



SLOVENSKÉ A MEDZINÁRODNÉ PODOBY VEREJNÝCH POLITÍK

Lukáš Cívik

Michal Garaj

(eds.)

**Zborník príspevkov mladých vedeckých pracovníkov a doktorandov
Fakulty sociálnych vied**

TRNAVA, 2022

ÜCMFSV

Fakulta sociálnych vied
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave



**ZBORNÍK PRÍSPEVKOV MLADÝCH VEDECKÝCH
PRACOVNÍKOV A DOKTORANDOV FAKULTY
SOCIÁLNYCH VIED**

Slovenské a medzinárodné podoby verejných politík

Lukáš Cívik
Michal Garaj
(eds.)

ISBN 978-80-572-0276-9

Trnava, 2022

**ZBORNÍK PRÍSPEVKOV MLADÝCH VEDECKÝCH
PRACOVNÍKOV A DOKTORANDOV
FAKULTY SOCIÁLNYCH VIED**

Slovenské a medzinárodné podoby verejných politík

Editori

PhDr. Lukáš Cívik, PhD.

Mgr. Michal Garaj, PhD.

Recenzenti:

PhDr. Martin Halmo, PhD.

PhDr. Matúš Meluš, PhD.

Prvé vydanie

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

Za obsahovú, jazykovú a formálnu stránku jednotlivých príspevkov zodpovedajú autori. Rukopis neprešiel jazykovou úpravou.

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

© 2022 Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

ISBN – 978-80-572-0276-9

OBSAH

Predslov	5
Barbora Blašková ROZHODOVANIE PRI VOĽBE ŠTÚDIA.....	6
Kristína Dzureková PROCES MODERNIZÁCIE VEREJNEJ SPRÁVY.....	17
Stanislav Michal SLOBODA PREJAVU A JEJ LIMITY.....	27
Marek Chovanec IMPLEMENTÁCIA VEREJNEJ POLITIKY.....	38
Andrej Kóňa STRATÉGIE A KONCEPCIE NA NÁRODNEJ ÚROVNI VPLÝVAJÚCE NA AGENDU INTELIGENTNÉHO SLOVENSKA A JEHO MIEST.....	53
León Richvalský PRAKTICKÉ FUNGOVANIE VYBRANÝCH OBČIANSKÝCH ZDRUŽENÍ V TRNAVSKOM KRAJI.....	69
Anna Rybková VYBRANÉ ASPEKTY ZDRAVOTNEJ POLITIKY.....	86
Filip Sekan PÔSOBNIE SUBNÁRODNÝCH AKTÉROV V RÁMCI REGIONÁLNEJ POLITIKY EÚ V POĽSKU.....	96
Daniel Šmatlánek TEORETICKÉ VYMEDZENIE PROBLEMATIKY FUNKČNÝCH REGIÓNOV	111
Peter Šamalík APLIKÁCIA E-GOVERNMENTU V PODMIENKACH VEĽKEJ BRITÁNIE..	121
Kamil Turčan MOŽNOSTI ROZVOJA NOVÝCH FORIEM PREPRAVY V SAMOSPRÁVACH	135
Martin Daško REGIONÁLNA POLITIKA EÚ A JEJ VPLYV NA MEDZIOBECNÚ SPOLUPRÁCU V SLOVENSKEJ A ČESKEJ REPUBLIKE.....	153

PREDSLOV

Verejná politika, verejná správa a iné súčasti fungovania systémov štátov sú neustále dynamicky sa rozvíjajúce problematiky. Predstavujú zaujímavý a dátovo bohatý priestorom pre výskumníkov doma aj v zahraničí. Predkladaný zborník má za cieľ prezentovať aktuálne poznatky a zisteniach mladých vedeckých pracovníkov Fakulty sociálnych vied UCM v Trnave z ich realizovaných výskumov. Každý z príspevkov disponuje svojou unikátnou a špecifickou povahou. Nové poznatky autorov obohacujú aktuálny stav v skúmaných problematikách primárne v domácom prostredí. Zároveň sa nezabúda ani na zahraničie, čím sa dotvára kombinovaná forma slovenského a medzinárodného rozmeru spracovania zborníka. V oblasti verejnej politiky a verejnej správy sú špecificky nastavené napríklad na výskum aspektov procesov modernizácie verejnej správy, stratégií a koncepcií, implementácií verejných politík, možností rozvoja, regionálnych politík alebo e-governmentu. Rozvinuté sú aj o ďalšie hodnotné problematiky z konkrétnych oblastí školstva, zdravotníctva, fungovania práva, medziobecnej spolupráce alebo fungovania občianskych združení. Autori v rámci svojich výskumných aktivít vychádzajú z aplikácie rozličných kvantitatívnych a kvalitatívnych výskumných stratégií za pomoci rôznych techník zberu, spracovania a vyhodnocovania dát. Tie spoločne prispievajú k vysokej hodnote a kvalite výsledkov prezentovaných v zborníku. Využitelnosť zborníka má široké uplatnenie nielen vo vedecko-výskumnej sfére, ale aj medzi študentmi, a ďalšou odbornou verejnosťou. Nápomocný môže byť tiež pre tvorcov verejných politík na všetkých úrovniach štátnej správ alebo zástupcov reprezentujúcich miestnu a regionálnu samosprávu.

Trnava, 15.10. 2022

Editori

ROZHODOVANIE PRI VOĽBE ŠTÚDIA

Mgr. Barbora Blašková, PhD.¹

Abstract

The decision to study at university is undoubtedly one of the basic life decisions, so the topic can be considered very topical. This decision is shaped by a number of factors that can influence the student's approach to fulfilling study obligations and his attitude when applying his knowledge, skills and abilities in practice. The article presents opinions from various authors who deal with this issue. Decision-making is an important part of the life of each of us. It represents a fundamental aspect that is part of the behavior of a specific individual. We try to react to the current situation and choose the choice that is the best for us at the given moment. One of the fundamental decisions in a person's life is university education. Our development and building of personality is subsequently reflected from it. Family, friends, school, the environment in which we find ourselves and the acquired experience are often influencing factors when deciding on university studies. We don't always realize how much we let ourselves be influenced.

KEY WORDS: *Decision-making, university, students.*

ÚVOD

Príspevok sa zaoberá problematikou rozhodovania sa v kontexte vysokoškolského štúdia. Každého jedinca denne sprevádzajú situácie, ktoré si vyžadujú zaujať stanovisko a rozhodnúť sa. Práve obdobie, kedy sa adolescent rozhodne ísť študovať na vysokú školu, predstavuje v jeho živote dôležitý okamih. Tento moment je sprevádzaný zásadnými faktormi, ktoré sa následne odzrkadľujú na rôznych úrovniach. Od neho sa následne odzrkadľuje budovanie osobnosti a taktiež vývoj konkrétneho jedinca. Medzi bežne ovplyvňujúce faktory, pri rozhodovaní sa o vysokoškolskom štúdiu, patrí predovšetkým rodina, priatelia, škola, či prostredie, v ktorom sa jedinec nachádza a skúsenosti, ktoré doposiaľ nadobudol. Nie vždy si uvedomujeme mieru, do akej sa necháme ovplyvniť. Je podstatné si uvedomiť skutočnosť, že rozhodnutie adolescenta o vysokoškolskom štúdiu predstavuje rovnako dôležitú úlohu ako rozhodnutie sa o pracovnej ponuke pre dospelého človeka. Každý z nás si chce zabezpečiť úspešnú budúcnosť a práve vzdelávanie pomáha jedincovi rozvíjať svoju osobnosť

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

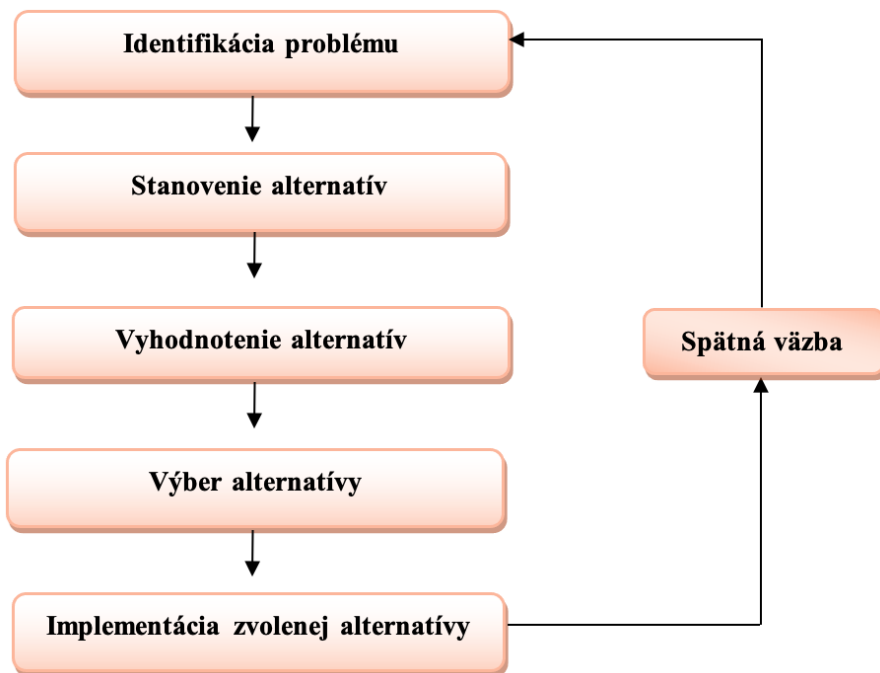
1 TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ K PROBLEMATIKE ROZHODOVANIA

Každý jedinec realizuje rozhodnutia neprestajne na rôznych úrovniach. Bouyssou a kol. (2009) konštatujú, že rozhodovanie predstavuje ľudskú činnosť, ktorá je ovplyvňovaná psychofyzologickými účinkami a taktiež podlieha kognitívnej limitovanosti ľudskej mysle. Grasseová (2013) za základný atribút rozhodovania považuje proces voľby, ktorého zásadou je posudzovanie možností a voľbu rozhodnutia, respektíve varianty, ktorá je optimálna k samotnej realizácii. Problémy, ktoré disponujú len s jedným riešením neoznačujeme ako rozhodovací problém, ten označujeme ako odchýlku reálneho stavu od stavu, ktorý je žiaduci. Rozhodovanie teda môžeme označiť ako proces voľby, ktorá pozostáva zo zhodnotenia variant a konkrétneho výberu možnosti riešenia.

Ak sa chceme pozrieť na všeobecnú špecifikáciu rozhodovania, Majtán (2005) rozhodovanie definuje ako proces striktne stanovených krokov, ktoré smerujú od formulovania rozhodovacieho problému k determinácii cieľa, ktorý sa má doceliť, na základe rozhodnutia, k výberu najvhodnejšieho riešenia problému a k následnému prijatiu rozhodnutia.

Ďalší pohľad nám prináša Velichová (2014), ktorá rozhodovanie vníma ako činnosť, prostredníctvom ktorej sa identifikuje a analyzuje problém ako predmet riešenia, a taktiež poskytuje eventúálne možnosti riešenia. V neposlednom rade, autori Mullen a Roth (2002) konštatujú, že rozhodujúci sa ľudia si neuvedomujú najväčšiu hodnotu, úžitok z rozhodnutia, ktoré vnímajú ako správne. Považujú za zásadný problém samotného rozhodovania fakt, že ľudia nie sú schopní uvažovať nad prínosom daného rozhodnutia. Skôr ich myšlienky spadajú do rizika, ktoré so sebou prináša zlé rozhodnutie. Čestnejší (2004) dodáva, že všetky rozhodnutia sú obrazom dynamického procesu, ktorý ovplyvňujú rôzne faktory. Čím viac zachádza problém do detailov, tým viac je rozhodovací proces realizovaný v detailnejších etapách. Rozhodli sme sa vychádzať z najčastejšie využíwanej štruktúry rozhodovacieho procesu, ktorá obsahuje etapy, ktoré približujeme v obrázku 3 (Vochozka, Mulač a kol., 2012).

Obrázok 1: Efektívny rozhodovací proces



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Vochozku, Mulača a kol., 2022

Cejthamr, Dědina (2010) konkretizujú najskôr identifikáciu problému, predstavujúcu prvý krok, ktorý je potrebné bližšie špecifikovať a analyzovať. Následne určiť všetky zainteresované skupiny a skutočnosti, ktoré značným spôsobom môžu ovplyvniť rozhodovací proces. Nasleduje stanovenie alternatív, ktoré možno definovať ako stanovenie prípadných riešení konkrétného problému. Pri tomto kroku je nutné si uvedomiť, že jednotlivé alternatívy by mali byť zvolené takým spôsobom, aby bolo možné dosiahnuť stanovený cieľ. Ďalšou z etáp je vyhodnotenie a výber alternatív, vyznačujúce sa líšiacimi neželanými dôsledkami, prínosmi, či rizikami. Niekedy je vhodné zvážiť kompromis.

Posledná z etáp je implementácia zvolenej alternatívy, ktorá predstavuje zavedenie optimálnej alternatívy. Dôležité je tiež poznamenať, že spätná väzba je neoddeliteľnou súčasťou celého rozhodovacieho procesu. Predstavuje zásadné informácie, ktoré môžu dopomôcť k lepšiemu výsledku budúceho procesu. Neustále máme čo zlepšovať a rovnako i rozhodovací proces nás sprevádza každý deň a neraz si uvedomíme, že sme sa nesprávne rozhodli. Spätná väzba nám môže pomôcť pri otázke, prečo? Ktorý krok pri

rozhodovaní nás priviedol k finálnej alternatíve? A rad ďalších vecných otázok.

Následne je potrebné špecifikovať základné predpoklady efektívneho rozhodovania, za ktoré Fejrenčík a Bosáková (2001) považujú v prvom rade, dôkladné ujasnenie si celkového obsahu a významu prioritných cieľov, ďalej rešpektovanie rozhodovacieho procesu s prihliadaním na mnohé varianty riešenia. Tiež priestor, ktorý umožní analyzovať celú situáciu a v neposlednom rade, tolerovanie rozhodnutia, ktoré bolo prijaté, prípadné zváženie korekcie súvisiacej s doladením finálneho výsledku.

Kohoutek (1998) uvádza, že značný súvis s rozhodovaním majú taktiež typy osobností a následne prináša stručný prehľad základných typov. Najskôr konkretizuje realistický typ, ktorý sa vyznačuje dosahovaním viditeľných výsledkov, prevažne prejavuje záujem o profesie, ktoré majú súvis s praktickou stránkou života a vyhľadáva aktivity, ktoré vyžadujú organizačné, koordinačné, či telesné zručnosti. Ďalej vynálezcovský typ, pre ktorý je špecifická intenzívna, nezávislá práca, na problémy sa pozerá z teoretického a intelektuálneho hľadiska, absentujú praktické skúsenosti.

U umeleckého typu je kľúčovým faktorom tvorivosť, preferuje literatúru, divadlo, či hudbu, pretože tieto činnosti ho naplňujú. Niekedy svojou činnosťou zasahuje do tradičných prístupov v spoločnosti. Naopak, pre spoločenský typ je charakteristické, že miluje činnosti, pri ktorých môže pomáhať a starať sa o druhých ľudí. Nepreferuje povolania, ktoré majú súvis s fyzickou námahou. Medzi typy osobností patrí i podnikavý typ, ktorého silnou stránkou sú organizačné a komunikačné schopnosti vybudované na vysokej úrovni. Neustále vyhľadáva nové príležitosti, úspechy a často vykonáva vedúce funkcie. A posledným je konvenčný typ, u ktorého dodržiavanie poriadku a pravidiel predstavuje tie vlastnosti, ktoré konvenčný typ najviac vystihujú. Oblubuje kľudné zamestnanie, plne rešpektuje nariadenia od vedúcich, je veľmi spoľahlivý, potrebuje vo svojom živote rutinu.

Názory, hodnoty a postoje nie sú stabilné, neustále sa menia a formujú. Väčšinou k zmenám prichádza ako človek dospieva a lepšie si uvedomuje súvislosti, vníma správanie ostatných ľudí v spoločnosti, a tým si vytvára vlastné názory a skúsenosti. Papula a Papulová (2005) tvrdia, že hodnoty majú aj pod vplyvom uvedených skutočností významný vplyv na rozhodovanie. Bližšie argumentujú a prinášajú prehľad o jednotlivých hodnotách. Najskôr upriamili pozornosť na hodnoty pôsobiace na nevedomej i podvedomej úrovni. V rámci rozhodovania si veľmi neuvedomujeme, že hodnoty ovplyvňujú naše rozhodovanie. Zvyčajne vnímame subjektívne postoje, či emocionálne správanie u iných ľudí ako u seba. Hodnoty ovplyvňujú uvedomelý proces, ktorý je medzi alternatívami. Všeobecne je známe, že by sme mali posudzovať hodnoty najskôr individuálne, avšak, to nemusí vždy

predstavovať to najlepšie riešenie. Naše osobné hodnoty považujeme za „normálne“. V bežnom živote zvyčajne hovoríme o hodnotách spôsobom, že vyvodzujeme zo správania sa ľudí. Poukazujeme na svoje hodnoty a porovnávame ich s hodnotami iných ľudí, v čom sa zhodujú a v čom sú odlišné.

Z uvedeného vyplýva, že svoje správanie považujeme za normálne a ostatných mnohokrát odcudzujeme za odlišnosti, ktoré pre nás nie sú úplne bežné. Musíme si však uvedomovať, že hodnotový systém nie je vždy jednotný. V organizáciách, či inštitúciách, konkrétne v kontexte riešenej problematiky – vo vysokých školách, postoje a správanie sa jednotlivcov, pri rozhodovaní, sú vždy rôznorodé, aj napriek prvkom, ktoré majú spoločné. Je to však prirodzené, pretože sme ovplyvňovaní rôznymi faktormi, každý jedinec disponuje iným vzdelaním, intelektom, emocionálnymi prvkami, či osobnostnými vlastnosťami, ktoré zohrávajú zásadnú rolu v rozhodovacom procese. Aj podľa nášho názoru zohrávajú dôležitú úlohu pri rozhodovaní práve hodnoty. Ako bolo vyššie spomenuté, že každý jedinec disponuje inými osobnostnými vlastnosťami, práve táto rôznorodosť je veľmi zaujímavá v školskom prostredí. Pretože množstvo študentov sa hlási z rôznych škôl, kde im vštepovali rozdielne zásady a vedomosti.

V prípade, ak študent má neúplne, či skreslené informácie, mnohokrát prichádza i k chybnému rozhodnutiu, ktoré sa neskôr môže odzrkadliť nespokojnosťou s daným štúdiom a vzniknutá frustrácia u študentov prináša rad ďalších závažných neprijemností.

1.1 Rozhodovací proces pri výbere školy a profesie

Sovet a Metz (2014) sa vyjadrujú, že na záver štúdia na strednej škole musia adolescenti čeliť osobným rozhodnutiam, ktoré môžu mať dlhodobý vplyv na ich život. Tieto rozhodnutia súvisia s kariérou, do ktorej spadá výber vysokej školy, či voľba zamestnania. Germeijs, Luyckx, Notelaers, Goossens, Verschueren (2012) dopĺňajú, rozhodovanie, ktoré súvisí s následným vzdelávaním zvyčajne predstavuje náročný proces, v ktorom adolescenti prežívajú ťažké obdobie odzrkadľujúce skúmanie rozdielnych alternatív, uvažovanie o schopnostiach a záujmoch, v neposlednom rade, porovnávanie všetkých možných alternatív a výber možnosti, ktorá spĺňa jeho predpoklady. Proces rozhodovania môžeme, v kontexte výberu školy/ profesie, vnímať ako prostriedok, ktorý pomáha adolescentom realizovať voľbu profesie a taktiež tvorí neoddeliteľnú súčasť kariérneho rozvoja.

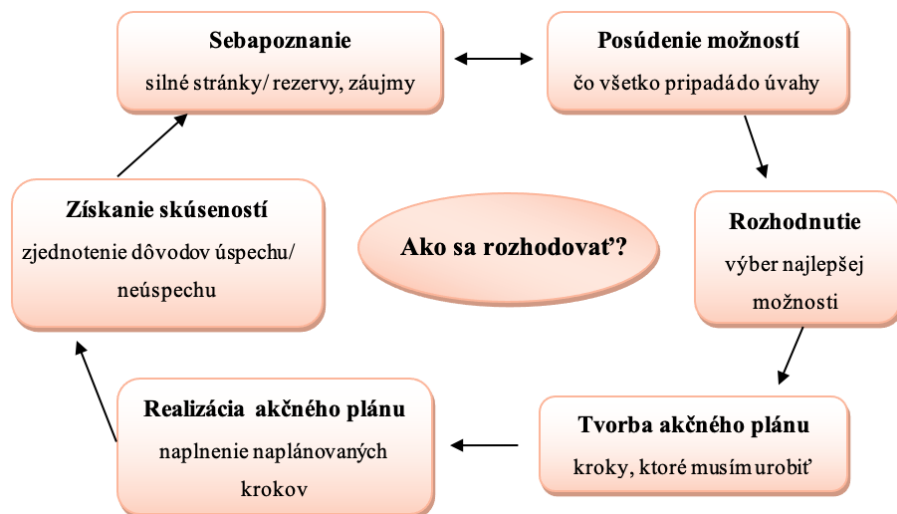
Výborný pohľad prináša i Orbis Institute (2016), ktorý tvrdí, že samotné rozhodovanie vychádza z nadobudnutých informácií a taktiež súvisí s komunikáciou. V dnešnom svete, v ktorom máme veľa možností získania informácií podliehajúcich takmer neobmedzenému prístupu, je nevyhnutné

pomáhať študentom vyhľadávať, spracovávať a vyhodnocovať závažnosť informácií, spadajúcich do procesu rozhodovania, ktoré majú možnosť študenti získať prostredníctvom rozličných komunikačných kanálov a za pomoci rôznych komunikačných nástrojov. Pri procese rozhodovania považujeme za ideálne riešenie postupovať objektívne, na základe faktov, ktoré sú reálne. Nevyhnutnosťou je dostať sa do takého štádia, kedy študent má možnosť nahliadnuť na všetky možné alternatívy s určitým odstupom, aby dosiahol čo najobjektívnejšiu alternatívu. Proces, kedy sa študent rozhoduje, aké bude jeho smerovanie, či už pri výbere školy alebo zamestnania, predstavuje dlhodobý charakter.

Následne Orbis Institute (2016) dáva do pozornosti okruhy otázok, ktoré sú kľúčové pre potenciálneho uchádzača o štúdium. Je dôležité vedieť, akú hodnotu prikladá študent a jeho okolie vysokoškolskému vzdelaniu a prečo vlastne prikladajú takú hodnotu vzdelaniu, akú zadefinovali. Ďalej je potrebné zistiť, či je predstava študenta o konkrétnom vzdelávaní úplne jasná, čo presne očakáva študent ako prínos z absolvovania štúdia a či súvisí výber študenta s jeho sebaobrazom. Taktiež je nevyhnutné myslieť na súvis potenciálneho štúdia s možnosťami uplatnenia sa na trhu práce. Preto je dôležité poznať odpovede na otázku, do akej miery sú rozvinuté predstavy potenciálneho študenta o trhu práce, kompetenciách, kariérach, materiálnych a ekonomických, či psychologických trendoch týkajúcich sa oblasti kariéry vysokoškolských absolventov. Ďalej je potrebné si uvedomovať, či je reálne zvýšiť priamy kontakt s praxou absolventov školy, o ktorý majú uchádzači reálny záujem a či je možné nájsť rovnováhu záujmov a príležitostí. Otázkou je, akým spôsobom sa podarí prediskutovať a prehodnotiť riziká a bariéry danej voľby a ako je vôbec možné úspešne implementovať rozhodnutie v procese prihlásenia sa a adaptácie na štúdium.

Na Obrázku 4 zobrazujeme rozhodovací proces, ktorý sa odohráva u jedinca, ktorý uvažuje o svojom budúcom štúdiu alebo povolaní (Orbis Institute, 2016):

Obrázok 2: Rozhodovací proces pri voľbe štúdia/povolania



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Orbis Institute, 2022

Hlad'o, Drahoňovská (2012) predstavujú sedemfázový model procesu možnosti výberu budúceho zamerania a jednotlivé fázy aj bližšie špecifikujú. Medzi prvú fázu radia definovanie životných cieľov a orientácia na voľbu vzdelania – v prvej fáze sa jednotlivci začínajú zaujímať o otázku týkajúcu sa plánovania budúcnosti, voľby štúdia či profesijného zamerania. Tento proces podlieha rôznym vplyvom, možné je poznamenať, že vo veľkom rozsahu jedinci bývajú ovplyvňovaní prevažne rodičmi, ktorí veľmi intenzívne pôsobia na rozhodovanie svojho dieťaťa. Nasleduje proces vlastného sebapoznávania a sebahodnotenia, kde prichádza k pochopeniu konkrétnych aspektov osobnosti, pod ktorými chápeme záujmy, zručnosti, vedomosti a schopnosti. Môžeme ich špecifikovať ako osobnostné predpoklady, na základe ktorých sa jedinec vie rozhodnúť, akým smerom uberať svoje vzdelávanie, či budúce povolanie.

Dôležitou fázou je aj samotné rozhodovanie sa o type školy, odbore a druhu vzdelávania. Neoddeliteľnou súčasťou fázy pre jedinca je proces budovania vlastnej identity, prostredníctvom ktorej sa líši od svojho okolia a ktorá napomáha jedincovi rozhodnúť sa na základe svojich schopností, predstáv, či záujmov. Ďalej prichádza k vyhľadávaniu konkrétnej vzdelávacej inštitúcie. V dnešnom svete presýtenom informácií nie je problém vyhľadať si nespočetné množstvo informácií, preto si mladí ľudia nemajú problém dohľadať informácie o škole, o ktorú majú záujem a taktiež o bližších informáciách, ktoré súvisia s potenciálnym odborom. Aj jedinci, ktorí nemajú

jasnú predstavu o svojej voľbe štúdia, či povolania, sa snažia nájsť rôzne informácie, ktoré by ich nasmerovali a pomohli im rozhodnúť sa. Následne sa pristupuje k analýze možných alternatív riešenia. V tejto fáze jednotlivci zvažujú získané informácie a nasleduje komparácia jednotlivých alternatív. Študenti aktívne hľadajú bližšie informácie o podmienkach štúdia, o prostredí školy, či o pedagógoch. Navštevujú dni otvorených dverí, vytvárajú si svoj osobný pohľad. Potom sa pristupuje k redukcii možností, kde prichádza k formulácii predstáv a kritérií pri výbere štúdia na konkrétnych školách. Jednotlivec zvažuje všetky kladné a záporné stránky výberu a utvára si svoj vlastný preferenčný zoznam.

A poslednou fázou je finálne rozhodnutie, v ktorej informácie, ktoré jednotlivec získal počas celého procesu, mu dopomohli k finálnemu rozhodnutiu. Podaním prihlášky na vysokú školu, môžeme túto fázu považovať za úspešne ukončenú. Zadefinovali sme si stručný model procesu možnosti výberu budúceho zamerania, na ktorý nadväzuje i otázka týkajúca sa istých komplikácií, ktoré môžu vzniknúť pri rozhodovaní.

Tureckiová (2004) prináša pohľad na chyby v rozhodovaní, ktoré sa najviac vyskytujú u jedincov. Mnohokrát sa zapodievať jednoduchými problémami, venujú pozornosť problémom, ktoré sú ľahko riešiteľné a problémy, ktoré sú skutočne závažné zostávajú bez povšimnutia, čo spôsobuje, v konečnom dôsledku, vyústenie do väčších problémov. Niekedy vzniká situácia, kedy jedinec má podvedomý strach z daného problému a samotného finálneho výsledku riešenia tohto problému, preto prichádza k oddiaľovaniu rozhodnutia. Podstatné je však myslieť na racionálnosť úsudku, ktorá by nemala absentovať v žiadnom rozhodnutí, pretože vznikne preceňovanie vlastnej intuície.

Ďalšou z komplikácií môže byť neadekvátne využívanie času, u ktorého sa pozornosť sústreďuje na menej dôležité problémy a tie závažné unikajú do úzadia. Niekedy jedinec nie je schopný rozoznať podstatu zložitejšieho problému, čo tiež môže spôsobiť komplikácie pri samotnom rozhodovaní. Občas sa stretávame aj s neistotou jedincov, ktorí majú strach prevziať zodpovednosť za možnosť alternatívy riešenia a spoliehajú sa na odporúčania odborníkov. Aj to je dôsledok unáhlených rozhodnutí, ktorých predmetom býva často i preceňovanie vlastných schopností, úsudkov a záverov vyhodnotiť daný problém, ak sú prítomní viacerí kompetentní.

Rozhodovací proces so sebou prináša rôzne komplikácie a ako máme možnosť vidieť, rozhodovanie nepredstavuje jednoduchý priebeh. Danou problematikou sa zaoberá mnoho erudovaných odborníkov a ich názory sú rôznorodé. Podľa Gatiho a Ashera (2001) je úplne prirodzené, že sa ľudia počas svojho života zaoberajú otázkami týkajúcimi sa kariéry. Niektorí ľudia nemajú problém s takýmito rozhodnutiami, avšak, existujú i ľudia, ktorým rozhodovanie spôsobuje isté komplikácie.

Ako uvádzame vyššie, existuje množstvo bariér, ktoré každý jedinec prežíva individuálne. Hybenová (2007) vo svojej publikácii poukazuje na štyri podstatné situácie rozhodovania sa a smerovania k voľbám, zaoberajúc sa výberom od základnej školy až po voľbu dospelých ľudí, ktorých rozhodovanie smeruje k závažnej otázke svojej budúcnosti, či už profesijnej alebo ceste za štúdiom.

Zaujímavá je práve voľba, ktorou sa zapodieávajú adolescenti aspirujúci na ďalšie štúdium. Mnohí autori považujú za prioritnú úlohu adolescenta byť kvalifikovane pripravený a predovšetkým, úmerne svojim vlastným schopnostiam na životné povolanie a dospieť do štádia vyspelej osobnosti. Na dosiahnutie tohto štádia by si mal adolescent ozrejmiť svoje ciele, hodnoty a dokázať konsolidovať svoj vzťah k životu (Macek, 2003). Podľa názoru Germeijsa a Verschuereňa (2006) by mal byť adolescent posledný rok štúdia na strednej škole dostatočne zrelý a pripravený realizovať kariérne rozhodnutia, ktoré sú primerané jeho veku (Vendel, 2008). Avšak, Hlad'ô (2012) správne poznamenal, že vzhľadom k nízkemu veku študentov je pochopiteľné, že ide o zložité rozhodovanie, ktoré so sebou prináša mnoho kritických momentov.

ZÁVER

Príspevok sa venoval rozhodovaniu sa študentov v kontexte výberu vysokoškolského štúdia. Jeho cieľom bolo priniesť pohľad do danej problematiky od rozličných autorov, ktorých poznatky môžu slúžiť na následné skúmanie. Pochopením základného rámca získavame povedomie o celkovom fungovaní rozhodovacieho procesu, do ktorého spadá množstvo faktorov, ktorými sú jedinci ovplyvňovaní. Pri rozhodovaní vznikajú rôzne bariéry, ktoré jedincom vedia spôsobiť komplikácie. Preto je dôležité prihliadať predovšetkým na psychologicko – sociálne aspekty života adolescentov, ktoré bližšie odzrkadľujú aktuálnu situáciu, v ktorej sa jedinci nachádzajú. Vzhľadom k tomu, že vek adolescenta je sprevádzaný prechodným obdobím, ktoré so sebou prináša rôzne formy správania, práve rozhodnutie sa o štúdiu býva náročným zlomovým bodom, ktorý je často ovplyvňovaný práve názormi rodičov, priateľov, učiteľov, či prostredím, v ktorom sa jedinec aktuálne nachádza.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BOUYSSOU, D. et al. 2009. *Decision Making Process*. France: ISTE Ltd and John Wiley & Sons, Inc. 928 p. ISBN 978-1-84821-116-2.
- ČESTNĚJŠÍ, A. 2004. *Manažérske rozhodovanie*. 2. vyd. Bratislava: Vydavateľstvo UK. 155 s. ISBN 80-223-1942-2.

- FERJENČÍK, J. a M. BOSÁKOVÁ. 2001. *Riadenie ľudských zdrojov*. Bratislava: Ekonóm. 131 s. ISBN 80-225-1413-6.
- GATI, I. a I. ASHER. 2001. Prescreening, In – Depth Exploration, and Choice: From Decision Theory to Career Counseling Practice. In *The Career Development Quarterly*. ISSN 2161-0045, 2001, vol. 50, no. 2, pp. 140-157.
- GERMEIJS, V. a K. VERSCHUEREN. 2006. High school student's career decisionmaking process: A longitudinal study of one choice. In: *Journal of Vocational Behavior*. ISSN 0001-8791, 2006, vol. 68, no. 2, pp. 189-204.
- GERMEIJS, V. et al. 2012. Choosing a major in higher education: Profiles of student's decision-making process. *Contemporary Educational Psychology*, 37, pp. 229-239. DOI: 10.1016/j.cedpsych.2011.12.002.
- HLAĎO, P. a P. DRAHOŇOVSKÁ. 2010. *Rozhodování žáků základních a středních škol o dalším studiu a práci v pohledu žáků i jejich rodičů*. Praha: Národní ústav pro vzdělávání. 44 s. ISBN 978-80-87063-93-4.
- HLAĎO, P. 2012. *Profesní orientace adolescentů: Poznatky z teorií a výzkumů*. Brno: Konvoj. 140 s. ISBN 978-80-7302-165-8.
- HYBENOVÁ, V. 2007. *Význam profesijnej orientácie, poradenskej psychológie a kariérneho poradenstva v osobnostnom vývine stredoškolskej mládeže*. In: *Zborník príspevkov z konferencie poradenská psychológia a celoživotná cesta človeka na prahu XXI. storočia*. Bratislava: Stimul. s. 55-61. ISBN 789-80-89236-16-9.
- KOHOUTEK, R. 1998. *Osobnost a sebepoznání studentů*. Brno: Akademické nakladatelství CERM. 181 s. ISBN 80-7204-087-1.
- MACEK, P. 2003. *Adolescence*. 2. vyd. Praha: Portál. 144 s. ISBN 80-7178-747-7.
- MAJTÁN, M. et al. 2005. *Manažment*. Bratislava: Sprint. 429 s. ISBN 8089085172.
- MULLEN, D. J. a B. M. ROTH. 2002. *Decision making*. USA: Rowman & Littlefield Publishers. 432 p. ISBN 978-0742512740.
- ORBIS INSTITUTE. 2016. Komunikačné postupy vhodné pre podporu rozhodovania a povolání v oblasti odborného vzdelávania.
- PAPULA, J. a Z. PAPULOVÁ. 2005. *Manažérske rozhodovanie: vybrané problémy*. Bratislava: Kartprint. 136 s. ISBN 80-88870-45-3.
- SOVET, L. a J. A. METZ. 2014. Parenting styles and career decision-making among French and Korean adolescents. In: *Journal of Vocational Behavior*, 84 p. 345-355. DOI: 10.1016/j.jvb.2014.02.002.
- TURECKIOVÁ, M. 2004. *Řízení a rozvoj lidí ve firmách*. Praha: Grada Publishing, a.s. 172 s. ISBN 80-2470-405-6.

- VELICHOVÁ, Ľ. 2014. *Rozhodovacie procesy v cvičnej firme*. Bratislava: Ekonóm. 125 s. ISBN 978-80-225-3836-7.
- VENDEL, Š. 2008. *Karierní poradenství*. Praha: Grada. 224 s. ISBN 978-80-247-1731-9.

PROCES MODERNIZÁCIE VEREJNEJ SPRÁVY

PhDr. Kristína Dzureková²

Abstract

The submitted contribution deals with the topic of modernization and electronicization of public administration. It provides a summary of theoretical knowledge related to the development of the modernization of public administration, which began to appear already in ancient Greece. Public administration has been modified over the years by different approaches and concepts from Wilson's theory to New Public Management. It was New Public Management that brought the most fundamental changes in the management of public administration and his criticism stimulated the emergence of new ways of management such as Networks, the Neo-Weberian State or Governance. With the implementation of the Internet in everyday life, these approaches to management became the basis for the development of the most influential concept in public administration, e-Government. It is this concept that has become widely introduced in all countries of the world and is also being dealt with by multinational organizations such as the European Union and the United Nations. Its added value lies in streamlining and simplifying processes, communication and activities in the public administration environment. The level of e-Government is evaluated in countries using the E-Government Development Index. The added value of the contribution lies in the critical summarization of knowledge about the development of public administration from the point of view of electronicization.

KEY WORDS: modernization, electronicization, public administration, e-government

ÚVOD

Verejná správa je súčasťou ľudskej spoločnosti a tí, ktorí sa ňou zaoberali už odpradávna riešili otázku, čo je vo verejnej správe správne a čo nie. Postupom rokov sa pravidlá a zásady vykonávania verejnej správy menili, zdokonaľovali a stávali sa jasnejšími vo všetkých aspektoch. Už v starovekom Grécku sa začali objavovať prvé známky modernizácie, ktorá v tomto období mala podobu byrokratizácie a mala priniesť dostupné zdroje pre centrálnu vládu. Úradníkom pribudli úlohy spojené s riešením kompetenčných a daňových konfliktov a rozšírilo sa aj mimosúdne využívanie moci. Od týchto zmien verejná správa postupne prechádzala rôznymi prvkami modernizácie, ako napríklad renesančným spájaním verejnej politiky a verejnej správy, novovekým profesionalizovaním byrokracie, rozvojom správnej vedy, či Wilsonovým zdôraznením, že politika stanovuje pre verejnú správu úlohy alebo Weberovým stanovením byrokracie ako úradnej hierarchie, kde je na

² Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava. E-mail: kristina.dzurekova@gmail.com

prvom mieste autorita štátu. Odtiaľ prešiel vývoj verejnej správy ku koncepcii New Public Managementu (Pavlík et. al., 2020). Preložený príspevok sa zaoberá modernizáciou a elektronizáciou verejnej správy z pohľadu ich vývoja ale aj príkladov fungovania vo svete.

1 MODERNIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY

Modernizácia verejnej správy je založená na kvalitatívnych zmenách v snahe zvyšovať jej efektívnosť. V posledných desaťročiach je modernizácia verejnej správy významnou témou regionálnych a národných vlád ako aj medzinárodných organizácií. Riadenie verejnej správy prešlo rôznymi teoretickými konceptmi a skúsenosti s nimi sú rozdielne na základe národnej, regionálnej či lokálnej úrovne. Podstata modernizácia verejnej správy vychádza zo stretu dvoch protikladných tendencií a to tvrdenie orgánov verejnej správy, že robia všetko potrebné pre rozvoj a dobré fungovanie verejných služieb a na strane druhej neefektívne, ne hospodárne, byrokratické, zložité a nepraktické fungovanie. Nástrojom na zmenu takého fungovania je Smart Administration alebo inteligentná verejná správa. Podstatou vládnutia založeného na Smart Administration je efektívny výkon úloh verejnej správy, dôsledné uplatňovanie zákonov a predovšetkým účinná komunikácia medzi všetkými aktérmi vo verejnej správe. Kľúčovými faktormi, ktoré ovplyvňujú modernizáciu verejnej správy na formu Smart Administration sú kríza sociálneho štátu, integračné procesy Európskej únie, udržateľný rozvoj, rozvoj znalostnej spoločnosti, zvyšovanie kvality života, spokojnosť obyvateľov a riadenie verejného sektora tzv. New Public Management (Ochrana, Púček, 2011).

New Public Management sa začal presadzovať v 80. rokoch 20. storočia, kedy sa verejný sektor snažil o presadenie vlny reforiem s cieľom zvýšiť efektívnosť verejnej správy. Dôvodom bola nedostatočná flexibilita a citlivosť systému. Jeho základom bola myšlienka využitia postupov riadenia zo súkromného sektora a zavedenie prvkov trhu do verejnej správy. Podstatou bola väčšia decentralizácia smerom k nižším správnym jednotkám, zdôrazňovanie konkurencieschopnosti, využívanie motivačných systémov, zvyšovanie právomocí manažérov, zavádzanie štandardov a mier výkonnosti, znižovanie výdavkov ako aj zníženie miery tradičnej hierarchizácie (Malíková et al., 2013).

Znakmi New Public Managementu teda sú:

- Decentralizácia,
- Výkonnosť a efektívnosť,
- Konkurencia a možnosť voľby,
- Orientácia na zákazníkov,

- Riadenie ľudských zdrojov a motivácia,
- E-governemnt,
- Zvýšenie kvality regulácie,
- Zlepšenie funkcií centra,
- Zlepšenie spolupráce verejného a súkromného sektora (Půček et al., 2009).

Kritika New Public Managementu vyplývala z problematickej implementácie a problematického napĺňania počiatočných očakávaní. Zároveň sa s jeho zavádzaním zvýšil počet manažérov, pričom sa zameriaval na riešenie problémov predovšetkým vo vnútorných procesoch (Mauro et al., 2021). Napriek kritike bol zavádzaný hlavne v anglosaských krajinách ako Austrália, Nový Zéland či Veľká Británia. Na Novom Zélande mal formu zmeny tradičnej organizačnej štruktúry založenej na rezortných pravidlách a na riadení založenom na plnení cieľov. Základom bolo aby ani jeden ústredný orgán nevykonával konfliktné úlohy. Ministri vystupovali v roli manažéra, ktorý bol politický zodpovedný občanom. Znížil sa počet pracovníkov v ústrednej štátnej správe a došlo k rastu efektívnosti. Problémom však bola administratívna rozdrobenosť. Vo Veľkej Británii sa New Public Management zavádzal prostredníctvom vytvárania reštrukturalizácie štátnej správy vo forme kreovania agentúr, napriek tomu však znižoval koordinačnú spôsobilosť verejnej správy (Ochrana, Půček, 2011).

Kritika New Public Managementu spôsobila, že sa postupne začali vytvárať a objavovať nové koncepcie riadenia verejnej správy. Autori mnohé z nich považovali za oveľa dôslednejšie a aplikovateľnejšie. Najvhodnejšími koncepciami na zefektívnenie riadenia vo verejnej správe sa ukázali koncepcie Networks, Neoweberiánsky štát a Governance. Koncepcia Networks sa začala rozvíjať v 60. a 70. rokoch 20. storočia, kedy sa do popredia dostával rozvoj informačných technológií a špecializácia vo verejnej správe. V rámci informačných technológií vznikali siete, ktoré sa v dnešnej dobe pretvárajú na partnerstvá medzi súkromným a verejným sektorom. Ľudmila Malíková et al. (2013) tvrdia, že Networks sa „*oproti iným prístupom sa snaží dosiahnuť vyššiu informovanosť vlády, jej vyššiu flexibilitu a menšiu exkluzívnosť, prostredníctvom tzv. samospravujúcich sietí (self-organizing networks) skôr ako prostredníctvom hierarchií (weberiánsky) alebo trhových mechanizmov*“. Potreba zaoberať sa ďalšou koncepciou s názvom Neoweberiánsky štát vznikla hlavne kvôli reformám vo verejnej správe. Koncepcia poukazuje na rozdiely medzi verejnou a súkromnou správou, presne ako prístup Maxa Webera. Zdôrazňuje rolu silného štátu ako hlavného sprostredkovateľa riešenia problémov ale aj poskytovateľa opory pre politicko-ekonomické prostredie, ktoré má tendenciu byť nestabilné. Zároveň však vyžaduje aby bola tradičná byrokracia modernizovaná a to tak, aby bola zvyšovaná jej efektívnosť, profesionalita ale aj prijateľnosť občanmi.

Governance sa ako pojem objavil už v roku 1989 v správe Svetovej banky o problémoch v Afrike a dodnes sa používa hlavne v súvislosti s verejnými politikami, ktoré majú rozvojové zameranie (Malíková et al., 2013). Jednotná definícia tohto pojmu neexistuje, no Komisia pre globálne riadenie ho v roku 1995 definovala ako súhrn veľkého množstva postupov, ktorými jednotlivci aj inštitúcie spravujú svoje záležitosti. Je to nepretržitý proces, ktorý obsahuje konfliktné aj rozdielne názory a zároveň obsahuje aj opatrenia na zabezpečenie spolupráce. Do jeho štruktúry patria formálne inštitúcie, ktoré disponujú právom presadzovať dodržiavanie pravidiel. Je teda výkonom právomocí na udržiavanie poriadku a uspokojenie potrieb verejnosti, pričom je procesom, ktorý je založený na koordinácii verejného a súkromného sektora (Keping, 2018).

Od koncepcie Governance prešlo riadenie vo verejnej správe ku koncepcii spomínanej v Bielej Knihe vydanéj Európskou komisiou v roku 2001, a to pojem Good Governance. Tento pojem v preklade znamená dobrá verejná správa a jeho koncepcia navrhuje väčšiu otvorenosť, kvalitnejšiu realizáciu aj tvorbu politík a to na základe dodržiavania presne definovaných zásad, ako otvorenosť, participácia, zodpovednosť, efektívnosť a súdržnosť. Tieto zásady by mali zlepšovať a upevňovať vzťahy medzi občanmi a inštitúciami ako aj napomôcť rozvoju integrácie členských štátov Európskej únie. Hlavným predpokladom výkonu Good Governance je kvalitný legislatívny základ, ktorý by mal byť obsahovo jasný, dôsledný, zrozumiteľný a prístupný. Podľa dokumentu by členské štáty mali tiež zaisťovať nastavenie cieľov a ich pravidelné hodnotenie, kontrolovať a optimalizovať verejné služby, vykonávať internú aj externú kontrolu a podporovať právo na Good Governance na lokálnej, regionálnej aj národnej úrovni (Commission of the European Communities, 2001).

2 INTERNET AKO HLAVNÝ PREDPOKLAD ELEKTRONIZÁCIE VEREJNEJ SPRÁVY

V 60. rokoch 20. storočia sa začal v Spojených štátoch amerických rozvíjať fenomén, ktorý dnes predstavuje neoddeliteľnú súčasť života spoločnosti - Internet. V tomto období medzi sebou súperili o vplyv vo svete dve mocnosti, a to Spojené štáty americké a Sovietsky zväz. Po vypustení vesmírneho satelitu Sputnik Sovietskym zväzom, vytvorilo americké ministerstvo obrany Agentúru pre pokročilý rozvoj (ARPA). V nej sa výskum zameriaval na to, ako by sa mohla rozšíriť komunikačná sieť tak, aby aj po napadnutí komunikačného centra neunikli informácie súvisiace s obranou a bolo možné udržiavať komunikačné spojenie medzi vzdialenými miestami a to aj v tom prípade, že by bola zničená elektrická sieť. Vytvorený bol teda ARPANET ako sieť, ktorej primárne použitie bolo zdieľanie vedeckých

informácií. Prvý Internet bol teda implementovaný v amerických výskumných jednotkách, univerzitách a telekomunikačných spoločnostiach, ktoré mali víziu a záujem o špičkový výskum. V 60. a 70. rokoch sa stal Internet sieťou počítačov, ktoré prenášali informácie prostredníctvom tzv. prepínania paketov a až do 90. rokov sa rozvíjal primárne na pôde Spojených štátov amerických. V 90. rokoch sa začal Internet globálne šíriť a do siete sa začali pripájať podnikateľské aj súkromné počítače, vďaka čomu jeho používatelia dokázali zdieľať informácie, fotky, žurnály či komerčné záujmy a vo veľkom sa odštartovala nielen éra Internetu ale aj informačno-komunikačných technológií (Cohen-Almagor, 2013).

Internet postupne prenikol do všetkých oblastí života spoločnosti a stal sa teda významným prvkom aj v oblasti verejnej správy. Rozšíril Governance spôsob riadenia verejnej správy o online priestor a zaviedol tzv. Digital Era Governance, čiže éru digitálneho riadenia alebo digitálnej verejnej správy. V nej je pozornosť upriamená na manažment, v ktorom dominujú informačné technológie, ktorých úlohou je zlepšiť komunikáciu s občanmi ale aj inými subjektmi. Prvá vlna digitálnej verejnej správy začala približne v roku 2002, kedy sa začala celková sociálna modernizácia. Súčasťou tohto procesu sa stala reintegrácia ako tvorba nových procesov centrálnej vlády, ktoré mali zaručiť aby sa javy riešili raz a nie viackrát, znižovanie procesných nákladov, odstraňovanie duplicitných organizačných hierarchií a zjednodušenie služieb a politik. Okrem toho sa zavádzali holistické štruktúry zamerané na klienta (občana) a vytvárali sa odolné vládne štruktúry, ktoré dokázali reagovať na problémy v reálnom čase. Významným pojmom sa stala aj digitalizácia ako prispôbenie verejného sektora tak, aby obsahoval prvky elektronizácie, či už v súvislosti s interakciou s občanmi a podnikmi, zavádzaním automatizácie, ktorá nepotrebuje ľudský zásah, alebo ako odstraňovanie nadbytočných procesov. Zároveň digitalizácia priniesla pre občanov rozvoj izokratickej správy alebo inak povedané vlády „urob si sám“ (Margetts, Dunleavy, 2013). Nástup digitalizácie umožnil vytváranie sietí a komunikácie s centralizačnými efektmi a zároveň možnosť zbierať informácie z čoraz väčšieho počtu miest. Okrem toho umožnil aj analýzy týchto sietí, ktoré pomohol zaviesť rozsahovo väčšie kontroly. Vyššia úroveň správy získala prehľad o väčšom počte podriadených ako aj schopnosť rýchlejšie zasahovať a umožnilo to teda rozvoj manažérskych hierarchií na vertikálnej úrovni. Napriek centralizačným procesom digitalizácia vo významnej miere posilnila aj decentralizáciu. Zamestnanci získali prístup k veľkému množstvu informácií, čo im umožnilo riešiť viaceré problémy bez odvolávania sa na nadriadených, čím sa presunulo ťažisko rozhodovania aj na nižšie jednotky. Okrem toho sa zaviedol prechod na e-mailovú komunikáciu na internej aj externej úrovni, rozšírili sa elektronické systémy obstarávania a nastal prechod od papierovej k

elektronickej evidencii. Digitálna agenda sa však primárne uplatnila na úrovni ústredných a federálnych vlád (Dunleavy et al., 2006)

Zavádzanie digitalizácie sa teda stalo od 90.rokov 20.storočia najvýraznejším prvkom zmien v rámci štruktúry verejnej správy a to v krajinách Európskej únie ako aj Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD). Pre komplexné pomenovanie tohto procesu sa zaviedol pojem e-Government ako výraz zavádzania informačno-komunikačných technológií, elektronizácie a digitalizácie do fungovania verejnej správy. E-Government sa dá vnímať ako sprostredkovanie verejných služieb a vládnych informácií občanom a podnikateľom prostredníctvom Internetu so zámerom zvyšovania úrovne demokracie, efektívnosti, občianskej participácie a zdieľania informácií (Lovacká, 2008). Začiatky e-Governmentu boli spojené predovšetkým so zavádzaním elektronizácie do základných informačných systém ako napríklad register obyvateľov. V rámci prvej dekády 21.storočia sa začalo so zavádzaním online služieb, vďaka ktorým občania alebo podnikatelia mohli začať komunikovať s úradmi diaľkovo bez osobnej návštevy či kontaktu. Okrem toho sa začalo s prepojovaním informačných systémov verejnej správy a zdieľaním dát medzi jednotlivými zložkami verejnej moci. Obdobie druhej dekády 21.storočia až po dnešok je typické hromadným zavádzaním informačno-komunikačných technológií do všetkých atribútov verejnej správy, od riadenia a vzdelávania ľudských zdrojov, cez tvorbu právnych predpisov až po postupné zavádzanie umelej inteligencie do verejnej správy. Tento trend je najviac rozšírený v škandinávsky a pobaltských krajinách, čo vedie k vyššej kvalite výkonu a efektívnosti verejnej správy (Pavlík et al., 2020). Európska komisia definuje e-Government ako implementáciu informačno-komunikačných technológií do prostredia verejnej správy, ktoré je dopĺňané organizačnými zmenami a zavádzaním nových postupov, a to všetko s cieľom zefektívniť poskytovanie služieb, zvyšovať transparentnosť a posilňovať verejné politiky. OECD túto definíciu zjednodušuje vyjadrením, že je to racionálne použitie IKT a predovšetkým internetu na zaistenie lepšieho a kvalitnejšieho vládnutia (Šebová, Kmecová, 2006).

3 E-GOVERNMENT VO SVETE

O informatizáciu spoločnosti a vytváranie e-Governmentu sa dlhodobo zaujíma aj Európska únia. Východiskovým dokumentom elektronizácie v Európe sa stala v roku 1999 politická iniciatíva eEurope, ktorá mala zabezpečiť aby štáty Európskej únie získali výhody, ktoré im mohla ponúknuť informačná spoločnosť. Na ňu v roku 2000 nadväzoval akčný plán eEurope. Zámerom bolo aby občania, inštitúcie aj podnikateľské subjekty boli uvedení do tzv. digitálneho veku online, kreovanie digitálnej gramotnosti v Európe a

zároveň zabezpečenie inkluzívnosti, dôveryhodnosti celého procesu a podporiť sociálnu súdržnosť (Euroactiv, 2015). Napĺňanie plánu malo byť dosiahnuté tromi kľúčovými cieľmi, a to lacnejší, rýchlejší a bezpečnejší internet; investovanie do ľudí a zručností; podpora používania internetu. Ďalším dokumentom z oblasti elektronizácie bola Iniciatíva i2010, ktorá bola zameraná na podporu digitálneho hospodárstva a poukazovala na to, že informačno-komunikačné technológie sú hnacou silou zvyšovania kvality života a integrácie. Dokument bol zameraný na vytváranie politiky v oblasti informačnej spoločnosti a audiovizuálnych médií. V roku 2006 Európska komisia vydala Akčný plán elektronickej verejnej správy (eGovernment) i2010, ktorým chcela urýchliť zavedenie výhod pre občanov a podnikateľov, zaistiť aby elektronická verejná správa nevytvárala bariéry, rozšíriť elektronickú verejnú správu na úrovni Európskej únie a zaistiť kooperáciu všetkých zúčastnených strán.

V roku 2020 vydala Organizácia spojených národov (OSN), presnejšie jej Ministerstvo hospodárstva asociálnych vecí, v poradí jedenásty prieskum UN E-Government Survey, ktorý skúmal elektronizáciu verejnej správy a digitálne vlády v 193 členských štátoch OSN. Prieskum bol pripravovaný počas dvoch rokov a zaznamenával rozsah a kvalitu online služieb, stav telekomunikačnej infraštruktúry a ľudské kapacity v rámci e-Governmentu vybraných štátov. Krajiny boli hodnotené na základe E-Government Development Index (EGDI), inak povedané rozvojový index elektronickej verejnej správy. Podľa neho bolo 65% členských štátov na vysokej a veľmi vysokej úrovni, pričom index hodnotil stav rozvoja elektronickej verejnej správy na základe infraštruktúry a úrovne vzdelania, čím poukazoval na kvalitu začlenenie ľudí jednotlivými štátmi. Podľa tohto prieskumu boli najvyspelejšími e-Governmentmi Dánsko, Kórejská republika a Estónsko. Dánsko dosiahlo celosvetovo najvyššiu hodnotu EGDI a Kórejská republika sa stala globálnym lídrom v oblasti poskytovania online služieb. Najvýraznejšie zlepšenie však zaznamenalo Estónsko, ktoré bolo v prieskumu v roku 2018 na 16.mieste.

Dánsko zameralo svoju stratégiu na vytvorenie centrálnej infraštruktúry IKT (informačno-komunikačné technológie), ktorá združuje vládne agentúry, miestnu samosprávu prostredníctvom spoločných služieb, iniciatív, projektov a riešení, ako napríklad digitálna infraštruktúra, bezpečnosť údajov alebo digitálne obchodné riešenia. Dánsko má vytvorené rôzne špecializované portály pre občanov a podnikateľov ako aj národný zdravotný portál. Vláda spustila aj stratégie zamerané na umelú inteligenciu a viacero projektov na podporu zdravotníctva, zamestnanosti ako aj podporu medzisektorového spracovania údajov. Dánska vláda v rámci rozvoja e-Governmentu úzko spolupracuje aj s medzinárodnou organizáciou Severská rada.

Kórejská republika má prijaté národné stratégie elektronickej verejnej správy, ktoré sú aktualizované každých 5 rokov a sú podporované plánmi sektorového rozvoja. Hlavná stratégia štátu vychádza z vedeckého základu a je zameraná na vytváranie otvorenej a inovatívnej vlády pre občanov, pričom vytvára štruktúru pre rozvoj a zavádzanie umelej inteligencie a rozvoj služieb zameraných na obyvateľstvo, predovšetkým jeho zraniteľné skupiny. Kórejská republika má vypracovaný plán rozvoja udržateľnej digitálnej ekonomiky a blockchainového priemyslu, ktoré spolu s implementovaním prvkov inteligentného mesta (Smart City) urýchľujú vývoj v prospech spoločnosti a zlepšujú verejnú správu. Vláda poskytuje platformy pre elektronickú participáciu, otvorené dáta a elektronické verejné obstarávanie a právny rámec krajiny pre e-Government je zameraný na ochranu osobných údajov a informácií, digitálnu bezpečnosť a ochranu digitálnej identity.

Estónsko sa považuje za jednu z najrýchlejších sa rozvíjajúcich krajín v rámci digitálnej transformácie. Občanom je poskytované veľké množstvo online služieb od uzavretia manželstva alebo rozvodu po predaj či kúpu nehnuteľností. Estónsko má vyvinutý komunikačný protokol, X-road, pre celkové poskytovanie online služieb, ako napríklad elektronické hlasovanie, elektronické zdaňovanie či elektronické podnikanie. Okrem toho funguje pre vládne informácie a elektronické služby kontaktné miesto, Eesti.ee. Estónsko má vytvorenú aj stratégiu rozvoja občianskej spoločnosti, ktorá umožňuje občanom participovať na tvorbe politík aj právnych predpisov. Okrem toho funguje v krajine aj portál rahvaalgatus.ee, ktorý umožňuje občanom písať návrhy, viesť diskusie alebo posilať digitálne kolektívne podpísané správy Estónskemu parlamentu (United Nations, 2020).

ZÁVER

Príspevok sumarizoval informácie o priebehu modernizácie a elektronizácie v prostredí verejnej správy. V rámci modernizácie bolo do verejnej správy implementovaných v priebehu rokov mnoho prístupov za účelom jej zefektívnenia. Základom všetkých sa stal New Public Management, ktorý sa do jej prostredia snažil zaviesť prvky trhového mechanizmu a riadenia zo súkromného sektora. Kritika tohto prístupu naštartovala vytváranie nových koncepcií riadenia verejnej správy, ktoré by boli dôslednejšie a efektívnejšie. Okrem koncepcií ako Networks a Neoweberiánsky štát vznikla aj koncepcia Governance, ktorá je založená na väčšej otvorenosti, kvalitnejšej realizácii aj tvorbe verejných politík. Internet túto koncepciu posunul do online priestoru a otvoril neobmedzené možnosti zlepšovania procesov vo verejnej správe. Zavádzania informačno-komunikačných technológií, elektronizácie a digitalizácie do fungovania verejnej správy získalo označenie e-Government. Jeho implementácia

umožňuje online komunikáciu s úradmi, elektronické riadenie a vzdelávanie ľudských zdrojov alebo tvorbu právnych predpisov. Je to spôsob využívania informačno-komunikačných technológií na zlepšenie skvalitnenie činnosti úradov a vlády. E-Government prináša mnoho výhod nielen občanom ale aj samotným úradom a úradníkom aj to je dôvodom prečo ho zavádzajú štáty na celom svete. V súčasnosti dominujú v tejto oblasti štáty ako Dánsko, Kórejská republika a Estónsko. Jeho zavádzanie predstavuje významný prvok na ceste k jednoduchšiemu a kvalitnejšiemu životu obyvateľov daného štátu.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- COHEN-ALMAGOR, R. 2013. Internet History. In: *Moral, Ethical, and Social Dilemmas in the Age of Technology: Theories and Practice*. United States Of America: IGI Global. pp. 19-40. ISBN 978-1-4666-2932-5.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. 2001. *European Governance A White Paper*. In: ec.europa.eu. [online]. [cit. 08-01-2022]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10>
- DUNLEAVY, P et. al. 2006. *New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance*. In: academic.oup.com. [online]. Volume 16, Issue 3, pp. 467-494 [cit. 12-01-2022]. ISSN 1477-9803. Dostupné z: <<https://academic.oup.com/jpart/article/16/3/467/934257?login=true>>
- EUROACTIV. 2015. *eEurope – An Information Society for All*. In: euractiv.com. [online]. [cit. 27-01-2022]. Dostupné z: <<https://www.euractiv.com/section/digital/linksdossier/eeurope-an-information-society-for-all/>>
- KEPING, Y. 2018. Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis. In *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences* [online], vol. 11, Issue 1-8, [cit. 06-01-2022]. ISSN 21982600. Dostupné z: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s40647-017-0197-4>>.
- LOVACKÁ, S. 2008. Introduction to Building E-Government in Slovakia. In *The Electronic city* [online]. [cit. 21-01-2022]. ISBN 978-3-8305-1452-7. Dostupné z: <https://books.google.sk/books?hl=sk&lr=&id=JSdBCxwvFYIC&oi=fnd&pg=PA181&dq=e-government+slovakia&ots=2Et5tkPb7r&sig=0PkE0YXzylIPC8_UlZIA19bVk5WQ&redir_esc=y%20-%20v=onepage&q=e-government%20slovakia&f=false#v=onepage&q&f=false>.

- MALÍKOVÁ, Ľ. et. al. 2013. *New Public Management a Slovensko. Podoby a aplikácia princípov*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. 217 s. ISBN 978-80-223-3515-7.
- MARGETTS, H. a P. DUNLEAVY. 2013. *The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web*. In: royalsocietypublishing.org. [online]. Vol. 371, Issue 1987 [cit. 12-01-2022]. ISSN: 1471-2962. Dostupné z: <<https://royalsocietypublishing.org/doi/full/10.1098/rsta.2012.0382>>.
- MAURO, S.G. et al. 2021. *New Public Management between reality and illusion: Analysing the validity of performance-based budgeting*. In *The British Accounting Review* [online]. Volume 53, Issue 6, [cit. 06-01-2022]. Dostupné z: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0890838919300319?casa_token=cNhACrgX198AAAAA:->>.
- OCHRANA, F., PŮČEK M. 2011. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: Smart Administration*. Praha: Wolters Kluwer. 248 s. ISBN 978-80-7357-667-7.
- PAVLÍK, M. et al. 2020. *Moderní veřejná správa. Zvyšování kvality veřejné správy, dobrá praxe a trendy*. Praha: Wolters Kluwer. 164 s. ISBN 978-80-7598-048-9.
- PŮČEK, M. et. al. 2009. *Chytrá veřejná správa: kohezní politika*. Praha: MMR. 200 s. ISBN: 978-80-87147-28-3.
- ŠEBOVÁ, M., KMECOVÁ, Z.. 2006. *K INFORMATIZÁCI VEŘEJNÉ SPRÁVY VO SVETE A NA SLOVENSKU*. In: *Veřejná správa 2006*. Pardubice: Univerzita Pardubice. pp. 419-423. ISBN 80-7194-882-9.
- UNITED NATION. 2020. *Department of Economic and Social Affairs: E-Government Survey 2020*. In: publicadministration.un.org. [online]. [cit. 18-01-2022]. Dostupné z: <[https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf)>.

SLOBODA PREJAVU A JEJ LIMITY

JUDr. Stanislav Michal³

Abstract

Freedom of expression belongs to rights with a long history. Due to the fact that it belongs to the group of strategic rights, freedom of expression is regulated in the whole range of legal regulations of different legal force, from recommendations to laws, constitutions and international rewrites. With the passage of time, opinions on the definition of freedom of expression and on the limitation of freedom of expression have changed. Freedom of expression probably came into conflict most often with the right to the protection of personality. For this reason, there is currently a rich decision-making activity of the courts, which has dealt with the given problem and is still dealing with it. The greatest boom in the application of freedom of speech came with the Internet. Along with this came a great number of problems. Currently, freedom of expression is often confronted with the provisions of criminal legislation, which arose due to the uncontrollable situation that arose in the Internet space during COVID 19 and the conflict in Ukraine. States are introducing new legal tools to regulate speech, and internet platforms are blocking or removing content from their sites. In this situation, freedom of speech is fighting for its space.

KEY WORDS: *freedom of speech, censorship, statement, restriction,*

ÚVOD

Sloboda prejavu alebo tiež laicky nazývaná sloboda slova patrí v súčasnosti medzi strategické politické práva. Význam tohto práva sa znásobil najvýznamnejšie v posledných dvoch až troch rokoch, ktoré sa niesli v duchu zásadných zmien v rámci chápania a užívania tohto práva a obmedzovania predmetného práva. Medzi najvýznamnejšie míľniky, ktoré formovali význam slobody prejavu patrí obdobie COVID 19 a konflikt v susednej Ukrajine. Počas týchto období prichádzalo k poznávaniu hraníc slobody prejavu a taktiež k poznávaniu nástrojov jej obmedzovania zo strany verejnej moci. Práve počas vyššie uvedených období prichádzalo k ostrému stretu medzi jednotlivcami a verejnou mocou, kedy tento stret by sme mohli romanticko-literárne označiť ako boj o pravdu. Šírili sa nové informácie, ktoré boli častokrát v ostrom kontraste s informáciami, ktoré prezentovala verejná moc. Táto situácia eskalovala a strety z roviny verbálneho prejavu sa prenášali až do demonštrácií a fyzických stretov medzi predstaviteľmi opozitných názorových prúdov. Taktiež sme boli priamymi svedkami reakcií verejnej moci na vzniknutú situáciu. Od šírenia „osvety“ v rámci zdravia v kontexte

³ Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava. E-mail: michal1@ucm.sk

COVID 19 cez označovanie ľudí s iným názorom pojmom “*dezoláti*”⁴ ďalej cez zásahy⁵ proti demonštrujúcim obyvateľom, až po obmedzovanie webových stránok.⁶ Následne nato prišiel konflikt na Ukrajine a boj o pravdu sa presunul od vakcín do roviny sympatií k ruským a protiruským predstaviteľom. Do víru týchto zásadných a zlomových situácií vstupovali striedavo čelní predstavitelia slovenskej politiky, ktorí slobodu prejavu svojimi výrokmi značne nadužívali. Výrokmi, ktoré tieto piliere verejnej stability prezentovali radi verejne pred kamerami, často dávali minimálne sporný príklad širokej verejnosti ako používať a pracovať so slobodou prejavu. Asi najvýraznejším priestorom, kde sa sloboda prejavu uplatňovala bol a stále je internet. V rámci diskusií pod článkami internetových periodík alebo diskusných stránok sa diskusie častokrát dostali až do roviny spoločensky neprípustných pejoratív a vyhrážok verbálneho zastrašovania. Určitá, ľuďmi prezumovaná anonymita v rámci virtuálneho priestoru, dodáva odvahu niektorým jedincom prekračovať slobodu prejavu s neodôvodneným pocitom nulovej zodpovednosti. V rámci tohto chaosu na internete sa začali prejavovať deriváty nezvládnutej situácie v podobe ďalších závažných derivátov v podobe kyberšikany a kyberstaltingu. V rámci najsprofanovanejších internetových platforiem ako je Facebook, Youtube a iných, prišlo k prvotným krokom, vedúcim podľa niektorých k cenzúre a podľa niektorých k legálnemu regulovaniu slobody prejavu. Takisto ako Facebook a iné, aj verejná moc pristúpila k reštriktívnym opatreniam, s cieľom stabilizovať situáciu, ktorá už nemala kontúry demokratických princípov. V dôsledku vyššie uvedeného sa urýchlil proces, ktorého výsledkom by malo byť vytýčenie nových hraníc slobody prejavu, pričom čiastočne možno očakávať modifikáciu jeho definície. Napríklad Ústavný súd Slovenskej republiky definoval slobodu prejavu v roku 1997 v rámci svojej rozhodovacej činnosti nasledovne: „*Slobodou prejavu sa človeku umožňuje vysloviť alebo zamlčať svoje city, myšlienky a názory. Prostredníctvom práva prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie sa každému umožňuje dozvedieť sa informáciu a získať informáciu do svojej dispozičnej sféry a v nej informáciu spracovať pre svoju potrebu i potrebu iných, keďže v súlade s ústavou k nemu patrí aj právo informáciu ďalej rozširovať*” (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky II. ÚS 28/96 zo dňa 12. mája 1997).

⁴Napríklad: <https://www.startitup.sk/minister-nad-o-protestujucich-su-to-dezolati-mali-by-sme-im-ukazat-co-si-o-nich-myslime/>

⁵Napríklad: <https://www.teraz.sk/najnovsie/v-bratislave-sa-zacali-protestypolici/573892-clanok.html>

⁶ Toto zákonodarca dosiahol novelou zákona č. 69/2018 Z. z. Zákon o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov

1 SLOBODA PREJAVU- POJEM, VYMEDZENIE

Môžeme uviesť, že pojem sloboda prejavu nie je po obsahovej stránke simplexný pojem ale zahŕňa širokú škálu významov, pod ktoré nepatrí výlučne hovorené slovo ale zaraďujeme sem aj písané články, obrazy, demonštrácie, karikatúry, fotky, oblečenie, sochy, hudbu, neverbálnu komunikáciu. Sloboda prejavu patrí k právam prvej generácie a nachádza sa v skupine politických práv. Vzhľadom na široký obsahový rámec slobody prejavu pri jej aplikácii, prichádza často k stretu s inými právami. Z aplikačnej praxe a z praxe rozhodovacej činnosti súdov sa sloboda prejavu najčastejšie dostáva do stretu s právom na ochranu osobnosti. Tento fakt podporuje aj výrok Ústavného súdu Slovenskej republiky: „*Najbežnejšou formou zásahov do občianskej cti a ľudskej dôstojnosti sú skutkové tvrdenia a hodnotiace úsudky (kritika). Prípady týkajúce sa slobody prejavu, prípadne v užšom zmysle prípady týkajúce sa vzťahu slobody prejavu a ochrany osobnosti patria do výkladnej skrine judikatúry ústavných súdov a súdov ústavného typu a nemenej významné miesto im patrí v učebniciach ústavného práva.*“ (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky II. ÚS 152/08 zo dňa 15. decembra 2009)

Sloboda prejavu je v rámci právnej úpravy Slovenskej republiky zakotvená v základnom prameni slovenského právneho poriadku, a to v Ústave Slovenskej republiky- Ústavný zákon č. 460/1992 Z. z. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v treťom oddiele venovanom politickým právam. Článok 26 ústavy sa skladá z piatich odsekov. Treba uviesť, že právo na slobodu prejavu je v rámci ústavy spojené s právom na informácie, pričom ich samotná ústava garantuje ako základné politické práva a definuje ich spôsob uplatňovania, ktorý zahŕňa okrem iného jasne definovanú územnú slobodu, ktorá nie je limitovaná hranicami Slovenskej republiky.

V rámci ústavou definovanej slobody prejavu ústava zakotvila možnosť obmedzenia slobody prejavu. K takémuto obmedzeniu môže prísť za splnenia nasledovných podmienok:

- a) ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti,
- b) ide o opatrenia, ktoré sú nevyhnutné na zabezpečenie ochrany,
- c) ide o ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.

Článok 13 ústavy slúži ako základ tzv. testu proporcionality, ktorý musia sudy aplikovať v prípade kolízie práv. Test proporcionality aplikuje a aj skúma jeho aplikáciu súdov nižšej inštancie ústavný súd.⁷

⁷ Napríklad: PL. ÚS 23/06, II. ÚS 152/08, IV. ÚS 107/2010..., PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 67/07, PL. ÚS 11/2011, PL. ÚS 113/2011- (zásahu do základného práva na vzdelanie)

Podľa ústavného súdu čl. 26 ústavy obsahuje dve popri sebe existujúce skupiny správania a činností. Prvé sú tie, ktoré vyžadujú povolenie („pričom toto tvorí nevyhnutnú podmienku ich vykonávania: Podnikanie v odbore rozhlasu a televízie sa môže viazať na povolenie štátu“), druhou skupinou sú tie, na vykonávanie ktorých netreba povolenie od príslušného štátneho orgánu. „*Za predpokladu, že nastanú okolnosti, ktoré sú uvedené v čl. 26 ods. 4 ústavy (ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti), ich však možno obmedziť zákonom.*“ (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky II.ÚS 7/00-24 zo dňa 12. septembra 2000)

2 SLOBODA PREJAVU MIMO ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Okrem ústavy sa sloboda prejavu upravuje aj v iných právnych predpisoch. Napríklad sloboda prejavu novinára je slobodou, ktorá bola predmetom úpravy aj zákona č. 167/2008 Z. z. o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve (tlačový zákon), ktorý bol nahradený zákonom č. 265/2022 Z. z. Zákon o vydavateľoch publikácií a o registri v oblasti médií a audiovizie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o publikáciách). Ďalším príkladom je zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).

Sloboda prejavu je predmetom rozhodnutí ESLP a medzinárodných zmlúv a dohovorov. Napríklad **Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach** schválený 16. decembra 1966 uvádza v článku 19, že:

1. Každý má právo zastávať svoj názor bez prekážky.
2. Každý má právo na slobodu prejavu; toto právo zahŕňa slobodu vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie a myšlienky každého druhu, bez ohľadu na hranice, či už ústne, písomne alebo tlačou, prostredníctvom umenia alebo akýmkoľvek inými prostriedkami podľa vlastnej voľby.
3. Užívanie práv uvedených v odseku 2 tohto článku nesie so sebou osobitné povinnosti a zodpovednosť. Môže preto podliehať určitým obmedzeniam, tieto obmedzenia však budú len také, aké ustanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné:
 - a) na rešpektovanie práv alebo povesti iných;
 - b) na ochranu národnej bezpečnosti alebo verejného poriadku alebo verejného zdravia alebo morálky.

Medzi ďalšie medzinárodne predpisy upravujúce slobodu prejavu radíme Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd - Článok 10 Sloboda prejavu - „*Každý má právo na slobodu prejavu. Toto právo zahŕňa slobodu*

zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice. Tento článok nebráni štátom, aby vyžadovali udeľovanie povolení rozhlasovým, televíznym alebo filmovým spoločnostiam. 2. Výkon týchto slobôd, pretože zahŕňa povinnosti aj zodpovednosť, môže podliehať takým formalitám, podmienkam, obmedzeniam alebo sankciám, ktoré stanovuje zákon, a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, územnej celistvosti alebo verejnej bezpečnosti, na predchádzanie nepokojom alebo zločinnosti, ochranu zdravia alebo morálky, ochranu povesti alebo práv iných, zabránenia úniku dôverných informácií alebo zachovania autority a nestrannosti súdnej moci“. Ďalším predpisom je napríklad Listina základných práv a slobôd (ústavný zákon č. 23/1999 Zb. ktorým sa uvádza Listina Základných Práv a Slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky) konk. článok 17.

3 SLOBODA PREJAVU A STRET S INÝM PRÁVOM

Ako sme uviedli vyššie, najčastejším netrestným oponentom slobody prejavu je právo na ochranu osobnosti. Ochrana osobnosti je upravená v zákone č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník (Ochrana osobnosti sa nachádza v §11 až §16 Občianskeho zákonníka), v Ústave Slovenskej republiky (Ochrana osobnosti sa nachádza v čl. 19 Ústavy Slovenskej republiky). Práva súvisiace s ochranou osobnosti sú tiež obsiahnuté v Trestnom zákone, Trestnom poriadku, Zákonníku práce a ďalších. Špecifickou ochranou je nariadenie GDPR (**General Data Protection Regulation**) o ochrane osobných údajov.

Pri kolízii slobody prejavu s právom na ochranu osobnosti je ešte podľa nás treba spomenúť tzv. inštitút opravy, ktorý vychádzal zo zákona č. 167/2008 Z. z. o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len tlačový zákon), ktorý bol nahradený zákonom č. 265/2022 Z. z. Zákon o vydavateľoch publikácií a o registri v oblasti médií a audiovizízie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o publikáciách), ktorý nadobudol účinnosť 01.08.2022. Práve tlačový zákon ponúkal nástroje, ktoré do veľkej miery zasahovali do slobody prejavu. Tieto nástroje nemali prevenčný charakter, pretože sa uplatňovali až v momente kedy bolo právo na prejav uplatnené. Ich úlohou bola dodatočná korektúra tak, aby boli informácie v súlade s pravdivými údajmi. Išlo o nasledovné inštitúty:

- a) žiadosť o uverejnenie opravy (7§ tlačového zákona),
- b) žiadosť o uverejnenie odpovede (8§ tlačového zákona),
- c) žiadosť o uverejnenie dodatočného oznámenia (§9 tlačového zákona).

„Stav bez možnosti prístupu k masmédiám sa zaužíval a rešpektuje sa vo vzťahu k osobám, o ktorých masmédiá neuverejnili komentáre, ani žiadne iné príspevky. V zásadne inej situácii je však ten, o kom masmédiá zverejnili podľa svojich predstáv vyhotovený materiál o jeho osobe. Takým osobám sa priznáva právne postavenie, ktoré prístup do masmédií umožňuje, a to preto, aby sa nastolila spravodlivá rovnováha medzi uplatnením slobody prejavu a práva rozširovať myšlienky a informácie novinárom a právnym postavením osoby, o ktorej novinár uverejnil svoj príspevok. Na zabezpečenie spravodlivej rovnováhy medzi oboma chránenými záujmami sa pre dotknuté osoby vytvorili právne prostriedky prístupu do masmédií a určili sa podmienky, za ktorých oprávnená osoba môže uplatniť slobodu prejavu“ (Drgonec, 2008). Právo na opravu vychádzajúce z tlačového zákona bolo možné aplikovať výlučne na skutkové tvrdenia. V prípade hodnotiaceho úsudku masmédiom, nebolo možno po právnej stránke sa dožadovať ani opravy ani odpovede.⁸ „Z hľadiska koncepcie inštitútu práva na tlačovú opravu, resp. odpoveď možno rozlišovať tzv. francúzsky typ a nemecký typ. V prípade francúzskeho typu ide o absolútne právo dotknutej osoby, ktoré priznáva možnosť odpovedať na akékoľvek skutkové tvrdenia vrátane úvah, teda umožňuje reagovať aj na hodnotiace úsudky. Naopak, nemecký typ limituje právo na odpoveď v tom smere, že umožňuje odpoveďou reagovať iba na zverejnené skutkové tvrdenia, čo zdôvodňuje snahou zabrániť tzv. „chilling effect“, keď by neprimerané rozšírenie práva na odpoveď aj na hodnotiace úsudky mohlo odrádzať novinárov od spracovávanía kontroverzných tém a publikovania kritiky. Slovenský zákonodarca sa pri koncipovaní tlačového zákona priklonil k nemeckému modelu a právo dotknutej osoby na odpoveď obmedzil iba na zverejnené skutkové tvrdenia (v prvotnej úprave na všetky skutkové tvrdenia dotýkajúce sa cti, dôstojnosti alebo súkromia fyzickej osoby alebo názvu alebo dobrej povesti právnickej osoby bez ohľadu na ich pravdivosť či nepravdivosť“ (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky III. ÚS 350/2014-43 zo dňa 24. januára 2017).

Ján Drgonec ponúka výklad pojmu skutkové tvrdenie ako fakt, ktorý existuje objektívne a preukázateľne bez ohľadu na osobu, ktorá ho vyslovila ako skutkové tvrdenie (Drgonec, 2014). V prípade pojmu „hodnotiaci úsudok“, môžeme aplikovať na jeho definíciu pojmom názor, pričom názor vyjadruje subjektívny postoj k faktom (Drgonec, 2014). „K odlišeniu skutkových tvrdení a hodnotiacich úsudkov dovolací súd dodáva, že pokiaľ skutkové tvrdenie popisuje určitý fakt (skutočnosť), objektívne existujúcu

⁸ Napríklad: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky III. ÚS 350/2014-43 zo dňa 24. januára 2017 - „Dôvodová správa výslovne zdôrazňuje, že predmetom práva na odpoveď je len skutkové tvrdenie, teda sa vylučuje možnosť odpovedať na hodnotiace úsudky.“

realitu, ktorá je aj zistiteľná dokazovaním a pravdivosť ktorej môže byť preverená, hodnotiaci úsudok vyjadruje subjektívny postoj, názor jeho autora na určitý fakt, na ktorý jeho autor vyjadruje svoj názor, postoj, tak, že tento fakt hodnotí z hľadiska správnosti a prijateľnosti, a to na základe autorovi vlastných kritérií. Pravdivosť hodnotiaceho úsudku nie je možné dokazovať práve preto, že vychádza zo subjektívneho hodnotenia určitého faktu jeho autorom. V prípade hodnotiaceho úsudku ale je možné skúmať, či tento hodnotiaci úsudok vychádza z pravdivého základu.“ (Rozsudok Najvyššieho súd Slovenskej republiky 3 Cdo 61/2011 zo dňa 28. októbra). Z praxe vieme, že skutkové tvrdenia a hodnotiace úsudky sú si často veľmi podobné a ťažko odlišiteľné.⁹

Vychádzajúc z tlačového zákona, právo na opravu predpokladalo splnenie niekoľkých podmienok. Prvou bolo skutkové tvrdenie. Druhou bolo, že skutkové tvrdenie sa muselo nachádzať v periodickej tlači alebo agentúrnom spravodajstve. Periodickou tlačou podľa tlačového zákona (konkr. §2 ods. 1) boli noviny, časopisy alebo iná tlač, vydávaná pod rovnakým názvom, s rovnakým obsahovým zameraním a v jednotnej grafickej úprave, najmenej dvakrát v kalendárnom roku. Agentúrnym spravodajstvom bol podľa tlačového zákona (konkr. §2 ods. 4) súbor informácií šírený tlačovou agentúrou. Treťou podmienkou bolo, že skutkové tvrdenia boli nepravdivé.

„S ohľadom na úlohu novinárov poskytovať informácie a myšlienky týkajúce sa verejného života, aj keď tieto urážajú, šokujú či znepokojujú, ústavný súd konštatuje, že v článkoch použité expresívnejšie a zveličujúce výrazy, v kontexte obsahu článku, resp. konkrétnych faktov tu uvedených, neprekročili hranice akceptovateľnej kritiky. Navyše, žalobca ako prominentný politik bol povinný zniesť bremeno mediálnej kritiky a prejavíť voči nej väčšiu mieru tolerancie.“ (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky III. ÚS 385/2012-63 zo dňa 21. januára 2014). Žiadosti o opravu, ktorá splnila všetky zákonom stanovené podmienky musel vydavateľ periodickej tlače a tlačová agentúra vyhovieť a uverejniť opravu bezodplatne. Pri otázke kto mohol požiadať o opravu, zákon stanovoval, že musí ísť o osobu, ktorú možno presne určiť, a to na základe nepravdivého skutkového tvrdenia. Základným predpokladom bolo, že osoba žiadajúca o opravu bola na základe predmetných skutkových tvrdení jasne identifikovateľná. Lehota na podanie žiadosti o opravu bola stanovená na 30 dní odo dňa kedy bola vydaná konkrétna periodická tlač alebo kedy prišlo k zverejneniu agentúrneho spravodajstva, ktoré obsahujú nepravdivé skutkové tvrdenia. Táto lehota bola prekluzívna, čo znamená, že jej zmeškaním právo na opravu zaniklo. Žiadosť musela mať písomnú formu a musela byť podpísaná žiadateľom. Ide o

⁹ Napríklad: Rozsudok Krajského súdu Bratislava 5Co/37/2014 zo dňa 24. augusta 2016

kumulatívne náležitosti a preto absencia ktorékoľvek znamená, že žiadosti nemusí byť vyhovievané podľa § 7 ods. 6 písmena a) tlačového zákona.

Žiadosť taktiež musela obsahovať návrh znenia opravy, v rámci ktorého žiadateľ uvedie názov a deň vydania periodickej tlače, alebo deň zverejnenia agentúrneho spravodajstva, ktoré obsahuje žiadateľom namietanú pravdivosť skutkových tvrdení. Tiež musela žiadosť obsahovať popis nepravdivého tvrdenia spolu s uvedením, kde v tlači alebo spravodajstve sa nachádzala. Ďalej musela žiadosť obsahovať konštatovanie žiadateľa, že ním namietané skutkové tvrdenia sú nepravdivé. Poslednou náležitosťou podľa zákona bolo, že žiadateľ mal uviesť pravdivé skutkové tvrdenia.

Z vyššie uvedených povinností vzťahujúcich sa na podávateľa pri podaní žiadosti o opravu môžeme konštatovať, že v danom prípade zákonodarca toto právo podmienil splnením náležitostí, ktoré filtrujú možnosť zneužívania.

Zaujímavosťou bolo, že žiadateľovi pri podaní žiadosti stačilo, ak uvedie, že skutkové informácie o ňom zverejnené sú nepravdivé. Nemal povinnosť dokazovať nepravdivosť skutkových tvrdení. Ak boli splnené všetky požiadavky zo strany žiadateľa o opravu, vydavateľ musel do 8 dní od doručenia uverejniť opravu. Oprava musela byť uverejnená tak, ako bola navrhnutá alebo dohodnutá so žiadateľom. Vydavateľ teda nemohol svojvoľne uverejniť hocikaký text. Uverejneniu opravy musela predchádzať buď dohoda alebo sa muselo vyhovieť žiadateľovi v celom rozsahu. Ďalej musela byť uverejnená oprava v rovnakej periodickej tlači alebo agentúrnom spravodajstve. Tu môžeme predpokladať, že zákonodarca zakotvením tejto podmienky vychádzal zo skutočnosti, že konkrétne periodiká a spravodajstvá sledujú pomerne ustálené skupiny obyvateľstva (hlavne predplatitelia) prípadne náhodní jednotlivci, a preto sa zvýši pravdepodobnosť, že sa oboznámia aj s opravou. Ďalšou podmienkou bolo, že oprava sa bude nachádzať na rovnocennom mieste a rovnakým písmom, akým bolo uverejnené nepravdivé skutkové tvrdenie a s označením „oprava“. Pod pojmom „rovnocenné miesto“ dôvodová správa uvádza *„(totožnosť strany, rubriky, rovnocenné miesto na danej strane či v rubrike, v agentúrnom servise totožnosť oblasti, témy, druhu servisu) a rovnakým, teda vizuálne rovnocenným písmom, akým bolo uverejnené nepravdivé skutkové tvrdenie a s označením „oprava“, ktoré musí byť uverejnené rovnakým písmom, akým bol uverejnený nadpis textu obsahujúceho nepravdivé skutkové tvrdenie.“* (Dôvodová správa k tlačovému zákonu).

Poslednou povinnosťou pre vydavateľa bolo, že k uverejnenej oprave nemožno uverejniť žiadny ďalší súvisiaci text obsahujúci hodnotiaci úsudok, a to ani na inom mieste vydania periodickej tlače alebo agentúrneho spravodajstva. Tu treba poukázať na vyššie uvedené delenie na hodnotiace úsudky a skutkové tvrdenia, pričom tlačový zákon v §7 ods. 5 posledná veta, spomínal iba zákaz hodnotiacich úsudkov, nie skutkových tvrdení. Záverom

treba upozorniť, že opravu vydavateľ môže uverejniť aj z vlastného podnetu bez podania žiadosti avšak je to na jeho zvážení.

V prípade, ak vydavateľ neuverejnil opravu alebo ak nedodrжал podmienky na uverejnenie opravy aj napriek splnení všetkých zákonných povinností zo strany žiadateľa, mohol sa žiadateľ domáhať súdnej ochrany prostredníctvom žaloby o uverejnenie opravy. Žalobu mohla podať iba osoba, ktorá podala žiadosť vydavateľovi periodickej tlače, alebo tlačovej agentúre o uverejnenie opravy. Žaloba musela smerovať voči vydavateľovi periodickej tlače alebo tlačovej agentúre, ktorým žiadateľ doručil žiadosť o opravu. V žalobe by mal žalobca/ žiadateľ o uverejnenie opravy preukázať hodnoverným spôsobom, že splnil všetky povinnosti vyžadované zákonom pre uverejnenie opravy a že odmietnutie uverejniť opravu nie je v súlade so zákonom. Lehota na podanie žaloby bola 30 dní.¹⁰

ZÁVER

Treba ešte doplniť, že periodiká čelili mnohým žalobám z dôvodu uverejňovania sporných alebo podľa niektorých nepravdivých informácií. Súdne spory v rámci slobody prejavu preto značne dopomáhali určiť mantinely slobody prejavu a možnosti riešenia situácií kedy prišlo ku kolízii s inými právami. Preto s témou slobody prejavu je úzko spätá rozhodovacia činnosť súdov, a tu tak isto je potrebné upozorniť, že výrazne k danej problematike prispel aj Európsky súd pre ľudské práva (napr.). Z dôvodu posledných udalostí a zároveň postupného a nezastaviteľného rozmachu internetu, môžeme očakávať postupný nárast súdnych sporov. Práve virtuálne spravodajstvá a virtuálne médiá, diskusné fóra, priestor pre komentovanie v rámci internetových stránok ako aj komunikačné platformy postupne ukazujú nový rozmer slobody prejavu a nový rad s tým spojených problémov. Na rozdiel od lokálnych tlačných vnútroštátnych médií, majú tieto väčší dosah, preto prípadne spory a snaha o prípadnú nápravu nepravdivých informácií bude do značnej miery náročnejšia, a to aj vzhľadom na určenie právneho poriadku, príslušnosť súdu, náklady na súdny spor. Z pohľadu prebadanosti teda môžeme hodnotiť, že sloboda slova v kontexte zásadných spoločenských udalostí a technického pokroku sa ďalej rozvíja a bude práve na zákonodarcov a jednotlivých súdoch, ako sa s týmto napredovaním v rámci svojich kompetencií vysporiadajú. Budú tendencie verejnej moci aj súdnej moci okliešťovať slobodu prejavu alebo skôr budú dávať prednosť tomuto právu v záujme zachovania demokratických princípov? Postoj jednotlivých krajín bude do určitej miery závisieť od politického postoja predstaviteľov zákonodarnej moci, avšak treba vziať na

¹⁰ Napríklad: Rozsudok Krajského súdu Bratislava 7Co/239/2016 zo dňa 21. 9. 2016

zreteľ, že práve toto právo je jedným zo súboru práv, ktoré charakterizujú demokratické zriadenia.

POUŽITÁ LITERATÚRA

DRGONEC, J.: Povinne uverejňované prejavy v masmédiách a právo mlčať.
In *Justičná revue*, 2008, Vol. 60, No. 10, s. 1334.

DRGONEC, J, Právo na opravu a odpoveď podľa Tlačového zákona, In:
Communication Today, 2014, Vol. 5, No. 1, s. 28-53.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky II. ÚS 28/96 zo dňa 12. mája 1997

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky II. ÚS 152/08 zo dňa 15. decembra 2009

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky II.ÚS 7/00-24 zo dňa 12. septembra 2000

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky III. ÚS 350/2014-43 zo dňa 24. januára 2017

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky III. ÚS 350/2014-43 zo dňa 24. januára 2017

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky III. ÚS 385/2012-63 zo dňa 21. januára 2014

Národná rada Slovenskej republiky. Dôvodová správa k tlačovému zákonu, [online]. [cit. 18/09/2022]. <Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=269991>>.

Rozsudok Krajského súdu Bratislava 5Co/37/2014 zo dňa 24. augusta 2016

Rozsudok Krajského súdu Bratislava 7Co/239/2016 zo dňa 21. 9. 2016

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 3 Cdo 61/2011 zo dňa 28. Októbra

Startitup. *Minister Nad' o protestujúcich: Sú to dezoláti, mali by sme im ukázať, čo si o nich myslíme*. 2021 [online]. [cit. 18/09/2022]. Dostupné na internete: <<https://www.startitup.sk/minister-nad-o-protestujucich-su-to-dezolati-mali-by-sme-im-ukazat-co-si-o-nich-myslme/>>.

Teraz.sk. *Polícia musela v istých situáciách na svoju obranu použiť slzotvorný plyn aj pelendrek. Počas protestov v meste zadržala polícia celkovo 12 ľudí*. 2021[online]. [cit. 18/09/2022]. Dostupné na internete: <<https://www.teraz.sk/najnovsie/v-bratislave-sa-zacali-protestypolici/573892-clanok.html>>.

Ústava Slovenskej republiky- *Ústavný zákon č. 460/1992 Z. z. Ústava Slovenskej republiky*

Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník

Zákon č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 167/2008 Z. z. o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len tlačový zákon)

Zákon č. 265/2022 Z. z. o vydavateľoch publikácií a o registri v oblasti médií a audiovizie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o publikáciách)

IMPLEMENTÁCIA VEREJNEJ POLITIKY

Mgr. Marek Chovanec¹¹

Abstract

In this article we are aiming on an implementation of public policies. Every implementation in the world is preceded by a number of political and non-political decisions, as well as a lot of steps, that led to those decisions and to the implementation itself. It is well known, that the public policy making process is a complex process consisting of several phases, that are full of various demanding tasks. We also know, that the implementation is difficult process, that is preceded by other stages of public policy making process. In this article we are focused on the complexity of implementation processes. More specifically we are describing individual aspects, that the implementation has. The main goal of this article is to describe and to point out the complexity of individual stages of implementation processes. We divided this article to a few chapters and we especially divided the chapter about implementation of public policies to the subchapters. In the best case, the implementation should be as effective as possible, so it is important to research it and it's various aspects.

KEY WORDS: implementation, public policy making process, implementation tools

ÚVOD

Proces tvorby verejnej politiky je zložitý proces, ktorý okolo nás prebieha neustále. Rovnako môžeme tvrdiť, že tento proces je neustále aktuálny, keďže sa zaoberá aktuálnymi agendami, ktoré je v konkrétnom období potrebné riešiť. Tento príspevok sa zaoberá práve týmto „verejnopolitickým procesom“ s tým, že obsiahnejšie opisuje práve implementáciu, ako jednu z fáz politického cyklu. Práve implementáciu môžeme považovať za takmer najdôležitejšiu časť procesu tvorby verejnej politiky. Bez implementácie by totižto každá riešená politika a každé rozhodnutie ostali len v teoretickej rovine. Implementácia okrem svojej dôležitosti disponuje aj prívlastkom zložitá. Častokrát ju môžeme považovať aj za najzložitejšiu časť verejnopolitického cyklu.

Aj keď môžeme tvrdiť, že práve rozhodovanie vo verejnej politike môže byť zložitejšie, nemusí tomu tak byť vždy, pretože rozhodnutia sa robia takpovediac „od stola“, pričom samotná implementácia týchto rozhodnutí prebieha priamo v teréne. Vzniká tak priestor pre rôzne nedokonalosti, či chyby v rozhodnutiach, či priamo v procese implementácie. V našom príspevku sa zaoberáme aj rôznymi prístupmi k implementácii, rôznymi

¹¹ Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava. E-mail: chovanec.marek14@gmail.com

modelmi implementácie, jej metódami či implementačnými nástrojmi. Aby bola implementácia jednotlivých rozhodnutí úspešná, musí samotný aktér, ktorý rozhodnutia vykonáva zvoliť čo najvhodnejšiu kombináciu vyššie spomenutých náležitostí.

1 TVORBA VEREJNEJ POLITIKY SO ZAMERANÍM NA IMPLEMENTÁCIU

Na to, aby mohol prebiehať proces tvorby verejnej politiky, musíme mať určené, kto je v tomto procese zapojený. Tým, ktorí bývajú zapojení do tvorby verejnej politiky hovoríme aktéri verejnej politiky. Každý jeden občan môže byť považovaný za aktéra verejnej politiky. Podľa Malíkovej (2018) do tvorby verejnej politiky sú zakomponovaní aktéri a inštitúcie, medzi ktorými vládnu mnohostranné vzájomné vzťahy. V zásade ich delíme na dve základné skupiny. Týmito skupinami sú účastníci tvorby politiky, ktorých poznáme aj ako „policy makers“ (občania, organizácie, rôzne volené či menované authority) a rozhodovatelia. Týchto poznáme pod pojmom „decision makers“ a sú nimi takí jednotlivci alebo organizácie, ktoré majú plné právo rozhodovať v konkrétnych veciach. Tieto dve skupiny poznáme ako jedno zo základných delení aktérov verejnej politiky, no poznáme aj iné delenia.

O niečo komplexnejšie, podľa teórie verejnej voľby delí politických aktérov Klus (2010) do štyroch skupín, a to voliči, volení zástupcovia, tzv. politici, štátny aparát – štátni zamestnanci a osobitní aktéri. Pri tvorbe verejnej politiky je potrebné poznať všetkých aktérov. Sú nimi všetky subjekty, ktoré sú schopné v koalíciách alebo samostatne zasahovať, alebo ovplyvňovať priebeh verejnej politiky. Pri ich spájaní nemusí byť ich postavenie v hierarchii moci rozhodujúce. Pojem aktéri verejnej politiky môžeme chápať aj ako rôzne skupiny, ktoré majú obsah svojej legitimacy zakomponovaný v legislatíve. Ako príklad môžeme uviesť Potůčkove (2005) delenie, kde tvrdí, že obsah legitimacy poslancov je zákonodarná moc, zamestnancov a menovaných pracovníkov úradov je výkonná moc, či sudcov je súdna moc.

Podľa Potůčka môžeme aktérov verejnej politiky rozdeliť aj podľa vzťahov pri implementácii verejnej politiky do rôznych skupín. Týmito skupinami sú iniciátori verejnej politiky, ktorí stabilne spájajú svoje vlastné záujmy priamo so zainteresovanými aktérmi a tvorcovia, ktorí sú schopní participácie zameranej priamo na riešenia konkrétnych problémov, pričom schopnosť riešenia vlastných záujmov u nich nie je podmienkou. Potůček ďalej vymedzil ako skupiny aktérov aj realizátorov verejnej politiky, ktorí politiku vykonávajú a ich vzťah k realizácii môže byť aj profesionálny aj záujmový, či adresátov verejnej politiky, pre ktorých je konkrétna politika určená. Ako poslednú skupinu aktérov verejnej politiky vymedzil tzv. indiferentných, ktorí sú bez akéhokoľvek vzťahu k verejnej politike, sú menej

informovaní a takmer vôbec nie sú zapojení do verejného života (Halásek, 2011; Potůček, 2005).

Halásek (2011) tvrdí, že obyčajní občania nie sú iniciátormi verejných politík, ale radíme ich buď do skupiny úplne indiferentných alebo do skupiny priamo sa zúčastňujúcej procesu tvorby verejnej politiky. Organizovanosť, zodpovednosť, disponibilita zdrojov a celkové správanie sa kolektívnych aktérov sú rozhodujúce faktory pri procese tvorby verejných politík. Kolektívni aktéri totižto zohrávajú dôležitú úlohu pri ovplyvňovaní individuálneho správania občanov. V demokratických štátoch je zastupiteľský princíp volieb spájaný s občianskou participáciou, ktorá zapája do procesu tvorby verejnej politiky aj občanov, ktorých záujmy by mali byť prioritným cieľom každého jedného zvoleného zástupcu vybraného prostredníctvom volieb.

Jedným z dôležitých aktérov verejnej politiky je aj tretí sektor. Tento sektor akcentuje informácie o potrebách ľudí, ktoré nie sú uspokojené, alebo sú uspokojené nedostatočne a apeluje na ostatných aktérov, aby tieto potreby uspokojili. Tento sektor sa zvykne označovať aj ako neziskový, občiansky či dobrovoľnícky. Pod pojmom neziskový rozumieme, že cieľom tohto aktéra nie je dosahovanie zisku a jeho prerozdelenie medzi vlastníkov, ale v prípade dosiahnutia zisku sú tieto prostriedky vrátené späť do organizácie. Názov občiansky vyjadruje tzv. protiváhu vykonávania moci štátu a vyplňa priestor medzi súkromným a štátnym. Pojmom dobrovoľnícky sektor sa zas zdôrazňuje vyšší podiel dobrovoľníkov voči plateným zamestnancom. Rovnako v tomto sektore poznáme aj pojmy mimovládna či neštátna organizácia, a tieto vyjadrujú ich oddelenie od štátu. Ich činnosti teda nie sú viazané na rozhodnutia štátnych orgánov a ani im nie sú podriadené. Podľa Brozmanovej Gregorovej (2009) sa organizácie v tomto sektore spájajú s pojmami, ako charitatívne, humanitárne či dobročinné a tým sa len potvrdzuje verejnoprospešný charakter týchto organizácií. Pojmy ako tretí sektor či nezisková organizácia sú už hlboko v povedomí verejnosti. V jej očiach sa tieto organizácie spájajú najmä s pomocou. Bútorová a Bútorá (1996) tvrdia, že v spoločnosti prevláda pozitívny názor na organizácie tohto sektora a v jeho činnosti sa premietajú najmä vzájomnosť, zapájanie občanov a ich dôvera.

Ďalším nemenej dôležitým aktérom verejnej politiky sú médiá. Podľa Tichej (2013) je možné analyzovať politický vplyv médií vo vzťahu k politike aj keď médiám formálne žiadna moc neprislúcha. Poznáme dva druhy médií, a to verejnoprávne a súkromnoprávne. Väčšia časť médií je v dnešnej dobe komerčná, to znamená, že sa im neprisúva povinnosť podieľať sa na tvorbe verejného záujmu, pokiaľ z toho neprofitujú. Média ako také sú úzko späté s politikou, a to tak, že médiá iniciujú rôzne politické témy a politici sa seba alebo svoje aktivity snažia zmedializovať. Politici médiám dokážu ponúknuť

atraktívnu tému a na oplátku očakávajú pozitívnu reklamu pre svoju stranu či mobilizáciu občanov, aby vo voľbách dali svoj hlas práve im. Aj napriek úzkej spätosti médií s politikou môžeme vplyv médií ako aktéra verejnej politiky analyzovať aj ako oddelený od vládnucich procesov či od konkrétnych požiadaviek politikov. Pri tomto prístupe médiá vyzývajú k spoločenským zmenám pomocou výskumov verejnej mienky. Médiá publikujú rôzne problémy, ktoré sa tak stávajú verejným záujmom, a tak občania začínú tlačiť na vládne autority aby uskutočnili konkrétne reformy či vyriešili konkrétne problémy. V niektorých prípadoch však môže v procese formovania verejného záujmu nastať problém, kedy namiesto toho, aby išlo o skutočný verejný problém, sa rieši súkromný záujem. Niektorí politici dokážu využiť mediálnu pozornosť a maximalizovať tak pozitívnu publicitu svojej vlastnej politiky. Tu vzniká symbolický vzťah politika a konkrétneho média, pri ktorom obe strany profitujú. Novinári tak získavajú overené informácie a politici si budujú pozitívny mediálny obraz. Tento vzťah sa nazýva koaličný žurnalizmus a verejnosť je pri ňom ukrátená, pretože nesleduje verejný záujem a verejné zdroje tak môžu byť použité nesprávne. Podľa Jiráka (2001) je úloha médií ako aktéra verejnej politiky sprostredkovanie informácií resp. reprodukcia reality. Médiá môžu sprostredkovať také informácie, ktoré ovplyvňujú záujem aktérov o politiku, avšak nemali by byť samotným obsahom politiky.

1.2 Cyklus tvorby verejnej politiky

Pri samotnom procese tvorby verejnej politiky môžeme tvrdiť, že sa jedná o zložitý proces zložený z niekoľkých na seba nadväzujúcich fáz. Do tohto procesu sa zapájajú aj rôzni aktéri, ktorí sa často snažia presadiť svoj záujem. Aby vlády dosiahli svoje ciele, využívajú rôzne nástroje verejnej politiky, ktorými konkrétne politiky uvádzajú do praxe.

Cyklus tvorby verejnej politiky je zložitým procesom, ktorým sa zaoberali mnohí autori. Kráľová a kol. (2009) vo svojom diele tvrdí, že mnohí autori hovoria o procese tvorby verejnej politiky ako o výskumnom objekte procesného charakteru a na základe tejto skutočnosti sa to snažili zachytiť v prístupoch. Malíková (2003) hovorí o tvorbe verejnej politiky ako o intelektuálnom a sociálnom procese, kde majú aktéri schopnosť plánovať, vyjednávať a snahu presadiť programy. Adamcová (2011) tvrdí, že tvorba verejnej politiky je interaktívnym procesom, ktorého podstata spočíva vo vyjadrení univerzálneho cieľa. Tiež hovorí, že pri tvorbe verejnej politiky dochádza ku stretu troch sektorov. Colebatch (2009) zas chápe politický proces ako logickú postupnosť jednotlivých etáp.

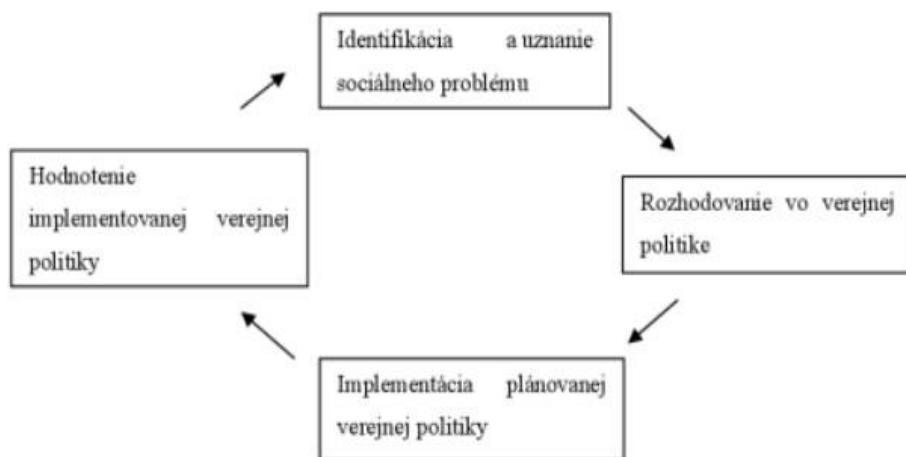
Jeden z prvých autorov zaoberajúcich sa politickým cyklom bol Dror (1983). Ten opisoval tri základné etapy cyklu, a to príprava verejnej politiky, návrh verejnej politiky a realizácia a hodnotenie verejnej politiky.

Dokopy však týchto etáp podľa Drora bolo 17, keďže každá jedna sa ešte delila na menšie. Potůček (2005) však hovorí, že žiadna krajina sa nejak výrazne nepriblížila tomuto modelu, pretože je moc zložitý, a teda si väčšina krajín vystačí s menej komplikovaným modelom.

O niečo jednoduchší model priniesli Hoghwood a Gunn (1984), ktorých model sa skladá z deviatich etáp. S ďalším modelom prišiel Jenkins, o ktorom Potůček (2005) hovorí, že má len sedem fáz.

Jeden z najznámejších modelov nám však ponúkajú Ramesh a Howlett (1995), ktorých model má len štyri základné fázy. Pod týmito fázami rozumieme identifikáciu a uznanie sociálneho problému, rozhodovanie vo verejnej politike, implementáciu plánovanej verejnej politiky a hodnotenie implementovanej verejnej politiky. Tento model sa nazýva cyklický a je považovaný za jeden z najjednoduchších modelov tvorby verejnej politiky. Najprv je potrebné určiť, čo je problém, ktorý treba vyriešiť a potom nasledujú ďalšie vyššie spomínané fázy cyklu. Potůček (2005) hovorí, že väčšina politických systémov si vystačí s takýmto jednoduchým modelom. Tomuto modelu sa budeme venovať aj my v tomto príspevku, pričom samotnej implementácii venujeme samostatnú podkapitolu.

Obrázok 1: Cyklus tvorby verejnej politiky



Zdroj: Ramesh, Howlett, 1995

Formovanie agendy je prvá fáza tvorby verejnej politiky. Podľa Dearinga a Rogersa (1996) agenda znamená súbor vydaní, ktoré sú hierarchicky odkomunikované. Malíková (2003) vo svojom diele hovorí, že v tejto fáze ide o definovanie problému. Problém je chápaný ako určitý rozpor medzi tým, aké veci sú v skutočnosti a aké by sme ich chceli mať. Podľa Dearinga a Rogersa (1996) proces formulácie agendy vysvetľuje, prečo sú niektoré problémy

dôležitejšie ako iné a zároveň ako sa stávajú súčasťou verejnej, mediálnej a politickej agendy. Tieto tri typy agend na seba nadväzujú.

Súčasťou mediálnej agendy sú masovokomunikačné prostriedky, ako televízia, rozhlas, internet či noviny. V roku 1972 autori McComb a Shaw vyslovili teóriu, že pri formovaní politickej reality sú médiá nevyhnutné (Kenski, Jamieson, 2017). Spoločnosť ako taká má veľa problémov, no len niektoré sa môžu stať súčasťou agendy. Z toho dôvodu je úlohou médií vybrať tie najaktuálnejšie a najvážnejšie a vzbudiť tak pozornosť verejnosti a vládnych autorít. Mediálna agenda je úzko spätá s verejnou agendou, pretože mnoho medializovaných problémov sa stalo súčasťou verejnej agendy z dôvodu vzbudenia záujmu u verejnosti.

Verejná agenda je hierarchia v určitom čase sa formovaných rôznych problémov. Spoločnosť, ktorá poukazuje na problémy, ktoré v nej vznikli a vyžadujú si okamžité riešenie predstavuje verejnú agendu. Spoločnosť poukazuje na konkrétne problémy, ktoré sa snaží pretlačiť do politickej agendy aby boli neodkladne riešené. Za verejnú agendu môžeme považovať napríklad aj petície, verejné diskusie, referendá či aktívne volebné právo.

Politická agenda je konečná fáza, kedy vládne autority vezmú konkrétny problém do úvahy a začnú sa ním zaoberať. Akceptovanie konkrétnych problémov a prenesenie problémov z agendy mediálnej či verejnej do agendy politickej nazývame oficiálna agenda.

Na rozhodovaní vo verejnej politike sa podieľajú hneď niekoľkí aktéri, ktorých môžeme považovať za kľúčových. Ide tu najmä o rôznych odborníkov, zamestnancov verejnej správy a občanov. Úloha občanov však nie je v tomto procese priama, ale sprostredkovaná pomocou uplatnenia zastupiteľského princípu vládnutia, spravovania verejných vecí. Zvykom je, že v bežnom živote za odborníkov považujeme práve tých príslušníkov politických strán, ktorí prostredníctvom legislatívneho procesu realizujú konečné rozhodnutia, či vláda, ktorá je priamo zodpovedná za realizáciu konkrétneho rozhodnutia. Tu je však potrebné podotknúť, že nie vo všetkých prípadoch je tomu tak.

Niektorí odborníci venujú zvýšenú pozornosť práve verejnej správe v súvislosti s politickým procesom. Verejná správa, verejné organizácie a rôzni ich spolupracovníci najmä z tretieho sektoru teda zohrávajú vo všetkých etapách procesu tvorby politiky dôležitú, priam až rozhodujúcu úlohu. Práve týchto aktérov môžeme považovať vo všetkých fázach politického procesu za takmer najdôležitejších. Každé jedno rozhodnutie vo verejnej politike predstavuje konkrétnu činnosť, ktorá má závažné následky pre spoločnosť. Tu je potrebné poukázať na fakt, kedy aj nečinnosť kompetentných orgánov môžeme považovať za rozhodnutie vo verejnej politike, ktoré môže mať ďalekosiahle negatívne účinky pre určité skupiny občanov. Každý aktér verejnej politiky by mal byť pri rozhodovaní plne oboznámený s možnými

následkami svojho konania či nekonania. Okrem záujmu priamo angažovaných aktérov v rozhodovaní je nutné brať do úvahy aj záujmy tých, ktorí sa nemôžu konkrétneho rozhodovania priamo zúčastniť. Ako príklad je možné použiť ešte nenarodených jedincov, ktorým tak konkrétnymi rozhodnutiami aktéri pripravujú podmienky na život.

Evaluáciu považujeme za záverečnú fázu verejnopolitického cyklu, no nie menej dôležitú ako ostatné. Potůček a kol. (2005) o evaluácii hovorí, že hľadá odpoveď na otázky, na koľko sa podarila realizácia stanoveného cieľa, koľko finančných prostriedkov bolo vynaložených na dosiahnutie konkrétneho cieľa. Podľa Klusa (2007) je dôležité podotknúť, že každá realizácia politiky v sebe musí zahrňovať dva aspekty súčasne, a to užitočnosť a hospodárnosť. Evaluáciu je tak možné pokladať za nástroj, ktorý podáva informácie o hospodárnosti, užitočnosti a efektivite konkrétnych činností vládnych elít (Bussmann, Knoepfel, 1997). Samotné hodnotenie verejnej politiky môže byť vykonávané rôznymi spôsobmi. Jedným z najznámejších je tzv. benchmarking, a to porovnávanie konkrétnej hodnotenej verejnej politiky s najlepším možným príkladom (Andersen, Pettersen, 1996). Úspech konkrétnej verejnej politiky môžu však zhodnotiť aj samotní občania demokratického štátu. Najčastejšie sa to deje pomocou demokratických volieb, kedy voliči vystavia tzv. vysvedčenie vládnym elitám na rôznych úrovniach. Svojim hlasom, prípadne nezahlasovaním za iné politické strany tak vyjadrujú svoj súhlas či nesúhlas s realizovanou politikou.

Samotný proces tvorby verejnej politiky môže vyústiť do takého stavu, keď identifikovaný sociálny problém bude prijateľne vyriešený na začiatku. Vtedy je možné pokladať verejnú politiku za relatívne úspešnú. Naopak sa proces tvorby verejnej politiky môže skončiť aj neúspechom, kedy verejný záujem nie je uznaný. Konkrétna politika sa tak minie svojím účinkom. V tomto prípade sa vytvára priestor na reformuláciu verejnej politiky. To znamená, že neúspech konkrétnej politiky nemusí vždy znamenať koniec politického procesu. Práve naopak tento neúspech môže podporiť a opodstatniť pokračovanie politického procesu v najrôznejších podobách.

1.3 Implementácia verejnej politiky

Implementáciu verejnej politiky môžeme považovať za realizáciu konkrétnych rozhodnutí. Rozoznávame štyri základné modely implementácie, a to: autoritatívny, participatívny, model koalície aktérov a model nikdy nekončiaceho procesu učenia (Kováčová, Králik, 2017).

Implementácia je častokrát spájaná s pojmom policy makers. Policy makers sa podieľajú na jednotlivých fázach tvorby verejnej politiky a tento proces je možné označiť aj za intelektuálno-sociálny proces nadobúdania schopností a zručností presadzovať konkrétne záujmy vo verejnej politike

(Klus, 2007). Okrem toho, že pri implementácii máme na mysli akékoľvek činnosti, ktoré vedú k realizácii cieľov formulovaných v predošlých fázach politického cyklu, patria do implementácie aj všetky prostriedky a nástroje, ktorými sa konkrétna verejná politika realizuje. Podľa Schuberta a Fialu (2000) tak implementácia predstavuje tú etapu politického cyklu, v ktorej sa všetky, aj čiastkové ciele premieňajú na empiricky merateľné aktivity.

Podľa Potůčka (2005) sa pod implementáciou rozumie realizácia konkrétnych riešení a dosahovanie určených cieľov pomocou vhodných implementačných nástrojov. Implementácia znamená vykonanie konkrétneho politického rozhodnutia a dosiahnutie stanoveného cieľa. Konkrétnejšie ide o kroky, ktoré vládne autority vykonávajú, aby dosiahli konkrétne ciele. Aby však jednotlivé kroky mohli byť uskutočnené, vlády musia vyčleniť dostatok finančných prostriedkov a musia zabezpečiť vhodné personálne obsadenie pre ich uskutočnenie. Howlett a kol. (1995) rovnako poukazuje aj na potrebu výberu čo najspoľahlivejších implementačných nástrojov. Týchto nástrojov poznáme štyri skupiny a priblížime si ich neskôršie v tejto podkapitole.

V implementačnom procese poznáme dve metódy, a to racionálnu a inkrementálnu. Racionálna metóda sa zakladá na racionálnom zmýšľaní a je pri tom potrebné, aby všetci aktéri ešte pred začatím implementácie rátili s prípadnými stratami či ziskom. Vonkajšie či vnútorné zmeny majú značný vplyv na predstavy iniciátorov a tvorcov politiky. Problémom racionálnej metódy je, ako hovorí Simon (2013), racionalita a správanie jednotlivých občanov. Tu autor naráža najmä na emócie, ktoré tým, ako dokážu ovplyvniť správanie občanov, hrajú v tomto procese významnú rolu. Jednotlivec tak hľadá riešenie, ktoré je pre neho najideálnejšie, avšak vie sa uspokojiť aj s alternatívou, ktorá sa mu javí ako ideálna. Rovnako sa aj Daško a Malíková (2018) vo svojom diele zaoberali problémami racionálnej metódy, kde prízvukovali, že tvorba verejnej politiky je ovplyvnená zvykmi, tradíciami, či aj výraznými stereotypmi. Rovnako do tohto procesu vstupujú aj konflikty jednotlivých skupín, pretože nie každá skupina je stotožnená s ideami, s ktorými sa stotožňuje iná skupina. V tomto prípade je veľmi dôležité správne nastavenie konkrétnej policy, keďže sú verejné záujmy vo výraznom rozpore. K poznaniu racionálnej metódy svojimi pohľadmi prispeli aj Crozier spolu s Friedbergom (1982), ktorí rozhodovanie v politike prirovnávajú k hre, ktorá môže skončiť úspešne, a to so ziskom alebo aj trpkou porážkou.

Ostatná metóda využívaná v implementácii je inkrementálna. Tá kritizuje racionálnu metódu, ale najmä možnosti, ktoré navrhuje. Tvorcovia konkrétnych politík sú si plne vedomí, že žiadny konkrétny problém nie je možné zhodnotiť na sto percent a vždy sa nájde niečo, čo do vopred pripravenej „skladačky“ nebude sedieť. Zástancovia tejto metódy preto tvrdia, že vždy treba kalkulovať s určitými odchýlkami. Lindblom (1959)

tvrdí, že uplatnenie racionálneho modelu implementácie nie je možné z toho dôvodu, že vládne elity nevenujú konkrétnemu problému dostatočnú pozornosť. Daško s Malíkovou (2018) vo svojom diele čerpali práve z Lindblomových prác a na ich základe zdieľajú jeho kritiku racionálnej metódy. Táto kritika spočíva najmä v tom, že inkrementalizmus na rozdiel od racionalizmu zasahuje viac do hĺbky a sústredí sa hlavne na prostriedky, ktoré je pri tvorbe verejnej politiky možné použiť. Ďalej kritika spočíva v tom, že racionálna metóda nie je schopná sa v krízových situáciách prispôbiť. Inkrementačná metóda je teda považovaná za najlepšiu možnosť pri implementácii verejnej politiky, a to najmä z dôvodu akejsi flexibility a schopnosti predvídať.

Existuje však ešte zmiešaná metóda, ktorú považujeme za kombináciu racionálnej a inkrementálnej metódy. Tejto metóde sa venoval najmä Etzioni (1967), ktorý bol naklonený k názoru, že stanovené ciele by sa mali dosahovať kombináciou oboch týchto metód.

1.3.1 Prístupy k implementácii a modely implementácie

V rámci implementácie poznáme dva základné prístupy. Sú nimi top-down a bottom-up a vymedzil ich Sabatier (1986) vo svojom diele. Tieto prístupy sa berú do úvahy podľa charakteru konkrétnych politík a podľa prostredia, v ktorých sú realizované. Matland (1995) o prístupe zhora nadol (top-down) hovorí, že politické rozhodnutie sa vykonáva súdnym rozhodnutím alebo štatútom. Implementácia sa formuje na vládnej úrovni a vystupuje v nej menej politických aktérov. Ich vzťahy sú vopred dané legislatívou a sú asymetrické (Winkler, 2002). Rozhodnutia v tomto prístupe idú od vlády smerom k občanom. V implementácii top-down platí prísna hierarchia, to znamená, že vyššie postavení vládni predstavitelia niektoré právomoci delegujú na štátnych úradníkov. Ako príklad môžeme uviesť ministra, za ktorého v prípade jeho neprítomnosti za rezort zodpovedá tajomník, ktorý je v hierarchii nižšie ako samotný minister.

Druhým už spomínaným prístupom je bottom-up (zdola nahor) a Matland (1995) hovorí, že práve cieľové skupiny sú skutoční realizátori politiky a preto je tento prístup uskutočňovaný práve s nimi. Hlavní aktéri realizácie politiky v tomto prípade nie sú vládne elity, ale ľudia, ktorých sa konkrétna politika týka. V tomto prístupe teda zohrávajú dôležitú rolu občania a súkromný sektor. Winkler (2002) vo svojej publikácii tvrdí, že tento prístup má lepšiu možnosť prejavu sa vtedy, keď sa na realizácii konkrétneho programu podieľa viac takých aktérov politiky, ktorí nie sú mocensky závislí. Pri tomto prístupe je potrebné poznamenať, že v tomto prístupe sa menej prejavuje snaha dosahovať politické ciele ako pri prístupe top-down. L. DeLeon a P. DeLeon (2002) vo svojom diele poukazujú na fakt, že politici častokrát

implementujú politiku s normami, ktoré sú občanom nezrozumiteľné a v takom prípade sa z top-down prístupu stáva skôr taktika ako stratégia implementácie.

Okrem prístupom k implementácii je potrebné sa oboznámiť aj s jej modelmi. Potůček (2005) sa vo svojom diele opiera o Sabatierove štyri teoretické modely implementácie a bližšie ich opisuje. Autoritatívny model kladie dôraz na rôzne nástroje, ako napríklad kontrola, plánovanie, či direktívne riadenie a participatívny model sa zameriava skôr na nepriame nástroje riadenia ako adaptáciu, učenie, či spontánnosť. Ďalšie dva modely sú model koalícií aktérov a model nikdy nekončiaceho procesu učenia, pričom model koalícií aktérov predpokladá veľký počet aktérov, ktorí sa podieľajú na tvorbe verejnej politiky a medzi sebou nie len komunikujú, ale aj robia kompromisy, vyjednávajú alebo presadzujú rovnaké hodnoty, či ciele a v modeli nikdy nekončiaceho procesu učenia sa realizátori snažia dospieť k čo najlepšiemu riešeniu a na základe metódy pokus-omyl menia techniky a nástroje konkrétnych politik.

1.3.2 Nástroje implementácie

Aby dosiahli svoje stanovené ciele, používajú aktéri rozličné nástroje, prostriedky a metódy. Ako tvrdí Klus (2007), pri ich výbere je potrebné dbať na to, aby čo najefektívnejšie dokázali odstrániť konkrétny problém, a tak by aktéri mali zvoliť čo najvhodnejšiu kombináciu týchto prostriedkov. Spektrum implementačných nástrojov a prostriedkov je veľmi obsiahle a každý z týchto nástrojov je zameraný na dosiahnutie iných cieľov. Dôležitá je teda príprava na implementáciu, kedy sa rozhoduje o tom, aká je najvhodnejšia kombinácia prostriedkov, ktorá bude použitá.

Prostriedky implementácie sú napríklad ľudské zdroje, legislatíva a organizácia a existuje medzi nimi vzájomná súvislosť. Pod pojmom ľudské zdroje v implementácii rozumieme práve aktérov ako zodpovední úradníci či schopní manažéri. Organizácia vzťahov medzi týmito aktérmi a administratívou zabezpečuje implementáciu. Legislatíva pritom celý proces tvorby verejnej politiky ovplyvňuje tým, že mu určuje právne hranice (Malíková, 2003).

Podľa Beblavého (2002) sú implementačné nástroje prostriedkami, ktoré politickí aktéri využívajú na dosiahnutie cieľov, ktoré si stanovili. Každý aktér sa sám rozhoduje, ktorý nástroj použije a či ho použije samostatne alebo v kombinácii s inými nástrojmi. Vo všeobecnosti poznáme štyri základné skupiny implementačných nástrojov, a to:

1. administratívne,
2. ekonomické,
3. informačné,

4. právne (regulačné).

Bebľavý (2002) taktiež tvrdí, že poznáme celú škálu implementačných nástrojov, a to od negatívnych (reštriktívnych) až po pozitívne (motivačné). Môžeme tu nájsť také nástroje, v ktorých je angažovanosť štátnych aktérov len minimálna, ale aj naopak maximálna. Rôzne nástroje majú rôzne vplyvy na smerovanie politiky a vláda sa do politiky môže zapájať v o veľkom ale aj v malom rozsahu a použitie konkrétneho nástroja môže mať na politiku pozitívne či negatívne dopady. Výber vhodnej kombinácie nástrojov na implementáciu konkrétnej politiky je zložitý. Aktéri si musia dať záležať, aby sa im čo najefektívnejšie podarilo dosiahnuť stanovený cieľ.

Podľa Malíkovej (2003) administratívne nástroje určujú, akým spôsobom budú rozložené ľudské a materiálne zdroje na organizovanie prác vo vnútri úradu. Aktéri musia byť schopní čo najviac efektívne uviesť do praxe ich stratégie. Mimo toho sú politické vládne programy aj odborne garantované. Pre tento účel má verejná správa zriadený hierarchický systém usporiadania rolí. Malíková (2003) taktiež tvrdí, že vnútorné usporiadanie vzťahov v administratíve, jej veľkosť, rôzne mechanizmy riadenia, koordinácie či kontroly činnosti konkrétnych úsekov môžu ovplyvniť komunikáciu, výmenu informácií či flexibilitu vstupov i výstupov v politickom procese. Je na každom jednom úrade, ako, a či vôbec dokáže zabezpečiť rôzne administratívne a technické kapacity.

Spolupráca medzi rezortami je problémom vládnej administratívy práve pri realizácii takej politiky, do ktorej sú zapojené viaceré ministerstvá. Problémom je práve nedostatočná komunikácia a celková spolupráca buď v prípravnej fáze alebo aj vo fáze samotnej realizácie. Administratívne nástroje majú za úlohu aj rozhodnúť o poskytnutí zdrojov, aby boli verejné služby zabezpečené. Pokiaľ nie je možné poskytnúť dostatočné množstvo vlastných zdrojov, je potrebné zapojiť súkromnú neziskovú či ziskovú organizáciu. Rozlišujeme maximálnu a minimálnu mieru zapojenia. Pod maximálnou mierou zapojenia rozumieme taký stav, keď na realizáciu a zabezpečenie verejných služieb použije obecný úrad výlučne vlastné zdroje. Pod minimálnou mierou zapojenia naopak rozumieme taký stav, keď obecný úrad verejné služby len zabezpečuje a ich realizáciu ponechá trhu.

Pod ekonomickými nástrojmi rozumieme napríklad rôzne pôžičky, úvery, dane, dotácie či granty. Vláda musí financie z týchto nástrojov vymedziť na rôzne verejné aktivity. Rôzne politiky môžu byť realizované len za použitia finančných prostriedkov. Raz ročne o prerozdelení týchto prostriedkov rozhoduje vláda. Výsledné prerozdelenie týchto prostriedkov poznáme ako štátny rozpočet. Ministerstvo financií zodpovedá za jeho zostavenie a za prípravu rozpočtových pravidiel.

Bežné výdavky verejného sektora sú financované z daní. Na to, aby štát dane získal existuje viacero spôsobov, ktoré poznáme ako pozitívnu motiváciu

a negatívnu motiváciu. Ďalším ekonomickým nástrojom sú dotácie a ich účelom je prostredníctvom finančných prostriedkov pozitívne motivovať rôzne organizácie, aby dosiahli konkrétne stanovené ciele verejnej politiky. Získať dotácie však nie je jednoduché. Beblavý (2002) o grantoch hovorí, že ich úlohou je vo väčšej miere podporovať produkciu tovarov či poskytovanie služieb. Aby však poskytovatelia služieb a tovarov granty získali, musia uspieť v štátom vyhlásenej súťaži a musia splniť určité podmienky.

Informácie z veľkej časti ovplyvňujú správanie občanov a je možné ich považovať aj vo verejnej politike za jeden zo zdrojov poznania. Je však dôležité, akým spôsobom a kým sú podané. Informačné nástroje poznáme formálne a neformálne. K formálnym zaradujeme napríklad vzdelávanie alebo oboznamovanie verejnosti o rôznych informáciách a naopak za neformálne považujeme napríklad presviedčanie rôznych aktérov o svojej pravde. Pomocou informačných nástrojov sa rôzni politickí aktéri snažia dosiahnuť to, aby sa občania viac angažovali do verejných záležitostí. Aby sa však aktérom podarilo dosiahnuť vytýčený cieľ, je potrebné aj informačné nástroje vhodne skombinovať. Aktéri preto využívajú najviac tie nástroje, ktoré pomáhajú vyriešiť najmä problémy so zabezpečením verejných služieb a tovarov. Informačné nástroje, ktoré sú využívané môžeme rozdeliť na tri kategórie, a to povinné, dobrovoľné a zmiešané. Povinné nástroje majú za úlohu regulovať správanie občana, dobrovoľné považujeme za akúsi náhradu tam, kde povinné nástroje zlyhali a zmiešané predstavujú akúsi kombináciu dvoch vyššie spomínaných kategórií (Malíková, 2003).

Podľa Klusa (2007) sú informačné nástroje špecifické práve tým, že aj neštátni či individuálni aktéri implementácie verejnej politiky sa angažujú ako napríklad tretí sektor či médiá. Majú za úlohu informovať o dianí v politike, a tak ovplyvniť správanie občanov. Samotný občan si však môže zvoliť, čo bude považovať za relevantné a čo nie.

Beblavý (2002) vo svojej publikácii tvrdí, že vzdelávanie v školách je jedna zo základných techník rozširovania informácií, ktorú štát využíva. Ako príklad využijeme snahu vlády zvýšiť povedomie žiakov o environmentálnych problémoch tak, že do učebných osnov je zavedená nová téma, a to environmentálna politika.

Právne, či regulačné nástroje vyžadujú od občanov určité správanie. Patria k nim napríklad zákony, vyhlášky, normy, právne predpisy a iné. Právne nástroje sú v súlade so štátnou legislatívou a podľa dosahu na verejnosť sú hierarchicky usporiadané. Najvyššie miesto v tejto hierarchii má práve ústava Slovenskej republiky. Ostatné právne predpisy, zákony a vyhlášky musia byť od ústavy odvodené a v súlade s ňou. Všetky právne predpisy majú podľa Malíkovej (2003) za úlohu regulovať verejnosť, ale aj samotný proces verejnej politiky.

Aby boli zákony a právne predpisy dodržiavané, musia byť vynucované a do tohto procesu sú zapojení mnohí aktéri. Jedná sa napríklad o úradníkov, policajtov, prokurátorov, sudcov a iných. Aj právne nástroje verejnej politiky delíme, a to na formálne a neformálne. Pod formálnymi rozumieme napríklad už vyššie spomínané zákony, vyhlášky či práve predpisy a pod neformálnymi rozumieme rôzne pokyny, kódexy slušného správania či odporúčania (Beblavý, 2002). Vo verejnej politike sú však využívané predovšetkým formálne právne nástroje, pretože pomocou nich sa zabezpečuje dodržiavanie konkrétnych postupov, spravodlivosť či rovnaké zachádzanie.

ZÁVER

Verejná politika je všade okolo nás a je evidentné, že ovplyvňuje životy každého jedného z nás. Problémy, ktoré sa v spoločnosti vyskytnú následne rieši verejná politika. Každý jeden problém vytvára tak nový proces tvorby verejnej politiky, kde sa vytvorí politická agenda, rozhodne sa, ako bude problém vyriešený, následne sa rozhodnutie implementuje do praxe a neskôr sa táto implementácia vyhodnotí, tzv. evaluuje. Následne je buď problém vyriešený alebo vznikne nový problém a verejnopolitický proces začne prebiehať odznova. Za jednu z najdôležitejších súčastí každého jedného procesu tvorby politiky však môžeme považovať práve implementáciu. Implementácia je zložitý proces, kedy sa rozhodnutia vládnych elít uvádzajú do praxe. Nami predkladaný príspevok sa zaoberá práve implementáciou. Nie len na základe teoretických poznatkov, ale aj na základe praktických skúseností z bežného, nie len politického života vieme potvrdiť, že úspešnej implementácii predchádza množstvo menších, či väčších krokov, ktoré musia byť vykonané podľa určitých štandardov a stanovených kritérií.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- ADAMCOVÁ, M. 2011. Modely tvorby verejnej politiky a občianska participácia. In: Občianska participácia a verejná politika v demokratickej spoločnosti v Banskej Bystrici 1.8.- 31.9.2011. Elektronický zborník z medzinárodnej vedeckej online konferencie - [CD-ROM]. Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Banská Bystrica.,
- ANDERSON, B. a PETTERSEN, P.-G. 1996. The Benchmarking Handbook: Step-By-Step Instruction. Londýn: Chapman & Hall. 203s. ISBN 978-0412735202
- BEBLAVÝ, M, 2002. Manuál pre tvorbu verejnej politiky. Bratislava: Róber Vico – vydavateľstvo. ISBN 80-89041-51-5

- BROZMANOVÁ GREGOROVÁ, A. et al. 2009. Tretí sektor a mimovládne organizácie. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Pedagogická fakulta Banská Bystrica. 148 s. ISBN 978-80-8083-805-8
- BUSSMAN, W. a KNOEPFEL, P. 1997. Einführung in die Politikevaluation. Basel: Helbing & Lichtenhahn Verlag AG. 335p. ISBN 3-7190-1581-5
- BÚTOROVÁ, Z. a BÚTORA, M. 1996. Mimovládne organizácie a dobrovoľníctvo na Slovensku očami verejnej mienky. Bratislava: SPACE – Centrum pre analýzu sociálnej politiky. 56 s. ISBN 80-967403-3-4
- COLEBATCH, H. 2009. Policy. Third edition. Maidenhead: Open University Press. 172p. ISBN 978-0335-2354-07
- CROZIER, M. a FRIEDBERG, E. 1982. Człowiek i system ograniczenia działania zespołowego. Warszawa: PWE. 460s. ISBN 978-8320802917
- DEARING, J. W. a ROGERS, E. 1996. Agenda-setting. California: SAGE Publications, Inc. 152p. ISBN 978-07619-056-39
- DeLEON, P. a DeLEON, L. 2002. What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. In: Journal of Public Administration Research and Theory. Pp. 467-492
- DROR, Y. 1983. Public policymaking reexamined. Published by Transaction Publishers. 370p. ISBN 978-0878559282
- ETZIONI, A. 1967. Mixed-scanning: A „Third“ approach to decision-making. In: Public Administration Review. vol. 27, no. 5.
- FIALA, P. a SCHUBERT, K. 2000. Moderní analýza politiky. Barrister & Principal, Brno. 170s. ISBN 80-85947-50-1
- HALÁSEK, D. 2011. Veřejná politika. Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik v Opavě. 2011. 176 s.
- HOGWOOD, B. W., GUNN, L. A. 1985. Policy Analysis for the Real World. Oxford University Press. 304 p. ISBN 978-0198761846
- HOWLETT, M. et al. 1995. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem, Oxford: Oxford Univerzity Press. ISBN 978-0195428025
- JIRÁK, J. 2001. Medializace jako strašák politiky. In Institucionalizace (ne) odpovědnosti: globální svět, evropská integrace a české zájmy, Praha: I. Karolinum. s. 203-209 ISBN 80-246- 0378-0
- KENSKI, K. a JAMIESON, K. 2017. The Oxford Handbook of Political Communication. New York: Oxford University press. ISBN 978-0-19-979347-1
- KLUS, M. 2007. Verejná politika- priestor, efektívnosť, nástroje, nové výzvy. Sládkovičovo: Vysoká škola v Sládkovičove. ISBN 978- 89- 267- 10- 1
- KLUS, M. 2010. Aktéri verejnej politiky. In: BRIŠKA et al. Teória a prax verejnej politiky. 2010. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov. 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8

- KOVÁČOVÁ, N. a KRÁLIK, J. 2017. Úvod do štúdia verejnej politiky. Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius. ISBN 978-80-8167-061-9
- KRÁĽOVÁ, Ľ. 2009. Substancia a genéza verejnej politiky (príklady zo Slovenska). In: KRÁĽOVÁ, Ľ. 2009. Genéza a tvorba verejnej politiky na Slovensku. Prešov: KM-Systém. s. 23–81. ISBN 978-80-85357-07-3
- LINDBLOM, C. 1959. The science of Muddling Through. In: Public Administration Review. vol. 19, no. 2.
- MALÍKOVÁ, Ľ. 2003. Verejná politika aktéri a procesy. Bratislava: Univerzita Komenského Bratislava. ISBN 80- 223- 1800- 0
- MALÍKOVÁ, Ľ. a DAŠKO, M. 2018. Verejná politika. Bratislava : IRIS. ISBN 978- 80 8200- 021- 7
- MATLAND, E. R. 1995. Synthesising the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. Journal of Public Administration Research and Theory 5. In: Arts and Sciences IV Collection, JSTOR Essential Collection. ISSN 1053-1858 pp. 145-174
- POTŮČEK, M. et al. 2005. Veřejná politika. Praha: SLON. 396 s. ISBN 80-86429-50-4
- s. 5-11. ISBN 978-80-557-0336-7
- SABATIER, P. 1986. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. In: Journal of Public Policy, vol. 6. pp. 21-48
- SIMON, A. H. 2013. Administrative behaviour, 4th. Edition. New York: The Free Press. 625p. ISBN 978-1439136065
- TICHÁ, K. 2013. Rola médií v procese tvorby verejnej politiky. In: Revue spoločenských a humanitných vied, vol. 3-4/2013. s. 46-60. ISSN 1339-259X [dostupné online na: https://revue.vsdanubius.sk/sites/default/files/rocnik_1_cislo_3-4_2013.pdf]
- WINKLER, J. 2002. Implementace, institucionální hledisko analýzy veřejných programů. Brno: Masarykova Univerzita. 73s. ISBN 80-21029-32-3

STRATÉGIE A KONCEPCIE NA NÁRODNEJ ÚROVNI VPLÝVAJÚCE NA AGENDU INTELIGENTNÉHO SLOVENSKA A JEHO MIEST

Mgr. Andrej Kóňa, PhD.¹²

Abstract

The Slovak Republic has defined a number of strategic documents and action plans that have an impact on the development of a certain area of smart agenda through goals and activities. However, there is a lack of a single strategy for the development of a smart agenda, which is defined not only by space, but also by smart processes and technology. Since such a document is missing, we have identified in the current national strategic documents, conceptual documents and action plans those parts that have an impact or an affect on the development of a smart place.(at regional or local level).

KEY WORDS: smart city, smart regions, national strategies, Slovak Republic,

ÚVOD

Tento príspevok má za cieľ zosumarizovať národné koncepcie a stratégie, ktoré majú priamy dopad na rozvoj agendy inteligentného regiónu a inteligentnej samosprávy. Nakoľko počet regiónov (krajov) je voči počtu samospráv výrazne menší, odporúčania implementácie, vplyvu či spôsobu práce s národnou koncepciou alebo stratégiou, bude smerované na regionálnu úroveň.

1 NÁRODNÉ STRATÉGIE SLOVENSKA VPLÝVAJÚCE NA ROZVOJ INTELIGENTNÝCH MIEST A REGIÓNOV

Slovensko a jeho regióny na základe nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1059/2003 z 26. mája 2003, ktoré prešlo viacerými zmenami a to v rokoch 2005, 2008, 2013 a 2017, je na základe systému NUTS rozdelené na 5 kategórií. Ide o teda kategóriu NUTS I - Slovensko, NUTS II - Bratislavský kraj, západné Slovensko, stredné Slovensko, východné Slovensko, NUTS III - kraje Slovenska, NUTS IV - okresy Slovenska a na koniec NUTS V - obce Slovenska (Úradný vestník Európskej únie, 2015).

Samotný rozvoj akéhokoľvek územia Slovenskej republiky je priamo ovplyvnený nadradeným územím. Teda stratégie NUTS I vplývajú na tvorbu strategických dokumentov NUTS III a tie zase na NUTS IV, zároveň na

¹² Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava. E-mail: andrej.kona@ucm.sk

NUTS V. Teda programy hospodárskeho a sociálneho rozvoja obcí, miest a krajov sú pod priamym dopadom vplyvu „rozdrobenia“ stratégií na vyššej úrovni (Eurofondy, 2020).

To platí aj na strategické dokumenty, alebo prípadne zákony či nariadenia na národnej úrovni, ktoré môžu do istej miery byť ovplyvnené stratégiami, rozhodnutiami a nariadeniami medzinárodnými platnými strategickými dokumentami či nariadeniami a to zo strany Európskej únie, Európskej komisie či Európskeho parlamentu.

Každý Slovenský samosprávny kraj koordinuje aktivity na území daného kraja nielen v oblasti regionálneho územného plánovania, musí rovnako aj spolupracovať s príslušnými ministerstvami či nimi zriadenými organizáciami, s miestnymi samosprávami (obce a mestá) a ďalšími subjektami. Teda kraj implementuje národné stratégie a koncepcie na krajskej - regionálnej úrovni, ako aj ich následnú koordináciu s miestnymi samosprávami, kedy zároveň „deleguje“ aj svoje vlastné stratégie a koncepcie rozvoja územia ako celku.

2 PREHĽAD SÚČASNÝCH STRATEGICKÝCH DOKUMENTOV A AKČNÝCH PLÁNOV

Podpora inovačných riešení v slovenských mestách je dokument, ktorý vyšiel z Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky (MH SR). Kompetenciou MH SR je (aj) mapovanie podnikateľského prostredia a inovatívnych podnikateľských aktivít. Tento dokument sa z tohto dôvodu zameriava najmä na odporúčania a povinnosti pri zavádzaní inovatívnych riešení v mestách. Poukazujeme v tomto prípade najmä Kapitulu 4, zároveň upriamujeme pozornosť na bod číslo 7. Tento bod udáva povinnosť miest zverejňovať a vyhodnocovať informácie vo forme tzv. otvorených dát (dát, ktoré by boli bezplatne a voľne dostupné v čitateľnom formáte). Zákon o otvorených dátach sa už pripravuje, v súčasnosti sú to skôr čiastkové zákony či nariadenia, ktoré smerujú k otvoreným dátam (Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov; Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov; Zákon č. 95/2019 Z. z. o informačných technológiách vo verejnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov; Vyhláška úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu č. 78/2020 Z.z. štandardoch pre informačné technológie verejnej správy; Vyhláška úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu č. 85/2020 Z.z. o riadení projektov). Prvým krokom smerujúcim ku realizácii návrhu opatrenia by malo byť personálne posilnenie mestských úradov a vznik platformy, ktorá by umožnila zdieľanie dát. Pre zefektívnenie riadenia a nastavovanie procesov je vhodné upraviť aj

podmienky zberu štatistických údajov na základe miesta realizácie ekonomických aktivít, a nie ako je tomu dnes, na základe sídla spoločností, ktoré ich realizujú (HUČKOVÁ a kol., 2017).

Slovensko, keďže je členský štát OSN, sa prihlásilo k plneniu sedemnástich cieľov udržateľného rozvoja Agendy 2030. Koordináčnym orgánom implementácie tejto Agendy 2030 na Slovensku je Rada vlády SR pre Agendu 2030 pre udržateľný rozvoj (ďalej len „rada“). Podporiť strategické plánovanie je hlavnou výzvou kapitoly pre udržateľné sídla, regióny a krajiny v kontexte zmeny klímy. Cieľ Agendy 2030 aj na Slovensku je inkluzívny, a udržateľný sídelný a regionálny rozvoj; integrované, participatívne územné a strategické plánovanie. Vysoký investičný dlh do infraštruktúry verejnej osobnej dopravy, či zlá prípadne nedostatočná infraštruktúra cyklo-ciest vo väčšine miest sú negatívne trendy existujú v oblasti udržateľnej mobility práve v rámci prístupu k dostupnej energii, prípadne v oblasti prístupu k pitnej vode. Stále je veľkou výzvou pre Slovensko aj znečistenie ovzdušia a naša krajina má hodnoty väčšie ako je priemer v EÚ. Znečistenie vody a pôdy vychádza aj zo znečistenia z poľnohospodárstva a environmentálne záťaž, čo sa berie za zásadný problém. Na Slovensku je miera recyklácie komunálneho odpadu pod priemerom EÚ a Slovensko má v obehovom hospodárstve veľké rezervy (Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky, 2021).

Cieľom dokumentu Slovensko 2030 je prekonať úzko sektorový prístup k plánovaniu na úrovni vlády SR a prepojiť národnú úroveň plánovania rozvoja s úrovňou krajov a obcí. Regionálny rozvoj nie je možný bez nadrezortného prístupu. Regionálne a miestne samosprávy pripravujú svoje integrované územné stratégie, ktorými majú prispieť k naplneniu cieľov Agendy 2030. Na národnej úrovni príde k sektorálnej a územnej koordinácii investícií za účelom vecného prepojenia investičných priorít integrovaných územných stratégií samosprávnych krajov a rezortov. Agenda dokumentu Slovensko 2030 je nástrojom zmeny a prináša riešenia, ktorých implementácia vyžaduje horizontálne (nadsektorálne) a vertikálne (medzi stupňami verejnej správy) integrované riadenie tak, ako to OECD odporučila Slovensku vo svojom dokumente Lepšia koordinácia pre lepšie politiky, služby a výsledky (Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky, 2021).

Víziou Stratégie hospodárskej politiky SR do roku 2030 je zvýšiť do roku 2030 konkurencieschopnosť hospodárstva SR umožňujúceho flexibilne reagovať na nové globálne trendy a technológie postavené na princípoch trvalo udržateľného rozvoja. Priority a ciele sú stanovené, tak, aby hospodárska politika bola trvalo udržateľná a efektívna, taktiež je zabezpečená v súlade s rozvojom ďalších politík z oblasti sociálnej a environmentálnej. Definované sú základné oblasti, ktorým sa dokument

d'alej venuje a identifikuje opatrenia. Rozvoj ľudského kapitálu sa musí byť prioritou a základom pre budúci hospodársky rozvoj. Opatrenia sú zamerané na oblasti vzdelávania, trhu práce a ich vzájomného prepojenia, pričom cieľom má byť dosiahnutie flexibility ponukovej stránky trhu práce. Ďalej inovácie možno považovať za jednu z kľúčových oblastí. Slovenská republika v oblasti inovačnej výkonnosti by sa mala zamerať na inovačnú intenzitu na úrovni podnikov, na výdavky na projekty výskumu, vývoja a inovácií, ktorých realizačné výstupy končia v praxi, na technologický transfer, na využívanie kooperačného potenciálu, na patentovú aktivitu, na spoluprácu výskumu s priemyslom, ale aj v rade aspektov podmieňujúcich efektívne využívanie ľudských zdrojov, či týkajúcich sa ochrany životného prostredia. Je treba sa zamerať na konkurencieschopnosť výstupov. Lukratívne podnikateľské prostredie, nielen pre začínajúcich avšak aj pre existujúcich podnikateľov, je základným predpokladom pre úspešné hospodárstvo a zároveň podmienkou konkurencieschopnosti slovenskej ekonomiky. (Úrad vlády Slovenskej republiky, 2018).

Akčný plán (AP) rozvoja elektromobility v Slovenskej republike obsahuje 15 opatrení, pričom väčšina týchto opatrení, ktoré boli naplánované, mali byť implementované do roku 2020. Cieľom AP je cez navrhnuté opatrenia zabezpečiť, aby nízkoemisná mobilita bola vnímaná ako bezproblémová, a to s aj prostredníctvom zrýchlenia zavádzania príslušnej infraštruktúry. Slovensko bude v oblasti podpory elektromobility spolupracovať aj so susedným Českom. Aktuálne je z týchto 15-tich opatrení splnených 11 (Repíková, 2019). Prejdime si jednotlivé opatrenia aj s aktuálnym stavom ich naplnenia:

1. (naplnené) Zahrnutie témy elektromobility do všetkých relevantných stratégií a politík štátu,
2. (nenaplnené) Kontinuita priamej podpory na používanie nízko emisných vozidiel,
3. (naplnené) Dlhodobý finančný mechanizmus na podporu rozvoja nabíjacej infraštruktúry,
4. (naplnené) Podpora výskumu, vývoja a výroby batérií,
5. (naplnené) Informačná kampaň,
6. (naplnené) Realizácia právneho, technického a obchodného prostredia pre elektromobilitu v SR,
7. (naplnené) Zrýchlené odpisy elektromobilov a nabíjacích staníc pre elektrické vozidlá,
8. (naplnené) Uplatňovanie princípov zeleného verejného obstarávania pri nákupe motorových vozidiel,
9. (naplnené) Odlišiteľné označenie elektrických vozidiel,
10. (nenaplnené) Využívanie vyhradených jazdných pruhov elektrickými vozidlami,

11. (naplnené) Nízkoemisné zóny,
12. (naplnené) Zjednodušenie administratívneho procesu pri výstavbe nabíjacej infraštruktúry,
13. (naplnené) Legislatívne zavedenie povinnosti budovať nabíjaciu infraštruktúru pri výstavbe nových parkovacích miest,
14. (nenaplnené) Inštalácia nabíjacej stanice na parkoviskách štátnych inštitúcií,
15. (nenaplnené) Prispôsobenie elektrotechnickej kvalifikácie pre výrobu a servis elektrických vozidiel.

Dôležitým a hlavným cieľom Energetickej politiky Slovenskej republiky je dosiahnuť konkurencieschopnú nízkouhlíkovú energetiku, zabezpečujúcu bezpečnú, spoľahlivú a efektívnu dodávku všetkých foriem energie a to za prijateľné ceny, no s prihliadnutím na ochranu odberateľa a tak isto aj trvalo udržateľný rozvoj. Energetická politika krajiny v rámci nastavených opatrení najmä v oblasti dopravy navrhuje podporovať využívanie ekologických pohonných hmôt, medzi ktoré samozrejme patrí aj spôsob elektro mobility. Slovensko má povinnosť znižovať emisie skleníkových plynov z dopravy, čo sa odvíja práve od rozhodnutia Európskej komisie. (Farkasova, 2015) Dôležité je spomenúť aj návrh systémových nástrojov pre podporu rozvoja elektro mobility, ktorý je definovaný v bode 5.3. s názvom „*Podpora vedy, výskumu, vývoja a inovácií*“, zároveň tento bod pojednáva o potrebe zahrnúť tému podpory výskumu a vývoja v oblasti elektro mobility, aplikačného testovania a overovania do priorít Stratégie inteligentnej špecializácie Slovenskej republiky. Opatrením je vytvoriť podmienky na spoluprácu akademických a priemyselných partnerov za účelom využitia výsledkov výskumu v praxi, ako aj spoluprácu s renomovanými zahraničnými výskumnými inštitúciami. Ďalej medzi systémovými návrhmi aj bod 5.6. s názvom „*Nízkoemisné zóny pre mestá*“ a ten je zameraný na potrebu vytvoriť legislatívu a stanoviť pravidlá, aby samosprávy na svojom území mohli vyhlásovať nízko emisné zóny. Takto vytvorené nízko emisné zóny môžu byť vyhlásené vo viacerých úrovniach, ktoré budú naviazané na emisné limity motorových vozidiel. (Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, 2019) Vybrané čiastkové ciele tohto bodu pojednávajú o potrebe (vyberáme v nadväznosti na problematiku tohto príspevku):

- 5.11. Zaviesť legislatívne podmienky povinného budovania nabíjacích infraštruktúr pri výstavbe parkovacích miest,
- 5.13. Vyhradiť parkovacie miesto na parkoviskách štátnych inštitúcií a následne budovať verejnú nabíjaciu infraštruktúru,
- 5.14. Zabezpečiť príspevok pre samosprávu na budovanie verejne dostupnej nabíjacej infraštruktúry,
- 5.15. Zvýhodniť parkovanie a vjazd do užších centier miest a peších zón pre elektrické vozidlá.

H(2)Odnota je voda a Akčný plán na riešenie dôsledkov sucha a nedostatku vody hovorí o celi Akčného plánu so zameraním sa na riešenie dôsledkov sucha a nedostatku vody (AP). Tu je predchádzať suchu preventívnymi opatreniami a eliminovať negatívne dôsledky zmeny klímy. Sucho je na jednej strane prírodný fenomén, avšak nedostatok vody je na druhej strane výrazne podmienené antropogénnou aktivitou. Základným prvkom AP je Program opatrení na riešenie dôsledkov sucha ako aj nedostatku vody. Jeho hlavným cieľom je znížiť nepriaznivé dôsledky sucha a nedostatku vody (čo má vplyv na ľudské zdravie, životné prostredie, kultúrne dedičstvo a hospodársku činnosť) (Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, 2019).

Zákon o sociálnej ekonomike, alebo celým názvom Zákon č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch (ďalej aj ako „zákon o SE“ alebo „zákon“) má za cieľ vytvoriť vhodné podmienky práve pre rozvoj sociálnej ekonomiky a sociálneho podnikania. Práve pre tento cieľ zákon vo svojich častiach definuje subjekty sociálnej ekonomiky, ďalej podniky v širšom priestore sociálnej ekonomiky (sociálny podnik a podnik so sociálnym dosahom), organizácie sektora sociálnej ekonomiky, poskytovanie podpory pre podniky v širšom priestore sociálnej ekonomiky a vymedzuje sektor sociálnej ekonomiky a štátnu správu v oblasti sociálnej ekonomiky. (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, 2020) Zákon (ako právnu normu) v tomto prípade možno označiť za sociálnu inováciu (i keď vo svojej podstate sa jedná inšpirovanú alebo prenesenú ideu a jej hlavného spôsobu fungovania práve zo zahraničia), pretože prináša do prostredia Slovenskej republiky nové a oproti dostupným alternatívam potenciálne účinnejšie a udržateľnejšie spôsoby riešenia súčasných spoločenských problémov a naplňovania celospoločenských, alebo regionálnych potrieb. Tieto prináša zvlášť (no nielen) hodnotné možnosti a opatrenia podnikania, ktoré obohacuje o nové idey, ciele, hodnoty, a pre ktorých zhmotnenie zavádza do realizujúcich subjektov potrebné nové procesy, organizačné usporiadania, či role, vďaka čomu je možné sociálne prostredie cez inovatívne spôsoby účinnejšie uspokojovať a riešiť jeho záujmy.

Národný lesnícky program SR 2021 – 2030 pojednáva najmä o lesnom hospodárstve (ako jeden z pilierov trvalo udržateľného rozvoja spoločnosti), ktoré by malo efektívne udržiavať a zveľaďovať lesy a poskytovať tak úžitky vlastníkom lesov i celej spoločnosti. Ako hlavné výzvy na obdobie rokov 2020 - 2030 boli programom identifikované environmentálne, spoločenské a ekonomické problémy. V rámci jednotlivých okruhov problémov sú v programe definované tri ciele. Ekonomickým cieľom je lesné hospodárstvo ako základ modernej bioekonomiky vidieka, environmentálnym cieľom sú diverzifikované lesy pripravené lepšie odolávať zmene klímy, a spoločenským cieľom je prosperujúca spoločnosť, nekonfliktne využívajúca

všetky funkcie lesov (Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, 2019).

Národná vodíková stratégia a Akčný plán pre vodík majú za cieľ pre Slovensko vytvárať podmienky pre výrobu vodíka tak, aby slovenská ekonomika bola čo najmenej závislá od jeho dovozu. Priority sú zosúladené s Aktualizáciou Stratégie inteligentnej špecializácie pre výskum a inovácie (RIS3) pre programové obdobie 2021 - 2027. V podmienkach našej krajiny sa bude stratégia a jej Akčný plán venovať pozornosť využívaniu elektriny práve z jadrových elektrární ktoré na území máme, ako nízko uhlíkového obnoviteľného zdroja energie, pri výrobe modrého vodíka. V oblastiach, kde nie je možné alebo je veľmi nákladné využitie priamych alebo nepriamych (batériových) riešení pre sektor dopravy s použitím elektriny, sú práve vodíkové technológie vhodnou alternatívou. Využívanie vodíka ako súčasti hospodárstva Slovenska je celonárodným záujmom. Na jeho zavedení do praxe sa chce venovať a podieľať vláda SR v spolupráci s podnikateľskou sférou, inštitúciami výskumu, vývoja a vzdelávania a orgánmi územnej samosprávy podľa opatrení, ktoré budú špecifikované v Akčnom pláne k NVS. Národná vodíková asociácia (NVAS) bola založená v roku 2015 ako spoločná iniciatíva fyzických a právnických osôb s cieľom podporiť výskum, zavádzanie a využívanie nových technológií, ktoré aktívne využívajú vodík a palivové články. NVAS podporuje vodíkové technológie pri prechode na nízko uhlíkové hospodárstvo (Úrad vlády Slovenskej republiky, 2021).

Národný program rozvoja výchovy a vzdelávania na obdobie rokov 2018-2027 je výsledkom Programového vyhlásenia vlády a potrebou implementovania požiadaviek zo strany Európskej komisie. V Programovom vyhlásení vlády (PPV) vláda konštatovala, že: „Súčasný stav slovenského školstva, a to tak regionálneho, ako aj vysokého, považuje za veľkú výzvu. Zlepšenie tohto stavu si vyžaduje zásadné vnútorné aj vonkajšie systémové zmeny a vláda je odhodlaná ich pripraviť a začať neodkladne uskutočňovať.“. PPV na základe tohto konštatovania obsahuje záväzok sformulovať Národný program rozvoja výchovy a vzdelávania, ktorý zároveň bude obsahovať aj dlhodobú koncepciu obsahu výchovy a vzdelávania a bude pokrývať v 10-ročnom výhľade dlhodobé zámery a ciele SR v oblasti výchovy a vzdelávania od predprimárneho vzdelávania, cez primárne, sekundárne, až po vysokoškolské vzdelávanie, ako aj ďalšie vzdelávanie s cieľom osobného rozvoja a získania relevantných zručností a vedomostí. NPRVV je vo veľkej miere zameraný na posilnenie inklúzie a integrácie výchovno-vzdelávacieho systému v SR ako celku. Ďalej pojednáva aj o celoživotnom vzdelávaní, ktoré by malo získavať na význame a v súčasnosti zohráva prominentnú úlohu v stratégii Európa 2020 ako jeden z hlavných faktorov inteligentného rastu založeného na inováciách. Uvedený Národný program rozvoja výchovy a vzdelávania vychádzal z dokumentu „Učiace sa Slovensko“, ktorý pripravili

experti. Dokument „Učiace sa Slovensko“ predstavuje kvalitatívnu víziu vývoja systému výchovy a vzdelávania na 10 ročné obdobie. (Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, 2018)

Hlavným cieľom Strategického plánu rozvoja dopravy SR do roku 2030 je zabezpečiť rozvoj dopravného sektora a odstrániť hlavné problémy odvetvia dopravy medzi ktoré môžeme radiť napríklad nedostatočnú koordináciu, pomalý postup výstavby siete diaľnic a rýchlостných ciest, obťažnú dostupnosť diaľnic a rýchlостných ciest z vybraných okresov, zlý obraz verejnej dopravy v očiach verejnosti, zanedbaný stavebnotechnický stav ciest a mostov na cestách I. triedy, zanedbanú údržbu vozidiel, roztrieštenie kompetencií, nedostatky cestnej infraštruktúry. (Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, 2016)

Národná stratégia rozvoja cyklistickej dopravy a cykloturistiky v Slovenskej republike si dáva za cieľ dosiahnuť také podmienky, aby bol bicykel použiteľný bez obmedzení ako plnohodnotný dopravný prostriedok pri ceste do zamestnania a škôl, či prípadne aj za nákupmi, službami alebo voľnočasovými aktivitami. Zároveň rozvoj cykloturistiky na Slovensku predstavuje jednu z významných príležitostí udržateľného rozvoja tohto odvetvia. Veľký potenciál má cykloturistika v regiónoch s atraktívnym prírodným prostredím, z ktorých mnohé čelia problému vysokej nezamestnanosti (Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, 2015). Základným smerovaním alebo víziou národnej cyklostratégie je:

- vytvorenie cyklistickej dopravy ako rovnocenného druhu dopravy a jej integrácia s ostatnými druhmi dopravy, ako aj zlepšenie vnímania cyklistov ako účastníkov cestnej premávky,
- posilnenie cykloturistiky ako dôležitého segmentu cestovného ruchu,
- trvalo udržateľný rozvoj.

Stratégia environmentálnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030 má za úlohu identifikovať a implementovať politiky krajiny v oblasti ochrany životného prostredia. Medzi hlavnú a základnú víziu tejto zelenej stratégie do roku 2030 sa zaraďuje dosiahnutie lepšej kvality životného prostredia a udržateľné obehové hospodárstvo, ktoré je založené na prísnej ochrane zložiek životného prostredia a to aj práve využívaní čo najmenej neobnoviteľných prírodných zdrojov a škodlivých látok, čo má za následok zlepšenie verejného zdravia. (Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, 2019) Ochrana životného prostredia a udržateľná spotreba sa vďaka tomu majú stať zložkou všeobecného povedomia občanov. Predchádzaním a prispôbovaním sa klimatickým zmenám budú negatívne dôsledky zmien klímy na Slovensku čo najmenšie. Stratégia je rozdelená do troch základných oblastí:

- ochrana prírody s prihliadaním na ochranu vody, lesov a chránených druhov,
- zmena klímy a ochrana ovzdušia,
- zelené hospodárstvo vrátane obehového hospodárstva a efektívneho nakladania s odpadom.

Integrovaný národný energetický a klimatický plán na roky 2021 – 2030 má za cieľ na základe aktuálneho vývoja napomôcť riešeniu tých otázok v energetike, ktoré nerieši vnútorný trh s energiou. Slovensko tak chce urobiť „inventarizáciu“ súčasného poznania potenciálov energetických úspor v jednotlivých sektoroch, identifikovať bariéry, navrhnúť strategické ciele a priority, definovať energeticky úsporné opatrenia, časovo zoradiť postupné kroky smerujúce k dosiahnutiu stanovených cieľov a zabezpečiť realizáciu navrhnutých opatrení. Hlavnými kvantifikovanými cieľmi plánu v rámci Slovenska do roku 2030 je zníženie emisií skleníkových plynov pre sektory mimo obchodovania s emisiami (non-ETS) o 20 % (podiel bol zvýšený z pôvodne deklarovanej úrovne 12 %). Kľúčovými oblasťami pre dosiahnutie cieľov budú sektory priemyslu a obnovy (rekonštrukcie) budov práve v rámci znižovania energetickej náročnosti. Taktiež sa zameriava aj na vybudovanie konkurencieschopného nízkouhlíkového hospodárstva, čo je dlhodobou prioritou energetickej politiky krajiny. Slovensko neustále kladie dôraz na posilňovanie energetickej bezpečnosti a bezpečnosti dodávok energie, o čom svedčí aj pokračovanie v prácach na jednotlivých Projektoch spoločného záujmu (PCI). V oblasti obnoviteľných zdrojov energie (OZE) je snaha podporovať formy, ktoré dokážu nahrádzať fosilné palivá tak, aby bola zabezpečená spoľahlivosť výroby a dodávky elektriny resp. tepla bez veľkých dodatočných nákladov. (Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, 2019) Hlavné ciele tohto klimatického a energetického plánu sú definované nasledovne:

- dosiahnuť postupné zníženie energetickej náročnosti na úroveň priemeru pôvodných 15 členských štátov EÚ,
- dosiahnuť celkový národný indikatívny cieľ úspor energie za 9 rokov (2008 - 2016) podľa smernice 2006/32/ES o efektívnosti kumulovanú hodnotu úspor vo výške 9 % konečnej energetickej spotreby,
- za stanovených 5 rokov (2017 - 2021) dosiahnuť cieľ úspor 0,5 % konečnej energetickej spotreby ročne,
- pre roky 2022 - 2030 bol stanovený cieľ úspor 0,1 % konečnej spotreby ročne,
- dosiahnuť prechodný národný indikatívny cieľ úspor energie pre tretí rok (2010) vo výške 3 % konečnej energetickej spotreby,
- zlepšiť účinnosť zariadení v oblasti výroby tepelnej a elektrickej energie (napr. použitím vysokoúčinnnej kombinovanej výroby

elektriny a tepla) a znížiť energetické straty pri prenose, preprave a distribúcii energie.

Stratégia adaptácie Slovenskej republiky na zmenu klímy má za hlavný cieľ zlepšiť pripravenosť Slovenska čeliť nepriaznivým dôsledkom zmeny klímy. Priniesť čo najširšiu informáciu o súčasných adaptačných procesoch na Slovensku, a na základe ich analýzy ustanoviť inštitucionálny rámec a koordinačný mechanizmus na zabezpečenie účinnej implementácie adaptačných opatrení na všetkých úrovniach a vo všetkých oblastiach, ako aj zvýšiť celkovú informovanosť o tejto problematike. Povinnosť včas identifikovať a realizovať adaptačné opatrenia je daná tým, že nepriaznivé dôsledky zmeny klímy budú predstavovať významné ekonomické a sociálne náklady. (Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, 2018).

Koncepcia mestského rozvoja Slovenskej republiky do roku 2030 má celkovú víziu zameranú na mestský rozvoj, pričom vízia je formulovaná v koncepcii tak, že mestá na Slovensku budú spravované spôsobom, aby prostredníctvom dostatočne pestrej ponuky pracovných príležitostí, adekvátneho bývania a služieb (s dôrazom na kvalitu životného prostredia, zahŕňajúcu aj kvalitné urbanistické a architektonické riešenia), poskytovali zdravé sídelné prostredie pre kvalitný život. S cieľom efektívneho zhodnocovania vlastných zdrojov budú mestá zároveň podporovať celkovú vysokú produktivitu, za súčasnej tvorby čo najvyššej možnej pridanej hodnoty. (Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, 2015b) Ciele, ktoré by mali prispievať k systémovo lepšiemu prístupu a vytvoreniu podmienok pre cielenejší rozvoj mestských území sú:

1. posilnenie úlohy mestského rozvoja v kontexte regionálneho rozvoja, partnerstvo a spolupráca;
2. štrukturálne zmeny vo fungovaní miest.

Koncepcia územného rozvoja Slovenska (KURS), ako hierarchicky najvyšší nástroj územného plánovania, vymedzil na základe komplexného zhodnotenia systému osídlenia SR najvýznamnejšie priestory mestského rozvoja. Medzi podporované mestské oblasti patria aj mestá, ktoré plnia aj funkciu krajských miest. U všetkých krajských miest sa predpokladá dostatočná pripravenosť, kapacita a dosiahnutie multiplikačných a synergických efektov. Kľúčovú úlohu v naštartovaní ekonomického rozvoja týchto regiónov zohrávajú mestá (ako centrá ekonomických aktivít, sociálnej a technickej infraštruktúry), miesta vzniku a šírenie inovácií, centrá vzdelávania i pracovných príležitostí, kultúrnych, voľnočasových aktivít a turizmu slúžiace celému ich zázemiu. Z tohto dôvodu je dôležité zohľadniť v koncepciách rozvoja miest túto ich nezastupiteľnú funkciu a naopak v akčných plánoch rozvoja regiónov posilniť potenciál miest efektívne zabezpečovať tieto úlohy pre ich funkčné mestské územia a spádové vidiecke

územia (Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, 2015b).

Zavedením optimalizovaného systému politík a opatrení v oblasti výskumu, inovácií a ľudských zdrojov je potrebné podporiť stimuláciu štrukturálnej zmeny slovenskej ekonomiky smerom k rastu založenom na zvyšovaní výskumnej a inovačnej schopnosti, excelentnosti v segmentoch s najväčšou konkurenčnou výhodou s cieľom podporovať udržateľný rast zamestnanosti, príjmov a kvality života. Práve tomu sa venuje Stratégia výskumu a inovácií pre inteligentnú špecializáciu (SK RIS3 2021+). SK RIS3 2021+ sa zameriava na transformáciu ekonomiky v oblasti priemyslu, mobility, digitalizácie, zdravotníctva, potravinárstva, spracovania prírodných zdrojov a životného prostredia. (Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky, 2021) SK RIS3 2021+ je postavená na dvoch hlavných pilieroch:

1. domény inteligentnej špecializácie ako výstupy procesu podnikateľského objavovania, ktoré majú byť rozvíjané prostredníctvom špecifických projektov zameraných na rozvoj technológií, produktov, rozvoj infraštruktúr či budovanie platforiem spolupráce,
2. strategické ciele, ktoré budú napĺňané systémovými opatreniami a verejnými politikami a zároveň budú reagovať na hlavné výzvy VVal ekosystému.

3 ZÁKLADNÉ A NAJPODSTATNEJŠIE NÁVRHY PRE VYUŽITIE NÁRODNÝCH STRATEGICKÝCH DOKUMENTOV PRI AGENDE INTELIGENTNÝCH MIEST

Ak by sme mohli zosumarizovať vplyv národných koncepcií a stratégií na rozvoj inteligentných krajov a miest, je potrebné to rozdeliť na regionálnu úroveň a miestnu úroveň. V rámci regionálnej úrovne by sme odporúčali sa najmä zamerať na:

- vytvoriť smernicu požadovania štandardov voči zjednoteniu dát a ich spôsob sprístupnenia tretím osobám. Najmä ide teda o spôsob, akým sa dáta (a ktoré to budú) budú zverejňovať, zároveň identifikovať minimálne štandardy pre systémy a ich možné ďalšie prepájanie bez potreby dodatkov k zmluvám (tzv. interoperabilita systémov). Nezabúdajme pritom ani na to, že v súčasnosti existujú procesy tvorby zákonnej úpravy v tejto oblasti,
- Regióny v rámci Agendy 2030 sa musia zamerať na budovanie relevantných kapacít pre prácu s implementáciou národných politík, tvorbou ním stanovených stratégií a naplnením požadovaných akčných

- plánov. Už viaceré kraje sú zapojené do projektu LIFE (projekt zameraný na zlepšenie kvality ovzdušia na Slovensku),
- Národná stratégia Slovensko 2030 je implementovaná do všetkých spracovávaných oblastí v rámci tohto tvoreného dokumentu,
 - Kraj v prípade Akčného plánu rozvoja elektromobility by sa mal zamerať na vytvorenie väčšieho zázemia pre využívanie ekologických dopravných prostriedkov,
 - Aktivity v akčnom pláne ktorý smeruje k naplneniu cieľov H(2)Odnota je voda sa sústreďujú na mnohé oblasti. Kraj by mal zabezpečiť vytváranie preventívnych opatrení či monitoring na predchádzanie negatívnych situácií spojenými s cieľmi stratégie,
 - Využitie zákona o sociálnych inováciách je kľúčové pre oblasť Sociálnych vecí, ale aj napríklad pre Zdravotníctvo. Tu by kraje mali apelovať na maximálne začlenenie možností, ktoré zákon ponúka,
 - Národný program rozvoja výchovy a vzdelávania sa zameriava aj na stredné školstvo a najmä v tomto prípade na duálne vzdelávanie. To by malo mať lepšie výsledky v rámci počtu zapojených žiakov, či podnikateľských partnerov,
 - Národná stratégia rozvoja cyklistickej dopravy má veľký potenciál v rámci možností rozvoja, je však potrebné pristupovať k rozvoju v kooperácii so samosprávami pre napojenie v rámci regiónu, ako aj napojenie medzi regiónmi a na medzinárodné cyklotrasy,
 - Integrovaný národný energetický a klimatický plán pojednáva aj o tzv. Smart grid systémoch, ktoré sú vo svete vo veľkej miere využívané a na Slovensku majú vysoký potenciál,
 - So zvyšovaním tepla sú spojené významné prejavy zmeny klímy na našom území aj formou dlhotrvajúceho obdobia sucha v letných a jesenných mesiacoch spojené s nedostatkom vody. Stratégia adaptácie Slovenskej republiky na zmenu klímy je odpoveďou, ako sa na tieto zmeny pripraviť a prípadne ako zvrátiť tie, ktoré je možné ešte ovplyvniť,
 - SK RIS3 2021+ upriamuje pozornosť na možnosti klastrovania, ktoré na Slovensku sú pomerne málo využívané,
 - Miestne samosprávy by sa mali zamerať na nasledovné oblasti, ktoré sú pri tvorbe inteligentného miesta z pohľadu národných stratégií najpodstatnejšie,
 - miestne samosprávy by rovnako mali vytvoriť smernicu požadovania štandardov voči zjednoteniu dát a ich spôsob sprístupnenia tretím osobám, tá by však mala vychádzať z národných požiadaviek a regionálnej smernice,

- Na úrovni samospráv sa pripravujú plány udržateľnej mobility, ktoré by mali byť v súlade s Agendou 2030. V rámci projektu LIFE (projekt zameraný na zlepšenie kvality ovzdušia na Slovensku) sa vytvára sieť manažérov na riadenie kvality ovzdušia, ktorí budú pomáhať samosprávnym orgánom (mestám a obciam) pri návrhoch a implementácii opatrení na zlepšenie kvality ovzdušia,
- H(2)Odnata je voda a Akčný plán má za cieľ podporovať v obciach a mestách opatrenia na zachytávanie a infiltráciu zrážkovej vody za pomoci prvkov zelenej infraštruktúry, ako aj prvkov technického charakteru (napr. výsadba vegetácie, vegetačné strechy a vegetačné steny, podzemné retenčné zásobníky na využívanie zrážkovej vody, podpovrchové vsakovanie prostredníctvom vsakovacích blokov, vsakovacích šácht, povrchové vsakovanie prostredníctvom vsakovacích prielohov, rigolov nádrží a dažďových záhrad, zachytávanie dažďových vôd formou zberných jazierok, sudov, mokradsých systémov a pod.),
- V nadväznosti na Národný lesnícky program by samosprávy sami mali prijať záväznú stratégiu zohľadňujúcu existujúce problémy v lesnom hospodárstve a navrhovanie konkrétnych riešení. Takáto stratégia by mala hlavne upravovať manažment lesného majetku miest a obcí a spôsoby jeho obhospodarovania,
- Národný program rozvoja výchovy a vzdelávania je zameraný aj na materské školy a základné školy, ktoré sú v kompetencii miestnej samosprávy. Preto je potrebné pristupovať k tomuto národnému programu pri definovaných budúcich krokoch a merateľných ukazovateľoch tak, aby boli v súlade s programom,
- Strategický plán rozvoja dopravy brzdí nedostatok prostriedkov na údržbu ciest. Rozvoj je však dôležitý na viaceré oblasti sociálno-ekonomického života,
- Udržateľný mestský rozvoj, o ktorom pojednáva Koncepcia územného rozvoja Slovenska, nie je možné zabezpečiť iba v rámci izolovaného územia katastra mesta. Preto je dôležitá spolupráca jednak na úrovni jednotlivých obcí, ale aj oboch úrovní územnej samosprávy – miestnej samosprávy a regionálnej samosprávy.

ZÁVER

Pri regionálnej ale aj miestnej samospráve a rozvoji či implementácii inteligentnej agendy je potrebné rešpektovať strategické dokumenty vytvorené s cieľom efektívnejšie a jednotne pracovať s určitou agendou na definovanom území. Ani región či miestna samospráva tak nie je samostatný

organizmus, musí však akceptovať identifikované ciele definované pre širší priestor, v ktorom sa aj táto jednotka nachádza.

Slovenská republika má definované mnohé strategické dokumenty, ktoré čiastkovo vplyvajú na agendu inteligentných miest. Ako ste si však v prípade tohto rešeršu mohli všimnúť, chýba stratégia samotného inteligentného miesta – definovanie, spôsob implementácie, rozvoj a identifikovanie inteligentných technických či netechnických riešení. V súčasnosti na Ministerstve investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky prebieha proces tvorby Akčného plánu k inteligentným mestám, stratégia však chýba.

Preto regionálne a miestne samosprávy musia identifikovať čiastkové nastavenia v ostatných strategických a koncepcných dokumentoch, prípade akčných plánoch. Istý prístup je tu možné sledovať, zameriava sa však len na predmetnú oblasť, ktorej sa strategický či koncepcný dokument venuje.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- Eurofondy. 2020. *Programové obdobie 2021 – 27, Integrovaný územný prístup*, [online], [cit. 20/8/2022]. Dostupné na internete: <<https://www.eurofondy.gov.sk/programove-obdobie-2021-27/integrovaný-územný-prístup/index.html>>
- FARKASOVA, A. 2015. *Stratégia rozvoja elektromobility v Slovenskej republike a jej vplyv na národné hospodárstvo Slovenskej republiky*. 78 s. [online], [cit. 27/8/2022]. Dostupné na internete: <<https://e-mobility.sk/wp-content/uploads/2019/04/strategia-rozvoja-elektromobility-v-slovenskej-republike-a-jej-vplyv-na-narodne-hospod%C3%A1rstvo-SR.pdf>>
- HUČKOVÁ, M. a kol. 2017. *Podpora inovatívnych riešení v slovenských mestách*. 87 s. [online], [cit. 26/8/2022]. Dostupné na internete: <<https://www.mhsr.sk/uploads/files/n5m7duxS.pdf>>
- Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky. 2016. *Strategický plán rozvoja dopravy SR do roku 2030*. 128 s. [online], [cit. 19/8/2022]. Dostupné na internete: <https://www.mindop.sk/index/open_file.php?file=doprava/dopinfra/program/Dokumenty/fondyeu20142020/StrategickyPlan2030/Strategicky_plan_2030.pdf>
- Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky. 2015. *Národná stratégia rozvoja cyklistickej dopravy a cykloturistiky v Slovenskej republike*. 48 s. [online], [cit. 19/8/2022]. Dostupné na internete: <<https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/cestovny-ruch-7/informacie/podpora-pesej-turistiky-a-cykloturistiky/index/index.php?ids=140565>>

- Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky. 2015b. *Koncepcia mestského rozvoja SR do roku 2030*. 35 s. [online], [cit. 29/8/2022]. Dostupné na internete: <<https://www.mindop.sk/uploads/media/dc4765f0d90557fb2f4eeeed9bdf13c78f58f128.pdf>>
- Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky. 2019. *Integrovaný národný energetický a klimatický plán na roky 2021 – 2030*. 339 s. [online], [cit. 24/8/2022]. Dostupné na internete: <<https://www.economy.gov.sk/uploads/files/IjkPMQAc.pdf>>
- Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky. 2021. *Stratégia výskumu a inovácií pre inteligentnú špecializáciu Slovenskej republiky 2021-2027*. 117 s. [online], [cit. 26/8/2022]. Dostupné na internete: <<https://www.mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2018/10/Strategia-vyskumu-a-inovacii-pre-inteligentnu-specializaciju.pdf>>
- Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky. 2021. *Agenda 2030*. [online], [cit. 29/8/2022]. Dostupné na internete: <<https://www.mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2021/01/Slovensko-2030.pdf>>
- Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky. 2019. 84 s. [online], [cit. 20/8/2022]. Dostupné na internete: <http://nlp.nlcsk.org/images/files/Vstupna_sprava_Final.pdf>
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky. 2020. *Výklad zákona o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch s vybranými metodickými usmerneniami vrátane konkrétnych príkladov*. 133 s. [online], [cit. 25/8/2022]. Dostupné na internete: <https://socialnaekonomika.sk/wp-content/uploads/2021/04/Vyklad-zakona-112-2018-s-vybranymi-metodickymi-usmerneniam_NPISE.pdf?csrt=9457295084970400591>
- Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky. 2018. *Národný program rozvoja výchovy a vzdelávania*. 59 s. [online], [cit. 10/8/2022]. Dostupné na internete: <<https://www.minedu.sk/data/att/13450.pdf>>
- Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. 2018. *Stratégia adaptácie Slovenskej republiky na zmenu klímy*. 145 s. [online], [cit. 25/8/2022]. Dostupné na internete: <<https://www.minzp.sk/files/odbor-politiky-zmeny-klimy/strategia-adaptacie-sr-zmenu-klimy-aktualizacia.pdf>>
- Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. 2019. *H2ODNOTA JE VODA; Akčný plán na riešenie dôsledkov sucha a nedostatku vody*. 25 s. [online], [cit. 25/8/2022]. Dostupné na internete:

- <<https://www.minzp.sk/files/sekcia-vod/hodnota-je-voda/h2odnota-je-voda/h2odnota-je-voda.pdf>>
- Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. 2019. *Stratégia environmentálnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030*. 60 s. [online], [cit. 22/8/2022]. Dostupné na internete: <https://www.minzp.sk/files/iep/03_vlastny_material_envirostrategia2030_def.pdf>
- REPÍKOVÁ, M. 2019. *Rozvoj elektromobility a jej vplyv na spotrebu pohonných hmôt a elektrickej energie v cestnej doprave v Slovenskej republike*. 29 s. [online], [cit. 26/8/2022]. Dostupné na internete: <<https://e-mobility.sk/wp-content/uploads/2019/04/2019-Akcny-plan-rozvoja-elektromobility-v-Slovenskej-republike-1.pdf>>
- Úrad vlády Slovenskej republiky. 2018. *Návrh Stratégie hospodárskej politiky Slovenskej republiky do roku 2030*, [online], [cit. 20/8/2022]. Dostupné na internete: <<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/23019/1>>
- Úrad vlády Slovenskej republiky. 2021. *Návrh Národnej vodíkovej stratégie „Pripravení na budúcnosť“*. [online], [cit. 10/8/2022]. Dostupné na internete: <<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/26128/1>>
- Úradný vestník Európskej únie. 2015. *Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 2015/2381*. [online], [cit. 14/8/2022]. Dostupné na internete: <<https://www.partnerskadohoda.gov.sk/nariadenie-komisie-eu-20152381-zo-17-decembra-2015-ktorym-sa-vykonava-nariadenie-europskeho-parlamentu-a-rady-es-c-10592003-o-zostaveni-spolocnej-nomenklatury-uzemnych-jednotiek-pre-statisticke-ucely-nuts-pokial-ide-o-zasielanie-casovych-radov/>>

PRAKTICKÉ FUNGOVANIE VYBRANÝCH OBČIANSKÝCH ZDRUŽENÍ V TRNAVSKOM KRAJI

PhDr. León Richvalský, PhD.¹³

Abstract

More than thirty years have passed since the democratic transition, which directly affected the possibilities of civil association. During these years, several significant changes took place within the dynamic development in this area. The importance of civil association in every democratic society is emphasized not only in scholar literature, we also find many positive examples in domestic and foreign practice. Organizations of the civil association, also called the third sector or NGOs, have the task of supplementing government and market mechanisms in areas which do not directly fall within their competence and interest. In a modern democratic society, this area is also an indicator of its maturity. In our article, we will examine the most numerous subjects of civil association and civil society in the Slovak Republic, as part of which we conducted qualitative interviews with three civil associations from the Trnava region, focused on their experiences from practice.

KEY WORDS: civil society, civil association, NGO, third sector, non-profit organization

ÚVOD

Počas ostatných tridsiatich rokov prešlo občianske združovanie na Slovensku rozsiahlym vývojom, ktorý jeho fungovanie upravil do súčasnej podoby, kedy nespĺňa len úlohu voľnočasovej platformy pre občanov, ale je aj partnerom štátu a vlády pri procese rozhodovania. Na konferencii členov vlády a predstaviteľov neziskových organizácií v roku 2011 bola táto skutočnosť jednoznačne prezentovaná, kedy bolo v rámci viacerých príspevkov občianske združovanie a občianska spoločnosť označené za protíváhu vyvažujúcu vplyv štátu v spoločnosti (Szatmáry, 2011). Občianske združovanie má teda v modernom štáte aj pozíciu ochrancu individuálnych práv a slobôd pred vplyvom štátu, ktorá mu zabraňuje absolutizovať sa a zasahovať do všetkých sfér občianskeho života. Predpokladom pre združovanie je prítomnosť fungujúcej občianskej spoločnosti, ktorú Müller (2002) označuje za jeden z prejavov zdravej demokracie. Definícia občianskej spoločnosti je odlišná ako v rámci rôznych historických období, tak aj u jednotlivých autorov venujúcich sa tejto problematike. Každý autor kladie dôraz na odlišné prejavy a znaky občianskej spoločnosti, čo je dôkazom o dynamike tejto oblasti a jej chápania v konkrétnom období.

¹³ Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava. E-mail: leon.richvalsky@ucm.sk

Občianske združenia, ako základné a najpočetnejšie subjekty občianskeho združovania, sú predmetom záujmu nášho článku, v rámci ktorého na túto problematiku nahliadneme aj prostredníctvom reálnych skúseností so zakladaním, fungovaním a financovaním občianskych združení, ktoré nám v rámci výskumných rozhovorov poskytli vybrané subjekty pôsobiace v trnavskom regióne.

Z teoretického hľadiska je problematika združovania spolu s občianskou spoločnosťou a celkovým fungovaním tretieho sektora spájaná s kvalitou demokracie, resp. so stupňom demokratizácie konkrétneho režimu. Toto úzke prepojenie občianskej aktivity a štátu nepochádza len z podstaty demokracie ako takej, ale aj z dôležitosti funkcií, ktoré tretí sektor zabezpečuje. Bútora (1998) definuje desať základných funkcií mimovládnej sféry, ktoré sú prostredníctvom neziskových organizácií, teda občianskeho združovania v spoločnosti zabezpečované: formulácia a tlmočenie občianskych požiadaviek; uchovávanie plurality; mienkotvorná funkcia; spoločensko-integračné pôsobenie; politicko-socializačná funkcia; kontrolné funkcie; poskytovanie služieb a verejných statkov; terén pre sociálne experimenty a inovácie; prevencia a riešenie konfliktov a rozmnožovanie spoločenského bohatstva.

Macháček (2015) zdôrazňuje aj funkciu edukácie mládeže, ktorá je nevyhnutnou v každej krajine prechádzajúcej modernizačnými procesmi. V tejto súvislosti uvádza občiansku participáciu mládeže v mimoškolskom čase, kde je otvorený priestor pre viaceré formy združovania. Ako príklady uvádza občianske združenia s účasťou detí a mládeže, združenia špeciálne určené pre mládež, neformálne občianske iniciatívy a hnutia, ale aj mládežnícke parlamenty na miestnej úrovni. Autor tejto oblasti prikladá význam z dôvodu, že výchova k demokratickému občianstvu v rámci rodiny a školy je bez praktických skúseností účinná len čiastočne.

1 OBČIANSKE ZDRUŽOVANIE V PODMIENKACH SR

V súčasnosti je možné občianske združovanie realizovať viacerými spôsobmi, primárne v rámci MNO. Združovanie prebieha aj na iných úrovniach ako občianskej, napr. v politických stranách a hnutiach, vo veci zárobkovej činnosti, alebo na zabezpečenie riadneho výkonu určitých povolaní, v cirkvách a náboženských spoločnostiach, alebo v rámci výkonu poľovného práva. (Zákon 83/1990 Zb). Predmetom nášho záujmu sú však organizácie pôsobiace primárne ako vyjadrenie občianskej spoločnosti, v ktorých môže slobodne participovať každý občan, resp. nestáva sa členom či podporovateľom pôsobením externých vplyvov, iba na základe svojej vôle a presvedčenia. Z pohľadu politicky normatívneho je táto súvislosť umocnená, keďže politické strany sa orientujú primárne na politickú súťaž,

voči ktorej sa tretí sektor vymedzuje, cirkvi majú napriek spoločným znakom rozdielne fungovanie v rámci dobrovoľnosti a samosprávnosti a napr. záujmové združenia právnických osôb sa líšia najmä v otázke neziskovosti. (Strečanský – Murray Svidroňová – Andrejkovič, 2017)

Tabuľka 1: Subjekty občianskeho združovania a ich počet v rámci SR k 31. augustu 2020

Typ MNO	Počet
Nadácie	750
Neinvestičné fondy	584
Neziskové organizácie poskytujúce verejnoprospešné služby	3 362
Občianske združenia	53 133
Odborové organizácie a zamestnávateľské organizácie	3 008
Organizácie s medzinárodným prvkom	120
Spolu	60 957

Zdroj: Register mimovládnych neziskových organizácií, 2022.

Pri komparácii sledovaných subjektov tretieho sektora v rámci Slovenskej republiky konštatujeme markantnú prevahu občianskych združení. Keďže predstavujú najrozšírenejší spôsob občianskeho združovania a organizuje sa v nich najväčšia časť občanov, zvolili sme ich ako predmet nášho výskumu.

Občianske združenia

Tieto subjekty sú základnou platformou na združovanie a rozvoj občianskej spoločnosti v SR. Ich existenciu ustanovuje priamo Zákon o združovaní občanov (83/1990 Zb.), ktorý ich definuje ako právnické osoby vznikajúce za účelom dobrovoľného združovania. Ciele ich činnosti nie sú definované, sú vymedzené len negatívne - teda nesmú porušovať Ústavu SR, zákony a iné právne dokumenty záväzné pre SR. (Zákon 83/1990 Zb.) Rovnako je vymedzený aj ich názov. Vznikajú návrhom na registráciu podaným Ministerstvu vnútra SR minimálne tromi občanmi.

Tabuľka 2: Počet občianskych združení v SR k 31. augustu 2020

Kraj	Počet o.z.	o.z. na 1000 obyvateľov
Bratislavský	14 094	21,04
Trnavský	5 011	8,87
Trenčiansky	4 436	7,58
Nitriansky	5 562	8,24
Žilinský	5 627	8,13
Banskobystrický	6 420	9,95
Prešovský	5 663	6,85
Košický	6 320	7,89
Spolu v SR	53 133	9,73

Zdroj: Register mimovládnych neziskových organizácií, 2022.

Ku dňu 31. augusta 2020 bolo v SR registrovaných 53 133 občianskych združení. Pri pohľade na ich absolútne počty v jednotlivých krajoch zaznamenávame nerovnomernosť, ktorá je však spôsobená disproporciou krajov ako z pohľadu rozlohy, tak aj z pohľadu počtu obyvateľov. Pri skúmaní občianskych združení je dôležitým faktorom najmä počet obyvateľov v danom kraji, preto počet občianskych združení vyjadríme prostredníctvom ich počtu na tisíc obyvateľov. Po vyjadrení na tisíc obyvateľov sa tabuľkové poradie výrazne zmenilo, miesto si udržali len prvé dva kraje, Bratislavský a Banskobystrický. Najviac občianskych združení teda sídli v Bratislavskom kraji, kde ich na tisíc obyvateľov pripadá približne 21. Najmenej sme zaznamenali v Prešovskom kraji, v ktorom je na tisíc obyvateľov len cca. 7 občianskych združení. Bratislavský kraj má okrem ekonomickej a hospodárskej prevahy aj výrazne vyššiu hustotu obyvateľstva v porovnaní s ostatnými kraji SR. Pri občianskych združeníach môže byť práve hustota občanov rozhodujúcim faktorom, keďže je frekvencia vzájomnej interakcie vyššia, čo môže v určitej miere zvyšovať motiváciu združovať sa.

Trnavský kraj je z hľadiska výskumu fungovania neziskového sektora zaujímavou oblasťou z viacerých dôvodov. Z geografického hľadiska je z pohľadu Slovenskej republiky unikátny v tom, že hraničí s tromi krajinami, Českou republikou, Rakúskom a Maďarskom. Podľa Analýzy podnikateľského prostredia v regiónoch SR (2018) je Trnavský kraj druhým ekonomicky najrozvinutejším krajom SR. Analýza kladie dôraz na jeho

vysokú atraktivitu pre zahraničné investície, dobrú geografickú polohu z hľadiska hustoty dopravných sietí a diverzifikovaný priemysel. Táto pozícia vyplýva z jeho blízkosti k hlavnému mestu a celkovo ekonomicky najsilnejšiemu Bratislavskému kraju, ktorý z vnútroštátnej strany po celom obvode obopína. Na druhom mieste v rámci Slovenskej republiky je Trnavský kraj aj v priemere nominálnej výšky mesačnej mzdy, čo vyplýva z poslednej správy o hospodárskom vývoji v krajoch SR (Štatistický úrad SR, 2020). Z hľadiska cestovného ruchu je Trnavský kraj zaujímavý aj výskytom liečebných kúpeľov, ktoré sa na území Bratislavského kraja nenachádzajú, zo západnej strany sú teda kúpele v Piešťanoch a Smrdákoch najbližšími slovenskými kúpeľnými mestami. (Kúpele na Slovensku, 2020)

Tabuľka 3: Počet občianskych združení v sledovaných okresoch Trnavského kraja k 31. augustu 2020

Okres	Počet OZ	OZ na 1000 obyvateľov
Hlohovec	360	8,01
Piešťany	650	10,36
Trnava	1 335	11,08

Zdroj: Register mimovládnych neziskových organizácií, 2022.

Tieto tri okresy sme nevybrali náhodne, z historického hľadiska tvorili od roku 1960 až do roku 1996 samostatný celok územného členenia štátu – okres Trnava. (Volko, Kiš, 2007) Predpokladáme preto, že vychádzajúc z 36 ročnej spoločnej histórie bude občianske združovanie vykazovať podobnú charakteristiku, resp. do činnosti a zamerania občianskych združení nebudú natoľko zasahovať kultúrne a národnostné rozdiely medzi jednotlivými okresmi. V rámci súčasného Trnavského kraja majú tieto tri okresy najvyššiu hustotu obyvateľstva, čo vytvára dobré predpoklady pre občianske združovanie. Okresom s najväčším počtom občianskych združení je okres Trnava, čo je predpokladaným stavom, keďže sa jedná o sídlo krajského mesta, v ktorom sa nachádza 1 335 občianskych združení. V absolútnom aj prepočítanom vyjadrení vychádza okres Hlohovec ako oblasť s najmenším počtom občianskych združení. Okresom s druhým najväčším počtom občianskych združení je okres Piešťany.

2 PRAKTICKÉ FUNGOVANIE TROCH VYBRANÝCH OBČIANSKÝCH ZDRUŽENÍ

Z každého okresu sme oslovili občianske združenia s najvyššími príjmami z daňovej asignácie za posledné 4 roky. Z každého okresu sa nám podarilo vybrať jedno, ktoré sme následne bližšie analyzovali v kvalitatívnom rozhovore, v ktorom sme sa sústredili na päť hlavných oblastí:

- Vznik a fungovanie občianskeho združenia
- Financovanie občianskeho združenia
- Legislatíva týkajúca sa občianskych združení
- Spolupráca s občanmi, mestom, VÚC, inými občianskymi združeniami
- Návrhy na zlepšenie.

2.1 Asociácia športu PSA Trnava "ASPSA"

Občianske združenie bolo vytvorené ako priestor na šport a rekreáciu pre zamestnancov automobilky PSA v Trnave. Inšpiráciou boli podobné športové a kultúrne združenia fungujúce vo Francúzsku, ktoré fungujú vo väčšine firiem. Okrem zamestnancov je však združenie otvorené aj pre ich rodinných príslušníkov a priateľov, a v posledných rokoch aj širšej verejnosti. Na naše výskumné otázky odpovedala prezidentka občianskeho združenia, Mgr. Martinka Potkányová, ktorej sme sa rovnako ako v predchádzajúcich rozhovoroch pýtali na nasledujúce témy.

Vznik a fungovanie občianskeho združenia

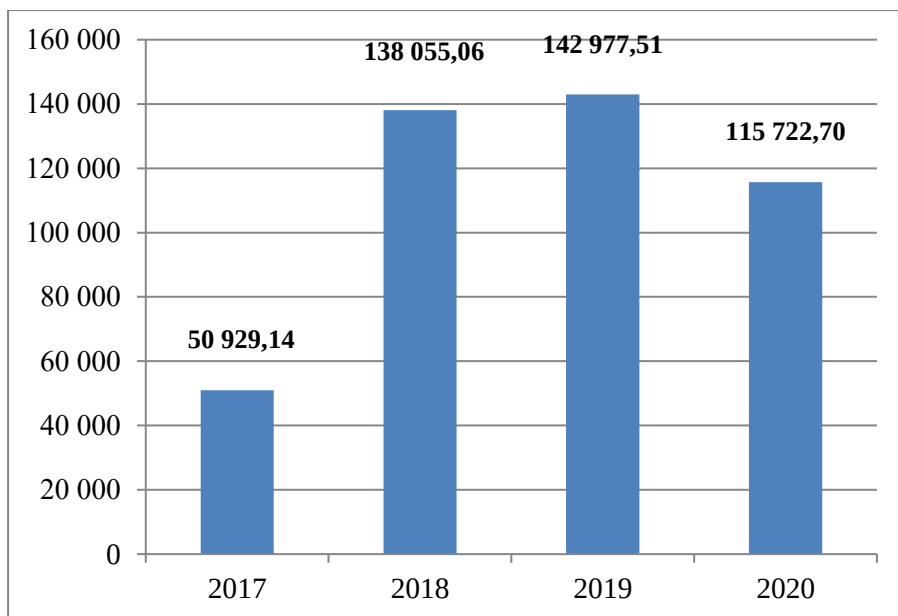
Občianske združenie vzniklo 02.12.2005 s pomocou automobilky PSA, ktorá mu vytvorila zázemie a podporila jeho vznik a fungovanie. Občianske združenie organizuje rozmanité športové a pohybové voľnočasové aktivity. V súčasnosti sú to: aerobic, fitness, kulturistika, airsoft, bedminton, hokej, korčuľovanie, lyžovanie, motoklub, plávanie, rybolov, stolný tenis, turistika, tancovanie či splavovanie. Každá aktivita má svojho vedúceho, ktorý spolu s fanúšikmi danej aktivity organizuje konkrétne akcie. V rámci turistiky alebo lyžovania sa organizujú aj viacdňové zájazdy, turistika je asi najpravidelnejšou aktivitou, nakoľko sa dá vykonávať v akomkoľvek počasí. Aktivity sú väčšinou otvorené aj pre priateľov a verejnosť, avšak tie, ktoré na svoj výkon vyžadujú vstup na špeciálne športoviská sú vyhradené len pre zamestnancov – napr. plávanie či bedminton. Každá aktivita je teda organizovaná zamestnancom na základe dobrovoľnosti. Keď sa z niektorých športov upustilo, bolo to väčšinou zapríčinené odchodom daného zamestnanca alebo jeho rodinnou situáciou, ktorá už nedovoľovala aby sa daným aktivitám

venoval. V roku 2019 sa automobilka aj samotné občianske združenie snažilo priblížiť verejnosti prostredníctvom festivalu „Hory a mesto“, ktorý zorganizovali v meste Trnava.

Financovanie občianskeho združenia

Najväčším zdrojom financií je asignačný mechanizmus, prostredníctvom ktorého najväčšiu časť príjmov zabezpečuje samozrejme automobilka Groupe PSA Slovakia. Asignácie, ale prichádzajú aj od zamestnancov a členov združenia a iných fyzických a právnických osôb. Aktivita, ktoré vyžadujú prenájom športoviska, sú zároveň pokryté určitým členským poplatkom.

Graf 1: Prostriedky získané občianskym združením Asociácia športu PSA Trnava "ASPSA" z daňovej asignácie



Zdroj: Ročný prehľad prijímateľov podielu..., 2020

Legislatíva týkajúca sa občianskych združení

Na legislatívnu bariéru zatiaľ občianske združenie nenarazilo, administratívna záťaž je však badateľná. Dôsledkom nutnosti striktné dodržiavať termíny a sledovať zákonné povinnosti bol výpadok asignácie v roku 2010, kedy došlo k výpadku financovania kvôli neskorému doručeniu potvrdenia Notárskej komore. Komunikácia štátu voči občianskym

združeniam je neefektívna, pri novelizácii ktorá vytvorila povinnosť registrovať sa do registrov neziskových organizácií sa túto skutočnosť dozvedeli len náhodou – združenia by mali byť v takýchto prípadoch vopred informované. Nepriaznivou legislatívnou zmenou bolo obmedzenie výšky asignácie pre právnické osoby, ktoré nemôžu poukázať celé 2% ak v príslušnom zdaňovacom období nedarujú zodpovedajúcu sumu finančných prostriedkov. Propagáciu asignačného mechanizmu združenie nevykonáva, príspevky od automobilky, členov a spriaznených osôb im dostačujú a pokrývajú potrebné náklady.

Spolupráca s občanmi, mestom, VÚC, inými občianskymi združeniami

Doterajšie fungovanie bolo hlavne v rámci prostredia automobilky, teda zamestnanci, ich rodinní príslušníci a známi, v posledných rokoch sa však snažia otvárať aj verejnosti. V rámci verejnej propagácie svojich aktivít sa uskutočnil aj spomínaný festival „Hory a mesto“, ktorý bol organizovaný v spolupráci s mestom Trnava a VÚC.

Návrhy na zlepšenie

Prínosným by bolo odstránenie limitu na asignácie pre právnické osoby, ako aj jeho ďalšie navýšenie – napríklad na 3%, ako v súčasnosti asignujú dobrovoľníci po splnení daných zákonných podmienok. Zníženie administratívnych nárokov by pomohlo mnohým občianskym združeniam, nakoľko vyradenie z možnosti prijímať asignáciu kvôli nedodržaniu termínu doručenia potvrdenia môže byť pre mnohé združenia aj likvidačné. Digitalizácia a elektronická komunikácia by bola prínosná. V rámci zlepšenia svojho fungovania má občianske združenie viaceré plány, ktoré sa však aktuálne kvôli pandémie nedajú realizovať. Jedným z pripravovaných krokov je rozšírenie spolupráce s mestom Trnava a VÚC, či už na úrovni poskytovania výhodnejších cien za prenájom športovísk alebo vytvárania spoločných projektov. V rámci ďalších ročníkov festivalu „Hory a mesto“ by občianske združenie rado prizvalo aj iné občianske združenia z trnavského regiónu, s ktorými by mohli každoročne vytvárať k tomuto podujatiu aj rôzne sprievodné aktivity pre dospelých aj deti.

2.2 Občianske združenie „JA SÁM“

Motiváciou k vytvoreniu občianskeho združenia JA SÁM je vlastná skúsenosť predsedníčky Kataríny Brešťanskej so životom so znevýhodneným dieťaťom. Poslaním tohto združenia je poskytovať vhodné terapie

a starostlivosť, ako aj odovzdávať vlastné skúsenosti a poznatky nadobudnuté praxou ďalším rodičom. Občianske združenie vzniklo 4.12.2015 a so zakladajúcou pani predsedníčkou sme viedli aj náš výskumný rozhovor.

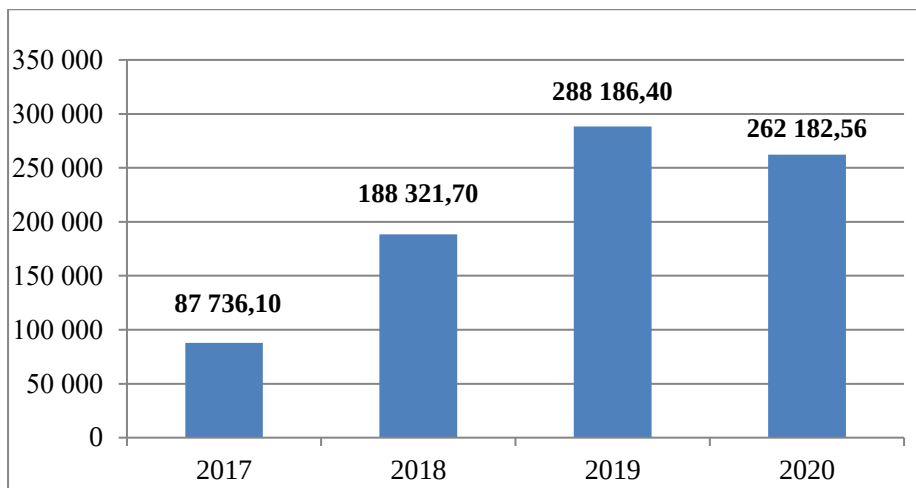
Vznik a fungovanie občianskeho združenia

Občianske združenie má viacero hlavných aktivít, primárne prevádzkuje denné centrum, ktoré poskytuje viacero terapeutických služieb. Medzi poskytované služby patria okrem odborných masáží aj NDT Bobath koncept, neurosenzorická stimulácia TOMATIS®, Vojtova metóda, kineziotaping, či oxygeno a foto terapia. Tieto služby využíva pravidelne 60 – 70 klientov a občianske združenie v súčasnosti zamestnáva tri fyzioterapeutky. Ďalším dôležitým projektom je „Spolu to zvládneme“, čo je v podstate sprístupnenie financií vyzbieraných prostredníctvom asignačného mechanizmu jednotlivým klientom. Rodičia si teda nemusia zakladať vlastné občianske združenia a riešiť s tým spojenú administratívu, stačí keď ich podporovatelia poukážu podiel dane občianskemu združeniu JA SÁM. Vytvorili taktiež športový klub, ktorý funguje v rámci programu Špeciálnych olympiád Slovenska MATP - tréningového programu motorických aktivít. V rámci tohto klubu organizujú pravidelné piatkové tréningy, ale aj spoločné sústreďenia. Okrem týchto aktivít poskytujú aj jednorazovú finančnú pomoc deťom a ich rodinám. Všetky aktivity fungujú dlhodobo, s malým záujmom sa nestretli, práve naopak – nestihajú pokryť záujem a aktuálny dopyt.

Financovanie občianskeho združenia

Občianske združenie využíva daňové asignácie, z ktorých je však väčšina určená na nákup pomôcok, prístrojov a financovanie terapie pre deti v rámci spomínaného projektu „Spolu to zvládneme“. Poskytované terapie sú spoplatnené, nakoľko ich slovenské zdravotné poisťovne nepreplácajú. Aby bolo možné identifikovať pre ktoré dieťa je určená aká suma z asignácie, musia rodičia dokladať kópie od každej fyzickej a právnickej osoby, ktorá im svoje percento poukáže. Zo sumy si občianske združenie necháva 10% ako rezervu, nakoľko často dochádza k tomu, že kvôli nesplneniu podmienok sa nakoniec asignovaný podiel dane neprevedie (napr. ak má daná osoba nedoplatok). V takýchto prípadoch sa snažia túto sumu nahradiť práve z tejto rezervy, inak je použitá na pokrytie potrieb denného centra a dary pre rodiny. Ostatné príjmy tvoria aj jednorazové dary od fyzických a právnických osôb ako aj od mesta Hlohovec. Daňovú asignáciu nepropagujú v médiách, poukazujúce osoby oslovujú väčšinou samotní rodičia a ich okolie.

Graf 2: Prostriedky získané občianskym združením „JA SÁM“ z daňovej asignácie



Zdroj: Ročný prehľad prijímateľov podielu..., 2020.

Legislatíva týkajúca sa občianskych združení

Súčasná legislatíva o združovaní nemá na občianske združenie žiaden negatívny vplyv, k žiadnej pozitívnej ani negatívnej zmene počas ich fungovania nedošlo. Ako problémový však predsedníčka vníma daňový zákon, v ktorom sa najmä v prípade asignácii stretla s nejasnosťami a vágnymi definíciami, ktoré mala problém objasniť aj Finančná správa SR. Do istej miery legislatívny problém vznikol v období pandémie COVID-19, kedy došlo k obmedzeniu fungovania väčšiny prevádzok a zariadení. Napriek tomu, že občianske združenie prostredníctvom denného centra poskytuje terapeutickú starostlivosť, bolo ich fungovanie obmedzené a bez pravidelného cvičenia a špecializovaných prístrojov sa stav viacerých klientov značne zhoršil.

Spolupráca s občanmi, mestom, VÚC, inými občianskymi združeniami

Spolupráca s občanmi je v rámci aktivít orientovaná na rodiny so znevýhodnenými deťmi, záujem je v tejto oblasti veľmi veľký. S mestom prebieha pravidelná spolupráca prostredníctvom akcie Deň bez bariér, občianske združenie je tiež súčasťou komunitného plánovania sociálnych služieb. S orgánmi VÚC sa zatiaľ spolupráca nekonala, nebola v tejto oblasti vhodná príležitosť. Spolupráca s inými občianskymi združeniami a subjektmi je častá, s Platformou rodín detí so zdravotným znevýhodnením organizujú

vzdelávacie a informačné stretnutia pre rodičov, problematiku včasnej intervencie a s tým súvisiacej pomoci pre rodičov riešia so Slovenskou spoločnosťou pre spina bifida a/alebo hydrocefalus, o.z. Kontakt a príležitostná pomoc funguje aj s občianskym združením Pomocníček.

Návrhy na zlepšenie

Zlepšením situácie v rámci predmetu činnosti občianskeho združenia by priniesla zmena v systéme zdravotného poistenia, resp. preplácanie všetkých terapií, ktoré sú pre deti prínosné. V súčasnosti sú plne hrazené rodičmi/klientmi, čo je bez pomoci verejnosti prostredníctvom asignácii alebo darov neúnosné. V tejto oblasti by taktiež štát, obce alebo samotní lekári mali viac podporovať včasnú intervenciu a informovanosť o postihnutiach, nakoľko si aktuálne rodič musí všetko zistiť a zabezpečiť sám, alebo prostredníctvom občianskych združení a dobrovoľníkov. Občianskym združeniam, ale aj iným subjektom prijímajúcim daňové asignácie, by pomohlo upresnenie a zjednodušenie vybraných častí daňového zákona a zníženie administratívnej záťaže, napríklad sledovať termíny na zaslanie potvrdenia do Notárskej komory.

2.3 Regionálne centrum SLOBODA ZVIERAT Piešťany

Piešťanský útulok vznikol v roku 1996, je teda najdlhšie fungujúcim OZ v našom výskume. Posledná aktualizácia v Evidencii občianskych združení nastala 18. decembra 2007, kedy došlo k výmene štatutárky o.z. na súčasnú predsedníčku, Ľubomíru Bálekovú. Útulok vznikol ako prvá organizácia tohto druhu v meste Piešťany, kde boli dovtedy túlavé zvieratá v kompetencii mestskej polície. Od roku 1994 začala aktivita v tejto veci vyvíjať Ing. Erika Antalová, ktorá je zároveň zakladateľkou tohto občianskeho združenia. So zakladateľkou a prvou štatutárkou piešťanského útulku, Ing. Erikou Antalovou, sme viedli aj výskumný rozhovor ohľadom problematiky občianskych združení, zhrnutej v piatich okruhoch.

Vznik a fungovanie občianskeho združenia

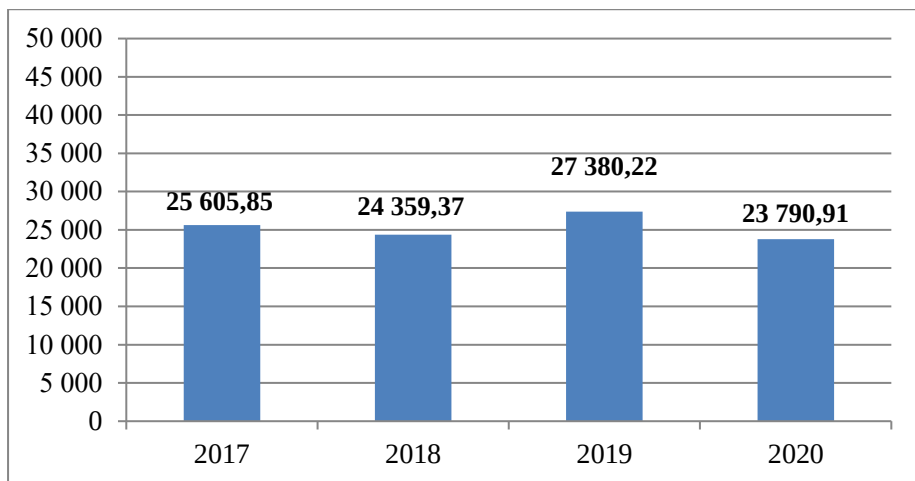
Idea založenia organizácie tohto druhu vznikla pri komunikácii so zahraničnými hosťami v piešťanských kúpeľoch, kde v tej dobe pani zakladateľka pracovala. Hostia v tej dobe často poukazovali na výskyt túlavých zvierat v areáli kúpeľov. Začiatkom deväťdesiatych rokov mala odchyt a riešenie túlavých zvierat na starosti mestská polícia, ktorá však na túto činnosť nemala dostatočné kapacity ani vybavenie, a preto ideu založenia špecializovaného o.z. taktiež uvítala a podporila. Iniciatívu pani zakladateľky

a ďalších približne desiatich dobrovoľníkov podporila aj Sloboda zvierat a v roku 1996 vzniklo o.z. ako Regionálne centrum Slobody zvierat. Činnosť bola zo začiatku obmedzená finančnými zdrojmi, keďže väčšina aktivít bola financovaná z vlastných súkromných prostriedkov, ale obmedzením bol aj chýbajúci personál a odborné zázemie. Špecifikom činnosti organizácie tohto typu je totiž skutočnosť, že zvieratá potrebujú každodennú opateru a pravidelnú veterinárnu starostlivosť, ktorá musí spĺňať určité kritériá. Plnohodnotné fungovanie sa teda podľa slov zakladateľky datuje približne od roku 2000. Okrem dobrovoľníkov a súkromných darcov však rozbehu činnosti pomohla aj Sloboda zvierat a mesto Piešťany, ktoré združeniu poskytlo vhodný pozemok za symbolický prenájom. Aktivita útulku sú primárne odchyt túlavých zvierat, poskytnutie veterinárnej starostlivosti, sterilizácia a následné umiestnenie k novému majiteľovi. Okrem toho zamedzujú premnoženiu mačiek a hlodavcov - odchytom túlavých mačiek, sterilizáciou a vrátením na pôvodné miesto a poskytujú aj ochranu a starostlivosť zvieratám z osady v obci Prašník. Adopcie zvierat boli v tomto o.z. pôvodne bez poplatku, čo však viedlo k adopciám do nevhodných podmienok ako aj k využívaniu útulku ako zdroja zvierat na následný predaj, preto došlo k zmene a zaviedol sa systém kontrolných opatrení.

Financovanie občianskeho združenia

Na začiatku činnosti útulku boli dôležitým zdrojom financovania dary od zahraničných fyzických a právnických osôb, ktoré dokázala zakladateľka osloviť vďaka svojej pracovnej pozícii. Vtedajší riaditeľ piešťanských kúpeľov zafinancoval výstavbu kotercovej a postupne sa začali filantropicky angažovať aj miestne fyzické a právnické osoby. Financovanie je v prípade tohto o.z. doplnené aj o pravidelnú materiálnu pomoc - najmä v podobe krmiva pre zvieratá, ktoré sa vyberá priebežne, ale aj v organizovaných zbierkach. V súčasnosti sú najväčšími zdrojmi práve dary a príspevky občanov a organizácií, príjmy z asignačnej dane a financie za poskytovanie služieb na základe zmlúv s mestom a okolitými obcami. Ďalšie príjmy tvoria dotácie z rozpočtu mesta Piešťany a príspevky z organizovaných zbierok. Daňové asignácie využíva útulok aktívne, pri pohľade na zisky za posledné roky konštatujeme stabilný trend s miernymi medziročnými rozdielmi. Historicky najvyšší príjem z asignácie malo o.z. za rok 2019. Propagácia útulku ako prijímateľa asignácie prebieha on-line formou, na web-stránke a sociálnych sieťach.

Graf 3: Prostriedky získané občianskym združením Regionálne centrum SLOBODA ZVIERAT Piešťany z daňovej asignácie



Zdroj: Ročný prehľad prijímateľov podielu..., 2020.

Legislatíva týkajúca sa občianskych združení

Vítanou zmenou v rámci legislatívy bolo prijatie zákona 184/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti. V predchádzajúcich legislatívnych úpravách nebola totiž pre samosprávy stanovená povinnosť zabezpečenia odchyty a starostlivosti o túlavé zvieratá. Obce, ktoré tieto služby nemali zabezpečené, museli teda po prijatí tohto zákona podobné zariadenia vybudovať, alebo podpísať zmluvy o spolupráci s najbližšími existujúcimi útulkami (alebo inými vhodnými organizáciami). Ďalšími vítanými zmenami bolo aj zavedenie spomínaného mechanizmu daňových asignácií a možnosť zamestnávať aktívnych pracovníkov. Naopak zmenou, ktorá fungovanie komplikuje, je aktuálna úprava vo veci hlásenia odchytených zvierat. Podľa nových pravidiel Štátnej veterinárnej a potravinovej správy SR platných od 1. septembra 2019 so zmenami od 1. júna 2020 sa každé nájdené zviera hlási cez internet elektronickými formulármi, čo pridáva pracovníkom administratívnu záťaž.

Spolupráca s občanmi, mestom, VÚC, inými občianskymi združeniami

Spolupráca s občanmi je na dobrej úrovni. Verejnosť má okrem adopcie možnosť zvieratá navštíviť, zobrať na prechádzky, tzv. vyvenčiť, ale aj zobrať si pod patronát – poskytovať pravidelnú finančnú podporu. Všetky ponúkané možnosti sú pravidelne využívané a návštevy sú často spájané aj s materiálnou

pomocou, darovaním krmiva apod. Spolupráca s mestom Piešťany prebieha od samotného založenia útulku, mesto finančne prispieva a poskytuje priestory za symbolický prenájom. O.z. recipročne zabezpečuje odchyt a starostlivosť o túlavé zvieratá, čo je od roku 2018 aj zákonnou povinnosťou každej obce. Tieto služby teda poskytuje útulok aj okolitým obciam a mestám. Spolupráca prebieha aj na úrovni iných útulkov a karanténnych staníc, napr. v podobe vzájomnej pomoci pri prevoze a adopcii do iných krajov SR.

Návrhy na zlepšenie

V oblasti spolupráce a financovania vidí zakladateľka priestor na zlepšenie vo forme potenciálnej kooperácie s VÚC, ktorú doposiaľ nevyužívali. Spoločné projekty ale aj dotačné a grantové mechanizmy na úrovni kraja by mohli fungovanie o.z. ďalej rozvinúť. Z legislatívneho hľadiska by zlepšenie nastalo zjednodušením alebo obmenou mechanizmu nahlasovania odchytaných zvierat on-line formulármi. Na celoštátnej úrovni by bolo vítanou zmenou zefektívnenie kontroly chovateľov zvierat, keďže nelegálne chovy a tzv. množitelia sú stále aktuálnym problémom.

3 DISKUSIA

Čo sa týka problémov, s ktorými sa počas svojho fungovania stretli tri skúmané občianske združenia z trnavského regiónu, sme nezistili žiadne závažné problémy brániace občianskemu združovaniu. Vo veciach a oblastiach, ktoré označili predstavitelia občianskych združení ako problémové, sa najčastejšie objavili komplikácie s vysokou administratívnou záťažou. Najčastejšie to bola nutnosť sledovať termín na zaslanie potvrdenia do Notárskej komory SR kvôli možnosti poberať asignáciu – podiel zaplatenej dane z príjmov fyzických a právnických osôb. Problémom bola taktiež povinnosť občianskych združení viesť záznamy o dochádzke a vydávať potvrdenia o počte odpracovaných hodín dobrovoľníkom, ktorí môžu následne poukázať podiel zaplatenej dane až vo výške 3%. V oblasti daňovej asignácie bola taktiež kritizovaná novelizácia, ktorá zamedzila právnickým osobám poukázať podiel dane v plnej výške 2%, ak táto právnická osoba v príslušnom zdaňovacom období nedarovala financie aspoň vo výške zodpovedajúcej 0,5% podielu zaplatenej dane z príjmov. S oblasťou administratívy úzko súvisí aj opakovaný problém spôsobený nedostatočnou komunikáciou o aktuálnych a chystaných zmenách zo strany štátu. O povinnosti zaregistrovať sa a doplniť chýbajúce údaje do Registra mimovládnych neziskových organizácií sa tak niektoré občianske združenia dozvedeli len náhodne, prostredníctvom známych alebo od spriaznených subjektov. V rámci občianskych združení považoval Andrejkovič (2017) za

aktuálnu výzvu problematiku ich organizačných jednotiek a zložiek, ktoré sa evidovali len v rámci zakladajúcej organizácie a štát o ich existencii a činnosti nemal prehľad. V tejto veci však došlo k náprave zákonom o registri mimovládnych neziskových organizácií (č. 346/2018 Z.z.), ktorý im stanovil povinnosť zápisu do registra. V rámci nedostatočného komunikovania zmien zo strany štátu by mohlo nastať zlepšenie prostredníctvom komunikácie cez elektronické schránky, zabezpečenej Zákonon č. 305/2013 o e-Governmente. Napriek tomu, že pre niektoré občianske združenia môže predstavovať administratívnu záťaž navyše, má potenciál zlepšiť ich informovanosť a predchádzať tak aj zmeškaniu termínov, ktoré viedli v jednom skúmanom prípade k výpadku financií z daňovej asignácie v danom roku.

Skúmané občianske združenia uviedli, že významným zdrojom financií je práve daňová asignácia. Legislatívna zmena, ktorá obmedzila maximálnu výšku asignácie právnickým osobám, ktoré sa nevenujú filantropii, je preto do určitej miery znevýhodňujúca. V obmedzení asignácie pre nedarujúce právnické osoby môžeme vidieť aj istú snahu o spopularizovanie darcovstva a filantropie, ktorá sa týmto spôsobom môže vo firemnom prostredí potenciálne rozvinúť. V rozhovoroch sme sa okrem vyššie uvádzaných problémov dozvedeli aj o problémoch týkajúcich sa priamo činnosti združení a oblasti v ktorej ju realizujú. Napriek svojej špecifickosti sú však aj tieto problémy aplikovateľné na široké spektrum subjektov, ktoré vykonávajú podobnú činnosť. Občianske združenia zabezpečujúce zdravotnú a terapeutickú starostlivosť nie sú v spoločnosti považované za rovnocenného partnera lekárskeym zariadeniam a lekárom, z čoho vyplývajú praktické obmedzenia. V prípade pandémie museli tzv. lockdown dodržiavať aj občianske združenia poskytujúce terapie a liečebné procedúry, čo u mnohých pacientov viedlo k výraznému regresu. Občianske združenia zabezpečujúce starostlivosť o zvieratá a ich odchyt by fungovali efektívnejšie za predpokladu, že by Štátna veterinárna a potravinová správa SR bola v tejto oblasti viac nápomocná, napríklad prostredníctvom aktívnejšieho zasahovania voči nelegálnym množiteľom zvierat.

ZÁVER

Neziskové a verejnoprospešné služby, filantropia a ochrana záujmov menšinových či znevýhodnených skupín sú považované za znaky vyspelej spoločnosti. V druhej polovici roka 2020 bolo v podmienkach SR aktívnych takmer 61 000 mimovládnych neziskových organizácií. Medzi organizácie, ktoré fungujú na princípe dobrovoľnosti a občianskej spoločnosti, zaraďujeme nadácie, neinvestičné fondy, neziskové organizácie poskytujúce verejnoprospešné služby, odborové a zamestnávateľské organizácie, organizácie s medzinárodným prvkom a občianske združenia. Práve

občianske združenia tvoria ich väčšinu, v druhej polovici roka 2020 bolo v SR registrovaných 53 133 jednotlivých subjektov. Prínosy zdravo fungujúceho tretieho sektora však nekončia na úrovni dopĺňania chýbajúcich spoločenských potrieb, plnia taktiež funkciu ochrannej vrstvy spoločnosti pred škodlivými politickými rozhodnutiami, zapájajú sa do dialógu s vládou, ponúkajú alternatívne návrhy riešenia spoločenských problémov, alebo prostredníctvom politických a spoločenských think-tankov poskytujú konštruktívnu kritiku.

Prostredníctvom neziskových organizácií a subjektov môžu občania priamo zasahovať do procesu vytvárania politických rozhodnutí, ktoré by iným spôsobom nedokázali formulovať ani artikulovať, čím plnia funkciu tzv. strážnych psov demokracie. Štát by preto mal zabezpečovať dostatočné podmienky nie len na fungovanie a rozvoj mimovládnej sféry, ale aj na možnosť viesť s ňou efektívny a konštruktívny dialóg. Záujem štátu o túto oblasť a jej rozvoj sa odzrkadlil nie len v pravidelných akčných plánov koncepcie rozvoja občianskej spoločnosti, ale aj v názoroch predstaviteľov vybraných občianskych združení, z ktorých ani jeden neoznačil štátne orgány a legislatívu o združovaní ako prekážku v aktivitách a fungovaní svojho združenia. Žiaden z formulovaných problémov sa netýkal prekážok v samotnom fungovaní občianskeho združovania, ani limitovania vykonávaných aktivít na základe legislatívy. Problémy poukazujú skôr na praktické a administratívne problémy, stále sa konsolidujúcu občiansku spoločnosť a vysoko konkurenčné prostredie v oblasti grantových a dotačných schém. Zo strany štátu, legislatívy či samotných občanov sme počas nášho výskumu nezaznamenali žiadne výrazné nedostatky brániace slobodnému združovaniu sa a fungovaniu mimovládnych organizácií.

POUŽITÁ LITERATÚRA

Analýza podnikateľského prostredia v regiónoch SR. 2018. [online]. [cit. 2.9.2022]. Dostupné na internete:

<http://www.sbagency.sk/sites/default/files/analyza_podnikatelskeho_prostredia_v_regionoch_sr_final1.pdf>.

ANDREJKOVIČ, M. 2017. Právne prostredie vo vzťahu k občianskej spoločnosti a neziskovému sektoru: stav a výzvy. In *Občianska spoločnosť na Slovensku. Krízy, križovatky, výzvy*. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 2017. 110 s. ISBN 978-80-89345-61-8

BÚTORA, M. 1998. Tretí sektor vo svete a u nás. In *Čítanka pre neziskové organizácie*. Bratislava : Centrum prevencie a riešenia konfliktov, 1998. 199 s. ISBN 80-967890-5-8

Kúpele na Slovensku. [online]. [cit. 2.9.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.vodnesvety.sk/kupele>>.

- MACHÁČEK, L. 2015. *Sociológia mládeže*. Novo Mesto : Faculty of Organization Studies in Novo mesto, 2015. 295 s. ISBN 978-961-93688-5-5
- MÜLLER, K. 2002. *Češi a občanská společnost*. Praha : TRITON, 2002. 251 s. ISBN 80-7254-387-3
- Register mimovládnych neziskových organizácií. [online]. [cit. 2.9.2022]. Dostupné na internete: <<https://ives.minv.sk/rmno/>>
- Ročný prehľad prijímateľov podielu zaplatenej dane. 2020. [online]. [cit. 2.9.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.financnasprava.sk/sk/elektronicke-služby/verejne-služby/zoznamy/zoznam-prijimatelov-dane>>
- STREČANSKÝ, B. – MURRAY SVIDROŇOVÁ, M. – ANDREJKOVIČ, M. 2017. Ekonomická analýza neziskového sektora ako socioekonomického aktéra. In *Občianska spoločnosť na Slovensku. Krízy, križovatky, výzvy*. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 2017. 110 s. ISBN 978-80-89345-61-8
- SZATMÁRY, Z. 2011. Tretí sektor ako komparz v zlej hre. In *Vzťah štátu a občianskej spoločnosti – sme pripravení spolupracovať? Správa z konferencie*. [online]. [cit. 2.9.2022]. Dostupné na internete: <https://www.vipa.sk/web_files/2019/3/877.pdf>
- Štatistický úrad SR. 2020. *Správa o hospodárskom vývoji v krajoch SR za rok 2019*. Bratislava : ŠÚSR Informačný servis, 2020. 86 s. Kód publikácie: 90620
- VOLKO, V. – KIŠ, M. 2007. *Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska*. MVSR, 2007. 117 s. [online]. [cit. 2.9.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.minv.sk/?strucny-prehľad-vývoja-územneho-a-správneho-clenenia-slovenska>>
- Zákon č. 305/2013 Z. z. Zákon o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente)
- Zákon č. 346/2018 Z. z. o registri mimovládnych neziskových organizácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov.

VYBRANÉ ASPEKTY ZDRAVOTNEJ POLITIKY

PhDr. Anna Rybková¹⁴

Abstract

The importance of health protection and support during in the past centuries, it has significantly modified both qualitatively and quantitatively. The main role in this direction was mainly played by progress in science and the economic development of society, when the importance of a healthy and active population began to be an essential part of life. This is also reflected in the economy in such a way that if we want economic growth to occur in the country, it must have a healthy population with a high standard of living. This is also one of the reasons why the health of an individual in many advanced states has the value of public wealth. Nowadays, new technological advances and innovations are occurring at an ever faster rate. Thanks to this, the quality of life increases and people live to a higher age, but new diseases also arise, which causes an increase in costs in the field of healthcare. These two and many other factors that the health sector is one of the fastest growing spheres in the field of social and public spending in many countries around the world. Therefore, we believe that it has an indisputable importance in determining a functional health policy and the healthcare system. In the context of this, we consider it beneficial, and it is currently related to the issue of health policy.

KEY WORDS: health, policy, politics, public

ÚVOD

Ako uvádzajú Machová, Kubátová a kol. (2016), podľa definície Svetovej zdravotníckej organizácie (WHO) značí pojem zdravie nielen absenciu choroby alebo určitej poruchy, ale hlavne rovnovážny stav telesnej, duševnej a sociálnej pohody. Je jednou z najdôležitejších hodnôt každého človeka. Udržiavanie dobrého zdravia či zlepšovanie zdravotného stavu nie je iba v záujme samotných pacientov, ale ako sme už uviedli, hlavne v záujme celej spoločnosti. Na základe kvality ľudského zdravia sa odvíja aj ekonomický a sociálny vývoj obyvateľstva ako v nadnárodnom, tak aj národnom, regionálnom, či iných meradlách. Zdravie nie je trvalý resp. nemenný stav, ale skôr dynamicky meniaci sa proces, vychádzajúci zo sústavného pôsobenia organizmu na prostredie a na druhej strane schopnosť organizmu vybalansovať zmeny externého prostredia. Pre spoločnosť ako celok je kľúčový zdravý jedinec, keďže zdraví jedinci tvoria fungujúcu a zdravú spoločnosť (Artiga – Hinton, 2018).

Výchova k zdraviu je neoddeliteľnou súčasťou základného vzdelávania a premieta sa do celého ľudského života. Za naše zdravie nesieme svoju vlastnú zodpovednosť a je už na každom z nás, ako s ním naložíme. Podľa

¹⁴Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava. E-mail: anna.rybkova@centrum.sk

Durdisovej (2015) odhodlanie starať sa a chrániť si svoje zdravie však nie je spojené len so správaním ľudí, ale závisí aj od mnohých iných faktorov.

Napríklad na kultúre, ekonomickej situácii a rozvoji lekárskej vedy v rámci daného územia. Ťažiskovú úlohu v tomto prípade zohrávajú aj determinanty zdravia, ktoré podľa Machovej, Kubátovej a kol. (2016) delíme na vnútorné, teda dedičné, ktoré nemôžeme ovplyvniť a vonkajšie, ktoré sa ďalej delia do štyroch základných skupín. Prvú skupinu reprezentuje životný štýl, ktorý sa podieľa približne 50% na zdraví človeka, ďalej to je kvalita životného a pracovného prostredia tvoriaca približne 20%, genetický základ obsahujúci tiež 20% a zdravotné služby, ktoré tvoria najmenšiu časť v podobe 10%. Kvalita poskytovanej zdravotnej starostlivosti nie je základným stavebným kameňom pre dobré zdravie ľudstva, ale skôr spôsob, akým žijeme. Náš zdravotný stav sa tak vo vysokej miere odvíja od nášho životného štýlu, ktorý závisí od každého z nás.

Starostlivosťou o zdravie rozumieme súhrn sociálnych, ekonomických, politických, kultúrno-výchovných a zdravotníckych opatrení a aktivít, ktorých zámerom je chrániť, upevňovať a prinavracat' ľuďom zdravie. Pri starostlivosti o zdravie sa prelínajú individuálne, rodinné a spoločenské aktivity a záujmy (Roberts, 2009). V žiadnom prípade nemožno tvrdiť, že by bola výlučnou sférou zdravotníkov a odvetví zdravotníctva. Naopak, starostlivosť o zdravie by malo byť súčasťou záujmu a vôle každého jednotlivca i celej spoločnosti. Zdravotná starostlivosť prechádza v podstate nepretržite celým radom zmien, ktorých potreba je vyvolaná množstvom faktorov, ktoré ovplyvňujú zdravie ľudí aj spôsoby poskytovania zdravotnej starostlivosti. Tieto faktory je možné rozdeliť do nasledujúcich troch základných skupín (Janečková – Hnilicová, 2009):

- demografické faktory: do tejto skupiny zaradíme starnutie populácie, pôrodnosť, plodnosť, úmrtnosť či rast strednej dĺžky života,
- sociálno – ekonomické faktory: táto skupina je tvorená faktormi ako je rastúca urbanizácia modernej spoločnosti, lepšia vzájomná komunikácia, zvýšenie životnej úrovne, rast podielu verejných prostriedkov na zabezpečovaní zdravotnej starostlivosti, zvyšovanie vzdelanostnej a kultúrnej úrovne,
- medicínske faktory.

Tretiu skupinu reprezentuje prehlbovanie poznatkov o ľudskom organizme a jeho chorobách aj o možnostiach ich liečby, špecializácia lekárov, meniac sa technika a podobne. Zdravotníctvo štátu je obrazom samotnej populácie, ktorá ho tvorí. Všetky elementy spoločnosti a ich záujmy sa snaží smerovať na zdravie ako ťažiskový faktor rozvoja spoločnosti a pripraviť tak prostredie, v rámci ktorého budú mať občania garantované podmienky na podporu a ochranu svojho zdravia, právo na zdravotnú starostlivosť a na dostupnosť a rovnosť v jej poskytovaní. Úloha zdravotníctva

spočíva v dôležitosti prispievania ku zvyšovaniu kvality života občanov formou znižovania úmrtnosti, chorobnosti alebo trvalých či dočasných následkov chorôb poskytovaním zdravotnej starostlivosti, pôsobením verejného zdravotníctva a tiež aj podporovaním individuálnej starostlivosti o zdravie. Ide teda o odbornú časť starostlivosti o zdravie. (Šulcová – Čižnár – Fabiánová, 2012).

1 TEORETICKÉ KONCEPTY ZDRAVOTNEJ POLITIKY

Zdravotníctvo vnímame rezortne, ako sústavu zariadení a pracovníkov, ktorej úlohou je poskytovať odborné zdravotnícke služby. Tento prístup k zdravotníctvu v sebe implikuje dve možné roviny vnímania zdravotnej starostlivosti. Prvá chápe zdravotnú starostlivosť ako produkt, ktorý je výstupom lekárov, nemocníc a ostatných poskytovateľov. Druhá rovina sa chápe ako vstup, ktorý prispieva k dosiahnutiu konečného produktu v podobe dobrého zdravia. Prvý prístup sa uplatňuje pri snahe nájsť čo najvýhodnejšiu kombináciu vstupov, ktoré by pri zachovaní danej úrovne kvality prinášali najmenšie náklady. Druhý prístup sa využíva pri rozhodovaní o tom, koľko prostriedkov treba vyčleniť na zdravotníctvo, ak je cieľom skvalitnenie zdravotného stavu populácie (Szalay et al., 2011).

Zdravotná politika značí zámernú činnosť štátu a ostatných subjektov hospodárskej a sociálnej politiky, ktorá sa orientuje na ochranu, podporu a najmä zdravia obyvateľov. V tomto kontexte Ivanová, Juričková a Gladkij (2013) vnímajú zdravotnú politiku z procesuálneho hľadiska ako politickú rozpravu, ktorá vplýva na zdravie skupín či národov, pričom spätnú väzbu indikuje zdravotný stav obyvateľstva. Zámerom zdravotnej politiky nie je iba chrániť a skvalitňovať zdravotný stav populácie, ale tiež zabezpečuje ekonomickú dostupnosť starostlivosti o zdravie. Proces tvorby zdravotnej politiky ovplyvňujú rôzni aktéri ako napr. politické strany, rôzne záujmové a lobistické skupiny, rovnako ju môžu ovplyvňovať aj medzinárodné organizácie, ako napr. Svetová zdravotnícka organizácia a nadnárodné inštitúcie (Ochrana – Potůček - Drhová, 2010). Zdravotná politika sa skladá vo svojej podstate z dvoch etáp. Prvá etapa predstavuje tvorbu zdravotnej politiky a druhá znamená jej praktické uskutočnenie. Tento spoločný cieľ v podobe ochrany verejného zdravia nachádzame na všetkých úrovniach zdravotnej politiky (Šulcová – Čižnár – Fabiánová, 2012).

Pokiaľ sme spomenuli rôzne úrovne zdravotnej politiky, tak tie sú tvorené nasledovnými úrovňami (Machová, Kubátová a kol., 2016):

- nadnárodná úroveň zdravotnej politiky

Pokiaľ rozoberáme nadnárodnú úroveň zdravotnej politiky, tak ide o vykonávanie takej zdravotnej politiky, ktorá je platná a má vplyv na viac štátov, ktoré sa riadia rovnakými postupmi a majú dosahovať rovnaké vopred

stanovené ciele. Ide tak o zdravotnú politiku a jej hlavné princípy, ktoré upravujú rôzne inštitúcie nadnárodného charakteru. Ako príklad možno uviesť zdravotnú politiku Európskej únie, ktorá dopĺňa činnosť jednotlivých členských štátov a podporuje ich spoluprácu.

K definícii zdravotného systému sa dá podľa Roberta (2009) pristupovať vo dvoch rovinách. V národnoekonomickej rovine predstavuje zdravotný systém jeden zo sektorov národného hospodárstva, ktorý patrí do zdravotníckej služby a do terciárneho sektora hospodárstva. V druhej rovine hovoríme o organizačno-inštitucionálnom aspekte, podľa ktorého je zdravotný systém sústavou konkrétnych zariadení a inštitúcií s cieľom zabezpečovať a poskytovať zdravotnú starostlivosť. V odbornej literatúre (napr. Němec, 2008; Stanek – Pechová, 2010; Šulcová – Čížnar – Fabiánová, 2012; Feuchtwanger, 2014; Pažitný, 2020) sa najčastejšie stretávame so štyrmi hlavnými modelmi zdravotných systémov. Ide o Beveridgeov model, Bismarckov model, Semaškov model a liberálny trhový model. Tieto modely sú výsledkom historického vývoja, ktorý sa odohral v priebehu minulých dvoch storočí. Hlavnú úlohu pri tvorbe týchto modelov zohrávalo množstvo faktorov. Medzi ne možno zaradiť napríklad konzekvencie vyplývajúce z druhej svetovej vojny, vedecko-technický pokrok, vzostup medicínskych vied či ideologicko-politické okolnosti.

2 MODEL Y ZDRAVOTNEJ POLITIKY

Spomenuté základné modely zdravotných systémov sa odlišujú v niekoľkých aspektoch. Gladkij a Strnad (2002) konštatujú, že najmarkantnejšie rozdiely možno badať vo financovaní systému, v úlohe štátu alebo v spôsobe riadenia daného systému. Tieto diferencie a výhody spolu s nevýhodami budú podrobnejšie indikované v rámci determinovania jednotlivých modelov.

Beveridgeov model

V rámci tohto modelu je zdravotná starostlivosť zabezpečovaná štátom a financovaná z daní občanov. Zdravotná starostlivosť je poskytnutá každému občanovi štátu. Službu zdravotnej starostlivosti však občan neplatí priamo, ale v nepriamej forme platením daní. Poskytovatelia zdravotnej starostlivosti sú zvyčajne zamestnancami verejných zdravotných zariadení. Tento model povoľuje existenciu súkromných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ktorí sú taktiež platení štátom. Ide teda o veľmi solidárny model, ktorý je postavený na zásade rovnej dostupnosti zdravotnej starostlivosti bez ohľadu na finančnú situáciu jedinca, kde je zdravotná starostlivosť garantovaná zo strany štátu (Janečková – Hnilicová, 2009).

Za výhody Beveridgeovho modelu sa považuje všeobecná dostupnosť kvalitných zdravotných služieb, dostačujúci zoznam služieb, adekvátne náklady na zdravotnú starostlivosť, podpora rozvoja nových medicínskych technológií a podpora rovnosti a solidarity pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti. Naopak za nevýhody Beveridgeovho modelu možno označiť redukciu trhovo-konkurenčného prostredia, absenciu zdrojov pre rozvoj v prípade ekonomickej recesie, pokles úrovne poskytovania zdravotných služieb v podobe dlhej čakacej doby na vykonanie menej akútnych lekárskeho zákrokov a v dôsledku uvedeného aj absenciu motivácie obyvateľov k starostlivosti o vlastné zdravie. Proti hlavnej výhode tohto systému v podobe všeobecne dostupnej zdravotnej starostlivosti uvádza Malina (2013) ako najväčší nedostatok dlhé čakacie lehoty pri výkonoch, ktoré nie sú naliehavé. Klasickým príkladom Beveridgeovho modelu je zdravotný systém Veľkej Británie, odkiaľ tento model pochádza. Ekonóm William Henry Beveridge, podľa ktorého sa tento model nazýva, v roku 1942 predstavil vo svojej správe reformu sociálneho štátu Veľkej Británie (Durdiová, 2005). Táto správa okrem iného obsahovala návrh na kľúčovú zmenu zdravotného systému, ktorá je dodnes základom britského zdravotníctva. Beveridgeov model sa zvykne tiež označovať podľa britskej National Health Service, modelom Národnej zdravotníckej služby. Okrem Veľkej Británie sa tento model uplatňuje napríklad aj v Taliansku, Dánsku alebo na Novom Zélande. (Gladkij – Strnad, 2002; Němec, 2008).

Bismarckov model

Model označovaný ako „Bismarckov“ je charakteristický zdravotnou starostlivosťou, ktorá je financovaná prostredníctvom sociálneho zdravotného poistenia. Zvyčajne je poistenie povinné, takže starostlivosť môže byť poskytovaná všetkým občanom. Do fondov poistenia prispievajú zamestnávateľia, zamestnanci a aj štát. Suma poistného sa spravidla odvíja od príjmov poistenca. Poskytovatelia zdravotnej starostlivosti sú platení zdravotnými poisťovňami, s ktorými sú zmluvne zviazaní. Štát má kontrolu nad systémom, ale samotná sieť poisťovní a poskytovateľov zdravotnej starostlivosti môže byť vlastnená aj súkromnými spoločnosťami (Feuchtwanger, 2014). Za výhody Bismarckovho systému sa uvádza vysoká dostupnosť základnej zdravotnej starostlivosti pre všetkých obyvateľov, pestrá ponuka zdravotníckych služieb s vyhovujúcou sieťou zdravotníckych zariadení, vyhovujúca nadväznosť služieb, podpora primárnej zdravotnej starostlivosti a primerané náklady. Problém pri tomto modeli sa môže objaviť v prípade finančných ťažkostí poisťovní, ktoré môžu riešiť svoje problémy na úkor poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a taktiež na úkor svojich

klientov. Poist'ovne tiež nemusia všetky prostriedky nadobudnuté poistením alokovať na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, ale časť spotrebujú na svoju činnosť. Za nevýhody Bismarckovho modelu sa ďalej spomínajú nemalé administratívne náklady a dôraz smerovaný na liečebnú starostlivosť. (Němec, 2008) Podobne ako tomu bolo v predchádzajúcom modeli, Bismarckov model je príznačný pre jednu z krajín, kde bol tento model prvýkrát zavedený. Tou krajinou je Nemecko, kde v poslednej štvrtine 19. storočia nemecký kancelár Otto von Bismarck zaviedol princípy sociálneho štátu. Bismarckov model možno tiež nazvať modelom povinného zdravotného poistenia. (Feuchtwanger, 2014) Tento model zdravotníctva, pozostávajúci z verejného zdravotného poistenia sa uplatňuje v už spomínanom Nemecku, Rakúsku, Francúzsku, Česku alebo aj na Slovensku. Durdisová (2005) dodáva, že tieto štáty, uplatňujúce Bismarckov model, tak garantujú určitú zdravotnú starostlivosť a platí zdravotné poistenie za štátnych poistencov.

Semaškov model

Ďalším zo základných modelov zdravotných systémov je Semaškov model. Ústredným znakom tohto modelu je úplná štátna kontrola zdravotného systému. Zdravotná starostlivosť je poskytovaná všetkým obyvateľom štátu, pričom všetky zdravotnícke zariadenia a všetci poskytovatelia zdravotnej starostlivosti sú štátnymi zamestnancami. Model je financovaný zo štátneho rozpočtu. Pozícia štátu v tomto modeli zamedzuje existencii a vstupu súkromných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti do zdravotného systému (Lukášová, 2018). Za výhody Semaškovho modelu sa označuje všeobecná dostupnosť zdravotnej starostlivosti a následná nadväznosť starostlivosti, racionálne rozmiestnenie siete zdravotníckych zariadení a prevencia ako priorita. Za základnú nevýhodu Semaškovho modelu sa považuje nízka výkonnosť systému (Lukášová, 2018). Ďalšími negatívnymi javmi sú ustavičný nedostatok prostriedkov, ekonomické brzdy v rozvoji medicínskych technológií, nízka až nedostatočná motivácia občanov k vlastnej starostlivosti o zdravie, nekonkurenčné prostredie a slabé ohodnotenie výkonov zdravotných pracovníkov (Gladkij – Strnad, 2002). Na konci minulého storočia, po páde bývalého nedemokratického režimu, došlo aj k hodnoteniu modelu zo strany pacientov a lekárov, ktorého výsledky boli negatívne. Pacienti nemali možnosť výberu svojho lekára, v dôsledku čoho museli prečkať 28 dlhé čakacie doby. Vyústením tejto zlej situácie bol negatívny spoločenský jav v podobe podplácania, vďaka ktorému si pacienti zabezpečovali lepšiu úroveň zdravotnej starostlivosti. Lekári sa zároveň sťažovali na nízku mzdu, ktorá mohla byť nižšia ako u menej kvalifikovaných pracovníkov, a nedostatočnú slobodu v možnostiach ďalšieho zárobku (Roberts, 2009). Za typické príklady Semaškovho modelu sa uvádza

Sovietsky zväz a štáty bývalého socialistického Východného bloku. V odbornej literatúre sa uvádza, že tento model v podstate dnes už vymizol a funguje v určitej podobe len na Kube. Tento model je pomenovaný po sovietskom ľudovom komisárovi zdravotníctva Nikolajovi Semaškovovi a vo všeobecnosti sa označuje ako model štátneho zdravotníctva socialistického typu (Lukášová, 2018).

Liberálny trhový model

Posledným zo základných modelov je liberálny trhový model. V tomto modeli má zdravotná starostlivosť podobu služby nakupovanej priamou platbou alebo prostredníctvom súkromného poistenia. Úloha štátu je v tomto modeli zanedbateľná až neexistujúca, pričom zároveň sa v ňom aplikuje pravidlo dobrovoľnej účasti na trhu zdravotníctva. Občania majú teda možnosť slobodne sa rozhodnúť neplatiť poistné, na rozdiel od Bismarckovho modelu (Němec, 2008). Poskytovatelia zdravotnej starostlivosti sú súkromné subjekty, ktoré sú platené buď priamo svojimi zákazníkmi alebo cez vyplácané poistné od súkromných poisťovní. Čeledová, Holčík a kol. (2017) konštatujú, že tento model teda spočíva na princípe, že zdravie je súkromnou záležitosťou každého človeka. Výhodou liberálne trhového modelu je široká ponuka kvalitných zdravotníckych služieb. Zároveň tento model podporuje rozvoj nových technológií v oblasti zdravotníctva. Jeho hlavným znakom je teda existencia trhovo-konkurenčného prostredia. Za nevýhody liberálne trhového modelu sa uvádzajú vysoké náklady na starostlivosť, vysoká administratívna záťaž alebo nedostačujúca nadväznosť zdravotnej starostlivosti. Problémom je tiež skutočnosť, že kvalitná zdravotná starostlivosť sa nezriedka stáva nedostupnou pre nemajetnú a chudobnú časť populácie, pričom solidarita k týmto ľuďom v rámci tohto modelu je veľmi nízka až neexistujúca. (Gladkij – Strnad, 2002) Vzorovým príkladom liberálne trhového modelu je systém zdravotníctva uplatňovaný v Spojených štátoch amerických. V podstate ide o jedinú vyspelú krajinu na svete, ktorá nemá zaistenú zdravotnú starostlivosť pre všetkých občanov (Čeledová, Holčík a kol., 2017). Tento model však prechádza zmenou aj v USA, keďže úloha štátu sa v oblasti zdravotnej starostlivosti 29 približne od šesťdesiatych rokov minulého storočia zosilňuje. Štátne programy americkej vlády si v tomto smere kladú za cieľ pomôcť sociálne slabším vrstvám obyvateľstva. Konkrétne ide o programy Medicare a Medicaid. Program Medicare poskytuje zdravotnú starostlivosť všetkým osobám nad šesťdesiatpäť rokov a vybraným znevýhodneným ľuďom. Program Medicaid pomáha zabezpečovať zdravotnú starostlivosť ľuďom s nízkym príjmom. (Ashrafi - Kelleher - Kuilboer, 2014). Významná reforma v oblasti zdravotníctva v USA prebehla v roku 2010 zavedením zákona Affordable Care Act známym tiež ako Obamacare.

Zámerom tohto zákona je poskytnúť benefity Medicaid ďalším častiam obyvateľstva z chudobnejších sociálnych vrstiev a sprístupniť zdravotné poistenie širokým skupinám spoločnosti. (Affordable Care Act). Podstata fungovania amerického zdravotníctva stále funguje na princípe, že hlavným aktérom v tejto sfére je súkromný sektor. (Health Insurance Coverage in the United States, 2019).

Pre vyspelé krajiny je príznačné, že liberálny trhový model nefiguruje ako hlavný model, ale môže byť akýmsi „doplnkom“. V takom prípade má podobu doplnkového zdravotného pripoistenia. (Barták, 2010) Zdravotné pripoistenie umožňuje občanom poistiť sa podľa svojich preferencií nad rámec hlavného modelu. Pripoistenie tak garantuje právo občanom na vlastný výber svojej budúcnosti a zvyšuje mieru poistnej ochrany, ktorá nie je zabezpečená cez hlavný model zdravotného systému daného štátu. Čeledová, Holčík a kolektív (2017) uvádzajú, že poznáme štyri doplnkové zdravotné pripoistenia diferencované podľa toho, čím pripoistenie navyšuje hlavný model. Ide o náhradné zdravotné poistenie, doplnkové zdravotné pripoistenie, reziduálne zdravotné poistenie a alternatívne zdravotné poistenie. Náhradné zdravotné poistenie reaguje na neúplné pokrytie obyvateľstva štátnym zdravotným poistením. Môže nahradiť štátne poistenie ľuďom, ktorí ním nie sú z nejakého dôvodu v danom zdravotnom systéme pokrytí. Doplnkové zdravotné pripoistenie dáva možnosť poistiť sa na služby, ktoré nie sú poskytované v rámci klasického štátneho zdravotného poistenia. Reziduálne zdravotné poistenie si dáva za cieľ pokrývanie spoluúčasti poistencov v rámci štátneho zdravotného poistenia. Toto pripoistenie môže poslúžiť zároveň ako náhradný zdroj financovania zdravotných služieb. Posledným typom je alternatívne zdravotné poistenie, prostredníctvom ktorého si občan môže napríklad zaistiť zdravotnícke služby vyššieho štandardu v rámci štátneho zdravotného systému. (Němec, 2008).

ZÁVER

Pri porovnávaní dvoch najčastejšie sa objavujúcich európskych modelov zdravotníctva, Bismarckovho a Beveridgeovho modelu sme vychádzali zo správy Euro Health Consumer Index z roku 2018 vydané think tankom Health Consumer Powerhouse. Z tejto komparatívnej štúdie vyplýva, že štáty, ktoré majú systém zdravotníctva založený na Bismarckovom modeli sa vedie lepšie ako štátom s 31 modelom Beveridgeovým. Správa prichádza s niekoľkými odôvodneniami. Na jednej strane ide o nedostatočnú schopnosť verejných organizácií odmeniť a iným spôsobom motivovať manažérov so schopnosťami sa vysporiadať s riadením týchto obrovských organizácií. Dôležitou je úloha a vplyv politikov, pričom tento aspekt zohráva kľúčovú úlohu v horšej výkonnosti Beveridgeovho modelu v porovnaní s

Bismarckovým. Jedným z výstupov je konštatácia, že jednoduchšie je riadiť zdravotníctvo Beveridgeovským spôsobom v štátoch s menším počtom obyvateľov ako v štátoch s väčším počtom obyvateľov. Túto skutočnosť demonštrujú na príkladoch menších európskych štátov fungujúcich na Beveridgeovom modeli ako napr. Dánsko, Nórsko alebo Island. (Björnberg, 2018). Každý tento model zdravotného systému je postavený na iných cieľoch a aj samotnom obsahu. Máme za to že cieľ, ktorý je spoločný pre všetky modely zdravotných systémov a teda aj pre všetky krajiny je zdravie obyvateľstva a dostupnosť kvalitnej zdravotnej starostlivosti. Primerané nastavenie zdravotného systému je podmienené zistením a stanovením skutočných potrieb.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- ARTIGA, S. and E. HINTON. 2018. Beyond health care: the role of social determinants in promoting health and health equity. Health Policy and Services Research. San Francisco, CA: Henry J. Kaiser Family Foundation, May 2018, 1-13.
- ASHRAFI, N., L. KELLEHER and J-P. KUILBOER. 2014. The impact of business intelligence on healthcare delivery in the USA. In: Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge, and Management, vol. 9, 117-130, ISSN 1555-1237.
- BARTÁK, Miroslav, 2010. Ekonomika zdraví: sociální, ekonomické a právní aspekty péče o zdraví. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. ISBN 978-80-7357-503-8.
- BJÖRNBERG, Arne. 2018. Euro Health Consumer Index 2017 Report. Health Consumer Powerhouse, 2018. 100 p. ISBN 978-91-980687-5-7.
- ČELEDOVÁ, Libuše a HOLČÍK, Jan, a kol. 2017. Nové kapitoly ze sociálního lékařství a veřejného zdravotnictví. 1. Praha: Nakladatelství Karolinum. ISBN 978-80-246-3819- 5.
- DURDISOVÁ, Jaroslava. 2005. Ekonomika zdraví. Vyd. 1. Praha: Oeconomica, 2005. s. 228. ISBN 80-245-0998-9.
- FEUCHTWANGER, Edgar, 2014. Bismarck: A Political History. 2nd edition. New York: Routledge, xxviii, 287 s. ISBN 978-0415724784.
- GLADKIJ, I. a L. STRNAD. 2002. Zdravotní politika, zdraví, zdravotnictví. Olomouc: Univerzita Palackého, 2002. ISBN 80-244-0500-80.
- HEALTH INSURANCE COVERAGE IN THE UNITED STATES, 2019. [online]. [cit. 2021-4-9]. Dostupné z: <https://www.census.gov/library/publications/2020/demo/p60-271.html>
- IVANOVÁ, K., L. JURÍČKOVÁ a I. GLADKIJ. 2013. Medicína a společnost. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2013. 90 s. ISBN 978-80-244-3446-9.

- JANEČKOVÁ, Hana a Helena HNILICOVÁ. Úvod do veřejného zdravotnictví. Vyd. 1. Praha: Portál, 2009, 294 s. ISBN 978-80-7367-592-9.
- LUKÁŠOVÁ, Tereza. Semashko health financing model – economic and health consequences in czechia. In: Ecoforum Journal. Vol. 7, No. 1.
- MACHOVÁ, J., D. KUBÁTOVÁ a kol. 2016. Výchova ke zdraví. Praha: Grada Publishing, 2016, 312 s. ISBN 978-80-247-5351-5.
- MALINA, Antonín. Úvod do veřejného zdravotnictví pro nelékaře. 1. vyd. Praha: Institut postgraduálního vzdělávání ve zdravotnictví, 2013, 65 s. ISBN 978-80-87023-29-7.
- NĚMEC, Jiří. 2008. Principy zdravotního pojištění. Praha: Grada, 2008. 240 s. ISBN 978- 80-247-2628-1.
- OCHRANA, F., M. POTUČEK a Z. DRHOVÁ. 2010. Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky. Praha: Matfyzpress, 2010, 193 s. ISBN 978- 80-7378-130- 9.
- PAŽITNÝ, Peter. 2020. Zdravotný systém Slovenskej republiky. Bratislava: Wolters Kluwer, 2020. 176 s. ISBN 9788057102816.
- ROBERTS, Andrew. 2009. The Politics of Healthcare Reform in Postcommunist Europe: The Importance of Access. In: Journal of Public Policy, vol. 29, no. 3, pp. 305-325, ISSN 1740-0619.
- SZALAY, Tomáš et al. 2011. Slovakia health system review. In: Health Systems in Transition, vol. 13, no. 2, pp. 1–174, ISSN 1817-6127.
- ŠULCOVÁ, M., I. ČIŽNÁR, a E. FABIANOVÁ. 2012. Verejné zdravotníctvo. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2012. 654 s. ISBN 9788022412834.

PÔSOBNIE SUBNÁRODNÝCH AKTÉROV V RÁMCI REGIONÁLNEJ POLITIKY EÚ V POĽSKU

PhDr. Filip Sekan¹⁵

Abstract

Since the fall of communism in Central Europe have started the process of administrative reform and requirements of public administration systems, which had to be fulfilled for access into the European Union. One of the important aspects of these reforms was the progressive decentralization of public administration. New regional players were created, who obtained relevant responsibilities for its decisive actions. This process had not the same speed in every country of central Europe. The Republic of Poland has belonged among the States of the accession process that the pace of integration managed the best. This also applies to the process of public administration reform, when Poland was one of the first candidate countries which has introduced regional level government. As part of this process was developed several regional actors who have become part of the institutional system of regional policy. The aim of this paper is to analyze their performance in Poland in terms of multi-level cooperation in the periods 2004-2006 and 2007-2013.

KEY WORDS: Regional Policy, Reform of public administration, regional actors, decentralization

ÚVOD

Regionálna politika patrí medzi najdôležitejšie politiky Európskej únie kvôli tomu, že zohráva dôležitú rolu v dosahovaní strategických cieľov EÚ. Z európskych financií na ňu plynie takmer tretina celého rozpočtu, čo len podtrhuje jej dôležitosť. Regionálna politika EÚ je však významnou aj kvôli potencionálnemu stimulovaniu inštitucionálnych zmien v rámci členských štátov, čo zahŕňa vytvorenie štruktúry pre implementovanie regionálnej politiky, v rámci ktorej fungujú regionálni aktéri, alebo finančné stimuly pre jej príjemcov k prijatiu pravidiel apod. Implementovanie štrukturálnych fondov v krajinách strednej a východnej Európy si vyžiadalo rozšírenie noriem, ktoré zvyšujú možnosti pre regionálnych aktérov a ich zapojenie do systému štrukturálnych fondov, tak ako aj participácia vo viacročnom strategickom plánovaní. Avšak, nastavenie noriem politiky súdržnosti v krajinách strednej a východnej Európy bol častokrát brzdený ťažkosťou plynúcou z nedostatočnej administratívnej kapacity lokálnych a regionálnych inštitúcií.

Príspevok sa zaoberá pôsobením regionálnych aktérov v Poľsku vo vzťahu k politike štrukturálnych fondov Európskej únie. Snaží sa poukázať na

¹⁵ Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava. E-mail: filip.sekan@gmail.com

pôsobenie regionálnych aktérov v rámci viacúrovňového vládnutia¹⁶ v otázke čerpania štrukturálnych fondov. Okrem toho sa príspevok venuje charakteristike regionálnych aktérov a vývoju hlavných regionálnych aktérov v rámci verejnej správy v Poľsku.

1 ROLA REGIÓNOV V RÁMCI REGIONÁLNEJ POLITIKY EÚ

Vznik a postupný rast významu regionálnej politiky Európskej únie viedol k mobilizácii regiónov v Bruseli. Rola, ktorú získali regióny v procese programovania a implementácie politiky, im poskytla nové kompetencie a podporila europeizáciu štátov.

V rámci inštitucionálneho systému Európskej únie bola vždy Európska komisia hlavným obhajcom a podporovateľom regionálnej mobilizácie na úrovni Európskej únie. Do tejto pozície sa dostala z niekoľkých dôvodov:

- regióny sú bližšie k občanom, tzn. môžu pomôcť prekonať medzeru medzi Európskou úniou a jej občanmi, a tým znížiť demokratický deficit,
- regióny môžu lepšie využívať výhody plynúce z členstva v Európskej únii,
- regióny sa stali novými aktérmi v procese vytvárania politiky, došlo k vytváraniu nových aliancií a vyjednávací proces sa stal komplexnejším. Európska komisia tak môže vyvážať vplyv národných štátov (Brunazzo, 2010).

Najmä od polovice 80. rokov došlo k vytvoreniu a rozvoju určitej „zahraničnej politiky“ regiónov voči Európskej únii. Táto politika má rozdielne aspekty a rysy v porovnaní s diplomaciou, ktorú vedú klasické národné štáty. Napríklad ekonomická agenda regiónov je na úrovni Európskej únie pomerne špecifická a to najmä z toho dôvodu, že sa sústreďuje na získanie väčšieho objemu investícií (z väčšej časti najmä z komunitárnych programov) a na rozšírenie trhu prostredníctvom dohody s ostatnými regiónmi. Regióny so silnou teritoriálnou identitou, nacionalistickými požiadavkami, či zo zložitými vzťahmi so svojou centrálnou vládou sa snažia o internacionalizáciu svojej pozície, t.j. hľadajú konsenzus a podporu pre svoje aspirácie na väčšiu nezávislosť či autonómiu. Regióny, v ktorých naopak absentuje silná identita, môžu podobným spôsobom posilniť svoje medzinárodné postavenie. Ciele, ktorých sa snažia regióny dosiahnuť, sú v rámci Európskej únie omnoho špecifickejšie v

¹⁶ Tento koncept sa v rámci odbornej literatúry objavil v prvej polovici deväťdesiatych rokov. Jeho autorom je Gary Marks. Hlavnou podstatou tejto teórie je to, že jednotlivá tvorba exekutívnych rozhodnutí, resp. vládnutia ako takého, je rozptýlená medzi rôzne úrovne vládnutia (Hooghe-Marks, 2003).

porovnaní s národnými štátmi, keďže nemajú reálne kompetencie v tradične definovanej zahraničnej politike (ako je napríklad právo vyhlásiť vojnu apod.). Podobne v prípade ekonomických tém sú ciele regiónov omnoho krátkodobejšie, než je tomu v prípade národných štátov. Medzinárodná agenda regiónov je taktiež ľahšie ovplyvniteľná určitými teritoriálnymi záujmami. Napríklad obchodné či hospodárske asociácie môžu tlačiť regionálnu vládu k uzavretiu špecifických aliancií, zatiaľ čo na národnej úrovni sú záujmy oveľa viac rozmanité a rozptýlené (Brunazzo, 2010).

2 CHARAKTERISTIKA REGIONÁLNYCH AKTÉROV

Regionálni aktéri sa dajú v podstate rozdeliť do troch kategórií: verejné, poloverejné, zmiešané. Rinus van Schendelen však uvádza iba dve kategórie, a to súkromné a verejné. (Schendelen, 2002) Mohlo by sa zdať, že regionálny aktéri spadajú iba do kategórie verejných, ale nie je tomu tak. Zástupcovia samospráv spadajú čisto do verejnej sféry, zatiaľ čo napríklad rozvojové agentúry sa zaraďujú medzi poloverejné telesá a medzi čisto súkromných aktérov radíme napríklad hospodárske komory. Formalizovanie politického dialógu s aktérmi regionálnych záujmov je pomerne nový jav, ktorý sa trvalo rozvíja. Stále sa zvyšujúca dôležitosť regionálnych aktérov v politickom procese si žiada vytvorenie pevne stanovených procedurálnych pravidiel, čo je predpokladom modernej demokratickej spoločnosti. Organizované regionálne záujmy, ktoré majú oproti iným záujmovým skupinám vyššiu legitimitu, môžu vďaka formalizovanému procesu získať privilegovaný prístup k vládnym orgánom Slovenskej republiky, alebo inštitúciám Európskej únie, kde môžu lepšie presadiť svoje záujmy (Dočkal, 2006).

Podľa G. Marksa môžeme v Európskej únii pozorovať mobilizáciu regionálnych, ale aj lokálnych aktérov, ktorí sa snažia získať priamy kontakt s tvorcami európskych politík. Tohto sa regióny snažili dosiahnuť niekoľkými spôsobmi, mimo iného taktiež vytvorením regionálneho zastúpenia v Bruseli. G. Marks tento vývoj spája s dostupnosťou nových príležitostí na úrovni Európskej únie (jedná sa primárne o európske fondy, schopnosť vykonávať vplyv na podobu politík Európskej únie a prístup k informáciám) (Marks, 1992).

Prejavy mobilizácie regionálnych aktérov môžeme ďalej pozorovať v mnohých podobách. Je to jednak vytváranie prihraničných regiónov, najrôznejších sietí ako sú transnacionálne asociácie regionálnych aktérov, asociácia regionálnych aktivít a podobne. Tieto organizácie fungujú ako multiplikátory regionálneho zapojenia do politického procesu Európskej únie. Väčšinou zaberajú jedinečnú polohu na rozmedzí národných a európskych sietí. Za začiatok regionálnej mobilizácie môžeme považovať samotný vznik

regionálnych zastúpení v Bruseli. Ten je však len jedným z elementov v oveľa širšom procese mobilizácie (Jeffery, 2000).

Jedným z vysvetlení, prečo vôbec „regióny“ mobilizujú v Bruseli je relevancia politik Európskej únie a legislatívy pre regionálnych aktérov. Väčšina európskej legislatívy počíta s implementáciou politiky s pomocou regionálnych či lokálnych úrovní. Aktívni regionálni aktéri sa tak v nadväznosti na túto skutočnosť snažia ovplyvňovať podobu implementovanej legislatívy. Alternatívne vysvetlenie mobilizácie regiónov hovorí o kultúrnych a etno-politických motiváciách. Medzi ne patrí napríklad jazyk, kultúrna a spoločenská prax a politická podpora na domácej regionálnej úrovni, ktorá je v rozpore s politikou na úrovni národnej, môže tvoriť faktory vedúce k regionálnej mobilizácii. Ale taktiež snaha o obchádzanie národného štátu, tzv. „state bypassing“, kedy sa regionálni aktéri snažia získať priamy prístup k inštitúciám Európskej únie a obísť tak národný štát. Niektoré z uvedených motivácií sa však následne v praxi ukázali ako bezpredmetné. Mnoho autorov napríklad v súčasnosti považuje predpokladaný vplyv regiónov uplatňovaný prostredníctvom priameho kontaktu a prístupu k inštitúciám za nenaplnený a zdôrazňuje, že väčší vplyv môžu dosiahnuť regióny prostredníctvom členských štátov. (Tatham, 2008) Tento pohľad ilustračne znázorňujú lobistické úspechy regiónov ako ich vlastnú propagáciu. Aj napriek týmto názorom však počet regionálnych kancelárií zastúpených v Bruseli od roku 1984, kedy bola založená prvá regionálna kancelária, neustále rastie. Podľa Rowa je paradoxom, že i keď koncept „Európy regiónov“ stráca na svojej váhe a je na ústupe, počet regionálnych zastúpení a ich aktivita v Bruseli neustále rastie.

C. Rowe však upozorňuje, že schopnosť regiónov mobilizovať sa a efektívne pôsobiť v politických sieťach sa líši a je odvodená od domácich faktorov. Schpnosť participovať na viacúrovňovom vládnutí a využívať z toho plynúce príležitosti je taktiež premenlivá. Závisí na schopnosti regionálneho zastúpenia vytvárať a využívať kľúčové príležitosti pre zapojenie sa do procesu formovania politik Európskej únie. Svoju rolu hrá taktiež schopnosť vhodne prispieť do tohto procesu. Pre regionálne zastúpenie, ktoré má iba limitované ľudské zdroje a ich aspirácia je skôr prezentácia regiónov a využívanie európskych fondov pre domácich aktérov, je zapojenie do siete ovplyvňujúce politické výstupy obmedzené (Tatham, 2008).

Medzi prvé štúdie skúmajúce aktivity subnárodných jednotiek, v zmysle širšej skupiny reprezentantov regionálnych záujmov, v štruktúre rozhodovacieho procesu, patrí štúdia Charlieho Jefferyho z roku 2000. Jeffery uvádza, že subnárodný aktér musí mať určité charakteristiky, aby mal vplyv a možnosť angažovať sa v rozhodovacom procese EÚ. Najdôležitejšou premennou predstavujú podľa Jefferyho ústavné faktory: ústavná sila regiónov a jeho právomoci. Subnárodná jednotka disponujúca rozsiahlymi

ústavnými právomocami, má väčšiu pravdepodobnosť získania silného vplyvu v procese európskeho rozhodovania v porovnaní s jednotkami so slabými právomocami. Podľa jeho slov „slabé ústavné postavenie, ako napríklad v Írsku, predpokladá slabý vplyv v rozhodovacom procese a silné ústavné postavenie ako napríklad v Nemecku, predpokladá silný vplyv. Autor tu prichádza s hypotézou, resp. s kauzálnym vzťahom medzi ústavným postavením regiónov a ich mierou vplyvu v rozhodovacom procese. Je nutné povedať, že ide o veľmi zjednodušený vzorec a dokonca sám autor podotýka, že ústavná sila nemôže byť jedinou premennou determinujúcou mieru vplyvu na rozhodovacom procese v EÚ (Jeffery, 2000).

K ústavnému postaveniu regiónov postupom času pridala rada autorov ďalšie podmienky. Marks, Haesly a Mbaye tvrdia, že iba niektoré regionálne kancelárie- bohaté a dostatočne personálne vybavené, ktoré zastupujú legislatívne regióny, sa snažia reálne ovplyvňovať európsku politiku. Vo svojej práci analyzovali vzájomný vzťah medzi postavením regiónov v národnom štáte a objemom ich zdrojov a možnosťami ovplyvňovať európsky rozhodovací proces. (Marks-Haesly-Mbaye, 2002) Carolyn Moore vo svojej štúdii hodnotí skupinu zastúpenia regiónov s veľmi obmedzenými možnosťami. „kvôli obmedzeným zdrojom, ktoré majú tieto bruselské kancelárie k dispozícii, je obmedzená aj ich činnosť.“ Moore ich nazýva ako relatívne nové a slabé konštrukty v domácom systéme, ktoré majú obmedzenú podporu angažovania sa vo veľkých európskych ústavných otázkach. Jednotlivé zastúpenia sú potom vnímané skrze čerpania európskych prostriedkov. (Moore, 2006) Na rovnaké kauzálne vzťahy naráža Moore aj v roku 2008. Miera participácie regionálnych zastúpení vo viacúrovňovom vládnutí priamo závisí na domácich faktoroch. Medzi tieto faktory opäť zaraďuje ústavné právomoci, ale zároveň aj veľkosť dostupných zdrojov.

Odlišný pohľad na skúmanú problematiku prináša Michel Huysseune a M. Theo Jans. Vo svojej publikácii z roku 2008 radia medzi štyri hlavné oblasti aktivít regionálnych kancelárií v Bruseli. Ich postoj uvádza, že sa pre väčšiu mieru participácie v európskom procese väčšina kancelárií angažuje formou lobingových činností. Silné domáce postavenie legislatívnych regiónov sa premieta do priameho prístupu k Rade ministrov a Európskej komisii. Pre zastúpenie je ďaleko ťažšie vyjadriť svoj názor priamo u vyjednávacieho stolu bez tohto priameho prístupu k rozhodovacím orgánom EÚ. Z tohto jasne vyplýva, že pre regionálne kancelárie je bez tohto inštitucionálneho prístupu o dosť ťažšie nájsť iný spôsob, aby mohli priamo ovplyvniť rozhodovací proces (Huysseune-Jans, 2008).

Publikácia od Carolyn Rowe z roku 2011 sa zaoberá činnosťou a rolami všetkých typov regionálnych kancelárií. Tento výskum zahŕňa i prípadovú štúdiu regionálnych kancelárií z nových členských štátov. Rowe rozdeľuje činnosti zastúpenia do niekoľkých kategórií, z ktorých sa v poradí druhá týka

reprezentácie a lobingu, inak povedané „upstream activities“. (Rowe, 2011) Tu je nutné poznamenať, že autorka definuje hlavnú podstatu fungovania regiónov ako činnosť spadajúcu do prvej kategórie-spracovávanie, filtrovanie a prenášanie informácií domovským regiónom. Za týmto faktom stojí nielen nízka odborná spôsobilosť regiónov na domácej úrovni, ale predovšetkým neustála potreba prekladov oficiálnych dokumentov a materiálov Európskej únie, ktoré sú publikované v troch hlavných pracovných jazykoch EÚ. (Rowe, 2011) Druhá kategória je lobing. Podľa Rowa títo aktéri neinvestujú žiadny čas a úsilie upstreamových aktivít lobovania. Primárnym dôvodom tejto neaktivity je podľa nej kvôli plnohodnotnému personálnemu obsadeniu regionálnych kancelárií, ale najmä vďaka domácejmu nastaveniu regiónov. V tomto prípade ide o nedostatočné uvedomenie si nového priestoru pre vyjednávanie, ktoré sa ponúka na európskej úrovni. Aktivity jednotlivých zastúpení regionálnych kancelárií sa v súčasnej dobe skôr zameriavajú na druhú dimenziu upstreamových aktivít a to „propagáciu“, alebo inak povedané prezentáciu svojho regiónu a vytváranie vlastnej regionálnej identity v Bruseli. Je zrejmé, že veľkosť financií, ktoré majú regionálne kancelárie k dispozícii, nakoniec určuje nielen veľkosť kancelárie, ale i mieru angažovanosti v upstreamových a downstreamových aktivitách. Inými slovami autorka vyvodzuje jasný kauzálny vzťah medzi zdrojmi a mierou aktivít v zmienených oblastiach činnosti.

V 80. a 90. rokoch začali subnárodní aktéri participovať v európskom rozhodovacom procese pomocou nových rôznorodých kanálov. Jedným z príkladov bolo postupné vytváranie regionálnych zastúpení v Bruseli. Prvé takéto úrady mali od roku 1984 niektoré lokálne autority z Veľkej Británie a Nemecka. V roku 1989 bolo v Bruseli už 15 regionálnych zastúpení. (Marks-Haesly-Mbaye, 2001) I keď je rada komunikačných kanálov prístupná všetkým regiónom, ťažko sa dá hovoriť o rovnocennom prístupe. Niektoré spôsoby komunikácie v skutočnosti zostávajú výsadou iba pre silné regióny. Medzi takéto spôsoby sa radí tzv. paradiplomacia, teda možnosť regionálnych, resp. subštátnych jednotiek presadzovať svoje záujmy v rámci medzinárodnej politiky. Konkrétny príkladom je napríklad španielsky región Baskicko, ktorý ma v rámci svojich kompetencií zahrnuté aj právo viesť vlastnú zahraničnú politiku (Grydehøj a kol, 2014).

Brunneta Baldi v roku 2006 vytvorila model rozlišujúci štyri rôzne typy regionálnej participácie v európskom rozhodovacom procese. Model je postavený na dvoch základných pilieroch. Prvý popisuje spôsob udržiavania kontaktov medzi regiónmi a európskymi inštitúciami. Druhý pilier zase bližšie definuje povahu týchto vzťahov. Baldi tvrdí, že existujú dva typy regionálnej účasti- priamy a nepriamy. Prvý typ predstavuje schopnosť regiónov naviazať priamy vzťah s európskymi inštitúciami. V prípade nepriamej účasti je potom tento vzťah sprostredkovaný štátom, kde sa regióny snažia participovať na

formulácii politík či majú schopnosť ovplyvňovať postoje štátu vo vzťahu k Európskej únii. Čo sa týka povahy vzťahov medzi regiónmi a inštitúciami, hovoríme buď o inštitucionálnej forme účasti, alebo o účasti lobbingovej. V prvom prípade sú regióny formálne zastúpené v orgánoch, ktoré prispievajú do rozhodovacieho procesu Európskej únie. Lobingová účasť je tak definovaná ako proces, v ktorom sa regionálna participácia vyvíja prostredníctvom neformálnych kontaktov a nátlakových aktivít zameraných na politické inštitúcie (Baldi, 2006).

3 VEREJNÁ SPRÁVA V POĽSKEJ REPUBLIKE

Jednou z hlavných požiadaviek preto, aby štáty strednej Európy mohli vstúpiť do Európskej únie, bolo implementovanie *acquis communautaire*. Medzi nevyhnutné podmienky patrila aj administratívna reforma, konkrétne decentralizácia regionálnych teritoriálnych jednotiek, ktoré by boli schopné efektívne alokovať financie zo štrukturálnych fondov. (Bafoil-Hibou, 2003) Odporúčanie Európskej únie ohľadom samotného prispôbenia administratívnej reformy bolo formulované v pravidelných reportoch Európskej komisie týkajúceho sa progresu kandidátskych krajín. (European Commission, 2014) Napriek tomu, preferencie Komisie boli vyjadrené dosť vágnym spôsobom, t.j. nechali vládam kandidátskym štátom čo najviac voľného priestoru na manévrovanie. Inštitucionálne zmeny realizované Poľskou vládou ako súčasť administratívnej reformy z roku 1989, ako aj neskoršie prípravy pre zosúladenie administratívnych požiadaviek pre manažment štrukturálnych fondov, potvrdili, že tlak z Bruselu mal limitovaný účinok (Brusis, 2002).

V poľskom prípade bola v deväťdesiatych rokoch jedným z konfliktných bodov medzi relevantnými politickými stranami práve administratívna reforma. Zatiaľ čo pravicové politické strany videli decentralizáciu ako pokračovanie demokratických reforiem, ľavicové strany nemali záujem výraznejšie meniť existujúcu podobu. Jedným z hlavných argumentov bolo najmä to, že tieto strany mali výhodu v už existujúcich straníckych štruktúrach z čias komunizmu, ktoré boli vybudované v rámci vtedy existujúcich administratívnych jednotiek. Európsky nátlak decentralizovať systém verejnej správy posilnil práve pravicové strany a od roku 1997 bola administratívna reforma decentralizácie znova jednou z hlavných tém politickej agendy (Regulska, 1997).

Po dlhšej diskusii a politických bojoch bol nový územnosprávny systém implementovaný v roku 1999, ktorý znížil počet regiónov z 49 na 16. Nové regionálne orgány nadobudli široké kompetencie vrátane zodpovednosti za uskutočňovanie regionálnej rozvojovej politiky. Centrálna vláda si však ponechala opatrenia umožňujúce udržanie značného stupňa kontroly nad

jednotlivými regiónmi. Jednak to bolo v tom, že mohla určovať svojich zástupcov v regiónoch, ktorí mali chrániť štátne záujmy a kontrolovať zákonnosť rozhodnutí prijatých volenými regionálnymi orgánmi. Za druhé, decentralizácia kompetencií nebola nasledovaná decentralizáciou financií. Krajské úrady zostali naďalej finančne závislé od ústrednej vlády, ktorá výrazne obmedzovala ich priestor v rámci realizácii regionálnej politiky (Lepesant, 2005).

Možno teda tvrdiť, že táto neochota dať regiónom vyšší stupeň autonómie potvrdzuje vplyv minulých inštitúcií na proces politických a administratívnych zmien v krajine. To znamená, že vzhľadom na vážny postoj Európskej komisie bola do istej miery viac zvýhodnená centrálna vláda nad samotnými regiónmi. Aj preto je výsledok reformy paradoxný. Na jednej strane nastalo zdanlivé posilnenie regiónov, na strane druhej nastala de facto decentralizácia moci ústrednej vlády (Grosse, 2004).

Až do januára 1999, keď nadobudol platnosť zákon o novom územnosprávnom usporiadaní, boli jediným inštitucionálnym zástupcom regiónov Vojvodstvá. Viacerí poľskí odborníci sa zhodujú, že obdobie pred rokom 1999 bolo neefektívne v stimulovaní a podporovaní rozvoja regionálnej ekonomiky a spoločnosti. Táto neefektívnosť pochádzala najmä zo skutočnosti, že Vojvodstvá boli inštitúciou „zdedenou“ z obdobia pred rokom 1989 a v takmer nezmenenej podobe fungovala aj po prechode na demokratický systém. (Gilowska a kol., 1998) Dokazovalo to aj to, že reforma samosprávy nezahŕňala vojvodstvá. Tie zostali súčasťou ústredného aparátu, s Vojvodom (predsedom Vojvodstva), ktorý nebol demokraticky volený, ale menovaný predsedom vlády Poľska. Nemali žiadne rozhodovacie kompetencie, namiesto toho plnili úlohu monitorovania centrálnych vládnych politík. Všetky finančné zdroje boli alokované z centrálného rozpočtu, s veľkou väčšinou finančných prostriedkov vyčlenených ako dotácie na konkrétne sociálne služby, čo dávalo Vojvodstvám malú flexibilitu pri uspokojovaní potrieb jednotlivých regiónov. Po roku 1989, jedinou zmenou bolo to, že niekoľko kompetencií predtým patriacich vojvodstvám bolo pridelené miestnej samospráve ako súčasť miestnych vládnych reforiem po roku 1989 (Patzalek, 1992).

Niet pochýb teda o tom, že možnosti Vojvodstiev v prijímaní nezávislých rozvojových iniciatív týkajúcich sa regionálnej politiky boli politicky aj inštitucionálne obmedzené. Do istej miery možno konštatovať, že o ochromenie Vojvodstiev mali záujem politici a predstavitelia zo socialistického obdobia, medzi ktorými prevládalo presvedčenie, že

Vojvodstvá boli bašty konzervatívnych politických záujmov previazaných zo štátnym socialistickým systémom.¹⁷

Toto úsilie bolo najviac viditeľné v troch starých priemyselných regiónoch charakterizovanými rozsiahlymi rozvojovými problémami: Katowice, Walbrzych a Łódź. Vo všetkých troch prípadoch bolo vyjednávanie medzi zástupcami Vojvodstiev a centrálnou vládou charakteristické dvoma faktormi:

- zvýšené množstvo finančných prostriedkov poskytnutých centrálnou vládou pre regionálnu reštrukturalizáciu,
- poskytnúť Vojvodstvám a iným regionálnym hráčom, ktoré majú silnejšie kompetencie, viac možností pri vytváraní politiky na lokálnej úrovni (Kudlacz, 1995).

Všeobecné hodnotenie tohto úsilia však bolo negatívne, keďže aj tak stále boli závislí na politike ústrednej vlády. Po krátkom období stratili inštitucionálnu koherentnosť a boli vo veľkej miere neefektívne v podmienkach zrýchlenia regionálnej reštrukturalizácie. (Gorzela, 1998) V súčasnosti v rámci poľskej verejnej správy identifikujeme niekoľko regionálnych aktérov. Poľský administratívny systém je po poslednej reforme rozdelený na 16 vojvodstiev, 380 okresov, ktoré sa nazývajú tzv. powiaty a 2479 obcí (gmina). V rámci delenia verejnej správy možno uviesť, že vojvodstvá fungujú ako súčasť štátnej správy, zatiaľ čo powiaty a gminy ako súčasť samosprávy (KSNG, 2014).

Najväčšou územnosprávnou jednotkou v Poľskej republike je teda vojvodstvo. Na jej čele stojí tzv. wojewoda. Vykonáva funkciu miestneho zástupcu Rady ministrov. Tento orgán je voči vojvodstvu nadriadeným vládny orgánom. Najvyšším orgánom v rámci samosprávy je tzv. marszałek. Čo sa týka názvov jednotlivých vojvodstiev, v 13 prípadoch sú odvodené na základe geografických a historických faktov, v troch prípadoch sú pomenované na základe ich hlavných miest. Jednotkou miestnej samosprávy je powiat. Na jeho čele stojí Rada powiatów, ktorá je voleným orgánom. Volí sa vo všeobecných priamych voľbách na štyri roky. Predsedom Rady powiatów je starosta, ktorý je zároveň najvyšším orgánom powiatu. Jeho funkciou je riadiť jeho činnosť. Existujú dva druhy powiatów. Prvým je tzv. ziemski, ktorých je 314 a druhé sú mestské aglomerácie s celkovým počtom 66. Základnou právnou jednotkou správneho rozdelenia v Poľsku je gmina. Jej výkonnými orgánmi sú rada a starosta. V rámci obcí, ktoré majú nad sto tisíc obyvateľov, získava starosta titul „prezident“. Samotné gminy sa

¹⁷ Hryniewicz a Jalowiecki sa prostredníctvom troch starých Vojvodstiev podarilo zistiť, že veľa negatívnych zvykov zo socialistického obdobia pokračovalo aj po roku 1989. kvôli slabšej inštitucionálno-právnej základni a regionálnych stranických štruktúrach charakterizovaných silnými klientelistickými vzťahmi bola regionálna politika definovaná ako tzv. kultúra vyjednávania pod stolom. (Hryniewicz-Jalowiecki, 1997)

rozdeľujú na tri typy: vidiecke, mestsko-vidiecke a mestské gminy. Najviac gmin je vidieckeho typu, ktorých je 1566. Mestsko-vidieckych gmin je 608 a mestských gmin 305 (Gorzela-Kozak, 2008).

Tabuľka 1: Zoznam vojvodstiev a počet powiatov a gmin podľa ich typov

Vojvodstvá	Powiaty		Gminy		
	Zemské	Mestské aglomerácie	Mestské	Mestsko-vidiecke	Vidiecke
Dolnoslezské	26	4	36	55	78
Kujavsko-pomoranské	19	4	17	35	92
Lublinské	20	4	20	22	171
Lubušké	12	2	9	34	40
Lodžské	21	3	18	26	133
Malopolské	19	3	14	47	121
Mazovské	37	5	35	51	228
Opolské	11	1	3	32	36
Podkarpatské	21	4	16	35	109
Podleské	14	3	13	27	78
Pomoranské	16	4	24	18	81
Slezské	17	19	49	22	96
Svätokrižské	13	1	5	26	71
Varmijsko-mazurské	19	2	16	33	67
Velkopolské	31	4	19	91	116
Západopomorské	18	3	11	54	49

Zdroj: KSNG, 2014.

4 REGIONÁLNI AKTÉRI V POĽSKU V RÁMCI VIACÚROVNĽOVÉHO MODELU VLÁDNUTIA

Pôsobenie poľských regionálnych aktérov vo vzťahu k regionálnej politike Európskej únie, konkrétne k štrukturálnym fondom malo vplyv v niekoľkých oblastiach. Nasledujúca časť sa zameria na ich pôsobenie v rámci viacúrovňového modelu vládnutia.

Možno konštatovať, že jedným z pozitívnych stránok európskej regionálnej politiky v prvých rokoch jej pôsobenia v Poľsku bolo to, že medzi regionálnymi aktérmi zaviedla cezhraničnú a medzisektorovú spoluprácu v rámci alokovania štrukturálnych fondov. Európska regionálna politika je okrem iného charakterizovaná niekoľkými princípmi, pričom práve princíp partnerstva býva často označovaný ako najpodstatnejší pre čerpanie fondov a fungovanie regionálnej politiky ako takej. Práve implementovanie tohto

princípu do systému regionálnej politiky Poľskej republiky zaviedlo posun z centrálneho režimu riadenia s veľmi obmedzeným subnárodným zapojením v politike regionálneho rozvoja s centrálnymi riadenými programami smerom k polycentrickému modelu charakterizovaným zvýšenou interakciou a spoluprácou medzi regionálnymi aktérmi na rôznych úrovniach správy. Bola zriadená sieť inštitúcií s väčšou interakciou a partnerstvom medzi nimi (Bachtler-McMaster, 2008).

Regionálne autority postupom času získali nové kompetencie a právomoci a stali sa jedným z hlavných hráčov v systéme vládnutia. V období 2004-2006 boli regionálni aktéri zodpovední za hodnotenie projektov, avšak ich rola bola limitovaná, keďže všetky dôležité funkcie ohľadne štrukturálnych fondov boli vykonávané vládnyimi inštitúciami. V nasledujúcom období 2007-2013 nastala zmena v čiastočnej regionalizácii spravovania štrukturálnych fondov, keďže boli na krajské úrady prenesené kompetencie v rámci riadenia regionálnych operačných programov. Ako uviedli Gorzelak a Kozak, toto bol „ďalší krok v procese decentralizácie v Poľsku“. (Gorzelak-Kozak, 2008, s. 159) Regionálne orgány sa tiež stali kľúčovými aktérmi v regionálnej politickej aréne, keďže sa stali zodpovední za mechanizmus ako používať európske fondy v rámci ich regiónov a rozhodovanie, ktoré regionálne zainteresované strany majú z toho prospech.

Je potrebné mať však na pamäti, že vládna administratíva si zachovala významné kompetencie v oblasti certifikácie platieb v rámci regionálnych operačných programov. Okrem toho, existovalo napätie medzi ústrednými a regionálnymi orgánmi v otázke stupňa kontroly nad realizáciou a alokáciou štrukturálnych fondov. Viacúrovňový model spolupráce bol tiež limitovaný príliš komplikovaným a konfliktným inštitucionálnym systémom, ktorý podkopával spoluprácu medzi regionálnymi inštitúciami a vládou administratívou. Napríklad, nejasné rozdelenie kompetencií pri správe operačného programu viedlo medzi Maršalkom a Vojvodstvom ku konfliktom. Vidieť to bolo najmä v Dolnom Sliezsku, kde v oboch inštitúciách dominovali súperiace strany (Ferry, 2007).

Vo všeobecnosti možno povedať, v súlade s princípom partnerstva, že formálne partnerstvo, ktoré je zložené zo zástupcov centrálnej vlády, miestnych orgánov a hospodárskych a sociálnych partnerov, bolo vytvorené s cieľom umožniť účasť v riadení regionálnych fondov aj regionálnym aktérom. Regionálne riadiace výbory mohli posúdiť a odporučiť zmeny v zoznamoch projektov, ktoré budú dostávať finančné prostriedky pred konečným rozhodnutím o pridelení grantov, zatiaľ čo výbor pre monitorovanie regionálnej úrovne sledoval proces implementácie z finančných prostriedkov. Navyše, počas rokov 2004-2006 boli organizované široké verejné konzultácie ohľadom regionálnych operačných programov pre roky 2007-2013, aby sa získala spätná väzba od rôznych aktérov na postupy

a programové priority. Tieto konzultácie poskytli regionálnym hráčom nový kanál pre uplatňovanie vplyvu na chod politiky regionálneho rozvoja. Možno konštatovať, že dostupnosť štrukturálnych fondov podporilo a povzbudilo vznik nových foriem spolupráce medzi lokálnymi aktérmi. (Kozak, 2007)

Logika týchto zmien iniciovaných štrukturálnymi fondmi a princíp partnerstva vyžadovali skombinovať racionalistické a sociologické mechanizmy europeizácie, pričom ich „hlbka“ sa líšila v závislosti od aspektu partnerstva. Verejné konzultácie zavedené EÚ na jednotlivé regionálne operačné programy boli regionálnymi aktérmi vnímané ako užitočný nástroj pre získavanie cenných informácií a posilnenie súladu medzi potrebami regiónu a prioritami stanovenými v programe. Podobný trend mohol byť pozorovaný medzi miestnymi aktérmi, pre ktorých princíp partnerstva vytvoril nové príležitosti (Bruszt, 2008).

V mnoho prípadoch mala preto participácia a účasť lokálnych zástupcov v regionálnych riadiacich výboroch a monitorovacích výboroch pozitívny efekt. To bolo z veľkej časti motivované vidinou možného vplyvu na rozhodovanie alebo získanie informácií na postupy pri posudzovaní projektov, ktoré by mohli byť použité na zvýšenie pravdepodobnosti získania dotácie na ich vlastné projekty. Je potrebné však dodať, že regionálny riadiaci výbor nebol členmi lokálnych orgánov vnímaný ako prostriedok pre výber finančných prostriedkov na projekty, ktoré korešpondovali so strategickými rozvojovými potrebami regiónu, ale skôr ako aréna pre lobovanie v prospech vlastných projektov (Kozak, 2007).

Z toho vyplýva, že najmä v prvom v období 2004-2006 mala väčšina lokálnych aktérov sklon byť neochotná k projektom vnímaných ako potencionálne nebezpečné, keďže tam hrozilo riziko, že projekt nebude úspešný. Popularita partnerských projektov bola tiež limitovaná súťažou o fondy medzi lokálnymi aktérmi a nedôverou ostatných partnerov. Výnimočné partnerské projekty implementované počas obdobia 2004-2006 boli najmä v programoch, kde bola spolupráca podmienkou pre získanie fondov, alebo ak sa ukázalo, že to bola jednorazová iniciatíva orientovaná na finančný zisk, ktorý mala sklon sa rozpadnúť len čo sa projekt dokončil.

Avšak, situácia sa zmenila v období 2007-2013, kedy boli vytvorené stimuly pre regionálne operačné programy a sektorové programy. Tieto stimuly podporovali miestne orgány na prípravu partnerských projektov ako súčasť medzikomunálneho konzorcia s cieľom zvýšiť ich šance na získanie dotácie. To znamená, že skutočnosť, že táto spolupráca bola stimulovaná financovaním z fondov nebráni procesom postupného presadzovania partnerského princípu v rámci rozvojových projektov. Napriek tomu, že toto partnerstvo bolo spočiatku motivované zvýšením pravdepodobnosti obdržania financií, bola potreba aby sa regionálni aktéri naučili ako kooperovať navzájom, zdieľať skúsenosti a vážiť si to čo kooperácia prináša. Takáto

spolupráca podporila vzťahy založené na dôvere slúžiace ako platforma pre ďalšiu spoluprácu (Dąbrowski, 2010).

ZÁVER

Pri porovnaní s ostatnými krajinami stredovýchodnej Európy, Poľsko nemá výrazné rozdiely medzi regiónmi. Regionálna polarizácia je na nízkej úrovni, čo značí, že rozdiely medzi jednotlivými poľskými regiónmi, meranými na základe HDP, nie sú signifikantné, najmä ak to porovnáme s veľkými krajinami západnej Európy. Neznamená to však, že poľský regionálny rozvoj nepotrebuje financie z Európskej únie, resp. že regióny sú na základe HDP porovnateľné s úrovňou najbohatších regiónov v EÚ. Najväčšou slabosťou je práve nízka rozvinutosť prakticky všetkých poľských regiónov. V rámci Poľska preto neplatí selekcia regiónov na bohaté a chudobné na základe svetových strán (západ vs východ, resp. sever vs juh), ale nízka regionálna úroveň je charakteristickou črtou celého poľského územia.

Aj preto regionálna politika Európskej únie zohráva významnú úlohu v poľskom regionálnom rozvoji. Jedným z dôvodov je aj to, že Poľsko je najväčšou krajinou Európskej únie v rámci stredovýchodnej Európy, čo znamená, že pre komplexný rozvoj regiónov potrebuje oveľa viac finančných prostriedkov ako menšia krajina. To len zdôrazňuje dôležitosť regionálnej politiky a špecificky európskych štrukturálnych fondov pre Poľsko. Úspešnosť jej využívania má viacero faktorov, pričom jeden z nich je spojený s regionálnymi aktérmi v rámci viacúrovňového modelu vládnutia. Ukazuje sa, že princíp partnerstva patrí medzi najdôležitejšie princípy regionálnej politiky Európskej únie. Na poľskom príklade je vidieť, že väčšie možnosti financovania zo štrukturálnych fondov môžu mať regióny, resp. regionálni aktéri v prípade, ak budú medzi sebou kooperovať. Tento aspekt totiž predstavuje jeden z faktorov, ako byť úspešnejší pri alokácii štrukturálnych fondov a vo všeobecnosti aj v otázke realizácie regionálnej politiky ako takej.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BAFOIL, F. - HIBOU, B. 2003. *Les administrations publiques et les modes de gouvernement à l'épreuve de l'eupéanisation : une comparaison Europe du Sud, Europe de l'Est*. Les Etudes du CERI 102, [online], [cit. 19/09/2022] Dostupné na: <http://www.cerisciencespo.com/cerifr/publica/etude/2003.htm>.
- BRUNAZZO, M. 2010. „Regional Europe.“ In: CINI, M. - BORRAGAN, N.P.S.

- European Union Politics. Oxford.: Oxford University Press. Str. 300. ISBN 978-0199548637
- BRUSIS, M. 2002. *Between EU requirements, Competitive Politics, and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe*. *Governance* 15(4): 531-559.
- BRUSZT, L. 2008. *Multi-level Governance – the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Development Governance in the New Member States*, *Regional and Federal Studies*. 18, 5: 607-627
- DABROWSKI, M. 2010. *Institutional Change, Partnership and Regional Networks: Civic Engagement and the Implementation of the Structural Funds in Poland*. In: Adams, n. – Cotella, g. – Nunes, R. (eds). *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning Knowledge and policy development in an enlarged EU*, London: Routledge.
- EUROPEAN COMMISSION. 2014. *Albania Progress Report*. [online], [cit. 19/09/2022] Dostępne na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-albania-progress-report_en.pdf
- FERRY, M. 2007. *Comparing the Influence of Structural Funds Programmes on Regional Development Approaches in Western Scotland and Silesia: Adaptation or Assimilation?*, *European Journal of Spatial Development* 23. [online], [cit. 19/09/2022] Dostępne na: <http://www.nordregio.se/EJSD/refereed23.pdf>.
- GIŁOWSKA, Z. a kol. 1998. *Kierunki polityki regionalne Polski. Studia Regionalne I Lokalne* 24(57). Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego I Lokalnego.
- GORZELAK, G. 1998. *Regional and Local Potential for Transformation in Poland. Regional and Local Studies Series #14*. Warsaw: European Institute for Regional and Local Development.
- GRYDEHØJ, A. a kol. 2014. *Paradiplomacy. Centre Maurits Coppieters*. [online], [cit. 19/09/2022] Dostępne na: http://www.ideasforeurope.eu/wp-content/uploads/LOW_CMC_3804_book_paradiplomacy_220714.pdf.
- GROSSE, T., G. 2004. *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*. Warsaw: Instytut Spraw Publicznych.
- HOOGHE, L. – MARKS, G. 2003. *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*. *The American Political Science Review*, Vol. 97, No. 2. (May, 2003), pp. 233-243.
- HUYSEUNE, M. - JANS, T. M. 2008. *Brussels as the capital of a Europe of the regions? Regional offices as European policy actors*. *Brussels Studies*, 16, 2008, s. 1-11.

- JEFFERY, Ch. 2000. *Subnational Mobilization and European Integration: Does It Make Any Difference?* Journal of Common Market Studies, 38, 2000, č. 1, s.1-23. [online], [cit. 19/09/2022] Dostępne na: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00206/abstract>
- KOMISJA STANDARYZACJI NAZW GEOGRAFICZNYCH POZA GRANICEMI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ (KSNG), 2014 Podział administracyjny Polski 2014. [online], [cit. 19/09/2022] . Dostępne na: http://ksng.gugik.gov.pl/pliki/podzial_administracyjny_polski_2014.pdf
- KOZAK, M. 2007. *Managing European Regional Policy in Poland in the initial period after accession*. *Studia Regionalne i Lokalne*, Special Issue 2007: 67-89.
- KUDLACZ, T. 1995. *Konflikty Interesów wokół Restrukturyzacji Regionalnej*. In: Hausner, J. (ed.) *Studia nad Systemem Reprezentacji Interesów*, Tom 3. Kraków: Akademia Ekonomiczna
- LEPESANT, G. 2005. *La mise en oeuvre de la politique régionale en Pologne*, CERI, [online], [cit. 19/09/2022] Dostępne na: www.ceri-sciencespo.com/archive/jan05/artgl.pdf.
- MARKS, G. 1992. "Structural Policy in the European Community." In: SBRAGIA, A. (ed.). *Europolitics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*. Washington: The Brookings Institute. ISBN 978-0815777243
- MARKS, G. – HAESLY, R. – MBAYE, H.A.D. 2002. *What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels?*. *Regional & Federal Studies*.
- MOORE, C. 2006. *Beyond Conditionality? Regions from the new EU member states and their activities in Brussels*. *European Research Institute University of Birmingham* 2006, 33. s.
- PATRZALEK, L. 1992. *Polityka Regionalna a Lokalne i Regionalne Struktury Władzy*. In: WINIARSKI, B. (ed.) *Polityka Regionalna w Warunkach Gospodarki Rynkowej*. Wrocław: Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk.
- REGULSKA, J. 1997. *Decentralization or (re)centralisation : struggle for political power in Poland*, *Environment and Planning C : Government and Policy* 15(2): 187-208.
- ROWE, C. 2011. *Regional Representations in the European Union: Between Diplomacy and Interest Representation*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. 2011, 256 s.
- SCHENDELEN, R.V. 2002. *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*. Amsterdam University Press. ISBN 90-5356-573-6.
- TATHAM, M. 2008. „Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union.” *Regional & Federal Studies*, 18 (5), 493-515. Str.: 494.

TEORETICKÉ VYMEDZENIE PROBLEMATIKY FUNKČNÝCH REGIÓNOV

PhDr. Ing. Daniel Šmatlánek¹⁸

Abstract

Intermunicipal cooperation is one of the vital conditions for effective self-government services. This statement is even more important when it comes to a cooperation in a country affected by fragmented settlement structure. Even though there are some both official and unofficial ways on how to cooperate at the local level, there is still plenty of space for improvement. Functional urban areas are regional entities, which are naturally connected by the territory where they exist. They are formed mainly around cities, which serve as centres of urban areas. Functional regions can be defined as: a functional urban area consists of a city and its commuting zone. Functional urban areas therefore consist of a densely inhabited city and a less densely populated commuting zone. Regions are often perceived as solely geographical units, but there is other side of the matter. There are theoretical approaches that see regions also as units with enormous potential of cooperation between cities and municipalities. The article presents an attempt to describe the functions and roles of urban functional areas in theoretical way.

KEY WORDS: regions, urban area, city, municipality, cooperation

ÚVOD

Región je jedným zo základných a rovnako tiež zásadných geografických konceptov, ktorý vychádza z heterogenity prostredia zemského povrchu. Tento pôvodný geografický koncept počas svojej dlhej histórie prekonal mnohé významové a výkladové zmeny a bol tiež prevzatý ďalšími vednými odbormi, ako je napríklad regionálna veda, priestorová ekonómia či priestorová sociológia. Je potrebné tiež uviesť fakt, že koncept regiónu a tiež jeho historický náhľad býva často popisovaný v súvislosti s vývojom samotnej regionálnej geografie, a niekedy aj vývojom geografického myslenia, od ktorých ho nemožno úplne oddeliť. To je jeden z hlavných dôvodov, prečo nemožno takto široko ponímaný koncept, presnejšie všetky doterajšie poznatky, ktoré sa ho týkajú, uspokojivo zhrnúť v rámci kapitoly. V tejto súvislosti chceme zdôrazniť, že pojem región je prácu výrazne potrebný nakoľko mestské funkčné regióny resp. územia dnes fungujú na geografickom princípe regiónov, z ktorých vychádzajú tiež pojmy mikroregión a pod. (Bezák 2000).

¹⁸ Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava. E-mail: daniel.smatlanek@gmail.com

1 REGIÓN Y A ICH PODSTATA Z POHLADU VEREJNEJ SPRÁVY

Koncept regiónu a jeho definície a vymedzenia sú stovky rokov staré a podrobnosti a zmeny o regiónoch sa nachádzajú v rôznych vedných disciplínach ako napr. vo vede o priestorovej či územnej diferenciácii. Podľa konceptov pochádzajúcich z niekoľko storočí dozadu sa svet vždy skladal z niekoľkých regiónov, ktoré disponovali vlastnou zvrchovanosťou. Toto nahliadanie na regióny predpokladalo ich heterogénny charakter. Podľa tejto podstaty sa svet zložený z odlišných oblastí, ktoré sa vyznačovali rôznymi typmi krajín, skupinami ľudí so špecifickým spôsobom života a pravidlami, musel rozdeliť na jednotlivé štáty, ktoré dali nižším jednotkám- regiónom svoje pravidlá. Samotný pojem región vychádza z latinského pojmu *regere*, čo v jednoduchom preklade znamená vládnuť či ovládať (Berry-Parr 1988).

Tak ako bolo už spomenuté, samotná predstava regiónu býva často tesne spájaná a tiež opisovaná zároveň s vývojom regionálnej geografie, alebo s vývojom geografického priestorového myslenia. Do konca 19. storočia bol región vnímaný ako historické a politické územie. Geografia ako vedná disciplína sa do tej doby venovala najmä popisom regiónov a to najmä tých, ktoré boli objavené neskôr, ich charakteristikou či inakosťou. Až v uplynulých dvoch storočiach sa na základe vplyvu ekonomických a politických zmien začali uplatňovať aj iné prístupy na problematiku regiónov. V zásade sa v literatúre uvádzajú tri základné prístupy, ktoré uplatňovali vtedajšie teórie (Evans, 2002).

V počiatkoch sa presadzoval najmä tzv. deterministický prístup k regiónu. Na základe tohto poňatia, ktoré vychádzalo zo starovekých teórií, boli socioekonomické vlastnosti regiónov determinované prírodnými hranicami a podmienkami. Na základe takéhoto ponímania významu regiónov môžeme hovoriť o prírodných regiónoch. S takýmto prístupom a tiež s tzv. environmentálne deterministickým prístupom sa spájajú mená viacerých významných geografov ako napr. Ritter či von Humboldt (Ivan, 2004).

Ich odkaz objaviteľských tradícií je v nich viditeľný a obaja títo geografi v nich pri vysvetľovaní heterogenosti zeme využívali a uplatňovali rozličné metódy založené na empirickom pozorovaní a meraniach, kde výsledky týchto pozorovaní preniesli do všeobecných priestorových teórií a zákonitostí fungovania. Výsledkom snahy týchto geografov bolo do značnej miery ovplyvnený induktívnym prístupom. Von Humboldt a Ritter si uvedomovali, že nato aby mohli študovať regionálnu rozličnosť sveta a aby pochopili tieto rozličnosti, je absolútne nevyhnutné študovanie a pochopenie zákonitostí fungovania regiónov. Von Humboldta je tiež možné zaradiť k zakladateľom

tzv. systematickej geografie a Ritter je považovaný za zakladateľa veľmi popularizovanej vedy- regionálnej geografie (Ivan, 2004). Postupne sa náhľad na význam pojmu región vyvíjal ďalej a výrazné zmeny nastali koncom 19. a na začiatku 20. storočia. Viacerí autori začali pristupovať k pojmu región odlišne, tzv. „posibilistickým“ prístupom. Tento prístup chápe región ako celok a ako výsledok socioekonomických a fyzio-geografických charakteristík. Jedným z hlavných predstaviteľov posibilizmu je francúzsky geograf de la Blache. Vo svojich prácach zdôrazňoval že jedinci majú možnosť voľby, resp. spoločnosť má takúto možnosť a je teda na nej do akej miery sa nechá ovplyvniť fyzio-geografickými podmienkami daného regiónu. Pohľad na takto formovaný región vychádzal z ideografického poňatia, v ktorom je kladený dôraz na odlišnosti a špecifiká jednotlivých regiónov, ktorými sa líši od ostatných. Ideografické poňatie regiónu datujeme do polovice 20. storočia a je spojené najmä s americkým geografom R. Hartshornom, ktorý sa zaoberal priestorovou organizáciou geografických informácií a priestorovou diferenciáciou (Kasala-Šifta 2017). Regionálny geograf Hartshorne sa výraznejšie líšil od tradičného poňatia francúzskych regionálnych geografov. Jeho pohľad je akýmsi „anti- deterministickým“ poňatím pojmu región. Tento koncept vychádza z podstaty popretia prírody a spoločnosti.

Naopak, tento koncept regionálnej geografie vychádza z podstaty, že vývoj spoločnosti v regiónoch je nezávislý na prírodných resp. geografických podmienkach. Na základe takéhoto prístupu je vývoj spoločnosti usporiadanej v regiónoch nezávislý na prírodných podmienkach. Hartshorne, ktorý zásadne ovplyvnil vývoj regionálnej geografie od 30. rokov 20. storočia, považoval región za unikátne územie a mentálny konštrukt. Chápanie regiónu je tu tiež vysvetlené ako ústredný geografický koncept organizácie. Jedinečnosť regiónu podľa tohto autora spočíva v jedinečnosti usporiadania javov vo vnútri samotného regiónu. Geografi by sa mali podľa jeho výkladu zamerať na skúmanie javov v regióne aj v súvislosti s inými geografickými prvkami a znakmi (Halás-Klapka-Erlebach 2019).

Cieľom geografie ako vedy by podľa takéhoto prístupu malo byť štúdium regiónov a to konkrétne skúmaním geografických javov a prepojení vo vnútri regiónov. Z tohto pohľadu na regióny tiež vychádzajú aj iné prístupy, resp. čiastkové koncepty regiónov. Takýmto konceptom je napr. koncept tzv. historických regiónov uvádzaný viacerými autormi. Koncept historických regiónov je úzko spätý aj s množstvom literatúry a publikácií o slovenských reáliách. Koncept historických regiónov bol jednou z ústredných tém pri realizácii najzásadnejšej reformy územnej samosprávy po roku 1990 na Slovensku. Pri vytváraní samosprávnych krajov ako jednotiek územno-správneho charakteru sa operovalo v argumentoch niektorých odborníkov opodstatnenosťou historických regiónov (Chromý 2009). Autori ako

Demangue a Brunhes zdôrazňujú vplyv historických udalostí a súvislostí pri formovaní hraníc regiónov. Dalším konceptom nazerania na regióny je koncept kultúrnej geografie. Počiatky tohto konceptu sú spájané s kalifornskou univerzitou v Berkeley a za jej priekopníka býva považovaný C. O. Sauer. Sauer chápe kultúrny región ako oblasť, pre ktorú je pomerne typický jednotný kultúrny a historický vývoj. Na rozdiel od determinizmu zameriava svoju pozornosť na ovplyvnenie krajiny človekom a prináša pojem kultúrny región. Kultúrny región vychádza v jeho poňatí ako výsledok pôsobenia spoločnosti na prírodu. Niektorí regionálni geografi tiež popisujú historický vývoj konceptu regiónu na základe troch hlavných vývojových etáp. Tieto jednotlivé vývojové etapy boli do značnej miery ovplyvnené zásadnými paradigmami geografického myslenia tej doby. Avšak geograf Semian (2016) uvádza, že so všetkými tromi skupinami prístupov k regiónu sa stretávame aj v súčasnom geografickom výskume.

Základné náležitosti geografického myslenia v súvislostiach vývojových etáp nazerania na regióny bývajú označované ako opisná paradigma, priestorová paradigma a spoločenská paradigma. Počas prvej a najstaršej vývojovej etapy, kam sa zaraďujú všetky vyššie uvedené skoré prístupy ku konceptu regiónu, býva región chápaný ako prirodzene existujúca územná jednotka a reálne existujúci objekt. Inými slovami ide teda o cieľ geografického poznania.

Geografia a jej poňatie bolo do značnej miery v tejto dobe popisné. Tento prístup zotrval až do konca 50. rokov minulého storočia. V týchto rokoch sa začali prejavovať trendy zmien a prišlo k nástupu tzv. kvantitatívnej revolúcie v geografii. Táto etapa vývoja chápania regiónu sa vyznačuje najmä prístupom k regiónom ako k štatistickým a analytickým jednotkám. Regióny boli tak chápané ako nástroje výskumu a poznania. Aj toto obdobie vývoja pohľadu na regióny je charakterizované poňatím regiónov ako nástrojov výskumu a poznania. Regióny boli chápané ako existujúce objekty, ktoré sú však vymedzené objektívnymi, často matematickými metódami výskumu (Gajdoš-Pašiak 2008).

Rozdelenie medzi jednotlivými etapami vnímania regiónov môže byť uvedené v dvoch historických etapách. V oboch týchto etapách vnímania regiónov sú niektoré spoločné znaky, ale rozdiely v ponímaní regiónu ako priestorového celku sú najmä v rastúcej zložitosti a problematickosti takého fundamentálneho konceptu. Dôkazom môže byť vznik a diskusia pri zadefinovaní vtedy nových konceptov tzv. funkčných a formálnych regiónov.

Medzi jednotlivými obdobiami vnímania regiónov zohrala značnú úlohu kritika Hartshorna, ktorý býva často označovaný ako jeden zo základných priekopníkov kvantitatívnej revolúcie v geografii spolu s geografom Schaeferom. V neskoršom období sa rozvíjala najmä regionálna geografia, ktorá sa zameriavala na výskum interakcií medzi spoločnosťou a

jednotlivcami, na rozdiel od predchádzajúceho vnímania vzťahu medzi prírodnými podmienkami a človekom. Región sa postupne ako celok vnímania vyvinul na jednotku, ktorá je vnímaná ako tzv. sociálny konštrukt. Tento sociálny konštrukt nemusí byť ovplyvňovaný len vnútornými čo vonkajšími podmienkami, ale tiež sám môže ovplyvňovať vzťahy a interakcie v rámci regiónu. Novú regionálnu geografiu je možné tiež čiastočne považovať za výsledok kultúrneho a sociálneho obratu v rámci kompletnej geografickej vedy ako disciplíny, kde sa do popredia dostala sociálna organizácia spoločnosti namiesto výskumu priestorovej organizácie spoločnosti. Nové trendy vnímania regionálnej geografie, objavujúce sa v 80. rokoch minulého storočia sa vyznačujú najmä obnovením záujmu o región, kde sa väčší dôraz začal klásť na jeho podobu ako sociálneho konštrukt. Toto ponímanie regiónov v geografii vychádza z viacerých teórií, no najmä z teórie štruktúracie. V tomto náhľade na regióny je tiež aplikovaný koncept času, kde sa dá na región pozeráť ako na dynamický proces. Regióny tak nie sú už vnímané len ako objekty štúdia, ale viac ako subjektívne celky s vlastnými socio-priestorovými procesmi. Tieto procesy, ktoré sa v rôznych fázach podieľajú na formovaní regiónu sú tiež označované ako inštitucionalizácia regiónu. Inštitucionalizácia regiónu sa dá označiť za proces kedy vzniká jasne identifikovateľná priestorová jednotka, ktorá patrí do priestorovej štruktúry spoločnosti (Chromý 2009).

V ostatných desaťročiach sa vývoj ponímania pojmu región smerom ku konceptu sociálneho konštrukt preniesol aj do prostredia slovenskej geografie. Jednotliví autori sa zameriavajú na rôzne výskumné otázky využitia regionálnej identity. Táto identita je nástrojom vnímania hraníc regiónov a identifikácie ich zmien v čase. Regionálna identita môže byť charakterizovaná ako záverečná fáza procesu inštitucionalizácie regiónu, kde sa región pomocou symbolov, inštitúcií a hraníc zapíše do povedomia spoločnosti. Ak sa pozeráme na regióny cez túto optiku, potom je regionálna identita nevyhnutná pre existenciu samotných regiónov. Regióny, ktoré prestanú byť vnímané spoločnosťou sú tak odsúdené k zániku. Ide o poslednú vývojovú etapu transformácie konceptu regiónu a môže byť chápaná ako odraz aktuálnych celospoločenských procesov v geografii ako vede (Korec-Rusnák 2020).

2 DEFINÍCIA REGIÓNU

Postupom času a jednotlivými rôznymi pohľadmi na región prebiehali zmeny aj v ponímaní definície samotného pojmu. Rozličné chápanie, či pokusy o jeho definovanie prebiehali kontinuálne. Kým niektorí autori chápali región ako celistvý a komplexný územný celok, ktorý sa vytvoril vzájomným pôsobením prírodných a spoločenských prvkov, kde zohrával významnú rolu

človek a jeho aktivity, na druhej strane Hartshorne chápe región ako územie so špecifickou geografickou polohou, ktoré sa určitým spôsobom odlišuje od iných území a ktoré je tiež určené priestorovým rozsahom jeho určujúceho prvku, charakteristiky. Neskôr sa začali uplatňovať tiež časopriestorové aspekty jednotlivých regiónov, ich dynamika a postupný vývoj (Halás-Klapka 2020).

Niektorí autori, tiež popisujú región ako živý organizmus, ktorý sa bezpodmienečne mení časom. Tieto neustále zmeny prekonávajú hranice regiónu, rovnako ako jeho jadro. Región ako komplexný a zložitý dynamický priestorový systém, ktorý vzniká na zemskom povrchu a to na základe interakcií prírodných socioekonomických javov- takto popisujú región napr. slovenskí geografi (Bašovský-Lauko 1990).

Množstvo definícií regiónu tiež vychádza zo záujmu o štúdium jeho vnútornej podobnosti na jednej strane, či vonkajších podobností na strane druhej. Z týchto centrálnych znakov regiónov postupne vychádzajú aj slovenskí či českí geografi. Región sa tiež dá definovať ako priestorové celistvé územie, ktoré má exaktne vymedzené hranice, ktoré sú vzhľadom k určitému súboru kritérií vnútorne konzistentné a navonok odlišné od iných regiónov. Autori Korec a Rusnák (2018) zdôrazňujú jednoznačné vymedzenie hranicami, ktoré je podporené tiež taxonomickou jednotou, ktorá je stanovená na základe kvantitatívnych a kvalitatívnych charakteristík v rámci organizácie spoločnosti postavenej na hierarchii. Na formovaní regiónov sa podľa niektorých definícií tiež podieľajú najmä integrujúce spoločenské procesy. Región sa dá definovať konkrétnymi kritériami a mal by byť homogénny vo vzťahu k takýmto kritériám.

Regióny však nevystupujú ako samostatné celky, ale sú súčasťou väčších celkov, regionálneho alebo spoločenského systému, ktorý tiež môže zasahovať do rozličných úrovní hierarchie. Zložitosť regionálnych systémov a regiónov sa odvíja práve od hierarchickej úrovne. Na základe systémových teórií bol región definovaný aj slovenskými geografmi. Na región je možné sa pozeráť ako na celistvú územnú jednotku, alebo ako na ucelený systém. Autori zdôrazňujúci premenlivosť regiónov v čase, uvádzajú že takáto premenlivosť môže viesť až k zániku regiónov (Korec-Rusnák 2018).

Nemenej dôležité sú tiež vnútorné interakcie v regiónoch, ku ktorým dochádza na rôznych hierarchických úrovniach spoločnosti a to tak medzi jednotlivcami, skupinami či inštitúciami či už v danom regióne alebo mimo regiónu. Región je možné považovať za priestorové ohraničenie konkrétnych sociálnych vzťahov. Región je tiež možno vnímať ako proces, ktorým sa spoločnosť snaží formovať akýmsi spôsobom priestor. Veľmi zjednodušené definície založené len na geografickom princípe definujú región ako určitú časť geografickej sféry, priestorovú jednotku, ktorá pôsobí ako výsledok územnej diferenciácie. Takéto jednotky či regióny môžu byť určené na

základe prírodných, ekonomických, kultúrnych, politických a iných faktorov. Autori Klapka a Halás definujú región ako generalizovaný, ohraničený a ucelený časopriestorový systém, ktorý vykazuje určitý typ organizačnej jednoty, ktoré daný región odlišuje od ostatných regiónov. Na základe historického vývoj aj súčasného nahliadania na koncept regiónov je potrebné vyzdvihnúť otázku či je región objektívne existujúca individuálna jednotka alebo typ konceptu. Niektorí autori tieto aspekty kombinujú a pripúšťajú tiež možnosti, že regióny môžu existovať objektívne a zároveň môžu pôsobiť ako teoretický koncept, alebo konštrukt. Predpoklad reálnej existencie regiónov je možné podľa niektorých autorov dokázať fyzickou existenciou hraníc. Hranice možno v praxi dokázať napr. fyzicko-geograficky a to priestorovo (napr. hranicou lesov, svahmi atď.) (Halás-Klapka, 2020). Objektívna existencia regiónu je však úzko spojená s výskumným zadaním a závisí od geografických informácií, na základe ktorých je región vymedzený (Bezák 2000).

Región tak môže byť zároveň objektívne existujúcou realitou i konštruktom. Toto tvrdenie platí hlavne v prípade ak je konštrukt myslený v zmysle presne podloženej štatistickej alebo klasifikačnej jednotky. V súčasnosti existuje pluralita názorov na koncept a ponímanie regiónu ako takého a aj napriek novodobej kritike poňatia regiónu ako štatistickej jednotky, či nástroja alebo objektu geografického skúmania, ide o prístup, ktorý je neustále v popredí skúmania geografov. Je potrebné tiež upozorniť na fakt, že niektorí autori poukazujú na klesajúci význam regiónov.

Koncept regiónov sa vyvíjal tiež na základe charakteristík regiónov, a to najmä na základe vnútornej štruktúry. Autori tak popísali vývoj konceptu regiónov tiež v súvislosti s jeho typológiou. Táto typológia je odvodená od samotnej vnútornej štruktúry regiónov. Teoretické vymedzenie pojmu región je natoľko široké, že mnoho klasifikácií regiónov sa navzájom vylučuje, alebo ich kritéria nie sú jednoznačné alebo korektné uvedené. Ak sa pozrieme na klasifikáciu regiónov podľa vnútornej štruktúry tak v zásade existujú dva typy regiónov a to:

- funkčný,
- administratívny (formálny) (Bezák 2014).

Okrem tejto klasifikácie je tiež možné sa stretnúť s regiónmi označovanými ako plánovacími, alebo organizačnými. K vymedzeniu plánovacích regiónov je možné využiť kritériá používané tak pre formálne regióny ako aj pre funkčné regióny a to najmä k povahe konkrétnej plánovacej úlohy. Niektorí autori chápu rozdelenie regiónov na funkčné a administratívne ako ekonomickú kategóriu či ekonomickú klasifikáciu. Vnúterná štruktúra tejto klasifikačnej štruktúry je odvodená z typov geografických informácií a na ich základe sú takéto regióny vymedzené. Pravdepodobne najdôležitejším rozlišovacím prvkom identifikácie oboch typov regiónov je charakter

použitých informácií. Pre formálne regióny je navyše tiež typická maximálna podobnosť hodnôt sledovacieho geografického prvku na celom území regiónu. Tieto hodnoty regionalizačného kritéria by však mali byť odlišné voči okoliu regiónu. Je možné teda uvažovať o internej jednotnosti resp. homogenosti a externej separácii, ktoré sú v podstate základom autonómie regiónov. Kritérium regionalizácie, na ktorom základe sú formálne regióny vymedzené by malo byť súborom komplexných geografických informácií. Formálne regióny sú teda založené na vlastnostiach geografických javov. V reálnom prostredí sú formálne regióny pomerne dobre priestorové diferencované, ale z pohľadu daného regionalizačného kritéria ich je možné považovať za homogénne. Formálne regióny sú usporiadané na základe jednotlivých vertikálnych väzieb.

ZÁVER

Pre funkčné regióny je typické priestorové usporiadanie na základe horizontálnych vzťahov. V porovnaní s formálnymi regiónmi ide vo funkčných regiónoch o vytváranie vzťahov medzi jednotlivými geografickými objektami. Súčasná podoba typológie regiónov na základe vnútornej štruktúry, ktorá odlišuje regióny formálne a funkčné sa vyvinula z pomerne rozsiahlych diskusií spojených s otázkami homogenity a heterogenity regiónov. Toto delenie na homogénne a heterogénne regióny s klasifikačným hľadiskom na základe formy regiónov bolo donedávna chápané ako synonymum formálneho a tzv. nodálneho regiónu (Buček-Ondoš 2014).

Pojem nodálny región sa objavuje v praxi už viac ako 50 rokov a bol používaný ako ekvivalent širšieho poňatia termínu funkčný región. Ak teda v práci používame koncept a vychádzame z konceptu fungovania mestského funkčného regiónu ide o podmnožinu obsiahnutú v pojme nodálny región. Inými slovami, funkčný región vychádza z pojmu nodálny región, ale neobsahuje všetky jeho atribúty. Niekedy sa v literatúre tieto pojmy zamieňajú. Dnes môžeme so všeobecne uznanou platnosťou konštatovať, že formálny región vymedzený na základe geografických informácií nemusí byť úplne homogénny. Podstatnou vlastnosťou funkčných a formálnych regiónov je teda podstata informácií, na základe ktorých sú identifikované. Za najvšeobecnejšie členenie regiónov je možné označiť to, ktoré bolo dlho spojené s rozdelením na dve skupiny a to heterogénne a homogénne regióny (Buček-Ondoš 2014).

POUŽITÁ LITERATÚRA

BAŠOVSKÝ, O. a V. LAUKO. 1990. Úvod do regionálnej geografie. SPN, Bratislava. 1990, 180s. ISBN 8008002786.

- BERRY, B. a J. PARR a kol. 1988. *Market Centers and Retail Locations*. New York: Prentice Hall, USA, 1988, 230s. ISBN 978-0135561843.
- BEZÁK, A. 2000. Funkčné mestské regióny na Slovensku. In: *Geographia Slovaca*, 15. Bratislava Geografický ústav SAV, 2000.
- BEZÁK, A. 2014. Niekoľko predbežných úvah o vnútornej štruktúre funkčných mestských regiónov na Slovensku. In *Acta Geographica Universitatis Comenianae*. roč. 58, č. 2 2014, s. 123-130. ISSN 1338-6034.
- BUČEK, J. a Š. ONDOŠ. 2014. Úvod – prístupy k vymedzovaniu a definovaniu miest a mestských regiónov a ich využitie v urbánných politikách štátov. In BUČEK, J. a kol. 2014. *Vymedzenie miest a mestských regiónov na Slovensku, vrátane zhodnotenia funkčných typov sídiel, na báze hustoty obyvateľstva s použitím rastrovej technológie*. Bratislava: Katedra humánnej geografie a demografie, Prírodovedecká fakulta, Univerzita Komenského, 91 s.
- EVANS, A. 2002. Regionalism in the Eu: Legal organization of a Challenging Social Phenomenon. In *Journal of European Integration*., 2002, roč. 24, č. 3, 2002, s. 219-243. ISSN 1477-2280.
- IVAN, A. 2004. Federalism and regionalism in the European contex. Cluj-Napoca: Institutul Cultural Roman.
- GAJDOŠ, P. a J. PAŠIAK. 2008. *Sociálne zdroje lokálneho a regionálneho rozvoja*. Bratislava: Sociologický ústav SAV, 2008, s. 206. ISBN 978-80-85544-53-4.
- HALÁS, M., P. KLAPKA, M. ERLEBACH. 2019. Unveiling spatial uncertainty: a method to evaluate the fuzzy nature of functional regions. In *Regional Studies* [online]. roč. 53, č. 7, s. 1029–1041. [cit. 2022-06-13]. ISSN 0034-3404. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00343404.2018.1537483?journalCode=cres20>.
- HALAS, M. a P. KLAPKA. 2020. Heterogenita a kontinuita geografického priestoru: príklad funkčných regiónov Slovenska. In *Geografie* [online]. roč. 125, č. 2, s. 319–342. [cit. 2022-06-11]. ISSN 2571-421X. Dostupné z: <https://geography.upol.cz/soubory/lide/klapka/Halas-Klapka-Geografie-2020.pdf>.
- CHROMÝ, P. 2009. Region a regionalismus. In: *Geografické rozhledy*. roč. 19, č. 1, 2009, s. 2–5. ISSN 1210-3004.
- KASALA, K. a M. ŠIFTA. 2017. The region as a concept: traditional and constructivist view. In: *AUC Geographica* [online]. roč. 52, č. 2, s. 208–218. [cit. 2022-06-06]. ISSN 2336-1980. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/320762657_Kasala_K_Sifta_M_2017_The_region_as_a_concept_traditional_and_constructivist_view_AUC_Geographica_522_111-121.

- KOREC, P. a J. RUSNÁK. 2018. Prístupy humánnej geografie: filozofia, teória, kontext. Univerzita Komenského v Bratislave, Bratislava. 2018.239s. ISBN 978-80-223-4625-2.
- SEMIAN, Michal. 2016. Region in its complexity. A discussion on constructivist approaches. AUC Geographica [online]. roč. 51 , s. 179–188. [cit.2022-06-15]. ISSN 2336-1980. Dostupné z: <https://www.researchgate.net/publication/311666041> Region in its complexity A discussion on constructivist approaches.

APLIKÁCIA E-GOVERNMENTU V PODMIENKACH VEĽKEJ BRITÁNIE

PhDr. Peter Šamalik¹⁹

Abstract

E-Government is currently an integral part of every modern public administration. It represents an alternative for citizens and businesses to save time, money and relieve themselves from excessive bureaucratic burden brought by the fulfilment of responsibilities towards public authorities. To the state authorities, on the contrary, it creates the possibility to better inform citizens, involve them in public governance and collect a wide range of data, plan and assume public revenues and collect their opinions on how they can public polices improve. E-Government is used in many countries, without the exception of the United Kingdom. Currently, this country is one of the most developed in the field of e-Government, and our intention with present paper was to point out how e-Government was launched in the United Kingdom, what institution is responsible for the implementation of electronic public administration and how its defined in the legislation. In the last chapter of the paper, we tried to identify the weaknesses and propose recommendations to eliminate these shortcomings.

KEY WORDS: e-Government, United Kingdom, electrification public administration.

ÚVOD

Behom uplynulých dekád si každý jeden sektor verejného života prešiel výraznými zmenami. Celý rad týchto inovácií je spôsobený najmä rozvojom a implementáciou informačno-komunikačných technológií naprieč celou spoločnosťou. Moderné výdobytky ako je internet, počítače, mobilné telefóny kompletne zmenili globálne fungovanie každého odvetvia. Pre domácnosti a podniky otvárali nevídané spôsoby na elimináciu každodenných komunikačných, geografických, pracovných a iných bariér. Bez výnimky nezostali ani orgány štátnej správy a samospráv. Postupom času a vývojom e-Governmentu začali aj inštitúcie verejnej správy spoznávať a implementovať prvotné digitálne mechanizmy. S potrebou udržať, čo najvyššiu výkonnosť verejného sektoru prišli do interakcie aj britské authority.

Veľká Británia je v očiach širokej verejnosti vnímaná ako konzervatívna krajina. V oblasti elektronizácie verejnej správy sa však radí medzi inovatívne krajiny nielen v Európe, ale i v celosvetovej konkurencii. S aplikáciou e-Governmentu začali jednotlivé britské vlády v skutočne skorom období ako jedny z prvých. V súčasnej dobe môžeme takmer s určitosťou konštatovať, že veľká časť Britov sa už do kontaktu s niektorou z digitálnych služieb dostala.

¹⁹ Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava. E-mail: samalik1@ucm.sk

Tento stále nie príliš populárny fenomén v podmienkach Slovenska, dokáže výrazne zefektívniť komunikáciu medzi domácnosťami a podnikmi s verejnými inštitúciami a podieľa sa na zvyšovaní blahobytu, angažovanosti a informovanosti celej spoločnosti.

Pre vývoj britského e-Governmentu sú tendenčnými podobné skúsenosti ako v prípade Slovenska. So zavádzaním a počiatočnou aplikáciou e-Governmentu mala Veľká Británia podobné problémy ako Slovensko. Často sa menila inštitucionálna príslušnosť orgánu, ktorý elektronizáciu a digitalizáciu zastrešoval a mal vo svojej pôsobnosti. O niekoľko rokov neskôr sa však Veľká Británia radí medzi rozvinutejšie krajiny v oblasti funkčnosti a výkonnosti elektronickej verejnej správy. Z tohto dôvodu sa v nasledujúcich kapitolách predkladaného príspevku zameriame na detailne vysvetlenie samotného pojmu e-Government. Zároveň si priblížime ako sa elektronická verejná správa zavádzala vo Veľkej Británii, v akom stave je v súčasnej dobe a poukázať na určité nedostatky.

1 TEORETICKÉ VYMEDZENIE E-GOVERNEMENTU

Pojem *government* (vláda) je charakterizovaný nespočetným množstvom teoretikov a vedeckých odborníkov. Jadro slova je odvodené od anglického výrazu *govern*, čo môžeme vo voľnom preklade preložiť ako vládnuť. Základ slova má tiež spojitosť s francúzskym pojmom *gouverner* (vládnuť) alebo gréckym termínom *kubernan* (kontrola) a latinským slovom *gubernare* (riadiť). Základný pojem slova *government* teda môžeme vymedziť ako súhrn nástrojov a procesov, ktoré využíva nejaký orgán disponujúci štátnou mocou. Pri slove e-Government ide o určité riadenie a spravovanie vecí verejných prostredníctvom informačno-komunikačných zariadení a internetovej siete, čo značí práve predpona „e“. Podobne často môžeme naraziť na túto vlastnosť napríklad u elektronickej pošty (e-mail), elektronických služieb (e-services) alebo elektronickeho zdravotníctva (e-health) (Ntulo – Otike, 2013).

S historicky azda prvou, ucelenou definíciou e-Governmentu prišli americkí odborníci na aplikovanie technologických zariadení vo verejnej správe, Osborne a Gaebler (1993). Opisujú ho ako vládny a internetový proces operujúci pre štátne zložky na inovatívnejšie kooperovanie medzi verejným sektorom a komunikáciu s obyvateľmi a súkromným odvetvím. Poukazujú na skutočnosť, že práve takýmto mechanizmom dokážu klienti (občania a podniky) jednoduchšie využívať verejné služby, získať neobmedzený prístup k verejným informáciám a taktiež participovať na správe verejných vecí prostredníctvom online diskusií. Ide teda o súbor procesov vylepšujúcich transparentnosť a kvalitu demokracie v jednotlivých regiónoch. Definícií e-Governmentu je už v súčasnosti veľké množstvo. Oliver Bennett (2009) v oficiálnom vládnom dokumente Veľkej Británie charakterizuje elektronic

vládu ako štátnu službu fungujúcu na procesoch informačno-komunikačných technológií realizovanú jednotlivými orgánmi štátnej správy, samospráv prípadne inými štátnymi inštitúciami. Hlavným cieľom Veľkej Británie je v oblasti e-Governmentu zvýšiť efektivitu riadenia verejného sektora, informatizáciu spoločnosti, zdokonaľiť interakciu s domácnosťami a podnikmi a ostatnými verejnými autoritami. Svetová banka (2015) opisuje e-Government ako prepojenie verejných inštitúcií a ich administratívy, internetu a iných technológií, ktorými následne prichádzajú do interakcie s občanmi, podnikateľmi, prípadne ostatných organizácií disponujúcimi právnou subjektivitou. Elektronická verejná správa sa vyvíja za účelom zlepšenia kvality verejných služieb a riadenia verejného sektora, posilneniu vzťahu na línii štát a občan a zvýšenia informovanosti spoločnosti a transparentnosti štátneho aparátu. Konečný výsledok je pretransformovaný v nižšej miere korupcie, otvorenosti úradov, čím sa zabezpečuje efektívnejšie hospodárenie a narastá verejná kontrola. Naopak českí odborníci Mates a Smejkal (2012) sa zameriavajú na e-Government prioritne z perspektívy súkromnej sféry, kedy zdôrazňujú, že prostredníctvom elektronickej agendy úradov, dokážu súkromné subjekty efektívnejšie a rýchlejšie zrealizovať svoje povinnosti voči štátu a administratívne, finančne a časovo ich to príliš nezaťažuje. Rovnako však približujú aj významný prínos pre občanov a šírenie „*good governance*“, teda dobrej (prospešnej) verejnej správy. Z vyššie uvedeného textu môžeme spozorovať, že definícií e-Governmentu je skutočne rozsiahle a heterogénne množstvo. Tento fenomén teda nie je možné exaktne vymedziť, ale je možné konštatovať, že ide o určitý súbor elektronických nástrojov, prostredníctvom ktorých štát komunikuje a prichádza do interakcie so subjektami situovanými mimo štruktúr verejnej správy. Pričom hlavnou úlohou je zabezpečiť stav, kedy občan nebude nútený fyzicky navštíviť niekoľko úradov a svoje povinnosti zrealizuje prostredníctvom webovej stránky.

V súvislosti s e-Governmentom sa objavujú aj tri elementárne a najpodstatnejšie pojmy a formy aplikácie elektronickej verejnej správy. Prvým je informatizácia. Všeobecnou podstatou informatizácie je zverejňovanie všetkých verejne dostupných údajov v digitálnej podobe. Ide o širokú škálu informácií, ktoré môžu občania nadobudnúť fyzicky na konkrétnom úrade. Informatizácia slúži na to, aby ich domácnosti a podniky získali jednoducho prostredníctvom internetu. Ako príklad môžeme uviesť úradné hodiny, telefónne a e-mailové adresy, ako postupovať v danej situácii, kde sa dajú získať tlačivá a pod. Druhým kľúčovým termínom je digitalizácia. Prostredníctvom digitalizácie sa transformuje materiálna administratíva (formulár) do digitálnej (elektronickej) podoby. Občan teda nemusí navštíviť konkrétny úrad, ale môže tlačivo vyplniť a odoslať príslušnej inštitúcii digitálne. Posledným tretím pojmom je elektronizácia. Ide o proces, pomocou

ktorého sa verejné služby transformujú do elektronickej podoby. Občan teda môže zrealizovať ľubovoľnú verejnú službu elektronicke, napr. žiadosť občiansky preukaz, pas, víza, zaplatenie správnych poplatkov, daní a iné služby (Scholl, 2015).

Typológia e-Governmentu je rôznorodá. Vo všeobecnosti sa zaoberá tým, komu štát informácie poskytuje a kto je teda konečný užívateľ. Na tomto mieste môžeme spomenúť niekoľko druhov:

- G2C – vláda občanom – v tomto prípade ide o komunikáciu vlády a občanov. Prioritou štátu by malo byť zhromažďovanie, čo najrozsiahlejšieho množstva dát na jednej webovej stránke. Tam následne prichádzajú občania do interakcie so štátom a získavajú informácie, využívajú e-služby, prípadne realizujú transakcie,
- G2B – vláda podnikom – princíp je podobný ako v prípade občanov, avšak údaje a služby sa poskytujú podnikateľom a iným právnickým osobám,
- G2E – vláda štátnym zamestnancom – je založená na princípe efektívne fungujúceho štátneho aparátu, kedy štátny zamestnanec komunikuje so svojou zamestnávajúcou inštitúciou. Pracovníci si môžu požiadať o dovolenku alebo čerpať rôzne informácie, ku ktorým majú prístup,
- G2G – vláda vláde – predstavuje elektronicke komunikáciu naprieč celou štruktúrou verejnej správy. Nezaobstaráva výhradne interakciu medzi ústrednou štátnou správou, ale aj samosprávami a inými verejnoprávnymi korporáciami. Primárnym cieľom je efektívnejšia a hospodárnejšia komunikácia štátu, úspora financií a času (Reddick, 2009).

2 GENÉZA A VÝVOJ E-GOVERNMENTU V KONTEXTE VEĽKEJ BRITÁNIE

Termín e-Government sa začal medzi širokou verejnosťou objavovať v priebehu druhej polovice 90. rokov 20. storočia. Pre fyzické a právnické osoby to predstavovalo nevídanú inováciu prepojenia informačných a komunikačných technológií s verejnými inštitúciami. K využívaniu výpočtovej techniky vo verejnej sfére však prišlo už o niečo skôr, konkrétne sa datuje do roku 1970. Zaujímavým faktom je, že konceptuálny zdroj elektronizácie vo verejnej správe pochádza z Indie. Primárnou ideou v tom čase bolo zaobstarat' riadnu evidenciu a sčítanie obyvateľstva, nakoľko ide o ľudnatú krajinu a v tomto smere prichádzalo k falšovaniu osobných dokladov a kreovaniu falzifikátov s nepravdivými osobnými údajmi. Samozrejme existovali aj iné dôvody ako napríklad lepšia orientácia a digitalizácia vládnej agendy na úsekoch obrany, hospodárskeho plánovania a iné. Rozvoj e-Governmentu v Indii, ako pôvodnej britskej kolónii, nezostal

bez povšimnutia ani medzi vládnymi aktérmi vo Veľkej Británii. Ako sme už uviedli Spojené Kráľovstvo môžeme chápať ako konzervatívnu krajinu, ale v určitých smeroch prevládajú progresívnejšie riešenia. Tak tomu bolo aj v prípade zavádzania informačno-komunikačných technológií v roku 1974. Išlo samozrejme len o prvotné mechanizmy, ktoré pozostávali z nenáročných procesov, ako napríklad jednoduché databázy občanov, štátneho majetku a iné informačné dáta pre účely inštitúcií verejnej správy (Mahmood, 2013).

Ďalším významným míľnikom pri vývoji globálneho a britského e-Governmentu bolo spustenie celosvetovej siete WWW. Počas začiatku 90. rokov dvadsiateho storočia bolo vedúcou krajinou v implementácii elektronickej verejnej správy USA. Azda najväčšie zásluhy sa pripisujú bývalému viceprezidentovi Alovi Goreovi, ktorý stál za zrodom revolučného dokumentu „*National Performance Review*“. Ten obsahoval elementárne predpoklady, ako bude vtedajšia administratíva Billa Clintona internet využívať. Z perspektívy Európy patrili medzi najviac zainteresované krajiny Veľká Británia a Holandsko. Samozrejme začiatkové funkcie e-Governmentu v americkom aj európskom ponímaní predstavovali výhradne tie najjednoduchšie úlohy. Išlo o zverejňovanie adres úradov, telefónnych kontaktov na úradníkov, prípadne základných údajov a postupov vo veciach k štátnym autoritám. V metropolitných oblastiach sa začal postupne trend elektronizácie v oblasti verejnej správy rozširovať. Výzvou boli však rurálne oblasti Veľkej Británie. Okrem absencie internetového pokrytia išlo aj o problémy s nedostatočnou participáciou a záujmom o verejné záležitosti. V prípade britských empírií sa však začali objavovať významné partnerstvá medzi verejným a neziskovým sektorom v podobe propagácie a rozširovaniu digitálnej gramotnosti medzi obyvateľstvom. Vláda postupne informovala o výhodách e-Governmentu a motivovala občanov rôznymi výhodami, nižšími poplatkami za verejné služby a podobne. V oblasti rozširovania internetovej siete naopak verejný sektor kooperoval so súkromným. Poskytovatelia rozširovali telefonické a internetové pripojenie, aby dokázali rozšíriť sieť aj do vzdialenejších regiónov od centier. Pri zapojení súkromného sektoru nešlo výhradne len o poskytovateľov internetových a telefonických služieb. V oblasti digitalizácie videli masívny potenciál aj subjekty z ostatných odvetví. Britský vládny kabinet teda našiel a vytvoril viacero partnerstiev naprieč politickým a nepochitických spektrom (Webster, 2014).

Z teoretického a funkčného hľadiska môžeme samotný vývoj a využiteľnosť e-Governmentu v globálnom ponímaní rozdeliť do nasledujúcich piatich etáp podľa toho, ako sa interakčné vlastnosti štátnych webových stránok rozvíjali:

1. Elementárna fáza – predstavuje fázu, pri ktorej dochádza k výhradnej digitalizácii vo verejnej správe. Ide o limitovaný režim zameraný na informatizáciu spoločnosti, kedy inštitúcie štátnej správy a samospráv

- zverejňujú základné údaje. Najčastejšie ide o adresy, telefónne a e-mailové kontakty, práva či povinnosti. V súčasnosti je táto fáza na jednej strane limitovaná GDPR agendou, na druhej strane ju posilňuje neustála transparentnosť.
2. Rozšírená fáza – je založená na pravidelných aktualizáciách a rozširovaní elektronickej agendy. Významným prvkom je taktiež napríklad prepojovanie na webové rozhrania iných úradov a zjednodušenie dostupnosti verejných databáz a údajov.
 3. Fáza pokročilej interaktívnej komunikácie – prvýkrát sa elektronizáciou transformujú verejné služby do virtuálnej podoby. Ide však len o jednoduché úkony, ktoré môžu fyzické a právnické osoby vykonať smerom k verejným inštitúciám. Tie naopak využívajú rôzne alternatívy zberu dát, poskytujú dotazníky a snažia sa občanov zapojiť do diskusií a ich názor na danú vec.
 4. Webové rozhranie s transakčnou možnosťou – zo samotného názvu vyplýva, že ide o ďalšie rozšírenie funkčného charakteru vládneho webu zamerané na umožnenie zrealizovať určité platby. Najčastejšie ide o komunálne poplatky, dane, prípadne kolky a iné inkasá. Okrem transakčných možností taktiež pribúdajú rozšírené alternatívy k prispôbeniu webového rozhrania, aby sa návštevník cítil pohodlne a web bol preňho prehľadný.
 5. Etapa koncentrácie ponuky verejných služieb – spočíva v koncentrovaní verejných služieb, ktoré poskytujú orgány štátnej správy, regionálnych a lokálnych samospráv pod jeden hlavný web. Podľa výberu danej služby je následne občan presmerovaný na konkrétny web podľa územnej príslušnosti atď.
 6. Fáza plne aplikovaného e-Governmentu – je založená na princípoch plne funkčných webových stránok s rozsiahlou digitalizáciou verejných údajov, zmlúv a iných dokumentov, ktoré slúžia pre občanov na informovanie a verejnú kontrolu. Taktiež existujú vstupné brány, prostredníctvom ktorých sa môžu občania prihlásiť do štátneho webu. Občan v takejto fáze dokáže získať rozsiahle množstvo informácií, zrealizovať širokú škálu verejných služieb, prípadne participovať vo verejných diskusiách, atď. Neodmysliteľnou súčasťou je transparentné prostredie, ktoré neustále ponúka ďalšie informácie a odkazy pre návštevníka. Rozsiahlejšou formou môže byť už len e-hlasovanie, elektronické osobné dokumenty a iné (Chadwick, 2010; Muñoz - Bolívar, 2018).

Z neskoršieho skúmania elektronizácie verejnej správy neskôr výskumy ukázali, že krajiny, ktoré využívali metódy a prvky riadenia New Public Management. Tento fenomén môžeme zdefinovať ako určitého predchodcu a prameň pre vznik e-Governmentu. Práve v krajinách, kde bol počas 80.

rokoch 20. storočia aplikovaný New Public Management sa v neskoršom období efektívnejšie spúšťal a začal využívať aj e-Government. Primárnym účelom NPM bolo zabezpečiť efektívnejší a hospodárnejší výkon štátnej správy pri implementácii jednotlivých verejných politík. Išlo o profesionálne riadenie verejných úradov, pričom sa kladie dôraz na internú kontrolu a správne využívanie ľudských zdrojov v rámci inštitucionálnej hierarchie. Výsledné procesy sa merali a hodnotili najmä prostredníctvom ukazovateľov efektívnosti a spokojnosti s verejnými službami. e-Government ako určitá interakčná forma má tiež zefektívňovať procesy vo vnútri vládneho aparátu a zjednodušiť komunikáciu smerom k občanom a podnikom. Ide teda o spoločný a nadväzný cieľ v podobe racionálnejšieho a hospodárnejšieho fungovania verejných inštitúcií (Bonina – Cordella, 2008).

Britský e-Government, podobne ako aj v prípade slovenských skúseností, vo svojom rozvoji spomaľovali neefektívne zásahy zo strany vládneho kabinetu. Prichádzalo k častým inštitucionálnym zmenám a vecnej príslušnosti pre orgán zodpovedný za elektronizáciu. Z počiatku 90. rokov prvý štátny tajomník britskej vlády Lord Michael Heseltine zlúčil viacero inštitúcií zaoberajúcich sa rozvojom e-Governmentu a založil Centrálny úrad pre informačné technológie. Aj cez skutočnosť, že konzervatívna vláda v tom čase mala za svoju prioritu rozvoj e-Governmentu k významným výsledkom neprichádzalo. Väčšia zmena prišla až po voľbách v roku 1997, kedy sa dostala k moci labouristická strana a vtedajší premiér Tony Blair prišiel s revolučným dokumentom „*Citizens first*“, ktorý obsahoval viacero míľnikov a cieľov v oblasti informatizácie. Kompletná agenda bola v pôsobnosti Úradu elektronického vyslanca (*Office of the e-Envoy*). Tejto organizácii sa mimoriadne darilo, čo potvrdzuje aj etablovanie sa medzi svetovou aj európskou špičkou. Vysoký podiel na tom mali masívne investície do oblasti elektronizácie a ambiciózne projektové dokumentácie, ktorá sa snažila, o čo najrozšírenejšiu elektronizáciu, teda transformáciu materiálnych informácií do elektronickej podoby (Margetts, 2006).

Úrad elektronického vyslanca však postupom času začal stagnovať a v medzinárodnej komparácii neprinášal predpokladané výsledky. Z hľadiska inštitucionálneho zázemia toto obdobie bolo pre britský e-Government skôr nepriaznivým. Až do roku 2009, kedy labouristická vládna strana rozhodla o zaujímavou kroku. Ten spočíval v depolitizácii postu zodpovedného za elektronizáciu v krajine. Novou zástupkyňou premiéra pre rozvoj digitalizácie vo verejnej správe sa stala Martha Lane Fox, ktorá prišla ako úspešná podnikateľka a zakladateľka najznámejšieho portálu v oblasti cestovného ruchu lastminute.com. Jej primárnym cieľom spočíval v napredovaní v oblasti digitalizácie, teda transformácii verejných služieb do digitálnej podoby. Tento ťah je možné hodnotiť ako úspešný z pohľadu vývoja a napredovania elektronickej služieb vo Veľkej Británii. Zmenou vládnej garnitúry sa však

vytvoril nový model, kedy konzervatívci na čele s Davidom Cameronom založili nový orgán štátnej správy, známy ako Vládna Digitálna Služba (Government Digital Service) (Európska Komisia, 2016). Táto inštitúcia existuje aj v súčasnosti a bližšie sa ňou budeme zaoberať v nasledujúcej kapitole.

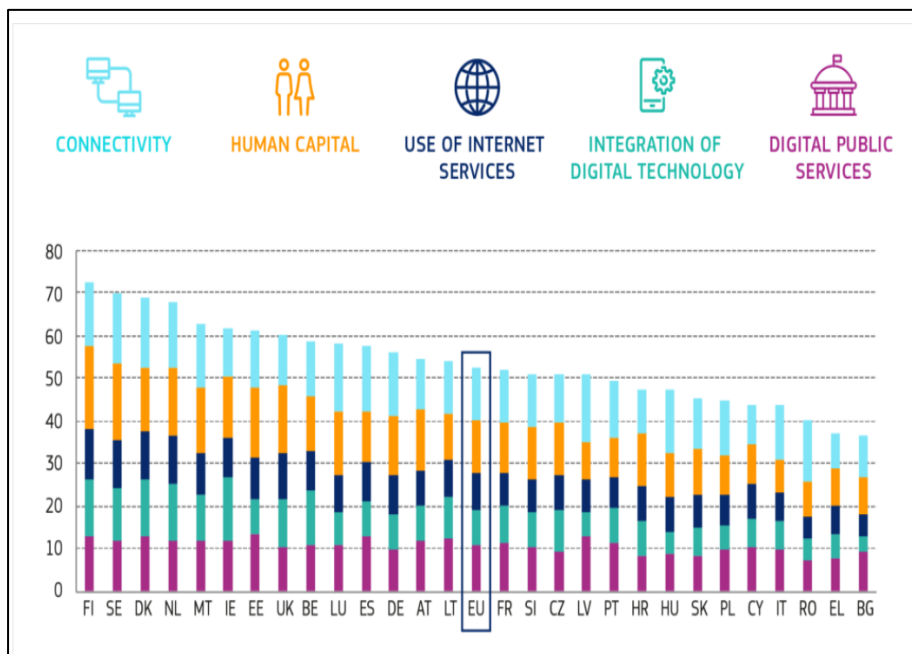
3 AKTUÁLNY STAV E-GOVERNMENTU VO VEĽKEJ BRITÁNII

Za súčasný stav e-Governmentu vo Veľkej Británii zodpovedajú dva orgány. Prvým je Ministerstvo Digitalizácie, Kultúry, Médii a Športu (*Department for Digital, Culture, Media and Sport*) a Vládna Digitálna Služba (*Government Digital Service*). V porovnaní so Slovenskom ide teda o dvoj inštančné riadenie elektronickej verejnej správy, namiesto jedného ministerstva, avšak napríklad v inštitucionálnej komparácii so Švédskom, kde má e-Government v pôsobnosti až šesť verejných inštitúcií, výrazne menej. Príslušné britské ministerstvo má v svojej pôsobnosti rozsiahlu agendu, čo vyplýva zo samotného názvu. Pre elektronizáciu je však najdôležitejším oddelenie ministerstva nazývajúce sa Budujeme Digitálne Spojené Kráľovstvo (*Building Digital UK*). V hierarchii riadenia rozvoja e-Governmentu vystupuje ako určitý *decision-maker*, nakoľko musí schváliť všetky projektové dokumentácie, ktoré Vládna Digitálna Služba predkladá. Po prípadnom schválení projektu ho ministerstvo prostredníctvom svojho ministra predkladá v dolnej snemovni parlamentu na schválenie. Ministerstvo je taktiež zodpovedná za rozširovanie internetovej konektivity (Ministerstvo Digitalizácie, Kultúry, Médii a Športu, 2022).

Druhou inštitúciou je už vyššie uvedená Digitálna Vládna Služba. Tá sa radí do hierarchie britského vládneho kabinetu a je definovaná ako *high-profile group*. Ide o inštitúciu, ktorá bola kreovaná zákonodarcom na určité účely. Organizácia sa síce radí pod vládny kabinet, ale disponuje vyššou mierou nezávislosti. Riadená je napríklad výkonným riaditeľom, ktorý je vybraný prostredníctvom výberového pohovoru a nie je politickým nominantom. Zároveň vypracovávajú vlastné koncepty a celkové riadenie a smerovanie úradu je v rukách odborníkov. Na tomto mieste je však potrebné pripomenúť vyššie uvedené, že záverečné slovo pri dlhodobých konceptoch má dolná snemovňa a pred parlamentom ešte ministerstvo. Zároveň tieto dva orgány spoločne s hlavným sekretárom vládneho kabinetu vystupujú ako kontrolné a dozorné subjekty pre Digitálnu Vládnú Službu. Jej primárnym účelom je celková funkčná stránka v oblasti e-Governmentu. Zodpovedá sa teda za obsahovú náplň vstupnej brány do elektronickej verejnej správy gov.uk. Kreuje jej prostredie, obsah a vzhľad, transformuje jednotlivé služby do digitálnej podoby a má vo svojej kompetencii propagovanie e-Governmentu vo Veľkej Británii (Vládna Digitálna Služba, 2022a).

Problematickým bodom britskej elektronickej verejnej správy je legislatívna stránka. Podobne ako v podmienkach Veľkej Británie neexistuje písaná forma ústavy, nejestvuje ani jeden konkrétny zákon o e-Governmente. Informatizácia je obsiahnutá vo viacerých právnych aktoch. Za zmienku stojí zákon o slobodnom prístupe k informáciám, prostredníctvom ktorého sú verejné inštitúcie povinné zverejňovať rôzne údaje a dokumenty v elektronickej podobe. Taktiež môžu občania pomocou online formuláru požiadať inštitúciu, akej to zákon prikazuje, o zverejnenie informácií. Ďalším je zákon o ochrane osobných údajov. Definuje tresty pre verejné inštitúcie v prípade úniku citlivých dát o občanoch. Zároveň existujú zákony o elektronickej podpise a tzv. komunikačný zákon, ktorý prikazuje inštitúciám komunikovať primárne v digitálnej podobe (Európska Komisia, 2016).

Graf 1: DESI Index 2020



Zdroj: Európska Komisia, 2020.

Graf 1 nám ilustruje pozíciu Veľkej Británie v európskom hodnotení prostredníctvom uznávaného DESI Indexu. Ten je založený na piatich indikátoroch. Konektivita, ľudský kapitál, využiteľnosť internetu, integrácia digitálnych technológií a digitálne služby vo vybraných európskych krajinách. Môžeme spozorovať, že Veľká Británia sa radí medzi popredné štáty v oblasti

elektronizácie a je nad priemerom Európskej Únie. Pre oblasť e-Governmentu sú významným indikátorom digitálne vládne služby, avšak ani ostatné ako napr. ľudský kapitál nie sú menej dôležitými. Na tomto mieste by sme sa však bližšie pokúsili najskôr zaoberať digitálnymi službami a poukázať na ich slabé stránky.

Digitálne služby tvoria celkové portfólio toho, čo elektronická verejná správa je schopná zrealizovať, teda celkový počet všetkých e-služieb. Vstupnou bránou do online priestoru, kde britskí občania vykonávajú e-služby je gov.uk. Prostredníctvom štatistík zverejnených na tomto portáli je možné vyhľadať, že dokopy poskytuje presne 777 digitálnych služieb. Celková kvantita je skutočne rozsiahla a rôznorodá. Briti dokážu zrealizovať širokú škálu úkonov prostredníctvom internetu, o čom svedčí aj najnovšie služby ako napr. e-žiadosť o zmenu pohlavia, ktorá je v digitálnom prostredí náročná na vykonanie kvôli množstvu lekárskeho potvrdení a všeobecnej ochrane zdravotných údajov občana. Medzi najpoužívateľnejšie patrí poplatok za daň z motorového vozidla, ktorú elektronicky uhradí vyše 40 miliónov Britov, čo predstavuje celkovú výšku transakcií 660 miliónov libier. Druhou sú cestovné náklady spojené s vydávaním víz a iných cestovných poplatkov, ktoré vzrástli najmä po Brexite. Treťou je správa o sledovaní dobytku a štvrtou nahlásenie straty cestovného dokladu, ktorý slúži vo Veľkej Británii ako primárny identifikačný doklad (Vládna Digitálna Služba, 2022b).

V DESI Indexe je tesne pred Veľkou Britániou v smere e-služieb napríklad Estónsko alebo Holandsko. Ide práve o krajiny, ktoré disponujú elektronickými osobnými dokumentami. V súčasnej dobe je rutinné používanie cestovného pasu skutočne nepraktické. Na tomto mieste môžeme považovať za jednu z hlavných nedostatkov britského e-Governmentu absenciu identifikačného dokumentu v online podobe. Zároveň táto skutočnosť predstavuje rôzne riziká. Ak občan stratí pas, môže jednoducho prísť k zneužívaniu jeho osobných údajov na rôzne nežiaduce účely. Domnievame sa, že by to zo strany štátu odbremenilo administratívu z dôvodu častých žiadostí o nahlásenie straty pasu a zároveň ušetrilo čas a financie občanov, ktorí musia bezprostredne po strate dokumentu túto skutočnosť nahlásiť príslušnej inštitúcii a zaplatiť poplatok za vyhotovenie nového dokumentu.

Jednou z ďalších slabých stránok predstavuje inštitút elektronického hlasovania. Glassey (2018) sa zaoberal vo svojom diele prípadovou štúdiou implementácie e-Governmentu vo Veľkej Británii. Z výskumu vyplýva, že medzi hlavné princípy britskej verejnej správy v oblasti elektronizácie vždy patrila a prevládala informatizácia spoločnosti a digitalizácia materiálnych dokumentov a informácií. Cieľom bolo zaobstaráť kvantá otvorených databáz za účelom zvýšenia verejnej kontroly, participácie obyvateľov a prakticky celkovej informovanosti občanov o spravovaní vecí verejných. Transformácia

verejných služieb do elektronickej podoby bola vždy až na druhom mieste, bez ohľadu na to, aká inštitúcia mala v tom čase vo svojej pôsobnosti e-Government a aká vláda bola na čele krajiny. Všetko to pramení zo skepticizmu konzervatívnej časti populácie. Aj v súčasnej dobe totižto prevládajú obavy, že by hlas občana mohol byť nesprávne započítaný, nezapočítaný, resp. by mohlo prísť k akémukoľvek podvodu pri hlasovaní. Bezpochyby môže prísť k zlyhaniu softwaru alebo hardwaru pri evidencii hlasu, avšak z iných prípadových štúdií pochádzajúcich napríklad z Spojených štátov amerických alebo Estónska je toto riziko skutočne nízke. Ani skúsení experti z katedry verejnej správy a elektronizácie v kalifornskom Silicon Valley nedokázali vyhľadať a identifikovať žiadnu z aplikačne jednoduchých hrozieb. I cez skutočnosť, že napr. v USA zaznamenali hackerské pokusy o nabúranie sa do volebných automatov (Glasssey, 2018). I keď považujeme v súčasnej dobe za skutočne nepravdepodobné, že by akákoľvek vládna garnitúra vo Veľkej Británii sa začala usilovať o založenie e-hlasovania, či už vo forme referenda alebo volieb, je nutné poukázať na skutočnosť, že v prípade aplikácie e-Governmentu je práve toto významný absentujúci prvok.

Ďalším problematickým bodom súčasného e-Governmentu vo Veľkej Británii predstavuje klesajúci záujem a nesprávne orientovaná propagácia. Na čo poukazuje aj britská poradenská agentúra Consultancy. Podľa dotazníkov, ktoré vyzbierali len 22% opýtaných bolo spokojných s elektronickými službami. Naopak až 31% uviedlo, že o služby nemá záujem (Consultancy, 2019). Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že Digitálna Vládna Služba, ktorá má v pôsobnosti aj informačné materiály za účelom zvyšovania povedomia o výhodách elektronizácie a rozširovania digitálnej gramotnosti medzi občanmi, musí zabezpečiť, aby nenastal negatívny trend v deeskalácii záujmu o elektronické služby. Ich marketingová a propagačná činnosť v súčasnosti musí byť cielená na rurálne regióny a časti Veľkej Británie, kde o e-Government je nízky interes a celková informovanosť nie je dostatočná. Samozrejme v takýchto prípadoch nie je jediným významným aktérom výhradne Digitálna Vládna Služba, ale aj napríklad miestne samosprávy. Podobne ako na túto skutočnosť poukazuje Consultancy (2019), kedy ako správny príklad uvádzajú činnosti radníc z dištriktov White Horse a South Oxfordshire. Tie patrili medzi menej rozvinuté v oblasti využívania digitálnych služieb, avšak prostredníctvom workshopov a informačných brožúr pre svojich občanov dokázali informovať svojich rezidentov. Následne zaznamenali vyše 50% nárast v online transakciách, čo ušetrilo čas občanov a o bonus znížilo miestne poplatky a inkasá.

ZÁVER

E-Government predstavuje v súčasnosti neodmysliteľnú súčasť každého vyspelého systému verejnej správy. Pri výkone štátnej správy alebo samosprávy výrazne napomáha verejným inštitúciám naplňať svoje programy a dlhodobé koncepty. Pre občanov a podniky kreuje jedinečný priestor, prostredníctvom ktorého dokážu s markantne nižšou administratívnou, časovou a finančnou náročnosťou zrealizovať svoje povinnosti voči štátu, transparentne nahliadať na verejné dokumenty a tým realizovať verejnú kontrolu.

Zavádzanie e-Governmentu a následná aplikácia predstavuje zložitý proces, čo potvrdzuje aj jeho samotná genéza v podmienkach Veľkej Británie, prípadne aj Slovenska. Pri spúšťaní takto komplikovaného procesu nezohráva výhradne rozhodujúci element finančná náročnosť, ale taktiež správne nastavenie a dizajn webového rozhrania, vhodne cielená propagácia, kooperácia na všetkých úrovniach verejnej správy a v neposlednom rade aj záujem o nové inovácie a možnosti zo strany obyvateľov. Podobne nie je neodmysliteľnou potrebou ani existencia konkrétneho legislatívneho vymedzenia, na čo sa napríklad odvolávali viaceré slovenské vlády, keďže ani vo Veľkej Británii neexistuje jeden ucelený zákon o e-Governmente.

Prostredníctvom nami získaných a analyzovaných dát sme identifikovali tri kritické oblasti. Prvou bola absencia digitálneho osobného dokumentu, v podobe cestovného pasu. Ide o relatívne prospešnú funkciu, ktorá by eliminovala opakované straty a možnosť zneužitia osobných údajov. Druhé odporúčanie spočíva v zefektívnení elektronizácie a kreovaní inštitútu e-hlasovania, či už pri príležitosti referenda, alebo akýchkoľvek volieb. Ide o minimálne pravdepodobnú alternatívu, avšak je to práve absentujúci prvok britského e-Governmentu. Ako posledné sme poukazovali na upadajúci záujem o digitálne služby, kedy môžeme konštatovať, že prišlo k zlyhaniu propagácie a neposkytovaniu motivujúcich mechanizmov pre občanov a podniky zo strany zodpovednej inštitúcie.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BENNETT, O. 2009. *Electronic Government (e-Government)*. www.parliament.uk [online]. [cit. 09.09.2022]. Dostupné na internete:
<<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN01202/SN01202.pdf>>.
- BONINA, C. – CORDELLA, A. 2008. *The new public management, e-government and the notion of public value: lessons from*

- Mexico. www.aisel.aisnet.org [online]. [cit. 09.09.2022]. Dostupné na internete: <<https://aisel.aisnet.org/globdev2008/11/>>.
- CONSULTANCY. 2019. *Just one in five UK citizens use government digital services*. www.consultancy.uk [online]. [cit. 09.09.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.consultancy.uk/news/21921/just-one-in-five-uk-citizens-use-government-digital-services>>
- CHADWICK, A. 2010. *Internet politics: States, Citizens and New Communication Technologies*. Oxford: Oxford University Press, 2010, 20-23 s. ISBN 978-0-9936047-2-0.
- EURÓPSKA KOMISIA. 2016. *eGovernment in the United Kingdom*. joinup.ec.europa.eu [online]. [cit. 09.09.2022]. Dostupné na internete: <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/eGovernment%20Factsheet%20in%20United%20Kingdom%20-%20February%202016_Edition%2018_00%20-%20v6_00.pdf>.
- EURÓPSKA KOMISIA. 2020. *Index digitálnej ekonomiky a spoločnosti – DESI 2020*. www.ec.europa.eu [online]. [cit. 09.09.2022]. Dostupné na internete: <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi?ettrans=sk>>.
- GLASSEY, O. 2018. *Electronic Government*. Krems: International Conference, 2018. 221-223 s. ISBN 978-3-98690-6.
- MAHMOOD, Z. 2013. *E-Government Implementation and Practice in Developing Countries*. Derby: University of Derby UK, 2013, 24-26s. ISBN 978-1-466-640-90-0.
- MARGETTS, H. 2006. *E-Government in Britain: A decade on*. www.researchgate.net [online]. [cit. 09.09.2022]. Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/publication/249293574_E-Government_in_Britain--A_Decade_On>.
- MATES, P. – SMEJKAL, V. 2012. *E-Government v České republice: Právní a technologické aspekty. 2. podstatně přepracované a rozšířené vydání*. Praha: Leges, 2012, 32-33 s. ISBN 978-80-87576-36-6.
- MINISTERSTVO DIGITALIZÁCIE, KULTÚRY, MÉDIÍ A ŠPORTU. 2022. *DCMS: Single Departmental Plan – 2019*. www.gov.uk [online]. [cit. 09.09.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.gov.uk/government/publications/department-for-digital-culture-media-and-sport-single-departmental-plan/dcms-single-departmental-plan-2019>>.
- MUÑOZ, L. - BOLÍVAR, M.P. 2018. *International E-Government Development: Policy, Implementation and Best Practices*. Madrid: Springer Publisher, 2018, 11-13 s. ISBN 978-3-319-63284-1.
- NTULO, G – OTIKE, J. 2013. *E-Government: Its role, importance and challenges*. Eldoret: Moi University, 2013, s. 4-5. www.researchgate.net [online]. [cit. 09.09.2022]. Dostupné na internete:

- <https://www.researchgate.net/post/What_is_e-government#view=564b965d6225ffe6e98b4595>.
- OSBORNE, D. – GAEBLER, T. 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit transforming the Public Sector*. New York: Plum Publisher, 1993, s. 271. ISBN 978-0-452-26942-2.
- REDDICK, CH. 2009. *Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies*. Austin: University of Texas, 2009, 27 – 28 s. ISBN 978-1-60566-2-824.
- SCHOLL, H. 2015. *E-Government: Information, Technologies and Transformation*. Abingdon: Routledge, 2015, 53-54 s. ISBN 978-0-7656-1989-1.
- SVETOVÁ BANKA. 2015. *e-Government*. www.worldbank.org [online]. [cit. 09.09.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.worldbank.org/en/topic/digitaldevelopment/brief/e-government>>.
- VLÁDNA DIGITÁLNA SLUŽBA. 2022a. *About Us*. www.gov.uk. [online]. [cit. 09.09.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.gov.uk/government/organisations/government-digital-service/about>>.
- VLÁDNA DIGITÁLNA SLUŽBA. 2022b. *Service Data*. www.gov.uk. [online]. [cit. 09.09.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.data.gov.uk/dataset/731b25a8-0462-4a7d-aa3f-5a5d44ae26d2/historical-performance-platform>>.
- WEBSTER, F. 2014. *Theories of the information in society*. Abingdon: Routledge, 2014, 22-23 s. ISBN 978-0-415-71878-3.

MOŽNOSTI ROZVOJA NOVÝCH FORIEM PREPRAVY V SAMOSPRÁVACH

Mgr. Kamil Turčan²⁰

Abstract

The essence of the presented contribution is the presentation of one of the main pillars of smart city, which is smart mobility. The goal is to identify and analyze new transport options in municipalities. Many slovak municipalities are only in the position of adepts in the implementation of the smart mobility concept and do not have clear ideas, guidelines and support for its implementation. The concept just mentioned works successfully in the member states of the european union, and slovakia should not be an exception in the use of new elements of transport that ensure safer, smoother and more ecological road traffic. Sustainable mobility has an interdisciplinary character. It is gradually becoming a fixed part of local governments, and therefore slovakia must focus not only on the implementation of smart mobility projects, but also on its long-term development. Since slovak households prefer owning cars and their active use, there is a new transport eventuality for them, carsharing. The reason for publishing the post is to summarize the new transport options for municipalities in slovakia using the example of carsharing, while we will focus equally on their advantages and disadvantages.

KEY WORDS: Smart City, Smart Mobility

ÚVOD

V poslednom desaťročí evidujeme zvýšený záujem samospráv o využívanie nových trendov v oblasti dopravy. Ide najmä o ekologicky udržateľné dopravné prostriedky, ktoré majú eliminovať nepriaznivé vplyvy v infraštruktúre a znižovať negatívne dopady na životné prostredie. Ani Slovensko nie je výnimkou a postupne sa jednotlivé mestá začínajú aktívne zapájať do využívania nových prepravných možností pre svojich obyvateľov. Ešte pred implementáciou konkrétnych Smart riešení v oblasti mobility je však podstatné pochopiť celý systém a jednotlivé komponenty Smart City (SC), ktoré sú navzájom prepojené. Dokument z dielne Ministerstva hospodárstva SR o podpore inovatívnych riešení v slovenských mestách charakterizuje SC, v preklade múdre, inteligentné mesto, ako nový prístup v rozvoji miest a regiónov, ich spravovaní a plánovaní, ktoré využívajú inovatívne prvky, najmä informačné technológie. Ide o jedinečnú príležitosť ako zlepšiť kvalitu života obyvateľov, podnikateľského prostredia a samotných samospráv. Snahou je aj zefektívnenie fungovania subjektov samosprávy a zvýšenie jej bezpečnosti, zníženie miery znečistenia,

²⁰ Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava. E-mail: kamilturcan39@gmail.com

energetickej úspornosti a flexibilnejších reakcií na sociálne, ekologické a iné výzvy, resp. potreby rezidentov. (Hučková, Svoboda, a kol., 2017)

Inteligentné mestá by sa mali navzájom podporovať, spolupracovať a vytvárať podmienky na ďalší rozvoj v budovaní SC. Kľúčom k úspechu konceptu SC je budovanie súčinnej infraštruktúry, ktorá je obrazom ekonomiky 21. storočia. Jej základom by malo byť najmä spracovanie a zdieľanie dát s postupným zvyšovaním efektivity celého napredujúceho projektu (Pauhofová, a kol., 2019).

SC je výsledkom úspešného aplikovania niekoľkých dôležitých „múdрых“ oblastí, ktorými sú správa mesta, ekonomika, mobilita, životné prostredie, ľudia a bývanie. Práve mobilita je skúmaným predmetom a hlavnou témou recenzovaného príspevku.

1 POTENCIÁL SAMOSPRÁV VO VZŤAHU KU SMART KONCEPCIÁM

Mestá a obce naprieč celým územím Slovenskej republiky začínajú intenzívnejšie vnímať nutnosť aplikovania tzv. múdрых riešení a snažia sa pretransformovať doterajšie fungovanie samosprávnych činností, ktoré sú v zahraničí využívané a priniesli úžitok medzi jednotlivými užívateľmi. Inovatívne, komplexné a hlavne udržateľné Smart výstupy znamenajú pre samosprávu určitý druh investícií, ktoré majú dlhodobý charakter, teda viac ako jedno volebné obdobie a rozhodnutia by mali byť prijímané objektívne prihliadajúc na finančnú a spoločenskú situáciu v danej samospráve. Pôsobnosť miest a obcí je podmienená zákonom o obecnom zriadení Z.z. č. 369/1990 a jasne vymedzuje postavenie obce a jeho povinnosti voči štátu a občanom. Základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov. Je teda správne konštatovať, že rozhodnutia sú ovplyvnené tlakom zo strany verejnosti a snažia sa uspokojovať ich potreby. Úspešne zavedený produkt v jednom meste, obci alebo regióne dokáže vyvolať potrebu implementovania toho istého produktu na iné územie. Komparácia a súperenie samospráv môže viesť k aktivácii Smart riešení. Na druhej strane je dôležité navzájom spolupracovať, informovať a dopĺňať sa, pretože sa docieli regionálna integrácia Smart prostredia na Slovensku (Pauhofová a kol., 2019).

Dlhodobým problémom na Slovensku, ktorý brzdí ekonomický a sociálny rozvoj, sú medziregionálne rozdiely (kraje, okresy). Zaraďujeme sem rozdielne mzdové ohodnotenie, nadväzujúcu úroveň zamestnanosti medzi západom a východom krajiny, odlišný stav infraštruktúry alebo rozdielne prístupy v kategorizácii investícií medzi regiónmi. Chýbajú jasné strategické postupy, ktoré by rozvíjali daný región podľa jeho potrieb a možností. To znamená, že riešenia by mali byť prijímané na nižšej ako

vládnej úrovni a má byť využitý potenciál na základe historicky, kultúrne a ekonomicky podmieneného pozitívneho vzťahu medzi obyvateľstvom a prostredím, v ktorom žijú (Vladová, Solčanská, 2019).

Spomenuté aspekty by mali následne viesť k udržateľnému rozvoju regiónu, pretože tvorba Smart riešení je účinná len za podmienok, že obyvateľstvo bude ochotné a schopné samospráve pomáhať a pretvárať územie jednoducho na lepší život. Na druhej strane bude potrebné nastaviť financovanie externými zdrojmi ako sú štátny rozpočet a európske fondy rozvoja samospráv. Z uvedeného vyplýva, že samosprávy by mohli jednoznačne fungovať efektívnejšie, ak by mali silnejšie väzby, resp. by sa mohli spoľahnúť na externé zdroje, ktoré by im umožnili rýchlejšie aplikovanie Smart riešení v spojení s ochotou obyvateľstva sa zapojiť do budovania Smart regiónu (Dokument MIRRI SR – Slovensko 2030).

V roku 2018 vtedajší šéf Úradu podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu Richard Raši (Smer-SD) konštatoval, že premenu slovenských miest na Smart Cities budú financovať prevažne alternatívnymi zdrojmi, a to z eurofondov a štátneho rozpočtu (Raši, 2018).

Myšlienka je aktuálna aj v roku 2021 po zmene vlády a reorganizácii ministerstiev. Jedinou cestou, ako modernizovať a digitalizovať samosprávy, je čerpanie eurofondov a následná investícia do konkrétnych Smart riešení (Remišová, 2021).

Na Slovensku sa implementácia SC rozdeľuje na dve základné úrovne, a to strategickú a aplikačnú. Strategickú vykonávajú, resp. návrhy a manuály vypracovávajú jednotlivé ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy a implementačnú úroveň predstavujú jednotlivé samosprávy a podnikateľské subjekty so štátnou spoluprácou v podobe poskytnutia finančných prostriedkov. Všetky zakomponované ministerstvá majú svoje vrcholové dokumenty, na ktorých základe riešia rozvoj miest a uplatňovania inovatívnych technológií. (Hučková, a kol., 2017) Dôležitú úlohu z hľadiska rozvoja samospráv Slovenska zohráva Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie. Ako národný koordinátor problematiky SC vypracovalo eurofondový investičný plán pre Slovensko na obdobie 2021 – 2027, ktorý zahŕňa viacero oblastí na rozvoj inteligentných samospráv (Remišová, 2021).

V roku 2017 vypracovalo práve MH SR dokument s názvom: „*Podpora inovatívnych riešení v slovenských mestách*,“ v ktorom vysvetľuje dôležitosť uplatnenia Smart riešení v slovenských podmienkach miest a obcí. Dôraz jednoznačne kladie na dobré príklady z praxe v kooperácii so súkromnými subjektmi. Jednou z častí dokumentu je aj dotazníkové šetrenie slovenskými mestami o podpore Smart city. Táto koncepcia sa považuje za vnútroštátny dokument, ktorého cieľom je posúdiť súčasnú situáciu rozvoja miest.

Dokument identifikuje základné smery a opatrenia rozvoja, predpoklady pre prístup partnerstva verejného sektora a systémové zmeny súčasného stavu.

Podľa dokumentu z dielne MH SR je zrejmé, že doterajšie kapacity samospráv sú nedostatočné a sú závislé na externých európskych alebo štátnych zdrojoch, resp. iných subjektoch, ktoré dokážu pokryť náklady súvisiace s implementáciou projektov. Návrhom na zlepšenie situácie popisuje v troch fázach uskutočniteľnosti. V prvej sa zameriava na už zrealizované príklady dobrej praxe slovenských alebo zahraničných miest a poskytnutých pasívnych informácií, z ktorých je možné načerpať skúsenosti pri realizácii ďalších projektov v iných mestách. Je prameňom nových nápadov, inšpirácií a orientácie sa v trendoch inovačného prostredia a podkladovou fázou pre finančnú a aplikačnú časť.

Druhá fáza počíta s kooperáciou podnikateľských subjektov a samospráv s konkrétnym opatrením alebo riešením v problémových oblastiach. Zo strany MH SR bude poskytnutá finančná podpora na vypracovanie štúdie uskutočniteľnosti projektov. Určia sa taktiež pôsobnosti samospráv a podnikateľských subjektov.

V ďalšej časti má možnosť vyjadriť svoj postoj aj odborná oponentúra - komisia, zložená s rôznych združení a záujmových skupín na podporu Smart riešení, ktoré odporúčia alebo neodporúčia vypracovanú štúdiu. Cieľom je prostredníctvom dotácie zo štátneho rozpočtu, rozpočtu miesta a obcí a financií zo strany podnikateľského subjektu aktivovať vypracovanú štúdiu do reálnej podoby. Existuje ešte jedna fáza, ktorej úlohou je podporovať a hľadať nové spôsoby realizácie komplexných riešení. Pomáhať jej môžu projekty už zrealizované. Ide o fázu využitia dostupných ostatných zdrojov, t. j. projektov verejno-súkromného partnerstva, Európskych štrukturálnych a investičných fondov, Európskej investičnej banky alebo Slovenského investičného holdingu.

Potenciál samospráv sa napriek negatívnym vplyvom ako sú financie, nedostatočná infraštruktúra a počet odborníkov alebo právny rámec, podľa ktorého by sa riadili jednotlivé samosprávy, darí aspoň z časti využívať aj v našich podmienkach. Príkladom je hlavné mesto Bratislava, mesto Prešov alebo Poprad, ktoré sú aktívne vo využívaní viacerých Smart riešení (MIRRI SR, 2021).

Mesto Bratislava čiastočne začína implementovať integrovaný dopravný systém mestskej hromadnej dopravy (MHD) s regionálnou dopravou, modernizuje vozový park na ekologickejší alebo zmodernizoval autobusovú stanicu Nivy, ktorá má viaceré Smart riešenia s množstvom zelenej plochy, ktoré spĺňajú štandard EÚ. Na východe, mesto Prešov, začalo budovať cyklotrasy, rovnako modernizovať vozový park verejnej dopravy alebo zaviedli monitoring využívania pitnej vody. Na severe Slovenska v tatranskom regióne evidujeme mesto Poprad s obrovským potenciálom

v oblasti Smart energetiky. V spolupráci so Slovenskou technickou univerzitou v Bratislave (STU BA) a ďalšími európskymi mestami sa stali členmi projektu, ktorý je zameraný na predchádzanie negatívnych dôsledkov otepľovania a pomôžu lepšie a efektívnejšie navrhovať opatrenia, ktoré zmierňujú, eliminujú alebo naopak v zimnom období optimalizujú energetickú spotrebu, čo významne prispieva k efektívnosti, kvalite a komfortu využívania verejných priestorov v meste Poprad. Mnoho ďalším miest a obcí po celom Slovensku začínajú postupne využívať svoj potenciál a sú na dobrej ceste ku kvalitnejšiemu životu svojich obyvateľov a prosperite krajiny (Časopis Úradu vlády SR - Eurokompas, 2020).

1.1 Smart mobilita ako nástroj udržateľnej samosprávy

Inteligentná mobilita je nový a revolučný spôsob myslenia o tom, ako sa pohybovať efektívnejšie, bezpečnejšie a šetrnejšie k životnému prostrediu. Zohráva kľúčovú úlohu samospráv pri budovaní značky mesta, kvalite života obyvateľov, znižovaní emisií a vytváraní atraktívneho prostredia pre pracovné príležitosti. Mestská mobilita je opísaná ako hybná sila moderných miest, kritický ekonomický faktor a sprostredkovateľ inteligentného a udržateľného rozvoja. Plánovanie inteligentného mesta, ktoré prináša efektívne a spravodlivé riešenia mestskej mobility, je jedným z najaktuálnejších problémov miest na celom svete. Inteligentné mestá musia poskytovať efektívne riešenia inteligentnej mobility a zároveň podporovať inovácie, uľahčovať ekosystém spolupráce a plniť ciele v oblasti udržateľnosti.

Je len málo miest, kde sa realita mestskej mobility zhoduje so snahami verejnosti o bezpečné, čisté, spoľahlivé a dostupné spôsoby, ako sa dostať z bodu A do bodu B - a späť. Nájdienie spôsobov, ako zlepšiť mestskú mobilitu a zároveň znížiť preťaženie, nehody a znečistenie, je spoločnou výzvou pre všetky veľké mestá v Európe. Prijatie opatrení na zníženie a kontrolu úrovni znečistenia je hlavnou prioritou. Mestská mobilita predstavuje 40% všetkých emisií oxidu uhličitého (CO²) z cestnej dopravy a až 70% ostatných znečisťujúcich látok z dopravy v EÚ. Veľmi kritická správa Dvora audítorov EÚ naznačuje, že väčšina európskych krajín nespĺňa normy kvality ovzdušia. Znečistenie ovzdušia je teraz najväčším environmentálnym rizikom pre verejné zdravie v Európe, ktoré spôsobuje odhadom 400 000 predčasných úmrtí ročne, ale obrovský vplyv toxického vzduchu sa neodzrkadlil v opatreniach na zníženie emisií. Urbanizácia a pokračujúca závislosť na automobiloch vedú k dopravným zápcham, problémom s emisiami a bezpečnosťou mobility tvorcov dopravnej politiky a urbanistov. Podľa Európskeho spoločného výskumného centra „náklady na preťaženie ciest v Európe sa odhadujú na 1% Hrubého domáceho produktu (HDP) a jeho zmiernenie je hlavnou prioritou väčšiny opatrení v oblasti infraštruktúry,

riadenia dopravy a spolplatnenia ciest. Dôvodom preťaženia v mnohých prípadoch nie je nedostatočná kapacita cestnej infraštruktúry, ale skôr otázka riadenia dopytu (MD SR, 2015).

Prepravné kapacity fyzickej infraštruktúry sú dávno vyčerpané, aj keď dopyt po zlepšení podmienok mobility narastá. Dôvodom je v mnohých samosprávach priestorové obmedzenie nasledované rozpočtových obmedzením na udržiavanie a ďalší rozvoj fyzickej infraštruktúry. Napriek fenoménu na Slovensku – nedostatočná infraštruktúra pri uplatňovaní Smart projektov – sa niektoré mestá snažia udržať tempo s vyspelými krajinami Európy (Európska komisia, 2020).

Mobilitu chápeme z dvoch aspektov. Prvým je mobilita ako produkt, ktorý zahŕňa vozidlá, fyzickú infraštruktúru a pohonné hmoty potrebné k preprave. Čoraz viac však začína mobilita predstavovať službu občanom, prostredníctvom ktorej si zabezpečujú nevyhnutné potreby, využívajú možnosti spoločenského rozvoja, spoznávajú prírodné krásy okolitej prírody, stretávanie s priateľmi a rodinou a v neposlednom rade cestujú za prácou. Pri uplatňovaní Smart mobility je dôležité efektívne využívať digitálne technológie. Na základe nich samosprávy budú môcť zlepšovať mestskú dopravnú situáciu, riadiť ju a plánovať budúci rozvoj a vytvoriť vyššiu hospodársku, sociálnu a environmentálnu hodnotu samosprávy. Primárnym cieľom však nie len aplikácia inteligentnej mobility, ale udržateľný rozvoj, zlepšenie životného prostredia a zvýšenie kvality života obyvateľov. Dlhodobé stratégie v budovaní Smart mobility majú viesť k hospodárskej a environmentálnej udržateľnosti len v spojení s užívateľmi týchto nástrojov (Li, Voegelé, 2017).

Inteligentnú dopravu možno vo všeobecnosti rozdeliť do dvoch základných kategórií, na verejnú infraštruktúru a automobilový priemysel. Tieto dva sektory sa stávajú „inteligentnými“, keď sú sieťové senzory integrované do infraštruktúry a vozidiel, v snahe dosiahnuť ciele diaľkovej správy a riadenia, bezpečnosti a účinnosti. Jednou z veľkých obáv skeptikov inteligentných miest je ich zraniteľnosť voči kybernetickým útokom. Dôvodom je prepojitelnosť systémov, ktoré sa stávajú cieľom kybernetických útokov na kritickú infraštruktúru.

Samotné útoky však nie sú ničím novým, iba nástroje sú nové. Je možné ich zmierniť, ak sú vozidlá a infraštruktúra integrované, prepojené, autonómne a dbá sa na bezpečnosť údajov. Inteligentná doprava môže dokonca celkovo zvýšiť bezpečnosť modernej dopravy znížením príležitostí na fyzické aj kybernetické útoky správnymi softvérovými aktualizáciami a úpravami systémov (Mazur, 2020).

Zníženie administratívnej záťaže, zlepšenie užívateľského komfortu a miera správnej komunikácie medzi občanmi, štátom a orgánmi verejnej správy sa stali kľúčovými predpokladmi skutočného prínosu digitalizácie pre

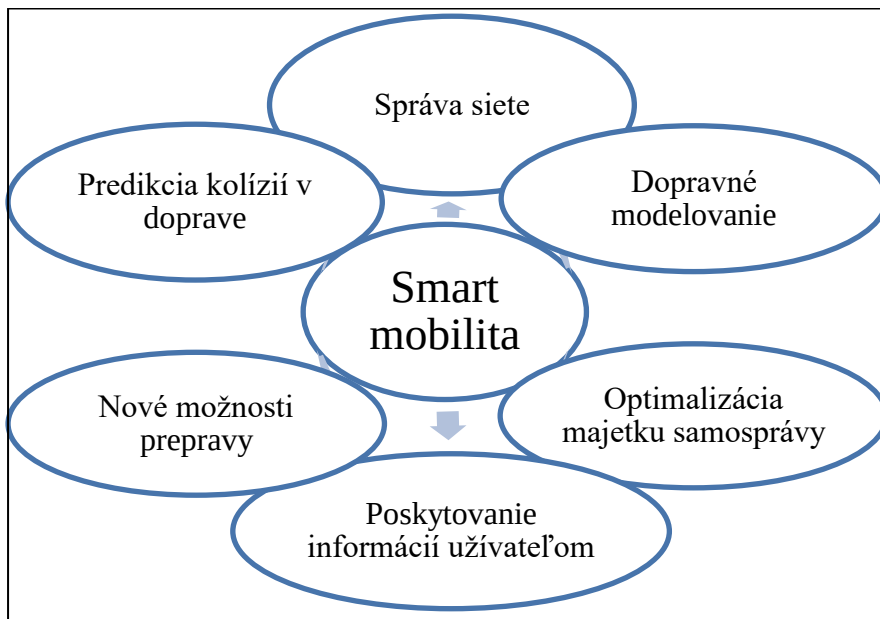
širokú verejnosť, avšak treba pozornosť upriamiť na ochranu poskytovaných údajov. V podmienkach Slovenskej republiky je zakomponovaná kybernetická bezpečnosť v zákone č. 69/2019 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov a kritickú infraštruktúru upravuje zákon č. 45/2011 Z. z. o kritickej infraštruktúre. Kritickou infraštruktúrou na Slovensku rozumieme všetky informačné systémy, ktoré zabezpečujú ochranu krajiny a jej v značnej miere ovplyvňujú jej fungovanie. Ich disfunkcia môže zapríčiniť fatálne následky, dokonca až život ohrozujúce. Je nevyhnutné zabezpečiť ich fungovanie aj pri neočakávaných zlyhaniach (Kelemen, Blažek, 2011). Novelizovaný zákon upravuje povinnosti prevádzkovateľa, ktorý pracuje s údajmi a informáciami o užívateľoch. Jasne hovorí o povinnosti ochraňovať prvok pred narušením a zničením a vytvorenie bezpečnostného plánu, ktorým sa budú informácie uchovávať v bezpečí.

1.2 Štruktúra Smart mobility a nové prepravné možnosti

Mobilita predstavuje rozsiahly komplex nástrojov, ktoré vstupujú do tvorby inteligentnej samosprávy. Pred zavádzaním akýchkoľvek prvkov inteligentnej prepravy musí byť mesto adekvátne zabezpečené prostredníctvom nástrojov a je nutné zistiť ich aktuálny stav v danej samospráve. Fyzická infraštruktúra poskytuje samotný základ, na ktorom je inteligentné mesto vyvinuté. Pred aplikáciou samotných riešení je nutné vytvoriť kvalitné cestné komunikácie pre vozidlá, bicykle a peších. Sú akýmsi odrazovým mostíkom ďalej etapy aktivácie Smart mobility. Zameranie sa na ponuku poskytovaných služieb znamená budovať infraštruktúru pre obyvateľov ako samotných užívateľov a sledovať dopyt, teda maximalizovať úžitok, odolnosť a dostupnosť poskytovaných služieb. To sú dva hlavné smery, ktorými je dôležité sa riadiť pri budovaní fyzickej infraštruktúry (Dia, 2016).

Inteligentná mobilita v zásade zahŕňa systémy, ktoré sa používajú na poskytovanie bezproblémových, efektívnych a flexibilných služieb cestujúcim pre všetky druhy dopravy (Obrázok 1).

Obrázok 1: Štruktúra Smart Mobility



Zdroj: vlastné spracovanie podľa Dia (2016).

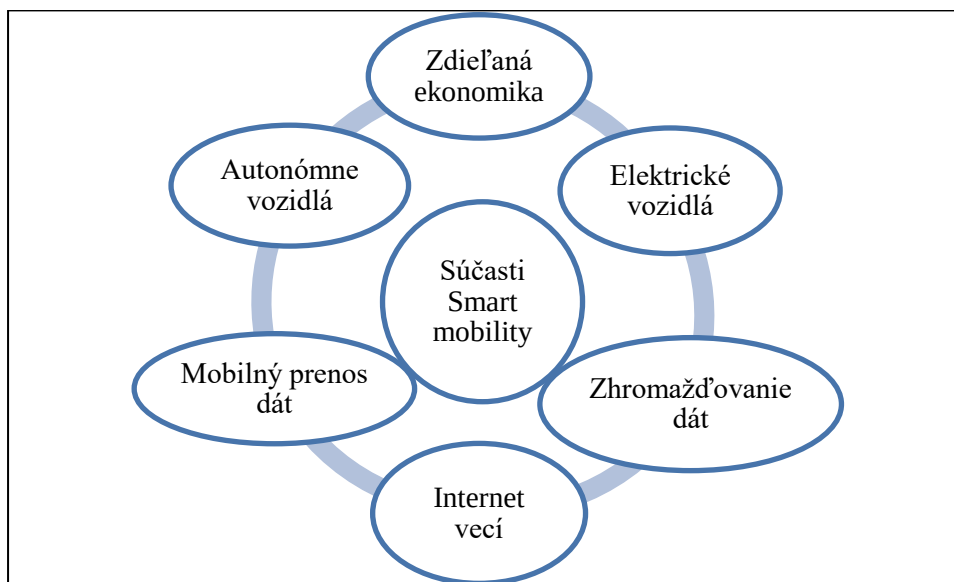
Operatívne technológie generujú materiál potrebný pre inteligentné riešenia, teda dáta. Umožňujú zhromažďovanie surových dát z fyzickej infraštruktúry a služieb v reálnom čase a rýchle prispôbenie správy infraštruktúry na vytvorenie dodatočnej kapacity tam, kde je potreba. Takéto technológie sú už v mnohých európskych mestách inštalované v podobe rôznych senzorov a zobrazovacích zariadení – inteligentné dopravné systémy, aby bolo zaistené riadenie správania cestujúcich a udržiavali sa prevádzkové toky, a prispeli tak k zvýšeniu prevádzkovej účinnosti dopravnej siete. V praxi to znamená inteligentnejšie prepojené vozidlá, vlaky a ostatnú verejnú dopravu, ktoré by stále viac vnímali svoje okolité prostredie a zvyšovali bezpečnosť v situáciách, kde je vyššia možnosť kolíznych situácií. Napríklad rozsah globálneho lokalizačného systému (GPS), určovanie polohy, video sledovanie a komunikačné zariadenia stále viac poskytujú presnejšie a spoľahlivejšie informácie o cestujúcich v reálnom čase, čo má za následok lepšiu informovanosť, plynulejšie, bezpečnejšie a spoľahlivejšie prostredie pre zákazníkov (Kalašová, 2012).

Inovácie a nové technológie čoraz viac menia prostredie mobility a poskytujú užívateľom a poskytovateľom širšie prepravné možnosti. Cieľom Smart mobility je využívanie nových foriem prepravy, ktoré majú znížiť negatívne dopady na životné prostredie, zvýšiť komfort obyvateľov pri

cestovaní, znížiť závislosť obyvateľov od individuálnej prepravy, zvýšenie počtu pracovných miest v oblasti dopravy, zvýšenie možnosti zasahovať do mestskej urbanistiky na základe získaných dát a taktiež k ekonomickej prosperite samospráv využívaním moderných technológií (Kmeť, 2021).

Hussein Dia (2016) opísal efektívny ekosystém mobility, ktorý má zabezpečiť nárast silných stránok využívania Smart mobility v praxi (Obrázok 2).

Obrázok 2: Ekosystém Smart mobility



Zdroj: vlastné spracovanie podľa Dia (2016).

Miesto v ekosystéme zdieľaná mobilita, ktorú už môžeme sledovať v rôznych európskych mestách. Naopak autonómne vozidlá doposiaľ nemajú uplatnenie v praxi a ekosystém narušajú. Priestor na rozvoj dopravnej obslužnosti budeme očakávať práve v zdieľanej mobilite. Odvetvie dopravy je doteraz najviac financovaným odvetvím v Ekonomike spolupráce (Owyang, 2015). To sa prejavuje jedným z najväčších trendoch v inovačnom priestore mobility, známym ako „Mobilita ako služba“ alebo MaaS. Kľúčovým konceptom MaaS je umiestniť účastníkov cestnej premávky na jadro dopravných služieb a ponúka im riešenia mobility na základe ich individuálnych potrieb. To sa dá dosiahnuť poskytnutím jednotnej platformy na kombinovanie všetkých možností mobility a ich prezentovanie zákazníčkovi jednoduchým a úplne integrovaným spôsobom. To znamená, že prístup k najvhodnejšiemu druhu dopravy alebo službe by mal byť koncipovaný na

základe požiadaviek koncových používateľov a možností samosprávy. MaaS má potenciál zásadne zmeniť správanie ľudí a znížiť závislosť od vlastníctva automobilov do poskytovať ľahký prístup k potrebným službám mobility na požiadanie (Kamargianni a kol., 2015). Trend sa preto postupne posúva, najmä v kontexte inteligentných miest, od poskytovania mestských dopravných sietí, teda autobusov, električiek a vlakov, až po individuálne požiadavky, aby Smart mobilita priniesla efektívne výsledky (Goodall a kol., 2017). Široká škála služieb mobility ponúka nové druhy alternatív dopravy (Tabuľka 1). Viacero autorov uvádza ako možnosť zníženia počtu automobilov v doprave prostredníctvom využívaniaestskej hromadnej dopravy. Tomu však predchádza správne systémové nastavenie dopravnej obslužnosti, vybudovaná fyzická a digitálna infraštruktúra a spolupráca medzi jednotlivými samosprávami a obyvateľstvom (Sehmi, Serriera, 2019).

Tabuľka 1: Nové formy individuálnej prepravy



Zdroj: vlastné spracovanie podľa Plánu obnovy (2019).

Trendy v inteligentnej doprave ostatných krajín Európskej únie a Slovenska sa v značnej miere rozchádzajú. Mobilita sa začína orientovať na digitalizáciu, zdieľanie a využívanie obnoviteľných zdrojov energie, avšak na Slovensku je stále zaužívané vlastniť vozidlo na základe spoločenského statusu. (Kováčiková, 2019) Treba však pripomenúť, že verejná doprava nie je na Slovensku na úrovni vyspelých európskych miest. Slováci sú odkázaný väčšinou na vlastné dopravné prostriedky, nakoľko nadväznosť spojov a kvalita poskytovaných služieb verejným dopravcom zaostáva za okolitými krajinami. Dôraz sa kladie predovšetkým na environmentálnu efektívnosť a zdieľanú mobilitu naprieč krajinami EÚ. Spoločné využívanie dopravných

prostriedkov je súčasťou zdieľanej ekonomiky, v ktorej sa nedostatočne využívané súkromné alebo verejné aktíva zdieľajú v komerčnom alebo súkromnom sektore, resp. navzájom. Zdieľaná mobilita je čoraz viac využívaná najmä v kombinácii s verejnou dopravou, ktorá ju podporuje, dopĺňa a rozširuje jej možnosti. Takéto prepojenie môžeme sledovať najmä so zdieľanými bicyklami, kolobežkami a elektrických vozidiel. Zdieľaná mobilita je súčasťou ekonomiky zdieľania, ktorá zaznamenáva v posledných rokoch značný rozmach a stáva sa dôležitou súčasťou hospodárskeho systému, či už v ekonomickej, alebo sociálnej oblasti. Úlohou zdieľanej mobility je využívaním alternatívneho druhu dopravy redukovať počet dopravných prostriedkov v dopravnej infraštruktúre. Alternatívna forma prepravy musí však plniť úlohu výhodného aktéra, a teda užívateľovi zvýšiť komfort, ušetriť financie a dbať na bezpečnosť užívateľa (Európska komisia, 2017).

Trendy v odstraňovaní spaľovacích motorov z dopravnej siete majú za následok vznik moderných, ekologických typov dopravy. Novým významným druhom je aj pohon na vodík. Krajiny naprieč Európou už majú vybudované rekordné počty čerpacích staníc (Obrázok 6), zatiaľ čo Slovensko predstavilo len návrh na jeho implementáciu. V Národnej vodíkovej stratégii SR v časti B.5 - Využitie v doprave, je predmetom vybudovanie siete čerpacích staníc na vodík a jeho aktívne využívanie v preprave osôb a tovaru. Cieľom je aj transformácia výroby dopravných prostriedkov, ktorá predstavuje oporný bod slovenskej ekonomiky (Sinay, 2021).

1.3 Typológia zdieľanej mobility

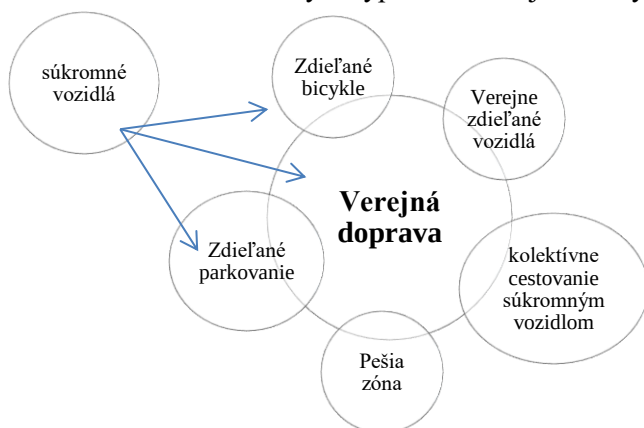
Dopravné alternatívy vznikajú aj na základe vedecko-technického pokroku a odrážajú potrebu znižovania emisií a vyťažnosti cestnej dopravy a hlavným dôvodom rozvoja je neustále rastúca urbanizácia v mestských priestoroch, od ktorých sa očakáva, že do roku 2050 bude hostiť 80% celkovej svetovej populácie. V priestore mobility existuje mnoho iniciatív, ktoré formujú spôsob, akým sa ľudia pohybujú po meste. Zahŕňajú verejnú dopravu, mikromobilitu (zdieľanie bicyklov a kolobežiek), automobilové zdieľanie (Carsharing a Carpooling) s cieľom minimalizácie vlastných neefektívnych dopravných možností (Obrázok 3). Nové služby mobility poskytujú kontinuitu možností, ktoré pokrývajú mnoho typov osobných ciest, a spolu so systémom verejnej dopravy umožňujú ľuďom dostať sa do práce, do školy a na všetky miesta, ktoré potrebujú na každodennej báze. Jednotlivé modely prepravy obsahujú rôzne špecifiká, ktorými sa odlišujú a poskytujú inú úroveň služby (Európska komisia, 2013).

Najviac odporúčaným typom prepravy v Smart city je verejná hromadná doprava. (Comfort, 2020) Výhodou je možnosť dostať užívateľov do cieľa, v čo najvyššom možnom počte. Samozrejme je limitovaná kapacitou.

Nevýhodou naopak je fixná trasa, ktorá umožňuje ľuďom prepraviť sa len na záchytné body. Práve tu začína svoju úlohu plniť zdieľaná mikromobilita v podobe kolobežiek a bicyklov. Niekoľko mobilných aplikácií, ktoré sú v súčasnosti na trhu, napríklad agregujú informácie o rôznych možnostiach dopravy dostupných na danom mieste, aby si používatelia mohli vybrať z ponuky možností prepravy v reálnom čase a dostali sa do svojho cieľa. Pochopenie toho, ako zdieľanie bicyklov a kolobežiek prispieva k priestorovému usporiadaniu mestského cestovania, by mohlo ovplyvniť budúce plány systémov zdieľanej mobility. Veľký dôraz sa kladie predovšetkým na integráciu s verejnou dopravou, pretože je to hlavný dopravný prostriedok pre tých, ktorí nepoužívajú auto. V roku 2015 predstavilo MDV SR Národnú stratégiu rozvoja cyklistickej dopravy a cykloturistiky v SR. Základnou víziou je uznanie cyklodopravy ako rovnocenného druhu prepravy a integrácia s ostatnými dopravnými prostriedkami. Východiskom v oblasti ochrany životného prostredia nulová produkcia emisií a nezávislosť od fosílnych palív, čím plní ciele EK (Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, 2015).

Zdieľanie môže zlepšiť celkovú dostupnosť, najmä uľahčením multimodálneho cestovania, ktoré kombinuje spoľahlivosť verejnej dopravy s flexibilitou, ktorú ponúkajú bicykle a kolobežky. V porovnaní s chôdzou zdieľané bicykle skracujú čas potrebný na dosiahnutie zastávky verejnej dopravy. Navyše eliminujú nepríjemnosti so súkromnými dopravnými prostriedkami, ako napríklad riziko krádeže alebo hľadania parkovacieho miesta. Preto ich môžu považovať za možnosť tí, ktorí sa rozhodnú nejazdiť autom, ako aj tí, ktorí sa spoliehajú na verejnú dopravu z dôvodu nízkeho príjmu alebo absencie vodičského preukazu (Leferink, 2017).

Obrázok 3 Kombinácia nových typov zdieľanej mobility



Zdroj: vlastné spracovanie podľa CIVITAS (2016).

Zdieľanie auta (Carsharing) je termín používaný vo väčšine sveta odkazujúci na služby mobility, kde používateľ po registrácii má prístup k vozidlu poskytovanému službou bez interakcie s predchádzajúcim používateľom. Vozidlo je ovládané rovnakým spôsobom ako v tradičnom aute. Používanie sa účtuje v časových intervaloch (minúty alebo hodiny) alebo na základe prejdenej vzdialenosti a vozidlá sú spravidla dostupné z distribuovaných miest v rámci servisnej oblasti. Rozlišujeme však rôzne typy car-sharingu, ktoré majú rôzny účel a zameranie. Jedným z nich je systém zdieľaného auta založený na spätnom vrátení na pôvodné miesto výpožičky alebo v určenom mieste – jednosmerné zdieľanie vozidla. Vďaka spoločným službám zdieľania automobilov sú autá zaparkované na vyhradených parkovacích miestach po celom meste v tzv. bodoch, často v dochádzkových vzdialenostiach od hustých obytných alebo komerčných priestoroch, obchodných centier a iných inštitúcií. Automobily sú k dispozícii 24 hodín denne 7 dní v týždni za ceny uvedené v cenníku poskytovateľa danej služby. Jednosmerné zdieľanie automobilov je najrýchlejšie rastúce za posledné roky. Pripisujeme to hlavne k možnosti využiť iné dopravné prostriedky po prejení trasy so zdieľaným vozidlom, kam ono nemá prístup. Príkladom sú pešie zóny a podobne.

Druhou možnosťou, ktorá dokáže znížiť počet vozidiel na pozemných komunikáciách, eliminovať nadbytočné emisie a dokonca ušetriť náklady na transport, je Carpooling alebo ridesharing, teda zdieľanie vlastnej jazdy pre ostatných užívateľov. Spoločná jazda obvykle zahŕňa cestujúcich, ktorí sa delia o jazdu v súkromnom vozidle, aby sa ušetrili náklady na palivo a na prevádzku vozidla. Primárne je určená sa pre osoby, ktoré sa poznajú osobne, ale aj pre ľudí, ktorí sa nemajú tento status. Využívaná je hlavne pre účely dochádzania do práce, do školy, resp. do miesta určenia rovnakého, aké majú užívatelia vo vozidle.

Momentálne najvyužívanejším a najvyhľadávanejším automobilovým prepravným spôsobom nielen na Slovensku, ale aj po celom svete je ride-sourcing. Možno ho definovať ako službu umožňujúcu cestujúcim spojiť sa a platiť vodičom, ktorí používajú na cesty svoje osobné vozidlá. Je založený na GPS zariadeniach s internetovým pripojením, ktoré umožňujú ľuďom organizovať zdieľanie jász v reálny čas. Ide o podobný, až dokonca rovnaký systém jazdy ako je taxi. Registrovaní užívatelia vlastných automobilov zdieľajú svoju polohu a užívatelia môžu na online mapách sledovať jednotlivé trasy a obsadenosť. Zavedenie týchto inovatívnych služieb a podnikateľských modelov v Európe a v mnohých ďalších krajinách nastoľuje množstvo regulačných problémov (konflikty s taxislužbami a dodržiavanie daňových zákonov), ktoré ešte treba vyriešiť a ktoré sú v mnohých prípadoch mimo kompetencie miestnych orgánov (Civitas, 2020).

Na online konferencii, ktorá sa konala v Košiciach dňa 9. septembra 2020 pod názvom Smart mobilita na Slovensku v roku 2020, predstavili svoje názory na rozvoj nových foriem prepravy aj dvaja slovenský experti v oblasti Smart mobility. Konkrétne Peter Kárpáty (MIRRI SR) a Martin Horváth (MH SR), uviedli okrem iného aj základnú štruktúru vzťahov Smart mobility, ktorá tvorí nové politiky v oblasti prepravy na Slovensku. Jednotlivé súčasti spolu tvoria skratku VEIS, V- vehicles - vozidlá, E - energy - energie, alternatívne pohonné hmoty, I - infrastructure - fyzická a digitálne infraštruktúra, S - service - služba (Horváth, Kárpáty, 2020).

ZÁVER

Alternatívne druhy prepravy začínajú čoraz viac rezonovať nielen v zahraničí, ale aj na Slovensku najmä v kontexte zhoršujúcich sa klimatických podmienok a nedostatočných infraštruktúrnych kapacít. Individuálna automobilová doprava zastáva dôležité miesto v doprave, ale je nutné ju optimalizovať a vytvoriť podmienky pre ďalší rozvoj.

Smerovanie rozvoja mobility vo všetkých krajinách EÚ vedie jednoznačne k znižovaniu emisií a zvýšeniu udržateľnosti nových dopravných prvkov. Európska komisia (EK) predstavila víziu udržateľnej dopravy v dokumente z roku 2020, ktorý detailne popisuje ciele a potreby, nutné k dosiahnutiu zlepšenia kvality života obyvateľov. Skladá sa z desiatich hlavných iniciatív, ktoré sumarizujú oblasti rozvoja a tvorby inteligentných riešení zabezpečujúcich ochranu životného prostredia a verejného zdravia (Európska komisia, 2020). Kľúčovými cieľmi v dopravnej politike EÚ sú ekologizácia dopravného systému, ktorá zahŕňa multimodálne prepravné možnosti pre obyvateľov, ale aj nákladnú dopravu, zabezpečenie cenovo dostupných alternatívnych druhov dopravy s nulovými emisiami a digitalizácia dopravnej obslužnosti v mestách.

Jednou z iniciatív je promptne zavádzať vozidlá s nulovými emisiami do prevádzky spojené s dobudovaním príslušnej infraštruktúry. Aj napriek tomu, že samosprávy, obyvatelia a iné subjekty začali využívať alternatívne druhy dopravy, môžeme sledovať aj dnes ich nízky počet. Práve preto EK navrhuje ešte prísnejšiu revíziu noriem CO₂ všetkých druhov dopravy, ale aj stimuláciu záujmu po alternatívnych prepravných možnostiach a vymedzenie tzv. zelených zón v častiach miest, kde je vysoká frekvencia peších. Cieľom je aj dobudovanie potrebnej nabíjacej a dotankovacej infraštruktúry (Recharge and Refuel) do roku 2025 v počte 1000 tankovacích staníc na vodík a milión dobíjajúcich staníc na elektrinu.

Dôležitú úlohu zohráva aj správanie samospráv naprieč krajinami EÚ, ktoré by sa mali snažiť ponúkať obyvateľom alternatívy v cestovaní. Nevyhnutnosťou sú jasnejšie usmernenia v riadení inteligentnej mobility

v samosprávach a regiónoch. Súvisí to najmä s dochádzaním za prácou, ktorá je príčinou prehustenej dopravnej siete vo viacerých európskych mestách. EK pomôže pri zosúčasnení jednotlivých nástrojov v oblastiach ako je mikromobilita a jej infraštruktúra, pomoc pri verejnom obstarávaní vozidiel s nulovými emisiami pre samosprávnú činnosť a preverí, ako by sa dala zefektívniť osobná preprava osôb na požiadanie (taxi). (Európska komisia, 2020)

V nadväznosti na dokument z dielne EK, má Slovensko niekoľko dôležitých strategických dokumentov, ktoré ovplyvňujú budúce smerovanie inteligentnej mobility. V roku 2016 vtedajšie Ministerstvo dopravy a výstavby SR (MDV) vypracovalo Strategický plán rozvoja dopravy SR do roku 2030. V prvej časti opisuje skutočný stav dopravnej infraštruktúry na Slovensku, jej nedostatkov a problémoch, ktoré značne poškodzujú životné prostredie a zdravie obyvateľov a sú príčinou dlhodobých obmedzení dopravnej obslužnosti. Jedným z kľúčových problémov dopravného sektora na Slovensku je práve nárast individuálnej prepravy vlastným automobilom. Štatistiky ukazujú, že v roku 1995 pripadalo 1 vozidlo na 5 obyvateľov, tak v roku 2014 to bolo už 1 auto na 2,8 obyvateľa. S daným ukazovateľom súvisí aj fakt nedostatočnej cestnej infraštruktúry a preťaženosť komunikácií. Dôvodom je dlhodobá investičná príprava, pomalý postup výstavby dopravných sietí, absencia inteligentných dopravných systémov a nedostatok vstupných údajov ako sú prieskumy individuálnej a nákladnej dopravy a nízke preferencie obyvateľov k verejnej hromadnej doprave. Problémy sú riešiteľné viacerými spôsobmi, ktoré sú súčasťou vízií EÚ.

Špecifickým cieľom Slovenska do roku 2030 je zabezpečiť bezpečnosť, efektívnosť a udržateľnosť dopravy zavádzaním nových technológií a postupov vyplývajúcich z akčného plánu inteligentnej mobility EK. Za úlohu majú najmä redukciu a výrazné zníženie emisií, zníženie počtu automobilov na pozemných komunikáciách, zlepšenie kvality života obyvateľov po aplikácii nových inovatívnych riešení a minimalizovať determinanty zdravia ako sú hluk, znečistenie životného prostredia a vplyv na zdravie človeka, vibrácie a dopravné nehody.

Nastavenie budúcich vízií Slovenskej republiky korešponduje s cieľmi EÚ o inteligentnej doprave. Nástrojmi, ako dosiahnuť stanovené ciele s úbytkom komplikácií v doprave a preťaženosť, sú vybudovanie potrebnej infraštruktúry na rozvoj inteligentnej dopravy (cyklotrasy, vymedzené cesty pre MHD, pešie zóny), ďalej výstavba záchytných parkovísk v blízkosti železničných a autobusových staníc, podpora alternatívnych druhov dopravy a jej infraštruktúry v podobe dobíjajúcich staníc a zabezpečiť integráciu verejnej dopravy s ekologickými druhmi prepravy.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- COMFORT, P. 2020. *The Future of Public Transportation*. 426 s. Comfort Consulting World Wide, LLC: USA. ISBN 9798613200986
- COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. cit. [31.10.2021] Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e601657-3b06-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF>
- Časopis Úradu vlády SR o štrukturálnych fondoch - EUROKOMPAS, *AJ SLOVENSKÉ MESTÁ SA MENIA NA SMART CITIES*, 28. 9. 2018 číslo 3 ročník XIV. [online] Dostupné na internete: <https://www.partnerskadohoda.gov.sk/data/files/2348_eurokompas-3-2018-web.pdf>
- DIA, H. 2016. *The real-time city: Unlocking the potential of smart mobility*. Australia. 22 s. [online]. Dostupné na internete: <2016_dia_the real time city unlocking.pdf (swinburne.edu.au)>
- GOODALL, a kol. 2017. *The rise of mobility as a service – Reshaping how urbanities get around*. Deloitte Review 20:112-129. Dostupné na internete: <<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/consumer-business/deloitte-nl-cb-ths-rise-of-mobility-as-a-service.pdf>>
- KMEŤ, J. 2021. *Smart mobilita - jej postavenie v prostredí smart city*. 2021. Dostupné na internete: <<https://www.linkedin.com/pulse/smart-mobilita-jej-postavenie-v-prostred%C3%AD-city-jaroslav-kme%C5%A5>>
- HUČKOVÁ a kol. 2017. *Podpora inovatívnych riešení v slovenských mestách*. Bratislava. 2017. [online]. Dostupné na internete: <n5m7duxS.pdf (mhsr.sk)>.
- KALAŠOVÁ, A. 2012. Inteligentné dopravné systémy - základ trvalo udržateľného rozvoja. In: *Svet dopravy* [online]. Vedecký - recenzovaný online magazín. - ISSN 1338-9629. - 2012. - Č. 0 (2012) Prvá Medzinárodná Asociácia Poskytovateľov Monitorovacích Satelitných Technológií a Inteligentných Dopravných systémov ASATECH: Bratislava. Dostupné na internete: <<http://www.svetdopravy.sk/wp-content/uploads/2012/10/0_2012_svet_dopravy.pdf>>
- KAMARGIANNI, M. a kol. 2015. A critical review of new mobility services for urban transport. In: *Transportation Research Procedia* 14:3294-3303 Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/publication/316789415_Drivers_and_Barriers_for_Integrated_Mobility_Services/link/5911c3d6aca27200fe3794ea/download>

- KELEMEN, M. BLAŽEK, V. *Obrana a krízový manažment vo verejnej správe I*. Liptovský Mikuláš: Akadémia ozbrojených síl generála Milana Rastislava Štefánika v LM, 2011. ISBN 978-80-8040-423-9.
- KMEŤ, J. 2021. *Smart mobilita - jej postavenie v prostredí smart city*. [cit. 25.6.2021] d
- KOVÁČIKOVÁ, T. 2019. *Do Smart mobility by malo čoskoro prehovoriť aj Slovensko*. [cit. 2.7.2019]. [online] Dostupné na internete: < Do smart mobility by malo čoskoro prehovoriť aj Slovensko (teraz.sk)>
- LEFERINK, T. 2017. *Why cycle to the railway station? A station scanner based on factors that influence bicycle-rail use*. 117 s. Delft University of Technology: Delft. [online] Dostupné na internete: <WHY CYCLE TO THE RAILWAY STATION? - TU Delft <https://repository.tudelft.nl>>
- MAZUR, S. 2020. *An Introduction to Smart Transportation: Benefits and Examples*. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.digi.com/blog/post/introduction-to-smart-transportation-benefits>>
- MINISTERSTVO DOPRAVY, VÝSTAVBY A REGIONÁLNEHO ROZVOJA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2016. *Strategický plán rozvoja dopravy SR do roku 2030 – Fáza II*. [online]. Dostupné na internete: <Strategický plán rozvoja dopravy SR do r.2030 - Fáza II (gov.sk)>
- MINISTERSTVO INVESTÍCIÍ, REGIONÁLNEHO ROZVOJA A INFORMATIZÁCIE SR, 2020. *Návrh Vízie a stratégie rozvoja Slovenska do roku 2030 - dlhodobá stratégia udržateľného rozvoja Slovenskej republiky – Slovensko 2030 –*, Bratislava. [online] 45 s. Dostupné na internete: < <https://www.slov-lex.sk/legislativne>>
- PAUHOFOVÁ, I. a kol. 2019. *SMART REGIÓN Y v Slovenskej republike: MOŽNOSTI A REALITA*. Wolters Kluwer: Praha. 120 s. ISBN 978-80-7598-418-0 Dostupné na internete: <[procesy?p_p_id=processDetail_WAR_portletset&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_processDetail_WAR_portletset_fileCooaddr=C00.2145.1000.3.3496551&_processDetail_WAR_portletset_file=03-Vizia-a-strategia-2019-07-15.docx&_processDetail_WAR_portletset_action=getFile](https://www.slov-lex.sk/legislativne?processDetail_WAR_portletset&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_processDetail_WAR_portletset_fileCooaddr=C00.2145.1000.3.3496551&_processDetail_WAR_portletset_file=03-Vizia-a-strategia-2019-07-15.docx&_processDetail_WAR_portletset_action=getFile)>
- RAŠI, R. - *V ďalšom eurofondovom období musíme lepšie nastaviť financovanie*. 2019. [cit. 12.4.2019] [online] Dostupné na internete: <<https://www.mirri.gov.sk/aktuality/cko/r-rasi-v-dalsom-eurofondovom-obdobi-musime-lepsie-nastavitfinancovanie/index.html>>

- RAŠI, R. 2018. *Raši predstavil opatrenia na podporu vzniku Smart Cities*. In: Pravda. 2018. [cit. 23.07.2018] [online] Dostupné na internete: <<https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/477873-rasi-predstavil-opatrenia-na-podporu-vzniku-smart-cities/>>
- MINISTERSTVO INVESTÍCIÍ, REGIONÁLNEHO ROZVOJA A INFORMATIZÁCIE SR. 2021. *Vicepremiérka Remišová: Strategický plán pre čerpanie 12,8 miliardy eur sme odovzdali Bruselu*. In: [cit. 28.10.2021] Dostupné na internete: <<https://www.mirri.gov.sk/aktuality/investicie/vicepremierka-remisova-strategicky-plan-pre-cerpanie-128-miliardy-eur-sme-odoslali-do-bruselu/>>
- SEHMI, G. S., SERRIERA, J. M. 2019. *Sustainable mobility in cities: No way forward without public transport*. [cit. 10.10.2021] Dostupné na internete: <<https://blogs.worldbank.org/transport/sustainable-mobility-cities-no-way-forward-without-public-transport>>
- SINAY, J. a kol. 2021, *Národná vodíková stratégia SR*. [cit. 1.11.2021] Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy?p_p_id=processDetail_WAR_portlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_processDetail_WAR_portlet_idact=1&_processDetail_WAR_portlet_action=files&_processDetail_WAR_portlet_sel_cisloLP=LP%2F2021%2F155&_processDetail_WAR_portlet_sel_artact=1617272855000>
- OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNŮV. 2013. *Spoločné vytvorenie konkurencieschopnej mestskej mobility efektívne využívajúcej zdroje*. [online] Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:82155e82-67ca-11e3-a7e4-01aa75ed71a1.0007.05/DOC_2&format=PDF>
- VLADOVÁ, A. – SOLČASNKÁ, H. 2019. Produktivný potenciál regiónov sa zblíži, najbohatší región je naďalej lákadlom pre ľudí v produktívnom veku. In: *Biatec*. NBS SR: Bratislava. Ročník 27. Vol. 43, September 2013, s. 13-24. [online] Dostupné na internete: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S014362281300132X>> ISSN 1335 – 0900
- VOEGE, L. 2017. Mobility as a Service (MaaS): Challenges of Implementation and Policy Required. In: *Journal of Transportation Technologies*, 2017, 7, 95-106, ISSN: 2160-0473.

REGIONÁLNA POLITIKA EÚ A JEJ VPLYV NA MEDZIOBECNÚ SPOLUPRÁCU V SLOVENSKEJ A ČESKEJ REPUBLIKE

PhDr. Martin Daško, PhD.²¹

Abstract

The contribution is devoted to the modern issue of inter-municipal cooperation, which is largely determined and shaped by the regional policy of the European Union. The aim of the contribution is to open a discussion about the effectiveness of regional development in two program periods in the Slovak and Czech Republics. Specifically, it concerns the program periods 2007-2013 and 2014-2020. The paper analyzes in two selected regions (Trnava region in Slovakia and Zlín region in the Czech Republic) how the settlement structure and system of nomenclature division of EU regions affects the functioning of smaller municipalities, which are most often combined into various forms of inter-municipal cooperation, which should be a means for better functioning and innovative approaches in the development of regions. The contribution analyzes several interconnected levels, namely funds and financial aid from the EU, further the territorial division of the EU and specific regional development in two program periods in the compared Central European countries.

KEY WORDS: regional policy, EU, inter-municipal cooperation, Trnava region, Zlín region.

ÚVOD

Prosperita každého štátu na akejkoľvek úrovni (ekonomická, právna, administratívna, infraštruktúrna atď.) vyplýva zo sily najmenších samosprávnych jednotiek a ich občanov. Na jednej strane máme legislatívne určené kompetencie pre jednotlivé úrovne verejnej správy, na druhej strane nie je také jednoduché len na základe ich vymedzenia hovoriť o efektívnom fungovaní. Ak nefungujú v tomto smere obce, nemôžu adekvátne fungovať ani okresy, kraje/ regióny až po centrálne úrovne vlády jednotlivých krajín. Príspevok sa zaoberá problematikou vybraných foriem medziobecnej spolupráce, ktoré majú spomenuté nedostatky z praxe kompenzovať vzájomnou pomocou obcí. Najskôr je však potrebné vymedziť základný rámec fungovania rôznych úrovní krajín EÚ tak, ako ich definujú európske právne normy. Ďalej sa príspevok venuje problematike regionálnej politiky EÚ a vybraných krajín, a to Slovenskej republiky a Českej republiky. Príspevok je rozdelený na viacero častí. V prvej je vymedzený stručný historický vývoj chápania dôležitosti regionálnej politiky v rámci EÚ. V ďalšej časti príspevok rozoberá jednotlivé správne úrovne, pod ktoré

²¹ Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava. E-mail: martin.dasko@ucm.sk

spadajú viaceré operačné rozvojové programy. V nasledujúcej časti sú definované najdôležitejšie fondy/ programy pre rozvoj či už vidieckych oblastí, miest alebo regiónov. Ďalšia časť príspevku je systematicky prepájaná a delená s politikou EÚ a jej implementačnými charakteristikami v SR a ČR. Preto je v značných častiach venovaná pozornosť aj komparácii a definícii pojmov zo spomenutých členských krajín. Príspevok otvára diskusiu o nastavenom systéme regionálnej pomoci zo strany EÚ s prepojením na reálne fungovanie v praxi v dvoch susedných krajinách a regiónoch.

1.1 Fondy EÚ na podporu regionálnej politiky

Na začiatok treba ozrejmiť, že každý región v rámci členských štátov EÚ môže žiadať o financie z ESF a EFRR, ale z Kohézneho fondu môžu čerpať len regióny z kategórie „menej rozvinutých regiónov“ (Europa.eu, 2014). V tejto časti príspevok definuje konkrétne Európsky sociálny fond, Európsky fond regionálneho rozvoja, Kohézny fond, Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka. Európsky fond pre námorníctvo a rybárstvo nie je spomenutý, pretože pre účely témy príspevku stačia 4 menované fondy, ktoré obsahovo súvisia s témou medziobecnej spolupráce. Keďže vybrané regióny (Trnavský a Zlínsky kraj) spadajú do kategórie menej rozvinutých regiónov EÚ, je dôležité aspoň stručne pochopiť charakteristiku fondov, ktoré sa môžu týkať finančnej podpory vybraných foriem medziobecnej spolupráce spomínaných vo výskumnej časti príspevku.

Európsky sociálny fond (ESF) je v prvom rade zameraný na témy zamestnanosti a vzdelávania. Každý región v rámci členských štátov EÚ môže žiadať o tento fond, ktorý sa v rokoch 2014-2020 zameriaval hlavne na boj proti chudobe, zvyšovanie miery zamestnanosti a vytváranie pracovných miest, na vzdelanie v oblasti školstva aj pracovnej mobility či rozvoja osobnostných kompetencií, začlenenie chudobnejších občanov do spoločnosti a všeobecne rozvoj efektívnejšej verejnej správy. Druhým fondom, o ktorého príspevky môže žiadať každý región v EÚ, je Európsky fond regionálneho rozvoja (EFRR). Jeho cieľom je podpora konkrétnych projektov zameraných na výskum a inovácie, digitálnu agendu, podporu malého a stredného podnikania a nízkouhlíkového hospodárstva. Financovanie regiónov spadajúcich do jednotlivých kategórií je presne definované Európskou komisiou (Europa.eu, 2014). Tretím dôležitým fondom je Kohézny fond (KF), o ktorý môžu žiadať menej rozvinuté regióny v rámci kategorizácie EÚ. Vo veľkej miere z neho čerpajú/ budú čerpať aj SR a ČR, pretože sa zameriava hlavne na podporu infraštruktúry a životného prostredia (Panorama, 2008). Posledným je Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka (EPFRV). Zameraný je na viaceré projekty podpory vidieckych oblastí, ktoré zahŕňali len v programových rokoch 2007-2013 v EÚ približne 56% z celkovej

populácie 27-ich členských štátov a tvorili cca 91% celkového územia krajín EÚ (Europa.eu, 2017). Tieto pomerne veľké ukazovatele zdôrazňujú opodstatnenie využívania spomenutých fondov a ich nezastupiteľnú úlohu či už pri budovaní a rozvoji regiónov alebo pri reagovaní na neočakávané (hlavne finančné) krízy.

1.2 Územné štatistické jednotky EÚ a ich implementácia v SR a ČR

Pri pohľade na počet obcí na Slovensku získame zreteľnejší obraz o problémoch a pozitívach, ktoré prináša konkrétna sídelná štruktúra. Z údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky vyplýva, že na Slovensku je v roku 2022 celkovo 2890 obcí. Najvyšší podiel predstavujú obce do 1000 obyvateľov, ktorých je celkovo 1916, čo predstavuje cca 66% všetkých obcí v SR.

Sídelná štruktúra v Českej a Slovenskej republike vykazuje známky vysokej fragmentácie, kde máme veľké množstvo obcí do 1000 obyvateľov. V ČR má z celkového počtu 6258 obcí štatút mesta dohromady 604 obcí. Predstavuje to zaokrúhlene zhruba 10% obcí. Slovenská republika má v roku 2022 z 2890 obcí celkovo 140 obcí so štatútom mesta, čo predstavuje zaokrúhlene cca 5% obcí na celom území. Proces urbanizácie sa dá rozumieť ako začleňovanie obyvateľstva do mestského spôsobu života, čo v skratke znamená mieru obyvateľov žijúcich v mestách. Vysoký počet obyvateľstva žijúcich v tzv. rurálnych oblastiach (teda život na vidieku) spôsobilo hlavne postsocialistické obdobie charakteristické pre všetky krajiny strednej Európy (Csachová – Nestorová-Dická, 2011). Všeobecne sa nedá hovoriť len o vplyve doby. Podľa viacerých výskumov je podstatnou zložkou sťahovania obyvateľstva a vytvárania podoby sídelnej štruktúry aj sociologický rozmer. Obyvatelia sa riadia akýmsi vzorcom správania podľa komunity, v ktorej žijú a každý región/ oblasť je charakteristický/ charakteristická vlastnými pravidlami a vzormi správania (Strussová, 1997). Aj z teoretického hľadiska to, ako sa správajú obyvatelia daného sídla/ oblasti/ obce je obrazom toho, ako fungujú samosprávne orgány (Strussová, 1995). Podstatou fragmentácie sídelnej štruktúry nie je však počet miest, ale tzv. malých obcí, resp. vidieckych oblastí.

Priemerná veľkosť obcí vzhľadom na počet obyvateľov je na Slovensku cca 1870 obyvateľov na jednu obec a v Česku je to zhruba 1650 obyvateľov na jednu obec. Len pre porovnanie sú uvedené čísla Veľkej Británie, ktorá je rozlohou väčšia ako Slovensko a Česko a je tam dohromady cca 434 obcí s priemerným počtom 140 050 obyvateľov na jednu obec (Klimovský, 2009a). Existuje totiž viacero alternatív, ako sa so sídelnou štruktúrou vyrovnáť. Efektivita poskytovania služieb občanom a vykonávania zverených kompetencií otvára otázku optimálnej veľkosti obcí.

Veľkostnú štruktúru obcí ovplyvňuje viacero navzájom pôsobiacich faktorov. V predošlých častiach príspevku je spomenuté, že veľkosť obcí má podľa doterajších výskumov vplyv na samosprávy z pohľadu poskytovania služieb, potrieb hľadať iné možnosti financovania projektov na rozvoj obce a iné praktické problémy. Teórií o optimálnej veľkosti samospráv, teda obcí, je viacero, ale nejedná sa o presnú definíciu, aká veľká by mala byť obec vo všeobecnosti. Spoločným menovateľom výskumov je zohľadnenie kritéria počtu obyvateľov v danej obci, prípadne rozloha obce. Každá nomenklatúrna štatistická jednotka v kategorizácii EÚ od LAU 2 až po NUTS 1 je špecifická. Škandinávске modely vravia napr. o optimálnej veľkosti obcí, ktoré majú v priemere 5000 obyvateľov. Ďalšie modely vravia o hranici medzi 30 000 a 50 000 obyvateľov na jednu obec. Ďalšie teórie prezentujú optimálnu veľkosť v podobe 500 obyvateľov na jednu obec (Šebová, 2011). Zohľadňujúcim faktorom sú hlavne tzv. úspory z rozsahu, ktoré sú ekonomickým pojmom. Voľne sa v rámci problematiky veľkosti obcí dajú definovať ako náklady na chod samospráv, teda zaťaženosť v pomere k efektívnemu fungovaniu alebo vykonávaniu kompetencií. Z hľadiska fungovania samotnej obce je potrebná jej administratívna zložka. Znamená to, že ako zo strany orgánov obce, tak aj zo strany občanov musí byť akási rovnováha v pochopení a poskytnutí potrebných administratívnych úkonov (Lovacká, 2007). Obce, najmä tie malé, sú v praxi často tlačené do tzv. administratívnej neschopnosti, keďže nemajú dostatočné ľudské, technické či iné zdroje (financie, budovy, kvalifikovaných pracovníkov atď.) (Houlberg, 2010). Otvára sa tu otázka politickej reprezentácie v daných obciach. Ak je nedostatočná administratívna kapacita samospráv, dá sa pochybovať aj o kompetentnosti volených zástupcov. Avšak toto tvrdenie by si vyžadovalo podrobnejšie skúmanie vo veľkom množstve takýchto obcí (Soukupová – Nemec – Matějová – Struk, 2014/2015). Je však preukázané, že v menších obciach je naopak menšia miera politizácie, teda vplyvu politických strán hlavne na voľby. Čím väčšia obec, tým logický väčší záujem politických strán a tým pádom aj tzv. politizácie (Ryšavý, 2006). Kritériá na posudzovanie optimálnej veľkosti obcí je mnoho. Goldsmith (2002) však zdôrazňuje, že k tzv. ideálnej veľkosti obce prakticky nemôžeme vo všeobecnosti dospieť práve z dôvodu rozmanitosti a veľkého množstva faktorov, ktoré vplývajú na chod samospráv. Preto sa ani v príspevku nepočíta s tzv. optimálnou obcou z hľadiska veľkosti. Príspevok sa venuje formám medziobecnej spolupráce v obciach, ktoré sú veľkostne podľa počtu obyvateľov rôznorodé. Okrem medziobecnej spolupráce ako spôsobu vyrovnania sa s praktickými nedostatkami samospráv je alternatívou aj zlučovanie obcí.

Príspevok sa venuje viacerým formám medziobecnej spolupráce v SR a ČR, pričom sú uvedené celoštátne údaje, ale vychádza sa aj z konkrétnych prípadov z dvoch vybraných samosprávnych krajov (Trnavský kraj v SR

a Zlínsky kraj v ČR). Preto ešte pred definovaním samotnej medziobecnej spolupráce je potrebné vysvetliť charakteristiku jednotlivých úrovní verejnej správy tak, ako to vyžaduje EÚ. Táto časť sa venuje prevažne tzv. systémom viacúrovňovej správy nazývaným aj „NUTS“. Od ich definovania sa odvíjajú možnosti pre obce (prípadne ich spoluprácu), kraje/ regióny atď. Taktiež je zdôvodnený výber dvoch spomenutých vybraných krajov pre výskumnú časť príspevku a je to prepojené na úrovne EÚ a jednotlivých vybraných štátov, čiže SR a ČR.

Keďže EÚ zastrešuje viacero paralelne prepojených rozvojových programov, musela vytvoriť systém určitých správnych jednotiek, podľa ktorých sa pridávajú jednotlivé finančné prostriedky. Hlavným dôvodom je však rovnaké nahliadanie na štatistické jednotky (regióny) pri rozvojovej pomoci. V EÚ bola teda vytvorená tzv. „Nomenklatúra územných štatistických jednotiek“ (NUTS), ktorá tvorí akési priestorové rozdelenie jednotlivých častí verejnej správy v rámci všetkých členských štátov EÚ od obcí až po centrálne systémy daných krajín (Ústav územného rozvoje, 2016). Originálny francúzsky znejúci názov je: „La Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques“, anglický názov znie: „Nomenclature of Units for Territorial Statistics“. Spomenutý systém bol vytvorený Štatistickým úradom EÚ a slúži hlavne na analyzovanie a monitorovanie zmien týkajúcich sa rozvoja regiónov a sleduje viaceré faktory (HDP, počet obyvateľov, zamestnanosť a pod.) (Národný strategický referenčný rámec SR, 2008). Jednotný systém štatistických jednotiek umožňuje Európskej komisii prehľadnejšie definovať kategórie regiónov v členských štátoch, ktoré sú rozvinuté v menšej či väčšej miere. Do roku 2008 EÚ rozoznávala 5 úrovní NUTS, teda od NUTS 1 až po NUTS 5. Od roku 2008 NUTS 4 a NUTS 5 boli nahradené tzv. úrovňou LAU (LAU 1 a LAU 2), ktoré sa nazývajú ako „miestne samosprávne jednotky“. Originálny anglický názov je „Local Administrative Units“, preto skratka „LAU“ (Strukturalni-fondy.cz, 2012). V ďalších častiach príspevku sú načrtnuté aj praktické problémy zo SR a ČR, ktoré súvisia s členením NUTS.

Základným ukazovateľom rozdelenia jednotlivých regiónov do štatistickej jednotky NUTS a LAU je hlavne počet obyvateľov. NUTS 1 predstavuje prakticky administratívnu jednotku zahrňujúcu celé územie daného štátu EÚ. Dôležitý rozdiel je však medzi NUTS 2 a NUTS 3. NUTS 2, ktoré EÚ nazýva aj ako tzv. „regióny súdržnosti“ predstavujú akoby tzv. neadministratívne jednotky, teda oblasti, do ktorých sa z EÚ pridávajú štrukturálne fondy a financie z tzv. fondu súdržnosti. Aspoň v SR a ČR sú to neadministratívne jednotky, pretože ich tak delí len EÚ, SR a ČR počíta s úrovňou NUTS 3, ktoré predstavujú oficiálne administratívne jednotky. NUTS 3 predstavujú administratívne jednotky, kde v SR a ČR sú nimi samosprávne kraje (Euroskop.cz, 2017). V praxi tak nastáva situácia, že EÚ

prideluje fondy regiónom z NUTS 2, ale štáty prakticky „počítajú“ so svojimi samosprávnymi krajinami (NUTS 3). Systém pridelovania prostriedkov z vyššie uvedených fondov sa tak môže v praxi stretávať s odlišným chápaním, kde majú finančné prostriedky putovať (Ďurček – Bleha, 2013). V susednom Rakúsku napr. regióny/ spolkové krajiny (administratívne jednotky) predstavujú úroveň NUTS 2. Podobný prípad je napr. aj v ostatných krajinách tzv. Visegrádskej štvorky (Poľsko a Maďarsko), zatiaľ čo SR a ČR majú NUTS 2 len ako neadministratívne jednotky (Čáky, 2005). Preto mnoho štátov EÚ od nadobudnutia členstva alebo ešte v predvstupových rokoch reformovalo druhý stupeň verejnej správy, ktorý priamo zodpovedá jednotkám EÚ v podobe NUTS 2. V SR a ČR k tomu zatiaľ nedošlo.

Vychádzajúc z dostupných údajov vidieť podobnosti v oboch vybraných krajinách. V rámci SR aj ČR sa dá o celoštátnej úrovni hovoriť ako o úrovni NUTS 1. Keďže je Česká republika počtom obyvateľov aj rozlohou skoro 2-krát väčšia od Slovenskej republiky, má logicky väčší počet obcí. Podobnosť však vidno v počte okresov, kde Slovensko disponuje 79-mi a Česko 77-mi. Skoro dvojnásobná veľkosť ČR od SR sa prejavuje aj v počte administratívnych jednotiek, ktoré predstavujú úroveň NUTS 3. Ako je uvedené v predošlom odseku, fondy na podporu regiónov idú z EÚ cez NUTS 2, ktoré sú však na Slovensku (Zákon č. 302/2001 Z. z.) aj v Česku (Zákon č. 129/2000 Sb.) len neadministratívnymi územnými jednotkami, čiže oficiálne sa tak SR a ČR (na krajskej/ regionálnej úrovni) nedelí. Legislatívne je v rámci daných štátov vymedzených 8 samosprávnych krajov v SR a 14 samosprávnych krajov v ČR.

1.3 Regionálny rozvoj vo vybraných krajinách SR a ČR v rámci pravidiel EÚ

Regionálny rozvoj úzko súvisí s rozvojom najmenších samosprávnych jednotiek podliehajúcich kategorizácii LAU 2 od EÚ, teda obcí. Európska komisia či už na predvstupové obdobia štátov v procese začlenenia do EÚ alebo potom v cca 6 ročných intervaloch vypracúva rozpočet na oblasti, do ktorých sa má investovať. Keďže jednotlivé kategórie EÚ od NUTS 1 až po LAU 2 sú v každých štátoch odlišné, je na členských krajinách, ako v prvom rade zreformujú procesy verejnej správy a po druhé, ako rozčlenia fondy EÚ do jednotlivých oblastí. Ide o koordinované procesy v kombinácii štátnych dotácií a dotácií z fondov EÚ (Rajčáková, 2003). Oblasti, do ktorých sa smerom k obciam (resp. medziobecnou spolupráci) investuje najviac, patria predovšetkým cestovný ruch a spolupráca v otázkach turizmu, hospodárenia obcí, komunitného plánovania a celkového rozvoja regiónu, kultúrnych, športových a iných voľnočasových či rekreačných udalostí a aktivít, ďalej odpadové hospodárstvo, výskum a vývoj, vodohospodárstvo, územný rozvoj

a v neposlednom rade medziobecná spolupráca všeobecne atď. (Urbancíková – Burger, 2010). V tejto časti sa príspevok venuje aj sídelnej štruktúre štátov SR a ČR a vybraných krajov. Táto téma pridelovania rôznych fondov menej rozvinutým oblastiam súvisí aj s počtom tzv. vidieckych a malých obcí. Regionálny rozvoj je tým pádom úzko spätý s rozvojom obcí, a ponúka tak viacero alternatív, ako sa vyrovnáť s hospodárskou či inou nedostatnosťou.

Základným krokom krajín, ktoré sa v minulosti chceli, resp. v budúcnosti sa budú chcieť začleniť do EÚ, je vytvoriť systém verejnej správy podľa predstáv EÚ. Slovensko aj Česko vstúpili do EÚ v roku 2004. V predvstupových rokoch Slovensko prijalo princíp decentralizovanej verejnej správy a dnešné „vyššie územné celky“, nazývané aj samosprávne kraje, vznikli v roku 2001 (Klimovský, 2009b). Česká republika podobne pred rokom 2004 reformovala verejnú správu a 14 dnešných samosprávnych krajov vzniklo v roku 2000 (LaPlant – Baun – Marek – Lach, 2004). Dnešné kraje predstavujú úroveň NUTS 3. Pri jednotlivých fondoch ako je ESF, EFRR, Kľ atď. sa nazerá hlavne na kategorizáciu NUTS 2. V predošlých častiach príspevku je spomenuté, že Európska komisia neprideluje finančné prostriedky priamo len už novým členom EÚ. Sú vytvorené aj tzv. pomocné predvstupové fondy, ktoré majú krajinám pomôcť pri reformách verejnej správy a postupne sa akoby pripraviť na čerpanie vyššie uvedených fondov už po začlenení do EÚ. Z dotčných schém, z ktorých čerpala SR aj ČR ešte pred vstupom do EÚ, napr. programy PHARE a SAPARD alebo ISPA. Takýto systém pomocných programov umožňuje EÚ v prvom rade prinútiť členské krajiny reformovať procesy a zároveň motivovať k ich plneniu. Prvé dva menované predvstupové programy boli akýmsi predchodcom štrukturálnych fondov (ESF, EFRR + iné) a program ISPA sa dá považovať za predchodcu Kohézneho fondu (Buček, 2003). Pre SR a ČR sa prerozdeľovali/ prerozdeľujú financie z fondov na podporu regionálneho rozvoja v troch doterajších základných etapách. Nepočíta sa v tomto prípade s financiami, ktoré boli prijaté členskými štátmi pred rokom 2004 a hovorí sa o programových obdobiach po vstupe SR a ČR do členstva EÚ. Príspevok sa im venuje len okrajovo. Dôležité pre účel príspevku sú obdobia po roku 2004. Konkrétne ide o roky 2004-2006, o programové obdobie 2007-2013 a o roky 2014-2020.

Koordináciu procesov prerozdeľovania prostriedkov z EÚ priamo do členských štátov, resp. konkrétnych oblastí kategorizácie EÚ, zabezpečujú vzniknuté koordinačné orgány. Komunikáciu a synchronizáciu týchto procesov s Európskou komisiou, ktorá prerozdeľuje financie do členských štátov, zabezpečuje v SR tzv. „Centrálny koordinačný orgán“ (CKO) a v ČR tzv. „Národní orgán pro koordinaci“ (NOK) (Kiss – Palko, 2013). Oba spomenuté orgány zostavili na jednotlivé programové obdobia tzv. referenčné rámce. Na Slovensku je to konkrétne „Národný strategický referenčný rámec

SR“ (NSRR.sk, 2008) v Česku takmer identický „Národní strategický referenční rámec ČR“ (Vlada.cz, 2008). Existencia centrálne spravovaných koordinačných orgánov v jednotlivých členských štátoch EÚ umožňuje Európskej komisii a centrálnym vládam flexibilnejšiu komunikáciu z hľadiska potrieb, možností, prostriedkov, otázok, požiadaviek a pod. Projekty, výzvy, dotácie, atď. spravujú jednotlivé rezorty centrálnych vlád a tie posúvajú finančné prostriedky podľa pravidiel EÚ k potrebným oblastiam (NUTS 1 až LAU 2). Môže ísť čisto o finančné prostriedky z fondov EÚ, o štátne dotácie bez pomoci EÚ alebo kombináciu. Koordinácia týchto zložitých procesov úzko súvisí s potrebou strategického plánovania rozvoja či už obcí, miest alebo regiónov (Ježek, 2014). Tieto procesy sú však jedným z najnáročnejších krokov pri implementácii rozvoja akýchkoľvek oblastí (Healey, 2006). Predmetom príspevku nie sú procesy strategického plánovania, preto sú spomenuté len v stručnosti.

V nasledujúcich častiach sú predstavené tri programové obdobia (2004-2006, 2007-2013 a 2014-2020), teda stručná charakteristika možností a reálneho čerpania fondov na podporu regionálneho rozvoja v SR a ČR. Vychádzať sa bude z oficiálnych štatistík z relevantných zdrojov zo SR a ČR k čerpaniu fondov EÚ.

Rozpočty na jednotlivé programové obdobia v rokoch 2004-2020, ktoré schvaľuje Európska komisia, majú stúpajúcu tendenciu. V budúcnosti sa tak dá očakávať (aj s prípadným začlenením nových členských štátov), že finančné prostriedky na regionálny rozvoj budú oveľa vyššie. Európska únia rozoznáva podľa potreby jednotlivých regiónov aj tzv. kategórie, podľa ktorých sa prideľujú finančné prostriedky členským štátom. V programovom období rokov 2014-2020 sú prostriedky z jednotlivých fondov odlišné. Znázorňuje to portál Európskej komisie, v ktorom sú uvedené aj jednotlivé kategórie štátov podľa priemeru HDP.

Finančné prostriedky z vyššie uvedených fondov sú v rokoch 2014-2020 rozdelené celkovo do 274 regiónov v rámci celej EÚ. Patrí sem aj značná väčšina územia SR a ČR, ktoré tak spadajú do kategórie menej rozvinutých regiónov. Do kategórie menej rozvinutých regiónov v rámci SR a ČR nepatria oblasti okolo hlavných miest Bratislavy a Prahy, kde je logicky priemerná hodnota HDP na počet obyvateľov v rámci priemeru EÚ oveľa vyššia (ekonomicky silnejšia) ako vo zvyšku územia spomenutých štátov. Ďalšími kategóriami sú „prechodné regióny“ a „rozvinutejšie regióny“ (Európska komisia, 2014, s. 3). Da sa však vravieť o ohraničenom období, kde sa v iných programových obdobiach (po roku 2020) môžu jednotlivé regióny v rámci krajín EÚ zaradiť do silnejšej alebo naopak slabšej z menovaných kategórií. Aj to dokazuje zložitosť procesov prijímania rozpočtov v Európskej komisii a celkové vyhradené sumy sa môžu meniť z dôvodu prírodných katastrof alebo iných neočakávaných situácií. Plus pri začlenení iných krajín do dnešnej

európskej „28-ky“ sa vyčleňujú špecifické financie. Poslednou členskou krajinou je Chorvátsko, ktoré sa stalo členom EÚ 1. júla 2013.

V programovom období 2004 – 2006 bolo v SR vytýčených viacero operačných cieľov do oblastí, ktoré sa mali finančne podporiť z fondov EÚ. Išlo hlavne o operačné programy rozvoja priemyslu a služieb, ľudských zdrojov, poľnohospodárstva a rozvoja vidieka, prostriedky investované do infraštruktúry alebo do cezhraničnej spolupráce. Prostriedky na tzv. „Cieľ 1“ boli rozdelené do všetkých regiónov SR okrem Bratislavy, ktorá nespadá do kategórie menej rozvinutých regiónov v klasifikácii EÚ. Ďalšie ciele boli smerované na podporu projektov hlavného mesta Bratislava a potom do ostatných regiónov. Celkovo bolo do SR investovaných z EÚ v tomto období cca 1,98 miliárd € (Ministerstvo hospodárstva SR, 2017a).

Hlavným cieľom programového obdobia 2007 – 2013 bolo do roku 2013 zvýšiť celkovú konkurencieschopnosť regiónov na Slovensku. Celkovo bolo v tomto období v rámci celej EÚ vyčlenených cca 347 miliárd €. Slovenská republika mala k dispozícii cca 11,5 miliardy €. V rokoch 2007 – 2013 bolo v rámci SR určených viacero operačných cieľov. Financie mali byť rozdelené na operačné programy rozvoja regiónov, na životné prostredie, dopravu, informatizáciu spoločnosti, výskum a s ním súvisiaci vývoj, hospodársky rast a zvýšenie konkurencieschopnosti, príspevky boli vyhradené na zdravotníctvo, technickú pomoc, vzdelávanie, zamestnanosť či samostatný Bratislavský kraj. Hlavné fondy, z ktorých sa čerpalo, boli ESF, EFRR, KF, EPFRV a najmenší podiel financií bol vyčlenený z Európskeho fondu pre rybné hospodárstvo (Ministerstvo hospodárstva SR, 2017b).

Celková suma pridelených prostriedkov na roky 2014 – 2020 pre Slovensko bola zhruba 18 miliárd €. Viaceré operačné programy boli rozčlenené v rámci hlavného cieľa investovania do rastu a zamestnanosti. Zahrnuté sú sem: integrovaný regionálny rozvoj, výskum a inovácie, integrovaná infraštruktúra, ľudské zdroje, technickú pomoc, kvalitu životného prostredia, efektívnu verejnú správu, rozvoj vidieka a rybného hospodárstva (Ministerstvo hospodárstva SR, 2017c).

V programovom období 2004 – 2006 boli v ČR celkovo vytýčené 3 operačné ciele, v ktorých bolo realizovaných 16 programov na podporu vybraných oblastí. Vyčerpaných bolo cca 73 miliárd Kč, čo predstavuje zhruba 2,63 miliardy €. Operačné programy tzv. „Cieľa 1“ zahŕňovali všetky regióny ČR, teda počtom 13. Okrem hlavného mesta, ktoré nespadlo do kategórie pod 75% HDP na 1 obyvateľa. Podporené boli oblasti infraštruktúry, podnikania a priemyslu, investované prostriedky šli aj do rozvoja ľudských zdrojov, vidieka a poľnohospodárstva a pod. Ostatné 2 operačné programy tzv. „cieľa 2“ a „cieľa 3“ spadali do kategórie podpory regiónu hlavného mesta Prahy (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2012a).

V programovom období 2007 – 2013 bolo celkovo v rámci členských štátov pridelených na jednotlivé operačné programy cca 347 miliárd €. Česká republika mala k dispozícii na toto obdobie zhruba 27 miliárd €, čo predstavovalo vtedy cca 750 miliárd Kč. V programovom období 2007 – 2013 boli vytýčené celkovo 3 hlavné ciele. Prvý cieľ čerpal prostriedky z ESF, EFRR a KF a týkal sa tzv. podpory „Konvergencie“. Spadajú sem všetky regióny úrovne NUTS 2 podľa klasifikácie EÚ s HDP pod 75% na 1 obyvateľa. Nepočítalo sa s hlavným mestom. Druhý cieľ bol smerovaný smerom už k hlavnému mestu Praha (spadala sem úroveň NUTS 1 a NUTS 2). Prostriedky boli čerpané predovšetkým z ESF a EFRR. Tretím cieľom bola podpora cezhraničnej spolupráce a jednotlivých regiónov na úrovni kategorizácie NUTS 3. Prostriedky boli financované prevažne z EFRR a cieľom bola tzv. európska územná spolupráca (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2012b).

Vyčlenené prostriedky pre ČR v programovom období 2014-2020 dosahovali hodnotu cca 24 miliárd €. Najviac finančných prostriedkov bolo vyčlenených z EFRR a to cca 11,9 miliárd €, zatiaľ čo z Fondu súdržnosti je pridelených cca 6,3 miliárd €. Z ESF bolo pre ČR k dispozícii cca 3,4 miliárd €, 2,3 miliardy € z Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka. Zhruba 0,03 miliardy € bolo pridelených z Európskeho námorného a rybárskeho fondu. Jednotlivé finančné prostriedky z EÚ boli Českou republikou podelené do národných operačných programov, programov cezhraničnej spolupráce a programov nadnárodnej a medziregionálnej spolupráce (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2012c).

Česká aj Slovenská republika mohli na regionálny rozvoj prijímať fondy EÚ cca do konca programového obdobia 2014-2020. Do roku 2020 boli tak tieto dve krajiny kategorizované ako tzv. čisti prijímatelia v rámci pridelenia fondov EÚ. Znamená to, že menej finančných prostriedkov tieto krajiny dávajú do rozpočtu EÚ ako prijímajú (Matlovič – Matlovičová, 2011). Od roku 2020 by sa situácia mala zmeniť. Regionálne disparity na akýchkoľvek európskych klasifikačných stupňoch, teda od NUTS 1 po LAU 2, sú špecifickou témou. Spomenuté je v predošlých častiach príspevku, že väčšina územia SR a ČR patrí do tzv. kategórie menej rozvinutých regiónov. Regionálne rozdiely sa dajú chápať aj v zmysle nedostatočného vyčerpania prostriedkov, ktoré EÚ ponúka. Je to prax viacerých krajín, hlavne nových členov EÚ od roku 2004 (Kutscherauer a kol., 2010). Reformné kroky ako decentralizácia systémov verejnej správy či pridelenie kompetencií jednotlivým zložkám ešte nemusí znamenať, že daný štát dokáže naplno využiť potenciál a vyčerpať všetko, čo EÚ ponúka. V praxi je čerpanie fondov EÚ veľmi zložitou témou a vyžaduje si dôkladnejšie skúmanie a priestor. Pre účely príspevku sa celkovému čerpaniu nevenuje, avšak do budúcnosti je tu priestor aj na podobné typy výskumov.

Ako je uvedené v predošlých častiach príspevku, viaceré štáty prešli niekoľkými územnosprávnymi reformami. V SR a ČR sú zatiaľ z ich strany oficiálne uznávané samosprávne kraje spadajúce pod štatistické jednotky NUTS 3. Vymenované „oblasti“ (NUTS 2) ako na Slovensku, tak aj v Česku spadajú pod kategórie počtu obyvateľov od 800 000 do 3 000 000 na danú štatistickú územnú jednotku. Preto EÚ počíta pri prideľovaní fondov práve s touto definíciou. Fondy súdržnosti sú tak rovnaké pre všetky regióny EÚ, preto sa vychádza z jednotnej štatistiky, aj keď je prakticky na samotných členských štátoch, ako administratívne svoje územie rozdelí. To je plne v kompetencii krajín EÚ. V ďalších častiach je zdôvodnený výber dvoch samosprávnych krajov v rámci SR a ČR, s ktorými sa bude pracovať neskôr hlavne v praktickej časti príspevku.

1.3.1 Charakteristika Trnavského samosprávneho kraja v SR

Obidva samosprávne kraje (aj zo SR aj z ČR) sme vyberali a prispôbovali hlavne podľa vytýčených foriem medziobecnej spolupráce, ktorá je východiskovou témou predkladaného príspevku. V tejto časti stručne charakterizujeme samosprávne kraje, ktorých sa bude týkať aj výskumná časť.

Trnavský samosprávny kraj patrí v SR pod štatistickú územnú kategóriu NUTS 3. Z hľadiska kategorizácie NUTS 2 hovoríme o „Západnom Slovensku“. Z údajov Štatistického úradu SR vyplýva, že v roku 2015 pokrýva NUTS 2, konkrétne región Západné Slovensko celkovú rozlohu cca 14 992 km² s hustotou obyvateľstva zhruba 122 obyvateľov na km² a celkovou populáciou cca 1 833 500 obyvateľov (ŠÚ SR, 2017a). Do regiónu Západné Slovensko spadajú aj Nitriansky a Trenčiansky samosprávny kraj, preto štatistické údaje Trnavského samosprávneho kraja vykazujú celkovo nižšie hodnoty. Štatistický úrad SR udáva, že Trnavský samosprávny kraj má rozlohu cca 4 146 km² s celkovým počtom cca 559 190 obyvateľov s hustotou osídlenia cca 135 obyvateľov na km² (ŠÚ SR, 2017b).

1.3.2 Charakteristika Zlínskeho kraja v ČR

Zlínsky kraj patrí taktiež v ČR pod štatistickú územnú kategóriu NUTS 3. V rámci kategorizácie od EÚ pod tzv. NUTS 2 hovoríme v jeho prípade o oblasti/ regióne Střední Morava. Zo štatistických údajov Českého štatistického úradu vyplýva, že región Střední Morava pokrýva celkovú rozlohu cca 9 230 km², s hustotou osídlenia cca 132 obyvateľov na km² a s celkovou populáciou cca 1 208 200 obyvateľov (ČSÚ, 2017a). Střední Morava v rámci kategorizácie NUTS 3 podľa legislatívy ČR zahrňuje Zlínsky a Olomoucký kraj. Zlínsky kraj má podľa údajov Českého štatistického úradu celkovo cca 579 950 obyvateľov s hustotou osídlenia zhruba 149 obyvateľov

na km² a celkovou rozlohou cca 3 960 km² (ČSÚ, 2017b). Pre jednoduchšie porovnanie uvádzame vyššie uvedené štatistické ukazovatele aj v prehľadnej tabuľke.

Tabuľka 1: Vybrané štatistické ukazovatele vybraných regiónov podľa NUTS 2 a NUTS 3 v SR a ČR

SLOVENSKÁ REPUBLIKA			ČESKÁ REPUBLIKA		
NUTS 2 – Západné Slovensko			NUTS 2 – Střední Morava		
počet obyv.	rozloha v km ²	obyv./km ²	počet obyv.	rozloha v km ²	obyv./km ²
1 833 500	14 992	122	1 208 200	9 230	132
NUTS 3 – Trnavský kraj			NUTS 3 – Zlínský kraj		
počet obyv.	rozloha v km ²	obyv./km ²	počet obyv.	rozloha v km ²	obyv./km ²
559 190	4 146	135	579 950	3 960	149

Zdroj: Autor podľa: ŠÚ SR, 2017a; 2017b. [online]; ČSÚ, 2017a; 2017b. [online].

Trnavský samosprávny kraj a Zlínsky kraj spadajú pod kategorizáciu NUTS 3. Štatistické ukazovatele vykazujú podobné hodnoty (obyvateľstvo, hustota osídlenia a rozloha), preto sú podľa nás vhodným prvotným/základným rámcom pre výskumnú časť príspevku. Z verejne dostupných zdrojov taktiež vyplýva, že v Trnavskom samosprávnom kraji sa nachádza 251 obcí (17 má štatút mesta) a celkovo 7 okresov (ŠÚ SR, 2017a). Zlínsky kraj má 307 obcí (30 má štatút mesta) a zahrňuje 4 okresy (ČSÚ, 2017a). Počet obcí a okresov sme do vyššie uvedenej tabuľky nezahrnuli, pretože ide o ďalšie úrovne kategorizácie územných jednotiek od EÚ, teda LAU. V tabuľke sú tak zahrnuté hlavne regionálne oblasti NUTS 2 a NUTS 3. Spomenuté dva samosprávne kraje sú si podobné aj vo viacerých formách medziobecnej spolupráce, ktorá je témou príspevku. Východiskovým súborom pre zber dát sú však tieto dva kraje, preto spomínáme ich stručnú charakteristiku a vybrané štatistické údaje.

Existuje veľké množstvo špeciálnych programov a iniciatív na konkrétne oblasti regionálneho rozvoja na akejkoľvek úrovni klasifikácie EÚ (od NUTS 1 až po LAU 2). Keďže sa teoreticky v tejto kapitole venujeme charakteristike regionálneho rozvoja a politiky EÚ a príspevok je orientovaný prevažne (v ďalších kapitolách) formám medziobecnej spolupráce, je potrebné definovať špecificky jednu konkrétnu iniciatívu. Ide o tzv. iniciatívu alebo metódu LEADER, ktorá je zameraná prevažne na tzv. nové formy medziobecnej spolupráce nazývané ako miestne akčné skupiny. V ďalších častiach príspevku sa venujeme charakteristike medziobecnej spolupráce aj ich konkrétnym prípadom. V tejto časti príspevku však chceme definovať len

rozvojový program LEADER, ktorý sa týka priamo tohto druhu medziobecnej spolupráce. LEADER má viacero pomenovaní podľa historického vývoja jeho uplatnenia (napr. LEADER 1, LEADER 2, LEADER + atď.). Je to v podstate investičná pomoc na rozvoj vidieka cez miestne akčné skupiny na jednotlivé programové obdobia. Konkrétne projekty sú financované zo štátneho rozpočtu prideleného na tento účel, ale prakticky sa vychádza z iniciatívy LEADER EÚ, ktorá si vytýčila takúto podporu miestnym akčným skupinám v rámci členských štátov EÚ (NSMAS ČR, 2015). V skutočnosti tak ide o metódu EÚ smerovanú k jednotlivým štátom, ktoré na základe presne určených kritérií (v SR je to Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR a v ČR „Ministerstvo zemědělství ČR“ alebo „Ministerstvo pro místní rozvoj ČR“) potom určujú prostriedky už priamo miestnym akčným skupinám v danom regióne konkrétneho členského štátu (Eagri.cz, 2017). Ide akoby o prenesený výkon metódy LEADER z EÚ priamo cez centrálné vlády členských štátov až k priamym príjemcom, ktorým sú v tomto prípade výhradne napr. miestne akčné skupiny. Definovať túto iniciatívu môžeme ako inovatívny prístup k rozvoju vidieka v jednotlivých regiónoch EÚ (Národná sieť rozvoja vidieka SR, 2015).

Malé obce nemajú zdroje na to, aby napredovali. Keď je v regióne viacero malých obcí, prináša to problémy pre celé územie. Problémom je v praxi aj nedostatočný záujem tzv. „centier“ pomáhať malým obciam, využiť ich „know-how“, podať akoby pomocnú ruku. Silné „centrá“, mestá, by mali taktiež viac iniciovať alebo pozyvať menšie obce do spolupráce. Aj malá obec dokáže poskytnúť veľkému mestu napr. pracovné sily, rozvoj turizmu a cestovného ruchu, pôdu atď. Prax v SR aj ČR je skôr taká, že obce (malé/ menšie) spolupracujú skôr medzi sebou bez väčších „centier“. Úloha väčších miest je dá sa povedať na SR a v ČR nepostačujúca. Otvára sa priestor na zmenu.

Niekedy nestačí len iniciatíva „bottom-up“, teda od občanov. Často a napr. problematika fragmentovanej sídelnej štruktúry v SR a ČR je príkladom, badať neochotu národných vlád „popohnať“ samosprávy k radikálnejším zmenám. Zmena legislatívy vyplýva len z kompetencie vlád. Príkladom môže byť napr. možnosť nariadenia povinnosti združiť obce v špecifických prípadoch v Rakúsku, pričom u nás je spolupráca obcí len na dobrovoľnej báze. Je to len orientačný príklad. V takomto prípade hovoríme už skôr o iniciovaní zmien na princípe „top-down“ (zhora nadol).

So zmenou myslenia a mentality hlavne od obcí alebo štátu úzko súvisí aj sprístupnenie nových alternatívnych modelov spolupráce obcí napr. zo zahraničia. Obce/ združenia obcí sa často neinspirujú, nemajú záujem o nové trendy, neskúmajú implementačné procedúry na realizáciu zmien v rôznych druhoch spolupráce obcí. Aj to je negatívum, resp. možnosť na zmenu.

ZÁVER

Príspevok pojednáva o charaktere regionálnej politiky EÚ s aplikáciou na vybrané regióny. Z dôvodu vysvetlenia rozmanitej terminológie k téme regionálnej politiky EÚ je prispevok rozdelený na tri hlavné podkapitoly. V prvej sme definovali ako vníma regionálnu politiku samotná EÚ, vysvetlili sme jej stručný vývoj a dôležitosť. Podstatná časť je smerovaná k viacerých fondom EÚ, z ktorých čerpajú, resp. môžu čerpať členské štáty. Ide hlavne o Európsky sociálny fond, Európsky fond regionálneho rozvoja a Kohézny fond. Tieto tri fondy sú najdôležitejšie a najviac využívané. Ostatné fondy podporujú taktiež viaceré operačné programy jednotlivých členských štátov, ktoré však musia byť v súlade s požiadavkami EÚ. Regióny EÚ, ktoré sú príjmom finančných prostriedkov z fondov EÚ, sú rozdelené do troch kategórií podľa výšky HDP na jedného obyvateľa. Podstatná časť územia SR a ČR spadá do najnižšej kategórie tzv. „menej rozvinutých regiónov“ s úrovňou pod 75% HDP na 1 obyvateľa. Ostatné kategórie sú tzv. „prechodné regióny“ a „rozvinutejšie regióny“, kam patrí aj okolie hlavných miest Bratislavy a Prahy. Miera HDP na 1 obyvateľa je v nich logicky vyššia, keďže sa v nich koncentruje vyššia miera zamestnanosti a celkovej životnej úrovne. Pre jednoduchšie pridelovanie konkrétnych financií smerom k regiónom členských štátov EÚ bol vytvorený jednotný nomenklatúrny štatistický územný systém jednotiek, ktorý delí celú EÚ do piatich základných kategórií od NUTS 1 až po tzv. LAU 2. Hlavný rozdiel badať napr. v SR a ČR, kde za administratívne oficiálne regióny ako príjemcovia fondov EÚ sú vnímané samosprávne kraje, teda úroveň NUTS 3, pričom EÚ prideluje fondy na základe kategorizácie NUTS 2. Do kategórie NUTS 3 patria aj Trnavský samosprávny kraj na Slovensku a Zlínsky kraj v Česku, ktorých ukazovatele (počet obyvateľov, rozloha, počet obyvateľov na km²) analyzujeme v druhej podkapitole. Jednotlivé fondy EÚ sa čerpajú ako pred vstupom krajín do EÚ, tak po vstupe. Pre účely dizertačnej práce sa v druhej kapitole venujeme programovým obdobiam od roku 2004 (2004-2006, 2007-2013 a 2014-2020), kedy sa SR aj ČR stali oficiálne členmi EÚ. Pochopenie charakteristík regionálnej politiky, jej členenia, kategorizácie, možností čerpania jednotlivých fondov a vyčlenených financií na jednotlivé operačné programy v rámci programových období, umožňuje pochopenie problematiky medziobecnej spolupráce, ktorá je nosnou témou predkladaného príspevku.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BUČEK, M. 2003. *Regionálna integrácia Slovenskej republiky: stratégia využitia podpory Európskej únie*. In: *Ekonomický časopis*. Vol. 51. No. 8. 2003, p. 982-996. ISSN 08-982-996.
- CSACHOVÁ, S. – NESTOROVÁ-DICKÁ, J. 2011. *Territorial structure of local government in the Slovak Republic, the Czech Republic and the Hungarian Republic – a comparative view*. In: *Geografický časopis*. Vol. 63, No. 3. Geografický ústav SAV. 2011, p. 209-225. ISSN 0016-7193.
- ČÁKY, M. 2005. *Regionálna spolupráca – súčasť stredoeurópskej regionálnej politiky v krajinách Visegrádskej štvorky*. In: *Slovak Journal of Political Sciences*. No. 1. 2005. 4 p. ISSN 1335-9096.
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. 2017a. *Veřejná databáze: Střední Morava*. 2017. [online]. [par. 12. 1. 2017]. Dostupné na: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=profil-uzemi&uzemiprofil=31288&u=__VUZEMI__99__272#>
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. 2017b. *Veřejná databáze: Zlínský kraj*. 2017. [online]. [par. 12. 1. 2017]. Dostupné na: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=profil-uzemi&uzemiprofil=31288&u=__VUZEMI__100__3131#>
- ŘURČEK, P. – BLEHA, B. 2013. *Regionálna nerovnomernosť vybraných demografických javov v Európskej únii*. In: *Geografický časopis*. Vol. 65, No. 1. Geografický ústav SAV. 2013, p. 3-22. ISSN 0016-7193.
- EAGRI.CZ. 2017. *LEADER*. 2017. [online]. [par. 13. 1. 2017]. Dostupné na: <<http://eagri.cz/public/web/mze/dotace/dobihajici-a-ukoncene-dotace/leader-cr/>>
- EUROPA.EU. 2014. *European Structural and Investment Funds*. 15. August 2014. [online]. [par. 12. 1. 2017]. Dostupné na: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sk/funding/>
- EUROPA. EU. 2017. *Rural Development Policy 2007-2013*. 2017. [online]. [par. 12. 1. 2017]. Dostupné na: <http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev_sk>
- EURÓPSKA KOMISIA. 2014. *Regionálna politika*. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2014. 16 s. ISBN 978-92-79-41304-9.
- EUROSKOP.CZ. 2017. *Správné členění (systém NUTS)*. 2017. [online]. [par. 12. 1. 2017]. Dostupné na: <<https://www.euroskop.cz/8642/sekce/spravni-cleneni-system-nuts/>>
- GOLDSMITH, M. 2002. *Guest editorial: Size and Democracy*. In: *Environment and Planning C: Government and Policy*. Vol. 20, No. 6, 2002, p. 791-792. ISSN 2399-6552.

- HEALEY, P. 2006. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. (2. ed.) Hampshire, 2006. ISBN 978-14-039-4919-6.
- HOULBERG, K. 2010. *Municipal Size, Economy, and Democracy*. In: SWIANIEWICZ, P. (ed.). 2010. *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. (1st. ed.). Budapest: OSI/LGI, 2010, p. 309-331.
- JEŽEK, J. 2014. *Strategické plánování rozvoje měst a regionů z evropské perspektivy: vývoj, koncepce, problémy*. In: *Slovak Journal of Public Policy and Public Administration*. Vol. 1. No. 1. 2014, p. 7-22. ISSN 1339-5637.
- KISS, I. – PALKO, F. a kol. 2013. *Európske fondy v praxi*. Bratislava: Inštitút hospodárskej politiky, 2013. 256 s. ISBN 978-80-971284-7-0.
- KLIMOVSKÝ, D. 2009a. *O možných riešeniach fragmentovanej lokálnej sídlovej štruktúry*. In: *Acta Politologica*. Vol. 1, No. 2. 2009, p. 182-213. ISSN 1803-8220.
- KLIMOVSKÝ, D. 2009b. *Pôsobenie organizačných jednotiek regionálnej úrovne územnej samosprávy v podmienkach SR v druhom funkčnom období: občianska perspektíva*. In: *Slovenská politologická revue*. No. 2. 2009, p. 83-95. ISSN 1335-9096.
- KUTSCHERAUER, A. (a kol.). 2010. *Regionální disparity: Disparity v regionálním rozvoji země, jejich pojetí, identifikace a hodnocení*. Ostrava: Ekonomická fakulta, VŠB-TU Ostrava, 2010. 250 s. ISBN 978-80-248-2335-5.
- LAPLANT, T. – BAUN, M. – MAREK, D. – LACH, J. 2004. *Decentralization in the Czech Republic: the European Union, political parties and the creation of regional assemblies*. In: *Politologica. Acta Universitatis Palackianae Olomucensis*. No. 3. 2004, p. 129-144. ISSN 1214-3251.
- LOVACKÁ, S. 2007. *Optimálna veľkosť najnižšej samosprávnej jednotky v kontexte realizácie komunálnej reformy na Slovensku*. In: *Geografické informácie 11 – problémy geografického výskumu Česka a Slovenska*. Nitra: FPV UKF v Nitre, 2007, s. 157-163. ISBN 978-80-8094-137-6.
- MATLOVIČ, R. – MATLOVIČOVÁ K. 2011. *Regionálne disparity a ich riešenie na Slovensku v rozličných kontextoch*. In: *Folia Geographica*. Vol. LIII. No. 18. 2011, p. 8-87. ISSN 1336-6157.
- MINISTERSTVO HOSPODÁRSTVA SR. 2017a. *Programové obdobie 2004 – 2006*. 2017. [online]. [par. 13. 1. 2017]. Dostupné na: <<http://www.economy.gov.sk/programove-obdobie-2004-2006-6061/127746s>>
- MINISTERSTVO HOSPODÁRSTVA SR. 2017b. *Programové obdobie 2007 – 2013*. 2017. [online]. [par. 13. 1. 2017]. Dostupné na: <<http://www.economy.gov.sk/programove-obdobie-2007---2013-6117/127802s>>

- MINISTERSTVO HOSPODÁRSTVA SR. 2017c. *Programové obdobie 2014 – 2020*. 2017. [online]. [par. 13. 1. 2017]. Dostupné na: <<http://www.economy.gov.sk/programove-obdobie-2014---2020/140174s>>
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2012a. *Programy 2004 – 2006*. 2012. [online]. [par. 13. 1. 2017]. Dostupné na: <<https://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programy-2004-2006>>
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2012b. *Programové období 2007 – 2013*. 2012. [online]. [par. 13. 1. 2017]. Dostupné na: <<https://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013>>
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2012c. *Programové období 2014 – 2020*. 2012. [online]. [par. 13. 1. 2017]. Dostupné na: <<https://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020>>
- NÁRODNÁ SÍŤ ROZVOJA VIDIEKA SR. 2015. *Leader*. 2015. [online]. [par. 14. 1. 2017]. Dostupné na: <<http://www.nsrv.sk/index.php?pl=69>>
- NÁRODNÝ STRATEGICKÝ REFERENČNÝ RÁMEC SR. 2008. *Čo je to NUTS? Rozdeľuje sa nejako?* 2008. [online]. [par. 12. 1. 2017]. Dostupné na: <<http://www.nsrr.sk/faq/ostatne/?id=24>>
- PANORAMA. 2008. *Kohézna politika 1988-2008: Investovanie do budúcnosti Európy*. No. 26, s. 44. ISSN 1725-826X. [online]. Jún 2008. [par. 12. 1. 2017]. Dostupné na: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_sk.pdf>
- RYŠAVÝ, D. 2006. *Komunální je komunální a velká je velká! K hypotéze politizace lokálních politických elit*. In: *Sociologický Časopis – Czech Sociological Review*. Vol. 42, No. 5. Institute of Sociology of the Academy of Sciences of the Czech Republic. 2006, p. 953-970. ISSN 0038-0288.
- SOUKUPOVÁ, J. – NEMEC, J. – MATĚJOVÁ, L. – STRUK, M. 2014/2015. *Municipality Size and Local Public Services: Do Economies of Scale Exist?* In: *NISPACee Journal of Public Administration and Policy*. Vol. VII, No. 2. Winter 2014/2015, p. 151-171. ISSN 1337-9038.
- STRUKTURALNI-FONDY.CZ. 2012. *Regiony regionální politiky*. 2012. [online]. [par. 12. 1. 2017]. Dostupné na: <<https://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU/Regiony-regionalni-politiky-EU>>
- STRUSSOVÁ, M. 1995. *Všeobecná problematika vzťahu sídelných spoločenstiev a sídelnej samosprávy*. In: *Sociológia – Slovak Sociological Review*. Vol. 27, No. 4. Sociologický ústav SAV. 1995, p. 265-277. ISSN 1336-8613.

- STRUSSOVÁ, M. 1997. *Historický vývoj vzťahu sídelných spoločenstiev a obecnej samosprávy na Slovensku*. In: *Sociológia – Slovak Sociological Review*. Vol. 29, No. 2. Sociologický ústav SAV. 1997, p. 133-160. ISSN 1336-8613.
- ŠEBOVÁ, M. 2011. *Ekonomická efektívnosť v samospráve*. In: *Transfer inovácií: Internetový časopis o inováciách v priemysle*. No. 21. Ústav technológií a manažmentu SF TU v KE. 2011, p. 107-109. ISSN 1337-7094.
- ŠSTATISTICKÝ ÚRAD SR. 2017a. *Hustota obyvateľstva – Trnavský kraj*. 2017. [online]. [par. 12. 1. 2017]. Dostupné na: <[http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID\(%22i0002C1D5091C42EBBE6186087F5F6CF7%22\)&ui.name=Hustota%20obyvate%c4%bestva%20-%20SR%2c%20oblasti%2c%20kraje%2c%20okresy%2c%20mesto%2c%20vidiek%20%5bom7015rr%5d&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2fcognosext%2fcps4%2fportlets%2fcommon%2fclose.html&run.outputLocale=sk](http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID(%22i0002C1D5091C42EBBE6186087F5F6CF7%22)&ui.name=Hustota%20obyvate%c4%bestva%20-%20SR%2c%20oblasti%2c%20kraje%2c%20okresy%2c%20mesto%2c%20vidiek%20%5bom7015rr%5d&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2fcognosext%2fcps4%2fportlets%2fcommon%2fclose.html&run.outputLocale=sk)>
- ŠSTATISTICKÝ ÚRAD SR. 2017b. *Hustota obyvateľstva – Západné Slovensko*. 2017. [online]. [par. 12. 1. 2017]. Dostupné na: <[http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID\(%22i0002C1D5091C42EBBE6186087F5F6CF7%22\)&ui.name=Hustota%20obyvate%c4%bestva%20-%20SR%2c%20oblasti%2c%20kraje%2c%20okresy%2c%20mesto%2c%20vidiek%20%5bom7015rr%5d&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2fcognosext%2fcps4%2fportlets%2fcommon%2fclose.html&run.outputLocale=sk](http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID(%22i0002C1D5091C42EBBE6186087F5F6CF7%22)&ui.name=Hustota%20obyvate%c4%bestva%20-%20SR%2c%20oblasti%2c%20kraje%2c%20okresy%2c%20mesto%2c%20vidiek%20%5bom7015rr%5d&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2fcognosext%2fcps4%2fportlets%2fcommon%2fclose.html&run.outputLocale=sk)>
- ŠSTATISTICKÝ ÚRAD SR. 2017c. *Register priestorových jednotiek (REGPJ)*. 2017. [online]. [par. 13. 1. 2017]. Dostupné na: <https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/Databases/REGPJ!/ut/p/b1/jY_BDoIwEEQ_qYMtFoLkVJDGosWoRfTgzEYAAQ_G7xeJV9G9TfLeTJZ5VjPfh2d7CY926MPtnf3yRNbafVfVUNUigaRgnEOyOQINCOAL0eYfCt1kqYRITHlBvpAO1VuRQQRf_wZ4K_9taJcyAJICHVDU7KleUcxH_5RYnZK5hAmZeNPnQndm9c67GVbwAlOWrBg!!/dl4/d5/L2dJQSEvUUt3QS80SmtFL1o2X1ZMUDhCQjFBME9SQTQwSUZTVU NGTVMYRzgx/>
- URBANČÍKOVÁ, N. – BURGER, P. 2010. *Miera regionalizácie inovačných politik a jej vplyv na inovačnú výkonnosť regiónov*. In: *E + M Ekonomie a Management*. Vol. 13. No. 1. 2010, p. 23-36. ISSN 1212-3609.

- ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE. 2016. *NUTS*. 19. august 2016. [online]. [par. 12. 1. 2017]. Dostupné na: <<http://portal.uur.cz/spravni-usporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/nuts.asp>>
- VLADA.CZ. 2008. *Národní strategický referenční rámec: Strategický dokument v oblasti operačních programů*. 18. júl 2008. [online]. [par. 13. 1. 2017]. Dostupné na: <<https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/predstavujeme/narodni-strategicky-referencni-ramec-strategicky-dokument-v-oblasti-operacnich-programu-38806/>>
- Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení).
- Zákon č. 302/2001 Z. z. o samosprávě vyšších územných celkov (samosprávných krajoch).

Zborník príspevkov mladých vedeckých pracovníkov a doktorandov Fakulty sociálnych vied

Slovenské a medzinárodné podoby verejných politík

Editori: PhDr. Lukáš Cíbik, PhD.
Mgr. Michal Garaj, PhD.

Vydavateľ: Fakulta sociálnych vied
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Bučianska 4/A, 917 01 Trnava
Slovenská republika

Rok vydania: 2022
Rozsah strán: 172 , elektronická publikácia
Náklad: 100 ks
Vydanie: Prvé
ISBN 978-80-572-0276-9

© Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave,
2022