

VEREJNÁ SPRÁVA
A
SPOLOČNOSŤ

2/2016
ročník XVII.

Obsah

Vedecké práce

<i>Konzervativizmus verejnej politiky v podmienkach Slovenskej republiky</i> Daniela Škutová	5
<i>Současné reformní procesy v české veřejné správě</i> Miloš Matula	16
<i>Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán – vybrané interpretačné polemiky a úvahy de lege ferenda</i> Mojmír Mamojka, ml.	26
<i>Fenomén zamestnanosti v kontexte protikrízových opatrení</i> Slavomíra Martinková Anna Bánociová	34
<i>The Antecedents of Energy-Saving Behavior for Policymakers</i> Albina Dioba	44

Diskusia

<i>Kultúra a kultivovanosť ako nemateriálna investícia do ľudského kapitálu</i> Viera Žemberová	54
<i>Komunálne voľby 2014 -Analýza volebných koalícií v rámci volieb primátorov v Bratislave a v Trnave</i> Dalibor Mikuš	61
<i>Vzdelávať, či zbrojiť?</i> Juraj Rákoš	70

Správy

<i>Ľudský kapitál a spoločnosť 2016</i> (3. ročník medzinárodnej vedeckej konferencie) Gabriela Kravčáková	78
--	----

Register autorov

VEDECKÉ PRÁCE

Konzervativizmus verejnej politiky v podmienkach Slovenskej republiky

Public policy conservatism in conditions of Slovak republic

Daniela Škutová

Abstract

The article analyzes the conservatism in public policy and focuses on the conceptual questions of contemporary conservatism. Conservatism faces many challenges not only as an ideological and socio-political concept but is also one of the paradigms of pluralistic forms of life, as well as an attribute of the current public policy. The aim of the present paper is to answer the following questions: 1. Why did the people stop believing in conservative values? 2. What unites different conservative movements and styles? 3. Does contemporary conservatism need a change or should it be partially modified in accordance with today's needs? 4. What are specific forms of conservatism? 5. How can conservatism become a meaningful political force?

Conservatism needs a thorough diagnostics. But it also needs to know its potential in which it can contribute to the effective functioning of public policy.

Key words

public policy conservatism, conservative politics, radical conservatism, conservative values

Úvod

Úloha konzervativizmu vo verejnej politike sa viaže na dve skutočnosti. Prvou je poznanie, že katalóg uznávaných a žitých hodnôt predurčoval možnosti praktickej politiky so zárukou stabilného politického kontinua. Druhou je záujem, akým sa konzervativizmus vo sfére verejnej politiky etabloval na plnohodnotnú politickú silu. V súčasnosti pozorujeme degradáciu konzervativizmu na všetkých úrovniach spoločenského a politického života. Nejde tak ani o prílišnú odchýlku od uznávaných tradičných noriem, ako skôr o vymykanie sa konzervatívnych štandardov pred potrebami súčasného sveta. Konzervativizmus na túto disproporciu často neadekvátne reaguje a čím viac akcentuje význam svojich postojov, tým viac jeho sila slabne. Súčasný konzervatívny mainstream môže namietat' proti tvrdeniu o úpadku konzervativizmu zdôrazňovaním svojho statusu filozofických a morálnych riešení problémov súčasného sveta. Zdá sa však, že ho niečo k tomu núti. Naproti tomu reálna konzervatívna politika by mala zohľadňovať potrebu efektívnych a logických kultúrnych vzorcov pre stabilnú konzervatívnu scénu, a to nielen politickú. Zdá sa však, že jej čosi v tom prekáža. Varovné hlasy konzervatívnych preferencií, zohľadňujúcich radikálne recepty až radikálne riešenia sú síce aktuálnym rámcom bádania súčasnej politickej vedy, ale neriešia základnú príčinu problému, prečo ľudia prestali veriť tradičným konzervatívnym hodnotám?

Príspevok analyzuje konzervativizmus verejnej politiky a zameriava sa na konceptuálne otázky súčasného konzervativizmu ako inherentnej politickej filozofie. Konzervativizmus je nielen ako ideologický a sociálno-politický koncept, ale aj ako jedna z paradigiem pluralistických foriem života, ako aj atribút súčasnej verejnej politiky, ktorý čelí mnohým problémom. Cieľom príspevku je

hľadať odpoveď na otázky: 1. Prečo ľudia prestali veriť konzervatívnym hodnotám? 2. Čo spája rozdielne konzervatívne smery a štýly? 3. Potrebuje konzervativizmus zmenu, alebo sa má čiastočne modifikovať s aktuálnymi potrebami dneška? 4. Aké sú konkrétne formy konzervativizmu? Ako môže byť konzervativizmus zmysluplnou politickou silou? Konzervativizmus potrebuje hĺbkovú politologickú diagnostiku. Potrebuje však aj poznať svoje možnosti, akými môže prispieť k efektívnemu fungovaniu verejnej politiky.

Metodologický prístup ku skúmaniu konzervativizmu predikuje objasnenie súčasnej pozície konzervativizmu prostredníctvom filozofických a sociálno-politických vymedzení. Teoretické zázemie výskumu konzervativizmu v štúdiu neašpiruje na sumarizáciu prístupov a pojmových aspektov konzervativizmu. Vybrané aspekty analýzy sa zameriavajú na potvrdenie nutnosti spredmetniť konzervativizmus ako dôležitý prvok diskusie v tvorbe efektívnej verejnej politiky. Vychádza z predpokladu vzájomnej interakcie filozofií, ideí a politik, ktorá môžu podporiť aj remodeláciu samotného konzervativizmu v situácii, kedy sa jeho sila priamoúmerne znižuje s narastajúcou dôležitosťou jeho významu v súčasnom svete.

1. Konzervativizmu v postmodernej ére dominantného liberalizmu

Dnešná hypermoderná doba podľa Lipovetského sa vyznačuje ekonomickou sťaživosťou, rozkvetom technológií, individualizmom a jej rozvoj je založený na neskromnosti a nadbytku, ide dopredu nesmierne rýchlo, vedie k narúšaniu pravidiel, je zdrojom nerovnováhy a chaosu (Lipovetsky, 2013) Lipovetského prenikavá analýza postmodernej epochy zaznamenáva vývoj demokratických spoločností, ktoré sa oslobodili od veľkých ideológií zameraných do budúcnosti a ťaživých systémov noriem a pravidiel, a ktoré sa s nadšením obrátili k prítomnosti a začali si bez obmedzenia užívať ich prednosti. Lipovetsky prispel svojimi dielami k interpretácii modernity a položil základy individualistickej paradigmy. Hypermodernita je druhou modernou revolúciou, ktorá dodáva individualizmu rozmer ľudskosti. Súčasťou hypermodernity je aj návrat niektorých tradičných hodnôt a spôsobu myslenia. Naproti tomu však tento konzervatívny základ, ktorý spočíva na mnohých paradoxoch, podlieha recyklovaniu a premene vzájomných vzťahov optimistickou optikou bez konvencií. Hypermodernita nadobudla status ideológie, napriek tomu, že nedisponuje konkrétnym zmyslom a cieľom. Môžeme predpokladať, že najvhodnejším označením hypermodernity je zrejme súbor otázok o hypermodernite ako ideológii, na ktoré chýba adekvátna odpoveď: Je konzervatívna paradigma v ostrom kontraste hypermodernity? Aké sú styčné prvky konzervativizmu a súčasného sveta v morálnych pravidlách, ktorými sa treba riadiť? Akými protiargumentmi alternuje konzervativizmus v dominancii súčasnej liberálnej paradigmy?

Človek je vo vzťahu k spoločnosti premenlivejší a prispôsobivejší. Preukazuje však úctu k minulým udalostiam, odkazuje na nezabúdanie a oživuje náboženské tradície. Na základe výziev k zachovaniu národnej či náboženskej identity sa formujú nové formy režimov, v ktorých dochádza k prepojeniu demokracie s etnicitou a frustrovanej modernizácii s dobyvateľským fundamentalizmom. F. Zakaria ich označuje ako „nelibálne demokracie“. (F. Zakaria, 2012) V hypermodernom rozbitom svete stúpa záujem o jednotu a zmysel, príslušnosť ku komunite. Vplyv pragmatického zamerania na účelnosť sa šíri do všetkých oblastí. Nie je to však konzervativizmus proklamovaný modernou. Chýba potreba odvolávať sa na tradíciu. Hypermodernita nie je charakterizovaná výhradne sebakritickým prístupom k moderným inštitúciám a poznaniu. Je rovnako návratom ku kolektívnej pamäti či tradičným formám náboženského vyznania a ich využitia v novom kontexte. Kultúra individuálneho blahobytu prispela k potlačeniu hodnoty abstraktných princípov občianstva a prijateľnosti utrpenia vnucovaného mocnými spoločenskými skupinami. Orientácia života na osobné šťastie, uznanie odlišnosti a stratégiu uznania (Ch. Taylor, 1994) sa stali nástrojmi úcty k sebe samému.

Konzervativizmus je v súčasnej odbornej diskusii pod vplyvom liberálnej paradigmy marginalizovanou témou. Konzervativizmus je oslabený ideovou váhou, ale ako politická sila zotráva. Tento fakt súvisí s viacerými faktormi: po prvé, v postmodernom svete prestáva byť

jasné, do akého stavu by sa mali európske spoločnosti vrátiť; po druhé, nie je jasná otázka zmeny, do akej miery sú reformné kroky prinavrátania úcty základným inštitúciám žiaduce a potrebné; po tretie, základný princíp zachovania poriadku nadobúda zmysel až po špecifickom zdôvodnení v období hlbokých turbulencií politických pomerov, akými bola napr. najsilnejšie historicky akcentovaná Francúzska revolúcia, etablovanie pseudonáboženských ideológií projektov politických poriadkov najmä v 20. storočí, ale je ním aj nebezpečenstvo konania racionalistov v politike. Konzervativizmus je vytesnený na perifériu odborného bádania. Je považovaný za prekonanú modernistickú koncepciu, ktorá v posledných dekádach 20. storočia síce oživila myšlienku renesancie buržoáznej modernizácie a podala dôslednú kritiku devastačných dopadov individualistických projektov na súčasnú spoločnosť. Konzervatívny diskurz vo svojom koherentnom spôsobe je však prerušený nielen dôsledkami vplyvnej permanentnej politickej revolúcie americkej pravice. Konzervatívna kritika spoločnosti neplní funkčnú analýzu pre rozvoj súčasného konzervativizmu. Vzhľadom k neochote projektovať budúcnosť je konzervativizmus vnímaný ako teoreticky neopodstatnený, bez schopnosti teoretického zdôvodnenia. Konzervatívci nie sú sami jednotní v otázke, od akých princípov majú odvíjať svoju argumentáciu originálnej politickej teórie v rade sociálnych a politických problémov súčasného sveta. Tieto tri významné črty súčasnej konzervatívnej krízy sa prejavujú v polemikách o konci ideológií vôbec, o smrti konzervativizmu a prioritě nových konceptov a paradigmat, ktoré na rozdiel od zastaraných a vyčerpaných spôsobov konzervatívneho diskurzu prinášajú zásadný obrat v prístupe k aktuálnym problémom a formulujú konkrétne politické požiadavky s akcentom na radikálnu zmenu doterajšieho spôsobu života. V dobe liberálnej paradigmy sa stal konzervativizmus v polovici 20. storočia mŕtvy (I. Preisner). Podľa Fukuyamu „*veľký rozvrat*“ spoločenských noriem znamenal zmenu vo všetkých oblastiach života. (F. Fukuyama, 2012) Individualizmus podkopal všetky formy autority a v liberálnej demokracii miesto cnosti nahradila rozumnosť konania vo vlastnom záujme. Rozpad hierarchie v politickom a ekonomickom kontexte so snahou o čo najväčšiu slobodu spôsobil sociálne konflikty a nedôveru k inštitúciám.

Na podporu životaschopnosti a vitality konzervativizmu poukazovali viacerí politickí teoretici od 90. rokov 20. storočia. Hoci viacerí teoretici politických ideológií konvertovali k apokalyptickým výrokom o zastaranosti konzervativizmu, mnohí nielen z tábora konzervatívcov sa zhodujú v názore, že v radikálnych odsúdeniach konzervativizmu na zánik treba byť opatrný. Ashford pripisuje konzervativizmu obhajobu právd, „*ktoré sú použiteľné univerzálne aj napriek času*“. (Ashford, 1994, s. 183) Podľa F. Novosáda (F. Novosád, 2016) konzervatívne doktríny strácajú sugestívnu presvedčivosť. Napriek tomu sa konzervatívnej politike, ktorá diktuje celkový štýl politického myslenia, podriaďujú liberáli aj socialisti. V zmysle Nisbetovej „*potreby politiky minulosti*“ (Nisbet, 1993, s. 132) v dobe liberálnej paradigmy nestráca konzervativizmus svoje opodstatnenie a ponúka škálu časom preverených princípov a hodnôt. (Scruton, 1993, s. 179-188)

2. Poriadok konzervativizmu a triumf ekonomického liberalizmu

Základom konzervativizmu je dať veci do poriadku. „*Dobré veci je ľahké zrušiť, o to ťažšie je ich vytvoriť*“, tvrdí R. Scruton v knihe *How To Be a Conservative*. Argumentáciu Scruton zakladá na konkrétnych príkladoch európskej histórie. Situácia po roku 1989 pred pádom Berlínskeho múru je obsiahnutá v *Notes from the Underground*. R. Scruton v diele označil disidentov za konzervatívcov, pretože ich primárnym cieľom bolo prežitie vecí v ich kultúre, ktorú považovali za drahocennú. Po páde železnej opony niečo krásne došlo a bolo stratené. Ľudia našli v podmienkach pološera vecí, ktoré milujú. Náhle keď boli však záclony odtiahnuté bokom, uvideli ďalšie veci vonku. Element lásky bol stratený. A rovnako masová emigrácia poškodila krajiny. Ľudia podľa Scrutona často hovoria o totalite a skleróze plánovaného hospodárstva veľmi všeobecne. Skutočným zlom bol útok na inštitúcie občianskych združení. R. Scruton spája vzájomnú súvislosť medzi socializmom a konzervativizmom v otázke konfliktu ohľadne rozdelenia prínosov ale aj ich kontroly. Zatiaľ čo socialisti inklinujú k centralizmu, konzervatívci prioritizujú lokalizmus, ale mnohé politické problémy ostávajú. Nerovnosť môže byť zneužitá, preto sú

konzervatívci obhajcami aristokracie, nakoľko hromadenie bohatstva je argumentom pre jeho odovzdanie ďalším generáciám. Obeť je základom morálneho života a jednou z kresťanských cností. Jedná sa o vzdanie sa resentmentu, vzdať sa vecí, ktoré sú nám drahé.

Scruton rozlišuje metafyzický a empirický konzervativizmus. Zatiaľ čo empirický konzervativizmus reaguje na rozsiahle zmeny, ku ktorým dochádza od čias reformácie a osvietenstva, metafyzický chráni sväté a posvätné veci pred znesvätením. Scruton odmieta nostalgický konzervativizmus, ktorý oplakáva minulosť a sťažuje si na to, čo všetko sa z nej stratilo. Scruton však upozorňuje, že treba rozlišovať, pretože nie všetko z minulosti je dobré a hodné ďalšieho nekritického udržiavania. M. Oakeshot tvrdil, že dispozícia nie je to, čo je viera, ale v mysli zotrúva dlhšie ako súbor vier. Scruton nadviazal na Oakeshotta myšlienkou, že konzervatívny temperament je názorovým rysom ľudských spoločností po celom svete v spoločne zdedených dobových veciach, ktoré sa musíme snažiť udržať. Empirický konzervativizmus môže byť podporený aj tým, čo by sa mohlo označiť ako metafyzika osobnosti o povahe ľudskej osoby. Túto pozíciu zdieľa konzervativizmus s liberalizmom. Dištancuje sa však od abstraktných pojmov a k teóriám spoločenskej zmluvy sa snaží nájsť alternatívu konkrétnej reality – dobro v spoločnosti. R. Scruton používa termín „*first –person plural*“. Politický poriadok nie je generovaný sám a predpokladá tiež jednotnosť. Rovnako sú to dispozície v mysli. Nemú byť artikulovaný s elegickým akcentom – ako artikulované konzervatívne hnutie formované v elegických termínoch.

Sila konzervativizmu je pozorovateľná najmä vo Veľkej Británii, kde má konzervativizmus najsilnejšiu kontinuálnu tradíciu. V Británii je citeľný britský konzervativizmus a zároveň moderné mesto, z ktorého vychádzajú súčasné európske trendy. Aj Nisbet poukázal na perspektívu konzervativizmu predpokladom, že „*významné jadro tradičného konzervativizmu bude v Británii a USA existovať naďalej. Dve storočia stará politická viera len tak ľahko nevyhasína. Renesancia, ku ktorej došlo v rokoch 1950 – 1980 zostane večným a povzbudzujúcim svetlom na ceste k realizácii konzervatívnej evolúcie.*“ (Nisbet, 1993, s.131) Potreba politiky minulosti v postmodernom svete ponúka škálu časom preverených princípov a hodnôt. Rovnako spoločný názor teoretikov spočíva v názore, že konzervatívci presadzujú jednotu v prekonaní politických a kultúrnych protikladných pozícií presadzovaním neokonzervatívnej ideologickej zmesi. Súčasní teoretici nezavrhujú akumulovanú múdrosť histórie, kontinuitu tradície ako vodidlo v budúcnosti, a preto je Burkov odkaz aplikáciou pragmatických a opatrných postupov k sociálnym a ekonomickým zmenám stále aktuálny. Naproti tomu filozofia slobodného trhu ponúka iný prístup. Je založený na ekonomickom raste, ktorý podkopáva tradičné štruktúry miestnych komunít. Hoci neokonzervatívci prijali libertariánske princípy slobodných trhových síl, zanedbali sociálne základy trhového hospodárstva. Neprehľadnosť v príčinách samotnej krízy konzervativizmu o tom, či je to neuspokojujúci príspevok neokonzervatívcov, alebo nezlučiteľnosť vlastných rozporov vo vnútri konzervativizmu má za následok podceňovanie konzervatívnej kapacity vlastnej obnovy.

Politika M. Thatcherovej bola správnou kombináciou pomeru medzi prvkami tradičného a reformistického konzervativizmu s cieľom efektívne reagovať na aktuálne problémy. Mala veľmi jasnú predstavu o cnosti a jej inštinkt sa v zložitých situáciách pýtal: Čo je hrozba? Čo budeme robiť? Ale mala aj pocit, že musí mať komplexnú filozofiu. Aj Napriek tomu, že išlo o negatívne dedičstvo socializmu, naplno Thatcherovej politiku presiahla Hayekovská koncepcia. Hayekovo myslenie je významným príspevkom o povahe hodnoty, ale nedá sa z jeho diela použiť na odvodenie celej kolekcie politík pre moderný štát. Hayek v jednej kapitole píše „*Prečo nie som konzervatívcom*“ Bolo to ale preto, že videl konzervatívnu vládu po vojne, ktorá prevzala veci zo strany štátu. Hayek bránil spoločný zákon proti legislatíve, ak to považoval za správne. Bez slobodnej ekonomiky nie sú dostatočné informácie na spustenie veľkej spoločnosti – a to platí aj dnes. Reformy Thatcherovej vlády v duchu Hayekovej neoliberalnej slobody viedli k rozpútaniu síl, ktoré boli korozívne pre mnoho drahocenných vecí. V prvej kapitole knihy pod názvom *Moja cesta* Scruton prejavuje vážnosť k M. Thatcherovej, nakoľko dokázala jasne rozlíšiť, v čom spočívajú dávne meštiacke cnosti a tie sa snažila reprezentovať. Na druhej strane však Thatcherová ako ekonomický liberál a zástanca Smitha, Hayeka, Friedmana, zdôrazňovala individuálne úsilie, ktoré vedie ku kolektívnej. Odstráňte mŕtvu ruku štátnej kontroly a Veľká Británia môže opäť prevítať“. Účinnější alokácia kapitálu ekonomickej liberalizácie mala za následok porážku Thatcherovej

v sociálnej oblasti. Podľa A. Massie (apríl 2013, The Spectator MT: An Accidental Libertarian Heroine) jedna časť Thatcherovej dedičstva ako sociálneho konzervatívca je možno nedocenená, ale rovnako nezodpovedaná ostáva aj otázka, do akej miery triumf v ekonomickej oblasti prispel k jej porážke v sociálnej oblasti.

Napätie medzi ekonomickým liberalizmom a sociálnym konzervativizmom je vnútornou konštantou nekompatibility oboch štýlov. Triumf ekonomického liberalizmu splodil víťazstvo sociálneho liberalizmu a otvoril cestu pre liberalizáciu spoločenského života. M. Sandel sa obáva, že v súčasnosti trhové sily zvíťazili tak dokonale, že hrozí ruptúra spoločnej štruktúry spoločnosti. Kladie si najzávažnejšiu etickú otázku dnešnej doby Nie je vo svete, v ktorom je všetko na predaj niečo zlé? Posunuli sme sa od trhovej ekonomiky k životu v trhovej spoločnosti. Ale aká je správna úloha trhu v demokratickej spoločnosti? (M. Sandel v diele *What Money Can't Buy*). *Hoci vplyv trhu a technológií pôsobí na usporiadanie celej rady spoločenských odvetví, hodnotové bariéry zostali zachované a bránia nihilistickej interpretácii v pohľade na svet a spoločnosť. Súčasné sociálne vzťahy sa neriadia kritériami peňazí a efektivity. Nebolo by možné porozumieť takým všeobecne uznávaným hodnotám ako je láska a priateľstvo, nemohli by sme si vysvetliť reakciu na nové formy zortročovania. Pluralitné konflikty sprevádza zároveň aj posilnenie humanistických hodnôt demokracie, sila sebakritiky a usmerňovanie samého seba. V liberálno-demokratickom svete má znevažovanie zvrchovaných hodnôt svoje hranice. V zhode so Scrutonom „akonáhle si ľudia začnú myslieť, že môžu dobyť svet, tak stratia svoju vážnosť. Pretože dobyť svet nie je možné“.* (Scruton, 2015)

Pozícia intelektuálov, ktorí zohrali ústrednú úlohu pri formovaní modernity, už nemôže byť totožná. Prispôsobenie potrebám a rovnakým hodnotám s ostatnými členmi spoločnosti znamená minimálnu osobnú angažovanosť a premýšľanie o skutočnosti, ako funguje. Komplexnejší spôsob interpretácie vychádzajúci zo stretov a protikladov skutočnosti je podnetný v problematizácii morálnych otázok a hľadanií odpovedí o ne/spravodlivom, o individuálnych a spoločenských právach, o princípe tolerancie. Rovnako dôležité je skúmať, ako funguje sociálny štát, aká je skutočná politická prax pre pochopenie skutočnosti v jej úplnosti. Postmoderna Baumanom popisovaná ako všadeprítomný strach z terorizmu či iných nebezpečenstiev, ktoré sú abstraktné a málo pravdepodobné reálnou hrozbou, napriek tomu vyvolávajú strach dokonca až tak, že pred týmto strachom nie je kam ujsť. (Z. Bauman, 2008, s.9) Filozofia má úlohu vybaviť nás porozumením skutočnosti, ale nič viac. Mala by vnášať poznanie, nie ponúkať univerzálny kľúč k šťastiu, ktorý zjavne nikto nevlasťní. Význam filozofie, resp. poznania sa tým však nezjednodušuje a neznižuje. Nie je však potrebné dokazovať, akú významnú úlohu zohrala v dejinách myslenia, kultúry, či modernity. Filozofia prispela k tvorbe princípov demokratického sveta a usilovala o zmenu sociálneho, politického a ekonomického sveta.

3. Ideológia ako predmet vzájomnej konektivity konceptov verejnej politiky

Najvýznamnejším príspevkom v skúmaní súčasných politických ideológií je teoretik a politický mysliteľ M. Freeden. Podľa neho sú ideológie odlišiteľným a unikátnym žánrom uplatnenia a kombinácie politických konceptov. (Freeden, 1996) Freeden poukázal na význam historického kontextu v utváraní konkrétnych argumentov a významov ideológií pre politické hnutia. Kľúčovou je selekcia, privilegovanie a uprednostňovanie konkrétnych spoločenských významov prostredníctvom sily slov a presvedčania. Konzervatívci napríklad ku konceptu zmeny priradili kvalifikátory ako graduálna, prirodzená, či bezpečná, zatiaľ čo rózne odmietali jej interpretáciu v zmysle revolúcie. Pri analýze pojmu ideológia sú však prípustné aj jej bezbrehé formy s nemožnosťou presného zadefinovania. Historický a kultúrny kontext však vymedzuje rozsah významov, z ktorých môžeme stanoviť presný význam. (Freeden, 2003) V tradícii síce dominovalo negatívne vymedzenie, že ideológie zakrývajú pravdu, v súčasnosti však výskumníci pod vplyvom postmodernizmu neakcentujú tento prístup. Podľa Sargent medzi ideológiami ide o súťaž, ktorá

„prebieha o srdcia a mysle prívržencov a politických prebehákov; zároveň prebieha vo vnútri ideológií. Snaha o koherenciu a zakotvenie odporuje mnohým teóriám aplikovaným pri pochopení ideológií, čo vedie k presvedčeniu, že akákoľvek koherencia je nevyhnutne neplatná. Ideologická mapa je komplexnejšia, než kedykoľvek predtým a práve preto je dôležité pochopiť teoretické korene dnešných ideológií“ (L.T. Sargent, 2009, s. 11) Freeden poukazuje na rigidné korene politických ideológií, z ktorých vyvodzujú logické závery. Ako napríklad liberáli nie sú ochotní rokovať na tému kompromisu v otázke individuálnych ľudských práv a slobôd, konzervatívci odmietajú svoju argumentáciu zakladať na iných než tradičných formách skúsenosti zdedenej múdrosti predkov. Napriek tomu sú politické ideológie pretkané logickou nejednotnosťou. Politická ideológia môže presadzovať environmentálne reformy s cieľom spomaliť globálne otepľovanie a zároveň presadzovať politiku dotácií pre odvetvia ťažkého priemyslu. Politické ideológie sú schopné zmiernovať protichodné tvrdenia práve vďaka ich polysémantike. Vágnosť a zavádzanie sú často nevyhnutnými a funkčnými nástrojmi v politike, pretože politika neznamena len proces dekontestácie politického rozhodovania, ale zároveň aj mobilizáciu verejnej podpory. Z toho vyplýva nevyhnutnosť prítomnosti dvoch znakov každej politickej ideológie. Dvojznačnosť a určitosť. Tie predlžujú životnosť politickej ideológie a sú vitálnymi pre stabilitu politického systému. Presnosť jazyka nie je nikdy garantovaná a dokonca aj silná dekontestácia ponechá otvorené dvere mnohým výkladom. (M. Freeden, 2003) Polyvariantnosť a protirečivosť konzervativizmu. Dominantné politické ideológie sa vždy prezentovali ako univerzálne. Lenže keď podrobíme ich univerzálnosť kritickému rozumu a upriamime sa na ich kontext, píše Freeden, objavíme nové politické ideológie.

Otázkou zostáva, či je náboženstvo politickou ideológiou, alebo či v skúmanom kontexte hypermodernitu možno chápať ako ideológiu. Freeden tvrdí, že len vtedy, keď náboženstvá súperia o kontrolu nad verejnou politikou a keď sa snažia ovplyvňovať spoločenské usporiadanie celej politickej komunity. Silne spolitizovaný náboženský fundamentalizmus môže prevziať charakteristiky vlastné totalitným ideológiám. Ako prezentuje M. Freeden, politická ideológia je módom politického myslenia. Nie je však jediným. Je veľký rozdiel medzi prehlásením, že všetko je ideologické, ako by na margo spoločnosti poznamenali zástancovia marxistického prístupu a tvrdením, že všetky formy politického myslenia majú svoju ideologickú dimenziu. Druhým módom politického myslenia je politická filozofia s dôrazom na morálnu správnosť zákonitostí a logicky správnu argumentačnú jednotnosť filozofie. Politická filozofia má tendenciu vysmievať sa „pravdám“ politických ideológií a výsledkom ich dekontestácie – uzavretiu diskusie, filozofmi označovanej ako uponáhľaná, zmätočná, či nezodpovedná. Ideologické myslenie má nízku úroveň a nespĺňa kritériá seriózneho vedeckého výskumu. Freeden vyvodzuje, že treba uznať úlohu politických ideológií ako alternatívneho spôsobu intelektuálneho bádania k politickej filozofii. V prvom rade sú politické ideológie nástrojmi pevne zakotvenými v doméne politiky. Ich tvorcovia majú omnoho ostrejší zmysel pre politično, než väčšina politických filozofov. Politické ideológie nie sú modelmi toho, ako by malo politické bádanie vyzeráť, čo je práve náplňou anglo-americkéj politickej filozofie, ale reflektujú vzory politického myslenia vyprodukovaného spoločenskými skupinami pre spoločenské skupiny. (M. Freeden, 2003) M. Freeden pokladá politické koncepty za základný stavebný prvok nášho politického myslenia. Z týchto stavebných prvkov (konceptov slobody, politickej moci, rovnosti, spravodlivosti, authority, atď.) sú vystavané ideológie, ako komplexné systémy ideí poskytujúcich základ pre vysvetlenie a kritiku politického života. Podstatnou črtou definície súčasnej politickej ideológie je zistenie, že ako komplexné systémy nepozostávajú len z nejakej skupiny konceptov, ale sú tvorené ich špecifickými navzájom prepojenými interpretáciami.

4. Americký konzervatívny experiment

Aktuálne blížiac sa vyvrcholenie súperenia medzi kandidátmi na post prezidenta má niekoľko významov aj z hľadiska samotného konzervativizmu. Na rozdiel od ústredných výziev pre slovenský konzervativizmus, americký konzervativizmus potvrdzuje svoje nádejné víťazné ťaženie s nespochybniteľným akcentom analyzovanej americkej výnimočnosti klasikom sociálnej vedy M. S. Lipsetom (S.M. Lipset, 2003). Americký konzervativizmus sa vyznačuje sklonom k moralizovaniu a k teologizácii politiky, nízkou popularitou sociálneho štátu aj u nemajetných vrstiev, popularitou ľavicových názorov u intelektuálov, zvlášť v univerzitnom prostredí, a naopak slabou rezonanciou obdobných myšlienok vo verejnom živote, absenciou konzervatívnej strany v európskom slova zmysle ako podstatných konzervatívnych atribútov.

V Spojených štátoch sa medzi konzervatívnymi intelektuálmi objavuje niekoľko tém, ktoré spredmetňujú úlohu voľby kandidáta D. Trampa za prezidenta USA. Na kandidátovi považujú za zaujímavé – energickú kampaň, vášnivé publikum a jeho túžbu po vládnutí. Logicky by mal mať D. Trump menšiu podporu medzi intelektuálmi ako mal pred rokom, kedy pobúril niektorými vyhláseniami. Pohrdajúc liberálno-demokratickými normami ako bol návrh zákazu vstupu moslimom do USA a podnecovanie násilia proti demonštrantom na svojich mítingoch bolo vystupňované varovaním, že tuneluje svoju vlastnú nadáciu. E. Fleischer poukazuje na druhú prezidentskú debatu a útočného Trampa, ktorý dá generálnemu prokurátorovi inštrukcie, aby prinútil špeciálneho prokurátora preskúmať jej (Hillary Clintonovej) situáciu, čím poskytol miliónom divákov takmer učebnicovú definíciu neamerického postoja. Paradoxne, podpora Trampa medzi intelektuálmi rastie. Napriek oponentúre zo strany tradičných prominentných konzervatívnych mysliteľov ako je W. Kristol, D. Brooks, E. Erickson, ale ďalší konzervatívci, spisovatelia D. Trampa podporili. Tromfom kritikov vysvetľujúci túto otvorenosť je oportunizmus. Podpora republikánskych kandidátov môže mať profesionálne výhody, ale práca sa vyznačuje hlbšou dynamikou, čo sa dá ťažko rozpoznať. Americkí intelektuáli sa ale necítili tak silno a tak dlhú dobu byť zlákaní autoritárskymi neliberálnymi politikmi.

Ako uvádza P. Beinard, v roku 1953 publikoval C. Miłosz v diele Zajate mysle príklon poľských intelektuálov k stalinizmu. Detailne analyzoval úlohu „donucovania“ a „osobných ambícií“ v ideologickej transformácii. Kniha vyvolala v USA pobúrenie sčasti aj preto, lebo západní intelektuáli chápali túžbu „patriť k masám“. Aj J. Dewey konštatoval, že zatiaľ čo úlohou západných intelektuálov bolo vymedziť sa hlavne kriticky, v Sovietskom zväze to znamenalo hlavne a konštruktívne. Podobne A. M. Schlesinger v knihe Životné centrum z roku 1949 poznamenal, že proti osamelosti a vykoreneniu človeka v slobodnej spoločnosti totalita sľubuje bezpečnosť a kamarátstvo zomknutím jednoty. Túžba dôležitosti je dostatočná, aby niektorí intelektuáli spochybnili samotnú liberálnu demokraciu. Trumpizmus ale nie je marxizmus, ktorého vedecká teória dejín má zvláštnu príťažlivosť pre intelektuálov. Dokonca fašizmus, ktorý vyrástol zo sociálneho darwinizmu mal bohatšie intelektuálne zázemie, než trumpizmus. Trump ponúka intelektuálom príležitosť hovoriť slovníkom más, vyžaruje dynamiku a poskytuje jedinečný zážitok.

Americké konzervatívne hnutie je rozrušené podporou Trampa. Na jednej strane stoja konzervatívci prikláňajúci sa k jeho kandidatúre s podmienkou, že Trump musí byť schopný v noci spať apelujúc na jeho svedomie. Na strane druhej v obhajobe konzervatívcov na čele politiky v takých situáciách, ako bola finančná kríza, vojny v Iraku a v Afganistane ešte neznamená, že by mali podporovať prezidentského kandidáta, ktorý požaduje mučenie väzňov. P. Noonan z Wall Street Journal naznačuje, že politikom a komentátorom v skutočnosti chýba morálny status oponovať Trumpovi, pretože nemôže byť horší ako sú oni. A okrem toho, ľudia sú s ním. Príkladom je aj poznanie skutočnosti podľa C. Miłosca v období Druhej svetovej vojny názorom, že sovietska vláda nemôže byť horšia ako neefektívna vláda, polícia a stagnujúce súdnictvo. Odsúdením súčasného amerického vodcu tak analogicky konajú americkí intelektuáli. Oblúkom od Obamovho progresivizmu sú ochotní uznať protiústavné prvky Trumpovej rétoriky. Aj keď Trump nemusí byť dokonalý, je pokračovateľ idey „suverenity ľudu“ namierenej proti americkým elitám, tvrdí rešpektovaný konzervatívny mysliteľ K. Masugi. Noonan, Hanson a Gingrich a konzervatívci z

Journal of Americal Greatness uvádzajú, že súčasný americký systém vlády je nelegitímny a že je možné na jednej ruke vyčíslieť skutočných obrancov americkej suverenity, slobody a národa v Kongrese. Rezonuje názor, že Spojené štáty nie sú modelom liberálnej demokracie. Amerika je menej demokratická, preferuje bohatých, pretože nemôže účinne zaručiť práva jednotlivca alebo obmedziť výkonnú moc.

Konzervatívna autorita sa reflektuje prostredníctvom L. Straussovho rozlíšenia medzi tyranom a cisárom. Tyran berie absolútnu moc tým, že zvrhne republiku. Cisár získava absolútnu moc, ale iba vtedy, ak ústavná republika skolabovala. Trump zrejme nie je cisár, ale môže potvrdiť zvrchovanosť ľudu a jeho prirodzené právo k vládnutiu. Vzhľadom k tomu, Trumpova úloha ako tribúna ľudu umožňuje pozdvihnúť revolučnú autoritu nad inštitúcie starého poriadku. Fakt, že Trump má väčšiu legitimitu než inštitúcie potvrdzuje obrana jeho útokov.

5. Stratégia otvoreného konzervativizmu v efektívnej verejnej politike

Podľa A. Lupia z Michiganskej univerzity v príspevku Zlepšenie verejného vnímania hodnoty politológie spočíva hodnota vedeckého bádania v zapojení širšej verejnosti pri tvorbe poznatkov. Mnohým vedcom, ktorí by mohli poskytnúť hodnotové znalosti širokej verejnosti k tomu chýbajú odborné podnety. V skutočnosti sa práca mnohých bádateľov zameriava na iný než profesijný postup. Stratégie nedávno považované za prijateľné k prezentácii informácií sú dnes pomalé, prebytočné a neefektívne. Ľudia nemôžu očakávať, že staré stratégie budú mať rovnaké účinky. Univerzity disponujú potenciálom k zodpovedaniu viacerých otázok, z ktorých najdôležitejšou je problém, aké informácie by mali byť verejne dostupné. Podľa A. Lupia z Michiganskej univerzity v príspevku Zlepšenie verejného vnímania hodnoty politológie v čase, keď prominentné osoby verejne spochybňujú hodnotu našej disciplíny, je nutné pôsobiť útočne a efektívne. Lupia konštatuje, že občania vedia veľmi málo o politike a vláde. (A. Lupia, 2016) Politológia sprostredkováva cenné poznatky v silne konkurenčných komunikačných prostrediach, preto je potrebné zapojenie ľudí spôsobmi, ktoré môžu upútať ich záujem a pomáhajú im s presadzovaním ich očakávaní. Úlohou politológie teda ostáva hľadanie spôsobov, ako sprostredkovať ďalšie poznatky čo najväčšiemu počtu ľudí. Jedným z návrhov je aj príprava tematických videí (APSA Video Library). Inovatívny prístup umožňuje dozvedieť sa viac o tom, čo od nás verejnosť očakáva a efektívnejšie komunikovať smerom k verejnosti, čo umožní systematizáciu našich predkladaných poznatkov a zároveň zlepšiť participáciu s ľuďmi, ktorým tieto informácie poskytujeme. Video-kampaň prezentujúca konkrétnu politologickú hodnotu nás povzbudí účinnejšie čeliť problémom prenosu sociálnych tém v politologickom výskume. Nie je to len problém sociológov, ale hlavne politológov, ktorí nie sú zdatní týmto spôsobom myslieť. Podľa D. Shaw politológia prispela mnohými nástrojmi a konceptmi do politickej praxe a získala status konvenčnej všeobecnej múdrosti. Verejná diskusia v priestore vymedzenom verejnou politikou ukazuje, že zmena paradigmy aj samotného konzervativizmu nie je potrebná, ale že spredmetnenie jej miesta v živote politiky má svoje žiaduce nároky.

Nová verejná politika môže so sebou priniesť negatívne zamýšľané dôsledky. Na príklade pestrej politickej scény za posledné obdobie v tomto roku zanikli politické subjekty, niektoré svoj príchod iba ohlásili. Priestor na kreovanie nových politik ponúka na politickej osi stredo-pravá pozícia politických subjektov. S ambíciou zmeny sa aktuálne prezentuje vznikajúci politický subjekt R. Rybníčka. Jeho cieľom je systémová zmena volebného systému, územnosprávneho členenia, zriadenie špeciálneho ministerstva pre rómsku otázku. Nová politická strana má osloviť hlavne konzervatívnych a kresťanských voličov podľa vzoru CDU/CSU. Podľa politického analytika J. Baránka však hlavný dôvod neúčasti KDĽH v parlamente a celkovo nestabilná pravica ešte nie je zárukou, že tento subjekt vyplňujúci prázdny priestor bude zárukou úspechu. (HNonline.sk, 14.10.2016) Založenie občianskeho združenia Progresívne Slovensko má naopak zaplniť

liberálne vákuum s cieľom dosiahnuť efektívnejšiu verejnú správu s liberálnymi a proeurópskymi hodnotami s väzbou na Filkove ekonomické idey. (HNonline.sk, 13.9.2016)

Je paradoxné, že strana, ktorá ešte ani nevznikla, už je skritizovaná politickým súperom a hlavne voličom. Máme presne toľko ideí o strane, koľko je počet inteligentných voličov. Sme náchylní akceptovať zaujatosť a častokrát predpojatú kritiku proti tým, ktorí chcú v prospech nás rozhodovať, a radšej budeme podporovať zaužívané stereotypy vládnucich hoci aj s pošramotenou vizitkou vládnutia, ako dať šancu iným. S. Weil nekompromisne uvažuje o zrušení politických strán. Vychádza z pojmu strany, ktorou sa častovali politickí protivníci z konkurenčných frakcií až do vystúpenia E. Burka s chápaním politickej strany ako *alternative governments*. „Avšak, na rozdiel od tohto chápania, ktoré predpokladá istú noblesu, zodpovedajúcu jeho aristokratickému pôvodu, so sklonom k hrubosti a napokon k totalitarizmu“. Stranícke ustanovizne označuje S. Weil ako číročisté zlo (S. Weil, 2016, s. 51), keďže tie v skutočnosti nie sú nie sú výrazom vôle jednotlivcov, ale „*strojom na výrobu kolektívnej vášne*“ (S. Weil, 2016, s. 5). Podľa recenzenta diela B. Miškoviča sa javí ako pravý dôvod existencie politických strán zlo v podobe útlaku v mene kolektívneho besnenia, čím sa odníma to najzákladnejšie právo byť sám sebou. S. Weil indikuje pre konzervativizmus nasledujúce prehodnotenie tradičných modelov inštitucionálneho správania. Samo používanie slova demokracia a republika núti nanajvýš pozorne preskúmať problém vyjadrenia názoru verejnosti na veľké problémy verejného života a zároveň zabrániť, aby v období, keď ľud odpovedá, nekolovala medzi ním nijaká kolektívna vášeň. Len dobro je legitímnym dôvodom zachovania. Demokracia, moc väčšiny nie je dobrom, je len prostriedkom na dosiahnutie dobra. Príklad dobrej demokratickej ústavy v prvom rade v ľuďoch nastoľuje rovnováhu, a až následne sa stará o to, aby sa uplatnila vôľa ľudu. Človek, ktorý je členom nejakej strany sa dobrovoľne podriadi autorite strany, ale nikdy sa nezaoberal postojmi strany k všetkým problémom verejného života. S. Weil dedukuje, že človek sa bezdôvodne podriadi autorite a jeho schopnosť rozlišovať s túžbou po pravde je odsúdená k otrockým úkonom odstrihnutým od vlastného duchovného poslania každého človeka. Pohnútkou k mysleniu už nie je bezpodmienečná, nedefinovatelná túžba po pravde, ale túžba zosúladiť svoje myslenie s vopred stanoveným učením. A to považuje za pravý dôvod na ich zrušenie. (S. Weil, 2016, s. 53)

Podľa M. Ritomského pri tvorbe a rozvoji občianskej spoločnosti hrá kľúčovú úlohu kritické myslenie. Je založené na poznaní a vyhodnocovaní objektívne pozorovateľných a skúmateľných faktoch, ktoré možno spoznať a overiť. „*Fakty sú niečo, čo môže spoznať a overiť si každý človek bez ohľadu na svoje politické či náboženské presvedčenie. Kritické myslenie teda vytvára bázu, na ktorej sa môžeme stretnúť všetci*“. (M. Ritomský, 18.4.2014) Nie všetky otázky a problémy majú jednoznačné riešenia. Preto je úlohou politických ideológií ponúknuť barličku v konfrontácii s nepoznaným. Pomáhajú rozširovať naše poznanie a na tomto základe môžu politické rozhodnutia maximalizovať dobro pre celú spoločnosť. Nasleduje súlad voliť takých politikov, ktorí dokážu kritické myslenie aplikovať aj v praxi. Otázne je, s akými politickými záujmami.

Záver

Konzervativizmus dáva viaceré odpovede na otázku straty hodnôt v nastávajúcej ére postmoderny. Úcta k minulým udalostiam, odkazuje na nezabúdanie a oživuje náboženské tradície na základe výziev k zachovaniu národnej či náboženskej identity. Rozlíšenie dvoch bazálnych foriem metafyzického a empirického konzervativizmu umožňuje ochranu posvätnosti a reakciu na rozsiahle zmeny, ku ktorým dochádza od čias reformácie a osvietenstva. Empirický konzervativizmus môže byť podporený aj tým, čo by sa mohlo označiť ako metafyzika osobnosti o povahe ľudskej osoby. Túto pozíciu zdieľa konzervativizmus s liberalizmom. Napätie medzi ekonomickým liberalizmom a sociálnym konzervativizmom je vnútornou konštantou nekompatibility oboch štýlov.

Pluralitné konflikty sprevádza zároveň aj posilnenie humanistických hodnôt demokracie, sila sebakritiky a usmerňovanie samého seba. Napriek tomu v liberálno-demokratickom svete má znevažovanie zvrchovaných hodnôt svoje hranice. Pri zohľadnení americkej politickej tradície a vplyvnej konzervatívnej politiky sú z hľadiska všeobecnej tvorby verejnej politiky kľúčové dva

aspekty: Po prvé, akceptovanie faktu, že USA sú právny štát, nie krajina, kde tí, čo majú moc, sú aj v práve. Po druhé, zohľadnenie poznania, že nová forma vládnutia trumpizmus, je historickým učebnicovým príkladom vládnutia v niektorých európskych krajinách. Trumpova úloha ako tribúna ľudu umožňuje pozdvihnúť revolučnú autoritu nad inštitúcie starého poriadku. Verejná politika reflektuje ideológiu s nemožnosťou presného zadefinovania. Preto je ideologický komponent dôležitým článkom zmierňovania protichodných tvrdení a to práve vďaka ich polysémantike. Vágnosť a zavádzanie sú často nevyhnutnými a funkčnými nástrojmi v politike, pretože politika neznamena len proces dekontestácie politického rozhodovania, ale zároveň aj mobilizáciu verejnej podpory. Úlohou politológie teda ostáva hľadanie spôsobov, ako sprostredkovať ďalšie poznatky čo najväčšiemu počtu ľudí.

Nemali by sme dopustiť, aby nás dnešné problémy zaslepili včerašším úspechom a zajtrajšou možnosťou. V tomto nebezpečnom období svet potrebuje menej európskych systémov a viac európskych hodnôt. Európa je stále zjednotená na dôležitých veciach ako je odmietanie agresie, ale menej na sekundárnych veciach, ako sú rozdielne národné prístupy v domácej politike. Migrácia ako aj odkresťančenie nie je experiment, ktorý keď nevyjde sa zruší a vrátíme sa k starým poriadkom. Prívrženec konzervativizmu je v úplne rovnakej situácii.

Literatúra

ASHFORD, N., JORDAN, G. (eds). 1993. Public Policy and the Nature of the New Right. London: Pinter, 1993.

BAUMAN, Z. 2008. Tekuté časy: život ve věku nejistoty. Vyd. 1. Praha: Academia, 2008.

BEINARD, P. 2016. Why Are Some Conservative Thinkers Falling for Trump? <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/09/trumps-intellectuals/492752/>

FLEISCHER, E. Prečo sa obávať Donalda Trumpa 14.10.2016 <http://komentare.sme.sk/c/20355689/preco-sa-obavat-donalda-trumpa.html#ixzz4NFs80vDE>

FREEDEN, M. 1996. Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach. Oxford University Press, 1996.

FREEDEN, M. 2003. Ideology: A Very Short Introduction. Oxford University Press, 2003.

FUKUYAMA, F. 2012.

LIPOVETSKY, G. 2013. Hypermoderní doba: Od požitku k úzkosti. Praha: Prostor, 2013.

LIPSET, S. M. 2003. Dvousečná zbraň. Rub a líc americkej výjimečnosti. Praha: Prostor, 2003.

LUPIA, A. 2016. Uninformed. Why People Seem to Know So Little about Politics and What We Can Do about It. Oxford University Press, 2016.

NOVOSÁD, F. 2016. V zrkadle kultúry. Bratislava: IRIS, 2016.

NISBET, 1993. Konservatismus. Praha: Občanský institut, 1993.

MASSIE, A. (april 2013, The Spectator MT: An Accidental Libertarian Heroine)

OAKESHOTT, M. 1991. Rationalism in politics and other essays. Cambridge University Press, 1991.

RITOMSKÝ, M. Kritické myslenie v politickej praxi 18. 4. 2014
<http://www.priestori.sk/konzervativizmus-alebo-liberalizmus-radsej-kriticke-myslenie-2/>

Rybníček zakladá novú politickú stranu, cez víkend prezradí podrobnosti 14.10.2016
<https://hnonline.sk/slovensko/842689-rybnicek-zaklada-novu-politicku-stranu-cez-vikend-prezradi-podrobnosti>

SARGENT, L. T. 2009. Contemporary political Ideology: a comparative analysis. Belmont, CA : Wadsworth, 2009.

SCRUTON, R. 2015. How to be a conservative. London: Bloomsbury, 2015.
Známy podnikateľ zakladá liberálny subjekt, môže sa zmeniť na politickú stranu. Rybníček to víta 13.9.2016

SCRUTON, R. 1993. Smysl konzervatismu. Praha: Toys, 1993.

<https://hnonline.sk/slovensko/825113-znamy-podnikatel-zaklada-liberalny-subjekt-moze-sa-zmenit-na-politicku-stranu-rybnicek-to-vita>

WEIL, S. 2016. Traktát o zrušení politických strán. Bratislava: Premedia, 2016.

ZAKKARIA, F. 2012. Budoucnost svobody. Neliberální demokracie v USA i ve světě. Praha: Academia, 2012.

Adresa autora

Doc. PhDr. Daniela Škutová, PhD.

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB

Kuzmányho 1

974 01 Banská Bystrica

e-mail: daniela.skutova@umb.sk

Současné reformní procesy v české veřejné správě

Contemporary reform processes in the Czech local government

Miloš Matula

Abstract

The author finds that typical issues of public administration reforms become predominant over transformation tasks in accordance with the Central-European traditions and increasing time distance from the political system transformation in 1989-90. He emphasizes the questions of constitutional regulations and territorial division as determining for legal regulation of reform processes in local government as these factors limit the options of legislative amendments. The article depicts, as well, several obstacles of a constitutional establishment of the local government, especially from the perspective of law formulation concerning the local government and its relation to a municipality or regional government. The major part of the article is devoted to the contemporary state of the territorial division of public administration on the elementary, microregional or submicroregional levels and to the current issues resolving from unfinished tasks of the reform realized between 1997-2003. In this regard the article is proposing several variants of their solution.

Keywords: public administration, local government, reform, mikroregion, constitution.

Úvod

V článku se rozebírají některé problémy ústavního zakotvení samosprávy, zejména z pohledu formulace práva na samosprávu a vztahu zastupitelstva a rady obce, resp. kraje. Největší část příspěvku je věnována současnému stavu územního uspořádání veřejné správy na základní, mikroregionální a submikroregionální úrovni a problémům, které zde vyplývají z nedokončených úkolů reformy proběhlé v základě let 1997-2003. V této souvislosti jsou uvedeny i možné a navrhované varianty jejich řešení.

1. Některé problémy ústavní regulace územní samosprávy

V České republice probíhá stejně jako v ostatních státech řada obecných reformních procesů, které jsou charakteristické pro evropské země, nicméně v každé z evropských zemí mají tyto procesy specifickou podobu. V této souvislosti je potřebné zdůraznit, že reformní procesy se dají bez větších problémů srovnávat především v zemích, které prošly zejména v nové době alespoň do jisté míry obdobným historickým vývojem a vycházejí z podobného sociálního, ekonomického a kulturního základu.

V České republice se v uvedeném smyslu kombinují tradice klasické středoevropské tradice, vyplývající z vývoje v Rakousko-Uhersku a v předválečné Československé republice s důsledky vývoje v letech 1948-1989, které však s rostoucí vzdáleností i od tohoto období stále méně určují povahu reformem. Do popředí tak vystupují spíše klasické reformní problémy než problémy transformační.

Z právního hlediska, které bude v následujícím rozboru určující, je potřebné si povšimnout především ústavní regulace a územněsprávního uspořádání. Oba zmíněné faktory tvoří totiž základ v prvním případě právní, ve druhém případě prostorový, který do značné míry limituje možnosti běžné zákonné úpravy a ovlivňuje působení dalších mechanismů včetně ekonomických a regionalistických. Z pohledu ústavní regulace je potřebné si povšimnout povahy Ústavy České republiky, která je poměrně velmi stručná. Tato stručnost na jedné straně pozitivně ovlivňuje stabilitu ústavní regulace (i když ani ta nemůže být v moderní společnosti pochopitelně úplná), na druhé straně ovšem vyvolává zvýšené nároky na interpretaci, neboť řada otázek není upravena podrobně.

Některé otázky ústavní regulace veřejné správy však vyvolávají určité pochybnosti nejen pro jejich stručnost, ale také pro jejich zásadní obsahovou koncepci. V další analýze se zaměříme na problémy ústavní regulace samosprávy. Zásadní místo zde zaujímá čl. 8 Ústavy, který konstruuje právo na samosprávu územních samosprávných celků. Aniž bychom podrobněji rozebírali všechny důsledky takto zakotveného práva, je třeba z hlediska potřeb reformem veřejné správy reflektovat alespoň tři otázky.

První otázka spočívá v tom, zda základem práva na samosprávu je skutečně právo samosprávných celků. Ve vztahu k zásadní teoretické konstrukci samosprávy by bylo namísto vycházet spíše z práva občanů na samosprávu, neboť právo územních samosprávných celků je z tohoto pohledu odvozené. Obecné právo na samosprávu občanů však není v Ústavě ČR přímo zakotveno a dá se vyvodit pouze z obecných tezí o svrchovanosti lidu a jejím výkonu a právě z práva na samosprávu územních samosprávných celků. Ústava začíná tedy regulovat právo na samosprávu ne od samého základu, ale až od subjektu, v rámci kterého se právo na samosprávu uplatňuje. V teoretickém smyslu tak nelze považovat danou ústavní konstrukci za příliš zdařilou.

Další důsledek konstrukce čl. 8 Ústavy spočívá ve vztahu k čl. 9 odst. 2 Ústavy, podle kterého je „změna podstatných náležitostí demokratického právního státu“ nepřípustná. Pokud budeme vykládat pojem podstatných náležitostí demokratického právního státu, je možné zařadit sem i právo na samosprávu. Čl. 9 odst. 2 ovšem ve skutečnosti dává jistou hierarchii do ústavního pořádku /1/. Do základu, resp. podle některých autorů materiálního jádra Ústavy, lze patrně samotné právo na samosprávu bez větších problémů zařadit. Vyplývá totiž ze základního rozměru vztahu mezi člověkem a státem, resp. člověkem a veřejnou mocí vůbec, v demokratickém právním státě. Naproti tomu lze pochybovat o tom, zda takovou základní povahu má i právo na samosprávu územních samosprávných celků, zejména pokud bychom toto právo vztáhli nejen k obecnému principu, ale i k jednotlivým územním celkům. Sporná konstrukce čl. 8 Ústavy tak ve skutečnosti může snížit i pozici práva na samosprávu občanů ve vztahu k ústavní regulaci.

Konečně je třeba uvést, že konstrukce čl. 8 Ústavy vytváří rovněž praktické problémy, pokud jde o problém zániku obcí. Nejde jen o to, že je takto v podstatě při striktním výkladu uvedeného článku znemožněna integrace obcí zákonnou úpravou, ale také o to, že na hranicích

Ústavy se ocitá dokonce i snaha upravit zánik obce, která je dlouhodobě nefunkční pro nedostatek zájmu občanů o samosprávu. Tento nedostatek zájmu má totiž za následek, že občané nejen nečiní kroky potřebné k vytvoření samosprávy a její činnosti např. z hlediska volebního práva, ale také sami neinicují referendum o připojení k jiné obci nebo sloučení s jinou obcí ani se tohoto referenda neúčastní v potřebném počtu v případě, že přece jen dojde na základě iniciativy určité menšiny občanů k jeho uskutečnění.

Uvedená ústavní konstrukce se pak znovu opakuje v čl. 100, odst. 1 Ústavy. Lze tedy konstatovat, že již v základních ustanoveních i v ustanoveních hlavy sedmé věnované územní samosprávě vytváří česká ústavní úprava zřetelné limity pro zákonnou regulaci územní samosprávy a současně také ovlivňuje možnosti řešení správních reforem.

Druhou otázkou ovlivňující praktické řešení reformních problémů je čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy, podle kterého je obec spravována zastupitelstvem, resp. obdobně kraj je spravován zastupitelstvem. Toto ustanovení by ve svém nejstriktnějším výkladu vylučovalo existenci dalších orgánů obce, popř. kraje. Takto se však pochopitelně Ústava nevykládá a má se za to, že stačí odvození ostatních orgánů od zastupitelstva z hlediska zákonné úpravy i způsobu ustavení. Nicméně v praxi vyvstávají dva problémy. První problém se vztahuje k již platné zákonné úpravě. Zákonná pravomoc zastupitelstva by neměla být v souladu s čl. 100 odst. 1 a 2 Ústavy omezena ve věcech samosprávy. Z toho by také vyplývalo, že zastupitelstvo může rozhodovat o všech otázkách samosprávy, pokud tyto otázky samo nesvěří jinému orgánu a pokud je jinému orgánu svěří přímo zákon, měl by dovolovat atrakční pravomoc zastupitelstva. Tak tomu však ve skutečnosti není, neboť zákon č. 128/2000 Sb. i zákon č. 129/2000 Sb. uznává tzv. vyhrazenou pravomoc rady, uvádí tedy okruh otázek, o kterých zastupitelstvo samo nemůže rozhodovat. Taková úprava obou zmíněných zákonů je podle názoru některých teoretiků ve zřetelném rozporu s Ústavou, nicméně z praktických důvodů vyhrazená pravomoc rady obce, resp. kraje přetrvává. Zkušenosti s využíváním atrakčního práva, kterým disponuje zastupitelstvo v ostatních otázkách náležejících primárně do pravomoci jiných orgánů obce, příp. kraje, přitom ukazují, že obavy z přílišné frekvence využívání atrakčního práva a tím snížení efektivnosti činnosti volených orgánů a ztížení uplatňování odpovědnosti rady vůči zastupitelstvu by se neměly přeceňovat.

Druhý problém spočívá v tom, že Ústavní formulace, podle které je obec spravována zastupitelstvem (situace u kraje je obdobná, proto ji již nebudeme samostatně zmiňovat), v podstatě vylučuje přímou volbu starosty, neboť při přímé volbě by nebyla pozice starosty odvozena od zastupitelstva. V českých podmínkách by proto přímá volba starosty vyžadovala změnu Ústavy, a to znamená poměrně vysokou míru shody na zavedení takového způsobu volby.

Třetí obecnou otázkou ústavní regulace samosprávy je neexistence její obsahové definice. Z povahy věci je zřejmé, že ústava nemůže provádět teoretickou definici samosprávy, může se však alespoň pokusit o určité obsahové vymezení tak, jak to činí rakouská nebo ve stručnější podobě i spolková německá ústava.

Bez ohledu na způsob ústavního zakotvení je ovšem patrné, že v této rovině nelze vyřešit problém podrobného obsahového rozlišení problémů, které má řešit samospráva a problémů, o kterých se rozhoduje ve státních orgánech. Obsahová stránka rozdílu v kompetencích státní správy a samosprávy se zatím těší daleko menší pozornosti než formální rozlišení a legální limity zasahování státu do záležitostí samosprávy a právní rovina poměru mezi státem a samosprávou všeobecně. Přitom právě obsahové vymezení bude rozhodující pro další vývoj vztahů mezi státem a samosprávou a prognózu decentralizace, neboť rozhodující znaky formálního vymezení jsou už dnes v zásadě obecně přijímané nebo chápané jako korektní odlišení zákonných modelů veřejné správy v jednotlivých státech nebo jejich skupinách. Existuje však řada problémů v konkrétních oborech veřejné správy, u kterých existuje volba mezi řešením v rámci státní správy a řešením v rámci samosprávy a stejně tak řada problémů, u kterých nemáme žádnou (ani pravděpodobnostní) informaci, která by nám dovolovala věrohodně tvrdit, že rozhodování je vhodnější ve státní správě nebo že rozhodování je vhodnější v samosprávě.

V ústavní regulaci samosprávy existují i další problémy, které však nemají tak zásadní význam ve vztahu k reformním procesům, proto je nebudeme dále rozebírat /2/.

2. Otevřené otázky základního stupně samosprávy ve vztahu k malým obcím

Ze samosprávného hlediska se Česká republika člení v souladu s čl. 99 Ústavy na obce a kraje. V oblasti samosprávy mají všechny obce stejné postavení veškerá diferenciací jejich postavení se tedy týká rozsahu přenesené působnosti v důsledku spojeného modelu výkonu veřejné správy. Kromě toho se uplatňuje diferenciací v možnosti vytvářet městské části a svěřovat jim výkon části samostatné i přenesené působnosti statutem města u statutárních měst (v současné době sem patří 24 měst). Statutární města však nemají povinnost se územně členit, což vyvolává diskusi o faktickém obsahu samotného pojmu statutárního města, neboť v případě, kdy se takové město nečlení, liší se od jiných obcí s rozšířenou působností pouze symbolicky.

Ve vztahu k obcím v současné době nedochází v ČR k významnějšímu pohybu v jejich počtu a ani nelze v dohledné době předpokládat jiný vývoj. Tato skutečnost je dána několika faktory. Prvním z nich je nedostatek subobecní samosprávy, který neumožňuje obci po případném připojení k jiné obci zachovat si alespoň jistý stupeň autonomie. V částech obcí lze sice zřídit osadní výbory, tyto výbory však nejsou povinné a jejich zřízení závisí na uvážení zastupitelstva obce jako celku. Také členy osadního výboru volí zastupitelstvo, jejich volba není tedy výrazem samosprávy části obce a do osadního výboru se jen stěží dostanou osoby, které by byly zastupitelstvu obce nepohodlné pro přílišnou angažovanost ve prospěch příslušné části obce. Konečně ani kompetence osadního výboru nejsou příliš přesně stanoveny a respektování jejich stanoviska je čistě věcí uvážení zastupitelstva, popř. jiných orgánů obcí.

Druhý faktor představuje identita obce, kterou si občané zpravidla přejí zachovat. Tím spíše platí takové přání pro osoby zaujímající funkce v obecní samosprávě. V této souvislosti je třeba připomenout, že jiné státy mají v těchto věcech někdy pružnější řešení, tak např. v některých spolkových zemích Německa se vytvářejí svazkové obce, přičemž identita původních místních obcí zůstává zachována a rovněž jejich povinně zřizovaná samospráva, byť i má především konzultativní charakter. K důrazu na identitu obce přispívají také faktory ekonomické, historické a podle charakteristiky území případně i geografické.

Dalším faktorem je identifikace občanů primárně se sídelní strukturou, od které je správní struktura zčásti odvozena. Znamená to tedy, že občané mají tendenci preferovat řešení, při kterém se správní struktura pokud možno blíží struktuře sídelní. V poměrech většiny Čech a západní Moravy je ovšem nutný určitý rozdíl mezi správní a sídelní strukturou vzhledem k velkému počtu malých a od sebe relativně málo vzdálených sídel.

Časté argumenty ve prospěch správní samostatnosti menších sídel vycházejí z ekonomického pohledu. Při hodnocení ekonomické motivace je však třeba vycházet z toho, že situace je značně diferencovaná a po započtení veškerých nákladů spojených např. s dopravní obslužností je výhodnost osamostatnění obcí v řadě případů přinejmenším sporná.

Dalším důvodem odporu k integračním procesům je průběh zřizování střediskových obcí v 70. a 80. letech, tedy v době, kdy značná část evropských států prošla úspěšnou správní integrací na základním stupni. Tato integrace měla spíše diskreditující vliv na případné další integrační pokusy. K tomu je možné uvést následující důvody.

1. Charakter prostorového uspořádání a historického vývoje na území České republiky nevedl ve značné části státu k výrazné hierarchizaci venkovských sídel. V tradičním osídlení směřují venkovské obce z hlediska spádovosti spíše do nejbližšího města, jiné, byť i větší, vesnice nepředstavují z tohoto pohledu obvykle funkční alternativu. Tato situace je tedy nevýhodná pro realizaci konceptu střediskových obcí i pro integraci obcí vůbec.

2. Integrace nebyla náležitě ekonomicky podpořena výhodami pro integrované obce a zejména dříve samostatné obce, které by se sloučily s jinou obcí.

3. Ztráta samostatnosti obce byla často spojena se ztrátou rozvoje nebo i omezení služeb dané obci a v některých případech souvisela s tím, že nebylo plánováno výraznější využití obce k

trvalému osídlení, nýbrž spíše k jiným funkcím, např. rekreačním. Docházelo tedy ke ztrátě významu obce nejen ze správního, ale i ze sídelního hlediska.

4. K vytváření střediskových obcí se přistupovalo politicky diferencovaně, byla realizována pouze menšina z nich. Jedinou výjimku představoval Severomoravský kraj, který přistoupil k problému komplexně a vytvořil střediskovou soupravu v celém kraji. Ve většině krajů bylo tedy vytváření střediskových obcí chápáno jako politicky podmíněný a shora vynucovaný proces bez jakýchkoliv záruk pro další rozvoj obcí, které se účastnily integračního procesu a spojený se ztrátou identity obcí a poklesem jejich významu.

Z hlediska sídelní struktury ČR, která se vyznačuje velkým počtem malých sídel a z hlediska identifikace občanů se sídly není v ČR dlouhodobě průchodná žádná varianta řešení problémů malých obcí, která by uvažovala s jejich přímou integrací. Velká pozornost je proto v poslední době, a to i při přípravě reformních opatření ve veřejné správě /3/ věnována meziobecní spolupráci a zdokonalování jejich forem. V tomto smyslu představuje limit dosavadní zákonná úprava obecního zřízení, která zná pouze vytváření dobrovolných svazků obcí, které se ovšem svou povahou nehodí k výkonu klasických funkcí veřejné správy nebo dokonce výkonu přenesené působnosti.

Významným problémem malých obcí je nedostatečná administrativní kapacita ke zvládnutí úkolů veřejné správy a k získávání prostředků z grantových schémat. V tomto smyslu se uvažuje o různých formách administrativní podpory. Jako příklad je možné uvést vytváření společných správních struktur v rámci sdružení obcí. Panuje přitom přesvědčení, že takové struktury by musely být podrobněji upraveny z hlediska svých kompetencí i územního dosahu než je tomu u dosavadních dobrovolných svazků obcí. Zajímavá je v této souvislosti i slovenská zkušenost se společnými obecními úřady.

Nové formy meziobecní spolupráce jsou zatím ve stadiu diskuse a platný zákon o obcích nečiní možnost využití meziobecní spolupráce k řešení klasických úkolů veřejné správy aktuální.

Další formou, kterou lze posílit administrativní kapacitu malých obcí, je pomoc obcí vyšších typů. V současné době neupravuje zákon o obcích žádnou formu vztahu mezi obcemi s rozšířenou působností a obcemi s pověřeným obecním úřadem a ostatními obcemi v jejich spádovém obvodu. Zejména ve vztahu k obcím s rozšířenou působností, které vykonávají veřejnou správu ve velké většině oborů, je taková absence zákonné úpravy limitující pro všeobecný model administrativní podpory. Nedostatek zákonné regulace vede totiž k tomu, že praxe je velmi diferencovaná. Některé obce s rozšířenou působností se snaží pomáhat malým obcím v jejich spádovém obvodu, případně je neformálně metodicky ovlivňovat, jiné obce s rozšířenou působností však více méně spolupráci nad míru zákonných požadavků nerealizují.

Příčinou uvedeného stavu je příliš striktní oddělování samostatné a přenesené působnosti, pokud jde o opomíjení vzájemných vazeb v rozhodování. Na jedné straně tedy dochází k zasahování volených orgánů do výkonu přenesené působnosti kompetencemi rady ve vztahu k obecnímu úřadu, na druhé straně se zákonodárce tváří, že mezi přenesenou působností vykonávanou obcemi s rozšířenou působností i pro jiné obce a samostatnou působností neexistují žádné vztahy, které by vyžadovaly koordinaci postupu obcí.

Stav, kdy není formálně žádná vazba mezi obcemi s rozšířenou působností a ostatními obcemi v jejich územním obvodu, nevyhovuje ani z hlediska místní demokracie. Na výkon přenesené působnosti obcemi s rozšířenou působností mohou totiž mít vliv volené orgány obce s rozšířenou působností, ale nikoliv volené orgány obcí v jejím spádovém obvodu. Občané žijící mimo obec s rozšířenou působností se tak dostávají do méně výhodné situace z pohledu pozornosti, kterou věnuje obecní úřad obce s rozšířenou působností jejich správním potřebám.

Ze zmíněných důvodů by bylo vhodné, aby zákonodárce zakotvil jednak povinnost metodické pomoci obcí s rozšířenou působností ostatním obcím v jejich spádovém obvodu, jednak umožnil využívání určitých služeb obce s rozšířenou působností ostatním obcím v rámci nových zákonných forem meziobecní spolupráce. Současně přichází v úvahu i vytvoření koordinačního

orgánu pro řešení otázek, ve kterých se stýká výkon samostatné a přenesené působnosti, např. rada starostů obcí v rámci obvodu obce s rozšířenou působností.

Bez ohledu na uvedené nevyužité formy koordinace činnosti obcí je přece jen vhodné podporovat i dobrovolný vstup do integračních procesů. Pro takový vstup však musí být vytvořeny optimální zákonné podmínky, což se v ČR zatím neděje. Při jakékoliv formě spojení obcí dochází k zániku identity dosud samostatných obcí, a jak již bylo uvedeno bez vytvoření jejich obligatorní samosprávy. Občané malých obcí se pak oprávněně obávají toho, že při spojení s jinou obcí, ve které by tvořili menšinu, nebudou mít možnost náležitě uplatňovat své specifické zájmy, resp. nebude snadné najít institucionální cestu k jejich prosazení.

Reforma veřejné správy na základním stupni je v ČR, jak z uvedeného vyplývá, podmíněna především rozvojem nových forem meziobecní spolupráce a zakotvením způsobů koordinace činnosti obcí v zákonu. K řešení problémů základní úrovně může přispět i subobecní samospráva.

3. Problém statutárních měst

Z dlouhodobého hlediska je potřebné uvažovat i o dalších otázkách, ke kterým patří zejména vztah mezi městy a městskými částmi ve statutárních městech, diferenciaci postavení základních obcí a správa aglomerovaných prostorů, zejména se zřetelem k rozvoji suburbanizačních procesů.

Správa statutárních měst předpokládá řešení otázky, k jakému účelu jsou statutární města zřizována. V podmínkách ČR, jak bylo řečeno, jde o města, která jsou konkrétně určena zákonem, mají městský statut a v tomto statutu mohou upravovat členění na městské části a kompetence těchto městských částí při výkonu samostatné i přenesené působnosti. Jinak mají statutární města stejné postavení jako ostatní obce s rozšířenou působností s formálními odlišnostmi, např. v názvu úřadu nebo označení starosty za primátora.

Smyslem úpravy postavení statutárních měst bylo zejména právě umožnit členění na městské části a úpravy vztahů mezi městem a městskými částmi. Skutečná situace je taková, že většina statutárních měst nevyužívá možnosti se územně členit a kategorie statutárních měst tak slouží spíše k explicitnímu zákonnému zdůraznění významu příslušných měst a jejich samospráv.

Předmětem pozornosti je rovněž naprostá volnost statutárních měst při určování kompetencí městských částí a přidělování majetku městským částem. Tato situace vede k odlišnosti mezi jednotlivými statutárními městy i v postavení jednotlivých městských částí v témže statutárním městě. Rozdílné postavení ovšem částečně vychází z různorodé velikosti a potenciálních správních kapacit jednotlivých městských částí.

Určité pochybnosti vyvolává vztah statutárních měst a městských částí u přenesené působnosti, kde dosavadní zákonná úprava nezajišťuje zcela stabilitu kompetencí na příslušné úrovni a snižuje přehlednost výkonu přenesené působnosti.

Vývoj sídelní struktury vede k tomu, že se stále snižuje podíl občanů žijících v klasických sídelních poměrech, kde menší nebo středně velké město je obklopeno venkovským okolím. Z takové struktury však vychází dosavadní územně správní uspořádání. Stále více občanů žije v aglomeracích, kde mnohem větší část potřeb než v minulosti uspokojuje v aglomeračních centrech a kde také na území některých obcí se nacházejí stále častěji zařízení uspokojující potřeby celé aglomerace nebo její části. Z toho vyplývá potřeba součinnosti obcí v rámci aglomerace. Povaha aglomerace ovlivňuje také možnosti správního uspořádání, zejména proto, že v monocentrických aglomeracích nebo neekvivalentně polycentrických aglomeracích se pohyb osob uskutečňuje zejména po komunikačních osách, spojujících jednotlivé obce v aglomeraci s jejím centrem, resp. hlavním centrem. Obce ležící na stejné radiální trase mají více společných potřeb a zájmů než ostatní obce a při vytváření mikroregionální správní struktury je nutné brát tuto okolnost v úvahu. V dalším vývoji lze očekávat, že význam problému koordinace obcí v aglomeracích bude stoupat,

neboť na základě suburbanizačních procesů dochází i ke stěhování z center aglomerací do vybraných obcí v aglomeracích. Často při přesunech v rámci aglomerací nedochází ke změně trvalého pobytu, takže skutečný rozsah suburbanizačních procesů je vyšší než by ukazovaly oficiální statistiky. Některé obce v aglomeracích tak zaznamenávají rychlý růst, který není doprovázen odpovídajícím zvýšením rozsahu služeb ani správních kapacit.

4. Mikroregionální úroveň a její uspořádání

Významné problémy, které bude třeba řešit v rámci reformy veřejné správy, existují rovněž na mikroregionální úrovni. V určitých věcech nicméně dochází na této úrovni ke stabilizaci. Obce s rozšířenou působností se v zásadě ukázaly jako vhodný základ pro mikroregionální strukturu veřejné správy, i když vždy lze uvažovat o optimalizaci jejich struktury v jednotlivých případech. Přitom je ovšem nutné uvážit, že určování obcí s rozšířenou působností je konec konců proces politického charakteru a jeho výsledek nikdy nebude v úplném souladu s optimální představou z hlediska prostorového uspořádání a z hlediska racionality správy. V tomto smyslu je ostatně nutné připomenout, že i prostorové uspořádání a správní funkce lze jen částečně optimalizovat na základě měřitelných kritérií. V současné době nepřevažuje tendence k dílčí optimalizaci počtu obcí s rozšířenou působností, neboť by tím mohla být vyvolána nestabilita systému a vytváření řady nových požadavků, přičemž výrazného efektu by se mohlo dosáhnout nanejvýš v malém počtu případů.

Ve vztahu k mikroregionální struktuře představuje základní problém souběžná existence okresů z roku 1960 daných zákonem o územním členění státu¹ a obcí s rozšířenou působností, které byly vytvořeny od 1. 1. 2003, a to zčásti jako reakce na nevyhovující okresní uspořádání. Při vzniku obcí s rozšířenou působností byly zrušeny okresní úřady, nebyly však zrušeny okresy jako územní správní celky. Tím dochází k souběžnému působení správních struktur v jednotkách, které nejenže nemají totožný základ, ale jsou výrazem odlišných koncepcí prostorového uspořádání veřejné správy.

Okamžité zrušení okresů při vzniku obcí s rozšířenou působností nebylo možné, neboť podle okresů byla fakticky i právně vymezena kompetence některých orgánů státní správy a soudů. V dalším průběhu počet orgánů státní správy, jejichž působnost je vymezena okresy z roku 1960, výrazně klesl. Na tomto poklesu se podílelo více než přizpůsobování zákonné úpravy obvodům obcí s rozšířenou působností nové vymezování kompetencí orgánů veřejné správy v jednotlivých oborech. Přitom docházelo k vymezování obvodu působnosti podle jednotlivých obcí (např. u soudů) nebo naopak orgány veřejné správy na mikroregionální úrovni se stávaly pouze pobočkami úřadů zřízených na krajské úrovni a odpadlo tím zákonné vymezení jejich kompetencí. V některých případech se uplatnily procesy různého charakteru v časové posloupnosti. Tak např. ve finanční správě byly nejprve vytvořeny finanční úřady ve struktuře zhruba odpovídající struktuře obcí s rozšířenou působností, avšak poté se tyto finanční úřady staly pouze pracovišti nových velkých finančních úřadů zřízených v krajích namísto dosavadních finančních ředitelství. Kompetence těchto pracovišť je pochopitelně určena interními akty finanční správy, neboť nutnost zákonného vymezení kompetencí je pouze u samostatných orgánů.

Počet úřadů, jejichž kompetence je vymezena okresy z roku 1960, se tak radikálně snížil, přičemž pouze v některých případech to mělo vliv na faktický obvod výkonu správy.

Současný stav je výsledkem nedokončení reformních procesů spojených se změnou mikroregionálního správního uspořádání. Při vzniku obcí s rozšířenou působností by bylo logické převádět postupně veřejnou správu na nově vytvořenou mikroregionální úroveň, případně postupovat při vymezování větších celků s využitím této mikroregionální úrovně. Orgán státní

1 Zákon č. 136/1960 Sb., o územním členění státu, v platném znění.

správy působící v území okresu by tak formálně vymezoval svou kompetenci součtem obvodu obcí s rozšířenou působností, které vytvářejí jeho správní obvod.

To není ve skutečnosti v úplnosti možné, neboť mezi okresy a obvody obcí s rozšířenou působností neexistuje plná skladebnost. V případě 33 obcí stále přesahují okresní hranice hranice obvodu obcí s rozšířenou působností, jejichž centrum leží na území příslušného okresu. Skladebnost mezi okresy a obvody obcí s rozšířenou působností je tak prvořadým úkolem reformy územněsprávního uspořádání.

Pro řešení problémů správního uspořádání na mikroregionální úrovni byla Vysokou školou regionálního rozvoje vypracována pro potřeby Ministerstva vnitra analýza, v jejímž rámci bylo vytvořeno pět variant řešení vztahů mezi okresy a obvody obcí s rozšířenou působností /4/. V první variantě se předpokládalo zachování současného stavu, ve druhé variantě minimální změna spočívající ve sladění obvodu působnosti obcí s rozšířenou působností a okresů, ve třetí variantě zrušení okresů se změnami speciálních zákonů, které by dovolovaly ponechání okresního uspořádání tam, kde je z hlediska příslušného oboru veřejné správy funkční, avšak s vymezením podle obvodu obcí s rozšířenou působností a ve čtvrté variantě přizpůsobení nejen obecného správního uspořádání, ale i speciálních správních uspořádání v jednotlivých rezortech obvodů obcí s rozšířenou působností. Pátá varianta představovala zrušení současného zákona o územním členění státu, který byl již ostatně mnohokrát novelizován, bez náhrady.

Při rozboru jednotlivých variant se ukázaly velké legislativní problémy, které by přinesla pátá varianta. V případě první varianty by nebyly vyřešeny existující problémy, které snižují přehlednost a efektivnost územního uspořádání veřejné správy. Druhá varianta představuje pouze dílčí řešení nejožehavějšího problému. Pozornost se proto soustředila na třetí a čtvrtou variantu, přičemž čtvrtá varianta by byla spojena s výrazně vyššími náklady a i když by znamenala dlouhodobé přehledné řešení výkonu veřejné správy v území, není přijatelná ani pro většinu ústředních správních úřadů. V dalším průběhu se prosazuje modifikovaná třetí varianta, tedy vytvoření skladebnosti mezi obvody obcí s rozšířenou působností a okresy. Při tomto řešení by byly formálně zachovány okresy z roku 1960, byly by však nadále vymezeny příslušnými obvody obcí s rozšířenou působností. Byl by přijat nový zákon o administrativním členění státu, resp. územně správním členění státu nahrazující dosavadní zákon z roku 1960, ve kterém by jako základní jednotky fungovaly obce, obvody obcí s rozšířenou působností a samosprávné kraje. Okresy by zůstaly zachovány s důrazem na jejich odvozenost od obvodu obcí s rozšířenou působností a kraje z roku 1960 obsaženém ve stejném zákoně jako okresy, by byly zrušeny úplně.

Uvedeným uspořádáním by současně byl respektován spojený model výkonu veřejné správy, neboť územní uspořádání státní správy a územní uspořádání samosprávy by mělo stejný základ. Shodnost základu pro samosprávné uspořádání a uspořádání státní správy je funkční v situaci, kdy orgány samosprávy vykonávají v přenesené působnosti i největší část výkonu státní správy v území.

Pokud by se podařilo uplatnit obvody obcí s rozšířenou působností výrazněji také ve sféře statistiky a bylo by dokončeno vymezení specializovaných správních obvodů pomocí obvodů obcí s rozšířenou působností tam, kde je to z povahy věci možné, došlo by k další redukci významu jednotky okresů a uplatnění cílů reformy z let 1998-2003 i v této oblasti.

Proces diferenciací obcí výrazně souvisí s utvářením mikroregionální struktury. Obce s rozšířenou působností jsou na jedné straně minimální jednotkou ještě uplatnitelnou pro výkon státní správy v komplexní podobě, na druhé straně však mohou být zbytečně velké pro plnění určitých správních funkcí, zejména takových, kde přednost má kontakt s adresáty veřejné správy před odbornou náročností rozhodovací funkce, příp. kde orgán vykonávající státní správu má spíše roli zprostředkujícího orgánu vzhledem k faktickému rozhodování.

Z prostorového hlediska existuje rovněž výrazná diferenciací mikroregionů, neboť postavení jednotlivých sídel je hierarchicky nestejně. Město s 5 tis. obyvateli má v sídelní struktuře jinou funkci než venkovské sídlo se 200 obyvateli, i když příslušné město nesplňuje předpoklady pro to, aby mohlo být obcí s rozšířenou působností, např. z hlediska velikosti správního obvodu.

Ze správního hlediska existují také rozdíly mezi správní kapacitou malé obce a správní kapacitou uvedeného města s 5 tis. obyvateli, kde už obvykle funguje diferencovaný profesionální úřad s tajemníkem městského úřadu a nejméně dvěma odbory. Z hlediska principu subsidiarity a efektivního rozdělení kompetencí ve veřejné správě není funkční, aby město s 5 tis. obyvateli a obec se 200 tis. obyvateli měly stejné kompetence v přenesené působnosti.

V současné době existují v ČR obce s pověřeným obecním úřadem zřízené v roce 1990. Tyto obce v počtu 388 místo původně uvažovaných asi 250 plní zvýšené úkoly v přenesené působnosti podle stejného principu jako obce s rozšířenou působností, tedy i na území jiných obcí ve svém spádovém obvodu, ale v podstatně užším okruhu záležitostí. Vedle pověřených obecních úřadů ještě působí stavební úřady v počtu cca 700 a matriční úřady v počtu cca 1200. Správa na submikroregionální úrovni je tedy roztržena a to ještě nepřehlídíme ke specializované státní správě v jednotlivých obvodech. Rozdíl v počtu pověřených obecních úřadů (388) a počtu obcí s rozšířenou působností (205) je relativně nízký na odůvodnění dvou typů obcí s rozdílně rozsáhlými působnostmi.

Odlišná situace by vyvstala v případě koncentrace určitých správních funkcí na submikroregionální úrovni vytvořené na základě geografické analýzy a s přihlédnutím k tomu, zda v příslušném centru již nyní funguje diferencovaný správní úřad. Tímto způsobem by bylo možné revitalizovat i dosavadní pověřené obecní úřady, kde dochází spíše k mírnému úbytku kompetencí a současně dát přiměřenou správní funkci dalším větším sídlům, která nesplňují předpoklady pro funkci obce s rozšířenou působností.

Na mezoregionálním stupni je situace odlišná v tom směru, že samosprávné kraje zřízené ústavním zákonem č. 347/1997 Sb.² se již zcela vžily a postupně se jim přizpůsobilo ve většině případů i členění výkonu státní správy. Ačkoliv přetrvávají rozdílné názory na optimální počet krajů a na případné uplatnění zemského zřízení nebo jeho prvků, nejsou v nejbližší perspektivě reálně uplatnitelné. V krajích se již nejen zformovaly samosprávné struktury, ale i politické strany a další subjekty dlouhodobě vycházejí ze stability krajského uspořádání. Připravované zákonné úpravy proto předpokládají zrušení krajů z roku 1960 bez náhrady. Z hlediska vymezení kompetence orgánů veřejné správy již bylo určení podle krajů z roku 1960 nahrazeno jiným způsobem, např. výčtem obcí nebo speciálním stanovením správních obvodů pro příslušný obor ve zvláštním zákoně.

Ve vztahu ke změnám na mikroregionální úrovni již rovněž probíhá jejich posuzování v orgánech veřejné správy a ve Svazu měst a obcí a dalších organizacích sdružujících samosprávná společenství. Uváděná varianta územněsprávního členění státu s obcemi s rozšířenou působností a samosprávnými kraji jako základem a ponecháním okresů jako odvozených jednotek včetně vytvoření skladebnosti mezi obcemi s rozšířenou působností a okresy prošla již úspěšně projednáním v Radě vlády pro veřejnou správu, kde jsou zastoupeni zejména zástupci ústředních správních úřadů a územních samosprávných společenství.

Závěr

Problémy analyzované v tomto příspěvku zdaleka nejsou jediným předmětem reformních procesů v české veřejné správě ani z hlediska zájmu teorie ani z hlediska úvah a projektů probíhajících ve státní správě a v územní samosprávě. Z dalších takových problémů lze připomenout zejména byrokracii a potřebu čelit zvyšování administrativní zátěže, modernizaci a informatizaci veřejné správy a ve vztahu ke státní správě především nový zákon o státní službě a otázky spojené s jeho uplatňováním v praxi. Konkrétními problémy vyžadujícími pozornost jsou např. také financování územní veřejné správy z pohledu konstrukce příspěvků samosprávám na výkon státní správy, vzdělávání ve státní správě v souvislosti s přijetím zákona o státní službě

2 Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

nebo prosazování metod kvality ve veřejné správě. Rozsah těchto otázek je takový, že v tomto krátkém příspěvku je možné pouze upozornit na jejich existenci.

Literatura

BAHYLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M. SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L. :Ústava České republiky – Komentář. In: Linde, Praha, a.s., 2010, s. 153-163.

MATULA, M. Vybrané problémy ústavní regulace samosprávy. In: Gerloch, A., Kysela, J. a kol. 20. let Ústavy České republiky. Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň 2013, s. 334-341.

Strategický rámec rozvoje veřejné správy v ČR v letech 2014 – 2020. Ministerstvo vnitra ČR, Praha 2013.

Analýza možností administrativního členění státu. Vysoká škola regionálního rozvoje, expertizní výstup, Praha 2015.

Adresa autora

JUDr. Miloš Matula, CSc.
Fakulta národohospodářská
Vysoká škola ekonomická
Nám. W. Churchilla 4
130 67 Praha 3
E-mail: losmatula@seznam.cz

Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán – vybrané interpretačné polemiky a úvahy *de lege ferenda*

The State Commission for Elections and the Control of Financing of Political Parties – Selected Contentious Points and Reflections in Interpretation *de lege ferenda*

Mojmír Mamojka ml. *

Abstract

This article deals with selected issues that underlie legal interpretation and application vis-a-vis the activities of Slovakia's State Commission for Elections and the Control of Financing of Political Parties, particularly with respect to penalty mechanisms contained in Act no. 181/2014 Coll. on the election campaign and on the amendment of Act no. 85/2005 Coll. on political parties and political movements, as amended. The author assesses the effectiveness of the current legal state of affairs and points to selected facets of election campaigning in the current legal and political environment that consist, among others, in tendentious infringements of the election moratorium. Further to the commission's decision-making to date, the article also offers core incentives *de lege ferenda*.

Keywords: State Commission for Elections and the Control of Financing of Political Parties, code of administrative procedure, political party, Constitutional Court of the Slovak Republic, Supreme Court of the Slovak Republic, cashless payment transaction, third party, election campaign

Skratky použitých právnych predpisov:

ZoVK	zák. č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zák. č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov
ZoPVVP	zák. č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov
ZoPSaPH	zák. č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach
ZoB	zák. č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov
ObchZ	zák. č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník
SP	zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)

Ostatné skratky:

ŠKpVaKFPS Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán

* Člen Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán

1. Teoreticko-právne predpoklady sankčných mechanizmov ŠKpVaKFPS (keď „väčšina nie je väčšinou...“)

Efektivita akýchkoľvek sankčných mechanizmov je (nielen vo verejno-právnej sfére) podmienená dvomi bazálnymi prvkami: normatívnym textom zohľadňujúcim reálne kontrolné možnosti správneho orgánu na strane jednej, a „matematické“ predpoklady pre rozhodnutie, na základe ktorého správny orgán uloží sankciu, na strane druhej. Pertraktované predpoklady sú vo vzťahu k ŠKpVaKFPS nositeľmi významných špecifik zvlášť v prípade porušenia volebného moratória³ – v zmysle štvrtej vety § 15 ods. 2 ZoPVVP ak štátna komisia hlasuje o tom, či bolo porušené volebné moratórium, sú „potrebné na schválenie uznesenia tri štvrtiny hlasov všetkých členov“. V nadväznosti na skutočnosť, že ŠKpVaKFPS má 14 členov, tak na uloženie sankcie za porušenie volebného moratória nestačí ani 10 hlasov, čo je približne 71 % celkovej „rozhodovacej kapacity“ komisie. Akceptujem fakt, že z historicko-právneho hľadiska sú právomoci orgánov verejnej moci segmentované na rozhodnutia, pre ktoré zákon stanovuje jednoduchú väčšinu a na rozhodnutia, ktoré si žiadali/žiadajú kvalifikovaný prejav vôle – výnimkou nie sú ani právne predpisy postavené prevažne na súkromnoprávných základoch (napr. ObchZ). Vzhľadom na účel komisie dohliadajúcej (okrem iného) na korektné vedenie volebnej kampane však predmetnú požiadavku („tri štvrtiny hlasov všetkých členov“) možno považovať za kontraproduktívnu z toho dôvodu, že na zablokovanie uloženia sankcie stačí vôľa štyroch členov (t. z. približne 29 % všetkých hlasov). Periférny problém dikcie § 15 ods. 2 ZoPVVP navyše vykazuje aj prvky zrejmej obsolétosti, keďže jeho piata veta anticipuje potenciálnu rovnosť hlasov v rozhodovaní komisie⁴ – tá však nikdy nemôže nastať, pretože na platnosť rozhodnutia komisie je vždy potrebná nadpolovičná väčšina hlasov všetkých členov, t. z. v rámci „štandardnej agendy“ (okrem napr. spomínaného porušenia volebného moratória) je na aktivizovanie príslušných sankčných mechanizmov nevyhnutný súhlas aspoň 8 členov komisie.

Interpretačný skepticizmus rezultujúci z § 15 ods. 2 ZoPVVP je o to silnejší, že ani v prípade hlasovania v pomere 10 ku 4 v prospech uloženia pokuty nemôže komisia aktivizovať ustanovenie § 19 ods. 1 písm. a) ZoVK⁵, t. z. komisii ako správne orgánu nezostáva nič iné, iba zastaviť prebiehajúce správne konanie. Dotknuté ustanovenia SP nevykazujú potrebnú mieru normatívnej korelácie, pretože § 30 ods. 1 písm. a) až písm. i) SP neformuluje dôvod, pod ktorý možno subsumovať stav, keď síce podstatná väčšina členov komisie hlasovala za to, že došlo k porušeniu volebného moratória (§ 2 ods. 2 ZoVK), ale kumulatívne nebola dosiahnutá trojštvrťinová väčšina hlasov všetkých členov. Verejnoprávny charakter SP nedovoľuje žiadne explikačné ekvilibristiky, preto sa komisia zhodla na jedinom možnom (a nepochybne správnom) výklade platnej právnej úpravy spočívajúcom v tom, že momentom nedosiahnutia zákonom stanovenej väčšiny pre platnosť rozhodnutia o porušení volebného moratória sa automaticky aktivizuje dôvod na zastavenie správneho konania v zmysle § 30 ods. 1 písm. j) SP (t. z. „správny orgán konanie zastaví, ak tak ustanoví osobitný zákon“). De lege ferenda by mal tento nedostatok

³ Štvrtá a piata veta § 15 ods. 2 ZoPVVP:

Ak štátna komisia hlasuje o tom, či bolo porušené volebné moratórium, či bolo porušené moratórium na zverejňovanie prieskumov verejnej mienky, o registrácii kandidátnej listiny alebo o vyčiarknutí kandidáta z kandidátnej listiny, sú potrebné na schválenie uznesenia tri štvrtiny hlasov všetkých členov štátnej komisie. Ak dôjde k rovnosti hlasov, rozhodujúci je hlas predsedu štátnej komisie.

⁴ Piata veta § 15 ods. 2 ZoPVVP:

Ak dôjde k rovnosti hlasov, rozhodujúci je hlas predsedu štátnej komisie.

⁵ Ustanovenie § 19 ods. 1 ZoVK (správne delikty):

(1) Štátna komisia uloží politickej strane pokutu od 30 000 eur do 300 000 eur, ak

a) vedie volebnú kampaň po čase ustanovenom v § 2 ods. 2 alebo

b) poruší zákaz podľa § 17.

riešiť ZoPVVP precíznou formuláciou dôvodu zastavenia správneho konania vo všetkých prípadoch, keď komisia rozhoduje o tom, či bolo porušené volebné moratórium, moratórium na zverejňovanie prieskumov verejnej mienky, resp. hlasuje o registrácii kandidátnej listiny alebo o vyčiarknutí kandidáta z kandidátnej listiny, ale nedosiahla zákonom stanovené tri štvrtiny hlasov všetkých jej členov v prospech uloženia pokuty.

Jedným z minoritných podnetov viažucich sa k rozhodovacím procesom komisie (t. z. nielen vo vzťahu k hlasovaniu o otázkach obsiahnutých v štvrtej vete § 15 ods. 2 ZoPVVP) bolo v čase precizovania jej rokovacieho poriadku vytvorenie predpokladov pre hlasovanie per rollam. Táto alternatíva vytvárania kolektívnej vôle je plnohodnotným nástrojom na dosiahnutie konsenzu naprieč právnymi odvetviami, t. z. vo verejnoprávnom aj súkromnoprávnom segmente, úvahy o jej plnej inkorporácii však na prvých zasadnutiach ŠKpVaKFPS narazili na elementy, ktoré komisiu predurčujú k striktnému a exaktnému výkonu kompetencií. Ich realizácia navyše podlieha nielen platnému právnemu stavu, ale aj spoločensko-morálnej zodpovednosti komisie voči externému prostrediu spočívajúcej v kontinuálnom preukazovaní nespochybniteľného odborného kreditu a výkladovej nezávislosti. Preto rokovací poriadok komisie síce umožňuje aj inú participáciu na rozhodovaní, než osobnú účasť členov na zasadnutí (čl. 4 Rokovacieho poriadku – „Hlasovanie mimo rokovanie komisie“), ale komisia ho využíva v zásade iba vo vzťahu k vybraným administratívno-registračným úkonom.

2. Modifikácia výšky zákonom stanovených peňažných pokút v nadväznosti na právne názory Ústavného súdu Slovenskej republiky a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

Výška peňažných sankcií ako bazálneho nástroja ZoVK je od začiatku činnosti komisie podrobovaná otázkam o ich primeranosti. Odhliadnuc od faktu, že komisia logicky nemá priamy vplyv na textáciu príslušných právnych predpisov, je ukladanie sankcií nielen otázkou aplikačného práva, ale aj jeho „rozumnej interpretácie“⁶. V nadväznosti na zákonom stanovené právomoci správnych orgánov (vrátane ŠKpVaKFPS) je v mnohých prvkoch prelomový právny názor Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (sp.zn. 4Sžo/72/2010) poukazujúci na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. III. ÚS 274/07-13 z 27. októbra 2007, podľa ktorého „ani v modernom právnom štáte sa nemožno vyhnúť medzerám či iným nedostatkom v zákonných právnych predpisoch, pričom obzvlášť citelný je tento negatívny jav v odvetví práva správneho. Orgány aplikujúce správne právo a spomedzi nich osobitne sudcovia pri rozhodovaní v správnom súdnictve sú oprávnení nedostatky zákonnej právnej úpravy svojím výkladom odstraňovať. Takéto odstraňovanie však nemožno považovať za legislatívnu činnosť, ktorá by narúšala ústavný princíp trojdelenia štátnej moci. Sudca pri interpretácii normy správneho práva nesmie tvoriť, ale môže odhaľovať a formulovať vzťahy medzi jednotlivými právnymi normami vychádzajúc z účelu a zmyslu právnej úpravy. Jedinou požiadavkou, ktorá je pri tom na sudcu kladená, je ústavná konformita výkladu (čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky)“. Na jednej strane je pravdou, že pomyselnú dokonalosť právneho stavu nie je možné dosiahnuť, preto ani spoločensko-právne prostredie „modernej“ a reglementačne primerane vyspelej spoločnosti objektívne nie je schopné produkovať normotvorbu s takým gnómickým charakterom, aby (napríklad...) výšky pokút za porušenie ustanovení ZoVK boli primerané vo vzťahu ku každému jednému dotknutému subjektu v každom jednom partikulárnom skutkovom stave. Na druhej strane však platí, že politický (t. z. de facto spoločensko-marketingový) boj o získanie verejnej moci podlieha vyššej miere zákonného aj etického dohľadu a preto môže akékoľvek zníženie zákonom stanovenej pokuty

⁶ Z odôvodnenia rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 4Sžo/72/2010 citujúceho publikáciu Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Heuréka, 2004, str. 57-58: „Každý právny poriadok sa môže uplatniť vo všetkých prípadoch iba vtedy, ak sa právna úprava dotvorí výkladom práva. Základom výkladu práva v právnom štáte je zdravý rozum. K dôležitým materiálным znakom právneho štátu je aj existencia kritérií, podľa ktorých sa vysvetľuje a uplatňuje každá právna norma“.

pôsobiť ako mocenská deformácia práva. Navyše slovné spojenie „nedostatok v zákonných právnych predpisoch“ možno vnímať skôr ako úplnú absenciu konkrétnej normy, resp. nedoriešenú vzájomnú nadväznosť noriem už existujúcich, a nie ako autonómny „nedostatok“ vyvolaný domnelou neprimeranosťou zákonom stanovenej výšky peňažnej sankcie. Aj z tohto dôvodu sa subjektívne nestotožňujem s ďalšou časťou odôvodnenia citovaného rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky odvolávajúcou sa na článok 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, v kontexte ktorého „výklad a uplatňovanie zákonov musí byť v súlade s ústavou, v danom prípade s jej článkom 1 ods. 1. Právna istota a spravodlivosť, ako princípy materiálneho právneho štátu podľa názoru súdu nepripúšťajú v individuálnych prípadoch aplikovanie sankcií, ktoré sú zjavne neproporcionálne a neprimerané povahe skutku a jeho dôsledkom, a to ani vtedy, ak zákonodarca v záujme generálnej prevencie chcel prísnosťou a výlučnosťou sankcie chrániť závažný verejný záujem“⁷. Síce súhlasím s tým, že každá sankcia má svoj normatívny aj aktuálny spoločensko-morálny základ, na druhej strane však opakujem, že „súťaž“ (v metaforickom zmysle slova) o politickú moc má mať hmatateľnejšie hranice legálnosti zvlášť vo väzbe na sankčné mechanizmy – preto odmietam akúkoľvek dispozíciu vo vzťahu k znižovaniu pokút za porušenie ustanovení ZoVK. Túto konštatáciu prezentujem aj napriek tomu, že komisia ako správny orgán môže k takejto modifikácii prikrčiť – zatiaľ však priestor daný právnymi názormi Ústavného súdu Slovenskej republiky, resp. Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, nevyužila.

3. Hotovostná versus bezhotovostná platobná operácia vo vzťahu k § 24 ods. 2 ZoPSaPH

Jedným z najfrekvencovanejších dôvodov porušenia ustanovení ZoPSaPH je (medzi politickými stranami prekvapujúco neustálený) výklad § 24 ods. 2 ZoPSaPH a s tým spojené vnímanie esenciálnych prvkov „bezhotovostnej platobnej operácie“. Znenie dotknutého paragrafu vytvára logické reštrikcie pri darovaní peňažných prostriedkov v snahe o transparentnú podporu politických strán determinovanú exaktnou znalosťou zdroja, z ktorého bol peňažný dar adresovaný. Komisia vo vybraných správnych konaniach posudzovala opodstatnenosť argumentácie politických strán spočívajúcej v tom, že ak darca vložil peňažné prostriedky na účet politickej strany (t. z. peňažný dar nebol poukázaný zo strany darcu bezhotovostným prevodným príkazom), tak prijatie takto darovaných peňažných prostriedkov nie je v rozpore s § 24 ods. 2 ZoPSaPH, pretože „z pohľadu“ politickej strany ako obdarovaného subjektu je predmetné plnenie prijaté na príslušný bankový účet, t. z. nejde o „fyzické“ prevzatie bankoviek či mincí. Je faktom, že ZoPSaPH explicitne neupravuje imanentné znaky bezhotovostnej platobnej operácie, v tomto prípade však možno posudzovať ZoPSaPH ako lex specialis k ZoB ako lex generalis. V zmysle § 5 písm. s) bod 2. ZoB je totiž jedným z bazálnych bankových produktov vykonávanie nasledujúcich platobných operácií: vklad finančných prostriedkov v hotovosti na platobný účet, ďalej výber finančných prostriedkov v hotovosti z platobného účtu, a napokon bezhotovostné prevody finančných prostriedkov z platobného účtu alebo na platobný účet. Inými slovami, bezhotovostná platobná operácia musí aj v kontexte § 24 ods. 2 ZoPSaPH spĺňať znaky vymedzené v § 5 písm. s) ZoB, t. z. peňažné prostriedky musia byť politickej strane darované tak, aby sa z dispozície darcu dostali do dispozície obdarovaného (t. z. politickej strany) bez fyzickej manipulácie s bankovkami či mincami. Akýkoľvek iný spôsob prevodu finančných prostriedkov analogicky aktivizuje znenie druhej a tretej vety § 24 ods. 2 ZoPSaPH, v zmysle ktorých „ak z výpisu z účtu nie je preukázané, kto je darcom peňažného daru, strana je povinná tento peňažný dar vrátiť v lehote do 30 dní na účet, z ktorého bol finančný dar poukázaný. Ak taký účet neexistuje, strana je povinná túto skutočnosť bezodkladne oznámiť ministerstvu financií a peňažný dar poukázať na príjmový účet štátneho rozpočtu“. Beriem do úvahy fakt, že úkon „fyzického“ vloženia peňažného daru na účet politickej strany nie je výslovnou súčasťou citovaných viet § 24 ods. 2 ZoPSaPH –

⁷ z odôvodnenia rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžo/72/2010

napriek tomu sa prikláňam k interpretácii, že ak bol peňažný dar poskytnutý politickej strane týmto spôsobom (t. j. „fyzickým vkladom“), tak automaticky dochádza k porušeniu prvej vety dotknutého paragrafu, t. z. politická strana musí peňažný dar vrátiť na základe (už spomínanej) druhej a tretej vety § 24 ods. 2 ZoPSaPH.

4. Rozhodovacia prax komisie v rokoch 2015 a 2016 – podnety de lege ferenda

Zákonodarný orgán má (v ideálnom prípade) formulovať právne predpisy na základe širokospektrálnej odbornej diskusie a po prvej hmatateľnej fáze ich aplikácie (v prípade komisie ide najmä o obdobie od septembra 2015 po parlamentné voľby v marci 2016) zohľadniť podnety, ktoré priniesla rozhodovacia prax. Optikou členov komisie a jej úradu je platný právny stav nositeľom prvkov, ktorých precizovanie je nevyhnutné nielen vo vzťahu k bežnej administratívnej činnosti ŠKpVaKFPS, ale aj v kontextoch výkladu krucálnych inštitútov reglementovaných v ZoPSaPH, ZoPVVP a ZoVK.

Prvý z vyššie uvedených segmentov tvoria požiadavky na evidovanie tretích strán ako subjektov s plnohodnotnou možnosťou viesť volebnú kampaň (§ 8 ZoVK v spojení s § 2 ods. 1 ZoVK) – evidovanie tretích strán je zo strany ZoVK podmienené žiadosťou, ktorej obsahové náležitosti upravuje § 8 ods. 3 ZoVK⁸. Vo všeobecnosti nie som zástancom prehnaného registračno-právneho formalizmu, na druhej strane však možnosť ovplyvnenia priebehu volebnej kampane v prospech získania verejnej funkcie na základe aktivity tretích strán si žiada primerane dôveryhodný prejav vôle zvlášť pri zákonom stanovenom registračnom postupe. Vzhľadom na to, že v podstatnej časti prípadov sú žiadateľmi o nadobudnutie statusu „tretej strany“ občianske združenia, musela by komisia revidovať (opäť píšem o hypoteticky „ideálnom právnom stave“) personálnu štruktúru združení v čase podania žiadosti o registráciu, pretože z verejných zoznamov nie je možné preukázateľne zistiť, či osoba podpisujúca žiadosť podľa § 8 ods. 3 ZoVK je oprávnená konať v mene žiadajúceho subjektu. Úrad komisie overoval aspoň existenciu dotknutých občianskych združení, tento postup však vykazuje – najmä v porovnaní s inými entitami, ktoré komunikujú s občianskymi združeniami – zásadné diskrepancie. V prvom rade ide o skutočnosť, že občianske združenie nie je povinné doložiť výpis o svojom zápise v zozname občianskych združení (na rozdiel od komunikácie napr. s bankami pri uzatváraní zmluvy o bežnom účte). Ako som už uviedol, komisia si v korelácii s jej úradom môže pre tieto účely verifikovať existenciu/neexistenciu konkrétneho združenia, z byrokratického hľadiska však ide o neefektívny administratívny nadštandard, ktorý zákon komisii neukladá. Navyše (ako som už konštatoval) komisia si objektívne nemôže overiť ani to, či osoba konajúca v mene občianskeho združenia je na toto konanie oprávnená (napr. osoba podpisujúca žiadosť mohla byť z personálnej štruktúry komisie odvolaná, resp. jej funkcia mohla zaniknúť z iného dôvodu). Aj preto je vhodné (opäť vo vzore bankovej praxe), aby ZoVK ukladal občianskym združeniam povinnosť predložiť duplikát ich stanov vydaný Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky, pričom združenie by zároveň bolo povinné deklarovať existujúce oprávnenie „podpisujúcej“ osoby konať v jeho mene (napr. úradne overeným prejavom kolektívnej vôle príslušného orgánu združenia priloženým k žiadosti o registráciu podľa § 8 ods. 3 ZoVK).

⁸ Ustanovenie § 8 ods. 3 ZoVK:

Žiadosť o zaevidovanie musí obsahovať meno, priezvisko, adresu trvalého pobytu, číslo občianskeho preukazu alebo dokladu o pobyte žiadateľa, ak ide o fyzickú osobu, a obchodné meno a identifikačné číslo, ak ide o fyzickú osobu - podnikateľa, názov a sídlo, právnu formu a identifikačné číslo organizácie žiadateľa, ak ide o právnickú osobu. Žiadosť sa podáva na tlačíve, ktoré zverejňuje štátna komisia na svojom webovom sídle.

Ako som už uviedol v časti „II.“ príspevku, zákonom stanovené sankcie voči politickým stranám nepovažujem na neprimerané – neproporcionalita ich výšky je však dôvodom neželaného kalkulovania dotknutých subjektov o tom, na koho z nich⁹ sa bude (po preukázaní nelegálneho konania) vzťahovať nižšia pokuta. Existencia takýchto kalkulácií je očividná najmä v rámci korelácie medzi nedovoleným vedením volebnej kampane (resp. propagácie politickej strany alebo kandidáta vo voľbách) v čase volebného moratória, t. z. primárne ide o sankcie obsiahnuté v § 19 ods. 1 písm. a) ZoVK ak ide o politickú stranu, resp. v § 19 ods. 7 písm. a) ZoVK ak ide o tretiu stranu, resp. v § 20 ods. 1 písm. a) ZoVK ak ide o propagáciu politickej strany alebo kandidáta vo voľbách, pričom túto propagáciu vykonáva iný subjekt ako politická strana alebo tretia strana. Vzhľadom na to, že preukázaním vedenia volebnej kampane politickou stranou v čase volebného moratória sa voči politickej strane aktivizuje sankcia v rozpätí 30.000 eur až 300.000 eur, zatiaľ čo voči tretej strane iba 1.000 eur až 10.000 eur a voči iným subjektom (v tomto kontexte nejde o vedenie volebnej kampane, ale o spomínanú propagáciu politickej strany alebo kandidáta vo voľbách) od 300 do 1.000 eur, tak vzniká riziko úmyselného prenášania deliktuálnej zodpovednosti z politických strán na iné subjekty tak, že k partikulárnemu úkonu volebnej kampane sa „prizná“ napr. tretia strana registrovaná podľa § 8 ZoVK. Tento postup je možný vtedy, ak z pozície komisie nie je možné spoľahlivo zistiť, ktorý subjekt uzatvoril zmluvný vzťah so spoločnosťou poskytujúcou dotknutú prezentačnú službu (t. j. služba tvoriaca jeden alebo viac úkonov volebnej kampane). Obdobným spôsobom možno preniesť sankčný následok za porušenie volebného moratória na neutrálny podnikateľský subjekt (ak nie je registrovaný ako tretia strana podľa § 8 ZoVK), navyše propagácia politickej strany alebo kandidáta vo voľbách vykonaná v rozpore s textáciou § 20 ods. 1 písm. a) ZoVK nie je správnym deliktom, ale priestupkom, t. z. jej posudzovanie a sankcionovanie bezprostredne nepatrí do kompetencií komisie. De lege ferenda je preto vhodné zvážiť zakotvenie rovnakej výšky peňažných sankcií pre všetky vyššie uvedené subjekty – som si vedomý, že predmetný návrh ma značný pragmatický nádych, s vysokou pravdepodobnosťou by však znížil motiváciu obchodných spoločností poskytujúcich propagačné služby preberať sankčné mechanizmy formulované v ZoVK na „svoje ramená“. Logickým sprievodným javom by (snáď) bola nižšia asertivita politických strán pri kalkulovaní rizika udelenia pokuty za oslovovanie voličov počas volebného moratória.

Jeden z najmarkantnejších nedostatkov platného znenia ZoVK sa spája s vymedzením jej kruciálneho inštitútu – „volebnej kampane“. Z teoreticko-právneho hľadiska sa ako imanentný znak volebnej kampane javí predpoklad, že nevyhnutne ide o činnosť, za ktorú sa „obvykle platí úhrada“¹⁰. Príslušná textácia však nie je formulovaná absolútne, t. z. „platenie úhrady“ za partikulárnu činnosť (t. z. úkon volebnej kampane) nie je prvok, ktorý musí byť splnený vždy, ale ide o element, ktorý je u posudzovanej činnosti „obvyklý“. V tejto súvislosti je zjavnou legislatívnou chybou, že ZoVK ako stále „nový“ právny predpis v plnej miere nezohľadňuje možnosti vedenia volenej kampane prostredníctvom sociálnych sietí – tento fakt dodáva politickým stranám odvahu v argumentácii, že ak svojich voličov oslovujú týmito nástrojmi (t. j. facebook, twitter a pod., čo sú v podstatnej časti ich funkcionality bezplatné služby), tak ide o činnosti nespádajúce pod volebnú kampaň v zmysle § 2 ods. 1 ZoVK, ergo ide o spôsob, akým možno oslovovať voličov aj počas volebného moratória. Tento výklad však v zákone nenachádza oporu z dvoch dôvodov: prvým je ten, že aj keď samotná komunikácia pomocou sociálnych sietí nemusí byť spolplatnená priamo, tak tvorí časť z komplexnej skupiny služieb, za ktorú užívateľ platí úhradu, napr. za internetové pripojenie (aj keď priznávam, že pre mňa táto skutočnosť nezohráva primárnu výkladovú rolu). Druhým dôvodom (s ktorým sa stotožňujem viac) je racionálne vnímanie každej zákonnej textácie, t. z. ak sa politická strana snaží konkrétnym „marketingovo-prezentačným“ úkonom osloviť

⁹ t. z. obvykle politická strana na strane jednej a obchodná spoločnosť poskytujúca služby, využívaním ktorých politická strana vedie volebnú kampaň, na strane druhej

¹⁰ Ustanovenie § 2 ods. 1 ZoVK:

Volebná kampaň na účely tohto zákona je akákoľvek činnosť politickej strany, politického hnutia, koalície politických strán a politických hnutí, kandidátov a tretích strán podľa § 8, za ktorú sa obvykle platí úhrada, smerujúca k propagácii ich činností, cieľov a programu za účelom získania funkcie volenej podľa osobitného predpisu. Rozumie sa tým činnosť v prospech aj v neprospech subjektov podľa prvej vety.

potenciálneho voliča/voličov, tak charakter volebnej kampane je naplnený aj vtedy, ak ide o činnosť, s ktorou sa priama úhrada nespája. Vyššie uvedené znamená, že sociálne siete nie sú exkludovaným inštrumentárium z činností spadajúcich pod vymedzenie volebnej kampane v zmysle § 2 ods. 1 ZoVK. V nadväznosti na prezentovanú polemiku bol jedným z najzásadnejších podnetov de lege ferenda zo strany členov ŠKpVaKFPS v prvom funkčnom období (august 2015 až máj 2016), aby z § 2 ods. 1 ZoVK bola vo vzťahu k vymedzeniu volebnej kampane úplne vypustená požiadavka „obvyklej úhrady“.

Záver

Pôsobenie ŠKpVaKFPS je determinované dvomi esenciálnymi predpokladmi: adekvátnou právnou úpravou a zároveň obsadením komisie členmi s nadštandardnou erudovanosťou nielen vo vzťahu k ZoPSaPH, ZoPVVP a ZoVK, ale aj k súvisiacim interdisciplinárnym prvkom (zmluvné právo, správne právo, relevantná judikatúra...). Napriek zmieneným výkladovým polemikám som presvedčený o tom, že platný právny stav je najmä vo vzťahu k ZoPVVP a ZoVK vhodným základom pre ďalšie precizovanie pravidiel „boja o participáciu na verejnej moci“ – prípadné zakomponovanie podnetov de lege ferenda vyplývajúcich z doterajšej rozhodovacej praxe komisie je však podmienené aktuálnymi zákonodarnými prioritami.

Použitá literatúra, judikatúra a právne predpisy

DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Vydavateľstvo Heuréka, Šamorín, 2004, ISBN 80-89122-95-1, 811 s.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. III. ÚS 274/07-13 z 27. októbra 2007

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžo/72/2010

Zák. č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zák. č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov

Zák. č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zák. č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach

Zák. č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zák. č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník

Zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)

Adresa autora

doc. JUDr. Mojmir Mamojka, PhD.

Akadémia Policajného zboru v Bratislave

Sklabinská 1

835 17 Bratislava 35

E-mail: mojmir.mamojka@gmail.com

Fenomén zamestnanosti v kontexte protikrizových opatrení

The Phenomenon of Employment in the Context of Anti-crisis Measures

Slavomíra Martinková – Anna Bánociová

Abstract

Basic macroeconomic indicator, employment, is one of the indicators of functioning economy, which development under the influence of turbulence of the latest development was even in the case Slovakia significantly affected, too. The aim of this paper is to evaluate and compare the development of the indicator of employment in individual regions of Slovakia, while taking into account its influence through anti-crisis measures of the Government in the field of employment under the influence of turbulence on the labour market in the monitored period between 2007 - 2015. In connection with the efficient use of expenditures this report monitors measures in terms of their effectiveness, efficiency and targeting.

Keywords: employment, anti-crisis measures, active labour market policy

Úvod

Globálna kríza predstavuje obdobie globálnej recesie, ktorá zasahuje viaceré oblasti spoločenského, ekonomického i politického života. Podľa IMF (2016) pozorujeme od druhej svetovej vojny 4 globálne recesie a to v rokoch 1975, 1982, 1991 a 2009, pričom ostatnú krízu označuje IMF za najširšiu a najhlbšiu globálnu recesiu od obdobia druhej svetovej vojny. Recesie, v rátane tejto ostatnej, sú často spojené s kolapsom na finančných trhoch, ktorým sa bližšie venujú autori Krugman (3/2002), Dvořák (2008), Workie a kol. (2009) alebo Staněk (2010). Ich skúmaním ako aj skúmaním vzájomných kompilácií jednotlivých indikátorov hospodárskeho cyklu stanovila NBER (Classens a Kose 1/2009) za začiatok systémovej krízy december 2007.

Z teoretického hľadiska existuje celý rad všeobecných dôvodov a podnetov pre jej vznik, ktorým sa bližšie venujú napríklad autori Samuelson a Nordhaus (2000) Czesaný (2006) alebo Schiller (2004). Autori sa už nezhodujú pri určení všeobecných dôsledkov ostatnej krízy, pretože táto kríza vznikla kombináciou hypotekárnej, hospodárskej, dlhovej a finančnej krízy a v súčasnosti ju pozorujeme ako systémovú krízu ovplyvnenú viacerými trendmi 21. storočia a teda jej dôsledky pozorujeme vo viacerých oblastiach. Všeobecne môžeme povedať, že následky krízy zasiahli tak makroekonomickú ako aj mikroekonomickú úroveň väčšiny vyspelých krajín sveta. Riešenie porúch makroekonomickej rovnováhy nastoľuje viaceré otázky týkajúce sa rastu HDP, dosahovania optimálnej inflácie, zhodnocovania mien ako aj ústrednej témy predkladaného príspevku, zamestnanosti.

Predkladaný príspevok sa zameriava na krízou ovplyvnený vývoj zamestnanosti na úrovni jednotlivých krajov SR v sledovanom období rokov 2007 až 2015 a následný opis priebehu dosahovania zmiernenia negatívneho vývoja na trhu práce prostredníctvom prijatých vybraných protikrizových vládných opatrení.

Dôsledky ostatnej krízy so zreteľom na indikátor zamestnanosti

Samuelson a Nordhaus (2000) označujú všeobecné dôsledky kríz, ktoré sa prejavujú najskôr znížením spotrebiteľských nákupov spojených s nárastom zásob, poklesom dopytu po tovaroch a následným poklesom cien surovín, znížením výroby, zníženou zamestnanosťou a následným poklesom reálneho HDP. Na trhu aktív autori poukazujú na pokles úrokových sadzieb v dôsledku poklesu aktivity podnikateľských subjektov i poklesu investícií.

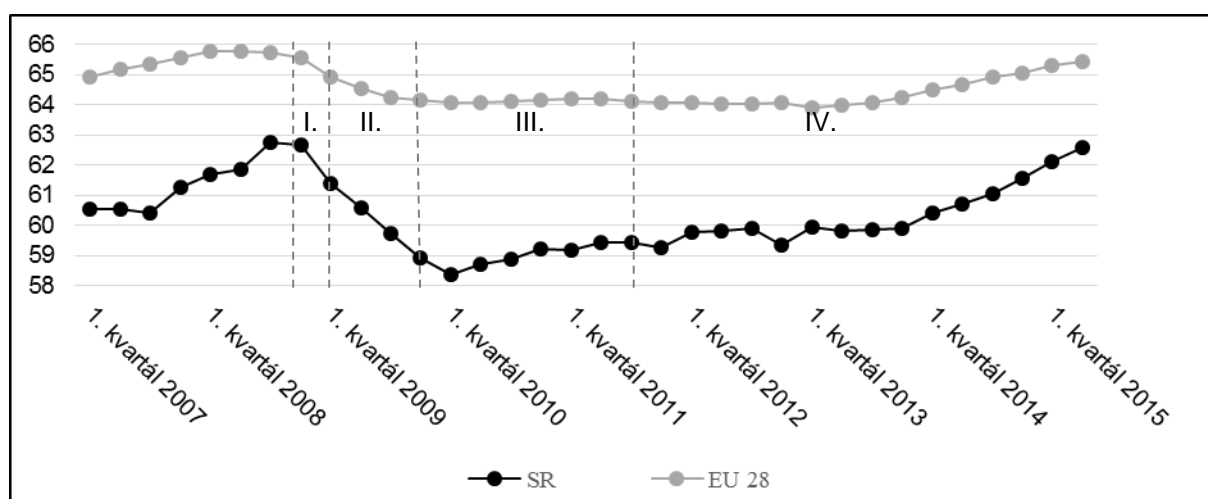
Predkladaný príspevok analyzuje vývoj zamestnanosti na SR a v jej krajoch. Analytická časť je tvorená kvantitatívnou a kvalitatívnou analýzou ukazovateľa zamestnanosti, pričom zdrojom dát sú databázy ŠÚ SR o zamestnanosti, z ÚPSVAR a OECD za obdobie rokov 2007 až 2015. V príspevku sú využívané metódy a techniky zamerané na analýzu štatistických dát, analýzu výskumných materiálov a príslušných dokumentov a analýzu odbornej literatúry.

Analýza indikátora zamestnanosti

Morvay (60/2012) rozlišuje 4 fázy vývoja indikátora zamestnanosti, ktoré opisujú špecifickú situáciu na strane dopytu aj ponuky po pracovnej sile na trhu práce pod vplyvom negatívneho vývoja ekonomiky v krajine. Tieto fázy rozlišuje na:

- skorú fázu, pretrvávajúcu v štvrtom kvartáli 2008;
- pokročilú fázu charakteristickú pre prvý až tretí kvartál 2009;
- neskorú fázu v období štvrtého kvartálu 2009 až druhého kvartálu 2011;
- fázu adaptácie po recesii od druhého kvartálu 2011, pričom autor svoju analýzu zameriaval na obdobie od prvého kvartálu 2007 do štvrtého kvartálu 2012.

Vývoj miery zamestnanosti v kategórií osôb vo veku 15 až 64 rokov v jednotlivých kvartáloch roko. 2007 až 2015 ilustruje graf nižšie (Obrázok 1). Údaje sú zaznamenané štvrťročne.



Vysvetlivky: I. – skorá fáza, II. – pokročilá fáza, III. – neskorá fáza, IV. – fáza adaptácie po recesii

Obrázok 1: Miera zamestnanosti v SR a EU 28 vyjadrená v %, kvartálne 2007 – 2015

Zdroj: Vlastné spracovanie údajov z databázy OECD (2016)

Začínajúce obdobie 4. kvartálu 2008 predstavovalo oneskorenú reakciu indikátora zamestnanosti na negatívny vývoj ekonomiky SR. Na trhu práce neprimerane narastala ponuka pracovnej sily a nastávali zmeny v preferenciách zamestnávateľov, ktorí znižovali počet zamestnancov vo vysokom počte s nižšou kvalifikáciou a nižším stupňom vzdelania.

Ťažisko slovenskej ekonomiky, zahraničný obchod, sa stal extrémne oslabeným a to predovšetkým v pokročilej fáze začínajúcej v 1. kvartáli 2009. Pod vplyvom rozsiahlejšieho poklesu zamestnanosti prijala v tomto období vláda SR prvý balík protikrizových opatrení s názvom „Aktualizácia opatrení vlády SR na prekonanie dopadov globálnej finančnej krízy“. Nakoľko situácia na trhu práce bola i naďalej neuspokojivá, v roku 2009 bol prijatý i druhý balík protikrizových opatrení s názvom „Návrh opatrení na zmiernenie dopadov globálnej finančnej krízy a hospodárskej krízy na zamestnanosť - nové znenie“. Následný negatívny vývoj neskorej tretej fázy začínajúcej v 4. kvartáli 2009 sprevádzaný i zníženým počtom zamestnancov s vyšším stupňom vzdelania sa až v polovici roku 2010 ustálil. Vláda prijala tretí balíček protikrizových opatrení. Do popredia sa dostávali predovšetkým otázky zdôrazňujúce dôležitosť kvality vytvorených pracovných miest.

Napriek impulzom zo strany vlády boli zamestnávatelia pri prekročení kritickej hranice v dopyte po práci opatrní. Vývoj ovplyvnila flexibilita krajiny reagovať na požiadavky trhu, prejavujúce sa vo fáze adaptácie po recesii začínajúcej v 3. kvartáli 2011. Mierny hospodársky rast v roku 2012 však nebol dostačujúci na to, aby vytvoril tlak na tvorbu nových pracovných miest.

V súčasnosti sledujeme miernu konvergenciu indikátora k priemeru EÚ 28. (NBS 2009, NBS 2010, NBS 2012 a Morvay 60/2012)

Analýza nezamestnanosti v SR podľa krajov a rokov

Základný makroekonomický ukazovateľ, zamestnanosť, predstavuje jeden z indikátorov fungujúcej ekonomiky. Jeho porucha sa prejavuje i v podobe nezamestnanosti, ktorú definuje ILO (2016) ako nerovnováhu medzi nižším dopytom po pracovnej sile a vyššou ponukou na trhu práce. Táto časť príspevku sa venuje vývoju miery nezamestnanosti a komparáciou sledovaného vývoja indikátora v jednotlivých rokoch ako aj komparáciou vývoja v jednotlivých krajoch SR z demografického a priemyselného hľadiska. Tabuľka nižšie (Tabuľka 1) znázorňuje mieru evidovanej nezamestnanosti SR za obdobie rokov 2007 až 2015.

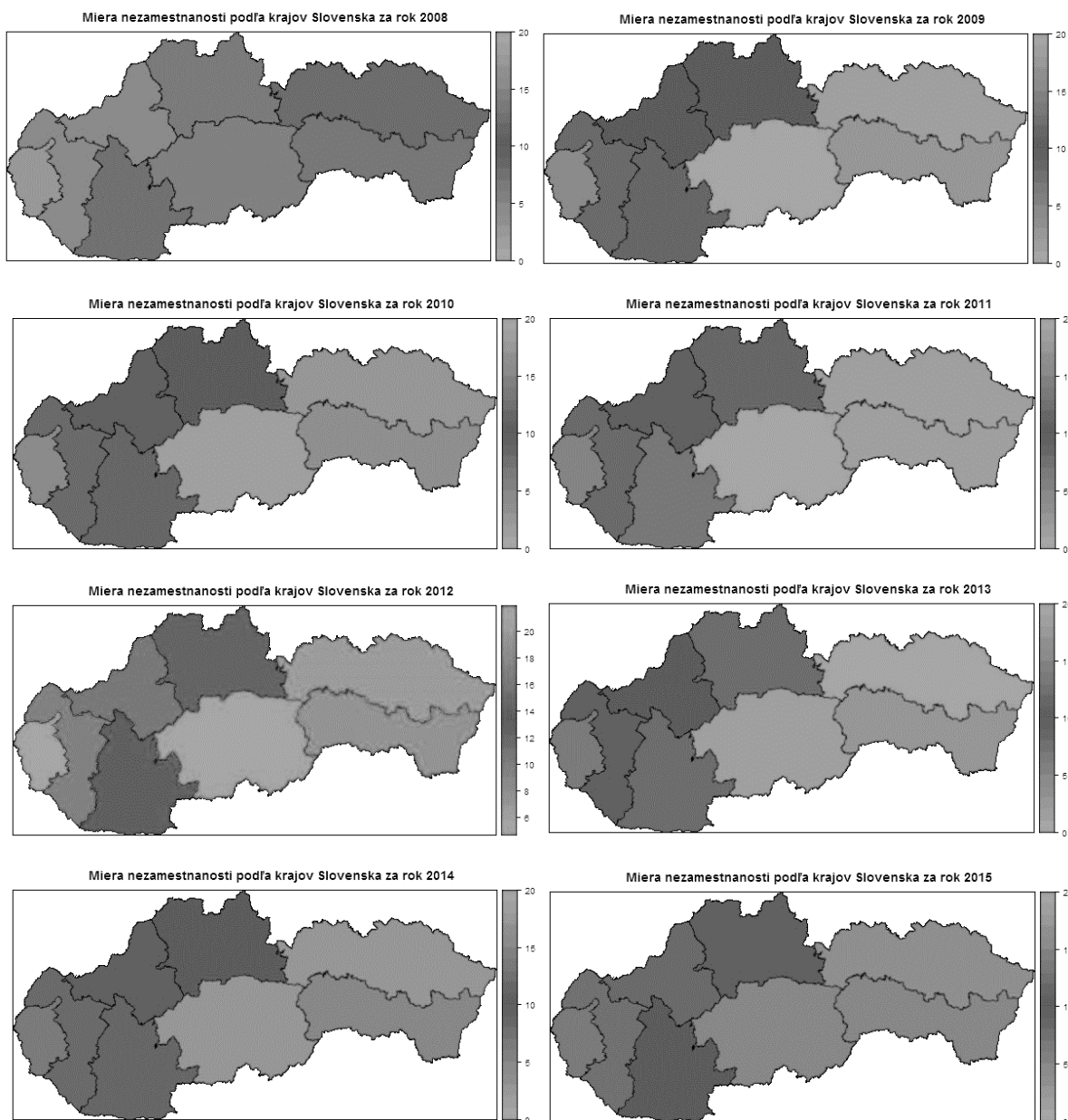
Tabuľka 1: Miera evidovanej nezamestnanosti v % na úrovni krajov v rokoch 2007 – 2015

Rok/ Územie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Fáza	Skorá fáza		Pokročilá fáza	Neskorá fáza	Fáza adaptácie po recesii				
BA	1,98	2,27	4,36	4,63	5,41	5,72	6,17	6,13	5,41
BB	14,10	14,25	19,19	18,86	19,83	20,88	18,26	17,22	15,22
KE	13,02	13,50	17,30	16,78	18,76	19,58	17,23	15,92	14,56
NR	7,10	7,41	11,72	11,76	13,27	14,08	12,52	11,21	9,86
PO	12,05	12,86	18,29	17,75	18,95	20,66	19,35	17,45	15,74
TN	4,50	4,95	10,13	9,51	9,95	10,89	10,74	9,56	7,80
TT	4,30	4,29	8,37	8,17	8,88	9,43	9,16	8,03	6,69
ZA	5,55	6,20	10,89	10,86	11,91	12,79	12,51	10,91	8,92
SR	7,99	8,39	12,66	12,46	13,59	14,44	13,50	12,29	10,77

Vysvetlivky: BA – Bratislavský kraj, BB – Banskobystrický kraj, KE – Košický kraj, NR – Nitriansky kraj, PO – Prešovský kraj, TN – Trenčiansky kraj, TT – Trnavský kraj, ZA – Žilinský kraj, SR – Slovenská republika, 2015* - údaje k novembru 2015

Zdroj: Vlastné spracovanie údajov z databázy UPSVAR (2016)

Slovenská ekonomika dosiahla v roku 2007 minimálnu úroveň miery evidovanej nezamestnanosti (7,99%). V sledovanom období sa indikátor výrazne zvyšoval už od roku 2009 s miernymi odchýlkami, v absolútnom vyjadrení dosiahol svoje maximá na úrovni krajov v roku 2012, predovšetkým pod vplyvom dlhovej krízy. Grafický vývoj miery nezamestnanosti na úrovni krajov za sledované obdobie ilustrujú obrázky nižšie spracované v programe R (Obrázok 2).



Vysvetlivky: 2015* - údaje k novembru 2015

Obrázok 2: Vývoj miery nezamestnanosti v jednotlivých krajoch SR v % v rokoch 2008 – 2015*

Zdroj: Vlastné spracovanie údajov z databázy UPSVAR (2016)

Najvýraznejšie tempo rastu ukazovateľa (nárast o 105 indexovaných bodov) je pozorované v Západoslovenskom kraji. Zhoršená hospodárska situácia bola vyvolaná negatívnym vývojom vo viacerých podnikoch situovaných na území TT, BA a TN kraja. Napriek zistenému javu je i tak na západnom Slovensku dlhodobo sledovaná nadpriemerná úroveň zamestnanosti. V Bratislavskom kraji sa najnižšia miera nezamestnanosti postupne zvyšovala z 1,98% na 5,41% (november 2015). Najvýraznejší nárast indikátora koncom roka 2009 bol ovplyvnený prepúšťaním v priemyselnom odvetví tvoriacom 60% trhu. Druhá a tretia najnižšia priemerná miera nezamestnanosti bola v Trnavskom a Trenčianskom kraji, ktoré patria k najproduktívnejším poľnohospodárskym krajom. Prudký nárast indikátora v sledovanom období bol ovplyvnený útlmom v strojárskych odvetviach. V prípade Nitrianskeho kraja, ktorý je významným priemyselným a poľnohospodárskym krajom, priemerná miera nezamestnanosti dosiahla úroveň 11,07%.

Stredné Slovensko zastúpené Žilinským krajom disponuje dobrou dopravnou polohou, rozvinutou priemyselnou výrobou a silnou pozíciou stavebníctva, čo ovplyvňuje primeranú mieru indikátora na úrovni 10,12%. Naopak, Banskobystrický kraj so zložitou členitosťou a náročným terénom sa podieľa všeobecne najmenej na tvorbe hrubej pridanej hodnoty.

Vysoká miera nezamestnanosti, ktorá priemerne dosahovala úroveň 16,38%, je charakteristická pre Košický kraj. Prevažujú malé podniky do 20 zamestnancov (87,1%) a živnostníci (89,4% všetkých podnikateľov). V Prešovskom kraji je pozorovaná priemerná miera nezamestnanosti na úrovni 17,07%. Na území pôsobí 95% malých podnikov (do 49 zamestnancov), ktorí orientujú svoju činnosť predovšetkým na oblasť stavebníctva a obchodu. (ŠU SR 2016, UPSVAR 2016)

Na základe uvedených zistení je možné konštatovať, že obdobie ostatnej krízy zvýraznilo prehĺbovanie regionálnej diferencie v miere nezamestnanosti v jednotlivých krajoch SR. Regióny disponujú odlišnou technologickou, dopravnou a priemyselnou infraštruktúrou. Dlhodobo je pozorovaná vysoká miera nezamestnanosti na území Banskobystrického, Košického a Prešovského kraja. V rámci krajov by bolo vhodné formulovať nielen všeobecné, ale i konkrétne opatrenia ovplyvňujúce a formulujúce trh práce.

Kvalitatívna analýza údajov je zameraná na počet uchádzačov o zamestnanie v jednotlivých fázach krízy. Výsledky sú najväčšie v kategóriách dlhodobo nezamestnaných uchádzačov o zamestnanie a v počte uchádzačov o zamestnanie v kategórii do 24 rokov, pričom v skorej fáze krízy pozorujeme najvýraznejší nárast počtu uchádzačov o zamestnanie v kategórii podľa dĺžky evidencie do 3 mesiacov. V neskorej a pokročilej fáze sa dôsledkom stagnácie trhu práce počet zvyšoval aj v ostatných kategóriách zo 6 na 12, 24 a aj viac mesiacov. Je potrebné podotknúť, že percento osôb evidovaných na úradoch práce viac ako 1 rok je v prípade Slovenska veľmi nepriaznivé a tvorí viac ako polovicu všetkých uchádzačov o zamestnanie. Nepriaznivý vývoj je sledovaný i v prípade kategorizácie mladých nezamestnaných do 24 rokov. Nárast indikátora rok po rozšírení krízy predstavoval v kategórii do 20 rokov 54,8%-nú nezamestnanosť, v kategórii 20 až 24 rokov 87,1%-nú nezamestnanosť, v kategórii 25 až 39 rokov 46,7%-nú nezamestnanosť, v kategórii 40 až 54 rokov 64,3%-nú nezamestnanosť a v kategórii nad 55 rokov 76,8%-nú nezamestnanosť. Tieto tempá rastu predstavujú zároveň maximá vo svojich kategóriách.

Dôležitosť riešenia dôsledkov krízy viedla SR k monitorovaniu hospodárstva, čo vyústilo k prijatiu protikrizových opatrení na dosiahnutie makroekonomickej rovnováhy i pre oblasť zamestnanosti. V prípade SR bola väčšina prijatých protikrizových opatrení z oblasti zamestnanosti zameraných práve na vybrané problémové skupiny – na znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie, dlhodobo nezamestnané osoby a mladých do 24 rokov.

Vybrané riešenia porúch nerovnováhy zamestnanosti

Nezamestnanosť sa vo fiškálnej politike podľa Vincúra a kol. (2007) prejavuje v nárokoch na štátny rozpočet na podpory v nezamestnanosti. Práve fiškálna politika stimuluje agregátny dopyt vedúci k aktivácii nevyužitých úspor, ale i agregátnu ponuku, vyvolávajúcu žiadúce účinky (Péliová a Vincúrová 2008). Ostatná kríza zvýraznila znevýhodnené a periférne regióny s vysokou mierou nezamestnanosti negatívne ovplyvnené nielen štrukturálnymi zmenami. V dôsledku prehlbujúcich sa disparít prijala vláda SR v troch etapách 62 protikrízových opatrení za účelom stimulácie dopytu a udržania zamestnanosti a za účelom dlhodobej udržateľnosti verejných financií rozdelených do troch protikrízových balíčkov prijímaných v roku 2008 a 2009. V období rokov 2009 až 2010 sa uchádzalo o pomoc na základe opatrení trhu práce vyše 400 tisíc osôb. Počet podporených osôb bol v súlade s plánovaným počtom, ale výška výdavkov predstavovala len šestinú plánovaných, keďže o opatrenia bol rôzny záujem. (Workie a kol. 2012)

V sledovanom období Vláda SR výrazne menila aktívnu politiku trhu práce APTP, pričom kládla dôraz predovšetkým na spomínané skupiny uchádzačov o zamestnanie. V rámci zmien je pozorovaný pokles počtu nástrojov APTP a rovnako aj zníženie administratívnej náročnosti pri využívaní APTP, ktorá je implementovaná do zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Vláda realizovala 7 protikrízových opatrení v oblasti zamestnanosti. Napriek ich nízkemu počtu bola táto oblasť z finančného hľadiska najnákladnejšia. Prijaté opatrenia je možné klasifikovať do 3 skupín na opatrenia vedúce k vytváraniu pracovných miest (PM), opatrenia zamerané na udržanie PM a na opatrenia na zvyšovanie zamestnateľnosti.

Príspevok sa zameriava na *opatrenia vytvárajúce pracovné miesta*, konkrétne na:

- príspevok na vytvorenie pracovného miesta v sociálnom podniku § 50c;
- príspevok na podporu a vytvorenie pracovného miesta § 50e;
- príspevok pre SZČO § 50g. (Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov)

Bližšia charakteristika jednotlivých opatrení je súčasťou vyhlášok MH SR (969/2008,100/2009,125/2009), publikácie UPSVAR-u (2010) a zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Opatrenie považované za jedno z najdrahších, s charakteristikou „*Podporiť vytváranie a udržanie sociálnych podnikov, s dôrazom na vytváranie obecných sociálnych podnikov v rámci zákona o službách zamestnanosti a vyhlásením výzvy na dopytovo-orientované projekty*“, je súčasťou §50c spomínaného zákona platného už v roku 2007, pričom vláda plánovala jeho účinnosť od januára 2009. O príspevok žiadali predovšetkým zamestnanci sociálnych podnikov pred ich nástupom do zamestnania. Žiadali najmä znevýhodnení uchádzači (ZUoZ) vo veku nad 50 rokov. Príspevok bol považovaný za rozporný v porovnaní s legislatívou Európskeho spoločenstva. Bol poskytovaný v rokoch 2009, 2010, 2011, 2012 a 2013, pričom UPSVAR od roku 2011 neposkytuje informácie o celkovom počte umiestnených uchádzačov o zamestnanie (UoZ). Priebeh príspevku, dohodnuté pracovné miesta (DPM), voľné obsadené PM (VOPM) a dohodnutú pripadajúcu podporenú sumu (DS) v sociálnom podniku ozrejmuje tabuľka nižšie (Tabuľka 2).

Tabuľka 1: Príspevok na vytvorenie pracovného miesta v sociálnom podniku

Rok	DPM	DS v EUR	VO PM	VOPM suma	Celkový počet umiestnených	Priemerná DS na 1UoZ v EUR
2009	539	3 390 947	437	2 732 522	453	6 032,10
2010	162	931 487	132	783 950	130	6 030,40
2011	326	2 026 435	187	1 087 714	-	6 216,10
2012	139	866 100	139	863 400	-	6 230,95
2013	69	322 488	69	322 488	-	4 673,75

Zdroj: Vlastné spracovanie údajov z databázy UPSVAR (2016)

Za najúčinnější protikrizové opatrenia v oblasti zamestnanosti je považované opatrenie s charakteristikou „Podporiť udržiavanie zamestnanosti u zamestnávateľa riešiaceho dôsledky dopadu globálnej finančnej krízy“ v podobe §50e. Prostredníctvom príspevku bolo v roku 2009 umiestnených 32% dlhodobo nezamestnaných a 29% mladých uchádzačov o zamestnanie do 25 rokov. Podobný vývoj je pozorovaný aj v nasledujúcom roku 2010, v ktorom bolo umiestnených 43% dlhodobo nezamestnaných a 21% mladých do 25 rokov. Opatrenie prispelo k impulzu začleniť uchádzačov na trh práce ako aj zvýšiť tvorbu nových PM predovšetkým v okresoch s vyššou mierou nezamestnanosti. Príspevok patril medzi drahšie stimuly trhu práce a bol poskytovaný len v roku 2009 a v roku 2010. Priebeh príspevku, dohodnutý počet podporených pracovných miest (DP PPM) a dohodnuté sumy na podporenie (DS na 1PM) tohto príspevku znázorňuje tabuľka nižšie (Tabuľka 3).

Tabuľka 2: Príspevok na podporu a vytvorenie pracovného miesta

Rok	DPP PM	Suma na DPP PM v EUR	Podporení UoZ	DS PM v EUR	Priemerná DS na 1 PM v EUR
2009	7922	24 983 394	6 559	20 822 633	3174,666
2010	105	131 292	3 408	8 504 784	2495,54

Zdroj: Vlastné spracovanie údajov z databázy UPSVAR (2016)

O opatrenie s charakteristikou „Podporiť spracovateľov a predajcov domácich poľnohospodárskych produktov“, v podobe príspevku na samostatne zárobkovú činnosť v oblasti spracovania poľnohospodárskych výrobkov zo strany UoZ nebol v sledovanom období záujem. Všeobecne, pre celkové tempo znižovania zamestnanosti v poľnohospodárstve platí, že počet zaniknutých PM je vyšší ako počet novovytvorených PM. V rámci tejto oblasti bolo ku koncu roka 2012 vytvorených 1 146 stálych PM a 2 095 sezónnych PM z nenávratných príspevkov z PRV SR 2007 - 2013. (Buchta 2013)

Ďalším príspevkom s cieľom vytvorenia pracovného miesta je príspevok na podporu samostatne zárobkovej činnosti SZČ. Príspevok na podporu SZČ §50g bol prijatý pod opatrením s charakteristikou „Vytvoriť priaznivejšie podmienky pre samostatnú zárobkovú činnosť“. Príspevok bol poskytnutý v roku 2009, pričom UPSVAR eviduje 3 uzavreté dohody v celkovej sume 2 508 eur. V dvoch prípadoch bol žiadateľom znevýhodnený uchádzač starší ako 50 rokov a rovnako, v 2 prípadoch išlo o dlhodobo nezamestnané osoby. Účinnosť nástroja by mohla byť vyššia prijatím legislatívnych úprav tak, aby bolo akceptované samostatné administratívne zabezpečenie od uchádzača.

V tabuľke nižšie uvádzame ďalšie informácie o príspevku a dohodnuté sumy (DS) (Tabuľka 4).

Tabuľka 3: Príspevok pre SZČO

Rok	Počet uzavretých dohôd	Počet podporených UoZ	Celková výška príspevku	Počet vytvorených dohôd	Priemerná DS na 1PM v EUR
2009	3	3	2508	3	836

Zdroj: Vlastné spracovanie údajov z databázy UPSVAR (2016)

Protikrizové opatrenia trhu práce, udržania zamestnanosti a pomoci zamestnávateľom boli realizované od marca 2009 do konca roka 2010 s účinnosťou do roku 2011, pričom niektoré príspevky ostali platné aj v roku 2012 a 2013. Tým, že vláda zapojila do jednotlivých opatrení rôzne relevantné inštitúcie, rozdelila vznikajúce negatívne dôsledky a prípadné neúspešné závery na zúčastnené strany (MH SR 2011).

Z pohľadu nezamestnanosti je v období recesie pozorovaný nárast menej kvalifikovanej pracovnej sily a na trhu nárast váhy samostatne zárobkovej činnosti na úkor závislej práce.

Predpokladom pre modernizáciu a skvalitňovanie podmienok rastu ekonomiky je i vyššia kvalita vzdelania spoločnosti, ktorá vedie k zlepšeniu prostredia pre tvorbu nových pracovných miest (Bobáková 2012). Pozitívne je hodnotená implementácia opatrení do APTP a jej celkové zjednodušenie. O príslušné opatrenia pre vytvorenie pracovných miest napriek ich vhodnej implementácii častokrát nebol vysoký záujem zo strany uchádzačov o zamestnanie. Niektoré opatrenia by boli nastali i bez ich implementácie do „protikrízového balíčka“ a teda tieto opatrenia mali prevažne formálny charakter. Rovnako z pomerne vysokého počtu znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie bol o opatrenia nízky záujem a ich účinnosť plnenia ovplyvňujúca znevýhodnených uchádzačov nebola výrazná vo viacerých prípadoch. V rámci podpory zamestnanosti by bolo vhodné podporiť generačnú obmenu pracovníkov a tak zlepšiť vekovú štruktúru pracovnej sily.

Záver

Zamestnanosť bola v ostatnom období ovplyvnená nedostatočnou väzbou medzi trhom práce a obmedzenými možnosťami použitia nástrojov aktívnej politiky trhu práce, čomu zodpovedá i vývoj indikátora v jednotlivých krajoch Slovenska. Na základe prijatých opatrení v oblasti trhu práce pozorujeme nízku snahu o implementáciu inovatívnych opatrení v podpore výskumu trhu práce. Predpokladom klesajúcej miery nezamestnanosti je narastajúca tvorba dostatočného počtu pracovných miest pre nekvalifikovanú pracovnú silu a je potrebné zvážiť nielen nárast finančných prostriedkov na aktívnu politiku trhu práce, ale i efektívne vynakladanie získaných finančných prostriedkov.

Literatúra

BOBÁKOVÁ, V. 2012. Výdavky územnej samosprávy a hospodárska recesia. In: Ekonomické aspekty v územnej samospráve II. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej korešpondenčnej konferencie, Košice : UPJŠ. s. 108 – 112.

BUCHTA, S. 2013. Agregátna zamestnanosť a možnosti tvorby nových pracovných miest. In: Výskumný ústav ekonomiky poľnohospodárstva a potravinárstva: Ekonomika poľnohospodárstva, roč. XIII., 2/2013, s. 51 – 68.

CLASSENS, S. - KOSE, M. A. 2009. What Is a Recession? In: IMF and NBER, Washington D.C. : Finance & Development A quarterly magazine of the IMF. March 2009. Vol. 46, No. 1, s. 52 – 53.

CZESANÝ, S. 2006. Hospodársky cyklus (teória, monitorovanie, analýza, prognóza). Praha : Linde Praha, 2006. 200 s.

DVOŘÁK, P. 2008. Veřejné finance, fiškální nerovnováha a finanční krize. Praha : C. H. Beck, 2008. 343 s.

ILO. 2016. Labour standards. 2016. International Labour Organization. 1995 – 2016 [online].

KRUGMAN P. A. 2002. Model of Balance-of-Payment Crisis. In Massachusetts Institute of Technology. In: MIT Cambridge : Journal of Money, Credit and Banking, Issue 3/2002. s. 311 – 325.

MH SR. 2008. Aktualizácia opatrení vlády SR na prekonanie dopadov globálnej finančnej krízy 969/2008 [online]. Bratislava : Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky.

MH SR. 2009. Návrh opatrení na zmiernenie dopadov globálnej finančnej krízy a hospodárskej krízy na zamestnanosť - nové znenie 100/2009 [online]. Bratislava : Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky.

MH SR. 2009. Návrh tretieho súboru opatrení na zmiernenie dopadov hospodárskej krízy 125/2009 [online]. Bratislava : Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky.

MH SR. 2011. Analytická správa o dopadoch finančnej a hospodárskej krízy [online]. Bratislava: Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky. 2011, 10 s.

MORVAY, K. 2012. Štruktúrna adaptácia zamestnanosti na recesiu a jej prekonávanie v slovenskej ekonomike. In: Ekonomický časopis, Bratislava : Repro-print, 2012, roč. 60/2012, č. 2. s. 130 – 145.

NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. 2016. Správa o finančnej stabilite [online]. Bratislava : Národná banka Slovenska, Eurosystem. 2009 – 2012.

PÉLIOVÁ, J. - VINCÚROVÁ, Z. 2008. Základy teórie verejných financií. Bratislava : Merkury, 2008. 136 s.

SAMUELSON, P. - NORDHAUS, W. 2000. Ekonómia. Bratislava : ELITA, 2000. 820 s.

SCHILLER, R. B. 2004. Makroekonómie dnes. Bratislava : ComputerPress, 2004. 412.

STANĚK, P. 2010. Globálna kríza – hrozba alebo výzva? Bratislava: Sprint dva, 2010. 219 s.

UPSVAR. 2011. Realizácia nástrojov aktívnej politiky trhu práce v roku 2010 [online]. Bratislava : Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny. Apríl 2011, s. 102.

VINCÚR, P. et al. 2007. Teória a prax hospodárskej politiky. Bratislava : Sprint. 2007. 432 s. ISBN 80-890-8504.

WORKIE, M.T. a kol. 2012. Determinanty ekonomického rastu a konkurencieschopnosti: výzvy a príležitosti. Bratislava : Repro-Print, 2012. 256 s.

Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Adresa autorov

doc. Ing. Anna Bánociová, PhD.

Katedra financií

Ekonomická fakulta Technickej univerzity v Košiciach

Němcovej 32

anna.banociova@tuke.sk

Ing. Slavomíra Martinková

Katedra financií

Ekonomická fakulta Technickej univerzity v Košiciach

Němcovej 32

slavomira.martinkova@tuke.sk

The Antecedents of Energy-Saving Behavior for Policymakers

Albina Dioba

Abstract

Recent studies have begun to bridge the gap between workplace pro-environmental behavior and workplace energy-saving behavior by adapting specific existing pro-environmental behavioral models to the workplace energy-saving environment. This article focuses on the workplace by conducting a multi-disciplinary literature review of research that has examined the influence of organization-based energy-saving behavior change initiatives. This paper combines the insights of the current workplace models to develop an integrated framework of energy-saving behavior in the workplace. An overview of the current pro-environmental and energy-saving behavior in the workplace literatures will be provided as well as their similarities and differences highlighted. The employee energy-saving behavior framework is provided, which contains individual, group, and organizational factors that have predictive relevance across different organizations. The proposed antecedents of workplace energy-saving behavior provide further insights into implications of specific interventions to develop targeted practices towards achieving environmental sustainability.

Keywords: workplace; employee; behavior change; energy-saving; environmental; sustainability.

Introduction

The goal of the energy-saving behavior providing in the workplace has just recently been explored by researchers and practitioners. To achieved this goal the examination of three domains: organizational, group and individual determinants is needed. The investigation of organizational and group level allows to determinate the context of the employee's decision making process and includes variables such as electricity saving climate, policy for environmental sustainability and green work climate perceptions of co-workers etc. The investigation of the individual level allows to determinate a direct individual energy-saving behaviour within the organization and group and include variables such as beliefs and environmental attitudes, personal image, environmental personal norms etc.

It has been acknowledged that to develop a broad scope of the antecedents of energy-saving behaviour in the workplace an integrated framework of energy-saving behavior in the workplace is required based on the synthesizing the existing workplace energy-saving literature. This approach will enable to compare the range of current theories and models on a like for like basis and will integrate the insights into one conceptual framework. It will provide the developing targeted practices for achieving environmental sustainability.

As noted by Miller (2013) the possibilities for energy savings are on energy use related habits, on repeated behaviors among office building occupants, or the routine behaviors driven by automatic, sub-conscious, quick cognition that contribute to wasted energy consumption. Achieving of sustainable development goals is not possible only by focusing on energy efficient technologies alone without behavior change. Loveday et al. (2008) argued in their study that nevertheless that homes and products have become more energy efficient during last decades, the "increasing numbers of products and the advanced technological innovation they contain have brought a sharp rise in domestic energy consumption" (p. 4641).

The indication of the interventions that were effectively applied will contribute for the formation of new, energy saving habits. It is advisable to agree with Miller (2013) who stressed that the habitual behavior must become learned, stored in memory, and retrieved in instances when individuals confront the new decision making context. Organizations that successfully implement change offer clearly defined and achievable goals, methods for measuring progress, commitment from those in positions of leadership, employee engagement, as well as two-way, consistent and constant communication. Keenan et al. (2012) suggest that less tangible factors must be communicated – such as self-worth and job satisfaction – that help gain emotional buy-in from employees. Bonini & Gerner (2011) argued that despite the potential value offered by sustainable organizational practices such as energy reduction measures, most organizations do not actively pursue these strategies and therefore miss an opportunity to reduce costs while also addressing climate change.

Similarly, the Pelozo et al. (2012) point out another perceptual gap worth considering: organizations are often believed to perform better in sustainability metrics like energy consumption than their real performance, presenting both a risk to organizations in terms of their performance, reputation, as well as to the environment should the failures continue.

Furthermore it should be pointed out that barriers to behavior change include the tendency to ignore small energy savings opportunities, organizational failures, and lack of awareness, culture, and tradition. There is hence a resulting gap between intentions to reduce energy use and the actual adoption of energy saving actions.

The results of theoretical analysis of the workplace energy-saving behavior literature demonstrates that advances have been made to understand employee energy-saving behavior. However, the results also allow to justify that there is a need in the new practical tools for creation of separate interventions for each type of environmental behavior and each sector and type of organization is required. Therefore, it is suggested that combining the insights of the current workplace models can be useful to provide further knowledge into possible antecedents of workplace energy-saving behavior by developing a theory based on that findings. In order to do that, it was decided to use synthesis of the current workplace energy-saving literature, which will be discussed in the next section.

In the following section the description of the methodology will be provided. Next sections will present the data gathering and analysis process. In the final sections of this article a revised set of the antecedents of energy-saving behavior will be presented and implications for business strategy, suggestions for policymakers and for future research in this area will be offered.

Methodology

The data analysis was done in three stages. At the first stage the process of selecting and naming categories from the analysis of the data was made. It is the initial stage in data acquisition and relates to describing overall features of the phenomenon under study. Variables involved in the phenomenon are identified and labelled. At the second stage the data was put together in new ways. This was achieved by seeking to identify causal relationships between categories. The aim was to make explicit connections between categories and sub-categories. The last stage involves the process of selecting and identifying the core category and systematically relating it to other categories. It involves validating those relationships, filling in, and refining and developing those categories.

Data Gathering

In order to be included the coding process, sources had to meet the following inclusion criteria:

a) The paper examined an intervention in the workplace to increase energy-saving behaviour. The intervention could have been part of a researcher instigated experiment, an intervention instigated by the organization or an intervention from outside the organization such as a government policy.

b) The publication examined an environmental sustainability.

Exclusion criteria:

a) It was published before 1980. The reason for limiting research by date is that organizational settings and their concern with environmental performance have changed significantly over time, and older research findings would have a strongly reduced validity in current organizations, thereby making these findings less useful for practitioners (McDonald, 2014).

b) The paper did not discuss individual-level energy-saving behavior.

c) The paper was not about behavior in a work context.

The data was gathered from the literature available in English on workplace interventions designed to increase energy-saving behaviour using an iterative multistage approach. Data from multiple sources provides different perspectives and the usage of different sources of information increases the validity of the model by bringing together evidence from different disciplines, including social psychology, organizational behavior, professional research, education, environmental psychology and business management (McDonald, 2014, Young et al., 2014, Norton et al., 2015).

To identify appropriate publications three techniques were used. The journals that publish studies in this field were identified. Then searches with environmental, pro-environmental, green, sustainable, energy, conservation, energy-saving, carbon dioxide, greenhouse gases as keywords for behavior, and environmental, corporate, and organizational as keywords for sustainability were performed. In order to find recent research, database searches using the same keywords were conducted next. The databases were PsycINFO, Science Direct, Web of Knowledge, Wiley Online, EBSCO Business Source Premier, Google Scholar and Web of Science. Then the sample for authors with two or more articles represented were checked, and their respective bibliographies for additional publications were searched. The search found a total of 214 potentially relevant publications. In the next step, we excluded articles using four criteria. This resulted in a final sample of 25 publications. Table 1 shows the summaries of the studies, geography and impact factors of journals.

Results

In order to compare the studies and also provide an overall perspective on them, the categories of factors were created based on the purpose of organizing the antecedents for energy-saving behavior. The data was analyzed systematically through three stages mentioned in previous section. Open coding was the first stage, which generated a lot of open codes for the data. Then these open codes were interpreted and categorized into higher concepts until the core categories emerged. Axial coding was the second stage, which tried to establish the relationship between the core categories and sub-categories.

The first stage began with reading through the articles explaining energy-saving behavior and highlighting the passages where the methodology, variables and results were discussed. Next, the articles were re-read for the purpose of generating open codes. The second stage began with the exercise of grouping the literature by the variables examined into different excel sheets. The process was one of constant comparison, based on the level of their denoting data for differences and similarities, which resulted in the creation of categories. The third stage was begun by writing theoretical memos on each category and the relationship between these, which resulted in 3 different categories: organizational factors, group factors and individual factors as the Table 1 below shows.

Table 1. Variables identified after 2nd and 3rd stage

1st stage	2nd stage	3rd stage
Environmental support	Attitudes	Organizational
Cost saving		
Organizational benefit		
Improving work conditions	Infrastructure	
Recycling behavior		
Org-level behavior		
Transformational		
Environmental behavior of an organization		
Green work climate perceptions		
Electricity saving climate	Activities	
Environmental management practices		
Financial incentives		
Non-financial incentives		
Training		
Visual aids		
Information		
An educational campaign	Policy	
Environmental strategy		
Policy for environmental sustainability		
Organizational strategies for Energy Conservation	Norms	
Social norms		
Social Comparison		
Collective self-efficacy		
Goal setting		
Collective feedback		
Comparative feedback		
Collective outcome expectancy		
Green team	Behavior	
Leader energy-saving behavior		
Green work climate perceptions of co-workers		
Supervisory support	Beliefs and environmental attitudes	
Environmentally friendly attitudes		
Attitude towards technology		
Attitude toward electricity saving		
Engagement with feedback		
Environmental benefit	Norms	
Policy beliefs		
Injunctive norms		
Personal norms		
Environmental personal norms	Individual	
Environmental identity		
1st stage	2nd stage	3rd stage
Perceived behavioral control	Behavior	
Perceived environmental behavior of an organization		

Habits		
Other pro-environmental behavior		
Internal motivation	Motivation	
Personal image		
Enjoyment		
Individual-level feedback		
Perceptions of incentives from an organization		
Impact awareness	Environmental awareness	
Perceived harm		
Environmental worldviews		

Source: own work

At the organizational level it was created four categories, that include attitudes (with subcategories for attitudes for environmental support, cost saving and for other organizational benefit), policy (with subcategories for environmental strategy and for environmental sustainability policy), infrastructure (with subcategories for improving work conditions, recycling behavior, org-level behavior, transformational, environmental behavior of an organization), activities (with subcategories for environmental management practices, financial incentives, non-financial incentives, training, visual aids and information). Organizational factors operate at the broader scale of the organization, acting as part of the organizational context, which may enable or constrain the success of any behavior change initiatives (Young et al., 2013).

At the group level it was created two categories, one for norms (with subcategories for social norms, social comparison, collective self-efficacy, goal setting, collective feedback, comparative feedback, collective outcome expectancy) and one for behavior (with subcategories for leader energy-saving behavior, green work climate perceptions of co-workers, green team and supervisory support). Group factors are the day-to-day influences of managers and colleagues on an employee's behavior. They fall in between individual factors and organizational factors (Young et al., 2013).

Finally, at the individual level variables were organized into five categories, that include beliefs and environmental attitudes (with subcategories for environmentally friendly attitudes, attitude towards technology, attitude toward electricity saving, engagement with feedback, environmental benefit and policy beliefs), norms (with subcategories for injunctive norms, personal norms, environmental personal norms and environmental identity), behavior (with subcategories for perceived behavioral control, perceived environmental behavior of an organization, habits and other pro-environmental behavior), motivation (with subcategories for internal motivation, personal image, enjoyment, individual-level feedback and perceptions of incentives from an organization) and environmental awareness (with subcategories for impact awareness, perceived harm and environmental worldviews). Individual factors relate to the psychological/cognitive factors that are involved in individual decision-making by the employees (Young et al., 2013).

Based on the available research, there are three broad categories that have been clearly shown to play a role in employee energy-saving behaviour change, namely individual level, group level and organizational level factors. Within these categories, specific factors that are important are as follows:

At the individual level. Employee environmental awareness is important in terms of being aware of the organization's potential impacts and more importantly knowing their individual responsibility in helping to reduce this input. This included knowledge about methods of energy conservation and energy-consumption processes (Jones et al, 2012; Lo et al., 2012) or reminders to turn off lights and computers (Schelly et al, 2011).

At the group level. Comparative feedback is important at the group level (Siero et al., 1996; Staats et al., 2000) In particular, Comparative group feedback regarding performance on an environmental initiative improves environmental performance significantly more than general communication alone (Young et al., 2013).

At the organizational level. Policy for environmental sustainability (Norton et al., 2014; Lo et al., 2012) and organizational electricity saving climate (Zhang et al., 2013b) were shown to be essential in providing energy-saving behavior in offices.

The new modified process framework of multilevel determinants for employee energy-saving behaviour, as shown in Figure 1, is based on the limited research evidence available and hence should be seen as a next step in framework development rather than a complete and final framework (Young et al., 2014). It shows the factors that have strong evidence and limited evidence to support their positive influence on energy-saving behaviour at workplace.

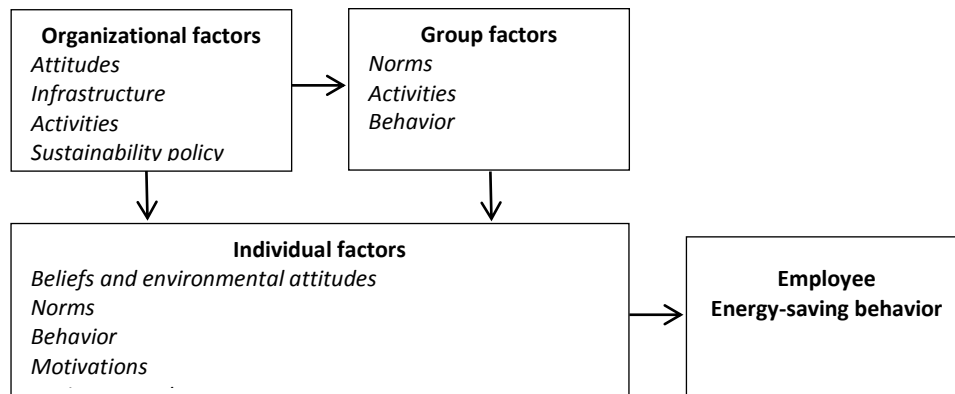


Figure 1. Integrated framework of multilevel determinants for employee energy-saving behaviour

Conclusions

The major contribution of this review is in synthesis of the leading models and theories explaining workplace energy-saving behavior and through this process, propose the scheme of multilevel determinants for employee energy-saving behaviour in the workplace. It allows to highlight the important distinction between organizational, group and individual antecedents. The results of points to a bias toward studying the antecedents of energy-saving behavior, and with the notable exception of behavioral intention. Furthermore, practitioners can use proposed scheme as a guide to explain the mechanisms of driving energy-saving behavior to provide environmental sustainability.

Disclosure Statement

The authors declared no potential conflicts of interest with respect to the research, authorship, and/or publication of this article.

References

- Ajzen I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179-211.
- Allcott, H. & Mullainathan, S. (2010) Behavior and Energy Policy. *Science Magazine*, 327, 1204.
- Andersson, L., Shivarajan, S., & Blau, G. (2005). Enacting ecological sustainability in the MNC: A test of an adapted value-belief-norm framework. *Journal of Business Ethics*, 59, 295-305.
- Attari, S., DeKay, M. & Davidson, C. & de Bruin, W. (2011) Changing Household Behaviors to Curb Climate Change: How Hard Can it Be? *Sustainability*, 4 (1), 9.
- Baumgartner R. J. and Ebner D. (2010). Corporate Sustainability Strategies: Sustainability Profiles and Maturity Levels. *Sustainable Development*, vol. 89, no. February, pp. 76-89.
- Bonini, S. & Gorner, S. (2011) The business of sustainability: Putting it into practice. McKinsey & Co.
- Carrico, A. R., & Riemer, M. (2011). Motivating energy conservation in the workplace: An evaluation of the use of group-level feedback and peer education. *Journal of Environmental Psychology*, 31, 1-13.
- Dietz, T. (2015) Altruism, self-interest, and energy consumption. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 112 (6), 1654–1655.
- Handgraaf, M. J. J., Van Lidth de Jeude, M. A., & Appelt, K. C. (2013). Public praise vs. private pay: Effects of rewards on energy conservation in the workplace. *Ecological Economics*, 86, 86-92.
- Jones, J., Jackson, J., Tudor, T., & Bates, M. (2012). Strategies to enhance waste minimization and energy conservation within organizations: a case study from the UK construction sector. *Waste Management & Research: The Journal of the International Solid Wastes and Public Cleansing Association*, 30, 981–90.
- Keenan, P., Powell, K., Kurstjens, H., Shanahan, M. & Lewis, M. & Bussetti, M. (2012) Changing Change Management: A Blueprint That Takes Hold. Boston Consulting Group.
- Lo, S. H., Peters, G.-J. Y., & Kok, G. (2012). Energy-related behaviors in office buildings: A qualitative study on individual and organisational determinants. *Applied Psychology: An International Review*, 61, 227-249.
- Lopes, M. & Antunes, C. & Martins, N. (2012) Energy behaviours as promoters of energy efficiency: A 21st century review. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. 16, 4095.
- Loveday, D., Bhamra, T., Tang, T. & Holmes, M. & Green, R. (2008) The energy and monetary implications. *Energy Policy*, 36, 4639.
- Lülfes R., Halm. R. (2014). Sustainable Behaviour in the Business Sphere – A Comprehensive Overview of the Explanatory Power of Psychological Models. *Organ. Environ*, 27, 43-64.
- McDonald F. V. (2014). Developing an Integrated Conceptual Framework of Pro-Environmental Behavior in the Workplace through Synthesis of the Current Literature. *Adm. Sci*, 4, 276–303.

Metz, B., Davidson, O., Bosch, P. & Dave, R. & Meyer, L (2007) Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007. Cambridge, UK and New York, USA, Cambridge University Press.

Miller D. J. (2013). Behavioral opportunities for energy savings in office buildings: a London field experiment. Imperial College London

Nisiforou, O. & Poullis, S. & Charalambides, A. (2012) Behavior, attitudes and opinion of large enterprise employees with regard to their energy use habits and adoption of energy saving measures. *Energy and Buildings*, 55, 299.

Norton, T. A., Zacher, H., & Ashkanasy, N. M. (2014). Organisational sustainability policies and employee green behaviour: The mediating role of work climate perceptions. *Journal of Environmental Psychology*, 8, 49-54.

Norton, T.A., Parker, S.L., Zacher, H., and Ashkanasy, N.M. (2015) Employee green behavior: A theoretical framework, multilevel review, and future research agenda. *Organization & Environment*, 28(1), 103–125.

Paille, P., Mejia-Morelos, J. H., Marche-Paille, A., Chen, C. C., & Chen, Y. (2015). Corporate greening, exchange process among co-workers, and ethics of care: An empirical study on the determinants of pro-environmental behaviors at coworkers-level. *Journal of Business Ethics*. Advance online publication. doi: 10.1007/s 10551 -015-2537-0.

Pellegrini-Masini, G. & Leishman, C. (2011) The role of corporate reputation and employees' value in the uptake of energy efficiency in office buildings. *Energy Policy*, 39, 5409.

Pelozo, J., Loock, M. & Cerruti, J. & Muyot, M. (2012) Sustainability: How Stakeholder Perceptions Differ from Corporate Reality. *California Management Review*. 55 (1), 74.

Schelly C, Cross JE, Franzen WS, Hall P, Reeve S. (2011). Reducing energy consumption and creating a conservation culture in organizations: a case study of one public school district. *Environment and Behavior*, 43(3), 316-343. DOI: 10.1177/0013916510371754.

Scherbaum, C. A., Popovich, P. M., & Finlinson, S. (2008). Exploring individual-level factors related to employee energy-conservation behaviors at work. *Journal of Applied Social Psychology*, 38, 818-835.

Schwartz T, Betz M, Ramirez L, Stevens G. (2010). Sustainable energy practices at work: understanding the role of workers in energy conservation. In *Proceedings of the NordiCHI Reykjavik*. <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=1868966>

Semenza, J. & Ploubidis, G. & George, L. (2011) Climate change and climate variability: personal motivation for adaptation and mitigation. *Environmental Health*, 10 (46), 1.

Siero, F. W., Bakker, A. B., Dekker, G. B., & van den Burg, M. T. C. (1996). Changing organizational energy consumption behaviour through comparative feedback. *Journal of Environmental Psychology*, 16, 235-246.

Staats H., Van Leeuwen E., Wit A. (2000) A longitudinal study of informational interventions to save energy in an office building. *Journal of applied behavior analysis*, 33, 101–104

Stern PC (2014) Individual and household interactions with energy systems: Toward integrated understanding. *Energy Research & Social Science*, 1,41-48.

Tudor, T.L.; Barr, S.W.; Gilg, A.W. (2008). A Novel Conceptual Framework for Examining Environmental Behaviour in Large Organizations: A Case Study of the Cornwall National Health Service (NHS) in the United Kingdom. *Environ. Behavior*, 40,426-450.

Van Houten, R., Nau, P. A., & Merrigan, M. (1981). Reducing elevator energy use: A comparison of posted feedback and reduced elevator convenience. *Journal of Applied Behavior Analysis*, 14, 377-387.

World Business Council for Sustainable Development. (2009) Transforming the Market: Energy Efficiency in Buildings.

Young, CW, Davis, M, McNeill, IM, Malhotra, B, Russell, S, Unsworth, K and Clegg, CW (2014) Changing Behaviour: Successful Environmental Programmes in the Workplace. *Business Strategy and the Environment*. ISSN 0964-4733

Zhang, Y., Wang, Z., & Zhou, G. (2014). Determinants of employee electricity saving: The role of social benefits, personal benefits and organizational electricity saving climate. *Journal of Cleaner Production*, 66, 280-287.

Address

PhD, Albina Dioba
Faculty of Management
O.M. Beketov
National University of Urban Economy in Kharkiv
str. Revolutsii, 12, 61002, Kharkiv, Ukraine
E-mail: AlbinaDioba@kname.edu.ua

DISKUSIA

Kultúra a kultivovanosť ako nemateriálna investícia do ľudského kapitálu

Culture and Cultivation as Nonmaterial Investment in Human Capital

Viera Žemberová

Abstract

Social sciences open its research to mutual dialogue, which are enriched not only methodologically within the scope of its search, but strategically increase the awareness of vertical knowledge of human and interpersonal capital, therefore about the article of its reality, which humanizes society and the value is creating abstracted into components of culture and social and professional sophistication.

Keywords: culture; investment; human capital

Úvod

Najvyššia, ale aj najnižšia forma kritiky je istým druhom autobiografie. Oskar Wilde

Obsah a nadčasový význam spojenia ľudský kapitál a spoločnosť, vo vertikále ide o kontexty učiacej sa spoločnosti a jej problémy (Hvozdík 2001, s. 50), vo svojej podstate absorbuje problematiku aj súbor spoločenských vied v ich vývinovom aj javovom kontexte. Súbor absorbuje súčasne podoby tohto vzťahu aj preto, lebo jeho parciálne dejinné výstupy sa dotýkajú civilizačných a vedomostných postupov. Napokon i takto bolo možné pokračovať v zmenách vo vývine ľudského kapitálu v súlade s vedou, kultúrou, umením aj s výskumom sociálnych vied o spoločnosti a o subjekte, ktorý ho zastupuje, zdôvodňuje a svojou aktivitou precizuje jeho existenciu aj zmysel, ba viac, jeho univerzálnu podstatu. Umenie vytvorilo so spoločnosťou a jej obsahom ľudského elementu oddávna spojenectvo. V takto utváranom vzťahu znamenajú pre seba anticipačný alebo zdôvodňovací korektor na všetko, teda i všetkého a vždy zdôvodní, objasní to, čo spoločnosť chce vykonať alebo vykonala a potrebuje vidieť, porozumieť aj odlišovať rečou literárneho textu. Literárny text prostredníctvom látky, tematiky a rozprávača obsiahne detail a súčasne ponúkne poznávací nadhľad pri reflektovaní procesu, ktorý plynule pokračuje a „príbeh“ naplnia autor svojimi poznávacími postojmi a nimi motivovanými rozhodnutiami ako jeho potrebnú spoločenskú prítomnosť a opodstatnenú hodnotovú zmyslupnosť.

1. Metóda a materiál

Obľúbenou myšlienkou dneška je, že umelcovo skúmanie je porovnateľné s výskumom vedca. Jan Svenungsson

V próze *Egyptanka Nitokris* (1972) sa Ján Lenčo¹¹ (1933 – 2006) sústredil najskôr na genézu dejín vyspelého spoločenstva, aby prostredníctvom príbehu rekonštruoval nástroje fungovania civilizovaného spoločenstva v štátnej forme. Filozofujúca ambícia poznať systém, v ktorom žijeme ako humanizované spoločenstvo sa odvíja od emotívneho a sociálneho kontrastu ako priesečník zapojený do všetkého, čím sa zabezpečuje napredovanie ľudskej spoločnosti. Podloží príbehu sa stala matky a jej traja synovia z predmestia, ktorí na svoju matku zabudli, keď sa stali súčasťou precízne fungujúceho systému mocného štátu, ba viac, jeho pevným súkolesím, ktoré štát stráži, upevňuje a mocensky rozvíja. Sociálne štatúty, ako im rozumeli synovia im neumožnili na postoch, ktoré zastávali, zverejňovať rozpomienky na svoju chudobnú a bezvýznamnú detskú minulosť. Ľudský kapitál v spoločnosti sa viaže na jeho kvalitu, ale aj na jeho dôkladné poznanie pre štruktúrovanosť, odlišnosť, ambicióznosť, zručnosti, schopnosti a pre individuálnu mravnú aj sociálnu výbavu jednotlivca a spoločenstva. Ľudský kapitál je zásobnica s latentne vymedzovanou spoločenskou hodnotou, ktorá sa odvíja od ďalších súčastí a typu štátnej formy ako organizačného nástroja a výrazu dobre fungujúcej spoločnosti. To ona ako systém iniciuje, konkretizuje aj aktualizuje či relativizuje spoločenskú hodnotu jednotlivca. *Egyptanka Nitokris* je obyčajná matka a jej odlišní, vzdelaní, ale predovšetkým cieľavedomí traja, povahou aj ambíciami odlišní synovia – úradník, vojak, umelec - utvorili pre autora ilustračnú sieť prípravy, výstavby a fungovania spoločnosti, na podloží ktorej sa ilustruje kontakt matka a spoločnosť, deti a vzdelávací systém spoločnosti, štát a jeho mocenské a organizačné piliere, aby spisovateľ predložil trpké poznanie o nahraditeľnosti každého, ba aj kedykoľvek, ľudskeho komponentu v mechanizmoch a v systéme správy štátu. Nepomer medzi nahraditeľným jednotlivcom a zorganizovaným systémom prosperujúceho štátu ilustruje nadčasovosť, pevnosť systému riadenej moci, ktorú štátu poskytuje efektívna verejná správa, neporaziteľná vojenská sila a zložky kultúry. Pritom dávno aj najbližšími zabudnutá matka Niktoris, opustená starena živoríaca na predmestí veľkomesta, dala dávnovekému Egyptu troch synov, tri nemenné piliera každej dobre organizovanej štátnej moci a jej verejnej správy: najvyššieho úradníka, odvážneho vojvodu a básnika.

Literárnymi postupmi bez toho, aby autor navodil verbálnu komunikáciu medzi postavami, utvára v čase a priestore poznatky o odlišných typoch postáv z jednej rodiny, ktorými objasňuje ich zámery, funkciu, ale predovšetkým význam ich pôsobenia a ich prítomnosti v procese komunikácie, aký môže účinne pôsobiť medzi (nahraditeľným) jednotlivcom a (univerzálnou) verejnou správou štátu (Žibritová 1984, s. 32). História ako objekt poznávania dejín spoločnosti je zaznamenaná prostredníctvom zdokonaľovania materiálneho zázemia a existencie spoločenstva. História vo svojej politickej, sociálnej a geopolitickej výpovedi poskytuje argumenty o prirodzenej a nevyhnutnej ľudskej premene vo vzťahu k tradícii, k rešpektovanému kontextu, ale najmä ku konkrétnym a časovo vymedzeným cieľom, pretože ony posúvajú spoločenstvo a ním utvorenú spoločenskú formu dopredu a znamenajú v celostnosti obsah pojmu pokrok. Všeobecné spoločenské zmeny ako následok prehľbovania poznania a vedenia menia kvalitu života ako spôsob individuálnej a kolektívnej existencie, jej uskutočňovania, ale podstatné bude aj to, že sa týmito zovšeobecnenými komunikátmi vypovedá o zložkách, prejavoch, zdokonaľovaní nemateriálnej investície spoločnosti vnášanej do činností a ambícií na uskutočnenie osobného a profesijného života rovnako sa precizujúceho a diferencujúceho sa ľudskeho kapitálu. Premenami ľudskeho kapitálu sa zaoberá umenie, anticipačne predovšetkým umelecký text, ktorý sa sústreďuje na vzájomnú schopnosť analyzovať dobové reálie života spoločnosti, teda to, čo je

¹¹ Ján Lenčo (1933 – 2006), významná osobnosť modernej slovenskej literatúry od 60. rokov 20. storočia. Popri žánrovo členitej prozaickej tvorbe sa venoval kultúrnej publicistike a príležitostne literárnej kritike.

nové, iné, iniciujúce prostredníctvom do textu zakomponovaných správ, informácií, vizuálnych záznamov či inými, hoci niekedy iba dočasnými vyjadrovacími a zobrazovacími spôsobmi.

Každý z nás bol iný a každý počúval svoj vnútorný hlas. Individualita a osobná sloboda boli zákon.
Mária Bátorová

Próza Stred nadväzuje na spoločenské a politické reflektovanie vzťahu medzi jednotlivcom, akademickou praxou a dôsledkami moci, ktoré zasiahnu spoločnosť ako celok. Látkovo a tematicky ide pre autorku o vedeckú, mravnú a osobnú krízu v konkrétnom čase, lokalite a v literárne iniciovanom veľkomestskom akademickom pracovisku a v bratislavskej rodine (Žibritová 1984, s. 33-34). Téma reťazovej prepojenosti zachytená aj ako účinkovanie komunikačnej kompetencie jednotlivca a systému (Vybíral 2000, s. 37) vo verifikovateľnom spoločenskom čase – vtedy/príčina a teraz/dôsledky – sa v tematike a na výbere typov postáv z akademického prostredia, na ich osudoch utvorených limitmi spoločenskej praxe od sedemdesiatych rokov minulého storočia sa v próze Stred rekonštruje, od spoločenskej a politickej genézy po personálne a profesijné dôsledky, normalizačný proces a politické zmeny v spoločenskom systéme do začiatku deväťdesiatych rokov na slovenskej univerzite. Stred je aj stret dvoch kontrastných etických princípov, dvoch profesijných postojov, dvoch uskutočnených stratégií bytia či existencie a odlišných noetických, mravných a emotívnych hodnôt dobového generačne, profesijne a sociálne formovaného rodinného života. Metaforicky zvolený názov prózy Stred ilustračne, jednak v sujete a potom aj v návratoch k tomu, čo bolo a ako to bolo, že sa jednotlivec dostal do roly opusteného svojím pracovným tímom a sám po neznesiteľnom napätí vôkol seba opúšťa prostredie, s ktorým je svojím dovtedajším životom a prácou spätý: „Zrazu sa zistí, že tento nenápadný muž je jednou z centrálnych postáv medzinárodného teritória profesie, ktorej sa venuje“ (Bátorová 2010, s. 134). Exponované vedecké a spoločenské pracovisko v neliterárnej skutočnosti signalizuje účinkovanie javu *pars pro toto*, literárne otvára sondu do mozaiky spoločenského prierezu inštitucionálnych a osobných reagovaní na objasňovanie príčiny, následku, ale predovšetkým dôsledku toho, čo bolo potrebné prežiť, aby sa mohlo v cudzom prostredí vôbec žiť a ešte aj účinne a úspešne pracovať v odbore. Trasovisko z ľudských omylov, zo strachu a úzkosti, ale aj z kolaborácie s výhodami zásadne hodnotovo a názorovo pozmenenej situácie je ilustrovaný viacerými prototypmi postáv, ich odborných špecializácií a flexibilných medziľudských prepojení odvíjaných z dávných osobných krízových situácií, čím sa navodia návraty a príbehy jednotlivých postáv do okolností, ktoré náučne zvýraznia vznik a pôsobenie modelových javov správania sa a rozhodnutí, ktoré sú vnášané do literatúry aj do kultúry z mimoliterárnej spoločenskej praxe. V spätnom naračnom pohybe a za účinkovania nástrojov a foriem empatie (Tolan 2006, s. 33-35) nastane literárna iniciácia rekonštruovať podmienky, za ktorých „do hry vstupuje časová projekcia a interpretácia sveta, reality, spoločnosti, predovšetkým človeka a jeho etických noriem“ (Liba 2009, s. 263). Látkou sa próza Stred ujala rozprávaním osudov literárnych príbehov jednotlivých typov postáv. Tých, čo zostali doma a tých, ktoré emigrovali a vracajú sa medzi svojich po desaťročiach späť, sa mení na autorkino objasnenia nedávných spoločenských a politických procesov. Tie zasiahli prostredie aj jednotlivé spoločenské skupiny tak, že by bolo možné aktualizovať postreh o tom, že nie vždy, ale za akýchkoľvek okolností „problém človeka nie je komunikačný problém...“ (Žibritová 1984, s. 33). Pre autorku textu sa komunikácia medzi postavami stáva predovšetkým etickým problémom a jednotlivec, literárna postava, nie vždy svoje mravné krízy dokáže riešiť tak, aby jeho osobnostný profil nebol limitovaný len jeho biopsychologickou aktivitou (Žibritová 1984, s. 33-34). Autorka sa pre verifikačnú hodnotu svojej prózy rozhodla o prepojenie dvoch blokov: literárneho a „faktického“, v ktorých sa dostredivo uzatvára problém moderného historického svedomia a vedomia, ale zvlášť poznania nie tak dávných politických a historických reálií slovenskej spoločnosti, predovšetkým poznania individua mať odvahu z odstupe času hodnotiť seba samého i reflektovať rodinnú, profesijnú, spoločenskú mienku o sebe. Próza Stred sa svojou ambíciou vypovedať o ľudskej skúsenosti horizontálne a za generáciu tých, ktorých normalizačné roky poznamenali aj zmenili, čo naznačuje autorka, naďalej rozčesne zhodnocovaním uplatňovanej etiky voči konkrétnej a verifikovateľnej dejinnej udalosti. Prímerom by mohol byť text Martina Šimečku

Zájmem (1997), ktorý tematizuje osobné poznanie zlomových sedemdesiatych rokov a dramatického ukončenia nimi zavedenej spoločenskej praxe v osemdesiatych rokoch. Teda v tom, že v tematike svojej prózy uplatnil beletrizovanie nemateriálnej investície, ide o zdroje života, skúmanie ich roly v zmysluplnej aktivite v krízovej situácii osobnej existencie, a to narátora príčinne nasmeruje k literárnemu zhodnocovaniu zmyslu života ako javu aj jeho hodnoty a svojej objektívnej potreby a zmysluplnej uplatniteľnosti v spoločnosti (Halama 2007, s. 59). Kontrastné verbalizovanie toho, čo sa javí ako autentické, preto aj neliterárne, no spracované do príbehov vypovedajúcich umeleckými postupmi o ľudských dôsledkoch odvíjaných z krutej spoločensko-politickej skúsenosti sa tematizovaním do literárneho pozorovania a vnímania (Tolan 2001, s. 43) spoločenskej látky uchová v esteticky a noeticky sugestívnom literárnom výraze.

Tri vlny devastácie slovenskej inteligencie – budú ďalšie? Peter Podbanský

Lenčova próza *Egyptanka Nitokris* ponúka príbehovú cestu vzniku, upevnenia a uplatnenia organizačnej, myšlienkovej aj praktickej moci spoločnosti, ktorá si do svojich mocenských pilierov riadeného a pevného systému pripravuje tých, ktorí svojím vzdelaním, lojalitou voči ideám a hodnotám spoločnosti zvolia, či upravia svoju profesijnú a občiansku činnosť tak, aby systém na programovo nastavenú prípravu ľudského kapitálu pracoval pre prítomnosť a tak efektívne pracoval pre budúcnosť. Starodávny Egypt patrí minulosti, jeho budúcnosť poznamenalo nemálo dramatických udalostí, ale predovšetkým ako spoločenský systém sa obrusoval novými a ďalšími výsledkami vedy, precizoval sa ideami svojej meniacej sa spoločnosti. Reálny pohyb času, nemálo okolností okolo priestoru, nástrojov, programov, zámerov a kritérií prinášajú so sebou zmeny, ktoré uprednostňuje spoločnosť aj tým, že dôsledne sleduje sociálnu prípravu, kvalitu vzdelávania, funkčné uplatnenie, teda takú podporu ľudského kapitálu, zvlášť mladých ľudí, aby sa vhodne a bez zádrheľov pripravili na výmenu generácií vo svojich (troch) pilieroch spoločnosti, jej a ňou latentne precízneho systému na fungovanie a dosahovanie žiadaných výsledkov.

Publikácia *Študenti a ich profesori* (2006) z autorskej tvorby Petra Podbanského¹² nadväzuje jednak na Lenčovú prózu a žánrovo rozporným spôsobom precizuje v rovine faktu stratégiu Bátorovej prózy Stred, no už sa nevenuje výkladu genézy a funkčnosti troch pilierov dobre udržiavaného aj vhodne rozvíjaného systému prosperujúcej spoločnosti, ale detailne a z jediného dostredivého miesta – vysoká škola ekonomická – vypovedá, rekonštruje, prognózuje aktuálny proces prípravy ľudského kapitálu, teda približuje osobnostnú a hodnotovú situáciu tých, ktorí vysokoškolákov pripravujú v špecifickom odbore pre prax. Podbanský naznačuje odkazom na autentické iniciácie svojho textu diferencované ľudské trasovisko zapojené do vedeckého výskumu, a tak pripravovaný mladý ľudský kapitál konfrontoval autor so slovenskou spoločenskou realitou posledných viac ako dvoch desaťročí. Akademické pracovisko, európska tradícia vysokoškolského vzdelávania, spoločensky rešpektovaný štatút pedagóga v tejto ustanovizni a stredoškolským vzdelaním kvalitne pripravení adepti špecializovaného vzdelania v ekonómii sú objekt, nástroj aj výstup viacročného procesu, ktorý možno zhrnúť do tézy: kultúra a kultivovanosť ako nemateriálna investícia do ľudského kapitálu. Téza sa stala látkou aj ústrednou témou autorovho výkladu vzťahu medzi študentmi a ich profesormi. Peter Podbanský v publikácii ponúka viacero dejových línií, ktoré sú napojené na jedinú postavu, tá má neliterárnu predlohu v mnohoročnom docentovi a v zahraničí rešpektovanom univerzitnom profesorovi, zástupcovi našej krajiny v OSN, v literárnom Michalovi Cibákovi. Jedna z línií sa dotýka pôsobenia Michala Cibáka v pedagogickom procese. Druhá línia v časových ruptúrach sleduje jeho administratívnu cestu k inauguračnému konaniu. Tretia línia objasňuje pôsobenie univerzitného profesora v štruktúrach OSN. Samostatným blokom publikácie sú kapitoly, ktoré sa venujú politologickému, historickému a spoločenskému pohybu, ktorý je spojený s modernými dejinami Slovenska od deväťdesiatych rokov 20. storočia. Atmosféra štúdia, výskumu, akademických foriem

¹² Peter Podbanský, prof. Ing. Jozef Mihálik, DrSc., v roku 2006 v tom istom vydavateľstve ako publikáciu *Študenti a ich profesori* vydal romanticky ladenú prózu *Moje dospelévanie v Amerike*.

vzdelávania, kontakt medzi vyučujúcim a vysokoškolským študentom, to všetko utvára, alebo spätne odráža stav vyspelej spoločnosti, jej hodnotové a etické pravidlá, za ktorými sa vždy nachádzajú konkrétne osudy konkrétnych ľudí. Vzdelávanie ako výstup náročného výskumného procesu v akademickom prostredí sa aj v tejto publikácii považuje za duchovnú investíciu do mladej generácie a súčasne za zúčroenie odbornej a mravnej zdatnosti generácie tých akademických pedagógov, ktorí sú s nimi v dennom kontakte.

Príklady priťahujú, na príkladoch sa učia nielen mladí ľudia. Táto téza sa vynára ako ďalší výstup obsahu zo zachytenej nedávnej minulosti a z prítomnosti metodiky a praxe efektívneho riadenia procesov kultúry a ňou iniciovanej aj precizovanej kultivovanosti jednotlivcov a spoločnosti ako cielená, tradíciou podnecovaná duchovná, vedomostná, mravná, teda nemateriálna investícia do ľudského kapitálu v mechanizme riadenia a rozvíjania slovenskej spoločnosti v dvoch štátnych formách od šesťdesiatych rokov minulého storočia po polovicu prvého desaťročia v novom storočí. Autor publikácie vo svojej stratégii zlúčil viacero navzájom sa podmieňujúcich reálií spoločenského života, aby utvoril štruktúru, pohyby aj krízové situácie politologicky uchované a osobnými príbehmi zažitú komponenty fungovania politickej a strategickej siete kontaktov v systéme spoločnosti. Nahromadený zovšeobecnený materiál, udalosti šesťdesiatych a sedemdesiatych rokov 20. storočia, mocensky diferencovaný prístup v spoločenskej praxi k politicky alebo pracovne iniciatívnym a úspešným jednotlivcom neobišiel ani negatívny mravný ponorkový efekt voči odborne vynikajúcim jednotlivcom na vysokej škole, a to si žiadalo od autora zvoliť takú kompozičnú a po nej naračnú stratégiu, aby sa rozsiahly dokumentárny a verifikačne nespochybniteľný materiál odvíjal z najsilnejšieho článku obsiahnutý v neliterárnej látke a je literárnym tematizovaním. Strategicky a v súlade s autorovým zámerom sa tým dotykovým miestom v nazeracom podloží textu stala literárna postava výnimočne nadaného, pracovitého, spoľahlivého vysokoškolského učiteľa, ktorý prečnieva postojom a chápaním opodstatnenosti a užitočnosti vedeckej práce vo svojom pracovnom kolektíve. Táto personálna tenzia medzi literárnymi postavami iniciovala postup zacielený do detailného a rekonštruovateľného oboznámenia sa so strasťami odborného a kvalifikačného napredovania postavy. Trasovisko kolegiálnej nežičlivosti realisticky odráža neliterárne skúsenosti autorom oživených rokov, dobových praktík a prežívajúcej skutočnosti: odborne nerovnocenné zloženie tímov pedagógov na vysokých školách zachytáva autor takto: „Rozsiahla vedecká činnosť, nekompromisnosť v práci, náročnosť na seba a druhých, presadzovanie celospoločenských záujmov a mnohé ďalšie kvality, ktoré Cibák nesporne mal, spôsobili, že mnohí mu začali závidieť, a preto formovali proti nemu skrytú opozíciu (...) s cieľom držať Cibáka v šachu ako najdlhšie bude možné“ (Podbanský, 2006, s. 55). Michal Cibák verí na pravdu (moju, našu, čistú), čo sa zhodnocuje v jeho kolektíve na katedre i takto: „Cibák sa zbytočne starie do mnohých vecí, do ktorých by nemusel (...). Medzi nami povedané (...) je naivný. Vážne berie všetky uznesenia, ktoré sú vydané na riadenie pedagogického procesu a výskumu v školách. Som presvedčený, že ako profesor by bol schopný všetky tie povedačky presadzovať ešte horlivejšie. Z praxe vieme, že jedna vec je bežný život a druhá uznesenia, ktoré sa ho bezúspešne usilujú zmeniť“ (Podbanský, 2006, s. 126).

Nemateriálna investícia vo forme vedomostí vysokoškolského učiteľa do svojich študentov sa viaže na jeho osobnostný kontakt s nimi, na charizmu prednášajúceho a odborníka v predmete, ktorý približuje novým poznatkom, kontextom dostupných vedomostí a podnecuje záujem svojich študentov, čím sa prirodzene žiada autorom sugestívne sformulovaná odpoveď na otázku, čo im prináša a dáva ako odkaz do ich odbornej aj ľudskej budúcnosti. Autor nevytvoril priestor pre študentov, ponechal ich v role adresátov, ktorí sa prejavujú záujmom alebo jeho opakom o študovaný predmet konkrétneho vyučujúceho. Aj spoločnosť akademických pracovníkov podľa odbornosti rozdelil autor do troch skupín, čo sa nevzpiera neliterárnej skúsenosti z vysokoškolského prostredia, hoci na okraji isto ostáva takmer univerzálny postreh „tolerujeme vzájomnú neschopnosť“ (Podbanský, 2006, s. 58).

Východisko pre autora utvorila neliterárna skúsenosť s vysokoškolským prostredím, vedomosti z ekonomického portfólia politických a spoločenských pohybov od začiatku deväťdesiatych rokov minulého storočia. Táto časť publikácie spracúva materiál a komentuje ho

takým spôsobom, že by sa mala stať učebným návodom, ako sa politologicky, dejepisne a ekonomicky vyrovnáť s nedávnou minulosťou a porozumieť jej zložitosti, ako rozlišovať prepojenosť tých komponentov, ktoré ostávajú mimo pozornosti médií a viažu sa na výraznú osobnosť alebo generáciu odborníkov, na právne rešpektovanú a následkami efektívnu správu spoločnosti.

Neliterárnych osobností, ktoré v publikácii Petra Podbanského *Študenti a ich profesori* zobrazuje profesor Cibák aj so svojím mravným imperatívnom: „Budem za pravdu bojovať podľa svojho najlepšieho presvedčenia“ (Podbanský, 2006, s. 157), je dostatok a majú nasledovníkov. Pokračovatelia konceptu vedy, výchovy a zmyslu osobného pôsobenia v spoločnosti potrebujú mať istotu, že úsilie, ktoré svojou aktivitou v odbore a profesii vykonávajú, prirodzene má a musí mať hodnotné a oceňované spoločenské uplatnenie.

2. Výsledky a závery

Projekt venovaný kultúre a kultivovanosti ako nemateriálnym investíciám do ľudského kapitálu sa zaoberal vo svojej látkovej a tematickej línii v slovenskej próze tvorbe tých autorov, ktorí s problémami zložitého vzťahu medzi ideami spoločenského systému, jeho nástrojov moci a predstavami o hodnote osobného pôsobenia v spoločnosti mali osobné skúsenosti. Tematizovanie osobnej skúsenosti, literárne personalizovanie osobnej drámy blízkych má významný vklad do vedomia spoločenskej spravodlivosti a do spôsobu, ako sa zmysluplne vyrovnáť s poznaním histórie. Aj preto pripomenuté prozaické texty ponúkajú myšlienku naučiť sa hovoriť s časom aj predkami prostredníctvom poznania a odbornosti, veď je to vždy na úžitok prítomnosti. Dotyky minulosti a prítomnosti utvárané v generačnom a medziľudskom napojení naznačujú ako sa dá premyslenou a riadenou aktivitou zabezpečiť plynulý generačný prechod z prítomnosti do budúcnosti a pritom nezabudnúť na jednotlivca, na hodnoty, ktoré aj nenápadným spôsobom svojho správania sa, verbálnej i neverbálnej komunikácie, svojím postavením a zručnosťami vkladá do toho, čo sa rodí dnes, ale zužitkuje sa v blízkej budúcnosti a inou generáciou. Budúcnosť má hodnotu vyjadrenú existenciou nástupcov a ňou dáva spoločnosti ten štatút, ktorý sa spája s najvyššími mravnými hodnotami platnými vo vyspelej spoločnosti. Kultivovaná spoločnosť v nemateriálnej investícii do jednotlivca práve tak, ako do spoločenstva dáva priehrdím všetko to, čo dnes už vie o svojich pripravovaných nástupcoch a o možnostiach náročnej budúcnosti.

Literatúra

BÁTOROVÁ, M. 2010. Stred. Bratislava: Literárne informačné centrum.

HALAMA, P. 2007. Zmysel života z pohľadu psychológie. Bratislava: Slovak Academic Press.

HVOZDÍK, S. 2001. Psychologické pohľady na edukáciu a postmodernizmus. Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove.

LIBA, P. 2009. Prieniky do literatúry a kultúry. Nitra: Kulturologická spoločnosť v Nitre a Univerzita Konštantína Filozofa v Nitre.

LENČO, J. 1972. Egyptanka Nitokris. Bratislava: Slovenský spisovateľ.

PODBANSKÝ, P. 2006. Študenti a ich profesori. Bratislava: Pozsony/Presburg/Bratislava – Peter Rašla.

SVENUNGSSON, J. 2007. Umenie písať. Bratislava: Slovart.

TOLAN, J. 2006. Na osobu zaměřený přístup v poradenství a psychoterapii. Praha: Portál.

VYBÍRAL, Z. 2000. Psychologie lidské komunikace. Praha: Portál.

ŽIBRITOVÁ, G. 1984. Sociálna komunikácia. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo.

Adresa autorky

prof. PhDr. Viera Žemberová, CSc.

Prešovská univerzita v Prešove

Filozofická fakulta

Inštitút slovakistiky a mediálnych štúdií

Prešov, 17. novembra č. 1

E-mail: viera.zemberova@ff.unipo.sk

Komunálne voľby 2014 - Analýza volebných koalícií v rámci volieb primátorov v Bratislave a v Trnave

Local Election 2014 - Analysis of the Political Party Coalition in Election of Mayors in Bratislava and in Trnava

Dalibor Mikuš

Abstract

Local elections represent an important pillar of the democratic system of government in which citizens choose their representatives in the mechanism of municipal self-government issues. In our contribution we deal with the results of the municipal elections in 2014. Analysis of electoral block of political parties which were formed within the framework of the electoral process in selected regional cities will be the crucial object of our interests. We focus if parties were parties successful in the process of proposing their own candidates for the post of mayor. We compare these results with parliamentary ones in 2012 while pointing out the differences within selected regional cities.

Keywords: local election, political parties, coalition

Úvod

Každé demokratické zriadenie rozvíja svoje hodnoty v rámci jednotlivých zložiek štátu. Komunálnu úroveň môžeme považovať za jednu z kľúčových oblastí, ktoré majú priamy dopad na životy občanov, čo by sa malo automaticky prejavovať vo vysokej miere participácie pri volebných aktoch. Napriek tomu komunálne voľby neustále z hľadiska volebnej účasti zostávajú v tieni parlamentných volieb, pričom občania im neprikladajú dostatočný význam. Z pozície volebných aktérov v podobe politických strán však presadenie záujmov na tejto úrovni zohráva dôležitý prvok, čo sa odráža vo vzniku koalícií s cieľom maximalizácie zisku a presadenia vlastných kandidátov. V nasledujúcej časti sa tak v rámci racionálnej postupnosti krokov zameriame na komunálne voľby z hľadiska ich dôležitosti a aktivitou politických strán pri vytváraní účelových zoskupení s cieľom úspešnej kandidatúry nominantov. Analýzou a komparáciou sa budeme snažiť dospieť k záverom, či volebné koalície vo vybraných krajských mestách Bratislava a Trnava využili svoj potenciál a akú úlohu zohrali pri presadení jednotlivých kandidátov na primátorov.

Komunálne voľby v hierarchii volebných aktov na Slovensku

Inštitút volieb predstavuje jeden zo základných predpokladov demokratického zriadenia. Občania sa prostredníctvom nich zúčastňujú na výkone moci na rôznych úrovniach vládnutia, keď rozhodujú o svojich zástupcoch formou aktu priamej volebnej participácie. Voliči tak majú svojou účasťou možnosť prejaviť vlastnú vôľu a uplatniť individuálny hlas v procese výberu kandidátov (Spáč, 2010). Voľby sú formou procedúry so stanovenými a uznanými pravidlami, v ktorej všetci obyvatelia alebo ich časť vyberá jednu alebo viac osôb do určitého orgánu. Naopak pre predstaviteľov moci inštitút volieb znamená možnosť obnovenia svojej legitimity zo strany verejnosti, čím dochádza k naplneniu ďalšej zo súboru funkcií (Kováčová, 2010). V podmienkach Slovenskej republiky aktuálne existuje viacero druhov volebných aktov, ktoré napriek rôznemu charakteru a diferentnej kreačnej pôsobnosti naplňajú stanovené premisy. Z povahy skúmanej tematiky sa primárne zameriame na komunálne voľby, ktoré predstavujú najvýznamnejší prvok demokracie na lokálnej úrovni.

Proces participácie občanov na živote miestnych spoločenstiev v obciach a mestách prostredníctvom volebného aktu súvisí so spoločenskými zmenami v roku 1989, po ktorých sa vytvoril priestor pre realizáciu procesu decentralizácie a systému samosprávneho riadenia záležitostí na nižších úrovniach moci v územných jednotkách obcí. Z hľadiska kreovania samosprávnych orgánov došlo k zavedeniu procedúr vyplývajúcich z demokratických tradícií západoeurópskeho typu (Konečný – Konečný, 2009). Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy v znení neskorších predpisov stanovil špecifický charakter voľby, v ktorom si občania vyberajú svojich kandidátov pri vytváraní obecných alebo mestských zastupiteľstiev a rozhodujú o osobe nového starostu, respektíve primátora (Zákon o obecnom zriadení).

Význam samostatného spravovania záležitostí na miestnej úrovni sa odráža aj vo volebnej participácii občanov pri komunálnych voľbách. Ak sa zameriame na tento determinant, pri porovnaní ukazovateľov naprieč všetkými typmi volebných aktov v podmienkach Slovenskej republiky môžeme komunálne voľby zaradiť do prvej trojice najdôležitejších volieb spolu s parlamentnými a prezidentskými. Kritérium dôležitosti volieb sme vyvodili práve z ukazovateľa účasti voličov na volebnom procese. V komunálnych voľbách sa volebná účasť dlhodobo pohybuje na úrovni 50 % (48,3 % v roku 2014; 49,7 % v roku 2010; 47,7 % v roku 2006), pričom v porovnaní s dominantnými parlamentnými voľbami nenastal taký výrazný prepád ukazovateľa účasti po roku 1990¹³ (Štatistický úrad SR). Z hľadiska dôležitosti sa na ďalšom stupni prelínajú prezidentské voľby s komunálnymi, pretože v jednotlivých volebných rokoch bola účasť rozdielna, čo jasne ukazuje aj nasledujúca tabuľka.

Tabuľka č.1: Prehľad volebnej účasti v jednotlivých typoch volieb v SR od roku 1990

Rok/voľby	Parl. (%)	Kom. (%)	Reg.1.k (%)	Reg.2.k(%)	Prez.1.k (%)	Prez.2.k (%)	Euro (%)
1990	95,39	63,75					
1992	84,20						
1994	75,65	52,42					
1998	84,24	53,95					
1999					73,89	75,45	
2001			26,02	22,61			

¹³ V prvých parlamentných voľbách v roku 1990 dosiahla účasť historické číslo 95,39 %, zatiaľ čo vo voľbách 2012 nepresiahla hranicu 60 %.

2002	70,06	49,51					
2004					47,94	43,5	19,96
2005			18,02	11,07			
2006	54,67	47,65					
2009					43,63	51,67	19,64
2010	58,83	49,69					
2012	59,11						
2013			20,11	17,29			
2014		48,3			43,4	50,48	13,05

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Štatistického úradu SR

Údaje v tabuľke jednoznačne demonštrujú, že komunálne voľby patria z hľadiska dôležitosti do prvej trojice volebných aktov na Slovensku. Ak si však zoberieme obce a mestá do 5000 obyvateľov, dospejeme k zaujímavým výsledkom. Od volebného roku 2006 je podiel voličov v tomto ukazovateli vyšší v komunálnych voľbách ako v parlamentných. Občania tak v menších spoločenských jednotkách prikladajú komunálnej sfére dominantnú úlohu, uvedomujú si priame dopady rozhodnutí na ich životy, pričom často dochádza k priamej interakcii voliča a predstaviteľov moci na lokálnej úrovni (Madleňák, 2012). Starostovia a členovia zastupiteľstiev sú tak priamo podrobení kontrole zo strany občanov. V mestách nad 5000 obyvateľov je naopak účasť v komunálnych voľbách v priemere o 3 % nižšia ako vo voľbách parlamentných. So zvyšujúcim počtom obyvateľov dochádza k strate priameho kontaktu kandidátov a občanov, pričom tí naopak neprikladajú miestnym rozhodovacím orgánom až takú významnú úlohu (Konečný – Konečný, 2009).

Úloha koalícií politických strán pri voľbách primátorov krajských miest

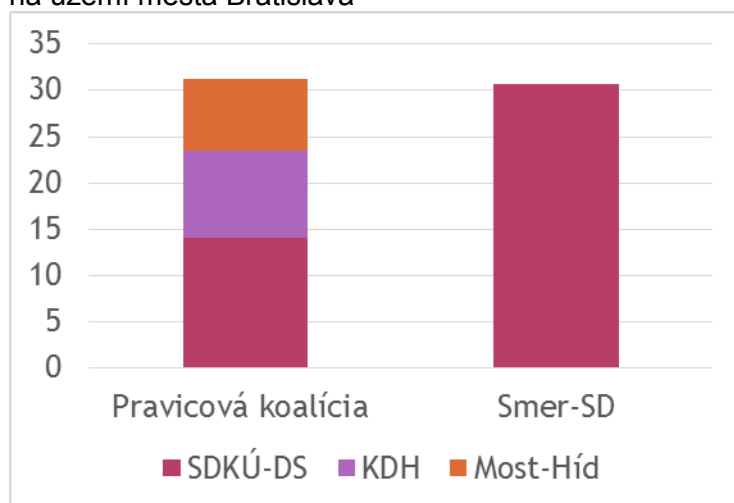
Komunálne voľby, ako už spomíname v predchádzajúcej časti, môžeme na základe faktov a ukazovateľov účasti zaradiť medzi najvýznamnejšie volebné akty v podmienkach Slovenska. Zo samotnej povahy volieb aktérmi volebného procesu nie sú iba voliči-občania vyjadrujúci svoje preferencie, ale aj politické strany a hnutia, ktoré svoje úsilie zameriavajú na získavanie legitímnej moci (Kováčová, 2013). Snaha uspieť vo volených zhromaždeniach a presadiť vlastných kandidátov na posty starostov a primátorov je z pozície politických strán najvýraznejšie najmä vo väčších krajských mestách (Madleňák, 2012). Pri dosahovaní týchto cieľov často dochádza k vzájomným rokovaniam a vznikom volebných koalícií s účelom maximalizácie zisku spoločných nominantov do kresla primátorov. Z tohto pohľadu je žiadúce sa zamerať na zloženie týchto koalícií, či kopírujú politickú líniu z tzv. vrcholnej politiky na líniu pravica-ľavica alebo dochádza k účelovým spojeniam. Rovnako sa v rámci analýzy posledných komunálnych volieb 2014 s využitím metódy analýzy a komparácie zameriame na aspekt naplnenia, resp. nenaplnenia potenciálu jednotlivých volebných koalícií pri podpore kandidátov na primátorov, či zohrali v tomto procese významnejšiu úlohu. V tomto úsilí bude rozhodujúce porovnanie výsledkov konkrétnych politických strán vystupujúcich vo volebných koalíciách a ich súčet individuálnych ziskov na území vybraných miest v parlamentných voľbách 2012. Zamerali sme sa pritom na Bratislavu a Trnavu, ktoré v dlhodobejšom časovom horizonte po roku 1990 vykazovali pomernú stálosť voličského správania z hľadiska presadzovania kandidátov určitého politického bloku strán.

Volebné koalície v hlavnom meste Bratislava

Hlavné mesto Slovenska môžeme na základe objektívnych ukazovateľov priradiť k tradičným baštám pravicových politických strán. Tento fakt umocňujú ich volebné zisky naprieč voľbami rôzneho typu od roku 1990. Konkrétne pri komunálnych voľbách primátora sa do roku 2010 vždy presadil kandidát pravicových politických strán, ktoré vstupovali do volebného procesu buď samostatne (Peter Kresánek v roku 1994 s podporou KDH), respektíve v koalíčných zoskupeniach (Jozef Moravčík v roku 1998 s podporou KDH + SDK + DÚ + DS + SDSS + SZS; Andrej Ďurkovič v roku 2002 s podporou KDH + ANO + DS + DÚ + SZS, respektíve ten istý kandidát v roku 2006 s podporou KDH a SDKÚ-DS). Rovnako boli tieto bloky politických strán úspešné aj pri obsadzovaní zastupiteľstiev v jednotlivých obdobiach (Klimovský, 2010). Rok 2010 však priniesol zásadný rozdiel. Široká pravicová koalícia, ktorá v sebe dokázala spojiť všetky rozhodujúce sily v tejto časti politického spektra SDKÚ-DS + KDH + SaS + Most-Híd + OKS, postavila do primátorského súboja kandidátku Magdalénu Vášaryovú. Prvýkrát v histórii komunálnych volieb na území hlavného mesta po spoločenských zmenách v roku 1989 nedokázala zužitkovať takúto významnú podporu a prehrala v súboji s Milanom Ftáčnikom, ktorý sa prezentoval ako nezávislý kandidát, hoci mu priamo vyslovila podporu strana Smer-SD. Úloha volebnej koalície sa v týchto voľbách ukázala ako menej dôležitá, pričom rozhodovali do značnej miery konkrétny výber kandidátov. Nesúhlas s nomináciou Vášaryovej vyjadrili pravicoví voliči podporou Jána Budaja, ktorého zastrešovali okrajové pravicové strany DÚ a DS, pričom dosiahol hranicu takmer 19 % (Pravica prehrala, uznal Dzurinda, 2010).

Pri komunálnych voľbách 2014 tak už pre kandidátov nepredstavoval primárny problém zisk priamej nominácie politických strán, respektíve volebných koalícií, čo sa prejavilo v presadení tzv. štatútu nezávislosti pri všetkých rozhodujúcich kandidátov, za ktorých boli považovaní Milan Ftáčnik, Milan Kňažko a Ivo Nesrovnal. Pri ďalšej analýze však dospejeme ku konštatovaniu, že v plnej miere tento status napĺňal len posledný menovaný. V rámci odporúčania politických centrál voličom sa Milanovi Kňažkovi podarilo získať podporu takmer zo všetkých pravicových zoskupení. SDKÚ-DS + SaS + Most-Híd + Sieť sa v prvej fáze zasadzovali za podporu kandidátky Tatiany Kratochvílovej, ktorá sa však rozhodla z volebného boja odstúpiť, čo sa premietlo v prechode trojice strán smerom k Milanovi Kňažkovi, ktorý už v tejto fáze mohol počítať s KDH a stranou NOVA. Jednotné vystupovanie všetkých rozhodujúcich pravicových formácií predznamenávalo vysoký potenciál zisku pre Milana Kňažka (M.Kňažko dostane v Bratislave podporu strán Pravej koalície, 2014). Najväznejším protikandidátom mal byť úradujúci primátor Milan Ftáčnik, ktorého podporovala strana Smer-SD. Rolu dvoch favoritov demonštrovali aj volebné zisky zúčastnených strán v parlamentných voľbách 2012.

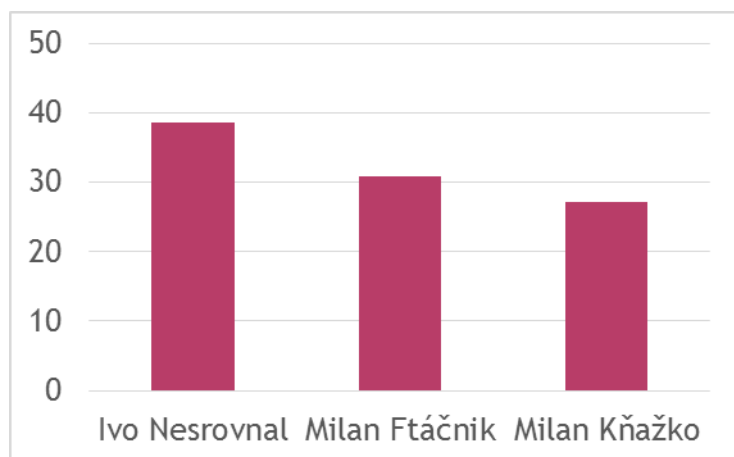
Graf č. 1: Volebný zisk politických strán zoskupených v blokoch pri parlamentných voľbách 2012 na území mesta Bratislava



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov štatistického úradu

Milan Kňažko sa predsa len dostal do pozície výraznejšieho favorita, pretože mohol počítať aj s pomerne novými politickými silami Siet' a NOVA, pričom v prípade prvej menovanej sa podľa prieskumov verejnej mienky pohybovala miera potencionálnych voličov na úrovni 10 %. Samotné komunálne voľby však priniesli obrovské prekvapenie. Oboch očakávaných protivníkov v konečných číslach s miernym odstupom porazil pomerne neznámy Ivo Nesrovnal, ktorý si ako jediný udržal status nezávislého kandidáta.

Graf č.2: Výsledky komunálnych volieb 2014 na post primátora v meste Bratislava



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR

Výsledky komunálnych volieb jednoznačne naznačujú, že faktor podpory politických strán zoskupených vo volebných koalíciách nezohrával významnú úlohu. V teoretickom vymedzení by sa na základe volebnej matematiky stať víťazom Milan Kňažko, ale nakoniec skončil až na treťom mieste. Voliči pri volebnom akte nerešpektovali odporúčania politických centrál a rozhodli sa podporiť kandidáta nezaťaženého prepojením s politickou mocou. Osobné kvality kandidáta a jeho profilácia tak výrazným spôsobom dominovala nad rozhodnutiami straníckych centrál. Pri

konečnom hodnotení volebných koalícií však treba zdôrazniť, že Milan Kňažko nebol oficiálnym kandidátom ani jednej politickej strany, pričom len získal ich podporu.

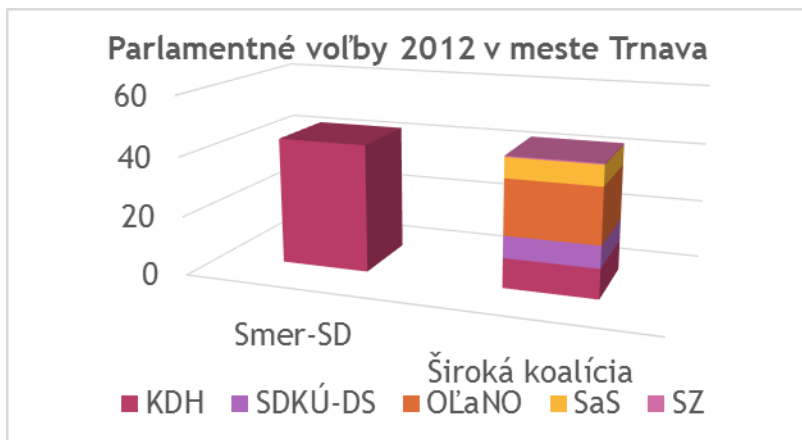
Volebné koalície v meste Trnava

Pri rozhodovaní voličov sa vynára viacero faktorov, ktoré ovplyvňujú voličské správanie. Za špecifikum mesta Trnava môžeme považovať faktor religiozity. Toto tvrdenie demonštrujú výsledky jednotlivých komunálnych volieb od roku 1990, na základe ktorých možno Trnavu označiť za tradičnú baštu kresťanských–demokratov (Klimovský, 2010). V rámci mestského zhromaždenia KDH až do roku 2010 obsadzovalo väčšinu kresiel, či už samostatne alebo prostredníctvom kreovaných volebných koalícií. V absolútnych číslach v období 1994 – 2014 kresťanskí demokrati samostatne obsadili 26,9 % mandátov, respektíve v prípade zoskupení viacerých strán sa hranica úspešnosti blíži šesťdesiatim percentám (56,4 %) (Štatistický úrad SR). Dominantné postavenie umocňovalo aj kontinuálne obsadzovanie primátorského kresla nominantmi KDH Štefanom Bošnjakom (1994-2010) a Vladimírom Butkom (2010-2014).

Komunálne voľby 2010 však napriek obhájeniu pozície primátora zo strany KDH priniesli zásadnú zmenu v rámci rozdelenia kresiel. Prvý krát od vzniku obecnej samosprávy kresťanskí demokrati nezískali väčšinové zastúpenie, respektíve neboli zapojení do koalície politických strán, ktoré by túto podmienku spĺňalo. Z 31 kresiel 17 poslancov získala koalícia Smeru-SD – ĽS-HZDS – HZD – ND, pričom smerom k ďalším voľbám ašpirovala najsilnejšia parlamentná strana aj na primátorské kreslo. Neúspech KDH vyplýval najmä zo zlyhania rokovania s tradičným pravicovým partnerom SDKÚ-DS, ktorá kandidovala v koalícii s SaS (Pokorný, 2010).

Pred voľbami 2014 sa pravicové strany chceli vyvarovať rovnakého scenára, pričom okrem obhájenia postu primátora sa snažili opätovne získať väčšinu v zastupiteľstve. Prostriedkom mal byť vznik širokej koalície, v ktorej mali zastúpenie na základe politickej blízkosti všetky politické subjekty vystupujúce na celoštátnej úrovni v opozičných radoch. Zdlhavé rokovania nakoniec viedli k vzniku najširšej koalície v histórii volieb v meste Trnava s účasťou KDH + SDKÚ-DS + SaS + OBYČAJNÍ ĽUDIA a nezávislé osobnosti + NOVA + SZ. Nominantom tejto koalície sa stal člen KDH Ján Žitňanský, ktorý na základe politickej podpory jednoznačne patril k favoritom volieb. Ak spočítame zisk jednotlivých politických strán na území mesta Trnava v parlamentných voľbách 2012, v prípade rozhodovania občanov podľa politickej príslušnosti by sa volebný zisk kandidáta pohyboval na hranici 40 %, pričom hlavným protikandidátom mal byť nominant Smeru-SD Bystrík Stranko približne s rovnakou voličskou podporou.

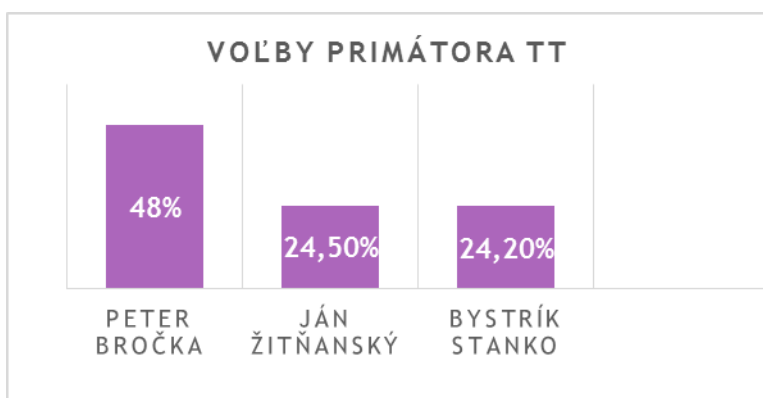
Graf č. 3: Volebný zisk politických strán zoskupených v blokoch pri parlamentných voľbách 2012 na území mesta Trnava



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov zo štatistického úradu

Do volebného procesu však zasiahol iný faktor, ktorý rozhodol o výsledkoch volieb primátora v meste Trnava. Kandidáti politických strán boli negovaní predstaviteľmi nezávislých kandidátov zoskupených pod občianskym združením „Za lepšiu Trnavu“, ktorá okrem kandidátky do zastupiteľstva postavila aj vlastného nominanta do boja o primátorské kreslo v podobe mladého právnika Petra Bročku. Jeho kampaň nebola pri tom založená na masívnej billboardovej komunikácii s potencionálnym voličom, ale na dobrovoľníckych akciách v prospech mesta Trnava (Briška, 2014). Poukazoval pri tom na prepojenie ostatných kandidátov s jednotlivými politickými stranami, ktoré sa primárnym spôsobom premieta pod politické rozhodnutia. Vytvoril sa nový fenomén „Petra Bročku“, ktorý dokázal do vysokej miery eliminovať potenciál, či už pravicového koaličného zoskupenia, respektíve nominanta najsilnejšej politickej strany na celoštátnej úrovni. Víťazstvo občianskeho kandidáta bolo do veľkej miery prekvapením, keď sa jednoznačne odpútal od ostatných protikandidátov zastrešených podporou politických strán.

Graf č.4 : Výsledky komunálnych volieb 2014 na post primátora v meste Trnava



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov štatistického úradu SR

Potenciál širokej volebnej koalície s dominantnou politickou stranou KDH na komunálnej úrovni v meste Trnava tak vôbec nebol naplnený. Kandidát Ján Žitňanský neprekročil ani hranicu 25 %, čo do značnej miery možno pripísať osobnostnej stránke kandidáta, ktorý bol pre väčšinu voličov pomerne neznámym. Zastrešenie politickými silami sa ukázalo ako neefektívne, pričom môžeme

jasne vyjadriť záverečné konštatovanie, že pri rozhodovaní občanov zohralo len okrajovú úlohu. Najširšia koalícia v histórii komunálnych volieb v meste Trnava integrujúca takmer všetky relevantné pravicové strany tak nenaplnila pri voľbe primátora svoja základné poslanie.

Záver

Komunálne voľby z hľadiska účasti voličov patria do skupiny volieb s najvyššou participáciou občanov. Primárnym záujmom politických strán je presadenie vlastných nominantov, čo však na komunálnej úrovni naráža na postavenie kandidátov s nezávislým statusom. V snahe maximalizácie zisku a negovania nezávislého spektra sa vytvárajú účelové volebné koalície, ktoré sme podrobili analýze. Primárne sme sa zamerali na voľby primátorov v krajských mestách Bratislava a Trnava, v ktorých po roku 1990 zohrávali volebné koalície rozhodujúcu úlohu. V oboch prípadoch sa presadzovali kandidáti pravicového spektra politických strán, čo však v Bratislave vyvrátili už komunálne voľby 2010. V skúmaných voľbách 2014 kandidáti s najväčšou šancou na úspech vystupovali so statusom nezávislosti, čo však v prípade Milana Kňazka a Milana Ftáčnika pri podpore rozhodujúcich politických subjektov môžeme hodnotiť ako „pro forma“. Ako vyplýva z našich analýz, napriek potenciálu oboch blokov politických strán, vychádzajúc zo ziskov v parlamentných voľbách 2012 na území mesta, dosahoval ich potenciál hranicu 30 percent. Odborné kvality a výsledky Iva Nesrovnala v komunálnej politike však výrazne prevážili faktor straníckej podpory a dokázal uspieť „de facto“ ako jediný nezávislý kandidát. Ak sa pozrieme na výsledky koalíčných zoskupení v rámci Trnavy, môžeme pozorovať podobný jav ako v Bratislave. Napriek nepretržitému úspechu pravicových strán pri presadzovaní kandidátov na primátora po roku 1990 a integrácii rozhodujúcich pravicových subjektov pri podpore Jána Žitňanského nedokázal tento kandidát uspieť. O zisku primátorského kresla taktiež nerozhodla ani stranícka príslušnosť ľavicového nominanta strany SMER-SD Bystríka Stanka, ale nezávislá kandidatúra Petra Bročku vystupujúceho na čele občianskeho združenia „Za lepšiu Trnavu“, ktorá sa prezentovala dobrovoľníckou činnosťou v dlhšom časovom horizonte. Komunálne voľby 2014 tak v prípade voľby primátorov v skúmaných mestách jednoznačne potvrdili trend presadzovania sa nezávislých kandidátov s reálnymi výsledkami v komunálnej sfére na úkor záujmov centrálnych politických strán.

Zoznam použitej literatúry:

BRIŠKA, P. *Kandidát Bročka: Nechystám žiadne predvolebné divadlo.* 2014 [online] [cit. 2015-05-11] Dostupné na internete: < <http://trnava.sme.sk/c/7261715/kandidat-brocka-nechystam-ziadne-predvolebne-divadlo.html> >

HUTTNER, R. *Pravica prehrala, uznal Dzurinda.* 2010 [online] [cit. 2015-05-11] Dostupné na internete: < <http://spravy.pravda.sk/volby/clanok/243551-pravica-prehrala-uznal-dzurinda/> >

KLIMOVSKÝ, D. 2010. *Občan nehľadí iba na stranické logo: V európskych komunálnych voľbách sa dobre uplatňujú aj nezávislí kandidáti.* Verejná správa. vol 65. no 4. p. 21-23 ISSN 1335-7883

KONEČNÝ, S.-KONEČNÝ, B. 2009. *Otvorená komunálna politika.* Teória a prax. 1. vyd. Bratislava: Mayor s.r.o., 2009. 291 s. ISBN 978-80-969133-3-6

KOVÁČOVÁ, N. 2013. *Voličské správanie ako prejav politickej participácie.* Revue spoločenských a humanitných vied, 2013 [cit 28.06. 2015] Ročník 1. Číslo 3-4 ISSN 1339-259X

MADLEŇÁK, T. 2012. *Regionálna diferenciácia volebného správania sa obyvateľov na Slovensku v rokoch 1998-2010.* Bratislava: VEDA 2012. 238 s. ISBN 978-80-224-1231-5

SPÁČ, P. 2010. *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku.* 1. vyd. Brno: Pro Institut pro srovnávací politologický výzkum Fakulte sociálních studií Masarykovy univerzity. 2010. 278 s. ISBN 978-80-7325-238-0

Milan Kňazko dostane v Bratislave podporu strán Pravej koalície. 2014 [online] [cit. 2015-05-11] Dostupné na internete: < <http://www.knazko.sk/media/m-knazko-dostane-v-bratislave-podporu-stran-pravej-koalicie/> >

Adresa autora:

PhDr. Dalibor Mikuš
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Fakulta sociálnych vied
Katedra verejnej politiky a verejnej správy
E-mail: dalibor.mikus@ucm.sk

Vzdelávať, či zbrojiť? Educate or rearm?

Juraj Rákoš

Abstract

The article deals with the issue of public spending on public education in the EU, which compares with spending on armaments NATO member states, most of which are at the same time EU Member. Highlights the lack of State funding for science and education, on the other hand, are built high military spending. The article stated at the end of the military - industrial complex acquired during the development of higher status in the hierarchy of values, the need to educate, so it is very difficult to resolve the situation through raising public budget on education. Resources should be sought mainly in their own university activities.

Keywords: public expenditure, expenditure on military, members of NATO, education

Úvod

V tomto článku sa zaoberám porovnaním dvoch položiek, ktoré sú financované z verejných zdrojov, a to výdavky na zbrojenie a výdavky na školstvo so zameraním na financovanie vysokých škôl. K tomu, aby bolo možné tieto výdavky porovnať, konfrontovať, je potrebné objasniť aj zdrojovú stránku. Tvorba zdrojov vychádza z hrubého domáceho produktu (HDP, medzinárodne GNP – Gross Domestic Product). Na Slovensku, tak ako v prevažnej väčšine štátov sveta sa výkonnosť ekonomiky meria a vyjadruje pomocou makroekonomickej veličiny hrubý domáci produkt. Hrubý domáci produkt podľa väčšiny autorov je definovaný ako hodnota všetkých finálnych statkov a služieb vyrobených národnými výrobnými faktormi, pričom nie je dôležité, na území ktorého štátu tieto výrobné faktory pôsobia (Lisý 2005, s. 339).

1. Financovanie z verejných zdrojov

Financovanie verejných statkov má dve stránky – tvorbu zdrojov, kde je hlavným makroekonomickým ukazovateľom HDP a ich prerozdelenie – transfer. Ekonomika je exaktná veda a vždy sa opiera o konkrétne veličiny, vyjadrené zvyčajne cez financie. Čiže aj proces a výsledok tvorby zdrojov je vyjadrený v peniazoch. Druhou stránkou je rozdeľovanie vytvorených zdrojov. Pravidlom v ekonomike by malo byť, aby tvorba zdrojov vykryla všetky potreby pre prerozdelenie. Pokiaľ tak je, ekonomika štátu je sebestačná, funguje na základe vyrovnaného rozpočtu, prípadne prebytkového rozpočtu. Pokiaľ sú výdavky vyššie ako tvorba zdrojov, je potrebné chýbajúce zdroje doplniť. Tieto zdroje je možné doplniť buď intenzifikáciou ekonomiky, šetrením a úspornými opatreniami, prípadne úvermi. Vo väčšine štátov sveta je tvorba zdrojov nižšia, ako ich rozdeľovanie. Nebudem rozoberať, prečo tomu tak je, ostanem pri konštatovaní faktov. Dôsledkom takéhoto riadenia ekonomiky je nárast dlhov jednotlivých štátov, Slovensko nevynímajúc. Vzniká tak dlh štátu, v užšom ponímaní dlh verejnej správy.

Dlh verejnej správy predstavuje podľa Maastrichtských kritérií jeden z najdôležitejších ukazovateľov pre hodnotenie a porovnávanie výkonnosti tej, ktorej ekonomiky. Podľa textu uverejneného na stránke Ministerstva financií SR je Maastrichtský dlh definovaný ako dlh určený pre účely procedúry nadmerného deficitu (EDP). Jeho pomer k HDP je jedným z maastrichtských kritérií (maximálne 60 %), používaných pri hodnotení kvality verejných financií krajín Európskej únie. Podľa ESA 2010 príručky vládneho deficitu a dlhu je maastrichtský dlh vymedzený nasledovne:

„Maastrichtský dlh predstavuje konsolidovaný súčet všetkých nesplatených záväzkov sektora verejnej správy ku koncu roka, resp. štvrťroka v menovitej (nominálnej) hodnote, ktoré vznikli na základe prijatých vkladov, emitovaných cenných papierov iných ako akcie (okrem finančných derivátov) a prijatých pôžičiek, ale zásadne bez záväzkov z nesplatených úrokov. Súčasťou prijatých pôžičiek sú aj imputované pôžičky (napr. hodnota majetku nadobudnutého prostredníctvom finančného prenájmu).“

V praxi to znamená, že štátny dlh nesmie prekročiť pomer k výške HDP 60 %. V prípade Slovenska môžeme konštatovať, že toto kritérium je priebežne plnené a aj do budúcnosti sa počíta s jeho plnením, ba dokonca so znižovaním pomeru až na vcelku uspokojivých a radostných 50,3 % v roku 2018. Problémom však je, že tento pomer nie je plnený znižovaním celkovej čiastky, ale zvyšovaním objemu a rastu HDP. HDP za roky 2015 až 2018 vzrastie cca o 13 mld. EUR, dlh o takmer 4 mld. EUR. Čiže plnenie Maastrichtského kritéria je zabezpečené nie znižovaním dlhu, ale rastom dynamiky HDP. Pričom dynamika rastu dlhu v medziročnom vyjadrení po roku 2008 narastala vysokým tempom a k znižovaniu dlhovej zaťažnosti až od roku 2014. Pre názornosť uvádzam tabuľku vývoja HDP a štátneho dlhu.

Tabuľka 1: Vývoj hrubého dlhu za roky 2008-2015 s odhadom do roku 2018

Vývoj hrubého dlhu VS (stav k 31.12.)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hrubý dlh VS (mil. eur)	19 223	22 958	27 622	30 485	37 618	40 178	40 297	41 289	42 928	44 484	45 604
Štátny dlh - ARDAL*	17 758	21 362	25 825	28 499	34 442	36 283	36 826	37 900	39 644	41 306	42 534
EFSF	0	0	0	173	1 494	1 895	1 997	2 016	2 016	2 016	2 016
Dlh ostatných subjektov VS	1 464	1 595	1 797	1 813	1 682	2 001	1 474	1 373	1 268	1 162	1 054
HDP	68 156	63 799	67 204	70 160	72 185	73 593	75 215	77 311	81 262	85 705	90 575
Hrubý dlh VS (% HDP)	28,2	36,0	41,1	43,5	52,1	54,6	53,6	53,4	52,8	51,9	50,3
- medziročná zmena	-	7,8	5,1	2,3	8,7	2,5	-1,0	-0,2	-0,6	-0,9	-1,6
Štátny dlh - ARDAL*	26,1	33,5	38,4	40,6	47,7	49,3	49,0	49,0	48,8	48,2	47,0
EFSF	0,0	0,0	0,0	0,2	2,1	2,6	2,7	2,6	2,5	2,4	2,2
Dlh ostatných subjektov VS	2,1	2,5	2,7	2,6	2,3	2,7	2,0	1,8	1,6	1,4	1,2
								2015-2018 - odhad MF SR (Program stability SR na roky 2015 až 2018)			

* vrátane vkladov iných subjektov mimo verejnej správy v Štátnej pokladnici

Zdroj: Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, dostupné na <http://www.rozpocetovarada.sk/svk/home>

1.1 Výdavky na školstvo

Možno teda konštatovať, že tento vývoj ako je uvedené v tabuľke č. 1, vzhľadom k plneniu maastrichtských záväzkov je z hľadiska kritérií veľmi pozitívny – zvlášť, keď to porovnáme s inými

ekonomikami v rámci EÚ, kde Slovensko patrí medzi najmenej zadlžené štáty v rámci EÚ. Lenže každý dlh je nutné raz splatiť, alebo aspoň mať dostatok zdrojov na jeho neustále splácanie. Zdroje, ako od nepamäti učí ekonomická teória je možné tvoriť len investovaním. Inými slovami – zdroje využívať aj na tvorbu ďalších zdrojov. K tomu slúži najmä jeden zo základných výrobných faktorov – práca. Jej intenzifikácia je v súčasnosti možná len cez vedecko-technický pokrok. Ten je možné zabezpečiť len neustálym vzdelávaním ľudskej pracovnej sily, a to na pracovnej pozícií. Najväčší potenciál je v mladých ľuďoch a tento potenciál by sa mal sústreďovať najmä na univerzitách a výskumných pracoviskách. Tam by mal smerovať hlavný tok financií – do vzdelávania a výskumu. Či tomu tak skutočne je, pozrieme sa na to cez ukazovatele financovania školstva.

Údaje, ktoré sú zverejnené na stránkach Svetovej banky nie sú pre Slovensko potešujúce. V tabuľke č. 2 sú uvedené údaje za celú EÚ, ktoré uvádzajú koľko percent z HDP je transferovaných celkovo do školstva, t. j. do všetkých troch stupňov. Slovensku patrí jedno z posledných miest – za rok 2012 to boli necelé 4 %, pričom priemer za celú EÚ je 4,95 %. Vo finančnom vyjadrení dávame na školstvo 2,86 mld. EUR (údaj za rok 2012 – novšie údaje nie sú uvedené, ale podľa dynamiky za posledných 10 rokov, je tomu tak aj po 2012 roku, neboli zaznamenané skokové nárasty ani v SR, ani v EÚ).

Je to zvláštny stav, pretože vývoj po roku 2000 nabral obrovské obrátky v technologizácii svetovej ekonomiky, čo súvisí so zvyšovaním vzdelanostnej úrovne. A podľa stavu financovania školstva nielen v SR, ale aj v celej EÚ to vyzerá, ako keby Európa stagnovala, veda, výskum, vývoj sa posunul do iných regiónov na svete. Toto zaostávanie bude mať za následok znižovanie ekonomickej výkonnosti celej Európy, jej konkurencieschopnosti na svetových trhoch. Zvlášť, čo sa týka Slovenska – to, že sa stávame „veľmocou“ v montovaní cudzích aut sa nedá pokladať z dlhodobého hľadiska za pozitívny jav. A nižšie uvedená tabuľka radí Slovensko aj v rámci Európy na jedno z posledných miest vo financovaní verejného školstva. Pritom nie je možné pozorovať takmer žiadny tlak na systémové zlepšenie tohto stavu. Občasné štrajky učiteľov na zvýšenie plátov neriešia problém.

Na druhej strane v iných odvetviach, napríklad v zbrojárskom priemysle, tlaky na zvýšenie rozpočtových výdavkov sú dosť silné.

Tabuľka 2: Celkové výdavky na školstvo v krajinách EÚ (% z HDP)

Štát	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rakúsko	5,38	5,32	5,27	5,25	5,18	5,30	5,77	5,73	5,62	5,45	
Belgicko	5,89	5,81	5,78	5,83	5,84	6,27	6,40	6,40	6,37		
Bulharsko	4,01	2,34	4,19	3,99	3,75	4,31	4,43	4,02	3,67	3,59	
Cyprus	6,72	6,17	6,34	6,40	6,35	6,81	7,30	6,66	6,64		
Česká republika	4,15	4,02	3,90	4,22	3,88	3,75	4,18	4,07	4,28	4,26	
Nemecko				4,28	4,35	4,42	4,89	4,92	4,81	4,95	
Maďarsko	5,83	5,38	5,38	5,36	5,19	5,02	5,01	4,82	4,65		
Dánsko	8,12	8,21	8,08	7,73	7,61	7,49	8,49	8,62	8,55		
Španielsko	4,17	4,15	4,13	4,17	4,23	4,50	4,87	4,82	4,85	4,37	
Estónsko	5,30	4,91	4,85		4,67	5,52	5,96	5,53	5,10	4,79	
Fínsko	6,17	6,17	6,04	5,94	5,69	5,85	6,49	6,54	6,48	7,19	
Francúzsko	5,72	5,64	5,50	5,44	5,45	5,44	5,74	5,68	5,52	5,53	

Veľká Británia	5,12	5,01	5,19	5,25	5,16	5,12	5,31	5,95	5,75		5,72
Grécko	3,44	3,68	3,97								
Chorvátsko	3,87	3,82			3,97	4,27	4,39	4,25	4,16		
Írsko	4,23	4,51	4,55	4,58	4,72	5,47	6,21	6,14	5,85	5,84	
Taliansko	4,55	4,40	4,25	4,54	4,12	4,40	4,53	4,35	4,14		
Litva		17,85	16,83	16,64	15,85	16,69	19,26	18,31	17,70		
Luxembur-sko											
Lotyšsko	3,25	3,21		3,28	3,27	3,79	3,92	3,56	3,49	3,20	
Malta		4,79			6,31	5,85	5,44	6,91	7,96	6,76	
Holandsko	5,11	5,15	5,21	5,14	4,97	5,12	5,49	5,56	5,53	5,51	
Poľsko	5,33	5,39	5,46	5,23	4,87	5,07	5,03	5,10	4,86		
Portugalsko	5,28	5,04	5,07	4,91	4,92	4,70	5,56	5,40	5,12		
Rumunsko	3,45	3,28	3,48		4,25		4,24	3,53	3,07	2,99	
Slovensko	4,21	4,10	3,77	3,72	3,54	3,54	4,03	4,14	3,99	3,94	
Slovinsko	5,69	5,64	5,58	5,58	5,11	5,11	5,57	5,57	5,57	5,66	
Švédsko	6,86	6,72	6,56	6,41	6,22	6,39	6,86	6,62	6,49	7,66	
Eurozóna	5,19	5,10	5,21	5,14	4,95	5,21	5,65	5,56	5,52	5,45	
Európska Únia	5,12	5,04	5,21	5,24	4,92	5,11	5,49	5,53	5,12	4,95	

Zdroj: <http://data.worldbank.org/indicator/>

Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov World bank

O výdavkoch na školstvo v medzinárodnom porovnaní informuje aj stránka MŠVVaŠ SR (<http://www.minedu.sk/data/att/5254.pdf>), pod názvom **Správa o stave školstva na Slovensku a o systémových krokoch na podporu jeho ďalšieho rozvoja**. Treba však kriticky poznamenať, že táto stránka je z roku 2013 a údaje v nej sú uvádzané do roku 2010. To skutočne je ministerstvo školstva na tom tak zle, aby nebolo možné takéto celkové hodnotenie vydávať každý rok?

V zákone o štátnom rozpočte za rok 2015 sú výdavky na vysokoškolské vzdelávanie, vedu a sociálnu podporu študentov hradené zo štátneho rozpočtu vo výške 453 mil. EUR. Porovnajme tento stav s výdavkami na zbrojenie.

1.2 Výdavky na zbrojenie

Obrana štátu patrila vždy medzi prvoradé povinnosti, ktoré bolo potrebné zabezpečovať, pokiaľ si štát chcel zachovať svoju nezávislosť, resp. vôbec existenciu. Lenže s vývojom ľudstva, technologizácie sa vyvíjal aj zbrojársky priemysel. Porovnanie výdavkov členských krajín NATO na zbrojenie aj v porovnaní s inými parametrami ukazuje tabuľka nižšie.

Tabuľka 3: Výdavky na zbrojenie krajín NATO

Štát	Rok vstupu	Výdavky na zbrojenie v mil. USD	Výška HDP v mil. USD	% z HDP na zbrojenie	Počet obyvateľov v tis.
Belgicko	1949	5 085	397 423	1,28	11 259
Dánsko	1949	4 440	306 696	1,45	5 660
Francúzsko	1949	35 000	2 354 660	1,49	66 133
Island	1949		16 598	0,00	331
Taliansko	1949	34 000	1 739 293	1,95	60 796
Kanada	1949	14 700	1 435 679	1,02	36 000
Luxembursko	1949		57 095	0,00	563
Holandsko	1949	9 840	717 506	1,37	16 901
Nórsko	1949	7 000	352 096	1,99	5 166
Portugalsko	1949	3 800	191 869	1,98	10 374
USA	1949	581 000	18 060 200	3,22	322 779
Veľká Británia	1949	55 000	2 720 980	2,02	64 767
Grécko	1952	6 540	188 736	3,47	10 813
Turecko	1952	18 185	669 332	2,72	73 100
Nemecko (NSR v roku 1955)	1955	36 300	3 199 099	1,13	83 752
Španielsko	1982	11 600	1 180 179	0,98	46 704
Česká republika	1999	2 220	181 104	1,23	10 543
Maďarsko	1999	1 040	115 595	0,90	9 850
Poľsko	1999	9 360	460 966	2,03	38 492
Bulharsko	2004	700	45 506	1,54	7 203
Estónska	2004	335	23 701	1,41	1 314
Litva	2004	430	40 376	1,06	2 972
Lotyšsko	2004	280	26 121	1,07	2 024
Rumunsko	2004	2 190	170 645	1,28	19 860
Slovensko	2004	1 025	87 603	1,17	5 422
Slovinsko	2004	790	41 102	1,92	2 061
Albánsko	2009	110	11 456	0,96	2 889
Chorvátsko	2009	958	48 732	1,97	4 224
Spolu NATO výdavky na zbrojenie		841 928	34 840 348	2,42	921 952

Zdroj: <http://www.globalfirepower.com>, <http://www.nationaldebtclocks.org/#countries>

Postupne sa z nevyhnutnej obrany štátu, alebo vojenského zoskupenia stal vojensko-obchodný priemysel. Až do súčasného stavu, že súčasné celosvetové výdavky na zbrojenie

dosiahli výšku neuveriteľných 1,6 bilióna dolárov. Z toho samotné štáty NATO dosiahli výdavky v roku 2015 takmer 842 miliárd USD. Otázkou ostáva, či je potrebné vynakladať ročne na zbrojenie z verejných financií až také enormné sumy. Dá sa to pokladať ešte za obranu? Obranu proti komu? Veď najväčšími protivníkmi NATO sú Rusko a Čína, ktoré dohromady vynakladajú na zbrojenie spolu okolo 200 mld. dolárov, z toho Čína 155 mld. A Rusko 46 mld. USD. Pričom každá strana má ďalších spojencov, ale ten pomer zostane vždy rovnaký. Ďalšou hrozbou je medzinárodný terorizmus, ale ten vychádza opäť len z vojenských konfliktov. Na potlačenie svetového terorizmu pomôže len celkové zníženie napätia a prípadné navýšenie rozpočtov pre tajné služby.

Ako irónia z tohto pohľadu sa javí požiadavka velenia NATO, aby členské štáty NATO vyčlenili zo svojich štátnych rozpočtov minimálne 2 % z ročného HDP. V prípade Slovenska by to napríklad v roku 2018 znamenalo navýšenie o 800 miliónov EUR. Aj keď pán prezident prisľúbil do konca desaťročia navýšiť vojenský rozpočet „iba“ na 1,6 % z doterajších 1,17 %. Toto navýšenie predstavuje dvojnásobný rozpočet pre vysoké školstvo.

Záver

Ambíciou tohto textu bolo na reálnych číslach poukázať na nezmyselnosť, až absurditu v rozpočtovaní niektorých položiek z verejných zdrojov. Závbery:

a) Vojensko-priemyselný komplex sa stal súčasťou priemyslu – potrebuje vyrábať a predávať, tak ako každý druh priemyslu.

b) Výroba predpokladá aj spotrebu. Spotreba vojenského priemyslu znamená použitie vyrobenej vojenskej techniky v teréne. To predpokladá dostatočné množstvo podmienok pre generovanie konfliktov.

c) Zisky z tohto priemyslu je možné generovať v rámci roka, zisky zo vzdelania sú dlhodobá investícia.

d) Vojensko-priemyselný komplex už dávno svojou silou a lobbingom prenikol do ovplyvňovania politiky a finančných rozpočtov, má podstatne vyššiu vyjednávaciu silu a pozíciu, než ostatné rezorty hospodárstva v našom prípade školstvo, a to sa týka nielen SR, ale na globálnej úrovni.

e) V budúcnosti je potrebné počítať, že k radikálnemu navýšeniu rozpočtov na školstvo nedôjde, vždy to budú len zlomky percent.

f) Zdroje na vzdelávanie musí najmä vysoké školstvo získavať zo súkromných zdrojov, v spolupráci s podnikmi, organizáciami, prípadne v rámci medzinárodných projektov a vlastnej podnikateľskej činnosti.

Literatúra

DAHL, Robert A. 1995. *Demokracie a její kritici*. Praha : Victoria publishing. 1995.

SIVÁK R. a kol. 2007. *Verejné financie*. Bratislava : Iura Edition. 2007.

LISÝ J. a kol. 2005. *Ekonomía v novej ekonomike*. Bratislava : Edícia Ekonomía. 2005.

SAMUELSON, P. A. – NORDHAUS, W. D. 2000. *Ekonomía*. 16. vydanie. Bratislava : Elita. 2000.

KLÍMA, K. a kol. 2011. *Státověda*. 2. rozšířené vydání. Plzeň : Aleš Čeněk. 2011.

Zákon o štátnom rozpočte na rok 2015, dostupné z: <http://www.minedu.sk/vysoke-skolstvo/>

Správa o stave školstva na Slovensku a o systémových krokoch na podporu jeho ďalšieho rozvoja, dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=10085>

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, dostupné z: <http://www.rozpoctovarada.sk/svk/home>

National Debt Clocs, dostupné z: <http://www.nationaldebtclocks.org/#countries>

Global Firepower (GFP), dostupné z:

<http://www.globalfirepower.com/defense-spending-budget.asp>

The World Bank, dostupné z: <http://data.worldbank.org/country/>

Adresa autora

doc. Ing. Juraj Rákoš, PhD.

Fakulta sociálnych vied UCM Trnava

Bučianska 4/A, 917 01 Trnava

juraj.rakos@ucm.sk

SPRÁVY

Ľudský kapitál a spoločnosť 2016

(3. ročník medzinárodnej vedeckej konferencie)

doc. Mgr. Gabriela Kravčáková, PhD.

Je prestížou, ale tiež povinnosťou vysokej školy prezentovať vedecko-výskumné výsledky vlastných učiteľov a je múdre zdieľať poznatky odborníkov iných vedeckých pracovísk. Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach každoročne organizuje vedecké konferencie zamerané na oblasť práva, politológie, ekonómie a sociálnych vied, kde si teoretické poznatky i výskumné zistenia vzájomne odovzdávajú odborníci z vysokých škôl a z praxe.

Dňa 6. októbra 2016 sa uskutočnil tretí ročník medzinárodnej vedeckej konferencie Ľudský kapitál a spoločnosť. Organizátorom konferencie bola katedra sociálnych štúdií a slávnostným príhovorom ju otvorila doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc., dekanka fakulty. Následne s pozvanou prednáškou vystúpil prof. dr. hab. Adam Sosnowski, rektor Wyższej Szkoły Informatyki i Ekonomii TWP v Olsztynie, ktorý z pohľadu sociológie priblížil podobnosti a medzikultúrne rozdiely vo fungovaní verejnej správy a metodologický návrh porovnávacej poľsko-slovenskej štúdie. Prof. Sosnowski vymedzil niekoľko možných výskumných oblastí, ktoré sa týkajú manažmentu kvality, organizačnej kultúry, manažmentu ľudí v organizáciách verejnej správy, ďalej fungovania mimovládnych organizácií, aplikácie európskych noriem do politického systému Slovenskej republiky a Poľskej republiky a tiež politiky voči utečencom.

Cieľom konferencie bol transfer poznatkov a skúseností z teórie a praxe z oblasti ľudského kapitálu ako dôležitého aktíva v spoločnosti s dôrazom na úlohu organizácií verejnej správy. Vedecký program konferencie bol rozčlenený do štyroch prednáškových blokov a samostatný blok tvorili prezentácie vo forme posterov. Spolu bolo prezentovaných 17 prednášok a 14 posterov. Okrem aktuálnych teoretických poznatkov boli prezentované aj výsledky výskumov autorov, ktorí svoje príspevky orientovali do prostredia organizácií verejnej správy, ale aj do prostredia súkromných organizácií.

Oblasť manažmentu ľudských zdrojov reprezentovali príspevky zamerané na rozvoj ľudského kapitálu, ale aj na súčasné problémy v manažmente ľudí. Odznali príspevky prezentujúce „best practice“ v personálnej práci osobitne zdôrazňujúce personálnu stratégiu, systematické vzdelávanie, pravidelné hodnotenie, spravodlivé odmeňovanie, ale aj profesionálny personálny informačný systém; hodnotovo orientované vedenie ľudí ako novú výzvu pre úspešnú existenciu organizácie v súlade so sociálnou zodpovednosťou; zamýšľajúce sa nad predmetom organizačného správania z úrovne objektu, tzn. z úrovne riadiacich i riadených zamestnancov. Inšpirujúcim bol príspevok o organizačnej spravodlivosti, ktorý analyzoval koncept organizačnej spravodlivosti z hľadiska najvýznamnejších teoretických prístupov a poskytol informácie o súčasnom stave a smerovaní výskumu organizačnej spravodlivosti. Príspevok o angažovanosti zamestnancov teoreticky vymedzil tento pojem, identifikoval faktory a dôsledky angažovanosti a tiež predstavil Mercer's Employee Engagement Model, podľa ktorého angažovanosti v práci a organizačnej angažovanosti predchádza pracovná spokojnosť, motivovanosť zamestnancov a ich organizačná zaviazanosť. Angažovanosťou mladých ľudí vo veci rozvoja obce sa zaoberal ďalší príspevok. Výsledky dotazníkového prieskumu, ktorý uskutočnila Hrabovská, potvrdili pozitívnu tendenciu dominancie osobnej angažovanosti jednotlivcov voči územiu, na ktorom majú trvalé bydlisko. Iba približne jedna štvrtina respondentov (N 79) vyjadrila nezáujem o svoju obec/mesto a teda od tejto skupiny obyvateľov nemožno očakávať ani dobrovoľnú participáciu na

veciach verejných. Okrem toho načrtol príspevok možné oblasti budúceho rozvoja spoločenských a kultúrnych aktivít v mestách a obciach na základe preferencií obyvateľov s trvalým pobytom na spravovanom území.

Boli prezentované výskumné zistenia, ktoré identifikovali nedostatky v personálnej práci slovenských verejných i súkromných organizácií. Napríklad Tej a Krasnodebski zistili, že len 39 % zo 100 skúmaných organizácií vykonáva základnú personálnu činnosť analýzu práce. Analýzu práce nevykonávajú hlavne malé podniky, pričom jedným z hlavných dôvodov je nedostatok finančných prostriedkov a nedocenenie dôsledkov. Prieskum Liptákovej a Krnáča ukázal nedostatky v oblasti vzdelávania a hodnotenia pracovníkov jedného mestského úradu. Respondenti (N 80) uviedli, že ponuka vzdelávacích aktivít je nedostatočná, že školenia sú málo orientované do praxe, čo môže byť príčinou nízkej účasti pracovníkov na vzdelávacích aktivitách. Účasť na vzdelávaní sa nezapočítava do odpracovanej doby, s čím sú respondenti nespokojní a možno predpokladať, že aj to znižuje účasť na vzdelávaní. No ukázala sa aj pasivita týchto respondentov – len 34 % z nich pre svoj rozvoj využíva seba vzdelávanie. Príčinou môže byť aj hodnotenie pracovníkov. Podľa respondentov manažéri mestského úradu hodnotia neobjektívne na základe skreslených, či nepravdivých informácií. O vzdelávaní (o prehľbovaní a zvyšovaní kvalifikácie) pojednával i príspevok Firmentovej a Cukerovej, ktorého cieľom bolo na základe legislatívy posúdiť dostupné možnosti pre zamestnávateľa ako vzdelávať, motivovať a tým si udržať kvalitný personál a cieľom bolo tiež odpovedať na otázku prečo investovať do rozvoja vlastných zamestnancov. Veľký ohlas zaznamenal príspevok Hamráčka venovaný zmyslu a spôsobom investovania do ľudského kapitálu v podobe vzdelávania, vytvárania pracovných podmienok a starostlivosti o pracovníkov v oblasti živnostenskej kontroly.

Autori príspevkov sa zamerali aj na problematiku kompetentností. Prezentované boli komunikačné zručnosti riaditeľov základných a stredných škôl. Harausová zisťovala úroveň zrozumiteľnosti prejavu, overenia efektu vysielania správy, kladenia kontrolných otázok, schopnosti formulácie rôznych druhov otázok, orientácie na partnera, pozitívneho prístupu, aktívneho počúvania, využívania spätnej väzby, schopnosti dávkovania informácií, aby nedošlo k preťaženiu, efektívneho načasovania poskytnutia informácií, využívania neformálnych komunikačných kanálov, využívania neverbálnej komunikácie, schopností diagnostikovať potreby druhej strany, schopnosti byť empatický a presvedčivý. Podľa respondentov (N 140) dosahujú ženy aj muži v pozícii riaditeľov škôl najvyššiu úroveň v zrozumiteľnom poskytovaní informácií. Ďalší príspevok identifikoval a analyzoval aktuálne požiadavky zamestnávateľov na absolventov vysokých škôl s využitím obsahovej analýzy pracovných ponúk na webovom portáli www.profesia.sk. Ferencová a Strýčková zistili, že najčastejšie sa vyskytovali požiadavky ako komunikatívnosť, samostatnosť, flexibilita, práca pod tlakom, schopnosť riešiť problémy a pracovať v tíme, orientácia na klienta a dôslednosť. Sociálnu kompetentnosť starostov obcí z aspektu schopnosti vytvárať a využívať kontakty riešil príspevok Župovej, ktorý na vzorke 787 starostov obcí Slovenskej republiky prezentoval vybrané výsledky výskumu. Vysoká miera vytvárať a využívať kontakty bola zistená najčastejšie u starostiek vo veku od 47 do 54 rokov, s absolvovaným vysokoškolským vzdelaním, v treťom (a viac) funkčnom období a vo veľkých obciach s počtom obyvateľov nad 1001.

Záujem odbornej verejnosti a tiež praxe sa orientuje na etiku na pracovisku. Blok o etike na pracovisku reprezentovali príspevky zamerané na etické cítenie a etické správanie sa. Búgelová prezentovala výsledky prieskumu zisťujúceho mieru etického správania sa a príčiny porušovania etického kódexu. Príspevok Saksunovej nazvaný Ochrana oznamovateľov protispoločenskej činnosti a podpora ľudského kapitálu v rámci odhaľovania neetického konania pojednával o spôsobe a zmysle ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti (whistleblowing). Autorka zistila, že respondenti vnímajú nekalé praktiky na pracovisku ako okolnosť, ktorá je nesprávna a mala by sa oznamovať, no nedisponujú dostatočnými vedomosťami o konkrétnych formách jej odhaľovania. Výsledky prieskumu tiež ukázali na vysokú mieru skepticizmu v otázke odstraňovania nekalých praktík na pracovisku. Príspevok Vaškovej analyzoval názory odborníkov na etiku vo verejnej správe a ukázal príklady etických problémov na úrovni VÚC Slovenska. Predvolebným sľubom starostov v kontexte ich zapracovávaní do strategických a rozvojových materiálov

miestnych samospráv na Slovensku po komunálnych voľbách v roku 2014 do konca roka 2015 sa venovali Krnáč a Liptáková. Objektom výskumu bolo 167 miest a obcí. Bolo zistené, že len 48 % obcí má vypracovaný územný plán a program rozvoja obce. Ostatným rozvojovým dokumentom obce venujú menšiu pozornosť.

Ekonomický pohľad na význam ľudského kapitálu v organizácii a v spoločnosti reprezentovali príspevky napr. o vývoji ekonomických názorov, ktoré dali základ vzniku teórie ľudského kapitálu; o sociálnych podnikoch ako možnosti riešenia nezamestnanosti a zmiernenia dôsledkov nezamestnanosti. Podľa Bobákovej, môžu byť sociálne podniky pri správnej aplikácii vhodným prostriedkom na zvyšovanie zamestnanosti, ktorý funguje na princípe medzitrhu práce. Aby sa v plne miere prejavili pozitívne efekty sociálnych podnikov, na to je potrebné systematicky pracovať na vytváraní predpokladov ich vzniku a fungovania, teda formovaní podnikateľských a sociálnych zručností potenciálnych podnikateľov. Svoju úlohu v tomto procese musia zohrať aj efektívne podporné nástroje z verejných zdrojov vo forme podporných a grantových schém, vytvorenie poradenskej a metodologickej podpory či výmeny skúsenosti dobre praxe. Džuňová poukázala na problematiku zabezpečovania verejných statkov vo vybranej územnej samospráve za určité časové obdobie. Na základe analýzy zdrojov financovania príspevkových organizácií, ktorých zriaďovateľom je Prešovský samosprávny kraj, bol zhodnotený objem finančných prostriedkov, s ktorými tieto inštitúcie v roku 2015 hospodárili. Bolo zistené, že samospráva má zriadené príspevkové organizácie v oblastiach vzdelávania a kultúry a že ich financovanie je nedostatočné. Autorka odporúča zvýšiť celospoločenské povedomie o význame investovania do vzdelávania a kultúry, pretože vzdelaní a kultúrne vyspelí obyvatelia samosprávy môžu nadobudnuté vedomosti a skúsenosti zúročiť a ďalej rozvíjať, čo prinesie nezanedbateľný prínos pre celú spoločnosť.

Záujem účastníkov konferencie vyvolal príspevok Novej nazvaný Průmysl 4.0 v kontextu súčasnosti. Príspevok pojednával o už začatej štvrtej priemyselnej revolúcii a s tým spojenými pozitívami (zvýšenie produktivity práce) a negatívami (ohrozenie existencie niektorých profesií).

Na záver konferencie boli prijaté jej účastníkmi spoločné závery.

- Ukázalo sa, že problematikou ľudského kapitálu je potrebné sa zaoberať na akademickej úrovni, aj na úrovni praxe, a to v syntéze makro a mikro pohľadu s využitím interdisciplinárneho prístupu a poznatky implementovať do aplikačnej roviny všetkých typov organizácií.
- Podľa prezentovaných výsledkov má význam investovať do ľudí (študentov, zamestnancov, občanov) zaradených do kategórie predproduktívneho, produktívneho i poproduktívneho veku, pretože každá generácia prináša, resp. môže prinášať iný, ale pozitívny úžitok pre organizáciu, obec a spoločnosť.
- Ukázalo sa, že etické cítenie a etické správanie, spravodlivosť v konaní, dôvera vo vzťahoch, motivácia a sociálne kompetentnosti sú dôležité prediktory efektívneho využívania potenciálu ľudského kapitálu.
- Z diskusií vyplynula potreba rozvíjať, resp. učiť, či učiť sa akceptovať a tolerovať špecifiká jednotlivých členov spoločnosti a rešpektovať podmienky multikultúrnej spoločnosti s akcentom na fakt, že všetci sme Homo sapiens.

Vzhľadom na kvalitu príspevkov, diskusie a na pozitívne ohlasy z konferencie konštatujeme, že konferencia splnila svoj cieľ a považujeme ju za úspešnú. Z konferencie bude vydaný elektronický zborník.

Adresa autora

doc. Mgr. Gabriela Kravčáková, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Katedra sociálnych štúdií

Popradská 66, 040 11 Košice

e-mail: gabriela.kravcakova@upjs.sk

Register autorov

B

Bánociová Anna

D

Dioba Albina

K

Kravčáková Gabriela

M

Mamojka Mojmír

Martinková Slavomíra

Matula Miloš

Mikuš Dalibor

R

Rákoš Juraj

Š

Škutová Daniela

Ž

Žemberová Viera

Zoznam recenzentov:

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.
prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
doc. PhDr. Mária Adamcová, PhD.
doc. Ing. Anna Čepelová, PhD.
doc. Mgr. Gabriela Kravčáková, PhD.
doc. PhDr. Drahomíra Ondrová, CSc.

Verejná správa a spoločnosť vychádza 2x ročne ako vedecký časopis. Časopis je možné objednať v redakcii. Požiadavky na inzeráty zasielajte do redakcie.

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Šrobárova 2, 041 80 Košice
IČO: 00 397 768

Sídlo vydavateľa: Šrobárova 2, 041 80 Košice

Tlač: Equilibria, s. r. o.

Adresa:

Redakcia časopisu
Verejná správa a spoločnosť
Popradská 66
P. O. BOX C-2
041 32 Košice

Kontakt:

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
E-mail: igor.palus@upjs.sk
telefón: 055/788 36 36

Mgr. Jana Timková
E-mail: jana.timkova1@upjs.sk
telefón: 055/ 788 36 17

Nepredajná publikácia

Vydanie periodickej tlače: december 2016

ISSN 1335-7182 (tlačené vydanie)
ISSN 2453-9236 (online)