



UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA
v Košiciach

FAKULTA VEREJNEJ SPRÁVY

1/20
22
ročníkXXIII.

ISSN 1335-7182

VEREJNÁ SPRÁVA A SPOLOČNOSŤ

PUBLIC ADMINISTRATION
AND SOCIETY



Verejná správa a spoločnosť

Verejná správa a spoločnosť je vedecký časopis fakulty, ktorý uverejňuje vedecké príspevky, príspevky do diskusie a recenzie obsahovo orientované na teóriu a prax verejnej správy. Poslaním časopisu je publikovať významné výsledky vedeckého výskumu z oblasti verejnej správy a príbuzných disciplín súvisiacich so študijným profilom a vedeckým zameraním fakulty. Časopis vychádza v printovej aj elektronickej verzii. (www.vsas.fvs.upjs.sk)

Public Administration and Society

Public Administration and Society is a scientific journal publishing scientific academic articles, contributions to discussion and reviews having the content orientation on the theory and practice of Public Administration. The mission of the Journal is to publish significant results of the scientific scholarly researches regarding the area of public administration and related disciplines which are connected with the study profile and scientific bias of our Faculty. The Scientific Journal is issued in print and an electronic version.

Vedecký redaktor:

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Výkonné redaktorky:

Ing. Eva Mihaliková, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

PhDr. Darina Koreňová, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Redakčná rada:

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. Ing. Soňa Čapková, PhD., Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

doc. Ing. Anna Čepelová, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. PhDr. Richard Geffert, Ph.D., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. Ing. PhDr. Stanislav Konečný, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Dr. hab. Anna Haladyj, The John Paul II Catholic University of Lublin

prof. Dr. Iván Halász, PhD., National University of Public Service, Budapest

prof. et. doc. JUDr. Karel Klíma, CSc., Dr. hab., Metropolitní univerzita Praha

doc. Mgr. Gabriela Kravčáková, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. PhDr. Jaroslav Mihálik, PhD., Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Dr. Györgyi Nyikos, PhD., National University of Public Service, Budapest

doc. PhDr. Drahomíra Ondrová, CSc., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Adresa redakcie:

Verejná správa a spoločnosť

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Popradská 66, P.O.BOX C-2

041 32 Košice

Tel.: 055 / 788 36 17

Fax: 055 / 788 36 65

Registračné číslo:

EV 4754/13

ISSN 1335-7182 (tlačené vydanie)

ISSN 2453-9236 (online)

<https://doi.org/10.33542/VSS2453-9236>

© Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

VEREJNÁ SPRÁVA

A

SPOLOČNOSŤ

PUBLIC ADMINISTRATION

AND SOCIETY

Open Access:



Indexovaný v:/Indexed in:



1/2022

ročník XXIII.

Obsah

VEDECKÉ PRÁCE	
Životní úroveň v krajích České republiky – změny za dvě desetiletí jejich existence <i>Adam Kadlec, Ivana Krařtová</i>	5
The Question of the Modernization of Turkey's Rural Areas: Village Institutes <i>Hasan Gönder, Kaan Dúkal, Yaren Aydingöler</i>	24
Prehľad a analýza sociálnych podnikov na Slovensku na základe vybraných charakteristik <i>Lenka Pčolinská</i>	38
DISKUSIE	
Western Balkans as liminal space <i>Aleksandra Varga-Kocsicska</i>	52
Siete v teórii verejnej politiky (prehľadová štúdia) <i>Stanislav Konečný</i>	64
Harmonizácia daňového práva v Európskej únii <i>Sandra Ristveyová</i>	75
Európska charta miestnej samosprávy – normatívny dokument medzinárodného práva <i>Viktória Kráľová</i>	85
RECENZIE	
Manuál dobrého spravovania pre budúcich expertov verejných inštitúcií od Ondreja Mitaľa, Denisy Rovenskej, Elišky Župovej a kolektívu autorov <i>Miroslav Fečko</i>	104
Register autorov	107

VEDECKÉ PRÁCE

Životní úroveň v krajích České republiky – změny za dvě desetiletí jejich existence

Living standards in the regions of the Czech Republic - changes in two decades of their functioning

Adam Kadlec, Ivana Kraftová

<https://doi.org/10.33542/VSS2022-1-01>

Abstract

The aim of the article is to present the changes that have occurred in the standard of living in the regions of the Czech Republic established in 2000, during their twenty years of functioning. The means for this comparative evaluation is a model in the 3*4 format, i. e. four relevant indicators in three main areas. The result of the analysis is to capture changes in the position of individual regions in each of the selected indicators, in each area of evaluation and in the overall assessment of the achieved standard of living. It shows that while the variability taken together is decreasing, this is not always the case in the individual indicators assessed. The findings presented can provide an impulse for managing the strengths and weaknesses affecting the standard of living at both the regional and national levels.

Keywords: standard of living, comparative model, economic, social and environmental areas, degree of variability

Úvod

Devadesátá léta minulého století znamenala pro Českou republiku nejen radikální změnu politické orientace země a přechod na tržní ekonomiku, ale také reformu veřejné správy. Diskuze, které na toto téma probíhaly, nebyly bez emocí, tehdejší vládní garnitura upřednostňovala centralismus, v němž spatřovala záruky snadnější transformace země. Nicméně ústavním zákonem (ČR, 1997) vzniklo k 1. lednu 2000 čtrnáct vyšších územních samosprávných celků – krajů jakožto veřejnoprávních korporací, jejichž hlavním posláním je pečovat „...o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů“ (ČR, 2000a). První volby do krajských samospráv však proběhly až o 11 měsíců později, v listopadu 2000. Nové krajské územní celky začaly tudíž de facto fungovat až od ledna roku 2001. Důležitým momentem byla pro fungování krajů druhá etapa reformy veřejné správy, v níž byly zrušeny okresní úřady (ČR, 2002) a jejich kompetence byly přerozděleny mezi kraje a obce. Kraje s cílem zajistit své hlavní poslání zpracovávají strategie rozvoje územního obvodu kraje, které se stávají součástí naplňování záměru „...zajistit dynamický a vyvážený rozvoj území České

republiky se zřetelem na kvalitu života a životního prostředí, přispět ke snižování regionálních rozdílů a zároveň umožnit využití místního potenciálu pro zvýšení hospodářské a sociální úrovně jednotlivých regionů“ (ČR, 2000b).

Regionální politika ČR, stejně jako celé Evropské unie, cílí soustředěně na snižování regionálních disparit, neboť velké socioekonomické rozdíly mezi regiony mohou vyústit v sociální nestabilitu, nepokoje či politické konflikty. Lze se však setkat s názory, že existence nerovností mezi regiony je žádoucí, protože může působit jako podnět k rozvoji a motivaci regionů zlepšit své postavení (Pavlík a kol., 2016). Dosáhnou-li však disparity určité hranice a stanou se příliš výraznými, přestávají působit stimulačně, což může mít za následek závažné ekonomické, sociální a politické důsledky. Většinou jsou proto regionální disparity vnímány spíše jako jev negativní, který je třeba eliminovat, jak ukazuje např. ve vztahu k příjmové nerovnosti ve slovenských vyšších územních celcích Bobáková (2020).

Cílem tohoto příspěvku je zhodnotit, k jakým výsledkům dospěly v roce 2000 ustanovené vyšší územně samosprávné celky za dvě desetiletí své existence z hlediska relevantních parametrů životní úrovně a jak se tyto změny podílejí na snižování meziregionálních disparit v rámci České republiky.

1. Životní úroveň a kvalita života – přístupy k jejich hodnocení

Stojí za připomenutí, že pojem kvalita života užil pro označení šesté etapy ekonomického rozvoje společnosti W. W. Rostow (1973). Tak doplnil svých pět fází vývoje společnosti, pro jejichž klasifikaci aplikoval v roce 1960 jako hlavní kritéria technický pokrok, růst a změny ve struktuře výroby (Rostow, 1991). Tak identifikoval: tradiční společnost (primitivní zemědělství, nízká úroveň vědy); přechodnou společnost (vznik státu, aplikace nových technologií); vzlet (průmyslová revoluce); vospělost (rozvoj průmyslu na základě vědeckých poznatků) a éru vysoké masové spotřeby. Právě tuto poslední fázi později kritizoval, protože byla poznamenána masovou nezaměstnaností, rostoucími cenami, kriminalitou a zhoršováním environmentálních problémů. Kvalitu života pak považoval nejen za další etapu vývoje, ale i za cíl socioekonomického rozvoje.

Kvalita života velmi úzce souvisí s životní úrovní. Velmi nadčasově o tom hovoří Harari (2017), z jehož úvah lze dedukovat, že životní úroveň představuje multidimenzionální podmínky pro žití. Tyto životní podmínky jsou do jisté míry sdílené (ne všechny, některé jsou silně individualizované, ale lze je pro určitou část společnosti průměrovat) a kvalitu života do značné míry ovlivňují, ba předurčují. Kvalita života – způsob prožívání života – je pak ryze individuálním prožitkem, který objektivně nelze posoudit.

Protikladnými stavy ve vztahu k blahobytu a kvalitě života jsou beze sporu chudoba, materiální deprivace a sociální exkluze. Takové stavy má snahu společnost eliminovat, tedy vytvářet podmínky pro dobrou životní úroveň (na úrovni minimálně standardu – který

pochopitelně není exaktně definován, neboť je proměnlivý v čase), jež následně umožní zvyšovat onen socioekonomický cíl, tj. kvalitu života, jejíž vnímání je v rukou každého jedince.

Pákistánský vědec Mahbub al Hak ve své konstrukci hodnocení lidského rozvoje vychází z humanistických idejí Aristotela a Imanuela Kanta, ale rovněž Adama Smithe (Kraftová, 2015). Lidský rozvoj vnímáný jako možnost „...vést dlouhý a zdravý život, být vzdělaný a mít slušnou životní úroveň...“ (UNDP, 1991) považuje za vrcholový účel. To dokládají i slova A. Sena, který pléduje za podporu „...bohatství lidského života, spíše než bohatství ekonomiky, v níž lidé žijí...“ (UNDP, 2014), obdobně jako zdůvodňující text první Zprávy o lidském rozvoji z roku 1990, v němž je zdůrazněno, že „...příjem je prostředkem, nikoli cílem ...“ (UNDP, 1991).

Monitorování kvality života a životní úrovně má pro společnost, jejíh rozhodní sféru velký význam. Přístupy jsou ale odlišné. Pro hodnocení kvality života jsou nutně využívány kvalitativní výzkumy, tj. subjektivní přístupy k hodnocení. Určitě lze za zajímavý systém označit Eurobarometr (Evropská komise, 2021), který realizuje rozličné průzkumy veřejného mínění, a to i v oblastech týkající se kvality života a životní úrovně. Bez významu nejsou ani výzkumy kvality života, které realizuje Světová zdravotnická organizace (WHO, 1997). Převažujícím přístupem hodnocení životní úrovně jsou ale kvantitativní, tj. objektivní výzkumy, založené na vyhodnocování sledovaných ukazatelů – jak míry blahobytu, tak míry chudoby. Nicméně některé výzkumné přístupy jsou kombinované. Jedním příkladem může být Index Happy Planet (WEAll, 2021), který se orientuje na tzv. „udržitelný blahobyt“ a hodnotí přitom i) jak jsou lidé spokojeni se svým životem; ii) jak dlouho lidé obvykle žijí pomocí ukazatele očekávané délky života, iii) ekologickou stopu – tedy jak velký je jejich dopad na životní prostředí. Cílem tohoto kombinovaného výzkumu je nacházet cestu směrem k životnímu stylu s vyšším blahobytem a nižší ekologickou stopou jedince.

Mezi nejznámější dlouhodobě realizovaná celosvětová hodnocení vztahující se ke kvalitě života, resp. k parametrům významněji ovlivňující, patří index lidského rozvoje (HDI), který již zaznamenal řadu mutací (UNDP, 2020a), a multidimenzionální index lidské chudoby (MPI). HDI obrací pozornost na zdravý život, vzdělání a životní úroveň, pro niž je hlavním parametrem hrubý národní důchod na obyvatele (UNDP, 1990). MPI, jenž slouží rovněž k hodnocení naplňování Cílů udržitelné rozvoje Organizace spojených národů (SDGs), sleduje v podstatě stejné oblasti jako HDI, obsažené indikátory jsou však pochopitelně jiné, např. v životní úrovni figuruje přístup k pitné vodě či materiály, z nichž je postaveno lidské obydlí (UNDP, 2020b).

Odborníci věnující se této problematice aplikují i jiné přístupy k hodnocení kvality života a životní úrovně. Např. Whelan a Maître (2010) vypracovali alternativní ukazatele chudoby v rozšířené Evropské unii s ohledem na režim sociálního zabezpečení a socioekonomické rozdíly v míře chudoby. Jiní se věnují určitým – z hlediska zvyšování blahobytu nikoli

zanedbatelným – souvisejícím problémům. Weziak-Bialovska (2016) si všímá prostředí, kde se soustřeďuje chudoba v rozvinutých zemích a poznamenává, že „...v zemích s nízkým počtem chudých je obecně chudoba relativně vyšší ve velkých městských oblastech“. Na druhé straně správně upozorňují na určitá úskalí využívání technologického pokroku ke zvyšování kvality života Kirsanov, Istomin a Mihaliková (2020): pokrokové digitální technologie nebudou fungovat, pokud jejich obyvatelé nebudou dostatečně vzdělaní s kompetencemi pro jejich využívání.

Rovněž v České republice obrací odborníci na oblast hodnocení kvality života a životní úrovně svou pozornost. Jeden z prvních kompozitních indikátorů představuje index kvality a udržitelnosti života (IKUŽ), který mapuje pomocí objektivních dat životní úroveň pro potřeby cílení národní, ale i evropské regionální politiky (Potůček a kol., 2002). Na něj navazuje regionální index kvality života (RIKŽ) zaměřující se na kvalitu života na úrovni krajů, jenž vychází z chápání lidského rozvoje podle UNDP, a to požadavku naplnit tři základní oblasti lidského rozvoje – dlouhý a zdravý život, přiměřenou životní úroveň a zajištění tvořivého života s dostatečným vzděláním (Mederly a kol., 2004). K těmto českým iniciativám lze zařadit i úžeji koncipovaný model meziregionální komparace míry ohrožení chudobou a materiální deprivací, do něhož jsou zahrnuty čtyři parametry: robustnost materiální deprivace, blízkost k hranici příjmové chudoby, nedostatečná gramotnost a dlouhodobá nezaměstnanost, které jsou analyzovány na krajské úrovni (Kraftová a Ďuriová, 2017).

2. Metodika výzkumu

Pro naplnění cíle výzkumu byl vytvořen model hodnocení životní úrovně, pro který byly určeny tři stěžejní oblasti, jež ji významně ovlivňují a které jsou zmíněny i ve výše uvedené citaci zákona o podpoře regionálního rozvoje (ČR, 2000b), a to oblast ekonomická, sociální a environmentální. V zájmu dodržení informační efektivnosti a jednoduché orientaci ve výstupech byly pro každou z těchto oblastí určeny (pouze) čtyři relevantní indikátory, přičemž některé z nich jsou tzv. maximalizační, některé naopak minimalizační. (Proto označení modelu 3*4.) Podmínkou pro zařazení ukazatele do modelu bylo jeho sledování na úrovni krajů. Přehled zvolených indikátorů zachycuje tabulka 1.

Zdrojem hodnot ukazatelů je databáze Českého statistického úřadu (ČSÚ, 2022). Jsou porovnávány roky 2000 (vznik krajů) a 2020 (poslední dostupná data). U dvou ukazatelů dochází z důvodu nedostupnosti dat k odchylkám. U EKO4_KAP není hodnota za rok 2020 k dispozici, proto je nahrazena nejbližší dostupnou hodnotou z roku 2019. Druhým ukazatelem je ENV4-INV, jehož konzistentní hodnoty jsou momentálně k dispozici od roku 2004 do roku 2019. Ty jsou tedy v analýze využity pro rok 2000 (rok 2004) a 2020 (rok 2019).

Tabulka 1: Přehled ukazatelů zařazených do modelu hodnocení životní úrovně

Oblast	Zkratka	Ukazatel	Jednotka	Typ
ekonomická	EKO1-MZD	Hrubá průměrná měsíční mzda na osobu	Kč	max
	EKO2-HDP	Hrubý domácí produkt v krajích na 1 obyvatele	Kč	max
	EKO3-NEZ	Obecná míra nezaměstnanosti v krajích	%	min
	EKO4-KAP	Míra investic jako podíl hrubého fixního kapitálu na hrubém domácím produktu	%	max
sociální	SOC1-DEL	Průměrná délka života	roky	max
	SOC2-UCH	Podíl uchazečů o zaměstnání déle než 1 rok z celkového počtu uchazečů	%	min
	SOC3-TER	Podíl obyvatel ve věku 15 a více let s terciárním vzděláním	%	max
	SOC4-CIN	Registrované trestné činy v krajích	činy	min
environmentální	ENV1-STA	Koeficient ekologické stability ^a	.	max
	ENV2-DUS	Emise NO _x REZZO ^b 1-4 ^c za rok – oxidy dusíku	t/km ²	min
	ENV3-SIR	Emise SO ₂ REZZO 1-4 za rok – oxid siřičitý	t/km ²	min
	ENV4-INV	Investice na ochranu životního prostředí	tis. Kč	max

Zdroj: vlastní zpracování

Vysvětlující poznámky:

a – Koeficient ekologické stability zahrnuje podíl ekologicky příznivých ploch a ploch, které zatěžují životní prostředí. Čím vyšší je hodnota koeficientu, tím vyšší ekostabilizační potenciál území vykazuje. Je však nutné mít na paměti, že ani jeho vysoká hodnota vysokou stabilitu území nezaručuje, představuje pouze vhodné podmínky pro její vytvoření (ČSÚ, 2014).

b – REZZO = Registr emisí a zdrojů znečišťování ovzduší Českého hydrometeorologického ústavu (ČHÚ, 2022).

c – Číslovky 1-4 v názvu ukazatele značí, z jakého zdroje jsou emise produkovány. Rozmezí 1-3 připadá pro stacionární zdroje, 1-4 zahrnuje navíc zdroje mobilní (ČSÚ, 2014).

Pro komparaci napříč různorodými ukazateli byla aplikována standardizace rozpětím, která jejich hodnoty převádí do intervalu <0,1>. Nejhorší výsledek odpovídá hodnotě 0, nejlepší hodnotě 1. Maximalizační ukazatele („čím větší hodnota, tím lépe“) byly standardizovány pomocí vzorce (1), minimalizační („čím menší hodnota, tím lépe“) pomocí vzorce (2).

$$X_{max} = \frac{\text{skutečná hodnota} - \text{minimální hodnota}}{\text{maximální hodnota} - \text{minimální hodnota}} \quad (1)$$

$$X_{min} = \frac{\text{maximální hodnota} - \text{skutečná hodnota}}{\text{maximální hodnota} - \text{minimální hodnota}} \quad (2)$$

Důležité pro vyhodnocení výsledků je uvědomit si, že standardizované hodnoty neukazují úroveň ukazatelů v jejich skutečných jednotkách, ale že jde vždy o relativní pozici kraje v daném ukazateli vůči ostatním krajům, a to stále v intervalu <0,1>.

Hodnocení souhrnné životní úrovně je provedeno jako aritmetický průměr standardizovaných hodnot jednotlivých ukazatelů. Pomocí průměrů příslušných ukazatelů je dále porovnán posun mezi lety 2000 a 2020 v každé ze tří oblastí životní úrovně. Přehled o pozici každého z krajů podle jednotlivých 12 ukazatelů ve dvou hodnocených letech je zpracován do paprskových grafů, které jsou přílohou článku. Indexy růstu jednotlivých hodnocených ukazatelů, vypočtené z jejich skutečných hodnot, umožňují pohled na jejich změny, který sice postrádá prvek poziční mezikrajské komparace, ale ilustruje lépe dynamiku změny každého ukazatele životní úrovně v kraji.

Změna ve variabilitě jednotlivých ukazatelů mezi rokem 2000 a 2020 je zachycena pomocí variačního koeficientu (3), který udává v procentech podíl směrodatné odchylky a aritmetického průměru.

$$v_x = \frac{s_x}{\bar{x}} \cdot 100 \quad (3)$$

S vazbou na stanovený cíl jsou stanoveny dvě výzkumné otázky:

- 1) Jak naplňují kraje ČR svou roli ve vztahu ke zlepšování životní úrovně po dvou desetiletích své existence?
- 2) Podařilo se snížit za hodnocené období disparity mezi kraji v jednotlivých hodnocených parametrech životní úrovně?

3. Výsledky výzkumu a diskuze k nim

Výsledky, které jsou zde prezentovány, se týkají jednak změn v průměrné souhrnné životní úrovni v jednotlivých krajích, dále průměrných změn v každé ze tří oblastí životní úrovně, tj. ekonomické, sociální a environmentální, a to pomocí standardizovaných hodnot. Tyto výsledky jsou pak doplněny přehledem indexů růstu jednotlivých ukazatelů zařazených do modelu podle krajů, standardizované hodnoty jsou pak využity pro znázornění relativní pozice každého kraje v obou sledovaných letech v grafické příloze. Rovněž jsou představeny výsledky týkající se změny v regionálních disparitách českých krajů v hodnocených parametrech životní úrovně.

3.1 Změna v průměrné souhrnné životní úrovni

Standardizované hodnoty souhrnné životní úrovně, jak je zachycuje tabulka 2, ukazují na kumulovanou pozici kraje za hodnocené oblasti životní úrovně, a to v rámci intervalu <0,1>. Kromě toho je určeno i pořadí krajů z hlediska dosažené životní úrovně. Co se týče změny pozice kraje při hodnocení životní úrovně, tak v šesti krajích došlo k jejímu zlepšení v roce 2020 proti roku 2000. Jde o kraj Středočeský, u něhož tato změna měla vliv na zlepšení pořadí mezi kraji, a to o čtyři místa; obdobně u kraje Pardubického, kde došlo dokonce o zlepšení pořadí o pět míst, dva kraje – Královéhradecký a Zlínský – se posunuly o jedno místo výše,

další dva – Ústecký a Olomoucký – své pořadí nezměnily. Z osmi krajů, u nichž došlo ke snížení standardizované hodnoty životní úrovně, stagnuje pořadí Hlavního města Prahy, Karlovarského a Moravskoslezského kraje; o jedno místo si pohoršil kraj Jihočeský a Liberecký, o dvě místa Plzeňský kraj, Kraj Vysočina už o 3 místa a Jihomoravský kraj zaznamenává zhoršení dokonce o čtyři místa v pořadí.

Tabulka 2: Porovnání standardizovaných hodnot životní úrovně a pořadí krajů ČR mezi roky 2000 a 2020

ukazatel	souhrnná životní úroveň			pořadí		
	rok	2000	2020	změna	2000	2020
Hl. m. Praha	0.685	0.670	↓	1	1	stagnace
Středočeský	0.536	0.563	↑	6	2	zlepšení
Jihočeský	0.629	0.562	↓	2	3	zhoršení
Plzeňský	0.564	0.531	↓	3	5	zhoršení
Karlovarský	0.436	0.396	↓	12	12	stagnace
Ústecký	0.237	0.268	↑	14	14	stagnace
Liberecký	0.542	0.525	↓	5	6	zhoršení
Královéhradecký	0.474	0.519	↑	10	9	zlepšení
Pardubický	0.480	0.534	↑	9	4	zlepšení
Vysočina	0.536	0.511	↓	7	10	zhoršení
Jihomoravský	0.554	0.520	↓	4	8	zhoršení
Olomoucký	0.438	0.479	↑	11	11	stagnace
Zlínský	0.521	0.525	↑	8	7	zlepšení
Moravskoslezský	0.369	0.332	↓	13	13	stagnace

Zdroj: vlastní zpracování s využitím dat ČSU (2022)

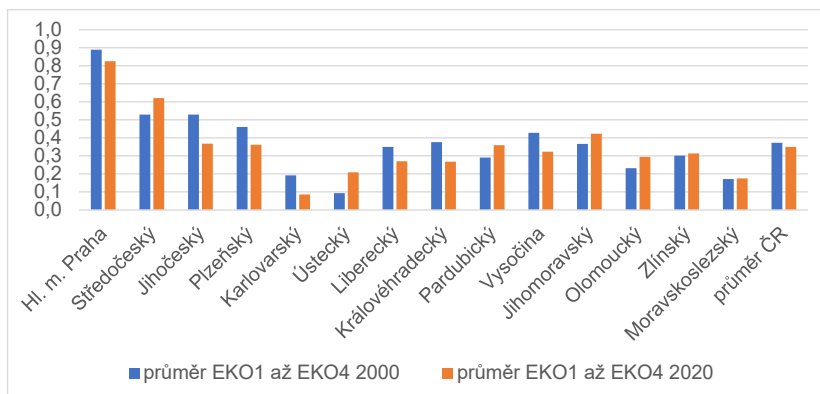
Z tohoto souhrnného pohledu je patrné, že existují rozdíly ve vývoji životní úrovně českých krajů a je vhodné zaměřit pozornost na to, jak si který kraj stojí v jejich jednotlivých oblastech.

3.2 Změna v ekonomické oblasti životní úrovně

Průměrná standardizovaná hodnota ekonomické oblasti životní úrovně krajů České republiky dosáhla v roce 2000 hodnoty 0,372, v roce 2020 se snížila na 0,350, což svědčí jednak o nízké úrovni průměrné pozice (mírně nad hranicí 1/3 intervalu), jednak mírném přiblížení se krajů. V roce 2000 činilo variační rozpětí průměrů standardizovaných hodnot mezi

nejlepším Hlavním městem Prahou a nejhorším Ústeckým krajem 0,795, zatímco v roce představovalo hodnotu 0,740, přičemž nejhorším se stal Karlovarský kraj.

Obrázek 1, který ilustruje změny průměrných standardizovaných hodnot ukazatelů ekonomické oblasti mezi sledovanými roky, ukazuje, že svou pozici zlepšil kraj Středočeský, Ústecký, Pardubický, Jihomoravský a Olomoucký; o stagnaci lze hovořit v případě Zlínského a Moravskoslezského kraje. U druhé poloviny krajů se jejich pozice v ekonomické oblasti životní úrovně v relaci k ostatním krajům snížila.



Obrázek 1: Srovnání průměrných standardizovaných hodnot ukazatelů českých krajů za ekonomickou oblast v letech 2000 a 2020

Zdroj: vlastní zpracování s využitím dat ČSÚ (2022)

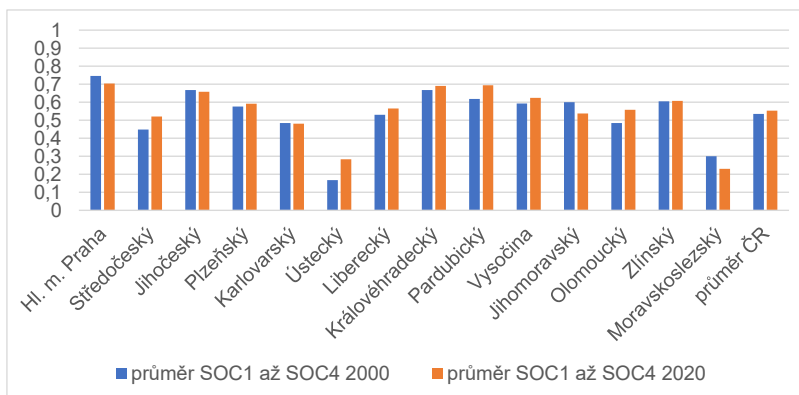
Zhoršení pozice stále vedoucího Hlavního města Prahy způsobila zejména ztráta nejlepšího stavu v nezaměstnanosti, kterou obsadil v roce 2020 Pardubický kraj. Obsazení poslední pozice Karlovarským krajem v roce 2020 zapříčinily jeho nejhorší hodnoty v průměrných mzdách, hrubém domácím produktu na obyvatele i v nezaměstnanosti.

3.3 Změna v sociální oblasti životní úrovně

V sociální oblasti životní úrovně – viz obrázek 2 – je viditelně vyrovnanější pozice, už zde není Hlavní město Praha dominujícím prvkem. V roce 2020 dostihují její pozici Královéhradecký a Pardubický kraj a v těsné blízkosti se ocitá kraj Jihočeský, Vysočina a Zlínský kraj. Bez zajímavosti není odlišnost změny ve dvou z hlediska sociální oblasti životní úrovně problémových krajů, a to Ústeckého, který zaznamenává v roce 2020 nárůst na zhruba dvojnásobek původní pozice, a Moravskoslezského, jehož pozice ztelně poklesla. Pokles

zaznamenává rovněž Jihomoravský kraj, Hlavní město Praha, ale také mírně Jihočeský a Karlovarský kraj.

Za zmínku stojí i fakt, že průměr standardizovaných hodnot za kraje ČR přesahuje i v roce 2000 polovinu intervalu (0,535), v roce 2020 ještě vzrůstá (na 0,553) se snižujícím se variačním rozpětím, což signalizuje více tendenci k růstu než k poklesu.



Obrázek 2: Srovnání průměrných standardizovaných hodnot ukazatelů českých krajů za sociální oblast v letech 2000 a 2020

Zdroj: vlastní zpracování s využitím dat ČSÚ (2022)

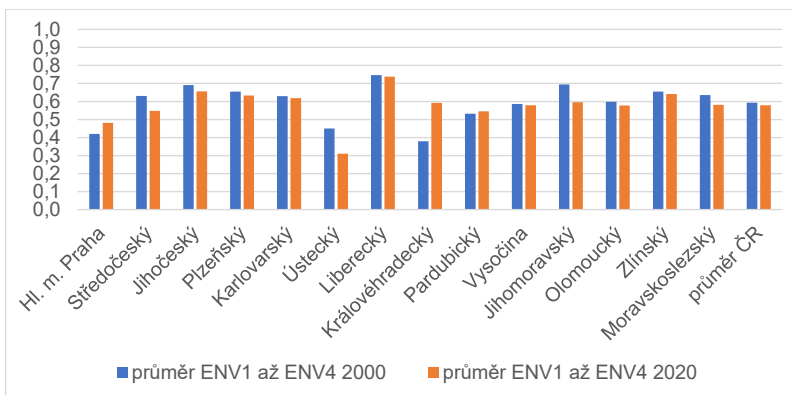
V sociální oblasti životní úrovně Hlavního města Prahy hraje jednoznačně negativní roli otázka bezpečnosti, neboť počet registrovaných trestných činů představuje nejvyšší, tj. nejhorší hodnotu mezi českými kraji, což je odrazem faktu, že s koncentrací obyvatelstva roste míra kriminality. Odlišný vývoj Ústeckého a Moravskoslezského kraje (obdobně strukturálně postižených) je dán tím, že v Ústeckém kraji se zlepšil ukazatel dlouhodobé nezaměstnanosti a mírně také podíl obyvatel s terciárním vzděláním a snížila se mírně kriminalita; naopak Moravskoslezský kraj obsadil v roce 2020 nejhorší pozici v dlouhodobé nezaměstnanosti, navíc se mu zhoršila pozice z hlediska délky života a kriminality. Za velmi dobrým stavem v Pardubickém a Královéhradeckém kraji stojí jednoznačně nízká dlouhodobá nezaměstnanost, ale také nízká a snižující se kriminalita, tedy významné indikátory zvyšující sociální oblast životní úrovně obyvatel.

3.4 Změna v environmentální oblasti životní úrovně

Environmentální oblast životní úrovně se pohybuje – obdobně jako sociální oblast svými průměrnými standardizovanými hodnotami nad polovinou intervalu jak v roce 2000

(0,593), tak v roce 2020 (0,578), avšak v klesajícím módu, spojeného s nárůstem variačního rozpětí.

Obrázek 3 dokládá, že premiantem v této oblasti je Liberecký kraj, největší zlepšení zaznamenává Královéhradecký kraj a naopak největší zhoršení pozice kraj Ústecký. Hlavní město Praha dosahuje pouze podprůměrných pozic, což zapřičiňuje minimální dosahovaná hodnota koeficientu ekologické stability vyplývající objektivně z charakteru území této metropole, která je současně krajem, ale příčinou je také nejhorší stav emisí oxidů dusíku. Svou pozici v environmentální oblasti životní úrovně však Hlavní město Praha záměrně vylepšuje investicemi do životního prostředí, kde dosahuje pozici nejvyšší.



Obrázek 3: Srovnání průměrných standardizovaných hodnot ukazatelů českých krajů za environmentální oblast v letech 2000 a 2020

Zdroj: vlastní zpracování s využitím dat ČSÚ (2022)

K nejlepší pozici Libereckého kraje je nutno dodat, že hodnota jeho průměrné pozice v obou sledovaných letech je negativně ovlivněna nízkými investicemi do životního prostředí, které – právě s ohledem na jeho dobrý stav – nejsou ve velké míře zapotřebí. Nepřehlédnutelné poklesy pozic u Středočeského a Jihomoravského kraje jsou způsobeny shodně mírným zhoršením pozice koeficientu ekologické stability (který se ocitá v obou letech na 12. a 13. místě), ale také výrazným snížením pozice z hlediska investic do životního prostředí.

Ústecký kraj zaujímá po oba roky nejhorší pozici z hlediska emise oxidu siřičitého, zatímco v emisích oxidů dusíku se jeho pozice zlepšuje, ovšem stále je druhý nejhorší za Hlavním městem Prahou. Rovněž u Ústeckého kraje došlo k výraznému snížení pozice v investicích do životního prostředí. Nesrovnatelně lépe vyznívá situace u Moravskoslezského

kraje, kterému se daří zlepšovat svou pozici v emisích oxidů dusíku, bohužel v emisích oxidu siřičitého nikoli, ale současně vykazuje zlepšování své pozice v investicích do životního prostředí. Tento kraj vykazuje střední pozici v koeficientu ekologické stability, což lze přičítat jeho velkému území, kde jsou oblasti jak ekologicky problematické (samotné Ostravsko), tak ekologicky příznivé (zejména Beskydy a Jeseníky).

3.5 Míra růstu analyzovaných ukazatelů životní úrovně krajů

To, v jaké míře rostou/klesají hodnoty ukazatelů zařazených do modelu hodnocení životní úrovně velmi jednoduše ilustrují hodnoty indexů jejich růstu, jak je zachycuje tabulka 3. V ní je každý indikátor označen zkratkou (viz tabulka 1), současně je připomenuto, zda jde o ukazatel maximalizační (žádoucí je růst), či minimalizační (žádoucí je pokles).

Tabulka 3: Indexy růstu jednotlivých analyzovaných ukazatelů životní úrovně mezi roky 2000 a 2020 jednotlivých krajů a ČR jako celku vypočtené z jejich skutečných hodnot

ukazatel	EKO1-MZD	EKO2-HDP	EKO3-NEZ	EKO4-KAP	SOC1-DEL	SOC2-UCH	SOC3-TER	SOC4-CIN	ENV1-STA	ENV2-DUS	ENV3-SIR	ENV4-INV
kraj/typ	max	max	min	max	max	min	max	min	max	min	min	max
Hl. m. Praha	2.32	2.53	0.55	0.91	1.05	0.72	1.86	0.46	1.07	0.62	0.07	1.93
Středočeský	2.71	2.05	0.25	0.99	1.05	0.62	3.00	0.49	1.05	0.60	0.44	1.29
Jihočeský	2.61	1.98	0.31	0.65	1.05	0.60	2.22	0.47	1.08	0.71	0.23	0.93
Plzeňský	2.68	2.15	0.35	0.69	1.05	0.55	2.04	0.59	1.08	0.59	0.28	1.32
Karlovarský	2.57	1.67	0.56	1.10	1.04	0.52	1.62	0.44	1.10	0.53	0.23	1.38
Ústecký	2.65	1.93	0.23	0.94	1.05	0.58	2.04	0.45	1.10	0.41	0.30	0.72
Liberecký	2.66	1.91	0.47	0.85	1.05	0.66	2.24	0.48	1.15	0.69	0.19	0.95
Královéhrad.	2.74	2.23	0.43	0.67	1.05	0.58	2.31	0.50	1.06	0.57	0.24	1.74
Pardubický	2.70	2.20	0.19	0.82	1.04	0.40	2.01	0.46	1.06	0.53	0.23	2.41
Vysočina	2.79	2.33	0.32	0.66	1.04	0.57	2.61	0.60	1.02	0.70	0.35	2.07
Jihomorav.	2.78	2.45	0.28	0.84	1.04	0.77	2.13	0.55	1.05	0.65	0.32	0.85
Olomoucký	2.73	2.28	0.24	0.85	1.04	0.53	2.31	0.56	1.10	0.57	0.41	1.51
Zlínský	2.60	2.39	0.23	0.77	1.04	0.52	2.11	0.54	1.09	0.61	0.28	1.75
Moravskosl.	2.47	2.31	0.25	0.79	1.04	0.78	2.13	0.56	1.05	0.55	0.44	2.39
ČR	2.64	2.09	0.30	0.85	1.05	0.61	2.13	0.50	1.08	0.57	0.27	1.48

Zdroj: vlastní zpracování s využitím dat ČSÚ (2022)

Z tabulky 3 je patrné, že pět hodnocených minimalizačních ukazatelů vykazuje mezi sledovanými roky pokles.

U maximalizačních ukazatelů tak jednoduchý komentář není možný. Sedm z nich zaznamenává nárůst a lze jejich změnu tedy hodnotit v zásadě pozitivně. V případě tvorby

hrubého fixního kapitálu vykazuje růst jen Karlovarský kraj. Je třeba si ale uvědomit, že tento indikátor je koncipovaný jako podíl tvorby hrubého fixního kapitálu na hrubém domácím produktu. V jediném Karlovarském kraji tedy byl zaznamenán větší index růstu tvorby hrubého fixního kapitálu než index růstu hrubého domácího produktu. Ovšem další analýzou dat Českého statistického úřadu (ČSÚ, 2022) lze jednoznačně potvrdit, že na uvedené poklesy míry investic v roce 2020 (tzv. pandemického roce) oproti roku 2000 jsou výjimkou. V předchozím roce 2019 (pandemií ještě nepoznamenaném) vykazují všechny kraje indexy růstu tvorby hrubého fixního kapitálu, a to v intervalu 1,4 (Jihočeský kraj) až 2,8 (Hlavní město Praha).

Druhý maximalizační ukazatel s nejednoznačnými výsledky, tedy investice do životního prostředí, vykazují pokles u čtyř krajů. U nich lze ale považovat za určitou kompenzaci investic vynaložené neinvestiční náklady na životní prostředí, neboť tyto představují v posledním hodnoceném roce podle dat ČSÚ (2022) násobky vynaložených investic, a to v Jihomoravském 2,6krát více, v Jihočeském kraji 3,2krát více, v Ústeckém kraji 4,2krát více a v Libereckém kraji dokonce 6,7krát více.

Na tomto místě je vhodné pokusit se odpovědět na otázku vážící se k cíli prezentovaných výsledků výzkumu: Jak naplňují kraje ČR svou roli ve vztahu ke zlepšování životní úrovně po dvou desetiletích své existence?

Aplikovaný model analýzy jednotlivých oblastí životní úrovně ukazuje, že parametry životní úrovně se v krajích ČR co do dosažené úrovně odlišují. V každém kraji lze vysledovat určitá silná a slabá místa. To ostatně velmi dobře ukazuje grafická příloha příspěvku, která ukazuje změnou plochy n-úhelníku i na změny v dílčích indikátorech. Jednoznačně nejlépe vynívá velikostí této plochy Hlavní město Praha i přes svůj handicap nízkého koeficientu ekologické stability a problém vysokého počtu registrovaných trestných činů, naopak neméně plochu, i když se známkami zvěšování, představuje Ústecký kraj. Vedle toho např. plocha Libereckého kraje ukazuje na jeho silné stránky v životním prostředí a bezpečnosti, oproti některým parametrům ekonomické oblasti životní úrovně.

Využijí-li se pro odpověď na položenou otázku i hodnoty indexů růstu, pak lze odpovědět, že i přes komplikovanost, komplexnost a provázanost parametrů životní úrovně se české kraje snaží zhostit své role péče o potřeby obyvatel ve smyslu zlepšování podmínek jejich života dobře.

3.6 Změna v míře variability ukazatelů životní úrovně českých krajů

Zatímco odpověď na první otázku směřuje k naplňování role krajů jako vyšších územně samosprávných celků a k hodnocení výsledků každého z nich, otázka druhá směřuje k míře naplňování stanovených cílů regionální politiky ve smyslu snižování regionálních disparit, a to ve spojitosti se zvyšováním ekonomického a sociálního potenciálu.

S tímto účelem byla analyzována variabilita ukazatelů jednotlivých oblastí životní úrovně. V tabulce 4 je u každého ukazatele pro oba hodnocené roky uvedena maximální a minimální hodnota v příslušných jednotkách (viz tabulka 1) a hodnota variačního koeficientu v procentech.

Tabulka 4: Změny v míře variability českých krajů v jednotlivých ukazatelích v letech 2000 a 2020

ukazatel	EKO1-MZD		EKO2-HDP		EKO3-NEZ		EKO4-KAP	
	2000	2020	2000	2020	2000	2020	2000	2019
min	11 721	31 187	179 281	332 037	4.2	1.6	25.2	21.5
max	18 865	43 847	457 757	1 156 808	16	4.7	40.9	39.9
var. koef. (%)	13.3	9.0	30.4	39.3	39.1	32.3	12.8	15.0

ukazatel	SOC1-DEL		SOC2-UCH		SOC3-TER		SOC4-CIN	
	2000	2020	2000	2020	2000	2020	2000	2020
min	73.3	76.9	25.2	14.2	5.5	10.2	7 993	4 422
max	76.4	80.5	46.2	35	20.4	38	82 957	38 059
var. koef. (%)	1.1	1.2	16.1	24.8	43.5	36.1	81.3	75.3

ukazatel	ENV1-STA		ENV2-DUS		ENV3-SIR		ENV4-INV	
	2000	2020	2000	2020	2000	2020	2004	2019
min	0.3	0.32	1.54	1.1	0.62	0.2	227 951	315 182
max	2.1	2.41	26.97	16.7	13.82	4.2	4 318 199	8 312 614
var. koef. %	42.4	44.9	120.8	125.4	89.4	101.2	78.3	94.2

Zdroj: vlastní zpracování s využitím dat ČSÚ (2022)

Pozn.: Jednotky minimálních a maximálních hodnot ukazatelů odpovídají těm, které jsou uvedeny v tabulce 1.

Pokud by jako akceptovatelná byla meziregionální variabilita na úrovni 50 % směrodatné odchylky z průměru, pak by bylo možné konstatovat, že ukazatele ekonomické oblasti životní úrovně analyzovaného modelu vykazují akceptovatelnou meziregionální variabilitu, v oblasti sociální ji jeden (kriminalita) přesahuje, v oblasti environmentální tuto hranici naopak nepřekračuje jen jeden (koeficient ekologické stability).

Nicméně druhá otázka ve vztahu k cíli příspěvku byla formulována takto: Podařilo se snížit za hodnocené období disparity mezi kraji v jednotlivých hodnocených parametrech životní úrovně? V ekonomické oblasti se tento cíl nedaří naplnit u hrubého domácího produktu na obyvatele, kde se odlehlou hodnotou stává v roce 2020 Hlavní město Praha, a v míře

investic, kde variabilitu zvyšuje zejména Středočeský kraj. V sociální oblasti se nepodařilo snížit variabilitu u ukazatele délky života, který přitom vykazuje nejnižší variační koeficient ze všech hodnocených indikátorů. Pozitivní přitom je, že k nepatrnému zvýšení variability tohoto maximalizačního ukazatele dochází při souběžném zvýšení jeho minimální i maximální hodnoty. Druhý ukazatel týkající se dlouhodobé nezaměstnanosti zvyšuje v roce 2020 svou variabilitu více, ale i zde je možno pozitivně hodnotit, že je toto zvýšení doprovázeno snížením minimální i maximální hodnota tohoto minimalizačního ukazatele.

Oblast environmentální nenaplnuje sledovaný cíl snižování disparit v žádném z hodnocených ukazatelů. Na druhou stranu i zde pohled na skutečné hodnoty analytika uklidňuje, neboť maximalizační ukazatele se zvyšují ve všech krajích (v těch s lepšími hodnotami dynamičtěji), naopak minimalizační ukazatele se snižují ve všech krajích. Pozitivním jevem tedy je, že životní prostředí se v krajích ČR zlepšuje a v okamžiku, kdy se podaří eliminovat i odchýlené hodnoty (zejména Ústeckého a Moravskoslezského kraje, ale i Hlavního města Prahy), lze očekávat významné snížení disparit i v této oblasti životní úrovně.

Závěr

Během prvních dvaceti let své existence se v roce 2000 ustanovené vyšší územně samosprávné celky – kraje v ČR své role ve vztahu k životní úrovni obyvatel zhostily poměrně úspěšně. V parametrech, jejichž řešení musely jednotlivé kraje akcentovat, jsou rozdíly. Tuto stručnou odpověď na první výzkumnou otázku lze ještě doplnit o zjištění, že v jednotlivých krajích lze vysledovat určité silné i slabé stránky vyplývající z jejich ekonomických, územních, demografických i přírodních specifik. Zároveň je ale vidět – i ze zvoleného nevelkého souboru hodnocených ukazatelů životní úrovně –, že kraje dokáží nečápkou velmi vhodně využít patřičné nástroje na zlepšení životní úrovně v jednotlivých oblastech, právě k eliminaci svých slabých stránek.

Nicméně nelze nezanést rovněž fakt, že kraje jsou součástí celku, součástí České republiky, takže na ně působí politické a ekonomické vlivy, které jsou dány právě touto příslušností. Z hlediska porovnání roku 2000 a 2020 je v souvislosti s tím potřeba uvést například celorepublikový (nikoli pouze) vliv pandemie COVID 19, která způsobila snížení rozvojového potenciálu zohledněného v míře investic téměř všech krajů, jelikož nemalá část prostředků byla alokována za účelem snížení dopadu pandemie.

Odpověď na druhou výzkumnou otázku může vyznít až lakonicky: prezentované změny v ukazatelích životní úrovně se na snižování meziregionálních disparit podílejí. Ke snížení disparit ale nedochází ve všech případech, ani stejnou měrou. Nicméně, přestože variační koeficient ukazuje v řadě parametrů životní úrovně zvýšení regionálních disparit mezi lety 2000 a 2020, nelze tuto skutečnost hodnotit zcela negativně, protože přitom šlo zpravidla o radikální

pozitivní změnu úrovně hodnot, z nichž byl počítán průměr. Lze tedy i směr týkající se snižování disparit v ukazatelích životní úrovně mezi kraji ČR označit za správný.

Avšak na počátku třetí dekády existence krajů vyvstávají nové problémy: narůstající inflace spjatá zejména s růstem cen energií, Ruskem vyvolaný válečný konflikt na Ukrajině spojený bezprostředně s imigrační vlnou (také) do ČR, na to navazující vládní rozpočtová opatření... To vše ovlivní i životní úroveň v jednotlivých krajích. Míra inflace je prozatím sledována jen na celorepublikové úrovni, i když výzkumy na téma regionální cenové indexy své výsledky již mají (Kraft a kol., 2015), prozatím však oficiální data o inflaci na regionální úrovni k dispozici nejsou. Prezentovaný model hodnocení životní úrovně ale není dogma a jeho parametry v jednotlivých oblastech mohou být v zájmu srovnatelnosti v navazujícím výzkumu ponechány, nebo modifikovány posouzením jiných parametrů, jejichž významnost v čase vzrůstá.

Literatura

BOBÁKOVÁ, V. 2020. Príjmová nerovnosť v regiónoch Slovenskej republiky. In: *Veřejná správa a společnost*, vol. XXI, no. 1, s. 5-20, ISSN 2453-923, DOI: 10.33542/VSS2020-1-01.

ČR, 1997. Ústavní zákon 347/ 1997 sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Získáno 27. března 2022 na 347/1997 Sb. Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků (zakonprolidi.cz)

ČR, 2000a. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Získáno 27. března 2022 na 129/2000 Sb. Zákon o krajích (zakonprolidi.cz)

ČR, 2000b. Zákon 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Získáno 27. března 2022 na 248/2000 Sb. Zákon o podpoře regionálního rozvoje (zakonprolidi.cz)

ČR, 2002. Zákon 320/2002 sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Získáno 27. března 2022 na 320/2002 Sb. Zákon o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů (zakonprolidi.cz)

ČHÚ, 2022. Informace o emisích ze zdrojů v České republice. Získáno 17. března 2022 na EMISE (chmi.cz)

ČSÚ, 2014. Popis indikátorů udržitelného rozvoje v krajích. Získáno 17. března 2022 na 2.3. Popis indikátorů a jejich vývoj | ČSÚ (czso.cz)

ČSÚ, 2022. Regionální data. Získáno 9. března 2022 na Regionální data ve Veřejné databázi | ČSÚ (czso.cz)

EVROPSKÁ KOMISE, 2021. Eurobarometer. Získáno 13. března 2022 na Browse by themes – Eurobarometer – Public opinion in the European Union (europa.eu)

HARARI, Y. N., 2017. *Homo deus. Stručné dějiny zítřka*. Voznice: Nakladatelství LEDA. ISBN 978-80-7335-502-9.

KIRSANOV, S., ISTOMIN, E., MIHALIKOVÁ, E., 2020. Hodnotenie a implementácia projektov Smart City v Petrohrade. In: *Verejná správa a spoločnosť*, vol. XXI, no. 2, s. 82-97, ISSN 2453-923, DOI: 10.33542/VSS2020-2-06.

KRAFT, J. a kol., 2015. *Regionální cenové hladiny v ČR – teorie, metodika a praxe*. Liberec: Technická univerzita v Liberci. ISBN 978-80-7594-263-1.

KRAFTOVÁ, I., 2015. K problematice disperze lidského rozvoje. In: *Hradecké ekonomické dny 2015, díl II. Sborník příspěvků*. Hradec Králové: Gaudeamus, s. 48-54. ISBN 978-80-7435-547-9.

KRAFTOVÁ, I., ĎURIOVÁ, Z., 2017. Model meziregionálního srovnání míry ohrožení chudobou a materiální deprivací: případ České republiky. In: *Klímová, V., Žítěk, V. (eds.) XX. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, s. 20-26. ISBN 978-80-210-8586-2, DOI: 10.5817/CZ.MUNI.P210-8587-2017-1.

MEDERLY, P. a kol. 2004. *Indikátory kvality života a udržitelného rozvoje: kvantitativní, vicerozměrný a variantní přístup*. Praha: CESES, Univerzita Karlova, ISBN b.č.

PAVLÍK, M. a kol., 2016. *Podpora lokální ekonomiky: využití skrytých potenciálů v regionech*. Praha: Wolters Kluwer, ISBN 978-80-7552-390-7.

POTŮČEK, M. a kol. 2002. *Průvodce krajinou priorit pro Českou republiku*. Praha: Gutenberg, ISBN 80-86349-06-3.

ROSTOW W.W., 1973. The Beginnings of Modern Growth in Europe: An Essay in Synthesis. In: *The Journal of Economic History*, vol. 33, no. 3, p. 547-580, ISSN 1471-6372, DOI: 10.1017/S0022050700078864.

ROSTOW, W.W., 1991. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9780521409285, DOI: 10.1017/CBO9780511625824.

UNDP, 1991. Human Development Report 1990. Získáno 13. března 2022 na hdr_1990_en_complete_nostats.pdf (undp.org)

UNDP, 2014. Human Development Report 2014. Získáno 13. března 2022 na Human Development Report 2014 | Human Development Reports (undp.org)

UNDP, 2020a. Technical notes - Calculating the human development indices. Získáno 15. března 2022 na hdr2020_technical_notes.pdf (undp.org)

UNDP, 2020b. The 2020 Global Multidimensional Poverty Index (MPI). Získáno 15. března 2022 na [The 2020 Global Multidimensional Poverty Index \(MPI\) | Human Development Reports](http://The 2020 Global Multidimensional Poverty Index (MPI) | Human Development Reports) (undp.org)

WEAll, 2021. Happy Planet Index. Methodology paper. Získáno 24. března 2022 na Methodology paper - Designed (happyplanetindex.org)

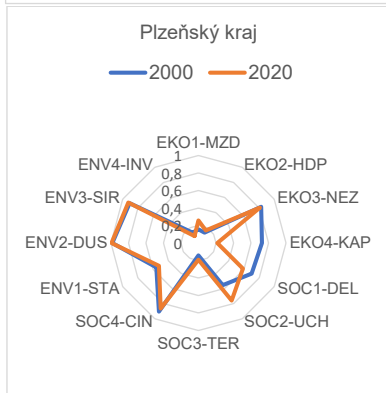
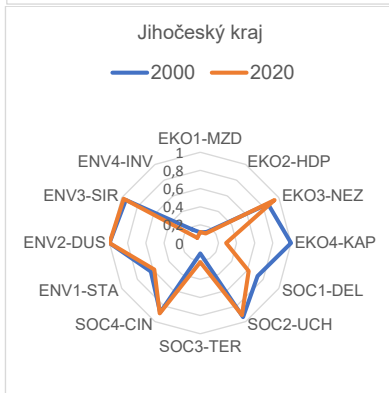
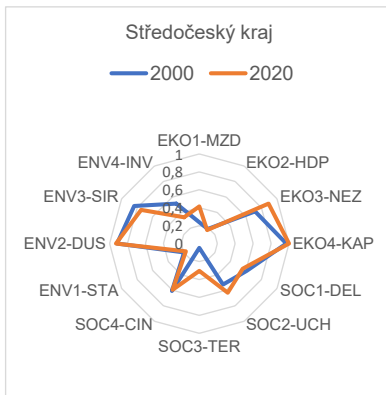
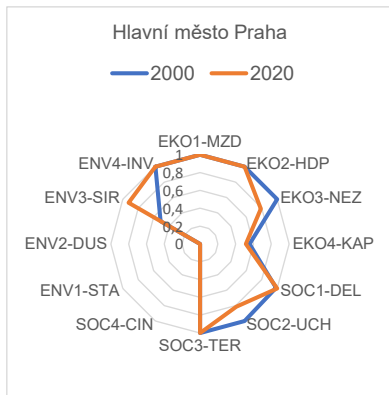
WEZIAK-BIALOWOLSKA, D. 2016. Spatial Variation in EU Poverty with Respect to Health, Education and Living Standards. In: *Social Indicators Research*. vol. 125, no. 2, p. 451–479. ISSN 1573-0921, DOI: 10.1007/s11205-014-0848-7.

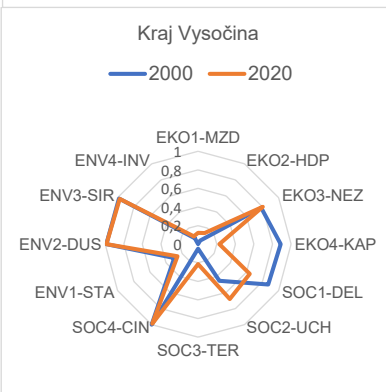
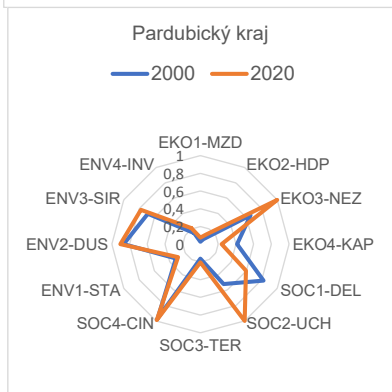
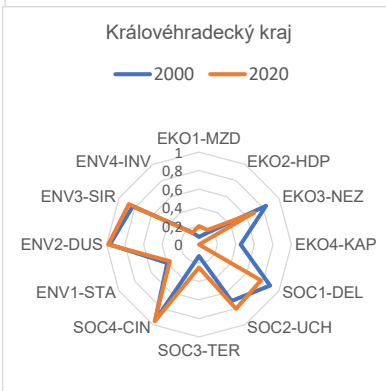
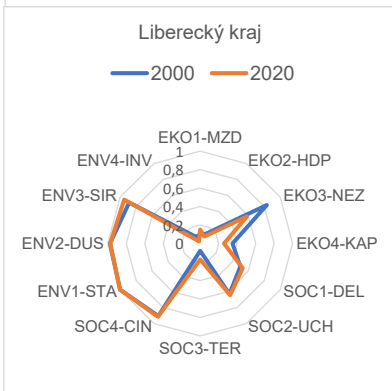
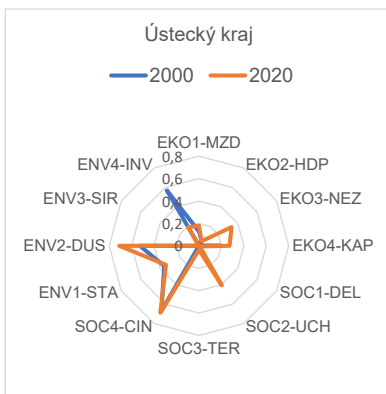
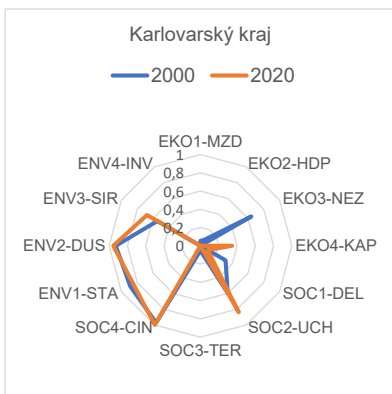
WHELAN, C.T., MAÎTRE, B. 2010. Comparing poverty indicators in an enlarged EU. In: *European Sociological Review*, vol. 26, no. 6, p. 713–730. ISSN 1468-2672, DOI: 10.1093/esr/jcp047.

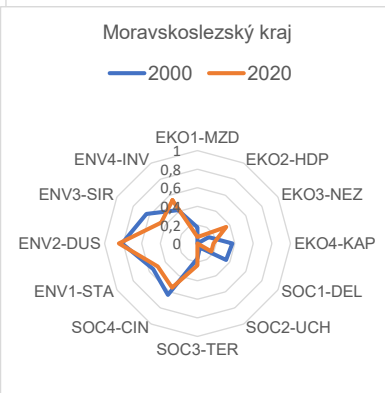
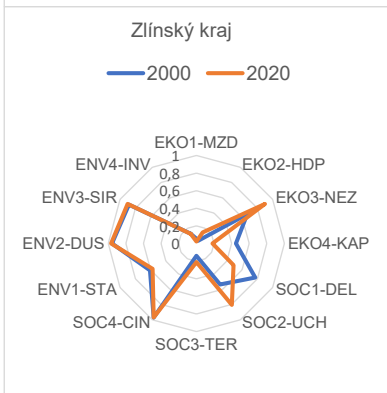
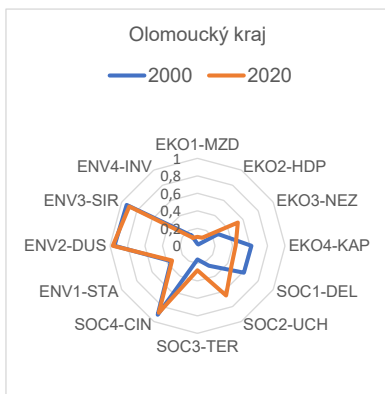
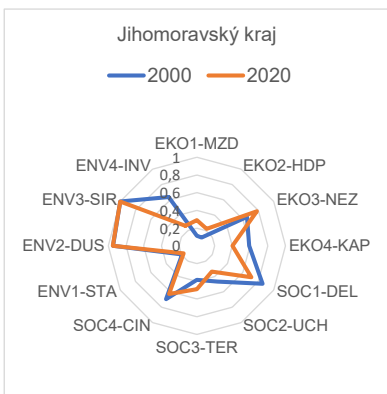
WHO, 1997. Measuring Quality of Life. Získáno 13. března 2022 na WHO/MSA/MNH/PSF/97

Příloha:

Standardizované hodnoty analyzovaných ukazatelů ovlivňujících životní úroveň v jednotlivých krajích ČR – porovnání roku 2000 a 2020







Adresa autorov

doc. Ing. Ivana Kraftová, CSc.
 ID ORCID: 0000-0003-0740-2670
 Univerzita Pardubice
 Fakulta ekonomicko-správní
 Studentská 95, 532 10 Pardubice
 Česká republika
 Email: Ivana.Kraftova@upce.cz

Bc. Adam Kadlec
 Univerzita Pardubice
 Fakulta ekonomicko-správní
 Studentská 95, 532 10 Pardubice
 Česká republika
 Email: adam.kadlec1@student.upce.cz

The Question of the Modernization of Turkey's Rural Areas: Village Institutes

Hasan Gönder, Kaan Dükal, Yaren Aydıngüler

<https://doi.org/10.33542/VSS2022-1-02>

Abstract

This study aims to examine the Village Institutes -that is one of the most important initiatives carried out in rural areas of Turkey-, the village educators and village teachers who have been educated in these institutions, the quality of the education they received, their duties, and the contributions they made in the villages in a detailed manner. The starting point of this study is basically the fact that the notion of village educators and village teachers are often confused with each other in the literature. This study aims to bring an end to this confusion and to examine the village institutes initiative from a more comprehensive perspective. As a result of this study, it has been revealed that studies conducted without considering the existence of two different village types in rural areas of Turkey would be misleading. In addition, it was stated that the concepts of village educator and village teacher should be accepted and examined in the historical process.

Keywords: village Institutes, village teachers, village educators, rural education, rural areas of Turkey

Introduction

Village Institutes (VIs) is a project established in the rural areas of Turkey, with the aim of modernizing the rural areas with its unique method and system. Although the initial emergence of this project goes back to Ottoman period, its foundation was laid in 1935 by Atatürk's order to establish a research commission to investigate the ways to modernize and improve the conditions of rural areas. With this project, it was planned to educate personnel who would develop and modernize the rural areas.

This study consists of four chapters. In the first chapter, the situation, condition and needs of Turkey's rural areas before 1935 are evaluated by considering the population factor and certain differences that were detected between villages. For this reason, the existence of villages is degraded and accepted as two types. In the second chapter, the research commission and its activities which led to the Village Educators Project and its development are examined. One of the main contributions of this commission was that it revealed the problems, needs and present situation of the villages entirely and offered some solutions. Regardingly, it can be stated that the educator project was planned and implemented based on the report prepared by this commission. In the third chapter, the aims, curriculum, and

teaching methods of the VIs project, which was a follow-up of the village educators project, are assessed. Within this project, the needed personnel who would have spread the new values of the republican regime to the rural areas were raised. In the last chapter, the concepts of village educators and village teachers, which were introduced to the literature with the Vis, are compared.

This research is a qualitative one in nature. The methodology of this research is historical research. The primary sources of the research are composed of documents obtained from the personal archive of İsmail Hakkı Tonguç, who was the architect of the VIs and the general directorate of primary education between 1935-1946. Also, the memoirs of directors and students who worked or studied in these unique institutions are used.

1. Background

In this section, the situation, conditions and needs of rural areas of Turkey before 1935 will be examined. First of all, it is important to refer to a situation that seems to be ignored by most researchers. Most of the researchers considered the rural areas of Turkey as a whole and ignored the differences between one village and the other in the entire rural areas. In this study, the authors acknowledge that there are two types of villages in Turkey. The main reason behind such division is that we argue the conditions and needs of these villages vary between each other. In this study, we considered a population of 400 as the limit. The basis of this argument is that the conditions in villages with a population of more than 400 -as being located on busy roads and close to city towns- are more advanced than villages with a population of less than 400 -far from busy roads and city towns, mostly isolated- (Tonguç, 1937g).

Table 1: Comparison of two-types of villages in the rural areas of Turkey

	Villages with less than 400 inhabitants	Villages with more than 400 inhabitants
Population	6.836.839	5.564.113
Number of villages	32.357	7.446
Number of school-age children	Approx. 820.000	Approx. 667.000
Number of school-age children attending school	113.000	271.000
Number of school-age children not attending school	707.000	370.000
The number of teachers needed in villages	Approx. 30.000	15.300
The level of interaction among the villages	Low	High
The means of existence	Heavily depends on agriculture	Mostly agriculture and trade

Source: Tonguç, 1937b; Tonguç, ca. 1936a; Tonguç, 1935a; Tonguç, 1935b.

As can be seen from the table, the differences between these villages are obvious. Naturally, the needs of these villages are also different. The fact that these two types of villages are less developed compared to the cities caused these villages to be considered as a whole in the literature. However, the level of development/backwardness of these villages differentiate. It can even be claimed that there are more similarities than differences between the villages with more than 400 inhabitants and cities in comparison with the villages with less than 400 inhabitants.

In villages with more than 400 inhabitants, the number of children attending school is more compared to the villages that have less than 400 inhabitants. Therefore, the government tended to build schools in villages and send teachers to villages with more than 400 inhabitants as they had more school-age children. At that time, the number of children that were at compulsory school-age was assumed to be 10% of the population. This decision of the government increased the literacy rate of these villages (Gönder, 2021b). On the other hand, because the number of children in compulsory school age was lower in villages with fewer than 400 inhabitants, the government's common impression was that the cost of spending for that number of pupils was not worth it owing to financial obstacles. Also, these villages did not have any access to electricity and water. What's more is that, in some of the villages, villagers obtained water only if there would be rain (Tütengil, 1969). In addition, the lack of infrastructure, bad condition of the roads and the distances between these villages made people live in isolation for centuries.

Mahmut Makal, in his work *Our Village* (2019), shared his observations regarding the situation of rural areas: „Most of the villagers did not have shoes. They wore pattens. Very few people wore socks. In winters, they burned not wood, not coal, but dung, if they were lucky to find it. Burning the dung brought along health problems because it attracted mosquitoes from the smell of it. According to Makal, this was one of the reasons why diseases were easily spread and common in the villages and he thought that the death rates of the villagers could be reduced partially by solving the heating issue. However, he stated that children freezing to death was a very common problem in the villages, as most villagers couldn't even find dung to burn. Another observation Makal made was that some villagers did not have animals to plow the land and that people replaced animals and plowed the soil”.

2. The Emergence of Village Educators Project and Its Development

Atatürk established a research commission in 1935 to reveal the conditions, needs of rural areas and the expectations of people living in rural areas. The members elected for the research commission -İsmail Hakkı Tonguç being one of them- visited the villages near Ankara and conducted various research. In the report presented by research commission, the noted details are as follows:

1. Teachers who are raised in the cities and educated in teacher's education schools that are based in the cities, could not adapt to the conditions of villages in the villages they were assigned to, and returned to the cities at the very first opportunity (Sarı & Uz, 2017).
2. The villagers, who had learned how to read and write, other related skills and knowledge in the village schools, had forgotten everything they learned within 4-5 years after leaving school (Gönder, 2021b).
3. Rural people who had done their military duty would have learned how to read and write during their military service. After they would go back to their villages, they would teach those skills to children. They would also teach the facts like how the republic operated without a Sultan, how malaria was transmitted by mosquitoes and so on (Eyübođlu, 1979).

Atatürk and the officials of the Ministry of Education, who reviewed this report, were aware of the fact that they needed to provide education to these 35 thousand villages out of 40 thousand as quickly as possible (Tonguç, ca. 1936b). Each missed minute would be a huge obstacle in the way of Turkey's modernization for them. As a result, they looked for the strategies to train educators at the earliest convenience. They were also influenced by the third deduction of the report about some of the rural men voluntarily helping rural children to teach them how to read and write. Therefore, they decided to educate villagers who have served as corporals or sergeants in the military earlier (Tonguç, 1937h). These people would receive eight months of training and be sent back to their own villages as educators (Sarı & Uz, 2017).

Even though it was not officially mentioned, we think that the Village Educators Project was a temporarily planned project. As mentioned earlier, the selected former corporals or sergeants in rural areas would serve in the villages that had no teachers and provide three years of education until the needed teachers would be educated and sent to these villages. Village educators would teach how to read and write, basic maths and civics lessons to the children and introduce modern techniques to villagers so that they could be more efficient in their agricultural work (Tonguç, ca. 1936c). Given that these villages have been deprived of even the most basic services for centuries, the contribution that educators have made in terms of development of villages is nonignorable.

The Village Educators project was legalized by the law on June 24, 1937 (Aydın, 2018). The important articles of the Law on Village Educators were as follows: „In the first article of the law, it is stated that village educators are responsible of guiding the village people to carry out educational works in villages where the population is insufficient to send teachers there and ensure the efficient maintenance of agricultural affairs (Tonguç, 1937c). In the third article, the conditions for becoming a village educator are clearly stated: the candidates are selected

from those who already know how to read and write, are under forty years old and have served as a sergeant or corporal, are born and raised in a village and have not been convicted in any way (Tonguç, 1937e). In the fourth and fifth articles of the law, it is stated that a zone would be defined from the unification of 8-10 villages where village educators would be located. An Itinerant Head Teacher (IHT) would be sent to each zone. Village educators were given a monthly fee which would not be less than 10 Lira per month from the budget of the Ministry of Education, as well as seeds, saplings, and tools needed for agriculture and animal husbandry from the Ministry of Agriculture" (Tonguç, 1937f).

It is obvious that the educators who received their education in village educator courses and were sent back to their villages to provide education have contributed to the development of villages and the increased the level of education. Sarı and Uz (2017) claim that educators made various contributions in terms of the enlightenment of village people, education of women, increased the literacy rate, and reduced the rural-urban inequality. We believe that Sarı and Uz have exaggerated the role of educators in villages. Considering both the length of education they have received and the education they have given in villages, although they have made various contributions, it is clear that they were not able to carry out any fundamental changes in the villages as was expected by the regime. The project developers and executors were also aware of this fact, and as a precaution, they preferred to send IHTs to villages. IHTs were individuals who had received the initial teacher training, visited villages at regular intervals to supervise educators and helped them with any kind of issues they would have (Erdem, 2008). Thus, it was planned that the training of the educators would continue through IHTs. However, the fact that IHTs were given zones each covering 8-10 villages and that they would constantly travel between these villages made it impossible for them to spare time for educators and the IHTs project could not meet the expected efficiency.

With this project, it was aimed to educate 3000 village educators per year (Tonguç, 1935c). However, after the official start date of this project, it was arranged so that only 2000 village educators could receive training per year (Tonguç, 1940). In a period of 10 years (from 1937 to 1946) 8553 village educators were able to receive education. Although this number is far low from the stated goal, when the number of teachers that received education are considered ever since the Ottoman Empire period, it can be said that these figures are way better compared to both the Ottoman Empire and the republican period. These educators have taught 213,284 students (135,064 were male and 78,220 were female) (Aydin, 2018).

3. The Village Institutes

The VIs project can be considered as a continuation and improved form of the village educators project. Although the village educators project gave positive results, the fact that it did not have the capacity to provide the desired development in the villages paved the way for

the revealing of this project. The aims of VIs are as follows: to raise the education level of village children, to bring the Turkish revolution and republican values to the most remote Turkish villages (Tonguç, 2020) and to develop and modernize rural areas. Tonguç (2020) has argued that 'revival of the village resources' could only be achieved by the villagers. VIs were seen as a tool to create a modern nation rather than adopting a narrow-framed view such as 'a school for each village, a teacher for each school' (Aydın, 2018). The way to create a modern nation is to raise generations that will adopt and defend the revolution, will keep up with the modern world (Tonguç, 2020), adopt Atatürk's reforms (Çınar, 2003), be open to innovations, and are able to use modern machines. It was about raising citizens, bringing a broader perception to their horizons and instilling them with competencies that could change their destiny (Altunya, 2009).

Hasan Ali Yücel explained the reason for the establishment of VIs as follows: „We want to raise people who would bring the revolutions we have made in our social life to the villages. Because the revolution of the Ummah had such a man: imam. We want to replace imam with a man of revolutionary thought in villages. This is how the idea of VIs was born.” (Çınar, 2003).

The draft law for the establishment of VIs was submitted to the Grand National Assembly of Turkey on April 17, 1940 (Aysal, 2005). At the time the law was voted on, there were 426 deputies in the assembly. However, on the voting day, 148 deputies, including Celal Bayar, Fuat Köprülü, and Adnan Menderes, did not come to the parliament and the law numbered 3803 was accepted with a majority of votes on April 17, 1940 (Avcı, 2018). Although these deputies could not have openly opposed this law (Aysal, 2005), they showed their opposition against the establishment of the Institutes by not participating in the voting process. In this respect, it would not be wrong to use the following expression: “VIs were born disabled”.

With VIs, the country was divided into 22 regions and it was planned to establish an institute in each region. The institutes would be built by collective work. Each institute was built with the capacity to accommodate 1000 boarding students and until 1946, 20 institutes (Tonguç, 2020) were established. In the VIs, all the work -except cooking- was done jointly by the people within the institute, regardless of title (Altunya, 2009). In a very short time, VIs became a self-sufficient organization. Almost everything required in the institutes would have been made by the people in the institutes. To give an example, all buildings in the institutes were built by the common efforts of institute teachers, students and villagers. Likewise, meat and dairy products, vegetables, fruits and legumes needed by the Institutes were also obtained from animals, vegetable and fruit gardens or fields that were present within the lands of institutes (Tonguç, 1937i). Students could have been a part of this process and have had a say in the institutes through the collaborative work mentality adapted.

The basic principle of VIs was the principle of education within the work/on the job concept. This principle was based on the method of learning by practising (Karaömerlioğlu,

1998). With this method, the villagers were not only limited with theoretical knowledge, but also were encouraged to apply it in their daily lives. It is known that Tonguç worked on this method for many years and even received a special education on this matter (Baykurt, 2019). On the other hand, there was a private democratic culture established in the VIs. Saturday meetings (Saturday meetings were called the Assembly of Institutes in Hasan Gönder's article titled *Initiative to Create Ideal Citizens in Rural Areas of Turkey: Assembly of VIs*) were held once or twice a week with the participation of everyone in the institutes. In these meetings, the current week's work would be evaluated, the next week's work would be planned and those who were successful in their work would be awarded (Gönder, 2021a: 39). The most important feature of these meetings was that everyone would have had the opportunity to criticize each other regardless of their title. Fakir Baykurt (2019) stated that from time to time, students criticized teachers and directors and they took suggestions of students seriously and got back to them without taking advantage of their title. However, there was no room for criticism that would not provide any logical basis. With these meetings, it was aimed to give the students the ability to express themselves and encourage them to speak up in public. Teachers who graduated from the VIs tried to apply and maintain this culture in the villages they were assigned to. Mahmut Makal (2019), a graduate of the VIs, tried to sustain this culture on the days when classes were not held in winter or on Sundays, and he would read books and discuss village issues in these meetings.

With the change of government in 1946, the VIs initiative was undermined. The important principles and values of the Institutes were abandoned and people working in the crucial positions of the Institutes, such as Ismail Hakkı Tonguç, Hasan Ali Yücel and Rauf Inan were dismissed. Until 1946, 5542 teachers and 8756 educators received education in these Institutes (Tonguç, 2020). In 1954, the ruling Democratic Party abolished all kinds of institutes and schools giving special education for rural areas (Arayıcı, 1999) and with the law numbered 6234 enacted on January 27, 1954, VIs were turned into primary teacher schools (Altunya, 2009).

Reat emsettin Sirer's view on VIs who replaced Hasan Ali Yücel as the Minister of National Education in 1946, revealed the magnitude of this destruction: 'If you raise these children like this, how will we manage this nation? I don't want the horse I ride to be smarter than me' (Tonguç, 1984).

4. Comparison of Village Educators and Village Teachers

Village educator and village teacher, two concepts introduced into our literature by VIs, are sometimes confusable. Although these two terms seem similar to each other, there are plenty of differences between them. In this section, we aim to eliminate this confusion by comparing these two terms below.

Table 2: Comparison of the Village Educator and the Village Teacher

	Village Educator	Village Teacher
The duration of education	6-8 months	5 years
Required criteria for the selection	Chosen from among literate villagers who completed their military service as sergeants or corporals.	Selected through the examination from among healthy village children who completed their primary education
Visibility of women	Very low ¹	High
Places of duty after graduation	Their own villages	Their own villages
To what degree have they modernized/contributed to the development of rural areas?	Low ²	High
Salary	10 liras	20 liras
Qualification of the schools they were assigned to	Assigned to schools giving the three-year primary education	Assigned to schools giving the five-year primary education
Inspection	Itinerant Head Teachers and Primary Education Inspectors	Primary Education Inspectors
Duration of the internship	At least 4 months	1-3 years
Length of service	They can work until the age of 55 ³	20 years ⁴

¹ No ordinance or a specific statute was declared or mentioned for the recruitment of female educators in the law of village educators. It was stated that only men who have completed their military service as corporals or sergeants would be recruited. However, in one of the documents we obtained from the personal archive of İsmail Hakkı Tonguç, it has been stated that there were also some female educators and they were 20 individuals in total (Tonguç, ca. 1938). In the two of the articles published about village educators, the number of female educators was stated to be 29 (Erdem, 2008). Due to the fact that no date was specified in the document, we do not know in which year female educators were numbered as 20 in total. Therefore, the number of female educators may also have increased to 29 over time.

² If the quality and quantity of the education received by the educators would be assessed, it is obvious that they did not have the necessary skills to make radical changes in the rural areas. However, opening schools where there were no schools and teachers before, teaching how to read and write... Surely, they had partially contributed to the development of rural areas.

³ As the educators were chosen from among the villagers who were younger than 40 years old and who had completed their military service as corporals or sergeants, no compulsory service was specified for them. It had been determined up to what age such educators could serve, based on the efficiency that could be acquired from them. Moreover, it has been stated that educators who have worked more than 10 years were to be paid a retirement bonus equal to their two-year salary.

⁴ One of the reasons why rural areas could not develop in the past years was that the teachers, who were educated in the teacher schools in the cities and were sent to villages, returned to the cities at the first opportunity because they could not keep up with the conditions of rural areas. Taking lessons from this situation, İsmail Hakkı Tonguç, the founder of the VIs, made students of VIs to sign a contract stating that the graduates of VIs would serve in the villages for 20 years. Since these people were born and raised in villages, this compulsory service was normal for them and the aim was to contribute to the development of the rural areas this way.

The nature of the education they receive/ give	They taught how to read and write, maths and social studies. In addition, they showed the modern agricultural techniques at an introductory level.	They taught cultural and technical courses, they'd be specialized in a profession of their choice at the VIs and they professionally would carry out that profession in the villages. They would also teach modern agricultural techniques at the professional level.
Number of graduates	8.765 ⁵	Approx. 16.400 ⁶
The approach of peasants	Positive, generally respected	Biassed, often negative ⁷
The goals	To increase the literacy-rate	To modernize villages in every aspect
To what method they've taken their training/ education	On the job-training	On the job-training
To what degree they've become the needed person for the modernization of rural areas	Low	High

Source: Aysal, 2005; Tonguç, 1937h; Özçelik, 2009; Tonguç, 1937j; Tonguç, 1937k; Tonguç, 1937a; Tonguç, 1937d; Tonguç, 1936; Altunya, 2009; Erdem, 2008; Tonguç, 1944; Oktay, 2009; Kapluhan, 2012; Makal, 2019; Tonguç, 1937i.

As can be seen from Table 2, there are serious differences between village educators and the village teachers in terms of the duration and quality of the education they received. It is obvious that the educators could not have carried out any radical changes in the rural areas. From this point of view, it can be claimed that the village educators project was a temporary one as individuals that played a role in that project were educated to provide education to the villages until teachers would receive their education and were sent to these villages. By this way, educators opened schools and gave education at primary level in locations where there have been no schools or teachers for centuries. Also, the republican regime's ideas and values were to be promoted among villagers this way. It can be said that educators have contributed to the increase of literacy rate in the rural areas. However, it would be misleading to consider that the educator project achieved the desired revolution in the villages. For this reason, a better version of educators, rural teachers were raised. With village teachers, it was aimed to

⁵ For İsmail Hakkı Tonguç (2020), the number of educators graduated was 8765. On the other hand, Kapluhan (2012) stated that this number was 8756. However, since Tonguç was the founder of this initiative, his number was taken as reference.

⁶ Researchers have a disagreement on the number of teachers graduated from VIs. According to Avcı (2018), as of 1954, the number was 17,341 (1308 of them were female); and for Kapluhan (2012), 16,400. On the other hand, although Altunya and Avcı agreed on the total number of teachers, they disagreed on the number of female teachers. According to Altunya (2009), 1398 of them were female teachers.

⁷ Because of the influence and propaganda of the landlords and imams.

modernize villages in every aspect. When the quality of the education received by the village teachers was to be assessed, it can be said that they had the necessary qualifications to develop and modernize the villages.

When village educators and village teachers are evaluated in terms of women in this project, it can be said that one of the most crucial criteria of modernization, the presence of women was at a very low level. It is obvious that this situation prevented women from taking active roles in the development of villages and affected the number of school-age girls being sent to school in a negative way. Due to the patriarchal structure of the rural environment, families were not in favour of educating their daughters. We believe that the lack of women educators could have also had an impact on the number of female students in these villages. Families might have been inclined to not send their girls to school as there would be only male teachers there. As for the gender distribution of the students receiving education, the number of female students was nearly half of the male students. This data justifies our argument and proves our claim. On the other hand, there is also a prominent side of admission of men who have completed their military service as temporary educators and sending them to work in their own villages. These people were respected people in their villages and had a significant sphere of influence. With this project, Tonguç wanted to benefit from their power and influence these villages. The struggles experienced by village teachers who were admitted to the institute at a very young age, studied for many years and had no influence and gathered no respect in the villages after all, are explicit. Especially since 1946, most of the village teachers were declared *persona non grata* in the villages due to communist propaganda and were exposed to various attacks (Avci, 2018; Aysal, 2005; Karaömerlioğlu, 1998). However, the prestige and influence of the educators in the village continued at a certain level and they could not be accused of being communists because of their military background.

It is obvious that with the village educators, it was aimed to provide education to the villages that had no schools and teachers at the earliest convenience. For this reason, the reason that they could not fit the standards of teachers considering the length and quality of the education they received is understandable. Although the goal was to make them continue to receive their education through IHTs after they had started working in villages, it is open to debate to what extent it was achieved. On the other hand, the fact that the village teachers received 5 years of education and 1-3 years of training reveals that they had the required skills to modernize and develop rural areas. Indeed, village teachers have made great contributions to the development and modernization of villages in a positive manner. These contributions were also reflected in the related educational and economic data.

Finally, the duration and type of education given by the village educators and the village teachers at the schools they would have been assigned after successfully completing their education and training were different. Village educators would have been assigned to schools

and given three-year primary education. This situation led to the emergence of another problem. Students who completed primary school that provided three-year education in their village, could complete the fourth and fifth grades at the regional school near their village if they desired (and their families allowed them to do so). These regional schools were boarding schools. However, because of the distance and patriarchal structure, families did not send their children (for boys, to help them on the farms; and girls, due to the patriarchal structure of the society). Due to this system, most of the rural children received education by educators could not continue their education. Although schools were built and villages were provided with teachers -which was deficient for centuries- through the educator project, the presence of schools and educators in these villages could not make any remarkable contribution to the modernization of the villages.

Conclusion

We revealed and accepted the existence of two types of villages in rural areas of Turkey and conducted and evaluated the research in this context. This has shown us that it is misleading to evaluate rural areas as a whole. We determined that the characteristics, location (distance from cities), income level, familiarity with new values, education and cultural level and health opportunities of these two village types differ from each other. In the face of this situation, we have revealed that the results of studies evaluating rural areas with a single village type will be misleading and that studies to be conducted on rural areas in Turkey should accept the existence of two village types differing from each other and be carried out accordingly.

It is obvious that village teachers have the necessary equipment and competence to modernize and develop rural areas. Their curriculum was prepared, and village teachers were trained accordingly. With the agricultural courses, village teachers learned advanced agricultural techniques and they could teach them to village children and their parents to increase their productivity and make smooth transition from the middle-age agricultural tools to modern agricultural ones. The technical courses given in the institutes enabled the formation and expansion of different occupational groups such as health, construction, blacksmithing, carpentry, beekeeping in the villages. It can be said that the curriculum in VIs prepared rural teachers to modernize rural areas and contribute positively to the development of economic life in rural areas. It can be seen that the contribution of village teachers to the rural areas is more versatile than village educators. Village teachers not only increased the educational level of the villages they worked at, but also made various efforts to modernize them in every aspect.

It is a misfortune that this initiative was undermined in 1946. However, it still managed to educate approximately 20 thousand teachers and educators in a very short time. The conditions of the period and the conflict of this initiative with the benefits of the landlords can

be counted as the main factors that led to the undermining of this initiative. Those actors also did a great effort to prevent the activities to be run by rural teachers. Therefore, these well-raised village teachers could hardly make any changes to improve the conditions of villages. As they were seen as 'communists', rural people mostly refused and undermined their efforts and activities.

Bibliography

ALTUNYA, N. 2009. *Köy Enstitüsü Sistemine Toplu Bir Bakış*. İstanbul: Köy Enstitülerini Araştırma Ve Eğitimi Geliştirme Derneği, ISSN: 9786055525033.

AVCI, A. 2018. *Akçadağ Köy Enstitüsü Yılları (Öncesi-Sonrası)-Tüm yönleriyle Cumhuriyet Meşaleleri: Köy Enstitüleri*. İstanbul: Alfa Kitap.

ARAYICI, A. 1999. *Kemalist Dönem Türkiye'sinde Eğitim Politikaları ve Köy Enstitüleri*. İstanbul: Ceylan Yayınları. ISBN: 9789758426003.

AYDIN, B. M. 2018. *Köy Enstitüleri ve Toplum Kalkınması*. Ankara: Anı Yayıncılık. ISBN 9789944474191.

AYSAL, N. 2005. Anadolu'da Aydınlanma Hareketinin Doğuşu: Köy Enstitüleri. *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*. 2005. p. 273-278.

BAYKURT, F. 2019. *Unutulmaz Köy enstitüleri*. İstanbul: Literatür Yayınları. ISBN 9789759818302.

ERDEM, Ç. 2008. Cumhuriyet Yönetiminin 1930'lu Yıllarda Köyde ve Köylülükte "Dönüşüm"ü Gerçekleştirme İsteğinin Bir Aracı Olarak Köy Eğitim Kursları. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi - İİBF*. p. 194-199.

EYÜBOĞLU, S. 1979. *Köy enstitüleri üzerine*. İstanbul: Cem Yayınevi.

GÖNDER, H. 2021a. Initiative to Create Ideal Citizens in Rural Areas of Turkey: Assembly of Village Institutes. *Journal of Humanities and Social Sciences Studies*. 2021. Vol. 2, no. 5, p. 15–28.

GÖNDER, H. 2021b. The versatile public service initiatives in Turkey's rural areas: The case of Village Institutes. In *A Haza Szolgálatában* edited by N. Baráth, P. Kovács, V. Novák-Varró and A. Urbanovics, Budapest: Doktoranduszok Országos Szövetsége, p. 198-211.

İLKER, E. Ç. 2003. *Köy Enstitüsünden Günümüze : Bir Öğretmen*. İstanbul: Beyaz yayınları. ISBN 9789755990699.

KAPLUHAN, E. 2012. Atatürk Dönemi Eğitim Seferberliği Ve Köy Enstitüleri. *Marmara Coğrafya Dergisi*. 2012. Vol. 0, no. 26, p. 184-185.

KARAÖMERLIOĞLU, M. A. 1998. The village institutes experience in Turkey. *British Journal of Middle Eastern Studies*. May 1998. Vol. 25, no. 1, p. 57-64.

MAKAL, M., 2019. *Bizim köy*. İstanbul: Literatür Yayınları. ISBN 9789750404443.

OKTAY, C. 2009. *Siyaset bilimi incelemeleri : meşruiyet, sınıflandırma, kültür, modernleşme*. İstanbul: Alfa yayınları. ISBN 9789752973589.

ÖZÇELİK, N. 2019. *Anadolu Aydınlanmasının Kilittaş Köy Enstitüleri*. İstanbul: Can Yayınları. ISBN 9789752488496.

SARI, M., & Uz, E. 2017. Cumhuriyet Döneminde Köy Eğitim Kursları. *Türk Tarih Eğitimi Dergisi*. 21 May 2017. Vol. 6, no. 1, p. 34–43.

TONGUÇ, E. 1984. *Umut Yolu*. İzmir: Sergi Yayınevi.

TONGUÇ, İ. H. 1935a. İlköğretim ve eğitim meselesi. Tonguc Archives Foundation (P03-75-1B, p.5), Ankara, Turkey.

TONGUÇ, İ. H. 1935b. İlköğretim ve Eğitim Meselesi. Tonguc Archives Foundation (P03-75-1C, p.5), Ankara, Turkey.

TONGUÇ, İ. H. 1935c. İlköğretim ve eğitim meselesi. Tonguc Archives Foundation (P03-75-01D, p.13), Ankara, Turkey.

TONGUÇ, İ. H. 1936. Tarım Bakanlığı ile işbirliği talimatı ve ilk kurslar. Tonguc Archives Foundation (C03-118-65, p. 1-3), Ankara, Turkey.

TONGUÇ, İ. H. ca. 1936a. İlköğretim ve Eğitim Meselesi. Tonguc Archives Foundation (P-01-96-12, p. 3-8), Ankara, Turkey.

TONGUÇ, İ. H. ca. 1936b. Köy Öğretmen ve Eğitimci Yetiştirme İş. Tonguc Archives Foundation (P-01-37-8B, p. 1-4), Ankara, Turkey.

TONGUÇ, İ. H. ca. 1936c. Köy Öğretmen ve Eğitimci Yetiştirme İş. Tonguc Archives Foundation (P01-94-8A, p.4), Ankara, Turkey.

TONGUÇ, İ. H. 1937a. Çifteler’de açılacak kurs hakkında yazışmalar. Tonguc Archives Foundation (C04-119-17M, p. 2-3), Ankara, Turkey.

TONGUÇ, İ. H. 1937b. Köy Eğitimcileri Yasası Gerekçesi. Tonguc Archives Foundation (C01-67-19A, p. 2-3), Ankara, Turkey.

TONGUÇ, İ. H. 1937c. Köy eğitimcileri kanun tasarısı. Tonguc Archives Foundation (C01-54-14A, p. 1-12), Ankara, Turkey.

TONGUÇ, İ. H. 1937d. Köy eğitimcileri kanun tasarısı. Tonguc Archives Foundation (C01-54-14B, p.4), Ankara, Turkey.

TONGUÇ, İ. H. 1937e. Köy eğitimcileri kanun tasarısı. Tonguc Archives Foundation (C01-54-14D, p. 1-6), Ankara, Turkey.

TONGUÇ, İ. H. 1937f. Köy eğitimcileri kanun tasarısı. Tonguc Archives Foundation (C01-54-14F, p. 1), Ankara, Turkey.

TONGUÇ, İ. H. 1937g. Köy Eğitimcileri Kanununun Hesabı Mucibesi. Tonguc Archives Foundation (C01-54-14H, p. 4-5), Ankara, Turkey.

TONGUÇ, İ. H. 1937h. Köy eğitimcileri kanun tasarısı. Tonguc Archives Foundation (C01-54-14L, p. 3-6).

TONGUÇ, İ. H. 1937i. Ankara stajyer eğitimcileri hakkında rapor. Tonguc Archives Foundation (C10-49-1C, p. 33-47), Ankara, Turkey.

TONGUÇ, İ. H. 1937]. Eğitimden hakkında kanun metni. Tonguc Archives Foundation (C01-X-67, p. 2-3), Ankara, Turkey.

TONGUÇ, İ. H. 1937k. Eğitimden yetiştirme kursları talimatnamesi taslağı ve etkileri. Tonguc Archives Foundation (C01-105-15B, p. 4-5), Ankara, Turkey.

TONGUÇ, İ. H. ca. 1938. Köy üretiminin kalkınması ve eğitimdenle artırılması. Tonguc Archives Foundation (C09-36-1, p. 5), Ankara, Turkey.

TONGUÇ, İ. H. 1940. Köy enstitüleri kurulması hakkında yasa tasarısı. Tonguc Archives Foundation (D01-105-23G, p.3), Ankara, Turkey.

TONGUÇ, İ. H. 1944. İş eğitimi ve eğitim tarihi. Tonguc Archives Foundation (D06-600-6F, p.2), Ankara, Turkey.

TONGUÇ, İ. H. 2020. *Canlandırılacak Köy*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları. ISBN 9786052958919.

TÜTENGİL, C. O. 1969. *Türkiye'de Köy Sorunu*. İstanbul Kitapçılık Ticaret Ltd. Şirketi.

Contact address

Hasan Gönder, PhD Candidate
ID ORCID: 0000-0001-7327-1408
University of Szeged
Szeged, Dugonics tér 13, 6720, Hungary
Email : hasangonder001@gmail.com

Kaan Dükal, BA student
ID ORCID: 0000-0002-6999-6980
Çağ University
Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of International Relations
Mersin, Arıklı, Karayolu Üzeri, Adana - Mersin Otoyolu, 33800, Turkey
Email: kaand33@outlook.com

Yaren Aydıngüler, BA student
ID ORCID: 0000-0002-6904-9190
Çağ University
Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of International Relations
Mersin, Arıklı, Karayolu Üzeri, Adana - Mersin Otoyolu, 33800, Turkey
Email: aydingulery@gmail.com

Prehľad a analýza sociálnych podnikov na Slovensku na základe vybraných charakteristík

Overview and analysis of social enterprises in Slovakia on the basis of selected characteristics

Lenka Pčolinská

<https://doi.org/10.33542/VSS2022-1-03>

Abstract

The article focuses on the analysis and overview of registered social enterprises as a new business entity in the social economy since 2018, in which the new Act No. 112/2018 on the social economy and social enterprises came into force. The article points out their scope in Slovakia in terms of selected characteristics, namely: territorial distribution by region, distribution in terms of choice of legal form, in terms of achieving a positive social impact and others.

Keywords: social economics, social entrepreneurship, registered social enterprise

Úvod

Vnímanie ekonomiky v 21. storočí je ovplyvnené výzvami ekonomických, sociálnych, ale aj ekologických inštitúcií, ktoré poukazujú na potrebu zmeny ekonomického myslenia a zdôrazňujú potrebu priblíženia ekonomiky k potrebám spoločnosti. Mnoho občianskych iniciatív prichádza s dôrazom, ktorý kladie do stredu záujmu človeka s jeho potrebami namiesto maximalizácie zisku, ako najdôležitejšieho cieľa podnikania.

Odpoveďou na hľadanie takéhoto spôsobu realizácie ekonomických aktivít je sociálna ekonomika a sociálne podnikanie. Sociálna ekonomika je podporovaná aj medzinárodnými spoločenstvami ako je Európska únia, najmä kvôli politike zamestnanosti.

Cieľom tohto článku je poskytnúť obraz o rozvoji zakladania sociálnych podnikov a ich základnom nastavení na základe vybraných charakteristík na Slovensku. Pre potreby tohto článku sme využili údaje Registra sociálnych podnikov na Slovensku, ktorý je prístupný verejnosti na stránke Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny.

1. Sociálna ekonomika a sociálne podniky

Podľa štúdie Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru "O najnovšom vývoji sociálnej ekonomiky v Európskej únii" existuje 2,8 miliónov podnikov a organizácií sociálnej ekonomiky v Európskej únii, ktoré zamestnávajú 13,6 miliónov ľudí a podieľajú sa 8% na tvorbe HDP EÚ (European Economic and Social Committee, 2017).

Sociálna ekonomika zahŕňa všetky ekonomické činnosti vykonávané podnikmi, predovšetkým družstvami, asociáciami a spoločnosťami vzájomného prospechu, ktorých etika vyjadruje nasledujúce zásady:

1. poskytovanie služby svojim členom alebo komunite je prioritnejšie ako zisk,
2. subjekty majú autonómne riadenie;
3. v rámci svojej činnosti zdôrazňujú demokratický rozhodovací proces;
4. pri rozdeľovaní výnosov prioritujú ľudí a prácu nad kapitálom (Defourny J., Develtere P., Fonteneau, B., 1999).

Sociálna ekonomika je medziodborová vedná disciplína, ktorá skúma správanie sociálnych subjektov, predvída sociálno-ekonomické podmienky alternatívnej realizácie verejného záujmu s cieľom spoločensky začleňovať znevýhodnené či dlhodobo exkludované skupiny (Korimová a kol., 2008; Korimová, 2014). Organizácie sociálnej ekonomiky sa líšia od súkromného ziskového sektoru tým, že ich primárnym cieľom je slúžiť potrebám svojich členov alebo širšiemu verejnému záujmu namiesto maximalizovania a rozdeľovania zisku medzi členov alebo podielníkov (Pčolinská, 2021).

Pri vymedzení sociálneho podnikania ide o špecifický druh podnikania, ktorý je prioritne založený na neziskovom princípe netrhových alebo polotrhových vzťahov pluralitných poskytovateľov, ktorí pôsobia v oblasti verejného záujmu (Korimová a kol., 2008; Korimová, 2014). Je nástrojom sociálnej ekonomiky a preto subjekty sociálneho podnikania pôsobia vo všetkých sektoroch národného hospodárstva (primárny, sekundárny, terciárny, kvartérny, kvintárny sektor) (Pčolinská, 2021). Sociálne podnikanie je tiež definované ako model inovatívneho podnikania, ktoré je prioritne zamerané na dosahovanie pozitívneho sociálneho vplyvu, spôsobom vytvárania zdieľaných hodnôt, a tento jeho cieľ uprednostňuje pred maximalizáciou zisku (Pongrácz, 2021).

Sociálna ekonomika a sociálne podnikanie sa stáva súčasťou európskej politiky trhu práce, ale aj snáh jednotlivých členských štátov Európskej únie implementovať legislatívne nástroje v rámci svojich politík pre lepšiu koordináciu aktivít subjektov sociálnej ekonomiky.

Európska komisia prijala 9. decembra 2021 nový Akčný plán pre sociálnu ekonomiku. Cieľom plánu je zvýšiť sociálne investície, podporiť aktérov sociálnej ekonomiky a sociálne podniky pri zakladaní, rozširovaní, inováciách a vytváraní pracovných miest (European Commission, 2021).

Začiatky pôsobenia sociálnej ekonomiky na Slovensku začali po vstupe Slovenska do Európskej únie. Už v roku 2006 sa v Programovom vyhlásení vlády SR objavila zmienka o podpore sociálnej ekonomiky a o podpore zakladania sociálnych podnikov. Následne na to bolo na Slovensku založených 8 sociálnych pilotných podnikov, hoci samostatný zákon upravujúci fungovanie sociálnych podnikov ešte nebol k dispozícii. Zástupnú rolu legislatívneho kreovania sociálnej ekonomiky zohral zákon č. 5/2004 o službách

zamestnanosti, ktorý v rámci novelizácií od roku 2008 zahŕňal definíciu sociálnej ekonomiky a sociálneho podnikania a na celú ďalšiu dekádu predstavoval legislatívny nástroj podpory tejto témy i podporu v zakladaní sociálnych a obecných podnikov. Praktický rozvoj sociálneho podnikania však bolo potrebné doplniť o širšiu a komplexnejšiu legislatívnu, ale aj o spoločenskú podporu, ktorá nebola dostatočná, aj dôsledkom zlyhania pilotných sociálnych podnikov.

V roku 2018 na Slovensku vstúpil do platnosti zákon č. 112/2018 o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch. Zákon rozsiahlo a podrobne usmerňuje základnú terminológiu, zameranie a vymedzenie sektora sociálnej ekonomiky, jeho subjekty, proces zakladania a existencie sociálnych podnikov, ako aj vymedzenie spôsobu získavania finančnej podpory od štátu.

Sociálny podnik podľa tohto zákona je subjekt sociálnej ekonomiky, ktorý vykonáva sústavne, samostatne, vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť hospodársku činnosť. Jeho hlavným cieľom je dosahovanie merateľného pozitívneho sociálneho vplyvu, pričom k dosahovaniu pozitívneho sociálneho vplyvu prispievajú tovary alebo služby, ktoré vyrába, dodáva, poskytuje alebo distribuuje, alebo k nemu prispieva spôsob ich výroby alebo poskytovania. Ak zo svojej činnosti podnik dosiahne zisk, použije viac ako 50 % zo zisku po zdanení na dosiahnutie hlavného cieľa a časť zisku rozdeľuje podľa Obchodného zákonníka, rozdeľuje ju podľa postupov a pravidiel, ktoré nenarúšajú hlavný cieľ. Do spravovania svojej hospodárskej činnosti zapája i zainteresované osoby.

Zákon o sociálnej ekonomiky a sociálnych podnikoch vymedzuje výkon štátnej správy v oblasti sociálnej ekonomiky dvom aktérom, a to:

1. Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny na základe splnomocňovacieho ustanovenia § 15 ods. 1 písm. i) zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy.
2. Ústrediu práce, sociálnych vecí a rodiny, ktoré vypracúva a realizuje národné projekty v oblasti sociálnej ekonomiky (§ 25 ods. 4 zákona č. 112/2018 Z. z.).

Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny vedie Register sociálnych podnikov. Ide o verejný zoznam údajov o registrovaných sociálnych podnikoch. Podľa tohto zákona sa do registra sociálnych podnikov zapisujú tieto údaje:

- a) obchodné meno, adresa prevádzkarne, ak je zriadená, a
 1. sídlo, ak ide o právnickú osobu,
 2. meno, priezvisko, bydlisko, dátum narodenia, rodné číslo a miesto podnikania, ak ide o FO – podnikateľa, ktorá je zamestnávateľom,
- b) identifikačné číslo organizácie,

- c) predmet podnikania alebo činnosti,
- d) merateľný pozitívny sociálny vplyv,
- e) percentuálna časť zisku, ktorú sa registrovaný sociálny podnik zaväzuje použiť na dosahovanie pozitívneho sociálneho vplyvu,
- f) právna forma,
- g) meno, priezvisko, bydlisko, dátum narodenia a rodné číslo fyzickej osoby, ktorá je štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu, s uvedením spôsobu, akým táto fyzická osoba koná v mene registrovaného sociálneho podniku a s uvedením dňa vzniku funkcie a po jej skončení dňa skončenia funkcie,
- h) konečný užívateľ výhod,
- i) telefónne číslo a adresa elektronickej pošty (Zákon č. 112/2018 Z. z. § 27; Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny, 2018).

Pre potreby analýzy registrovaných sociálnych podnikov existujúcich na Slovensku od roku 2018 v tomto príspevku boli z údajov Registra sociálnych podnikov vybrané tieto charakteristiky:

- rozdelenie registrovaných sociálnych podnikov podľa roku založenia,
- rozdelenie registrovaných sociálnych podnikov podľa druhu,
- rozdelenie registrovaných sociálnych podnikov podľa krajov,
- rozdelenie registrovaných sociálnych podnikov podľa časti reinvestovaného zisku,
- rozdelenie registrovaných sociálnych podnikov podľa právnej formy.

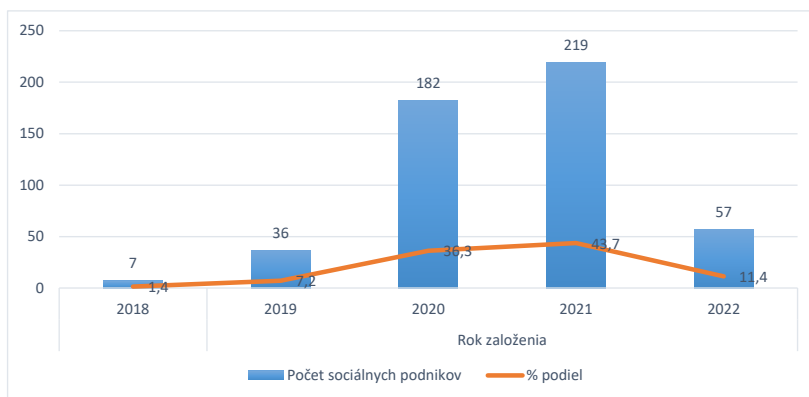
2. Prehľad a analýza registrovaných sociálnych podnikov podľa vybraných charakteristík

Prehľad registrovaných sociálnych podnikov k 31. 3. 2022 nám ponúka základné informácie o tom, kde, kedy a aké druhy sociálnych podnikov za uplynulých necelých 5 rokov vznikli. Od uvedenia platnosti zákona č. 112/2018 o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch v roku 2018 až k 31. 3. 2022 bolo evidovaných v Registri sociálnych podnikov 515 registrovaných sociálnych podnikov. Prvý sociálny podnik bol registrovaný 17. 9. 2018.

2.1 Rozdelenie registrovaných sociálnych podnikov podľa roku založenia

Najviac sociálnych podnikov bolo založených na Slovensku v roku 2021 a to 224 podnikov (Obrázok 1). V roku 2018, kedy vstúpil do platnosti zákon č. 112/2018 o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch, bolo založených najmenej sociálnych podnikov, a to iba 7. Najväčší nárast v registrácii sociálnych podnikov bol zaznamenaný medzi rokmi 2019 a 2020, a to až päťnásobne. V roku 2020 bolo zaradených do Registra 182 sociálnych podnikov. Tento nárast hodnotíme pozitívne, najmä vo vzťahu k pandemickej situácii Covid-

19, ktorá nastala na jar 2020. Možno konštatovať, že zakladaniu sociálnych podnikov sa napriek okolnostiam v tomto období darilo. Ide o pozitívny jav, ktorý vypovedá o adaptabilite trhu práce, kedy sa sociálne podniky ukázali ako životaschopné podnikateľské subjekty práve v čase ekonomickej krízy, spojenej s nárastom nezamestnanosti v spoločnosti. S ohľadom na dosahovanie pozitívneho sociálneho vplyvu boli zamerané najmä na tvorbu pracovných miest znevýhodnených občanov s podporou z verejných zdrojov. Najviac sociálnych podnikov bolo doposiaľ zaregistrovaných v roku 2021, a to 219, čo bolo o 47 podnikov viac ako v roku 2020. Medziročný nárast medzi rokmi 2021 a 2022 nie je možné zatiaľ hodnotiť, nakoľko dáta za rok 2022, sú uvedené len za prvý štvrtrok. Ak však porovnáme počet podnikov registrovaných za prvý štvrtrok za rok 2022 oproti prvému štvrtroku 2021, ide o nárast o 14%, teda o 7 podnikov je počet registrovaných podnikov v danom období vyšší, ako v minulom roku.



Obrázok 1: Počet registrovaných sociálnych podnikov podľa roku založenia

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Registra sociálnych podnikov k 31. 3. 2022

2.2 Rozdelenie registrovaných sociálnych podnikov podľa druhu

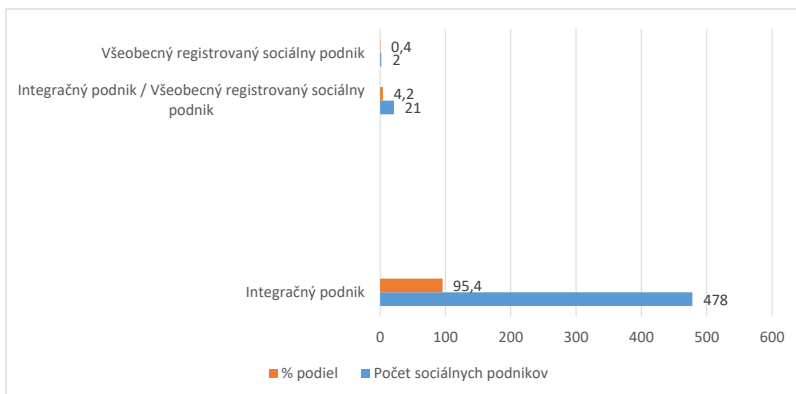
Z hľadiska zamerania činnosti a dosahovania pozitívneho sociálneho vplyvu sociálnych podnikov zákon vymedzuje 3 druhy registrovaných sociálnych podnikov:

- a) integračný podnik,
- b) sociálny podnik bývania,
- c) všeobecný registrovaný sociálny podnik.

Integračný podnik je verejnoprospešný podnik, ktorého pozitívnym sociálnym vplyvom je podpora zamestnanosti prostredníctvom zamestnávania znevýhodnených osôb alebo zraniteľných osôb. Sociálny podnik bývania je verejnoprospešný podnik, ktorého pozitívnym sociálnym vplyvom je zabezpečovanie spoločensky prospešného nájomného bývania.

Všeobecný registrovaný sociálny podnik je nazvaný všeobecným preto, že môže naplňať alebo dosahovať pozitívny sociálny vplyv spôsobom poskytovania spoločensky prospešnej služby všeobecne v ktorejkoľvek z oblastí spoločenského života (Zákon č. 112/2018; Pčolinská, 2021).

Čo sa týka druhov sociálnych podnikov, z Obrázku 2 je zrejmé, že najvyšší počet registrovaných sociálnych podnikov tvoria integračné podniky, ktoré sa zameriavajú na pomoc znevýhodneným a marginalizovaným skupinám obyvateľstva, z radov nezamestnaných alebo dlhodobo nezamestnaných občanov a na ich integráciu na trh práce. Z celkového počtu registrovaných sociálnych podnikov je až 478 integračných sociálnych podnikov, čo predstavuje 95,4% z celkového počtu registrovaných sociálnych podnikov. Integračné podniky sú zamerané aj všeobecne, 21 podnikov je registrovaných ako Integračný podnik/Všeobecný registrovaný sociálny podnik a 2 podniky ako všeobecný registrovaný sociálny podnik. Všeobecné registrované sociálne podniky sa prevažne zameriavajú na ochranu životného prostredia, vzdelávanie, na tvorbu, rozvoj, ochranu, obnovu a prezentáciu duchovných a kultúrnych hodnôt a iné.

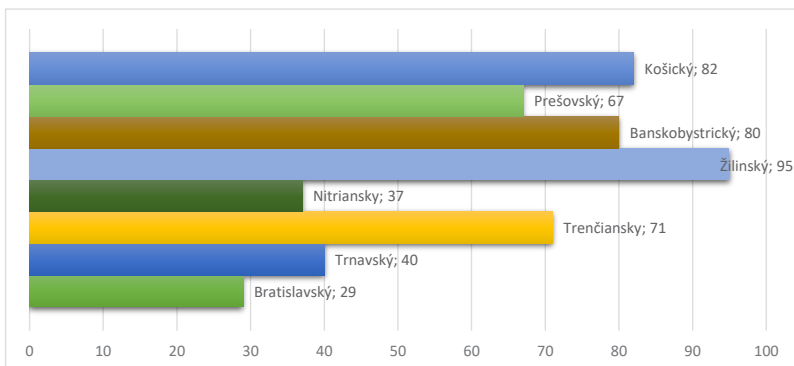


Obrázok 2: Registrované sociálne podniky podľa druhu

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Registra sociálnych podnikov k 31. 3. 2022

2.3 Rozdelenie registrovaných sociálnych podnikov podľa krajov

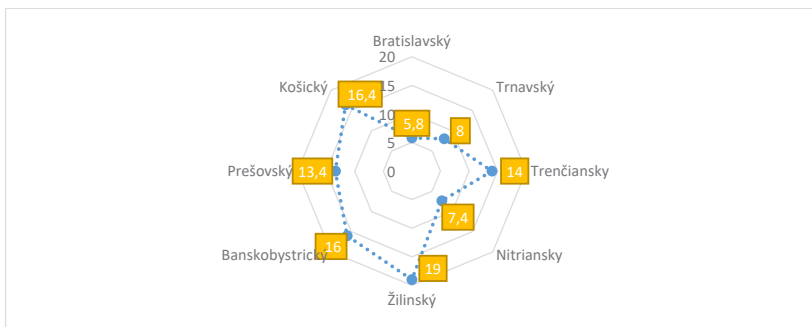
Pôsobenie sociálnych podnikov podľa geografického hľadiska v jednotlivých samosprávnych krajoch Slovenska poukazuje na fakt, že najviac sociálnych podnikov bolo od roku 2018 až k 31. 3. 2022 založených v Žilinskom a Košickom samosprávnom kraji (Obrázok 3). V Žilinskom kraji bolo založených 95 registrovaných sociálnych podnikov, v Košickom samosprávnom kraji bolo založených 82 registrovaných sociálnych podnikov. Najmenej, t.j. 29 registrovaných sociálnych podnikov, bolo založených v Bratislavskom kraji.



Obrázok 3: Početnosť registrovaných sociálnych podnikov podľa krajov

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Registra sociálnych podnikov k 31. 3. 2022

Tento rozdiel možno prepojiť s potrebou zakladania sociálnych podnikov najmä v regiónoch a krajoch Slovenska, kde je aj vyššia miera nezamestnanosti. Ak porovnáme mieru nezamestnanosti v Bratislavskom kraji, v post-Covidovej dobe za február 2022 bola na úrovni 4,16%, oproti tomu v Košickom kraji je za február 2022 bola miera nezamestnanosti 10,22%. V Žilinskom kraji, kde je najvyšší podiel registrovaných sociálnych podnikov, teda 19% (Obrázok 5), bola vo februári 2022 miera nezamestnanosti na úrovni 5,37% (ÚPSVaR, 2022).



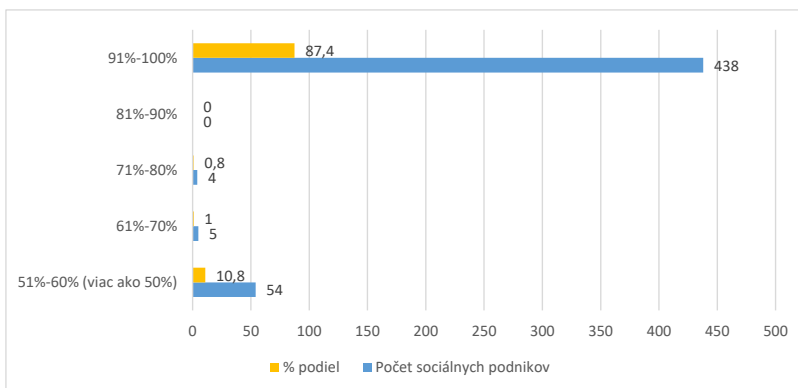
Obrázok 4: Percentuálny podiel registrovaných sociálnych podnikov podľa krajov

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Registra sociálnych podnikov k 31. 3. 2022

2.4 Rozdelenie registrovaných sociálnych podnikov podľa časti reinvestovaného zisku

Jednotlivé registrované sociálne podniky majú podľa zákona v prípade dosiahnutia zisku zo svojej činnosti použiť viac ako 50 % zo zisku po zdanení na dosiahnutie hlavného

cieľa, ktorým je dosahovanie merateľného sociálneho vplyvu. V Registri sociálnych podnikov je rôzne stanovený percentuálny podiel zo zisku, ktorý sa využíva na dosahovanie merateľného sociálneho vplyvu. Podľa Obrázku 6, až 438 registrovaných sociálnych podnikov (čo je 87,4% z celkového počtu registrovaných sociálnych podnikov) sa rozhodlo, že chce použiť až 91%-100% podielu zo svojho zisku po zdanení na dosiahnutie svojho hlavného cieľa. 54 registrovaných sociálnych podnikov, čo je 10,8% podnikov z celkového počtu zaregistrovaných sociálnych podnikov, reinvestuje 51%-60% zo zisku po zdanení na dosiahnutie svojho hlavného cieľa - dosiahnutie merateľného pozitívneho sociálneho vplyvu.



Obrázok 5: Rozdelenie registrovaných sociálnych podnikov podľa časti reinvestovaného zisku

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Registra sociálnych podnikov k 31. 3. 2022

2.5 Rozdelenie registrovaných sociálnych podnikov podľa právnej formy

Podľa Európskej únie v priestore sociálnej ekonomiky a sociálneho podnikania pôsobia 3 základné typy sociálnych podnikov:

1. družstvá - ktoré princípom svojpomoci napĺňajú predstavu o vzájomnom zapojení sa znevýhodnených skupín do hospodárskeho života,
2. podporné spolky (služby zdravotných, sociálnych poisťovní, záložní),
3. neziskové verejnoprospešné organizácie vrátane nadácií.

Podľa Charty sociálnej ekonomiky v rámci sociálnej ekonomiky pôsobia najmä tieto typy sociálnych podnikov, ktoré majú aj svoje vlastné charakteristiky: družstvá, spolky, verejnoprospešné organizácie, nadácie (Social Economy Europe).

Sociálne podniky, ktoré vznikajú na Slovensku môžu mať viacero právnych foriem.

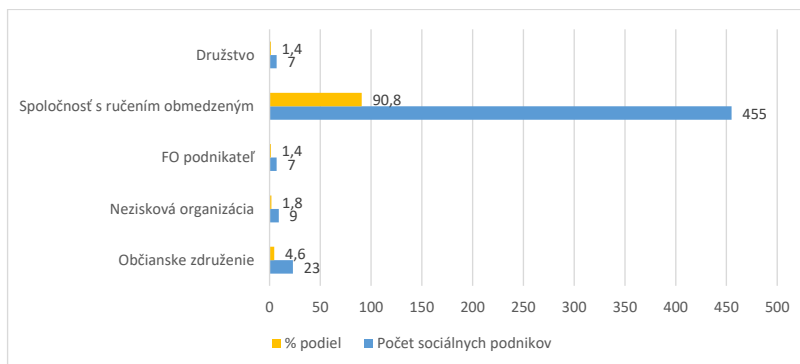
Podľa zákona č. 112/2018 o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch „subjektom sociálnej ekonomiky môžu byť tieto právne formy: občianske združenie, nadácia, neinvestičný fond, nezisková organizácia, účelové zariadenie cirkvi, obchodná spoločnosť, družstvo alebo fyzická osoba - podnikateľ, ktorá je zamestnávateľom, a teda subjekty ktoré

a) nie sú väčšinou riadené štátnym orgánom, štátny orgán ich z väčšej časti nefinancuje, nevymenúva ani nevolí štatutárny orgán ani viac ako polovicu jeho členov a nevymenúva ani nevolí viac ako polovicu členov riadiaceho orgánu alebo dozorného orgánu,

b) vykonávajú hospodársku činnosť alebo nehopodársku činnosť v rámci aktivít sociálnej ekonomiky, a

c) ak podnikajú alebo vykonávajú inú zárobkovú činnosť podľa osobitných predpisov, nevykonávajú ich výhradne na účely dosiahnutia zisku alebo zisk z nich používajú spôsobom podľa tohto zákona“.

Najviac registrovaných sociálnych podnikov vzniklo na Slovensku od roku 2018 ako obchodné spoločnosti – konkrétne spoločnosť s ručením obmedzeným (Obrázok 7). Túto právnu formu si vybralo až 455 registrovaných sociálnych podnikov, čo je 90,8% z celkového počtu registrovaných sociálnych podnikov. Druhou právnou formou registrovaných sociálnych podnikov sú občianske združenia. Tie však majú podiel na celkovom počte registrovaných sociálnych podnikov len 4,6%. Medzi ďalšie právne formy sociálnych podnikov patria: neziskové organizácie, družstvá a fyzické osoby – podnikatelia, ktorých zastúpenie je však individuálne pod 2%.



Obrázok 6: Rozdelenie registrovaných sociálnych podnikov podľa právnej formy

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Registra sociálnych podnikov k 31. 3. 2022

V závere ponúkame tabuľkový prehľad absolútnych a relatívnych početností v rámci sledovaných vybraných charakteristík podnikov, ktoré majú štatút registrovaných sociálnych podnikov a sú vedené v Registri sociálnych podnikov.

Tabuľka 1: Celkový prehľad o registrovaných sociálnych podnikoch k 31. 3. 2022

		Počet sociálnych podnikov	% podiel
Rok založenia	2018	7	1,4
	2019	36	7,2
	2020	182	36,3
	2021	219	43,7
	2022	57	11,4
	Σ	501	100
Druhy sociálnych podnikov	Integračný podnik	478	95,4
	Integračný podnik / Sociálny podnik bývania	0	0
	Integračný podnik / Všeobecný registrovaný sociálny podnik	21	4,2
	Všeobecný registrovaný sociálny podnik	2	0,4
	Σ	501	100
Samosprávny kraj	Bratislavský	29	5,8
	Trnavský	40	8
	Trenčiansky	71	14
	Nitriansky	37	7,4
	Žilinský	95	19
	Banskobystrický	80	16
	Prešovský	67	13,4
	Košický	82	16,4
	Σ	501	100
Časť zisku	51%-60% (viac ako 50%)	54	10,8
	61%-70%	5	1
	71%-80%	4	0,8
	81%-90%	0	0
	91%-100%	438	87,4
	Σ	501	100
Právna forma	Občianske združenie	23	4,6
	Nezisková organizácia	9	1,8
	FO podnikateľ	7	1,4
	Spoločnosť s ručením obmedzeným	455	90,8
	Družstvo	7	1,4
	Σ	501	100

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Registra sociálnych podnikov, 2022

Register sociálnych podnikov eviduje aj sociálne podniky, ktorým zanikol štatút registrovaného sociálneho podniku. Takýchto sociálnych podnikov bolo od začiatku registrácie v roku 2018 k 31. 3. 2022 35 registrovaných sociálnych podnikov. Dôvodom zániku štatútu registrovaného sociálneho podniku bolo skoro vo všetkých prípadoch vrátenie štatútu registrovaného sociálneho podniku. V jednom prípade išlo o udelenie bližšie nešpecifikovaných sankcií.

Záver

Článok predkladá analýzu a prehľad registrovaných sociálnych podnikov podľa Registra sociálnych podnikov, ktorý spravuje Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny na Slovensku. Tento Register je verejný a registrujú sa v ňom všetky subjekty, ktorým bol Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR schválený štatút registrovaného sociálneho podniku, a to od roku 2018. Zákon č. 112/2018 o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch, ktorý nadobudol platnosť v tom istom roku, uvádza aj všetky povinné údaje, ktoré sú podniky povinné evidovať do Registra sociálnych podnikov.

Podľa týchto údajov sme vybrali niektoré charakteristiky a analyzovali stav registrovaných sociálnych podnikov na Slovensku k 31. 3. 2022. Konštatujeme, že najviac sociálnych podnikov bolo registrovaných v Registri sociálnych podnikov, a teda aj založených podľa novej legislatívy, v roku 2021, a to v počte 219. Až 95,4% všetkých registrovaných sociálnych podnikov predstavujú integračné sociálne podniky. Čo sa týka regionálneho rozdelenia, najviac registrovaných sociálnych podnikov za tento čas od roku 2018 vzniklo a získalo štatút registrovaného sociálneho podniku v Žilinskom a Košickom kraji. Čo sa týka použitia časti zisku po zdanení na reinvestovanie a naplnenie hlavného cieľa podnikania, 87,4% registrovaných sociálnych podnikov odvádza až 91%-100% zisku pod zdanení späť do podnikania pre účely dosiahnutia pozitívneho sociálneho vplyvu. Najčastejšou právnou formou týchto registrovaných sociálnych podnikov je obchodná spoločnosť, konkrétne spoločnosť s ručením obmedzeným.

Zo zistených údajov možno pozorovať narastajúci trend záujmu o zakladanie sociálnych podnikov na Slovensku. Domnievame sa, že k tomu prispieva legislatívna úprava zákona č. 112/2018 o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch, ale aj rozšírenie povedomia o význame sociálnych podnikov v spoločnosti, najmä prostredníctvom Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, ktoré napomáha vzniku sociálnych podnikov skrze Regionálne centrá sociálnej ekonomiky v jednotlivých krajoch Slovenska, ale aj ďalšie podporné a metodické inštitúcie. Regionálne centrá sociálnej ekonomiky poskytujú podrobné informácie pri prvých krokoch pred registráciou sociálneho podniku, poskytujú rady pri získaní štátnej podpory, ale aj podpory z iných zdrojov a poskytujú aj pomoc pri samotnom podnikaní.

PodĎakovanie

Tento článok bol podporený projektom VVGS 2021-1989 *Sociálna ekonomika – sociálne podniky a ich význam pre rozvoj samosprávy.*

Literatúra

DEFOURNRY, J., DEVELTERE, P., FONTENEAU, B. 1999. *L'économie sociale au Nord et au Sud.* Belgium : Université de Liege, Centre d'Economie Sociale. Dostupné na: https://emes.net/content/uploads/publications/Defourny.Develtere_SE_North_South_Chap1_EN.pdf

EUROPEAN COMMISSION. 2021. *Commission presents Action Plan to boost the social economy and create jobs.* [online]. [cit. 2022-01-12]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10117&furtherNews=yes#navItem-1>

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE. 2017. *Recent evolutions of the Social Economy in the European Union.* [online]. [cit. 2021-08-25]. Dostupné na: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/recent-evolutions-social-economy-study>

KORIMOVÁ, G. a kol. 2008. *Sociálne podnikanie a sociálny podnik.* Banská Bystrica : Kopernikus. ISBN 978-80-969549-6-4

KORIMOVÁ, G. 2014. *Sociálna ekonomika a podnikanie.* Banská Bystrica : Belianum. ISBN 978-80-557-0695-5

MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY. 2018. *Sociálna ekonomika.* [online]. [cit. 2022-03-28]. Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/sk/praca-zamestnanost/socialna-ekonomika/>

MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY. 2021. *Register sociálnych podnikov.* [online]. [cit. 2022-03-31]. Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/sk/praca-zamestnanost/socialna-ekonomika/>

PČOLINSKÁ, L. 2021. *Sociálna ekonomika a sociálne podnikanie.* Košice : Vydavateľstvo ŠafárikPress UPJŠ v Košiciach. ISBN 978-80-574-0076-9

PONGRÁCZ, E. 2021. *Spoločenská zodpovednosť a sociálna ekonomika.* 1. vydanie. Praha : Agentúra Fáma. 97 s. ISBN 978-80-904926-7-7.

SOCIAL ECONOMY EUROPE. *The Social Economy Charter.* [online]. [cit. 2022-01-10]. Dostupné na: <https://www.socialeconomy.eu.org/the-social-economy/the-social-economy-charter/>

ÚPSVAR. 2022. *Miera nezamestnanosti.* [online]. [cit. 2022-03-31]. Dostupné na: https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/nezamestnanost-mesacne-statistiky/2022.html?page_id=1153450

Zákon č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch

Adresa autora

Ing. Lenka Pčolinská, PhD.

ID ORCID: 0000-0002-5856-6141

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 11 Košice

E-mail: lenka.pcolinska@upjs.sk

DISKUSIE

Western Balkans as liminal space

Aleksandra Varga-Kocsicska

<https://doi.org/10.33542/VSS2022-1-04>

Abstract

The Western Balkans are clearly part of Europe geographically (central area of the Balkan Peninsula) but are not considered entirely European. In fact, it is seen as a frontier area within the borders of Europe, generally considered as a periphery in the international order. Given the European Union's ongoing central role in wider international economic and political relations, the bloc is often seen as lacking the necessary connections. However, old and new powers, regroupings, international crises, world pandemics and all major recent events clearly mark out the Western Balkans' interconnections and active participation in world politics. This paper focuses on the Western Balkans, with a particular attention to Serbia as case study. The global relevance of the region will be represented through the 'Balkan-type' power constellation.

Keywords: EU, Western Balkans, liminality, enlargement, identity

Introduction

"Ideas and symbols can have different meanings depending on who is listening... Because listeners occupy different structural positions, they interpret a broker's ideas through divergent cultural lenses and histories. As a result, any symbol, word, or event can be read with contradictory, even mutually exclusive meanings." Stacie E. Goddard

Ever since the break-up of Yugoslavia, the Western Balkans have been the scene of various international interventions. In the 1990s, these included a wide range of diplomatic, military, economic and humanitarian initiatives, focusing on the stabilization of the conflicts in the area. The main aspect characterising many of these operations was the use of some form of enforcement and the de facto suspension of state sovereignty. Some of these interventions, while allowing room for the development of some forms of transnational movements, formally at the same time aimed at controlling the conflict and 'keeping the region out of the European mainstream' (Elbasani, 2008). From the Zagreb Summit Declaration of 2000 and the Thessaloniki Summit Declaration of 2003 the stabilisation project started to be complemented by the association process. For the first time, at the Thessaloniki Summit in Greece, the Western Balkans were presented with the 'European perspective': the promise of EU membership if they fulfil the required criteria (European Council, 2003). The Summits launched a 'transformation agenda' for the region, pledging that the independent republics would evolve into 'stable, self-sufficient democracies at peace with themselves and each other, with market

economies and the rule of law' (Independent Task Force, 2002: 28). Following nearly a decade of civil war, the Western Balkans, marginalised from the international community, are still broadly seen as isolated and peripheral - 'the frontier of Europe' (Duffield, 2001), and as in desperate need of adjustment and reform. In the popular media as well as in academic literature, the awareness of the region has been largely limited to the region's relationship with Europe, in particular the deficiencies in the Union's (EU) reform agenda. As in the case of other non-Western areas and locations, the duality between the Western Balkans and Europe, where Europe is the benchmark according to which the region is defined and assessed, underlies much of the writing on the Western Balkans (Chakrabarty, 2007). However, this hierarchical relationship has resulted in the conclusion that the Balkans is the most nationalistic and dominant, least cosmopolitan and "enlightened" area in Europe, and hence in need of the EU's civilising influence.

While the region's EU integration efforts are at the centre of academic and public policy debate, its ties with non-European areas and places are less well known. There has been less attention paid to the political, economic and social connections between the region and the diverse so-called 'emerging economies' such as the BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa), the MINT (Mexico, Indonesia, Nigeria and Turkey) or the Gulf States. Some of these relations are rooted in long-standing historical bonds, such as those between Russia and Serbia or Turkey and Bosnia and Herzegovina. Some are more recent, such as relations with China and the United Arab Emirates (UAE)- They represent new avenues of economic development for the Balkans, including diplomatic cooperation, investment in strategic industries, and logistical and infrastructure projects connecting the Western Balkans with Central Europe, the Middle East and North Africa (Poulain, 2011).

The study mainly analyses the subordinating and dissubjectivising aspects of the Europeanization paradigm in the Balkans, especially in the post-Yugoslav region, focusing on the situation in Serbia. The author presents the presumed necessity of neo-colonial control of the region, its recent and spatial framework, which postcolonial theory has not been able to answer. Instead of a (post)colonial, orientalist diversity, it is clearly an attempt to construct a European 'self-image' in this area. While suggesting the need to de-Balkanise the Balkans, the critique of Balkanism is, in fact, collaborating with those who promote a neo-colonial 'Europeanisation' path. Because it operates based on an exclusive and normative vision of Europe. This approach reinforces the illusion that the countries and nations of the Balkans, presumably, need to identify with those of Western Europe (the West) in order to be accepted as Europeans. Part of the study touches on what many see as the growing negative global impact and consequences of the critique of Orientalism. In the analysis, the perspective is reversed, implementing a process of decentralisation, in order to analyse the causes of the problem from a liminal point. That is, from a non-European or Western perspective. There are

or could be several consequences of the fact that the history of the Balkans has been different from European. Consequently, it did not participate in the development of the institutions and norms accepted in the West, which are now considered to be pan-European and imposed on the region. As a counterargument to this liminality, which is seen as disruptive, it is necessary to point out that some form of otherness in the Balkans, and in Serbia in particular, can be both wrong and extremely necessary. Thus, Serbia is a place in which "otherness" is both impermissible and potentially subjective.

Very few are pleased with Serbia as an "old" Balkan country. This dissatisfaction is regularly backed up by a temporal and a concept of space: "at the beginning of the 21st century" and "in Europe". While those outside Serbia who are affected see only those aspects of Serbia that suit their interests as being right, in Serbia as a whole, on both the political right and left, it is emphasized that nothing is as it should be. The right formal framework is being established in the republic, but somehow it is still seen as incomplete. The claim to at least make sense of these differences needs to be examined from two contrasting approaches. One theoretical approach is based on recognising the limitations of the Balkans, and with-it Serbia, but at the same time, continuing to focus on the negative external perception of the Balkans (and Serbia). The critique of Orientalism in the region, in the context of an undifferentiated Europe, recognises the example that places the European Balkans in a substantially different perspective from the non-European 'East'. While in the East, this recognition is in fact linked to resistance to the alienation of diversity, in the Balkans (which do not always fit into the category of the 'true' and 'correct' Europe), the path to subjectivisation requires a certain degree of estrangement of the unacceptable and essential differences within Europe. In other words, while in the East it is necessary to deny otherness, in the Balkans it is essential to highlight it. It is systematically said and seen as negative and subordinate because it cannot be the same. But it is still European, so the region is expected to seek similarity.

The second approach is the powerful perspective of Europeanisation, which is declared to be liberating. However, it can also be viewed as a modern form of neo-colonialism, which, unlike classical colonialism, is neither physical nor restricted in its geographical scope (Quijano – Ennis 2000). After all, it operates globally, including semi-peripheral spaces, and relies extensively on a Western-centric view of science that "seeks universal validity" (Castro-Gomez 2008). Therefore, the paradigm of Europeanisation is not only embodied in the process of Serbia's accession to the European Union, but an event also that seems increasingly distant. This study aims to show that the supposedly inclusive and empowering approaches, where the paradigm of Europeanization is seen by some as a possible future solution to the Balkan problems, has in fact had significant subjectivising effects on Serbia and other countries in the region. Both result from the liminality of space, the precariousness and elusiveness of its position. In its own way, this situation has contributed to the diversity of the Balkans, thereby

ignoring its character and consequences within Europe, turning it into an unknowable space. Thus, its defining, expressive and distinctive uniqueness has been erased. The first approach, to a large extent, denies the relevance of the region's cultural diversity, essentially transforming it into an undesirable difference. In this way, the fact of Europeanisation may in fact suggest, in a metaphorical sense, a kind of superiority of the West, which is to be assimilated and transformed. According to these concepts, the Balkan region, and therefore also Serbia, should be encouraged to seek to place its own specific but constitutive experience in the shadow of an equally specific Western history. Serbia acts as a "paradigmatic case" (Flyvbjerg, 2006: 230), as it reveals the general characteristics of these approaches and patterns and can serve as a useful case study for further exploration of economic relations in the area. It is coherent with the way in which some interpret the Western Balkans as a political effect of EU integration, building on the wider idea that the Balkans have been "invented" through interactions with the West (Todorova, 1999).

1. The Western Balkans

The post-conflict, post-socialist development of the Western Balkans has been interpreted mainly in the framework of the region's relationship with the EU (Elbasani, 2008). Evaluated in the light of these processes, the region is seen as not fulfilling the criteria for European Union membership, so the political and economic studies are dominated by a "discourse of deficit or inadequacy" (Sidaway, 2003). Evaluations of the region's path have encouraged academics and experts in the field of policy to refer to the region as a 'super periphery' (Bartlett and Prica, 2013). These interpretations bear both temporal and geo-spatial connotations. Temporally, the region is seen as backward in comparison to the rest of Europe - meaning that it lacks several of the features of modern polities and societies. Geographically, it questions the region's identity within Europe. In either scenario, Europe is the main reference point for understanding the Balkans and its development. To explain the region's deficiencies, the science literature has concentrated on identifying the region's weaknesses, those that hinder its closer association with the EU. Moreover, the literature on political science has focused on the diagnosis of the region's weaknesses, those that hinder its closer association with the EU (Batt, 2004). Elbasani (2013) points to the historical heritage, the fragility of states and the weakness of pro-EU regulators as undermining conditions for EU integration.

The notion that Europe is to be understood as a "discursive construction, not a continent", a spatial construction without space, covering the existence of "many real, historical and imagined Europe's", is rarely accepted in postcolonial theory. Although Europe has always been more of a rolling and shifting space than we recognise on the map, there has been a constant tendency to narrow it down and identify it with the West, and to push aside all other features of Europe. However, the fear of Orientalist stereotypes, such as those that have

been created of the Balkans as 'other Europe', can be said to have too often hindered and hindered the Balkans and the countries within them from being accepted as 'Western'. The terms 'other' and 'otherness' in this context have a negative connotation. There is a strong inclination in Europe at the moment to treat any stress on differences from the West as, in fact, inferiority, essentially a variation on the fashionable notion, in a roundabout way, that we all have to be the same to be equal.

Unfortunately, the critique of Orientalism and Balkanism works in synergy with the Europeanisation paradigm, and virtually marginalises the Balkans from Europe. Declaratively welcoming, it discursively erases space in the name of defending against stereotypes - and therefore conveys to us an image of 'nothing', that is, something that is both unknowable and deprived of everything that is valuable and valid. Therefore, if Serbia cannot be something different, then it cannot be European, that is, it can only be a 'flawed' Europe, a bad copy of the past of others. Part of the flawed principle, the real fate of local liminality - a fracture rather than an imaginary bridge between two worlds - is to be defined solely through negative determinants.

Moreover, in recent years, there have been other critical interventions in which both Baker (2018) and Bjelic (2017) have attempted to connect postcoloniality in the Balkans to global structures of colonialism and radicalization. Chari and Verdery (2009:12) offer a call for research on postcolonialism, more specifically to 'think critically about colonial relations alongside market and democratic transitions'. It calls on researchers to combine a post-socialist reading of South-eastern Europe with post- and decolonialist theory 'to identify the region's imperial and quasi-colonial legacies, contemporary forms of domination, hierarchy and resistance, and practices of complicity and cooperation, but also of struggle, protest and resistance' (Kusic, Lottholtz and Manolova, 2019: 8). Opening new methodological pathways for research and critique, both these perspectives extend initial concerns by deconstructing the epistemic boundaries that have positioned the region as backward in relation to Europe. Governance studies (Dean, 2010) are the main conceptual sources for rethinking the encounters between the Western Balkans and emerging economies. The governance approach focuses on those actions that seek to shape behaviour according to a particular set of norms and goals (Dean, 2010: 18). Drawing on the work of Michel Foucault, government studies examine the organizational practices, techniques and knowledge through which governance takes place, paying attention to the ethical content of governance in terms of what is governed, the work of government in terms of how it is governed, and the basis of ethical practices - the end aim that government seeks to accomplish (Dean, 2010). Scholars within the framework of governmental rationality believe that the exercise of political power is characterized by particular rationalities of governance, and they seek to extend these rationalities.

2. Balkans and Identity

As the current borders in the Balkans do not necessarily reflect the ethnic divisions, debates have emerged about ethno-national borders and ethnic minorities. The break-up also opened the way for the establishment of ad hoc tribunals and alternative legal mechanisms at international level. For example, the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, the first of its kind, has only recently completed its work. The Tribunal has significantly informed international law, setting precedents for future cases. The ad hoc nature of the Tribunal and its international approach were intended to deter people from violating international law, to facilitate the delivery of justice and to set a precedent that the international community would not stand idly by, and watch atrocities being committed.

Another legal problem is the creation or legalisation of new state borders and declarations of independence. The term 'Balkanisation' has become popular in debates on disintegration and has forced us to question the security of existing borders in many contexts of regional/national fragmentation. With growing unease among ethnic minorities across Europe and elsewhere, the notion of 'Balkanisation' persists and may also refer to future fragmentations. This concept has prompted a rethinking of international notions of sovereignty, with reference to ethnic, linguistic and related sovereignty claims. Most recently, the debate over the status of Kosovo continues unresolved, bringing to the fore issues of international law, sovereignty, minority rights and borders that set a precedent for the international community. Since the break-up of Yugoslavia and the accession of Slovenia and Croatia to the European Union, the possible integration of the other former Yugoslav countries has been a hot topic throughout the Balkans. Slovenia was admitted to the European Union in 2004 and Croatia in 2013, while Serbia, Montenegro and Northern Macedonia remain candidate countries and Bosnia and Herzegovina and Kosovo potential candidates. The fact that not all the former Yugoslav countries have joined the EU has sparked resentment in the countries that are candidates. However, Montenegro, Serbia and northern Macedonia have made some progress in meeting the criteria for membership. It will be interesting to see how the nature of EU enlargement develops in the coming years. With Brexit, the prospect of new EU member states and growing nationalisms, the European Union is at a significant point in its development. All of this has also been heavily influenced by the emergence of Covid-19, which has already caused visible, lasting damage not only in the Balkans but also across Europe. It has caused and is causing problems that will take years to overcome. It will take Serbia and the other Balkan countries, already in difficulty, even further away from the goals they have set themselves. Whatever this means in the current situation, it means either a rapprochement with Europe (mainly the EU) or, conversely, a strong drift away and the choice of another path.

The break-up of Yugoslavia taught us to question international, European and Balkan laws and norms. Through a rethinking of belonging, the break-up forced the former Yugoslavs

to reposition themselves in the post-Yugoslav, European and global spaces. As well as influencing perceptions of identity in the Balkans and among former Yugoslav immigrants, it has also led to a number of guidelines for international law. The break-up and the responses to it have set precedents for ad hoc tribunals and influence current discourses on national independence. The break-up also created two new EU Member States and additional candidate countries. The Balkans have often been portrayed as Europe's 'internal other', on which Western Europe has often 'projected its concerns'. As a consequence, the possible admission of the remaining former Yugoslav countries into the European Union could bridge the European-Balkan divide and lead to a rethinking of the meaning of European identity and thinking. Twenty years on, the break-up of Yugoslavia continues to have an impact on the Balkans, Europe and the international community through issues of identity, migration, nationalism and international law.

For quite some time, we have seen the development of closer political relations between Serbia and the EU. But after a while, this process of closer relations has raised questions about Serbian national identity. As a result, the symbolic struggle over national belonging flared up again. These struggles increasingly became expressive in reference to opposing civilisational identities. The question of whether Serbia belongs to the East or to the West was thus raised. It should be mentioned here that, although this East-West dichotomy has been persistent in the region, the association and meaning of the geographical definitions of "East" and "West" have changed too. Green (2005: 143) notes that 'East' whit times met the definition of Ottoman Empire. 'Byzantine', mean the influence of Russia and the Orthodox Church, and at other times 'Communist, as the former Soviet Union. 'West' was identified with Western imperialism, the Austro-Hungarian Empire, modernity and enlightenment, economic prosperity and everyday technological progress. The concept of liberal democracy should be also be mentioned here, as the 'East' and the 'West' are thus not only geographical concepts, but also concepts of civilisation, culture and history.

These geographical lines, mentioned several times, are the basis of the region's history. As the Western Balkans were located on the geographical margins of the Ottoman and Habsburg empires, South-Eastern Europe became 'the main battleground of the reluctant mutual courtship and perpetual rivalry between the two worlds' (Hozic, 2004: 36). 5 centuries of Ottoman rule, the influence of pan-Slavism, and the traditional spiritual connection with the Byzantine Empire through Christian Orthodoxy. The emergence of state socialism after the Second World War, all of which were sources of Serbia's 'orientalism', is simultaneously present in the region's collection of 'Western' world order characteristics. It is geographically located within Europe, with Austro-Hungarian rule in the north of the country, and the fact that in the mid-nineteenth century, a large part of the Serbian political elite was raised in the Habsburg Empire (Zivkovic, 2011:44). These different and unique, cultural and political

contexts and their legacies meant that Serbia could neither fully settle nor fully exclude itself from either 'world'. The point in Serbia's history when it established contact with both the East and the West. One such example is the symbolic move by the Serbian parliament in 2008 to ratify on the same day the Stabilisation and Association Agreement (SAA) with the EU and the sale of the Serbian state oil and gas company to Russia's Gazprom.

In the process of redefining identities that has permeated the post-Yugoslav region, animosity has also emerged due to the ethno-political charge created by the break-up of Yugoslavia. Within the Balkans, the political polarisation of ethnicities and nationalisms has made the conflict more permanent, as new borders have created new citizenships, separating people who once existed as 'Yugoslavs'. The new citizenships required people to reconcile their identities, as they were no longer Yugoslavs but citizens of the (now) former Yugoslav countries. In Serbia, in most cases, people became eligible for citizenship of several former Yugoslav countries at the same time. However, others remained stateless and became official refugees in the countries with which they ethnically identified. This complicated (and still further complexed) the relationship between ethnicity and citizenship. Hence, in the period immediately after the break-up of Yugoslavia, the sense of belonging was called into question. In addition to influencing the sense of belonging, the persistence of tensions between former Yugoslavs, especially ethnic-national tensions, leads us to reflect on ways of alleviating the tensions and on the nature of identity formation itself. As it takes time for tensions to be defused or eased, and as ethno-national and political problems persist in the region, the future of socio-political relations between the former Yugoslavs remains uncertain - as exemplified by the current situation in Montenegro, where religious and identity tensions between Serbs and Montenegrins are at an advanced stage. In addition to affecting the antagonisms between the former Yugoslavs, the break-up has thus significantly altered Balkan identities and nationalities, with lasting implications for any concept of the future, including EU membership and ideological allegiance.

After the fall of the Milosevic regime, the main source of polarisation among the Serbian political elite became the relationship between Serbia and the EU. The Stabilisation and Association Agreement (SAA) and the energy cooperation agreement with the Russian state, concluded at the same time, were controversial because they signalled the direction the country was taking. As the SAA set out the contractual obligations and outlined the conditions for Serbia's EU membership, the ratification of the SAA signalled Serbia's official intention to pursue EU membership. The energy cooperation between Serbia and Russia set the conditions for the sale of Serbia's state-owned oil and gas company to Russia's Gazprom, making Serbia dependent on Russia for its energy supply. It is widely believed that Serbia sold the state-owned company below market value in exchange for Russian diplomatic support in preventing international recognition of Kosovo's declaration of independence. The latter

agreement was seen as a move by Serbia closer to Russia and was therefore opposed by pro-EU parties. The SAA was seen by anti-EU and nationalist-conservative parties as an indirect recognition of Kosovo's independence and was therefore opposed. Although both agreements were ratified on the same day, the ratification of the SAA was faced with an unprecedented situation of abstention by the Prime Minister.

Is there a definition of the term the "global Balkans"? As the term of Western Balkans is most often associated with "Balkanisation", which actually means the disintegration of an entity into smaller and smaller pieces. As a result, the Western Balkans is thought to be a fragmented, incomplete jigsaw puzzle. The idea of the 'global Balkans' - the juxtaposition of the words 'global' and 'Balkan' - has deliberately problematised these associations. The intention behind the use of the term was twofold. Firstly, rather than thinking of the two as opposites, I sought to show empirically The Western Balkans is both a constitutive site of global encounters and of global politics. Indeed, they are a constitutive part of various global aspirations, in European Union, to transform Europe's external borders into 'stable, self-sufficient democracies at peace with themselves and each other, with market economies and the rule of law' (Independent Task Force, 2002: 28).

Conclusion

The heart of the European Union's values are the democratic ideals, human rights and the rule of law. In the case of the candidate countries, the negotiations have encountered many obstacles in the democratisation process, and it may take decades before the necessary environment is fully established. A deficit of democratic traditions, the (semi)fragile institutions, ethnic pressures and a slow post-war economic recovery have hampered the democratisation route. This situation is not at all surprising, as the Western Balkans and the states in them must make enormous efforts to maintain "normality". It took decades, even centuries, for Western democracies to establish the democracies we know today.

The European Union has been promoting EU membership and EU conditionality to encourage democracy in the Western Balkans, with varying degrees of success. Drawing on the experience of the major enlargement in Central and Eastern Europe, the EU has noticeably tightened the accession rules for the Western Balkan countries. Noticeably, they are more cautious about imposing conditions and have not been able to deliver any meaningful promises for a long time. The governments of the Western Balkan countries appear to be making efforts to accept and comply with most of the EU rules, but the actual implementation of most of the reforms has been extremely slow. For several reasons. If we look only at the last 2 years, the pandemic COVID-19 and the migration crisis in the South (since 2015), which has been very strong. The political elite is perceived to be less committed to the EU accession process than the Central and Eastern European countries were in the past. They are trying to preserve their

domestic political power based on nationalist discourses, while rhetorically trying to comply with EU rules in order to stay on the EU track, which has certain advantages. This makes the whole process take much longer, and the domestic political elite can afford to do so because the electorate is also more sceptical about the EU. Therefore, the EU integration process in the Western Balkans is largely under attack from national political elites and national identity.

Bibliography

BAKER, CATHERINE. "Positionality without Race? Racial Exceptionalism and Southeast European Cultural Studies." *Interventions: International Journal of Postcolonial Studies*, (2018) 20(6): 759-784.

BAKIĆ-HAYDEN, MILICA: *Varijacije na temu „Balkan“*. Beograd, I.P. „Filip Višnjić“, 2006. 31-52.

Bartlet, WI and Ivana Prica. "The Deepening Crisis in the European Periphery." *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* (2013) 15(4):367-382.

BATT, JUDY: "Introduction: the stabilization/integration dilemma." in Judy Batt ed. *The Western Balkans: Moving On*. Chilton Paper no. 70. Institute for Security Studies. (2004)

BJELIC, DUSAN. "Bulgaria's Zionism, The Colonization of Palestine and the Question of Balkan Poscoloniality." *Interventions: International Journal of Postcolonial Studies*, (2017) 19(2): 218- 237.

BONIFAZI, CORRADO – MAMOLO, MARIJA: Past and Current Trends of Balkan Migration. Les populations des Balkans. *Space Populations Societies*, (2004), 3. 519-531. Online: <https://doi.org/10.4000/eps.356>

CASTRO-GOMEZ, SANTIAGO: „(Post)Coloniality for Dummies: Latin American Perspectives on Modernity, Coloniality, and the Geopolitics of Knowledge“. In: Morana, Mabel – Dussel, Enrique – Jauregui, Carlos A. (edn.) *Coloniality at Large: Latin America and the Postcolonial Debate*. Durham, Duke University Press, 2008. 259-285.

CHAKRABARTY, DIPESH : Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference - New Edition Princeton Studies in Culture/Power/History (2007) ISBN: 9780691130019

CHAKRABARTY, DIPESH: Provincializing Europe: Postcolonial Thought And Historical Difference (With a new preface by the author). Princeton and Oxford, Princeton University Press, (2008). 27-31.

CHARI, SHARAD AND KATHERINE VERDERY. "Thinking Between the Posts: Postcolonialism, Postsocialism and Ethnography after the Cold War." *Comparative Studies in Society and History* (2009), 52(1): 6-34.

DEAN, MITCHELL: *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, 2nd edn. London: Sage. (2010)

DUFFIELD ,MARK :Governing the Borderlands: Decoding the Power of Aid Disasters (2002) Volume 25, Issue 4 p. 308-320 Special Issue: Politics and humanitarian aid

ELBASANI, AROLDA: "EU Enlargement in the Western Balkans: Strategies of Borrowing and Inventing." *Journal of Southeastern Europe and the Balkans* (2008) 10(3): 293-307.

ELBASANI, AROLDA. "EU Enlargement in the Western Balkans: Strategies of Borrowing and Inventing." *Journal of Southeastern Europe and the Balkans* (2008) 10(3): 293-307.

GREEN, SARAH F. *Notes from the Balkans: Locating Marginality and Ambiguity on the Greek- Albanian Border*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. (2005)

HOZIC, AIDA A. "Between the cracks: Balkan cigarette smuggling." *Problems of Post-Communism*, (2004) 51(3): 35-44.

Independent Task Force: (2002) *Balkans 2010: Report of an Independent Task Force*. Council on Foreign Relations Press, New York. Retrieved from: <https://www.cfr.org/report/balkans-2010>.

Independent Task Force. *Balkans 2010: Report of an Independent Task Force*. Council on Foreign Relations Press, New York. (2002) Retrieved from: <https://www.cfr.org/report/balkans-2010>.

KAMM, HENRY: Yugoslav Refugee Crisis Europe's Worst Since 40's. *The New York Times*, 1992.07.24. Online: <https://www.nytimes.com/1992/07/24/world/yugoslav-refugee-crisis-europe-s-worst-since-40-s.html>

Kusic, Katarina, Phillip Lottholtz, and Polina Manolova. "Introduction: From Dialogue to Practice: Pathways towards decoloniality and in Southeast Europe." In Polina Manolova, Katarina Kusic and Phillip Lottholtz (eds) *Decolonial Theory and Practice in Southeast Europe*. (2019) Available at: <https://dialoguingposts.files.wordpress.com/2019/03/special-issue.pdf>. Access on: May 19, 2019.

Poulain, Loic. *China's New Balkan Strategy*. Washington: Center for Strategic and International Studies. (2011)

Quijano, Anibal – Ennis, Michael: Coloniality of Power, Eurocentrism, and Latin America. *Nepantla: Views from South*, 1. (2000). 3. 533-580. Online: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/347342/mod_resource/content/1/Quijano \(2000\) Colinality of power.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/347342/mod_resource/content/1/Quijano%20(2000)%20Colinality%20of%20power.pdf)

Richmond, Oliver P.: States of sovereignty, sovereign states, and ethnic claims for international status. *Review of International Studies*, 28. (2002), 2. 381- 402. Online: <https://doi.org/10.1017/S0260210502003819>

Sidaway, J.D. "Sovereign Excesses? Portraying Postcolonial Sovereignty capes." *Political Geography* (2003) 22(2): 329-352.

Todorova, Maria. *Imagining the Balkans*. (1999) Oxford: Oxford University Press.

Vezovnik, Andreja – Šarić, Ljiljana: Introduction: Constructing Balkan Identity in Recent Media Discourses. *Salvic Review*, 74. (2015), 2. 237. Online: https://www.researchgate.net/publication/277942292_Introduction_Constructing_Balkan_Identity_in_Recent_Media_Discourses

ZIVKOVIC, MARKO. *Serbian Dreambook: National Imaginary in the Time of Milosevic*. Bloomington, IN: Indiana University Press. (2011)

Contact address

Aleksandra Varga-Kocsicska: PhD student

ID ORCID: 0000-0003-1140-6180

National University of Public Service

Doctoral School of Public Administration

Email: Varga-Kocsicska.Aleksandra2@uni-nke.hu

Siete v teórii verejnej politiky. Prehľadová štúdia

Networks in public policy theory. An overview study

Stanislav Konečný

<https://doi.org/10.33542/VSS2022-1-05>

Abstract

The overview study in the introduction highlights the role that methodology has in the constitution of public policy theory as a science. In the first part, the study identifies the place of networks among other public policy methods, In the second part, it then summarizes the types of networks that most often appear and are used in public policy theory, such as issue networks, producer networks, intergovernmental networks, professional networks, policy communities, and others. Finally, the study summarizes the role that networks play in collectivizing various group interests in particular.

Keywords: public policy theory, public policy methods, networks as methods, types of networks in public policy

Úvod

Vo formujúcej sa teórii verejnej politiky zohrávajú kľúčovú úlohu otázky jej metodológie: existencia samostatne vymedzeného predmetu a metódy jeho poznávania sú konštitutívnymi znakmi vedy (Eco 1997, s. 49 – 50). Ako píše aj F. Ochraňa (2013, s. 9) „každý veda, ak má byť vedou, musí mať určité atribúty, ktoré ju charakterizujú ako vedecký systém. K týmto atribútom patrí najmä vlastný predmet skúmania, ktorým sa daná veda odlišuje od iných vied, vlastné vedecké metódy a postupy, ktoré sú špecifické práve pre danú vednú disciplínu a formulované »vedecké zákony«, charakteristické pre danú vednú disciplínu“.

„Pre objektivizáciu rozhodovacích volieb využíva verejná politika mnohé metódy, ktoré sú schopné organizovať naše poznanie a uľahčovať nachádzanie vhodného riešenia. Okrem širokej palety heuristických metód (strom problémov, strom cieľov, morfológická analýza, SWOT analýza, rozhodovacia matica a iné) sa využívajú aj metódy kvantitatívne a kvázikvantitatívne (analýza nákladov a úžitkov, multikriteriálne hodnotenie variánt, ekonometrické modelovanie, aplikácie teórie hier a iné)“ (Potůček – Vass – Kotlas 2005, s. 39).

K vlastným metódam teórie verejnej politiky patria v súčasnosti najmä tie, ktorými sa táto veda snaží modelovo uchopiť konkrétnu verejnopolitickú aktivitu v jej komplexnosti alebo z určitého aspektu, rešpektujúc pritom nomotetické východiskové kritérium tejto vedy, spočívajúce v odhaľovaní tých skutočností, ktoré sú kľúčové pre vysvetlenie všeobecnejších charakteristík celej triedy verejnopolitických skutočností (Kay 2006, s. 18). Vzhľadom k vyššie

uvedenému sa nám javí ako účelné a aj vedecky odôvodnené budovať všeobecnú metodológiu teórie verejnej politiky hierarchicky ako sústavu modelov, celostne interpretujúcich verejnú politiku z hľadiska základných „teoreticky zostručňujúcich zobrazení reality“ (Fiala – Schubert 2000, s. 42), resp teoreticky vyjadrujúcich empirické dáta, čím umožňujú lepšie porozumieť veciam tak, že upozorňujú na dôležité vzťahy a súvislosti (Heywood 2002, s. 39).

1. Miesto sietí medzi metódami verejnej politiky

K modelom ako základnému metodologickému konceptu v teórii verejnej politiky sa prikláňajú aj ďalší autori (napr. Veselý – Drhová – Nachtmanová 2007, s. 45 – 49), ktorí medzi takéto modely zaraďujú aj modely týkajúce sa fáz verejnopolitického procesu, siete a arény a pod., podobne P. Fiala a K. Schubert (2000, s. 67 – 98) sem zaraďujú model politických aktérov, model politického cyklu a model politických sietí. Podrobnú klasifikáciu metód verejnej politiky prinášajú M. Nekola, A. Veselý a F. Ochrana (2007, s. 146 – 147). Vo vznikajúcej teórii verejnej politiky nie je ešte táto klasifikácia celkom ustálená: siete sú napríklad považované za nástroj politických analýz (Raab – Kenis 2007, s. 188). K základným modelom pri skúmaní verejnej politiky patrí skúmanie verejnej politiky ako procesu a ako cyklu (Konečný 2018), modely arén (Konečný 2021) a modely sietí.

M. Nekola a V. Novotný (2010, s. 77 – 79) klasifikujú teoretické prístupy postupov kolektivizovania individuálnych záujmov do záujmov nadindividuálnych, ktoré tvoria jadro metód vo verejnej politike, do dvoch skupín:

1) teória spoločne využívaných zdrojov predpokladá, že jednotlivci nie sú schopní vzájomne kooperovať a dosahovať také výsledky, ktoré by boli lepšie ako tie, ktoré by mohli dosiahnuť individuálne, ako o tom svedčí známy koncept vážňovej dilemy (Heywood 2002, s. 35), koncept tragédie obcej pastviny a pod.

2) skupina teórií, uprednostňujúcich rolu jednotlivcov a dávajúcich otázku kolektívneho správania viac do pozadia, v dôsledku čoho by sme ich zaradili predovšetkým do štruktúr kolektivizovania individuálnych záujmov do nadindividuálnych záujmov. Patria sem teória troch prúdov (*multiple-streams theory*), teória prerušovanej rovnováhy (*punctuated-equilibrium theory*) a teória sietí verejných politík, v rámci ktorej jednotlivci a skupiny, ktoré majú vzťah k danému problému, vytvárajú medzi sebou siete a rôzne iné štruktúry a väzby, v ktorých kooperujú alebo si aj konkurujú, hľadajú často aj variantné možnosti riešenia alebo i financovania rôznych problémov, vytvárajú medzi sebou koalície, uzatvárajú zmluvy, organizujú petície, presadzujú prijímanie zákonov atď.

Pojem sieť bol niekedy považovaný len za „textilnú metaforu“ ale v kontexte teórie verejnej politiky bol koncept sociálnych sietí a sietí verejnej politiky od počiatku 90. rokov považovaný za novú paradigmu, vhodnú pre komplexnú architektúru tvoriacej sa vedy,

umožňujúcu začleňovanie diferencovaných systémov aktérov v moderných spoločnostiach, zo snahy vyjadriť interakciu verejných a súkromných aktérov vo verejnej politike a vytvárať priestor nad rámec formálnych inštitucionálnych štruktúr pri skúmaní verejnej politiky v rôznych vecných oblastiach (Raab – Kenis 2017, s. 188), aj keď vznik tohto prístupu sa datuje ešte na koniec 70. rokov a spája sa s menami H. Heclou (1978) a T. Lowiho (1979). Politické siete sú všeobecne chápané ako mechanizmy na presadenie spoločného záujmu rôznych skupín aktérov. Silným putom je vzájomná závislosť všetkých zúčastnených z hľadiska presadenia istej politiky (Malíková 2003, s. 39).

Koncepcia sociálnych sietí je prítom východiskovou teóriou, ktorá spolumovala teóriu sociálneho kapitálu, ako sa táto rozvinula v polovici 80. rokov v USA (J. Coleman, D. Putnam) a vo Fancúzsku (P. Bourdieu), pričom sociálnymi sieťami sú znaky sociálnych organizácií, ako napr. účasť občanov, normy vzájomnosti a dôvera k ostatným, ktoré umožňujú obojstranne výhodnú spoluprácu (Putnam, 1993).

Následne J. Coleman definuje sociálny kapitál nasledovne: „Ak vychádzame z teórie racionálneho konania, v ktorej má každý účastník kontrolu nad určitými zdrojmi a záujem o určité zdroje a možnosti, sociálny kapitál predstavuje jeden zo zdrojov, dostupných účastníkov“ (Coleman, 1988, s. 68). Racionalitou je tu mienené hlavne vyhľadávanie komparatívnych výhod, plynúcich z účasti v sieťi či už na úrovni individuálnej, skupinovej alebo spoločenskej.

Práve putnamovský koncept nám umožňuje analyzovať štruktúru a charakteristiku sietí, v ktorých dochádza na individuálnej ale najmä skupinovej a spoločenskej ku kolektivizovaniu záujmov vo verejnej politike a tým aj k špecifickým podobám vznikajúceho sociálneho kapitálu. „Aktéri združení v týchto sieťach sú zainteresovaní na pocese, ktorý má široký a komplexný charakter. V ňom sa opakuje istý vzorec interakcií aktérov, ktoré sa definujú ako kľúčoví z hľadiska presadenia istej politiky. Siete spájajú rôzne organizácie, ktoré majú rovnaký problém a často aj záujem na spôsobe jeho riešenia“ (Malíková 2003, s. 40). „Z hľadiska efektivity je v sieťach identifikovaný veľký potenciál pre flexibilné a proaktívne vládnutie, pretože siete aktérov sú dobre vybavené na to, aby mohli rýchle identifikovať nové problémy, riešenia a príležitosti verejnej politiky. Pripisuje sa im schopnosť »civilizovať« konflikty medzi aktérmi ako aj schopnosť redukovať rezistenciu voči implementácii verejných politík“ (Frič 2010, s. 19).

2. Typy sietí verejnej politiky

Existuje celý rad typov a aj typológií sietí, pôsobiacich vo verejnej politike, ktoré napríklad Hugh T. Miller a Tansu Demir (2007, s. 140), podobne ako už pred nimi R. A. W. Rhodes a David Marsh (1992) usporadúvajú do poradia od sietí okolo problémov (*issue networks*), cez siete výrobcov (*producer networks*), medzivládne siete (*intergovernmental*

networks) a profesionálne siete (*professional networks*) až ku politickým komunitám (*policy communities*). Iné klasifikácie usporadúvajú siete podľa ich stability: od ad hoc sietí, premenlivých a meniacich sa napríklad vstupom každého ďalšieho nového aktéra (akými sú napríklad siete vytvárajúce sa okolo určitého problému – *issue networks*) až po stabilné siete, integrujúce taxóny často profesionalizovaných aktérov, vykonávajúcich rutinné rozhodnutia v konkrétnej oblasti verejnej politiky (s akými sa stretávame napríklad vo výkonnom aparáte štátnej správy alebo v určitých profesijných združeniach).

V literatúre sa pritom stretávame s celým radom „sietí“, ktoré by bolo možné explicitne analyzovať a na základe takejto analýzy možno aj identifikovať ako samostatné typy sietí: takými sú napríklad „siete sociálnych dohôd“ (Školkay 2003, s. 165) a pod. M. Potůček (2016, s. 46) uvádza tri kritériá pre rozlíšenie sietí vo verejnej politike: 1) úroveň inštitucionalizácie, slúžiaca ako kritérium miery stability siete, aplikáciou ktorého možno lokalizovať relatívne stabilné štruktúracie participantov ale aj ad hoc vzniknuté skupiny rôznorodých aktérov; 2) ťažisko procesov tvorby politík môže byť obmedzené len na sektorové aktivity alebo má transsektorový charakter; 3) uzavretosť alebo otvorenosť sietí z hľadiska prístupu a počtu aktérov v sieti.

Na tomto základe potom môžeme analyzovať rôzne podoby sietí verejnej politiky:

- železný trojuholník (*iron triangle*) „odráža stav, v ktorom sa úzke okruhy participantov stali do značnej miery autonómny a ako veľmi stabilná »trojkoalícia« kontrolujú pomerne úzko smerované verejné programy. Tieto uzavreté sieťové vzťahy boli už v 70. rokoch minulého storočia identifikované medzi záujmovými skupinami (a korporáciami, realizujúcimi dané projekty verejnej politiky), vládnyimi agentúrami (ako hlavnými zadávateľmi a kontrolórmi realizácie týchto projektov) a výbormi (podvýbormi) Kongresu (ako rozhodovateľmi o pridelení verejných financií na schválené konkrétne programy verejného záujmu“ (Potůček – Vass – Kotlas 2003, s. 56). V odbornej literatúre rozpracoval tento koncept T. J. Lowi (1979). Ako také sú železné trojuholníky známe najmä z prostredia USA, zatiaľčo v európskom prostredí ich tvorí skôr vláda, parlament a záujmové skupiny alebo častejšie odbory (resp. mimovládne organizácie, podnikateľské zväzy, komory) (Maliková 2003, s. 40), často vystupujúce pod pojmom tripartita (čím sa význam tohto pojmu modifikuje na vzťahy vlády, zástupcov zamestnávateľov čiže zamestnávateľské zväzy a združenia, a na zástupcov zamestnancov čiže predovšetkým odbory). Charakteristickými znakmi tohto typu sietí sú „kompatibilné ciele všetkých troch skupín participantov bez ohľadu na to, či ide o súkromných aktérov či aktérov reprezentujúcich verejné záujmy. Ich aktivity sa vzájomne dopĺňajú, podporujú, a preto sú všeobecne považované za efektívnejšie v ekonomickom i politickom zmysle“ (Potůček – Vass – Kotlas 2003, s. 56). Dôvernosť väzieb, ktorá sa v týchto sieťach časom niekedy sformuje, vedie k tomu, že sú niekedy nazývané aj „útulnými“ trojuholníkmi (*cozy triangles*) (Meek 2009, s. 514). Známym je príklad tripartitného vyjednávania štátu, zamestnávateľov a odborov v

Japonsku v rokoch ropnej krízy, ktorá hrozila nekontrolovaným rastom cien na vnútornom trhu (v dôsledku prudkého nárastu cien ropy, vstupujúcich do všetkých segmentov výroby, čo tlačilo výrobcov k zvyšovaniu cien výrobkov) a v náväznosti na to aj rastom nekontrolovaným rastom miezd (čo bolo legitímnou požiadavkou odborov). Výsledkom toho sa mohla stať hroziaca hyperinflácia a následne devalvácia jenu ktorej sa podarilo v dôsledku intenzívneho vyjednávania v japonskom „železnom trojuholníku“ zabrániť (Sedlák 1997). Stretávame sa však aj s názorom, že v tomto type sieťí sú len veľmi ťažko rozoznatelné verejné a súkromné záujmy, čo úzko súvisí s otázkou transparentnosti, takže napríklad tripartitu ani za politickú sieť považovať nemožno (Adamcová – Klus 2006, s. 42). Na druhej strane je zase je železný trojuholník zaraďovaný medzi formy sieťí skupinovej podvlády (Ježovicová in Briška 2010, s. 143);

- siete okolo problému alebo tiež tematické siete (*issue networks*) zaviedol medzi metódy politickej vedy v roku 1978 vtedajší harvardský profesor verejnej správy Hugh Hecló (1978), ktorý upriamil pozornosť na to, ako sa v prostredí sieťí, v ktorých sa stretávajú experti, reflektujú verejnopolitické otázky, diskutuje sa o dôkazoch a alternatívnych možnostiach riešenia lepšie ako by sa to mohlo uskutočniť v organizovaných a riadených štruktúrach. V týchto horizontálnych vzťahoch môžu byť pritom zapojení jednotlivci i organizácie, lobysti, zákonodarcovia a vlastne ktokoľvek, kto je zapojený do tvorby verejnej politiky (deLeon – Vogenbeck 2007, s. 11) a spravidla sa vytvárajú okolo jedného problému. Na druhej strane tieto siete sú málo stabilné, vznikajúce ad hoc, „s ťažko predikovateľnými výstupmi a nejasnou štruktúrou konfliktných záujmov aktérov (neurčitosť tohto typu siete je zosilnená navyše tým, že je vlastne veľmi obtiažné v danom čase vymedziť, kde táto sieť začína a kde končí a kde začína jej okolie). Tento typ je charakteristický absenciou určitých parametrov: neexistuje tu zdieľaný východiskový konsenzus, zdieľané hodnoty, konzistentná definícia daného problému ani centrálna autorita či funkčné mocenské centrum. Do *issue networks* (s nízkou prahovou vstupnou bariérou) sú neočakávane vtáňované „fluidné“ skupiny aktérov s celkom rozdielnymi stupňami vzájomných záväzkov, ktorí ventilujú svoje názory (opakovane, nekoordinovane vstupujú a vystupujú z komunikácie v konkrétnej politickej rozhodovacej situácii) bez toho, aby svoje postoje súvisle presadzovali“ (Potůček – Vass – Kotlas 2003, s. 56);

- siete tvorby politik alebo tiež politické siete (*policy networks*) možno vnímať optikou inštitucionalizmu ako „inštitúcie, teda ako určité pravidlá, vymedzujúce/obmedzujúce rozhodovací priestor a činnosti zúčastňujúcich sa aktérov. Inštitucionálny prístup ponúka orientáciu analýzy sieťí predovšetkým na neformálne pravidlá, fixujúce relácie medzi účastníkmi, ich pozíciami, akciami a výstupmi (pravidlá pozíčné, hraničné, pravidlá rozsahu, autority, pravidlá agregácie, informačné a výplatné pravidlá). Párové porovnanie napríklad siete typu komunity tvorby politik (*policy community*), vymedzené ako stabilný typ siete založenej na dôvere a negociácii, a nestabilnej siete *issue networks* môže priniesť užitočné

poznatky, ukazujúce diferencie medzi jednotlivými pravidlami“ (Potůček – Vass – Kotlas 2003, s. 57). Niekedy sú – najmä v politologickej literatúre – politické siete stotožňované s politickými komunitami a charakterizované ako usporiadané súbory vzťahov medzi politickými aktérmi, ktorí majú v danej oblasti spoločný záujem alebo spoločnú celkovú orientáciu. „Tieto vzťahy sa vyznačujú spravidla tým, že presahujú formálne inštitucionálne usporiadanie a deliace čiary medzi vládnymi a mimovládnymi orgánmi a útvarmi. Súčasťou politickej siete môžu teda byť štátni úradníci, významní poslanci, lobisti na správnych miestach, veci naklonení profesori, početní žurnalisti a pod.“ (Heywood 2002, s. 428);

- siete vládnutia sú podľa E. Sørensenovej a J. Torfinga (2008) „1) relatívne stabilným horizontálnym vyjadrením vzájomne závislých ale operačne autonómnych aktérov, 2) ktorí interagujú prostredníctvom vyjednávania, 3) ktoré sa odohráva v hraniciach regulatívneho, normatívneho, kognitívneho a imaginatívneho rámca, 4) ktorý má samoregulačný charakter, limitovaný externými činiteľmi, 5) ktorí prispievajú k dosahovaniu verejného záujmu“ (cit. podľa Frič 2010, s. 19);

- siete skupinovej podvlády alebo tiež medzivládne siete (*group sub/governments*) „zachytávajú klastre jednotlivcov, ktorí efektívne vykonávajú väčšinu rutinných rozhodnutí v konkrétnej oblasti verejnej politiky (typicky zahŕňajú legislatívco a ich spolupovníkov, exekutívny byrokratický aparát a zástupcov záujmových skupín a organizácií, zaujímajúcich sa o danú oblasť verejnej politiky)“ (Potůček – Vass – Kotlas 2003, s. 56). Významný kritik pluralitných teórií vo verejnej politike T. Lowi uvádza, že vládna politika a tvorba politiky sú všeobecne roztrieštené, čo podľa neho znamená, že vládnutie ako také je roztrieštené do rôznych „podvlád“, ktoré si privlastňujú a kontrolujú jednotlivé záujmové skupiny (cit. podľa Gulyás 2005, s. 77). Siete tohto typu sú tvorené napríklad zoskupeniami lokálnych a teritoriálnych autorít (Ježovicová in Briška 2010, s. 143), spravidla s prevahou horizontálnych vzťahov. „Verejná politika je tvorená v konkrétnych oblastiach, ktoré predstavujú ohraničené časti/subsystémy. ... V rámci jednotlivých subsystémov sa postupne profilujú špecialisti na danú problematiku. ... Všetci relevantní aktéri, ktorí sa podieľajú na riešení daného problému, predstavujú politický subsystém“ (Malíková – Daško 2018, s. 95). Politických subsystémov je mnoho, problémom však je, že určité časti verejnosti sú v týchto sieťach znevýhodnené, a siete tie, ktoré nevysielajú do sietí verejnej politiky svojich reprezentantov, ktoré sú pasívne, neorganizované (Frič 2010, s. 20). L. Kráľová (2009, s. 201) zahŕňa do tohto typu sietí aj železný trojuholník;

- profesionálne alebo tiež odvetvové siete, reprezentujúce „existenciu organizovaných profesií vo vertikálnom zmysle, silne zjednotených na základe špecifickej odbornosti, ktorá valorizuje odlišnosť od iných sietí“ (Kráľová 2009, s. 202), pričom autorka tohto vymedzenia sem zaraďuje rôzne typy profesijných a odvetvových komôr;

- siete výrobcov sú organizované „okolo zvláštneho ekonomického záujmu, ktorý vyvoláva relatívne limitované vzťahy vzájomnej nezávislosti“ (Kráľová 2009, s. 200), čomu v teórii systémov a jej ekonomickej aplikácii zodpovedá pojem cluster, chápaný ako sieť vzájomne závislých firiem, premostujúcich inštitúcií a zákazníkov, prepojených do vzťahov, v ktorých vzniká pridaná hodnota (Vítková – Volko – Vápeníček 2005, s. 34), menežujúcich kolektivizovanie svojich záujmov (ako sme si už ukázali skôr) podľa Paretovho optima. Zatiaľ čo *clustre* (klastre) v hospodárstve, cestovnom ruchu a pod. sú väčšinou zmluvne formalizované, vo verejnej politike nemusia nadobúdať vysokú mieru formalizácie;
- epistemologické siete alebo tiež siete epistemických spoločenstiev, ktoré vznikajú napríklad, keď „dochádza k citovaniu potenciálnych recenzentov v snahe zvýšiť pravdepodobnosť publikovania práce“ (Školkay 2003, s. 165). Menej utilitárne môžeme o tomto type sietí hovoriť ako o sieti, ktorá „zjednocuje špecialistov jednej oblasti (vedeckej, expertnej, konzultatívnej), ktorí zdieľajú spoločné idey a viery o príčinnno-dôsledkových vzťahoch, o epistéme, t. j. o vedeckom alebo technickom poznaní, vlastnom určitej sociálnej skupine a tomu, kto ju reguluje“ (Kráľová 2009, s. 203), resp. ako „sieť odborníkov s uznávanými odbornými znalosťami a spôsobilosťami v konkrétnej oblasti a autoritatívnym vyjadrovaním o relevantných znalostiach v danej oblasti alebo problematike“ (Haas 1992, s. 3). Veľmi pozitívny príklad „epistemickej komunity“ uvádza M. Potůček (2016, s. 46), keď hovorí o akademickej iniciatíve, ktorá od roku 1998 pripravovala a v roku 2001 publikovala Sociálnu doktrínu ČR. Niekomu takto môžu takéto siete pripomínať aj pole vedy v koncepcii P. Bourdieua (2002), ako sme o ňom písali vyššie, niekedy sa považujú za takéto siete aj think-tanky (Schubert - Bandelow 2014, s. 312);
- politické komunity alebo tiež siete spoločenstva verejných politik či siete politických spoločenstiev (*policy community*) (Kráľová 2009, s. 202 - 203) sú oproti väčšine sietí charakteristické limitovaným a niekedy dokonca obmedzovaným počtom členov, vylučovaním niektorých jednotlivcov či skupín z účasti v týchto komunitách. Objavujú sa tu až diskriminačné charakteristiky, čím sa komunity líšia od ostatných typov sietí, v ktorých môže participovať v princípe ktokoľvek. Politické komunity takto reprezentujú opačný koniec škály oproti sieťam okolo problémov z hľadiska svojej stability (Miller – Demir 2007, s. 140). S politickými komunitami sú niekedy tiež stotožňované advokačné koalície: spája ich politické presvedčenie, názor na určitú verejnú politiku, alebo aspoň určitá spoločná hodnotová orientácia (vzťah k určitej politickej ideológii), alebo niekedy aj príbuzný hodnotiaci pohľad na ciele, spôsoby riešenia problémov, používané nástroje v určitej verejnej politike (Potůček 2016, s. 77), ako sme sa o tom už zmienili.

Záver

Verejná politika prebieha v sociálne štruktúrovanej spoločnosti, ktorej subjekty, aktívne vystupujúce pri obhajovaní či presadzovaní svojich záujmov a vystupujúce teda ako aktéri verejnej politiky vstupujú do vzájomných vzťahov, pričom siete vzťahov, ktoré takto vznikajú, majú svoje špecifické charakteristiky, modifikujúce procesy, prebiehajúce vo verejnej politike. Siete predstavujú sociálny priestor, v ktorom sa združujú aktéri z verejného, komerčného i občianskeho sektora (Potůček 2016, s. 45). L. Malíková píše, že „najlepšie pochopíme povahu procesu tvorby verejnej politiky, ako poznáme štruktúru záujmov aktérov a interakcie medzi nimi. Rôzne typy spoločností vytvárajú rôzne siete aktérov, ktoré fungujú ako iniciátori i sprostredkovatelia pri formulovaní politickej agendy... Zodpovednosť za politické rozhodovanie je tu rozložená medzi viacerých aktérov“ (Malíková 2003, s. 39), prepojených medzi sebou vzťahmi, charakteristickými pre rôzne typy sietí. Dochádza predovšetkým k rôznym vymedzeniam či obmedzeniam pozícií a k možnostiam jednotlivých aktérov v dôsledku úrovne inštitucionalizácie, rozsahu usporiadania, otvorenosti či uzavretosti týchto sietí, miery ich stability a pod. (Potůček 2008). „Predstava interakcií prebiehajúcich vo vnútri sietí zodpovedá viacej komplexnej a fluidnej realite politického procesu ako inštitucionálne prístupy“ (Veselý – Drhová – Nachtmannová 2007, s. 47). „Aktéri v sieťach sú vďaka vzájomnej dôvere, ktorú časom medzi sebou vygenerujú, schopní zdieľať svoje zdroje a zvyšujú tak kapacitu verejnej politiky riešiť problémy“ (Frič, 2010, s. 19 – 20).

Siete vo verejnej politike umožňujú funkčnú reprezentáciu, v ktorej sú názory a záujmy jednotlivcov artikulované skôr skupinami, do ktorých títo jednotlivci patria, pôsobia síce na moc, ale ostávajú mimo nej (Novák 2019). Aj u niektorých ďalších autorov nachádzame prístup ku skupinám, ktorých „účasť v politike dynamizuje politický proces a vytvára predpoklady k tomu, aby politická sféra vyvážene akceptovala široké spektrum záujmov, ktoré v spoločnosti vznikajú“ (Dřizová 2012, s. 29), resp. ako „siete záujmových organizácií, vďaka ktorým získajú občania alternatívne kanály pre artikuláciu svojich záujmov“ (Zetková 2016, s. 26).

Literatúra

ADAMCOVÁ, M. – KLUS, M. 2006. *Verejná politika*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela. ISBN 80-8083-205-6

BOURDIEU, P. 2002. Le champ scientifique. In: *Actes de la recherche en sciences sociales*. 1996, No2 -3, pp. 88 – 104. Cit. podľa rus. prekl. BURĎE, P.: Pole nauky. In: *Almanach Rossijsko-francuzskovo centra sociologii i filozofii Instituta sociologii Rossijskoj Akademii nauk*. Sankt Peterburg: Aletejja, 2002. Dostupné na: (http://bourdieu.narod.ru/bourdieu/PB_chapm_scientifique.htm)

BRIŠKA, F. a kol. 2010. *Teória a prax verejnej politiky*. Banská Bystrica: UMB. ISBN 978-80-557-0045-8.

COLEMAN, J. S. 1988. Social Capital in the Creation of Human Capital. In: *American Journal of Sociology*, Vol.94., 1988, p. 95-120

deLEON, P. – VOGENBECK, D. M. 2007. The Policy Sciences at the Crossroads. In: FISCHER, F. – MILLER, G. J. - SIDNEY, M. S. (eds.) *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Boca Raton, Fl.: CRC Press 2007, pp. 3 – 14. ISBN 9781315093192

DŘÍZOVÁ, E. (zost.) 2012. *Politológia*. Nitra: Enigma Publishing. ISBN 978-80-8133-009-4

ECO, U. 1997. *Jak napsat diplomovou práci*. Praha: Votobia. ISBN 8071981737

FIALA, P. – SCHUBERT, K. 2000. *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal. ISBN 80-85947-50-1.

FRIČ, P. 2010. Sítové vládnutí. In: OCHRANA, F. a kol.: *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Praha: Matfyzpress, 2010, s. 17 – 22. ISBN: 978-80-7378-130-9

GULYÁS, Gy. 2005. Ekonomické teorie a tvorba politiky. In: POTŮČEK, M. a kol.: *Veřejná politika*. Praha: Slon 2005, s. 61 – 84. ISBN 80-86429-50-4

HAAS, P. 1992. Introduction. Epistemic Communities and International Coordination. In: *International Organization*, vol. 46, no. 1, pp. 1 - 35. ISSN 0020-8183

HECLO, H. 1978. Issue Networks and the Executive Establishment. In: BEER, S. H. - KING, A.: *The new American political system*. Washington: American Institute 1978, pp. 87 – 124. ISBN 0844733156 Dostupné na https://books.google.sk/bookshl=sk&lr=&id=Q97BVAOxFvMC&oi=fnd&pg=PA413&ots=ZxFnL750hu&sig=p69w7v3HPEgb8splidN2Lqplc4s&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

HEYWOOD. A. 2002. *Politologie*. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 80-86432-95-5

KAY, A. 2006. *The dynamics of public policy : theory and evidence*. Cheltenham, UK - Northampton, MA, USA: Edward Elgar, ISBN 978-1-84542-105-2

KLASTER, E. - WILDEROM, C. P. M. - MUNTSLAG, D. R. 2017. Balancing Relations and Results in Regional Networks of Public-Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research And Theory*, Vol. 27, Issue 4, pp. 676–691. ISSN 1053-1858

KONEČNÝ, S. 2018. Verejná politika ako proces a ako cyklus. In: *Verejná správa a spoločnosť*, roč. 19, č. 2, s. 5-21. ISSN 1335-7182

KONEČNÝ, S. 2021. Arény ako koncept verejnej politiky. In: *Politické vedy*, roč. XXIV, č. 3. ISSN 1335-2741

KRÁĽOVÁ, Ľ. 2009. Policy networks a problém vládnutia v procese tvorby verejnej politiky v postmodernej demokratickej spoločnosti, konkrétne na Slovensku. In: KRÁĽOVÁ, Ľ. (ed.): *Genéza a tvorba verejnej politiky na Slovensku*. Prešov: KM-Systém 2009, s. 189 - 212. ISBN 978-80-85357-07-3

LOWI, Th. J. 1979. *The End of Liberalism*. New York: W. W. Norton & Company. ISBN 978-0393934328

MALÍKOVÁ, Ľ. 2003. *Verejná politika. Aktéri a procesy*. Bratislava: Univerzita Komenského. ISBN 80-223-1800-0

- MALÍKOVÁ, L. - DAŠKO, M. 2018. *Verejná politika*. Bratislava: IRIS. ISBN 9788082000217
- MEEK, J. 2009. Policy Networks. In: O'HARA, P. A. (ed.): *International Encyclopedia of Public Policy. Vol. 3: Public Policy and Political Economy*. Perth: GPERU 2009, pp. 513 – 519. ISBN ISBN 0-515-46411-X
- MILLER, H. T. - DEMIR, T. 2007. Policy Communities. In: FISCHER, F. – MILLER, G. J. - SIDNEY, M. S. (eds.) *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Boca Raton, FL: CRC Press 2007, pp. 137 – 147. ISBN 9781315093192
- NEKOLA, M. – VESELÝ, A. – OCHRANA, F. (2007) Metody a metodologie v analýze a tvorbě veřejných politik. In: VESELÝ, A. – NEKOLA, M. (eds.): *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství 2007, s. 141 - 156. ISBN 978-80-86429-75-5
- NEKOLA, M. – NOVOTNÝ, V. 2010. Strategické řízení a teoretické přístupy k procesu tvorby veřejných politik. In: OCHRANA, F. a kol.: *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Praha: Matfyzpress, 2010, s. 59 – 86. ISBN: 978-80-7378-130-9
- NOVÁK, M. et al. 2019. *Úvod do studia politiky*. 2. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 9788074192630
- OCHRANA, F. 2013. *Metodologie sociálních věd*. Praha: Karolinum. ISBN 978-80-246-2380-1
- POTŮČEK, M. – VASS, L. – KOTLAS, P. 2005. Veřejná politika jako proces. In: POTŮČEK, M. a kol.: *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 33 – 60. ISBN 80-86429-50-4
- POTŮČEK, M. 2008. *Veřejná politika 1. Přednášky. Tema 10: Implementace a hodnocení veřejných politik*. Praha: FSV UK 2008. Powerpointová prezentácia. Dostupné na http://www.martinpotucek.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=186&lang=cs
- POTŮČEK, M. a kol. 2016. *Veřejná politika*. Praha: C. H. Beck. ISBN 9788074005916
- PUTNAM, R- D. 1993. The Prosperous Community; Social Capital and Public Life. In: *The American Prospect*, Vol. 4, No 13 (<http://www.prospect.org/print/V4/13/putnam-r.html>)
- RAAB, J. – KENIS, P. 2007. Taking Stock of Policy Networks: Do They Matter? In: FISCHER, F. – MILLER, G. J. - SIDNEY, M. S. (eds.) *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Boca Raton, FL: CRC Press 2007, pp. 187 – 200. ISBN 9781315093192
- RHODES, R. A. W. - MARSH, D. 1992. New directions in the study of policy networks. In: *European Journal of Political Research*, Volume 21, Issue1-2, pp. 181-205, ISSN 1475-6765
- RIVERA, M. E. A. 2017. Networks and Hierarchies: Notes on Government Action in the Analysis of Public Policy Networks and Governance Networks. *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*, Year 3 Vol. 2 No. 6, pp. 83 - 96. ISSN 2448-7066
- SCHUBERT, K. - BANDELOW, N. C. 2014. *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. 3. Aufl. Oldenbourg: De Gruyter 2014. ISBN 978-3-11-040807-2
- SEDLÁK, M. 1997. *Manažment*. Bratislava: Elita. ISBN 80-8044-015-8
- ŠKOLKAY, A. 2003. Politológia na Slovensku. In: *Politologický časopis*, č. 2, s. 158 – 170, ISSN 1211-3247

VESELÝ, A. – DRHOVÁ, Z. – NACHTMANNOVÁ, M. 2007. „Vědění o politice“: teoretické poznatky o tvorbě veřejných politik. In: VESELÝ, A. – NEKOLA, M. (eds.): *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství 2007, s- 43 - 66. ISBN 978-80-86429-75-5

VÍTKOVÁ, R. - VOLKO, V. - VÁPENÍČEK, A. 2005. *Konkurenceschopnost malých a středních podniků v aliancích (clusters)*. Praha: Národní informační středisko pro podporu jakosti. ISBN 80-02-01772-2

ZETKOVÁ, P.: Straniční funkcionáři versus parlamentní reprezentace. Duvergerův pohled a modifikace pro dnešek. In: NOVÁK, M. (ed.): *Strany, volby a demokracie: Od Duvergera k Sartorimu a dále*. Praha: Sociologické nakladatelství 2016, s.14 - 40. ISBN 978-80-7419-233-3

Adresa autora

doc. PhDr. Ing. Stanislav Konečný, PhD., MPA
ID ORCID: 0000-0001-7757-6639
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Popradská 66, 040 11 Košice
Email: stanislav.konecny@upjs.sk

Harmonizácia daňového práva v Európskej únii

Harmonization of EU tax law

Sandra Ristveyová

<https://doi.org/10.33542/VSS2022-1-06>

Abstract

The article entitled "Harmonization of tax law in the EU" deals with the issue of harmonization of tax liability in the European Union, while the thesis analyzes taxes in the European Union and develops the harmonization of individual taxes. Harmonization is implemented in the area of taxes and indirect taxes. The objectives enshrined in the EU Treaties are achieved through other legislation. In general, the Directive sets out, as a legal act, the objectives to be achieved by the EU Member States. The article contains the most current directives concerning the harmonization of value added taxes. We confirmed the theoretical control and implementation of the EU into the legislation of the Slovak Republic for accidental interventions of the European Union. Analysis of individual deadlines and implementation of confirming work objectives and analysis of harmonization processes in the field of control and determination of taxes, as well as harmonization of processes in the field of tax administration, in EU conditions and their impact on the control of orders in the Slovak Republic.

Keywords: tax harmonization. European Union. Legal and tax obligations

Úvod

Jankú (2002) tvrdí, že Európska únia je postupne budovaná na základe zmlúv medzi štátmi. Súčasná Európska únia (ďalej EÚ) je výsledkom procesu utvárania politických a právnych úmyslov rôznymi európskymi štátmi. Vznikla na podnet hospodárskej jednoty za účelom dosiahnutia dokonalejšieho organizačného útvaru. Ak sa chce stať krajina súčasťou Spoločenstva, musí o to požiadať a musí byť na to pripravená. Príprava spočíva uvedomením si, že:

1. Prístup do Európskeho spoločenstva je úplný, nie je žiadna výnimka;
2. Prístupom zároveň dáva krajina súhlas s prijatím celého systému Spoločenstva;
3. Ide o prístupenie ku všetkým trom Spoločenstvám tvoriacim Európske spoločenstvo;
4. Prístup je definitívny a neodvolateľný (Jankú 2002).

Cieľom EÚ je umožniť občanom študovať, žiť, pracovať, nakupovať a stráviť dôchodok v ktorejkoľvek krajine EÚ a využívať výrobky z celej Európy. Na tento účel sa zabezpečuje voľný pohyb tovarov a služieb, kapitálu a osôb na jednotnom vnútornom trhu EÚ. Tým, že

odstraňuje technické, právne a byrokratické prekážky umožňuje zároveň EÚ občanom aj slobodne obchodovať a podnikat'. Niektoré prekážky v rámci jednotného trhu naďalej pretrvávajú, a vtedy sa EÚ snaží ďalej harmonizovať v oblastiach ako sú:

- fragmentované daňové systémy jednotlivých krajín;
- oddelené vnútroštátne trhy týkajúce sa finančných služieb, energetiky a dopravy;
- zložité predpisy ohľadom uznávania odborných kvalifikácií; rozmanité pravidlá, normy a postupy (týkajú sa oblastí elektronického obchodu v jednotlivých krajinách EÚ).

Csach a kol. (2018) usudzujú, že významným procesom, ktorý vplýva aj na oblasť medzinárodného práva procesného a súkromného na Slovensku, je práve europeizácia tohto odvetvia. Pokladajú ho za proces, kedy medzinárodné právo súkromné, ktoré je vnútroštátnou právnou úpravou sa stáva predmetom regulácie právnymi aktmi vydanými EÚ, a tým dochádza k unifikácii medzinárodného práva súkromného a procesného v danej zemepisnej oblasti.

1. Genéza snahy o zladenie daňových systémov členských krajín v Európskej únii

Široký (2018) výstižne popisuje obdobie Rímskych dohôd a v podstate až do polovice 60-tych rokov dvadsiateho storočia, kedy mali zakladajúce štáty Európskej hospodárskej spoločnosti nesúmerné a v samotnej podstate úplne rôznorodé daňové systémy. Genézu daňových systémov môžeme rozdeliť do piatich období, ktoré sú nasledujúce: 1. Obdobie do roku 1967 – Rada ministrov Európskeho hospodárskeho spoločenstva (ďalej EHS) (9. februára 1967) sa rozhodla prijať harmonizáciu nepriamych daní v Spoločenstve, prijali zásadu systému dane z pridanej hodnoty a prvý strednodobý program hospodárskej politiky, kde sa definujú ciele hospodárskej politiky Spoločenstva na nasledujúce roky a stanovuje sa harmonogram ich realizácie (Đurinová 2012). V tomto období Široký (2018) spomína Francúzsko, ktoré ako jediné uplatňovalo dane z pridanej hodnoty. Iné štáty ako sú Taliansko, Holandsko, Nemecko, Luxembursko a Belgicko mali kaskádovitý systém daní z obratu, môžeme ich nazvať tiež tzv. predajné dane. Avšak duplicitný systém výberu daní nemohol zabezpečiť daňovú neutralitu. V tomto prípade je daň z obratu vyriešená kumulatívnym spôsobom, a to tak, že výrobca produktu zaťaží svoj produkt práve sadzbou dane z obratu, ale nie je mu zaplatená daň z obratu týkajúca sa jeho vstupu. V spojitosti s priamymi daňami existovala približne podobná štruktúra daní z dôchodkov (Taliansko však nemalo oddelenú legislatívu daní zo zisku firiem a osobných dôchodkových daní, ostatných 5 členských štátov áno). V tomto období si členské štáty boli vedomé výrazných disproporcií daňových systémov, legislatíva bola súčasťou „zakladateľských zmlúv“ a slúžila na vytvorenie predpokladov k spoločnej koordinácii a harmonizácii daní. Aj napriek snahám nastalo obdobie stagnácie tak ako v oblasti harmonizačných tendencií i samotnej finančnej politiky. Celé toto obdobie trvalo až 10 rokov. Druhým obdobím je obdobie 60-tych rokov – konkrétne rok 1967, stal sa prelomovým, a to

z dôvodu rozhodnutia zaviesť v každom štáte povinne systém daní z pridanej hodnoty. K tomu sa dospelo dňa 1.1.1973, avšak všetky novo prijaté členské štáty mali výnimku, ktorá utkvela v stanovení prechodnej doby, kedy musí na systém daní z pridanej hodnoty štát prejsť. A teda tento proces harmonizácie daní sa veľmi rázne posunul práve v roku 1977, a to schválením jednotnej platformy pre výpočet daní z pridanej hodnoty. Babčák (2015) k zavedeniu spoločnému systému DPH pripisuje dôležitý význam Šiestej smernici Rady 77/388/EHS zo 17. mája 1977, ktorá už ale neplatí, je nahradená smernicou 2006/112/ES. Obdobie 80-tych rokov sa vyznačuje známou publikáciou Biela kniha Dokončenia vnútorného trhu (1985), ktorá predpisovala daňovým systémom všetkých členských štátov, aby podporili a zabezpečili prosperitu podnikateľom. Takisto aby podporili vnútorné investície a zamestnanosť a zaistili, aby sa nevytvoril priestor pre nelegálne daňové operácie, a to prostredníctvom neplatenia daní a daňových podvodov. Jankalová a Jankal (2009) zahŕňajú do obdobia 80-tych rokov Delorovu správu, tzv. hotovú správu, ktorú predložil pracovný výbor Spoločenstvu 17. apríla 1989. Dokument mal veľký úspech a bol zaradený medzi Stratégie Európskej hospodárskej a menovej únie. Z pohľadu tohto dokumentu Európska únia aplikuje voľný pohyb osôb, tovaru, služieb a kapitálu, kde platia fixne výmenné kurzy medzi menami a s jednotnou menou (ale to len za predpokladu spoločnej peňažnej politiky a dosiahnutia vysokého prepojenia hospodárskych politík). 1.1.1993 sa zaviedol jednotný vnútorný trh, kde sa zaistil bezpečný voľný pohyb tovaru, služieb, osôb a tiež kapitálu. Nazývame ich tiež štyri slobody. V tejto dobe boli prijaté daňové opatrenia súvisiace s jednotným vnútorným trhom, ktoré sa týkali len nepriameho zdanenia. A snahy o zaistenie maximálne dvoch sadzieb dane z pridanej hodnoty neboli v praxi v tomto období nikdy naplnené. V roku 2004 vstúpilo do Európskej únie ďalších 10 štátov, 1.1.2007 vstúpilo Bulharsko a Rumunsko a 1.3.2013 Chorvátsko. Následne došlo k výraznému rozšíreniu územia rozlohy EÚ, tiež k rozšíreniu potenciálu podnikateľských subjektov a k nárastu ich vzájomných vzťahov (Široký 2018).

1.2 Príčiny spolupráce a harmonizácie v oblasti daní

Zodpovedať na otázku ohľadom príčin spojených s harmonizáciou daňových systémov nie je ľahké. Historický vývoj štátnosti každého štátoprávneho záväzku vplýva na samotnú harmonizáciu daní, tvrdí Babčák (2015).

Medzi jednotlivé príčiny zaraďuje Babčák (2015):

1. Absenciu právneho základu pre harmonizáciu priamych daní – tak je to v primárnom vzťahu k nepriamym daniam. Príkaz na harmonizáciu priamych daní nikdy nebol v zakladateľskej zmluve sformulovaný;
2. Režimy zdaňovania skrz priame dane nemajú taký výrazný negatívny dopad na obchod medzi členskými štátmi;
3. Obavu členských štátov zo straty svojej daňovej suverenity;

4. Potrebu zmeniť prístup k potrebám verejného sektora;
5. Potrebu zmeniť úlohy štátu v ekonomike;
6. Vzdanie sa svojej štátnej suverenity vo vzťahu k nepriamym daniam;
7. Psychologické faktory (týka sa aspektov daňovej morálky);
8. Existujúce rozdiely v účtovných systémoch v jednotlivých členských štátoch EÚ.

2. Harmonizácia a koordinácia v oblasti priamych daní

Harmonizácia zo sémentického hľadiska znamená akt uvádzania do súladu (harmónie). Vo vzťahu k problematike daní vyjadruje proces zblížovania (zosúladenia) jednotlivých daňových systémov uplatňovaných v členských štátoch Európskej únie. Obsahom daňovej politiky EÚ sa teda stáva harmonizácia daňových systémov členských štátov (Babčák a kol. 2012). Právomoc zdaňovať je v rukách členských štátov, pričom EÚ má iba limitované právomoci.

Najznámejšie funkcie harmonizácie priamych daní sú:

- Zamedzenie dvojitého zdanenia (rozhodcovské konanie)
- Agresívne daňové plánovanie;
- Mechanizmy riešenia sporov týkajúcich sa zdanenia;
- Spoločný systém zdaňovania uplatňovaný v prípade materských spoločností a dcérskych spoločností v rozličných krajinách EÚ;
- Boj proti vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam právnických osôb;
- Zdaňovanie výplat úrokov a licenčných poplatkov medzi združenými spoločnosťami (Dane 2021).

3. Harmonizácia v oblasti obrátových daní - Daň z pridanej hodnoty

Daň z pridanej hodnoty (DPH) je jedným zo základných prvkov daní, tvrdí Aleksandrovna (2016). Ide o systém dvoch úrovní – vnútroštátnej a európskej, pretože má priamy vplyv na medzinárodný obchod. DPH bola zavedená po prvýkrát vo Francúzsku, konkrétne v roku 1954, bola považovaná v tom čase za dodatočnú daň z obrátu, bez osobitného významu pre daňové systémy. Široký (2018) dopĺňa, že v období podpisovania Rímskych zmlúv boli systémy nepriamych daní v členských štátoch rôzne, šlo o kaskádovitý systém daní z obrátov. Pri malom prepojení národných ekonomík bolo sčasti jedno, aký typ priamej dane si zvolil členský štát.

3.1 Charakteristika daní z pridanej hodnoty v krajinách Európskej únie

Autor Savic (2016) charakterizuje sadzbu daní ako jeden z najdôležitejších podmienok fungovania každej dane. Sadzby dane z pridanej hodnoty sú jedinečné a vyjadrené

v percentách. Základná charakteristika dane z pridanej hodnoty je vo väčšine prípadov existencia dvoch druhov daňových sadzieb, a teda všeobecných a znížených (špeciálnych) daňových sadzieb. Každá krajina reguluje otázku počtu a výšky daňových sadzieb. V Európskej únii je táto otázka veľmi špecifická, pretože na úrovni únie sú definované základné rámce, ktoré sú vymedzené jednotlivými členskými štátmi. Podľa Širokého (2018) je podstatou dane z pridanej hodnoty zdanenie pridanej hodnoty, tzn. hodnoty tovaru a služby, ktorú si platca dane pridáva k hodnote nakúpenej komodity. Mechanizmy daní odstraňujú duplicitu, tzn., že na tovar alebo službu, ktorú sme si už raz zakúpili sa ďalšia daň neuvaluje. Daň bola zaplatená v cene tovarov a služieb. Súdny dvor EÚ definuje daň z pridanej hodnoty nasledovne:

1. Obecná daň zo spotreby aplikovanou na tovar a služby (postupne, až do fázy predaja a vrátane neho);
2. Daň priamo úmernou k cene tovaru a služieb (nie je závislá na počte uskutočnených transakcií - od výroby a distribúciu až ku konečnému predaju);
3. Daň vybraná až vtedy, keď už bola odrátaná z tovaru a služieb na vstupe (pri výrobe resp. pri distribúcii) (Široký 2018).

4. Implementácia nariadení EÚ do právneho poriadku SR

EÚ je navonok silno orientované integračné zoskupenie a súčasne disponuje najväčším jednotným trhom vo svete. Vzniknutý voľný obchod medzi členskými štátmi bol jedným zo základných princípov vzniku Európskej únie. Vďaka tomu sa otvorili možnosti medzinárodného obchodovania, čo prepojilo celý svet v jeden. V rokoch 1999 až 2010 sa zahraničný obchod EÚ zdvojnásobil a v súčasnosti predstavuje viac ako 30 % hrubého domáceho produktu EÚ (HDP). Európska únia zodpovedá za obchodnú politiku členských krajín a pravidelne rokuje o príslušných dohodách (Dane 2021).

EÚ nemá priamy vplyv na výber daní ani určovanie daňových sadzieb. Výšku dane, ktorú každý občan platí, ako aj spôsob použitia vybraných daní, určuje vláda konkrétneho štátu. EÚ ale dohliada na vnútroštátne daňové predpisy – najmä na tie, ktoré sa týkajú obchodných a spotrebiteľských politík EÚ. Cieľom je:

- zabezpečiť voľný pohyb tovarov, služieb a kapitálu v rámci EÚ (na jednotnom trhu);
- zabezpečiť, aby sa daňovými pravidlami nediskriminovali spotrebiteľia, pracovníci ani podniky z iných krajín EÚ;
- zabezpečiť, aby podniky v jednej krajine nemali nespravodlivú výhodu vo vzťahu ku konkurentom v iných krajinách (Babčák 2015).

Jej vplyv môžeme vidieť v aplikácii procesných právnych predpisov v zákonoch SR preverovaných dňa 11.9.2021 [online] na webovom portáli www.financnasprava.sk. Nasledovne uvádzame zverejnený Zoznam vnútroštátnych procesných právnych predpisov.

Ide o pôvodné a konsolidované znenia právnych predpisov, ktoré sú účinné v ich aktuálnej časovej verzii:

1. Zákon č. 563/2009 Z.z. o správe daní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov;
2. Zákon č. 442/2012 Z. z. o medzinárodnej pomoci a spolupráci pri správe daní v znení neskorších predpisov;
3. Zákon č. 466/2009 Z. z. o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní niektorých finančných pohľadávok a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov;
4. Vyhláška č. 378/2011 Z. z. o spôsobe označovania platby dane a v znení neskorších predpisov.

Slovenská republika má z členstva v EÚ okrem práv a povinností aj potrebu aktívneho zapojenia sa do mechanizmov rozhodovacích procesov na úrovni EÚ. Získava tak výhody plynúce z členstva v EÚ, no súčasne zabezpečuje od okamihu vstupu do EÚ plnenie záväzkov, ktoré vyplývajú z práva aj prostredníctvom implementácie európskeho práva vnútroštátnymi orgánmi. Európska únia nesie zodpovednosť za prípadné porušenia práv a vďaka svojim orgánom zisťuje možné porušenia práv na základe vlastného vyšetrovania alebo sťažností obyvateľov, podnikov a iných zainteresovaných strán. Implementáciu európskeho práva vnútroštátnymi orgánmi jednotlivých členských krajín pritom možno pokladať za spôsob implementácie záväzkov (povinností) vyplývajúcich z členstva v EÚ (Michalík 2014).

Harmonizácia priamych daní sa prv javila omnoho jednoduchšia ako harmonizácia nepriamych daní, rôzne štúdie však poukazujú najmä na zložitosť harmonizácie práve priamych daní. Celý proces v tejto oblasti komplikujú svojím prístupom niektoré členské štáty, ktoré sa obávajú, že v dôsledku harmonizácie priamych daní stratia časť príjmov do štátneho rozpočtu. Zátkroky do systémov priamych daní vnímajú ako obmedzovanie národnej suverenity. Keďže otázka priamych daní patrí medzi oblasti, pri ktorých sa legislatíva EÚ odsúhlasuje jednohlasne, je zjavné, že harmonizácia je tu možná len v minimálnej miere. Najvýraznejšie zmeny podľa Ďurinovej (2012) v procese harmonizácie priamych daní nastali v 90tych rokoch. Ich úlohou bolo vyriešiť problémy súvisiace s väčším prepojením spoločností a trhov. Tým sa vytvorili priaznivejšie ekonomické podmienky na medzinárodnom trhu. Okruh zdaňovania spoločností podporoval princíp slobodného pohybu a voľného etablovania, a tiež eliminoval škodlivé daňové konkurovanie medzi krajinami (Ďurinová 2012).

V súvislosti s krízou od roku 2008 sa pozornosť sústredila na boj proti vyhýbaniu sa daňovej povinnosti a na rovnomerné zdanenie podnikov. Tým sa dosiahla okrem iného väčšia transparentnosť, o čom svedčí balík opatrení na zlepšenie transparentnosti z marca 2015, ktorý zahŕňa smernicu Rady o automatickej výmene informácií o záväzných stanoviskách medzi členskými štátmi (smernica (EÚ) 2015/2376) a oznámenie o daňovej transparentnosti na účely boja proti daňovým podvodom a daňovým únikom. V rovnakom roku Komisia schválila

akčný plán na spravodlivé a účinné zdaňovanie podnikov v Európskej únii, v ktorom sa počítalo s reformou rámca zdaňovania podnikov v EÚ s cieľom bojovať proti zneužívaniu daní. V januári 2016 Komisia predložila balík opatrení na boj proti daňovým únikom, ktorý zahŕňal návrh smernice Rady o boji proti praktikám vyhýbania sa daňovým povinnostiam, ktoré majú priamy dosah na fungovanie vnútorného trhu (prijatý v júli 2016). V apríli 2016 Komisia navrhla zmenu a doplnenie smernice 2013/34/EÚ, pokiaľ ide o zverejňovanie informácií o dani z príjmu určitými podnikmi a pobočkami. Dokument poukazuje na nadnárodné podniky a nabáda ich, aby zverejňovali určité časti informácií predkladaných daňovým úradom. V júni 2017 Komisia navrhla nové pravidlá transparentnosti pre sprostredkovateľov (napr. konzultačné firmy, banky, právnikov, daňových poradcov), ktorí navrhujú alebo ponúkajú potenciálne škodlivé daňové plány. Tento návrh Rada prijala v máji 2018. Rada v decembri 2017 zverejnila historicky prvý zoznam EÚ obsahujúci nespolupracujúce jurisdikcie (Dane 2021).

4.1 Aktuálne dianie a súčasné problémy EÚ v oblasti správy daní

Aj v roku 2021 sa Európska únia musela zaoberať zdaňovaním podnikov s cieľom podporiť silný a efektívny systém zdaňovania. Predložené návrhy mali presadzovať lepšie a efektívnejšie odhaľovanie rôznych daňových únikov a zabezpečovať tak spravodlivé zdanenie, existenciu právnických osôb bez minimálnej podstaty a ekonomickej činnosti. Hovoríme o takzvaných „schránkových subjektoch“. Možno konštatovať, že neželané daňové praktiky sú stále súčasným problémom Európskej únie v oblasti správy daní. Z tohto dôvodu Európska komisia navrhuje novú smernicu s názvom ATAD3, s jasným a konkrétnym zámerom – zabrániť vzniku fiktívnych subjektov. Cieľom smernice je riešiť cezhraničné praktiky vyhýbania sa daňovým povinnostiam a daňové úniky vytvorením jedného právneho rámca (Kačaljak 2021). Európska komisia navrhla pravidlá tak, aby zaviedli spoločný test vo všetkých členských štátoch Európskej únie. Ak nastane isté porušenie, spôsobí to stratu určitých daňových výhod. Zámerom navrhnutých pravidiel je zvýšiť transparentnosť v súvislosti s využívaním fiktívnych subjektov pre daňové úrady s efektívnejšími protokolmi na výmenu informácií. Európska komisia taktiež navrhla predpoklady, na základe ktorých sa určí či subjekt spadá do kategórie fiktívnych subjektov. Spomínané predpoklady by mali byť uvedené v troch testovacích okruhoch, ktoré sa majú zamerať na činnosť daných podnikov. Návrh v súčasnej podobe bude mať dopad len na spoločnosti v rámci EÚ. Nové pravidlá by mali byť implementované do národných legislatív najneskôr do 30. júna 2023 a účinné by mali byť od januára 2024 (Finančná správa 2022).

Záver

Národné daňové systémy musia byť v súhre so základnými hodnotami a princípmi Európskej únie, nesmú byť diskriminačné a nesmú narušovať voľný pohyb osôb, tovaru, služieb,

kapitálu a slobodu usadiť sa. To, že členský štát si nemôže uplatňovať iné daňové pravidlá na občanov, firmy, tovar, kapitál z iných členských štátov sme sa uviedli v príspevku. Hlavnými cieľmi daňových iniciatív EÚ sú zlepšenie fungovania jednotného trhu, odstránenie prekážok vyplývajúcich z existencie 27 národných daňových systémov, zvýšenie konkurencieschopnosti európskych firiem, zlepšenie spolupráce národných daňových úradov a boj proti daňovým podvodom, ktoré ochudobňujú štátne pokladne členských štátov o miliardy eur ročne. Vďaka opatreniam zo strany EÚ sa posúva medzinárodný obchod na úplne inú úroveň.

Sumarizáciou, analýzou a syntézou sme dospeli k záveru, že potreba harmonizácie vyplýva v prvom rade z praktickej aplikovateľnosti – miera tohto konceptu a jeho cezhraničný charakter pri praktickom uplatňovaní vyžaduje potrebu štandardizácie postupov voči všetkým daňovým subjektom vo všetkých členských štátoch. V otázke zdaňovania sa tak postupne naplňujú najdôležitejšie ciele, a to bezproblémové fungovanie jednotného trhu, stabilita daňovej kapacity členských krajín a podpora rastu zamestnanosti (Aleksandrova 2016).

Literatúra

2/MZ/2019/I - Informácia o novele zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov v oblasti cezhraničných daňových vzťahov [online] 2022 [cit.2022-05-17] from: https://www.financnasprava.sk/_img/pfsedit/Dokumenty_PFS/Zverejnovanie_dok/Dane/Noviny_leg/Nepriame_dane/2019/2019.12.06_medz_zdan.pdf.

ALEKSANDROVA A. 2016. *European tax practice in VAT application – analytical aspects*. In Narodnostopanski archiv. ISSN 2367-9301, 2016, roč. 69, č. 4, s. 10.

BABČÁK, V. 2015. *Europeizácia slovenského daňového práva (skutočnosť a vízia)*. In Ius et Administratio. [online] [cit. 2021-12-18]. Dostupné z: http://iusetadministratio.eu/wp-content/Zeszyty_naukowe/2015/1_2015/1_2015_1_Vladimir%20Babcak.pdf.

BABČÁK, V. a kol. 2012. *Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii*. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o. ISBN 978-80-89447-86-2.

CSACH, K. a kol. 2018. *Úvod do štúdia medzinárodného práva súkromného a procesného*. Bratislava: Wolters Kluwer SK. ISBN 978-80-8168-783-9. Dane. [online] 2021 [cit.2021-01-01] from: https://europa.eu/european-union/topics/taxation_sk

Dane. *Na ceste k spravodlivému, účinnému zdaňovaniu podporujúcemu rast*. [online] 2020 [cit.2020-01-01] from: https://europa.eu/european-union/topics/taxation_sk
Dôvodová správa k zákonu č. 442/2012 Z. z. o medzinárodnej pomoci a spolupráci pri správe daní v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. [online] 2021 [cit.2021-02-24] from: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=467438>

Dôvodová správa k zákonu č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. [online] 2021 [cit.2021-02-23] from: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=442075>

Dôvodová správa k zákonu č. 466/2009 Z. z. o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní niektorých finančných pohľadávok a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 76/2007 Z. z. o medzinárodnej pomoci a spolupráci pri správe daní a o zmene a doplnení niektorých zákonov. [online] 2021 [cit.2021-02-24] from: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=359409>

ĐURINOVÁ, I. 2012. *Vybrané prvky daňovej techniky v kontexte zdaňovania príjmov v krajinách EÚ*. In: Národnohospodárske otázky. [online]. 2012, roč. 20, č. 3 [2021-03-14]. from: https://www.nbs.sk/_img/Documents/_PUBLIK_NBS_FSR/Biatec/Rok2012/3-2012/04_biatec12-3_durinova.pdf

História Európskej únie – 1967. [online] 2021 [cit.2021-02-11] from: https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1960-1969/1967_sk

HUBA, P. a kol. 2016. *Medzinárodné daňové úniky a metódy ich predchádzania*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8152-403-5.

JANKŮ, M. 2002. *Evropská unie – právní systém*. Praha: Computer Press. ISBN 80-7226-806-6.

KAČALJAK M., 2021. *Dane a účtovníctvo v praxi*. Vyvolané investície a daň z pridanej hodnoty. DPH v praxi 7-8/2021. ISSN 1339-1658 (online).

MICHALÍK, P. a kol. 2014. *Kvalitnejšia implementácia európskej legislatívy ako základný predpoklad sociálno-ekonomického rozvoja SR: národný projekt*. Centrum vzdelávania ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 2014. 5-6 s. Priame dane. [online] 2019 [cit.2021-12-09] from: <https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/2101.html>

SAVIC S. 2011. *ОРЕКЕ СТОПЕ – АДМИНИСТРАТИВНИА СПЕКТИ*. In Европско законодавство. ISSN 1451-3188, 2011, roč. 10, s. 51.

Smernica Rady (EÚ) 2015/2376 z 8. decembra 2015, ktorou sa mení smernica 2011/16/EÚ, pokiaľ ide o povinnú automatickú výmenu informácií v oblasti daní.

Smernica Rady 77/799/EHS z 19. decembra 1977 o vzájomnej pomoci príslušných orgánov členských štátov v oblasti priamych daní a dane poisťnej prémie v znení smernice Rady 79/1070/EHS zo 6. decembra 1979, smernice Rady 92/12/EHS z 25. februára 1992, smernice Rady 2003/93/ES zo 7. októbra 2003, smernice Rady 2004/56/ES z 21. apríla 2004, smernice Rady 2004/106/ES zo 16. novembra 2004 a smernice Rady 2006/98/ES z 20. novembra 2006.

ŠIROKÝ J. 2018. *Daně v Evropské unii*. Praha: Vydavatelstvo Leges. ISBN 978-80-7502-274-5.

Vyhláška č. 378/2011 Z. z. o spôsobe označovania platby dane v znení neskorších predpisov.

Základné informácie o ECB. [online] 2021 [cit.2021-02-11] from: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.sk.html>

Zákon č. 442/2012 Z. z. o medzinárodnej pomoci a spolupráci pri správe daní v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 466/2009 Z. z. o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní niektorých finančných pohľadávok a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 563/2009 Z.z. o správe daní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Adresa autora

Mgr. Sandra Ristveyová

ID ORCID: 0000-0003-2857-4949

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Filozofická fakulta

Moyzesova 9, Košice

Email: sandra.ristveyova@student.upjs.sk

Európska charta miestnej samosprávy – normatívny dokument medzinárodného práva

European Charter of Local Self-Government – normative document of international law

Viktória Kráľová

<https://doi.org/10.33542/VSS2022-1-07>

Abstract

The European Charter of Local Self-Government is an important document that has enshrined the fundamental rights of municipalities and cities on an international scale and formulated the principles on which the local level of government is to be built. The author deals with general characteristics of the document, emphasizing the issue of how to implement the European Charter of Local Self-Government in the legal systems, and provides a general interpretation of the substantive provisions contained in the European Charter of Local Self-Government.

Keywords: European Charter of Local Self-Government, local self-government, principles of local self-government, Congress of Local and Regional Authorities

Úvod

Európska charta miestnej samosprávy poskytuje vo svojom znení materiálnu definíciu miestnej samosprávy: „*Miestna samospráva označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva*“.

Charta¹ tak neformuluje miestnu samosprávu ako inštitucionálnu úroveň verejnej správy, ale ako právo a spôsobilosť spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí - pre naplnenie tejto požiadavky je nevyhnutné, aby štát vytváral miestnym orgánom vhodné podmienky a aby bola miestna samospráva vnímaná ako silný a plnohodnotný partner štátu pri správe vecí verejných. Európska charta miestnej samosprávy obsahla základné práva samospráv, princípy a požiadavky, na ktorých má byť samospráva v štáte budovaná, vzhľadom k čomu je nevyhnutné, aby orgány verejnej moci svoje medzinárodné záväzky rešpektovali a v súlade s nimi pristupovali k miestnej samospráve, pretože miera rešpektu týchto záväzkov je prejavom miery demokracie v štáte.

Problematicke Európskej charty miestnej samosprávy nie je v podmienkach Slovenskej republiky venovaná výrazná pozornosť, okrajovo sa touto témou zaoberá napr. Trellová

¹ Pojem Charta používame v rámci príspevku ako ekvivalent pojmu Európska charta miestnej samosprávy.

(2018), Buček a Nemeč (2012), Sotolář (2016), Košičiarová (2018) či Tekeli, Hoffmann, Tomáš (2021). Združenie miest a obcí Slovenska (2021) publikovalo analýzu Európskej charty miestnej samosprávy, v ktorej pristupuje ku komparácii výkonu kompetencií miestnej samosprávy v legislatívnom rámci Slovenskej republiky s ustanoveniami Európskej charty miestnej samosprávy. Predmetný materiál sa však nezaobera komplexným výkladom podstaty ustanovení Charty.

1. Proces prijímania Európskej charty miestnej samosprávy

Počiatky vývoja vzniku Európskej charty miestnej samosprávy možno nájsť v práci Adolfa Gassera „Sloboda obcí ako záchrana Európy“ z roku 1943. Jeho myšlienky sa pričínili o vytvorenie Únie starostov v roku 1948 (Mrkývka 1999) a následne, v roku 1951, o vytvorenie Rady európskych samospráv (CEM) za účelom podpory budovania zjednotenej, mierovej a demokratickej Európy založenej na princípoch miestnej samosprávy, rešpektovaní princípu subsidiarity a účasti občanov na správe miestnych záležitostí. Jednou z hlavných priorít CEM bola podpora vytvárania partnerstiev medzi obcami a mestami krajín, ktoré boli rozdelené vojnou. Na prvom valnom zhromaždení CEM vo Versailles v roku 1953 prijali volení miestni zástupcovia z niekoľkých európskych krajín Európsku chartu miestnych práv a slobôd. Jej účelom bolo zabrániť štátnej centralizácii a totalite prostredníctvom zakotvenia práv a slobôd miestnych samospráv. Text, ktorý bol prijatý, po prvýkrát objasnil práva európskych obcí a miest (Rada európskych obcí a regiónov 2011). Z právneho hľadiska bola Európska charta miestnych práv a slobôd len politickou dohodou, avšak predstavovala prvý dokument, ktorý v európskom priestore pojednával o právach miestnych samospráv.

V kruhoch miestnych samospráv boli ochrana a posilnenie autonómie miestnej samosprávy v Európe prostredníctvom dokumentu objasňujúceho princípy, ktoré budú dodržiavať všetky demokratické štáty, dlhodobou ambíciou. Dokument tohto typu si vyžiadala rozsiahla verejná diskusia o reforme miestnej a regionálnej samosprávy a zodpovedajúci vývoj v tejto oblasti, kde takáto komplexnejšia úprava absentovala (Trellová 2018). Rada Európy, ako inštitúcia zodpovedná za ochranu ľudských práv a zásad demokratického vládnutia a ako zriaďovateľ Stálej konferencie miestnych a regionálnych orgánov Európy (CLRAE), bola prirodzenou platformou, prostredníctvom ktorej bolo možné takýto dokument navrhnúť a prijať. CLRAE vo svojej rezolúcii 64 (1968) navrhla Vyhlásenie o zásadách miestnej autonómie a vyzvala Výbor ministrov Rady Európy aby ho schválili. Túto iniciatívu podporilo Poradné zhromaždenie, ktoré vo svojom odporúčaní č. 615 (1970) predložilo Výboru ministrov Rady Európy text, ktorý do značnej miery vychádzal z návrhu CLRAE, a ktorý spoločne vypracovali obe inštitúcie (Kongres miestnych a regionálnych samospráv 2013). Navrhované vyhlásenie obsahovalo všeobecne formulované princípy a bolo príliš široko koncipované, na základe čoho sa v roku 1981 uplatnil flexibilnejší prístup, ktorý zohľadňoval rozdiely medzi ústavnými

systemami a administratívnymi tradíciami jednotlivých štátov, nie však neúmerným oslabením požiadaviek, ale poskytnutím možnosti výberu ustanovení, ktorým sa jednotlivé vlády budú cítiť viazané. Tento prístup vyústil do predloženia návrhu Európskej charty miestnej samosprávy prostredníctvom rezolúcie CLRAE 126 (1981), v ktorom sa požadovalo, aby mala Charta štatút európskeho dohovoru. Výbor ministrov následne rozhodol, že návrhy CLRAE postúpi Riadiacemu výboru pre regionálne a obecné záležitosti (CDRM) s cieľom predložiť ich na rokovaní 5. konferencie európskych ministrov zodpovedných za miestnu samosprávu. Vo svojich záveroch ministri uviedli, že: *„považujú tento návrh Charty za významný krok k vymedzeniu zásad miestnej autonómie, berúc na vedomie výhrady niektorých ministrov k potrebe prijať Chartu v podobe záväzného dohovoru, a k niektorým aspektom obsahu Charty; žiadajú Výbor ministrov Rady Európy, aby poveril Riadiaci výbor pre regionálne a obecné záležitosti, aby v súčinnosti s Konferenciou miestnych a regionálnych orgánov Európy urobili potrebné zmeny v návrhu Európskej charty miestnej samosprávy v súlade s formálnymi aj vecnými pripomienkami predloženými počas konferencie tak, aby sa im návrh mohol predložiť na schválenie na ich ďalšej konferencii“*. Výbor ministrov v tomto zmysle vydal pokyn pre CDRM, ktorý následne podrobil návrh Charty dôkladnej revízii. Návrh Charty v revidovanom znení napokon CDRM predložil na 6. konferencii európskych ministrov zodpovedných za miestnu samosprávu, ktorá sa konala v Ríme v dňoch 6. - 8. novembra 1984. Ministri na základe posúdenia predloženého znenia vyjadrili jednomyseľný súhlas so zásadami v ňom uvedenými a v júni 1986 tak Výbor ministrov prijal Európsku chartu miestnej samosprávy vo forme dohovoru. S prihliadnutím na skutočnosť, že iniciatívu na prijatie Charty predložila ako prvá Stála konferencia miestnych a regionálnych orgánov Európy, dohovor bol otvorený na podpis 15. októbra 1985 pri príležitosti 30. plenárneho zasadnutia CLRAE (Kongres miestnych a regionálnych samospráv 2013; Himsworth 2015). Proces podpisovania, ratifikácie a následného nadobúdania účinnosti Charty naprieč členskými štátmi Rady Európy začal v roku 1985 a vyvrcholil v roku 2014, kedy Charta nadobudla účinnosť v San Maríne. V súčasnosti je tak Európska charta miestnej samosprávy ratifikovaná a účinná vo všetkých členských štátoch Rady Európy, ktoré sa zaviazali akceptovať požiadavky z nej vyplývajúce bez výhrad alebo na základe čl. 12 Charty s výhradami.

2. Implementácia Európskej charty miestnej samosprávy

V štádiu príprav Charty boli mnohé z ustanovení zámerne formulované vo všeobecnom jazyku, štáty dostali voľnosť v rozsahu, v akom ratifikujú záväzky vyplývajúce z Charty a s výnimkou týchto výhrad sa zamýšľalo, že ratifikáciou vybraných záväzkov sa štáty zaväzujú ich dodržiavať. Ratifikácia Charty tak nepredstavovala len symbol demokratických aspirácií jednotlivých štátov ale mala predstavovať zmluvne podloženú, právne záväznú záruku práv autonómie miestnych orgánov a očakávalo sa, že hlavným nástrojom, ktorým by sa tieto

záruky mohli presadzovať, bude monitorovacia činnosť Rady Európy (Kongresu miestnych a regionálnych samospráv ako inštitúcie Rady Európy). Druhá možnosť presadzovania spočívala v priamej aplikovateľnosti Charty na vnútroštátnych súdoch krajín. Čl. 11 Charty poskytuje miestnej samospráve právnu ochranu tým, že zakotvuje právo miestnych orgánov na súdne opravné prostriedky s cieľom zabezpečiť slobodný výkon svojich právomocí a rešpektovanie princípov samosprávy zakotvených vo vnútroštátnom zákonodarstve (Himsworth 2015). Toto ustanovenie však nezabezpečuje priamu aplikovateľnosť Charty na súdoch, preto je potrebné zaoberať sa otázkou postavenia/implementácie Charty ako medzinárodnej zmluvy v právnych poriadkoch jednotlivých krajín a na základe toho posudzovať jej vykonateľnosť.

Táto problematika bola v rámci Rady Európy viackrát nastolená v správach, odporúčaniach a uzneseniach Kongresu miestnych a regionálnych samospráv. Už v roku 1994 Kongres miestnych a regionálnych samospráv vo svojom odporúčaní 2 (1994) o monitorovaní implementácie Európskej charty miestnej samosprávy uviedol, že obrátiť sa na vnútroštátne súdy v prípadoch nesúladu národnej legislatívy s Chartou nie je vždy možné. Ťažkosti môžu vyplývať zo skutočností, že: a) v niektorých krajinách nebola Charta začlenená do vnútroštátneho práva, zatiaľ čo v iných krajinách k tomuto začleneniu došlo; b) v dôsledku toho nie je vždy možné obrátiť sa na vnútroštátne súdy v prípadoch nesúladu vnútroštátnych právnych predpisov s Chartou; okrem toho, ak je možný opravný prostriedok, súdy nie vždy majú právomoc zrušiť nekonformné právne predpisy; c) znenie niektorých článkov Charty je také, že ich implementácia si vyžaduje doplňujúce vnútroštátne právne predpisy, zatiaľ čo na iné články sa možno priamo odvolávať pred súdmi krajín, ktoré začlenili Chartu do svojho vnútroštátneho práva. V roku 1998 prijal Kongres miestnych a regionálnych samospráv odporúčanie 39 (1998) o začlenení Európskej charty miestnej samosprávy do právnych systémov ratifikujúcich krajín a o právnej ochrane miestnej samosprávy. V odporúčaní Kongres konštatoval že: a) Charta by sa nemala považovať za súbor nezáväzných odporúčaní, ale za medzinárodnú zmluvu s právnou silou, ktorá ustanovuje povinnosti pre štáty, ktoré ju ratifikovali a ustanovenia o právach by sa mali považovať za priamo aplikovateľné právne normy; b) ostatné ustanovenia sa musia vykladať vo svetle už vykonaného monitorovania Charty; c) je nevyhnutné začleniť Chartu do vnútroštátneho právneho poriadku prostredníctvom formálneho potvrdenia o začlenení.

3. Principiálne základy miestnej samosprávy vo svetle Európskej charty miestnej samosprávy

Európska charta miestnej samosprávy predstavuje prvý multilaterálny právny nástroj, ktorý vymedzuje a chráni zásady miestnej autonómie ako jedného z pilierov demokracie, ktorej ochrana a rozvoj patrí k hlavným poslaním Rady Európy. Preambula Charty zdôrazňuje, že miestne orgány, vybavené demokraticky konštituovanými rozhodovacími orgánmi s vysokým stupňom autonómie, sú jedným z hlavných základov každého demokratického systému. Ochrana a posilňovanie miestnej samosprávy v európskych krajinách je tiež v zmysle preambuly Charty dôležitým príspevkom k budovaniu Európy založenej na zásadách demokracie a decentralizácie moci, pričom na dosiahnutie väčšej jednoty medzi členmi Rady Európy a za účelom ochrany a realizácie ideálov a princípov, ktoré sú ich spoločným dedičstvom, je potrebné uzavrieť dohody v oblasti správy.

Právna úprava miestnej samosprávy

Charta v článku 2 ustanovuje, že zásada miestnej samosprávy by mala byť na vnútroštátnej úrovni zakotvená v písanom práve. Vzhľadom na dôležitosť tejto zásady je tiež žiadúce, aby sa tak stalo jej začlenením do základného dokumentu upravujúceho organizáciu štátu, t.j. ústavy. Výraz „*miestna samospráva*“ predstavuje samotné jadro Charty, pričom predstavuje mnohostranný pojem, ktorý pozostáva zo všetkých aspektov, na ktoré sa Charta vzťahuje. V dôsledku toho sa považuje za dostatočné uznať v právnych predpisoch základné prvky miestnej samosprávy, ku ktorým možno zaradiť predovšetkým: demokraticky konštituované miestne orgány s rozhodovacími právomocami, vysoký stupeň autonómie vo vzťahu ku kompetenciám samosprávy, spôsobom a prostriedkom uplatňovania týchto kompetencií a vo vzťahu ku zdrojom potrebným na ich plnenie. Vo vzťahu k prameňom práva, v ktorých musí byť princíp miestnej samosprávy zakotvený, stanovuje Charta dve úrovne uznania. Minimálna požiadavka spočíva v uznaní tohto princípu prostredníctvom legislatívy prijatej na úrovni parlamentu, bez možnosti využitia podzákonných právnych aktov. Druhá úroveň spočíva v uznaní princípu v ústave – tento prístup sa má uplatniť v krajinách s rigidným typom ústavy. V krajinách, v ktorých je na zmenu ústavy potrebný súhlas stanovenej väčšiny zákonodarného zboru alebo súhlas obyvateľov vyjadrený v referende, by totiž nemuselo byť možné prijať záväzok ústavného zakotvenia princípu miestnej samosprávy. Pripúšťa sa tiež, že krajiny, ktorých ústava nie je písaná, ale možno ju nájsť v rôznych dokumentoch a prameňoch, by mohli mať s prijatím tohto záväzku osobitné ťažkosti. Treba prihliadnuť aj na skutočnosť, že vo federálnych štátoch môže miestna samospráva podliehať jednotlivým štátom federácie a nie ústrednej federálnej vláde.

Pojem miestnej samosprávy

Článok 3 Charty vymedzuje obsah a subjekty miestnej samosprávy, pričom subjektmi, nositeľmi práv, sú miestne orgány. Právo miestnych orgánov spravovať a riadiť verejné záležitosti musia sprevádzať prostriedky, ktoré umožnia účinné uplatňovanie tohto práva, pričom toto právo nie je absolútne a v súlade s ustanoveniami Charty ho môže presnejšie vymedziť vnútroštátna legislatíva. Podľa Charty by mali miestne orgány spravovať a riadiť „*podstatnú časť verejných záležitostí*“. Záležitosti, ktoré by miestne orgány mali byť oprávnené spravovať a riadiť, nie je možné presne vymedziť, jednotlivé členské štáty majú značne rozdielne tradície, pokiaľ ide o to, ktoré záležitosti považujú za patriace do sféry pôsobnosti miestnych orgánov. Keby však boli miestne orgány obmedzené len na vykonávanie záležitostí bez širšieho vymedzenia, mohlo by to znamenať riziko ich odsunutia do okrajovej úlohy. Na druhej strane sa uznáva, že štáty môžu mať snahu vyhradiť niektoré funkcie pre ústrednú vládu. V súlade s tým Charta poskytuje štátom určitú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o určenie rozsahu pôsobnosti miestnych orgánov. Cieľom Charty je dosiahnuť, aby sa miestnym orgánom uložila široká škála povinností, ktoré sú schopné vykonávať na miestnej úrovni, miestne orgány by sa tak nemali obmedzovať len na rutinné povinnosti a mali by mať celý rad zodpovedností s možnosťou vypracúvať a implementovať vhodné a relevantné miestne verejné politiky v prospech miestneho obyvateľstva (Himsworth 2015; Kongres miestnych a regionálnych samospráv 2013; Kongres miestnych a regionálnych samospráv 2020; Panasyuk 2018). Za rozhodnutia (realizované v medziach zákona) sa miestne orgány nezodpovedajú nadriadeným orgánom, ale politicky sa zodpovedajú miestnym občanom. Článok 3 Charty tiež vyjadruje skutočnosť, že miestne orgány svoje záležitosti nielen spravujú ale aj regulujú, tzn. vydávajú nariadenia. Charta však nepredpisuje úroveň regulačnej autonómie, ktorá by mala byť legislatívou priznaná miestnym orgánom, úplne odňatie regulačných právomocí by však bolo v rozpore s Chartou.

Vo vzťahu k subjektom, ktoré samosprávu na miestnej úrovni vykonávajú, zdôrazňuje Charta dva princípy. V prvom rade je to zastupiteľská demokracia na miestnej úrovni, v ktorej rozhodovacou právomocou disponujú „*rady alebo zastupiteľstvá, ktorých členovia sú slobodne volení na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva tajným hlasovaním*“. Táto zásada určuje, že právo občanov podieľať sa na správe vecí verejných uvedené v preambule sa na miestnej úrovni vykonáva najmä voľbou zástupcov, ktorí musia byť volení v slobodných voľbách, tajným hlasovaním na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva, čo znamená, že nepriame voľby zastupiteľstiev nie sú v súlade s Chartou. Popri zastupiteľskej demokracii zohráva doplnkovú (nie subsidiárnu) úlohu priama demokracia, keďže Charta uvádza, že „*toto ustanovenie nijako neovplyvňuje možnosť konať zhromaždenia občanov, referendum alebo použiť akúkoľvek inú formu priamej účasti občanov tam, kde to dovoľuje zákon*“. Právo na účasť na správe vecí verejných bolo konkretizované v

Dodatkovom protokole k Európskej charte miestnej samosprávy o práve zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu, ktorý zohľadňuje obe formy účasti obyvateľov na správe miestnych záležitostí.

Pokiaľ ide o štruktúru orgánov miestnej samosprávy, Charta neuprednostňuje žiadnu špecifickú formu organizácie miestnych orgánov, len zdôrazňuje ústrednú úlohu rád alebo zastupiteľstiev a uvádza, že „*môžu mať k dispozícii im podriadené výkonné orgány*“, pričom nezmieňuje potrebu alebo nevyhnutnosť ich existencie a ani spôsob, akým by mali byť kreované. Z uvedenej formulácie vyplýva interpretačný problém spočívajúci v podriadenosti výkonných orgánov vo vzťahu k radám alebo zastupiteľstvám. Podriadené výkonné orgány sú v originálnej verzii Charty (v anglickom preklade) definované ako „*responsible*“, teda „*zodpovedné*“ volenému zastupiteľstvu. Interpretácia pojmu zodpovednosť má dôležité následky pre formu vlády na miestnej úrovni. Podľa komentára Kongresu miestnych a regionálnych samospráv k dôvodovej správe k Európskej charte miestnej samosprávy (2020) spočíva podstata pojmu zodpovednosť vo voľbe výkonného orgánu prostredníctvom zastupiteľstva. V čase vzniku Charty sa nepredpokladal trend priamo volených starostov, ktorý sa rozšíril po celej Európe, preto by sa dalo tvrdiť, že sa toto ustanovenie Charty nevzťahuje na priamo volených starostov, keďže ich nemožno označiť za výkonné orgány miestneho zastupiteľstva, avšak Charta zakotvuje všeobecnú zásadu, že exekutíva sa zodpovedá zastupiteľským orgánom bez ohľadu na spôsob voľby alebo menovania. Dominantné postavenie priamo a všeobecne voleného zastupiteľstva znamená, že tento orgán by mal prijímať najdôležitejšie rozhodnutia a mali by existovať nástroje, ktoré zabezpečia naplnenie požiadavky zodpovednosti výkonného orgánu voči zastupiteľstvu. Minimum, ktoré je potrebné na splnenie tejto požiadavky, je zavedenie systému efektívneho dohľadu nad exekutívou. Kongres miestnych a regionálnych samospráv v odporúčaní 113 (2002) o vzťahoch medzi verejnosťou, miestnym zastupiteľstvom a výkonnou mocou (ďalej len „odporúčanie 113 (2002)“) konštatuje, že v mnohých prípadoch môžu zo špecifických dôvodov, ako je neefektívnosť alebo nedostatok kontrolných postupov, krátke funkčné obdobie členov zastupiteľstva či slabé základy demokratických tradícií, nastať ťažkosti pri dodržiavaní uvedenej zásady, preto je potrebné hľadať inštitucionálnu rovnováhu na miestnej úrovni. V súvislosti so zodpovednosťou výkonných orgánov voči volenému zastupiteľstvu sa tiež otvára otázka možnosti využitia referenda ako nástroja priamej politickej zodpovednosti. Ak je starosta priamo volený obyvateľmi, tí by ho mali mať taktiež možnosť odvolať z funkcie. Odporúčanie 113 (2002) uvádza, že tento postup musí niesť všetky záruky pre zabezpečenie stability miestnej samosprávy (presné vymedzenie otázok, za ktoré možno exekutívu odvolať, kvalifikovaná väčšina na odvolanie, primerané lehoty na realizáciu referenda). Využitie referenda ako nástroja na odvolanie poslancov miestneho zastupiteľstva by v súvislosti s čl. 7

ods. 1 Charty, ktorý upravuje slobodný výkon funkcií miestnych volených zástupcov, bolo v rozpore s Chartou.

Pôsobnosť miestnej samosprávy

Povaha povinností miestnych orgánov má zásadný význam pre praktické fungovanie miestnej samosprávy čo je zdôraznené v článku 4 Charty. V záujme jednoznačnosti, právnej istoty, trvalosti a ochrany miestnej samosprávy sa základné povinnosti nemajú ukladať *ad hoc*, ale majú byť primerane ustanovené v právnych predpisoch. Tieto povinnosti sa za normálnych okolností ukladajú ústavou alebo zákonom. Toto všeobecné pravidlo však nie je nezlučiteľné s pridelovaním osobitných práv a povinností prostredníctvom správnych aktov a v súlade so zákonom, pričom využívanie takéhoto mechanizmu je možné len vo výnimočných prípadoch. Z výkladu článku 4 Charty vzhľadom na interpretačný problém spočívajúci vo vymedzení „základných práv a povinností miestnych orgánov“ a teda v tom, ktoré práva a povinnosti možno považovať za základné, vyžadujúce zákonnú alebo ústavnú úpravu. Berúc do úvahy množstvo tradícií vzťahujúcich sa k delbe právomocí medzi jednotlivé úrovne verejnej správy naprieč krajinami Európy, definícia základných práv a povinností sa v jednotlivých krajinách líši a vnútroštátne orgány tak disponujú veľkou mierou voľnej úvahy. Charta vo svojom znení zavádza princíp subsidiarity, v zmysle ktorého ak si rozsah alebo povaha úlohy nevyžaduje, aby sa riešila v širšej geografickej oblasti, alebo ak to nevyžadujú naliehavé dôvody efektívnosti či hospodárnosti, úloha sa má vo všeobecnosti zveriť čo najnižšej úrovni verejnej správy (miestnej úrovni). Princíp subsidiarity zavádza blízkosť k občanom ako primárne kritérium prerozdelenia právomocí, miestne orgány sa môžu na tento princíp odvolávať vždy, keď sa kompetencie miestnych orgánov presúvajú smerom k regionálnej úrovni územnej samosprávy, alebo k centrálnej úrovni verejnej správy. Charta tiež zavádza požiadavky pre pridelovanie zodpovednosti inému orgánu: rozdelenie kompetencií by malo zvažovať „rozsah“ a „charakter“ úlohy ako aj požiadavky „efektívnosti“ a „hospodárnosti“. Z dôvodu jednoznačnosti a zamedzenia akejkoľvek tendencie k postupnému rozptýleniu zodpovednosti by právomoci mali byť spravídla „plné a výlučné“ a nemožno ich oslabiť alebo obmedziť „s výnimkou prípadov ustanovených zákonom“. Zákon môže výnimočne zaviesť určité obmedzenia právomocí udelených miestnym orgánom, avšak musia byť založené na objektívnych dôvodoch a mali by sa vykladať úzko. Kongres miestnych a regionálnych samospráv (2017) uvádza, že nepresné vymedzenie právomocí na centrálnej, regionálnej a miestnej úrovni môže viesť k nejednoznačnosti, prekryvaniu a následnému presunu moci v prospech ústredných orgánov, preto je potrebná presná definícia rozsahu právomocí na rôznych úrovniach riadenia avšak bez toho, aby sa tým obmedzoval rozsah činnosti miestneho orgánu a zároveň sa mu ponechala voľnosť pri rozvoji a zlepšovaní služieb.

Vzhľadom na svoje štruktúry a znalosť miestnych podmienok môžu byť miestne orgány vhodné na vykonávanie určitých funkcií, za ktoré nesú konečnú zodpovednosť nadriadené orgány. Dekoncentrácia právomocí môže byť realizovaná prostredníctvom legislatívy, ale aj prostredníctvom *ad hoc* rozhodnutí, či nariadení. Je však dôležité, aby takéto delegovanie právomocí nepredstavovalo neprímeraný zásah do sféry pôsobnosti a autonómie nezávislého orgánu na miestnej úrovni, preto vždy, „*pokiaľ je to možné*“, musí mať tento orgán možnosť prispôbiť vykonávanie týchto právomocí miestnym podmienkam, musí teda disponovať určitou mierou voľnej úvahy. Okrem povinností, ktoré konkrétnym úrovniam verejnej správy ukladajú právne predpisy, sa orgány verejnej moci môžu stretnúť aj s inými potrebami alebo oblasťami činnosti. Ak majú tieto oblasti činnosti miestny rozmer a nie sú výslovne vylúčené z pôsobnosti miestnych orgánov alebo nie sú v pôsobnosti iných orgánov, je dôležité, aby v nich miestne orgány mali právo iniciatívy, aby mohli byť vnímané ako samostatne konajúce politické subjekty, ktorých cieľom je podporovať všeobecné blaho miestneho obyvateľstva. Všeobecné pravidlá, ktorými by sa mali v takýchto prípadoch riadiť, však môžu byť vymedzené zákonom (Kongres miestnych a regionálnych samospráv 2013).

Miestne orgány by tiež v zmysle článku 4 mali byť zapojené do diskusie pri schvaľovaní zákonov, nariadení, plánov a programov ovplyvňujúcich právny a operačný rámec miestnej samosprávy. Miestny orgán je priamo dotknutý, ak implementácia vládnej politiky alebo akéhokoľvek iného právneho aktu priamo ovplyvňuje jeho právne postavenie, právomoci alebo finančnú situáciu (Odporúčanie Kongresu miestnych a regionálnych samospráv 328 (2012) o práve miestnych orgánov na konzultácie s inými úrovňami vlády), pričom čas konzultácie o týchto záležitostiach by mal byť stanovený tak, aby miestnym orgánom reálne umožnil uplatniť ich vplyv, aj keď sa pripúšťa, že najmä v naliehavých prípadoch, môžu mimoriadne okolnosti prevážiť nad povinnosťou rokovieť. Charta nešpecifikuje štandardný časový rámec, konzultácie by sa však mali konať v prípravnej fáze navrhovania rozhodnutí a politik, nie po ich prijatí. Konzultácie by tiež mali byť organizované spôsobom, ktorý pred prijatím konečného rozhodnutia umožňuje miestnym orgánom formulovať a prezentovať vlastné pripomienky, stanoviská a návrhy (čo však nevyhnutne neznamená, že ich budú príslušné orgány akceptovať). Tieto konzultácie by sa mali viesť priamo s dotknutým orgánom alebo ak ide o viac orgánov, nepriamo prostredníctvom ich združení.

Ochrana územných hraníc miestnych orgánov

Charta zavádza v článku 5 procedurálne pravidlá pre miestne zmeny hraníc. Žiadna zmena hraníc nemôže byť prijatá bez predchádzajúcej konzultácie, ktorá sa musí uskutočniť pred prijatím konečného rozhodnutia. Čo sa týka konkrétnych subjektov, s ktorými je potrebné konzultácie viesť, vzniká v jednotlivých jazykoch nejednoznačnosť. Francúzska verzia Charty odkazuje na „*collectivités locales*“, čo je termín ekvivalentný „*miestnym orgánom*“ používaný v

celej Charte. Anglická verzia Charty používa pojem „*local communities*“, čo je ekvivalent pojmu „*miestne spoločenstvá*“, ktorý zahŕňa priamo dotknuté miestne orgány, obyvateľov, ako aj organizácie medziobecnej spolupráce, ktorých členmi sú dotknuté obce a združenia miestnych orgánov. Slovenská verzia Charty používa pojem „*miestne samosprávy*“, pričom v iných odsekoch Charty, ktoré sa zaoberajú konzultáciami (čl. 4 ods. 6, čl. 9. ods. 6) pracuje s pojmom „*miestne orgány*“. Vzhľadom k tomu, že článok 5 umožňuje realizovať konzultácie prostredníctvom referenda, je možné stotožniť pojem „*miestne samosprávy*“ s anglickým výrazom „*local communities*“, ktorý zahŕňa miestnu občiansku spoločnosť vo všeobecnosti. Hoci vo väčšine krajín sa považuje za nereálne očakávať, že by miestne spoločenstvo malo mať v súvislosti s takýmito zmenami právo veta, zmeny hraníc s ním treba priamo či nepriamo prekonzultovať. Vhodným postupom tejto konzultácie by mohlo byť referendum, ktoré však v mnohých krajinách nie je ustanovené zákonom. Ak však zákon neustanovuje povinné vyhlásenie referenda, môžu sa použiť aj iné formy konzultácií.

Primerané správne štruktúry a zdroje miestnych orgánov

Jednou zo súčastí autonómie miestnych orgánov je v zmysle článku 6 Charty aj právomoc určovať si vnútorné administratívne štruktúry alebo vnútornú organizáciu. Hoci sa v predpisoch prijatých na ústrednej úrovni môžu ustanoviť určité všeobecné zásady tejto organizácie, miestne orgány musia mať právo vytvárať svoje vlastné správne štruktúry tak, aby zohľadňovali miestne okolnosti a potrebu efektívneho výkonu správy (Mikheev 2014). Akceptuje sa, že predpisy prijaté na ústrednej úrovni môžu obsahovať isté konkrétne požiadavky, ale tieto požiadavky by sa nemali uplatňovať v takom širokom meradle, aby nanútili rigidnú organizačnú štruktúru. Právomoc miestnych orgánov organizovať svoju štruktúru by sa mala vykonávať s náležitým rešpektovaním všeobecne uznávaných princípov riadenia, akými sú efektívne riadenie, racionálna štruktúra, dobrá správa vecí verejných, prijímanie rozhodnutí v otvorenej diskusii a politiky formulované tak, aby dosahovali výsledky podľa dlhodobých cieľov a splňali kolektívne potreby a očakávania.

Popri primeraných riadiciach štruktúrach si efektívne a účinné fungovanie miestnych orgánov vyžaduje, aby mohli prijímať a udržať si pracovníkov s kvalifikáciou zodpovedajúcou ich povinnostiam, čo do značnej miery nesporne závisí od schopnosti miestnych orgánov ponúknuť dostatočne priaznivé podmienky zamestnania. Podmienky služby môžu byť komplexne upravené v právnych predpisoch alebo môžu existovať špecifické nariadenia prispôbené miestnym podmienkam. Miestne orgány by mali mať pri rešpektovaní zákonného rámca možnosť a slobodu určovať podmienky služby vlastných zamestnancov prostredníctvom vnútorných predpisov a nariadení. Právomoc najímať vlastných zamestnancov a určovať ich odmeňovanie je faktor zdôrazňujúci organizačnú a inštitucionálnu autonómiu samospráv. Charta uvádza aj všeobecné náležitosti služobných podmienok.

Služobné podmienky musia „umožňovať prijímať kvalifikovaných ľudí podľa ich zásluh a schopností“. Z tohto hľadiska je dôležitá autonómia miestnych orgánov pri výbere zamestnancov. Zamestnancom by sa mali poskytovať „primerané možnosti pre vzdelávanie“, ktoré umožňujú zamestnancom aktualizovať svoje vedomosti a zručnosti. Zamestnanci by tiež mali mať „perspektívu služobného postupu“, čo znamená možnosť povýšenia v rámci svojej profesijnej oblasti a mali by za svoju prácu dostávať „primeranú odmenu“. Kongres miestnych a regionálnych samospráv (2020) konštatuje, že zamestnanci miestnych orgánov by mali mať aspoň nárok na možnosti vzdelávania, odmeny a kariérne príležitosti podobné zamestnancom na iných úrovniach verejnej správy.

Podmienky výkonu funkcií na miestnej úrovni

Podľa Kongresu miestnych a regionálnych samospráv (2020) možno pod pojem „miestne volení zástupcovia“ zahrnúť akúkoľvek osobu zastávajúcu funkciu na základe výsledkov volieb (poslanci zastupiteľstva, starosta). Podmienky výkonu funkcie miestnych volených zástupcov môžu byť v zmysle článku 7 Charty upravené vnútroštátnymi právnymi predpismi ale v každom prípade by mal byť ponechaný priestor nato, aby mohol miestny orgán tieto podmienky vo vzťahu k voleným zástupcom upresniť. Miestni volení zástupcovia by mali dostávať „primeranú finančnú náhradu“ aby nedochádzalo k tomu, že podmienky výkonu funkcie budú brániť, obmedzovať alebo vylučovať potenciálnych kandidátov kandidovať z finančných dôvodov. Pod primeranou finančnou náhradou Charta rozumie kombináciu niekoľkých prvkov: „náhradu výdavkov spojených s výkonom funkcie“, „kompenzáciu ušlých príjmov“, ktoré volenému zástupcovi vznikli pri výkone jeho povinností, „odmenu za vykonanú prácu“ a „zodpovedajúce sociálne zabezpečenie“, pričom systémy finančnej kompenzácie by mali byť súčasťou politiky ľudských zdrojov miestnych orgánov.

Článok 7 sa tiež zaoberá otázkou nezlučiteľnosti volených funkcií na miestnej úrovni. O nespôsobilosti zastávať volenú funkciu na miestnej úrovni by sa malo rozhodovať len na základe objektívnych právnych kritérií a nie prostredníctvom rozhodnutí *ad hoc*, čo obvykle znamená, že prípady nezlučiteľnosti sú ustanovené zákonom alebo pevne zavedenými nepísanými princípmi (napr. delba moci, autonómia samosprávy, princíp zastupiteľskej demokracie). Hlavné obmedzenia výkonu funkcie by sa mali týkať potenciálnych konfliktov záujmov alebo takých funkcií a činností, ktoré bránia voleným zástupcom vykonávať svoje povinnosti profesionálnym spôsobom alebo v súlade so zásadou dobrej správy vecí verejných.

Správny dohľad nad činnosťou miestnych orgánov

Podľa Kongresu miestnych a regionálnych samospráv (2020) predstavuje „dohľad“ akúkoľvek formu zásahu do rozhodovacieho procesu miestneho subjektu realizovanú vyššou administratívnou úrovňou. Administratívny dohľad môže mať v zmysle článku 8 Charty rôzne

inštitucionálne a procedurálne formy, môže sa realizovať *a priori*, keď miestny orgán musí získať predchádzajúci súhlas alebo povolenie pre prijatie konečného rozhodnutia, alebo *ex post*, kedy má dohliadajúci orgán právomoc zrušiť alebo pozastaviť rozhodnutie prijaté miestnym orgánom. Každá forma správneho dohľadu musí byť v zmysle Charty zakotvená v ústave alebo v zákone, dohľad sa teda musí vykonávať v súlade s princípom zákonnosti. Vyššie úrovne verejnej správy tak nedisponujú všeobecnou právomocou vykonávať dohľad nad miestnymi orgánmi, môžu využívať len také metódy dohľadu, ktoré sú prísne regulované zákonom. Orgány vykonávajúce dozor musia zároveň dôsledne dodržiavať postupy ustanovené zákonom pre výkon takéhoto dohľadu. Výbor ministrov Rady Európy v odporúčaní CM/Rec (2019) 3 o dohľade nad činnosťou miestnych orgánov definoval súbor zásad a usmernení, ktorými by sa mal administratívny dohľad riadiť: činnosti podliehajúce dohľadu by mali byť zreteľne špecifikované v zákone; povinný správny dohľad by sa mal obmedziť len na činnosti určitého významu; správny dohľad by sa mal uskutočňovať najmä formou *ex post*, *a priori* správny dohľad by sa mal obmedzovať na minimum a mal by byť vyhradený pre delegované kompetencie; lehota na vykonanie dozoru by mala byť vymedzená zákonom, v prípade *a priori* dohľadu by absencia rozhodnutia dozorného orgánu v stanovenej lehote mala znamenať, že prijaté rozhodnutie môže nadobudnúť účinnosť.

Správny dohľad môže pozostávať z kontroly zákonnosti alebo kontroly účelnosti, pričom dozorný orgán by sa mal pri výkone správneho dohľadu zameriavať predovšetkým na kontrolu zákonnosti. Kontrolou zákonnosti môže dozorný orgán zistiť, či pri prijímaní rozhodnutí dodržal miestny orgán platné zákony a nariadenia (vo veci samej alebo pri postupe). Kontrola účelnosti je Chartou obmedzená len na delegované právomoci, kedy si delegujúci orgán ponecháva kontrolu nad ich výkonom, čo však nesmie obmedzovať uplatňovanie určitej miery voľnej úvahy v súlade s čl. 4 ods. 5 Charty, v zmysle ktorého „*tam, kde právomoci deleguje ústredný alebo regionálny orgán a pokiaľ je to možné, majú miestne orgány právo prispôbiť ich vykonávanie miestnym podmienkam*“. Charta tiež zakotvuje zásadu proporcionality, podľa ktorej dozorný orgán musí na vykonávanie svojich právomoci používať také metódy, ktoré čo najmenej zasahujú do autonómie miestneho orgánu, ale zároveň umožňujú dosiahnuť požadovaný výsledok. Táto všeobecne formulovaná zásada sa vzťahuje na akúkoľvek formu správneho dohľadu. Dozorný orgán by tak mal v súlade so zásadou proporcionality zasahovať len v nevyhnutnej miere berúc do úvahy závažnosť porušenia zákona, ktorého sa mal dopustiť miestny orgán a pred zrušením či pozastavením rozhodnutia by mal využívať iné prostriedky včasného varovania.

Finančné zdroje miestnych orgánov

V článku 9 zakotvuje Charta niekoľko základných princípov miestnej samosprávy v oblasti financií. Financovanie miestnej samosprávy by malo vychádzať z požiadavky úmerného

vzťahu medzi finančnými zdrojmi, ktoré má miestny orgán k dispozícii a jeho úlohami vymedzenými právnym poriadkom. Podľa tejto požiadavky musí byť každá úloha pridelená miestnym orgánom spravidlaná zodpovedajúcim financovaním. V súlade s tým a v záujme ochrany autonómie miestnych orgánov sa odporúča, aby sa akýkoľvek prenos právomocí a úloh zakladal na starostlivom výpočte skutočných nákladov. Náklady by sa tiež mali pravidelne kontrolovať a aktualizovať, keďže odhadované náklady pri prenose právomocí nemusia zodpovedať skutočným nákladom v čase realizácie predmetných úloh.

Právomoc miestnych orgánov vyberať miestne dane a poplatky je kľúčovou súčasťou finančnej autonómie miestnych orgánov. Miestne daňové systémy sa však v jednotlivých krajinách líšia a odrážajú príslušné národné tradície. Charta neustanovuje presnú štruktúru príjmov miestnych orgánov ale uvádza, že *„aspoň časť finančných zdrojov miestnych orgánov je odvodená z miestnych daní a poplatkov“*. Táto časť má zabezpečiť čo najväčšiu finančnú nezávislosť miestnych orgánov. Miestne dane sú zvyčajne ustanovené v národnej legislatíve, ktorá jednotlivé druhy daní označuje ako *„miestne“*. Dôležitým aspektom miestnych daní je oprávnenie miestnych orgánov určovať *„v medziach zákona ich výšku“*. Okrem toho by mali mať miestne orgány právomoc schvaľovať interné predpisy vzťahujúce sa k technickým a prevádzkovým aspektom výberu daní. Vo vzťahu k dotáciám z vyšších úrovní správy zdôrazňuje Charta preferenciu bezúčelových dotácií z dôvodu väčšej voľnosti miestnych orgánov pri rozhodovaní ako naložiť s finančnými prostriedkami na základe strategických rozhodnutí a výdavkových priorit. Napriek tejto preferencii vyjadrenej v Charte však vo väčšine krajín dominuje trend poskytovania účelových dotácií, ktorý môže obmedziť schopnosť miestnych orgánov vykonávať politiku podľa vlastného uváženia. Charta v článku 9 formuláciou *„miestne orgány majú v medziach zákona prístup na vnútorný kapitálový trh“* priznáva obciam právo vstupovať na kapitálový trh, pričom však nejde o absolútne právo ale prístup sa musí uskutočniť *„v medziach zákona“*, v dôsledku čoho môže zákon ustanoviť požiadavky, postupy, kritériá alebo limity týkajúce sa finančných aktivít miestnych orgánov, tieto však nemajú odrádzať od požičiavania si na kapitálovom trhu ani ho v praxi mimoriadne sťažovať. Prístup na vnútorný kapitálový trh je pre miestne orgány dôležitý vzhľadom k financovaniu investičných projektov potrebných pre rozvoj obcí, pretože v mnohých prípadoch vlastné zdroje nepostačujú na krytie obecných projektov a plánov.

Finančné systémy zabezpečujúce zdroje miestnych orgánov by mali byť *„dostatočne rozmanité a životaschopné“*. Rozmanitosť finančných zdrojov je dôležitá z hľadiska odolnosti miestnej samosprávy voči kolísaniu hospodárskych cyklov, voči vonkajším ekonomickým faktorom a umožňuje miestnym orgánom reagovať na zmeny súvisiace s výdavkami. V dôsledku toho by nemali byť príjmy samospráv založené len na daniach a transferoch, ale mali by byť doplnené rôznymi inými zdrojmi a právomocou miestnych orgánov o týchto zdrojoch rozhodovať. Životaschopnosť finančných zdrojov spočíva v ich schopnosti prispôbovať sa

aktuálnym okolnostiam a potrebám. Miestne orgány tak musia disponovať právomocou zvyšovať sadzby daní, pri transferoch sa musí zohľadňovať nárast cien a prenos nových úloh musí byť sprevádzaný takým finančným krytím, ktoré zohľadňuje novovzniknuté náklady.

Miestne orgány by v zmysle Charty mali mať právo „*slobodne rozhodovať o výdavkoch*“. Sloboda rozhodovania o výdavkoch má podobu rôznych rozhodnutí o výdavkoch, z ktorých najdôležitejšie je prijatie rozpočtu. V súlade s čl. 8 Charty by iné úrovne verejnej správy nemali vykonávať dohľad ani monitorovanie miestneho rozpočtu, pokiaľ ide o vynakladanie vlastných miestnych zdrojov. Právo na primerané vlastné zdroje nie je absolútne, ale musí sa uplatňovať „*v rámci hospodárskej politiky štátu*“, miestne financie teda nemožno považovať sa oblasť izolovanú od trendov ekonomického rastu alebo stagnácie. Akékoľvek obmedzenia uložené miestnym orgánom by mali byť špecifikované, odôvodnené a mali by byť zamerané na zabezpečenie makroekonomickej stability a riadneho finančného hospodárenia.

Charta sa vo svojom znení tiež zaoberá otázkou finančnej situácie obcí, ktoré sú znevýhodnené z hľadiska ich polohy v ekonomicky alebo geograficky slabých regiónoch či z hľadiska ich veľkosti. Zmluvné strany Charty sú povinné chrániť finančne slabšie miestne orgány a musia zaviesť taký systém finančnej podpory, aby bola naplnená požiadavka „*úmernosti*“ medzi finančnými zdrojmi miestnych orgánov a kompetenciami zverenými zákonom. Charta vo svojom znení používa formuláciu „*zavedenie postupov finančného vyrovnávania alebo zodpovedajúcich opatrení*“ pretože systém finančného vyrovnávania je špecifický pre jednotlivé krajiny, zahŕňa rôzne inštitúcie, mechanizmy a opatrenia určené na nápravu účinkov nerovnomerného rozdelenia financovania. Podľa odporúčania Rec (2005) 1 Výboru ministrov Rady Európy o finančných zdrojoch miestnych a regionálnych orgánov je finančné vyrovnávanie možné dosiahnuť prostredníctvom horizontálneho a vertikálneho vyrovnávania alebo ich kombináciou. Podstatou horizontálneho vyrovnávania je zákonne ustanovené prerozdelenie miestnych daňových príjmov obcí s vyššou daňovou silou v prospech obcí s nižšou daňovou silou. Výhodou horizontálneho vyrovnávania je posilňovanie medziobecnej solidarity a nezávislosti samosprávy od ústrednej authority. Vertikálne vyrovnávanie spočíva v dotáciách zo štátneho rozpočtu, výhodou je znižovanie rizika nevôle medzi miestnymi orgánmi. Zavádzanie jednotlivých postupov musí byť vždy v súlade s princípmi spravodlivosti, stability, efektívnosti a transparentnosti. Charta zároveň zdôrazňuje, že vyrovnávacie postupy alebo ekvivalentné opatrenia „*neznižujú slobodu konania miestnych orgánov v rámci ich vlastnej kompetencie*“.

Združovanie miestnych orgánov

Charta v článku 10 zakotvuje oprávnenie miestnych orgánov spolupracovať s inými miestnymi orgánmi pri „*výkone svojich právomocí*“ a pri „*zabezpečovaní úloh spoločného záujmu*“. Medziobecná spolupráca na vnútroštátnej alebo medzinárodnej úrovni je jedným zo

spôsobov, prostredníctvom ktorého môžu miestne orgány prekonať nedostatok zdrojov, nedostatočnú veľkosť a vykonávať úlohy presahujúce možnosti jedného miestneho orgánu. Táto spolupráca môže mať rôzne formy, realizovať sa však musí „v medziach zákona“. Miestne orgány by tiež v zmysle Charty mali mať právo „stať sa členom združenia, ktoré chráni a rozvíja ich spoločné záujmy, a právo stať sa členom medzinárodného združenia miestnych orgánov“. Účelom týchto združení je zvyčajne zastupovať všetky miestne orgány, jedná sa o združenia, ktoré chránia, rozvíjajú a presadzujú spoločné záujmy miestnych orgánov v krajine ako aj medzinárodné združenia miestnych orgánov. Právo byť členom takéhoto združenia ako aj právo zakladať takéto združenia musí byť obsiahnuté v právnom poriadku.

Súdna ochrana miestnej samosprávy

Článok 11 Charty upravuje právo miestnych orgánov na súdnu ochranu, ktorá predstavuje elementárny nástroj zabezpečujúci uznanie a ochranu miestnej autonómie. Použitie súdneho opravného prostriedku znamená, že miestny orgán má prístup k riadne ustanovenému súdu alebo rovnocennému nezávislému štatutárnemu orgánu, ktorý má právomoc vydávať a oznamovať rozhodnutia o tom, či konanie, opomenutie, rozhodnutie alebo iný správny akt je v súlade so zákonom (Kongres miestnych a regionálnych samospráv 2013). Charta uvádza aspekty miestnej samosprávy, ktoré majú byť chránené pred súdmi, a to „slobodný výkon právomocí“ a „rešpektovanie princípov samosprávy zakotvených vo vnútroštátnom zákonodarstve“. Slobodný výkon právomocí je ekvivalentný autonómne vykonávaniu úloh miestnych orgánov, bez zasahovania a obmedzovania iných orgánov. Miestne orgány sa tiež môžu pred súdom dovolávať rešpektovania princípov samosprávy, obsiahnutých v právnom poriadku (v konečnom dôsledku aj princípov obsiahnutých v Charte, keďže väčšina krajín ratifikované záväzky transponovala do svojej legislatívy).

Záver

Európska charta miestnej samosprávy predstavuje významný dokument medzinárodného práva vzhľadom k tomu, že je prvým a jediným nástrojom, ktorý na medzinárodnej úrovni formuluje základné práva samospráv a princípy, na ktorých má byť samosprávne zriadenie v členských štátoch Rady Európy budované. Cieľom príspevku bolo poskytnúť komplexný výklad článkov prvej časti Európskej charty miestnej samosprávy. Hmotnoprávne ustanovenia Charty je potrebné vykladať vo vzájomných súvislostiach, pričom k esenciálnom princípom možno zaradiť: legislatívne zakotvenie základných aspektov miestnej samosprávy a nato nadväzujúce dodržiavanie princípu zákonnosti; existencia demokraticky konštituovaných orgánov s určitou mierou regulačnej autonómie a možnosť využívania rôznych foriem priamej účasti obyvateľov na správe miestnych záležitostí; legislatívou široko vymedzený rozsah kompetencií miestnych orgánov v súlade s princípom

subsidiarity; konzultácie s miestnymi orgánmi o všetkých záležitostiach, ktoré sa ich týkajú; autonómia vo vzťahu k financovaniu, výkonu kompetencií a tvorbe správnych štruktúr či súdna ochrana miestnej samosprávy.

V záujme dodržiavania požiadaviek formulovaných v Charte je vzhľadom k absencii jej priamej aplikovateľnosti nevyhnutná ich legislatívna úprava a taký prístup orgánov verejnej moci, ktorý je v súlade so znením Charty. Aplikačná prax však ukazuje, že právne opatrenia a prístup štátnych orgánov v krajinách Rady Európy nie sú vždy v súlade s princípmi a hodnotami predmetného dokumentu. Na tento fakt tiež opakovane poukazuje Kongres miestnych a regionálnych samospráv (ako orgán zodpovedný za monitorovanie dodržiavania ustanovení Charty) vo svojej monitorovacej činnosti. Budúcnosť Európy leží v dôsledku krízy viac ako kedykoľvek predtým v rukách miestnych a regionálnych orgánov, tieto jednotky samosprávy majú totiž kapacitu podporovať rozvojové projekty priamo v regiónoch a môžu tak nadviazať plnohodnotnú spoluprácu s vládami a európskymi inštitúciami s cieľom vytvárať optimálne podmienky pre udržateľný a inkluzívny rast. Uvedené skutočnosti zdôrazňujú dôležitosť orientácie pozornosti na posilňovanie územnej samosprávy, na vytváranie podmienok pre jej optimálne fungovanie a v konečnom dôsledku zdôrazňujú dôležitosť rešpektovania zásad, ktorých ratifikácia bola výsledkom slobodného záujmu členských štátov Rady Európy.

Literatúra

BUČEK, Milan a Juraj NEMEC, 2012. Local government in Slovakia. In: *Local government in the member states of the European union: A comparative legal perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. ISBN: 978-84-7351-417-0.

Európska charta miestnej samosprávy

HIMSWORTH, Chris, 2015. *The European Charter of Local Self-Government. A treaty for local democracy*. Edinburgh: University Press Ltd. ISBN: 978-1-4744-0333-7.

KONGRES MIESTNYCH A REGIONÁLNYCH SAMOSPRÁV, 2013. European charter of local self-government [online]. [cit. 18-05-2022]. Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-gbr-a6/16808d7b2d>.

KONGRES MIESTNYCH A REGIONÁLNYCH SAMOSPRÁV, 2017. Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions (reference period 2010-2016) [online]. [cit. 17-05-2022]. Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/16806fb9a8>.

KONGRES MIESTNYCH A REGIONÁLNYCH SAMOSPRÁV, 2020. A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government [online]. [cit. 17-05-2022]. Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/a-contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to/16809cbf8c>.

KOŠIČIAROVÁ, Soňa, 2018. *Zákon o obecnom zriadení – komentár*. Bratislava: Eurokódex. ISBN: 978-80-8155-079-9.

MIKHEEV, Denis Stepanovich, 2014. Legal analysis of the European charter of the local self-government in the light of the principle of publicity. In: *Life Science Journal*. Roč. 11, č. 6, s. 619-622. ISSN: 1097-8135.

MRKÝVKA, Petr, 1999. Evropský základ územní samosprávy. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*. Roč. 7, č. 3, s. 277-281. ISSN: 1210-9126.

Odporúčanie CM/Rec (2019) 3 Výboru ministrov Rady Európy o dohľade nad činnosťou miestnych orgánov

Odporúčanie Rec (2005) 1 Výboru ministrov Rady Európy o finančných zdrojoch miestnych a regionálnych orgánov

Odporúčanie Kongresu miestnych a regionálnych samospráv 113 (2002) o vzťahoch medzi verejnou, miestnym zastupiteľstvom a výkonnou mocou

Odporúčanie Kongresu miestnych a regionálnych samospráv 2 (1994) o monitorovaní implementácie Európskej charty miestnej samosprávy

Odporúčanie Kongresu miestnych a regionálnych samospráv 328 (2012) o práve miestnych orgánov na konzultácie s inými úrovňami vlády

Odporúčanie Kongresu miestnych a regionálnych samospráv 39 (1998) o začlenení Európskej charty miestnej samosprávy do právnych systémov ratifikujúcich krajin a o právnej ochrane miestnej samosprávy

PANASYUK, Sergiy, 2018. The Term "Local Authority" in the European Charter of Local Self Government: Different Meanings Lead to Different Implementation. In: *University in Bologna Law Review*. Roč. 3, č. 1, s. 123-141. ISSN: 2531-6133.

RADA EURÓPSKÝCH OBCÍ A REGIÓNOV, 2011. Local and regional government in Europe [online]. [cit. 18-05-2022]. Dostupné na internete: https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/local_government_structuresandcompetences_2011_en.pdf.

SOTOLÁŘ, Jozef, 2016. Základné štandardy Európskej únie a ich vplyv (dopad) na verejnú správu v Slovenskej republike/so zameraním na miestnu samosprávu/. In: *Európska únia a jej vplyv na organizáciu a fungovanie verejnej správy v Slovenskej republike*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN: 978-80-8152-444-8.

TEKELI, Jozef, Marian HOFFMANN a Lukáš, TOMAŠ, 2021. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie*. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o. ISBN: 978-80-571-0359-2.

TRELLOVÁ, Lívia, 2018. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava: Wolters Kluwer SR. ISBN: 978-80-8168-842-3.

ZDRUŽENIE MIEST A OBCÍ SLOVENSKA, 2021. Komparácia výkonu kompetencií miestnej územnej samosprávy v legislatívnom rámci Slovenskej republiky s ustanoveniami Európskej charty miestnej samosprávy [online]. [cit. 18-05-2022]. Dostupné na internete: https://npmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1618626.

Adresa autora

Mgr. Viktória Kráľová

ID ORCID: 0000-0002-4815-3132

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 11 Košice

Email: viktor.kralova@student.upjs.sk

RECENZIE

Manuál dobrého spravovania pre budúcich expertov verejných inštitúcií

**Ondrej Mital', Denisa Rovenská, Eliška Župová
a kolektív autorov**

Vysokoškolská učebnica s názvom Manuál dobrého spravovania pre budúcich expertov verejných inštitúcií bola vydaná ako súčasť riešenia medzinárodného projektu GGC01009 Future of Public Administration (FoPA) v rámci programu Dobré spravovanie a cezhraničná spolupráca vďaka podpore Islandu, Lichtenštajnska a Nórska prostredníctvom Finančného mechanizmu EHP. Vysokoškolská učebnica bola zostavená a jej jednotlivé kapitoly napísané pedagogickými zamestnancami Fakulty verejnej správy UPJŠ v Košiciach, ktorí sú odborníkmi na jednotlivé predmetné oblasti verejnej správy a verejnej politiky. Zameranie vysokoškolskej učebnice na dobré spravovanie určené pre budúcich expertov verejných inštitúcií je vysoko aktuálne, reflektuje na princípy Good Governance a môže slúžiť ako kvalitný študijný materiál pre študentov, ktorých budúce pracovné zameranie je práve v orgánoch verejnej moci a pri tvorbe a výkone verejných politík.

Vysokoškolská učebnica je štruktúrovaná do trinástich kapitol. Obsahom prvej kapitoly „Dobrá správa vecí verejných a súčasná verejná správa“ je vymedzenie verejnej správy v teórii a súčasnej spoločnosti, význam koncepcie Good Governance a jej premeny v kontexte verejnej správy a rozvoja spoločnosti. Druhá kapitola „Participácia, angažovanosť, e-participácia“ je zameraná na obsahové vysvetlenie participácie, jej praktických prejavov v moderných demokraciách, a to aj s presahom do medzinárodných kontextov, ako aj na fenomén nedostatočnej participácie a charakteristiky moderných foriem e-participácie. Tretia kapitola „Participácia mládeže“ bližšie rozpracúva postavenie mládeže v rámci participácie, občiansky aktivizmus mládeže a perspektívy a limity e-participácie mládeže. V rámci štvrtej kapitoly „Reprezentácia záujmov, spravodlivý priebeh volieb“ sa autori zamerali na reprezentáciu záujmov občanov v moderných štátoch, a to cez bližšiu charakteristiku volieb a ich aktérov, volebnej kampane a volebných systémov. Piata kapitola „Zákonnosť vo verejnej správe“ je orientovaná na problematiku ochrany zákonnosti, revízií postupov v rámci správneho konania a na správne súdnictvo. Etický a právny rozmer zodpovednosti, spolu s ich komplementárnym postavením v kontexte dobrého spravovania sú obsiahnuté v šiestej kapitole „Zodpovednosť“. V rámci siedmej kapitoly „Integrita etického konania“ je pozornosť venovaná analýze pojmu integrita, jej vysvetleniu a významu v rámci verejnej správy a spoločnosti, ako aj iniciatívam zameraným na integritu verejnej správy. V poradí ôsma kapitola „Ľudské práva“ poskytuje prehľadné pojmové vymedzenie ľudských práv, klasifikáciu ľudských práv, analyzuje univerzálny systém ochrany ľudských práv ako aj Európsky systém

ochrany ľudských práv. Deviata kapitola „Otvorený prístup k informáciám“ je zameraná na vysvetlenie konceptu práva na slobodný prístup k informáciám a na praktické aplikácie slobodného prístupu k informáciám v konkrétnych podmienkach Slovenskej republiky. Obsahom desiatej kapitoly „Transparentnosť a otvorenosť vo verejnej správe“ je vymedzenie transparentnosti ako základu prístupu k informáciám, otvorenosti ako predpokladu možnosti vplyvania na verejnú správu a verejnú politiku, a zároveň aj analýza využívania informačno-komunikačných technológií orgánmi verejnej moci v prepojení na problematiku transparentnosti a otvorenosti. V rámci jedenástej kapitoly „Profesionálne kompetentnosti“ autori venujú svoju pozornosť interpersonálnym, komunikačným a technickým kompetentnostiam, ako aj riešeniu konfliktov, manažmentu času, stanovovaniu cieľov, príprave na prácu v manažmente, rozvoju riadiacich schopností. Trvalo udržateľný rozvoj v prepojení na Agendu 2030 a podmienky v Slovenskej republike je obsahom dvanástej kapitoly „Trvalo udržateľný rozvoj“. Posledná trinásť kapitola „Správne finančné riadenie“ je orientovaná na finančné riadenie, zásady hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti a správne rozpočtové riadenie.

Obsahom, zameraním na konkrétne témy, ako aj spôsobom spracovania, autori jednoznačne preukázali svoju znalosť a expertízu. Vysokoškolská učebnica poskytuje komplexné poňatie problematiky dobrého spravovania, pričom sa autorskému kolektívu podarilo nezostať len v povrchnej a popisnej rovine, ale tam kde to bolo potrebné, priniesli aj pohľad do konkrétnych problémových miest a výziev demokracie a spoločnosti 21. storočia.

Jednotlivé kapitoly vysokoškolskej učebnice na seba logicky nadväzujú, vzájomne sa dopĺňajú a vhodne kombinujú známe teoretické východiská spolu s modernými témami, trendmi ale aj výzvami, ktorým čelia súčasné demokratické štáty, verejné inštitúcie a spoločnosť ako celok. Vysokoškolská učebnica tak vskutku predstavuje esenciálnu znalostnú výbavu budúcich expertov verejných inštitúcií.

Údaje o publikácii

Autorský kolektív:

Mgr. Veronika Džatková, PhD. - kapitoly 2., 3.
doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD. - kapitoly 4., 8., 9.
JUDr. Martina Kantorová, PhD. - kapitola 6.
PhDr. Mgr. Rastislav Král, PhD. - kapitola 5.
Mgr. Katarína Miňová, PhD. - kapitoly 2., 4., 9.
PhDr. Ondrej Mitaľ, PhD. - kapitoly 1., 6., 7., 10.
Mgr. Denisa Rovenská, PhD. - kapitola 11.
PhDr. Lucia Rožová, PhD. - kapitola 12.
PhDr. Jana Volochová, PhD. - kapitoly 4., 8., 9.
Ing. Eva Výrostová, PhD. - kapitola 13.
PhDr. Eliška Župová, PhD. - kapitoly 3., 11.

Editori:

PhDr. Ondrej Mital', PhD.

Mgr. Denisa Rovenská, PhD.

PhDr. Eliška Župová, PhD.

Vydavateľstvo: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress

Rok vydania: 2022, počet strán: 142

ISBN: 978-80-574-0083-7 (e-publikácia)

Recenzent:

PhDr. Miroslav Fečko, PhD.

ID ORCID: 0000-0003-2628-0007

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 11 Košice

Email: miroslav.fecko@upjs.sk

Register autorov

A	
Yaren Aydingüler	24

D	
Kaan Dükal	24

F	
Miroslav Fečko	104

G	
Hasan Gönder	24

K	
Adam Kadlec	5
Stanislav Konečný	64
Ivana Kraftová	5
Viktória Kráľová	85

P	
Lenka Pčolinská	38

R	
Sandra Ristveyová	75

V	
Aleksandra Varga-Kocsicska	52

POKYNY PRE AUTOROV PRÍSPEVKU

Časopis **Verejná správa a spoločnosť** je recenzovaný vedecký časopis Fakulty verejnej správy UPJŠ v Košiciach, v ktorom sa uverejňujú pôvodné vedecké práce, príspevky do diskusie a recenzie obsahovo orientované na teóriu a prax verejnej správy. Poslaním časopisu je publikovať významné výsledky vedeckého výskumu z oblasti verejnej politiky a verejnej správy, sociálnych vied, verejnoprávných disciplín a ekonomiky a riadenia verejnej správy.

Akceptujú sa len originálne príspevky, ktoré doposiaľ neboli publikované, ani prijaté na publikovanie v inom časopise, resp. publikácii.

Autor je zodpovedný za odbornú, jazykovú a formálnu správnosť príspevku.

O uverejnení príspevku rozhoduje redakčná rada časopisu na základe dvoch oponentských posudkov so zreteľom na vedecký význam, prínos a kvalitu práce.

FORMÁT PRÍSPEVKU

Veľkosť papiera	A4, úprava MS Word vo formáte .doc
Okraje	horný, dolný, ľavý a pravý okraj 2,5 cm
Písmo	Arial 11b.
Riadkovanie	1,5
Rozsah príspevku	vedecké príspevky 10 – 20 strán príspevky do diskusie 8 – 13 strán recenzie 2 - strany

ŠTRUKTÚRA PRÍSPEVKU

Názov

- ako prvý v poradí sa uvádza názov príspevku v slovenskom jazyku, potom názov príspevku v anglickom jazyku
- veľkosť písma Arial 15 b., tučné

Meno a priezvisko autora

- vedecké a pedagogické hodnoty autorov sa neuvádzajú
- veľkosť písma Arial 14 b., tučné

Abstrakt

- v anglickom jazyku, v rámciku
- rozsah max. 10 riadkov
- veľkosť písma Arial 11 b.

Kľúčové slová

- uvádzajú sa v anglickom jazyku
- max. 5 kľúčových slov
- s malým začiatočným písmenom

Tabuľky, grafy a obrázky

- zrozumiteľné označenie spôsobom uvedeným v šablóne príspevku
- dodané v pôvodnom súbore (napr. *.xls, *.jpg).

Literatúra

- za presnosť a úplnosť údajov o použitej literatúre zodpovedá autor
- zoznam použitej literatúry podľa normy ISO STN 690
- usporiadanie v abecednom poradí
- zoznam použitej literatúry sa nečísluje

Citácie a bibliografické odkazy

- použitie metódy prvého údaj a dátumu

Kontaktná adresa

- uvádza sa meno a priezvisko autorov, vrátane titulov (akademická a pedagogická hodnosť), ID ORCID, názov pracoviska, korešpondenčná adresa, e-mailový kontakt

Jazyk príspevku

- možnosť publikovania príspevku v slovenskom, českom a anglickom jazyku
- v prípade publikovania v anglickom jazyku je potrebné vychádzať z pravidiel britskej angličtiny

Poznámky pod čiarou

- je možné použiť v prípade detailnejšieho upresnenia použitého pojmu. Vzorce, matematické výrazy a odkazy na použitú literatúru do poznámky neuvádzať.

Príspevky je potrebné spracovať v súlade s etickými podmienkami publikovania a podľa zverejnených pokynov pre autorov. V prípade nedodržania formálnej štruktúry príspevku, ako aj pokynov jeho formátovania nebudú príspevky uverejnené.

Príspevky je potrebné elektronicky doručiť do **31. marca alebo 30. septembra**.

Spolu so zaslaním príspevku je potrebné zaslať aj podpísané vyhlásenie o autorstve a o prevode autorských práv na emailovú adresu: fvs-vss@upjs.sk

INSTRUCTIONS FOR AUTHORS

Public Administration and Society is a scientific reviewed Journal of the Faculty of Public Administration University of Pavol Jozef Šafárik in Kosice publishing the original scholarly and science works, contributions to discussion and reviews having the content orientation on the theory and practice of Public Administration. The mission of the Journal is to publish significant results of the scholarly researches regarding the area of public policy and administration, social sciences, public legal disciplines, economics and management of the public administration.

Only the original contributions are accepted which have not been so far published or accepted for publishing by other journals, respectively by any other publications.

The author is responsible for the technical accuracy, grammatical correctness and compliance with the instructions of the text.

Based on the review, made by two reviewers, and considering the scientific contribution, quality and significance of an article, the Editorial Board will decide about acceptance/non-acceptance of the article.

STYLE SHEET

Size	A4
Margins	left, right, top, bottom – 2.5 cm
Font	Arial (normal, 11 points)
Spacing	1.5
Article sizes	Scientific articles: 10 – 20 pages Contributions to the discussions: 8 – 13 pages Reviews: 2 pages

STRUCTURE

Title

- 15 points, bold

Author's First name and Surname

- 14 points, bold
- without academic or educational degrees

Abstract

- 11 points
- in English, framed
- 10 lines max.

KeyWords

- 5 words max.
- in English
- lower – case letters

Tables, diagrams and figures

- with clear identification according to the article template provided in the original format (e.g. *.xls, *.jpg, etc.)

References

- the correctness and completeness of the bibliographical data is within an author's responsibility while ISO STN 690 must be followed
- the list must be in alphabetical order and without a numbering

Quotations

- the method of the first datum and date

Contact Address

- the author's name and surname including his/her degrees; ID ORCID, the name and address of his/her institution and e-mail

Language

- Slovak, Czech, (British) English

Footnotes

- they are allowed only for more detailed specification of a term used in the text. It is not allowed to include any mathematical expressions and references to the literature into the footnotes.

The articles must comply with the Publishing Ethics and Instructions for Authors (including the template). Any failure to comply with the instructions provided in the Style Sheet may result in rejecting the article.

Articles are to be submitted electronically by **31st March / 30th September**.

The article and signed Authorship and Copyright Transfer Statement is to be sent to e-mail address: fvs-vss@upjs.sk

Zoznam recenzentov:

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
prof. Ing. Ivana Butoracová Šindleryová, PhD., Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
doc. Ing. Katarína Čulková, PhD., Technická univerzita v Košiciach
doc. PhDr. Peter Horváth, PhD., Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
prof. Dana Kiseľáková, PhD., Prešovská univerzita v Prešove
prof. PaedDr. Gabriela Korimová, PhD., Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
doc. JUDr. Alena Krunková, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
doc. PhDr. Ján Machyniak, PhD., Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Mgr. Katarína Miňová, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
PhDr. Ondrej Mitaľ, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Ing. Róbert Oravský, PhD., Technická univerzita v Košiciach
Ing. Eva Pongrácz, PhD., Ekonomická univerzita v Bratislave
prof. Ing. Juraj Tej, PhD., Prešovská univerzita v Prešove
doc. Ing. Libéna Tetřevová, PhD., Univerzita Pardubice
doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Verejná správa a spoločnosť vychádza 2x ročne ako vedecký časopis. Časopis je možné objednať v redakcie. 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



CC BY NC ND Creative Commons Attribution-NonCommercial-No-derivates 4.0
 („Uveďte pôvod – Nepoužívajte komerčne - Nespracovávajte“)

Tlač: Equilibria, s. r. o.

Adresa redakcie:

Verejná správa a spoločnosť
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Popradská 66, P.O.BOX C-2
041 32 Košice
Tel.: 055 / 788 36 17
Fax: 055 / 788 36 65
E-mail: fvs-vss@upjs.sk

Nepredajná publikácia

Vydanie periodickej tlače: júl 2022

ISSN 1335-7182 (tlačené vydanie)
ISSN 2453-9236 (online)
<https://doi.org/10.33542/VSS2453-9236>



www.vsas.fvs.upjs.sk

ISSN 1335-7182