranou	presvedčenie o tom, že politické strany majú existovať
output – výstupové objekty	byrokracia, súdy, štátne politiky	znalosť úradných predpisov, zákonov	hrdosť na efektivitu štátneho aparátu	presvedčenie o nutnosti nezávislého súdництва
ja	jednotlivec ako politický aktér, občan, volič	znalosť občianskych práv	občianska sebadôvera	predstavy o občianskych povinnostiach

Zdroj: Almond, Verba 1989, s.14-15

Je vhodné doplniť, že politické objekty na úrovni input/output možno rozdeliť na špecifické role alebo štruktúry rolí ako legislatívne a exekutívne orgány alebo byrokráciu a vykonáateľské role konkrétnymi členmi parlamentu, vlády, úradníkmi a pod. a vládnyimi politikmi a rozhodnutiami ako napr. vzdelávacia politika . Politická kultúra, orientácia k politickým objektom, hodnoty, normy, postoje ovplyvňujú politické správanie, čiže politická kultúra ovplyvňuje politické štruktúry. Almond sa pri konceptualizácii často ponoril do empirickej časti svojho výskumu bez toho, aby si položil otázku konkrétnej povahy tejto kauzálnej súvislosti, a preto mu svet politickej kultúry v celom jeho významovom bohatstve a zložitej vnútornej štruktúre zostáva nedostupný (Skovajsa, 2006).

Politická kultúra na Slovensku

Aktívnym komponentom každej identity je aj kultúra, ktorú možno definovať ako komplex špecifických duchovných, materiálnych, intelektuálnych a emocionálnych črt spoločnosti alebo sociálnej skupiny ktorý zahŕňa spolu s umením a literatúrou aj spoločný spôsob života, životný štýl, hodnotový systém, tradície a vieru.

Demokratická politická kultúra je nevyhnutným základom demokratického režimu. Média nám často predkladajú, že politická kultúra krajiny, politických strán alebo politických predstaviteľov

je nízka, Veľakrát i s tvrdením, že niektorí slovenskí politici, niektoré strany či dokonca slovenský národ ako taký nemá žiadnu politickú kultúru. Toto však môžeme zaradiť k hodnotovým súdom v politickej publicistike alebo verejnej mienke, ale v politických vedách sa tento termín používa ako nehodnotiaci, pojem politická kultúra by mal správne disponovať hodnotovou neutralitou, čiže súdy o politickej kultúre nie sú morálnymi súdmi, súčasne ale platí, že politická kultúra zahŕňa tie rysy spoločenského života, ktoré s politickou morálkou súvisia. Politickú kultúru výrazne determinuje intelektuálna a mravná úroveň ľudského a politického správania protagonistov politického diania v parlamente, vo vláde, na poste prezidenta republiky, na ústavnom súde v komunikácii medzi nimi a vo vzájomnej úcte a rešpektovaní sa týchto najvyšších predstaviteľov moci v krajine. Model ich vzájomného správania sa stáva vzorcom politickej kultúry pre všetky nižšie sféry politického života v krajine a prenáša sa do vzájomného vzťahu medzi občanom a štátom (Kusý, 1997).

Vývoj po roku 1989 znamenal pre slovenskú spoločnosť niekoľko zlomových okamihov, ako boli voľby v roku 1992, následne vyústenie do rozpadu ČSFR a vzniku samostatnej Slovenskej republiky. Po parlamentných voľbách v roku 1998 zápas o dodržiavanie základných demokratických princípov značne zmenil charakter, pád „mečiarizmu“ a nástup vlády Mikuláša Dzurindu spájala verejnosť s vysokými očakávaniami a to v dôležitosti deľby moci, potreby konsenzuálneho prístupu v politike, potreby rešpektu plurality názorov a vedomie dôležitosti nezávislosti a slobody médií. V predstavách verejnosti sa zafixovalo protikladné vnímanie demokracie a politiky, kým pojem demokracia má pre väčšinu ľudí pozitívny náboj, pojem politika evokuje negatívne reakcie, dominujú kritické názory na politikov ako ľudí s egoistickou motiváciou, nízkou morálkou a nezáujmom o občanov. Znechutenie verejnosti z nekalých praktík politikov a korupčnej politiky, vyvoláva u časti verejnosti nostalgiu za režimom pred roka 1989, keď nedemokratická moc nezaťažovala občanov svojimi spormi a verejnosť bola postavená pred hotové rozhodnutia (Bútorová-Gyarfášová, 2011).

Zastupiteľská demokracia otvorila priestor pluralite názorov a dialógu, čo je charakteristické pre politické prostredie, v ktorom sa uskutočňuje zápas stúpcov rôznych straníckych záujmov. Takýto zápas nie je nijaký nevinný rozhovor ani filozofický seminár, ale je nebezpečne, že do tohto zápasu vstupujú rôzni populisty, ktorí účelovo svojou kritikou útočia proti samotným demokratickým inštitúciám a procesom. Aj nárast internetu znamenal začiatok éry spoločného globálneho komunikovania. Vďaka novým komunikačným technológiám môže človek dvadsiateho prvého storočia nadobudnúť presvedčenie, že nežije v izolácii, a že sa rozširuje priestor jeho osobnej slobody. Elektronická pavúčia sieť omotaná okolo nás, ktorá spája celý svet, ktorej komunikačné kanály nie sú priechodné len jedným smerom, ale spájajú nespočetné množstvo vysielateľov a prijímateľov informácií pri neustálej výmene týchto pozícií, ponúka užitočný a významný priestor na rozvoj občianskej spoločnosti. Jej využívanie, ktoré ovplyvňuje najmä myslenie mladej generácie, posilňuje črty modernej spoločnosti, medzi ktoré patrí aj atomizácia a virtuálny svet sociálnych vzťahov. Paradoxom tejto siete je však najmä to, že umožňuje sledovať a komplikovať život riadnym občanom a dá sa ľahko zneužiť na šírenie extrémizmu a davovej psychózy (Katuninec, 2011).

Politici musia byť pod neustálou kontrolou verejnosti. Tá si však musí byť vedomá, že sú do určitej miery aj odrazom jej stavu morálnej úrovne a politika v demokracii ponúka možnosť každému, kto v nej chce pôsobiť a kto v nej chce zaujať zodpovedné stanovisko. V zastupiteľskej demokracii sa neustále objavuje nová nádej na kvalitnú politiku. Politici však v prípade úspešných volieb opantani mocou často opomínajú, že sú zástupcami svojich voličov a majú zodpovednosť za správu vecí verejných, ktorá sa v ich rukách stáva iba nástrojom obyčajných mocenských zápasov a zdrojom finančného obohatenia sa (Katuninec, 2011).

Oprávnené vysoké nároky na politické elity máme už len kvôli tomu, že disponujú mocou. Ekonomické a sociálne problémy, nespokojnosť s korupciou, arogancia finančnej a politickej moci, previazanosť finančného a politického sveta, v ktorej sa najmä politický svet ocitol v podriadenej úlohe, a kríza elít vyvolávajú pocit krivdy a mobilizujú ľudí k protestným akciám. V krajinách Európskej únie sa demokracia, sloboda a ľudské práva zdajú byť niečím samozrejším, ale v skutočnosti sú to stáročiami vybojované a sformované hodnoty. Aj preto si v demokratickom politickom živote musí každý svietiť na ceste svetlom, ktoré si nesie so sebou a vykonávať moc, ktorú v tomto rámci sám má. Demokracia potrebuje úprimných stúpcov (Katuninec, 2011). Je pravda, že ľudia by nikdy nedosiahli to, čo je možné, keby vo svete sústavne nesiahali po tom, čo možné nie je. Aj tí ktorí nie sú ani vodcami, ani hrdinami v tom pravom slova zmysle, musia sa vyzbrojiť takou oduševnenou odvahou, ktorá už teraz dokáže čeliť stroskotaniu všetkých nádejí, inak nebudú schopní presadiť ani len to, čo je už dnes možné (Weber, 1990).

Ako sa politická kultúra tvorí? Predpokladať môžeme, že sa v spoločnosti časom tvaruje vo vzťahu k politickému systému a k historickým skúsenostiam. Kultúra sa mení často veľmi pomaly, napriek tomu, že sa striedajú generácie, dochádza k dedeniu politickej kultúry jednej generácie inou, čo nazývame politickou socializáciou. Existuje množstvo prístupov k výskumu politickej kultúry a spor či výskum politickej kultúry patrí antropológii, sociológii alebo psychológii. Má sa skúmať myslenie jednotlivca ale aj skúmať celospoločenské myslenie, ak sa chceme niečo dozvedieť o politickej kultúre. Nemenej dôležitý je i vplyv politickej kultúry na formovanie systému alebo systém na formovanie kultúry, ide tu o obojstranný vzťah vzájomného vplyvu. Niekedy existuje tendencia používať politickú kultúru ako náhradné vysvetlenie javov, ktoré nie sme schopní vysvetliť, preto sa treba vyhýbať používaniu pojmu politická kultúra na všetky politické javy, ktoré vysvetliť nedokážeme.

Použitá literatúra

- ALAN, J. 1995. *Dialogy v občanske spoločnosti*. Praha : SLON, 1995. s. 24.
- BÚTOROVÁ, Z. – GYARFÁŠOVÁ, O. 2011. *Trendy vo verejnej mienke o voličskom správaní*. Bratislava : IVO, 2011. 270s. ISBN 80-89345-29-8.
- HUNINGTON, S. 2008. *Tretí vlna demokratizace na sklonku dvacátého století*. Brno: Centrum pre výskum demokracie a kultúry, 2008. 343s. ISBN 978-80-7325-156-7.
- KATUNINEC, M. 2011. *Zlyhania a nádeje demokracie v Európe*. Trnavská univerzita v Trnave, 2011. 206-2017 s. ISBN 978-83-7490-435-3.
- KUSÝ, M. 1997. Stav ľudských práv. In *Slovensko 1996 súhrnná správa o stave slovenskej spoločnosti a trendoch na rok 1997*. Bratislava : IVO, 1997. 363s. ISBN 80-967725-1-1.
- SKOVAJSA, M. 2006. *Politická kultúra. Prístupy, kritiky, uplatnění ve zkoumaní politiky*. Praha: Univerzita Karlova v Prahe, Nakladatelství Karolinum, 2006. 19-107s. ISBN 80-246-1136-8.
- SOKOL, J. 2007. Ján Patočka a Charta 77. In *Pamäť národa*, no. 2, 2007. s. 81.
- WEBER, M. 1990. *Politika ako povolanie*. Nakladateľstvo SPEKTRUM, 1990. s. 77. ISBN 80-218-0055-0.

KOMUNIKÁCIA STAROSTU OBCE S VEREJNOSŤOU – PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA OBCE JAROVNICE

Martin MOLČAN¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191033>

Abstract

The aim of our study was to analyse the communication of the mayor of the village with its citizens in the selected village of Jarovnice. The case study method was used. Communication channels of the municipality included: municipal radio, posters, leaflets and personal, written or telephone communication. Communication between the municipality and the citizen as a client was at a good level and without any major failings. However, the communication of municipality towards its citizen was mostly unidirectional. The most popular form of communication in Jarovnice was personal because of its positive feedback. However, the municipality had insufficient information sources which resulted in lack of information of citizens about the intentions and plans of the municipality. In order to improve communication channels towards the citizens, the municipality communication strategy should be carried out and implemented.

Key words: mayor, Jarovnice, citizen, communication, municipality

Úvod

Vo verejnej správe každodenne stojíme pred problémom jej efektívneho riadenia. Tento proces sa nedá realizovať bez optimálne nastavenej komunikácie, či už medzi jednotlivými subjektmi verejnej správy navzájom, alebo medzi subjektmi verejnej správy a verejnosťou, občanom. Hoci orgány verejnej moci a verejnej správy fungujú samostatne a občan ich činnosť nemôže priamo ovplyvňovať, bez spolupráce s občanom je ich existencia v demokratickej spoločnosti takpovediac zbytočná. Spolupráca týchto orgánov s občanom, ale aj medzi jednotlivými orgánmi navzájom, sa odvíja najskôr prostredníctvom komunikácie, potom plnením stanovených úloh. V našom príspevku sme sa zamerali na externú komunikáciu obce Jarovnice s verejnosťou. Analyzujeme komunikáciu obce s občanom ako svojim klientom, s občanom ako obyvateľom obce a komunikáciu obce so širšou verejnosťou – potenciálnymi návštevníkmi obce. Na základe analýzy chceme zistiť, ako a na akej úrovni sú uplatňované modely komunikácie, komunikačné nástroje a kanály. Taktiež chceme overiť využívanie komunikačných prostriedkov vo vzťahu ku kvalite i efektívnosti získaných informácií a stanoviť možnosti skvalitnenia komunikácie obce Jarovnice navonok. Na základe výsledkov analýzy navrhujeme konkrétne odporúčania pre obec Jarovnice, ktoré môže využiť na zlepšenie svojich komunikačných procesov a na tvorbu nového systému komunikácie s cieľovými skupinami.

¹ PhDr. Martin Molčan, Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: martinmolcan3@gmail.com

Zdroje a použité metódy

Komunikáciou ako procesom sa zaoberá množstvo zahraničných i slovenských autorov, ktorí sa však viac-menej špecializujú na marketingovú, mediálnu či politickú komunikáciu. V oveľa menšej miere nachádzame autorov, ktorí sa venujú skúmaniu procesov komunikácie vo verejnej správe. Nielenže chýbajú viaceré ucelené publikácie, autori sa skôr venujú špecifickým problematikám. Ostáva tak veľa otázok nezodpovedaných a dostatočný priestor na čiastkový výskum. K slovenským autorom zaoberajúcich sa teóriou komunikácie môžeme zaradiť napríklad Helenu Harausovú (2013), Jána a Patrika Gaburovcov (2004), Danicu Hlinkovú (2007), Martu Zágoreškovú (1997) či Gabrielu Žibritovú (1984). Z českých autorov sú to napríklad Zbyňek Vybíral (2000, 2005), Milan Mikuláščík (2003) a zo zahraničných Josef DeVito (2001, 2003, 2013) či Józef Podgórecki (2000, 2001, 2002, 2003).

K špecialistom na marketingovú komunikáciu môžeme priradiť Paula Smitha (2000), Miroslava Foreta (2006), ale aj Philipha Kotlera a Gary Armstronga (1992, 2008). V oblasti komunikácie vo verejnej správe už nachádzame viacero českých i slovenských odborníkov, ktorí sa, ako sme už spomenuli, zaoberajú špecifickými komunikačnými procesmi. Ucelenejšiu publikáciu o komunikácii vo verejnej správe priniesol napríklad Vladimír Heger (2012), Iveta Horáková, Dita Stejskalová a Hana Škapová (2008) zas priniesli zaujímavé poznatky zo stratégie firemnej komunikácie a Irena Reifová (2004) v oblasti mediálnej komunikácie. Zo slovenských autorov uvedieme napríklad Katarínu Ďurkovú (2010, 2011), ktorá sa venuje internej komunikácii v úradoch krajskej samosprávy, Miroslavu Szarkovú (2002, 2008, 2009, 2011), ktorá sa venuje komunikácii v manažmente či Peter Kamenec (2009), ktorý skúma komunikáciu vo verejnej správe. Pre potreby tohto príspevku sme tiež čerpali poznatky z publikácie o marketingových komunikačných stratégiách autoriek Renáty Novákovej a Daniely Kollárovej (2012) či v práci Anny Vaňovej (2000) o marketingovej komunikácii vo verejnej správe. Pre tvorbu tohto príspevku sme si zvolili prípadovú štúdiu ako jednu z metód kvalitatívneho výskumu. Z metód zberu dát sme využili analýzu dát, metódy priameho, kvalitatívneho pozorovania, komparácie a zisťovania. Z techník zberu dát sme použili štúdium dokumentov, zisťovania informácií z mediálnych nosičov a štruktúrovaný rozhovor.

Výsledky a diskusia

Komunikácia obce Jarovnice s občanmi a verejnosťou

Komunikácia pracovníkov obecného úradu i samotného starostu obce s obyvateľmi či návštevníkmi obce sú najčastejšie prvým kontaktným bodom pri hľadaní informácií či riešení problémov. Pre občana i verejnosť je tak dôležitým informačným zdrojom každý voľne dostupný informačný kanál, ktorým obec môže s občanmi komunikovať. Najčastejšími komunikačnými kanálmi v obci sú tak úradná tabuľa obce, webová stránka obce, miestny rozhlas či periodická a neperiodická tlač, verejné zhromaždenia a neformálne stretnutia s občanmi. Vzhľadom na zákonne stanovené úlohy samosprávy je najdostupnejším a najspoľahlivejším informačným kanálom obce obecná stránka, kde občan či návštevník obce nájde všetky zo zákona povinne zverejňované informácie i informácie približujúce činnosť obce z rôznych sfér spoločenského života.

To však pre efektívnu komunikáciu medzi orgánom samosprávy a verejnosťou nestačí, dôležitá je totiž aj kvalita všetkých procesov vzájomnej komunikácie. Tá sa dá doceliť vytvorením marketingovej komunikačnej stratégie, ktorej základným materiálom podľa Foreta (2006) je základným je strategický plán rozvoja samosprávy a v ňom zadefinované ciele. Pre samotnú komunikačnú stratégiu sú podstatné tri vlastné úlohy – poskytovať informácie zodpovedajúce potrebám kľúčových skupín verejnosti, komunikáciou prispievať k spolupráci kľúčových skupín

verejnosti, propagácii i k rozvoju mesta a dbať v komunikácii s týmito skupinami na maximálnu efektívnosť celého procesu. A to hlavne v oblastiach prezentácie práce úradu, zmyslu jeho existencie a priblíženia problematiky verejnosti. Obec Jarovnice síce má vypracovaný plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce, ale nie je nikde zverejnený. Obyvatelia ani širšia verejnosť tak nemajú možnosť dozvedieť sa o plánoch obce ohľadom rozvoja a investícií. Nemá vytvorené ďalšie dôležité dokumenty ako štatút obce či komunikačnú stratégiu. Pritom plány na rozvoj obce má a má tiež záujem prilákať do obce turistov, nielen novinárov počas komunálnych volieb či výnimočných udalostí.

Organizačná štruktúra vybranej obce

Obec Jarovnice sa nachádza na severovýchode Slovenska. S počtom 6 823 obyvateľov patrí medzi väčšie obce. Špecifikom obce je, že tri štvrtiny obyvateľstva tvoria Rómovia žijúce v osade, ktorá je súčasťou obce. Starostom obce je už tretie volebné obdobie Florian Giňa, ktorý je tiež rómskeho pôvodu. Ďalším orgánom samosprávy je obecné zastupiteľstvo zložené z trinástich poslancov. Obecné zastupiteľstvo v tomto volebnom období vytvorilo len jednu komisiu obecného zastupiteľstva: komisia na ochranu verejného záujmu. Pritom by podľa nášho názoru bolo vhodné, keby mala vytvorené ešte majetkovú a finančnú komisiu, ktorej členmi by mohli byť aj neposlanci – odborníci na danú problematiku z radov občanov. Obec zamestnáva značne široký aparát vysokoškolsky vzdelaných pracovníkov, no nemá vytvorenú organizačnú štruktúru obce. Pracovná náplň zamestnancov je rôznorodá, širokospektrálna a hlavne v ekonomických činnostiach sa často prelína. Ak by mala obec organizačnú štruktúru, možno by došlo aj k reorganizácii práce zamestnancov a každý by robil len špecifickú príslušnú časť. Zamestnanci obecného úradu a hlavný kontrolór obce sú zároveň garantmi správnosti všetkých procesov na obci. Na obecnom úrade pracujú okrem úradníkov aj terénni sociálni pracovníci a členovia rómskej občianskej hliadky, ktorí zlepšujú komunikáciu smerom k občanom.

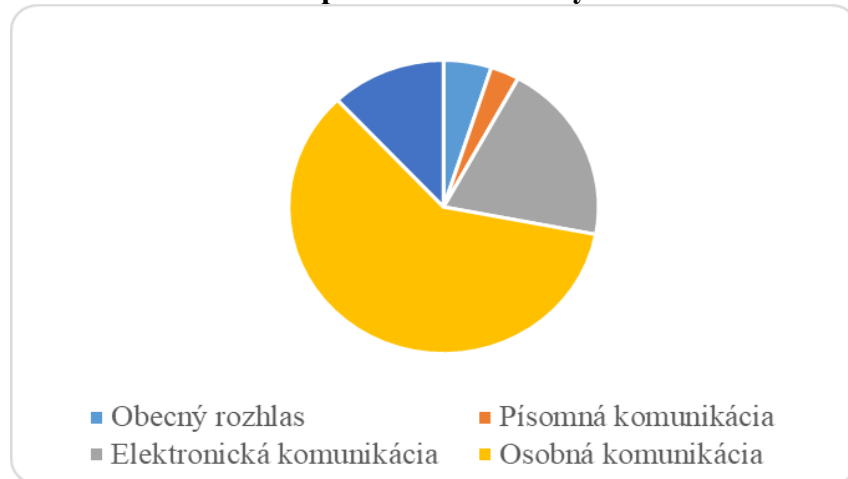
Komunikačné kanály obce

Obec využíva rôzne komunikačné kanály pri komunikácii s občanmi: obecný rozhlas, sociálne siete, obecné noviny, plagáty, letáky, obecná webová stránka, vývesné skrinky, úradná tabuľa a najmä osobná komunikácia starostu a poslancov s občanmi. Prostredníctvom rozhlasových oznamov sú komunikované rôzne udalosti, varovania či inštrukcie pre široké spektrum občanov. Problém môže nastať v tom, že nie všetci občania ich majú možnosť alebo môžu v danú chvíľu počuť. Ďalším komunikačným kanálom sú sociálne siete, prostredníctvom ktorých sa sprostredkúva propagácia kultúrnych a spoločenských akcií. Je to rýchla a pohodlná forma komunikácie najmä pre mladých občanov, ktorej nevýhodou je však krátka aktuálnosť a slabá spätná väzba s občanmi. K internetovým komunikačným kanálom patrí aj obecná webová stránka, kde sú aktuálne oznamy, informácie o pripravovaných akciách a zámeroch obce. Jej výhodou je prehľadnosť, chýbajú tam však zverejnené základné dokumenty obce, základné informácie o obecnom zastupiteľstve, o komisiách obecného zastupiteľstva. Keďže v roku 2014 prešla webová stránka obce redizajnom, v jednotlivých sekciách staršie informácie nenájdete.

Hlavným komunikačným kanálom starostu obce s občanmi sú obecné noviny, ktoré sú zdarma doručované do každého domu. Keďže ide o štvrťročník, prinášajú len správy o uskutočnených akciách, demografické údaje, fotografie, stránky venované deťom, ktoré sú vhodným spôsobom edukácie rómskych detí predškolského veku. Negatívom novín je, že v nich chýbajú informácie o pripravovaných akciách alebo zámeroch obce. Pre komunikáciu s rómskym etnikom sú dôležitým a osvedčeným komunikačným kanálom plagáty a letáky. Lepenie sa uskutočňuje v jestvujúcich obchodoch v osade, ktoré ale často vznikajú a zanikajú, takže sa môžu ľahko prehliadnuť alebo prípadne zničiť. Vývesné skrinky a úradná tabuľa ako komunikačné kanály majú oproti nim výhodu, že informácie v nich vydržia dlhší čas. Ich negatívom je ale častá neaktuálnosť informácií alebo zlý technický stav. V grafe 1 je znázornené pomerné zastúpenie

komunikačných kanálov obce. Najviac zastúpená osobná komunikácia, potom nasleduje elektronická a telefonická komunikácia, v menšej miere nasleduje komunikácia prostredníctvom obecného rozhlasu a najmenšie percento tvorí písomná komunikácia. Malé percento záujmu o písomnú komunikáciu môže byť spôsobené veľkým zastúpením negramotného obyvateľstva žijúceho v rómskej osade

Graf 1: Pomerné zastúpenie komunikačných kanálov obce



Zdroj: Vlastné spracovanie

Komunikácia obce s jej obyvateľmi

V prípade komunikácie obce so svojimi klientmi neboli zistené žiadne vážne nedostatky, chýbajúce procesy boli väčšinou dôsledkom slabého využívania internetu obyvateľmi obce. Aj preto obci chýba elektronická komunikácia s občanom, hoci sa o to pokúšala formou zasielania dôležitých SMS správ. Tento projekt sa ale neujal. Obci chýba komunikačná stratégia, preto nedokáže cielene osloviť každého obyvateľa obce. Hlavnými komunikátormi obce s klientmi sú zamestnanci obecného úradu, ktorí odvádzajú v procese komunikácie kvalitnú prácu aj napriek tomu, že obec nemá vytvorenú účelovú smernicu, ako má zamestnanec komunikovať s klientom a ani obec pre zamestnancov nezabezpečuje školenia na zlepšenie komunikačných zručností. Spolieha sa na určitú danosť, skúsenosti a prirodzenú empatiu zamestnancov. Namiesto toho, aby sa zamestnanci obecného úradu vzdelávali v odbornosti a vo verejnej správe, obec ich posielala na školenia osobnostného rastu, čo síce môže napomáhať pri každodennej práci s rómskym etnikom, ale nemusí skvalitňovať ich prácu. Medzi slabé stránky komunikácie v obci môžeme zaradiť chýbanie komunikácie orientovanej na návštevníkov obce, nevyužívanie iných internetových komunikačných kanálov. Tiež chýbajú profesionálne pripravení komunikátori pre styk s občanmi i verejnosťou. Na úrade prevláda jednosmerná komunikácia, slabá spätná väzba od občana a absencia dôležitých informácií na webstránke obce. Autority obce by mohli lepšie využiť internetovú komunikáciu, ktorá by zvýšila záujem občanov o dianie v obci aj nárast návštevnosti obce. Vhodné by bolo podchytiť stredoškolskú mládež, ale aj ostatných občanov, aby sa zaujímali o veci verejné i o činnosť samosprávy, inak hrozí strata záujmu občanov komunikovať s obcou alebo strata záujmu občanov o dianie v obci.

Komunikácia starostu obce s jej obyvateľmi

Najčastejšie formy komunikácie starostu obce s jej obyvateľmi sú: osobná, písomná prostredníctvom doručovanej pošty alebo e-mailom, prípadne telefonická. Osobná komunikácia starostu a poslancov s občanmi je najobľúbenejšou formou funguje obojstranne podľa zaužívaných obyčajov, výhodou je spätná väzba pri takejto komunikácii. Negatívom je, že pri osobnej komunikácii väčšinou neexistuje z toho písomný či zvukový zápis, ale dohoda na „čestné slovo.“

Záver

Komunikácia starostu obce k občanovi ako obyvateľovi obce alebo občanovi ako klientovi je dôležitým nástrojom úspešného riadenia obce a má svoje slabé aj silné stránky. Analýzou takejto komunikácie v obci Jarovnice sme dospeli k poznaniu, že komunikácia obec – občan ako klient je v obci na dobrej úrovni a bez väčších nedostatkov. Komunikácia obec – občan však bola prostredníctvom komunikačných kanálov väčšinou jednosmerná, spätná väzba existuje len pri osobných stretnutiach predstaviteľov samosprávy s občanmi na neformálnych fórach alebo verejných zhromaždeniach obce. V obci sme zaznamenali chýbajúcu komunikáciu obce so širšou verejnosťou – návštevníkmi obce, pritom potenciál pre rozvoj turistického ruchu obec má. Tieto rezervy majú za následok napríklad slabú informovanosť občanov o plánoch obce. Pre zlepšenie komunikačných kanálov smerom od starostu k občanom by obci pomohlo, ak by mala vytvorenú komunikačnú stratégiu a na jej základoch by mala postupne pretvárať obsah i štruktúru komunikačných kanálov. Vzhľadom na početný aparát úradníkov na obci, by sa mohol o napĺňanie cieľov komunikačnej stratégie starať na to vyčlenený zamestnanec. Zároveň by sa mohol orientovať na propagáciu obce a jej kultúrnych pamiatok. V rámci zlepšenia komunikácie by mohla obec zlepšiť komunikáciu, informovanosť občanov cez komunikačné kanály obce napríklad aj aktualizáciou a doplnením základných dokumentov obce na webovej stránke obce, alebo naďalej rozvíjať osobnú komunikáciu obce s občanmi, ktorá je v obci najviac efektívna.

Použitá literatúra

- DEVITO, J. A. 2008. *Základy mezilidské komunikace*. 6. vydanie. Praha: Grada Publishing, 2008, 512 s. ISBN 978-80-247-2018-0.
- FORET, M. 2006. *Marketingová komunikace*. Brno: Computer Press, 2006. s. 447, ISBN 80-251-1041-9
- GABURA, J., GABURA, P. 2004. *Sociálna komunikácia*. Bratislava: Občianske združenie Sociálna práca, 2004. 117 s. ISBN 80-968-927-7-0.
- HEGER, V. 2012. *Komunikace ve veřejné správě*. Praha: Grada Publishing, 2012. 256 s. ISBN 978-80-247-3779-9.
- HARAUSOVÁ, H. 2013. *Komunikácia v organizácii*, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 120 s. ISBN 978-80-8152-019-8.
- HORÁKOVÁ, I. - STEJSKALOVÁ, D. - ŠKAPOVÁ, H. 2008. *Strategie firemní komunikace*. 2. rozšírené vydanie. Praha: Management Press, 2008. 254 s. ISBN 978-80-7261-178-2.
- KAMENEC, P. 2009. Analýza spokojnosti s komunikáciou v oblasti verejnej správy I. In *Sociálne a politické analýzy 2009*. s. 125-167 ISSN 1337 5555. Dostupné na internete: <<https://unibook.upjs.sk/img/cms/ff-sapa-casopis/sapa2-2009.pdf>>.
- NOVÁKOVÁ R. - KOLLÁROVA D. - TOMÁNKOVÁ A., *Marketingové komunikačné stratégie – prípadové štúdie*. Trnava: UCM v Trnave, FMK, 2012, s. 357, ISBN 978-80-8105-359-7.
- PAULIČKOVÁ, R. 2005. *Regionálny a mestský marketing*. 1.vyd. Bratislava: Eurounion, 2005. 132 s. ISBN 80-88984-72-6.
- PODGÓRECKI, J. 1998. *Sociální komunikace v edukaci*. Ostrava, Repronis 1998. 322s. ISBN 80-86122-20-4.
- SZARKOVÁ M. 2011. *Komunikácia v manažmente*. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm, 2011. 270 s. ISBN 978-80-225-3251-8.
- VYBÍRAL, Z. 2005 *Psychologie komunikace*, 2.vydanie Praha Portál 2005. Oficiálna stránka obce Jarovnice: Dostupné na internete: <<https://www.jarovnice.sk/>>.

SÚČASNÉ VÝZVY V OBLASTI MLÁDEŽE

Natália MULINOVÁ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191034>

Abstract

The main aim of the paper is to detect current youth challenges in the context of modern Europe, based on the new European Union Strategy for Youth, which will be a source document for the years 2019 to 2027. An integral part of the Strategy are the European goals and challenges of the current generation of young people, determined by youth across Europe, as a result of the sixth cycle of the European Youth Dialogue, entitled 'Youth in Europe: What is next? In view of eleven European goals and challenges for young Europeans, we initiated a pilot survey in the form of a questionnaire with students at University of St. Cyril and Methodius in Trnava. The aim of the pilot survey was to obtain relevant data, information from the student's perspective, capturing the attitudes and opinions on the individual areas that the European objectives accurately define. On the basis of the research results, students know most about the European Parliament and the Council of the European Union. They know the least about the Court of Justice of the European Union and the European Council. In general, however, they are skeptical of the European Union and its institutions, although, as the survey has shown, students rarely seek information about its activities. Gender equality is one of the other cross-sectoral areas incorporated in the European Youth Goals and Challenges. Students (61.9%) realize that in the conditions of the Slovak Republic discriminatory tendencies prevail over the issue of equal employment opportunities for men and women, which most often result from stereotyped beliefs. One of the most critical areas that European youth has defined is the mental health of young people, which is currently stigmatized. Increasing risk of mental disorders is also recognized by the students involved in our survey (79.9%). Social networks, pressures from society, increased demands of employers or discriminatory manifestations are the most cited causes by students.

Key words: EU Youth Strategy, European goals, Youth, Challenges.

Úvod

Európska únia a jej inštitúcie si v súčasnosti uplatňujú pozíciu významného a strategického prispievateľa v oblasti mládežníckeho sektora. Vďaka jej politikám sa v rámci európskeho priestoru dosiahol viditeľný pokrok, ktorý bol výsledkom úspešných projektov, v súčinnosti s mnohými ekonomickými, politickými a edukačnými nástrojmi. Sprievodné javy a dôsledky globalizácie, technologický progres a neschopnosť adaptovať sa v zrýchlenom digitálnom svete, sociálne či demografické fenomény, stále prevládajúce rôzne formy diskriminácie a mnohé iné, predstavujú však kontinuálne rastúce nežiadúce účinky ohrozujúce nie len mladých ľudí, ale aj samotnú spoločnosť a demokraciu. Navyše, jej fungovanie už aj tak narúšajú fenomény, ako napríklad eurospekticizmus, šírenie falošných správ, nedostatočná mediálna gramotnosť či populizmus. Primárnym cieľom všetkých budúcich krokov novej Stratégie v oblasti mládeže je zabezpečiť, aby boli mladí ľudia aktívnymi agentmi vo vytváraní politik, ktoré sa ich bezprostredne týkajú.

¹ Mgr Natália Mulinová, Katedra politických vied, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: natalia.mulinova@gmail.com

Tieto výzvy znamenajú možnosť bližšej spolupráce s európskymi inštitúciami, členskými štátmi, mládežníckymi organizáciami a s mládežou samotnou, v zmysle modernizácie a vzájomného učenia sa. Konkrétne prostredníctvom zdieľania najúčinnjších metód, ktorých cieľom je vytváranie lepších podmienok pre mladých ľudí. Participácia mladých ľudí v oblasti vytvárania mládežníckej agendy sa pretavila vo forme Európskych cieľov pre mládež, ktoré operujú pod spoločnou Stratégiou EÚ pre mládež na roky 2019 – 2027. Európske ciele zároveň predstavujú medzisektorové oblasti reprezentujúce názory a výzvy mladých ľudí z celej Európy. V prvej časti nášho príspevku predstavíme kľúčové atribúty novovzniknutej Stratégie EÚ mládeže vrátane európskych cieľov a výziev pre oblasť mládeže. V druhej časti príspevku sa budeme zaoberať determinovaním najesenciálnejších atribútov Stratégie EÚ pre mládež so zreteľom na Európske ciele v oblasti mládeže, ktoré budú predstavovať zdrojový materiál v realizácii prieskumu.

Z metodologického hľadiska príspevok zahŕňa teoretickú, ako aj empirickú časť. Z teoretickej perspektívy bude príspevok vychádzať prevažne z primárnych zdrojov, ktoré sú špecifické svojou aktuálnosťou, ktorú si nami zvolená oblasť vyžaduje. V príspevku čerpáme zo Stratégie EÚ pre oblasť mládeže na roky 2019-2027, z Európskych cieľov a výziev v oblasti mládeže, z dokumentu Biela kniha o budúcnosti Európy a pod. Empirická časť príspevku bude realizovaná prostredníctvom dotazníkového prieskumu so študentmi z Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave. Cieľom pilotného prieskumu je získanie informácií o postojoch študentov na jednotlivé výzvy v oblasti mládeže, ktoré sú definované európskou mládežou a ktoré by mali predstavovať spoločnú víziu pre súčasnú, ale aj budúcu generáciu Európanov.

Perspektívy novej európskej stratégie

Mladí ľudia predstavujú v súčasnosti zatiaľ najvzdelanejšiu generáciu, najmä ak berieme v úvahu technologickú adaptabilitu a promptné využívanie sociálnych sietí. Tento globálny fenomén prináša mnoho významných výhod, dôraz je však potrebné klásť aj na negatívne, sprievodné javy, ktoré existencia sociálnych sietí prináša. K najväznejším výzvam, ktoré častokrát sociálne siete zapríčiňujú, patria poruchy duševného zdravia. Medzi tie patrí zvýšený a nekontrolovateľný stres, či rôzne formy depresí a úzkosti (Európska komisia, 2018). Psychické poruchy mladých ľudí zostávajú aj napriek tomu naďalej predmetom spoločenskej stigmatizácie. Okrem duševnej nestability dnešnej generácie mladých ľudí zvyšujú riziká zraniteľnosti aj mnohé iné nežiadúce faktory, ako sú sociálne vylúčenie marginalizovaných skupín či zvyšujúca sa chudoba a regionálna disproporcionalita (Eurostat, 2016).

Celková kvalita života mladých ľudí z marginalizovaných skupín a ich vôľa aktívne sa zapájať do celospoločenských procesov sa môže kontinuálne znižovať najmä ak trpia nedostatočnou reprezentáciou v rozhodovacích procesoch. Podreprezentované skupiny sociálne vylúčených mladých ľudí, ako aj celková, nedostatočná participácia mládeže na rozhodovacích procesoch, účasť na mobilitách a dobrovoľníckych aktivitách a pod. podnietili vznik nového strategického dokumentu, operujúceho medzi Európskou úniou a jej členskými štátmi.

Kvalita života mladých ľudí je merateľná na základe mnohých socio-ekonomických identifikátorov a na seba naväzujúcich procesov. Tieto procesy zahŕňajú veľké množstvo multidimenzionálnych oblastí ako sú vzdelávanie, občianska participácia, schopnosť reagovať na technologický progres, inkluzívna socializácia, boj proti nezamestnanosti a mnohé iné (Pollock et al., 2018). Takéto meranie kvality života mladých ľudí je nevyhnutné, keďže sa od neho odvíja vitalita celého spoločenstva štátu alebo dokonca integračného zoskupenia, akým je Európska únia. Najmä diverzita politík jednotlivých štátov v rámci EÚ predstavuje istý druh prekážky v zmysle synchronizácie a vytvárania lepších podmienok pre mladých ľudí. Inštitúcie

EÚ, členské štáty, ako aj iné organizácie či samotná mládež sa však tieto prekážky pokúšajú prekonávať a vytvárajú čoraz kvalitnejšie podmienky pre mladých ľudí. Dôkazom je aj nová Stratégia EÚ v oblasti mládeže 2019-2027.

Na základe oznámenia Európskej komisie (2017) sa prostredníctvom rôznych politických, informačných či ekonomických nástrojov bude zabezpečovať ešte vyššia účasť mladých ľudí na vzdelávacích a sociálnych aktivitách ako aj podporovanie ich angažovanosti v občianskej a demokratickej spoločnosti. Budovanie demokratickej spoločnosti, spájanie mládeže v rámci celej Európy a transparentné, zrozumiteľné vytváranie politik zo strany EÚ má opodstatnenie kvôli rastúcej miere demokratického deficitu mladých ľudí v inštitúcii Európskej únie a voči jej celkovému fungovaniu (Orros, Pokornyi, 2019). Takýto demokratický deficit má s najvyššou pravdepodobnosťou priamu spojitosť s nízkou účasťou mládeže na voľbách do Európskeho parlamentu, ale aj so silnejúcim populizmom. Tento negatívny trend potvrdili aj výsledky Európskeho dialógu s mládežou, ktorý sa uskutočňoval v rokoch 2017-2018.

V zmysle znižovania demokratického deficitu bude v rámci Európskej komisie pôsobiť Koordinátor EÚ pre mládež, ktorý bude zároveň predstavovať dôležitý komunikačný a informačný kanál medzi Európskou komisiou a mládežou (Európske mládežnícke Fórum, 2018). Jeho cieľom bude zabezpečovať, aby jednotlivé rozhodnutia Európskej komisie boli pre mládež viditeľnejšie a zrozumiteľnejšie. Stratégia kladie veľký význam práci s mládežou, a to najmä v kontexte inklúzie mladých ľudí pochádzajúcich zo znevýhodneného sociálneho prostredia prostredníctvom európskych a vnútroštátnych mládežníckych organizácií, ale aj zavádzaním inovatívnych a flexibilných edukačných metód (Stratégia EÚ v oblasti mládeže, 2018).

Poslaním Európskej únie je vytvárať priestor a platformy, ktoré mladým ľuďom umožnia rozhodovať o ich cieľoch a prioritách, ktoré sú pre nich fundamentálne. Takouto platformou je Európsky dialóg s mládežou. Pozitívnym výsledkom šiesteho cyklu Európskeho dialógu s mládežou bolo vytvorenie Európskych cieľov v oblasti mládeže, ktoré boli determinované mládežníckymi predstaviteľmi naprieč Európou. Európske ciele v oblasti mládeže sú inkorporované v rámci Stratégie EÚ a predstavujú medzisektorové oblasti a výzvy (Európska rada, 2018). Tieto výzvy sú hlavným odkazom mladých ľudí nielen inštitúciám Európskej únie, ale aj jednotlivým členským štátom.

Európske ciele v oblasti mládeže sú východiskovým materiálom v dotazníkovom prieskume, ktorý sme realizovali na Univerzite sv. Cyrila a Metoda v Trnave. Podstata tohto dokumentu sa odvíja od 11 cieľov, tie obsahujú konkrétne výzvy, ktorým súčasná generácia mladých ľudí čelí a ktorým s najväčšou pravdepodobnosťou bude čeliť aj v budúcnosti. Mnohí mladí ľudia sú stále skeptickí voči projektu Európskej únie a na základe tejto predikcie je nutné budovať a upevňovať presvedčenie a dôveru v jej existenciu. Jedným z najdôležitejších európskych cieľov a výziev je preto budovanie vzájomnej dôvery a spájanie mladých ľudí s EÚ, vytváranie inkluzívnych spoločností či rovnakých pracovných príležitostí pre všetky rodové skupiny a odstrániť tak stále pretrvávajúce diskriminačné tendencie sociálne slabších a marginalizovaných skupín.

Medzi ďalšie nie menej dôležité výzvy patrí odstraňovanie nerovnosti v rámci vyspelých a menej vyspelých regiónov naprieč Európou, ktoré trpia nedostatočnými prostriedkami a nízkou kvalitou infraštruktúry. K ďalším cieľom patrí zvyšovanie kvality vzdelávania so zreteľom na formálne aj neformálne vzdelávanie, poskytovanie individuálnych foriem vzdelávania, ako aj dosiahnutie lepšieho mentálneho zdravia mladých ľudí. Mládež vyzýva EÚ a jej členské štáty, aby sa spoločne pokúsili zastaviť stigmatizáciu tohto závažného a rozširujúceho sa globálneho fenoménu (Youth Goals, 2019).

Výsledky a diskusia

Prostredníctvom dotazníkového prieskumu, ktorý sme realizovali na Univerzite sv. Cyrila a Metoda v Trnave, sme získali užitočné informácie o mládežníckej problematike zo študentskej perspektívy. Pilotný, kvantitatívny prieskum mal celouniverzitný charakter a do jeho realizácie boli zapojení všetci študenti. Pri vytváraní jednotlivých otázok v dotazníku sme vychádzali z Európskych cieľov pre oblasť mládeže, v ktorom je situovaných 11 cieľov a výziev pre túto oblasť. Jednotlivé otázky sme v dotazníkovom prieskume vytvorili na základe týchto 11 medzisektorových cieľov a výziev. Reprezentatívnu vzorku sme si vypočítali za základe matematického vzorca, ktorý uvádzame nižšie, pričom základný súbor predstavoval hodnotu 5459 študentov.

Výpočet, ktorý sme získali prostredníctvom vzorca nám preliminoval výberový súbor 360 študentov, ten zároveň predstavoval našu reprezentatívnu vzorku. Dotazníkový prieskum sme realizovali v online aj v offline prostredí pomocou elektronickej a papierovej formy dotazovania. Návratnosť dotazníkov mala pozitívnu tendenciu. Celkovo sme získali 349 odpovedí od študentov z Univerzity sv. Cyrila a Metoda. V nasledujúcich častiach nášho príspevku predstavíme výsledky z dotazníkového prieskumu.

Obrázok 1: Vzorec na výpočet výberového súboru v dotazníku

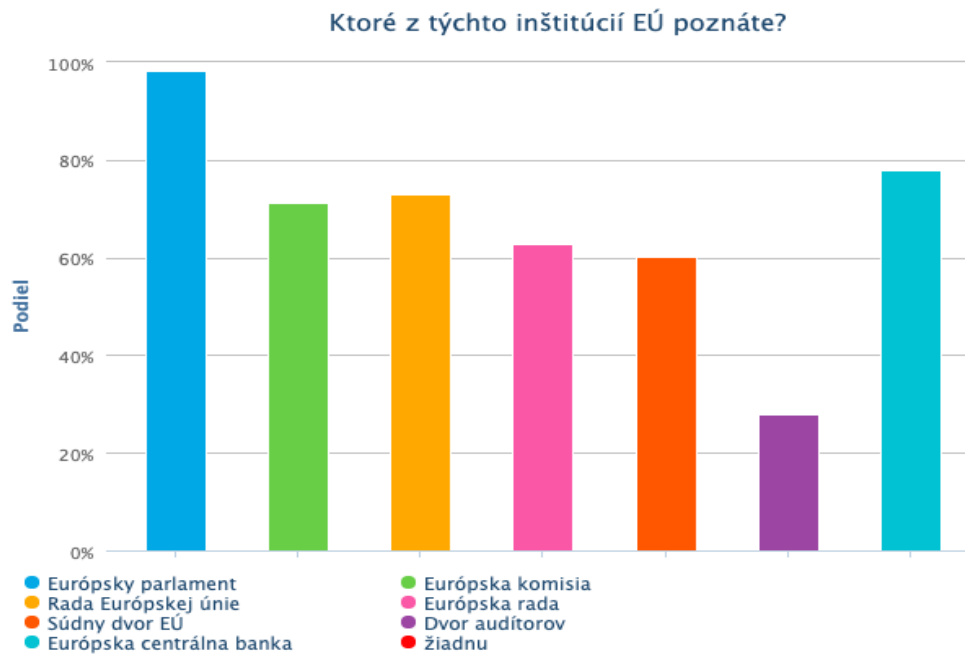
$$n = \frac{(z^2 \times p \times (1 - p)) + e^2}{e^2 + z^2 \times p \times \frac{(1 - p)}{N}}$$

Zdroj: fmk.sk/vzorka/

Jedným z kľúčových cieľov pomenovaných európskou mládežou je budovanie väčšej dôvery, informovanosti, transparentnosti a spolupatričnosti medzi inštitúciami EÚ a mládežou, v zmysle znižovania demokratického deficitu. V tomto kontexte bolo našim cieľom zistiť, ktoré európske inštitúcie študenti poznajú, či týmto inštitúciám dôverujú a taktiež či ich fungovanie vnímajú ako transparentné. Mladí ľudia z Univerzity sv. Cyrila a Metoda sa vyjadrili, že najviac poznajú Európsky parlament, Európsku centrálnu banku a Radu Európskej únie. Naopak študenti najmenej vnímajú existenciu Súdneho dvora EÚ, Európskej rady a Dvora audítorov.

Nadväzujúc na fenomén demokratického deficitu sme sa študentov prostredníctvom dotazníku spýtali, do akej miery dôverujú spomenutým európskym inštitúciám a do akej miery sú pre nich transparentné. 19, 5% respondentov nedôveruje inštitúciám EÚ ani nevnímajú existenciu a fungovanie európskych inštitúcií za transparentnú. Avšak väčšina študentských respondentov (39,8%) inštitúciám dôveruje a podobne pre 38, 1% študentov je ich činnosť transparentná.

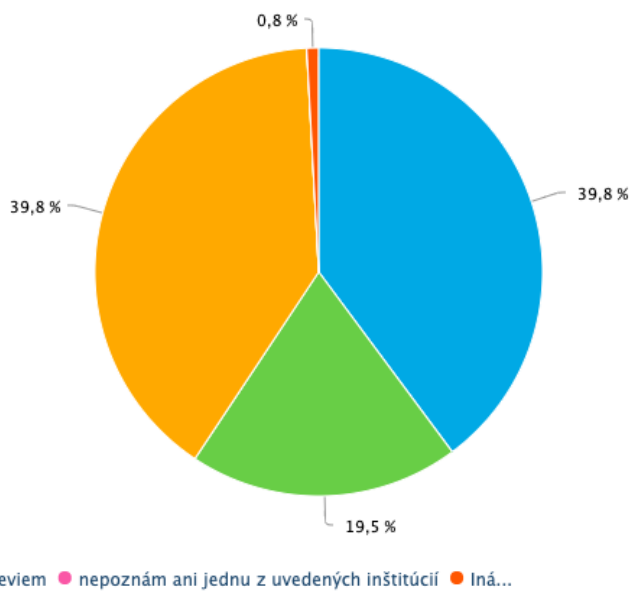
Obrázok 2: Miera znalostí študentov o existencii inštitúcií EÚ



Zdroj: vlastné spracovanie

Obrázok 3: Miera dôvery v inštitúcie EÚ

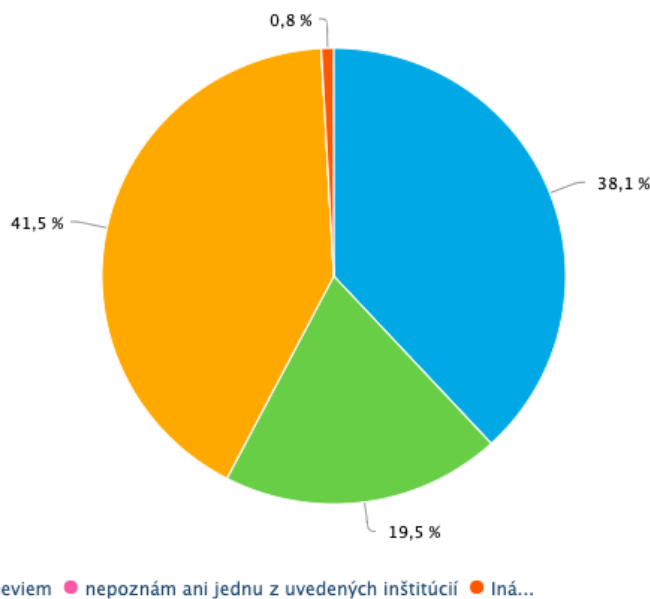
Dôverujete vyššie uvedeným európskym inštitúciám?



Zdroj: vlastné spracovanie

Obrázok 4: Transparentnosť inštitúcií EÚ

Je pre Vás činnosť inštitúcií EÚ transparentná?

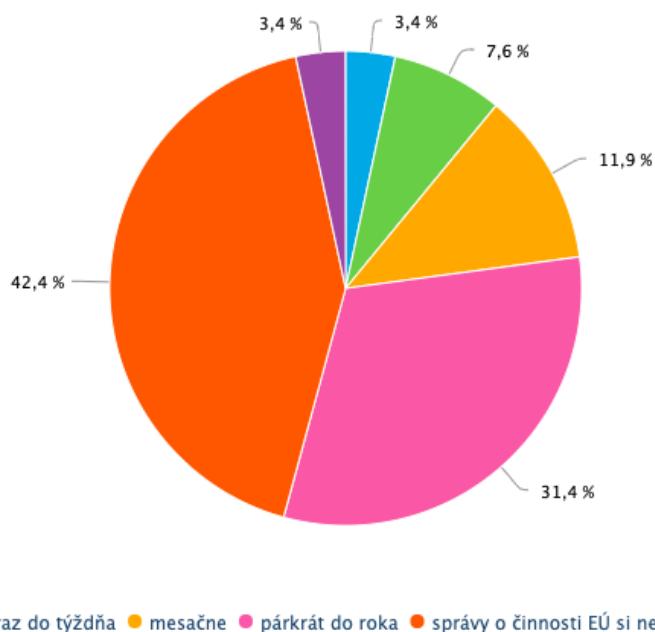


Zdroj: vlastné spracovanie

Snaha o intenzívnejšie vytváranie dôvery medzi európskou mládežou a EÚ by však mala byť vzájomná. V kontexte získavania informácií o činnosti európskych inštitúcií z vlastnej iniciatívy sme zistili, že kým 19,5% študentov nedôveruje a 39,8% nevie, či inštitúciám dôveruje, len 3,4% respondentov si informácie hľadá každý deň, 7,6% študentov raz do týždňa a 31,4% len párkrát do roka. Väčšina mladých ľudí (42,4%) sa vyjadrila, že správy o činnosti Európskej únie nehľadajú vôbec.

Obrázok 5: Intenzita vyhľadávania informácií o činnosti EÚ

Ako často si hľadáte informácie o činnosti inštitúcií EÚ z vlastnej iniciatívy?



Zdroj: vlastné spracovanie

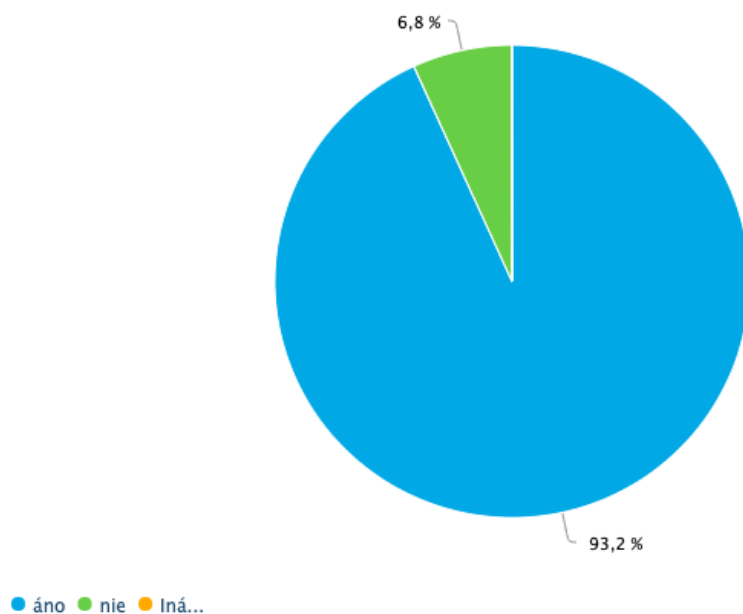
Ďalšou medzisektorovou oblasťou európskych cieľov a výziev v mládežníckom sektore je problematika rodovej rovnosti, v rámci ktorej je možné aj v súčasnosti sledovať diskriminačné predispozície. Stereotyp vo forme rodovej diskriminácie negatívne ovplyvňuje mnoho mladých ľudí, najmä mladé ženy (Youth Goals, 2019). Slovenská republika skončila v roku 2016 na šiestej najhoršej pozícii v zmysle existujúcich príjmových rozdielov, kedy ženy zarábali o 19 % menej ako muži (TASR, 2016). Ženská zamestnanosť má na európskej úrovni pomalú no stúpajúcu tendenciu. Od roku 2002 kedy bola na úrovni 58,2% stúpla o 9,2%, pričom v podmienkach Slovenskej republiky ženská zamestnanosť stúpla z roku 2002 o 8,3% a v súčasnosti je na úrovni 65,5% (Eurostat, 2018).

Na základe štatistických údajov Eurostatu (2018) je mužská zamestnanosť na Slovensku vyššia o 13,7% v porovnaní so ženskou zamestnanosťou. Zamestnanosť mužov je na Slovensku štatisticky vyššia o 0,2% v porovnaní s európskym priemerom. V rámci nášho prieskumu sme sa mladých ľudí pýtali, či je im táto problematika známa a do akej miery je podľa ich názoru potrebné o rodovej nerovnosti verejne diskutovať. Respondentom sme taktiež dali priestor vyjadriť sa, či je uvedená téma aktuálna v podmienkach Slovenskej republiky aj v spojitosti s tematikou rovnakých pracovných príležitostí pre mužov a ženy.

Väčšina mladých ľudí (93,2%) počula o probléme týkajúcom sa rodovej diskriminácie, pričom 80,5% si uvedomuje, že je potrebné o nej verejne diskutovať. Všeobecná, priemerná zamestnanosť mladých ľudí vo vekovej skupine od 15 do 24 rokov bola v roku 2018 na úrovni 35,4%, pričom zamestnanosť z hľadiska európskeho priemeru je o 7,9% vyššia v porovnaní so Slovenskou republikou, kde bola zamestnanosť mladých ľudí v roku 2018 na úrovni 27,5% (Eurostat, 2018).

Obrázok 6: Všeobecná znalosť témy rodovej diskriminácie

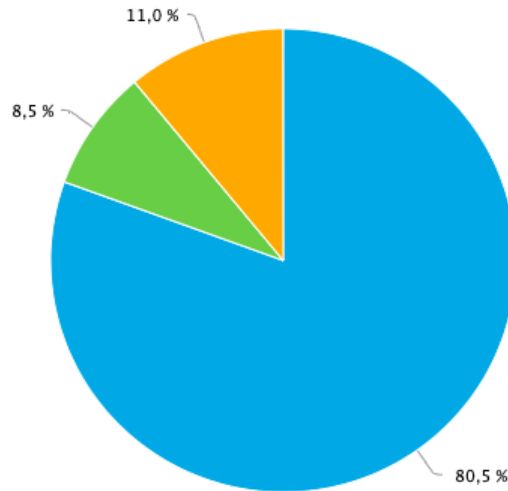
Počuli ste niekedy o rodovej diskriminácii?



Zdroj: vlastné spracovanie

Obrázok 6: Miera potreby verejnej diskusie o rodovej diskriminácii

Je téma rodovej diskriminácie podľa Vás dôležitá a je potrebné o nej verejne diskutovať?



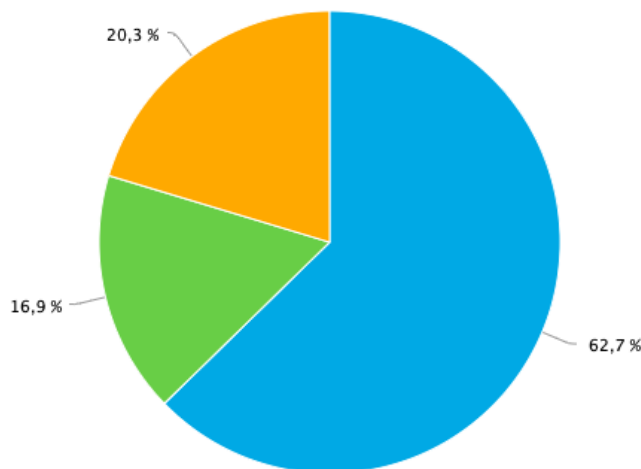
● áno ● nie ● neviem

Zdroj: vlastné spracovanie

Spoločensky významnejšiu výpovednú hodnotu majú odpovede na otázky, či si mladí ľudia myslia, že je oblasť rodovej diskriminácie aktuálna aj na Slovensku a či majú podľa ich názoru ženy rovnaké pracovné príležitosti ako muži. Podľa 62,7% odpovedí od študentov z Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave je téma rodovej diskriminácie aktuálna aj v rámci Slovenskej republiky, kým až 61,9% mladých ľudí sa podľa výsledkov z nášho prieskumu vyjadrilo, že trend neekvivalentných pracovných príležitostí medzi ženami a mužmi ešte stále v slovenskej spoločnosti pretrváva. Podľa respondentov je najväčším problémom nerovné platové ohodnotenie a odmeňovanie v neprospech žien. Študenti si túto problematiku asociovali aj v kontexte obsadzovania vedúcich funkcií v krajine

Obrázok 8: Aktuálnosť témy

Myslíte si, že téma rodovej diskriminácie je aktuálna aj na Slovensku?

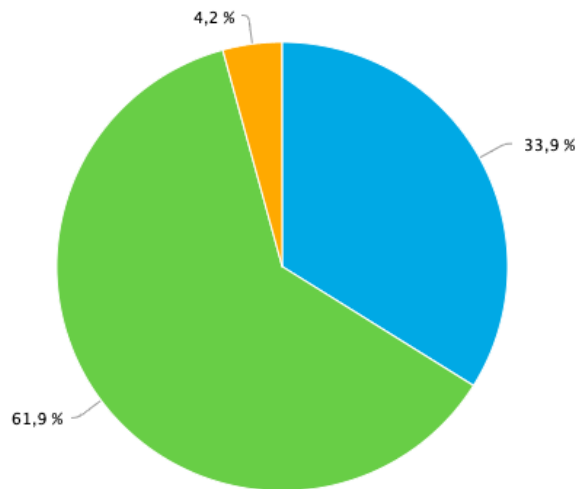


● áno ● nie ● neviem

Zdroj: vlastné spracovanie

Obrázok 9: Rovnaké pracovné príležitosti M/Ž

Majú podľa Vás ženy rovnaké pracovné príležitosti na Slovensku ako muži?



● áno ● nie ● neviem

Zdroj: vlastné spracovanie

Žena nie je podľa ich názoru braná tak seriózne ako jej mužskí kolegovia. Študenti pripisovali tento fenomén vo veľkej miere historickému stereotypu a k dôvodom rodovej nerovnosti zaradili okrem platových diskrepancií aj a priori strach zamestnávateľov, že potenciálna zamestnankyňa odíde na materskú dovolenku. Pozitívnu diskrimináciu však respondenti vnímajú skepticky, nakoľko tento umelý mechanizmus síce kvantitatívne navyšuje počet žien v pracovnom prostredí avšak na úkor kvality ostatných uchádzačov. Navyše sa podľa ich názoru tejto téme slovenská spoločnosť nevenuje s dostatočným zreteľom v porovnaní so zahraničím. Znížená pozornosť na celospoločenskej úrovni je na základe ich odpovedí dôvodom slabých alebo neexistujúcich mechanizmov odstraňujúcich rodovú diskrimináciu. Duševné zdravie mladých ľudí sa v posledných rokoch zhoršuje a jedným z najkritickejších faktorov, ktoré tento stav spôsobujú, je využívanie sociálnych sietí (OECD, 2019). V intencii na tento nepriaznivý vývoj duševného zdravia mladých ľudí je jedným z hlavných európskych cieľov (Youth Goals 2019) v oblasti mládeže zabezpečovanie lepšej duševnej pohody vrátane ukončenia stigmatizácie tejto problematiky. Študenti z Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave potvrdili (79,7%) zhoršujúci sa trend duševného zdravia mladých ľudí v posledných rokoch.

Najfrekvencovanejším faktorom ovplyvňujúcim duševnú nestabilitu sú na základe ich tvrdení sociálne siete, ale taktiež spoločenský tlak, zvýšené nároky zamestnávateľov, ale aj forma rodičovskej výchovy a individualizmus. V dôsledku zhoršenej kvality duševného zdravia mladých ľudí sa v európskom priestore iniciujú rôzne školiace programy poskytujúce potrebné informácie jednotlivcom, akým spôsobom podať prvú pomoc osobám, ktoré prežívajú rôzne formy duševných porúch (Braddick et al., 2009).

Problémom však zostáva pretrvávajúca stigmatizácia duševných porúch zdravia, z čoho vyplýva aj prevažne odmietavý postoj mladých ľudí k vyhľadaniu odbornej pomoci. 48,3% študentov sa prostredníctvom dotazníku vyjadrilo, že by sa s problémom duševnej poruchy vysporiadali sami, 35,6% študentov by v takomto prípade vyhľadalo odbornú pomoc a 70,3% z nich je presvedčených, že sú v súčasnosti dostatočne pripravení podať niekomu vo svojom okolí prvú pomoc v prípade, ak by čelil duševnej poruche. K najčastejším psychickým poruchám patria zhoršujúce sa pocity úzkosti, insomnie či rôzne druhy depresie (OECD, 2019). K hrozbám vyplývajúcim zo sociálnych sietí patria aj diskriminačné prejavy, ktoré sa podľa odpovedí

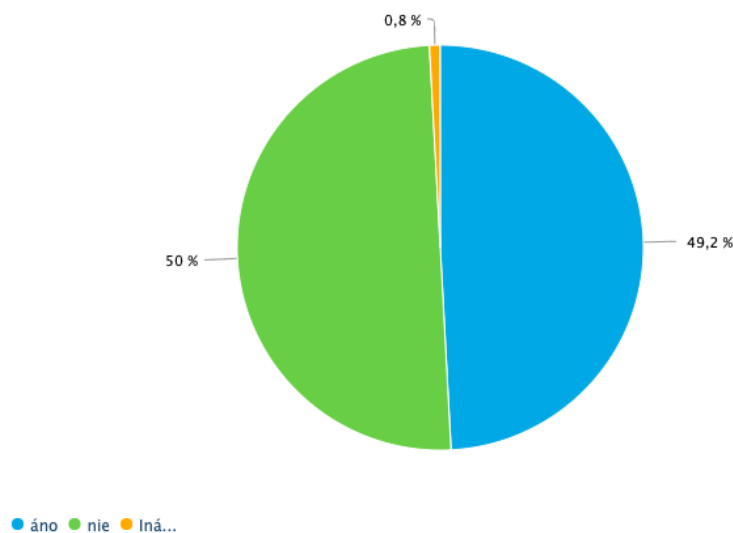
študentov na sociálnych sieťach vyskytujú častejšie ako v spoločnosti (v škole, medzi priateľmi a pod.).

Kým 48,3% študentov sa vyjadrilo, že sa s nenávisťnými alebo diskriminačnými prejavmi stretávajú na sociálnych sieťach každý deň alebo párkrát do týždňa (31,4%), v spoločnosti sa s takýmito prejavmi stretávajú najčastejšie párkrát do roka (27,1%), na mesačnej báze (22,9%) alebo vôbec (20,3%). Sociálna inkluzivita a inkorporovanie sociálne znevýhodnených skupín do spoločnosti patrí taktiež k hlavným termínom budovania zdravej Európy (White Paper on the Future of Europe, 2017). 25,4% respondentov uviedlo, že už niekedy zažili pocit vylúčenia zo spoločnosti, a to napríklad kvôli sexuálnej orientácii, sociálnemu alebo rodinnému statusu, inému názoru na spoločnosť či kvôli všeobecnej inakosti. Európske ciele v oblasti mládeže zahŕňajú potrebu zabezpečovania rovnakého prístupu mladým ľuďom k mládežníckym organizáciám, ktoré v súčasnosti zastupujú milióny mladých ľudí avšak trpia veľkou mierou podfinancovania (Youth Goals, 2019).

Dobrovoľnícke aktivity, študentské a mládežnícke mobility, stáže a pod. navyše poskytujú mladým ľuďom platformu, prostredníctvom ktorej môžu získať veľké množstvo mäkkých zručností a vedomostí. Prevažná väčšina študentov (50%) zapojených do nášho dotazníkového prieskumu však túto možnosť zatiaľ nevyužila najmä v súvislosti s nedostatkom finančného zabezpečenia, kvôli zdravotným problémom alebo obavám zo zvládnutia takejto skúsenosti, prípadne z dôvodu nedostatku zaujímavých ponúk alebo príležitostí. 46,6% študentom zúčastneným na aktivite dobrovoľníckeho charakteru sa zlepšili mäkké zručnosti (komunikatívnosť, tímová práca, jazykové zručnosti, organizačné schopnosti, profesionálne vystupovanie, kreatívne myslenie a pod.) a zvýšil sa osobnostný alebo profesionálny rast.

Obrázok 10: Miera účasti na mládežníckej výmene alebo dobrovoľníckej činnosti

Využili ste niekedy možnosť stáže alebo ste sa zúčastnili na mládežníckej výmene alebo dobrovoľníckej činnosti?

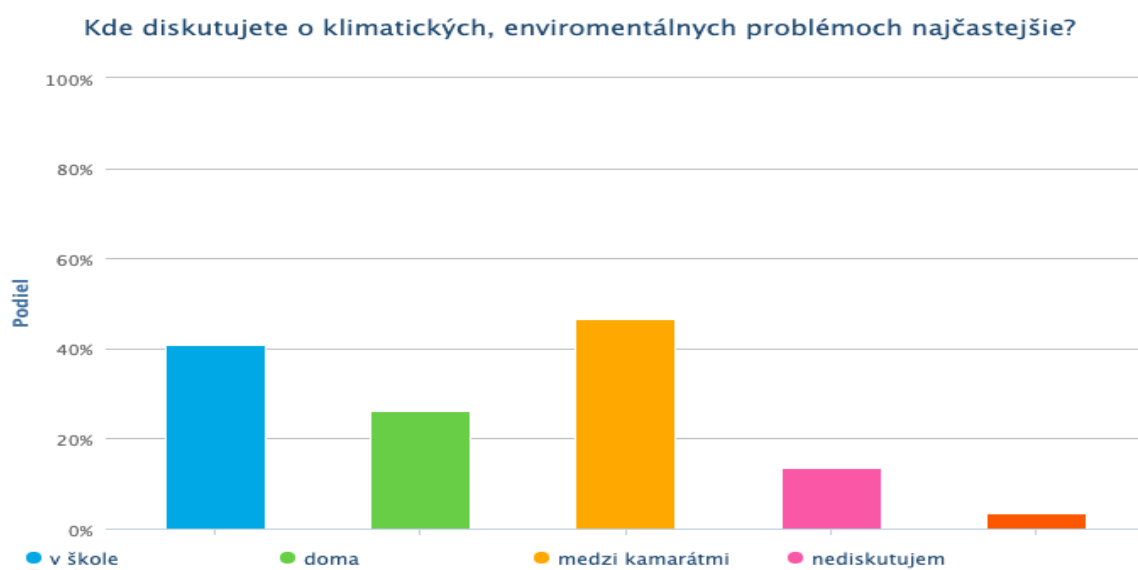


Zdroj: vlastné spracovanie

V spojitosti s témou mládežníckych aktivít a mládežníckych organizácií sme sa študentov pýtali, či majú podľa ich názoru prehľad o existencii a fungovaní mládežníckych organizácií na Slovensku. V prevažnej miere (72%) sa študenti vyjadrili, že prehľad o existencii a fungovaní mládežníckych organizácií pôsobiacich na území Slovenskej republiky nemajú. 88% študentov v súčasnosti nepôsobí v žiadnej mládežníckej organizácii. V rámci štruktúry mládežníckych organizácií by mali byť zastúpení aj predstavitelia z marginalizovaných skupín. 4,2% študentov sa vyjadrilo, že členov z marginalizovaných skupín vo svojej mládežníckej organizácii majú,

avšak 62,7% respondentov nevie, čo termín marginalizované skupiny znamená a 28% sa vyjadrilo, že takýchto mladých ľudí vo svojej organizácii nemá. Konzumný spôsob života aktuálnej generácie ľudí ohrozuje budúcnosť ľudí, ako aj budúcnosť celej planéty. Z týchto dôvodov patrí vytváranie udržateľnej, zelenej Európy k primárnym cieľom európskej mládežníckej stratégie (Youth Goals, 2018). Mladí ľudia by mali v tejto oblasti predstavovať aktívnych agentov v zmysle zvyšovania ekologickej zodpovednosti, ktorá môže byť dosiahnutá len v prípade dostatočného a sústavného vzdelávania sa. 40,7 % študentov si však myslí, že nie sú v problematike environmentálnych hrozieb dostatočne edukovaní. 80,5% z nich si uvedomuje, že každý jednotlivec môže prispieť k zmenám v environmentálnom a udržateľnom rozvoji, v porovnaní s 13,6% študentov, ktorí zastávajú názor, že ako jednotlivci zmeny v environmentálnom rozvoji neovplyvnia. Najčastejšie študenti z Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave diskutujú medzi kamarátmi, v školskom prostredí a najmenej v domácnosti.

Obrázok 11: Najfrekvencovanejší priestor pre diskusie o environmentálnych problémoch



Zdroj: vlastné spracovanie

Záver

V kontexte novej európskej Stratégie pre oblasť mládeže na roky 2019-2027 a so zreteľom na Európske ciele v oblasti mládeže sme na Univerzite sv. Cyrila a Metoda v Trnave, iniciovali dotazníkový prieskum s cieľom získania prehľadných informácií o postojoch a názoroch študentov na súčasné výzvy v mládežníckom sektore. Jednotlivé otázky v dotazníku sa odvolávajú na kľúčové medzisektorové oblasti Európskych cieľov, ktorými sú demokratický deficit, rodová diskriminácia, duševné zdravie mladých ľudí, prístup k mládežníckym organizáciám a trvalo udržateľná zelená Európa.

Znižovanie demokratického deficitu a zblížovanie mladých Európanov s Európskou úniou a jej inštitúciami predstavuje veľkú výzvu pre všetkých stakeholderov celoeurópskeho charakteru. Európsky parlament, Európska centrálna banka a Rada EÚ sú inštitúcie, ktoré študenti zapojení v našom prieskume poznajú s najvyššou mierou. Dôvera a transparentnosť vo vyššie spomenuté inštitúcie je u študentov priemerná, nezávisí však len od iniciatívy EÚ, ale aj od mladých ľudí samotných. Študenti si podľa našich zistení dohľadávajú informácie o EÚ, jej činnostiach a fungovaní veľmi zriedkavo (42,4% si informácie nevyhľadáva vôbec). Takýto trend môže obmedzovať proces vytvárania vzájomnej dôvery medzi mladými Európanmi a inštitúciami EÚ.

Mladí ľudia vyzývajú spoločnosti k zabezpečeniu rovnakých možností a príležitostí bez rodovej diskriminácie. Slovenská republika patrí k šiestim najhoršie umiestneným krajinám v zmysle rovnakých pracovných príležitostí mužov a žien. Študenti si tento fenomén uvedomujú a vnímajú potrebu zvýšenia verejného povedomia o tejto problematike. Nižšie platy a ohodnotenie žien, strach zamestnávateľov z materskej dovolenky, ale aj umelé navyšovanie počtu žien v zamestnaní sú podľa študentov najkritickejšie faktory ovplyvňujúce neekvivalentné pracovné podmienky mužov a žien na Slovensku.

Ďalšou výzvou dnešnej generácie mládeže je systematické zhoršovanie duševného zdravia, ktoré je intenzívne zapríčiňované využívaním sociálnych sietí. Budúcou výzvou pre celú globálnu spoločnosť bude zabezpečiť zastavenie stigmatizácie porúch duševného zdravia, ako aj príprava spoločnosti na podávanie prvej pomoci ľuďom, ktorí sa nachádzajú v duševnej nestabilite. Povedomie je potrebné sústavne zvyšovať aj v oblasti mládežníckych organizácií, dobrovoľníckych aktivít, stáží či mládežníckych mobilit a projektov. Veľké množstvo mladých študentov nevyužilo možnosť mládežníckej výmeny, dobrovoľníckej aktivity či stáže najmä kvôli nedostatočným finančným prostriedkom.

Z tohto hľadiska sú mladí ľudia pripravení o možnosť získania alebo vylepšenia ich mäkkých zručností, ktoré budú v budúcnosti patriť k dôležitým aspektom osobnostného profilu každého jednotlivca. Začlenenie mladých ľudí z marginalizovaných skupín do rozhodovacích procesov, ako aj do aktivít mládežníckeho sektora patrí taktiež k dôležitým cieľom modernej Európy. V súčasnosti je však mládež nedostatočne informovaná o problematike inkorporácie marginalizovaných skupín v zmysle vytvárania inkluzívnej spoločnosti, čo predikuje potrebu zvýšenej pozornosti v rámci procesu vzdelávania.

Použitá literatúra

- BRADDICK, F. et al. 2009. *Child and Adolescent Mental Health in Europe: Infrastructures, Policy and Programmes*. Luxembourg : European Communities. 2009. 209 s. [online]. [cit. 18-10-2019]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/mental/docs/camhee_infrastructures.pdf> .
- EURÓPSKA KOMISIA. 2017. *Biela kniha o budúcnosti EÚ*. . [online]. [cit. 20.10-2019]. Dostupné na internete: <<https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-pdf>> .
- EURÓPSKA KOMISIA. 2017. *Engaging, Connecting and Empowering young people: a new EU Youth Strategy*. [online]. [cit. 16-10-2019]. Dostupné na internete: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52018DC0269>>.
- EURÓPSKY DIALÓG S MLÁDEŽOU. 2017. *Téma VI. cyklu Štrukturovaného dialógu*. 2017. [online]. [cit. 13-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://eudialogsmladezou.sk/tema-6-cyklu-sd/>>.
- EUROSTAT. 2019. *Employment Statistics*. 2019. [online]. [cit. 08-11-2019]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics>.
- EUROPEAN YOUTH FORUM. 2019. *The Structured Dialogue*. [online]. [cit. 17-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.youthforum.org/StructuredDialogue>>.

- OECD. 2019. *Children and Young People's Mental Health in the Digital Age. Shaping the future.* [online]. [cit. 16-11-2019]. Dostupné na internete: <<http://www.oecd.org/health/health-systems/Children-and-Young-People-Mental-Health-in-the-Digital-Age.pdf>>.
- ORROS, D. - POKORYI, Z. 2019. *Structured Dialogue: Engaging the Under-Represented Youth in Decision Making.* 2019. [online]. [cit. 22-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://constdelib.com/wp-content/uploads/2019/07/WP1-2019-CA17135.pdf>>.
- OFFICIAL JOURNAL OF THE EU. 2018. *Resolution of the Council of the European Union and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on a framework for European cooperation in the youth field: The European Union Youth Strategy 2019-2027.* [online]. [cit. 19-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2018:456:FULL>>.
- POLLOCK, G. - OZAN, J. - GOSWAMI, H. - REES, G. - STASULANE, A. 2018. *Measuring Youth Well-being. Vol 19.* Basel : Springer International Publishing AG. 2018. ISBN 978-3-319-76062-9, s. 178.
- TASR. 2018. *Ženy v Únii v roku 2016 zarobili o 16 percent menej ako muži.* [online]. [cit. 23-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://euractiv.sk/section/rodova-rovnost/news/zeny-v-unii-v-roku-2016-zarobili-o-16-percent-menej-ako-muzi>>
- YOUTH GOALS. 2019. *European Youth Goals.* [online]. [cit. 21-10-2019]. Dostupné na internete: <<http://www.youthgoals.eu>>.

ÚLOHA KONTROLY VO VEREJNEJ SPRÁVE

Matúš NOVÁK¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191035>

Abstract

The article deals with the role of control in public administration within the Slovak Republic, its definition, legislative determination and its division. It is focused on the analysis of control activities of the chief auditor's office in the town of Stará Ľubovňa. The aim is to point out the role of control in public administration and to evaluate the performance of control activities carried out by the chief auditor of Stará Ľubovňa for the years 2017 - 2018. The chief auditor of this town provided an interview and all materials related to the controls for the above years. Obtained data shows that the control activity within the city of Stará Ľubovňa for the years 2017 and 2018 is effective and fulfills its role, the city puts strong accent on being carried out properly, effectively and within the limits of the law. In the present paper several methods were used, especially the method of analysis, synthesis, but also concretization.

Key words: control, public administration, control activity, chief auditor, Stará Ľubovňa

Úvod

O pojme kontrola sa hovorilo už v skoršom období antického Ríma a pochádza z latinských slov „contra“ a „rotulus“. Právo kontroly by malo vychádzať z určitého právneho základu. Tento právny základ musí byť založený na nejakej kompetenčnej právnej norme, avšak tento vzťah má byť k nepodriadeným subjektom. Môže tiež vyplývať z určitého hierarchického vzťahu, ktorý je založený na nadriadenosti a podriadenosti, takže z neho vyplýva právomoc riadiť určitý subjekt. Z vyššie uvedeného sa dá teda konštatovať, že kontrolná právomoc predstavuje istý atribút riadiacej právomoci, ktorý je nevyhnutný.

V slovenskom právnom poriadku neexistuje zákonom stanovená definícia pojmu kontrola vo verejnej správe. Dokonca aj v právnej teórii takúto definíciu budeme hľadať márne. Jestvuje iba viacero pokusov, ktoré sa snažia tento pojem vymedziť a preto sa môžeme v odbornej literatúre stretnúť s rôznymi definíciami, čo kontrola znamená. Odlišným definíciám tohto pojmu sa niet čo čudovať, keďže názory a pohľady rôznych autorov sa líšia. Bez ohľadu na to, že sa tieto definície odlišujú sa môžeme zhodnúť na tom, že všetci autori kladu dôraz na potrebu definovať kontrolu vo všetkých odboroch ľudskej činnosti a špeciálne v riadiacej činnosti. V súvislosti s vyššie uvedeným je na mieste jednu z definícií, s ktorými sa stretávame v odbornej literatúre spomenúť. Podľa Škultétyho (2009), kontrola predstavuje „*Výkon oprávnenia zistiť skutočný stav určitej činnosti a porovnať ho s predpokladaným stavom a správnu úpravou, a vytyčovanie opatrení na zabezpečenie ich súladu*“.

Vo verejnej správe kontrola predstavuje jedu z najväčších záruk zákonnosti v jej činnosti. Pri výkone kontrolnej činnosti vznikajú tzv. kontrolno-právne vzťahy, tie predstavujú isté

¹ Mgr. Matúš Novák, Katedra Verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metóda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: maatus.novak@gmail.com

spoločenské vzťahy, ktoré sú špecifické. Spomenuté spoločenské vzťahy sú regulované normami verejného a správneho práva. Kontrola je neodmysliteľnou zložkou, respektíve súčasťou každej organizovanej činnosti a preto skúmanie kontrolnej „aktivity“ sa radí medzi viaceré vedné disciplíny. Systém kontroly v oblasti verejnej správy predstavuje veľmi zložitú a náročnú štruktúru orgánov a činnosti. Vo verejnej správe má kontrola dvojaké postavenie, keď na jednej strane orgány verejnej správy kontrolnú činnosť realizujú, tak na strane druhej tieto orgány sú samé kontrolované príslušnými orgánmi zo strany oprávnených subjektov.

Pri kontrole vo verejnej správe je na mieste okrajovo spomenúť a definovať Medzinárodnú organizáciu najvyšších kontrolných inštitúcií, angl. International Organisation of Supreme Audit Institutions (ďalej len „INTOSAI“). Je to organizácia, ktorá bola založená už v roku 1953, kedy mala pôvodne 34 členských štátov, dnes sa rozrástla na 189 členských štátov. Slovenská republika je členom INTOSAI od roku 1993 a je zastupovaná Najvyšším kontrolným úradom Slovenskej republiky. V nasledujúcej Tabuľke 1 sú znázornené kontrolné štandardy, ktoré sú vydávané medzinárodnou organizáciou INTOSAI.

Tabuľka 1: Členenie kontrolných štandardov

Kontrolné štandardy
Implementačné smernice
Štandardy pre finančnú kontrolu – ISSAI 1000 – 2999
Štandardy pre výkonnosťnú kontrolu – ISSAI 3000 – 3999
Štandardy pre kontrolu súladu – ISSAI 4000 – 4999
Špecifické smernice – ISSAI 5000 – 5999
Smernice vzorovej verejnej správy – INTOSAI GOV 9100 - 9299

Zdroj: Tekeli, Hoffman, 2019 – vlastné spracovanie

Druhy kontroly vo verejnej správe

Dôležité postavenie z právneho hľadiska má kategorizácia kontroly na základe vzťahu kontrolujúceho a kontrolovaného. Z toho hľadiska rozlišujeme vnútornú kontrolu, ktorá je uskutočňovaná v rámci rovnakej organizačnej štruktúry. Vnútorná kontrola je vykonávaná ako súčasť riadenia v danej oblasti verejnej správy a je vykonávaná orgánmi verejnej správy. Druhou kontrolou je vonkajšia kontrola, ktorá akýmsi opakom vnútornej kontroly a je uskutočňovaná v rámci tých subjektov, ktoré nepatria do organizačnej štruktúry kontrolujúceho subjektu. Inak povedané kontrola vykonávaná voči fyzickým alebo právnickým osobám, ktoré sú organizačne nepodriadené.

Vnútorná kontrola verejnej správy

Vnútorný kontrolný systém predstavuje integrovaný pojem, ktorý bol prvý krát publikovaný v roku 1992 pod názvom „COSO“ (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission). Je to akýsi úplne nový pohľad a filozofia na vnútornú kontrolu. Dá sa konštatovať, že táto nová predstavená filozofia sa stala meradlom kvality kontrolných činnosti v rámci celého sveta. Vnútorná kontrola verejnej správy je istý nástroj manažmentu, na základe ktorého sa overuje, či sa dosiahli ciele, ktoré boli vopred určené a naplánované manažmentom.

Môžeme konštatovať, že zodpovednosť za efektívnosť a adekvátnosť vnútornej kontroly stojí na manažmente danej organizácie. Pri vnútornej kontrole, obzvlášť pri územnej samospráve je neoddeliteľnou súčasťou tejto kontroly hlavný kontrolór obce, resp. mestá. Postavenie hlavného kontrolóra obce upravuje zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení § 18. Útvár hlavného kontrolóra na základe svojho vlastného zváženia a posúdenia zriaďuje obec, resp. mesto a je súčasťou mestského alebo obecného úradu.

Vonkajšia kontrola verejnej správy

Vonkajšia kontrola je charakteristická predovšetkým tým, že kontrolovaný subjekt nie je vo vzťahu podriadenosti k orgánu, ktorý ho kontroluje ani ním nie je riadený. V rámci Slovenskej republiky v nadväznosti na Ústavu ale aj viaceré právne normy sa vykryštalizovali následné druhy kontroly, ktorých je šesť:

- a) parlamentná kontrola,
- b) kontrola vykonávaná Najvyšším kontrolným úradom SR,
- c) kontrola vykonávaná správnymi orgánmi,
- d) kontrola vykonávaná súdmi,
- e) kontrola vykonávaná na základe sťažností a petícií,
- f) kontrola vykonávaná verejným ochrancom práv.

Každá zo spomenutých kontrol je upravená samostatnými právnymi predpismi. Systém kontroly verejnej správy zvyrazňuje predovšetkým postavenie verejnej správy v systéme vzťahov vytvorených sústavne vykonanou deľbou moci v štáte, ako aj systém vnútorných vzťahov vo verejnej správe.

Útvár hlavného kontrolóra v meste Stará Ľubovňa

Mesto Stará Ľubovňa je situované v severovýchodnej časti Slovenskej republiky v regióne horného Spiša, spadá do pôsobnosti Prešovského samosprávneho kraja a zároveň je aj samostatným okresom. Nachádza sa neďaleko od hraníc s Poľskou republikou a k 31. decembru 2017 má 16 348 obyvateľov. Kontrolný proces v meste Stará Ľubovňa predstavuje neoddeliteľnú súčasť štruktúry riadenia samosprávy tohto mesta a jeho hospodárenia s verejnými prostriedkami. Funkciu hlavného kontrolóra v meste Stará Ľubovňa vykonáva už druhé volebné obdobie Ing. Ján Šidlovský, ktorého do svojej funkcie zvolilo mestské zastupiteľstvo, prvý krát v roku 2014. Zároveň je jediný zamestnanec útvaru hlavného kontrolóra mesta Stará Ľubovňa. Kontrolná činnosť hlavného kontrolóra v meste Stará Ľubovňa za roky 2017 a 2018 bola vykonávaná v súlade so zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, taktiež v súlade so zákonom č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tiež je vhodné poznamenať, že pri vykonávaní finančnej kontroly za skúmané roky sa kontrolný orgán mesta Stará Ľubovňa, ale aj kontrolované subjekty riadili podľa základných pravidiel finančnej kontroly. Predložené správy za roky 2017 a 2018 o kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra informujú o vykonaných kontrolách, ich výsledkoch a plnení ostatných úloh a činností, ktoré boli v priebehu týchto rokov realizované.

Kontrolná činnosť hlavného kontrolóra mesta Stará Ľubovňa za rok 2017

Kontrolná činnosť hlavného kontrolóra v meste Stará Ľubovňa bola v roku 2017 vykonávaná na základe:

- Plánu kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra na I. polrok 2017, ktorý bol schválený uznesením č. 443 na zasadnutí Mestského zastupiteľstva v Starej Ľubovni, č. XVII/2016 zo dňa 10. 11. 2016,

- Plánu kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra na II. polrok 2017, ktorý bol schválený uznesením č. 584 na zasadnutí Mestského zastupiteľstva v Starej Ľubovni, č. XXIV/2017 zo dňa 21. 06. 2017,

So zameraním na následnú finančnú kontrolu:

- Kontrola dodržiavania a uplatňovania všeobecne záväzných právnych predpisov a interných noriem mesta v oblasti nájomných zmlúv, ale aj v oblasti hospodárení s majetkom mesta, administrácia a spracovanie účtovných dokladov a úkonov, ktoré súvisia so zverejňovaním zmlúv, porovnávanie výšky nájomného v objektoch určených na prenájom, zistenie objektívneho stavu kontrolovaných skutočností a ich súlad s osobitnými predpismi, kontrola platnosti zmluvných a záväzkových vzťahov za účelom ochrany majetku mesta. Kontrola je vykonávaná u právnickej osoby: Mesto Stará Ľubovňa, Mestský úrad Stará Ľubovňa, Obchodná 1, 064 01 Stará Ľubovňa, v zastúpení primátorom mesta PhDr. Ľubošom Tomkom,
- Kontrola zameraná na dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení s verejnými prostriedkami a účtovných dokladov súvisiacich s využitím finančných prostriedkov právnickej osoby: Základná škola Komenského 6, Komenského ul. 6, 064 01 Stará Ľubovňa, v zastúpení riaditeľkou školy PaedDr. Alžbetou Chamillovou.

Tabuľka 2: Organizácie a počet kontrol vykonaných hlavným kontrolórom mesta Stará Ľubovňa v roku 2017

Kontrolovaný subjekt	Počet vykonaných kontrol	Predmet a zameranie kontroly	Opatrenia
Základná škola Komenského 6, Komenského ul. 6, 064 01 Stará Ľubovňa, IČO: 35534681, v zastúpení: PaedDr. Alžbeta Chamillova, riaditeľka školy	1	Kontrola zameraná na dodržiavanie a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov a interných noriem povinnej osoby	3
Mesto Stará Ľubovňa, Mestský úrad Stará Ľubovňa, Obchodná 1, 064 01 Stará Ľubovňa	1	Kontrola zameraná na dodržiavanie a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov a interných noriem povinnej osoby	3

Zdroj: Mestský úrad Stará Ľubovňa, 2019 – vlastné spracovanie

Z vyššie uvedenej Tabuľky 2 je čitateľné, že za rok 2017 hlavný kontrolór mesta vykonal jednu kontrolu v rozpočtovej organizácii zriadenej mestom, výsledkom tejto kontroly bolo navrhnutie troch opatrení na odstránenie zistených nedostatkov. Jedná kontrola bola vykonaná aj na mestskom úrade, pri ktorej boli hlavným kontrolórom mesta taktiež odporučené tri opatrenia.

Kontrolná činnosť hlavného kontrolóra mesta Stará Ľubovňa za rok 2018

Kontrolná činnosť hlavného kontrolóra mesta Stará Ľubovňa za rok 2018 bola vykonaná na základe:

- Plánu kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra na I. polrok 2018, ktorý bol schválený uznesením č. 689 na zasadnutí Mestského zastupiteľstva v Starej Ľubovni, č. XXIX/2017 zo dňa 9. 11. 2017,

- Plánu kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra na II, polrok 2018, ktorý bol schválený uznesením č. 837 na zasadnutí Mestského zastupiteľstva v Starej Ľubovni, č. XXXIV/2018 zo dňa 21. 06. 2018.

Zo schválených plánov kontrolnej činnosti vyplýva orientácia kontrolnej činnosti na finančné kontroly, konkrétne sa jedna o:

- Dodržiavanie a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov a interných noriem mesta pri výkone správy dane za ubytovanie a dane za užívanie verejného priestranstva, pri inventarizácii majetku, záväzkov a rozdielu majetku, pri kontrole položiek rozpočtu spracovaných projektantom, porovnávanie s víťaznou cenovou ponukou a skutočne vyfakturovaných a uhradených položiek, pri uzatváraní dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, za účelom dostatočnej ochrany majetku mesta. Kontrola je vykonávaná u právnickej osoby: Mesto Stará Ľubovňa, Mestský úrad Stará Ľubovňa, Obchodná 1, 064 01 Stará Ľubovňa, v zastúpení primátorom mesta Phdr. Ľubošom Tomkom.
- Dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení s verejnými prostriedkami, účtovné doklady súvisiace s použitím finančných prostriedkov právnickej osoby: Základná škola, Za vodou 14, 064 01 Stará Ľubovňa, v zastúpení riaditeľom školy Mgr. Rastislavom Vitkovským.

Tabuľka 3: Organizácie a počet kontrol vykonaných hlavným kontrolórom mesta Stará Ľubovňa v roku 2018

Kontrolovaný subjekt	Počet vykonaných kontrol	Predmet a zameranie kontroly	Opatrenia
Základná škola, Za vodou 14, 064 01 Stará Ľubovňa, IČO: 37872931, v zastúpení riaditeľom školy Mgr. Rastislavom Vitkovským	1	- Kontrola zameraná na dodržiavanie a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov a interných noriem povinnej osoby pri hospodárení s verejnými prostriedkami - kontrola účtovných dokladov súvisiacich s použitím finančných prostriedkov	Neprerokovaný protokol
Mesto Stará Ľubovňa, Mestský úrad Stará Ľubovňa, Obchodná 1, 064 01 Stará Ľubovňa	2	1. Kontrola dodržiavania plnenia opatrení vyplývajúcich z uskutočnených kontrol v predchádzajúcich obdobiach 2. Kontrola dodržiavania a uplatňovania všeobecne záväzných právnych predpisov, najmä zákona o verejnom obstarávaní, zákona o rozpočtových pravidlách, interných predpisov súvisiacich s výberom dodávateľa na uskutočnenie stavebných prác, 3. Finančné krytie zákazky pred zadaním zákazky a počas jej realizácie	Neprerokovaný protokol

Zdroj: Mestský úrad Stará Ľubovňa, 2019 – vlastné spracovanie

Z Tabuľky 3 je evidentné, že za rok 2018 hlavný kontrolór mesta vykonal jednu kontrolu v rozpočtovej organizácii zriadenej mestom. Na mestskom úrade boli za rok 2018 vykonané dve

kontroly. Výsledky kontrol a počet opatrení navrhnutých hlavným kontrolórom je však otázný z dôvodu doposiaľ neprerokovaného protokolu.

Kontrola vybavovania petícií, sťažností, podnetov a návrhov hlavným kontrolórom mesta Stará Ľubovňa za roky 2016, 2017 a 2018

Petičné právo, ako aj jeho právny inštitút vychádza z Ústavy Slovenskej republiky a na jeho základe sa môžu občania, či už sami alebo spoločne s inými obrátiť na štátne orgány alebo orgány samosprávy so žiadosťami, sťažnosťami alebo návrhmi, ktoré sa týkajú vecí verejných alebo takého spoločenského záujmu, ktoré spadajú pod pôsobnosť dotknutých orgánov. Petičné právo tiež predstavuje jednu z foriem priamej demokracie, prostredníctvom ktorej dochádza k uplatňovaniu princípu suverenity občanov. Do kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra mesta Stará Ľubovňa patrí aj kontrolovanie vybavovania petícií, sťažností, podnetov a návrhov zo strany občanov. Počty týchto „inštitútov“ priamej demokracie, ktoré mesto za jednotlivé roky vybavilo sú v nižšie uvedenej Tabuľke 4.

Tabuľka 4: Počet prijatých petícií, sťažností, podnetov a návrhov v meste Stará Ľubovňa za roky 2016, 2017 a 2018

	2016	2017	2018
Petície	1	0	2
Sťažnosti	16	2	11
Podnety a návrhy	2	3	3
Spolu	19	5	16

Zdroj: Mesto Stará Ľubovňa, 2019 – vlastné spracovanie

Záver

Slovenský právny poriadok definuje celý systém prostriedkov a inštitútov, ktorých účelom je zabezpečiť nie len zákonný, ale aj riadne, vecne a včasne správny a hospodárny výkon verejnej správy. Kontrola, ktorá je účinná a cieľavedome uplatňovaná prispieva k neustálemu napredovaniu a skvalitňovaniu riadiaceho procesu. Na základe analýzy fungovania kontroly v meste Stará Ľubovňa a kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra tohto mesta sa dá konštatovať, že v rámci výkonu kontroly sú badateľné značné pozitíva, ale aj nedostatky. Hlavný kontrolór mesta Stará Ľubovňa vykonáva svoju kontrolnú činnosť ako jediný zamestnanec v rámci kontrolného úradu, čo vo veľkosti nie najmenšom meste akým je Stará Ľubovňa je značne citelné. Väčší počet zamestnancov, respektíve kontrolórov by zefektívnilo a skrátilo čas vykonávaných kontrol, tiež by odbremenilo jednu osobu od všetkých administratívnych a iných tlakov, ktoré sú spojené s výkonom kontrolnej činnosti. Viacero zamestnancov na tomto úseku by umožnilo detailnejšie spracovanie administratívy z hľadiska vykonaných kontrol. Je však otázný, či mesto Stará Ľubovňa dostatočnú finančnú kapacitu na zvyšovanie počtu zamestnancov v rámci útvaru hlavného kontrolóra mesta.

V rámci Slovenskej republiky ako celku by bolo vhodné zamyslenie sa nad otázkou legislatívy kompetencií a právomoci hlavných kontrolórov miest, obcí a vyšších územných celkov, keďže zo strany kontrolóra po vykonaní kontroly, nie je možné prijímať opatrenia na odstránenie nedostatkov, ktoré boli pri kontrole zistené a ani vyvodzovať zodpovednosť osôb za zistené nedostatky. Touto činnosťou, ale disponujú štátne orgány kontrolovaných subjektov a tie sú zodpovedné za účinnú realizáciu a odstránenie zistených nedostatkov, ako aj uplatnenie primeraných a účinných sankcií voči zodpovedným zamestnancom. V nie poslednom rade je

vhodné poznamenať, že kontrolná činnosť vychádza aj od samotných obyvateľov žijúcich v jednotlivých samosprávach, väčšina z nich však ani len netuší čo kontrola vo verejnej správe znamená a ako v nej môžu participovať. Pri zamyslení sa nad týmto konštatovaním nastávajú viaceré otázky. Je to z dôvodu, že obyvatelia sa o túto problematiku nezaujímajú alebo z dôvodu, že spochybňujú objektivnosť a správnosť kontrolného systému v rámci Slovenskej republiky? Odpovedať na túto otázku je individuálna, avšak treba si uvedomiť, že práve participáciou vo veciach verejných môžeme kontrolovať nami zvolených zástupcov, ktorým sme dali svoju dôveru.

Použitá literatúra

- BRIESTENSKÝ, L. 2010. Nezlučiteľné funkcie – poslanec a hlavný kontrolór. In *Právo pre ROPO a obce v praxi*. ISSN 1337-7523, 2010, roč. 3, č. 9, s. 25-29.
- CILIKOVÁ, O. 2007. *Kontrolný systém a interný audit v organizáciách*. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela, 2007. 94 s. ISBN 978-80-8083-380-0.
- KRÁLIK, J. - KÚTIK, J. 2013. *Kontrolný systém a jeho subsystemy vo verejnej správe: Základy teórie*. Plzeň : Aleš Čeněk, s. r. o., 2013. 2016 s. ISBN 978-80-7380-482-4.
- MACHAJOVÁ, J. a kol. 2009. *Všeobecné správne právo*. Bratislava : EUROKÓDEX, s. r. o., 2010. 688 s. ISBN 978-80-89447-27-5.
- MACHAJOVÁ, J. a kol. 2010. *Všeobecné správne právo*. Bratislava : EUROKÓDEX, s. r. o., 2010. 688 s. ISBN 978-80-89447-27-5.
- Mesto Stará Ľubovňa. 2019. *Správa o kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra mesta za rok 2017*. [online]. 2019. [cit. 2019-03-10]. Dostupné na internete: <<https://www.staralubovna.sk/resources/File/sprava-o-kontrolnej-cinnosti-hkm-r-2017.pdf>>.
- Mesto Stará Ľubovňa. *Informatívna správa o vybavovaní sťažností a petícií za rok 2017*. [par. 2019-03-12]. Dostupné na: Registratúra mesta Stará Ľubovňa.
- Mesto Stará Ľubovňa. *Informatívna správa o vybavovaní sťažností a petícií za rok 2018*. [par. 2019-03-17]. Dostupné na: Registratúra mesta Stará Ľubovňa.
- Mesto Stará Ľubovňa. *Správa o kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra mesta za rok 2018*. [online]. 2019. [cit. 2019-03-23]. Dostupné na internete: <<https://www.staralubovna.sk/resources/File/sprava-o-kontrolnej-cinnosti-hkm-r-2018.pdf>>.
- Mesto Stará Ľubovňa. *Správa o výsledku následnej finančnej kontroly za rok 2017*. [par. 2019-03-16]. Dostupné na: Registratúra mesta Stará Ľubovňa.
- Mesto Stará Ľubovňa. *Správa o výsledku následnej finančnej kontroly za rok 2018*. [par. 2019-03-21]. Dostupné na: Registratúra mesta Stará Ľubovňa.
- PIROŠÍK, V. 2006. *Verejná kontrola samosprávy*. Bratislava. 156 s. ISBN 80 – 89244 – 11 – 4.
- SÝKORA, J. 2016. *Praktický výkon finančnej kontroly vo verejnej správe*. Bratislava : Wolters Kluwer, s. r. o., 2016. 168 s. ISBN 978-80-8168-332-9.
- ŠKULTÉTY, P. 2008. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava : VEDA - SAV, 2008. 204 s. ISBN 978-80-224-1023-6.
- ŠKULTÉTY, P. 2011. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava : VEDA - SAV, 2011. 142 s. ISBN 978-80-224-1203-2.
- TEKELI, J., HOFFMANN, M. 2013. *Kontrola v obecnej samospráve*. Bratislava : EUROKÓDEX, s. r. o., 2013. 280s. ISBN 978-80-89447-97-8.
- ZEMANOVIČOVÁ, D. 2019. *Kontrola a jej úloha v boji s korupciou*. [online]. 2019. [cit. 2018-12-10]. Dostupné na internete: <http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/07304807_kontr.pdf>

BEZPEČNOSŤ A OCHRANA SVETOVÉHO PRÍRODNÉHO A KULTÚRNEHO DEDIČSTVA UNESCO

Ivana ONDREJMIŠKOVÁ¹, Rastislav KAZANSKÝ²

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191036>

Abstract

Every day there are lot of situations and events that put life, health, the environment or various other areas in danger that consequently affect smaller territories, entire states, or different geographical areas. These events can be caused by natural factors, human factor failure, war conflicts, or other facts. In these situations, the greatest attention, protection and safety must be given to the protection of the life and health of the population. However, there are other areas in the ranking of priorities and of society-wide interest and importance. The area that I will address in my contribution is the safety and protection of the UNESCO World Heritage.

Key words: *security, protection, UNESCO World Heritage, Natural and Cultural Heritage*

Úvod

Kultúrne dedičstvo sú hodnoty, ktoré sme „zdedili“ po svojich predkoch, pripomínajú nám časy minulé, spätosti s rôznymi vývoji civilizácie, s rôznymi udalosťami alebo osobnosťami. Sú súčasťou našich životov, dennodenne sa s nimi stretávame, okolo nich prechádzame, navštevujeme ich. Hovorí sa, že „Kultúra je zrkadlom ľudstva“ a kultúrne dedičstvo predstavuje historický odkaz a porozumenie celého ducha ľudu. Až príliš často, sa stáva dedičstvo cieľom deštrukcie na základe jeho hodnoty ako symbolu a identity. Útok na kultúrne dedičstvo symbolizuje útok na skupiny ako také, a naznačuje neznášanlivosť a nepriateľstvo. Ochrana kultúrneho dedičstva a jeho odovzdávanie budúcim generáciám, sa musia stať prvoradými a prioritnými témami všetkých zainteresovaných.

Ochrana kultúrneho dedičstva sa na Slovensku vyvinula z prirodzenej úcty k hodnotám, z náboženských predstáv a národného povedomia, opatrení panovníkov a šľachty, i keď často ostala len v proklamatívnej podobe a bola potlačovaná krátkodobými mamonárskymi, vandalskými prejavmi, v určitých obdobiach spojenými s vojenskou mašinériou alebo iným násilím (Klinda, 2000). Kultúrne dedičstvo je nenahraditeľným bohatstvom ľudstva. Pod kultúrnym dedičstvom si môžeme predstaviť hmotné i nehmotné veci kultúrneho, umeleckého, historického alebo vedeckého významu, vrátane importovaných diel a myšlienok spätých s

¹ Ing. Ivana Ondrejmišková, Katedra bezpečnostných štúdií, Fakulta medzinárodných vzťahov a diplomacie, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, E-mail: ivana.ondrejmiškova@umb.sk

² doc. PhDr. Rastislav Kazanský, PhD., MBA, Katedra bezpečnostných štúdií, Fakulta medzinárodných vzťahov a diplomacie, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, E-mail: rastislav.kazansky@umb.sk

konkrétnym územím, ktoré sú z dôvodu spoločenskej hodnoty predmetom zákonnej ochrany. Ochrana kultúrneho dedičstva je preto verejným záujmom a jednotlivé druhy kultúrneho dedičstva sú predmetom starostlivosti a ochrany aj podľa medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná podľa osobitných predpisov. Kultúrne objekty sú často úzko späté s históriou a kultúrou národa a strata týchto objektov môže mať nepriaznivý vplyv, ktorý sa odrazí na kultúrnej identite poškodeného národa. (Vývoz predmetu kultúrnej hodnoty, MK SR).

OSN, UNESCO a kultúrne dedičstvo

Organizácia spojených národov (OSN) je najdôležitejšia celosvetová organizácia kolektívnej bezpečnosti a všestrannej spolupráce medzi členmi a jednou z jej zložiek je aj United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Za vznik Organizácie spojených národov pre vzdelávanie, vedu a kultúru UNESCO môžeme považovať 16. november 1945, kedy bola na diplomatickej konferencii podpísaná Ústava UNESCO. Ústava nadobudla platnosť v roku 1946 po ratifikácii dvadsiatimi štátmi sveta. Môžeme povedať, že táto medzinárodná organizácia vznikla ako reakcia na dve svetové vojny. Vojna takého obrovského rozsahu, ktorá pohltila celý svet sa v dvadsiatom storočí objavila po prvýkrát a o dve desaťročia sa zopakovala a zanechala za sebou spúšť a ruiny. To bol jasný signál pre svet, že na uchovanie mieru nestačí budovať len vzťahy medzi jednotlivými krajinami, prostredníctvom rôznych politických či ekonomických dohôd – mier je totiž nevyhnutné budovať na základoch morálnej a intelektuálnej solidarity ľudstva ako celku.

UNESCO je medzinárodnou organizáciou, ktorej hlavnou úlohou je rozvíjať medzinárodnú spoluprácu a porozumenie v oblasti výchovy a vzdelávania, spoločenských a prírodných vied, životného prostredia, kultúry, informácií, komunikácie, informatiky, a tým prispievať k upevňovaniu mieru vo svete. Tiež je potrebné povedať, že UNESCO je jedinou odbornou organizáciou systému OSN, ktorá má mandát na rozvoj kultúrneho a intelektového potenciálu svetového spoločenstva a je jedinou medzinárodnou organizáciou systému OSN, ktorá sa programovo opiera o spoluprácu s národnými komisiami pre UNESCO v členských krajinách. V snahe zabezpečiť náležitú identifikáciu, ochranu a zachovanie a svetového dedičstva, ale tiež z dôvodu, že kultúrnemu a prírodnému dedičstvu v stále väčšej miere hrozí zničenie a poškodenie z rôznych dôvodov a tiež na základe meniacich sa sociálnoekonomických podmienok sa konala v Paríži v roku 1972 Generálna konferencia UNESCO, ktorá prijala Dohovor o ochrane svetového kultúrneho a prírodného dedičstva (*Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*), známy tiež pod skratkou World Heritage. Dohovor nadobudol platnosť tri mesiace po uložení dvadsiatej ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo pristúpení u Generálneho riaditeľa UNESCO, a to 17. decembra 1975.

Účelom a predmetom Dohovoru je ochrana najvýznamnejších objektov kultúrneho a prírodného dedičstva, ktorých svetový význam po posúdení a odporúčaní Medzinárodnou radou pre pamiatky a sídla (ICOMOS) a Medzinárodnou úniou ochrany prírody (IUCN). Podľa pôvodných zámerov mal dohovor vytvoriť medzinárodnú platformu pre spoločné kampane za záchranu jedinečných a nenahraditeľných hodnôt. Dnes sa stal vyhľadávanou pomôckou pre turistov zaujímavých sa o unikáty v jednotlivých krajinách. Popri spoločnom hľadaní spôsobu ochrany najmä ohrozených lokalít tak zároveň napĺňa jedno zo základných poslaní UNESCO, pretože umožňuje rozširovať vzájomné poznanie často vzdialených kútov zeme a napomáha k pochopeniu a uznaniu ich hodnôt a významu v kruhoch odbornej a laickej verejnosti. Práve vzájomne rešpektovanie hodnôt spoločného dedičstva je jedným z nástrojov, ktoré môžu napomôcť aj pri riešení dlhodobých vzájomných konfliktov vo viacerých nepokojných regiónoch (Dvořáková, 2009)

Myšlienka ochrany „svetového dedičstva“, je stále aktuálnejšou a diskutovanejšou témou, najmä preto, že lokality s označením UNESCO majú výnimočnú svetovú hodnotu a predstavujú „bohatstvo“ ľudstva. Samotný Dohovor poukazuje na to, že na Svete existujú miesta (či už prírodné alebo vytvorené ľuďmi) s takou výnimočnou hodnotou pre celý svet, že by mali byť považované za dedičstvo celého ľudstva (nielen za dedičstvo oblasti, krajiny, regiónu), ktoré by zároveň požívalo zvláštnu ochranu, aby mohlo byť zachované aj pre ďalšie generácie. Dohovor je výnimočný v tom, že v sebe spája ideu ochrany prírody s ochranou kultúrnych pamiatok. Kladúc veľký dôraz na úlohu miestnych komunít slúži dohovor ako prostriedok na riešenie problémov týkajúcich sa klimatických zmien, rýchlej urbanizácie, masového turizmu, udržateľného socioekonomického rozvoja, prírodných katastrof a iných problémov súčasnosti.

Do dnešného dňa je na Zozname svetového dedičstva zapísaných 1007 lokalít zo 161 krajín (z toho 779 kultúrnych, 197 prírodných a 31 zmiešaných) (Svetové dedičstvo v SR, Slovak Commission for UNESCO). Do Zoznamu svetového dedičstva UNESCO môžu byť zapísané pôvodné výnimočné diela univerzálnej hodnoty jedinečné svojou architektúrou, stavebnou technológiou, mestského alebo krajinného charakteru, ktoré reprezentujú vieru, kultúrnu tradíciu či spolupôsobenie človeka a prírody. O zaradenie pamiatok na listinu rozhoduje raz do roka Komisia svetového dedičstva UNESCO. Kritéria na prijatie sú „jedinečnosť“ alebo „autentickosť“ (historická pravosť) kultúrnej pamiatky, prípadne „integrita“, teda zachovanie celistvosti prírodnej oblasti. Objekty, ktoré sú navrhnuté na zápis posudzujú odborníci medzinárodnej nevládnej organizácie (ICOMOS - International Council on Monuments and Sites) a tiež odborníci z IUCN (Medzinárodná únia ochrany prírody).

Aby sme sa lepšie orientovali v problematike kultúrneho dedičstva je dobré si rozčleniť kultúrne dedičstvo na:

- Hmotné – predstavuje hmatateľné produkty kultúrnej činnosti. V súvislosti s tým rozdeľujeme hmotné kultúrne dedičstvo na hnutelné a nehnuteľné. Hnutelné hmotné kultúrne dedičstvo predstavuje napríklad maľba. Naproti tomu za nehnuteľné hmotné kultúrne dedičstvo môžeme považovať napríklad architektonické pamiatky.
- Nehmotné – predstavuje produkty kultúrnej činnosti, ktoré nevieme zachytiť hmatom. V tomto prípade ide hlavne o piesne, tance, zvyky, apod. (NETKOVÁ, J., 2009)

Pod pojmom kultúrne dedičstvo si netreba predstavovať len kultúrne pamiatky v podobe monumentov či súborov kultúrnych predmetov. Kultúrne dedičstvo zahŕňa aj tradície, rituály, múzické umenie, spoločenské zvyklosti, slávnostné udalosti, vedomosti a skúsenosti týkajúce sa prírody a vesmíru alebo vedomosti a zručnosti potrebné pre tradičné remeslá, ktoré možno súhrnne označiť pojmom nehmotné kultúrne dedičstvo alebo aj žijúce dedičstvo (z angl. *living heritage*). Na ochranu tejto kategórie kultúrneho dedičstva, ktoré sa prenáša z generácie na generáciu, bol v roku 2003 podpísaný Dohovor na ochranu nehmotného kultúrneho dedičstva.

Svetové dedičstvo unesco v Slovenskej republike

Vláda SR na svojom zasadnutí 12.1.1993 rozhodla o ustanovení Slovenskej komisie pre UNESCO (ďalej SK UNESCO) a schválila jej štatút. Komisia sa konštituovala v priebehu prvého polroka 1993. Jej orgánmi sú: plénum, predsedníctvo, odborné sekcie a sekretariát, ktorý je súčasťou Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR. Komisia a jej sekretariát zabezpečujú realizáciu aktivít UNESCO v Slovenskej republike. Koordináciu aktivít v oblasti medzivládnych programov UNESCO vykonávajú ich slovenské výbory, odborné sekcie a Informačné a dokumentačné stredisko UNESCO pri Univerzitetnej knižnici v Bratislave. Poslaním komisie je podporovať a rozvíjať aktivity programov UNESCO v oblasti výchovy a vzdelávania, kultúry, vedy, životného prostredia, informácií a informatiky a za týmto účelom

získavať a zapájať do spolupráce na jednotlivých projektoch odborníkov rôznych organizácií, inštitúcií a oddelení príslušných ministerstiev a jednotlivcov. (Svetové dedičstvo v SR, Slovak Commission for UNESCO) Predsedom Slovenskej komisie pre UNESCO je JUDr. Miroslav Lajčák, minister zahraničných vecí a európskych záležitostí.

Spomenieme aspoň niektoré hlavné úlohy Slovenskej komisie UNESCO:

- SK UNESCO pôsobí ako poradný orgán vlády a Národnej rady SR vo všetkých záležitostiach týkajúcich sa UNESCO a jeho programu.
 - Zabezpečuje aktívnu účasť SR na príprave, plánovaní, uskutočňovaní a hodnotení programov UNESCO.
 - Informuje širokú verejnosť a inštitúcie o činnosti UNESCO všeobecne, ako aj konkrétne o uskutočňovaných aktivitách
 - V styku s vládnyimi orgánmi, ministerstvami a rôznymi organizáciami koordinuje činnosť vyplývajúcu zo spolupráce s UNESCO
 - Pôsobí ako spojovací medzičlánok medzi Sekretariátom UNESCO v Paríži a národnými orgánmi a inštitúciami
 - Rozvíja spoluprácu v oblasti vedy, kultúry, výchovy a vzdelávania s ďalšími národnými komisiami
 - Zabezpečuje navrhovanie vhodných kandidátov do orgánov UNESCO.
 - Zabezpečuje presadzovanie návrhov SR do Zoznamu svetového dedičstva UNESCO, zoznamu UNESCO Pamäť sveta a ďalších zoznamov kultúrneho dedičstva UNESCO.

V rámci Slovenskej republiky, Výbor svetového dedičstva schválil a zapísal do Zoznamu svetového dedičstva doteraz 7 lokalít, ktorými sú:

Kultúrne lokality:

- Banská Štiavnica s technickými pamiatkami okolia,
- Levoča, Spišský hrad a kultúrne pamiatky okolia,
- pamiatková rezervácia ľudovej architektúry Vlkolínec,
- historické jadro mesta Bardejov,
- drevené kostoly v slovenskej časti Karpatského oblúka.

Prírodné lokality:

- jaskyne Slovenského krasu a Aggteleksekého
- Karpatské bukové pralesy

Bezpečnosť a ochrana svetového prírodného a kultúrneho dedičstva a udržateľný rozvoj

Pod ochranou kultúrnej pamiatky môžeme rozumieť súhrn činností a opatrení vykonávaných na predchádzanie jej ohrozeniu, poškodeniu, zničeniu alebo odcudzeniu, na trvalé udržiavanie dobrého stavu vrátane prostredia kultúrnej pamiatky a na taký spôsob využívania a prezentácie, ktorý zodpovedá jej pamiatkovej hodnote a technickému stavu. V Slovenskej republike je ochrana kultúrneho dedičstva verejným záujmom a vykonáva sa na základe rešpektovania individuálnych práv a slobôd občanov. Princípy a prostriedky ochrany kultúrneho dedičstva by nemali narušiť iné občianske práva bez zodpovedajúcej kompenzácie podľa príslušných zákonov. Jednotlivé druhy kultúrneho dedičstva sú predmetom starostlivosti podľa osobitných predpisov. Podmienky na ochranu kultúrneho dedičstva utvára štát, územná samospráva, príslušné právnické osoby, príslušné fyzické osoby a najmä vlastníci majetku, ktorý je predmetom ochrany. Štát a obce podporujú aktivity občanov, občianskych združení, nadácií a mimovládnych organizácií pri ochrane kultúrneho dedičstva.

Kultúrne dedičstvo je možné ochraňovať, spravovať a využívať iba v súlade s jeho fyzickým stavom, historickými a kultúrnymi kvalitami vrátane hodnôt okolitého prostredia tak, aby sa v najväčšej možnej miere predchádzalo jeho fyzickému opotrebovaniu, poškodeniu, odcudzeniu alebo zničeniu. Presné poznanie faktorov ohrozujúcich kultúrne pamiatky, ktoré v každom jednotlivom prípade hrá svoju úlohu a ich presná analýza je nevyhnutná pre podloženie riešenia. Preto je potrebné poznať všetky prvky, ktoré môžu prichádzať do úvahy.

Pri posudzovaní možných príčin narušovania a poškodzovania pamiatkového objektu je najdôležitejším rozdeľovníkom základný zdroj, t. j. buď pôsobenie prirodzených prírodných vplyvov, alebo zásahy vyplývajúce z činnosti človeka a spoločnosti. V praxi sa však tieto príčiny často vyskytujú v kombinovanej podobe – príčiny prírodnej povahy sa kombinujú so zásahmi ľudskej ruky alebo sú nimi priamo vyvolané a v každom prípade sa tu vždy ako druhý činiteľ uplatňuje čas. Príčiny prírodného charakteru môžu byť vonkajšie – mimo vlastnú hmotu pamiatkového objektu, alebo vnútorné – v jeho vlastnej hmotnej podstate. Z vonkajších príčin medzi najpodstatnejšie patria prírodné katastrofy a živelné pohromy. Vzhľadom na svoju povahu majú takmer vždy za následok totálnu devastáciu spojenú často so značným teritoriálnym rozsahom.

Prakticky ich väčšinou nemožno predvídať, ani im zabrániť. Sú to najmä zemetrasenia, zosuvy pôdy, povodne a záplavy, veterné smršte a požiare, sopečné výbuchy a pod. Faktorom, s ktorým je potrebné stále počítať, je pôsobenie prirodzených vonkajších vplyvov prostredia, ktorých je celý rad a ktoré sa často obrazne označujú ako „zub času“. Je to napr. mechanická erozívna činnosť vetra a vodných zrážok, fyzikálne narušenie súdržnosti hmoty pamiatky vlhkom, mrazom, striedaním teploty, chemické rozrušovanie atmosférickými vplyvmi (napr. oxidácia železa), biologické vplyvy, pôsobiace škodlivými účinkami chemickej alebo fyzikálnej povahy (napr. mikroorganizmy, plesne, huby, červotoče a pod.). Poslednou z príčin prírodného charakteru sú prípady, kedy nedochádza k narušeniu hmotnej podstaty pamiatky vplyvom pôsobenia vonkajších vplyvov, ale keď príčiny prirodzeného rozkladu sú vo vlastnej hmote objektu. Tieto prípady nie sú až také časté a ich príčiny súvisia s ľudskou činnosťou, pri ktorej pamiatkový objekt vznikol a kedy boli použité nevhodné technológie, nevhodný alebo nekvalitný materiál.

Členstvom Slovenskej republiky v EÚ, zásadnou zmenou vzťahov medzi štátmi, pokračujúcou globalizáciou sa menia bezpečnostné riziká a hrozby, na ktoré je nutné reagovať. Tak ako sa vyvíja zločin je nutné zabezpečiť rozvoj bezpečnosti. K najväčším globálnym hrozbám súčasnosti bezpochyby patria terorizmus a šírenie zbraní hromadného ničenia. Terorizmus predstavuje jednu zo strategických hrozieb útokov proti civilnému obyvateľstvu s cieľom vyvolať strach a pocit ohrozenia. Voľný prístup do priestorov, kde sa zdržuje väčší počet obyvateľov, môže slúžiť pre takýto cieľ. Možnými prostriedkami činnosti teroristov sú možnosť útoku na civilné obyvateľstvo nachádzajúce sa v priestranstvách objektov s kultúrnymi pamiatkami, zničenie kultúrnych pamiatok a tým aj kultúrnej identity obyvateľstva. Pre zabezpečenie kvalitnej ochrany a bezpečnosti kultúrneho dedičstva je takisto potrebná aj účinná legislatíva, tak z hľadiska legislatív jednotlivých štátov v ktorých sa lokality nachádzajú, ako aj z hľadiska OSN a samotnej organizácie UNESCO.

Záver

Uvedeným príspevkom chcem poukázať na narastajúcu dôležitosť v zabezpečení ochrany a bezpečnosti kultúrneho a prírodného dedičstva, vo význame prevencie, starostlivosti, zabezpečenia, vynakladania finančných prostriedkov, prezentácie pre verejnosť. Kultúrne pamiatky sú podstatnou súčasťou každého národa a národnosti. Ich existencia a zachovanie

svedčí o vyspelosti civilizácie, o snahe zachovať dedičstvo predkov pre nasledujúce generácie a o zachovanie kultúrnej identity národa. Ochrana a záchrana kultúrnych hodnôt a kultúrneho dedičstva je preto nevyhnutnou súčasťou aj nášho štátu a spoločnosti. Je tu aj tá skutočnosť, že vo viacerých štátoch je súčasný stav v ochrane pamiatkového fondu poznačený vývojom do roku 1989. Mnohé z pamiatok, ktoré boli vo vlastníctve štátu prešli do vlastníctva pôvodných majiteľov často v zlom technickom stave. Absenciu finančných prostriedkov zo strany vlastníkom či samosprávy je potrebné riešiť dotáciami zo štátneho rozpočtu. Legislatívna úprava v tomto smere nie je dostatočná, je potrebné ju doplniť napr. o zvýšenie právomocí štátnych orgánov ukladať povinnosť chrániť kultúrne pamiatky najmä u tých objektov, ktorých vlastníkom nie je štát. Pre bezpečnosť a ochranu kultúrnych pamiatok je potrebné mať prehľad o rizikách, ktoré ich ohrozujú. Ochrana pamiatok by malo zabezpečovať v prvom rade bezpečnostné prostredie, ktoré znižuje riziko ich poškodenia či zničenia. V tomto prípade hrá najdôležitejšiu úlohu nedostatok finančných prostriedkov. V prípade mimoriadnej udalosti je potrebné zabezpečiť ochranu a záchranu kultúrnych pamiatok ich včasnou evakuáciou. Nie vždy sa podarí zachrániť všetky pamiatky.

Tiež je potrebné začať pracovať systematicky, spracovaním plánu bezpečnosti a ochrany pamiatok a lokalít pre budúce generácie a trvalo udržateľná ochrana. Taktiež na základe všeobecnej analýzy rizík možného poškodenia huteľných kultúrnych pamiatok vplyvom mimoriadnych udalostí navrhnúť ich ochranu. Aplikácia takéhoto dokumentu bude možná v praxi v rámci medzinárodnej spolupráce miest svetového dedičstva UNESCO. Kultúrne dedičstvo je vyprofilované a vytvorené našou spoločnou minulosťou, ktorá vyformovala a vytvorila nás, naše povedomie a súčasnú kultúru. Finančná podpora a zvýšený záujem o kultúrne dedičstvo, by mohli naštartovať procesy postupného ozdravenie inštitucionálneho a právneho zabezpečenia tejto problematiky. Jej slabou stránkou je klasifikácia kultúrneho dedičstva, ktorej sa venuje prevažne iba zákon a deklarácia NR SR o ochrane kultúrneho dedičstva. Kategorizácia by však mala vzniknúť na základe vedeckom (dnes túto problematiku upravuje iba zákon) a tá by mala byť využívaná na všetkých úrovniach. Napriek tomu, že dôsledok zmeny životného štýlu v posledných desaťročiach spôsobuje obmedzenie kultúrnych tradícií, kultúrne dedičstvo je tvorcom hodnôt, ktoré sa dá aplikovať na tvorivú činnosť národa. (Žabenský, 2000)

História ľudstva je odjakživa z veľkej časti históriou vojen, bojov a ozbrojených konfliktov. Už staroveké civilizácie medzi sebou bojovali o moc, územia ako aj o prístup k vode a zdrojom potravy. Táto tendencia pokračovala aj po vzniku prvých štátov po celom svete, ktoré si násilne presadzovali ciele svojej zahraničnej politiky. Obdobná situácia pretrváva aj v dnešnej dobe, hoci sa štáty pokúšali o prípadné obmedzenie a zakázanie vojen aj prostredníctvom medzinárodného práva. (Klučka, 2011) Podstatou ozbrojených konfliktov v dnešnej dobe už nie je iba zničenie nepriateľa, podmanenie si jeho územia alebo iné ciele zahraničnej politiky toho ktorého štátu. V súčasnosti sa objektom ničenia stávajú aj kultúrne hodnoty, ktoré predstavujú dedičstvo nevyčísliteľnej hodnoty, ktoré nám sprostredkúva minulosť všetkých starých civilizácií a ktoré je nutné zachovať aj pre ďalšie generácie.

Použitá literatúra

- BAJZÍKOVÁ, M. 2008. *Ochrana a využívanie kultúrneho dedičstva 2008*. Zborník príspevkov z odbornej konferencie. Martin: Slovenská národná knižnica, Odbor reštaurovania a konzervovania dokumentov, 2009. ISBN 978-80-89301-33-1.
- DVOŘÁKOVÁ, V. 2009. *Svetové kultúrne dedičstvo UNESCO*. Bratislava: DAJAMA, 2009. 4-7 s. ISBN 978-80-89226-76-4.

- DVOŘÁKOVÁ, V. - HUSOVSKÁ, E. 2002. *Ochrana kultúrneho dedičstva v medzinárodných dokumentoch ICOMOS*. Bratislava: ICOMOS, 2002. 112 s. ISBN 80-88855-45-4.
- DVOŘÁKOVÁ, V. - HUSOVSKÁ, E. 2004. *Ochrana kultúrneho dedičstva v medzinárodných dokumentoch ICOMOS*. Bratislava: Kontakt Plus, 2004. 57-58 s. ISBN 80-88855-56-X.
- KLINDA, J. 2004. *Svetové kultúrne a prírodné dedičstvo na Slovensku*. Bratislava: Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, 2004.
- KLUČKA, J. 2011. *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*. Iura Edition, spol. s.r.o, 2011, s.469.
- MALÁ, V. - NETKOVÁ, J. - PETRŮ, Z. 2000. *Cestovní ruch a Evropská unie, sborník prací*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2000. 174 s. ISBN 80-245-0084-1.
- ŽABENSKÝ, M. *Legislatívna podpora ochrany prírodného a kultúrneho dedičstva na Slovensku a jeho kategorizácia*. Nitra: Univerzita Konštantína Filozofa. 19-20 s.
- Deklarácia NR SR č. 91/2001 Z. z.
- Dohovor na ochranu nehmotného kultúrneho dedičstva. [online]. Dostupné na internete: <<http://www.culture.gov.sk/extdoc/1516/dohovor-na-ochranu-nehmotneho-kulturneho-dedicstva>>.
- Ministerstvo kultúry SR. 2019 Vývoz predmetu kultúrnej hodnoty. [online]. 2019, Dostupné na internete: <<http://www.culture.gov.sk/vdoc/238/vyvoz-a-dovoz-tovarukulturneho-charakteru-d2.html>>.
- Slovak Commission for UNESCO. Svetové dedičstvo SR. [online]. 2019. Dostupné na internete: <<http://www.unesco.sk/Svetove-dedictvo-v-SR>>.
- Slovak Commission for UNESCO. Nehmotné kultúrne dedičstvo SR. [online]. 2019. Dostupné na internete: <<http://www.unesco.sk/nehmotne-kulturne-dedicstvo-SR>>.

SPIRITUAL STORIES AND THE GROWTH OF NEW RELIGIOUS MOVEMENTS

Kristof ORMANDI¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191037>

Abstract

*In the following publication I examine the spiritual or religious stories narrated by certain new religious movements (NRM). It is long argued in scientific literature that telling a story is a more efficient form of proselytism than approaching people in a direct way. In this work I will attempt to find statistical evidence to prove this, based on the NRMs examined herein. I shall analyse the effects of such works and the content itself according to contemporary views of legal philosophy. The centerpiece of this analysis is the spiritual anime titled *Laws of Eternity*, although other religious narratives and teachings will also be examined with similar methods. The other two important examples which this work details are the Order of the Solar Temple and the Missionary Church of Kopimism. The reason for examining this phenomenon lies in the increasing importance of newer religions, as well as the desire to shed light to the modern methods of spreading religious ideas. This research follows a multidisciplinary approach which can be placed between sociology, law, philosophy, and the broader spectrum of social sciences. One part of the work provides a descriptive analysis of these stories, the others deal with finding statistical correlation between the stories and the change in the number of believers. The hypothesis that I am trying to prove in this work is that narrating and publicizing these stories is a way to achieve faster growth for these religious organizations. The final conclusion is that - although the current research is far from being representative - the given examples confirm that there is a correlation between growth and storytelling.*

Keywords: sociology of religion, philosophy, media, new religious movements, statistics

Introduction

In ancient times, people were struggling in harsh environments, and needed clear guiding principles and morals to reach cooperation. Therefore religions were founded, which taught not only about afterlife, but how to behave in earthly life as well. It is long recognized that religion is a source of legitimation, and provides a way to build and maintain universes. (Berger-Luckmann, 1969.; Lewis, 2003.) Since the tenets of any religion are passed down in stories, storytelling and mythology constitutes a large part of religion. Some experts in the subject compare the effect of religious storytelling to certain aspects of marketing. When a story reaches enough people to make them believe it, it eventually leads to a growing number of followers. (Dev, 2016.) The new religious movements, which I have explained previously (cf. Ormandi, 2018.), are currently small in size, however they still have about 100 million followers together, which is around 1.8% of the world's population, and has to be reckoned with. (Smith, 2016.) There are several definitions for new religious movement (NRM), but what they have in common is that they are religions founded in the second half of the 20th century. (Dawson,

¹ Dr. Kristof Ormandi, PhD student, Institute of Comparative Law and Legal Theory, University of Szeged, 10-12. Bocskai street, Szeged, 6721, Hungary, E-mail: ormandik@juris.u-szeged.hu

2006.) They may or may not be a continuation of an older religion (such as ISKCON, a branch of Hinduism), though some definitions exclude this type of religious movement. Basically the term means a smaller and/or less defined religious group than an established church, the same that was called „cult” or „sect” in earlier times. (Tomka, 1988.)

Materials and methods

The main questions of the research are: Can we determine how NRMs grow by observing their storytelling functions? What can we learn about the NRM from the content of these stories themselves? From these questions we can „distill” a hypothesis: there is an observable correlation between the changes in an NRM’s stories and its growth. The methods used herein are: firstly, a descriptive analysis based on certain philosophical and sociological paradigms, secondly, attempting to find evidence of the correlation between these stories and the growth of certain NRMs with the use of simple statistical functions. There are several ways to define growth, and we could use a large number of indicators, such as: income, fame, area of activity etc., but in this paper I chose the number of followers as the indicator of growth, seeing that this defines the expansion of a religious movement in the most visible way. Owing to the small number of data available, it is hard to discern what factors cause growth or decline. We must also keep in mind that each case, each group is unique and it is not easy to generalize. Because of the rarity and inaccuracy of exact membership data, in some cases the missing data had to be estimated by interpolation, or extrapolation with the help of trend functions (only where it was necessary). While the data thus gained are not flawlessly accurate, they still provide the basis for a working model - which may be refined later - for the purposes of presentation and trend prediction.

Results and discussion

Heoretic background

In order to better understand these phenomena, we need to have some information about the theories behind mythology and narratives. A myth is often described as a sacred story, but there are more defining features to it. In the words of religious sociologists Diana Tumminia and R. George Kirkpatrick, myths „...present sacred narratives that usually includes venerated characters, whose actions lead to the present state of spiritual affairs, that must be addressed through the group’s action.” (Tumminia-Kirkpatrick , 2004.) They often define the moral and ethical concepts followed by the group, as well as the behavior that needs to be „copied” by the believers through the actions of the positive characters.

The common traits identified in NRM mythology are the respect of modern technology, and the ability to communicate their main tenets in cross-cultural terms. (Hexham-Poewe, 1986.) The stories may be original, or just a mix of well-known and reused elements from other religions or cultures. The famous myth researcher Joseph Campbell believed that all myths are descended from one „monomyth”. This theory was frequently criticized, because myths generally lose their meaning when taken out of the cultural context. (Campbell, 1968.)

Most mythic-religious stories also refer to the afterlife. According to Max Weber there are four different basic beliefs of the afterlife and its relationship with this world:

- „A) *part-to-whole: this life is a mere speck of dust in a cosmos which may be conceived of as more or less shapeless, timeless, directionless*
- B) *reflectional: this life is a counterpart of an otherworldly existence, as in those primitive heavens where life is the same as on earth, only 'spiritualized'*

- C) emanational: this life is a dependant variable of the Idea, as in Hegel
- D) contingent: this life is a necessary forerunner of another „higher” existence, a (...) passage through the 'vale of tears', during which the soul undergoes tests of moral-spiritual virtue (...) becoming absorbed into timeless eternity” (cites Worsley, 1968.)

Happy Science and the Laws of Eternity

Happy Science, also known as Kofuku-no-Kagaku (hereinafter: HS) is a prominent example of the Japanese new religions, called shinshukyo, which is one of the fastest growing movements and also popular abroad. Its beliefs are a mix of Buddhism and some esoteric (such as Gnostic and New Age) ideas. The founder, Okawa Ryuho, was an ordinary Japanese man who claimed to have received visions from spiritual masters in 1985. He founded Happy Science in 1986. His teachings are written in his trilogy of books, *Laws of the Sun*, *Golden Laws*, and *Laws of Eternity*.

Descriptive analysis of the main example

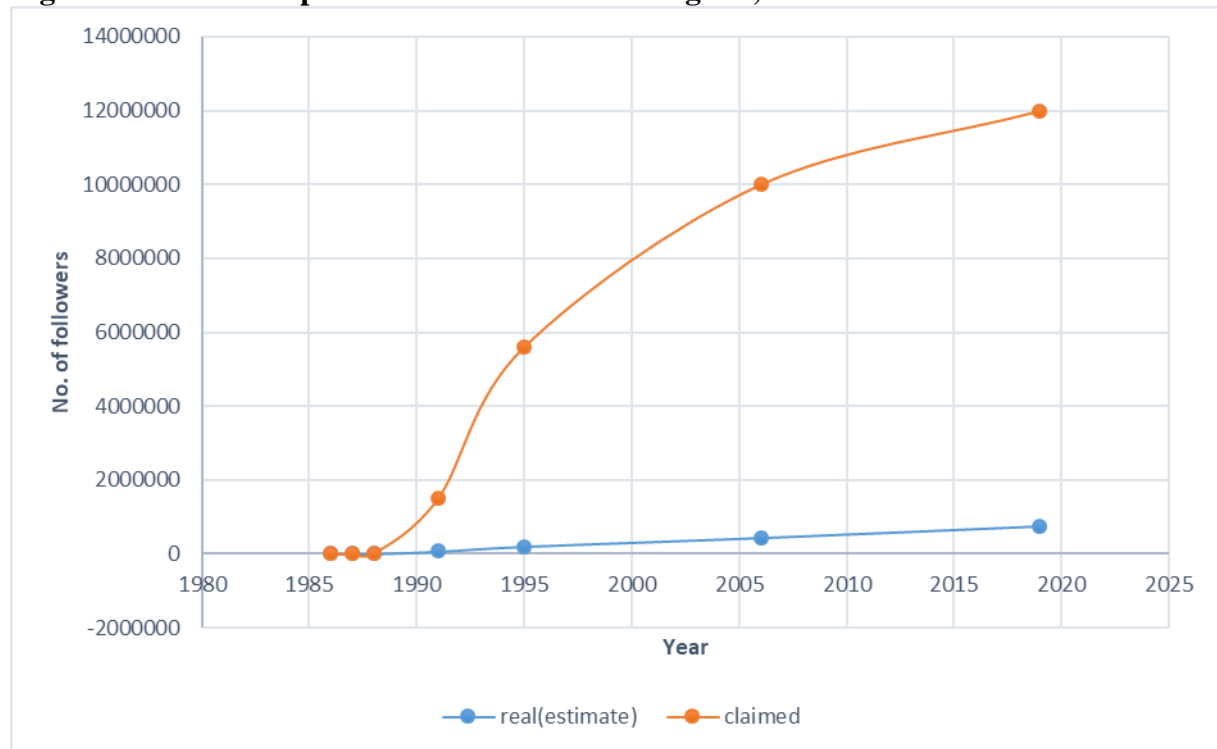
I have chosen the *Laws of Eternity* anime as the main example of this study because it characterizes the new religious trend of mixing older elements into one new, coherent world view, and also because it is well-known and widely available on online platforms. The story is based upon the classical theme of heroes' journey in the afterlife, such as seen in the *Divine Comedy* of Dante, or in the myths collected by Campbell. The main character, Ryuichi and his friends travel through the afterlife to solve a major crisis that affects the fate of the universe. They explore Heaven and Hell, as imagined by HS, which consist of multiple levels. The first three planes of existence are the three dimensions in Earth. The fourth is Hell, where the negative souls go to be cleansed of their sins. From the fifth to the ninth planes are the different levels of a heaven-like afterlife, each of which can be unlocked by attaining a special "enlightenment", such as being an expert in some topic, or being extremely helpful to people.

The higher levels are essentially transpersonal, where only very special individuals or divine persons can reach. (Imakake, 2006.) In Weber's terms this view of the afterlife can be characterized as a mix of the reflectional/contingent paradigms, seeing that the strata of Heaven reach from the most mundane to the most obscure, divine level. (Worsley, 1968.; Weber, 1946.) Another major feature of the story is the use of spiritual devices, such as the „spirit telephone” invented by Edison in the movie, which led the protagonists to communicate with the afterlife, thus beginning their quest. This is interesting because a religion can be characterized by its attitude to modern technology. From this instance we can observe HS is affirmative of development, as are most NRMs. (Herzfeld 2017; Lewis, 2004.) Concerning moral truths and the problem of good and evil: the anime works with simplified morals. Its goal is to teach some basic moral truths to children and younger people, who are the main audience.

Generally, scientists, artists, and selfless people such as *Edison*, *Einstein* and *Florence Nightingale* are represented as living in heaven. There are only two named denizens of Hell, namely Niches, a parody of Friedrich Nietzsche, whose teachings represent egoism and atheism, and Hisler (Hitler), who rules over a part of hell through brute force. (Imakake op. cit.) Although many viewers commented that the film misrepresents the philosophy of Nietzsche, one can argue that this is a children's movie and thus for didactic purposes they had to find a person who the story can deprecate for their atheist and anti-religious point of view. All in all, although the story is not extremely novel, it was well received by the audience and it is also a good example of how the beliefs of an NRM, when popularized in a media format, can shape the beliefs of larger groups of people.

The growth statistics of Happy Science

Figure 1: Membership numbers of Kofuku no Kagaku, 1986-2019



Source: author (based on literature: Astley, 1995. ; various sources)

As it can be seen on the graph above, HS gathered most of its members before the Laws of Eternity was cast into film (2006). The movement seems to grow further, but its growth was only slightly affected by the broadcasting of this new form of material. Although the data about actual membership status is by large unknown, as of today Okawa claims to have more than 11 million followers around the world. (Pineda, 2017.) An article written by Trevor Astley focuses on his movement, and contains explanations on why and how his organization attracts new followers. According to the data collected by Astley, when HS started out in 1986, it had about 100 initial members. This later grew to 1700 and then 4000 in the subsequent years. After this there was a controversy in their numbers, as the founder claimed to have reached 1.500.000 followers by 1991, and 5.600.000 by 1995, though a more precise estimate by a Japanese expert was around 300.000 members. (Astley, 1995.) Even though Okawa's information may not be fully correct (he counted even mailing list subscribers and donators as „members”), the movement still had and continues to have an impressive amount of followers. This goes to show that the exchange of cultural and religious ideas, narratives between different countries is a working phenomenon.

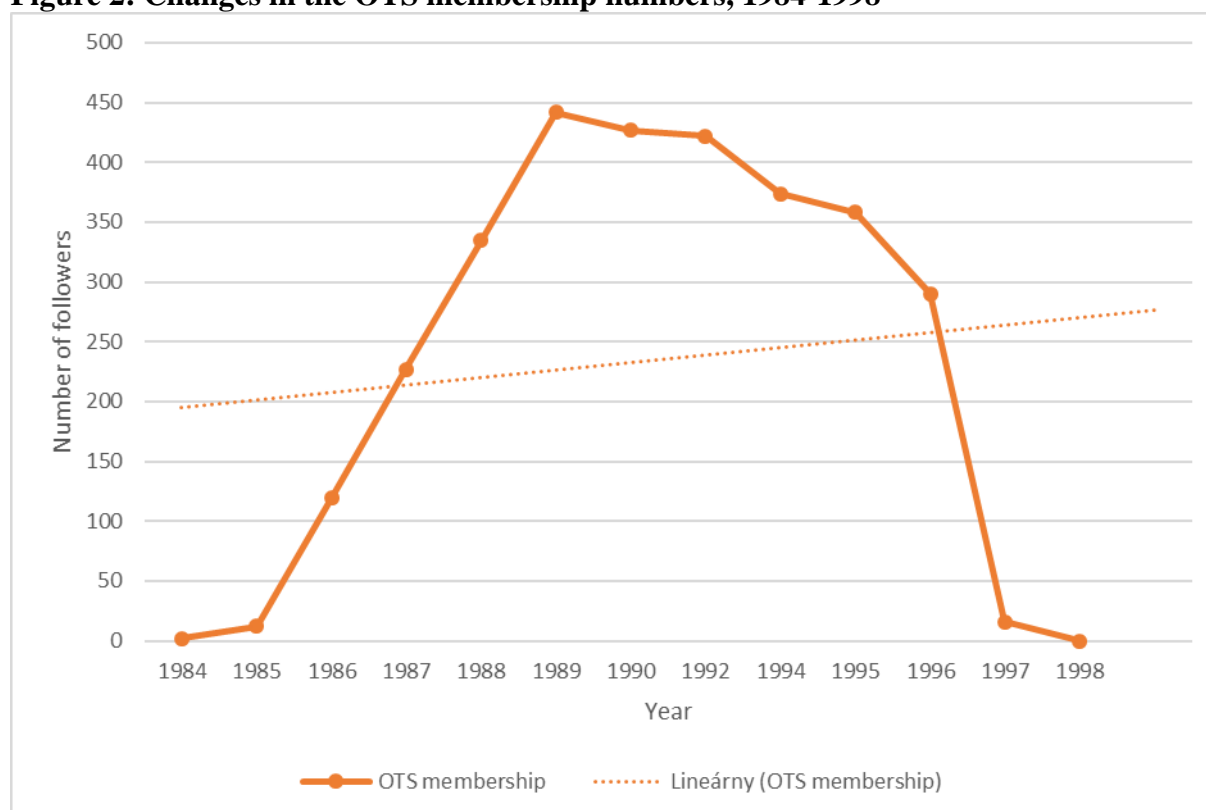
Order of the Solar Temple

The Order of the Solar Temple (OTS) was founded by Luc Jouret and Jo di Mambro in 1984. This organization was an offshoot of Rosicrucianism, believed to be the „reincarnation” of the Knights Templar. The Order first carried out philosophical activities under the *Amanta* and *Achedia* clubs which they founded, where they acquired devotees. (Info-Cult, 2006.; Mayer, 1996.) They used verbal teachings, pamphlets and certain audiovisual techniques to promote their teaching. After 1990 the Order started to falter because of the lavish lifestyles the leaders had lead. In 1993 the leadership decided that „*Waco beat us to the punch*” (referring to the tragedy of the *Branch Davidians* in Waco, Texas). They changed the tone of their teachings to warn that the end of the world is coming. In their later pamphlets and tapes they declared that

„our terrestrial journey is coming to an end”, and that the true believers would survive as beings of light in the afterlife. This unfortunately caused many devotees to end their lives. (Lewis, 2004; Mayer, 1997.)

In the following graph I have represented the growth and decline of this organization. In 1989 the group reached its largest size, 442 members. The next year they suffered a large loss in followers, then soon they introduced their new narrative, which eventually led to the extinction of their cult. In the years following Waco, and the announcement of the end of their earthly mission, there was a steep decline, as seen in the graph. The movement was believed to be largely extinct by 1998. (Mayer op. cit.) This example shows that decline can also be (intentionally) achieved this way, if it fits the goals of an NRM.

Figure 2: Changes in the OTS membership numbers, 1984-1998



Source: author (based on literature: Mayer, 1997.; Hall, 1997.; Lewis, 2004.)

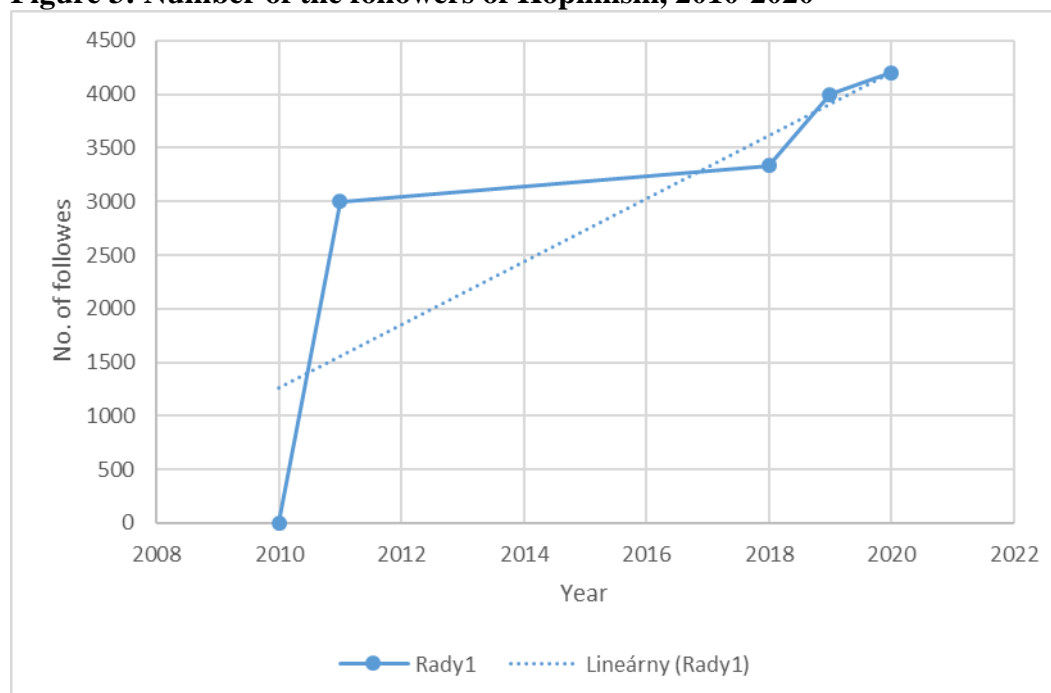
The „newest religion” - Kopimism

The Missionary Church of Kopimism (in Swedish Missionerande Kopimistsamfundet), is a congregation of file sharers who believe that copying information is a sacred virtue and was founded by Isak Gerson, a philosophy student and Gustav Nipe in Uppsala, Sweden in the autumn of 2010. The Church, based in Sweden, has been officially recognized in January 2012. (BBC News, 2012.) Kopimism has also since taken root in multiple nations, including: Canada, Japan, Israel, and the United States of America. The name Kopimism derives from the words copy and me which are the fundamental roots of the Church's beliefs and are an invitation to copy information. According to the Kopimist constitution: „Copying of information is ethically right; Dissemination of information is ethically right; (...)The Internet is holy; Code is law.” (First Church of Kopimism US, 2012.)

Their mythology is noteworthy because it is entirely new and based on modern technology, as well as the entire narrative of the church being a media-hack (given the controversy between copyright laws and the file-sharing community). There was a huge backlash against the

movement in the media, as they labeled Kopimism as "a PR stunt" and "a devaluation of religion" (George, 2012.) Despite this, it was acknowledged as a valid religion, and its believers are rightfully (k)optimistic about its worldwide recognition. On the graph below, I labeled them as „followers of Kopimism”, as there are several Kopimist congregations worldwide. We can generally see a rapid growth in the numbers of believers. In the first few years the Kopimist movement had as many as 3000 followers, who up to now grew in numbers to around 4000. The predicted growth for next year (2020) is not huge, but the fact that they acquired so many followers in the span of 10 years is remarkable and shows the potential for growth hidden inside NRMs.

Figure 3: Number of the followers of Kopimism, 2010-2020



Source: author (based on various online sources)

Acknowledgements

I would like to thank the University of Szeged, Faculty of Law Doctoral School for their support. Special thanks to my supervisor, Dr. Zsolt Nagy, Prof. Dr. Attila Badó and other colleagues in the Institute for their help in discussing ideas.

Conclusion

In this study I have examined the properties of certain NRMs, and their opportunities for expansion. I also attempted to draw a correlation between their new or emerging stories and myths and how they expanded in numbers. Although this research is in the test phase, and no ex cathedra statements can be made yet, it is possible to observe a correlation between the changes in a movement's mythology or central narratives, and their changes in numbers of followers. The effects of mostly unpredictable variables (modern technology, online exchange of information etc.) mean it is uncertain how exactly a group will behave and how it might grow or shrink in the future. However, in each of these cases, the storytelling used by the religious group and its leadership was in correlation with their positive, or negative growth. Thus the examples which I have provided seem to agree with the hypothesis.

References

- ASTLEY, T. 1995. The Transformation of a Recent Japanese New Religion: Ōkawa Ryūhō and Kōfuku no Kagaku. In *Japanese Journal of Religious Studies*. 1995. Vol. Vol. 22, no. No. 3/4, p. 343–380. ISSN 0304-1042.
- BBC NEWS. 2012. *Sweden recognises new file-sharing religion Kopimism*. [online]. 2012. [Viewed 9-11-2019] Available at: <<https://www.bbc.com/news/technology-16424659>>.
- BERGER, P. - LUCKMANN, T., 1969. *Sociology of Religion and Sociology of Knowledge*. In *Sociology of religion*. Middlesex, England: Penguin Books. p. 61-73.
- CAMPBELL, J. 1968. *The Hero with a Thousand Faces*. Princeton: Princeton University Press.
- DAWSON, L. L. 2006. *Comprehending Cults: The Sociology of New Religious Movements*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-542009-8.
- DEV, R. 2016. What We Can Learn From Religion About Brand Storytelling. In *Social Samosa* [online]. 2016. [Viewed 29-10-2019]. Available at: <<http://mapplinks.com/2016/10/24/can-learn-religion-brand-storytelling/>>.
- FIRST CHURCH OF KOPIMISM, US. 2012. *Kopimist Constitution* [online]. 2012. [Viewed 9-11-2019] Available at: <<https://kopimistsamfundetus.wordpress.com/kopimist-constitution-english/>>.
- GEORGE, A. 2012. Kopimism: the world's newest religion explained. In *New Scientist* [online]. 2012. [Viewed 03-11-2019] Available at: <<https://www.newscientist.com/article/dn21334-kopimism-the-worlds-newest-religion-explained/>>.
- HALL, J. R. 1997. The Mystical Apocalypse of the Solar Temple. In *Millennium, Messiahs, and Mayhem: Contemporary Apocalyptic Movements*. London: Routledge. p. 291-292. ISBN 978-0-415-91649-3.
- HERZFELD, N. 2017. *Religion and the New Technologies*. (Special issue of *Religions*) Basel: MDPI. p. 135. ISSN 2077-1444.
- HEXHAM, I. - POEWE, K. 1986. *Understanding Cults and New Religions*. Vancouver: Regent College Publishing. p. 24-50. ISBN 0-8028-0170-6.
- IMAKAKE, I. 2006. *The Laws of Eternity*. Toei Animation, 2006.
- INFO-CULT. 2006. *Order of the Solar Temple (OTS)* [online]. 2006. [Viewed 27-10-2019]. Available at: <<https://infosect.freeshell.org/infocult/phenomene/English/HTML/doc0008.htm>>
- LEWIS, J. R. 2004. *The Oxford Handbook of New Religious Movements*. Oxford: Oxford University Press. p. 358. ISBN 978-0-19-536964-9.
- LEWIS, J. R. 2003. *Legitimizing New Religions*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press. p. 288. ISBN: 978-0813533247.
- MAYER, J. F. 1996. *Les Mythes du Temple Solaire (Myths of the Solar Temple)*. Geneva: Georg. p. 38.
- MAYER, J. F. 1999. Our Terrestrial Journey is Coming to an End: The Last Voyage of the Solar Temple. *Nova Religio*. 1999. Vol. Vol. 2., no. 2, 1999. ISSN 1092-6690.

- ORMANDI, K. 2018. Cult criminal activity through the eyes of the media: a social perspective. In *Sociálne vedy z perspektívy mladých vedeckých pracovníkov*. Trnava, Slovakia: Univerzita sv Cyrila a Metoda, Fakulta Sociálnych Vied. p. 160-174. ISBN 978-80-8105-959-9
- PINEDA, R. A. 2017. Fumika Shimizu Retires From Acting to Join Happy Science Religious Organization. [online]. 13 February 2017. [Viewed 5-11-2019]. Available at: <<https://www.animenewsnetwork.com/news/2017-02-13/fumika-shimizu-retires-from-acting-to-join-happy-science-religious-organization/.112162>>.
- SMITH, G. M. 2016. New Religious Movements, Religion in the 21st Century. *G. Mick Smith Social Studies*. [online]. 2016. [Viewed 25-10-2019] Available at: <<http://gmicksmithsocialstudies.blogspot.com/2016/09/rel-212-week-10-new-religious-movements.html>>.
- TOMKA, M. 1988. *Vallásszociológia (Sociology of Religion)*. Budapest: Tankönyvkiadó. p. 44-47.
- TUMMINIA, D. G. - KIRKPATRICK, R. G. 2004. The Mythic Dimensions of Religious Movements: Function, Reality Construction and Process. In *The Oxford Handbook of New Religious Movements*. Oxford: Oxford University Press. p. 358-375. ISBN 978-0-19-536964-9.
- WEBER, M. 1946. The Social Psychology of the World Religions. In *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- WORSLEY, P. 1969. Religion as a Category. In *Sociology of religion*. Middlesex, England: Penguin Books. p. 221-236.

MIESTNY ROZVOJ VEDENÝ KOMUNITOU AKO INTEGROVANÝ NÁSTROJ PODPORY SPOLUPRÁCE A MIESTNEHO EKONOMICKÉHO ROZVOJA

Lucia POSPIŠOVÁ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191038>

Abstract

Community Led Local Development is a tool for involving local actors in decision making of social, economic and environmental development of their territory during the Programming period 2014 – 2020. This approach enable to enforce own local solutions for the problems of rural areas and use local development potential. These solutions are realized by local people and are sustainable in the long term period. European Structural and Investment Funds should therefore be used to addressing specific local problems with the sustainable use of local potential and resources. The object of this article is CLLD and its implementation in the current programming period in the Slovak Republic. The paper is focused on theoretical works and studies and is aimed to analyze the theoretical background of the issue and the real implementation of this approach. An important fact is that the CLLD strategies should have been fully implemented in Local Action Groups by this time. Due to the various issues described in this paper there is a possibility that the potential of this tool would not be fully used in the Slovak Republic during this programming period.

Key words: local development, partnership, community, cooperation, CLLD

Úvod

Európa čelí mnohým výzvam v hospodárskej, environmentálnej a sociálnej oblasti. Miestne vlády, súkromný sektor a občianska spoločnosť po celom svete vyžadujú lepšie dosahovanie miestneho rozvoja. Miestne orgány musia čeliť mnohým náročným problémom a cieľom miestneho rozvoja vedeného komunitou je reagovať na mnohé požiadavky s partnermi vo verejnom, súkromnom a komunitnom sektore. Otázkou nie je len to, ako dosiahnuť, aby sa hospodársky rast stal skutočnosťou v komunitách, ale ako zabezpečiť, že z toho môžu mať úžitok všetci zúčastnení. Miestny rozvoj vedený komunitou vyžaduje mobilizáciu miestneho ľudského, sociálneho, finančného a prírodného kapitálu smerom k spoločnej vízii a cieľom, ktoré chce spoločenstvo dosiahnuť.

¹ Ing. Lucia Pospíšová, Katedra verejnej správy, Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja, Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, Tr. A. Hlinku 2, 949 01 Nitra, Slovenská republika, E-mail: lucia.pospisova@gmail.com

Zdroje a použité metódy

Predmetom príspevku je miestny rozvoj vedený komunitou a jeho implementácia v súčasnom programovom období v podmienka Slovenskej republiky. V príspevku sme sa zamerali na teoretické práce a štúdie s cieľom rozobrať pozadie danej problematiky a následne na reálnu implementáciu prístupu. Údaje a podklady použité v príspevku boli získané z internetových zdrojov a jednotlivých dokumentov. Všetky použité zdroje sú uvedené v zozname použitej literatúry.

Výsledky a diskusia

Mnoho výziev, ktorým Európa čelí poukazuje na potrebu integrovaného a územne miestneho prístupu, ktorý môže zabezpečiť adekvátnu reakciu.

Integrovaný prístup

Integrovaný a miestne územný prístup je viacrozmerný, zameraný na charakteristiky a výsledky jednotlivých miest, ktoré môžu znamenať prekročenie tradičných administratívnych hraníc, a môže vyžadovať väčšiu ochotu zo strany rôznych vládnych úrovní spolupracovať a koordinovať činnosti na dosiahnutie spoločných cieľov (Európska komisia, 2014).

Integrovaný prístup podčiarkuje skutočnosť, že podpora rozvoja si vyžaduje úzku koordináciu verejných politík. Územný prístup tiež zdôrazňuje potrebu pracovať s pružnejším vnímaním geografie, keďže môže ísť o malé územné celky, napríklad ostrovy alebo mestské časti, prípadne o veľké celky, ako sú metropolitné regióny či makroregióny. Integrovaný prístup napokon predstavuje výzvu aj pre ľudí pôsobiacich v teréne. Zavedenie integrovaného prístupu k regionálnemu hospodárskemu rozvoju si vyžaduje, aby tvorcovia politík využívali programové stratégie, ktoré sa zameriavajú na skutočné potreby bez toho, aby boli skreslené relatívnou ľahkosťou vynakladania prostriedkov na jednotlivé sektory. Tento prístup si vyžaduje stanovenie cieľov a úloh na základe analýzy problémov, ktorým čelí daný región (Európska komisia, 2010).

Aktéri rozvoja

Klasifikovať aktérov tvorby verejnej politiky na lokálnej a regionálnej úrovni možno z viacerých hľadísk. Vhodné rozdelenie je z funkčného hľadiska, na základe ktorého možno všetkých aktérov tvorby verejnej politiky rozdeliť do dvoch veľkých skupín. Prvá skupina aktérov, ktorú je možné označiť ako skupinu politických a administratívnych aktérov tvorby verejných politík, charakterizuje to, že väčšina subjektov patriacich do tejto skupiny vstupuje do procesov spojených s tvorbou akejkoľvek verejnej politiky obligatórne, a to na základe pozície, respektíve statusu, ktorý im bol legislatívne priznaný. Patria sem predovšetkým všetky verejnoprávne korporácie štátneho i neštátneho charakteru (súhrnne označované ako organizačné jednotky systému verejnej správy), ktorých reprezentantmi sú buď profesionálni úradníci (administratívny zamestnanci) alebo takzvaní lokálni či regionálni politici (Hudec a kol., 2009).

Prirodzeným aktérom rozvoja je verejnosť: občania, mimovládny sektor a aktívni jednotlivci a záujmové skupiny. Účasť občanov je základom v demokratickom procese. Napomáha rozhodovaniu, prehĺbuje porozumenie a spoluprácu, znižuje konflikty, prináša podporu uplatňovania návrhov a plánov, robí verejnú správu prístupnejšou k problémom občana. Udržateľný rozvoj sídiel nie je možné dosiahnuť bez aktívnej participácie občanov vo všetkých jeho fázach a polohách – od procesov plánovania rozvoja až po procesy každodenných

životných aktivít v sídle. Osobitné postavenie pritom zohráva účasť verejnosti v plánovacích procesoch, pretože práve tu sa tvoria východiská pre aktívnu podporu stratégií udržateľného rozvoja sídla zo strany verejnosti. Intenzita efektov zapájania občanov je závislá od miery angažovanosti občana – táto závisí od toho, ako sa ho konkrétny problém osobnostne týka. Angažovanosť týchto aktérov môže významne skvalitniť rozhodovanie, kriticky poukázať na problémy, ale vlastnými aktivitami aj priamo prispievať k verejno-prospešným cieľom. Miestna samospráva by mala vytvárať podmienky pre zapájanie občanov a podnecovať ich v tejto aktivite (Ministerstvo dopravy a výstavby SR, 2018).

Vzhľadom na to, že podniky vytvárajú v ekonomicky vyspelých krajinách rozhodujúci počet pracovných miest, ich požiadavky zohrávajú nezastupiteľnú rolu pri tvorbe rozvojovej politiky, a to tak na lokálnej ako aj regionálnej úrovni. Nemenej dôležitou skutočnosťou je i to, že podniky svojimi produktmi pomáhajú uspokojovať potreby občanov a v konečnom dôsledku i štátu samotného (Hudec a kol., 2009). Výsledky svojej produkcie ponúkajú ako tovary prostredníctvom trhu buď priamo spotrebiteľom, alebo iným podnikom, ktorých cieľom je sprostredkovanie transferu výrobkov alebo služieb. Bez ohľadu na to, komu ponúkajú svoje výrobky alebo služby, podniky sú vždy previazané s príslušnou lokalitou, respektíve s príslušným regiónom (Šebová – Žárska, 2006).

Pri plánovaní, manažovaní či realizácii procesov rozvoja je dôležité využiť odborné kapacity a vedecký potenciál. Akademická a odborná obec môže prispieť skúmaním procesov, hľadaním a overovaním riešení, prenosom poznatkov do praxe, poskytovaním špecializovaných odborných činností, akými sú napríklad územné a strategické hospodárske a sociálne plánovanie. Na druhej strane spolupráca pri rozvoji či už vo fáze koncipovania alebo implementácie rozvojových zámerov akademickej a odbornej obci umožňuje zmysluplnú realizáciu ich činností v konkrétnych prípadoch. Akademický sektor zároveň zohráva kľúčovú úlohu pri príprave odborníkov so schopnosťami reagovať na aktuálne výzvy a zmenené spoločenské podmienky (Ministerstvo dopravy a výstavby SR, 2018).

Miestny rozvoj vedený komunitou

Miestny rozvoj vedený komunitou (CLLD – z anglického výrazu „Community Led Local Development“) je nástroj na zapájanie miestnych aktérov do rozhodovania o sociálnom, environmentálnom a ekonomickom rozvoji svojho územia. Je založený na princípe zdola-nahor a na znakoch metódy LEADER, doteraz využívanej len ako samostatná iniciatíva Európskej únie a neskôr ako súčasť programov rozvoja vidieka (Národná sieť rozvoja vidieka, <http://www.nsrv.sk/?pl=70>). Pomocou CLLD je možné podporovať miestne akčné skupiny viacerými fondmi EÚ. To umožní MAS (vidieckym, rybárskym a mestským) komplexne integrovať miestne potreby a riešenia a posilniť väzby medzi vidieckymi, rybárskymi a mestskými oblasťami (Európska komisia, 2015).

Ako uvádza Usmernenie k miestnemu rozvoju vedenému komunitou určenému miestnym aktérom (2014), miestny rozvoj vedený komunitou je výraz, ktorý Európska komisia používa na opísanie prístupu, ktorým sa obracia tradičná rozvojová politika orientovaná „zhora-nadol“. V rámci CLLD miestni ľudia prevezmú kontrolu a tvoria miestne partnerstvo, ktoré navrhuje a vykonáva integrovanú stratégiu rozvoja. Stratégia má byť budovaná na sociálnych, environmentálnych a hospodárskych prednostiach komunity alebo „aktívach“ a nielen jednoducho naprávať jeho problémy. Partnerstvá na tento účel dostávajú dlhodobé financovanie – a rozhodujú sa, ako tieto prostriedky vynaložia.

Miestny rozvoj zohráva dôležitú úlohu v posilňovaní konkurencieschopnosti regiónov. Využívanie endogénnych zdrojov riadených miestnou komunitou prinesie efekt v podobe zvýšenia kvality života a nárastu zamestnanosti. Prístup založený na metóde „zdola-nahor“

implementovaný prostredníctvom CLLD/iniciatíva LEADER umožní presadiť vlastné riešenia problémov vidieckych oblastí, ktoré v plnej miere využívajú miestny rozvojový potenciál, sú realizované miestnymi obyvateľmi a sú dlhodobo udržateľné (Partnerská dohoda, 2014). Skúsenosti ukázali, kedy a ako prístupy CLLD fungujú dobre a ako môžu pridať hodnotu vnútroštátnym a regionálnym programom. Ukázali sa aj hranice CLLD a odhalili sa oblasti, kde je ťažšie dosiahnuť výsledky. V tejto súvislosti existuje významná príležitosť na rozšírenie prístupu CLLD na mestá a na jeho použitie na vypracovanie miestnych riešení na niektoré z najnaliehavejších sociálnych a environmentálnych problémov, ktorým v súčasnosti čelia európski občania (Usmernenie k miestnemu rozvoju vedeného komunitou určené miestnym aktérom, 2014).

CLLD je nástroj, ktorý sa má využívať špeciálne na subregionálnej úrovni a ktorý dopĺňa ďalšiu rozvojovú podporu na miestnej úrovni. CLLD môže mobilizovať a zapájať miestne spoločenstvá a organizácie, aby prispeli k dosiahnutiu cieľov stratégie Európa 2020 v oblasti inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu, v oblasti podpory územnej súdržnosti a dosahovania konkrétnych politických cieľov (European Commission, 2014):

Implementácia CLLD na Slovensku

Tento prístup je realizovaný prostredníctvom Integrovaných stratégií miestneho rozvoja (ISMR), resp. stratégií CLLD. Tieto stratégie sú vypracované s ohľadom na miestne potreby a možnosti a zahŕňajú inovatívne prvky viažuce sa na miestnu situáciu, vytváranie sietí a spoluprácu. Nariadenie EP a Rady EÚ č. 1303/2013 definuje stratégiu miestneho rozvoja vedeného komunitou ako ucelený súbor operácií, ktorého účelom je plniť miestne ciele a uspokojovať miestne potreby a ktorý prispieva k plneniu stratégie Únie na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu, a ktorý je navrhnutý a realizovaný miestnou akčnou skupinou.

Na národnej úrovni je hlavným orgánom zodpovedným za koordináciu prípravy a implementácie CLLD Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR z pozície riadiaceho orgánu pre PRV SR 2014 – 2020. Gestor CLLD spolu s riadiacim orgánom pre IROP vytvorili spoločný orgán na koordináciu prípravy a implementácie CLLD.

Podpora v rámci CLLD pozostáva z nasledujúcich častí:

- Prípravná podpora – partnerstvá sa majú pripraviť na uchádzanie sa o podporu v rámci CLLD a získať pomoc pri príprave a implementácii stratégie CLLD. Táto fáza je financovaná z EPFRV;
- Podpora implementácie stratégie CLLD – MAS pripraví stratégiu CLLD a oprávnené opatrenia budú financované prostredníctvom EFRR a EPFRV;
- Príprava a vykonávanie projektov spolupráce – umožňuje prípravu a realizáciu projektov spolupráce MAS medzi územiami v rámci štátu ako aj EÚ a mimo EÚ. Projektu sú financované z EPFRV;
- Chod MAS a animácia – poskytnutie prostriedkov na prevádzkové náklady MAS a animačné náklady a umožniť plynulú prevádzku MAS a zároveň propagáciu vykonávanej stratégie CLLD. Tieto aktivity sú financované z EPFRV a EFRR.

Implementácia prístupu CLLD prebieha v celej Európskej únii počas programového obdobia 2014 – 2020. Výzva v rámci prípravnej podpory bola vyhlásená v máji 2015 s cieľom podporiť budovanie kapacít a vytváranie sietí a následné vypracovanie a uskutočňovanie stratégie miestneho rozvoja vedeného komunitou. Prvá výzva zameraná na schválenie stratégií CLLD a udelenie štatútu Miestnej akčnej skupiny bola vyhlásená vo februári 2016. Táto výzva však bola zrušená. Druhým pokusom o schválenie stratégií CLLD a udelenie štatútov MAS bola výzva z októbra 2016. Aj táto výzva však bola zrušená. Napriek tomu, že implementácia CLLD má

prebiehať od roku 2014, na Slovensku ani v roku 2016 neboli schválené stratégie ani udelené štatúty MAS. Napokon prebehla tretia výzva v roku 2017.

Pôdohospodárska platobná agentúra vyhlásila v zmysle ustanovení § 17 v súvislosti s § 13 zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov a v súlade s platnou Príručkou pre žiadateľa o poskytnutie nenávratného finančného príspevku z Programu rozvoja vidieka SR 2014 – 2020 výzvu č. 21/PRV/2017 na predkladanie žiadostí o schválenie stratégie miestneho rozvoja vedeného komunitou a udelenie štatútu Miestnej akčnej skupiny. Výzva bola vyhlásená 2.5.2017 a uzavretá 15.6.2017.

Z celkového počtu 121 prijatých žiadostí bolo Výberovou komisiou pre schvaľovanie stratégií CLLD a výber MAS schválených 87 verejno-súkromných partnerstiev, ktoré splnili podmienky, a ktorým bolo PPA zaslané rozhodnutie o schválení stratégie miestneho rozvoja vedeného komunitou a o udelení štatútu miestnej akčnej skupiny. 34 verejno-súkromných partnerstiev nespĺnilo podmienky výzvy. Následne bol ešte 22 subjektom dodatočne udelený štatút miestnej akčnej skupiny.

Oprávnenými žiadateľmi boli občianske združenia v zmysle zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov, ktorým bola vydaná gestorom CLLD na základe výzvy na predkladanie projektových zámerov (č. 1MAS/PRV/2015) hodnotiaca správa projektového zámeru. Oprávneným miestom realizácie bolo celé územie Slovenskej republiky (NUTS I), ktoré je rozdelené na menej rozvinuté regióny a viac rozvinutý región (Bratislavský kraj).

Stratégia CLLD nemá obsahovať iba integrované znaky, zároveň by mala byť aj inovatívna. Inovácia v rámci stratégie CLLD neznamená výskum a vývoj na vysokej úrovni. Inovácie sa nemusia týkať technologických či výrobných procesov alebo zavádzania informačno-komunikačných technológií. Inovácie môžu znamenať nové služby, nové výrobky či nové prístupy k rozvoju územia a aktívne zapájanie rôznych skupín. MAS získavajú priestor na inovácie napr. pri animovaní územia či jeho propagácii. Inšpiratívne inovatívne nápady môžu získavať aj prostredníctvom spolupráce na národnej a medzinárodnej úrovni. Samozrejme, nie celá stratégia musí byť nutne inovatívna. CLLD má vďaka prepojeniu rôznych partnerov, ako napr. univerzity a výskumné centrá obrovský potenciál na využitie existujúcich zdrojov novými a kreatívnymi spôsobmi.

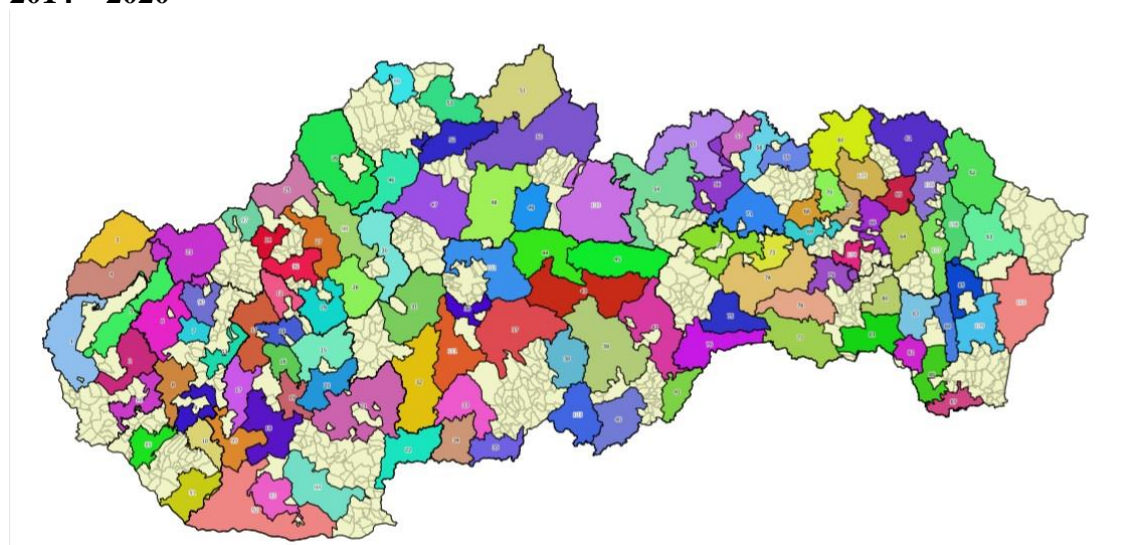
Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR vyhlásilo 17.10.2017 výzvu s kódom IROP-PO5-SC511-2017-23 v rámci Integrovaného regionálneho operačného programu, prioritná os 5 – Miestny rozvoj vedený komunitou, špecifické ciele Zvýšenie zamestnanosti na miestnej úrovni podporou podnikania a inovácií a Zlepšenie udržateľných vzťahov medzi vidieckymi rozvojovými centrami a ich zázemím vo verejných službách a vo verejných infraštruktúrach. Výzva bola vyhlásená na predkladanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok na financovanie prevádzkových nákladov MAS spojených s riadením uskutočňovania stratégií CLLD. Oprávnenými žiadateľmi v rámci tejto výzvy boli miestne akčné skupiny, ktorým bol výzvou č. 21/PRV/2017 udelený štatút. Výzva IROP-PO5-SC511-2017-23 bola uzavretá 17.6.2019.

Pre MAS, ktorým bol udelený štatút bola vyhlásená výzva č. 27/PRV/2018 zo dňa 19.1.2018 na zabezpečenie chodu MAS a animáciu. Pre túto výzvu sú oprávnené aktivity spojené s riadením vykonávania, animáciou a oživovaním stratégií CLLD. Medzi oprávnené výdavky môžu byť zahrnuté personálne a administratívne náklady MAS, informačné akcie pre zamestnancov a členov MAS zamerané na rozšírenie vedomostí a zručností pri vykonávaní stratégie CLLD, náklady na publicitu a siet'ovanie, náklady vynaložené na monitorovanie, hodnotenie a

aktualizáciu stratégií CLLD, náklady na propagáciu a informovanie verejnosti o výsledkoch stratégie CLLD, náklady na animačné akcie pre členov MAS a ďalších aktérov s cieľom osvojenia si príkladov dobrej praxe a náklady na informačné akcie pre širokú verejnosť zamerané na poskytovanie informácií a zručností pri príprave žiadostí.

Riadiaci orgán pre IROP vyhlásil druhú výzvu určenú pre MAS s kódom IROP-PO5-SC511-2019-51 dňa 30.8.2019. Opätovne ide o výzvu na predkladanie žiadostí o poskytnutie nenávratného finančného príspevku na financovanie prevádzkových nákladov MAS spojených s riadením uskutočňovania stratégií CLLD. Zároveň v roku 2019 vyhlasujú svoje prvé výzvy aj miestne akčné skupiny na realizáciu oprávnených aktivít v ich území.

Obrázok 1: Mapa pokrytia SR miestnymi akčnými skupinami v programovom období 2014 – 2020



Zdroj: <http://www.nsrv.sk/?pl=91>

Záver

V programovom období 2014 – 2020 sa podporuje vzájomná spolupráca a učenie sa prostredníctvom spoločných programov, projektov a sietí s konkrétnym dopadom na všetky aspekty hospodárskeho života. Integrovaný prístup si vyžaduje zlepšenie mechanizmov strategického plánovania a rozhodovania s priamou účasťou všetkých zainteresovaných strán. Prístup LEADER je založený na zodpovednosti miestnych subjektov za rozvojové stratégie a ich implementáciu. Tento prístup sa uplatňuje od roku 1991 a metódou, ktorá pomáha budovať partnerstvá v sídlach a regiónoch. V rámci CLLD miestni ľudia preberajú kontrolu a vytvárajú miestne partnerstvo, ktoré je zodpovedné za návrh a implementáciu miestnej rozvojovej stratégie. Partnerstvá získavajú dlhodobé financovanie a rozhodujú o tom, ako tieto prostriedky použijú.

Ako je vyššie uvedené, princíp CLLD sa v programovom období 2014 – 2020 uplatňuje aj v podmienkach Slovenskej republiky. V dôsledku administratívnych prekážok a rušenia výziev bol štatút miestnej akčnej skupiny udelený prvým verejno-súkromným partnerstvám až na konci roku 2017. Následne sa spustili ďalšie výzvy zamerané na stratégie CLLD a ich implementáciu v území miestnych akčných skupín. Jedna výzva je stále otvorená a niektoré miestne akčné skupiny stále nemajú nenávratné finančné prostriedky určené na implementáciu ich stratégií. Celé toto oneskorenie spôsobilo, že MAS môžu vyhlásiť svoje vlastné prvé výzvy až v priebehu roka 2019, teda päť rokov po spustení programového obdobia. Faktom je, v tomto období už mala implementácia stratégií CLLD naplno prebiehať vo všetkých MAS: Je možné, že

potenciál, ktorý mohol miestny rozvoj vedený komunitou mať v podmienkach Slovenskej republiky nebude v tomto programovom období naplno využitý.

Aj v budúcom programovom období nám Európska únia opäť ponúka možnosť integrovaného prístupu a CLLD. V rámci politického cieľa Európa bližšie k občanom môžu členské štáty implementovať integrovaný prístup prostredníctvom integrovaných územných investícií, miestneho rozvoja vedeného komunitou alebo inou integrovanou stratégiou, ktorá splní stanovené podmienky. Momentálne môžeme dúfať, že nasledujúce programového obdobia bude v podmienkach Slovenskej republiky pripravené tak, aby sa implementácia akéhokoľvek integrovaného prístupu mohla začať skôr ako v súčasnom programovom období.

Použitá literatúra

- EUROPEAN COMMISSION. 2014. *Community-Led Local Development*. [online], [cit. 21.01.2018]. Dostupné na internete: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_en.pdf>.
- EURÓPSKA KOMISIA. 2010. *Regionálna politika – integrovaný prístup 360° pohľad*. Panorama Inforegio 34. ISSN 1725-826X.
- EURÓPSKA KOMISIA. 2014. *Integrovaná územná investícia*. ISBN 978-92-79-37164-6. [online], [cit. 27.01.2018]. Dostupné na internete: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_sk.pdf>.
- HUDEC, O. – URBANČÍKOVÁ, N. – DŽUPKA, P. – ŠEBOVÁ, M. – KLIMOVSKÝ, D. – SUHÁNYI, L. – ŽELINSKÝ, T. 2009. *Podoby regionálneho a miestneho rozvoja*. Košice. Ekonomická fakulta TU Košice. 344 s. ISBN 978-8-553-0117-4.
- MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2018. *Koncepcia mestského rozvoja Slovenskej republiky do roku 2030*.
- Partnerská dohoda Slovenskej republiky na roky 2014 – 2020.
- ŠEBOVÁ, M. - ŽÁRSKA, E. 2006. *Význam lokálnych faktorov v rozvoji malého podnikania*. In: Národná a regionálna ekonomika VI. Zborník konferenčných príspevkov. Košice: Technická univerzita.
- Usmernenie k miestnemu rozvoju vedenému komunitou určené miestnym aktérom. [online]. [cit. 23.4.2017]. Dostupné na internete: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_sk.pdf>.
- Výzva IROP-PO5-SC511-2017-23 na predkladanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok na financovanie prevádzkových nákladov MAS spojených s riadením uskutočňovania stratégií CLLD .
- Výzva IROP-PO5-SC511-2019-51 na predkladanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok na financovanie prevádzkových nákladov MAS spojených s riadením uskutočňovania stratégií CLLD.
- Výzva na predkladanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok z Programu rozvoja vidieka SR 2014 – 2020 č. 18/PRV/2016.
- Výzva na predkladanie žiadostí o schválenie stratégie miestneho rozvoja vedeného komunitou a udelenie štatútov miestnych akčných skupín č. 18/PRV/2016.
- Výzva na predkladanie žiadostí o schválenie stratégie miestneho rozvoja vedeného komunitou a udelenie štatútov miestnych akčných skupín č. 20/PRV/2016
- Výzva na predkladanie žiadostí o schválenie stratégie miestneho rozvoja vedeného komunitou a udelenie štatútov miestnych akčných skupín č. 21/PRV/2017..
- Výzva na zabezpečenie chodu MAS a animáciu č. 27/PRV/2018.

EUROPEIZÁCIA MIGRAČNEJ POLITIKY SLOVENSKA

Monika PRÁZNOVSKÁ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191039>

Abstract

Migration policy of Slovakia, its development and formation before and after the accession of the Slovak Republic to the European Union is still a little explored area. Examining the Europeanisation of migration policy and its shaping is important because of the changes that have taken place after joining the European Union. The aim is to analyze the development of migration policy before and after Slovakia's accession to the European Union. At the same time, however, capture the migration concept of Slovakia and its changes that have occurred and thus point to the degree of Europeanization. Slovakia's accession to the European Union required the application of various and above all fundamental changes in the area of migration policy. For this reason, it is possible to speak of Europeanization by means of several theories of Europeanization. As a result, Slovak migration policy has been europeanised, thus adapted to European legislation and institutional adaptation.

Key words: *europeanization, migration policy, Slovak republic, European Union, institucional adaptation*

Úvod

Migrácia ako taká predstavuje v súčasnosti evolučný fenomén, ktorý je najvýraznejší v posledných desaťročiach. Téma migrácie sa v súčasnosti stáva veľmi dôležitou, a to nielen pre Slovensko, ale taktiež aj pre celú Európu. Migráciu a jej súčasný rozmer v dôsledku politických, bezpečnostných a sociálne -ekonomických aspektov možno radiť medzi aktuálne civilizačné výzvy, ktorým čelí nielen svet, ale hlavne Európa. Ide o fenomén, ktorý v posledných rokoch začal narastať do enormných rozmerov a stáva sa jednou z najdôležitejších oblastí v politike Európskej únie.

Migračná politika Slovenska prešla výraznými zmenami, a to najmä v dôsledku vstupu do Európskej únie. Na základe snáh Slovenska o etablovanie sa v nadnárodných štruktúrach, sa do povedomia verejnosti dostal pojem europeizácia. Výskum europeizácie migračnej politiky na Slovensku je nutný a doposiaľ je táto problematika takmer neprebádaná. Europeizácia ako taká je v súčasnej slovenskej odbornej obci skúmaná obmedzene, a to aj z toho dôvodu, že tento pojem je relatívne novým a do povedomia sa dostal až po vstupe Slovenska do Európskej únie. Problematika europeizácie migračnej politiky je na periférii spoločenského záujmu, pričom absentuje dostatok relevantnej literatúry, ktorá by skúmala komplexne danú problematiku.

Pojem europeizácia je definovaný viacerými spôsobmi a viacerými autormi. Definovanie europeizácie je u každého autora rozdielne. V podstate, pojem europeizácia reflektuje vo

¹ PhDr. Monika Práznovská, Katedra politických vied, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: monikapraznovska11@gmail.com

všeobecnosti zmeny v rámci integrujúcich sa spoločností. Fenomén europeizácie je frekventovaným pojmom, no zároveň obsahuje viaceré konotácie, pričom problémom je, že neexistuje jedna ucelená definícia. Simon Bulmer tvrdí, že europeizácia sama o sebe nie je teóriou, ale fenoménom, ktorý tvorí viacero teoretických prístupov (Bulmer, 2008). Europeizáciu možno chápať ako presun národných kompetencií na európsku úroveň vládnutia, ale taktiež aj ako spoluprácu medzi centrálnou koordináciou a národnou úrovňou, pričom sú zapojené aj nižšie zložky vládnutia. Europeizáciu možno chápať ako prispôbenie sa celoštátnych, teda národných, ale aj nižších systémov vládnutia k celoeurópskym normám a Európskemu politickému centru (Olsen, 2002).

Cieľom práce je analyzovať vývoj migračnej politiky pred a po vstupe Slovenska do Európskej únie. Zároveň však zachytiť migračnú koncepciu Slovenska a jej zmeny, ktoré nastali vstupom do EÚ, a tým poukázať na mieru europeizácie. Pokúsime sa nájsť odpoveď na hlavnú výskumnú otázku, ktorou je Aký mal dopad vstup Slovenska na oblasť migračnej politiky? Slovenská republika vstupom do nadnárodných štruktúr prevzala na seba všetky záväzky, ktoré vyplývajú z prístupových rokovanií. Cieľom je teda poukázať na dôsledok zmien, ktoré nastali vstupom Slovenska do Európskej únie v oblasti migračnej politiky.

Europeizácia migračnej politiky

Europeizácia migračnej politiky je charakterizovaná prijatím nadnárodných aktov, ktoré sa etablojú do vnútroštátneho systému riadenia. V tomto prípade ide o europeizáciu z hora na dol, teda ide o rozhodnutie inštitúcií Európskej únie, ktoré sú následne prijaté na národnej úrovni daného členského štátu. Dochádza k exportu európskej politiky. Sandra Lavenex pri europeizácii migračnej politiky tvrdí, že dochádza k určitému druhu súperenia medzi dvoma stranami. Ochrana ľudských práv stojí na jednej strane a vnútorná bezpečnosť na strane druhej (Lavenex, 2001). V dôsledku vzniku Európskej únie došlo k zintenzívneniu daného napätia a k zostrovaniu, pretože národné štáty začali pociťovať strach zo straty kontroly nad migračnou politikou vlastného štátu, a to v prospech nadnárodnej úrovne riadenia.

Autorka ďalej argumentuje, že práve zmeny v migračnej politike jednej krajiny budú mať následky na migračnú politiku iných krajín. Vznikom spoločnej migračnej politiky, ktorej primárnym cieľom je rozšírenie a zároveň zníženie migračných tokov spôsobí dôsledky pre iné krajiny (Lavenex, 2004). To znamená, že tieto zmeny budú mať dopad na politiku v druhej krajine. Príliš benevolentná politika v jednom štáte spôsobí zníženie toku migrantov v susedných krajinách. Sandra Lavenex taktiež hovorí o štyroch režimoch externého riadenia Európskej únie, pričom rozdeľovacím prvkom je rozsah adaptácie. Po prvé sa jedná o „jednostrannú politickú emuláciu“ (Lavenex, 2004, s. 421). V prvom prípade sa jedná o potrebu, či presvedčenie tretích krajín o nadradenosti európskej legislatívy s cieľom zefektívnenia domácich podmienok. Po druhé, sú to „negatívne externality“ (Lavenex, 2004, s. 421). Negatívne vonkajšie účinky vznikajú vtedy, ak náklady nepripravenosti prevyšujú náklady zosúladenia s európskou politikou. Autorka ďalej argumentuje tretí a štvrtý bod, v rámci ktorých dochádza k „presunu politiky na naliehanie EÚ“ (Lavenex, 2004, s. 421), čiže vznikajú bilaterálne dohody medzi Európskou úniou a treťou krajinou.

V tomto prípade autorka hovorí o „prispôbení podľa podmienenosti“ (Lavenex, 2004, s. 421). Z toho dôvodu vznikla potreba spoločnej migračnej a azylovej politiky v rámci členských krajín Európskej únie. Podľa autorov Gallya Lahav a Adama Luedtke „europeizácia imigračnej politiky predstavuje paradox“ (Lahav, 2013, s. 110), pričom uvádzajú, že je dôležité „spolupracovať s inými národmi“ (Lahav, 2013, s. 111). Z toho vyplýva, že europeizácia migračnej politiky ale aj azylovej je potrebná, aby došlo k ochrane spoločných hodnôt. Migračná a azylová politika na

Slovensku sa začala formovať po rozpade Československej federatívnej republiky. V čase rozdelenia federácie došlo k implementácii niektorých primárnych právnych aktov medzinárodného charakteru. Slovensko ako novovybudovaná republika však čelila rôznym problémom týkajúcich sa vytvorenia a prijatia legislatívnych aktov týkajúcich sa migrácie, či azylu. Bolo to z toho dôvodu, že Slovensko ako súčasť federácie sama o sebe nezažila migračné toky do krajiny, ale skôr sa jednalo o migráciu občanov mimo územia Československa. Zároveň problematika migrácie nepatrla k prioritným témam riešeným v zákonodarnom orgáne, čoho dôkazom je aj nedostatočná právna úprava azylovej a migračnej politiky.

Migračná politika Slovenska pred vstupom do Európskej únie

Slovenská republika vznikla po rozpade Československej federácie a dňom 1. januára 1993 prevzala na seba plnú zodpovednosť za svoju vnútornú i zahraničnú politiku, v rámci ktorej súčasťou je migračná aj azylová politika, ktoré majú svoju vnútroštátnu a zahraničnú dimenziu. Migračnú politiku Slovenskej republiky je nutné vnímať ako systematický postup krokov a opatrení štátu, ktoré smerujú k účelnej regulácii migrácie v súlade so záujmami štátu a samozrejme, v súlade s medzinárodnými dohodami (Balga, 2001). Zároveň je však nutné upozorniť na fakt, že Slovenská republika, ktorá bola súčasťou Československa nemala komplexne upravenú migračnú politiku ako takú, respektíve samostatná migračná politika absentovala. Bolo to spôsobené najmä tým, že Československo nebolo cieľovou krajinou, ale len tranzitnou. Konštituovanie legislatívneho rámca migračnej politiky bolo značne ovplyvnené pokusmi, respektíve snahou o vstup do Európskej únie. Toho dôsledkom je aj prispôbenie sa európskym pravidlám v oblasti migrácie.

Slovenská republika problematiku migrácie, teda azylu má zakotvenú aj v Ústave Slovenskej republiky. Ústava SR garantuje ochranu utečencom v rámci článku 53, kde sa explicitne uvádza „Slovenská republika poskytuje azyl cudzincom prenasledovaným za uplatňovanie politických práv a slobôd. Azyl možno odoprieť tomu, kto konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami“ (Ústava SR, čl. 53). V ústave je jasne uvedené komu sa poskytne azyl, ale taktiež aj komu sa odoprie. Zaujímavým je fakt, že táto problematika je zhrnutá komplexne v jednom článku.

Za východiskový dokument, ktorým Slovenská republika započala riešenie migračnej politiky boli Zásady migračnej politiky Slovenskej republiky. Zásady migračnej politiky boli prijaté prostredníctvom uznesenia vlády č. 846/1993 zo dňa 16.11.1993. Medzi zásady migračnej politiky Slovenskej republiky patrilo:

1. „Povinnosť štátu zachovávať základné ľudské práva a slobody;
2. rešpektovanie všeobecne platných zásad medzinárodného práva a medzinárodných zmlúv upravujúcich právny režim cudzincov pri dodržiavaní vzájomnosti a rovnoprávnosti;
3. presadzovanie a podpora doordinovaných, spoločných krokov medzinárodného spoločenstva pružne reagujúcich na trendy migrácie najmä v strednej a východnej Európe;
4. vzájomná súvislosť riešenia otázok migrácie s hľadaním a uplatňovaním krokov k zaisteniu bezpečnosti, stability a mierovej koexistencie štátov, kvalitatívne novej medzinárodnej spolupráce založenej na dôvere a porozumení štátov, predovšetkým v Európe;
5. podriadenosť cudzincov suverénnej moci Slovenskej republiky a rešpektovanie jej právneho poriadku;
6. právna regulácia migračnej problematiky a aplikácia týchto právnych úprav;
7. výsostné právo Slovenskej republiky rozhodovať o vstupe cudzincov na svoje územie

- realizované i uplatňovaním vízovej politiky;
8. vyváženosť rozsahu poskytovanej humanitnej pomoci utečencom, odídencom a presídlencom s ekonomickými možnosťami a potenciálnom štátu;
 9. komplexné a koordinované riešenie situácie migrantov zainteresovanými orgánmi, organizáciami a inštitúciami;
 10. sprísnenie režimových, kontrolných a technických opatrení zahrňujúcich nežiadúcej migrácie“ (Karabinoš, 1997,s.42).

Uvedené body, či zásady migračnej politiky SR predstavovali akýsi manuál riadenia migračnej problematiky v štáte. Skôr ako boli prijaté zásady migračnej politiky SR došlo k vytvoreniu Migračného úradu. Vznikol ako nástupca „*Sekretariátu splnomocnenca vlády SR pre otázky utečencov*“ (Divinský, 2005, s. 146). Uznesením vlády SR č. 501/1993 bol navrhnutí Národnej rade Slovenskej republiky návrh na zriadenie Migračného úradu. 1.novembra 1993 bol zriadený Migračný úrad na základe nariadenia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 63/1993 (Karabinoš, 1997). Migračný úrad predstavoval inštitúciu, ktorá niesla zodpovednosť za zabezpečenie starostlivosti žiadateľov o azyl. Taktiež poskytovala pomoc a poradenstvo pre žiadateľov o azyl. Dokument bol aktuálny na vtedajšie pomery, avšak jeho aktuálnosť klesala, pretože prestal zodpovedať podmienkam v stále sa rozvíjajúcom štáte. Legislatíva v oblasti migrácie prešla od vzniku samostatného štátu markantným vývojom. Právna úprava migračnej politiky na Slovensku bola markantná a absentovala konzistentná a efektívna právna úprava tejto problematiky.

Zároveň právne predpisy boli zastarané a nereflektovali vývoj spoločnosti. Slovensko sa na prelome tisícročí pripravovalo na predvstupové obdobie s cieľom vstúpiť do nadnárodnej organizácie a byť teda členom Európskej únie. S prípravou vstupu Slovenska do Európskej únie, z toho prameniáciami novými záväzkami a povinnosťami štátu v oblasti migračnej politiky, bolo nutné prehodnotiť dovedajšiu legislatívu. Vznikla potreba pristúpenia k inštitucionálnym a koncepcným reformám v oblasti migračnej politiky. V rámci predvstupového procesu bolo nevyhnutné prispôbiť právne normy EÚ a prijať radikálne nové vnútroštátne zákony v oblasti azylového a migračného práva. V tomto prípade môžeme hovoriť o značne progresívnom raste pri tvorbe legislatívy na národnej úrovni. Došlo taktiež k určitej harmonizácii vnútroštátnych noriem s európskymi právnymi predpismi (Divinský, 2007).

V tomto období sa pozornosť venovala skôr azylovej politike a nie migračnej politike. Azylová politika prešla viacerými novelizáciami zákonov, či prijatím nových zákonov. Naproti tomu migračná politika stagnovala. V oblasti migračnej politiky nemožno hovoriť o etablovaní a vytváraní nových koncepcií migračného práva tesne pred vstupom do Európskej únie. Máme na mysli obdobie od roku 2000, pretože nedošlo k prijatiu žiadneho nového zákona, či novelizácie zákona týkajúceho sa migračnej politiky. Existovala však nutnosť, či potreba prijať novú formu migračnej politiky. V prípade migračnej politiky nemožno hovoriť o jasnej europeizácii, pretože absentovala implementácia európskeho práva do národnej legislatívy pred vstupom do Európskej únie. Jedinou právnou úpravou bol zákon č. 846/1993 Z.z. na základe ktorého boli prijaté Zásady migračnej politiky Slovenskej republiky. Následne právna úprava migračnej politiky stagnovala, naopak právna úprava azylovej politiky napredovala a prispôbovala sa európskej legislatíve.

Krajina sa začala europeizovať, teda implementoval európsku legislatívu do národnej, ale taktiež aj prispôbovať svoju legislatívu tej európskej. Išlo teda o adaptáciu domácej politiky na národnú úroveň z historického aj kultúrneho hľadiska, pretože dochádza k ich premene, ale zároveň dochádza aj k prispôsobeniu a inštitucionálnej zmene, ktoré europeizácie prináša. Danú skutočnosť možno aplikovať na teóriu europeizácie od Bulmera. V prípade migračnej aj azylovej politiky možno hovoriť o forme europeizácie, ako „*inštitucionálnej adaptácii a politike*

prispôsobenia“ (Bulmer, 2008, s.48). Inštitucionálna adaptácia bola viditeľná práve vo vytvorení Migračného úradu na Slovensku, ale taktiež aj pri azyle.

Migračná politika po vstupe Slovenska do Európskej únie

Vstupom Slovenskej republiky do nadnárodného celku akým je Európska únia došlo k výrazným zmenám v riešení problematiky migrácie, i keď je migrácia riešená na medzivládnom prístupe. Na základe integračných snáh a nasledujúceho vstupu Slovenska do Európskej únie došlo k zmenám v oblasti migračnej politiky. Legislatíva Slovenskej republiky sa začala prispôsobovať tej európskej legislatíve, čo vyvolalo zmeny aj v iných oblastiach politickej sféry krajiny.

V oblasti migračnej politiky predstavuje najdôležitejšiu zmenu práve právna úprava a prijatie Koncepcie migračnej politiky Slovenskej republiky. V súvislosti z členstvom Slovenska v Európskej únii vznikla potreba komplexnejšieho vypracovania migračnej politiky Slovenskej republiky. Išlo o dôležitý systémový krok v danej oblasti a zároveň aj o základný dokument v danej oblasti. V roku 2004 Ministerstvo vnútra vypracovalo ako gestor koncepciu migračnej politiky, ktorá bola následne daná na schválenie vláde Slovenskej republiky. Tá následne svojim uznesením č. 11/2005 schválila Koncepciu migračnej politiky Slovenskej republiky (Divinský, 2005). Išlo o systémový progres oproti predchádzajúcemu vývoju migračnej politiky na Slovensku. Jednalo sa o fundamentálny a strategický dokument Slovenska v oblasti migračnej politiky a jej manažmentu, ktorý zároveň odrážal prebiehajúci proces postupného formovania spoločnej migračnej politiky všetkých členských krajín v Európskej únii. Tento dokument obsahuje rôzne ustanovenia a taktiež postupy, ktoré sú nutné pri postupe riešenia úloh týkajúcich sa migračnej politiky. Koncepcia sa zamerala na koordinovaný postup pri riešení migračnej politiky. Hlavným zámerom Koncepcie migračnej politiky SR je zabezpečiť:

- „ochranu národných záujmov Slovenskej republiky a realizáciu cieľov a priorít v oblasti migrácie, ako aj postup pri ich zabezpečovaní zo strany jednotlivých subjektov podieľajúcich sa na realizácii migračnej politiky,
- vytváranie podmienok v oblasti ľudských, materiálnych a finančných zdrojov a koordináciu kompetentných inštitúcií v tejto oblasti,
- aktívnu účasť Slovenskej republiky na tvorbe práva Európskych spoločenstiev a Európskej únie v oblasti migrácie,
- ďalšiu harmonizáciu právnych predpisov Slovenskej republiky s právom Európskych spoločenstiev a Európskej únie v oblasti migrácie,
- rozvoj inštitucionálneho rámca nevyhnutného na implementáciu politík v tejto oblasti“ (Koncepcia migračnej politiky SR, 2005).

Koncepcia bola vytvorená na báze implementovania právnych aktov Európskej únie do sústavy legislatívnych noriem Slovenskej republiky. Koncepcia prezentovala harmonizáciu právnych predpisov s právom Európskej únie, no zároveň aj prezentovala ochranu národných záujmov. V koncepcii sú taktiež uvedené základné princípy, z ktorých koncepcia vychádza. Jedná sa o:

1. „princíp suverenity,
2. princíp zákonnosti,
3. princíp regulácie legálnej migrácii,
4. princíp aktívnej spolupráce s Európskou úniou,
5. princíp zákazu diskriminácie,,
6. princíp flexibility“ (Koncepcia migračnej politiky SR, 2005).

Posledný princíp možno považovať za významný, najmä čo sa týka vývoja migračnej politiky a to najmä v posledných rokoch. Princíp flexibility zabezpečuje efektívne reagovanie na rôzne migračné krízy, či potreby v dôsledku nárastu legálnej aj ilegálnej migrácie. Koncepcia migračnej politiky bola v tej dobe novým a fundamentálnym dokumentom v oblasti migračnej politiky. Išlo však len o akýsi politický dokument, ktorý bol značne rámcového charakteru zameriavajúceho sa len na pravidlá a akési opatrenia na zlepšenie oblasti migrácie.

Koncepcia nebola dokonalá na súčasné pomery, avšak na danú dobu a politické či spoločenské prostredie bola jasne pokroková. Napriek tomu sa voči dokumentu zdvihla istá vlna kritiky (Bolečeková, 2010). Boris Divinský na margo kritiky Koncepcie uviedol „*Koncepcia migračnej politiky SR definovala partikulárne politiky na zabezpečenie želaného vývoja zahraničnej migrácie v krajine a zároveň špecifikovala konkrétne nástroje na dosiahnutie tohto cieľa*“ (Divinský, 2009, s. 95). Z laického uhľa pohľadu možno konštatovať, že samotná Koncepcia bola nedostatočná, pretože sa nielenže zaoberala partikulárnymi politikami ale taktiež mala nedostatočný počet strán. Na oficiálny dokument mala len pätnásť strán, čo je na tak dôležitú problematiku a návrhy na jej riešenie minimálne. Boris Divinský taktiež uvádza, že v Koncepcii je nedostatočná pozornosť venovaná „otázkam pracovnej imigrácie, integrácii migrantov do slovenskej spoločnosti, vzdelávaniu a občianskej participácii cudzincov ...“ (Divinský, 2009, s. 95). Možno však konštatovať, že na vtedajšiu dobu a politickú situáciu bola Koncepcia formulovaná dostatočne, napriek tomu nevyhovuje súčasným podmienkam. Nebola moderná a flexibilná.

Isté zmeny sú však badateľné po roku 2010. Po roku 2010 došlo k prijatiu dôležitého dokumentu, ktorým bola Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020. Dokument bol prijatý uznesením vlády SR č. 574 dňa 31. augusta 2011. Jedná sa o jeden z kľúčových dokumentov Slovenskej republiky v oblasti migračnej politiky. Kľúčovým je a z toho dôvodu, že vytvára priestor pre migračnú politiku na dlhšie časové obdobie a bol vytvorený už po vstupe Slovenska do Európskej únie.

V úvode dokumentu je uvedené, že „je základným dokumentom a východiskom pre budovanie modernej a cieľavedomej politiky vlády Slovenskej republiky v oblasti migrácie“ (Migračná politika SR s výhľadom do roku 2020, 2011, s. 3). Z toho vyplýva, že dokument sa vytvoril už v pretvorenej legislatívnej oblasti na Slovensku, ktorá prijala európske normy. Išlo o moderný dokument, ktorý nahradil neefektívnu a neaktuálnu Migračnú politiku prijatú v roku 2005. Na margo neefektívnosti a neaktuálnosti migračnej politiky z roku 2005 reagovali najmä Boris Divinský či Martina Bolečeková.

V úvode je taktiež uvedené, že dokument „je jednoznačným vyjadrením pripravenosti a ochoty podieľať sa na harmonizácii migračných politík jednotlivých štátov v rámci Európskej únie a výrazom spolupatričnosti k základným princípom a spôsobu jej fungovania pri riadení jednotlivých procesov migrácie“ (Migračná politika SR s výhľadom do roku 2020, 2011, s. 3). Touto vetou je jasné, že Slovensko sa už etablovalo v nadnárodných štruktúrach, prispôbilo svoju legislatívu v danej oblasti a taktiež, že je pripravené naďalej spolupracovať so všetkými členskými štátmi.

Cieľom migračnej politiky s výhľadom do roku 2020 je postupovať v súlade so záujmami Slovenska so zreteľom na európsku migračnú a azylovú politiku. Medzi ciele taktiež patrí aj boj proti nelegálnej migrácii, či dodržiavanie princípov vychádzajúcich z Európskej únie, napríklad dodržiavanie ľudských práv, zákaz diskriminácie a podobne (Migračná politika SR s výhľadom do roku 2020, 2011). Migračná politika je rozdelená do siedmych oblastí, pričom pri každej je definícia, no zároveň aj európska úroveň riešenia danej problematiky.

1. „legálna migrácia
2. integrácia (integračná politika)
3. emigrácia kvalifikovanej pracovnej sily
4. nelegálna migrácia, návraty a obchodovanie s ľuďmi
5. ochrana hraníc
6. medzinárodná ochrana, migrácia a rozvoj
7. inštitucionálne zabezpečenie“ (Migračná politika SR s výhľadom do roku 2020, 2011).

Migračná politika Slovenskej republiky bola aktualizovaná a modernizovaná, avšak ide opäť len o referenčné body bez priamych oblastí, či riešení dopadov meniacej sa svetovej migrácie. Možno ju hodnotiť klade a je viditeľný dopad vstupu Slovenska na oblasť migračnej politiky, no napriek tomu je len minimálny. Odpoveďou na výskumnú otázku Aký dopad mal vstup Slovenska na oblasť migračnej politiky je, že došlo nielen k implementácii európskej legislatívy, ale došlo k modernizácii slovenskej migračnej a azylovej politiky, ktorá sa prispôbila európskym pomerom a zároveň reaguje na zmeny vo svete v oblasti migrácie. Došlo k prispôsobeniu sa a zároveň k implementácii, tak ako na túto formu europeizácie poukazuje autor Featherstone, ktorý sa domnieva, že europeizácia znamená „*prispôsobenie sa (západným) Európskym normám a postupom*“ (Featherstone, 2000, s.4). Taktiež Simon Bulmer v tomto prípade chápe formu europeizácie v podobe „*inštitucionálnej adaptácii a politike prispôsobenia*“ (Bulmer, 2008, s.48).

Záver

Fenomén migrácie je v súčasnosti jedným z typických prejavov prebiehajúcich globalizačných procesov. Migrácia je v súčasnosti jednou z najaktuálnejších tém diskutovaných v politických kruhoch nielen národných vlád, ale taktiež aj na úrovni európskych inštitúcií. Záujem o migračnú a azylovú politiku evidentne rastie a vzniká nutnosť riešenia tejto problematiky. Migrácia narastá a je nutné nájsť adekvátne riešenia tejto problematiky. V súčasnosti, po prepuknutí migračnej krízy vzniká potreba vytvorenia koordinovaného spoločného postupu v oblasti migračnej a azylovej politiky, pričom do pozadia sa dostávajú opatrenia jednotlivých členských štátov. Cieľom práce bolo analyzovať vývoj migračnej politiky pred a po vstupe Slovenska do Európskej únie. Zároveň však zachytiť migračnú koncepciu Slovenska a jej zmeny, ktoré nastali vstupom do EÚ, a tým poukázať na mieru europeizácie. Členstvo v únii znamenalo pre Slovensko nutnosť harmonizovať vnútroštátne právo s európskym, a tým dosiahnuť európsky štandard.

Formu europeizácie je možné vidieť práve v prijatí nových dokumentov týkajúcich sa migračnej politiky. Zmeny nastali pri prijatí ucelenej a efektívnej, no zároveň aktuálnej Migračnej politiky SR s výhľadom do roku 2020. Ide o posledný dokument prijatý v oblasti migračnej politiky, pričom koncepcia predstavovala harmonizáciu právnych predpisov s právom únie. Z toho dôvodu vieme potvrdiť, že došlo k europeizácii. Došlo k prispôsobeniu sa a zároveň k implementácii, tak ako na túto formu europeizácie poukazuje autor Featherstone, ktorý sa domnieva, že europeizácia znamená „*prispôsobenie sa (západným) Európskym normám a postupom*“ (Featherstone, 2000, s.4). Taktiež Simon Bulmer v tomto prípade chápe formu europeizácie v podobe „*inštitucionálnej adaptácii a politike prispôsobenia*“ (Bulmer, 2008, s.48). Zároveň však musíme hovoriť o europeizácii „*top-down*“ (Böerzel, 2002, s. 193), teda zhora dole, ktorá je formou priameho vplyvu európskej politiky na národnú úroveň rozhodovania. Europeizácia vplyva na domácu politiku, inštitúcie ale aj procesy. Definičnou charakteristikou je, že dochádza k reorientácii smeru a tvaru politiky do tej miery, že európska politika sa stane súčasťou národnej politiky.

Použitá literatúra

- BALGA, J. 2001. *Základy azylového práva*. 1.vyd. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2001. 79s. ISBN 8080541841.
- BOLEČEKOVÁ, M. 2010. *Migračná politika*. 1.vyd.Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2010. 127s. ISBN 978-80-557-0044-1.
- BÖERZEL, T. 2002. *Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization*. In *Journal of Common Market Studies*. ISSN 0021-9886, roč.40, č.2, s.193-214.
- BULMER, S. 2008. *Theorizing Europeanization*. In *Europeanization: New Research Agendas*. London: Palgrave Macmillan,2008. ISBN 978-1-4039-9535-3. s. 46-58.
- OLSEN, J. P. 2002. *The Many Faces of Europeanization*. In *Journal of Common Market Studies* 40(5), s. 921-952.
- DIVINSKÝ, B. 2005. *Zahraničná migrácia v Slovenskej republike -stav, trendy, spoločenské súvislosti*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, 2005. 216s. ISBN 80-89149-04-9.
- DIVINSKÝ, B. 2007. *Zahraničná migrácia v Slovenskej republike. Vývojové trendy od roku 2000*[online]. Bratislava: Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o., 2007. 68s.[cit.2018-25-8]Dostupné na internete: <<https://www.iz.sk/download-files/sk/iom/sfpa-boris-divinsky-Zahranicna-migracia-v-Slovenskej-republike.pdf>>.
- DIVINSKÝ, B. 2009. *Migračné trendy v Slovenskej republike po vstupe krajiny do EÚ (2004-2008)*. Bratislava: IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2009. 117s. ISBN 978-80-9702274-2-1.
- FEATHERSTONE, K. - KAZAMIAS, G. 2000. *Introduction: Southern Europe and the Process of Europeanization*. In *South European Society and Politics*. ISSN 1360-8746, roč.5, č.2., s.1-24.
- KARABINOŠ, F. - BALGA, J. 1997. *Migračná politika SR*. 1.vyd.Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 1997. 78s. ISBN 80-54-016-0.
- KONCEPCIA MIGRAČNEJ POLITIKY SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2005. [online]. Dostupná na internete: <<https://www.minv.sk/?zamer-migracnej-politiky-slovenskej-republiky>>.
- MIGRAČNÁ POLITIKA SLOVENSKEJ REPUBLIKY S VÝHLADOM DO ROKU 2020, 2011. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.minv.sk/?zamer-migracnej-politiky-slovenskej-republiky>>.
- SCHIMMELFENNING, F. 2009. *Europeanization beyond Europe*. In *Living Reviews in European Governance*. ISSN 1813-856X Roč. 4, č.3, s. 5-27.
- UZNESENIE VLÁDY č 846/1993 zo 16.novembra 1993 k návrhu zásad migračnej politiky Slovenskej republiky [online]. [cit.2018-10-09]. Dostupné na internete: <http://www.vlada.gov.sk/uznesenia/1993/1116/uz_0846_1993.html>.
- ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, č. 460 /1992 Zb. [online]. [cit.2018-10-09]. Dostupná na internete: <<https://www.prezident.sk/upload-files/20522.pdf>>.

MECHANIZMUS DAŇOVEJ ASIGNÁCIE A JEHO PREMENY V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

León RICHVALSKÝ¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191040>

Abstract

The aim of our paper is to describe the legislative development and changes within the functioning of tax assignment mechanism, which was firstly implemented into Slovak legislation in 1999. It presents one form of direct financial support for non-governmental and non-profit organizations. During the twenty years it underwent many changes and challenges, but it managed to persist and annually bring elements of citizen direct decision-making into the system of representative democracy. By using it, taxpayers can redistribute certain share of their income tax to certain entities. They do not pay the full amount of the tax to the government, but redistribute a share of it to selected beneficiary. Our paper has analytical and inductive character. The method of scientific abstraction was used during the processing of theoretical knowledge about our issue, and analytical method was utilized during the data collection from multiple sources, which was essential for detailed examination of specific parts of this issue. We have used multiple legislative Acts as our main research data, as well as the transcriptions of debates in the National council of the Slovak Republic. Tax assignment has found its place in Slovak tax system, gained large popularity among taxpayers and receiving beneficiaries, and legislation concerning its functioning was frequently discussed and amended. Implementation of tax assignment mechanism was successful, and it continues to support the development of non-profit sector, which is important in every post-communist country.

Key words: *personal income tax, tax assignment, tax redistribution, non-governmental organization, non-profit organization*

Úvod

Asignačný mechanizmus je nástroj, ktorým môžu fyzické a právnické osoby finančne podporiť vybrané mimovládne organizácie a subjekty z neziskového sektoru. Spočíva v možnosti poukázania určitej časti dane z príjmu zvolenej organizácii, ktorá sa v tej dobe musí nachádzať na zozname prijímateľov spravovanom Notárskou komorou Slovenskej republiky. Výhodou asignačného mechanizmu je skutočnosť, že fyzická alebo právnická osoba na podporu vybranej organizácie nepoužíva vlastné finančné prostriedky, ale použije podiel z dane, zo sumy ktorú štátu zaplatiť musí. Vo svojej podstate sa teda nejedná o dobročinnosť, ale o prerozdelenie dane, daňovú redistribúciu, na podnet platcu dane. (Grásgruber, M., Otavová, M., Solilová, V., 2014.)

Podľa aktuálnej legislatívy môže fyzická osoba poukázať podiel zaplatenej dane vo výške 2% a v prípade, že predloží potvrdenie o vykonaní minimálne 40 hodín dobrovoľnícej činnosti, môže poukázať až 3%. Túto sumu poukazuje len jednému prijímateľovi, len ak je výška minimálne

¹ PhDr. León Richvalský, Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: leon.richvalsky@gmail.com

3€. Pre právnické osoby sú podmienky odlišné, poukázať 2% zo svojej zaplatenej dane môžu len v prípade, že za zdaňované obdobie darovali iným subjektom finančné prostriedky vo výške aspoň 0,5% z tejto zaplatenej dane. V prípade, že nedarovali financie v zodpovedajúcej výške, poukázať môžu len 1% zo zaplatenej dane. Sumu však môžu rozdeliť medzi viacerých prijímateľov, avšak len v prípade, že výška sumy pre každého prijímateľa bude minimálne 8€. (Zákon č. 595/2003 Z.z.)

Systém daňových asignácií vznikol pôvodne ako nový systém financovania cirkví a prvenstvo v jeho zavedení má Španielsko. V roku 1979 došlo k ratifikácii zmluvy medzi Španielskom a Svätou stolicou, (Agreement of 3 January 1979 Concerning Economic Affairs), podľa ktorej sa na základe princípu náboženskej slobody do troch fiškálnych rokov od prijatia malo prejsť od systému štátneho dotovania cirkví k financovaniu prostredníctvom daní. „Tri kompletne fiškálne roky po podpísaní tejto dohody môže štát prideliť katolíckej cirkvi percentuálny podiel z výnosov z dane z príjmov, dane z dedičstva alebo iných daní osobnej povahy, podľa vhodnej technickej metódy. Za týmto účelom musí každý daňovník na príslušnom daňovom formulári výslovne deklarovat' rozhodnutie o použití príslušných peňazí. Ak takéto vyhlásenie chýba, zodpovedajúca suma sa pridelí na iné účely.“ (Religlaw, 2019) Prechod k tomuto systému však trval dlhšie ako sa v zmluve predpokladalo, a prvý krát mohli daňovníci poukázať časť svojej dane až v roku 1988. Svoj podiel dane, stanovený na 0,5239%, mohli poukázať taktiež na dobročinné organizácie, alebo nepoukázať nikomu a v plnej výške daň odovzdať štátu. V prípade nedostatočnej výšky poukázaných financií sa štát zaviazal tento rozdiel vyrovnat' dotáciami. (Hooper, 2006) V priebehu rokov sa tento mechanizmus v Španielsku postupne reformoval, výška podielu z dane sa ustálila na 0,7% a od roku 2016 ponúka daňovníkovi tri možnosti. Na príslušnom formulári k daňovému priznaniu má dve políčka, Katolícku cirkev a dobročinné organizácie. Označiť môže jednu, obidve, alebo žiadnu možnosť a daň odovzdať v plnej výške štátu. Ak označí obidve možnosti, 0,7% dane z príjmu sa medzi ne rozdelí. Daňovník v Španielsku nerozhoduje o konkrétnej organizácii, ak svoj podiel odovzdá na dobročinnosť štát ho prerodzelí medzi organizácie zabezpečujúce: Starostlivosť o ľudí, ktorí potrebujú kompletnú zdravotnú a sociálnu starostlivosť, Starostlivosť o ľudí s problémom začlenenia sa do vzdelávania alebo zamestnania, Podporu verejnej bezpečnosti a predchádzania trestnej činnosti, Ochranu životného prostredia, Spoluprácu a rozvoj. (Agencia Tributaria, 2019)

Vývoj asignačného mechanizmu v legislatíve Slovenskej republiky

Mechanizmus daňovej asignácie sa prvýkrát v slovenskej legislatíve zavádza v zákone z 24. novembra 1999. Zákon 366/1999 Z. z. o daniach z príjmov ho obsahuje v §48 s názvom „Vyhlásenie o možnosti použiť zaplatenú daň na verejnoprospešný účel“. Fyzickým osobám umožňoval poukázať 1% zaplatenej dane z príjmov v prospech vybranej fyzickej alebo právnickej osoby, ktorej identifikačné údaje uvedie správcovi svojej dane. Novela z 5. Decembra 2000, zákon 466/2000 Z.z., priniesla do fungovania asignácie prvú zmenu, ktorou bolo vypustenie slov „fyzickej osoby alebo“ z pôvodného znenia „Daňovník môže predložiť správcovi dane vyhlásenie, v ktorom uvedie, že 1 % ním zaplatenej dane sa použije na úhradu výdavkov na vzdelávanie, zdravotnú starostlivosť, sociálnu starostlivosť, na telovýchovu, šport, ochranu životného prostredia, kultúru a obnovu kultúrnych pamiatok, a to v prospech ním určenej fyzickej osoby alebo právnickej osoby.“ Podiel zaplatenej dane z príjmov bolo teda s platnosťou od 28.12.2000 možné poukázať iba právnickým osobám.

Ďalšia, výraznejšia zmena, bola prijatá novelou 561/2001 Z. z. zo 4. Decembra 2001. V rámci tejto novely sa §48 premenoval na „Použitie podielu zaplatenej dane na osobitné účely“ a jeho znenie sa značne rozšírilo. Zásadnou zmenou bola povinnosť potenciálnych prijímateľov zaregistrovať sa do centrálného registra vedeného Notárskou komorou Slovenskej republiky a

nemať nedoplatok na dani. Prijímatelia boli bližšie špecifikovaní ako občianske združenie, nadácia, neinvestičný fond, nezisková organizácia poskytujúca všeobecne prospešné služby, účelové zariadenie cirkvi a náboženskej spoločnosti, organizácia s medzinárodným prvkom, Slovenský Červený kríž. V zákone bola taktiež určená minimálna suma asignácie, ktorá nemohla byť nižšia ako 20 Sk. Od nadobudnutia účinnosti dňa 23.12.2001 asignačný mechanizmus fungoval bez výraznejších zmien až do roku 2003, kedy bol prijatý nový zákon o dani z príjmov, 595/2003 Z. z.

Tento zákon, v účinnosti od 31.12.2003, rozšíril fungovanie daňových asignácií na úrovni daňovníka aj na právnické osoby a poukázateľný podiel zaplatenej dane zvýšil na 2%. V prípade právnickej osoby bola minimálna suma stanovená na 250 Sk a na rozdiel od fyzickej osoby mala možnosť rozdeliť svoju asignovanú sumu medzi viacero prijímateľov. Prijímateľovi, ktorého súhrnný príjem z asignácie bol nad 100 000 Sk, vznikla povinnosť špecifikovať použitie týchto finančných zdrojov v Obchodnom vestníku. V tomto zákone taktiež došlo k prečíslovaniu paragrafu obsahujúceho ustanovenia ohľadom asignačného mechanizmu z §48 na §50. V tomto zákone nabrala daňová asignácia podobu, ktorá z veľkej časti funguje aj v súčasnosti.

Počas 15 rokov fungovania bol tento paragraf 50 v zákone o dani z príjmov novelizovaný už 9 krát, pričom prvá novelizácia sa uskutočnila zákonom 659/2004 Z. z. Zmeny sa týkali odsekov 1, 6, 7, 8 a 9, pôvodný odsek 8 bol vypustený a úpravy boli skôr definičného a upresňujúceho charakteru. Novelizácia zákona 534/2005 Z. z. bola menšia, upravila v ods. 6 niekoľko formulácií.

Novela 688/2006 Z. z. výraznejšie zmenila ods. 5 v ktorom došlo k zmene účelov na použitie podielu zaplatenej dane, resp. k upresneniu predmetov činnosti prijímateľov. Pôvodný text ods. 5 znel: „Podiel zaplatenej dane možno poskytnúť prijímateľovi na účely, ktoré sú predmetom jeho činnosti, ak predmetom jeho činnosti sú:

- rozvoj a ochrana duchovných hodnôt,
- ochrana ľudských práv,
- ochrana a tvorba životného prostredia,
- ochrana a podpora zdravia a vzdelávania,
- podpora športu detí, mládeže a občanov zdravotne postihnutých,
- poskytovanie sociálnej pomoci,
- zachovanie prírodných a kultúrnych hodnôt.“

Novelizácia ho zmenila nasledovne: „Podiel zaplatenej dane možno poskytnúť prijímateľovi a použiť len na účely, ktoré sú predmetom jeho činnosti, ak predmetom jeho činnosti sú:

- ochrana a podpora zdravia; prevencia, liečba, resocializácia drogovzo závislých v oblasti zdravotníctva a sociálnych služieb,
- podpora športu detí, mládeže a občanov zdravotne postihnutých,
- poskytovanie sociálnej pomoci,
- zachovanie kultúrnych hodnôt.“

Menšie úpravy, ktoré nemali vplyv na funkčnosť mechanizmu boli vykonané aj v odsekoch 6 a 13. Novela 621/2007 Z. z. doplnila okruh prijímateľov o „subjekty výskumu a vývoja“ a predmet činnosti prijímateľov rozšírila o ďalšie body, konkrétne ochrana ľudských práv, ochrana a tvorba životného prostredia a veda a výskum. Okrem týchto zmien v odsekoch 4 a 5 došlo aj k úpravám odsekov 6, 9 a 11, ktoré mierne upravili definície.

Ďalšia novelizácia prebehla v roku 2009, konkrétne zákonom 504/2009 Z. z., ktorý priniesol funkčnú zmenu pre právnické osoby. Tie mohli od 8.12.2009 asignovať 2% iba v prípade, že v poslednom zdaňovacom období darovali nepodnikateľským subjektom sumu minimálne vo

výške 0,5% svojej zaplatenej dane. V opačnom prípade môžu asignovať prostriedky len do výšky 1,5% zaplatenej dane. Od roku 2010 malo tiež dochádzať k pravidelnému každoročnému poklesu percenta maximálnej asignácie. Ďalšia väčšia zmena sa týkala prijímateľov, ktorým vznikla povinnosť zriadiť si osobitný účet v banke na prijímanie a čerpanie prostriedkov z asignácie, ak je ich výška v príslušnom roku 33 000€ a viac. V prípade porušenia tejto povinnosti bude v ďalšom roku prijímateľ vyradený zo zoznamu prijímateľov, a nebude mu teda možné za daný rok asignovať podiel zo zaplatenej dane. Menšie zmeny, úprava formulácií a definícií, sa týkali aj odsekov 5, 9, 10, 11 a 12.

Pôvodných 14 odsekov v §50 sa od 30.12.2010 doplnilo o 15. odsek, novelizáciou č. 548/2010 Z. z. Tento odsek pridal sankčné podmienky pre daňovníkov, ktorých podiel zaplatenej dane sa nezhoduje so zaplateným podielom. Novelizácia 463/2013 Z. z. upravila sumy minimálnej asignácie, pre fyzické osoby na 3€ a pre právnické na 8€ pre jedného prijímateľa. Menšie úpravy sa týkali aj odsekov 1, 3, 4, 6, 8 a 13. Doplnený bol odsek 16, ktorý znie: „Ministerstvo a správa finančnej kontroly vykonávajú vládny audit dodržiavania ustanovení tohto zákona o použití podielu zaplatenej dane na osobitné účely.“

V roku 2015 došlo k funkčnej zmene pre asigujúce právnické osoby, ktoré s platnosťou od 17.10.2015 mohli poukázať len 1% namiesto 1,5%, v prípade že z ich strany nedošlo k darovaniu prostriedkov vo výške aspoň 0,5% sumy z ich zaplatenej dane. Tieto zmeny sa uskutočnili na základe „Memoranda ministerstva financií a mimovládnych organizácií“ z 5.5.2015, ktoré prinieslo aj vyňatie plánovaného každoročného poklesu poukázateľného percenta. (MFSR, 2015) Úpravy sa teda uskutočnili aj v odsekoch 3, 7, 8 a 13. Za §50 bol doplnený §50a pozostávajúci z dvoch odsekov, ktorý sa však asignačného mechanizmu priamo netýka. (253/2015 Z.z.). Posledná zmena v zákonnej úprave daňovej asignácie nastala v roku 2017, zákonom 344/2017 Z. z. platným od 28.12.2017. Táto novela upravuje odseky 1, 3, 6, 7 a 11, do ktorých pridáva viacero upresňujúcich a doplňujúcich viet.

Diskusia o asignačnom mechanizme na úrovni rozpráv v NR SR

Rozpravy Národnej rady Slovenskej republiky sú archivované vo forme textových prepisov až od roku 2002, konkrétne od tretieho volebného obdobia a jeho ustanovujúcej schôdze konanej 15.10.2002. Diskusia ohľadom asignačného mechanizmu sa teda dá sledovať až od prijímania nového daňového zákona, 595/2003 Z. z., ktorý okrem iného zaviedol na Slovensku rovné zdanenie na úrovni 19%. Práve rovná daň bola príčinou toho, že prezident Slovenskej republiky Rudolf Schuster tento zákon z 28.10.2003 nepodpísal a vrátil ho na opätovné prerokovanie s návrhom neprijat' ho ako celok. (Schuster, 2003) Poslanci tento zákon napriek pripomienkam na nasledujúcej schôdzi dňa 4.12.2003 schválili.

Na 32. Schôdzi NRSR v októbri 2004 bola odsúhlasená novelizácia zákona o dani z príjmov 659/2004 Z. z. Schôdza prebiehala od 19.10.2004 do 2.11.2004, asignačný mechanizmus nebol počas schôdzi diskutovaný. Rovnaká situácia nastala aj počas 51. schôdze v dňoch 25.10.2005 až 9.11.2005, kedy bola prijatá novela 534/2005 Z. z. Na 6. schôdzi NRSR v dňoch 5.12.2006 až 15.12.2006 sa diskusia o asignačnom mechanizme otvorila prostredníctvom podpredsedu NRSR Milana Horta, ktorý kriticky reagoval na vtedajší návrh vlády Roberta Fica o zrušení možnosti asignácie podielu zaplatenej dane pre právnické osoby. Taktiež kritizoval preformulovanie zoznamu možných prijímateľov, z ktorého boli odstránené vzdelávacie organizácie a jeho myšlienky podporila aj poslankyňa Magda Vášaryová. Túto zmenu parlament nakoniec neodhlasoval a asignačný mechanizmus zostal aj vďaka tlaku tretieho sektora pre právnické osoby zachovaný. (SITA, 2006) Poslanec Július Brocka za skupinu poslancov uviedol návrh novelizácie asignačného mechanizmu, ktorá by umožnila fyzickej osobe poukázať 2%

zaplatenej dane svojmu rodičovi, ktorý poberá starobný alebo invalidný dôchodok. Poslanci však tento návrh nepodporili a zo 143 zúčastnených sa 80 zdržalo hlasovania, o novelizácii sa ďalej nerokovalo.

Na 16. Schôdzi NRSR v dňoch 27.11.2007 až 12.12.2007 predniesla poslankyňa Ludmila Mušková návrh na novelizáciu zákona 595/2003 Z.z. v zmysle doplnenia okruhu potenciálnych prijímateľov o subjekty výskumu a vývoja, ktorý bol poslancami prijatý. Poslankyňa Ágnes Biró vyjadrila obavy ohľadom myšlienky financovania slovenských cirkví pomocou asignačného mechanizmu, na ktorý podľa jej slov nie je spoločnosť pripravená. Počas 42. Schôdze NRSR v dňoch 21.10.2009 až 5.11.2009 došlo k schváleniu novelizácie č. 504/2009 Z. z. pričom minister financií Ján Počiatek navrhol postupné znižovanie asignovaného podielu z 2% na 0,5%, ku ktorému malo dochádzať v priebehu rokov 2010 až 2019. Týkalo sa právnických osôb, pre ktoré bola taktiež zavedená podmienka darovať financie minimálne vo výške 0,5% svojej dane z príjmov aby mohli následne asigovať aj 2% z dane. Július Brocka opätovne vystúpil s návrhom na novelizáciu umožňujúcu ako prijímateľa asignácie uviesť fyzickej osobe svojho rodiča na starobnom alebo invalidnom dôchodku. Návrh vypracoval spolu s Máriou Sabolovou a Pavlom Hrušovským, avšak poslanci ho nepodporili a zo 121 prítomných sa 70 zdržalo hlasovania.

Na 11. parlamentnej schôdzi z dňa 21.12.2010 bola prijatá novelizácia zákona o dani z príjmov číslo 548/2010 Z. z., parlamentná diskusia sa netýkala fungovania daňových asignácií. Mimovládne organizácie sa v novembri 2012 ohradili voči legislatívnej úprave a obmedzeniam asignačného mechanizmu spoločným vyhlásením „Nechceme viac, neberte nám, čo máme“, v ktorom vyjadrili svoje obavy zo znižovania percentuálneho podielu novej asignácie pre právnické osoby. (Itretisektor, 2012) V poradí 27. Schôdza NRSR v dňoch 26.11.2013 až 18.12.2013 otvorila otázku znižovania tohto podielu. Minister financií Peter Kažimír vyjadril podporu mimovládnym organizáciám a tretiemu sektoru, a navrhol zachovanie aktuálneho stavu, resp. zmrazenie plánovaného poklesu na ďalší rok. (Pokles mal podľa novelizácie predchádzajúceho ministra financií Jána Počiatka nastupovať už od roku 2010, k čomu však vďaka rokovaniam so zástupcami mimovládnych organizácií nedošlo.) Zároveň vyzval tretí sektor aby zo svojej pozície pomohol boju proti daňovým únikom, keďže dane sú ich zdrojom príjmu. Návrh na odloženie poklesu o ďalší rok podporila aj poslankyňa Jana Žitňanská a poslanec Mikuláš Huba. Novelizácia 463/2013 Z.z. bola teda prijatá s týmito úpravami.

V roku 2015 došlo k prijatiu novely číslo 253/2015 Z.z. ktorá zákon upravila zodpovedajúc spomínanému memorandu podpísaného medzi ministerstvom financií a mimovládnymi organizáciami. V rámci rozpravy na tejto 54. schôdzi v dňoch 16.9.2015 až 7.10.2015 došlo k vystúpeniu poslanca Daniela Krajcera s návrhom zákona o odluke cirkvi od štátu. Tento návrh obsahoval transformáciu financovania cirkvi na model postavený na daňovej asignácii. Do diskusie sa zapojil poslanec Jozef Mikloško, ktorý predložil viacero argumentov za aj proti, no nakoniec sa vyjadril že sa hlasovania zdrží. O asignácii pre cirkvi ďalej diskutovali poslanci Jozef Kollár, Martin Chren a Alojz Hlina, ktorý bol zároveň najväčším kritikom. Návrh zákona sa nedostal do druhého čítania, z prítomných 126 poslancov, hlasovalo 16 za, proti bolo 51, a zdržalo sa 59. Pri prijímaní poslednej novelizácie 344/2017 Z.z. na 23. schôdzi parlamentu v dňoch 28.11.2017 až 13.12.2017 neprebehla žiadna diskusia ohľadom asignačného mechanizmu.

Výsledky a diskusia

Mechanizmus daňovej asignácie je na Slovensku legislatívne zastrešený od roku 1999, v praxi funguje od roku 2002 a počas tejto doby si získal veľkú popularitu medzi daňovníkmi a neziskovým sektorom ako najjednoduchšia forma darcovstva a pomoci. Financovanie

mimovládnych orgaizácií občanmi sa dá považovať za formu participácie v rámci zdravého demokratického režimu. (Šramel, 2018) Občania môžu z pozície daňovníka finančne podporiť organizácie ktoré sú pre nich alebo pre spoločnosť prospešné a ktorým dôverujú. Financie poukázané prostredníctvom daňovej asignácie nepochádzajú priamo z „peňaženky“ daňovníka, ale sú časťou povinnej dane, ktorú štát následne redistribuuje určenému prijímateľovi. (Grásgruber, M., Otavová, M., Solilová, V., 2014.) Diskusie o zrušení alebo výraznom obmedzení tohto mechanizmu sú nevhodné, nakoľko viaceré mimovládne organizácie sú závislé na financiách každoročne odovzdaných prostredníctvom asignácií. V prípade výrazného obmedzenia tohto mechanizmu by teda boli odkázané na finančnú podporu od štátu alebo zánik, čo je pre rozvoj demokracie nežiadúce. (Švikruha, Cibik, 2018) Tento model ukázal svoju efektivitu aj ako nástroj financovania cirkví, v Španielsku a Taliansku funguje v rôznych podobách od osemdesiatych rokov 20. storočia, avšak v podmienkach Slovenskej republiky je táto otázka pomerne citlivá. Cirkev a kresťanská mládež zohrala totiž veľkú úlohu v rámci politickej tranzície z totalitného režimu, čoho dôkazom je napríklad Sviečková manifestácia z roku 1988. Cirkev teda zostala v povedomí mnohých občanov ako prvok spájajúci občanov v boji za slobodu a demokraciu. (Horváth, Machyniak, 2018) Odluka cirkvi od štátu ako aj alternatívne spôsoby jej financovania sú teda stále polarizujúcou spoločenskou a politickou témou, čo bolo vidieť aj na rozprave NRSR v rámci návrhu na financovanie cirkvi prostredníctvom daňovej asignácie.

Záver

Podpora mimovládnych organizácií zo súkromných úspor alebo firemných prostriedkov môže byť pre ľudí a právnické osoby z pochopiteľných dôvodov neatraktívna. Väčšina mimovládnych, neziskových organizácií potrebuje pre svoje fungovanie a rozvoj stabilný zdroj financovania, a spoliehanie sa na štátnu podporu je často nedostatočné. Niektorí prijímatelia daňovej asignácie sú na týchto (najčastejšie) 2% závislí ako na jedinom pravidelnom zdroji financovania, a jeho náhly koniec by pre nich znamenal zánik. Samozrejme, financie prúdia aj zo strany zahraničných donorov, nadácií a zdrojov Európskej únie, avšak podpora od občanov a domácich subjektov je najlepším spôsobom legitimizovania aktivít danej neziskovej organizácie. Mechanizmus daňovej asignácie vznikol na Slovensku koncom deväťdesiatych rokov ako náhrada vtedy málo rozvinutého darcovstva a filantropie, ako nástroj prostredníctvom ktorého môže daňovník poukázať časť svojej zaplatenej dane vybranému subjektu. Táto forma daňovej redistribúcie si rýchlo získala popularitu nie len medzi daňovníkmi, ale aj medzi neziskovými organizáciami. Fungovanie prešlo v priebehu rokov mnohými legislatívnymi zmenami a všetky snahy o jeho zrušenie alebo obmedzenie boli zastavené - nielen prijímajúcimi organizáciami, ale aj politikmi a občanmi. Implementácia mechanizmu daňovej asignácie ako podpory pre mimovládny neziskový sektor sa teda dá v rámci Slovenskej republiky považovať za úspešnú. Rozvoj občianskeho a mimovládneho sektora nabral aj vďaka tomuto mechanizmu správnu dynamiku, čo je pre každú postkomunistickú krajinu vítaným a prospešným javom.

Podakovanie

Tento príspevok vznikol v rámci projektu *Daňová asignácia ako faktor rozvoja občianskej spoločnosti*, podporeným fondom pre podporu výskumu Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave, s poradovým číslom FPPV-39-2019 a je súčasťou projektu KEGA s poradovým číslom 001UCM-4/2019, *Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike*.

Použitá literatúra

- AGENCIA TRIBUTARIA. 2019. *Tax assignment in Income Tax*. [online], [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/en_gb/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Campanas/_Campanas/_comp_Renta/_INFORMACION/Ayuda/_Preguntas_frecuentes_generales_sobre_el_IRPF/_La_asignacion_tributaria_en_el_Impuesto_sobre_la_Renta.shtml>.
- GRÁSGRUBER, M. - OTAVOVÁ, M. - SOLILOVÁ, V. 2014. *Would be appropriate to introduce a tax assignment in the Czech Republic?* [online], [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/publication/275540912_Would_be_Appropriate_to_Introduce_a_Tax_Assignation_in_the_Czech_Republic>.
- HOOPER, J. 2006. *The new spaniards*. London: Penguin books, 2006, 480 s. ISBN 9780141016092.
- HORVÁTH, P. - MACHYNIÁK, J. 2018. The Practical Dimension of Civic Participation in Slovakia after 1989. In: *Civic Participation in the Visegrad Group Countries after 1989*. Lublin: UMCS, 2018. p. 189-208. ISBN 978-83-227-9101-1.
- ITRETISEKTOR. 2012. *Nechceme viac, neberte nám, čo máme*. [online], [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <http://itretisektor.sk/clanok-138_162-3099/Nechceme_viac__neberte_nam__co_mame.html>.
- MFSR - Ministerstvo financií Slovenskej republiky. 2015. *Slovensko má lepšiu a transparentnejšiu model asignácie*. [online], [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.finance.gov.sk/sk/media/tlacove-spravy/slovensko-ma-lepsi-transparentnejši-model-asignacie.html>>.
- MFSR - Ministerstvo financií Slovenskej republiky. 2019. *Asignácia dane*. [online], [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.finance.gov.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/ekonomicke-statistiky/asignacia-dane/>>.
- RELIGLAW. 2019. *Agreements Between the Spanish State and the Holy See (28 July 1976)*. [online], [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.religlaw.org/common/document.view.php?docId=579>>.
- Rozpravy Národnej rady Slovenskej republiky - NRSR (poradové číslo schôdze/rok konania): 20/2003, 32/2004, 6/2006, 16/2007, 42/2009, 11/2010, 27/2013, 54/2015, 23/2017. [online], [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/?sid=schodze/rozprava>>.
- SCHUSTER, R. 2003. *Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky o vrátení zákona z 28. októbra 2003 o dani z príjmov*. [online], [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=3&ID=479>>.
- SITA. 2006. *Mimovládne organizácie pokračujú v kampani Ľudia ľudom*. [online], [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.24hod.sk/mimovladne-organizacie-pokracuju-v-kampani-ludia-ludom-cl21879.html>>.
- ŠRAMEL, B. 2018. The Legal Basic of Civic Participation in Slovakia after 1989. In: *Civic Participation in the Visegrad Group Countries after 1989*. Lublin: UMCS, 2018. pp. 173-188. ISBN 978-83-227-9101-1.
- ŠVIKRUHA, M. - CÍBIK, L. 2018. Redistribution function of public finances in the budgets of regional self-government in Slovakia in 2013-2015. In: *Management in theory and practice. Conference Proceedings of 16th International Scientific Conference*. Praha: NEWTON, 2018. pp. 152-162. ISBN 978-80-87325-15-5.
- Zákony: 366/199 Z.z., 466/2000 Z.z., 561/2001 Z.z., 595/2003 Z.z., 659/2004 Z.z., 534/2005 Z.z., 688/2006 Z.z., 621/2007 Z.z., 504/2009 Z.z., 548/2010 Z.z., 463/2013 Z.z., 253/2015 Z.z., 344/2017 Z.z. [online], [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.slovlex.sk/vyhľadavanie-pravnych-predpisov>>.

ROLE OF TAX HAVENS IN TAX AVOIDANCE BY MULTINATIONALS WITH SPECIAL REGARD TO IRELAND

Tamás Zoltán WÁGNER¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191041>

Abstract

Nowadays, many multinationals use tax avoidance strategies in order to minimise their tax liability. They often cooperate with governments providing them preferential treatment. These low-tax jurisdictions called tax havens pose a threat for world economy because they result in huge budgetary loss for countries. Even the European Union has its own tax havens which contribute to the loss of 250 billion euros annually. It is more than 2% of the Union's GNP. Despite the apparent negative evidences, several member states' tax system still contains favourable provisions for multinationals. Although, almost everybody would mention the Benelux states first, but many multinationals utilize the loopholes of the Irish tax system. In this regard, it is enough to refer to the Apple case where the European Commission ordered the recuperation of 13 billion euros from the company due to illegal state aid. Hence, we conducted a research based on academic literature and case-law. After a short introduction and dealing with the European Commission's response to tax avoidance, we analyse the Irish tax system. The main goal was to demonstrate that Ireland – despite the denial of the respective authorities – was a tax haven. Our study proves that multinationals could use almost freely several tax optimisation strategies (e.g. Double Irish and Dutch Sandwich) up to now. Due to strong criticism and scandals the government had to amend the former tax regime, but it does not mean that preferential treatment is abolished. Ireland still should be considered a tax haven.

Key words: tax avoidance, tax havens, state aid law, multinationals, sweetheart deals

Introduction

Multinational companies have been aiming at reducing their tax liabilities by introducing several practices such as profit shifting and hybrid entities. They often cooperate with governments which tries to lure investors from each other by providing favourable taxation. Countries become more and more vulnerable due to globalization and the termination of obstacles before the free movement of capital because investors can easily move production to another country if the economic environment is adverse. In addition, the size and influence of multinationals pose a challenge to states. For instance, there are 37 companies among the 100 biggest economies in the world and only the Walmart is bigger than most countries' GDP, besides world trade takes place between these giants. As a consequence of tax optimisation, billions of euros are missing from state budgets violating the principle of burden sharing and fair taxation. Despite the abovementioned, there are a lot of countries which grant tax breaks to multinationals. These jurisdictions – mainly low-tax countries – are called tax havens in academic literature. Although

¹ dr. Tamás Zoltán Wágner, Law and Political Sciences Doctoral School, Péter Pázmány Catholic University, Szentkirályi street 28-30, Budapest, 1088, Hungary, E-mail: wagnertomi@freemail.hu

the negative effects of tax avoidance especially hit the developing countries, the European Union is also concerned because it endangers the integrity of the internal market.

Regarding the latter, it is worth mentioning Daniela Iuliana Radu who calculated that the European Union lost 250 billion euros annually which was more than 2% of the Union's GNP. In the light of these, it is not surprising that the European Commission launched its investigations – based on state aid law – in 2013-2014 by analysing tax rulings granted to multinationals. Interestingly, it predominantly affected the Benelux countries. However, if we look at the amount of money to be recovered, Ireland should be mentioned first: after the resolution of the Commission, it had to recuperate 13 billion euros from Apple. Do these countries provide exceptional advantages to multinationals? If yes, what are the reasons for that? In the following study, we go after that.

Materials and methods

Our purpose is to demonstrate that despite the alleged benefits of a tax haven, it is detrimental to state budget and irreconcilable to the internal market. Hence, we firstly focus on the positive and negative effects of tax havens and on the difficulties to combat them. Regarding the latter, we – after a short historical introduction – touch upon the notion, fight against double taxation and the absence of international tax system. In advance, we must emphasise that without a universal definition, it is extremely hard to identify tax havens because the governments concerned can always rely on notions favourable to them. Consequently, the most practical way is to analyse the relevant tax system as a whole looking for loopholes abused by multinationals. Nonetheless, in particular cases the tax authorities which provide tax reliefs. After that, we get on the reaction of the European Commission. In this regard, it is worth mentioning that the Body had basically two choices: using internal market rules or state aid law. It chose the latter because it enabled – due to its monopole competence – much quicker reaction than initiating an infringement procedure. Finally, we investigate the Irish tax regulation due to their alleged advantageous systems for multinationals. In this respect, we will see how member states can maintain preferential treatment by offering sweet-heart deals. Our study is predominantly based on academic literature by citing relevant authors in the topic. Furthermore, we also touch upon briefly the case-law.

Results and discussion

General information about tax havens

Nowadays, there are 70 registered tax havens in the world. Its roots can be traced back to antiquity because the rich always tried to find “shelters” for their wealth. For instance, Chinese merchants evaded taxes in these places 3000 years ago. In modern sense, we can speak about tax havens from the 19th century. However, their role in international economy gained significance only in the end of the 19th century and in the beginning of the 20th century, thanks to the United Kingdom. Since the British tax system granted tax exemption to multinationals without prescribing establishment. The golden age of tax havens came after World War II in which the Bretton-Woods agreement played an important part: although it regulated the local and international financial markets in detail, there were still countries which provided favourable tax environment. Besides, the tensions of the Cold War also contributed to the spread and strengthening of tax havens all around the world. Several large companies open US dollar-based accounts to prevent the intervention of hostile governments and to gain more profit. All these created new opportunities for small countries and entities such as Hong Kong, Bermuda, Liechtenstein, Andorra etc. Their recruitment can be underscored by the fact that they managed

10,6 billion dollars in 1968 which increased to 21-32 trillion dollars in 2012 according to Tax Justice Network (think tank). In addition, Oxfam revealed that 156 billion dollars disappeared annually due to offshore activities which would be enough to eliminate global poverty.

Despite strong criticism from several experts, it is still popular among countries which create flexible regulation for investors in the field of taxation, finances and company management. Thus, it is useful to examine whether positive effects override the negatives ones. In this respect, it must be stressed again that host countries are vulnerable to multinationals which can easily move their headquarters to another place if the current economic environment is unfavourable to them. Moreover, countries also compete with each other forcing them to reduce corporate taxes continuously to win the “race” (the so-called prison dilemma). However, small countries are in an advantageous position because they can introduce low taxes due to relatively elastic supply of capital. Above all, there are further arguments to become a tax haven, namely:

- low taxes lead to higher wages and lower product prices,
- facilitation of economic growth and foreign investments,
- consolidation of a given country’s role in international trade,
- inflow of FDI contributes to the creation of new jobs and to the development of human capital.

Although these statements seem to be convincing, we have to consider the negative factors as well. In this regard, it is worth drawing our attention to developing countries where the legislators think that investors ignore political instability, uncertain economic environment and poor infrastructure after receiving huge tax benefits. For instance, there were no special economic zone in sub-Saharan countries in 1980, but in 2005 every second apply one. Simultaneously, the share of countries granting tax reliefs increased from 40% to 80%. In contrast with that, OECD, UN, World Bank and the IMF also warned these countries about the detrimental effects of tax competition by highlighting to the fact that most economic actors would have invested even in the absence of preferential treatment. Besides, reduced taxation of multinationals does not contribute to higher wages and missing revenues must be collected from value added tax levied on consumers. And there are even more arguments such as bank secrecy, opacity and widening gender inequality. The latter based on the empiric evidence that tax avoidance force governments to limit spending on public services which mostly affect women due to their dependency on public services and the likeliness of their worse financial status. In the absence of fair taxation, companies channel more profits to stakeholders and senior executives who are overwhelmingly male.

Albeit, tax havens are primarily detrimental to developing countries, they have negative – direct or indirect – impact on developed countries as well. At first sight, it seems to be weird because there are several – mainly small – states which concluded sweat-heart deals with multinationals such as Luxemburg, Netherlands etc. But if we examine the whole system (the internal market), the distortion of competition becomes apparent causing huge budgetary loss. According to Daniela Iuliana Radu’s calculation, the EU budget loses 250 billion euros a year which bigger than the 2% of the Union’s GNP. Besides, there are further evidences. The authors of *The Missing Profits of Nations* revealed that multinationals shifted 600 billion dollars of profit to tax havens. The share of EU tax havens was 30% (especially Ireland, Luxembourg and the Netherlands). Based on these data, Oxfam estimates that France, Spain and Germany lost tax revenues of 35,1 billion dollars in 2015 alone which could be spent on public health.

Despite clear evidences of the dark side of tax havens, there are several factors which make counter measures difficult. In this respect, the absence of universal notion should be mentioned

first. The most cited one is the notion elaborated by OECD in 1998. Accordingly, the tax system concerned is a tax haven if the following criteria are met:

- revenues are not or minimally taxed,
- no effective change of information,
- absence of transparency,
- tax system facilitates the settlement of companies which have no presence in the given country.

Although the definition has many criteria, it does not cover every potential issue. For instance, the Dutch tax system only fulfil the last criterion, because there are several post box companies in the country. Thus, it is worth considering other definitions as well. Jules Hendriksen suggests working with John Murphy's – economist, founder of Tax Justice Network – notion which is based on use (utilization). In this sense, tax havens are used to:

- avoid or evade tax liability,
- keep crimes in secret,
- keep the activities of customers in secret,
- gain exemption from procedural costs of their home country.

In the light of these, it is difficult to set up a unified list of tax havens. Hence, it is not surprising that the existing ones often face harsh criticism from think tank, civil organisations. In this regard, the EU black lists – adopted after the Panama Papers – are a typical example because they were deemed to be biased by the International Consortium of Investigative Journalists and Tax Justice Network. In their opinion, the EU missed a serious opportunity to combat tax avoidance and tax fraud by leaving out countries like Ireland, Malta and Luxemburg due to political reasons. In addition, these critiques seem to be well-founded: although Commissioner Pierre Moscovici admitted that the EU made a significant progress, but it is still not enough to counter worldwide tax fraud.

Secondly, double non-taxation agreements also contribute to the development of tax havens. Since after the abolishment of obstacles before the free movement and due to globalisation, multinationals faced tax liability in more countries which endangered their competitiveness and profit. Thus, many countries concluded tax treaties to prevent double taxation. Albeit, it resulted in the reduction of administrative costs, facilitation of inflow of FDI, legal certainty and increased cross-border activity, it also enabled multinationals to utilize the loopholes of the system in their favour. For instance, they can easily reduce their tax base by tax planning. Moreover, several multinationals concluded such agreements with the authorities which practically mean tax exemption for them. A typical example of that is the McDonald's case where the company concerned arose no tax liability due to the US-Luxemburg Treaty.

Finally, the absence of international tax system can also result in tax havens. It is a consequence of the fact that every country has its own tax system with its different rates, and many provides preferential treatment to multinationals. Because – as we mentioned earlier – countries compete for the investors in a cruel race where everybody tries to offer the lowest taxation (prison dilemma). Besides, they rely on the positive macroeconomic effects so that they often surrender to enforce burden sharing against multinationals. The reduction of corporate tax rates features well this course: between 1980 and 2015, it decreased from 40% to 25% and if it continues there will be no tax liability for multinationals.

All these indicate, that there are many ways for multinationals to avoid or evade taxes. Although it is sometimes difficult to distinguish between the two notion, there is one fundamental

difference: tax evasion is an illegal activity which is punishable such as ignoring tax filing. On the other hand, tax avoidance does not violate laws, but it aims to reduce tax liability through optimisation. Most of the multinationals follow the second option when they cooperate with the governments concerned. In the remaining chapter we will see how the European Commission reacted to this phenomenon and a special corporate tax regime will be introduced as well.

European Commission's response to tax avoidance

The institutes of the European Union raised doubts from the beginning whether these practices complied with EU law. One of the loudest critics was the European Commission which had basically two options for countermeasures, namely internal market rules (especially the freedom of establishment) and state aid law. The former – similarly to law harmonisation – means a device to the creation and maintenance of internal market. Besides, it also provides an effective way to combat tax advantages granted by member states because it prescribes strict rules such as:

- hindrance of the four freedoms is enough to classify a state measure as illegal,
- the European Court of Justice interprets exceptions narrowly,
- principle of proportionality constitutes a great challenge for member states (most cases failed on this test).

Although the European Commission does not have monopole competence in this field, it could be a useful strategy to rely on internal market rules against tax discrimination issues. In this regard, it is worth mentioning the Hervis case where the European Court of Justice held that the Hungarian retail tax based on progressive rates violated the freedom of establishment by preferring independent franchisee to related undertakings. All these indicate that tax measures can be successfully challenged before Union courts based on internal market rules. Despite the possible positive outcomes, the European Commission chose state aid law. The reasons for this step were the following facts:

- European Union has been committed to limit unjustified state aids for a long time,
- article 107 TFEU provides few exceptions,
- state aid can be realised in many ways, among others as tax measures,
- the interpretations of notions “tax” and “enterprise” are much broader than the traditional concepts,
- according to article 108 TFEU, the Commission has monopole competence in this field,
- initiating infringement procedures against member states are much slower than launching an investigation based on illegal state aid.

Albeit, the relevant state measures must fulfil cumulative criteria², Commission's practice indicates that the Body can easily use its powers to combat legal instruments endangering the internal market. In this respect, we have to emphasise the fact that the European Commission examines only the impact of a given state measure and other factors (aim, reason, form) are rather ignored. Furthermore, it analyses the existence of advantage and selectivity jointly which contributed to the failure of several multinationals on the so-called selectivity or reference test.

² These are the followings:

- advantage,
- the given measure must be provided through state or state measures,
- selectivity,
- affects trade between member states,
- distorts or threatens to distort competition.

The latter is criticised by many experts because it – in their view – contradicts both the case-law and article 107 TFEU. Since selectivity of economic advantage is a refutable presumption and the two notions deserve separated investigation.

All these did not bother the Commission which launched its campaign against tax benefits granted to multinationals in 2013-2014. The words of former Commissioner for Competition, Joaquin Almunia well featured the standpoint of the Body: *“EU tax authorities are responsible to ensure a level playing field, instead of offering different treatments to companies with comparable legal standings and operations”*. Thus, it was not surprising that several famous multinationals, such as Amazon, Starbucks or Fiat failed the test. Interestingly, these cases predominantly related to the Benelux states. But if we look at the amount of money to be recovered, the Apple case excels from the others: Ireland – after the negative resolution of the Commission – had to recuperate 13 billion euros from the company. In the light of the abovementioned, it is worth analysing such tax systems which deemed to be tax havens by the experts. The Irish tax system is popular among multinationals due to its preferential treatment. Is it really a tax haven? In the final chapter, we will find the answer for that.

Ireland: officially unrecognised tax haven?

Several think tanks (Oxham, Tax Justice Network) state that the EU – despite its generally negative attitude towards tax avoidance – is a shelter for multinationals, especially from the USA. In their view, the main tax havens are the Benelux states and Ireland. Each country developed a unique preferential treatment to lure foreign investors in. One of the most outstanding outcomes of the European Commission’s campaign against tax avoidance practices was the Apple case where 13 billion euros had to be recovered by state authorities. This issue drew the attention of the public towards the controversies of the Irish tax system. Thus, we survey the development and the characteristics of the Irish tax system.

First of all, despite the heavy criticism from several analysts, think tanks, the Irish government and many local experts never recognised that the authorities concluded many sweetheart deals with multinationals and let them to abuse the loopholes of the system. In this respect, it is worth mentioning Tom Maguire who stated that Ireland could not be regarded as a tax haven because it did not meet the criteria laid down by the OECD in 1998. Besides, he brought up other reasons as well, such as:

- fewer exemptions from the application of corporate tax compared to other countries e.g. dividends received by a resident company from foreign sources are – contrary to Ireland – not taxable in many countries,
- level of transparency is high, Ireland was among the first countries which implement country-by-country reporting (OECD's Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes gave Ireland the highest possible transparency rating in 2017),
- Ireland has 70 tax treaties and more than 20 tax exchange of information agreements.

Against these arguments, the opponents refer to the fact that after setting up the EU black list, several US multinationals move their intangible assets from the Caribbean region to Ireland. The value of this transfer was 300 billion euros between 2014 and 2017. In addition, Ireland provided tax incentives to them which resulted in nearly zero taxation. Although, the preferential system was limited, it still enables companies settling in the future to secure a 2.5% effective tax rate. The contradiction between the data highlights both the absence of universal

definition for tax havens and the difficulties of combatting detrimental tax avoidance practices. All these are especially true in a country where tax breaks have a long tradition.

According to the academic literature, it started in 1956 when the export profits tax relief was introduced. Initially it provided a remission of 50% income tax on profits of a manufacturing industry derived from increased exports over a datum year which was increased to 100% and 25-year exemption was granted for the customs free zone at Shannon Airport. After that, the Irish tax regime was amended several times when a new, general rate of 12,5% was introduced in 1998. Besides, other feature of the system that it – based on historic British case-law – enables companies to settle down in Ireland without being a tax resident in the country. The latter contributed to the development of the Double Irish and Dutch Sandwich tax avoidance strategy. Its gist briefly is to transfer profits to low-tax countries (the Netherlands, Ireland and a third country) to minimise or avoid taxation. For instance, Google successfully gained exemption from its tax liability by transferring its profit through Ireland and the Netherlands to Bermuda. Thus, it – as other multinationals – could accumulate untaxed royalty income instead of paying the preferential 2% corporate tax.

The abovementioned practice changed after 2013 in which the Apple decision³ had a decisive role. In this framework, it was prescribed that an Irish registered company had to be a tax resident in one of the participating countries if Ireland had concluded a double taxation agreement with it. But it was abused: several multinationals established tax residence in offshore zones such as Cayman Islands. Thus, a new regulation was adopted in 2015 where all Irish registered companies had to be Irish tax resident according to the main rule. Nevertheless, it could be easily abused by multinationals because it provided a temporary 6-year period (till the end of 2020) to those which had an Irish registered non-resident company in 1st January 2015. Summarizing the chapter, we can see that Ireland had to amend its former tax regime due to strong criticism and scandals. But it did not mean that it totally abolished its preferential treatment towards multinationals. Even, there is a new method called Single Malt under which an Irish registered company would be Maltese resident under the terms of the double taxation agreement with Ireland. Microsoft already utilized this opportunity....

Conclusion

Despite its negative attitude towards tax avoidance, there are several tax havens in the European Union. Due to the fact that direct taxation is still in the competence of the member states, the European Commission had to find detours. In this respect, it chose state aid law because the Body had monopoly competence in this field, and it is much quicker than initiating an infringement procedure before the European Court of Justice. Although this method has its own shortcomings, it enabled the Commission to combat tax avoidance practices conducted by multinationals. The most outstanding issue was the Apple case where the Irish tax system was in the centre of attention and the resolution of the European Commission ordered that the tax authorities had to recuperate 13 billion euros from the company. The effectiveness and legality of these procedures faced many criticisms (e.g. violation of tax sovereignty) from scholars and several cases were brought before the General Court. Nevertheless, it seems to be that this

³ Apple had 2 registered affiliated company (Apple Sales International and Apple Operations Europe) in Ireland. Most of their profit were displayed as the profit of the central office, although it existed only in paper. Consequently, it managed to decrease its tax liability almost to zero per cent. The European Commission initiated a state aid investigation against this practice classifying it as against the economic reality. Finally, the Body held the illegal state aid and ordered Ireland to recuperate 13 billion euros from Apple. But both parties appealed to the General Court (still pending).

phenomenon can be only eliminated by common international efforts where the EU has decisive role.

References

- BARRY, F. 2019. Aggressive Tax Planning Practices and Inward-FDI Implications for Ireland of the New US Corporate Tax Regime. In *The Economic and Social Review*, vol. 50, no. 2, 2019. p. 325-340.
- BOD, P. Á. 2006. A globalizáció régi-új arcai, *Magyar Szemle*, Új folyam, 2006, [online]. p. 3-4.. Available at: <http://www.magyarszemle.hu/cikk/20060815_a_globalizacio_regi-uj_arcai>.
- BOUYSSIÈRE, B. B. - CARRON, O. - HARDGROVE, M. 2015. Tax rulings and fiscal state aid in the EU. In *DLA Piper*. [online]. Available at: <<https://www.dlapiper.com/~media/Files/Insights/Events/2015/06/EUStateAid.pdf>>; 3>.
- C-385/12, Hervis Sport és Divatkereskedelmi Kft c. Nemzeti Adó- és Vámhivatal Közép-dunántúli Regionális Adó Főigazgatósága, ECLI:EU:C:2014:47
- Commission decision of 19.9.2018 on tax rulings SA.38945 (2015/C) (ex 2015/NN) (ex 2014/CP) granted by Luxembourg in favour of McDonald's Europe
- Commission decision of 30.8.2016 on state aid SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) implemented by Ireland to Apple, C(2016) 5605 final. [online]. Available at: <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253200/253200_1851004_674_2.pdf>.
- Countering offshore tax evasion. [online]. Available at: <<https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/42469606.pdf>>.
- ERDŐS É. *A digitális gazdaság és kereskedelem árnyoldala: a digitális adóelkerülés nemzetközi tendenciái.*
- FARNY, O. – FRANZ, M. – GERHARTINGER, P. – LUNZER, G. – NEUWIRTH, M. – Saringer, M. 2015. *Tax Avoidance, Tax Evasion and Tax Havens*. [online]. Wien: 2015 bei AK Wien, 2015. Available at: <https://www.arbeiterkammer.at/infopool/wien/Studie_tax_avoidance.pdf>.
- GALLEGO, C. S. 2017. But where is Bermuda, Luxembourg? New EU ‘blacklist’ omits major tax havens. In *International Consortium of Investigative Journalists*. [online]. Available at: <<https://www.icij.org/investigations/paradise-papers/bermuda-luxembourg-new-eu-blacklist-omits-major-tax-havens/>>.
- GORMSEN, L. L. 2016. EU State Aid Law and Transfer Pricing: A Critical Introduction to a New Saga. In *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 7, no. 6, 2016.
- GOTTLIEB, C. 2016. Three Years of EU State Aid Review of Tax Rulings: Taking Stock. In *Alert Memorandum*. [online]. Available at: <https://awards.concurrences.com/IMG/pdf/17._f.-c._laprc_vote_n._van_robbroeck_and_j.f.d._weyde_-_three_years_of_eu_state_aid_review_of_tax_rulings_taking_stock.pdf>; 50>.
- GYÜRKÉS, A. 2013. Az uniós állami támogatási szabályok alkalmazása az adóintézkedések területén – az Európai Bíróság esetjogának tükrében. In *Állami Támogatások Joga*, vol. 17, no. 1, 2017. [online]. p. 3–43. Available at: <http://epa.oszk.hu/02400/02450/00017/pdf/EPA02450_ATJ_2013_1_03-43.pdf>, 8>.

- HENDRIKSEN, J. 2016. The role of offshore tax havens in the international tax system. In *Análise Europeia*, vol. 1, no. 2. 2016, p. 42-59. [online]. Available at: <http://www.apeeuropeus.com/uploads/6/6/3/7/66379879/hendriksen_jules_2016.pdf>.
- LANGEROCK, J. *Off the hook. How the EU is about to whitewash the world's worst tax havens.* [online]. Available at: <<https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620625/bn-off-the-hook-eu-tax-havens-070319-en.pdf>>
- MAGUIRE, T. *Why Ireland's transparency and tax regime means it is not a haven.* [online]. Available at: <<https://www.independent.ie/business/irish/why-irelands-transparency-and-tax-regime-means-it-is-not-a-haven-36564387.html>>.
- MURPHY, R. 2011. Out of sight. In *London Review of Books*, vol. 33., no. 8, 2011. [online]. Available at: <<http://www.lrb.co.uk/v33/n08/richard-murphy-ii/out-of-sight>>.
- OSZTOVITS, A. 2012. *EU-jog. HVGORAC.* Budapest, 2012. p. 368-377.
- RADU, D. I. 2012. Tax havens impact on the world economy. In *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, vol. 62, 2012. p. 398-402. [online]. Available at: <https://ec.europa.eu/competition/state_aid/tax_rulings/index_en.html>.
- RAWLINGS, G. 2017. Shifting profits and hidden accounts: Regulating tax havens. In: Peter DRAHOS (ed.): *Regulatory Theory: Foundations and applications*, Canberra, ANU Press, 2017. [online]. Available at: <<http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n2304/pdf/ch37.pdf>>.
- RZOTKIEWICZ, M. *Article 108(2) TFEU as a Tool for the Commission to Bypass Article 258 TFEU Proceedings.* [online]. Available at: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-f8d926d2-2439-4805-bc3b-f158db963f07/c/10_11_18.pdf>.
- STREISSLER, E. W. 2001. Globalizáció, tőkepiacok és az állam szerepe. In *Közgazdasági Szemle*, 2001. [online]. Available at: <<http://epa.oszk.hu/00000/00017/00067/pdf/Streissler.pdf>>.
- Tax avoidance and how to get rid of it. In *Kepa Policy Briefs*, no. 17, 2015. Available at: <<https://www.fingo.fi/sites/default/tiedostot/julkaisut/tax-avoidance-nov-2015.pdf>>.
- Tax Games: the Race to the Bottom, Europe's role in supporting an unjust global tax system, 2017. [online]. Available at: <<https://eurodad.org/files/pdf/1546849-tax-games-the-race-to-the-bottom.pdf>; 8>.
- Tax Justice Network. 2018. *Financial Secrecy Index 2018, Narrative Report on Ireland.* [online]. Available at: <<http://www.financialsecrecyindex.com/PDF/Ireland.pdf>>.
- The EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes, Brussels, 5 December 2017 (OR. en), 15429/17, FISC 345 ECOFIN 1088. [online]. Available at: <<https://www.consilium.europa.eu/media/31945/st15429en17.pdf>>.
- The revised EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes, Brussels, 12 March 2019 (OR. en), 7441/19, FISC 169 ECOFIN 297. [online]. Available at: <<https://www.consilium.europa.eu/media/38450/st07441-en19-eu-list-oop.pdf>>.

SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV IV.

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie
doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Editori:

PhDr. Kristína Hoghová
doc. Mgr. Daniel Klimovský, PhD.
Mgr. Boris Kolman

Technické spracovanie a zostavovateľské práce:

PhDr. Kristína Hoghová

Vydavateľ:

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

Elektronická publikácia/CD
Prvé vydanie, 2020

Počet strán: 342



© Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2020

ISBN 978-80-8105-961-2