

VYSOKÁ ŠKOLA DANUBIUS



**REFLEXIE TEÓRIE A PRAXE NA OTÁZKY
VEREJNEJ POLITIKY A VEREJNEJ
SPRÁVY, PRÁVA, SOCIÁLNEJ PRÁCE
A MEDZINÁRODNÝCH VZŤAHOV
PARS I.**

Medzinárodná vedecká interdisciplinárna konferencia
pri príležitosti 20. výročia založenia Vysokej školy Danubius

26. 05. 2025

**GRAND HOTEL RIVER PARK
Dvořákovo nábřeží 6, 811 02 Bratislava**

Brno 2025

REFLEXIE TEÓRIE A PRAXE NA OTÁZKY VEREJNEJ POLITIKY A VEREJNEJ SPRÁVY, PRÁVA, SOCIÁLNEJ PRÁCE A MEDZINÁRODNÝCH VZŤAHOV

PARS I.

Medzinárodná vedecká interdisciplinárna konferencia
pri príležitosti 20. výročia založenia Vysokej školy Danubius

Editor zborníka:

JUDr. PhDr. Tomáš Klokner, PhD., MBA, univ. doc.

Recenzenti: doc. PhDr. Branislav Kováčik, PhD.

doc. PhDr. Rastislav Kazanský, PhD. EMBA

doc. PhDr. Tomáš Koziak, PhD.

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

© 2025 Vysoká škola Danubius a autori

ISBN 978-80-7392-446-1

VEDECKÝ VÝBOR KONFERENCIE

Predseda: Dr. h.c. prof. Ing. Peter Plavčan, CSc., rektor Vysokej školy Danubius

Členovia: prof. PhDr. Monika Čambáliková, CSc., Fakulta verejnej politiky a verejnej správy, Vysoká škola Danubius,

prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc., Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha

prof. JUDr. Jozef Králik, CSc. MBA., dekan, Fakulta práva Janka Jesenského, Vysoká škola Danubius, Sládkovičovo

Dr. habil. JUDr. Rastislav Funta, PhD., LL.M., univerzitný profesor, prorektor Sládkovičovo Vysokej školy Danubius, Sládkovičovo

doc. PhDr. Natália Kováčová, PhD., dekan, Fakulta verejnej politiky a verejnej správy, Vysoká škola Danubius, Sládkovičovo

doc. PhDr. Petronela Šebestová, PhD., univerzitný profesor, MPH, dekan, Fakulta sociálnych štúdií, Vysoká škola Danubius, Sládkovičovo

doc. JUDr. PhDr. Marian Horváth, Ph.D., prodekan pre štúdium a rigorózne konanie, Fakulta práva Janka Jesenského, Vysoká škola Danubius, Sládkovičovo

doc. PhDr. Branislav Kováčik, PhD., MBA, dekan, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela, Banská Bystrica

doc. Ing. Ján Králik, CSc., Fakulta verejnej politiky a verejnej správy, Vysoká škola Danubius, Sládkovičovo

doc. RNDr. Jan Kříž, PhD., rektor Univerzity Hradec Králové

doc. PaedDr. Slavomír Laca, PhD., Pražská vysoká škola psychosociálních studií, Praha

doc. Ing. Jiří Dušek, Ph.D., rektor, Vysoká škola evropských a regionálních studií, České Budějovice

doc. Ing. Dušan Masár, PhD., prodekan pre štúdium, rozvoj a akreditáciu, Fakulta verejnej politiky a verejnej správy, Vysoká škola Danubius, Sládkovičovo

doc. JUDr. PhDr. Silvia Trelová, PhD., Fakulta managementu, Univerzita Komenského, Bratislava

PhDr. Jana Laščiaková, PhD., prodekan pre vzdelávanie, Fakulta sociálnych štúdií, Vysoká škola Danubius, Sládkovičovo

JUDr. Zlatica Poláček Tureková, PhD., prodekanka pre legislatívu a rozvoj, Fakulta práva Janka Jesenského, Vysoká škola Danubius, Sládkovičovo

Mgr. Simona Kováčová, PhD., odborná asistentka na Katedre politológie Fakulty politických vied a medzinárodných vzťahov, Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica

JUDr. Ing. Matej Šebesta, PhD., Fakulta sociálnych štúdií, Vysoká škola Danubius, Sládkovičovo

ORGANIZAČNÝ VÝBOR KONFERENCIE

Predseda: Beata Podolská, vedúca sekretariátu rektora Vysokej školy Danubius

Členovia: PhDr. Zuzana Kulašiková, PhD., Fakulta verejnej politiky a verejnej správy, Vysoká škola Danubius, Sládkovičovo

JUDr. PhDr. Tomáš Klokner, PhD., univerzitný docent, Fakulta práva Janka Jesenského, Vysoká škola Danubius, Sládkovičovo

Mgr. Michal Jankovič, odborný referent KIEVS – Knižnično-informáčné a edično-vydavateľské stredisko Vysokej školy Danubius, Sládkovičovo

Obsah

20. výročie – Vysoká škola Danubius v Sládkovičove v zrkadle doby	7
Komparácia krízového riadenia vo verejnej správe Slovenskej republiky	
<i>Ján Králik.....</i>	<i>9</i>
Interdisciplinarita systému vnitřní bezpečnosti České republiky	
<i>Ludvík Juřiček</i>	<i>27</i>
Effective management of private universities	
<i>Thorsten Eidenmüller</i>	<i>37</i>
Reforma sídelních struktur a její dopady na veřejnou správu	
<i>Jiří Dušek</i>	<i>49</i>
Hranica štátnej moci a legitimita politických atentátov v rámci doktrín „raison d'état“ a „arcana imperii“ v globalizovanom svete	
<i>Zuzana Kulašiková.....</i>	<i>64</i>
Aspects of voter behavior in regional elections in the context of Slovakia	
<i>Lukáš Bernátek – Soňa Hanzlovičová – Roman Šimáček</i>	<i>78</i>
Regionálny sociálny dialóg na Slovensku: kontinuita a zmena	
<i>Monika Čambáliková – Monika Uhlerová.....</i>	<i>88</i>
Klimatické zmeny a ich vplyv na medzinárodné politické rozhodovanie	
<i>Roman Herceg.....</i>	<i>98</i>

Posuny v elektorátnom chápaní demokratickej politickej reprezentácie	
<i>Simona Kováčová – Dušan Masár</i>	107
Hybridné hrozby v 21. storočí	
<i>Petra Benková</i>	118
Political realities in the context of electoral reforms in the Slovak Republic	
<i>Maroš Vince – Michal Kováčik – Martina Konečná – Javer Gusejnov</i> ..	130
Kríza hodnôt ako faktor stimulujúci demokratickú krízu	
<i>Natália Kováčová – Martina Konečná – Lukáš Bernátek</i>	156
Ochrana biologickej rozmanitosti v kontexte environmentálnej osvetu – identifikácia problémov a návrhy odporúčaní pre mesto Prešov	
<i>Róbert Király</i>	172
Vplyv vojny na Ukrajině na verejnú politiku SR	
<i>Denisa Krásna</i>	184
Reflexia verejného hospodárenia na Slovensku na lokálnej úrovni	
<i>Lukáš Cíbbik</i>	192
Beyond hierarchy: agile approach to public sector governance	
<i>Rebeka Gajdosík – Ema Mikulášová</i>	202
Microeconomic insights into gender diversity in leadership: a bibliometric analysis	
<i>Ema Mikulášová – Rebeka Gajdosík</i>	210

20. výročie

VYSOKÁ ŠKOLA DANUBIUS V SLÁDKOVIČOVE V ZRKADLE DOBY

Sládkovičovo, malé mestečko rozprestierajúce sa stáročia na rovinatom juhozápadnom Slovensku, sa v minulých dobách preslávilo najmä výrobou kvalitného cukru a pracovitým obyvateľstvom, ktorého hlavným zdrojom obživy bolo poľnohospodárstvo. Mesto teda nebolo vôbec bezvýznamné, i keď žilo spravidla iba pokojne, ticho, rovnako, ako iné roľnícke ľudské sídla v tejto oblasti. Do práce na okolitých poliach a v cukrovare bola prirodzene zapojená väčšina prostých ľudí. Malo ale aj svoju vlastnú šľachtu, inteligenciu, nádejnú podnikateľskú vrstvu, aj budúcu generáciu mládeže, ktorú bolo potrebné kvalitne vzdelávať a dobre vychovávať. Hospodársky sa vzmáhalo, preto aj duchovne rástlo. Školstvu a jeho rozvoju mestská honorácia venovala vždy primeranú pozornosť. Mesto však nikdy nezostalo spať na vavrínoch, neuspokojilo sa len so základným vzdelávaním najmladšej mestskej populácie. Význam tohto mestského sídla totiž výrazne vzrástol v druhej polovici 20. storočia, keď sa do jeho historického centra nastáhovala aj významná celoslovenská odborná vzdelávacia inštitúcia. Táto škola svoju aktivitu cielene vyvíjala na prospech personálneho zabezpečenia požiadaviek slovenskej odborovej organizácie. Isto všeobecne platí, že vari každá úctyhodná výchovnovzdelávacia inštitúcia sa môže stať pýchou každého sídla, v priestore ktorého rozprestrela vlastný plášť poznávania a prehĺbila tak aj ducha všeobecného poznania. Pozdvihnutie kultúrnosti ľudstva je napokon logickým následkom takejto výchovnej a vzdelávacej činnosti. Sládkovičovská odborná škola si však za svoje stále sídlo nie veľmi vhodne vybrala práve architektonický skvost mesta, sládkovičovský kaštieľ. V roku 2005 však v tomto bývalom hlavnom sídle cukrovárskeho podnikateľa baróna Kuffera konečne vlastné korene zapustila iná, už ale vysokoškolská ustanovizeň. V záznamoch obchodného registra sa ale táto vysoká škola objavila už 3. septembra 2004. V zmysle ustanovení zákona č. 131/2002 Z.z. o vysokých školách sa včlenila do slovenskej vysokoškolskej sústavy ako súkromná vysoká škola s oprávnením pôsobiť v slovenskom vzdelávacom priestore od roku 2005. Táto dvadsaťročná jubilantka nesie od roku 2014 a aj v súčasnosti názov Vysoká škola Danubius v Sládkovičove. Od svojho vzniku až doteraz je tiež stabilnou súčasťou európskeho vysokoškolského a výskumného priestoru, pričom je jej základným cieľom tvoriť aj dotvárať v intelektuálnej

osobnostnej výbave svojich študentov všetky prvky charakterizujúce človeka ako racionálne mysliaceho a humánne sa správajúceho tvorca hodnôt. Korene Vysokej školy Danubius v Sládkovičove predstavujú jej študenti, jej korením je kvalitný pedagogický zbor, dodávajúci výchovnovzdelávaciemu procesu charakter nenahraditeľnej pridanej hodnoty. V očiach každého človeka, ktorému táto škola poskytla priestor na vlastné duchovné zdokonalenie sa ako im žičlivá a nezištná *alma mater*, si získavajú aj jej učitelia významný kredit, rozmeniteľný a zhodnotiteľný v budúcnosti. Bez ohľadu na skutočnosť, či reprezentujú jej najstaršiu Fakultu sociálnych štúdií, alebo Fakultu práva Janka Jesenského, či Fakultu verejnej politiky a verejnej správy. Školské akademické prostredie Sládkovičova preto opúšťajú absolventi, do duchovna ktorých boli učiteľmi umne vložené nielen zárodky kritického myslenia, revitalizácie tvorivého potenciálu, ale aj vlastenectva. To Vysokú školu Danubius v Sládkovičove priamo predurčilo aj k rozmachu medzinárodnej spolupráce. Keďže poskytuje svojim študentom vzdelanie vo všetkých stupňoch vysokoškolského vzdelávania, záujem o spoluprácu a súčinnosť s jej vedecko-výskumným a vzdelávacím potenciálom prejavujú aj fyzické a právnické osoby zo zahraničia, pričom je prirodzená jej prepojenosť najmä na tuzemské subjekty. Mobilita študentov a učiteľov napokon prospieva nesporne všetkým zúčastneným. Odráža sa to aj v dosiahnutej vysokej miere uplatnenia absolventov školy v praktickom pracovnom živote. Tento poznatok potvrdzuje aj skutočnosť, že v radoch študentov sa okrem Slovákov objavujú aj študenti z Nemecka, Česka, Rakúska, ale sporadicky i Poľska, Ukrajiny a Ruska. Význam, poslanie, dosiahnuté výsledky a životaschopnosť Vysokej školy Danubius v Sládkovičove dosahujú aj preto neočakávané horizonty, ktoré môžu dokonca budiť i závisť menej úspešných...

Jožef Králik

Komparácia krízového riadenia vo verejnej správe Slovenskej republiky

Comparison of crisis management in the public administration of the Slovak Republic

Ján Králik

Abstrakt: Príspevok popisuje analytické fakty a závery, ktoré upozorňujú na informačný deficit webových stránok verejnej správy o krízovom riadení. Pri informovaní obyvateľov chýbajú informácie o prevencii, riešení priebehu a následkov krízových situácií. Príspevok je zameraný na možnosti zlepšenia digitálnych informácií o civilnej ochrane. Analyzuje webové stránky ministerstiev, okresných úradov, krajských miest, samosprávnych krajov a ostatných miest a obcí na Slovensku. Zameriava sa na hodnotenie dostupnosti informácií o postupoch v krízových situáciách, na webových stránkach štátnej správy a územnej samosprávy.

Kľúčové slová: verejná správa, krízové riadenie, informácie, civilná ochrana, komparácia

Abstract: Article describes analytical facts and conclusions that draw attention to the information deficit of public administration websites on crisis management. When informing residents, there is a lack of information on prevention, resolution of the course and consequences of crisis situations. The contribution is focused on the possibilities of improving digital information on civil protection. It analyzes the websites of ministries, district offices, regional cities, self-governing regions and other cities and municipalities in Slovakia. It focuses on the assessment of the availability of information on procedures in crisis situations, on the websites of the state administration and territorial self-government.

Key words: public administration, crisis management, information, civil protection, comparison

Úvod

V spoločnosti pozorujeme stav, že v lokálnom aj globálnom rozmere pribúdajú opakované a nové krízové udalosti, ktoré si vyžadujú zásahy verejnou správou. Občania právom očakávajú pomoc v týchto krízach ako od vedenia štátu, tak aj od inštitúcií Európskej únie a medzinárodných inštitúcií do ktorých Slovensko vstúpilo a je ich členom. Aj vládny projekt: Zlepšenie riadenia krízových situácií v Slovenskej republike uvádza, že „*Vývoj v poslednom období priniesol Slovensku mnohé vážne incidenty a krízy tak globálneho rozsahu (Covid 19, vojna na Ukrajine, prílev migrantov), ako aj lokálneho rozsahu (zemetrasenie, zosuvy pôdy, záplavy), ktoré verejná správa a obyvateľstvo Slovenska síce dokázali zvládnuť, no s vážnymi problémami a stratami na životoch, infraštruktúre a majetku. Zároveň všeobecne známe predikcie globálneho vývoja (klimatická zmena, bezpečnostná situácia vo svete, virtuálny svet sociálnych sietí) nevykazujú žiadne zlepšenie situácie, naopak, skôr rátajú s nárastom rizík a možných incidentov*“ (<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/29227/1>)

Globálne a regionálne krízové udalosti v období rokov 2019 až 2024 nám dali príležitosť a možnosť preveriť ako je verejná správa pripravená svojimi materiálmi, finančnými, ľudskými a informačnými kapacitami odborne a účinne riešiť krízové udalosti. Krízovými udalosťami, ktoré treba riadiť boli, alebo sú migrácia, epidémia, pandémie, energetická kríza, klimatická kríza (s nedostatkom pitnej vody, sucho, neúroda, smog), prírodné živly (povodne, zemetrasenia, víchrice, zosuny pôdy, lavíny, lesné požiare), havarijné stavy a bezpečnostné ohrozenia kritickej infraštruktúry, ale aj nárast chudoby a závislosti, stála nezamestnanosť určitých sociálnych a etnických skupín obyvateľstva, či naopak nedostatok kvalifikovanej pracovnej sily pre jednotlivé rozhodujúce inovatívne hospodárske odvetvia štátu. V súčasných globálnych podmienkach sa aktivujú aj také krízové prejavy, ako sú nebezpečenstvo vojny, ozbrojený konflikt na hranici štátu, nárast terorizmu, vedomého násillia, hrozby nástražným výbušným systémom, teroristických útokov na občanov a majetok a ďalšie. Ako ukazujú udalosti posledných rokov nastupuje do popredia aj fenomén narastania agresivity spoločnosti spojený s konaním volieb (ako na národnej úrovni, tak aj miestnej) s následnými dôsledkami prejavujúcimi sa vo forme určitej politickej krízy, neuznaním výsledkov volieb, čo následne má tendenciu k občianskym nepokojom ústiacim až do ničenia majetku, atentátom, k občianskej vojne, vojne silových zložiek a nežiadúcej polarizácii občanov v rámci ideologických prejavov, vekového, národnostného, majetkového alebo iného sociálneho statusu. To všetko následne smeruje k ľudským a ekonomickým stratám v spoločnosti,

čo vedie k rastu napätých vzťahov medzi opatreniami vlády, výkonom verejnej správy a občanmi.

V tomto príspevku analyzujeme stav a ukazujeme možnosti, ktoré môžu zlepšiť pripravenosť a informovanosť obyvateľov na prevenciu, priebeh a následne odstraňovanie následkov krízového stavu pri ochrane obyvateľstva a majetku. Zameriavame sa na stav a možnosti zlepšenia digitalizácie informácií na webových stránkach štátnej správy a územnej samosprávy s cieľom posilniť schopnosti jednotlivých zložiek verejnej správy tak, aby poskytovali občanom a súkromnému sektoru ale aj navzájom ďalším subjektom verejnej správy informácie, ktoré im pomôžu efektívne a komplexne predvídať, pripraviť sa a reagovať na krízové situácie v súlade s legislatívou.

Príspevok prináša analytické fakty, ktoré upozorňujú na veľký informačný deficit systémom prístupu verejnej správy k týmto otázkam. V čase spracovávanía týchto faktov (druhý polrok 2024) už boli niektoré skutočnosti verejne posudzované a aj minister vnútra uvádzal, že „...*štát zlyhal pri pandemickej, energetickej aj migračnej kríze... a chce predstaviť vládne kabinetu zmeny v systéme krízového riadenia štátu. Aktuálne sa dokončuje štúdia, na ktorej bude nová legislatíva založená.*“ a preto avizoval v prvom polroku 2025 zmeny v systéme krízového riadenia a uvedenie novej koncepcie krízového riadenia. Aj v tomto príspevku poukazujeme na fakty, ktoré túto potrebu zmeny potvrdzujú.

Výsledky analýzy v rokoch 2019–2022

Pri analýze za roky 2019–2022 sme konštatovali na základe faktov, že krízové riadenie vo vzťahu k verejnosti má veľmi rôznorodý informačný charakter. K tomuto poznaniu sme prišli pri zisťovaní informačného obsahu w-stránok všetkých úrovní krízového riadenia na úrovni ministerstiev, okresných úradov ale aj samosprávnych krajov, obcí a miest Slovenska.

„Hodnotenie w-stránky Ministerstva vnútra SR k dátumu 28.04.2022 od návštevníkov tejto webovej stránky z hľadiska poskytnutého rozsahu, úrovne informácií o civilnej ochrane a krízovom riadení vykazovalo hodnotenie: ako dobré – 36,38%, ako priemerné – 31,53% a ako slabé 32,09% návštevníkov.“ (Králik, 2022, 68 s.)

Analýza stránok vybraných ďalších ministerstiev potvrdila, že legislatívne informácie týkajúce sa krízového riadenia v útvaroch krízového riadenia sú obsahom neaktuálne, informačne nepostačujúce a tak reálne neprispievajú k informovanosti obyvateľov ako postupovať a konať v danej krízovej situácii. Legislatíva uvedená na w-stránkach bola v prevažnej miere bez

aktualizácie a možnosti sa dozvedieť dátum jej poslednej aktualizácie. Informácie na oficiálnych w-stránkach subjektov verejnej správy obsahovali Smernice z rokov 2007 a 2008 bez možnosti zistiť ich aktualizáciu a tieto smernice pre krízové riadenie pracovali ešte s termínmi „Krajský úrad“ a „Obvodný úrad“. (Králik, 2022)

Pri analýze informačného obsahu w-stránok tretej úrovne krízového riadenia – okresné úrady – sme zistili veľmi rozdielnú úroveň poskytnutia informovanosti a zároveň aj nejednotné vedenie týchto odborov z úrovne ministerstva vnútra a ďalších zainteresovaných ministerstiev. Analyzované Okresné úrady mali síce jednotne vytvorený „Odbor krízového riadenia“ s uvedením kontaktu ale v obsahu dokumentov na ich w-stránkach boli informácie pre občanov, či subjekty verejného a súkromného sektoru neprehľadné, nedostatočné, neaktuálne až chybné. Z obsahu stránok bolo evidentné, že okresné úrady nemajú jednotný prístup k interpretácii a realizácii platnej legislatívy v praxi k územnej samospráve a občanom. V prevažnej miere mali publikované dokumenty všeobecný obsah a v niektorých prípadoch len okrajovo súviseli s krízovým riadením, a ako príklad sme uviedli, že v jednom okrese bol na w-stránke len dokument: „*Propozície súťaže mladých záchranárov CO pre okres*“, a aj tento pri analýze v roku 2022 bol ešte z roku 2020. Tieto fakty z našej analýzy v rokoch 2019–2022 priamo potvrdili aj zistenia NKÚ, ktorý v správe o kontrole v marci 2024 uviedol „*rezort vnútra nemá nastavený medzirezortný systém spolupráce a koordinácie krízového riadenia v rámci všetkých orgánov krízového riadenia na Slovensku. Nevybudoval informačný systém pre krízové riadenie a v kontrolovaných rokoch (2020–2022) neexistoval podrobný plán ochrany obyvateľstva. Zamestnanci ministerstva vnútra napriek jasnej povinnosti nekontrolovali civilné núdzové plánovanie či plnenie úloh v oblasti civilnej ochrany. Počas prierezového auditu NKÚ chýbali viaceré dôležité riadiace dokumenty alebo boli neaktuálne*“. (<https://www.nku.gov.sk/-/kontrolori-upozornuju-ustavnych-cinitelov-na-vyrazne-nedostatky-v-systeme-krizoveho-riadenia>)

Najvyšší kontrolný úrad už v decembri 2020 konštatoval v správe o výsledku kontroly „*Správa štátnych hmotných rezerv SR v čase mimoriadnej situácie*“, že „*Mimoriadne situácie súvisiace s epidemiou či pandemiou, ktoré ohrozujú život a zdravie ľudí i fungovanie celej spoločnosti, vyžadujú krízové riadenie na najvyššej úrovni štátu. Opatrenia prijímané po celom svete na elimináciu, či riešenia negatívnych dopadov, sa opierajú o legislatívu upravujúcu, okrem iného, bezpečnosť štátu. Majú byť štandardnou súčasťou krízových plánov a postupov najvyšších štátnych inštitúcií a samospráv (orgánov krízového riadenia), ktoré majú v systéme nezastupiteľnú úlohu*“. (<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=492920>)

Hypotézy pre hodnotenie rokov 2022–2024 v komparácii s rokmi 2019–2022

Pri analýze a hodnotení rokov 2022–2024 v komparácii s rokmi 2019–2022 sme sa opakovane zamerali na fakty, či je možné v digitálnej praxi súčasnej verejnej správy sa napojiť na informačný krízový systém štátnej správy a územnej samosprávy rýchlo a užívateľsky intuitívne a na w-stránkach získať odpovede na otázky súvisiace s riešením predpokladaných krízových situácií. Ako hypotézu pre takéto hodnotenie sme dali tieto predpoklady pre všetky analyzované w-stránky subjektov verejnej správy:

- pri otvorení základnej webovej stránky je možné rýchlo identifikovať – rozoznať odkaz, ikonu a podobne pre riešenie krízového stavu,
- pri otvorení w-stránky pre riešenie krízového stavu je možné okamžite vyhľadať útvar pre krízové riadenie s kontaktom, popisom kompetencií a legislatívnych informácií pre prevenciu, rozhodovanie a konanie orgánu štátnej správy, územnej samosprávy, občana alebo subjektu súkromného sektora,
- pri otvorení w-stránky útvaru krízového riadenia je možné intuitívne vyhľadať informácie pre riešenie konkrétnych krízových udalostí.

Z počtu 2803 obcí, ktoré majú vytvorenú w-stránku (124 obcí nemá w-stránku) a z počtu 79 okresov uvedených na portáli Obce SR, sme robili analýzu vybraných obcí a všetkých okresných úradov. Do analýzy bolo vybraných 1475 obcí zo všetkých okresov. Preto uvádzané výsledky prezentujú 52% z celkového počtu obcí na Slovensku. (<https://www.arcgis.com/apps/dashboards/e4efb2de91ca4b9eb787f222ac5546bf>)

Vplyv legislatívy na krízové riadenie

Od roku 2019 došlo k aktivitám na úrovni Európskej komisie, na legislatívnej úrovni národnej vlády, kontrolných inštitúcií aj územnej samosprávy samospráv, ktoré predpokladajú zaviesť politické a inštitucionálne zmeny zamerané na posilnenie schopnosti inštitúcií štátu riešiť krízové, či núdzové situácie. Išlo napríklad o nasledujúce iniciatívy a zmeny:

- 28. novembra 2019 poslanci Európskeho parlamentu (zo 751-členného europarlamentu za návrh hlasovalo 429 poslancov) v Štrasburgu väčšinou hlasov schválili vyhlásenie stavu klimatickej núdze v Európe. (<https://euractiv.sk/section/klima/news/europsky-parlament-vyhlasil-v-unii-stav-klimatickej-nudze/>)
- Júl/2021 vzniká „*Plán obnovy a odolnosti SR*“. Plán má byť komplexnou odpoveďou na dôsledky krízy spojenej s pandémiou COVID-19. Tento plán

si okrem iného pri realizácii žiadal výsledok, že štát musí zvládať reakciu na prírodné katastrofy a zároveň investovať do preventívnych opatrení. Pri svojom obsahu vychádzal z toho, že zlyhanie v prevencii na úrovni krajiny a v adaptácii môže byť pre Slovensko rizikom aj v podobe medzinárodných konfliktov a migrácie z najviac postihnutých regiónov. Cieľom plánu je rozvoj elektronickej verejnej správy (e-Governmentu).

- 16. decembra 2021 Európska rada prijala závery o pandémie COVID-19, krízovom riadení a odolnosti, bezpečnosti a obrane, vonkajších aspektoch migrácie a vonkajších vzťahoch, ktoré majú krajiny EÚ viesť k zlepšovaniu pripravenosti, schopnosti reagovať a odolnosti v prípade budúcich kríz. (<https://www.consilium.europa.eu/media/53620/20211216-euco-conclusions-sk.pdf>)
- Významný obsah pre programovanie a informovanosť o možnostiach riešení krízových situácií majú aj záznamy z rokovaní „Výboru pre civilné aspekty riešenia krízových situácií“ (CivCom), cez ktorý Rada koordinuje reakciu EÚ na krízy. <https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/ipcr-response-to-crises/>
- 18. februára 2022 bol podaný parlamentný návrh na vyhlásenie stavu klimatickej núdze na Slovensku. NR SR mala podľa návrhu vyhlásiť na území SR stav klimatickej núdze ako východiskovej pozície na riešenie klimatickej krízy.
- 25. februára 2022 bol na Slovensku prijatý zákon č.55/2022 Z.z. – ako reakcia na stav po ozbrojenom útoku na Ukrajinu a zvýšenia rizika hybridných hrozieb. Vláda schválila návrh na zmeny v niekoľkých zákonoch a to zákonom č.55/2022 Z.z. o niektorých opatreniach v súvislosti so situáciou na Ukrajine. Zákonom č.55/2022 Z.z. sa upravili zákony č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva, č. 480/2002 Z. z. o azyle, č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti, č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy.
- 26. februára 2022 od 12.00 bola v Slovenskej republike vyhlásená mimoriadna situácia.
- 4. marec 2022 Ústredný krízový štáb schválil zriadenie nadrezortnej pracovnej skupiny na koordináciu utečencov.
- Marec/2022 Rada Európskej únie prijala závery o opatreniach civilnej ochrany v EÚ s ohľadom na zmenu klímy. Keďže extrémne výkyvy počasia sú čoraz častejšie a intenzívnejšie, ministri vyzvali na prispôbenie systémov civilnej ochrany takýmto udalostiam, aby bola EÚ odolnejšia voči zmene klímy. (<https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/eu-crisis-response-resilience/>)

- 19. 9. 2022 Európska komisia predstavila nový nástroj núdzovej pomoci pre jednotný trh. Nástroj núdzovej pomoci dopĺňa ďalšie legislatívne opatrenia EÚ v oblasti krízového riadenia, ako je mechanizmus EÚ v oblasti civilnej ochrany či pravidlá EÚ pre konkrétne odvetvia, dodávateľské reťazce alebo produkty (napr. potravinová bezpečnosť).
- 22. 3. 2023 ZMOS (Združenie miest a obcí Slovenska) usporiadal okrúhly stôl „Efektívna civilná ochrana a krízové riadenie ako predpoklad bezpečnej samosprávy“. Cieľom bolo prediskutovanie kompetenčného a finančného zázemia civilnej ochrany a krízového manažmentu na jednotlivých úrovniach štátnej správy a samosprávy na Slovensku a Ukrajine. (<https://www.zmos.sk/mid/536720/organizujeme-online-okruhly-stol-efektivna-civilna-ochrana-a-krizove-riadenie>)
- 1. februára 2024 Rada a Parlament EÚ dosiahli predbežnú dohodu o nástroji núdzovej pomoci pre jednotný trh (SMEI), ktorá sa po dohode premenuje na akt o núdzovej situácii na vnútornom trhu a jeho odolnosti (IMERA). Cieľom tohto nového mechanizmu je predvídať vplyv budúcich kríz, pripraviť sa a reagovať na krízu. ([https://www.consilium.europa.eu/sk/infographics/single-market-emergency-instrument/#:~:text=Rada%20a%20Parlament%20dosiahli%20,1,a%20jeho%20odolnosti%20\(IMERA\)](https://www.consilium.europa.eu/sk/infographics/single-market-emergency-instrument/#:~:text=Rada%20a%20Parlament%20dosiahli%20,1,a%20jeho%20odolnosti%20(IMERA)))
- 1. februára 2024 Vláda SR schválila Návrh nového komplexného rámca procesov a postupov pre krízové riadenie Slovenskej republiky. Návrh obsahuje vytvorenie nového Úradu pre riadenie krízových situácií (ÚRKŠ), ktorý by zodpovedal za celý cyklus krízového riadenia v SR. Realizáciou tohto projektu sa predpokladala od 2/2024 do 6/2025. (<https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=vlada-schvalila-navrh-noveho-komplexneho-ramca-procesov-a-postupov-pre-krizove-riadenie-slovenskej-republiky>)
- Marec/2024 NKÚ SR upozornil na výrazné nedostatky v systéme krízového riadenia štátu. O zisteniach z kontroly riadenia v rokoch 2020 až 2022 informoval aj troch najvyšších ústavných činiteľov. Zodpovedné inštitúcie úrad vyzýva na prijatie nového modelu krízového riadenia štátu počas krízových či mimoriadnych situácií. **Oblasť civilnej ochrany a krízového riadenia nebola podľa úradu prioritou žiadnej z doterajších vlád, čo spôsobilo jej výraznú stagnáciu a úpadok.** (<https://www.nku.gov.sk/-/kontrolori-upozoruju-ustavnych-cinitelov-na-vyrazne-nedostatky-v-systeme-krizoveho-riadenia>)
- December 2024 legislatívne vznikol nový druh mimoriadnej udalosti, ktorý dopĺňa zákon č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva

o definíciu mimoriadnej udalosti – kritickú nedostupnosť ústavnej zdravotnej starostlivosti. V tejto súvislosti sa aj v zákone č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve ustanovila povinnosť zdravotníckych pracovníkov poskytovať počas tejto mimoriadnej udalosti zdravotnú starostlivosť. Z rovnakého dôvodu sa doplnil aj zákon č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti o úpravu, ktorej cieľom je maximálna objektivizácia posudzovania dočasnej pracovnej neschopnosti zdravotníckych pracovníkov. (<https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=vlada-schvalila-opatrenia-v-pripade-kritickej-nedostupnosti-ustavnej-zdravotnej-starostlivosti>)

Súčasná právna úprava riešenia krízových situácií v Slovenskej republike je na stránkach Ministerstva vnútra SR obsiahnutá v šiestich oblastiach: civilná ochrana (10 právnych noriem), hospodárska mobilizácia (4 právne normy), krízové riadenie (4 právne normy), obrana štátu (2 právne normy), ochrana pred povodňami (8 právnych noriem), všeobecné právne predpisy (2 právne normy). Iná stránka MV SR – „*Legislatíva pre odbor krízového riadenia okresného úradu*“ uvádza zoznam 43 Zákonov, 30 Vyhlášok, 4 Nariadenia vlády, 31 Ostatné interné nariadenia a pokyny.

Z uvedeného vidíme, že vo vzťahu ku krízovému riadeniu v legislatívnom priestore EÚ, tak aj Slovenska narastá rozsah aj obsah legislatívy. Pozorujeme tak snahu o legislatívne riešenie pribúdajúceho počtu a rôznorodosti vznikajúcich rizík, ohrození a samotných krízových situácií. Nárast a ďalšia potreba nového legislatívneho riešenia sú vyvolané nielen globalizovaným využívaním prírodných zdrojov, ekonomikou a činnosťou ľudského spoločenstva ale narastajú a prenášajú sa aj krízové stavy medzi vzťahmi štátov, nešťátnymi skupinami a organizáciami, ktoré nerešpektujú existujúcu legislatívu a medzinárodný poriadok. Vojna, násilie, ďalšie prejavy spojené s využívaním resp. skôr zneužívaním nových technológií, najmä elektronických informačných technológií sa stávajú prostriedkami presadzovania záujmov a to sú aj dôvody pre zmeny a aktualizáciu legislatívy, prípravu inštitúcií štátnej správy a územnej samosprávy, obyvateľov na krízové stavy.

Vytváranie adekvátneho právneho prostredia pre krízové riadenie sa stáva stále zložitejšie a dôležité pre občanov, lebo môže zodpovedajúcimi informáciami o krízových situáciách garantovať najlepšie intuitívny a prívetivý informačný systém verejnej správy. Legislatíva demokratického štátu musí garantovať jeho občanom, že v krízových situáciách nenastane „bezprávie“ a potláčanie ľudských práv a slobôd.

Zistené fakty a závery z analýzy w-stránok verejnej správy

Územná samospráva

Pri analýze w-stránok územnej samosprávy nedochádza k zlepšeniu, naopak ako napr. na stránke Bratislava – Staré mesto, kde občan mal možnosť, po jej otvorení, si nájsť informáciu pod logom „*Ako sa zachovať pri mimoriadnych situáciách*“, už túto informáciu nenájde. Podobne hodnotíme, že Bratislava – Karlova Ves, Košice magistrát už nemajú logo a odkaz na stránku „*Civilná ochrana*“ a ani Bratislava – Rača na stránku „*Rady pre krízové situácie – Civilná ochrana*“. Krajské mestá nevenujú pozornosť na titulných w-stránkach krízovému riadeniu a tak nedošlo k zlepšeniu digitálnej informovanosti občanov v prípadoch krízových situácií na ich území.

Za pozitívne môžeme označiť ale skutočnosti, že ak sa občanom podarí uhádnuť alebo pomocou vyhľadávača otvoriť nájdenú w-stránku civilnej ochrany, tak nájdu vecnejší obsah a odpovede na otázky pre krízové situácie ako napr. na stránke mesta Trenčín, kde sú uvádzané už aj úkryty civilnej ochrany obyvateľstva a akú majú kapacitu.

Po analýze w-stránok krajských miest odporúčame prijať, také legislatívne opatrenie na MV, ktoré odporučí týmto mestám jednotný minimálny vizuál a obsah stránky pre krízové riadenie a civilnú ochranu. Rovnaké legislatívne opatrenie je potrebné odporučiť aj pre krajskú samosprávu a w-stránky samosprávy okresných miest. Určitým inšpiratívnym príkladom z našej analýzy je w-stránka Trenčianskeho samosprávneho kraja, ktorá má logo Civilnej ochrany na titulnej w-stránke a občan pod jeho obsahom môže nájsť potrebné informácie. Nitriansky samosprávny kraj má odkaz na titulnej w-stránke – Krízové riadenie NSK. Po analýze w-stránky ostatných samosprávnych krajov hodnotíme negatívne Prešovský a Košický samosprávny kraj, kde pre krízovú situáciu nie sú podľa uvedených hypotéz dostupné informácie pre občanov lebo pri Trnavskom, Nitrianskom, Žilinskom, Bratislavskom a Banskobystrickom samosprávnom kraji neexistuje titulné logo. Informácie na w-stránke týchto samospráv sa intuitívne ťažko vyhľadávajú a ich obsah nie je porovnateľný s potrebami občanov, ani súkromného sektoru v krízových situáciách.

Dostupnosť informácií o ochrane civilného obyvateľstva na úrovni skúmaných obcí zostala nezmenená, to znamená, že 23% obcí nemalo na titulnej stránke logo alebo link na civilnú ochranu, krízové riadenie, či krízové situácie alebo kontakty na krízové linky. Pri 38% obcí sa na w-stránke pod logom alebo názvom „*Civilná ochrana*“ dajú získať niektoré informácie súvisiace s týmto pojmom a pri 39% obcí ani pri zadaní do vyhľadávača na danej stránke občan nezíska žiadne prepojenia súvisiace s civilnou ochranou alebo krízovým riadením.

Ako pozitívny príklad z analýzy, ktorý charakterizuje aj iné analyzované obce je napr. logo na titulnej w-stránke obce Valaská (<https://www.valaska.sk/civilna-ochrana/>) v okrese Brezno, po otvorení ktorého občan dostane náležité informácie. Považujeme za vhodné pripraviť takú úpravu legislatívy, aby w-stránka v otázkach civilnej ochrany mala pre občana aj možnosť vybrať si čítanie nahlas ako napr. obec Jablonec v okrese Pezinok. (<https://www.jablonec.sk/urad/civilna-ochrana/>)

Opačným príkladom z analýzy sú napr. obce Hviezdoslavov, Ubl'a, Báhoň, Oravská Poruba a ďalšie, kde občan na w-stránke nezíska žiadne informácie súvisiace s civilnou ochranou.

V rôznej obsahovej forme sme identifikovali na w-stránkach obcí informácie vyplývajúce z plnenia povinností obce podľa §15a zákona NR SR č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva¹, ku ktorým sa ale občan nedostáva intuitívne a ako sme uviedli majú svojím rozsahom rôznu informačnú úroveň. Mnohé obce (58%) si túto zákonnú povinnosť neplnia.

Komparácia nám ukázala, že stále pretrváva veľmi rozdielna úroveň sprístupnenia informácií o krízovom riadení a civilnej ochrane na úrovni miest a obcí Slovenska. Neplní sa legislatívny obsah zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva a zhoršujú sa tým z materiálneho a finančného hľadiska možnosti jeho budúceho plnenia v krízových situáciách.

Okresné úrady

Okresný úrad² v každom okrese v podmienkach Slovenska plní úlohy civilnej ochrany a je významnou zložkou krízového riadenia štátu. Okrem iných odborov je v jeho organizačnej štruktúre aj odbor krízového riadenia³, ktorý vykonáva opatrenia na riešenie krízových situácií, zriaďuje krízový štáb, koordinuje činnosť obcí pri príprave na krízovú situáciu a pri jej riešení postupuje tak, ako je určené v legislatíve vládou a v rozsahu určenom vládou a ústredným krízovým štábom. Odbor krízového riadenia s krízovým štábom je určený na riešenie väčšiny krízových situácií a rizík, ktoré môžu vzniknúť a ohroziť stabilitu daného územia. Preto dôraz je na pripravenosti regionálnej štátnej správy v súčinnosti s územnou samosprávou riešiť negatíva krízy vyplývajúce na bezpečnosť obyvateľov, ich majetok a procesy daného územia.

1 Poznámka: §15 ods.1 – Informácie pre verejnosť vyplývajúce z plnenia povinností podľa § 14 ods. 1 písm. p) a § 15 ods. 1 písm. a) sa trvalo zverejňujú na internetovej stránke alebo na verejnej tabuli...

2 Slovenská republika má 79 okresov ale 75 okresných úradov

3 Smernica Ministerstva vnútra Slovenskej republiky z 13. septembra 2013 č. SVS-OM-SZV1-2013/022320

V analýze sú zahrnuté Okresné úrady v území ktorých sa nachádzajú aj analyzované obce. Tu uvádzaný stav w-stránok odboru krízového riadenia vybraných okresných úradov, príkladne charakterizuje obsah celkového stavu w-stránok krízového riadenia v ostatných okresoch Slovenska.

Okresný úrad Trenčín, oproti rokom 2019–2022 už obsahuje vyber textov z legislatívy ale neuvádza v plnom rozsahu vždy názov zákona a len na základe čísla uvedenej legislatívy je možné dedukovať aké činnosti vykonáva: (<https://www.minv.sk/?okresne-urady-klientske-centra&urad=12&odbor=4>)

Okresný úrad Banská Bystrica, uvádza na stránke „*Krízové riadenie*“ len text: *Všeobecné pokyny, informácie a formuláre týkajúce sa príslušnej agendy nájdete v jednotlivých častiach a v ich Dokumentoch na stiahnutie.*

Nedostatkom je, že návštevník stránky nezistí, čo je „časť“ a zvýraznené „Dokumenty na stiahnutie“ sa nedajú otvoriť, ani stiahnuť. (<https://www.minv.sk/?okresne-urady-klientske-centra&urad=39&odbor=4>)

Okresný úrad Rimavská Sobota, uvádza na stránke „*Krízové riadenie*“ len text: *Podrobná náplň činnosti odboru sa riadi podľa Smernice Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č.14/2018 účinnej od 1. februára 2018, ktorou sa upravujú podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu a aktuálnych Operatívnych pokynov pre Okresné úrady.*

Nedostatkom je, že odkaz na smernicu sa nedá ďalej otvoriť. (<https://www.minv.sk/?okresne-urady-klientske-centra&urad=42>)

Okresný úrad Sobrance, neobsahuje pod ikonou krízového riadenia žiadne dáta. (<https://www.minv.sk/?okresne-urady-klientske-centra&urad=72&odbor=4>)

Okresný úrad Michalovce, uvádza na stránke Úseky činnosti odboru:

- » úsek civilnej ochrany obyvateľstva a riadenia štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu
- » úsek hospodárskej mobilizácie
- » úsek obrany štátu
- » úsek ochrany utajovaných skutočností.

Zároveň uvádza jeden dokument, ktorý sa dá stiahnuť z 25.7.2024 pod názvom: *Plán hlavných úloh pre obce – orgány samosprávy, vybrané právnické osoby a fyzické osoby – podnikateľov v okrese Michalovce pre plnenie úloh v oblasti civilného núdzového plánovania, v oblastiach krízového riadenia, civilnej ochrany obyvateľstva, obran...* (<https://www.minv.sk/?okresne-urady-klientske-centra&urad=67&odbor=4>)

Okresný úrad Stará Ľubovňa, uvádza na stránke len text: *Podrobné informácie o činnosti odboru nájdete v smernici, ktorou sa upravujú*

podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu. Odkaz na smernicu sa dá ďalej otvoriť ale smernica nie je aktualizovaná. (<https://www.minv.sk/?okresne-urady-klientske-centra&urad=57&odbor=4>)

Okresný úrad Tvrdošín, uvádza na stránke len text: *Podrobné informácie o činnosti odboru podľa Smernice MV SR z 14/2018, ktorou sa upravujú podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu, nájdete v priloženom dokumente na stiahnutie.* Odkaz na smernicu v skrátenej verzii sa dá ďalej otvoriť ale smernica nie je aktualizovaná. (<https://www.minv.sk/?okresne-urady-klientske-centra&urad=38&odbor=4>)

Okresný úrad Senec, uvádza na stránke text a následne dokumenty na stiahnutie, ktoré sa dajú otvoriť:

Odbor krízového riadenia zabezpečuje plnenie úloh na úseku:

- obrany štátu a riešenia krízových situácií mimo času vojny a vojnového stavu
- hospodárskej mobilizácie
- rieši krízové situácie na zabezpečenie ochrany zdravia a životov občanov a záchrana majetku pri živelných pohromách a mimoriadnych udalostiach (havárie vozidiel prepravujúce nebezpečné látky, priemyselné havárie, prípadné teroristické útoky,...)

Dokumenty na stiahnutie (od 08.09.2023 do 07.06.2024) sú: Výpis z Analýzy územia SC 2024, Určenie rozsahu dokumentácie POZaOPdoS u PO a FO 2024, Karta CO obce mesta 2024, Karta CO školy 2024, Karta CO POaFO 2024, Kontrolný list sirény, PHÚ 2024, Plán VaP CO 2024, Príloha č.1 Hlásenie o vykonaní prípravy 2024, Tabuľky ku Karte CO obce JCO 2024, Ochrana obyvateľstva pred účinkami nebezpečných látok, Nebezpečné látky, Civilná ochrana obec a mimoriadne udalosti, Činnosť pri vzniku mimoriadnej udalosti, Ako sa zachovať pri vzniku mimoriadnej udalosti, Ako sa správať pri mimoriadnej udalosti. (<https://www.minv.sk/?okresne-urady-klientske-centra&urad=4&odbor=4>)

Analýza ukázala, že w-stránky odborov krízového riadenia na Okresných úradoch majú veľmi rôznorodý informačný charakter a príčina je aj v tom, že z úrovne MV SR nie sú odbory jednotne metodicky vedené a usmerňované. To vedie k tomu, že neobsahujú ani jednotné legislatívne informácie tak, aby sa systémovo prepájali a poskytovali informácie v digitálnej prístupnej forme. Pre krízové situácie w-stránky odborov krízového riadenia neobsahujú relevantné a aktualizované informácie a dáta nutné aj pre krízové riadenie celej regionálnej štátnej správy, pre štátnu správu, územnú samosprávu a obyvateľov územia. Odporúčame MV SR zjednotiť minimálny informačný povinný rozsah stránok odborov krízového riadenia na Okresných úradoch. Tieto odbory málo aktuálne monitorujú

a posudzujú na svojich w-stránkach miesta vzniku rizík, ktoré môžu svojím charakterom nadobúdať označenie mimoriadnych udalostí (zákon č. 444/2006 Z.z.) a spôsobiť škody pri ochrane zdravia, životov občanov a záchrane majetku. Komparácia s rokmi 2019–2022 ukázala, že k zlepšeniu informovanosti nedochádza lebo v obsahu w-stránok sú informácie pre občanov, či subjekty verejného a súkromného sektoru neprehľadné, nedostatočné, neaktuálne a chybné.

Ministerstvá

Pri komparácii a hodnotení w-stránok ministerstiev sme do detailnejšej analýzy zaradili ministerstvá, ktoré majú priamu zodpovednosť za krízové riadenie a legislatívne povinnosti pri riadení krízy a ich ministri sú členmi Bezpečnostnej rady SR. Zisťovali sme reálne možnosti na rýchly prístup a informovanosť na ich stránkach, akú majú občania a subjekty súkromného sektoru a územnej samosprávy v prípade krízových situácií. Detailne sme analyzovali stránky: Ministerstva vnútra, Ministerstva obrany, Ministerstva hospodárstva a Ministerstva zdravotníctva. V komparácii súčasného stavu obsahu stránok oproti výsledkom z predchádzajúceho šetrenia sú nasledovné závery:

- Priamy prístup k informáciám o krízovom riadení na titulnej w-stránke ministerstva má stále len jedno ministerstvo (**Ministerstvo vnútra**), ktorého minister je aj členom Bezpečnostnej rady SR. Stav sa teda zásadne nezlepšil oproti predchádzajúcim rokom. U ostatných ministerstiev, na titulnej stránke, logo pre Krízové riadenie pribudlo len na stránke Ministerstva školstva. Preto ministerstvá nemajú priamy prístup na ich stránku krízového riadenia aj keď majú zriadené útvary krízového riadenia. Tieto útvary sú v rôznej kombinácii a úrovni postavenia v organizačnej štruktúre daného ministerstva.
- K zlepšeniu prístupu a obsahu informácií pod logom pre krízové riadenie došlo z hľadiska štruktúry informácií len na Ministerstve hospodárstva. Napr. Ministerstvo cestovného ruchu a športu a Ministerstvo kultúry krízové riadenie nemajú vo forme loga prezentované na svojich stránkach. Preto je na ich stránkach problémové identifikovať obsah krízového riadenia, ako aj na novej w-stránke Ministerstva životného prostredia.
- Rozdielne zloženie Bezpečnostnej rady uvádza portál Ministerstva vnútra (https://www.minv.sk/?Organy_krizoveho_riadenia) oproti portálu Úradu vlády SR (<https://www.vlada.gov.sk/vlada-sr/poradne-organy/bezpecnostna-rada-sr/zoznam-clenov-bezpecnostnej-rady-sr/?csrt=8601397387843859845>), čo považujeme za vážnu informačnú chybu.

- Nedostatočná aktualizácia legislatívnych noriem, úroveň prívetivosti systému pre občanov pretrváva v priereze celého vládneho informačného systému. Tieto negatívne prejavy a vplyv neaktuálnosti podávaných informácií znižujú aj hodnovernosť informácií o krízovom riadení na webových stránkach ministerstiev. Prístupnosť, aktuálnosť, úplnosť, systematickosť informácií je nízka aj vtedy, keď majú zriadené útvary krízového riadenia v ktorých podľa uvedených kontaktov sú ľudské kapacity na to, aby aktualizovali a dopĺňali obsah w-stránok.
- Dizajn krízového riadenia stránok ministerstiev, tak ako dizajn vôbec všetkých stránok jednotlivých ministerstiev nenadobudol novú kvalitu a vyššiu informatívnu a úžitkovú hodnotu pre občana a súkromný sektor; naopak poklesol alebo sa celkove viac diferencuje aj v obsahu smerom k strohej informovanosti (napr. Ministerstvo životného prostredia) alebo len k reprezentácii ministerstva a jeho vedenia.

Skutočnosti, ktoré nás viedli k týmto záverom detailnejšie uvádzame na príklade analýzy a komparácie stránok Ministerstva vnútra.

Ministerstvo vnútra

Krízové riadenie nemá na úvodnej w-stránke ministerstva (<https://www.minv.sk/>) výrazné a dominantné logo na kontaktovanie pre občana, pre súkromný sektor a pre ostatné zložky verejnej správy, najmä územnej samosprávy a miestnej štátnej správy. Kým úvodná upútavka na obsah stránky MV na druhé miesto dáva „PODCAST Zvnútra o vnútre“, tak „**Krízové riadenie**“ je na 19 mieste z 22 odkazov v obsahu pôsobnosti MV. Za ním nasleduje: „Schengen, Rozvoj občianskej spoločnosti, Športové centrum polície“. Dominantné sú na titulnej w-stránke ministerstva 3 logá na: „Pasy s odchýlkou zápisu v čípe, Staň sa policajtom, Príspevok za ubytovanie cudzinca“.

Pri analýze stránky z hľadiska občianskej prívetivosti informačného systému sme prišli aj k poznaniu, že na stránke MV (https://www.minv.sk/?-mimoriadna_situacia_cele_uzemie_sr) je napr. pod odkazom „aktuálna mimoriadna situácia“, len text, že vyhlasuje „II. stupeň teroristického ohrozenia pre územie Slovenskej republiky platí od 23. augusta 2017 od 14.00 hod“. Bez možnosti sa ďalej zoznámiť čo to pre občanov znamená a aký je skutočný aktuálny stav vyhlásenia tejto mimoriadnej situácie.

Rovnako aj prepojenie na w-stránku „Oblasti krízového riadenia“, ktorá nemá prioritu a jej objavenie na bočnej lište je skôr trpezlivou náhodou pri hľadaní informácii, tak táto stránka poskytne len reklamu na fondy EÚ, ale nie vecné informácie k oblastiam krízového riadenia (<https://www.minv.sk/?okr>).

Prepojenie na w-stránku „Legislatíva“ (<https://www.minv.sk/?le>) pre oblasti krízového riadenia, pri ktorej logicky očakáva jej návštevník, že tam môže nájsť potrebnú a aktuálnu legislatívu – zákony, vyhlášky, smernice, opatrenia, výnosy, nariadenia a pod., tak obsahuje jeden zákon – Ústavu SR, a 5 nedostupných vyhlášok, pričom posledná bola z roku 2005, 2 prístupné aktualizované smernice z roku 2005 a 2008, v interných aktoch riadenia sú 2 neaktualizované nariadenia – vedúceho služobného úradu a ministra Ministerstva vnútra Slovenskej republiky o poskytovaní náhrady za pohotovosť z roku 2013.

Za diskutabilné považujeme prepojenie textov pri Sekcii krízového riadenia, ktorá zastrešuje zastupovanie Slovenskej republiky na pracovných skupinách Rady Európskej únie, Európskej komisie, NATO, V4 na odkazy, kde sa strieda anglický jazyk so slovenským jazykom a ich obsah ja viac zameraný na propagáciu danej inštitúcie a nie na vecný obsah súvisiaci s krízovým riadením.

Informačným pozitívom w-stránok MV je uvedenie mimoriadnych situácií na lokálnej úrovni v mesačných situačných správach (https://www.minv.sk/?mesacna_situacna_sprava). V tomto prípade aj keď ide o informácie s charakterom mesačného hlásenia, predsa len dávajú možnosť získať informácie u zdroja, ako postupovať pri riešení určitého druhu mimoriadnej situácie ako sú napr. nástražný výbušný systém, hromadný úhyn rýb, únik čpavku, dopravná nehoda s únikom nebezpečnej látky, nehoda autobusu, požiar, mrznúci dážď, povodeň, veterná smršť, zosuv pôdy, požiar v priemyselnom a obytnom priestore, nález neznámej látky, havarijný stav mosta – cesty a ďalšie. Pri tejto stránke by malo existovať prehľadné prepojenie na w-stránku https://www.minv.sk/?mimoriadne_udalosti_odporucania.

Všeobecným problémom w-stránok aj iných ministerstiev je, že obsah niektorých ich častí má viac reklamný a historický charakter, ako vecný obsah zameraný na prioritné poslanie poskytnúť informácie a slúžiť aktuálnym a koncepčným potrebám občanov a súkromného sektora. So zvyšujúcou sa demokraciou do procesu tvorby verejnej politiky, ako aj do procesu tvorby krízového riadenia, vstupuje stále sa zvyšujúci počet aktérov, ktorí majú rozdielne preferencie, názory, hodnoty a ciele a tie sa menia každou novou voľbou parlamentu (Liptáková, 2024). Aj to je dôvod prečo w-stránky sú tak rozdielne a strácajú odbornú kontinuitu. Pri tvorbe webových stránok by sme mali akceptovať aj odborné teoretické poznatky, že digitálne informácie a rozhodnutia v rámci verejnej politiky majú dopad na širokú verejnosť a preto ich pôsobenie musíme overovať vo verejnom záujme v troch sektoroch – v súkromnom, verejnom a občianskom sektore. (Kováčová 2021).

Pri nových koncepciách w-stránok vo vzťahu ku krízovému riadeniu odporúčame akceptovať aj odborný názor z iných prieskumov vo vzťahu ku skutočnosti, že „...málokto používatelia vyhľadávačov sa preklikávajú na viac ako 2. stranu, resp. ďalšiu stranu a preto pri nenájdení relevantného výsledku vyhľadávania radšej zadávajú modifikovaný hľadaný výraz, ako keby mali kliknúť na ďalšiu stranu“. (<https://www.pravidla-seo.sk/blog/co-robi-pouzivatel-pri-zobrazeni-nerrelevantnych-vysledkov/>). Pri takomto postupe na w-stránkach ministerstiev je ale užívateľ zahľtený množstvom neprehľadných odkazov, ktoré mu málo môžu pomôcť pri riešení situácií krízového riadenia.

Webová stránka ministerstva by mohla a mala by čo najkratšou a intuitívne prirodzenou cestou ponúkať užívateľovi to, čo presne hľadá a očakáva z hľadiska najmä legislatívnych informácií. Obsah w-stránok a ich grafiku je potrebné spracovať a aktualizovať tak, aby nebola len príjemnou („výkladnou skriňou“) a zaujímavou pre vedenie rezortu a jeho pracovníkov, ale aby stránky boli užitočné najmä jednoduchosťou, rýchlosťou a intuitívnou prístupnosťou a vecným obsahom pre jej samotných používateľov – občanov v prípade krízovej situácie. Súčasná webová stránka verejnej správy tieto požiadavky spĺňajú len v malej miere. Je to aj preto, že nie sú orientované svojím obsahom pre čo najväčšie spektrum používateľov, a to bez ohľadu na ich vek, zdravotné postihnutie, čitateľnosť použitého druhu a veľkosti písma v textoch, ako aj možnosť použiť ozvučenie textu. Problémom je aj to, že w-stránky sa pri ich vyhľadávaní technologicky nemusia prepojiť s koncovou technológiou a verziou programového vybavenia používateľa, čo je problém najmä u užívateľov nižšej príjmovej skupiny a vyššej vekovej kategórie, ktorí si nemôžu dovoliť z finančných dôvodov obnovu technológie, ktorú používajú.

Záver

Predpokladáme, že je verejným záujmom hľadať odpovede a reakcie na momentálny vývoj situácie v štáte z hľadiska plnej informovanosti a prístupov k riešeniu krízových situácií. Verejná politika a verejný záujem sú dve oblasti spoločenskej praxe, ktoré nemôžu pôsobiť proti sebe, ale musí dochádzať k ich vzájomnému ovplyvňovaniu sa. (Králik, Masár, 2015) V tomto kontexte akcentujeme aj dôslednosť vo vytváraní informačných systémov vo vzťahu k mladej generácii. Pokiaľ sleduje aj cieľ skutočnej participácie mladých vo verejnom priestore musia byť digitálne informácie na webových stránkach spojené s pravdivými a aktuálnymi informáciami. (Kováčová, 2018)

Od štátnej správy, územnej samosprávy aj verejnoprávných korporácií sa nedostatočne vyžaduje profesionálne vykonávanie riadenia krízy a príprava na riešenie krízových situácií vo verejnom záujme. Od riadiacej činnosti každej inštitúcie pôsobiacej vo verejnom sektore aj súkromnom sektore sa očakáva, na základe legislatívy, konanie a plnenie povinností a permanentná pripravenosť pre krízové riadenie. V reálnom naplňaní tejto požiadavky zaostávajú niektoré štátne aj samosprávne organizácie a orgány aj z dôvodu finančných zdrojov, odbornosti personálu a materiálnych podmienok.

Konštatujeme, že napriek opakovaným a stále novým pribúdajúcim krízovým stavom a mimoriadnym situáciám sa na Slovensku na všetkých stupňoch krízového riadenia vo verejnej správe podceňuje digitálna informovanosť občanov. Na tieto zistenia z analýzy upozorňujeme v príspevku, že digitálna informovanosť a príprava na krízové riadenie značne zaostáva, nemá na w-stránkach verejnej správy jednotnú metodiku a preto predkladáme návrhy na zlepšenie súčasného stavu.

Použitá literatúra

- KOVÁČOVÁ, E. 2021. *Politologické aspekty verejnej politiky a verejnej správy – verejný záujem a vymedzenie problému vo verejnej politike*. Praha: Leges, 2021. 78 s. ISBN 978-80-7502-566-1.
- KOVÁČOVÁ, N. 2018. Reflexie mládeže na oblasť politickej a občianskej participácie. In Kováčová, N. ed. *Reflexie praxe na otázky verejnej politiky a ekonomiky, práva a verejnej správy Slovenska*. Vysoká škola Danubius, Fakulta verejnej politiky a verejnej správy. 2018. 464 s. ISBN 978-80-7392-287-0.
- KRÁLIK, J. 2022. Krízové riadenie v územnej samospráve. In Kováčová, N. ed. *Reflexie praxe na otázky verejnej politiky a ekonomiky, práva a verejnej správy Slovenska V. Kompetencie zložiek štátu a územnej samosprávy v krízovej situácii*. Vysoká škola Danubius, Fakulta verejnej politiky a verejnej správy. 2022. 104 s. ISBN 978-80-8167-085-5.
- KRÁLIK, J., MASÁR, D. 2015. *Teoretické a praktické otázky prístupu verejného marketingu k verejnej politike*. Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius, 2015. 130 s. ISBN 978-80-8167-045-9.
- LIPTÁKOVÁ, K. 2024. *Interakcie ekonomiky a verejnej politiky*. Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2024. 62 s. ISBN 978-80-557-2169-9.
- NKÚ Bratislava: (<https://www.nku.gov.sk/-/kontrolori-upozornuju-ustavnych-cinitelov-na-vyrazne-nedostatky-v-systeme-krizoveho-riadenia>)
- OBCE SR: http://www.sodbtn.sk/obce/okresy_pocet_obci.php

Kontakt

doc. Ing. Ján Králik, CSc.

Fakulta verejnej politiky a verejnej správy

Vysoká škola Danubius

e-mail: jan.kralik@vsdanubius.sk

Interdisciplinarita systému vnitřní bezpečnosti České republiky

Interdisciplinarity of the internal security system Czech Republic

Ludvík Juříček

Abstrakt: Příspěvek je teoretickou sondou do relativně složité a společensky velmi aktuální problematiky systému vnitřní bezpečnosti České republiky. K posouzení bezpečnostního systému České republiky byla použita metoda systémově metodologické analýzy, a to ve vztahu k vnitřní bezpečnosti. Vedle toho autor čerpal z výsledků výzkumného projektu IGA VŠKE a APZ č. 2/2018, který byl zaměřen na systemizaci výzbroje a bezpečnostního materiálu Policie České republiky.

Klíčová slova: vnitřní bezpečnost, hrozby a rizika, bezpečnostní strategie, bezpečnostní systém, bezpečnostní prostor

Abstract: The paper is a theoretical probe into the relatively complex and socially very topical issue of the internal security system of the Czech Republic. To assess the security system of the Czech Republic, the method of system methodological analysis was used, in relation to internal security. In addition, the author drew on the results of the IGA VŠKE and APZ research project No. 2/2018, which was focused on the systematization of armament and security material of the Police of the Czech Republic.

Key words: internal security, threats and risks, security strategy, security system, security space

Úvod

V souvislosti s vymezením samotného pojmu bezpečnost se projevuje určitá „nedostatečnost“ českého jazyka oproti angličtině, která pro tento pojem používá dva výrazy: security ve smyslu *aktivní bezpečnosti* (zajištění bezpečnosti činnosti osob nebo bezpečnostních technologií) a safety chápáný jako *pasivní bezpečnost*, který je používán zejména k vyjádření vlastnosti

předmětu nebo charakteristice stavu (např. *Safety Belt* = bezpečnostní pás). S těmito pojmy se můžeme, mimo bezpečnostní obory, setkat v celé řadě společenskovědních i technických vědních oborů, v kterých mají tyto termíny svůj specifický význam. Bezpečnostní obory jsou dnes součástí studijních programů celé řady veřejných, ale také soukromých vysokých škol a univerzit.

Bezpečnost ve výše uvedeném smyslu je integrálním pojmem, který spojuje všechny její složky, jako jsou kybernetická, environmentální, ekonomická, surovinová, energetická, vnitřní a vnější bezpečnost), ale také z hlediska jejího interdisciplinárního charakteru můžeme definovat široké spektrum ekonomických a společenských procesů, které ovlivňuje. Z hlediska charakteru referenčního objektu se nejčastěji hovoří o *kolektivní bezpečnosti* nebo *národní bezpečnosti* (collective security, resp. national security). S ohledem na obsahové zaměření a omezený rozsah příspěvku je hlavní důraz položen na *společenskou bezpečnost* (societal security), resp. *lidskou bezpečnost* (human security) v podmínkách vnitřní bezpečnosti České republiky (ČR), kdy při jejím zajištění plní nezastupitelnou úlohu Policie ČR.

Bezpečnostní legislativa v právním prostředí ČR je relativně široce upravena celou řadou zákonů, směrnic a právních předpisů, ale také mezinárodních smluv a paktů (Souček, 2005, s. 20–22). Nejdůležitějšími právními předpisy, ze kterých je v oblasti vnitřní bezpečnosti nutno vycházet, jsou:

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR a ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod,
- ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, který stanoví odpovědnost státu za zajištění bezpečnosti ČR⁴,
- zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a změnách některých zákonů (krizový zákon),
- zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému (IZS) a o změně některých zákonů (zákon IZS),
- zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR,
- Bezpečnostní strategie ČR 2023.

4 Dne 28. 6. 2017 Poslanecká sněmovna PČR na základě iniciativy skupiny poslanců schválila novelu zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR (sněmovní tisk č. 1021). Smyslem návrhu novely je doplnění č. 3 zakotvit ústavní právo občanů podílet se vlastními zbraněmi na zajišťování bezpečnosti státu.

1 Vnitřní bezpečnost jako integrální součást bezpečnostního systému České republiky

Fungující bezpečnostní systém státu je nutné tvořit jako komplexní systém, který bude schopen zajišťovat propojenost roviny *politické* (zásadní vnitropolitická a zahraničněpolitická rozhodnutí), *zákonodárné, vojenské, zajištění vnitřní bezpečnosti a ochrany obyvatel*, roviny *hospodářské a finanční, sociální* atd. Bezpečnostní systém vytváří vláda na základě uplatňování své bezpečnostní politiky.

Splnění výše uvedených předpokladů spolu s komplexním chápáním pojmu zajištění bezpečnosti státu v ČR vychází z bezpečnostních dokumentů přijatých jednak vládou ČR, ale i z dokumentů přijatých od mezinárodních institucí a implementovaných do vnitřního právního řádu. Bezpečnostní systém ČR je tvořen vzájemně propojenými prvky zákonodárné, výkonné a soudní moci, prvky územní samosprávy, ale i právníckými a fyzickými osobami, nesoucí svůj díl odpovědnosti za zajištění bezpečnosti ČR.

Vnitřní bezpečnost státu v širším významu znamená vedle zajištění a zachování vnitřních funkcí státu, ochrany jeho demokratických základů, také ochranu vnitřního pořádku, životů a zdraví občanů, majetku a životního prostředí před hrozbami, které mají svůj původ na území státu (Souček, 2005, s. 13). V tomto pojetí je *vnitřní bezpečnost* definována jejím vnitřním rozměrem, kdy hrozby a rizika jejich vzniku mají svůj vnitřní původ a působí rovněž na území státu.

Základ bezpečnostního systému je především v legislativním vyjádření působností a vzájemných vazeb jednotlivých složek (zákonodárné, výkonné, soudní moci, územní samosprávy a právníckých a fyzických osob) a jejich vazeb mimo posuzovaný bezpečnostní systém a ve stanovení jejich povinností. Bezpečnostní systém ČR plní zastřešující funkci institucionálního rámce (nástroje) při tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky státu (Bezpečnostní strategie ČR, 2023). Struktura bezpečnostního systému ČR je přehledně znázorněna na obr. 1.

Prezident ČR, Parlament ČR (PS a Senát PČR), Vláda ČR			
Ozbrojené síly (OS)	Ozbrojené bezpečnostní sbory (OBS)	Integrovaný záchranný systém (IZS)	Havarijní služby (HS)
Ochrana celistvosti státu před vnějším napadením	Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek	Ochrana života, zdraví obyvatel a majetku před požáry a poskytování účinné pomoci při mimořádných událostech (MU)	Poskytování pomoci při řešení mimořádných událostí (MU)
Státní orgány, orgány územních samosprávných celků (ORP), právníky a fyzické osoby			

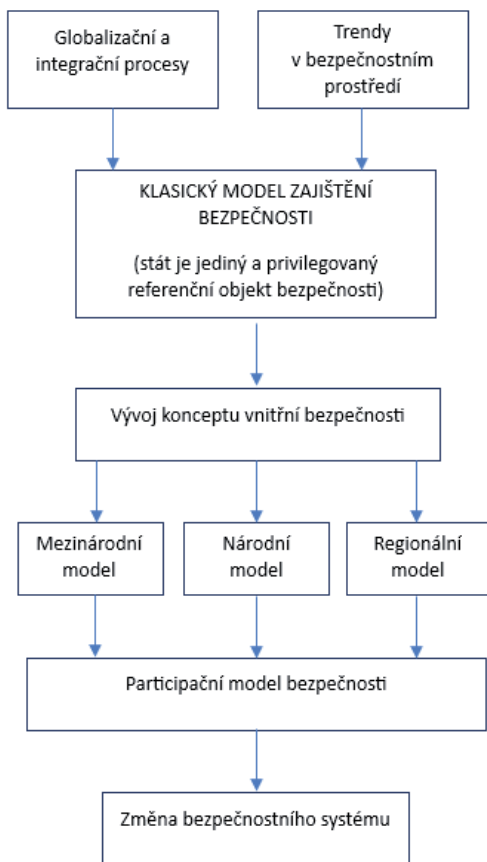
Obrázek 1 Struktura bezpečnostního systému České republiky
(Zdroj: zpracováno podle MODUL-A, C, I, s. 6)

Za zajištění bezpečnosti ČR a funkčnost bezpečnostního systému odpovídají orgány státu. Bezpečnostní systém ČR lze členit podle druhu ohrožení, a to na *vnější hrozby*, kterými jsou zejména ohrožení svrchovanosti a celistvosti státu, *vnitřní hrozby*, kde se jedná o narušení vnitřní bezpečnosti a *ostatní hrozby a krizové situace*, kam spadají např. různé mimořádné události (MU), katastrofy přírodního (živé a neživé přírody) a technologického charakteru. Fyzické zajištění bezpečnosti je pak úkol pro ozbrojené síly (OS), ozbrojené bezpečnostní sbory (OBS), záchranné sbory (IZS) a havarijní služby.

2 Systémově metodologická analýza bezpečnostního systému ve vztahu k vnitřní bezpečnosti

Bezpečnostní systém státu je charakterizován jako velmi složitý, navenek otevřený společenský systém, který je definován topografií svých složek a jejich kompetencemi. Další analýza a zkoumání obecnými metodami vědeckého výzkumu vytváří základní teoretická a metodologická východiska

pro aplikaci metod systémového řízení v souvislosti se změnami konceptu vnitřní bezpečnosti v bezpečnostním systému (viz obr. 2).



Obrázek 2 Změny konceptu vnitřní bezpečnosti a jejich vliv na bezpečnostní systém

(Zdroj: vlastní zpracování podle Bohman, 2006)

Pojmem systém lze chápat určitý vnitřně uspořádaný a fungující celek. S takto definovaným pojmem pracují systémové vědní disciplíny (např. obecná teorie systémů, systémové inženýrství, operační výzkum atd.), pro které pojem *systém* znamená základní kategorii s přesně vymezeným obsahem a specifickým pojmovým aparátem. V odborné literatuře existuje relativně velké množství odborných prací, které s tímto pojmem pracují (např. Habr, 1986, Dráb, 1973, Halada, 1977, Vlček, 1978 a další).

V závislosti na použitých formách a metodách zobrazení systému teorie systémů uvádí dva hlavní druhy definic systémů (Porada, 2019, s. 59–60):

- *definice systému pomocí logicko-matematického aparátu* (např. teorie množin, teorie grafů apod.).
- *definice systému pomocí kvantitativních logicko-verbálních charakteristik.*

Příkladem může být relativně jednoduchý matematický model (definice) systému podle Vlčka (1972) a Drába (1973), viz rovnice (1):

$$S = (Q, a) \quad (1)$$

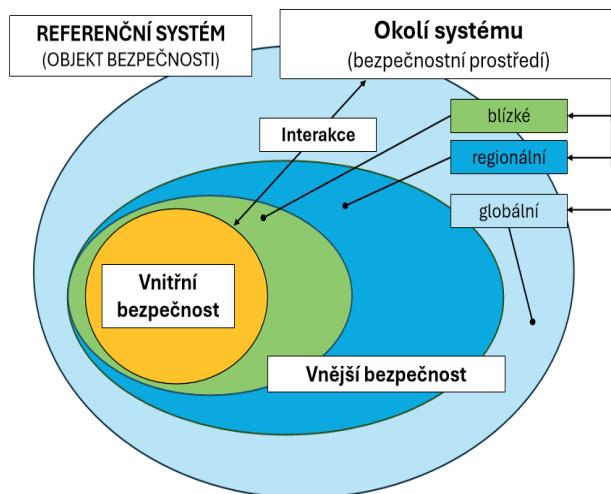
kde: S – systém, Q – konečná množina prvků tvořící systém, a – množina vazeb mezi prvky.

Logicko-matematické definice systému (viz rovnice 1) mají exaktnější charakter, který však předpokládá kvantifikovatelnost jevů, parametrů a vztahů (vazeb) mezi prvky, které systém tvoří. Vlček (1972) definici systému formuluje jako „systém (S), který je definován jako konečná množina prvků (Q) a množina vazeb mezi nimi (a) s dynamickým cílovým chováním.“ Vepřek (1973) charakterizuje systém jako „soubor prvků a vztahů mezi nimi. Účelem takového souboru je dosáhnout jednorázově nebo opakovaně předem vymezeného cíle.“

3 Bezpečnostní strategie České republiky v oblasti vnitřní bezpečnosti

Jednotlivé oblasti a aspekty bezpečnosti je v současném bezpečnostním prostředí třeba vnímat a řešit propojeně. Nelze oddělovat vnitřní a vnější bezpečnost, bezpečnost v reálném a online prostoru (bezpečnostní prostředí) či odlišovat od sebe bezpečnost státu, společnosti nebo jednotlivce. Na obr. 3 V podmínkách vnitřní bezpečnosti se jedná o tzv. správné řízení věcí veřejných, které je založeno na otevřenosti, zodpovědnosti a efektivitě činností institucí a účasti veřejnosti na rozhodovacích a realizačních procesech.

Implementace bezpečnostní strategie ČR 2023 (postupná realizace strategie, průběžné monitorování aktuálních bezpečnostních hrozeb a rizik, jejich následné ověřování a závěrečné hodnocení) je realizovaná na základě přísného projektového přístupu. Správné řízení věcí veřejných by mělo respektovat obecné principy řízení, včetně základních principů udržitelného rozvoje (Porada, 2019, s. 68). Zajištění vnitřní bezpečnosti vyžaduje jednotný přístup vlády ČR s klíčovou, nikoliv však výlučnou odpovědností Policie ČR (Bezpečnostní strategie ČR, 2023, s. 34–36).



Obrázek 3 Vztah vnitřní a vnější bezpečnosti státu k bezpečnostnímu prostředí
 (Zdroj: vlastní zpracování podle Jurčák, 2010)

Vnitřní bezpečnost ČR je nutné vnímat v kontextu mezinárodního, zejména evropského dění. Je neoddělitelná od bezpečnosti Evropy, která ji přímo či nepřímo ovlivňuje. Významná část bezpečnostních problémů Česka proto musí být řešena na úrovni EU. Kromě toho má řada hrozeb s dopadem na *vnitřní bezpečnost* zahraniční původ (nelegální migrace, organizovaný zločin a mezinárodní terorismus).

Aktuální Evropský program pro bezpečnost s označením COM (2015) 185 final ze dne 28. 4. 2015 navazuje na původní bezpečnostní dokument Strategie vnitřní bezpečnosti na období 2010–2014, který ale zůstává i nadále v platnosti⁵. Tento dokument stanovuje zásady pro opatření EU, aby bylo možné účinně reagovat na aktuální bezpečnostní hrozby a jejich eliminaci (COM (2015) 185 final, s. 12–17).

Evropský program pro bezpečnost určuje tři priority pro okamžitou akci vnitrostátních vlád i orgánů EU, které sdílejí odpovědnost za bezpečnost EU:

- **Terorismus a radikalizace.** Nedávné teroristické útoky v Evropě (např. v Paříži, Kodani, Bruselu a Magdeburgu) zdůraznily nutnost silné reakce EU na mezinárodní terorismus a aktivity zahraničních teroristických bojovníků.

⁵ Závěry Rady ze dne 25. 2. 2010 o strategii vnitřní bezpečnosti Evropské unie: Směrem k evropskému modelu bezpečnosti COM (2014) 154 final ze dne 11. 3. 2014.

- **Závažná a organizovaná přeshraniční trestná činnost (TČ)** nalézají nové cesty a nové způsoby, jak uniknout odhalení. Způsobuje obrovské lidské, sociální a ekonomické ztráty (TČ obchodování s lidmi, střelnými zbraněmi, pašování drog, hospodářská kriminalita a TČ proti životnímu prostředí).
- **Kyberkriminalita⁶**. Plná realizace stávajících předpisů EU pro boj s útoky na informační systémy jednotného digitálního trhu.

V daném kontextu je nutné výše uvedený program chápat jako jeden z klíčových dokumentů, z nichž vychází Strategie vnitřní bezpečnosti EU na období 2015–2020. Za zajištění vnitřní bezpečnosti jsou především odpovědné samotné členské státy EU, avšak na přeshraniční hrozby nemůže žádný stát reagovat sám. V této souvislosti je nutné tento program uplatňovat ve spojení s Evropským programem pro migraci COM (2015) 240 final ze dne 13. 5. 2015.

Oba výše uvedené dokumenty (*COM (2015) 185 final* a *COM (2015) 240 final*) byly zpracovány jako sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu, Radě Evropy, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů.

4 Policejní organizace jako složitý sociotechnický systém

V rámci bezpečnostních věd o vnitřní bezpečnosti je zcela legitimní zaměřit svoji pozornost na komplex *policejně-justičních věd*, které se zabývají systémem ohrožení veřejného pořádku, života, zdraví a majetku občanů. Ozbrojené bezpečnostní sbory zajišťují *vnitřní bezpečnost* státu v souladu se zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii ČR.

Zajištění *vnitřní bezpečnosti* občanů, regionů a státu je posláním a vlastním smyslem policejních činností, které zahrnují tři následující oblasti:

- **preventivní činnost**, tj. předcházení hrozícímu nebezpečí, definování hrozeb, rizik spolu s jejich průběžným vyhodnocováním,
- **odvracení bezprostředního nebezpečí**,
- **represivní činnost**, tj. trestněprávní postih narušitelů bezpečí a veřejného pořádku. Represivní složka má svá východiska zejména v právních disciplínách.

Policejní organizace je složitým, dynamickým a pravděpodobnostním systémem, který vykazuje stochastické chování. U takových dynamických

6 Uživatelé internetu v EU kyberkriminalita stále velmi znepokojuje. Plných 85 % uživatelů se shoduje na tom, že riziko, že se stanou obětí kyberkriminality, se zvyšuje (průzkum Eurobarometr o kybernetické bezpečnosti zveřejněný v únoru 2024).

systémů však navíc platí, že vztahy mezi jeho jednotlivými podsystémy nejsou pouze jednosměrné, ale svým chováním zpětně ovlivňují a mění strukturu celého systému. Dynamismus policejní organizace jako systému je vyvolán nepřetržitými změnami jeho vnitřních a vnějších podmínek, které vyžadují odpovídající změny jeho strukturních a funkčních vazeb.

Pravděpodobnostní chování policejní organizace jako systému je vyvoláno třemi důležitými skutečnostmi:

- zákonité souvislosti systému policejní organizace se protínají s působebním *nahodilých jevů* a projevují se pravděpodobnostní povahou důsledku,
- kategorie rozhodování v systému policejní organizace vykazuje vysoký stupeň *determinace*, který je představován velikostí prostoru pro rozhodování,
- na pravděpodobnostní chování systému policejní organizace má výrazný vliv přítomnost a nepominutelnost *lidského faktoru*.

Systémové pojetí policejní organizace na libovolném stupni řízení a její cílové chování plně vyhovuje systémovému přístupu k řízení *vnitřní bezpečnosti* ČR. Specifický model leadershipu, pro účely implementace *bezpečnostní strategie ČR 2023*, je určující při zajišťování *vnitřní bezpečnosti* státu v průběhu jeho vnějších ohrožení různého charakteru.

Závěr

Základní snahou autora předkládaného příspěvku byla realizace systémové metodologické analýzy sociálně politických, ekonomických a technických hodnotících parametrů současného systému vnitřní bezpečnosti ČR. Výchozími hodnotícími parametry daného systému se staly reálné asymetrické hrozby a rizika současného globálního světa. Teoretickou a metodologickou základnou pro jednotlivá dílčí řešení se staly pojmové kategorie, poznatky, postuláty, metody a techniky analýzy a syntézy posuzovaného systému. Při zpracování velmi složité a rozsáhlé problematiky, vykazující výrazný interdisciplinární charakter, mohl autor pouze částečně vycházet z „*Hlavního sdělení aktuální Bezpečnostní strategie ČR 2023*“. Tato strategie vidí zdroje ohrožení ČR zejména ve výrazně zhoršeném stavu mezinárodního bezpečnostního prostředí, pramenícím z války Ruska proti Ukrajině, která definitivně ukončila období míru, stability a spolupráce, jemuž se Evropa těšila po konci studené války. Rovněž Čína zpochybňuje mezinárodní řád a ohrožuje euroatlantickou bezpečnost. Bezpečnost Evropy je spojena s bezpečností a stabilitou v jejím širším pojetí, které rovněž souvisí s přetrvávajícími problémy migrační politiky EU, organizovaným zločinem a mezinárodním terorismem ve všech jejich projevech.

S ohledem na velmi omezený rozsah příspěvku nebylo možné se podrobněji zabývat úlohou útvarů a jednotek Policie ČR pro zajištění vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku ČR. Systemizace a standardizace výzbroje a bezpečnostního materiálu navázané na normy a standardy EU a NATO mají pro zajištění vnitřní bezpečnosti zásadní význam.

Použitá literatura

- EICHLER, J. 2006. *Mezinárodní bezpečnost na počátku 21. století*. Praha: MO ČR – AVIS. ISBN 80-7278-326-2.
- JUŘÍČEK, L. a kol. 2018. *Analýza současného stavu výzbroje a bezpečnostního materiálu útvarů a jednotek vybraných KŘP ČR a SR*. [Dílčí výzkumná zpráva IGA VŠKE č. 2/2018, výzkumného projektu IGA VŠKE, a.s. a APZ č. 10/2017-12/2018 „Možnosti zkvalitnění výzbroje a ochranných balistických prostředků příslušníků útvarů a jednotek Krajských ředitelství policie (KŘP) vybraných krajů ČR a SR“]. Brno: VŠKE, a.s. Brno, Mezírka 775/1, 602 00 Brno. 2/2018, 130 s.
- Kolektiv autorů. 2019. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek a vybrané kapitoly krizového řízení*. (MODUL-E). Praha: Ministerstvo vnitra – generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, Kloknerova 26, 148 01 Praha 414, 2019, 64 s. ISBN 978-80-7616-031-6.
- KYSELA, J. 2004. Úprava kompetencí ústavních orgánů ČR v oblasti bezpečnosti státu a její možné změny. In PAVLÍČEK, V. (ed). *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn. Sborník příspěvků z mezinárodní konference*. Praha, 18.–19. 9. 2003. Praha: Univerzita Karlova.
- PORADA, V. a kol. 2019. *Bezpečnostní vědy. Úvod do teorie, metodologie a bezpečnostní terminologie*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. Karadinála Berana 1157/32, 301 00 Plzeň, 2019, 780 s. ISBN 978-80-7380-758-0.
- SOUČEK, V., STAŇOVÁ, E., LINHART, M. a kol. 2005. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek. Krizové řízení*. (MODUL „G“). Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor bezpečnostní politiky MV ČR. 123 s.

Kontakt

prof. Ing. Ludvík Juříček, Ph.D.

Katedra manažmentu a ekonómie

Vysoká škola DTI

e-mail: ludvik.juricek@gmail.com

Effective management of private universities

Thorsten Eidenmüller

Abstract: This paper deals with the effective management of private universities and compares their management approaches with public universities. The paper aims to identify, compare, and synthesise key principles, strategies, and practices that influence the effectiveness of university management, with particular attention paid to differences arising from the institutional ownership structure. The paper is based on secondary research, drawing on renowned professional literature over the past three decades. The article analyses the main areas of management: strategic management, financial management, marketing and student recruitment, human resource management, innovation and adaptability, and academic freedom and responsibility. The results show that private universities are characterised by greater flexibility, market orientation and emphasis on rapid adaptation, while public universities emphasise stability, academic freedom and fulfilment of the public interest. The analysis highlights the advantages and challenges of both types of universities, emphasizing the need for mutual inspiration – private universities could draw more from public universities’ strong tradition of academic independence, while public universities could streamline their processes through more flexible and innovative approaches. The article offers a comprehensive view of the success factors in managing universities in today’s dynamic educational environment.

Key words: private universities, public universities, management, strategic planning, educational innovation

Introduction

Private universities are playing an increasingly important role in education today. They bring flexibility, innovative approaches and the ability to respond quickly to changing labour market needs. However, effective management of such an institution represents a complex challenge that requires strategic planning, quality leadership and adapting to a dynamic environment. Successful management of a private university results from balancing academic standards, entrepreneurial thinking, and building a strong network of relationships with students, employees, and partners.

This review paper focuses on key aspects of effective management of a private university. We analyse which organisational structures and management approaches are most suitable for supporting growth, quality of education and financial stability. We also address strategic planning, marketing and branding issues essential in the private education environment to attract and retain talented students. We also pay special attention to human resources because qualified and motivated employees form the basis of the success of any academic institution.

To provide a comprehensive view of the topic, the paper will present best practices, case studies and current trends in managing private universities. We believe that the knowledge and recommendations gained will be a valuable source of inspiration for all those involved in managing universities and looking for ways to ensure their long-term prosperity.

This paper aims to identify, compare, and synthesise key principles, strategies, and practices that influence the effectiveness of university management, with particular attention paid to differences arising from the institutional ownership structure.

1 Literature review

Private university management is characterised by specific requirements that combine academic goals with entrepreneurial principles. Research in university management emphasises the need for flexible and innovative approaches to achieve sustainable development.

According to Altbach (2016), private universities face a dual challenge: they must ensure the quality of education while remaining financially viable. In a competitive environment, it is crucial for management to effectively manage relationships with various stakeholders, including students, staff, donors, and government agencies.

Strategic planning and leadership

Strategic planning is a fundamental management tool for any successful university. As Dooris, Kelley, and Trainer (2004) state, a strategic plan helps universities focus on their mission and vision, set measurable goals, and respond flexibly to a changing environment. It is vital for private universities that their planning includes academic excellence, business strategy, and financial management.

Leadership in a higher education environment requires specific skills. Kerr and Gade (1986) point out that successful academic leaders must

combine academic legitimacy with the ability to lead change. In the private sector, results orientation and the ability to communicate effectively with external partners are also important.

Educational quality management

Educational quality is one of the main criteria for the success of a university. Harvey and Green (1993) define quality as a multidimensional concept that includes excellence, compliance with standards, customer (student) needs satisfaction, and transformational benefits. For private universities, implementing quality assurance systems is essential to maintaining accreditation and building reputation.

Mechanisms such as regular evaluation of teaching, feedback from students and continuous improvement of programs are now standard (Srikanthan & Dalrymple, 2003). These approaches allow universities to respond flexibly to the needs of students and the labour market.

Financial management and sustainability

Financial management is a fundamental pillar of the stability of any private university. According to Ehrenberg (2000), private universities must diversify their income to minimise the risks associated with fluctuations in student numbers or changes in funding. In addition to tuition fees, significant sources of revenue include donations, grants, research projects, and collaboration with the business sector.

Effective cost management also plays an important role. Massy (2003) points out that universities should regularly analyse their financial efficiency, optimise personnel and operating costs, and seek innovations in the provision of education through e-learning.

Marketing and branding

Marketing of educational services is a critical success factor for private universities. Hemsley-Brown and Oplatka (2006) emphasise that an effective marketing strategy must be based on a thorough analysis of student needs and on building a clear, differentiated brand.

Universities must actively communicate their values, the quality of their programs, and the benefits to future graduates. Online marketing, social media, and alums engagement are becoming increasingly important tools for reaching a new generation of students (Constantinides & Zinck Stagno, 2011).

Human resources and staff development

The quality of academic and administrative staff directly affects the success of an institution. As Scott (1995) states, effective human resource management in an academic environment involves recruiting talented staff, providing them with ongoing professional development, and creating an environment that fosters innovation and excellence.

Another significant trend is the internationalisation of staff and the promotion of diversity, which allows universities to gain a broader range of experiences and perspectives (Altbach & Knight, 2007).

Current trends and future challenges

Current trends in managing private universities include the digitalisation of education, increasing emphasis on practice and graduate employability, and the internationalisation of programs (Marginson, 2011). Universities must adapt to increasing competition and changes in student expectations, who increasingly demand personalised and flexible study forms.

Future challenges will include adapting to demographic changes, sustainable financing, and strengthening the social responsibility of universities. As Teichler (2004) points out, universities must redefine their role in society and contribute to solving global problems such as climate change, social justice, and technological transformations.

2 Methodology

The methodology employed in this paper is based on a secondary research approach, focusing on an in-depth analysis of existing literature related to the management of private and public universities. The paper aimed to identify, compare, and synthesise key principles, strategies, and practices that influence the effectiveness of university management, with particular attention paid to differences arising from the institutional ownership structure.

Data collection involved a systematic review of scholarly papers, books, policy reports, and research studies published primarily over the last three decades. Authoritative sources such as Altbach (2016), Scott (1995), Ehrenberg (2000), Marginson (2011), Hemsley-Brown and Oplatka (2006), Altbach and Knight (2007), and Teixeira and Dill (2011) were used to ensure the credibility and relevance of the findings. Their academic rigour guided the selection of sources, their direct relevance to university management, and their coverage of private and public universities.

The analytical process was divided into several stages. First, the collected literature was categorised into key thematic areas: strategic management, financial management, marketing and student recruitment, human resource management, innovation and adaptability, and academic freedom and responsibility. This categorisation was determined based on recurring themes in the reviewed literature and the most critical management functions identified in the higher education context.

Second, comparative aspects between private and public universities were identified and documented for each thematic area. Special attention was paid to the underlying reasons for observed differences, such as varying financial models, governance structures, regulatory environments, and market pressures.

Third, the findings were synthesised into coherent sections, where each area was discussed in terms of the practices characteristic of private universities versus those typical for public universities. The goal was not only to describe existing practices but also to interpret the implications these differences have on institutional effectiveness, stability, and responsiveness to changing educational demands.

Throughout the analysis, an interpretative approach was applied, aiming to provide a comprehensive yet nuanced comparison rather than a purely descriptive account. Limitations of this methodology include potential biases in the source material and the lack of primary empirical data; however, the breadth of reviewed literature helps to mitigate these issues by incorporating diverse perspectives from different higher education systems worldwide.

This methodological approach ensures that the results presented are firmly grounded in existing research while offering valuable insights into the strategic differences shaping the management of private and public universities.

3 Results

This section presents the key findings of the comparative analysis of the management practices of private and public universities. The analysis focuses on several critical areas: strategic management, financial management, marketing and student recruitment, human resource management, innovation and adaptability, and academic freedom and responsibility. Each subsection highlights significant differences in how private and public universities operate, reflecting their distinct goals, organisational structures, and

responses to external pressures. By exploring these differences, the results provide a deeper understanding of how the type of ownership and institutional mission shape universities' management approaches and strategic priorities in a dynamic and competitive environment.

Strategic management

Strategic management is one of the key areas in which private and public universities differ significantly. Private universities are management-oriented and primarily focus on achieving results and profitability. Their strategic decision-making is characterised by more flexibility and speed, as bureaucratic processes burden them less. Planning in private universities is often directly influenced by market demands and the competitive environment, which allows managers to respond promptly to current trends and needs of students and employers (Altbach, 2016). The emphasis is on adaptability, innovation and efficient use of resources, with the primary motivation being to ensure the economic stability and growth of the university.

On the other hand, public universities have different priorities within the strategic management framework. Their management primarily focuses on fulfilling the public interest and preserving academic values. Decision-making processes in these universities are often more lengthy and complicated, mainly due to complex organisational hierarchies and the obligation to comply with numerous regulatory regulations (Scott, 1995). Strategic planning of public universities focuses on long-term building of academic reputation, supporting research and contributing to social development. Commitment to the general public and ensuring equal access to quality education also play an essential role. These differences in approach to strategic management show how the type of ownership and the institution's objectives affect its day-to-day management and long-term vision.

Financial management

Financial management represents another fundamental area in which private and public universities differ. Private universities primarily depend on their income, with the primary funding sources being tuition fees from students, various grants, donations from donors and strategic partnerships with the private sector. This funding model places significant pressure on the management of these universities to use available resources efficiently and to constantly diversify their income to minimise the risk of financial instability (Ehrenberg, 2000). Private universities must continuously seek new financing options, innovate the offer of educational programs, and increase their attractiveness to secure a sufficient number of paying students.

Public universities are in a different position in terms of financing. Their activities are primarily financed from the state budget, while the allocated funds often depend on legislative decisions and government priorities in education. This method of financing brings a specific stability to universities but also several restrictions. Public universities generally have less flexibility in managing their finances, as strict regulations and budgetary rules bind them. Although they are not under such immediate pressure to make a profit, they must emphasise management transparency and efficient use of public resources (Marginson, 2011). This difference in approach to funding is reflected in the overall functioning and strategic planning of individual types of universities.

Marketing and student recruitment

Marketing and student acquisition are key areas for universities, where differences between private and public universities are evident. Private universities emphasise active marketing, brand building and strengthening their reputation in the competitive market for educational services. Their marketing strategies are dynamic and directly aimed at attracting students, using various tools such as online campaigns, social media, personal stories of alums and thematic events (Hemsley-Brown & Oplatka, 2006). They also pay great attention to student satisfaction because a satisfied student not only increases the chances of maintaining the university's income through continued study and positive recommendations but also strengthens the university's image in the eyes of potential applicants.

On the contrary, public universities approach marketing somewhat more conservatively. Their communication is usually less aggressive and more oriented towards academic prestige, traditions and scientific activity. These universities often rely on their long-standing reputation and established societal position, and their marketing activities are more informational than sales-oriented. Since public universities are not as heavily reliant on the number of paying students as private universities, they do not feel the same pressure to constantly „sell“ their services. This different approach affects how universities communicate with students and their public relations strategy.

Human resource management

Human resource management is another area where the approaches of private and public universities differ significantly. Private universities are characterised by greater flexibility in recruiting and rewarding employees. Their management can respond more quickly to current market needs and promptly recruit qualified professionals. Employee selection is often more

dynamic and less burdened by formalism, which allows universities to better adapt their personnel capacities to the requirements of individual study programs and current trends in education. In private universities, greater emphasis is placed on performance, innovation, and the ability of employees to adapt to the demands of students and the labour market (Altbach & Knight, 2007). Academic staff are often expected to demonstrate professional excellence and actively participate in building the university's reputation and creating an attractive study portfolio. Public universities, on the other hand, operate in an environment of stricter rules regarding employment. Recruitment processes are generally formalised and based on public competitions, which are intended to ensure transparency and equal opportunities for all applicants. Although less flexible, this system emphasises academic quality, stability and long-term development of staff. Public universities pay great attention to promoting academic freedom and ensuring the continuous professional growth of their staff. The result is an environment that supports independent research and academic autonomy but may be less dynamic in the face of rapid changes in staffing needs and new market demands.

Innovation and adaptability

Innovation and adaptability are key factors for the success of universities in today's dynamic world of education, with significant differences between private and public universities in this area. Private universities are known for quickly introducing innovations, whether they are new study programs, modern teaching technologies or innovative teaching methodologies (Marginson, 2011). To adapt to the current needs of students and the labour market, these universities are willing to experiment with new forms of education, such as online studies, hybrid teaching models or dual programs combining theory with practice. This flexibility allows them to respond quickly to changing trends and strengthen their competitiveness. On the other hand, public universities approach the introduction of innovations more cautiously. Approval processes for new programs or methodological changes are significantly longer, mainly due to existing regulatory frameworks and the need to consult with multiple stakeholders, including academia. While ensuring a specific stability and consistent quality control, this approach may present a disadvantage in the ability to respond to current challenges and opportunities in an environment of rapid change. While public universities emphasise preserving traditional academic values and practices, private universities are characterised by greater dynamism and readiness to adapt to new demands of the educational market.

Academic freedom and responsibility

Academic freedom and accountability are the most pronounced differences between private and public universities. In the case of private universities, academic freedom is often balanced by the commercial objectives of the institution. The management of these universities emphasises that academic staff not only teach with quality and expertise but also actively contribute to the attractiveness and „marketability“ of study programs (Teixeira & Dill, 2011). Therefore, the pressure on teachers to adapt the content and form of their courses to market demands and student expectations is significantly higher than in the public sector. Private universities often require academic staff to be experts in their fields and capable „sellers“ of an educational product that must be competitive. Public universities, on the other hand, place greater emphasis on protecting academic freedom, often at the cost of less flexibility in management. In these universities, the independence of teachers and researchers is highly valued and protected from commercial pressures. Academics have greater freedom to determine the content of their courses and the direction of their research without having to adapt to immediate market demands or the marketing strategies of the university. This model supports developing independent and long-term research that can have significant societal benefits and slow down responses to changing market and student needs. Differences in the understanding and practice of academic freedom thus fundamentally affect the character and functioning of both universities.

Conclusions

Effective management of private universities is a complex and dynamic area that requires specific approaches and strategies different from traditional public universities. As the analysis has shown, the differences between private and public universities are significantly reflected in the areas of strategic management, financial management, marketing and student recruitment, human resource management, innovation and adaptability, as well as in the understanding of academic freedom and responsibility.

Private universities are characterized by a higher degree of flexibility, an entrepreneurial approach and a focus on results. Their management is strongly influenced by market requirements, which allows them to respond quickly to the changing needs of students and the labor market. Emphasis on innovation, efficient use of resources and active marketing are key factors that support their competitiveness. At the same time, private universities must constantly seek new financial sources and optimize their functioning to ensure long-term stability and growth.

In contrast, public universities place greater emphasis on fulfilling the public interest, preserving academic values and supporting independent research. Although their decision-making processes are less flexible and slower due to strict regulations, they provide a greater degree of academic freedom and staff stability. Public funding brings a certain degree of certainty to universities, but at the same time limits their ability to adapt quickly to market conditions.

Area	Private universities	Public universities
Strategic management	Management-oriented, focus on results and profitability; flexible and fast decision-making; planning influenced by market demands (Altbach, 2016).	Focus on public interest and academic values; longer and more complex decision-making due to regulations (Scott, 1995).
Financial management	Income primarily from tuition, grants, donations, partnerships; high pressure on resource efficiency and income diversification (Ehrenberg, 2000).	Funded mainly by the state; stable but restricted by regulations; emphasis on transparency and efficient public resource use (Marginson, 2011).
Marketing and recruitment	Active marketing, strong brand building, focus on student satisfaction; dynamic and competitive marketing strategies (Hemsley-Brown & Oplatka, 2006).	More conservative marketing; focus on academic prestige and tradition; relies on established reputation rather than aggressive recruitment.
Human resource management	Greater flexibility in hiring and rewarding employees; emphasis on performance, innovation, and market adaptability (Altbach & Knight, 2007).	Formal recruitment through public competitions; emphasis on academic quality, stability, professional growth, and academic freedom.
Innovation and adaptability	Rapid adoption of innovations, new programs, technologies, and flexible teaching models; strong responsiveness to trends (Marginson, 2011).	Cautious approach to innovation; longer approval processes; focus on maintaining stability and traditional academic practices.
Academic freedom and responsibility	Academic freedom balanced with commercial goals; pressure on staff to adapt to market demands and enhance program attractiveness (Teixeira & Dill, 2011).	Strong protection of academic freedom; greater independence for staff in course and research content; less flexibility in adapting to market changes.

The analysis shows that neither model is universally better. Success depends on the institution's ability to properly set its management processes, respond to external challenges, and at the same time maintain its internal integrity and quality of education. For private universities, not only economic thinking is key, but also building trust, quality, and a long-term reputation. Public universities, on the other hand, must find a balance between preserving traditions and the need to innovate. Given the dynamic changes in the education sector, it is essential that both types of universities learn from each other – private universities can draw on the public's experience in the area of academic freedom and social responsibility, while public universities could be inspired by the higher efficiency, innovation, and customer orientation of the private sector.

References

- ALTBACH, P. G. 2016. *Global Perspectives on Higher Education*. Johns Hopkins University Press.
- ALTBACH, P. G., & Knight, J. 2007. The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities. *Journal of Studies in International Education*, 11(3–4), 290–305.
- CONSTANTINIDES, E. & ZINCK STAGNO, M. C. 2011. Potential of the Social Media as Instruments of Higher Education Marketing. *Journal of Marketing for Higher Education*, 21(1), 7–24.
- DOORIS, M. J., KELLEY, J. M. & TRAINER, J. F. 2004. Strategic Planning in Higher Education. *New Directions for Institutional Research*, 123, 5–11.
- EHRENBERG, R. G. 2000. *Tuition Rising: Why College Costs So Much*. Harvard University Press.
- HARVEY, L. & GREEN, D. 1993. Defining Quality. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 18(1), 9–34.
- HEMSLEY-BROWN, J. & OPLATKA, I. 2006. Universities in a Competitive Global Marketplace: A Systematic Review of the Literature on Higher Education Marketing. *International Journal of Public Sector Management*, 19(4), 316–338.
- KERR, C. & GADE, M. 1986. *The Guardians: Boards of Trustees of American Colleges and Universities*. Association of Governing Boards.
- MARGINSON, S. 2011. Higher Education and Public Good. *Higher Education Quarterly*, 65(4), 411–433.
- MASSY, W. F. 2003. *Honoring the Trust: Quality and Cost Containment in Higher Education*. Anker Publishing Company.
- SCOTT, W. R. 1995. *Institutions and Organizations*. SAGE Publications.

- SRIKANTHAN, G. & DALRYMPLE, J. F. 2003. Developing Alternative Perspectives for Quality in Higher Education. *International Journal of Educational Management*, 17(3), 126–136.
- TEICHLER, U. 2004. The Changing Debate on Internationalization of Higher Education. *Higher Education*, 48(1), 5–26.

Contact

Dr. Thorsten Eidenmueller, PhD.

Über dem Hainberg 2, 35781 Weilburg, Germany

e-mail: Dr.Eidenmueller@anwalt-lahn.de

Reforma sídelních struktur a její dopady na veřejnou správu

Reform of settlement structures and its impacts on public administration

Jiří Dušek

Abstrakt: Změny v počtu obcí a jejich administrativním uspořádání představují jedno z ústředních témat evropské veřejné správy, které odráží historické souvislosti, demografické změny, ekonomické tlaky a technologický pokrok. Cílem této studie je analyzovat přístupy ke slučování a dělení obcí ve vybraných evropských zemích a identifikovat faktory ovlivňující úspěch těchto reforem. Výzkum využívá kombinaci komparativní analýzy legislativních rámců, socio-ekonomických podmínek a případových studií, přičemž pracuje s daty z oficiálních statistik, odborné literatury a zpráv o implementaci reforem. Hlavní zjištění ukazují, že některé země, jako Dánsko, dosahují významného zlepšení efektivity prostřednictvím slučování obcí, zatímco jiné, například Francie, preferují zachování menších samospráv s cílem udržení lokální identity a komunitních vazeb. Reformní procesy často narážejí na kulturní a politické překážky, přičemž jejich úspěch závisí na kombinaci dobrovolného přístupu, finančních pobídek a efektivní komunikace s veřejností. Studie dospívá k závěru, že klíčem k efektivnímu správnímu uspořádání je vyvážení mezi potřebou optimalizace veřejných služeb a zachováním místních specifik. Tyto poznatky poskytují důležité vodítko pro další reformní procesy v evropském kontextu a mohou přispět k udržitelnému rozvoji regionů i vyšší spokojenosti obyvatel.

Klíčová slova: meziobecní spolupráce, region, reforma, regionální rozvoj, veřejná správa

Abstract: Changes in the number of municipalities and their administrative organization represent one of the central themes of European public administration, reflecting historical context, demographic changes, economic pressures and technological progress. The aim of this study is to analyse approaches to merging and division of municipalities in selected European countries and to identify factors influencing the success of these reforms. The research uses a combination of comparative analysis of legislative frameworks, socio-economic conditions and case

studies and works with data from official statistics, scholarly literature and reports on the implementation of reforms. The main findings show that some countries, such as Denmark, achieve significant improvements in efficiency through merging of municipalities, while others, such as France, prefer the preservation of smaller municipalities in order to maintain local identity and community ties. Reform processes often face cultural and political obstacles, and their success depends on a combination of voluntary approach, financial incentives and effective communication with the public. The study concludes that the key to effective governance is the balance between the need to optimize public services and the preservation of local specificities. These findings provide important guidance for further reform processes in the European context and can contribute to sustainable development of regions as well as to greater satisfaction of the population.

Key words: inter-municipal cooperation, public administration, reform, region, regional development

Úvod

Změny v počtu obcí a jejich administrativním uspořádání představují jeden z nejvýznamnějších trendů v současné evropské veřejné správě, přičemž tento fenomén odráží jak historické souvislosti, tak i aktuální socioekonomické potřeby jednotlivých států. Od středověkých tradic decentralizovaného uspořádání přes moderní centralizační tendence 20. století až po současné reformy lze sledovat vývoj, který je často formován nejen politickými rozhodnutími, ale také dynamickými změnami v oblasti demografie, ekonomiky a technologických inovací. Počet obcí v evropských zemích je klíčovým parametrem určujícím efektivitu poskytování veřejných služeb, politickou reprezentaci, regionální soudržnost i samotnou kvalitu života obyvatel. Zatímco některé státy, jako například Francie či Švýcarsko, historicky udržují rozsáhlé množství menších samospráv, jiná území, například Dánsko či Norsko, se vydala cestou slučování obcí s cílem optimalizace administrativních procesů a zvyšování efektivity veřejné správy. Tyto reformy ovšem nenarážejí pouze na ekonomické a politické překážky, ale i na emocionální a kulturní faktory, jako je silná vazba obyvatel na tradiční struktury nebo obava ze ztráty lokální identity. Současné reformní procesy v jednotlivých státech jsou také často ovlivněny širšími trendy, jako je globalizace, digitalizace veřejné správy, tlak na udržitelný rozvoj či mezinárodní spolupráce v rámci Evropské unie.

Roztříštěná struktura obcí, tj. velký počet malých a velmi malých obcí, se v posledních letech stala předmětem řady diskusí (Bennet, 1993, Bennet, 1997, Blažek, 2004, Lidström, 1998). Kritizována bývá zejména z hlediska sociálního a ekonomického rozvoje venkova, stability volených orgánů

malých obcí, jejich finančního hospodaření, kvality jejich správních úkonů, dodržování zákonnosti apod. (Bínek, 2011, s. 18). Pravda je, že s velikostí obce klesají relativní náklady na výkon místní vlády a na poskytované služby, takže tyto funkce jsou levnější. Spojením obcí se nesníží náklady na budování infrastruktury, sídelní struktura zůstane stále stejná (ekonomické argumenty proto nelze přeceňovat). Mnohých úspor lze dosáhnout prostou spoluprací, např. v rámci svazků obcí (Ryšavý, 2006), jako nosné lze spatřovat vytvoření sítě spolupráce mezi venkovskými oblastmi a městy, zvláště pak center střední velikosti, a také ve vzájemné propojenosti ekonomických aktivit malých sídel ve venkovském prostoru. Již zmíněná infrastruktura, zejména dopravní, pak stojí za atraktivitou velkých obcí pro podnikání, navzdory nižším nákladům na výrobní faktory v menších obcích. Nedostatečná infrastruktura ale není problémem jen menších sídel, podepisuje se i na neatraktivitě velkých měst, pokud nejsou například napojené na dálniční infrastrukturu.

Současné a předpokládané budoucí podmínky pro rozvoj měst a obcí jsou nyní předmětem zásadní změny paradigmatu. Zatímco v minulosti byl vždy růst (v populaci i ekonomice) hnací silou místního rozvoje, nyní jsou města a obce vystavena stagnaci nebo zhoršení procesů v důsledku demografických a ekonomických strukturálních změn. Tyto jevy jsou typické nejen pro střední Evropu, ale pro celé území Evropy (Schwartzing, Krökel, 2006, s. 6). „Města podléhají neustálým změnám“ (Eteazadzadeh, 2015). Přesto hlavní výzvou a zásadou v městech i pro ně je udržitelný rozvoj (Günthner, Schweitzer, Jakubowski, 2017). Například Česká republika stojí nyní před zcela zásadním rozhodnutím, jak naložit se stávající sídelní strukturou, kterou v roce 2024 tvoří 6 254 obcí, z toho 610 měst (27 statutárních) a 232 městysů; navíc 4 vojenské újezdy, to vše při počtu 10,9 milionu obyvatel. Současná složitost samosprávy, přibývání agendy od státu a nedostatek peněz na některé investice, ale i složitý, drahý a neefektivní stávající systém veřejné správy vede k intenzivní diskusi nad budoucností administrativního uspořádání státu. Národní ekonomická rada vlády odhaduje vícenáklady spojené s roztržštěnou strukturou municipalit na 410 mil. € ročně. Nynější struktura tak bude dlouhodobě přinášet problémy z hlediska standardu veřejných služeb, jejich financování a stále se zvyšujícího množství úředních agend a povinností, které na obce přenáší stát bez odpovídajícího finančního plnění (Válková, 2010). Jelikož jednotlivé obce jsou často přehlcené novými povinnostmi, konvenční a fragmentované přístupy jsou vnímány jako nedostatečné pro udržitelné, efektivní a účinné plnění úkolů (Fürst, 2007, Schedler, 2003). V tomto kontextu reformy veřejné správy a změny v typech organizací vyžadují, aby rozhodování a správa byly konsolidovány. Z analýzy hospodaření obcí podle velikostních kategorií (Kameníčko, 2011), jednoznačně vyplývá, že v posledních letech to byly právě nejmenší

obce v České republice (1–199 obyvatel), které vykázaly nejnižší dynamiku růstu celkových příjmů. Výsledky této analýzy tak jen potvrzují ekonomické problémy menších obcí. Celý problém je proto třeba diskutovat v souvislosti s mírou centralizace veřejné správy, která je v ČR vysoká (Ali, Machart, Vimmr, 2012). Nadále však zůstává otázkou, jak bude problém fragmentované municipální struktury České republiky vyřešen. Vydá se cestou slučování obcí (přejde z dobrovolné fáze do fáze vynucené státem), či po vzoru Francie a Finska rozvine jiné alternativy jako je spolupráce obcí? Nebo bude současná situace, kdy je státní správa přenesena z některých obcí na obce s rozšířenou působností, vyhodnocena jako dostatečné překonání problémů fragmentované municipální struktury... Politickou reprezentaci tak čeká v budoucnu v souvislosti s deficitem veřejných financí nelehký úkol – rozhodnout, jak zlepšit stávající systém veřejné správy a zefektivnit zajišťování veřejných služeb. Matematicky bohužel nelze spolehlivě stanovit, jaká je optimální velikost samostatné obce či města, snaha o dobrovolné či nedobrovolné slučování obcí do určitých velikostních struktur se tak stává výsostně politickým rozhodnutím nejen v ČR, ale i dalších státech Evropy. Hnutí žlutých vest ve Francii, Brexit ve Spojeném království a volba Donalda Trumpa v USA otevřely debatu o geografickém rozdělení mezi metropole a periférie, venkovské oblasti nebo malá a střední města. I když vysvětlení tohoto hnutí a těchto voleb je více než jen prostorové (Delpirou, 2018, Depraz, 2019, Paddison, Rae, 2017, Monnat, Brown, 2017), připomnělo to důležitou otázku územních nerovností. Mnozí vědci, kteří se zabývají studiemi městských struktur, se zaměřili na hodnocení efektivity regionální integrace prostřednictvím hodnocení dopadů nástrojů, politik, dokumentů a programů, jako jsou územní strategické plány, procesy prostorového plánování a rozvojové projekty /programy (Cappellano, Kurowska-Pysz, 2020, Decoville, Durand, 2017, Plangger, 2019), přičemž společným prvkem je účast zainteresovaných stran. To je především důsledkem uznání protichůdných výzev v systémech územního plánování (Durand, Decoville, 2020, Jacobs, 2016).

Materiály a metody

Cílem studie je analyzovat historické změny v počtu obcí v evropských státech, identifikovat hlavní faktory, které tyto změny ovlivňovaly, a porovnat přístupy jednotlivých zemí k reformám územní správy. Výzkum se zaměřil na hodnocení procesů slučování a dělení obcí, jejich dopadů na efektivitu veřejné správy, ekonomické náklady a dostupnost služeb pro obyvatele. Přínosy studie spočívají v poskytnutí komplexního přehledu o reformách veřejné správy na úrovni obcí v Evropě a jejich důsledcích, což může sloužit jako cenný podklad pro politická rozhodnutí v oblasti územní správy. Výsledky

mohou být využity také pro porovnání různých přístupů ke správě území a pro formulaci doporučení pro státy, které plánují obdobné reformy. Studie rovněž přispívá k lepšímu pochopení souvislostí mezi velikostí obcí, demografickými trendy a efektivitou jejich fungování, což je důležité pro akademickou i praktickou diskusi o organizaci veřejné správy. V této studii byla provedena komparativní analýza velikosti územních samosprávných celků (obcí) ve vybraných evropských zemích, se zaměřením na rozdíly v jejich správních strukturách. Výzkum vycházel z veřejně dostupných dat z národních statistických úřadů, vládních zpráv a relevantní odborné literatury, která obsahovala informace o počtu obcí a jejich průměrné velikosti v zemích jako ČR, Francie, Spojené království a Dánsko. Data byla primárně získávána ze statistických ročenek a oficiálních databází každé země, jako jsou Český statistický úřad, Francouzský národní institut pro statistiku a ekonomické studie (INSEE) a podobné instituce ve Spojeném království a Dánsku. Výběr těchto zemí byl založen na jejich odlišných administrativních strukturách a geografické rozmanitosti, což poskytlo širokou perspektivu na organizaci obcí v Evropě. Nebyly zahrnuty země, kde nebylo možné získat historická data o počtu obcí. Kromě kvantitativní analýzy byly použity i kvalitativní metody pro zkoumání historických a administrativních kontextů, které ovlivňují velikost obcí, včetně faktorů, jako jsou decentralizační politiky, urbanizační trendy a role místní správy. Statistické metody byly aplikovány pro výpočet průměrné velikosti obcí v každé zemi a výsledky byly porovnány za účelem identifikace významných trendů. Tyto byly následně interpretovány v širším kontextu regionálních modelů správy a efektivitu poskytování veřejných služeb. Analýza byla provedena na základě nejnovějších dostupných dat, čímž byla zajištěna aktuálnost výsledků týkajících se současných trendů ve struktuře obcí ve vybraných zemích.

Výzkumné otázky studie zahrnují následující okruhy:

1. Jaké změny v počtu obcí proběhly historicky v evropských státech?
2. Jaké hlavní faktory ovlivňovaly slučování či dělení obcí v různých evropských zemích?
3. Jaké byly důsledky těchto změn na fungování veřejné správy?
4. Jaké rozdíly existují mezi jednotlivými evropskými státy v přístupu k územní správě a reformám obcí?
5. Jaké jsou (ne)výhody slučování obcí oproti zachování jejich samostatnosti nebo dělení?
6. Jaké příklady dobré praxe lze identifikovat a aplikovat v jiných evropských zemích?

Realizace studie se potýkala s několika problémy a omezeními. Jedním z hlavních problémů byla nedostatečná dostupnost aktuálních a jednotně strukturovaných dat, protože ne všechny evropské státy pravidelně publikují informace o změnách v počtu obcí a neexistuje jednotná metodika pro jejich vykazování. To komplikovalo sběr dat a jejich následné srovnání. Dalším omezením byla různorodost administrativních systémů v jednotlivých zemích, kdy některé státy mají obce s vysokou mírou autonomie, zatímco v jiných jsou více podřízeny centrální správě. Tato různorodost ztěžovala tvorbu obecných závěrů a vyžadovala hlubší pochopení specifik každého zkoumaného systému. Studie byla dále ovlivněna jazykovými bariérami při analýze legislativních a odborných materiálů, což mohlo vést k riziku nepřesností při interpretaci některých dat. Nakonec bylo omezením i to, že některé reformy probíhající i v roce 2024 stále nebyly dokončeny, což mohlo zkreslit hodnocení jejich dlouhodobých dopadů.

Výsledky a diskuse

Průměrná velikost územních samosprávných celků, tedy obcí, se v jednotlivých zemích Evropy výrazně liší, a to jak v závislosti na historickém vývoji, tak na aktuální administrativní struktuře a politických rozhodnutích. V některých zemích, jako jsou Francie nebo Německo, existují obce s mnohem většími počty obyvatel, které mají silnější regionální správní funkce, zatímco v jiných zemích, například na Slovensku či v České republice, je průměrná velikost obcí nižší a tvoří je spíše menší sídla s nižší koncentrací obyvatel. Tyto rozdíly odrážejí jak geografickou a demografickou situaci, tak potřebu koordinace veřejných služeb a správy na různých úrovních.

Tato rozdílná a mnohdy velmi složitá a komplikovaná struktura je výsledkem mnoha trendů v 80. a 90. letech 20. století, mezi které patří (Davey et al., 2011, s. 68):

- podpora rozvoje regionálních úrovní samosprávy ze strukturálních fondů po přistoupení nových států do Evropské unie,
- funkční požadavky na environmentální infrastrukturu financovanou z EU,
- touha po opětovné samostatnosti municipalit v období po roce 1989 – éře násilného slučování v komunistické totalitě,
- regionální autonomie ve Španělsku a etnický konflikt na západním Balkáně.

Finanční krize poté zaměřila pozornost na náklady související s touto institucionální „proliferací“ (množení, bujení), odhalování nákladů z hlediska zvýšených režijních nákladů, rozměňování odborných zdrojů nebo nedostatek

Tabulka 1 Změny počtu municipalit ve vybraných evropských zemích v letech 1945–2024¹

Stát	Rok	Počet municipalit	Rok	Počet municipalit	Rok	Počet municipalit	Rok	Počet municipalit	Průměrný počet obyvatel obce	Průměrná rozloha obce (km²)
Belgie	1950	2 669	1991	589	2011	589	2024	581	20 396	53
ČR	1950	10 877	1990	4 104	2011	6 249	2024	6 254	1 736	13
Dánsko	1950	1 387	1992	275	2011	98	2024	98	60 896	438
Estonsko	-	-	1990	254	2011	226	2024	79	17 401	572
Finsko	1950	547	1993	455	2011	336	2024	317	17 612	1 068
Francie	1945	38 814	1990	36 763	2011	36 697	2024	35 357	1 936	18
Island	1950	229	1995	170	2011	74	2024	64	6 250	1 609
Itálie	1950	7 781	1999	8 099	2011	8 094	2024	7 998	7 373	38
Litva	-	-	1990	581	2011	60	2024	60	48 186	1 088
Lotyšsko	1950	570	2002	542	2011	119	2024	43	43 318	1 502
Lucembursko	1950	127	1992	118	2011	116	2024	102	6 588	25
Moldavsko	-	-	1988	881	2011	981	2024	898	2 895	38
Německo	1950	25 930	1994	14 808	2011	11 553	2024	10 907	7 874	33
Nizozemí	1950	1 015	1998	572	2011	418	2024	344	52 260	121
Norsko	1950	744	1992	439	2011	428	2024	356	15 449	418
Polsko	1949	3 693	1988	2 399	2011	2 479	2024	2 478	15 209	126
Portugalsko	1950	303	1992	305	2011	308	2024	308	34 544	299
Rakousko	1950	3 999	1992	2 301	2011	2 357	2024	2 078	4 413	40
Rumunsko	1950	6 276	1998	2948	2011	3 181	2024	3 176	5 998	75
Slovensko	1950	3 344	1989	2 694	2011	2 890	2024	2 891	1 875	46
Řecko	1950	5 959	1992	5 922	2011	325	2024	332	31 367	148
Sp. království	21950	2 028	1999	467	2011	406	2024	405	166 173	602
Španělsko	1950	9 214	1992	8 082	2011	8 116	2024	8 129	5 990	62
Švédsko	1950	2 281	1992	289	2011	290	2024	290	36 373	1 553
Švýcarsko	1950	3 097	1992	3 021	2011	2 551	2024	2 131	4 364	19

|||||

2 Administrativní členění je komplexní a liší se mezi jednotlivými regiony, což ztěžuje přímé srovnání s jinými zeměmi.

Dánsko mezi léty 1992 a 2011 zredukovalo počet obcí z 275 na 98, což představuje pokles o -64,36 %. Obdobný trend však probíhal nejen ve Skandinávii, ale ve většině států Evropy. Finanční krize dala na začátku 21. století tomuto redukčnímu procesu nový impuls. Není náhodou, že mezi 5 státy s největším % poklesem obcí jsou tři ekonomicky nejvíce krizí postižené země Evropy – Island, Lotyšsko a samozřejmě Řecko, které snížilo počet municipalit do roku 2011 o -94,51 %. Cílem úspor však nemůže být jen redukce absolutního počtu municipalit, ale vytvoření větších územních samosprávních jednotek. Velká část evropských států reformou dosáhla cílového stavu, kdy počet municipalit s velikostí do 1 000 obyvatel je maximálně v řádu jednotek %, oproti tomu v ČR atakuje hranici 80 %.

Po roce 2011 došlo v Evropě k řadě změn v počtu obcí, které byly ovlivněny různými faktory, jako jsou demografické trendy, ekonomické podmínky, potřeby efektivnější veřejné správy a politická rozhodnutí. Jedním z nejvýznamnějších jevů bylo slučování obcí, ke kterému přistoupily zejména státy s vysokým počtem malých, často málo obydlených obcí. Slučování mělo po finanční krizi za cíl snížit náklady na veřejnou správu, zajistit lepší dostupnost služeb a zvýšit administrativní kapacitu obcí. V Dánsku se tento proces projevil už od roku 2007, ale i po roce 2011 pokračovala konsolidace veřejné správy, která vedla k výraznému snížení počtu obcí. Podobný vývoj probíhal i v Řecku, kde byl zaveden Kallikratisův plán, jehož důsledkem bylo zredukování počtu obcí o více než dvě třetiny. Ve Francii se slučování realizovalo zejména na venkově v rámci zákona o spolupráci obcí, který podporoval vznik tzv. „communauté“, což jsou sdružení obcí s cílem zlepšit jejich fungování a zefektivnit poskytování služeb obyvatelům. Na druhé straně v některých státech, například v Česku a na Slovensku, bylo slučování obcí spíše výjimečné, a naopak zde občas docházelo k jejich dělení, kdy místní obyvatelé usilovali o znovuzískání samostatnosti. Tyto rozdílné přístupy ukazují, že změny v počtu obcí v Evropě po roce 2011 byly úzce propojeny s místními specifiky, historickými tradicemi a prioritami jednotlivých států. Do roku 2024 došlo k poklesu počtu obcí u celkem 17 z 25 zkoumaných států, nejvíce ve Francii, Německu a Švýcarsku.

Průměr počtu obyvatel v ČR na jednu obec činí 1 736, což je nejnižší číslo v EU. Většina zemí EU má násobně větší obce. Téměř polovina má průměr nad deseti tisíci obyvateli na jednu samosprávu, řadí se k nim například Dánsko, Řecko, Bulharsko, Portugalsko nebo Polsko. To má z českých sousedů nejvyšší čísla, počet obyvatel na obec se pohybuje nad patnácti tisíci. Naopak Slovensko má velmi podobné počty jako Česko. Německo má s téměř 85 miliony obyvatel necelých jedenáct tisíc obcí, což je ve srovnání s osmkrát menším Českem a jeho šesti tisíci samosprávami poměrně nízké číslo.

Rakousko eviduje necelé čtyři a půl tisíce lidí na obec. Nejvyšší průměr ze zemí EU má Irsko. Na pět milionů obyvatel má pouze 85 obcí. Kdyby mělo Česko dosahovat stejného průměru (62 136), muselo by zrušit přes šest tisíc vesnic a měst.

Menší obce s populací do 999 obyvatel představují významný aspekt evropské místní správy, přičemž jejich podíl se napříč státy značně liší. V některých zemích, jako je Francie nebo Česká republika, tyto malé jednotky přetrvávají díky historickým tradicím a důrazu na lokální autonomii. Naopak země jako Dánsko či Nizozemí postupně zredukovaly počet menších obcí, aby zvýšily efektivitu a snížily administrativní náklady prostřednictvím jejich slučování. Tato různorodost v přístupu k velikosti a počtu municipalit poskytuje jedinečný pohled na to, jak různé země balancují mezi zachováním místní identity a zajištěním efektivního výkonu veřejné správy. Větší municipality by měly utrácet menší část svých zdrojů na administrativní režijní náklady a dosáhnout větších úspor z rozsahu. Ale zatímco sloučení může umožnit místním orgánům poskytovat větší rozsah nebo kvalitu služeb, nejsou zatím přesvědčivé důkazy o tom, že dojde k celkovým úsporám. Nehledě na jednorázové náklady na reorganizaci územní samosprávy, kde je tendence sloučených municipalit přejímat „nejdražší“ návyky jejich jednotlivých předchůdců. Posilování partnerství a spolupráce mezi obcemi je rychlejší a ekonomičtější cesta s menšími politickými náklady, ekonomická krize pak tento proces akcelerovala (Davey et al., 2011, s. 68). To potvrzuje v rámci svého výzkumu i Žárská, 2012, s. 120, která shodně uvádí, že řešení limitující velikosti samosprávy a možností průniku inovací a poznatků v samosprávě je právě ve schopnosti využívání spolupráce obcí a spolupráce s aktéry působícími na území obce, kde se projevuje vysoká intenzita využívání integračního potenciálu, který je prioritně zaměřený na způsoby a řešení výkonu veřejných kompetencí, má ale i své další nesporné výhody a projevy. Řada odborníků, ekonomů, politiků i filosofů vede dlouhodobě intenzivní debatu bez závěru o tom, jaká by měla být optimální velikost obce jako nejnižší samostatné jednotky územní samosprávy. Zatímco (Berčík, Lovecký, 2003, Swianiewicz, 2002), citují myšlenku antického filozofa Platóna, že ideální město by mělo mít velikost dostatečnou k tomu, aby plnilo všechny důležité funkce pro své občany, ale zároveň by mělo být přiměřeně malé k tomu, aby udrželo svoji jednotu – tj. 5 040 obyvatel, tak jiní odborníci stanovují tuto hodnotu ještě mnohonásobně výše v rozmezí 20 000–50 000 obyvatel. Na příkladu výše uvedených států je zřejmá poměrně velká diverzita jednotlivých států, ať již jde o systém územní správy či sídelní strukturu. Kašparová et al., 2009, k tomu uvádí, že v období okolo roku 2009 bylo v EU celkem více než 90 tisíc obcí a měst, téměř 80 % bylo přitom umístěno pouze v 5 státech – Francii – 41 %, Německu – 13 %,

Španělsku – 9 %, Itálii – 9 % a ČR – 7 %. Drtivá většina (82 %) obcí a měst v Evropě měla velikost do 5 000 obyvatel, více než 17 % obcí a měst mělo velikost od 5 000 do 100 000 obyvatel. Struktura osídlení ČR, která vyjadřuje hierarchické uspořádání sídel, je proto odlišná od ostatních zemí EU. Problémy s rozličně fragmentovanou sídelní strukturou a omezenými ekonomickými možnostmi tak vedly v minulosti k řadě různých řešení, které sumarizuje (Žárska, 2010):

- amalgamizace – plošné slučování/spojování obcí buď zánikem původních obcí (Švédsko, Dánsko) anebo bez zániku původních obcí (Polsko),
- municipalizace – převod pravomocí na místní samosprávu (např. Dánsko),
- dvojstupňová místní správa (Německo),
- typové rozlišení obcí (ČR),
- spolupráce obcí – povinná (Francie) nebo dobrovolná (Slovensko).

Lze poukázat na skutečnost, že stejně jako nalezneme rozličné lokální systémy v jednotlivých zemích, nalezneme stejnou diverzitu i mezi formami spolupráce či slučování, jakožto nástroje k vyššímu zefektivnění lokální samosprávy (Švec, 2009, s. 268–283). Je možné též poukázat na vliv sídelní struktury na spolupráci obcí či jejich slučování. Samozřejmě se nejedná o vliv jediný, svoji roli sehrává například i politická kultura (zejména nutně zmínit v případě Francie). Právě v případě Francie, která má velmi vysoký počet malých obcí, se ukazuje jako jediná účinná motivace obcí ke spolupráci forma blokových dotací, jelikož díky silnému obecnímu patriotismu není slučování efektivní. Naopak ve Finsku, které má také fragmentovanou sídelní strukturu, navíc podpořenou nízkým počtem obcí a obyvatel, je spolupráce obcí zcela přirozeným jevem. Tzv. joint municipal boards jsou institucemi dobrovolnými a ve svém rozhodování autonomními. Srovnáme-li pak dva příklady zemí s podobně velkou rozlohou – tedy Nizozemí a Estonsko, ukáže se, že je to opět počet obyvatel, co hraje značnou roli. Vysoká hustota osídlení způsobená vysokým počtem obyvatel vede k dlouhodobému, všemi přijímanému slučování obcí, zatímco v Estonsku s počtem obyvatel mnohem nižším a s nevyváženou hustotou osídlení se jedná o proces slučování velmi pomalý a vyšší roli v něm hrají regionální asociace, na jejichž bázi probíhá spolupráce. Dalšími autory, kteří se zabývají problematikou územní samosprávy evropských zemí z různých pohledů, patří například Leach, Davis, 1996, Gidlund, Jerneck, 2000, John, 2001, Bartholomeeussen, 2001, Čapková et al., 2001, Kolektiv autorů, 2007, Coulson, Campbell, 2008, a mnozí další. Více o problémech a výzvách ekonomiky a regionálního rozvoje viz také Porvazník, Ljudvigová, Čajková, 2018, Čajková, Jankelová, Masár, 2023, nebo Khan, Mohammed, Rohit, Hoang, 2023.

Závěr

Precizní studii s komplexním pohledem na současné evropské trendy v oblasti spolupráce obcí v kontextu rozpočtového určení daní realizoval Toth v roce 2008 (Toth, 2010), podle kterého spolupráce obcí a přenášení některých pravomocí na kooperační struktury probíhá s různou intenzitou ve všech zemích EU (výjimku tvoří Velká Británie). Ačkoliv hlavním principem spolupráce mezi obcemi je dobrovolnost, v některých případech může být vytváření intermunicipálních struktur povinné pro vykonávání určitých veřejných služeb (Finsko, Rakousko v minulosti i v SRN nebo v Nizozemí). Slučování municipalit se však v některých zemích ukázalo jako částečně neúčinné (Itálie, Francie), popř. po určitém období povinného sloučení obcí opět dochází k jejich rozdělování (Švédsko). V současné době je proto zřejmý jednoznačný trend podporovat sdružování obcí finančními nástroji. Mívá formu státních nebo regionálních dotací na podporu činností organizací spolupráce obcí (Řecko, Lucembursko a Portugalsko). Nejzajímavějším příkladem je v této souvislosti zřejmě Francie, kde sdružení obcí a měst (tzv. aglomerační sdružení obcí) v rámci širšího územního celku má za hlavní cíl zajišťovat společné řízení projektů a programů rozvoje za účelem vytváření a rozvíjení územní solidarity. Sdružení mají specifický právní statut i rozsáhlé kompetence v oblasti správy veřejných služeb a zařízení. Pro financování těchto aktivit mohou tyto kooperační struktury vytvořit společnou sazbu daně z živnostenského podnikání, sdružování obcí do nové právní formy je dále podporováno státem pomocí dotací. Analýza a hodnocení zahraničních zkušeností se spoluprací obcí představuje velmi složitý a mnohohrstevnatý proces. Důvodem této složitosti je především rozmanitost modelů spolupráce, které se od sebe výrazně liší v celé řadě aspektů. Tyto rozdíly se projevují nejen v samotném způsobu, jakým jsou iniciovány, ale také v oblasti financování, organizační struktury, sledovaných cílů a úkolů, či legislativních rámců umožňujících jejich vznik a fungování. Legislativní podmínky se přitom v jednotlivých zemích značně liší a ovlivňují nejen formu spolupráce, ale také její dosažitelnost a dlouhodobou udržitelnost. Většina zkoumaných modelů vykazuje společný rys pouze ve způsobu, jakým je spolupráce iniciována, zatímco ostatní parametry se vyznačují značnou variabilitou. Tato variabilita komplikuje nejen typologizaci spolupráce obcí, ale i srovnání mezi jednotlivými případy, což znesnadňuje vytvoření univerzálního modelu či přenositelného přístupu.

Použitá literatura

- ALI, S., MACHART, F., VIMMER, M. K. 2012. Negativní aspekty slučování municipalit: analýza akademické diskuze. In *Acta Politologica*, Vol. 4, 2012, No. 3. ISSN 1803-8220, pp. 263-283.
- BARTHOLOMEEUSSSEN, T. *Spoločná vec (rozvoj – partnerstvo a medziobecná spolupráca)*. Bratislava: Skupina budovania partnerstva s podporou Nadácie otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation, 2001. 120 s.
- BENNETT, R. 1993. *Local Government in the New Europe*. London: Belhaven, 1993. 309 s. ISBN 978-18-5293-287-9.
- BENNETT, R. 1997. *Local Government in post-socialist cities*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 1997. 42 s.
- BERČÍK, P., LOVECKÝ, P. 2003. *Územné zmeny obcí v Slovenskej republike od roku 1990*. Bratislava: Sekcia verejnej správy Ministerstva vnútra SR, 2003. 314 s. ISBN 80-88842-64-6.
- BINEK, J. et al. 2011. *Synergie ve venkovském prostoru – Paradoxy rozvoje venkova*. Brno: GaREP, 2011. 64 s. ISBN 978-80-904308-6-0.
- BLAŽEK, B. 2004. *Venkovy: anamnéza, diagnóza, terapie*. Brno: Era, 2004. 184 s. ISBN 80-86517-90-X.
- CAPPELLANO, F., KUROWSKA-PYSZ, J. 2020. The Mission-Oriented Approach for (Cross-Border) Regional Development. In *Sustainability*, Vol. 12, 2020, No. 12: 5181. ISSN 2071-1050.
- COULSON, A., CAMPBELL, A. 2008. *Local Government in Central and Eastern Europe: The Rebirth of Local Democracy*. Oxon: Routledge, 2008. 172 s. ISBN 978-0-415-41152-3.
- ČAJKOVÁ, A., JANKELOVÁ, N., MASÁR, D. 2023. Knowledge Management as a Tool for Increasing the Efficiency of Municipality Management in Slovakia. In *Knowledge Management Research & Practice*, Vol. 21, 2023, No. 2. ISSN 1477-8246, pp. 292-302.
- ČAPKOVÁ, S. et al. 2001. *Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy. Porovnávacia štúdia*. Bratislava: Nadácia vzdelávania samosprávy SR, 2001. 140 s. ISBN 80-88947-07-3.
- DAVEY, K. et al. 2011. *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*. Strasbourg: Council of Europe – Centre of Expertise for Local Government Reform, 2011. 152 s.
- DECOVILLE, A., DURAND, F. 2017. Challenges and Obstacles in the Production of Cross-Border Territorial Strategies: The Example of the Greater Region. In *Transactions of the Association of European Schools of Planning*, Vol. 1, 2017, No. 1. ISSN 2566-2147, pp. 65-78.

- DELPIROU, A. 2018. *La Couleur Des Gilets Jaunes. Vie Idées*. Paris: Collège de France, 2018. 8 s.
- DEPRAZ, S. 2019. La France contrainte des gilets jaunes. In *Analyse Opinion Critique*, Vol. 1, 2019. pp. 75–80.
- DURAND, F., DECOVILLE, A. 2020. A multidimensional measurement of the integration between European border regions. In *Journal of European Integration*, Vol. 42, 2020, No. 2. ISSN 1477-2280, pp. 163–178.
- ETEZADZADEH, C. 2015. *Smart City-Stadt Der Zukunft?* Wiesbaden: Springer Vieweg Verlag, 2015. 63 s. ISBN 978-3-658-09794-3.
- FÜRST, D. 2007. Regional Governance. In BENZ, A., LÜTZ, S., SCHIMANK, U., SIMONIS, G. (eds.). *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und Empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag, 2007. ISBN 978-3-531-14748-2, s. 353–365.
- GIDLUND, J., JERNECK, M. 2000. *Local and Regional Governance in Europe: Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2000. 291 s. ISBN 1-84064-368-4.
- GÜNTNER, S., SCHWEITZER, E., JAKUBOWSKI, P. 2017. *Smart City Charta: Digitale Transformation in den Kommunen Nachhaltig Gestalten*. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), 2017. 34 s. ISBN 978-3-87994-204-6.
- JACOBS, J. 2016. Spatial Planning in Cross-border Regions: A Systems-theoretical Perspective. In *Planning Theory*, Vol. 15, 2016, No. 1. ISSN 1741-3052, pp. 68–90.
- JOHN, P. 2001. *Local Governance in Western Europe*. London: SAGE Publications, 2001. 202 s. ISBN 0-7619-5636-0.
- KAMENÍČKOVÁ, V. 2011. *Hospodaření obcí podle velikostních skupin (příjmová část rozpočtu)* [online]. Praha: Triada, 2011, 29. 12. 2011 [cit. 2025-03-14]. Dostupné na internete: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6521067>.
- KAŠPAROVÁ, L. et al. 2009. *Kohezní politika: Osídlení v České republice: Partnerství měst a venkova*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2009. 91 s. ISBN 978-80-903928-7-8.
- KHAN, K. A., MOHAMMED A. A., ROHIT, K. V., HOANG, H. C. 2023. A Sectoral Perspective on the Sustainable Growth of SMEs. Empirical Research in the V4 Countries. In *Journal of Business Sectors*, Vol. 1, 2023, No. 1. ISSN 2989-3445, pp. 10–19.
- KOLEKTIV AUTORŮ. 2007. *Good Practices in Intermunicipal Cooperation in Europe*. European Committee on Local and Regional Democracy, 2007. 60 s.
- LEACH, S., DAVIS, H. 1996. *Enabling or Disabling Local Government: Choices for the Future*. Buckingham: Open University Press, 1996. 184 s. ISBN 03-351-9348-X.

- LIDSTRÖM, A. 1998. The Comparative Study of Local Government Systems – A Research Agenda. In *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 1, 1998, No. September. ISSN 1387-6988, pp. 97–115.
- MONNAT, S. M., BROWN, D. L. 2017. More than a Rural Revolt: Landscapes of Despair and the 2016 Presidential Election. In *Journal of Rural Studies*, Vol. 55, 2017, No. 227. ISSN 0743-0167, pp. 227–236.
- PADDISON, R., RAE, N. 2017. Brexit and Scotland: Towards a Political Geography Perspective. In *Social Space*, Vol. 13, 2017, No. 1. ISSN 2084-7696, pp. 1–18.
- PLANGGER, M. 2019. Exploring the role of Territorial Actors in Cross-border Regions. In *Territory, Politics, Governance*, Vol. 7, 2019, No. 2. ISSN 2162-2671, pp. 156–176.
- PORVAZNÍK, J., LJUDVIGOVÁ, I., ČAJKOVÁ, A. 2018. Holistic Competence of Leadership and Managerial Subjects. In *Politické vedy*, Vol. 21, 2018, No. 2. ISSN 1335–2741, pp. 56–77.
- RYŠAVÝ, I. 2005. *Společenství obcí ještě vzbudí diskusi, ale pro venkov je jednou ze šancí* [online]. Praha: Economia, 2006, 3. 1. 2006 [cit. 2025-03-14]. Dostupné na internetu: <http://moderniobec.ihned.cz/c1-17516690-spolecenstvi-obci-ještě-vzbudí-diskusi-ale-pro-venkov-je-jednou-ze-sanci>
- SCHEDLER, K. 2003. Local and Regional Public Management Reforms in Switzerland. In *Public Administration*, Vol. 81, 2003, No. 2. ISSN 0033-3298, pp. 325–344.
- SCHWARTING, H., KRÖKEL, K. 2006. *Interkommunale Kooperation*. Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, 2006. 87 s.
- SWIANIEWICZ, P. (ed.). 2002. *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative*. Budapest: Open Society Institute Budapest, 2002. 329 s. ISBN 963-9419-45-1.
- ŠVEC, K. Případy meziobecní spolupráce v evropských zemích: Estonsko, Finsko, Francie a Nizozemí. In *Acta Politologica*, Vol. 1, 2009, No. 3. ISSN 1803-8220, pp. 268–283.
- TOTH, P. 2010. *Možnosti dalšího vývoje rozpočtového určení daní v ČR z pohledu zahraničních zkušeností* [online]. Praha: VŠE, 2010 [cit. 2025-03-16]. Dostupné na internetu: http://kvf.vse.cz/wpcontent/uploads/2010/06/1218124555_sb_tothpetr.pdf
- VÁLKOVÁ, H. 2010. *Obcím zvoní administrativní hrana. Česko se nevyhne jejich slučování* [online]. Praha: Mafra, 2010, 25. 3. 2010 [cit. 2025-03-14]. Dostupné na internetu: http://zpravy.idnes.cz/obcim-zvoni-administrativni-hrana-cesko-se-nevyhne-jejich-slucovani-1il-/domaci.aspx?c=A100923_162713_domaci_hv

- ŽÁRSKA, E. 2010. *Reforma miestnej samosprávy a jej finančné aspekty* [online]. Bratislava: NF EUBA, 2010 [cit. 2025-03-15]. Dostupné na internete: http://kreg.vse.cz/wpcontent/uploads/2010/04/Prezentacia_PRAHA_2.pdf
- ŽÁRSKA, E. 2012. Determinanty znalostnej samosprávy. In ŠEBOVÁ, M. et al. *Aktuálne koncepty ekonomiky a riadenia samospráv*. Košice: Technická univerzita v Košiciach, 2012. ISBN 978-80-553-1264-4, s. 105–123.

Kontakt

doc. Ing. Jiří Dušek, Ph.D.

Vysoká škola evropských a regionálních studií

e-mail: dusek@vsers.cz

Hranica štátnej moci a legitimita politických atentátov v rámci doktrín „raison d'état“ a „arcana imperii“ v globalizovanom svete

The Limits of State Power and the Legitimacy of Political Assassinations within the Doctrines of “raison d'état” and “arcana imperii” in a Globalized World

Zuzana Kulašiková

Abstrakt: Článok poukazuje na potrebu hlbšej filozofickej diskusie o otázkach vzťahu medzi bezpečnosťou štátu a etickými princípmi. Usiluje sa rozobrať uplatňovanie novovekej doktríny *raison d'état* (štátny záujem) a *arcana imperii* (politika utajenia a násilia) na príklade politických atentátov. Text opisuje vývoj teoretických postojov k utajovaniu moci, poukazuje na názorové línie relevantných politických mysliteľov od Machiavelliho až po Hannah Arendtovú, a podáva aj niektoré historické súvislosti medzinárodného práva. Text poukazuje na dualitu morálky a politiky. Článok sa pokúša vyzdvihnúť súčasnú tendenciu „humanizácie“ medzinárodných noriem, ktoré sa týkajú štátnych zásahov, atentátov a uplatňovania násilia v globalizovanom svete.

Kľúčové slová: bezpečnosť štátu, etické princípy, štátny záujem, politika utajenia, morálka, politika, násilie

Abstract: This article examines the politics of secrecy and the exercise of political power in the context of *raison d'etat* and its conditions – secrecy and violence, in the context of its development over time. It shows the development of political theory's attitudes towards the „*arcana imperii*“ as part of the *raison d'etat* procedures and examines the shift of these attitudes from the politics of secrecy and its manifestations on the example of assassinations towards humanization and public debate on the legality and legitimacy of these practices in the present. The article notes the current efforts of representatives of academic circles to deepen humanization and reinterpret the role of secrecy and violence on the example of assassinations as tools for preserving the state.

Key words: state security, ethical principles, state interest, secrecy policy, morality, politics, violence

Úvod, alebo rozdiel medzi chápaním utajovania vo verejnom a súkromnom

Cieľom nášho článku je poukázať na dualitu morálky a politiky vo vzťahu medzi bezpečnosťou štátu a etickými princípmi a priniesť pohľad na to, či a ako sa mení uplatňovanie politickej moci v rámci princípu *raison d'état* a arcana imperii – tajných metód štátu. V rámci politiky arcana imperii sme si vybrali príklad politických atentátov, lebo sme presvedčení, že otázka atentátov v súvislostiach medzinárodného práva, technologického pokroku a tzv. „zabíjania na diaľku“ je vysoko aktuálna a relevantná. (pozri diskusiu o dronoch, cieľných likvidáciách predstaviteľov teroristických skupín atď.). Na príkladoch Machiavelliho, Kanta, Vitoria, Naudeho či Arendtovej budeme najskôr prezentovať filozoficko-etický aspekt problematiky vzťahu bezpečnosti štátu a etických princípov. Na vybraných príkladoch historického a súčasného normatívneho diskurzu (od klasikov po súčasných autorov) chceme identifikovať nástroje a politickú prax štátnej doktríny *raison d'état* a arcana imperii a potenciál snahy o jej humanizáciu v medzinárodnom práve v globalizovaných súvislostiach.

Hannah Arendtová v svojej práci *Krise republiky*. Zamyšlení nad Pentagonskými dokumentmi, ktorá v minulom roku (2024) vyšla ako prvé vydanie v edícii Apoikia, za základné rozdiely rozlišovania „občianskej neposlušnosti“ a tzv. neposlušnosti trestnej povahy považuje dva aspekty. Otvorené, t. j. neutajené porušenie zákona občanom, (dokonca ochotu prijať za toto porušenie trest) a nenásilie. Občan je povinný takto postupovať ak chce zmenu a „keď bežné postupy, vedúce k zmene už nefungujú“ (Arendt, 2024 s. 71). Podľa Arendtovej sa neutajovaný nesúhlas (vrátane nenásilia), „stáva základnou podmienkou všetkých pokusov, obhajujúcich zlučiteľnosť občianskej neposlušnosti s právom...“ (Arendtová, 2004, s. 72).

Morálne a filozofické východiská *raison d'état*

Ak bežné postupy nefungujú, môže ako nástroje na svoje uchovanie použiť presne opačné postupy – utajovanie a násilie (tzv. arcana imperii)¹ práve štát. Takáto politická prax vystihuje zjavnú komplikovanosť dlhoročného vzťahu praktík utajovania k právu a k funkčnosti tzv. politiky utajovania, ktorý sa ťahá

1 Ako píše v *Krise republiky*, viedlo ju k tomu vydanie odtajnených dokumentov Pentagonu v nakladateľstve Bantam.

už od čias Giovanniho Botera (16. st.) až do súčasnosti. Nie je prekvapivé, že tieto postupy spravidla sprevádza diskusia o legalite či legitimitate. Latinský termín arcana imperii – povedané veľmi zjednodušene – znamená utajovanie, tajná politika a je súčasťou politickej moci už od antiky. Samostatnú analytickú štúdiu k významu tohto termínu v súčasnosti – v porovnaní s antickou uverejnila² M. Catanzariti z Univerzity Roma v r. 2010. My sa však pre potreby tohto článku uspokojíme s jeho jednoduchým ponímaním. Na jednej strane arcana imperii ako utajovanie slúži k ochrane a stabilizácii štátu, ale zároveň pochopiteľne otvára priestor pre výnimky z právneho štátu, ktoré môžu plodiť násilie a útlak. Tento fakt vystihol už N. Machiavelli, ktorý termín arcana imperii prevzal od Tacita a vo svojom Vladárovi odporučil panovníkovi tieto výnimky využiť a odlišovať medzi morálkou a politikou v záujme pragmatickej politiky³. Je zjavné, že môj krátky článok môže poukázať len na niektoré vybrané aspekty aktuálneho chápania tejto veľmi širokej problematiky a to prostredníctvom niektorých postojov „sic et non“, v rámci známej koncepcie raison d'état. Chcem skôr v jeho rámci naznačiť línie rozvíjajúcej sa aktuálnej reflexie atentátov ako nástroja raison d'état a arcana imperii, využívajúcich utajenie a násilie. Poukázať súčasne na snahu o verejnú legitimizáciu utajovania ale aj na trend zakázať niektoré utajované a násilné praktiky, resp. na snahu o postupnú humanizáciu práva a medzinárodných dohôd v tejto oblasti.

Hannah Arendtová napísala svoju prácu Krize republiky po odtajnení tzv. Pentagon papers a svoj názor na utajovanie v rámci štátu následne formulovala ako „jedno z najvážnejších nebezpečí: nielen že sa ľuďom a ich voleným zástupcom odopiera prístup k informáciám s ktorými sa musia zoznámiť aby si utvorili vlastný názor a učinili patričné rozhodnutia“... „ale v blaženej nevedomosti zostávajú dokonca aj samotní aktéri, ktorí majú najvyššiu previerku a všetky relevantné fakty si môžu sami zistiť“ (Arendtová, 2024, s. 61). Jej názor a postoje, ktoré postupne uvedieme, však nasledovali po dlhodobej tradícii politickej praxe – raison d'état, v rámci ktorej

2 Mariavittoria Catanzariti (2010), v článku *New arcana imperii* poukazuje na zmysluplnú konceptuálnu reinterpretáciu tohto starého pojmu. Tvrdí, že niekedy sa na pochopenie starovekých procesov používajú moderné koncepty. V prípade arcana imperii je to podľa nej skôr naopak. V skutočnosti je náročné nájsť adekvátne slovo, ktoré je schopné uchopiť všetko, čo pokrýva latinský výraz arcana. Píše, že použitie množného čísla „arcana“ namiesto jednotného čísla „arcanum“ (čo znamená skrytý, tajný) lepšie ilustruje rozsah dôsledkov a odkazov, ktoré fenomén utajenia implikuje. Uverejnené v Catanzariti. M. (2010): *New arcana imperii*. JSP/Center for the Study of Law and Society Faculty Working Uverejnené 12.07. 2010 na stránke <https://escholarship.org/uc/item/81g0030z>

3 Znáмым príkladom je Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord, ktorý v tomto smere polarizuje vedecké názory. Na jednej strane je považovaný za jedného z najlepších diplomatov, na druhej strane je obviňovaný z nemorálnosti a používania ľsti.

bolo utajovanie a násilie prezentovaná ako prax ochrany a stabilizácie štátu. Konceptia raison d'état⁴ (štátny záujem) bola definovaná v politickej teórii Giovanni Boterom⁵ ešte na konci 16. storočia. Často sa s ním spája síce okridlená, ale výstižná veta kardinála Richelieu, podľa ktorej je utajenie dušou verejných záležitostí. Súčasne však v rámci výnimiek z právneho štátu táto koncepcia otvárala široký priestor, ktorý mohol plodiť a aj plodil, ako to poznáme z histórie, mnoho násilia, útlaku, ľsti a vierolomnosti.

V rámci niekoľkostoročného obdobia všeobecného praktikovania utajovania v rámci politickej moci tento postup obhajovali viacerí teoretici. „Mravnou cnosťou prezieravosti“ ho už v roku 1639 nazval Gabriel Naudé v svojich *Politických úvahách o štátnych prevratoch* (Considérations politiques sur les coups d'État).⁶ Obhajoval v nich myšlienku štátneho prevratu, kde je niekedy pre udržanie štátu nevyhnutné použitie utajenia a násilia. Formuloval v nich aj svoj známy popis štátneho prevratu, ktorý cituje vo výbornej analýze Jean Pierre Cavaillé (2006), prednášajúci antropológiu utajovania na École des Hautes Études en Sciences Sociales v Toulouse:

„[...] V tom, čo sa deje pomocí maxim, příčin, důvodů, manifestů, prohlášení a všech forem a způsobů legitimizace jednání, předcházejí účinkům a činnostem, kde naopak při státních převratech je spíše vidět, že hrom padá, než že by byl slyšet dunění v oblacích, *ante ferit quam flamma micet*, tam se říkají matutina dříve, než se zazní: poprava předchází rozsudku“.⁷

Cavaillé (2006) si podobne ako Arendtová v Naudeho *Politických úvahách*⁸ všima aj jeho presvedčenie o „drasticky“ rozdielnej „schopnosti“ používania utajovania a násilia súkromnými osobami na jednej strane a legítimnými vládcami na strane druhej: „drastické oddelenie medzi súkromnými

4 Podľa Encyklopédie politickej teórie Dôvod štátu (*ratio status*, *raison d'état*) označuje spôsob uvažovania o vláde, ktorý sa objavuje na konci 15. st. a zostáva prevládajúci až do 18. st. Odkazuje na právo vládcov používať rôzne spôsoby s cieľom získať, zachovať a rozšíriť nadvládu štátu. Uverejnené na Sage Reference – Encyclopedia of Political Theory – Reason of State

5 Botero, G. (1589). *Della Ragion di Stato*. Benátky: Appresso Vincenzo Vaugris. *Raison d'etat* bol prvý krát použitý v r. 1589 Giovannim Boterem, talianskym katolíckym kňazom, aktívnym v protireformácii.

6 Pozri viac Jean-Pierre Cavaillé (2006): *Naudé, la prudence extraordinaire du coup d'État* (Naudé, neobyčajná obozretnosť štátneho prevratu) uverejnené na: <https://journals.openedition.org/dossiersgrihl/4807> Jean-Pierre Cavaillé (2006): *Naudé, la prudence extraordinaire du coup d'État*

7 Jean-Pierre Cavaillé (2006): *Naudé, la prudence extraordinaire du coup d'État* (Naudé, neobyčajná obozretnosť štátneho prevratu) uverejnené online na: <https://journals.openedition.org/dossiersgrihl/4807>

8 Tamtiež.

osobami, ktorých politická iniciatíva môže byť len nelegitímna a nerozvážna (v silnom zmysle: v rozpore s mravnou cnosťou prezieravosti), a legitímnymi kňežatami a ministrami, konajúcimi pre verejné blaho a záchranu štátu“⁹.

Nie je prekvapujúce, ak práve rozdiel medzi súkromným a verejným – ktorý v tejto súvislosti Gabriel Naude ešte na začiatku 17. st. považoval za dôležitý, naopak, vadal Imanuelovi Kantovi. Humanista a tvorba deontologickej etiky Kant v svojom slávnom spise *K večnému mieru* (1795), *raison d'état* popisuje ako výnimočný stav, ktorý sa v *právnej rovine rozchádza s legalitou*. Takisto podľa neho predstavuje vstup do mimo – zákonnosti a koná rozdiel medzi verejným a súkromným záujmom.

Práve rozdiel medzi súkromným a verejným totiž bude jednou z diskutovanejších aspektov tejto problematiky a to nielen v histórii politických teórií, ale aj v ich súčasnej reflexii. Napr. Catanzariti Mariavittoria (2010) v štúdiu *New arcana imperii*¹⁰ tvrdí, že v dnešnej dobe sme svedkami kontrastu medzi „verejným tajomstvom“ a „súkromným“ a že „povinnosti štátu a jednotlivcov by mali byť prepojené. To je, v jeho jadre základný význam právneho štátu“ (Catanzariti, 2012, s. 20).

Aj podľa Kanta je praktikovanie utajovania pre ľud vždy škodlivé: Národný záujem – *raison d'état* – podľa neho môže byť videný ako sebecké sledovanie národných ambícií. Dôvodom podľa neho je, že ospravedlnenie rozhodnutí prijatých v tajnosti je robené pod zámienkou rokovania pro verejné blaho. Podľa známej Jaspersovej analýzy¹¹ Kantovej práce *K večnému mieru*, Kant rozlišuje medzi dvoma úrovňami utajenia. Medzi tzv. „*ratio status*“ a „*arcana imperii*“. *Ratio status* sa vzťahuje na utajenie s ohľadom na verejnú bezpečnosť, vyšší záujem národa, v mene ktorého môžu byť ospravedlnené odchýlky od zákona a morálky. „*Arcana imperii*“ (diskrétnosť, utajovanie), je politika vykonávaná v utajení vzhľadom na potrebu štátu. Štátne tajomstvá sa nachádzajú v priestore skrytom pred zrakmi verejnosti, mimo sféru morálky. Podriaďuje sa pravidlám, ale tieto pravidlá nie sú rovnaké ako pravidlá každodennej morálky.

9 Tamtiež.

10 Catanzariti Mariavittoria (2010) *New „arcana imperii*. Uverejnené na stránke: <https://escholarship.org/uc/item/81g0030z>

11 Podľa Jaspersových komentárov ku Kantovu spisu *K večnému mieru*. Reflexie č.56, OIKOYMENH, Praha. ISSN 0862-6901 Uverejnené na https://www.reflexe.cz/Reflexe_20/Kantuv_spis_K_vecnemu_miru.html

Pozri aj Kant, I. (1795). *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*. (viaceré preklady a vydania).

Pozri viac aj Belás, J.: *Problém mieru v Kantovej filozofii dejín*. Uverejnené *Filozofia*, r.56, rok 2001, č.2. Uverejnené na <http://www.filozofia.sav.sk/sites/default/files/doc/filozofia/2001/2/75-81.pdf>

Immanuel Kant však deklaruje podriadenie politiky právno-mravnému poriadku ako základ práva a zákona, lebo podľa neho neporušovať zákony prikazuje racionalita. Jeho hlavným argumentom bolo, že by bolo rozporuplné, kdeby racionálni jedinci v zmluve uzavretej s vládcami akceptovali situáciu, v ktorej by sa moc stala nezávislou na ich kontrole, čím by boli zbavení svojej kritickej role. Kant ide dokonca tak ďaleko že tvrdí, že republika a postupy *raison d'état* sa javia ako prísne protikladné, obe sa riadia protikladnými logikami, z ktorých jedna sa zakladá na práve a druhá na ľubovôli¹².

Moderné medzinárodné právo a zákaz atentátov

Jedným z najfrekvencovanejších prejavov *raison d'état*, pre ktorý je utajovanie a násilie hlavnou podmienkou realizácie, je aj v 21. storočí atentát. Atentát je v slovníkoch definovaný ako „*vražda náhlým alebo tajným útokom, často z politických dôvodov*“¹³. Diskusia o tomto nástroji tajnej politickej akcie je v poslednom období zo zjavných dôvodov eskalácie politických konfliktov čoraz nástojčivejšia. Mary Ellen O'Connellová, (2024) profesorka práva a medzinárodných štúdií, University of Notre Dame v tejto súvislosti rozhorčene konštatovala, že „*navzdory mnohým medzinárodným prípadům není termín „atentát“ v medzinárodním právu definován a právní vědci jako je ona se spoléhají na standardní slovníkové definice...*“¹⁴ ako príklad uvádza definíciu atentátu v Merriam-Webster: 1. Vražda náhlým alebo tajným útokom často z politických dôvodov: čin alebo prípad zavraždenia niekoho (napríklad prominentného politického vodcu) atentát na Abrahama Lincolna. 2. Zradné ničenie povesti človeka, *atentát na charakter*.

Mary Ellen O'Connellová (2024) v svojom článku Atentát je vždy protiprávny¹⁵, podobne ako Peter Rutland (2024) v stati v Responsible statecraft¹⁶ vnímajú

12 Pozri viac Jasper K.: Kantov spis K večnému mieru. Reflexie č.56, OIKOYMENH, Praha. ISSN 0862-6901 Uverejnené na https://www.reflexe.cz/Reflexe_20/Kantuv_spis_K_vecnemu_miru.html

13 Uverejnené na <https://www.merriam-webster.com/dictionary/assassination>

14 Ellen O'Connellová (2024). Assassination is always unlawful – regardless of who is killed and on whose orders. Publie: 6 août 2024, 14:44 CEST. Publikované online na <https://theconversation.com/assassination-is-always-unlawful-regardless-of-who-is-killed-and-on-whose-orders-236004>

15 Ellen O'Connellová (2024). Assassination is always unlawful – regardless of who is killed and on whose orders. Publie: 6 août 2024, 14:44 CEST. Publikované na <https://theconversation.com/assassination-is-always-unlawful-regardless-of-who-is-killed-and-on-whose-orders-236004> 6.8.2024.

16 Rutland, P. (2024): A modest proposal: Stop the assassinations. All of them. In: <https://responsiblestatecraft.org/igor-kirillov-assassination/> 19.12.2024.

atentát ako protiprávny a protestujú¹⁷ proti zvyšujúcemu sa počtu atentátov z politických dôvodov. Pre nás zaujímavé v tomto smere argumentuje Rutland a to príkladom atentátu na Reinharda Heydricha, ríšskeho protektora Čech a Moravy v Prahe v r. 1942. Domnieva sa, že pri spätnom pohľade je ťažké povedať, či atentát poslužil nejakému užitočnému účelu, keďže nacisti zabili viac ako 5 000 civilistov vo vlne odvety. V tomto smere by s ním iste nesúhlasili viacerí českí historici, aj keď odborný diskurz ohľadom tejto otázky existuje aj v samotnej českej historiografii¹⁸. Uvedené súčasné názory, reprezentujúce čoraz častejší trend volania po nezákonnosti atentátov sa utvárali len veľmi postupne.

Naopak, pohľad do histórie (pozri napr. rozsiahlu prácu Margaréty MacMillan¹⁹) ukazuje, že filozofi a vojnové právo²⁰ dlho počítalo so zabíjaním nepriateľských vodcov mimo bojiska a že to nielen schvaľovalo.

Klasickým príkladom je politická doktrína *monarchomachov* (tyranobijcov), zo 16. storočia. Kalvínsky protestanti (Theodore Beza, nástupca J. Kalvína), či katolícki radikáli v nej proklamovali, že tyrania má podobu náboženskú, legálnu, či politickú, a nesleduje všeobecné dobro (Beza). Ospravedlňovali tak tzv. *tyranitídu* – zabitie tyrana – samozrejme pre všeobecné dobro, ktorá však už mala svojich zástancov omnoho neskôr – v antike²¹. Základom konceptu *monarchomachov* bola téza o existencii hraníc politickej moci (absolutizmu), po rozhodnutí suveréna (ľudu). Ak dohoda medzi ľudom a panovníkom bola porušená, má podľa nich ľud právo zvrhnúť vládcu (monarchu), či dokonca ho zabiť. Politická moc a suverenita je totiž podľa *monarchomachov* v rukách ľudu na základe dohody medzi oboma stranami. Ľud si môže vynucovať dohodnutú zmluvu a to na základe novej, postupne sa formujúcej myšlienky ústavného práva. Tézy *monarchomachov* tak veľkou mierou prispeli k výraznej radikalizácii šľachty a to prostredníctvom idey o práve vzbury proti tyranii panovníka²².

K postupnému vytváraniu základov pre etické obmedzenia radikalizmu a vojnových aktivít prispeli do veľkej miery španielski katolícki teológovia, predstavitelia tomizmu v Salamanke²³ (16.–17. st.). Začali preferovať priro-

17 RUTLAND, P. (2024) A modest proposal: Stop the assassinations. All of them. In: <https://responsiblestatecraft.org/igor-kirillov-assassination/> 19.12.2024

18 Pozri napr. Čvančara Jaroslav: Heydrich, (2004).

19 MACMILLAN, M. (2020). Vojna. ako nás formoval vojenský konflikt.

20 Podľa MacMillan *Ius ad bellum* a *ius in bello*, zákony, ktorými sa riadi moderná vojna vytvoril Západ, ostatné kultúry ich prevzali a upravili podľa vlastnej tradície (MacMillan, M. 2020, s. 249).

21 Tyranitída – zabitie tyrana bola legálna napr. už v klasických Aténach.

22 napr. v Anglicku, Nizozemsku, v Poľsko-Litovskej únii, atď.

23 Tzv. Škola v Salamanke (15. a 16.st.), vychádzajúca najmä z prác F. de Vitoria, ale aj D. Sua-reza a de Moliniho, atď.

dzené práva človeka a prezentovať základy pre tvorbu medzinárodného práva, pričom vychádzali najmä z prác Francisca de Vitoria. Vitorio²⁴ predznamenal kritický posun v morálnej a právnej filozofii a staval pritom na ideách jedného z najvplyvnejších teológov vtedajšej doby, T. Akvinského. Akvinského teória prirodzeného práva mala výrazný vplyv na utváranie novovekých predstáv o morálnych limitoch vládnej autority. V svojej práci *De regno ad regnem Cypri* v kapitole č. 7 sa k zabitiu tyrana vyjadril s výhradami: „*Keby sa súkromné osoby pokúšali na základe svojej vlastnej domýšľavosti zabiť vládcu, aj keď sú to tyrani, bolo by to nebezpečné ako pre dav, tak pre ich vládcu*“...*„Ak je neznesiteľná preva- ha tyranie, niektorí boli toho názoru, že by bolo cnosťou, keby silní muži zabili ty- rana a vystavili sa nebezpečeniu smrti, aby oslobodili dav*“... Tento názor však podľa neho nie je v súlade s apoštolským učením. Doporučuje preto: „*Ak k právu da- ného davu patrí právo určitého zástupu, aby sa stal kráľom, nie je nespravodlivé, keď je kráľ zosadený, alebo jeho moc je obmedzená tým davom, ak sa stáva tyra- nom a zneužíva kráľovskú moc*“²⁵. Pokračuje návodom, ako riešiť situáciu. Srdce kráľa je podľa Akvinského v rukách Pána, a ak bude chcieť, obráti ho.

V 19. st. sa už naplno vytváralo vojnové právo a to aj na základoch, polože- ných školou v Salamance a Vitoriom. Bolo ešte zákonné zabiť nepriateľa mimo bojiska za použitia lsti, ale už nebolo zákonné k tomu použiť zradu. Zrada spočí- vala v porušení dôvery útočníka v situácii, kedy obeť mala dôvod útočníkovi dô- verovať. Až koncom 19. storočia sa definícia atentátu a jeho zákazu počas ozbro- jeného konfliktu začala odlišovať od zákazu v dobe mieru. Takéto uvažovanie umožnilo vytváranie rozdielu medzi lstou a vierolomnosťou a medzi dôverou, ktorý sa objavil v medzinárodných dohodách koncom 19. a v 20. storočí v zvy- kovom vojnovom práve. Dohody, upravujúce vedenie vojen, ako aj rozhodnutia medzinárodných súdov už obsahovali ustanovenia, zakazujúce vierolomne ko- nať. Napr. *Haagska zmluva* (1899) v článku 23. zvlášť zakazuje b) zradne zabiť alebo zraniť jednotlivca patriaceho k nepriateľskému národu alebo armáde.²⁶

Podobné konanie sa už o 100 rokov neskôr klasifikovalo ako vojnový zločin v *Rímskom štatúte Medzinárodného trestného súdu* zo 17. 7. 1998: v článku 8(2)(b)(xi) a 8(2)(e)(ix)]: „stanovuje, že vierolomné zranenie jednotlivcov,

24 F. de Vitoria (1483–1546), tvrdil, že americkí Indiáni majú právo na dôstojnosť človeka a majú právo spravovať svoje územia a brániť sa koloniálnej nadvláde. Tvorca teórie morálne ospravedlniteľnej vojny (spravodlivej vojny), založenej na určitých pravidlách, kedy je vojna menej strašná.

25 De regno ad regnem Cypri. O kraľovaní cyperského kráľa od Tomáša Akvinského (1949). Toronto: The Pontifical Institute of Mediaeval Studies. Uverejnené online na: <https://isidore.co/aquinas/DeRegno.htm#4>

26 Zmluva o zákonoch (II) a obyčajoch pozemnej vojny a jej príloha: Nariadenie o zákonoch a oby- čajoch pozemnej vojny. Haag, 29. 9. 1899.

patriaciach k nepriateľskému táboru alebo armáde“ v medzinárodnom ozbrojenom konflikte, ako aj „zradné zranenie bojujúceho protivníka“ v ne-medzinárodnom ozbrojenom konflikte je vojnový zločin“²⁷.

Podľa štúdie amerického profesora medzinárodného práva verejného v Readingu Michaela N. Schmitta, s názvom *Atentát vo vojnovom práve*,²⁸ dokonca aj manuál vojnového práva Ministerstva obrany USA z roku 2016 uvádza, že „v medzinárodnom ozbrojenom konflikte je zakázané zabíjať alebo zraňovať nepriateľa uchýlovaním sa k vierolomnosti“.²⁹ V tejto súvislosti však aj profesor Schmitt upozorňuje, že definícia atentátu a jeho zákaz počas ozbrojeného konfliktu sa výrazne líši od pojmu a zákazu v dobe mieru. Tvrdí, že: „Zabitie jednotlivca musí byť pričítateľné štátu, musí mať politický podtext a musí mať nadnárodný charakter, aby sa rovnalo nezákonnému atentátu v dobe mieru“³⁰.

Na rozdiel od Schmitta je O'Connellová (2024) jednoznačne presvedčená, že „atentát je vždy nezákonný“³¹. Tento postoj podľa nej podporili aj medzinárodné súdy, ako je Medzinárodný súdny dvor OSN a Európsky súd pre ľudské práva. Nezákonnosť atentátu datuje prinajmenšom od Haagskej zmluvy z roku 1907, ktorá zakazuje „nečakané“ zabíjanie ľudí, ktorí si neboli vedomí bezprostredného nebezpečenstva. K tomu sa pridala aj Ženevská konvencia z roku 1949, ktorá deklarovala, že „je zakázané zabíjať, zraňovať, alebo zajať protivníka za použitia vierolomnosti“, ako je „predstieranie civilného alebo bojového statusu“³².

Podľa O'Connellovej sa navzdory tomuto zákazu mnoho krajín a veľmocí, najmä Rusko, USA a Izrael uchýlilo práve k používaniu atentátov ako k nástroju tajnej politiky. Rusko³³ je podľa nej v tomto ohľade výrazne aktívne,

27 Uverejnené online na <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/icc-statute-1998>

28 Schmitt, N. M. (2021): *Atentát vo vojnovom práve* Uverejnené 15.9.2021 na stránke <https://lieber.westpoint.edu/assassination-law-of-war/>

29 Uverejnené na <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/DoD%20Law%20of%20War%20Manual%20-%20June%202015%20Updated%20Dec%202016.pdf?ver=2016-12-13-172036-190>

30 Uverejnené online dňa 15.10. 2021 na <https://lieber.westpoint.edu/assassination-law-of-war/>

31 Ellen O'Connellová (2024). Assassination is always unlawful – regardless of who is killed and on whose orders. Publié: 6 août 2024, 14:44 CEST. Publikované na <https://theconversation.com/assassination-is-always-unlawful-regardless-of-who-is-killed-and-on-whose-orders-236004>

32 Ellen O'Connellová (2024). Assassination is always unlawful – regardless of who is killed and on whose orders. Publié: 6 août 2024, 14:44 CEST. Publikované na <https://theconversation.com/assassination-is-always-unlawful-regardless-of-who-is-killed-and-on-whose-orders-236004>

33 Pozri viac: Knight, A. (2019). Putinovi zabijáci: Kreml a umění politické vraždy Paperback – mezinárodné vydanie 2019.

uplynulo 40 rokov od rokovaní a diskusií, ktoré tomu kroku predchádzali, medzi prezidentom USA G. Fordom (resp. jeho prezidentskou komisiou) a riaditeľom CIA Colbym, pričom išlo o snahy o vyšetrovanie tajných činností CIA americkým Kongresom³⁷. Pri tejto príležitosti boli odtajnené zápisy z diskusií o presadení zákona o zákaze atentátov v mieri, nachádzajúce sa v National security Archive³⁸. Pri ich čítaní je zjavné, že napriek konečnému prijatiu formálneho zákazu atentátov v mieri sa skutočné presvedčenie o ich vykonávaní príliš nezmenilo. Podľa digitalizovaných odtajnených dokumentov sa napr. H. Kissinger v diskusii s Colbym vyjadril týmito slovami: „Je to akt šialenstva a národného poníženia mať zákon, ktorý zakazuje prezidentovi nariadovať vraždy“³⁹.

Nie je potom prekvapením, ak nariadenie prezidenta Forda po formulovaní zákazu ešte použilo výraz „politická vražda“, ale nariadenie Jimmyho Cartera (12036) z roku 1978, ktoré ho nahradilo a nariadenie R. Reagana (12333) z r. 1981 to už zmenilo. Tieto nariadenia už len potvrdzovali zákaz, ale nedefinovali termín „atentát“, ani nepoužili termín „politická vražda“. Po útokoch z 11.septembra sa postoj k zákazu používania takýchto postupov zmenil úplne. Kongres USA schválil rezolúciu, zmocňujúcu G. Busha použiť primeranú silu proti aktérom, ktorí spáchali či plánovali teroristické útoky⁴⁰ (pozri viac Encyclopedia Britannica)⁴¹.

Záver, alebo od raison d etat k Raison du Monde?

Z pomerne širokej zdrojovej anabázy článku vyplýva, že s dlhodobým diskurzom o praktikách a nástrojoch raison d etat, resp. arcana imperii – tajných

37 V danej súvislosti reportér *New York Times* Seymour M. Hersh odhalil niektoré tajné operácie CIA a tak sa ukázalo sa, že vyšetrovanie je nevyhnutné. Ford vytvoril prezidentskú komisiu Nelsona A. Tohle. Pozri viac: Hersch, S.: *Huge C.I.A. operation reported in U.S. Against antiwar forces, other dissidents in Nixon years: Special New Yourk Times*, uverejnené dňa 22.12.1974 na stránke <https://www.nytimes.com/1974/12/22/archives/huge-cia-operation-reported-in-u-s-against-antiwar-forces-other.htm>

38 Výkonné nařízení 11905 | Historie USA, studená válka a zahraniční politika | Britannica, uverejnené na <https://www.britannica.com/event/Executive-Order-11905>

39 Uverejnené na <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB522-Church-Committee-Faced-White-House-Attempts-to-Curb-CIA-Probe/Documents/Document%2031%20-%2000308.pdf>

40 Známe sú udalosti, keď následne USA postupovali buď bezpilotnými lietadlami alebo ďalšími bojovými prostriedkami proti napr. proti hnutiu Taliban v Afganistane, či vodcom Al-kaidy.

41 Výkonné nařízení 11905 | Historie USA, studená válka a zahraniční politika | Britannica, uverejnené na <https://www.britannica.com/event/Executive-Order-11905>

metód štátu, je v súčasnosti čoraz užšie prepojená diskusia o hraniciach uplatňovania politickej moci a tajných metód. Je založená na snahe o humanizáciu týchto postupov a zvyšovaní ich etickej úrovne odstraňovaním vierolomnosti a ľsti. Moderný posun tejto problematiky sa viaže aj na úvahy o povahe súčasného štátu s jeho rýchlo sa meniacou rolou smerom ku globálnemu charakteru vládnutia.

Ak má zabíjanie nepriateľa prostredníctvom atentátu politický kontext, je pričítateľné štátu a najmä ak má nadnárodný charakter, vtedy sa rovná nezákonnému atentátu v čase mieru (Schmidt). Táto téza, podobne ako názor O'Connellovej o protiprávnosti atentátov poukazuje na dôležitý etický posun v postupnom chápaní atentátu ako nástroja arcana imperii. Nadnárodný charakter atentátu si všíma aj Luca Trenta a navrhuje jeho zahrnutie do kategórie „vojny na diaľku“, resp. zabíjanie na diaľku. Upozorňuje na rast významu prepojenia medzi utajením a odlahlosťou, a na globálny aspekt tohto fenoménu. Je presvedčený, že hlbšie zapojenie atentátu ako nástroja zahraničnej politiky poskytuje dve hlavné výhody. Umožňuje lepšie uplatňovať „utajenosť „ a „politický odstup“ zvolených praktík.

Domnievame sa, že vybrané príklady filozofickej, historickej a čiastočne aj právnej diskusie o otázkach vzťahu medzi bezpečnosťou štátu a etickými princípmi ukazujú skôr na tendenciu redukcie resp. zákazu, či humanizácie používaných praktík arcana imperii. Napr. zdôrazňovanie etického aspektu používania atentátov v rámci arcana imperii sa postupne začalo prehlbovať prostredníctvom viacerých akcentov. Jedným z nich bolo ich rozlišovanie v dobe mieru a v čase vojny, pričom v čase vojny sa začalo volať po odstránení vierolomnosti z týchto praktík. V oboch prípadoch postupne dochádza k, nazveme to „humanizácii“ týchto politických nástrojov, minimálne v deklaratívnej podobe. V čase mieru sa dokonca objavil explicitný zákaz používania atentátov, pristúpilo sa k prijatiu medzinárodných zmlúv (OSN) či súdnych rozhodnutí, obsahujúcich formulácie o nevhodnosti používania týchto postupov.

Zdôvodňovanie je založené na viacerých aspektoch. Na odopieraní prístupu k informáciám, čím sa *utajovanie stáva jedným z najväčších nebezpečí (Arendtová)*. S tým súvisí možná strata občianskej kritickej role, ak sa moc stane nezávislou na občianskej kontrole (Arendtová, Kant). Na vrchole pyramídy argumentov pre zmenu je *volanie po transparentnosti konania ako politickom a kultúrnom ideáli aj v prípade „keď bežné postupy, vedúce k zmene už nefungujú“* a to nielen pre súkromné osoby, ale aj pre legitímnych vládcov (Arendtová, Cantanzariti). Domnievame sa, že globálny charakter politickej represie za všetkých veľmi dobre označil ako *zásadnú transformáciu*

základnej racionality štátu Philip Cerny (2009). Vo svojej štúdii *Od raison d'État k raison du Monde* (2009) tvrdí, že v globalizovanom svete štáty racionalizujú svoju politiku na základe boja medzi tými skupinami, ktoré sa môžu zmocniť výhod globalizácie transnacionalizovaním svojich aktivít, sietí, stratégií a taktík, teda „vítazmi“ – a tými, ktorí nesú hlavnú váhu odvrátenej strany globalizácie v podobe..., politickej represie, občianskych nepokojov – „porazenými“⁴².

V tejto súvislosti je „štát konkurencie“ podľa Cerneho vyvíjajúcim sa terénom konfliktu medzi skupinami, ktoré sa môžu zmocniť výhod globalizácie a medzi tými, ktoré tú možnosť nemajú, medzi raison d'État a rastúcou hegemóniou raison du Monde (Cerny, 2009).

Sme si vedomí, že článok mohol, vzhľadom na veľké množstvo neuvedených materiálov len naznačiť niektoré historické a filozofické línie úvah a poukázať tak na rozbiehajúcu sa diskusiu v tejto oblasti. Nazdávame sa preto, že nutnosť jej ďalšieho rozvoja najmä v aktuálnych politických súvislostiach „raison du Monde“ je viac ako nevyhnutná.

Použitá literatúra

- ARENDTOVA, H. 2024. Krize republiky. Zamyšlení nad Pentagonorskými dokumenty. Hermann a synové. ISBN 978-80-53002-04-2.
- BOTERO, G. 1589. Della Ragion di Stato. Benátky: Appresso Vincenzo Vaugris.
- CANTANZARITI, M. 2010. New arcana imperii. JSP/Center for the Study of Law and Society Faculty Working. Uverejnené online dňa 12.07. 2010 na stránke <https://escholarship.org/uc/item/81g0030z>
- CAVILLE, J. P. 2006. Naudé, la prudence extraordinaire du coup d'État (Naudé, neobyčajná obozretnosť štátneho prevratu) uverejnené online na: <https://journals.openedition.org/dossiersgrihl/4807>
- CERNY, P. G. 2009. Stav hospodárskej súťaže dnes: od raison d'État k raison du Monde Policy Studies, DOI: 10.1080/01442870903052801 uverejnené online: <http://dx.doi.org/10.1080/01442870903052801>
- De regno ad regnem Cypri. O kralovaní cyperského kráľa od Tomáša Akvinského 1949. Toronto: The Pontifical Institute of Mediaeval Studies. Uverejnené online na: <https://isidore.co/aquinas/DeRegno.htm#4>

42 Podľa Cerny, Philip G. (2009) „Stav hospodárskej súťaže dnes: od raison d'État k raison du Monde“, Policy Studies, DOI: 10.1080/01442870903052801 Adresa URL: <http://dx.doi.org/10.1080/01442870903052801>

- HERSCH, S. 1974. Huge C.I.A. operation reported in U.S. Against antiwar forces, other dissidents in Nixon years: Special New York Times, uverejnené online dňa 22.12.1974 na stránke <https://www.nytimes.com/1974/12/22/archives/huge-cia-operation-reported-in-u-s-against-antiwar-forces-other.htm>
- JASPERS, K.: Kantov spis K večnému mieru. Reflexie č. 56, OIKOYMENH, Praha. ISSN 0862-6901 Uverejnené online na https://www.reflexe.cz/Reflexe_20/Kantuv_spis_K_vecnemu_miru.html
- MACMILANN, M. 2020. Vojna, ako nás formoval konflikt. N Press s.r.o., Bratislava. ISBN 978-80-8230-047-8.
- O'CONNELLOVA, E. 2024. Assassination is always unlawful – regardless of who is killed and on whose orders. Publié: 6 août 2024, 14:44 CEST. Uverejnené online: <https://theconversation.com/assassination-is-always-unlawful-regardless-of-who-is-killed-and-on-whose-orders-236004>
- RUTLAND, P. 2024. A MODEST PROPOSAL: STOP THE ASSASSINATIONS. ALL OF THEM. Uverejnené online 19.12.2024.: <https://responsiblestatecraft.org/igor-kirillov-assassination/>
- SCHMITT, N. M. 2021. Atentát vo vojnovom práve. Uverejnené online dňa 15.9.2021 na stránke <https://lieber.westpoint.edu/assassination-law-of-war/>
<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/DoD%20Law%20of%20War%20Manual%20-%20June%202015%20Updated%20Dec%202016.pdf?ver=2016-12-13-172036-190>. Uverejnené 15. 10. 2021 na <https://lieber.westpoint.edu/assassination-law-of-war/>
- International Covenant on Civil and Political Rights. Uverejnené na <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- TRENTA, L. 2024. The President's Kill List: Assassination in US foreign policy since 1945 (1st ed.). Edinburgh University Press. SU Repository: <https://cronfa.swan.ac.uk/Record/cronfa66711https://edinburghuniversitypress.com/book-the-president-s-kill-list.html>
- Výkonné nařízení 11905 | Historie USA, studená válka a zahraniční politika | Britannica, uverejnené na <https://www.britannica.com/event/Executive-Order-11905>.

Kontakt

PhDr. Zuzana Kulašiková, PhD.

Fakulta verejnej politiky a verejnej správy

Vysoká škola Danubius

e-mail: Zuzana.kulasikova@vsdanubius.sk

Aspects of voter behavior in regional elections in the context of Slovakia

Lukáš Bernátek – Soňa Hanzlovičová – Roman Šimáček

Abstract: The aim of this paper is to chronologically map general information about regional elections in the context of Slovakia and highlight their specifics and voter turnout. The paper is a general study that also examines voter behavior in elections to higher territorial units, which differs in comparison to parliamentary elections. The goal is to identify current trends in voter participation, or rather, non-participation in elections to higher territorial units, and what factors most influence their decisions.

Key words: elections, voter behavior, regional elections, independent candidates, participation

Introduction

Elections, as a tool for selecting the ruling elite in a state, are one of the fundamental conditions and components of democracy. Through elections, citizens choose their representatives for elected offices, granting them power and trust with the expectation of good governance. Citizens approach their political rights, including the right to vote, in various ways (Ondria, 2011). Some view voting as their civic duty and participate regularly, while others adopt the opposite stance and do not exercise their right to choose their representatives. The motivations that lead people to participate in or abstain from elections are diverse and influenced by numerous factors. The decision to vote or not, as well as whom to vote for and based on what selection criteria, is generally referred to as electoral or voter behavior. In democratic states, several types of elections are held at various levels. By conducting a detailed study, we aim to define the factors that influence voter behavior. Regional elections represent a particularly broad issue, and as such, this paper does not delve deeply into the analysis of individual towns and municipalities. Instead, we will seek to identify current trends in voter participation or abstention in elections for higher territorial units and determine the factors that most significantly influence their decisions. Our aim is to generalize our findings and conclusions to ensure their universal applicability across the entire territory of the Slovak Republic.

1 Factors Influencing Voting Behavior in Regional Elections in the Slovak Republic

Voting behavior and the factors influencing it have long been the subject of extensive discussions. “Voter behavior can be seen as a specific manifestation of political participation, which strengthens the value of democracy. Interest in participation itself acts as a driving force in social dynamics and, especially in modern society, represents an important mechanism for its development and progress” (Kováčová, N., 2013). Research on this topic focuses not only on parliamentary or presidential elections but also on regional and municipal elections.

Some factors can be identified as common across all types of elections, while others are specific to particular types. Many authors have explored voter turnout, including S. M. Lipset, who stated: “Voting patterns appear to be consistent across different countries. Men vote more frequently than women; people with higher education participate in elections more often than those with lower education levels; urban residents vote more frequently than rural residents; individuals aged 35–55 vote more often than younger or older people; married individuals vote more frequently than single ones; people with higher social status vote more frequently than those with lower status, and members of organizations vote more often than non-members” (Lipset, 1982, p. 182).

Lipset’s claims have been proven accurate, as evidenced by many subsequent studies. When focusing on changes in voting behavior, key factors include shifts in citizens’ value orientations and changes in social stratification (Dalton, 1988). Generally, the most widely used and recognized frameworks for studying voter behavior include the sociological, socio-psychological, economic, socio-cultural, and ideological approaches (Sopóci, 1988).

Each country is unique in its political culture, historical determinants, and challenges. Similarly, individual regions within a state exhibit significant heterogeneity in various areas, which influences not only the daily lives of citizens but also their political participation. In the following section, we will examine the factors that significantly influence the choice of candidates in regional elections.

The self-governing regions are characterized by a wide range of disparities, including demographic, socio-cultural, and socio-economic characteristics of individual regions. In this context, we can talk about the age structure of the population, educational structure, employment structure in the main sectors of the economy, degree of urbanization, socio-economic level of the regions, religious structure, and ethnic composition. All these factors

influence not only the selection of a specific political party in elections (parliamentary elections) but also the choice of candidates in regional elections. Another significant indicator of electoral behavior is the level of voter turnout, which is also regionally differentiated and dynamic. The level of electoral mobilization is influenced by a large number of factors, which then have a positive or negative effect on overall voter participation as well as the election results.

By Law No. 302/2001 Coll. of July 4, 2001, on the Self-Government of Higher Territorial Units (the law on self-governing regions), eight self-governing regions were established:

- Bratislava Self-Governing Region
- Trnava Self-Governing Region
- Trenčín Self-Governing Region
- Nitra Self-Governing Region
- Žilina Self-Governing Region
- Banská Bystrica Self-Governing Region
- Košice Self-Governing Region
- Prešov Self-Governing Region (Law No. 302/2001 Coll., 2001)

Since this date, elections to the bodies of self-governing regions (VÚC) have been held in Slovakia a total of six times: in 2001, 2005, 2009, 2013, 2017, and 2022.

The first elections to the bodies of self-governing regions were held on December 1, 2001, when citizens of the Slovak Republic elected their representatives in the eight self-governing regions. Voter turnout in the first round was 26.02% overall. The highest voter turnout was recorded in the Nitra region, with 34.96%, while the lowest turnout was in the Trenčín region, where only 21.55% of citizens voted. The second round of elections, which was only held in regions where a regional president was not elected in the first round (except for the Bratislava region, where the president was elected in the first round), had a turnout of 22.61%. The number of citizens who participated in the second round varied significantly across regions. For instance, in the Žilina region, the turnout was only 10.85%, while in Nitra, it reached nearly 40% (Súhrnné výsledky hlasovania ..., 2001). The low voter turnout was attributed by many to citizens' insufficient identification with the newly established second level of self-government, as well as to the novelty of the elections at this level. It was expected that in subsequent elections, voter turnout would increase and gradually align with that of municipal elections.

The second elections to the bodies of self-governing regions were held on November 26, 2005. The nationwide voter turnout was 18.02%. The highest voter turnout was recorded in the Nitra region (27.67%), while the lowest turnout was in the Trenčín region (12.30%). The second round of elections took place in all eight regions, with a turnout of 11.07%. Similarly, the highest voter turnout in the second round was in the Nitra region (16.19%), and the lowest was in the Trenčín region (7.12%) (Súhrnné výsledky hlasovania..., 2005). The expectations for higher voter turnout compared to the previous elections were not met. On the contrary, 8% fewer citizens participated in casting their vote.

The elections to the bodies of self-governing regions in 2009 took place on November 14. Voter turnout increased to 22.09%. There was also a shift in turnout across the individual self-governing regions, with the highest turnout of 27.06% recorded in the Banská Bystrica region and the lowest of 19.46% in the Bratislava region. The second round of elections took place in the Bratislava (with the highest voter turnout of 20.18%), Trenčín (with the lowest voter turnout of 15.07%), Banská Bystrica, and Prešov regions, with an overall turnout of 18.39% (Súhrnné výsledky hlasovania..., 2009).

The last two-round elections to the bodies of self-governing regions were held on November 9. Voter turnout was 20.11%, which was a decrease of 1.98% compared to 2009. The second round of elections, with a turnout of 17.29%, took place in the Bratislava, Trnava, Nitra, Banská Bystrica, and Košice regions (Súhrnné výsledky hlasovania..., 2013). The highest voter turnout in both rounds was recorded in the Banská Bystrica region, while the lowest turnout in the first round was in the Trenčín region and in the second round in the Košice region. The most recent regional elections again did not show high voter participation, confirming the overall lack of interest among citizens in the regional level of self-government.

The elections to the bodies of self-governing regions in Slovakia in 2017 were held on November 4. A notable feature of these elections was that the election of regional presidents was conducted in a single round, as per an amendment to the law. The reason for this change was to save financial resources. In these elections, the term of office was extended to five years to align with the municipal elections in 2022. Initially, however, the President of the Slovak Republic, A. Kiska, vetoed the law introducing the single-round election, but on March 24, the veto was overridden by 80 votes from the members of parliament, and the single-round election was definitively approved. Voter turnout reached 29.95% (Súhrnné výsledky hlasovania..., 2017). The highest turnout was in the Banská Bystrica region (40.29%),

as there was significant voter mobilization due to the candidacy of an extremist candidate, who could have potentially gained power because of the change in the electoral system. In these elections, the Banská Bystrica region saw a high level of strategic behavior from political actors, evident in some candidates withdrawing in favor of those with stronger preference ratings based on public opinion polls. The high voter turnout in this region was seen as a vote „against“ the extremist candidate. The lowest voter turnout was recorded in the Trnava region (24.74%).

The most recent regional elections were held on October 29, 2022, and their distinctive feature was that they took place alongside the municipal elections. The merger of the municipal and regional elections was introduced by the government of P. Pellegrini. As mentioned earlier, the elections followed an extraordinary extension of the term of office for regional representatives to five years, with future terms returning to four years. „The Constitutional Act No. 44/2017 Coll., which amends the Constitution of the Slovak Republic No. 460/1992 Coll. as amended, extended the term of office of regional self-governments (VÚC) to 5 years, as a one-time solution. This change was initiated by the governing coalition consisting of SMER-SD, SNS, and MOST-HÍD with the aim of aligning the dates of both types of elections in 2022. This alignment occurred because the regional elections were held in 2017, and the municipal elections were scheduled for 2018“ (Mikuš, p.110) The merger of the elections led to the highest voter turnout so far, which was 43.7% (Súhrnné výsledky hlasovania, 2022). The highest turnout was recorded in the Žilina region (48.74%), while the lowest was in the Bratislava region (38.60%).

Elections to the bodies of self-governing regions differ from elections to the National Council of the Slovak Republic not only in the mechanism of candidate selection but also in their nature. While in parliamentary elections, voters choose political parties based on party affiliation, personal identification with their ideology, or program, in regional elections, citizens vote for specific candidates for regional councils and regional presidents. These candidates may also be members of political parties or supported by them, but they can just as easily be independent candidates. This raises the question of whether voters choose their representatives solely based on the candidates' party affiliation or also on personal sympathies or assessments of their previous performance in a given or other office. The answer to this question can be explored by comparing the share of winning candidates who are members of political parties or supported by political parties with the share of independent candidates.

In the first regional elections in 2001, out of a total of 401 elected councilors, 383 were members of political parties or supported by them. This means that independent candidates represented only 4.48% of elected candidates (Podiel poslancov zvolených..., 2001). In 2005, independent candidates represented 9.46% of the votes out of a total of 412 (Počet a podiel..., 2005). In the 2009 regional elections, out of a total of 408 elected councilors, independent candidates represented 13.48% of the votes (Number and share..., 2009). In the 2013 elections, the share of elected independent candidates reached 17.89% (Počet a podiel..., 2013). In the last two regional elections (2017 and 2022), the share of independent councilors averaged 38%. When it comes to electing regional presidents, the results are clear, as only four independent candidates have ever been elected throughout the history of these elections.

Based on the results mentioned, it can be clearly stated that the share of independent candidates elected to regional councils shows an increasing trend. From the perspective of voter behavior, several factors could influence this trend. The main reason can be found in the overall dissatisfaction with the political situation or political parties, especially when the candidate list does not include a candidate from the political party preferred by the voter. In such cases, voters often prefer to choose an independent candidate or a candidate from a new political party rather than voting for a candidate from a party they do not sympathize with. This behavior in regional elections can be seen as a natural extension of voting behavior in parliamentary elections. Citizens, as voters, demonstrate their political development and express dissatisfaction with the current political situation. An example of such „protest“ behavior can be found, for instance, in the 2013 and 2017 elections, particularly in the election of the president of the Banská Bystrica self-governing region.

Despite all the arguments mentioned, it cannot be denied that the majority of elected candidates (councilors and presidents) are still strongly tied to political parties and their membership. It is clear that citizens, as voters, make their decisions in regional elections based on the party affiliation of the candidates. This is supported by the fact that the elected candidates were members of or supported by political parties that were represented in the parliament during the election year, and often were part of the ruling coalition. Ultimately, the voting behavior of citizens in regional elections reflects the same decision-making process as in parliamentary elections, where the choice is based on support for a political party to which the voter is sympathetic.

Based on the observed voter turnout in regional elections, it can be concluded that regional elections show significantly lower participation compared to parliamentary or municipal elections, and this can be considered a long-term trend of low voter turnout at this level. Several factors may contribute to this notably lower voter participation:

- Insufficient public awareness about the activities of higher territorial units.
- Lack of awareness about the competences and responsibilities of self-governing regions.
- Voter information from politicians and candidates is often limited to pre-election campaigns.
- A general negative perception of politics and politicians.
- Insufficient opportunities for citizens to monitor and influence the actions of the regional president and council.

Low voter turnout brings another issue: the legitimacy of the elected representatives. Citizens express their interest in regional politics and events through their participation, or lack thereof, in elections. All the reasons why citizens fail to cast their votes for representatives stem both from their personal beliefs about the perceived insignificance or inferiority of regional elections compared to municipal or parliamentary elections, as well as the likely view that regional governments do not significantly impact their lives. In addition to these reasons, voter distrust toward politicians due to disappointments, unfulfilled promises, and corruption scandals also plays a role. In response to the apathy toward elections at the regional level, a change in the method of electing the regional president was implemented in 2017.

Conclusion

Elections to regional self-governing bodies are among the most important events in the political life of Slovakia, as the measures implemented by these bodies often directly affect the lives of residents within their regions. Citizens decide on their representatives through elections, influenced by a wide range of factors. These include age and education structure, regional development, unemployment rates, and the ethnic and religious composition of the regions. These factors collectively shape voters' decisions to varying extents.

Analysis of the proportion of independent candidates elected versus those affiliated with or supported by political parties indicates a steady

increase in the success of independent candidates over time. However, it cannot be ignored that many voters still predominantly base their choices on candidates' party affiliations, reflecting traditional patterns seen in parliamentary elections.

The most significant issue associated with regional elections in Slovakia is undoubtedly low voter turnout. Turnout serves as a critical indicator of public interest and the perceived importance of elections. Historically, turnout in regional elections has averaged around 20%, highlighting a persistent lack of interest and the limited appeal of regional governance. The reasons for abstention include insufficient public knowledge about the activities and competencies of regional governments, disenchantment with politics and politicians, inadequate information about candidates, and their often unconvincing platforms.

Addressing these challenges requires increased public awareness about the role and responsibilities of VÚCs, broader promotion of these elections, and a more dynamic presentation of candidates, particularly for council seats. Without such changes, the issue of low voter turnout will continue to plague VÚC elections.

The strategic merger of regional and municipal elections in 2022 was one measure aimed at addressing this issue. The resulting 46 % turnout, however, likely reflects the combined influence of municipal elections rather than a genuine surge of interest in regional governance. This underscores the need for systemic efforts to improve voter engagement specifically at the regional level.

References

- DALTON, R. J. 1988. *Citizen politics in western democracies*. New Jersey: Chatham House Publishers, 1988. 270 s. ISBN 9780934540445.
- KOVÁČOVÁ, N. 2013. Voličské správanie ako prejav politickej participácie. In *Revue spoločenských a humanitných vied [elektronický zdroj]*, ISSN 1339-259X. Roč. 1, č. 3-4, 2013. [online].vspanubius.sk [cit. 20.10.20124]. Dostupné na internete: http://revue.vspanubius.sk/rocnik_1_cislo_3-4_2013
- LIPSET, S. M. 1982. *Political man: Social bases of politics*. Baltimore: John Hopkins Press, 1982. 608 s. ISBN 978-0801825224.
- MIKUŠ, D. Reflexia volebnej účasti v spojených komunálnych a regionálnych voľbách 2022. 2023. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave Fakulta sociálnych vied 2023. In *Publicy 2022 I. Komunálne a regionálne voľby 2022* (eds) ŠAMALÍK, P., SEKAN, F., ŠAFÁR, M., ISBN 978-80-572-0410-7, s. 106–115.

ONDRIA, P., ŠIMOŇÁK, V. 2011. O práve, štáte a moci. Základy teórie práva a modernej štátovedy. Praha: Kamil Mařík: Professional Publishing, 2011. 222 s. ISBN 978-80-7431-070-6.

SOPÓCI, J. 1988. Politika a spoločnosť. Bratislava: vydavateľstvo SOFA, 1988. 204 s. ISBN80-85752-64-6.

Štatistický úrad: Podiel poslancov zvolených do zastupiteľstiev podľa jednotlivých politických strán a nezávislí kandidáti [online]. 2001. slovak.statistics.sk. [cit. 22.10.2024]. Dostupné na internete: <http://volby.statistics.sk/osk/osk2001/webdata/slov/tab/tab3.htm>

Štatistický úrad: Počet a podiel poslancov zvolených do zastupiteľstiev podľa jednotlivých politických strán a nezávislí kandidáti [online]. 2005. slovak.statistics.sk. [cit. 12.10.2024]. Dostupné na internete: <http://volby.statistics.sk/osk/osk2005/slov/results/tab3.jsp.htm>

Štatistický úrad: Počet a podiel poslancov zvolených do zastupiteľstiev podľa jednotlivých politických strán a nezávislí kandidáti [online]. 2013. slovak.statistics.sk. [cit. 12.11.2024]. Dostupné na internete: http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka3_sk.html

Štatistický úrad: Súhrnné výsledky hlasovanie podľa volebných obvodov, samosprávnych krajov a za SR [online]. 2001. slovak.statistics.sk. [cit. 10.11.2024]. Dostupné na internete: <http://volby.statistics.sk/osk/osk2001/webdata/slov/tab/tab8.htm>

Štatistický úrad: Súhrnné výsledky hlasovanie podľa volebných obvodov, samosprávnych krajov a za SR [online]. 2005. slovak.statistics.sk. [cit. 01.11.2024]. Dostupné na internete: <http://volby.statistics.sk/osk/osk2005/slov/results/tab7.jsp.htm>

Štatistický úrad: Súhrnné výsledky hlasovanie podľa volebných obvodov, samosprávnych krajov a za SR [online]. 2009. slovak.statistics.sk. [cit. 02.11.2024]. Dostupné na internete: <http://volby.statistics.sk/osk/osk2009/sr/tab6.jsp@lang=sk.htm>

Štatistický úrad: Súhrnné výsledky hlasovanie podľa volebných obvodov, samosprávnych krajov a za SR [online]. 2013. slovak.statistics.sk. [cit. 26.10.2024]. Dostupné na internete: http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka6_sk.html

Štatistický úrad: Súhrnné výsledky hlasovania za SR. [online]. 2017. slovak.statistics.sk. [cit. 25.10.2024]. Dostupné na internete: <https://volby.statistics.sk/osk/osk2017/sk/data01.html>

Štatistický úrad: Súhrnné výsledky hlasovania. [online]. 2022. slovak.statistics.sk. [cit. 29.10.2024]. Dostupné na internete: https://volby.statistics.sk/osk/osk2022/sk/suhrnne_vysledky.html

Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov [online]. 2001. minv.sk. [cit. 12.11.2024]. Dostupné na internete: <http://www.minv.sk/?zakon-c-302-2001-z-z-o-samosprave-vyssich-uzemnych-celkov>

Kontakt

JUDr. Mgr. Lukáš Bernátek

Fakulta verejnej politiky a verejnej správy
Vysoká škola Danubius
Richterova 1171
925 21 Sládkovičovo
e-mail: doktorandivpvs@azet.sk

JUDr. PhDr. Soňa Hanzlovičová

Fakulta verejnej politiky a verejnej správy
Vysoká škola Danubius
Richterova 1171
925 21 Sládkovičovo
e-mail: doktorandivpvs@azet.sk

JUDr. Mgr. Roman Šimáček

Fakulta verejnej politiky a verejnej správy
Vysoká škola Danubius
Richterova 1171
925 21 Sládkovičovo
e-mail: doktorandivpvs@azet.sk

Regionálny sociálny dialóg na Slovensku: kontinuita a zmena

Monika Čambáliková – Monika Uhlerová

Abstrakt: Príspevok charakterizuje stav a vývoj regionálneho sociálneho dialógu na Slovensku. na základe dát¹ z dotazníkového prieskumu a polo-štandardizovaných rozhovorov s jeho aktérmi. Získané dáta z výskumu v roku 2020 sú porovnávané s výsledkami analogického prieskumu z roku 1999. Analýza ukazuje kontinuitu i zmeny v prioritách a stratégiách aktérov regionálneho sociálneho dialógu, jeho realizované i latentné potenciály, ako aj pretrvávajúce bariéry, ktoré bránia jeho efektívnejšiemu fungovaniu.

Kľúčové slová: regionálny sociálny dialóg, dominantné témy a priority, možnosti a bariéry rozvoja, aktéri a aktérky sociálneho dialógu na Slovensku

Abstract: The paper characterizes the state and development of regional social dialogue in Slovakia. based on data from a questionnaire survey and semi-standardized interviews with its actors. The data obtained from the research in 2020 are compared with the results of a similar survey from 1999. The analysis shows continuity and changes in the priorities and strategies of regional social dialogue actors, its realized and latent potentials, as well as the persistence of barriers that prevent its more effective functioning.

Key words: Regional social dialogue, dominant topics and priorities, potential for and barriers to development, social dialogue actors in Slovakia

Úvod

Regionálny sociálny dialóg je dôležitým faktorom a fórom regionálneho rozvoja a regionálnej politiky, ako aj formou občianskej participácie a imanentnou

1 Výskum bol realizovaný v rámci hlavnej aktivity Posilnenie odborných a analytických kapacít sociálnych partnerov, budovanie infraštruktúry a komunikačnej platformy sociálneho dialógu a rozvoja sociálneho partnerstva na národnej a medzinárodnej úrovni v rámci podaktivity 1.1 Posilnenie kapacít sociálnych partnerov prostredníctvom analytickej činnosti Národného projektu Podpora kvality sociálneho dialógu. ITMS projektu: 312031V749 a príspevok vznikol v rámci projektu VEGA 2/0088/24.

súčasťou občianskej spoločnosti. Vo všeobecnosti patrí k novodobým trendom v systéme sociálneho dialógu a stal sa dôležitou „staronovou“ agendou sociálnych partnerov. Prostredníctvom neho sa sociálny dialóg presúva z celoštátnej na regionálnu alebo miestnu úroveň, ktorá častokrát omnoho lepšie reflektuje reálny stav aj požiadavky sociálnych partnerov priamo v ohnisku vzniku rôznych ekonomických a sociálnych problémov, čím umožňuje flexibilnejšie reagovať na meniace sa podmienky v porovnaní so sociálnym dialógom na centrálnej úrovni. Práve na regionálnej úrovni má sociálny dialóg potenciál výrazne prispievať k regionálnemu rozvoju, k znižovaniu regionálnych disparít a zároveň tiež k demokratizácii spoločnosti posilnením participácie samotných občanov a ich záujmových združení. Regionálny sociálny dialóg možno chápať aj ako súčasť trendu rozvoja inštitútov priamej a deliberatívnej demokracie, ako jeden z inovatívnych modelov participatívneho vládnutia, ako aj formy aktívneho občianstva (Čambáliková, 2010, Čambáliková – Uhlerová, 2021).

Cieľom sociálneho partnerstva a sociálneho dialógu na regionálnej úrovni by mala byť valorizácia miestnych potenciálov prostredníctvom spolupráce medzi aktérmi súkromného, verejného a mimovládneho sektora za účelom podpory hospodárskeho a sociálneho rozvoja dotknutého regiónu. Práve vďaka širokej škále socioekonomických problémov, ktoré ovplyvňujú miestne obyvateľstvo, a rozdielnym prírodným, kultúrnym, sociálnym, ekonomickým vstupom v rámci jednotlivých regiónov, sa konkrétny obsah, aktéri, ciele a témy regionálnych sociálnych partnerstiev môžu odlišovať. Ale filozofia a dôvody ich etablovania sú vo všeobecnosti rovnaké – a rovnako viedli aj k snahám o etablovanie regionálnych sociálnych partnerstiev u nás po novembri 1989. Analýza súčasného stavu však ukazuje, že v súčasnosti sa regionálny sociálny dialóg na Slovensku realizuje len v obmedzenej miere a len čiastočne naplňa svoj potenciál.

Výskum a výskumné metódy

Nami uskutočnený empirický *Výskum regionálneho sociálneho dialógu na Slovensku – súčasný stav a vývoj z pohľadu jeho aktérov 2020* nadväzoval na analogický dotazníkový prieskum *Počiatky a súčasný stav fungovania regionálneho sociálneho dialógu v Slovenskej republike* z roku 1999. V záujme možnej komparácie sme do značnej miery zachovali v kľúčových ukazovateľoch obsahovú štruktúru pôvodného polo-štandardizovaného dotazníka z roku 1999, ktorý sa stal základom osnovy polo-štruktúrovaného dotazníka a následného rozhovoru, ktorý sme na prelome rokov 2020–2021 viedli s aktérmi a aktérkami regionálneho sociálneho dialógu. Vzhľadom na to, že výskum prebiehal v období pandémie koronavírusu, rozhovory sme

uskutočňovali online. Výskumnú vzorku tvorilo spolu 18 účastníkov a účastníčok regionálneho sociálneho dialógu z krajov (resp. vyšších územných celkov – VÚC): Bratislavský, Banskobystrický, Košický, Trenčiansky, Trnavský a Žilinský. Zo súčasných 8-mich VÚC Slovenskej republiky teda na tomto prieskume participovalo šesť z nich.

V každom skúmanom vyššom územnom celku boli vo výskumnej vzorke zapojení traja respondenti a tvorili ju najmä zástupcovia zamestnancov (v každom kraji dvaja odborári). Tretím respondentom bol vo väčšine VÚC zástupca/zástupkyňa štátnej správy (najčastejšie z Úradov práce, sociálnych vecí a rodiny) alebo z tretieho sektora (napr. v Banskobystrickom kraji). Napriek vynaloženému úsiliu sa nám nepodarilo do výskumnej vzorky včleniť zástupcov zamestnávateľov. Zdá sa, že miera (ne)ochoty zamestnávateľov participovať na tomto výskume odzrkadľuje mieru ich (ne)ochoty aktívne participovať na sociálnom dialógu v ich regióne.

Takmer polovica na výskume participujúcich respondentov a respondentiek mala v rámci regionálneho sociálneho dialógu dlhoročnú (viac ako 10-ročnú) kontinuálnu osobnú skúsenosť. Iba dvaja respondenti tu pôsobili menej ako 5 rokov.

Ťažiskovými témami nášho skúmania a následnej komparácie boli názory respondentov a respondentiek na realizované a (z ich pohľadu) žiadúce aktivity a priority v rámci regionálneho sociálneho dialógu, hodnotenie jeho súčasného stavu a tendencií vývoja, identifikácia jeho silných a slabých stránok, prekážok jeho optimálneho fungovania a odporúčania na ich prekonanie. Zaujímali nás tiež otázky týkajúce sa praktického fungovania, organizovania činnosti, administrácie, personálneho a finančného zabezpečenia sociálneho dialógu v skúmaných regiónoch.

Základné výskumné zistenia a komparácia 1999 a 2020

Ako vyplýva z výsledkov výskumu na podporu rozvoja regionálneho sociálneho dialógu projektu PHARE SR 9519/31/02 *Trh práce – priemyselné vzťahy* realizovaného v rokoch 1998–1999)², už vo svojich počiatkoch regionálny sociálny dialóg v jednotlivých vyšších územných celkoch (VÚC) Slovenska fungoval diferencovane.

2 Členmi projektového tímu boli Doris Beer, Wolfgang Potratz, Gerhard Bosch, Heribert Kohl (IAT Geisenkirchen), Ľudovít Czírja (Výskumný ústav práce, sociálnych vecí a rodiny), Monika Čambáliková (Sociologický ústav SAV), Vima Juríčková (Ekonomický ústav SAV) a Pertti Koistinen (Univerzita Joensuu).

Rozdiely spočívali nielen v rozdielnom stupni formalizácie a samotnej inštitucionalizácie regionálnych štruktúr sociálneho dialógu, ale diferencie boli zjavné tiež z hľadiska zapojenia a miery aktivity jednotlivých jeho formálnych aktérov, ako aj z pohľadu neformálnych iniciatív sociálnych partnerov.

Kým v čase realizácie prieskumov v roku 1999 neboli ešte štruktúry regionálneho sociálneho dialógu formálne etablované v Bratislavskom, Trnavskom, Nitrianskom a Trenčianskom kraji, v súčasnosti existuje regionálny sociálny dialóg aj v týchto krajoch, resp. vyšších územných celkoch (VÚC).

Stálym sociálnym partnerom, s ktorým naši respondenti a respondentky v rámci regiónov pravidelne spolupracujú, sú predovšetkým Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVaR) a vo väčšine krajov sú to tiež zástupcovia krajskej samosprávy, okresných úradov, zamestnávateľských zväzov (Asociácie zamestnávateľských zväzov a združení SR – AZZZ SR, Republikovej únie zamestnávateľov – RÚZ), odborov školstva pri samosprávnych krajoch a zriaďovateľov škôl, ako aj Združenia miest a obcí Slovenska. Častá je však aj spolupráca s ad hoc sociálnymi partnermi, viažuca sa na konkrétne aktivity či jednotlivé projekty. Medzi takýchto partnerov najčastejšie patrí Slovenská obchodná a priemyselná komora a rôzne občianske združenia a komunitné iniciatívy.

Dominantné témy, priority a ťažiská činnosti

V rokoch 1998–1999 sa aktéri a aktérky regionálneho sociálneho dialógu prioritne zameriavali na *riešenie problémov nezamestnanosti, hospodársky rozvoj a riešenie sociálnych problémov*. S veľkým odstupom (sporadicky) bola nimi ako priorita spomenutá *problematika školstva, rozvoj dopravy, problematika národnostných menšín či zdravotníctvo*. V súčasnom prieskume sme zaznamenali výraznú zmenu týchto priorít. Podľa názoru súčasných aktérov a aktérok sociálneho dialógu by sa mal regionálny sociálny dialóg zamerať na prvom mieste na *regionálny rozvoj* (na koncepcie a stratégie rozvoja regiónu, aktivizáciu súčasných možností, zdrojov, výber projektov pre rozvoj regiónu). V porovnaní s rokom 1999 sa najviac zmenilo vnímanie dôležitosti školstva, zdravotníctva a dopravy. Kým v roku 1999 im bol pripisovaný marginálny význam, dnes sú vnímané ako priority. *Školstvo* (efektívnosť školského systému v nadväznosti na súčasné a budúce potreby praxe a trhu práce, kvalita vzdelávania, vytváranie učebných odborov, perspektíva odborného školstva) sa stalo druhou najdôležitejšou prioritou súčasných aktérov a aktérok sociálneho dialógu. Na 3. miesto (ako prioritu zhodne

označila polovica respondentov a respondentiek) sa dostalo *zdravotníctvo* (zabezpečenie, dostupnosť a kvalita zdravotnej starostlivosti) a *doprava* (dochádzka do zamestnania, rozvoj dopravy a cestnej siete, prímestská doprava). Predchádzajúcu dôležitosť si uchovala iba problematika *zamestnanosti* (znižovanie nezamestnanosti, rozvoj efektívnych odvetví s využitím kvalifikovanej práce, vzťah investícií a zamestnanosti, vytváranie optimálnych podmienok pre prácu a podnikanie). Túto oblasť stále považuje polovica skúmaných participantov a participantiek regionálneho sociálneho dialógu za takú, na ktorú by mali v rámci regionálneho sociálneho dialógu prioritne zameriavať svoju pozornosť.

Hodnotenie regionálneho sociálneho dialógu jeho aktérmi a aktérkami

V rokoch 1998–1999 nikto zo skúmaných aktérov a aktérok neuviedol, že by regionálny sociálny dialóg považoval za nefunkčný. Výskum v roku 2020 však priniesol odlišné, oveľa kritickejšie hodnotenia. Súčasnú podobu a stav regionálneho sociálneho dialógu, na ktorom participuje, až polovica opýtaných považuje za nefunkčnú. A naopak, nikto z nich nehodnotí túto činnosť ako pravidelnú a cieľavedomú, prinášajúcu konkrétne riešenia a výsledky. V súlade s týmito kritickými náhľadmi potom takmer všetci z jeho súčasných účastníkov a účastníčok celkovo ohodnotilo súčasný stav regionálneho sociálneho dialógu na Slovensku ako „*veľmi problematický*“.

V roku 2020 respondenti a respondentky oveľa kritickejšie hodnotia nielen aktuálny stav, ale aj celkový trend vývoja regionálneho sociálneho dialógu na Slovensku. Kým v roku 1999 sa viac ako polovica opýtaných domnievala, že v jeho vývoji vo všeobecnosti dochádza k zlepšeniu, dnes tento vývoj ako zlepšujúci sa nehodnotí nikto zo zúčastnených respondentov a respondentiek. Naopak, takmer všetci dnes hodnotia tento vývoj negatívne – väčšina takýto názor formuluje miernejšie, že „*nedošlo k zlepšeniu*“, ďalšia takmer tretina však priamo konštatuje, že „*došlo k zhoršeniu*“.

Polovica skúmaných aktérov a aktérok regionálneho sociálneho dialógu ho – napriek uvedeným kritickým hodnoteniam jeho súčasného stavu a vývoja – však stále považuje za perspektívny a potrebný.

Prekážky rozvoja regionálneho sociálneho dialógu

Pri identifikácii najvážnejších prekážok pre rozvoj sociálneho dialógu na Slovensku sa ako najvýraznejší rozdiel pri komparácii rokov 1999 a 2020

ukázalo hodnotenie položky *„nedostatok finančných zdrojov pre realizáciu výsledkov regionálneho sociálneho dialógu, rozvojových aktivít a projektov“*. Kým v roku 1999 práve nedostatok týchto financií bol označený za najvýznamnejšiu prekážku, dnes to takto neuviedol nik zo zúčastnených.

So zmenou objektívnych podmienok (vrátane územnej a finančnej decentralizácie) zrejme súvisí aj pokles subjektívneho vnímania dôležitosti podpory zo strany centrálnych orgánov.

Avšak *nepochopenie významu dialógu a spolupráce miestnych sociálnych partnerov*, ako aj *nedostatok ich iniciatívy a ochoty koordinovať svoje aktivity v záujme rozvoja celého regiónu* sú zrejme dnes oprávnené vnímané ako faktory veľkej a rastúcej dôležitosti a ich absencia ako primárna prekážka rozvoja a prínosu sociálneho dialógu v regiónoch.

Stále je za dôležitú prekážku jeho rozvoja považovaná tiež nedostatočná právomoc miestnych orgánov a chýbajúca legislatívna podpora.

Odporúčania pre zlepšenie regionálneho sociálneho dialógu

Pri identifikácii toho, čo by mohlo sociálnym partnerom pomôcť pri rozvoji regionálneho sociálneho dialógu, respondenti a respondentky uviedli prioritne efektívny *„spôsob zapojenia sociálnych partnerov do projektov regionálneho rozvoja a ich motiváciu k vzájomnej spolupráci“*. Za dôležité považujú v tomto kontexte aj propagáciu príkladov dobrej praxe, konkrétne *„výsledkov a úspechov, ktoré boli dosiahnuté v regiónoch za prispenia sociálneho dialógu“*.

Smerom k centrálnej (národnej), ako aj krajskej úrovni boli vznesené odporúčania (resp. vyjadrená potreba) najmä *legislatívne a inštitucionálne upraviť rámec pre rozvoj RSD a stanoviť kompetencie a rozhodovacie právomoci*. Konkrétne respondenti a respondentky prioritne odporúčali najmä *„legislatívne upraviť rámec sociálneho dialógu na regionálnej úrovni“* a vypracovať *„právne predpisy o jeho kompetenciách“*. Požiadavky ako preniesť rozhodovacie právomoci a kompetencie na nižšie územné a samosprávne celky a prijatie zákonov smerujúcich k posilneniu právomocí regionálnych orgánov štátnej správy odzrkadľovali tiež vtedajší stav a trend decentralizácie a reformy verejnej správy. Za primárne potrebnú pre rozvoj RSD respondenti prirodzene považovali aj formálnu inštitucionalizáciu regionálnych štruktúr (etablovanie sa krajských/regionálnych tripartít), stanovenie ich kompetencií, identifikáciu aktérov regionálneho sociálneho dialógu a určenie ich práv a povinností. Až s výrazným odstupom za týmito vtedy pociťovanými prekážkami rozvoja RSD uviedli respondenti ako bariéru jeho rozvoja

tiež finančné záležitosti – navrhovali „vytvoriť možnosti finančných zdrojov“ a „doriešiť rozhodovacie právomoci krajských úradov práce v rámci financií“.

Regionálny sociálny dialóg – prínos pre odbory a rola odborov

Zo spontánnych vyjadrení odborárov a odborárok pôsobiacich v štruktúrach a aktivitách regionálneho sociálneho dialógu vyplýva, že všeobecný prínos tohto dialógu je v ich chápaní súladný, ba do veľkej miery prekrývajúci sa s jeho prínosom pre odbory. Vo všeobecnosti, ako aj vo vzťahu k odborom predovšetkým oceňujú, že regionálny sociálny dialóg umožňuje vzájomnú informovanosť a koordináciu činnosti. Na regionálnej úrovni pozitívne hodnotia najmä možnosť participácie (napr. na tvorbe stratégie rozvoja vzdelávania, programov zamestnanosti či rozvoja dopravy a zdravotníctva v kraji), ako aj možnosť vyjadriť sa, argumentovať, obhajovať záujmy zamestnancov aj na týchto fórach. Vo vzťahu k odborom zdôrazňujú predovšetkým prínos pre koordináciu spoločného postupu pri odborových akciách, pri vzájomnom prenose informácií a skúseností, ako aj výmenu informácií medzi členmi regionálnych rád a odborovou centrálou.

Rozsah odborových aktivít na regionálnej úrovni je daný nielen vplyvom a organizovanosťou odborov či už v centrálnom alebo regionálnom meradle, ale i ochotou sociálnych partnerov. Výskumné zistenia (Potratz, Čambáliková, Czíria, 1999) potvrdili pozitívny vplyv regionálneho sociálneho dialógu na ich spoluprácu už od počiatkov jeho fungovania.

Po roku 2001, kedy sa uskutočnili prvé voľby do samosprávnych krajov, bolo ambíciou sociálnych partnerov rozšíriť zloženie regionálnych tripartít aj o zástupcov samospráv (a to najmä novovzniknutých krajských samospráv), no táto iniciatíva v mnohých prípadoch nebola úspešná. Príslušné analýzy (Mansfeldová, Kroupa, 2005; Uhlerová, 2012) tiež konštatujú, že k hlavným problémom a prekážkam rozvoja sociálneho dialógu na regionálnej úrovni patrila aj nedostatočná zrelosť a pripravenosť reprezentácie zamestnávateľských záujmov a združení zamestnávateľov na regionálnej úrovni.

Pozícia a financovanie regionálnych rád sa vzhľadom na ich zadefinovanie v Stanovách KOZ SR inštitucionálne zmenila od roku 2012. Do daného roku boli regionálne rady KOZ SR riadnym a obligatórnym orgánom (nie len koordinácnym) KOZ SR a boli financované zo zdrojov Konfederácie. Regionálne odborové štruktúry sa podieľajú na organizovaní a koordinácii rôznych odborárskych aktivít v regiónoch. Avšak pôvodný a kľúčový zámer realizácie

odborárskej (i sociálnej) politiky v regiónoch sa aj vzhľadom na personálnu, obsahovú, inštitucionálnu a finančnú obmedzenosť zdrojov odborov stáva čoraz viac vyprázdnený.

Diskusia a záver

Vo vzťahu k regionálnemu sociálnemu dialógu zohrávajú dôležitú rolu tiež trendy súčasného organizovania sa, kde je badateľný všeobecný odklon od hierarchizovaných organizácií s masovou účasťou a príklon k individualizmu. Občianska pasivita sa na Slovensku prejavuje tak v trende klesajúcej občianskej politickej participácie, vrátane účasti vo voľbách (Kováčová, N., 2014, Kováčová N., Kováčová S., 2022), ale tiež v relatívne nízkej miere ne-politickej občianskej participácie v rámci záujmových združení a aktivít na regionálnej úrovni.

Možný prínos regionálneho sociálneho dialógu na Slovensku je zatiaľ poznamenaný neexistenciou jasne definovanej a konsenzuálne prijímanej vízie budúceho charakteru spoločnosti a z nej odvodených koncepcií, vrátane koncepcií regionálneho rozvoja. Nejasné definovanie východísk a priorít, protirečivosť deklarovaných princípov sa premieta do nekompatibilných nástrojov jednotlivých politík, do vertikálnej i horizontálnej nezosúladenosti aktivít a aktérov aj na regionálnej úrovni.

Jednou z prekážok efektívneho fungovania regionálneho sociálneho dialógu by podľa jeho aktérov a aktérok mohol byť aj nedostatočný legislatívny rámec, volajú teda po zákonnej úprave, ktorá by explicitne určovala a definovala sociálny dialóg na regionálnej úrovni, jeho aktérov, obsah, rozsah, záväznosť rozhodnutí a pod. (obdoba Zákona o trojstranných konzultáciách alebo jeho doplnenie o regionálnu úroveň). Domnievame sa však, že existencia legislatívneho rámca sama o sebe nemusí byť riešením. Ak sociálni partneri nebudú disponovať dostatočným organizačným, odborným a technickým zázemím, naplnenie legislatívneho rámca môže byť len formálne, a teda regionálny sociálny dialóg zostane neefektívny. Politická vôľa a konsenzus by mali byť prítomné u každého dotknutého aktéra, nie len vlády či samosprávy. Politická vôľa by sa mala transformovať na tlak zo strany relevantných aktérov (sociálnych partnerov) na politickú reprezentáciu v regióne a/alebo na centrálnej úrovni etablovať, legislatívne podporiť/ukotviť a rozvíjať regionálny sociálny dialóg. Tým by bol naplnený aj predpoklad budovania regionálnych sociálnych partnerstiev tzv. "zdola", čo garantuje vyššiu mieru občianskej participácie a zainteresovanosti. Miestne orgány a samosprávy by však mali disponovať dostatočnými kompetenciami pre

realizáciu a napĺňanie cieľov a obsahu regionálneho sociálneho dialógu. Na druhej strane sa však ukazuje, že pokiaľ nie je určitý zámer aj legislatívne a kompetenčne zadefinovaný, v podmienkach Slovenska len sťažka funguje. Príkladom je účasť zástupcov odborov vo Výboroch zamestnanosti pri ÚPSVaR v jednotlivých okresoch, čo je zakotvené v Zákone o službách zamestnanosti. Je to jediná formalizovaná obdoba akéhosi sociálneho dialógu v regiónoch, ktorá sa však viaže na povinnosť vyplývajúcu z platnej legislatívy a má len limitovaný obsah.

Na druhej strane regionálny sociálny dialóg pre jeho aktívnych aktérov (sociálnych partnerov) aj na Slovensku vytvára možnosť participácie na tvorbe a napĺňaní rôznych stratégií, rozvojových programov a projektov, ako aj príležitosť vyjadriť sa, argumentovať, obhajovať záujmy sociálnych skupín, ktoré reprezentujú. V tomto kontexte sa v súčasnosti javí ako príležitosť pre sociálnych partnerov na Slovensku participovať v rámci mechanizmu riadenia tzv. Plánu spravodlivej transformácie, ktorý predpokladá princíp partnerstva. Keďže dekarbonizácia a hospodárska transformácia povedú k priamym stratám pracovných miest a existuje oprávnený predpoklad, že budú mať závažné sociálno-ekonomické vplyvy v regiónoch SR, participácia relevantných aktérov a reprezentácií dotknutých sociálnych skupín na riadení tohto procesu bude nevyhnutná. Na regionálnej úrovni sa zriadili tematické pracovné komisie v podobe Rád partnerstva so zastúpením regionálnej a miestnej samosprávy, sociálnych partnerov a štátnej správy. Úlohou týchto Rád bude v rámci tzv. územného dialógu posudzovanie projektov na základe výziev vychádzajúcich z Plánu a Fondu spravodlivej transformácie. Z nášho pohľadu možno uvedenú iniciatívu vnímať ako oklieštený model regionálneho sociálneho dialógu (najmä vo vzťahu k agende), môže byť však impulzom pre ďalší rozvoj a inštitucionalizáciu stabilného sociálneho dialógu v regiónoch.

Použitá literatúra

- ČAMBÁLIKOVÁ, M. 2010. Sociálne partnerstvo ako nástroj participácie, kooperácie a konsenzu. In: Plichtová, J, (ed.) *Občianska participácia a deliberácia na Slovensku: teória a realita*. VEDA, Bratislava. ISBN 978-80-224-1173-8.
- ČAMBÁLIKOVÁ, M., UHLEROVÁ, M. 2021. Regionálny sociálny dialóg na Slovensku: stav, vývoj, perspektívy. In *Politické vedy: časopis pre politológiu, najnovšie dejiny, medzinárodné vzťahy*, roč. 24, č. 3, s. 8–32.
- KOVÁČOVÁ, N. 2014. *Politická participácia občanov v podmienkach SR*. Vysoká škola Danubius.

- KOVÁČOVÁ, N., KOVÁČOVÁ, S. 2022. *Voličský hlas v reflexii zastupiteľskej demokracie v podmienkach SR*. Vysoká škola Danubius.
- MANSFELDOVÁ, Z., KROUPA, A. 2005. *Participace a zájmové organizace v České republice*. Praha: SLON. 2005.
- POTRATZ, W., ČAMBÁLIKOVÁ, M., CZÍRIA, L. (eds.) 1999. *Regional Social Dialogue in SR*. Final Report, PHARE Labour Market Programme Industrial Relations SR 9519 WP1/2/3 Sub-Project 31/02 Social Partnership and Social Dialogue.
- UHLEROVÁ, M. 2012. Sociálny dialóg a sociálne partnerstvo ako možné nástroje rozvoja regiónov In *Hradecké ekonomické dny 2012: ekonomický rozvoj a management regiónů, sborník recenzovaných příspěvků*. Hradec Králové: Gaudeamus, Univerzita Hradec Králové, s. 297–302.

Kontakt

Prof. PhDr. Monika Čambáliková, CSc.

Fakulta verejnej politiky a verejnej správy
Vysoká škola Danubius,
Sociologický ústav SAV,
e-mail: monika.cambalikova@savba.sk
e-mail: monika.cambalikova@vsdanubius.sk

PhDr. Monika Uhlerová, PhD.

Konfederácia odborových zväzov SR
Bajkalská 29/A, 815 21 Bratislava,
Slovenská republika,
e-mail: uhlerova@kozsr.sk

Klimatické zmeny a ich vplyv na medzinárodné politické rozhodovanie

Climate change and its impact on international political decision-making

Roman Herceg

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá klimatickými zmenami ako globálnou výzvou ovplyvňujúcou medzinárodné politické rozhodovanie. Cieľom je analyzovať, ako klimatická kríza formuje agendu medzinárodných inštitúcií a štátov a aké politické nástroje a mechanizmy sú implementované na jej zmiernenie. Dôraz je kladený na dohody ako Parížska dohoda, regionálne iniciatívy a adaptáciu jednotlivých štátov. Článok poskytuje pohľad na politické záväzky a ich dopad na globálne štruktúry.

Kľúčové slová: klimatická kríza, medzinárodná spolupráca, Parížska dohoda, adaptácia, politické rozhodovanie

Abstract: The paper addresses climate change as a global challenge influencing international political decision-making. Its aim is to analyze how the climate crisis shapes the agenda of international institutions and states, and what political tools and mechanisms are implemented to mitigate it. Emphasis is placed on key agreements such as the Paris Agreement, regional initiatives, and the adaptation efforts of individual states. The article provides a comprehensive perspective on political commitments and their impact on global structures.

Key words: climate crisis, international cooperation, Paris Agreement, adaptation, political decision-making

Úvod

Klimatické zmeny patria medzi najväčšie výzvy 21. storočia. Zmena klímy ovplyvňuje životné prostredie, ekonomiku aj sociálne systémy na celom svete. Dôsledky, ako sú extrémne počasia, stúpajúce hladiny oceánov a pokles biodiverzity, zdôrazňujú potrebu urgentnej akcie. Táto problematika vyžaduje nielen lokálne opatrenia, ale aj koordinovanú medzinárodnú

spoluprácu. Kľúčovou otázkou ostáva, ako medzinárodná komunita reaguje na túto krízu prostredníctvom politických nástrojov. Cieľom tohto príspevku je predstaviť, ako klimatické zmeny formujú medzinárodné politické rozhodovanie a aké opatrenia sú prijímané na ich zmiernenie. Príspevok sa zaoberá medzinárodnými dohodami, regionálnymi iniciatívami a adaptáciou jednotlivých štátov.

Koncept globálneho riadenia

Klimatické zmeny predstavujú výzvu, ktorá si vyžaduje účinné globálne riadenie. Podľa Chhotry a Stokera (2010) ide o systémové riadenie, ktoré spája rôznych aktérov, vrátane štátov, medzinárodné organizácie, súkromný sektor a neziskové organizácie, s cieľom riešiť globálne problémy. Finkelstein (1995) zdôrazňuje, že globálne riadenie nie je synonymom globálnej vlády, ale je to koordinácia aktérov v rámci medzinárodných štruktúr. Tento prístup sa ukazuje ako významný pri riešení klimatických zmien, kde neexistuje jediný štát schopný samostatne zvládnuť túto výzvu.

Medzinárodné dohody, ako je Parížska dohoda, predstavujú základné nástroje pre efektívnu globálnu spoluprácu v boji proti klimatickým zmenám. Tieto dohody poskytujú rámec, ktorý umožňuje krajinám koordinovať svoje úsilie na zníženie emisií skleníkových plynov a zvyšovanie odolnosti voči klimatickým zmenám. Podľa UNFCCC (2015) Parížska dohoda zaväzuje krajiny k zníženiu emisií skleníkových plynov prostredníctvom prijímania národne určených príspevkov (NDCs), ktoré definujú konkrétne ciele a opatrenia pre jednotlivé krajiny. Každých päť rokov sú tieto príspevky prehodnocované a aktualizované, čím sa zabezpečuje ich súlad s najnovšími vedeckými poznatkami a technologickými inováciami. Okrem toho, Parížska dohoda zdôrazňuje význam transparentnosti a zodpovednosti. Zavedené mechanizmy na monitorovanie, podávanie správ a hodnotenie pokroku zaručujú, že krajiny dodržiavajú svoje záväzky a že implementácia opatrení je efektívna. Táto transparentnosť zároveň podporuje dôveru medzi štátmi. Právna záväznosť klimatických opatrení, ktorú tieto dohody prinášajú, umožňuje jasne definovať zodpovednosť jednotlivých krajín a zabezpečuje, že globálne úsilie je koordinované a dôsledné. Okrem toho poskytujú platformu na riešenie sporov a podporu krajín, ktoré čelia väčším výzvam, napríklad prostredníctvom finančných mechanizmov, ako je Zelený klimatický fond. Tieto dohody nielen nastavujú ciele na zníženie emisií, ale tiež podporujú technologický transfer, budovanie kapacít a spravodlivé rozdeľovanie zdrojov, čím prispievajú k spravodlivosti a inkluzívnosti v globálnom boji proti klimatickým zmenám.

Neziskové organizácie, ako Greenpeace a WWF, hrajú dôležitú úlohu pri zvyšovaní povedomia o klimatických zmenách a mobilizovaní verejnosti. Pandey (2015) zdôrazňuje, že tieto organizácie fungujú ako spojivo medzi občianskou spoločnosťou a politickými aktérmi. Ich kampane prispievajú k vytváraniu tlaku na vlády a korporácie, aby prijímali opatrenia na ochranu klímy. Regionálne organizácie, ako Európska únia, prijímajú ambiciózne klimatické politiky prostredníctvom programov, ako je Európska zelená dohoda (European Green Deal, 2020). Súkromný sektor zohráva dôležitú úlohu pri financovaní a implementácii technologických inovácií na znižovanie emisií. Podľa Bhandary (2023) verejno-súkromné partnerstvá môžu podporiť mobilizáciu dodatočných zdrojov na klimatické opatrenia.

Medzinárodné konferencie, ako sú summity OSN o klíme (COP), poskytujú platformu pre diskusie a tvorbu politík. Právne záväzné dohody, ako Kjótsky protokol, vytvárajú rámce pre znižovanie emisií. Finančné mechanizmy, ako Zelený klimatický fond, podporujú adaptáciu rozvojových krajín na klimatické zmeny (UN Climate Finance Report, 2023).

Globálne riadenie čelí mnohým výzvam, vrátane politických rozdielov, nedostatku financií a technologických bariér. Podľa Stojanova (2021) je dôležité vytvoriť spravodlivé a inkluzívne mechanizmy, ktoré zabezpečia rovnaký prístup k zdrojom pre všetky krajiny. Perspektívy zahŕňajú zlepšenie spolupráce, investície do výskumu a posilnenie právne záväzných mechanizmov.

Financovanie je významné pre úspešnú implementáciu klimatických politík. Rozvinuté krajiny sa zaviazali prispieť 100 miliardami USD ročne na podporu klimatických opatrení v rozvojových krajinách (UNFCCC, 2020). Nedostatok financovania však zostáva jednou z hlavných prekážok efektívneho boja proti klimatickým zmenám.

Medzinárodná spolupráca, podporovaná efektívnou diplomaciou, je podľa Maizlanda (2023) dôležitá pre riešenie klimatických zmien, ktoré si vyžadujú koordinované úsilie na globálnej úrovni. Dohody, ako Parížska dohoda, poskytujú rámec pre kolektívne opatrenia, podporujú transparentnosť a umožňujú krajinám pravidelne zvyšovať svoje klimatické ambície. Spolupráca veľmocí, ako Spojené štáty a Čína, je obzvlášť dôležitá, pretože ich kroky výrazne ovplyvňujú globálnu klimatickú stabilitu a celosvetové úsilie o znižovanie emisií. Diplomacia pritom zohráva zásadnú úlohu pri spájaní krajín s odlišnými prioritami a pri budovaní konsenzu na multilaterálnych fórach, ako sú klimatické summity OSN. Napriek politickým rozdielom a obmedzeným zdrojom zostáva medzinárodná spolupráca nevyhnutným nástrojom na zabezpečenie spravodlivých a efektívnych riešení klimatickej krízy.

Môžeme povedať, že efektívne globálne riadenie je nevyhnutné na zvládnutie klimatických zmien. Medzinárodná spolupráca, financovanie a technologické inovácie sú významnými faktormi úspechu. Téma klimatických zmien si vyžaduje neustálu pozornosť a kolektívne úsilie na všetkých úrovniach spoločnosti.

Regionálne a biaterálne stratégie

Regionálne iniciatívy sú nástrojom na riešenie klimatických zmien, pretože umožňujú efektívnu implementáciu globálnych cieľov na úrovni prispôbenej regionálnym potrebám. Príkladom je Európska únia (EÚ) s jej Európskou zelenou dohodou, ktorá stanovuje klimatickú neutralitu do roku 2050 (European Climate Law, n. d.). Táto iniciatíva zahŕňa rôzne opatrenia, vrátane podpory obnoviteľných zdrojov energie, zvyšovania energetickej efektívnosti a ochrany biodiverzity. Podobne aj regióny, ako Afrika, realizujú veľké projekty, napríklad Veľký zelený múr, ktorý má za cieľ zastaviť dezertifikáciu a podporiť biodiverzitu. Táto iniciatíva zahŕňa spoluprácu medzi rôznymi krajinami a zapojenie miestnych komunít, čo zvyšuje odolnosť regiónu voči klimatickým zmenám (African Great Green Wall Initiative, 2023).

Bilaterálne iniciatívy umožňujú priamu spoluprácu medzi krajinami pri zdieľaní technológií a skúseností. Napríklad spolupráca medzi USA a Čínou na znižovaní uhlíkových emisií predstavuje dôležitý príklad, ako veľké ekonomiky môžu spoločne prispieť k zmierneniu klimatických zmien (US-China Joint Statement on Climate, 2021). Európska únia rozvíja bilaterálne dohody s krajinami Afriky na podporu udržateľného rozvoja, vrátane zlepšovania infraštruktúry a rozvoja obnoviteľných zdrojov energie. Takéto iniciatívy pomáhajú krajinám efektívnejšie čeliť výzvam spojeným s klimatickými zmenami a zvyšovať svoju odolnosť (EU-Africa Partnership, 2022).

Politické stratégie na regionálnej a bilaterálnej úrovni sa zameriavajú na dosahovanie cieľov ako zníženie emisií skleníkových plynov, ochrana biodiverzity a zvýšenie energetickej efektívnosti. Medzi hlavné nástroje patria:

- Ekonomické stimuly, napríklad dotácie a daňové úľavy.
- Regulácie a normy pre emisie a energetickú efektívnosť.
- Investície do výskumu a inovácií.
- Medzinárodná spolupráca a technologická výmena.

Regionálne a bilaterálne stratégie čelia výzvam ako nedostatok finančných zdrojov a technologických kapacít. Podľa Stojanova (2021) je potrebné tieto politiky prehodnotiť, aby lepšie zodpovedali aktuálnym výzvam.

Perspektívy zahŕňajú zlepšenie medzinárodnej spolupráce, posilnenie právne záväzných dohôd a integráciu nových technológií na znižovanie emisií.

Politické rozhodovanie a klimatické zmeny

Politické rozhodovanie na vnútroštátnej úrovni zohráva úlohu pri riešení klimatických zmien. Vlády jednotlivých štátov sú zodpovedné za implementáciu medzinárodných dohôd a za vytváranie národných stratégií na zmierňovanie klimatických zmien. Podľa McGratha (2020) je však efektívnosť týchto stratégií často ovplyvnená politickou vôľou a ekonomickými záujmami. Krajiny bohaté na fosílna palivá majú tendenciu klásť menší dôraz na klimatické politiky, zatiaľ čo štáty s vysokou závislosťou na poľnohospodárstve čelia výzvam spojeným s adaptáciou na klimatické zmeny. Príkladom úspešného vnútroštátneho prístupu je Švédsko, ktoré zaviedlo uhlíkovú daň a podporuje obnoviteľné zdroje energie. Tento model ukazuje, že ekonomický rast môže ísť ruka v ruke s ochranou klímy (Bhandary, 2023).

Na medzinárodnej úrovni sú politické rozhodnutia koordinované prostredníctvom multilaterálnych dohôd, ako je Parížska dohoda. Tieto dohody vytvárajú rámec pre spoluprácu medzi krajinami, pričom kladú dôraz na znižovanie emisií a adaptáciu na klimatické zmeny. Podľa Maizlanda (2023) však implementácia týchto dohôd čelí mnohým výzvam, vrátane rozdielnych politických priorít a nedostatku financií.

Medzinárodné organizácie, ako OSN, hrajú úlohu pri podpore spolupráce a poskytovaní technickej pomoci krajinám, ktoré čelia klimatickým výzvam. Napríklad Zelený klimatický fond poskytuje finančné prostriedky na projekty zamerané na znižovanie emisií a budovanie odolnosti voči klimatickým zmenám (UN Climate Finance Report, 2023).

Prepojenie medzi vnútroštátnou a medzinárodnou úrovňou je nevyhnutné pre úspešnú realizáciu klimatických politík. Podľa Stojanova (2021) je dôležité, aby národné stratégie odrážali ciele medzinárodných dohôd a aby boli podporené dostatočnými zdrojmi a technológiami. Krajiny musia zlepšiť transparentnosť a zodpovednosť pri implementácii klimatických opatrení, aby si získali dôveru medzinárodného spoločenstva.

Procesy politického rozhodovania v oblasti klimatických zmien sú komplexné a zahŕňajú rôzne faktory, ako sú vedecké poznatky, ekonomické záujmy, verejná mienka a politická vôľa. Podľa Purdena (2014) je nevyhnutné, aby politické rozhodnutia vychádzali z vedeckých dôkazov a aby boli podporené dostatočnou politickou podporou na všetkých úrovniach. Faktory ovplyvňujúce politické priority zahŕňajú geopolitické záujmy, technologické

kapacity a dostupnosť finančných zdrojov. Príklady konkrétnych politických rozhodnutí zahŕňajú zavedenie uhlíkových daní, rozvoj obnoviteľných zdrojov energie a implementáciu systémov obchodovania s emisnými kvótami (European Green Deal, 2020).

Závery a odporúčania

Klimatické zmeny predstavujú jednu z najväčších výziev modernej spoločnosti. Dôsledky klimatických zmien majú ďalekosiahly vplyv na environmentálne, ekonomické a sociálne aspekty života, pričom zasahujú do globálnej politiky a bezpečnosti. Na základe analýzy vykonanej v tejto práci možno vyvodiť nasledujúce závery a odporúčania:

Závery:

- 1. Dôležitosť medzinárodnej spolupráce:** efektívne riešenie klimatických zmien si vyžaduje koordinovanú globálnu spoluprácu.
- 2. Kritická úloha technológií:** investície do vývoja a implementácie zelených technológií sú nevyhnutné pre dosiahnutie klimatických cieľov. Technologické inovácie môžu podporiť prechod na nízkouhlíkové hospodárstvo a znížiť emisie.
- 3. Finančné výzvy:** nedostatok finančných zdrojov predstavuje hlavnú prekážku pri implementácii klimatických opatrení, najmä v rozvojových krajinách.
- 4. Zapojenie občianskej spoločnosti:** mimovládne organizácie a občianska spoločnosť zohrávajú významnú úlohu pri zvyšovaní povedomia o klimatických zmenách a mobilizácii verejnosti na podporu politických opatrení.

Odporúčania:

- 1. Zvýšenie medzinárodnej finančnej podpory:** rozvinuté krajiny by mali zvýšiť svoje finančné príspevky na podporu adaptácie a mitigácie klimatických zmien v rozvojových krajinách. Transparentné mechanizmy distribúcie finančných zdrojov môžu zvýšiť efektivitu týchto opatrení.
- 2. Posilnenie právnych rámcov:** medzinárodné dohody by mali obsahovať záväzné mechanizmy na kontrolu a monitorovanie plnenia klimatických cieľov. Tým by sa zabezpečila väčšia zodpovednosť krajín.
- 3. Podpora výskumu a vývoja:** investície do výskumu v oblasti obnoviteľných zdrojov energie a technológií na znižovanie emisií môžu priniesť dlhodobé riešenia klimatických výziev.

- 4. Edukácia a osvetová činnosť:** zvyšovanie environmentálneho povedomia prostredníctvom vzdelávacích kampaní a školských programov môže prispieť k budovaniu udržateľnej spoločnosti.
- 5. Posilnenie regionálnych iniciatív:** regionálne projekty môžu slúžiť ako modely pre iné regióny. Podpora medziregionálnej spolupráce môže posilniť celosvetové úsilie.
- 6. Zapojenie súkromného sektora:** súkromný sektor by mal byť aktívnejšie zapájaný do klimatických opatrení prostredníctvom verejno-súkromných partnerstiev, ktoré podporujú investície do udržateľných technológií.

Záver

Klimatické zmeny vyžadujú integrovaný prístup, ktorý zahŕňa globálnu spoluprácu, technologický pokrok a aktívne zapojenie všetkých segmentov spoločnosti. Ak sa tieto princípy stanú základom klimatickej politiky, existuje reálna šanca na zmiernenie najhorších dopadov klimatických zmien a zabezpečenie udržateľnej budúcnosti. Klimatické zmeny predstavujú aj významný faktor ovplyvňujúci medzinárodné politické rozhodovanie a formovanie strategických priorít. Úspešné zvládanie klimatických výziev si vyžaduje intenzívnu globálnu spoluprácu, v ktorej sú zapojené štáty, medzinárodné organizácie, neziskové organizácie aj súkromný sektor. Významným nástrojom tejto spolupráce sú právne záväzné medzinárodné dohody, ako Parížska dohoda, ktoré poskytujú rámce pre koordinované opatrenia na znižovanie emisií skleníkových plynov a adaptáciu na klimatické zmeny. Napriek tomu implementáciu týchto opatrení často sťažujú politická nestabilita a nedostatok politickej vôle. Rozvojové krajiny čelia navyše špecifickým problémom, ako sú obmedzené finančné zdroje a nedostatok technológií, čo ešte viac komplikuje ich schopnosť reagovať na klimatické výzvy.

Jedným z hlavných zistení je potreba posilniť transparentnosť a zodpovednosť v medzinárodnom systéme. Transparentné monitorovanie a hodnotenie záväzkov sú dôležité pre budovanie dôvery medzi krajinami a zabezpečenie efektívneho plnenia cieľov. Ak tieto mechanizmy nie sú dostatočne rozvinuté, môže to viesť k neplneniu záväzkov a narušeniu dôvery, čo následne oslabuje globálne úsilie.

Technológie a financovanie zohrávajú rozhodujúcu úlohu pri riešení klimatických problémov. Inovácie a technologické transfery umožňujú znižovať emisie, a zároveň zvyšovať odolnosť voči klimatickým zmenám. Financovanie prostredníctvom mechanizmov, ako je Zelený klimatický fond, je nevyhnutné na podporu rozvojových krajín pri implementácii opatrení.

Osobitný dôraz je pritom kladený na koncept klimatickej spravodlivosti, ktorý upozorňuje na potrebu spravodlivého rozdeľovania zdrojov a podpory, najmä pre najzraniteľnejšie skupiny obyvateľstva.

Použitá literatúra

- BHANDARY, R., EDS, M. 2023. *The International Monetary Fund, Climate Change and Development: A Preliminary Assessment*. Dostupné na internete z Task Force on Climate, Development and the IMF: <https://mgflab.nsd.pku.edu.cn/docs//2023-03/9b418736c90545f6b0d56d53891b7f4a.pdf>
- CHHOTRY, V., STOKER, G. 2010. *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*.
- FINKELSTEIN, L. 1995. *What is Global Governance?* *Global Governance*, 1(3), s. 367–372.
- MAIZLAND, L. 2023. *Global Climate Agreements: Successes and Failures*. Dostupné na internete z Council on Foreign Relations: <https://www.cfr.org/backgrounder/paris-global-climate-change-agreements>
- PANDEY, C. L. 2015. *Managing Climate Change: Shifting Roles for NGOs in the Climate Negotiations*. Dostupné na internete: <https://doi.org/10.3197/096327115X14420732702734>
- STOJANOV, R. R. 2021. *Climate Mobility and Development Cooperation*. *Population and Environment*, stránky 209–231. doi: <https://doi.org/10.1007/s11111-021-00387-5>
- European Green Deal. 2020. Dostupné na internete z European Council: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55/>
- UN Climate Finance Report. 2023. Dostupné na internete z United Nations Climate Change: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/AC_Technical-Paper_AdaptationMandE_2023.pdf
- Paris Agreement. 2015. Dostupné na internete z UNFCCC: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf
- UNFCCC. 2020. Dostupné na internete z IISD: https://enb.iisd.org/process/climate_atm-fccintro.html
- African Great Green Wall Initiative. 2023. Dostupné na internete z United Nations: <https://www.unccd.int/our-work/ggwi>
- UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Dostupné na internete z IISD Earth Negotiation Bulletin: https://enb.iisd.org/process/climate_atm-fccintro.html

Kontakt

Mgr. Roman Herceg

Fakulta verejnej politiky a verejnej správy

Vysoká škola Danubius

Richterova 1171

925 21 Sládkovičovo

e-mail: doktorandivpvs@azet.sk

Posuny v elektorátnom chápaní demokratickej politickej reprezentácie

Shifts in the electorate's understanding of democratic political representation

Simona Kováčová – Dušan Masár

Abstrakt: Obrat k reprezentácii (turn to representation) predstavuje intelektuálny prúd v teóriách demokracie, ktorý sa usiluje prekonať čisto elektorátne chápanie demokratickej reprezentácie ako neadekvátne, pretože nezodpovedá faktickému fungovaniu zastupiteľských inštitúcií, odmieta mechanické poňatie reprezentácie ako obyčajné prenášanie záujmov reprezentovaného a kladie dôraz na rolu verejného mienenia, konštruktivistický a performatívny aspekt reprezentácie. Snaží sa presunúť ťažisko pozornosti od volieb, politických strán a procesov s nimi súvisiacimi, od napĺňania rôznych formálnych kritérií demokracie a umožňuje nám sústrediť sa na samotný fenomén reprezentácie v jeho celistvosti. Vychádzajúc z uvedeného sa tak hlavným cieľom príspevku stáva identifikovať posuny v tradičnom chápaní modelu zastupiteľskej demokracie a to na základe kritiky limitácie politickej reprezentácie výlučne na elektorátne poňatie.

Kľúčové slová: zastupiteľská demokracia, voličský elektorát, voľby, politický systém, koncepcia reprezentácie

Abstract: The turn to representation represents an intellectual current in the theories of democracy, which strives to overcome the purely electoral understanding of democratic representation as inadequate because it does not correspond to the actual functioning of representative institutions, rejects the mechanical concept of representation as simply conveying the interests of the represented, and emphasizes the role of public opinion, the constructivist and performative aspect of representation. It tries to shift the focus of attention away from elections, political parties and processes related to them, from the fulfillment of various formal criteria of democracy and allows us to focus on the very phenomenon of representation in its entirety. Based on the above, the main goal of the article becomes to identify shifts in the traditional understanding of the model of representative democracy, based on criticism of the limitation of political representation exclusively to the concept of the electorate.

Key words: representative democracy, electorate, elections, political system, concept of representation

Elektorátne chápanie politickej reprezentácie

Štandardný model politickej reprezentácie vychádzal z myšlienky, že ideál priamej demokracie z čias antického Grécka nie je v súčasných podmienkach uskutočniteľný. Kľúčovou pre demokratický rozmer politickej reprezentácie bola demokratická legitimita. Najvýznamnejšou obhajkyňou konceptu reprezentácie, prezentovaného v rovnomennej knihe *„Concept of Representation“* (1972) je H. Pitkin (Pitkin, 1972). Východiskom pre uvažovanie o koncepte reprezentácie je *„snaha urobiť prítomným niečo, alebo niekoho, kto v rovnaký moment absentuje“* (Pitkin, 1972, s. 144). Reprezentácia tak znamená učiniť v istom zmysle prítomným niečo, čo nie je prítomné doslova či fakticky. Ľud v zastúpení nemôže byť bezprostredne v danom akte prítomný ako rozhodujúci subjekt. Jeho vôľa je sprostredkovaná zastupiteľským telesom, ktoré musí byť vybavené nevyhnutnou nezávislosťou. Zároveň je však reprezentácia opakom absencie, pretože v okamihu, keď je niekto reprezentovaný, je prítomný v rokovaní zástupcu. V tom spočíva tzv. vnútorný paradox politickej reprezentácie, s ktorým sa musí táto koncepcia vysporiadať (Pitkin, 1972).

V rámci koncepcie politickej reprezentácie, H. Pitkin rozlišovala medzi niekoľkými formami:

a) Formálna reprezentácia odkazuje na inštitucionálne usporiadanie systému, ktorý definuje proces vytvárania reprezentácie. Dôraz je kladený na pravidlá, ktoré dovoľujú zástupcom konať v záujme reprezentovaných a tiež na pravidlá, vďaka ktorým je reprezentant po voľbách vedený k zodpovednosti voči tým, ktorých reprezentuje (Iwanaga, 2008). Formálna reprezentácia tak v sebe inkorporuje dve dimenzie:

1. dimenziu autorizácie: akcent sa kladie na pravidlá, ktoré umožňujú reprezentantom konať v záujme reprezentovaných (t. j. mechanizmus alebo spôsob, akým reprezentant získava mandát na výkon politickej moci),
2. zodpovednosti: pravidlá, vďaka ktorým je reprezentant po voľbách vedený k zodpovednosti voči tým, ktorých zastupuje (isté sankčné mechanizmy ak reprezentant nekoná v mene záujmu reprezentovaných) (Iwanaga, 2008).

Jednoduchšie povedané, formálna reprezentácia môže byť chápaná ako pravidlá a postupy, ktoré upravujú výber a vylúčenie (odstránenie) reprezentantov – môžeme to chápať ako volebné pravidlá.

b) Koncepcia reprezentácie v deskriptívnom zmysle sa koncentruje na zloženie legislatívy, resp. na to, do akej miery reflektuje táto personálna

výstavba reprezentantov zloženie spoločnosti a teda, v akej miere reprezentanti zastupujú svojich voličov.

- c) V modeli substantívnej reprezentácie, konkrétne vo forme „acting for“ je obsiahnutá teória reprezentácie ako konania, pretože uvedený model je cielený na to ako reprezentujúci koná, resp. ako reaguje na záujmy svojich voličov. Toto konanie je obmedzené koncepčnými hranicami: o reprezentácii možno hovoriť za predpokladu ak reprezentujúci koná v mene reprezentovaných, avšak nestráca svoju autonómiu. Naopak, reprezentácia neexistuje v situácii, ak reprezentujúci koná bez akéhokoľvek ohľadu na reprezentovaného (Pitkin, 1972).
- d) Vnímanie reprezentácie v symbolickom zmysle vychádza zo sprítomňovania reprezentovaného na základe vlastností reprezentujúceho. Symbolicky je napríklad národ reprezentovaný vlajkou, čo označuje, že vlajka vyvoláva istý súbor pocitov či reakcii vo vzťahu k národu. Pozornosť je sústredená na schopnosť vyvolávať pocity, čo súvisí s tým, že sa poukazuje na iracionálny a afektívny charakter symbolickej reprezentácie. Reprezentácia sa tak vníma ako symbol, ktorý vytvára emocionálne reakcie medzi voličmi (Schwindt-Bayer, 2010).

Základnou bázou konštituovania štandardného modelu politickej reprezentácie H. Pitkin bolo prepojenie módu „autorizácie“, „zodpovednosti“ a „acting for“, tzn. formálnej a substantívnej formy reprezentácie. Jadro jej koncepcie predstavuje substantívna reprezentácia, vyjadrujúca vzťah medzi reprezentantom a reprezentovaným, v záujme ktorého rozhoduje. Nielenže ide o konanie v záujme reprezentovaného, ale „*aj responzívny spôsobom k nemu*“ (Pitkin, 1972, s. 209). Podstatné je zdôrazniť, že reprezentant je nezávislý od tých, ktorých zastupuje, avšak musí byť responzívny voči požiadavkám reprezentovaných, ktoré sú premenlivé. Responzivita zároveň stelesňuje normatívny základ pre zachytenie kvality demokratickej reprezentácie. V rámci kategorizácie rolí vo vzťahu reprezentant – reprezentovaný, tzn. „agent – principal“, je „principal“ (heterogénna skupina), vždy hierarchicky nadradený voči svojmu reprezentantovi („agent“). Keďže H. Pitkin poukazuje na heterogénny charakter skupiny, je prirodzené, že definovanie záujmu môže predstavovať zložitý proces. Rezultátom je tak „voľnosť“ agenta konať podľa svojho vlastného uváženia. Taktiež musíme poznamenať, že vzťah medzi uvedenými zložkami má vždy jednosmerný charakter a nie je možné, aby bol obojsmerný. V praxi to znamená, že „principal“ definuje záujmy voči, ktorým je „agent“ responzívny. To je podstata demokratickej reprezentácie, ku ktorej by nemohlo dôjsť ak by „agent“ ovplyvňoval záujmy toho, koho zastupuje (Pitkin, 1972).

Ak by sme teda mali sumarizovať základné aspekty štandardného modelu politickej reprezentácie v teórii H. Pitkin, potom ich možno prezentovať prostredníctvom stručného prehľadu bodov, v ktorých je obsiahnutá podstatu vyššie uvedených a vysvetlených špecifik:

- Politickú reprezentáciu chápe ako aktivitu, ktorá umožňuje prítomnosť hlasov/názorov a postojov občanov v politickom procese.
- Východiskom bolo prepojenie formálnej a substantívnej formy reprezentácie, čo znamená: nastaviť podmienky pre poverenie na výkon funkcie reprezentanta zo strany reprezentovaného („autorizácia“), umožniť voličom kontrolu volených reprezentantov („zodpovednosť“) a dbať na konanie v mene voličov a responzívny spôsobom k nemu („acting for“).
- Koncept politickej reprezentácie je nevyhnutným spojením reprezentácie a demokracie, tzn. že elektorátna dimenzia politickej reprezentácie je dominantná.
- Zapojenie volieb do štandardného modelu politickej reprezentácie vyriešilo otázku demokratickej legitimacy.
- Politická reprezentácia sa chápala ako prostriedok ustanovujúci legitimitu demokratických inštitúcií, ktorý v neposlednom rade vytvára inštitucionálne stimuly pre vládu, aby bola responzívna voči svojim občanom.
- Reprezentácia je vyjadrením vzťahu „principal – agent“, v ktorom „principal“ volí svojich zástupcov, ktorí sú svojmu „principal“ podriadení.
- Vzťah medzi „principal – agent“ je vždy jednosmerný (od voliča – k reprezentantovi).

Demokratický proceduralizmus

„Spojenie reprezentácie a demokracie sa obvykle javí ako pragmatické spojenie, ktoré bolo vynútené demokratizáciou národných štátov tým, že moderné demokratické štáty nie sú pre svoju veľkosť spôsobilé pre priamu demokraciu... Priama demokracia ostáva v myslení demokratov ideálom, ktorý je však z dôvodu premeny moderných spoločností nespĺniteľný... Reprezentatívna demokracia tak zostáva akousi „z núdze cnosť“, druhou najlepšou možnosťou, bytostne nedokonalou formou demokracie smerujúcou skôr k vláde elit ako ľudu“ (Urbinati, 2018, s. 319). V súlade s týmto presvedčením sympatizanti priamej či participatívnej demokracie, permanentne odmietajú a kritizujú reprezentatívny model demokracie, čo smeruje k úvahám o jeho supľovaní, či vylepšení prostredníctvom rozšírenia foriem účasti občanov na rozhodovacích procesoch, či už zavádzaním rôznych nástrojov priamej demokracie, od referend, inkluzívnych

deliberatívnych fór, cez e-demokraciu a pod. Inak povedané, výrazné oslabenie, či úplné odstránenie princípu vzťahu „principal – agent“ predstavujú deliberatívne prístupy v demokracii, či techniky priamej demokracie. K delegácii dochádza v situácii, kde už nie je možné (už z hľadiska kapacity, či kompetencií) rozhodovať priamo (Strøm 2006). „*Za hranicami „priamej demokracie“ existuje nekonečné bohatstvo foriem, prostredníctvom ktorých ľudia môžu ovplyvňovať či kontrolovať tých, ktorí vládnu*“ (Schumpeter, 2004, s. 265). Neexistuje jednotná analýza, univerzálne aplikovateľná schéma na reprezentáciu. Každý proces delegácie moci odráža rozdielne charakteristiky daných aktérov, t. j. principal a agent, a prináša so sebou rôzne úskalia a straty spôsobené delegovaním. Na druhú stranu už samotný model masovej demokracie v sebe nevyhnutne obsahuje potrebu delegovania moci, pokiaľ si má zachovať istú mieru efektivity. Zjednodušene povedané, delegácia je to, čo umožňuje „vládam vládnuť“ (Kiewiet, McCubbins 1991).

Zmena nastáva v tom, že niektorí odborníci, vrátane N. Urbinati, upustili od vnímania rozporu medzi participáciou a reprezentáciou a od antagonistickeho vzťahu medzi nimi. Naopak, reprezentácia začala byť chápaná ako esencia demokracie. Opozitum pre reprezentáciu tak prestala byť participácia a naopak, začalo sa na ne nahliadať ako na navzájom kompatibilné doplnky, ktoré spolu vytvárajú celistvú mozaiku demokracie, čo sa v plnej sile prejavuje v konštruktívnom obraze politickej reprezentácie.

Možno teda konštatovať, že spoločným menovateľom reprezentatívneho obratu je odvrátenie od chápania reprezentácie ako druhého najlepšieho riešenia pre demokraciu a od antagonizmu s participatívnou demokraciou. Podstata koncepcie tzv. obratu k reprezentácii nielenže odmieta vnímanie reprezentatívnej demokracie ako nedokonalnej náhrady priamej demokracie ale tvrdí, že táto forma je jedinou skutočnou demokraciou. Napriek tomu, že voľby ostávajú primárnym inštrumentom reprezentácie, reprezentatívnu demokraciu nemožno limitovať len na akt volieb. Jednoducho povedané, N. Urbinati sa neuspokojí s elitárskymi demokratmi, ktorí hlásali obmedzený vplyv občana na periodické hlasovanie vo voľbách, pretože zmysel tejto povahy demokracie je dôležité vnímať vo volaní po potrebe kontinuálneho vplyvu občanov na politické rozhodovanie (aj mimo volieb) (Bíba, 2018). Okrem toho, nemožno odhliadať od celej rady nevolených reprezentantov, mimovládnych organizácií, medzinárodných inštitúcií, „mediálnych osobností“, ktorí majú schopnosť zasahovať a ovplyvňovať tak politické dianie.

V koncepcii zástankyne reprezentatívneho obratu – N. Urbinati, je plebiscitná demokracia chápaná ako jedna z demokratických znetvorení.

Spolu s populistickým a epistemickým (technokratická nepolitická politika) znetvorením, vyčíta Urbinati plebiscitnej demokracii, že aj napriek svojej úprimnej snahe o zlepšenie podmienok súčasných demokracií sa od naplnenia demokratických ideálov skôr vzdáva. Toto obvinenie Urbinati dokazuje prostredníctvom konceptualizácie demokracie ako diarchickej figúry. Základným kameňom demokracie je pre Urbinati politická rovnosť, ktorú chápe v zmysle rovných šancí, rovnakého práva občanov sa podieľať na politickom procese.

Hodnota demokracie spočíva v možnosti zmeniť pôvodné rozhodnutia. Je to „otvorená a nikdy nekončiaci hra“ politických rozhodnutí bez potreby volať po nutnosti dospieť k finálnym rozhodnutiam (k definitívnemu riešeniu). Demokratickí občania si tak sľubujú, že žiadne rozhodnutie nebudú považovať za absolútne konečné, či nespochybniteľné, pretože demokracia je v prvom rade považovaná za spôsob, ktorým môžeme uskutočňovať korekciu účinných rozhodnutí a nie za proces dosiahnutia dobra či správnosti,¹ za proces ukončujúci zmenu. Pre vyzdvihnutie toho, čo predstavuje základ politickej legitimacy, N. Urbinati využíva termín „demokratický proceduralizmus“, tzn. že demokratický proces sa uskutočňuje takým spôsobom, akým bol plánovaný a zamýšľaný. Inými slovami, dôraz nie je kladený na dosiahnutie žiaducich výsledkov (ktoré ak sa dostavia, prichádzajú bez predchádzajúceho úmyslu a zámeru. Demokratické procedúry tak môžeme chápať ako „pravidlá hry“, ktoré majú za účel politickú rovnosť medzi občanmi vytvárať a následne udržiavať. Procedúry nie sú len opisom ideálneho fungovania demokratických inštitúcií, ale normatívnym ideálom toho, ako má vyzeráť demokratické rozhodovanie. Demokratický proceduralizmus má tiež blízko k nesubstantívnemu poňatiu demokracie, pretože nehodnotí správnosť alebo zmysel prijatých rozhodnutí. Hodnotené je iba, či boli pri vytváraní rozhodnutí dodržané princípy politickej rovnosti a slobody, teda či sa každý mohol do rozhodnutia rovnakým vplyvom zapojiť a každý bol vypočutý.

Proceduralizmus, ale úplne nesubstančný (možno tiež použiť výraz neesenčiálny) nie je, pretože tento ideál politickej rovnosti a slobody Urbinati chápe ako zdieľané normatívne dobro. Urbinati kladie dôraz na to, aby rozhodnutia neboli nikdy definitívne a vždy bolo možné ich revidovať. V porovnaní s ostatnými režimami tak demokracia nie je lepšia ako ostatné z dôvodu ponúkajúceho dobrých rozhodnutí, ale preto, že umožňuje, aby sme pociťovali priamu zodpovednosť za uskutočnené rozhodnutia, ktoré sú výsledkom procedúr. Racionálne či správne riešenia (tzn. obsah a výsledky) sú suplované pravidlami hry

1 To ale neznamená, že procedúry neumožňujú produkovať správne výsledky. Umožňujú, ale nie je to ich účelom.

(procedúry), ktoré činia procedurálnu demokraciu normatívnou. Dôležitým rysom procedurálnej demokracie je jej:

1. **responzivnosť:** Správne nastavené procedúry by mali udržiavať občanov a reprezentáciu v neustálom kontakte. Reprezentácia musí brať občanov na vedomie, len tak možno dosiahnuť to, že občania budú vnímať svoje názory a preferencie ako inputy politických rozhodnutí. Zásadná je spätná responzivnosť, ktorá vyzdvihuje schopnosť občanov spätne reagovať na činnosť zvolených reprezentantov a kriticky ju súdiť. Občania rozhodujú, či vláda konala v ich záujme, ak nie, môžu ju občania „potrestat“ nezvolením v nasledujúcich voľbách. Procedurálny nárok na responzivnosť tak zaisťuje nárok, aby demokratické rozhodnutia vždy vychádzali od väčšiny, ale ani porazená menšina nezostala úplne mimo politickú súťaž.
2. Druhým dôležitým rysom proceduralizmu je netriviálnosť (v ang. non-triviality). Tým Urbinati myslí, že demokracia by mala slúžiť na riešenie zásadných sporov v spoločnosti. Pokiaľ sa tieto zásadné otázky prejednávajú mimo demokratického procesu (napr. prostredníctvom zákulisných dohôd alebo násilím), stáva sa demokracia triviálna a stráca dôveru občanov v demokratický proces rozhodovania. Netriviálnosť je tak rys demokratického proceduralizmu, ktorý ukazuje, že čím efektívnejšie sú demokratické procedúry, tým závažnejšie témy sa preberajú v demokratickom procese. Myšlienkou, že zásadné spoločenské spory by sa mali riešiť na pôde demokratického rozhodovania tiež Urbinati poukazuje na to, že sociálne problémy treba chápať ako problémy politické. Procedúry by tak mali zabezpečovať, aby zásadné otázky neboli depolitizované a ich riešenie prenechané iba na odborníkoch. Netriviálnosť možno tiež chápať ako vyjadrenie komplexnej povahy politickej participácie v reprezentatívnej demokracii, ktorú nemožno obmedziť iba na výber reprezentantov.
3. Posledným dôležitým rysom demokratického proceduralizmu, ktorý je dôležité spomenúť, je otvorenosť. Procedurálna demokracia vyžaduje, aby žiadny z politických subjektov nebol taký silný, aby mohol mocensky pôsobiť na všetky ostatné politické subjekty a ovplyvňovať kvalitu procedúr. Je tak dôležité, aby politický systém bol dostatočne robustný a zahŕňal zmysluplný pluralizmus názorov. Politická súťaž musí byť otvorená, aby každý politický subjekt mal pocit, že nie je apriórne vylúčený zo súťaže a je pre neho zmysluplné sa jej zúčastniť. Občania by tak mali mať možnosť reálnej voľby medzi rôznymi politickými subjektmi. Otvorenosť by ale nemala byť vyhradená len pre politické subjekty priamo sa zúčastňujúce politickej súťaže. Každý občan by mal politiku chápať ako sféru, ktorej je súčasťou a na ktorú má vplyv.

Diarchická štruktúra demokracie

Ako už bolo vyššie zvedené, Urbinati sa zmieňuje o tzv. znetvoreniach demokracie predstavujúcich okolnosti, ktoré síce nemenia formu vlády, ale sú znepokojujúcimi mutáciami demokratickej „figúry“. Aby dokázala zachytiť zmeny vo „fenotype“ zastupiteľskej demokracie, konceptualizuje demokraciu ako diarchiu. Diarchia znamená rozdelenie moci občanov na dva oddelené komponenty, vôľu a mienenie/mienku. Vôľou je myslená moc občanov uskutočňovať demokratické rozhodnutia. Pre väčšinu občanov spočíva moc vôle v možnosti odovzdávať pravidelne svoj hlas vo voľbách (volebné právo). Zvolení reprezentanti tak získavajú legitimitu prostredníctvom moci vôle uskutočňovať rozhodnutia ako napr. schvaľovať zákony alebo prijímať záväzné rozhodnutia. Moc mienenia vyplňa priestor, kedy občania nevolia, mienenie je mocou občanov hovoriť verejne svoje názory a myšlienky a pôsobiť tak vertikálne na svojich reprezentantov a horizontálne na spoluobčanov.

Na diarchickom poňatí moci (t. j. oddelenie moci vôle a moci mienenia), stojí reprezentatívna demokracia. Moc mienenia (grécky *doxa*) by sa mohla zdať oproti moci vôle menejcennejšia. Mienenie je mocou nepriamou a v žiadnom momente si nenárokuje moc vytvárať záväzné rozhodnutia. Urbinati chápe demokraciu ako vládu založenú práve na mienení. Mienenie je myslené ako politické súdenie, teda proces neformálnej kolektívnej deliberácie, ktorým si občania vytvárajú názory na rôzne politické záležitosti. Občania navzájom argumentujú pre alebo proti rôznym návrhom, kontrolujú politickú reprezentáciu a dávajú najavo svoju prítomnosť. Na to, aby občania mohli mocou mienenia pôsobiť, sú nevyhnutné procedúry, ktoré zabezpečia, aby na verejnom fóre (ako Urbinati nazýva pomyselný priestor, v ktorom občania medzi sebou debatujú) boli dodržané politické práva občanov a každý teda mohol slobodne (cez moc mienenia) participovať. Občania by tiež mali na fórum vstupovať s vedomím, že žiadny názor nie je dogmou. Reprezentatívna demokracia je tak vládou založenou na mienení vďaka tomu, že:

1. verejné fórum dohliada na štátnu moc a robí ju tým verejnú,
2. po občanoch vyžaduje, aby posudzovali činnosť politikov a na základe tohto súdenia (vrátane retrospektívneho) potom vyberali komu dajú vo voľbách svoj hlas.

Rozšírením inštitútu volieb o verejné fórum sa tak občania môžu neformálne podieľať na vláde aj mimo vzácnu a obmedzenú možnosť voľby, práve vďaka procedurálnemu nároku na responzivnosť reprezentácie.

Na základe uvedeného tak možno sumarizovať, že:

1. Diarchia, je vyjadrením dvoch princípov, tzv. mocí demokratického občana, t. j. „vôľa“ a „mienenie“, ktoré predstavujú diferentné formy participácie, avšak výlučne druhý princíp (t. j. mienenie) je „*po celú dobu v rukách občanov*“ (Urbinati, 2018, s. 40). Zatiaľ čo „moc vôle“ predstavuje inštitucionálnu zložku demokracie, „moc mienenia“ je mimoinštitucionálnou sférou a teda komplexom neformálnych deliberácií, prostredníctvom ktorých občania posudzujú a hodnotia politické rozhodnutia týchto inštitúcií. Tieto piliere diarchického systému sú diferentné, avšak navzájom sa ovplyvňujú, spolupracujú bez toho, aby došlo k ich splynutiu. Diarchia totiž oddeľuje neformálny svet „mienenia“ (náзору) od rozhodovania, uskutočňovaného v rámci inštitúcií (Urbinati, 2015).
2. Model diarchie bližšie vysvetľuje tým, že podstata zastupiteľskej demokracie nemôže byť limitovaná len na vôľu (moc štátu) ako prejav schopnosti realizovať záväzné rozhodnutia. Fungovanie procedúr si vyžaduje, aby politický systém presahoval formálne rámce a sústredil sa aj na to, ako je posudzovaný „zdola“, tzn. ako občania vnímajú jeho efektivitu a hodnotu. Demokracia nemôže „zatvárať oči“ a ignorovať verejnú mienku (to čo si občania myslia), a preto sa suverenita stáva akousi duálnou entitou. Autorizovaná vôľa uskutočňovaná prostredníctvom štátnych inštitúcií (t. j. rozhodnutie) je len jednou z jej dvoch častí. Druhou časťou je „mienenie“, ktoré v porovnaní s „vôľou“ nemá žiadnu autoritatívnu moc.

Záver

N. Urbinati definuje posun v chápaní reprezentácie ako formovanie úsudku, než prenos vôle ľudu. Vôľa ľudu je v reprezentatívnej demokracii odrazom volieb, zatiaľ čo úsudok je odrazom formovania a vyjadrovania politických názorov. Posun od vôle k úsudku otvára priestor pre demokraticky legitímnu reprezentáciu aj mimo rámca volenej reprezentácie.

Reprezentatívna demokracia sa vyznačuje princípom „vôle“ a „mienenia“, ktoré ostávajú oddelené, avšak napriek tomu opäť vyzdvihujeme, že dochádza k ich stretu a ovplyvňovaniu, čo umožňuje občanom vplývať na reprezentatívne inštitúcie aj mimo momentu okamihu voľby. Vytvára sa tak inkluzívny priestor, v rámci ktorého je možné formovať politické stanoviská, dosahovať kompromis a kreovať tak podmienky pre čo najširšiu participáciu a zapájanie občanov. V tomto zmysle tak model reprezentatívnej demokracie nekategorizuje občana len do pozície voliča, ale vníma ho ako „niečo viac“. Zároveň tým prekonáva priamu demokraciu, ktorej monoarchický

charakter niečo podobné nepripúšťa. Dôvodom, je že mienenie ľudu, resp. väčšiny sa bezprostredne premieňa do roviny politického rozhodnutia, a teda vôľa a mienenie sú v toto zmysle slova identické (Urbinati, 2018).

Na záver konštatujeme, že „mienenie“ na verejnom fóre má tri hlavné funkcie. Prvou funkciou je integrácia občanov do demokratických procedúr tak, aby ich politická participácia rezultovala do spoločných demokratických rozhodnutí. Druhou je zabezpečenie zvrchovanej možnosti občanov formulovať svoje partikulárne postoje na verejnom fóre a prispievať tak ku kolektívnej argumentácii. Treťou funkciou je dôraz na „verejné súdenie“ reprezentantov a výsledkov ich politickej činnosti, tak aby politická moc bola vždy vecou verejnou. Otázka politickej reprezentácie tak predstavuje mnoho širšiu a komplexnejšiu problematiku, ktorú nemožno redukovať len na vzťah voličov a ich volené zástupcov.

Použitá literatúra

- BÍBA, J. 2018. Reprezentace a krize demokracie. In *Znetvořená demokracie: Mínění, pravda a lid*. Praha: Karolinum, 2018. ISBN 978-80-246-3661-0. s. 317–325.
- IWANAGA, K. 2008. Introduction. Women and Politics in Asia: A Comparative Perspective. In *Women's Political Participation and Representation in Asia: Obstacles and Challenges*. Copenhagen: NIAS Press, 2008. ISBN 978-87-7694-016-4. s. 1–22.
- KIEWIET, D. R., MCCUBBINS, M. D. 1991. *The logic of delegation: Congressional parties and the appropriations process*. Chicago: The University of Chicago Press, p. 286.
- PITKIN, H. F. 1972. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1972. 330 s. ISBN 9780520021563.
- SCHUMPETER, J. A. 2004. *Kapitalismus, socialismus a demokracie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. 2004. 470 s. ISBN 80-7325-044-6.
- STRØM, K. 2006. Parliamentary Democracy and Delegation. In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, p. 55–106.
- URBINATI, N. 2015. *An Answer to my critics* [online], 2015. [cit. 12.04.2024]. Dostupné na internete: https://www.researchgate.net/publication/280604695_An_Answer_to_My_Critics
- URBINATI, N. 2018. *Znetvořená demokracie: Mínění, pravda a lid*. Praha: Karolinum, 2018. 338 s. ISBN 978-80-2463-661-0.

Kontakt

PhDr. Simona Kováčová, PhD.

Katedra politológie

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

Kuzmányho 1

974 01 Banská Bystrica

simona.kovacova@umb.sk

doc. Ing. Dušan Masár, PhD.

Fakulta verejnej politiky a verejnej správy

Vysoká škola Danubius

Richterova 1171

925 21 Sládkovičovo

e-mail: dusan.masar@vsdanubius.sk

Hybridné hrozby v 21. storočí

Hybrid threats in the 21st century

Petra Benková

Abstrakt: Hybridné hrozby predstavujú dynamický a komplexný bezpečnostný fenomén, ktorý kombinuje konvenčné a nekonvenčné metódy s cieľom destabilizovať štáty a medzinárodné organizácie. Prvá kapitola článku sa venuje definícii hybridných hrozieb podľa Európskej komisie, Európskeho centra pre boj proti hybridným hrozbám a Obranného a bezpečnostného výboru Parlamentného zhromaždenia NATO. Analyzuje ich charakter a nástroje používané na ich realizáciu. Druhá kapitola sa zameriava na Akčný plán na koordináciu boja proti hybridným hrozbám, ktorý predstavuje strategický rámec na zlepšenie pripravenosti a reakcie na tieto výzvy. V tretej kapitole sa skúma budúca úloha NATO v tejto oblasti a navrhujú sa odporúčania na posilnenie jeho schopností v boji proti hybridným hrozbám. Článok ponúka ucelený pohľad na problematiku hybridných hrozieb a zdôrazňuje význam koordinovanej medzinárodnej spolupráce pri ich eliminácii.

Kľúčové slová: hybridné hrozby, bezpečnosť, kybernetická bezpečnosť, dezinformácie, medzinárodná spolupráca

Abstract: Hybrid threats represent a dynamic and complex security phenomenon that combines conventional and unconventional methods to destabilize states and international organizations. The first chapter of the article focuses on the definition of hybrid threats according to the European Commission, the European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, and the Defence and Security Committee of the NATO Parliamentary Assembly. It analyzes their nature and the tools used for their implementation. The second chapter examines the Action Plan for Coordinating the Fight Against Hybrid Threats, which provides a strategic framework for improving preparedness and response to these challenges. The third chapter explores NATO's future role in this domain and proposes recommendations to enhance its capabilities in countering hybrid threats. The article offers a comprehensive overview of the issue of hybrid threats and emphasizes the importance of coordinated international cooperation in their mitigation.

Key words: hybrid threats, security, cybersecurity, disinformation, international cooperation

Úvod

V súčasnom bezpečnostnom prostredí čelí medzinárodné spoločenstvo čoraz sofistikovanejším výzvam, ktoré prekračujú tradičné vojenské a politické hrozby. Hybridné hrozby sa stali kľúčovým bezpečnostným problémom, pretože kombinujú rôzne metódy nátlaku – od kybernetických útokov a dezinformačných kampaní až po ekonomické a diplomatické nátlakové stratégie. Ich cieľom je narušiť stabilitu štátov a medzinárodných organizácií bez toho, aby došlo k otvorenej konfrontácii. Táto stratégia vytvára sivozónu medzi mierom a vojnou, v ktorej je ťažké jednoznačne identifikovať páchatela a efektívne reagovať na hrozby.

Hybridné hrozby sú osobitne nebezpečné v kontexte Európskej únie a NATO, keďže narúšajú demokratické procesy, oslabujú dôveru občanov v inštitúcie a podkopávajú schopnosť štátov chrániť svoju suverenitu. Európska komisia, Európske centrum pre boj proti hybridným hrozbám a Parlamentné zhromaždenie NATO sa intenzívne venujú definovaniu a analýze hybridných hrozieb, pričom zdôrazňujú ich dynamický charakter a neustály vývoj. Moderné hybridné operácie často zahŕňajú koordinované pôsobenie kybernetických útokov, šírenie dezinformácií a využívanie ekonomických a politických nástrojov na oslabenie cieľových krajín.

Jedným z dôležitých nástrojov na boj proti hybridným hrozbám je Akčný plán na koordináciu boja proti hybridným hrozbám. Tento strategický dokument si kladie za cieľ posilniť odolnosť štátov a medzinárodných organizácií voči hybridným útokom prostredníctvom zlepšenia koordinácie medzi členskými krajinami, výmeny spravodajských informácií a posilnenia kapacít v oblasti kybernetickej bezpečnosti a strategickej komunikácie. Akčný plán taktiež kladie dôraz na prevenciu a budovanie odolnosti spoločností voči externým manipulačným vplyvom.

Zvláštnu úlohu v tomto boji zohráva NATO, ktoré v posledných rokoch rozšírilo svoju bezpečnostnú stratégiu o opatrenia na detekciu, analýzu a elimináciu hybridných hrozieb. Aliancia zdôrazňuje potrebu posilnenia kybernetickej obrany, lepšej koordinácie medzi členskými štátmi a schopnosti efektívne reagovať na nové formy hybridných útokov. Vzhľadom na rastúce hrozby sa diskutuje aj o možnostiach ďalšieho posilnenia NATO v tejto oblasti a o implementácii nových bezpečnostných opatrení.

Cieľom tohto článku je poskytnúť komplexný pohľad na hybridné hrozby, ich nástroje a stratégie, ako aj na opatrenia, ktoré prijímajú Európska únia a NATO na ich elimináciu. V kontexte narastajúcej geopolitickej neistoty je nevyhnutné pochopiť charakter hybridných hrozieb a nájsť efektívne mechanizmy na ich neutralizáciu. Hybridné vojny už nie sú iba teoretickým

konceptom, ale realitou, ktorá ovplyvňuje bezpečnosť štátov a globálnu stabilitu.

Ako definujeme hybridné hrozby?

Hybridné hrozby predstavujú komplexnú kombináciu rôznych nátlakových a subverzných aktivít, ktoré zahŕňajú využívanie konvenčných aj nekonvenčných metód. Tieto metódy môžu zahŕňať diplomatické, vojenské, ekonomické a technologické nástroje, ktoré aktéri strategicky uplatňujú s cieľom dosiahnuť svoje politické alebo geopolitické záujmy bez priameho vyhlásenia vojnového konfliktu (Bezpečnostná rada, 2017).

Podľa definície Európskej komisie sú hybridné hrozby charakterizované snahou využiť zraniteľnosť cieľového štátu prostredníctvom vytvárania nejednoznačných a destabilizujúcich situácií, ktoré narúšajú rozhodovacie procesy na úrovni vládnych inštitúcií. Kľúčovými nástrojmi takýchto hrozieb sú rozsiahle dezinformačné kampane, manipulácia informačného priestoru a cieľené využívanie sociálnych médií na šírenie propagandy, radikalizáciu jednotlivcov, ich verbovanie a prípadné priame ovládanie podporovateľov s cieľom dosiahnuť strategické ciele hybridných aktérov (Európska komisia, 2016).

Hybridné hrozby sú definované podobným spôsobom aj Európskym centrom pre boj proti hybridným hrozbám, ktoré ich vníma ako: *„Hybridné hrozby sú metódy a aktivity namierené voči zraniteľným miestam oponenta. Zraniteľné miesta môžu byť vytvorené mnohými vecami, vrátane historickej pamäte, legislatívy, starých praktík, geostrategických faktorov, silnej polarizácie spoločnosti, technologickými nevýhodami či ideologickými rozdielmi. Ak záujmy a ciele toho, čo využíva hybridné metódy a aktivity, nie sú dosiahnuté, situácia môže vyústiť do hybridnej vojny, kde značne narastie úloha armády a násilia.“* (Hybrid CoE, 2018).

Obhranný a bezpečnostný výbor Parlamentného zhromaždenia Severoatlantickej aliancie (NATO) ponúka širšiu definíciu hybridného boja, ktorý charakterizuje ako využívanie asymetrických stratégií na odstránenie a exploataciu slabých miest protivníka. Tento spôsob vedenia konfliktu zahŕňa aplikáciu nevojenských nástrojov, akými sú politický, informačný a ekonomický tlak, manipulácia verejnej mienky či psychologické operácie s cieľom ovplyvniť rozhodovacie procesy. Hybridné operácie sú navyše často sprevádzané hrozbou alebo implicitným nasadením konvenčných a nekonvenčných vojenských prostriedkov. Ich konkrétna podoba je pritom flexibilná a prispôsobuje sa dynamike daného konfliktu a strategického cieľa aktéra (NATO Parliamentary Assembly, 2015).

V nadväznosti na vyššie uvedené definície je nevyhnutné analyzovať charakter hybridných hrozieb. V súčasnosti môžu mať tieto hrozby podobu využívania informačných a komunikačných technológií, ktoré vzhľadom na ich zásadný vplyv na fungovanie štátu možno považovať za jeden z primárnych cieľov hybridných útokov namierených proti krajine.

Stratégia Slovenskej republiky v oblasti boja proti hybridným hrozbám identifikuje energetický sektor ako jednu z potenciálnych foriem hybridnej hrozby v rámci krajiny, a to najmä z dôvodu vysokej závislosti Slovenska od dovozu energetických surovín zo zahraničia. Napriek tomu však nemožno považovať energetiku za primárnu hybridnú hrozbu, keďže v posledných rokoch došlo k výraznému posilneniu energetickej bezpečnosti. Tento pokrok bol dosiahnutý vďaka politickým opatreniam zameraným na rozšírenie diverzifikácie dodávateľských zdrojov a prepravných trás zemného plynu, čím sa podstatne znížilo riziko výpadkov dodávok (Úrad vlády, 2018).

Jedným z kľúčových nástrojov hybridných operácií v Slovenskej republike je organizované a cielené šírenie dezinformácií. Táto forma hybridnej hrozby má za cieľ destabilizovať spoločnosť, narušiť dôveru verejnosti v demokratické inštitúcie a oslabiť geopolitickú orientáciu krajiny. Efektívna prevencia a obrana proti takýmto aktivitám si vyžaduje dôslednú stratégiu v oblasti strategickej komunikácie. Slovenská republika však v tejto oblasti výrazne zaostáva, čo potvrdzujú aj analytické zistenia, podľa ktorých je druhou najzraniteľnejšou krajinou v regióne voči zahraničným dezinformačným operáciám. Tento stav je spôsobený nízkou mierou podpory NATO a Európskej únie (ďalej len „EÚ“) medzi obyvateľstvom a vysokou mierou dôvery v konšpiračné teórie. Vzhľadom na rastúcu angažovanosť NATO a EÚ v oblasti odhaľovania a eliminácie dezinformácií bude Slovenská republika ako členský štát týchto organizácií nútená zintenzívniť svoje aktivity. Kľúčovú úlohu v oblasti strategickej komunikácie zohráva Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR, avšak ostatné štátne inštitúcie v tejto oblasti vykazujú značné nedostatky.

Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky sa v máji roku 2020 stalo prvým rezortom, ktorý zriadil špecializovaný útvar zameraný na riešenie problematiky hybridných hrozieb – oddelenie pre posilňovanie odolnosti a hybridné hrozby. V rámci tejto agendy sa ministerstvo aktívne venuje boju proti dezinformačným kampaniam zameraným na zahraničnú politiku, analyzuje zahranično-politické aspekty kybernetickej bezpečnosti a podporuje medzinárodné iniciatívy v oblasti eliminácie hybridných hrozieb. Slovenská republika je v tejto súvislosti zastupovaná

v príslušných medzinárodných organizáciách, pričom ministerstvo zohráva dôležitú úlohu aj pri formulovaní nadnárodných politík a opatrení v tejto oblasti.

Rezort diplomacie bol zároveň priekopníkom v zriadení špecializovaného útvaru pre strategickú komunikáciu. Tento útvar sa zameriava na objasňovanie priorít, zámerov a opatrení SR v rámci zahraničnej politiky. Strategická komunikácia zároveň predstavuje jeden z najefektívnejších nástrojov na vyvracanie dezinformácií, ktoré súvisia so zahranično-politickým smerovaním Slovenskej republiky (Ministerstvo zahraničných vecí, 2022).

Hybridné hrozby sa môžu prejavovať aj prostredníctvom pôsobenia polovojenských a radikálnych skupín, ktorých činnosť je zameraná na podkopávanie suverenity a legitimacy štátnej moci. Tieto zoskupenia sa prostredníctvom svojej ideológie, programových cieľov a praktických aktivít usilujú o narušenie spoločenského poriadku a môžu sa uchýliť k otvoreným prejavom násilia alebo jeho hrozbe. Často sú tieto skupiny podporované zahraničnými aktérmi, ktorí s nimi zdieľajú spoločné ideologické východiská a strategické záujmy, pričom takáto podpora predstavuje integrálny prvok hybridnej vojny. Používanie nepravidelných polovojenských jednotiek namiesto štandardných ozbrojených síl môže zvýšiť legitimitu ich pôsobenia v očiach domáceho obyvateľstva a posilniť ich vplyv na spoločenské dianie. Dokonca aj v prípade absencie otvoreného vojenského konfliktu môže mať existencia takýchto skupín významný vplyv, keďže môžu byť personálne, organizačne alebo ideologicky prepojené so zahraničnými aktérmi, čím sa stávajú efektívnym nástrojom informačných operácií (Šír, 2017).

S hybridnými hrozbami úzko súvisí aj podpora politických subjektov spadajúcich do kategórie politického extrémizmu. Takéto subjekty predstavujú významný a často využívaný mechanizmus na skryté presadzovanie geopolitických záujmov cudzích mocností na území cieľového štátu. Ich činnosť je charakteristická odmietaním existujúceho spoločenského poriadku vrátane geopolitickej orientácie krajiny a členstva v medzinárodných organizáciách, ako sú EÚ a NATO. Z tohto dôvodu sú tieto politické subjekty často vnímané ako prirodzení spojenci zahraničných aktérov, ktorých strategickým cieľom je oslabenie nadnárodných štruktúr. Podpora takýchto subjektov môže mať rôzne podoby, vrátane priameho financovania, sprostredkovania kontaktov, ako aj informačnej a komunikačnej asistencie, pričom všetky tieto faktory prispievajú k ich vplyvu na vnútropolitickú situáciu a strategické smerovanie štátu (Ministerstvo zahraničných vecí, 2022).

Akčný plán koordinácie boja proti hybridným hrozbám pre obdobie 2022 až 2024

Akčný plán na koordináciu boja proti hybridným hrozbám (ďalej len „APHH“), ktorý vypracovalo Ministerstvo obrany Slovenskej republiky, má za cieľ posilniť mechanizmus ochrany pred hybridnými formami pôsobenia. Tento strategický dokument vychádza z programového vyhlásenia vlády na obdobie rokov 2021–2024 a predstavuje reakciu Slovenska na dynamicky sa meniace medzinárodné bezpečnostné prostredie. Hlavným zámerom APHH je doplniť existujúce opatrenia a posilniť koordinovaný prístup v boji proti hybridným hrozbám. APHH predpokladá nízku pravdepodobnosť priameho konvenčného vojenského útoku na Slovensko, avšak zavádza opatrenia na elimináciu koordinovaných aktivít zahraničných aj domácich aktérov, ktoré by mohli ohroziť bezpečnostné, strategické a politické záujmy Slovenskej republiky.

Kľúčovým cieľom APHH je posilnenie celkovej odolnosti štátu a spoločnosti voči hybridným hrozbám, zlepšenie koordinácie medzi jednotlivými rezortmi, zvýšenie informovanosti verejnosti, budovanie efektívneho systému strategickkej komunikácie na vládnej aj rezortnej úrovni a rozvoj aktívnej medzinárodnej spolupráce. Efektívna ochrana pred hybridným pôsobením si vyžaduje komplexný prístup k bezpečnosti, ktorý zahŕňa koordinovanú spoluprácu medzi štátnymi inštitúciami, ekonomickým a akademickým sektorom, ako aj občianskou spoločnosťou. Precízne nastavenie procesov a efektívna vzájomná kooperácia sú nevyhnutnými predpokladmi na úspešnú obranu pred hybridnými hrozbami.

Budúca úloha NATO v boji proti hybridným hrozbám

Využívanie hybridných hrozieb ako prostriedku agresívneho pôsobenia predstavuje závažnú výzvu pre globálnu bezpečnosť a geopolitickú stabilitu. Tieto sofistikované a dynamicky sa vyvíjajúce formy nátlaku sa ukázali ako mimoriadne efektívne nástroje na dosahovanie strategických cieľov, čo naznačuje vysokú pravdepodobnosť ich ďalšej inovácie a rozšírenia. Štátni aj neštátni aktéri, ako napríklad Ruská federácia, budú pravdepodobne pokračovať v snahách o podkopanie jednoty a súdržnosti Severoatlantickej aliancie prostredníctvom hybridných operačných metód. V dôsledku toho bude NATO musieť naďalej adaptovať svoje obranné mechanizmy a strategické prístupy s cieľom efektívne reagovať na nové bezpečnostné výzvy. Je zrejmé, že s narastajúcou sofistikovanosťou a inováciami hybridných hrozieb bude nevyhnutné, aby Severoatlantická aliancia neustále rozvíjala svoje existujúce stratégie a implementovala progresívne opatrenia, ktoré

jej umožnia účinne čeliť týmto výzvam v meniacej sa bezpečnostnej realite (Piella, 2022).

V najbližšom období zostane pre Severoatlantickú alianciu najvýznamnejšou bezpečnostnou výzvou prebiehajúci vojenský konflikt medzi Ruskom a Ukrajinou. Je zrejmé, že rozhodnutie Ruskej federácie podniknúť inváziu na Ukrajinu predstavovalo zásadné strategické zlyhanie. Namiesto očakávaného rýchleho víťazstva a rozšírenia svojho geopolitického vplyvu sa Rusko ocitlo v situácii s výraznými vojenskými a ekonomickými dôsledkami, ktoré ho pravdepodobne oslabia v dlhodobom horizonte. Okrem vojenských a hospodárskych dopadov mala ruská agresia aj zásadný vplyv na geopolitickú rovnováhu v Európe. Invázia podkopala postavenie Moskvy na medzinárodnej scéne a podnietila okolité štáty k prijatiu bezprecedentných opatrení na posilnenie vlastnej bezpečnosti. Dôkazom tejto reakcie je rozhodnutie Švédska a Fínska – dlhodobo neutrálnych krajín – oficiálne požiadať o členstvo v Severoatlantickej aliancii. Paradoxne, vojenská agresia, ktorej cieľom bolo zastrašiť a odradiť krajiny od vstupu do NATO, viedla k opaku, keďže Aliancia sa v dôsledku toho rozšírila (Zandee, Meer, Stoetman, 2021).

Žiadosti Švédska a Fínska o vstup do NATO po ruskej invázii na Ukrajinu sú jasným signálom dynamicky sa meniacej bezpečnostnej situácie v Európe. Rastúci počet štátov vyhľadáva bezpečnostné záruky v rámci kolektívnej obrany, ktorú Aliancia poskytuje. Strategická orientácia NATO bude preto aj naďalej smerovať k posilneniu bezpečnostnej architektúry v euroatlantickom priestore prostredníctvom rozširovania členskej základne a zvyšovania kolektívnej obranyschopnosti. Tieto kroky budú kľúčové pre udržanie stability a bezpečnosti v širšom európskom regióne (Globsec, 2023).

Pristúpenie Švédska a Fínska do Severoatlantickej aliancie predstavuje významné posilnenie jej obranných kapacít, najmä v oblasti boja proti hybridným hrozbám. Obe krajiny ešte pred svojím oficiálnym vstupom do NATO deklarovali odhodlanie aktívne sa podieľať na kolektívnych opatreniach zameraných na elimináciu hybridných foriem pôsobenia. Ich integrácia do Aliancie navyše prináša špičkové vojenské technológie a strategické obranné spôsobilosti, vrátane vyspelých vzdušných síl, moderných ponoriek a robustného obranného priemyslu, čo významne posilňuje celkovú bezpečnostnú architektúru NATO (Bach, 2024).

Švédsko a Fínsko disponujú aj cennými skúsenosťami s hybridnými hrozbami, keďže obe krajiny v minulosti čelili rozsiahlym dezinformačným kampaniam a ďalším podvratným aktivitám zo strany Ruska. Moskva využila nástroje hybridnej vojny v snahe ovplyvniť verejnú mienku a zabrániť ich vstupu do Aliancie. Napriek týmto snahám sa Fínsko a Švédsko rozhodli

integrovat' do NATO, čím prešli od modelu národnej bezpečnosti k systému kolektívnej obrany. Prijatie týchto severských krajín do NATO predstavuje zásadný krok v posilňovaní obranných kapacít Aliancie v severnej Európe a zvyšuje jej schopnosť čeliť hybridným hrozbám. Tento vývoj zároveň posilňuje regionálnu stabilitu a zvyšuje odolnosť euroatlantického priestoru voči ruským bezpečnostným výzvam (Wee, 2024).

Odporúčania na posilnenie schopností NATO v boji proti hybridným hrozbám

Odporúčania na posilnenie spôsobilostí Severoatlantickej aliancie v oblasti boja proti hybridným hrozbám možno aplikovať aj na konkrétny prípad Ruskej federácie, ktorá pravdepodobne podnikne opatrenia v reakcii na rozširovanie NATO o nové členské štáty. Aby bola Aliancia schopná efektívne čeliť potenciálnej hrozbe zo strany Ruska, je nevyhnutné implementovať komplexný prístup k obrane proti hybridným formám pôsobenia. Tento prístup by mal zahŕňať posilnenie odolnosti voči hybridným operáciám, vrátane ochrany kritickej infraštruktúry, riešenia strategického využívania migrácie, eliminácie dezinformačných kampaní a prevencie ďalších foriem sabotážnych aktivít. Pri prijímaní akýchkoľvek rozhodnutí a reakčných opatrení voči Rusku musí NATO dôsledne analyzovať možné dôsledky svojich krokov s cieľom predísť neželanej eskalácii konfliktu. Zároveň je potrebné, aby Aliancia pripravila stratégiu pre rôzne scenáre vývoja situácie, vrátane možnosti zvýšenia vojenského napätia zo strany Ruskej federácie (Lokker a kol., 2023). Napriek súčasným oslabeným kapacitám Rusko pravdepodobne po skončení konfliktu na Ukrajine pristúpi k reorganizácii a modernizácii svojich ozbrojených síl, pričom sa môže strategicky sústrediť na svoje severozápadné operačné smerovanie. Na udržanie dôveryhodnej odstrašujúcej stratégie je preto pre Severoatlantickú alianciu nevyhnutné posilniť svoju veliteľskú štruktúru, modernizovať vojenskú infraštruktúru, pravidelne organizovať rozsiahle cvičenia a zvýšiť operačnú pripravenosť v kľúčových oblastiach. Osobitný dôraz by mal byť kladený na posilnenie protivzdušnej a protiraketovej obrany, ktoré predstavujú kritické spôsobilosti v kontexte potenciálneho vojenského ohrozenia zo strany Ruska (Lokker a kol., 2023).

Efektívna reakcia na neustále sa meniace hybridné hrozby si vyžaduje úzku, koordinovanú a systematickú spoluprácu medzi NATO a EÚ. Táto kooperácia nie je len prínosná, ale vzhľadom na komplexnú a dynamicky sa vyvíjajúcu povahu hybridných výziev je aj strategicky nevyhnutná. Vzhľadom na absenciu univerzálne uznávanej medzinárodnej definície hybridných hrozieb majú NATO a EÚ priestor na flexibilné prispôsobovanie svojich prístupov

v závislosti od aktuálnych bezpečnostných výziev. Táto adaptabilita umožňuje rozšírenie a prehĺbenie ich spolupráce na základe spoločného porozumenia meniacej sa bezpečnostnej situácie, čo prispieva k efektívnejšej ochrane členských štátov pred hybridnými aktivitami (Gaiser, 2020).

Efektívne prehĺbenie spolupráce medzi NATO a EÚ si vyžaduje vypracovanie strategického prístupu zameraného na predvídanie a elimináciu hybridných hrozieb. Tento prístup by mal zahŕňať systematickú identifikáciu cieľov a strategických zámerov potenciálnych protivníkov, čím by sa zvýšila schopnosť oboch organizácií anticipovať a neutralizovať bezpečnostné výzvy. Zároveň je nevyhnutné, aby NATO a EÚ presne definovali svoje komparatívne výhody a kapacity v oblasti boja proti hybridným hrozbám. NATO disponuje rozsiahlymi odbornými kapacitami v oblasti vojenskej obrany a kolektívnej bezpečnosti, zatiaľ čo EÚ má významné skúsenosti v oblasti krízového manažmentu, budovania odolnosti, presadzovania demokratických hodnôt a ochrany ľudských práv. Synergické využitie týchto predností umožní efektívnejšiu a komplexnejšiu reakciu na hybridné hrozby, čím sa posilní bezpečnostná architektúra euroatlantického priestoru (Zandee, Meer, Stoetman, 2021).

V tomto kontexte je nevyhnutné vytvoriť efektívnu platformu na výmenu informácií medzi NATO, EÚ a ďalšími relevantnými aktérmi vrátane civilných a vojenských subjektov. Táto platforma by umožnila koordinovanejšiu reakciu a zlepšila by vzájomné zdieľanie poznatkov o nových bezpečnostných hrozbách a trendoch. NATO a EÚ môžu zvýšiť úroveň svojej spolupráce pri zvládaní kríz prostredníctvom pravidelnej výmeny informácií a lepšej synchronizácie reakčných mechanizmov. Za účelom zlepšenia pripravenosti na hybridné hrozby by mohli vypracovať spoločný operačný plán alebo príručku určujúcu kolektívne postupy pri riešení rôznych scenárov hybridných kríz, pričom by boli jasne definované úlohy a zodpovednosti každej organizácie. Dôležitým prvkom prehľbovania spolupráce je aj organizácia pravidelných spoločných cvičení, ktoré by simulovali rôzne situácie vyžadujúce koordinovanú reakciu NATO a EÚ. Tieto cvičenia by umožnili praktické preverenie schopnosti Aliancie a Únie efektívne spolupracovať a zároveň by podporili lepšiu pripravenosť členských štátov na riešenie hybridných bezpečnostných výziev. (Zandee, Meer, Stoetman, 2021).

Záver

Analýza hybridných hrozieb a opatrení na ich elimináciu ukazuje, že efektívna obrana voči nim si vyžaduje komplexný a koordinovaný prístup. Súčasné stratégie EÚ a NATO sa síce postupne prispôbujú rastúcej intenzite

a sofistikovanosti týchto hrozieb, avšak stále existujú oblasti, kde je potrebné posilniť kapacity a reakčné mechanizmy.

Jedným z kľúčových zistení je, že úspešná obrana proti hybridným hrozbám nespočíva iba v posilňovaní vojenských alebo kybernetických schopností, ale predovšetkým v odolnosti spoločností voči dezinformáciám, manipuláciám a ekonomickému nátlaku. Doterajšie opatrenia NATO a EÚ dokazujú, že iba multidimenzionálny prístup zahrňajúci prevenciu, strategickú komunikáciu a medzinárodnú spoluprácu môže minimalizovať dopady hybridných útokov.

Ďalším dôležitým zistením je, že hoci existujú rôzne politické deklarácie a akčné plány na boj proti hybridným hrozbám, ich úspešná implementácia závisí od schopnosti členských štátov efektívne spolupracovať a zdieľať relevantné informácie. Nedostatočná koordinácia a rozdielne priority jednotlivých krajín môžu oslabovať celkovú reakčnú schopnosť aliance.

Vzhľadom na dynamický vývoj bezpečnostného prostredia je nevyhnutné, aby NATO aj EÚ pokračovali v adaptácii svojich stratégií a mechanizmov. Kľúčovým faktorom úspechu bude aj ďalšia integrácia nových technológií, posilnenie analytických kapacít a zlepšenie pripravenosti na rýchlu reakciu. Iba tak bude možné efektívne čeliť hybridným hrozbám a zabezpečiť stabilitu a bezpečnosť v euroatlantickom priestore.

Použitá literatúra

- BACH, T., 2024. Why It Matters That Sweden Is Joining NATO [online]. Washington, D.C. US News & World Report [cit. 2025-02-10]. Dostupné na internete: <https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/2024-03-04/why-it-matters-that-sweden-is-joining-nato>
- BEZPEČNOSTNÁ RADA SR. 2017. Terminologický slovník krízového riadenia [online] 2017. [cit. 2025-02-11]. Dostupné na internete: http://www.vlada.gov.sk/data/files/7200_terminologicky-slovník-uprava.pdf
- EURÓPSKA KOMISIA. 2016. Spoločný rámec pre boj proti hybridným hrozbám [online] 2016 [cit. 2025-02-10]. Dostupné na internete: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=EN>
- GAISER, L., 2020. NATO-EU Collaboration on Hybrid Threats: Cooperation Out of Necessity With Potential Consequences On International Legal Framework. In: *National Security and the future* [online]. Záhreb: National Security and the Future, 20 (1-2), 13-[cit. 2025-02-12]. Dostupné na internete: <https://www.nsf-journal.hr/online-issues/focus/id/1263>

- GLOBSEC, 2023. NATO Enlargement: The future of the Open-Door Policy [online]. Bratislava: Globsec [cit. 2025-02-10]. Dostupné na internete: <https://www.globsec.org/what-we-do/publications/nato-enlargement-future-open-door-policy>
- HANKO, M.: Hybridná forma vedenia vojny. In *Vojenské reflexie*, roč. X, 2015, č. 2/2015, ISSN 1336-9202, s. 67-81.
- Hybrid CoE, Countering Hybrid Threats [online] 2018 [cit. 2025-02-11]. Dostupné na internete: <https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats/>
- IVANČÍK, R.: Teoretické východiská skúmania problematiky hybridnej vojny. In *Medzinárodné vzťahy* 2/2016, ročník XIV, ISSN 1336-1562.
- LOKKER, N., TOWNSEND, J., HAUTALA, H. a KENDALL-TAYLOR, A. 2023. How Finnish and Swedish NATO Accession Could Shape the Future Russian Threat: A Report of the Transatlantic Forum on Russia [online] New York: JSTOR, 2023 [cit. 2025-02-10] Dostupné na internete: <https://www.jstor.org/stable/resrep47256>
- MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VECÍ A EURÓPSKÝCH ZÁLEŽITOSTÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2022. Posilňovanie odolnosti voči hybridným hrozbám [online] 2022 [cit. 2025-02-13]. Dostupné na internete: <https://www.mzv.sk/diplomacia/bezpecnostna-politika/hybridne-hrozby>
- NÁRODNÝ BEZPEČNOSTNÝ ÚRAD 2022. Hybridné hrozby na Slovensku [online] 2022 [cit. 2025-02-13]. Dostupné na internete: <https://www.hybridnehrozby.sk/2751/akcny-plan-koordinacie-boja-proti-hybridnym-hrozbam-pre-obdobie-2022-az-2024/>
- NATO Parliamentary Assembly [online] 2015 [cit. 2025-02-11]. Dostupné na internet: https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/NPA_resolutions_2015_ENGLISH.pdf
- PIELLA, G., 2022. NATO's strategies for responding to hybrid conflicts [online] Barcelona: Centre for international affairs, 2022 [cit. 2025-02-10]. Dostupné na internete: https://www.cidob.org/en/articulos/cidob_report/n_8/nato_s_strategies_for_responding_to_hybrid_conflicts
- ŠÍR, J., et. Al., 2017. *Ruská agrese proti ukrajine*. Praha: Univerzita karlova. 345 s. ISBN 978-80-246-3711-2.
- ÚRAD VLÁDY. 2018. Koncepcia pre boj SR proti hybridným hrozbám [online] 2018 [cit. 2025-02-13] Dostupné na internete: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=27668>
- WEE, O., 2024. Lessons from Russia's Hybrid War Against Sweden and Finland NATO Membership [online] Polygraph.info [cit. 2025-02-10]. Dostupné na internete: <https://www.polygraph.info/a/7525897.html>

ZANDEE, D., MEER, S., STOETMAN, A. 2021. Countering hybrid threats [online] Haag: Clingendael Report, 2021 [cit. 2025-02-12]. Dostupné na internete: <https://www.clingendael.org/pub/2021/countering-hybrid-threats/>

Kontakt

JUDr. Petra Benková

Právnická fakulta

Katedra trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín
Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

Political realities in the context of electoral reforms in the Slovak Republic

**Maroš Vince – Michal Kováčik – Martina Konečná –
Javer Gusejnov**

Abstract: The main objective of the study is to highlight certain paradoxes brought about by the political realities of early 2023, based on a chronological mapping of electoral reforms at the national level. The central focus is on reviewing the major ambitions and proposals to change the proportional representation electoral system in the national parliamentary elections, and on bringing closer the political realities attached to the amendment of the constitutional law that was adopted in January 2023. By analyzing the attempts to modify the electoral system, the paper concludes by using the comparative method to show the instability of the attitudes and opinions of the selected political party on the issues of changing the electoral system over time, which has contributed to considerable paradoxes. In addition to the aforementioned method of analysis and comparison, the descriptive method and the method of synthesis of knowledge contributed to the fulfillment of the content line of the study.

Key words: Electoral system, political party, legislation, political realities, early elections

Introduction

The issue of electoral systems is a frequent topic in political science and public policy but given the sheer difficulty of finding the most optimal model without significant negative impacts, and the changing moods of society, which can bring about different parliamentary composition within the same electoral system setup, it is still a current and timeless topic. Evidence of its inexhaustibility is the permanent search for consensus among political actors on the question of whether it is necessary to change the electoral system and, if so, whether to modify its main essence, in the sense of replacing the proportional system with a majority or mixed one, or whether it is necessary to bend its sub-components (preferential votes, electoral district, electoral clauses) in numerical indicators, and so on. Getting the electoral

mechanism right is also important for stimulating citizens' interest in public affairs, because the excessive complexity of the electoral system, or the feeling that the power of the electoral vote has been underestimated by the system, or the tendency to think 'my vote will make no difference', act as barriers to political participation, and these are the breeding ground for a deepening democratic crisis.

Changing the electoral system has sparked intense debates several times in our political history, without a clash of coalition and opposition views. In this context, the perception of political realities related to the topic of the electoral mechanism and, in this vein, the observation of the attitudes and political behaviour of the actors of the ruling coalition and the opposition political scene and the comparison of their views on the change of the electoral system in the different electoral periods seem to be of interest as well.

The aim of the study is to map the former and current ambitions of political parties seeking to change the electoral system at the national level, while highlighting the paradoxical differentiation of opinion of a selected political party on the same issues in the context of electoral reforms, only in a different timeframe. The main emphasis is given to making transparent and chronological mapping of electoral reforms and revealing certain paradoxes brought about by the political realities dominating the socio-political spectrum at the beginning of 2023.

The analysis of electoral systems is one of the most frequently discussed topics in the political science sphere, which is why we do not feel a deficit in this field for comprehensive publications that discuss the issue of electoral systems in a general way. The alpha and omega of electoral theoretical concepts are publications of a political science nature, authored, for example, by A. Heywood, M. Duverger, G. Sartori, B. Říchová, and locally by P. Kulašik, E. Láštík, P. Spáč, L. Orosz, etc.

Among the more recent publications dealing with general issues of representative democracy, elections, electoral law and electoral systems, M. Domino's *Electoral Law and Electoral Systems (Volebné právo a volebné systémy (2021))* must not be overlooked. Another initial theoretical study is the publication *Introduction to the Study of Party and Electoral Systems II (Úvod do štúdia stranických a volebných systémov II. (2020))*, approaching the techniques of selecting political representation and authored by M. Martinkovič. The negative consequences of the proportional electoral system are also described in a comprehensive study entitled *The Electoral Vote in Reflection on Representative Democracy in the Conditions of the Slovak Republic (Voličský hlas v reflexii zastupiteľskej demokracie v podmienkach SR (2021))*

by N. Kováčová and S. Kováčová. A useful university textbook is also the publication by J. Bardovič entitled *Elections and Electoral Systems (Vol'by a volebné systémy (2021))*.

Problems of changing the electoral technique and modification of the electoral system at the national level in the conditions of the Slovak Republic are addressed in their contributions by, e.g., S. Popovičová, N. Bevelacquaová, E. Bárány, M. Klus, D. Kerekes and others.

The topic of electoral mechanism is inherently inexhaustible, as elections are a regularly occurring cyclical process and are linked to specific circumstances that are tied to a given electoral period. Therefore, the selection of the authors in question can only be considered representative and by no means exhaustive.

1 Legislative framework for electoral rules

Elections are an inherent feature of democracy, the essence of which lies in the selection of political elites by popular vote in accordance with the law. Through this mechanism, political actors can be legitimized. According to Kováčová S., „representative democracy, as one of the primary instruments through which the people exercise their power, means that the actual exercise of power and decision-making is carried out through bodies that are legitimated to do so by the choice of the holders of power“ (Kováčová, S., 2021, p. 81). The study of electoral systems represents a true complex issue, the study of which does not lose its appeal and attractiveness, not least because of the ever-changing society and dynamic external factors such as globalization and the associated trends and consequences that society is forced to face. Political science studies pay their attention to e.g. two-round and multi-round procedures, complementary voting and bloc voting in the sense of majority voting techniques, or semi-proportional systems such as cumulative voting, limited voting, unlimited voting, single non-transferable vote system, transferable vote, etc. (R. Chytilík, J. Šedo, T. Lebeda, D. Čaloud, 2009).

Our political scene is familiar with attempts and ambitions to modify the electoral system, which often pursued the personal interest of the political party that was promoting it, although outwardly they were declared to be in the public interest of society. The process of consolidation of the party system in our conditions was, especially until 1998, explicitly influenced by the ruling political parties (HZDS, SNS, ZRS). Nowadays, on the basis of the knowledge of the socio-political setting, the climate of the individual election periods and the availability of information – by analyzing, synthesizing

and comparing them, it is possible to summarize in a clear form the important milestones of the efforts to modify the primary elements of the electoral system in the conditions of the Slovak Republic at the national level, and at the same time to map out the significant political realities encountering certain paradoxes, in the context of legislative changes.

J. Bardovič presents in his publication entitled *Elections and Electoral Systems (Vol'by a volebné systémy)* three phases of the development of the electoral system at the national level, which are expanded by the fourth phase: (Bardovič, 2021)

1. years 1989–1996 (formation of new rules)
2. years 1997–1998 (deforming amendments linked to the struggle for power)
3. years 1999–2013 (corrective changes and consolidation of electoral rules)
4. years 2014–present (adoption of one electoral law regulating procedures, electoral mechanisms and the organization itself for all elections and a second law for all elections regulating the area of financing and electoral campaigning).

The fall of communism, as an important milestone in our history, raised the dilemma of how to ensure the conduct of democratic elections, which are the main instrument for the implementation of the public interest. The first free elections in 1990 were regulated by *Act No. 47/1990 Coll. on Elections to the Federal Assembly*, which stipulated that elections would be held according to the principle of proportional representation in electoral districts (Act No 47/1990 Coll.). It was through this type of electoral mechanism that the political elites expected a fair fragmentation of the party spectrum, which was to include the aggregation of different social groups, opinions, minorities, etc. The electoral system was to embrace the heterogeneity of society in order to fulfil democratic principles.

Act No. 80/1990 Coll. on Elections to the Slovak National Council became the starting point in the creation of the basic attributes of our electoral system. Elections were held in multi-mandate electoral regions. The territory of the Slovak Republic was divided into four electoral districts according to the regions of the time, namely the territory of the Slovak capital Bratislava, the West Slovak Region, the Central Slovak Region and the East Slovak Region (Act No 80/1990 Coll.). The stipulated clause for the entry of political parties into the SNR was 3%. In the first round, the sum of all valid votes of the parties meeting the electoral clause was divided by the number of seats

allocated to the constituency.¹ The resulting integer represented the so-called county election number. The number of votes of the successful political party was then divided by this number and the result defined the number of seats the party had won in the National Assembly. This technique was used to redistribute the seats for all parties that received more than 3% of the electoral support. If in the first round all the seats were not allocated by the Hare method, they were allocated in the second round by the Hagenbach-Bischoff method, where the vote balances of the parties were transferred. These were then divided by the number of seats that could not be filled in the first round and the figure was increased by +1. The resulting integer, which was the result of the division, was given the designation “Republican election number”. Each political party was allocated as many seats as the number of republican seats in the sum of the remaining votes for the political party. If all the seats were not filled in this way, or if a political party announced fewer candidates than its share of seats, the remaining seats were divided between the parties according to the highest balances (Act No. 80/1990 Coll.). In the event of an equality of balances, the party with the higher balance in the second round won the seat. The number of preference votes did not differ from the status quo and voters could thus express their likes for the four candidates on the linked lists, within the nominal spectrum of the single selected list. Of the 16 political parties and two coalitions that stood in the 1990 elections, seven made it to the SNR (Statistical Office of the Slovak Republic, 1990). The voter turnout (95.39%) has not been surpassed since then, and this high percentage can be considered a consequence of the regime change and the voter’s desire in moving towards the principles of democracy (Spáč, 2013).

The first significant modification of the electoral rules occurred before the 1992 elections with the adoption of the *Act No. 104/1992 Coll.*, which supplemented and amended the aforementioned law mainly in the amount of the electoral clause for the entry of political parties into the National Assembly. The original 3% quorum was increased to 5% and a coalition composed of two or three parties had to exceed the 7% threshold and a four-party coalition faced a 10% quorum. There was also a change in the conversion of votes into mandates, and the original Hare method was replaced by the Hagenbach-Bischoff method, since already in the first round the number of valid votes of all political parties was divided by the number of mandates +1 to be allocated (Act No. 104/1992 Coll.).

The second free election was specific in that 23.80% of the electoral votes were lost, which is the second highest indicator after the 2020 election,

1 On the federal level the 5% clause was stipulated

when 28.39% of the electoral votes were lost (Kováčová N., 2021). Since we are familiar with the political realities, we can conclude that the irresponsible approach of political actors and the disregard of strategic behavior in the form of abandoning candidacy in favor of a stronger candidate or merging political forces contributed mainly to the forfeited votes in 1992. The main contributor to the high figure was the forfeited vote of the ODÚ, which gained just over four per cent, because some of its potential voters had voted for the DS-ODS coalition, but which ultimately also forfeited the vote.

The group of forfeited votes also included the votes of the unsuccessful Hungarian parties. As a result, up to a quarter of the electorate was not represented in the SNR. The forfeited votes further strengthened the position of the election winner and the HZDS took 74 seats in the SNR. As this fact could have raised questions about the legitimacy of the elections, ideas questioning the meaning of the proportional electoral system first began to emerge in public forums.

In the chronological continuity of the legislative framework, we shall mention *Act No. 518/1992 Coll.*, which was adopted by the second Mečiar government and supplemented and amended *Act No. 80/1990 Coll.* Although it did not bring about any strict changes in the modification of the electoral regulations, it did, however, regulate the accession of a substitute in the event that the mandate of a deputy was not exercised, on the grounds of being appointed as a member of the government (*Act No. 518/1992 Coll.*) In view of the existing political situation in 1998 and the gradually declining preferences of the HZDS, the third Mečiar government adopted *Act No. 187/1998 Coll.*, which amended *Act No. 80/1990 Coll.* It was an extensive amendment to the Act, which, among other things, prohibited election campaigning in radio and television broadcasts by licensees. Candidate political parties and coalitions could only run campaigns on Slovak television and radio. It further strengthened the position of the party leadership in the selection of a substitute and modified the threshold for preferential votes. The law stipulated that *'within each political party, candidates shall receive the seats allocated to the party in the order in which they appear on the ballot paper. However, if at least one tenth of the total number of voters who have cast a valid vote for that political party have exercised their right of preferential vote, the candidate who has obtained at least 10 per cent of the preferential votes out of the total number of valid votes cast for the political party shall be given the mandate first'* (*Act No. 187/1998 Coll.*).

The change in electoral rules during this period constituted a barrier to the entry of coalitions into parliament, which effectively lost their meaning. In fact, the electoral clause, unified at 5%, meant that each party within

.....

a coalition had to exceed this threshold. The reaction to the inadequate conditions for party competition was thus the formation of the SDK, which by its attitude circumvented the law, in an ambition not to jeopardize its position in the 1998 elections (Spáč, 2013).²

The amendment brought a significant and purposeful change in the number of electoral districts and since 1998 the territory of Slovakia has been a single electoral district, which significantly weakened the institution of preferential votes and strengthened the position of the party leadership.

The amendment brought a significant and purposeful change in the number of electoral districts and since 1998 the territory of Slovakia has been a single electoral district, which significantly weakened the institution of preferential votes and strengthened the position of the party leadership. The change was a strategic move by the HZDS party. Since V. Mečiar could run only within his chosen region, he had no opportunity to reach the whole public and win the voters of other regions. This barrier was eliminated for him by the establishment of a single constituency, as a result of which the HZDS leader expected preferential growth.

The period of the V. Mečiar was characterized by tense relations between President M. Kováč and HZDS. The conflict culminated in 1995, when the president was censured, *“through the application of the majority concept of the functioning of the parliament, which denied the opposition a share in the control of the government”* (Láštic, 2011, p.39). The failed referendum in 1997, as the issue of direct election of the president was not part of the referendum questions, has gone down in our history in a negative context, proving that the referendum is not only an expensive opinion poll, but also an instrument of political power. The 1998 elections were a turning point because they marked the end of Mečiar’s government, which had left Slovakia isolated internationally, not least on the grounds that the methods of an authoritarian regime were being applied in political and public life. Although HZDS won the elections, it lost almost 100 thousand voters. The uniqueness of this election was its combination with a referendum and also the historically lowest number of forfeited votes, which was 5.79% (Kováčová, N., 2021). Despite the fact that the HZDS party won the elections, it found itself in the opposition position, as it had no one to form a government with.

The first and second Dzurinda governments began to modify some of the electoral rules enforced by the former V. Mečiar. As mentioned earlier, the SDK was transformed from an eponymous pre-election coalition into an

.....

2 Also the SMK party.

independent political party after the former ruling coalition adopted a restrictive electoral law shortly before the elections, which limited the electoral potential of pre-election coalition groupings (Mesežnikov, 1998). In early 1999, parliamentarians approved an amendment to the constitution that allowed for the direct election of the president. The reform steps of the M. Dzurinda government later led to EU and NATO accession.

The adoption of *Act No. 223/1999 Coll.* brought back the electoral clause for coalition groupings, which meant that two- and three-coalition parties had to exceed 7% in the elections and four-coalition parties and more-coalitions had to exceed 10%. Parliament thus reacted to the *ruling of the Constitutional Court of the Slovak Republic No. 66/1999 Coll.*, which, at the initiative of certain deputies, declared certain legal regulations adopted by *Act No. 187/1998 Coll.* to be contrary to the Constitution of the Slovak Republic (*Act No. 223/1999 Coll.*, *Act No. 187/1998 Coll.*).

The last significant change to the electoral rules was brought about by the second Dzurinda government with *Act No. 333/2004 Coll.*, which lowered the 10% threshold for the so-called promotion by preferential votes to 3%, but the existence of one electoral district was retained (*Act No. 333/2004 Coll.*). The law introduced an election deposit of 500 thousand Slovak crowns, which was refundable in case of crossing the 3% threshold, which was later reduced to 2% by *Act No. 464/2005 Coll.* and also introduced the possibility of voting by post from abroad (Antoš, Wintr, 2010).

The election rules in our conditions are currently subject to the Constitution of the Slovak Republic and also to other laws, such as *Act No. 180/2014 Coll.* on the conditions of exercising the right to vote, *Act No. 181/2014 Coll.* on election campaigns, or *Act No. 85/2005 Coll.* on political parties and movements. Until the adoption of *Act No. 180/2014 Coll.*, which introduced several common provisions, all elections taking place in our territory were regulated by their own laws.

The common provisions have unified the time of implementation of elections and determined the election day, they touch on the right to vote, which is universal, equal, secret and direct, also the age limit for the use of the active right to vote in each type of election, the common provisions also have electoral districts, and the issue of the objection procedure and the voters' list is also uniformly defined (Bardovič, 2021). Compared to previous laws, the State Commission for Elections and Control of Political Party Financing (*Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán*), acting as a body ensuring and supervising the implementation of elections, has become a novelty (*Act No. 180/2014 Coll.*).

On the 30th of November 2022, the National Assembly approved a draft amendment to *Act No. 180/2014 Coll.* on the conditions for exercising the right to vote, which regulated postal voting for parliamentary elections in a simpler way. According to the new law, all requests for postal voting are already addressed to the Ministry of the Interior. It follows from the law that only a registered political party may apply for the electoral votes, which may submit a candidate list and must deposit a sum of 17,000 euros, which is refundable in the event of gaining 2% of the valid electoral votes (Act No. 468/2022 Coll.).

In summary, we conclude that the following applies to the NRSR elections:

- a list-based proportional system is used,
- the lists of candidates are bound,
- the electoral clause for the entry of political parties is set at 5% and in the case of coalitions at 7% or 10%,
- the conversion of votes into seats is carried out by the Hagenbach-Bischoff quota with the method of highest remainders,
- the voter chooses only one list of candidates within which he has the right to allocate a maximum of 4 preferential votes,
- preferential votes are considered when the threshold of 3% of valid votes for a political party is exceeded,
- the filling of the various positions on the list is entirely within the competence of the political party concerned and does not need to reflect the preferences of any voter.

2 Proposals to change the electoral system in the historical context since the creation of the Slovak Republic

Based on the knowledge of the current setup of the electoral system, its analysis, orientation in the conversion of votes into mandates, evaluation of the consequences of non-participation, etc., we can name the problems and pitfalls of our current system at the national level, which become a source of raising the topic of modification of the electoral system. These problems are pointed out in more detail, e.g. by P. Spáč in the publication *The Silent Voice of the Voters /Tichý hlas voličov/* (Spáč, 2013).

Naming the negative consequences of the electoral system is key to raising the debate on changing the electoral model. To begin with, we can mention, for example, the 2020 elections, which once again revealed a well-known imperfection of the current set-up of our system, which is the inequality in

access to the mandate. However, the problematic aspects of the functioning of the proportional electoral system have been registered since the very beginning of its establishment, and therefore we can consider the negative consequences of the electoral system as e.g. forfeited votes, weak intensity of preferential voting, which was pointed out by e.g. D. Kerekes or V. Dančišin (Kerekes, 2017; Dančišin, 2015). In addition to the above-mentioned problems, it is important to highlight the ambition of political actors to modify the electoral system from a strategic aspect, in order to secure a stronger position in the party spectrum. In the following section, in an attempt to fulfil the content intent of the study, we will chronologically highlight selected proposals of political parties that were globally related to the change of the existing electoral system at the national level.

The early two-day parliamentary elections in 1994 did not represent a change in the electoral rules, but it was a kind of the beginning of Mečiar's era in speculations related to the streamlining of the exercise of power through the change of the electoral system to a single-round majority or mixed system. These considerations were also gaining momentum due to the new territorial-legal division into 8 regions and 79 districts (Act No. 221/1996 Coll.). A barrier to enforcing the change of the electoral system in that period was represented by the coalition partners, namely SNS and ZRS. They would probably have gained the status of opposition by enforcing the majority voting system, as they would have been unnecessary party partners for the victorious HZDS party. In order to analyze the party spectrum in 1994–1998, we can conclude that the opposition party scene was highly fragmented and a change in the electoral system would have put the other parties at a disadvantage compared to the HZDS. None of the opposition parties was able to compete with the dominant position of the HZDS, and in the hypothetical case of the imposition of a majority electoral system, there would be a risk that a single dominant party system would emerge. In July 1997 V. Mečiar declared that the best type of electoral system was the majority system, because it stabilized the parliament and the government. At the same time, he was aware that other political actors rejected this technique because they were aware of the fact that „winner takes it all“. However, a month later he abandoned this view and tended towards a mixed model in which 60 MPs would be elected by the majority system in single-member districts and 90 MPs would win their seats by a proportional system (As the new one was born / Ako sa rodil nový..., 1997). If this proposal did not meet with parliamentary support, he suggested retaining the current type of electoral system, but focusing on changing the constituencies, which he did before the 1998 elections. It is important to mention that the

proposal to change the proportional system to a majority system was revisited by the party again in 2005, but equally without success (Orosz, 2015). In the context of the above, it is the intention of this advocated change that is worth noting. For while in the 1990s it was a purely pragmatic purpose of the HZDS to gain in preferences, in 2005 a possible majority system would have effectively eliminated this entity. In 2002, the SMER party proposed to enforce the elements of the majority voting system, because it believes that the proportional voting system does not deepen the relationship between the electorate and the Chamber of Deputies. According to SMER, majority elements in the electoral system would increase the quality of MPs (Gbúrová, 2010). R. Fico asserted that there is no mechanism that would force politicians to be constantly active in office. However, if we look at it through a different lens, this claim can be refuted, because elections themselves are the primary instrument through which MPs can be given a report card and their possible passivity can be „held“ against them in the next election period in terms of lack of voter support. A year later, SMER began to point more intensively to the advantages of the mixed electoral system, which it wanted to push through after the 2006 elections (if it became part of the government) because of the lack of implementation of the government's programme statement advocating more constituencies. R. Fico suggested adopting the model of Lithuania or Russia, where half of the MPs are elected by a majority system and half by proportional representation. A novelty of the elections was to be the possibility of participation of independent candidates in single-mandate constituencies (Smer proposes a change / Smer navrhuje zmenu..., 2003). SMER's intention was also to increase the electoral clause for the entry of political parties into parliament from 5% to 7%, which, combined with the possible introduction of single-member constituencies, could visibly reduce the representativeness of the parliament, since all political parties except SMER, SDKU, HZDS and SMK would be effectively endangered if elected by the proportional electoral system. They could even gain a very strong dominant position. Many independent candidates from single-mandate constituencies could also get into parliament, which could change the shape of the party system, and many relevant entities could disappear as a result. In the ambition to develop the contextual background, we also consider it important to mention a proposal which, although not concerned with changing the main proportional technique to majority or mixed, was intended to change a selected attribute of the proportional electoral system. In this context, we can mention the unsuccessful ministerial proposal made during the second Dzurinda government, which called for a return to four constituencies as it was before 1998 (Vláda chce štyri.... / The government wants four..., 2003).

In mid-May 2005, the Parliament rejected a draft amendment to the electoral law submitted by independent MP R. Žiak, according to which the proportional electoral system was to be replaced by a mixed system (Poslanec žiak navrhol.... / MP Žiak proposed..., 2005). This proposal also provided for eight electoral districts, following the line of local government regions, from which half of the deputies were to be elected by majority system. The number of seats in each constituency was to depend on the size of the population. Under the system advocated, each political party would present a separate list of candidates for each constituency and the election of candidates would be conditional on the voter's residence. Under a proportional electoral system, the number of electoral districts should not have been modified; de facto it would have remained unchanged. The declared intention was to fulfill the government's 2002 Programme Declaration, in which the government undertook to *"propose changes to the electoral laws with the intention of increasing the number of electoral districts, admitting private electronic media into the electoral campaign, increasing the weight of preferential votes and allowing citizens of the Slovak Republic to vote abroad"* (Programme Declaration of the Government of the Slovak Republic, 2002, p. 5).

As in 2002, the ANO political party proposed in its 2006 pre-election programme to enforce a two-round majority system in single-member constituencies (Electoral Programme of the Alliance..., 2002). The paradox, however, was that in opinion polls in the run-up to the elections the party did not even reach the necessary threshold to enter parliament, yet it tended towards this more disproportionate system.

The first government of R. Fico, in the Programme Declaration of the Government in 2006, committed itself *"to such gradual changes to the electoral law that will remove some of the existing distortions caused by the previous government and establish greater responsibility of the MP to the citizen"* (Programme Declaration of the Government of the Slovak Republic, 2006, p. 44). The declared intention of the Programme Declaration has not been translated by the government into any real action that would significantly modify the electoral technique.

Although the 2010 elections were won again by R. Fico, the new government cabinet was formed by I. Radičová. In its programme declaration, the government declared that it would *"prepare an electoral code to bring clarity, unification of terminology and uniform regulation of some provisions of the current electoral laws. The Government will propose a rule: only one mandate for members of the National Council of the Slovak Republic and the European*

Parliament. It will allow elections via the Internet, including a single electronic identifier of the citizen" (Programme Declaration of the Government of the Slovak Republic, 2010, p. 48). However, the government did not pay closer attention to the change of electoral rules.

The second Fico government defined in the government's programme declaration that *"the government will initiate a discussion on the need to change the electoral system for individual types of elections and, if the relevant political forces agree, will also propose their modification. It will take care to unify the basic institutes of the electoral regulations and to introduce uniform terminology, transparent regulation of the rules of the election campaign and strict control of the funds used for its conduct by the candidates, including their public scrutiny"* (Programme Declaration of the Government of the Slovak Republic, 2012, p. 30). In principle, this was not a new legislative regulation.

In 2012, R. Prochádzka, an MP from the KDH party, presented his proposal to change the electoral system. The system of „one plus eight“ districts was to be the basis for a combination of proportional and majority voting systems. According to the proposal, the total number of seats a party would win would be based on its overall result, as if the SR were a single constituency. However, parties would win their seats in eight regions on the basis of separate regional candidates. In Prochádzka's words, *"this model would not distort the electoral outcome, as is the case with a majority system, which would take more power away from the voters than it would give. The model would also prevent the disproportionate representation of Bratislava that exists now. It strengthens the bond between MPs and voters, but also weakens the dominance of party central"*(Voliči by mali... / Voters Should..., 2012). The proposal to change the electoral system again lacked political will.

Before the 2016 elections, the SaS party produced a 24-page document entitled *"18 improvements to the electoral system"*, which confirmed the current proportional electoral system at the national level. The booklet was a follow-up to the 2015 document, which presented 6 steps to improve the political system and the quality and democracy. In the improvements, the party emphasized on eliminating the 3% threshold for the promotion by preferential votes a value of 0.2%, which would be based on all valid votes, i.e. not only those belonging to the party (Sulík, Klus, 2016).

In 2016, a group of MPs from the political party Kotleba-ĽSNS submitted a proposal to reduce the number of MPs to 100, in order to streamline the legislative process and reduce the burden on the state budget (Kotlebovci

žiadajú znížiť... / Kotleba's demand to reduce..., 2016).³ A study conducted in 2016, comparing other EU countries' parliamentary systems, found that 12 countries have a larger number of inhabitants per MP than the Slovak Republic. The explanatory report approximated MPs' salary ratios, per diems, office and assistant expenses and quantified savings. However, the bill did not pass as only 17 MPs voted in favor. In the context of political realities, we should mention that the proposal to reduce the number of MPs became part of the referendum questions in 2010, and two years later the political party SaS tried to push this proposal in the Parliament, but again without success. The paradox was that although SaS in 2010 and in 2012 promoted the proposal to reduce the number of MPs in the parliament, but as soon as the above-mentioned topic was taken up by ĽSNS, the MPs from SaS voted "against" the proposal (ĽSNS navrhuje znížiť.... / ĽSNS proposes to reduce..., 2018).

Former President A. Kiska and former leader of the Za ľudí party at the 2019 ZMOS Congress promoted the idea of a mixed electoral system, according to which 79 seats would be elected by majority vote (single-mandate districts would follow district boundaries) and the remaining 71 seats would be elected by a proportional system, but this did not meet with political support (Volebný systém by.... / Electoral system would..., 2019).

Prior to the 2020 elections, the joint PS/Spolu coalition had expressed the need to establish a bicameral parliament, where the Senate would be a kind of insurance against efforts to dismantle the democratic constitutional system. At the same time, the PS/Spolu coalition was interested in reducing the number of MPs from 150 to 120 (Progresívci a Spolu.... / Progressives and Spolu..., 2019). However, the coalition did not gain the status of a parliamentary party in the 2020 elections, and so there was no opening of a debate on the given proposals to change the electoral system on the parliamentary floor. In January 2021, another ambition to modify a selected component of the electoral system resonated on the political scene, initiated by a group of MPs led by I. Matovič. They submitted a bill to reduce the 3% threshold for counting preferential votes to 1%. As 70 MPs voted against the proposal and 3 abstained, the bill was unsuccessful (Explanatory Report, 2021).

Considerations of changing the electoral system came to the fore in the run-up to the 2023 elections, in conjunction with P. Pellegrini's Hlas – Social Democracy party, which stated: *"Why don't we create a mixed electoral system that allows professional and skilled people to get into parliament? The*

3 The ANO party already had the ambition to reduce the number of MPs in its 2006 election programme.

regional elections have shown that we need to start talking fundamentally about this issue, it is the only way to move forward. We are ready to look for a solution. In the name of democracy, in the name of free competition and the future of Slovakia” (Jabůrková, 2023). In the 2023 election programme, the party declared that it was in favor of discussing a change in the electoral system so that each district would have a representative in the National Assembly to address the problems of the region.

In its 2023 pre-election programme, the KDH party pointed to the justification for changing the number of constituencies and specifically for increasing them to eight, which it has long been inclined to do. The mission of the new model is to eliminate the regional imbalance of staff representation in the National Assembly, to strengthen preferential voting and also to create pressure on political parties to behave in a standard way (KDH, 2023). According to the new model, constituencies should be identical to regional boundaries and the number of seats in a given region should be based on population. Each candidate would be able to run for the post of deputy from only one list of candidates and the voter would thus only be able to choose from a selection of candidates from the county (constituency) where he/she resides. The party wants to maintain the proportional electoral system.

In contrast to the KDH, SaS has long strictly rejected an increase in the number of constituencies on the grounds that the norms and laws apply throughout the territory within which they were adopted. The party also points out that if the number of constituencies is increased, there would be a discriminatory aspect in the possibility of choosing professional capacities from other regions (Abrahám, 2022).

In its 2023 pre-election programme, the Za ľudí party promoted the „3+1“ constituency model in an ambition to eliminate the distance of the regions from the capital. *“There will be no predetermined number of seats (i.e. deputies in the National Council of the Slovak Republic) for each constituency, which will be determined by the voter turnout in each constituency. The system of quotas will not be used to convert votes into mandates, but a sophisticated and adapted ‘d’Hondt method’, whereby the votes obtained by individual political parties and movements are divided successively by 1, 2, etc., until all the mandates have been distributed. The electoral system thus changed will retain many of the advantages of the proportional representation system but will also include elements that will increase the weight of the votes and therefore the representation of people living in all regions of Slovakia”* (Za ľudí, 2023).

Analyzing the electoral programmes for the 2023 early parliamentary elections, we can conclude that the most bold tendencies to change the

electoral system tended to be the Modrí, Most-Híd party, promoting the alternative voting model. The advantage of this model is the elimination of the forfeiture of electoral votes and the possibility of determining the order of candidates, which would strengthen the representativeness of the elections (Modrí, Most-Híd, 2023). However, the election results meant zero seats for the party.

By chronologically mapping the ambitions of political actors to change the electoral system at the national level, we have pointed out the differentiation of views of political parties towards the issue, but on the other hand, we find consensus in the observation that the practice of our electoral system, during the thirty years since the establishment of the Slovak Republic, has revealed its certain pitfalls and negative consequences. Against this background, it is now important to pay special attention to the issue of changing the functioning of the electoral system in the socio-political spectrum.

3 The paradoxes of political realities in the context of the protection of the current electoral system

The socio-political spectrum at the beginning of 2023 was dominated by the issue of early parliamentary elections, which were inevitable in view of the political crisis. In January 2023, MPs approved an amendment to the constitution, which now makes it possible to shorten the electoral term of the National Assembly by a parliamentary resolution. *“Such a resolution can now be proposed by at least 30 MPs and requires at least 90 votes to be approved.”* (Kern, 2023).

In the context of the issue of changing the electoral system that we are examining; we emphasize that part of the constitutional change included the protection of the current electoral system for the National Assembly. In addition to amending the constitution to allow parliament to decide on early elections, a change was also pushed through that makes it impossible in the future for the basic principles of parliamentary elections to be modified by a simple majority, as has been the case to date. The amendment to the constitution to make the consent of at least 90 MPs a condition for changing the electoral rules was promoted by the leader of OĽaNO I. Matovič, with strong support from the SaS and Sme rodina parties. This change was a condition for the OĽaNO movement to support early elections.

A new syntactic structure was added to the Constitution of the Slovak Republic, according to which MPs are elected on the basis of the principles of proportional representation and also that the territory of the Slovak

Republic constitutes one electoral district for the elections to the National Assembly. This measure is intended to protect center and right-wing parties, which could be disadvantaged by the modification of the system and the new mechanism would not allow them to win elections in the future. The specific reason for initiating the change was the possible fear of a hypothetical imposition of a mixed electoral system by the winning parties after the 2023 early elections, following the Hungarian model.⁴ According to the leader of OĽaNO, *“Smer, Hlas and the Republika party have already agreed on a change to the electoral system. If these people come to power, they have already agreed that the first law they will change will be the electoral rules, following the Hungarian model. That is the electoral system that will cement the power of these parties forever. There will no longer be democracy here, it will just be a parody of democratic elections”* (Ako funguje maďarská ... / How does the Hungarian...function, 2023). However, the given claim was refuted by the then opposition that it was based on unsubstantiated evidence.

In late 2022, the political party Hlas publicly declared that it was ready to talk about changing the electoral system, because *“if we want to build a cohesive and solidarity-based society that is intertwined with the life of the individual regions, we cannot do without a fundamental change in the electoral system”* (Jabůrková, 2023). But the party strictly refused to conclude any agreement. In view of this issue, a question of a reflective nature is offered to us: if it was really R. Fico's ambition to change the electoral system, why did he not use this option, for example, in the 2012–2016 electoral period, when his political party had a majority in the parliament? That is why the political science analysis of this action of I. Matovič was evaluated as an undermining of the malicious intentions of the SMER-SSD party. However, on a factual level, SMER, unlike OĽaNO, is a real party with regional structures. It is the largest party with more than 13 thousand members. The party is therefore

4 In 2011, the ruling party V. Orbán's Fidesz changed the Hungarian electoral system in its favor. V. Orbán eliminated the number of MPs and modified the system so that the compensation mechanism, which was supposed to compensate for the unfairness of single-member districts, began to favor the largest party even more. The unicameral parliament currently has only 199 members and is elected in 106 single-member constituencies, where Fidesz candidates are more easily dominated in the case of fragmentation of the opposition parties, as they only need to win a relative majority of votes (Martinkovič, 2020). The original Hagenbach-Bischoff quota was replaced by the D'Hondt divisor in the proportional redistribution of votes. In Hungary, the voter has two lists of candidates, from one local list, he chooses the MP who will represent his region, from the other national list, he chooses the political party. Thus, 106 legislators who are the winners of their respective regions get into the Hungarian Parliament, and the remaining 93 MPs are then selected proportionally according to the number of votes received by each political party. The electoral system is set up in such a way that, de facto, one party will win.

able to adapt to the system of multiple constituencies, but at the same time the current system suits them as well, because they have a strong leader. On the basis of the above, I. Matovič's move can only be regarded in retrospect as a kind of artificially created threat.

In the context of the issue we are examining, namely the amendment to the constitutional law of January 2023, we would like to draw attention to the first paradox brought about by the political realities relating to the issue of changing the electoral system. Paradoxically, it was the advocacy of a mixed electoral system that the OĽaNO movement had in its pre-election programme in 2016, proposing the creation of 75 electoral districts replicating the line of today's districts in which eligible voters would elect their MP (OĽaNO, 2016). Under the new rules, the two candidates with the most votes would advance to the second round, similar to the presidential election. The candidate who is most successful in the second round would become the MP representing the district in the National Assembly. The remaining 75 MPs would be elected in the same way as before on nationwide bound lists of candidates.

Even as early as 2011, four MPs from OĽaNO submitted a proposal to Parliament to introduce a kind of independent list of candidates, which would effectively change the electoral system to a combined one. However, at the moment, at the beginning of 2023, the mixed electoral system was strictly rejected by the movement, because, given their preferences, they would lose in the number of mandates by this model.

In the current political realities, a mixed electoral system would seriously damage most of the smaller parliamentary parties. Their representation would be dramatically reduced in favour of the parties that are dominant in a given territory. The smaller the constituency, the greater the likelihood of success for a large party. If the aim is to make the mixed electoral system more connected to the life of the parliament in the individual regions, which was the main argument of the political party Hlas, then we can talk about the possibility of modifying the number of electoral districts – from one to eight, for example, but respecting the proportional electoral system that we have already adopted. As we have already mentioned, this initiative has long been advocated by the KDĽ party in its programme, according to which the single-district system is indicative of the centralization of political parties. In the light of this proposal, it is possible to point to a second paradox of political reality, which has come to the fore in the context of the amendment to the constitution that we have just mentioned. This is that the original parties of the governing coalition that emerged from the

2020 parliamentary elections were, in their programme statement, in favor of discussing a change in the determinants of the electoral system, with an emphasis on increasing the number of constituencies. However, the OĽaNO movement made the implementation of early elections in 2023 conditional on a change in the law and, at the same time, on respecting the existence of one electoral district. Paradoxically, however, the OĽaNO movement has in the past admitted to discussing the possibility of enforcing the model of eight electoral districts, following the line of self-governing regions. This idea also became part of their 2020 pre-election programme, in which OĽaNO stated that *“Slovakia needs a new and better electoral system that gives more power to the people and less to the elites, while taking more account of the needs of the regions. It is necessary to launch a society-wide debate on this topic after the elections, to which we will contribute with a proposal for the creation of 8 electoral districts, so that people from the regions will have a greater opportunity to run for the national parliament and participate in the governance of public affairs”* (OĽaNO, Programme 2020, p. 43).

On the basis of the above, we conclude that with this move (quasi-denying the justification of more constituencies) OĽaNO has turned away from the democratization of elections and political parties, and the movement has thus denied its pre-election promises from 2020.

We tend to believe that the retention of a single constituency, which is a legacy of ‚Mečiar era‘, suits political parties that do not have regional structures, are based only on the personality of the party leader and do not tend to behave in a standard way. These aspects are also met by the OĽaNO movement and therefore their identification with one constituency can be considered a strategic aspect of political behaviors.

Conclusion

Changing the electoral system cannot be considered as a static phenomenon and cannot be seen purely through mathematical calculations, but it is also important to be aware of how political parties would modify their behavior and what a change in the electoral system would mean for them. The modification of the electoral system in the constitution or its framework elements is not unusual in European countries.

The variability of the proposals presented for changing the political system is evidence of the lack of political consensus on changing the electoral system and also signals that the electoral system is not perfect and needs to be improved. Political parties are often very cautious about modifying the

sub-components of the electoral system, but on the other hand it is all too clear that their position depends on the party's popularity and its position in the competitive environment, because even a small change can threaten or strengthen their position. The mission of the study was, in addition to clarifying the proposals for electoral reforms, to draw attention to the paradoxes of political realities brought about by the amendment to the Constitutional Act of January 2023, the adoption of which was a condition for the OĽaNO movement to support early elections to the National Assembly.

The essence was related to the protection of the current electoral system, in the sense of respecting proportional principles and one electoral district. Paradoxically, the OĽaNO movement was in the past in favor of changing the proportional electoral system to a mixed one and also tended to increase the number of electoral districts, which we pointed out in the study.

The setting of the electoral system is a key attribute of the electoral mechanism, as it can greatly influence who can run, how voters can vote, and also what the staffing of parliament will look like. It is justified to initiate a debate to reform the electoral system in an ambition to eliminate those politicians who contribute to the vulgarization of politics and divide society. The more distant a politician is from the citizen, the more quickly trust in political institutions and the state disappears. It is important to remember that changing the electoral system is a dynamic phenomenon and therefore when demand changes, supply changes. Political parties are currently in crisis. Changing the electoral system, in terms of increasing the number of constituencies, could put pressure on political parties and they would be forced to behave in a standard way. More constituencies in the system means more experts, more regional representatives, and more regional problems to be solved.

The current set-up of the system leads to centralization of power within political parties and low staffing of regional politicians at national level, to the detriment of MPs from the capital. The existence of a single constituency is incompatible with the decentralization aspect and leads to political parties not being forced to participate more strongly in the creation of their structures and thus to include people from different regions in their offer. This can be confirmed by an analysis of the 2023 lists of candidates, which shows a concentration of candidates in the Bratislava region, even though it is the third smallest region in terms of population.

We feel that the regions have already proved their strength and the need to be seen to be strong on several occasions, for example, during a pandemic. It is important for citizens to be able to participate more in the formation of parliament according to their own preferences and to avoid the composition

of parliament being the result of the interests of the 'owners' of political parties. Reform of the electoral system lacks consensus across the political spectrum and given the current political climate and the nature of the political parties, modification of the current electoral system is therefore unlikely. The absence of uniformity of opinion is an argumentative consequence of the fact that even minimal incremental modifications to even an element of the electoral system can produce a completely different composition of parliament. Across the political spectrum, it is very difficult to find a clear answer as to whether significant changes to the electoral system are necessary in our circumstances because, as historical experience has shown, the desired modifications have not always produced the intended results. A single constituency does break local ties, but on the other hand it ensures a fair balance of seats for those political entities that have exceeded the statutory electoral threshold for entry into parliament and is the most minority friendly. There is no doubt, however, that the representation of the regions at parliamentary level is a positive phenomenon and a strong incentive to provoke a professional debate on changing the electoral system.

References

- ABRAHÁM, S. 2022. *Sulík a jeden volebný obvod*. [online], dennikn.sk. [cit. 22.09.2023], Available on internet: <https://dennikn.sk/3119914/sulik-a-jeden-volebny-obvod/>
- Ako funguje maďarská „paródia na demokratické voľby“, ktorou strašil Matovič? 2023. [online], pravda.sk. [cit.12.08. 2023], Available on the internet: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/654856-matovic-si-zabetonoval-meciarovodedicstvo-ako-funguje-madarska-parodia-na-demokraticke-volby-ktorou-strasil/>
- Ako sa rodil nový volebný zákon.1998. [online], sme.sk. [cit.17.09.2023], Available on the internet:: <https://www.sme.sk/c/2152803/ako-sa-rodil-novy-volebny-zakon.html>
- ANTOŠ, M., WINTR, J. 2010. *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha: Leges , 2010. p. 224. ISBN 978-8087212-62-2.
- BARDOVIČ, J.,2021. *Vol'by volebné systémy*. Trnava: Univerzita Sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, 2021. ISBN 978-80-572-0206-6. 160 p.
- BÁRÁNY, E. 1997. *Aký volebný systém pre Slovensko?* SAV: Ústav štátu a práva. 1997. [online], libraryfest.de. [cit.05.10.2023],12. p. Available on the internet: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/vifaost/c97-03911.pdf>
- DANČIŠIN, V. 2013. *Metódy prerozdeľovania mandátov v pomernom volebnom systéme*. 2013. Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej univerzity, 189 p. ISBN 978-80-555-0787-3.

- DANČIŠIN, V. 2015. Problém prepadaných hlasov vo voľbách do NRSR. In OROSZ, L., MAJERČÁK, T. (eds.) *Aktuálne problémy volebného práva-nové volebné zákony*. 2015. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. ISBN 978-80-8152-345-8. 105–109 p.
- DOMIN, M. 2021. *Volebné právo a volebné systémy*. Wolters Kluwer, 2021. ISBN 9788057103691 p.444.
- Dôvodová správa*. 2012. Návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov predkladajú poslanci Národnej rady Slovenskej republiky Richard Sulík, Juraj Miškov, Ľubomír Galko a Daniel Krajcer. [online], nrsr.sk. [cit.31.08.2023], Available on the internet:: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=366070>
- GBÚROVÁ, M. *Pomerný či väčšinový?* In: SLOVO, č. 3, 2010. [online], noveslovo.sk. [cit.09.10.2023], Available on the internet:: <http://www.noveslovo.sk/clanok.asp?id=18450>
- HEYWOOD, A. 2008. *Politologie*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.1997. ISBN 978-80-7380-115-1. 537 p.
- CHYTILEK, R., ŠEDO, J., LEBEDA, T., ČALOUD, D. 2009. *Volební systémy*. Praha: Portál, s.r.o., 2009, 376s. ISBN 978-80-7367-548-6.
- JABURKOVÁ, N. *Poslanec Matovič a zmeny volebného systému: One time priama demokracia, next time diktatúra po vzore Maďarska*. [online], noviny.sk. [cit.12.07.2023], Available on the internet:: <https://plus.noviny.sk/739898-poslanec-matovic-a-zmeny-volebneho-systemu-one-time-je-to-demokracia-next-time-diktatura-po-vzore-madarska>
- KDH. 2023. *Volebný program*. 2023. [online], kdh.sk. [cit.15.10.2023], Available on the internet:: <https://kdh.sk/program/>
- KOVÁČOVÁ, N. 2021. Fenomén neplatného a prepadaného hlasu vo voľbách do NRSR . In: *Voličský hlas v reflexii zastupiteľskej demokracie v podmienkach SR*. KOVÁČOVÁ, N., KOVÁČOVÁ, S.(eds). Brno: MSD, 2021. ISBN 978-80-7392-369-3. p. 55–80.
- KOVÁČOVÁ, S. 2021. *Voličský hlas v komunálnych voľbách z aspektu právnej perspektívy*. Natália Kováčová. In: *Voličský hlas v reflexii zastupiteľskej demokracie v podmienkach SR*. KOVÁČOVÁ, N., KOVÁČOVÁ, S.(eds). Brno: MSD, 2021. ISBN 978-80-7392-369-3. p. 81-98.
- KERN, M. 2023. *Parlament umožnil predčasné voľby: čo bude nasledovať? Dokeď musia vzniknúť nové strany? (otázky a odpovede)*. [online], dennikn.sk. [cit. 11.09.2023], Available on the internet:<https://dennikn.sk/3208979/parlament-umoznil-predcasne-volby-co-budenasledovat-dokedy-musia-vzniknut-nove-strany-otazky-a-odpovede/>

- KEREKES, D. 2017. *Volebný expert Kerekes: Radšej mať horší volebný systém, ktorý je stabilný, ako ho stále meniť*. [online], dennikn.sk. [cit.13.10.2023]. Available on the internet: <https://dennikn.sk/950769/volebny-expert-daniel-kerekes-radsej-mat-horsi-volebny-system-ktory-je-stabilny-ako-ho-stale-menit/>
- KLUS, M. 2012. *Perspektívy komplexnej zmeny volebnej legislatívy v Slovenskej republike*. In DOBIAŠ, D., EŠTOK, G., ONUFRÁK, A., BZDILOVÁ, R. (eds.) *Sloboda-rovnosť-poriadok. Kam Kráčaš demokracia*. 2012. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-7097-972-2. p. 11–121.
- Kotlebovci žiadajú znížiť počet poslancov na sto. 2016. [online], sme.sk. [cit.23.10.2023], Available on the internet: <https://domov.sme.sk/c/20248885/kotlebovci-ziadaju-znizit-pocet-poslancov-na-sto.html>
- KULAŠIK, P. 2005. *Politológia*. Effect Copy, spol. s.r.o., Hlohovec. 2005. 279 p. ISBN 80-969280-9-0.
- LAŠTIC, E. 2011. *V rukách politických strán*. Univerzita Komenského v Bratislave. 132 p. ISBN 978-80-223-3000-8.
- LSNS navrhuje znížiť počet poslancov o tretinu. 2018. [online], sme.sk. [cit.14.10.2023], Available on the internet: <https://domov.sme.sk/c/20733053/lSNS-navrhuje-znizit-pocet-poslancov-o-tretinu.html>
- MARTINKOVIČ, M. 2019. *Úvod do štúdií volebných a straníckych systémov II*. Vysoškolská učebnica. Trnava: Filozofická fakulta TU v Trnave. 2019. 83 p. ISBN 978-80-568-0298-4.
- MESEŽNIKOV, G. 1998. *Voľby 1998: Analýza volebných programov politických strán a hnutí*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky. 1998. 127 p. ISBN 8088935008.
- MODRÍ, MOST-HÍD. 2023. *Volebný program*. 2023. [online], modri.sk. [cit.11.10.2023], Available on the internet: https://modri.sk/wp-content/uploads/2023/08/MMH-Program_numbers_FINAL-5.pdf
- NOVÁK, M. a kol. 2016. *Strany, voľby a demokracie: Od Duvergera, k Sartorimu a ďalej*. Praha: Slon, 2016. 1. vyd., 516 p. ISBN 978-80-7419-233-3.
- OLANO. 2016. *Volebný program 2016*. [online], obycajníludia.sk. [cit.15.09.2023], Available on the internet: <https://www.obycajníludia.sk/wp-content/uploads/2016/02/program-olano.pdf>
- OLANO. 2020. *Volebný Program 2020*. [online], obycajníludia.sk. [cit.19.10.2023], Available on the internet: https://www.obycajníludia.sk/wp-content/uploads/2020/02/OLANO_program_2020_FINAL_online.pdf
- OROSZ, L. 2015. *Volebné právo*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. 2015. 290 p. ISBN 978-80-8152-346-5.
- OROSZ, L. 2023. *Referendum 2023 online: Účasť presiahla 27 percent. Hlasovanie je neplatné, potvrdila volebná komisia*. [online], hnonline.sk. [cit.3.9.2023], Available on the internet: <https://hnonline.sk/slovensko/96062632-referendum-2023-vysledky-ucast>

- Poslanec Žiak navrhol zmenu volebného systému.* 2005. [online], sme.sk. [cit.13.10.2023], Available on the internet: <https://domov.sme.sk/c/2224761/poslanec-ziak-navrhol-zmenu-volebneho-systemu.html>
- Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky.*2002. [online], vlada.gov.sk. [cit.13.10.2023], Available on the internet: https://www.vlada.gov.sk/data/files/980_programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky--od-16-10-2002-do-04-07-2006-.pdf?csrt=12068152402248769529
- Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky.*2006. [online], vlada.gov.sk. [cit.19.08.2023], Available on the internet: https://www.vlada.gov.sk/data/files/979_programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky-od-04-07-2006-do-08-07-2010.pdf?csrt=12068152402248769529
- Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky.*2010. [online], vlada.gov.sk. [cit.31.08.2023], Available on the internet: https://www.vlada.gov.sk/data/files/18_programove-vyhlasenie-2010.pdf?csrt=12068152402248769529
- Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky.*2012. [online], nrsr.sk. [cit.05.09.2023], vlada.gov.sk. Available on the internet: https://www.vlada.gov.sk/data/files/2008_programovevyhlasenievlady.pdf?csrt=11750948551349885065
- Progresívci a Spolu ukázali program: Slovensko potrebuje Bod zlomu.* 2019. [online], trend.sk. [cit.19.10.2023], Available on the internet: <https://www.trend.sk/spravy/progresivci-spolu-ukazali-program-slovensko-potrebuje-bod-zlomu>
- Referendum 2023.* 2023. [online], sme.sk. [cit.12.09.2023], Available on the internet: <https://volby.sme.sk/referendum/2023/vysledky>
- ŘÍCHOVÁ, B. 2002. *Úvod do současné politikologie: srovnávací analýza demokratických politických systémů.* Praha: Portal, 2002. 208 p. ISBN 80-7178-628-4.
- SARTORI, G. 1987. *Teória demokracie.* Archa, Bratislava. 1993. 512 s. ISBN 80-7115-049-5.
- Smer navrhuje zmenu volebného systému.* 2003. [online], sme.sk. [cit.19.09.2023], Available on the internet: <https://domov.sme.sk/c/1052425/smer-navrhuje-zmenu-volebneho-systemu.html>
- SPÁČ, P. 2013. *Tichý hlas voličov. Preferenčné hlasovanie v slovenských parlamentných voľbách.* Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. 2013. p.234. ISBN 978-80-7325-317-2.
- SULÍK, R., KLUS, M. 2016. *18 vylepšení volebného systému.* [online], sulik.sk. [cit.14.08.2023], 23 p. Available on the internet: <https://sulik.sk/wp-content/uploads/2016/12/18-vylepseni-volebneho-systemu-na-slovensku.pdf>
- ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR. 1990. *Výsledky volieb rok 1990.* [online], statistics.sk [cit.10.09.2023], Available on the internet: https://volby.statistics.sk/nrsr/snr1990/volby90_s/uvod90.htm

- Vláda chce štyri volebné obvody*. 2003. [online], pravda.sk. [cit.22.09.2023], Available on the internet: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/144410-vlada-chce-styri-volebne-obvody/>
- Volebný program Aliancie nového občana*. 2003. [online], sme.sk. [cit.13.08.2023], Available on the internet: <https://domov.sme.sk/c/601933/volebny-program-aliancie-noveho-obcana.html>
- Volebný systém by sa podľa Kisku mal zmeniť. Navrhol riešenie*. 2003. [online], ta3.sk. [cit.18.09.2023], Available on the internet: <https://www.ta3.com/clanok/150830/volebny-system-by-sa-podla-kisku-mal-zmenit-navrhol-riesenie>
- Voliči by mali mať viac moci, Procházka chce zmenu systému*. 2012. [online], sita.sk. [cit.29.08.2023], Available on the internet: <https://sita.sk/volici-by-mali-mat-viac-moci-prochazka-chce-zmenu-systemu/>
- ZA ĽUDÍ. 2023. *Volebný program 2023*. [online], stranazaludi.sk. [cit.22.08.2023], Available on the internet: <https://stranazaludi.sk/program-strany/silne-regiony-efektivny-stat/>
- Zákon č. 47/1990 Zb. o voľbách do Federatívneho zhromaždenia. Available on the internet: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1990/47/>
- Zákon č. 80 /1990Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady. Available on the internet: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1990/80/19900316.html>
- Zákon č. 104 /1992 Zb. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady. Available on the internet: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/104/19920312.html>
- Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 518/1992 Zb. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov. Available on the internet: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/518/19921113.html>
- Zákon č. 221/1996 Zb. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky. Available on the internet: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1996/221/>
- Zákon č. 187/1998 Zb. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov. Available on the internet: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1998/187/19980618.html>
- Zákon č. 223/1999 Zb. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Available on the internet: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1999/223/19990904.html>
- Zákon č. 334/2004 Zb. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky. Available on the internet: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/333/>

Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Available on the internet: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2014-180>

Zákon č. 468/2022 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Available on the internet: https://www.slov-lex.sk/static/pdf/2022/468/ZZ_2022_468_20230301.pdf

Kontakt

JUDr. Maroš Vince, LL.M.

Fakulta verejnej politiky a verejnej správy
Vysoká škola Danubius
Richterova 1171
925 21 Sládkovičovo
e-mail: doktorandivpvs@azet.sk

Ing. Martina Konečná

Fakulta verejnej politiky a verejnej správy
Vysoká škola Danubius
Richterova 1171
925 21 Sládkovičovo
e-mail: doktorandivpvs@azet.sk

PhDr. Ing. Michal Kováčik

Fakulta verejnej politiky a verejnej správy
Vysoká škola Danubius
Richterova 1171
925 21 Sládkovičovo
e-mail: doktorandivpvs@azet.sk

JUDr. Javor Gusejnov

Fakulta verejnej politiky a verejnej správy
Vysoká škola Danubius
Richterova 1171
925 21 Sládkovičovo
e-mail: doktorandivpvs@azet.sk

Kríza hodnôt ako faktor stimulujúci demokratickú krízu

The crisis of values as a factor stimulating the democratic crisis

**Natália Kováčová – Martina Konečná –
Lukáš Bernátek**

Abstrakt: Žijeme dobu, ktorá nemá núdzu o zaistenie materiálneho zabezpečenia spoločnosti a ktorá je charakteristická neustálym napredovaním, vývojom a rozmanitosťou. Napriek tomu, že nám moderná spoločnosť ponúka najnovšie výtobytky, ktorých poslaním je zaistiť komfortnejší život, časť society pociťuje vnútorný diskomfort. Práve tomuto paradoxu je venovaná obsahová podstata príspevku, ktorý v sebe nesie aj prvky politickej psychológie. Cieľom je tak vo všeobecnosti poukázať na to, aký dopad má pokroková spoločnosť na vnútorné prežívanie človeka a tým zároveň priblížiť vzájomný vzťah a súvislosti troch kategórií, ktorým sú kríza hodnôt – participácia – kríza demokracie.

Kľúčové slová: moderná spoločnosť, kríza demokracie, politická participácia, hodnoty, emócie

Abstract: We live in a time that does not need to ensure the material security of society and which is characterized by constant progress, development and diversity. Despite the fact that modern society offers us the latest achievements, the mission of which is to ensure a more comfortable life, part of society feels internal discomfort. It is this paradox that is devoted to the content of the contribution, which also contains elements of political psychology. The aim of the article is to point out in general the impact that a progressive society has on the inner experience of a person, and thus at the same time to bring closer the mutual relationship and connections of the three categories, which are the crisis of values-participation-crisis of democracy.

Key words: modern society, crisis of democracy, political participation, values, emotions

Úvod

Vplyvom vedecko-technického pokroku a nárastu modernosti vo verejnom živote dochádzalo k modifikácii spoločenského vedomia. Moderný svet spätý s konzumnou spoločnosťou a s inováciami bol odpoveďou na požiadavky minulej doby, ktorá sa na základe očakávaní, viery v lepšie zajtrajšky, presvedčenia o nutnosti zmien a nevyhnutnosti materiálneho uspokojovania potrieb, vyprofilovala do novej, dovtedy nepoznanej podoby. Citeľnosť spoločenského blahobytu v zmysle dostupnosti statkov, zameraných na napĺňanie verejných záujmov začala postupne naberať na intenzite a to paralelne viedlo k začarovanému kruhu nekonečnej túžby po čoraz väčšom materializme. Pôvodné naratívy o bohatej spoločnosti boli viazané na pozitívnu interpretáciu života, pretože cieľom vedeckého pokroku bolo eliminovať spoločenskú frustráciu a zaistiť komfortný život. Ako príklad môžeme spomenúť napr. rozmach liekovej éry. Lieky boli jedným z prostriedkov smerujúcich k lepšiemu životu, pretože dokázali v krátkom časovom intervale efektívne bojovať proti chorobám, ktoré dovtedy predstavovali pre ľudstvo veľkú hrozbu.

Očakávalo sa, že s nárastom bohatstva, zľahčením spoločenského života synchronne porastie aj spokojnosť verejnosti a dôjde, veľmi utopicky povedané k ideálnemu stavu. Tento scenár sa však ale dodnes nenaplnil. Univerzálny cieľ pokroku, ktorým bol pohodový život viedol zároveň aj k výraznej stratifikácii spoločnosti, v dôsledku čoho sa do popredia dostalo prehlbovanie rozdielov medzi dvomi kontrastnými skupinami a to bohatou a chudobnou vrstvou. Hoci boli spoločenské nerovnosti zdrojom krízových situácií a nepokojov, v tomto kontexte od nich odhliadneme.¹

Moderný svet so sebou nepopierateľne priniesol aj citeľnejšiu krízu hodnôt, ktorej budeme prioritne venovať pozornosť, alebo inak povedané krízu vnútorného sveta jedinca, pretože vplyvom nových výdobytkov a možností boli pôvodne nadobudnuté hodnoty človeka vystavené tlaku, ktorému často-krát nevedel čeliť. Do charakteru osobnosti sa čoraz hlbšie začali zabárat povrchné presvedčenia a túžba po krátkodobých radoostiach, ktoré v niektorých prípadoch vyúsťovali do emočných zlyhaní a vnútornej nevyrovnanosti. Hodnoty spolupatričnosti a prajnosti strácali na atraktivite a do popredia sa vplyvom súťaživosti konkurenčného prostredia dostal egoizmus, zákernosť a zištnosť. Zmeny v hodnotových rebríčkoch začali mať vplyv na charakter ľudského vedomia, čo sa následne odrazilo do viditeľnej podoby konania,

1 Svoju pozornosť zameriame len na hodnotovú krízu, ktorá na intenzite naberala s rozvojom moderného sveta. Pri týchto myšlienkach budeme vychádzať z názorov Marka Mansona (*1984, spisovateľ, blogger a internetový podnikateľ z Bostonu).

od ktorého bolo možné následne odvodzovať a hodnotiť stav spoločenského zriadenia. Hodnotový úpadok tak predstavoval podmnožinu faktorov, ktoré do istej miery prispeli k nežiadúcemu fenoménu demokratických spoločností, ktorým je ich kríza.

Paradox pokroku a jeho dopad na vnútorný svet človeka

Optimistické predikcie vychádzajúce z logických premís však podcenili význam jednotlivca a nebrali do úvahy jeho hlbkovú podstatu v zmysle toho, čo dokáže hýbať svetom.² V tomto kontexte máme namysli emócie, ktoré podnecujú a modifikujú správanie jednotlivcov v spoločnosti. Charakter ich vonkajšieho prejavu závisí aj od hodnôt ku ktorým jednotlivec inklinuje, ktoré si počas života osvojí a tie sú hlavným atribútom nášho vedomia. Paralelne s meniacou sa dobou a napredujúcou spoločnosťou sa menil vnútorný svet človeka a jeho rebríček hodnôt, pretože zaradenie sa do určitého životného štandardu bolo považované za samozrejmosť.

Grécky filozof Platón, ktorý je považovaný za krstného otca západnej civilizácie oddeľoval hmotu od mysle a taktiež aj racionálny a emocionálny mozog. Ak človek žije život pod vedením racionálneho mozgu, potom žije dobrým životom. „*Dobro spočíva vlastne v tom, že človek sa necháva viesť racionálnym typom duše, najmä v rámci výchovy k cnosti. Kráľovstvo zla je zas identické s kráľovstvom omylu a nevedomosti, ktoré sa rodia vtedy, keď sa človek neriadi rozumom*“ (Kuric, 2005, s. 96). Platón zdôrazňoval podstatu rozumu a vyšších cností, ktoré sú podľa neho cestou k dosiahnutiu skutočnej slobody a pravdy. A práve od rozumovej stránky človeka a jeho nadobudnutých hodnôt bude závisieť aj proces rozhodovania vo verejnej sfére. Samozrejme nemožno podceňovať ani zmysel emócií, ktoré sú stimulantmi činností, ale funkciu kontrolóra nad nimi musí vykonávať racionálny mozog a to za účelom vyhnutia sa nežiadúcim dopadom.

Samotný termín „hodnota“ je abstraktným pojmom a viaže sa na niekoľko aspektov spoločenského života, preto možno hovoriť o hodnotách v rámci rodinných väzieb, vzťahov, pracovnej sféry, v náboženstve, politike a pod.. V kontexte uvedeného nemožno opomenúť Maslowu fenomenálnu teóriu a jeho pyramídu hodnôt, pozostávajúcu zo základných potrieb, ktoré postupne vzrastajú do vyšších úrovní ako napr. potreba bezpečia, sebaúcty, až po vrchol pyramídy, ktorý predstavuje sebarealizácia. Už v diele

2 Pod logickými premisami chápeme konštatovanie: „čím viac je spoločnosť bohatšia, modernejšia a čím viac nám ponúka, tým lepší a ľahší bude náš život. Ako sme už v texte naznačili, ide o utopické predstavy.

Etika Nikomachova Aristoteles, ktorý bol Platónovým žiakom konštatoval, že najdôležitejšou úlohou demokracie je zabezpečiť šťastie, ktoré je možné dosiahnuť seberealizačnou činnosťou, teda tým, čím človek prispieva k verejnému blahu. Od tejto myšlienky možno odvodiť podstatu participácie, ktorá je pilierom demokracie. Maslow seberealizujúceho človeka stotožňuje s demokratickým typom, ktorý inklinuje k tolerancii a kompromisu.

Skôr než prejdeme k podstate demokratickej krízy v spätosti s hodnotami, priblížime si jednu z problematik novodobého sveta, ktorú sme pre potreby tohto príspevku pomenovali „*paradox pokroku*“.

Hoci sa svet od počiatkov modernej éry mení z hľadiska materiálneho zabezpečenia k lepšiemu, ľudia sú gramotnejší než kedykoľvek, dožívajú sa vyššieho veku, vojny majú prevažne lokálny charakter a nie sú také časté ako v minulosti, existuje tu kontradikcia v podobe prítomnosti vnútornej disharmónie človeka, ktorej spúšťačom sú stresové faktory modernej doby.

Nepriamym spôsobom práve konzumná spoločnosť viedla do istej miery k prevahe emočného mozgu nad racionálnym, čo bolo viditeľné v extáze citovej nestability časti spoločnosti, ktorá začala pociťovať stavy úzkosti, depresie a prázdnoty. Inak povedané, nárast blahobytu mal aj negatívne účinky na vnútorné prežívanie človeka, pretože ten sa v dôsledku hojnosti začal obklopovať materiálou, začal podceňovať skutočnú podstatu bytia, niekedy dokonca prerušil komunitné väzby, čo viedlo k jeho emočnej nevyrovnanosti. Uvedené možno považovať za istý paradox pokroku, kedy žijeme dobu, v ktorej síce nemáme núdzu o materiálne zabezpečenie, no napriek tomu je v živote niektorých jedincov prítomná vnútorná nespokojnosť a prázdnota, proti ktorej sa už od začiatku snažili bojovať túžbou získať čoraz viac a viac a zaplniť tak pomyslené priepasti. Do popredia sa dostala ľudská pohodlnosť. Čím väčšou materiálou sa začal človek obklopovať, tým viac sa na pocity vnútorného krátkodobého šťastia stal závislým a tak dochádzalo aj k zme ne hodnôt ktoré, ak neboli vybudované na pevných základoch a osvojené už v rannom štádiu života človeka, veľmi ľahko menili svoje poradové čísla na pomyslenom rebríčku dôležitosti. Je potrebné si uvedomiť, že pokiaľ je hodnotová priorita daná na pocity krátkodobého šťastia, ktorých účelom je vyvolať rozptýlenie, možno hovoriť o charakterovej nezrelosti jednotlivca, ktorého plytké hodnoty vedú častokrát k povrchnému konaniu³.

Jednoducho povedané, materiálny svet dal priestor krehkým (plytkým) hodnotám, ktoré sa vzťahujú na potreby rozptýlenia. Stimulovaním

|||||

3 Plytké hodnoty-ich kontrastom sú vyššie cnosti-konanie vo verejnom záujme, pravda, nezištné konanie, pokora...

krehkých hodnôt, alebo inherentných plytkých významov vzrastá pocit závlstosti na intenzívnych krátkodobých emóciách.⁴

Tieto dočasné emócie plnia funkciu náplaste na prekrytie vnútorného emočného balancovania, alebo nevyrovnanosti. Plytké hodnoty nie sú zárukou dlhodobého vnútorného naplnenia a šťastia a v ich dôsledku človek ľahšie podlieha stresovým faktorom modernej doby. Chvíľkový pocit radosti sa časom vyčerpá a degraduje pravé cnosti (sebaprijatie, sebarealizácia, konania vo verejnom záujme...), ktoré majú dlhodobý účinok a vedú k dobrému životu. Dosiahnutie dominancie pravých cností nad plytkými záujmami a emočnou turbulenciou je v materiálnom svete náročným procesom a nadobudnutie vyšších cností je odrazom vyspelosti a zrelosti jednotlivca. Cestou k vnútornej vyrovnanosti, k súladu medzi racionálnym a emocionálnym mozgom je okrem iného aj konanie v duchu vyšších cností.

Za paradox pokroku, ktorého ambíciou bol teda už spomínaný kvalitnejší život možno považovať práve to, že prispel k zintenzívneniu neviditeľných faktorov (ako napr. stres) vplývajúcich na vnútorné prežívanie, ktoré začali vyvolávať pocity úzkosti a depresie. Mnohí pociťovali tzv. krízu nádeje, ktorú možno vysvetliť nasledovným konštatovaním. V porovnaní s minulosťou platí, že čím viac máme, tým viac môžeme stratiť než získať, pretože nádej sa vzťahuje na budúcnosť. Čím viac sa nám darí, tým náchylnejší sme na pocity úzkosti a beznádeje. Štúdie amerických odborníkov pre oblasť duševného zdravia G. L. Klermana a M. M. Weissman z roku 1989 dospeli k záverom, že depresia je všadeprítomný fenomén novodobej spoločnosti a v priemere postihuje až trikrát viac dospelých žien ako mužov (Klerman, Weissman, 1989)⁵. Symptómy depresie ale neobchádzajú ani mladšiu generáciu, ktorá rovnako podlieha stresovým faktorom a tie zintenzívňujú na dynamike posledných tridsať rokov. Vyspelá spoločnosť akcentujúca na princípy slobody a práva, zdravý a bohatý život nie je teda garanciou šťastného a dokonalého života. Ak ľudia v istom okamihu nájdú šťastie, nenaplní ich na večnosť. Následne chcú šťastia viac a viac a nikdy ho nemajú dosť. Práve samotná honba za šťastím vedie k vnútornej frustrácii a k presnému opaku hľadaného

4 Inherentné plytké významy sú synonymum pre plytké, resp. krehké hodnoty ako napr. víkendová zábava, užívanie omamných látok, nakupovanie, alebo potreba uznania zviditeľňovaním sa alebo prezentovaním sa tým, s čím sa vnútorne nestotožňujem (napr. návšteva vybranej destinácie len za účelom pochváliť sa na sociálnych sieťach, hoci ma krajina vôbec nezaujíma) a pod..

5 M. M. Weissman-venovala sa psychiatrickej epidemiológií v USA, poruchám úzkosti a nálad medzi generáciami.
G.L. Klerman-americký psychiater, venujúci sa duševnému zdraviu a liečbe depresie, jeho druhá manželka bola M. M. Weissman.

šťastia. Napriek vymoženostiam je v spoločnosti teda prítomný fenomén beznádeje, ktorej živnou pôdou sú stresové situácie, krehké hodnoty, absencia sebakontroly a izolovanie sa od komunity. V tejto súvislosti môžeme konštatovať, že časti spoločnosti je vlastné tvrdenie: „čím viac máme, tým máme väčší sklon upadnúť do stavu vnútornej krízy a emočných turbulencií“.

Fenoménom novšej doby a neodmysliteľným atribútom poznatkovo orientovanej spoločnosti je internet. Moderná societa vďaka internetu odstraňuje priestorové bariéry komunikácie a umožňuje nám okrem iného vstup do virtuálneho sveta plného sociálnych sietí. Tie môžu vyvolávať psychický tlak na jednotlivca, ktorého ambíciou (alebo plytkou hodnotou) je kopírovať dokonalý život zmapovaný prostredníctvom fotografií na internete, ktorý je často len veľkou ilúziou. Ak v hodnotovom rebríčku pripisuje jednotlivec dôležitý význam práve takto prezentovanej virtualite, ocitá sa v zajatí falošnej slobody. Tá limituje jednotlivca v jeho prežitkoch, pretože vedomie človeka sa stáva závislým od emócií, ktoré sa viažu na plytké hodnoty popularity, obľúbenosti, jedinečnosti a tak sa jednotlivec ocitá v neustálom kolobehu túžby po uznaní a v prezentovaní dokonalého života, na základe čoho častokrát koná „umelo“. Plytké hodnoty sú nízkokalorickým dopingom pre charakter človeka, ktorý takýmito prázdnyimi stimulantmi nie je motivovaný vystúpiť zo svojej komfortnej zóny a dopracovať sa tak k vyspelosti. Kontrastom falošnej slobody je pravá sloboda, ktorá súhlasí s teorémou „čím menej máš, tým viac si slobodnejší“. Pravá sloboda nepozná spoločenské masky, je jej vlastná prirodzenosť, nezištné konanie vychádzajúce z vyšších cností.

Éra pokroku sa tak do istej miery stala aj výraznou érou kontrastov. Čím sme vystavení väčšiemu výberu, možnostiam, materializmu, tým menej pripisujeme veciam zmysel. Častokrát samozrejmosť a očakávania prevažujú nad pocitmi vďačnosti a pokory, čo je dôkazom plytkých charakterov. Človek s krehkými hodnotami je náchylnejší na emočné vojny, ktoré vypovedajú o jeho vnútornej nezrelosti. Vedomie takéhoto človeka je slabé a preto nemožno očakávať, že bude naplnené ambíciou konať vo vyššom záujme, keďže sa prioritou v jeho konaní stáva vlastné ego a hodnoty rozptýlenia⁶. Uvedeným konštatovaním sme čiastočne naznačili, čo môže prispieť ku kríze demokracie v podobe voličskej apatie, čomu bude pozornosť venovaná v nasledovných riadkoch.

6 S rozvojom priemyslu a nástupom vedy strácala individualita jednotlivca význam, pretože hlavný akcent bol daný na masu. „Masa je potrebným hnacím motorom samotného priemyslu a technickej kultúry. Vzniká mechanizmus, ktorý je založený na človeku bez osobnosti. Novoveká vízia individuálnej autonómie končí v okamihu, keď sa pre človeka stáva zmyslom života uspokojenie materiálnych túžob, nie formovanie osobnosti založenej na rozvíjaní citovej a hodnotovej stránky“ (Durek, 2011). Práve materializmus viedol k silnému nárastu egoizmu a k modifikácii hodnôt.

Kríza hodnôt a jej vplyv na krízu demokracie

Dopad modernej éry na vnútorné prežívanie a vedomie človeka možno čiastočne prepojiť aj s aktuálnou problematikou, ktorou je kríza demokracie. K jej zrodu do istej miery dopomohli krehké hodnotové orientácie prítomné v modernej spoločnosti. Demokracia alebo inak povedané ľudovláda je v súčasnosti považovaná za najlepšiu formu z existujúcich. „*V dobách plného rozkvetu ideí humanizmu, tolerancie, slobody a rovnosti zrejme bola demokracia tým, čo naozaj dokázalo ľudí spojiť pre dobrú vec, podnietiť odhodlanie a zmeniť autoritatívne a monarchistické režimy na niečo omnoho spravodlivejšie a lepšie*“ (Švaňa, 2012, s. 184). Kniha autora F. Fukuyamu s názvom *Koniec dejín a posledný človek* predikovala na začiatku deväťdesiatych rokov celosvetové víťazstvo liberálnej demokracie. V diele poukazuje na to, že poslaním postupnej demokratizácie sveta je priniesť mier a prosperitu, pretože demokracie neinklinujú k vojnám. Fukuyama zastával názor, že nič lepšie ako liberálna demokracia neexistuje a práve liberálnu demokraciu považoval za typ politického zriadenia, ktorý bude v dlhodobom horizonte celosvetovo triumfovať. Jeho teória bola však príliš optimistická (Cí bik, 2019). Demokracia ako taká nikdy nie je úplná a jej efektívny rozvoj a napredovanie si vyžaduje politicky gramotnú a zaangažovanú verejnosť.

Ak hovoríme o kríze demokracie, nejedná sa len o lokálny problém, ale ide o všadeprítomný fenomén moderných spoločností zasahujúci do rôznych odvetví a sektorových politík štátu. Atribúty ako napr. globálny vývoj, ekonomické zaostávanie krajín, problematika utečeneckej krízy, vojenské konflikty a pod. sú súčasťou množiny, ktorá krízu demokracie stimuluje.

V súvislosti s krízou demokracie a hodnotových orientácií sa v nasledujúcom texte zameriame na problematiku nízkej miery participácie, teda na pokles účasti voličov vo voľbách.

Významný politológ R. Putman upozornil na problém vzájomnej dôvery a spolupráce v americkej spoločnosti v diele z roku 2000 *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. V publikácii prostredníctvom kvalitatívnych a kvantitatívnych ukazovateľov dokumentuje pokles občianskej angažovanosti v USA od šesťdesiatych rokov, čo predstavuje primárny dôvod na obavy, pretože občianska participácia je nevyhnutným predpokladom pre hospodársku prosperitu a zdravú demokraciu. Rovnako tak aj v posledných rokoch dvadsiateho storočia bol v USA citeľný pokles záujmu o verejné otázky zo strany občanov, pretože tí sa čoraz viac začali uzatvárať do seba. Tento jav začali niektorí odborníci stotožňovať s narcistickým individualizmom (Caletrío, 2014). Putman v diele poukazuje na to, že ešte začiatkom dvadsiateho storočia bol bowling obľúbenou skupinovou aktivitou

a hrával sa prevažne v ligách, no koncom storočia sa bowling praktizoval už len skôr individuálne. Osamelý hráč bowlingu symbolicky znázorňoval vzdávania sa jednotlivcov od spoločnosti ako celku, čoho dôkazom bola napr. aj nízka miera politickej participácie viditeľná v nezájme o volebný akt.

Toto konštatovanie možno podľa našej koncepcie „paradoxu pokroku“ zdôvodniť silou modernej spoločnosti, ktorá spôsobila hodnotový chaos, dovolila vyrásť plytkým hodnotám, nemala možnosť limitovať emocionálny mozog, v dôsledku čoho ľudia upúšťali od myšlienky konať vo vyššom záujme. Politika bola pre spoločensky pasívnu časť verejnosti vzdialeným svetom, pretože tí sa zameriavali len na svoje vlastné pohnútky a túžby a od spoločenského diania prekračujúceho nadindividuálne sa izolovali.

Problém občianskej pasivity neobchádza dnešný svet. Ak budeme vychádzať z našich podmienok na úrovni SR, musíme konštatovať, že miera politickej participácie závisí od typu rozhodovacích aktov, pričom najviac občanov participuje v národných voľbách a najmenej v nadnárodných. Participácia je zdrojom životaschopnosti spoločnosti a hybnou silou demokracie. Intervenciu občanov do rozhodovacej sféry možno považovať za „*bázálnu súčasť demokratického politického systému, zabezpečujúceho diverzitu názorov a požiadaviek zo strany spoločnosti. Možnosť implikovania záujmov občanov predstavuje hodnotovú súčasť demokratického zriadenia a zároveň ju definuje ako jednu z primárnych hodnôt Európskej únie*“ (Džatková, 2018, s. 40). Na prvých slobodných voľbách sa na národnej úrovni po r.1989 zúčastnilo 95% oprávnených voličov a odvtedy záujem občanov SR o rozhodovacie procesy poklesol v priemere takmer o 30%. Z dôvodu absencie politickej gramotnosti ľudia často neprejavujú záujem o veci verejné, pretože im je sféra politiky vzdialená, jednoducho ich politika nezaujíma, nerozumejú jej a prvoradá je pre nich rodinný život, práca, teda to na čo majú bezprostredný dosah a čoho sú reálne súčasťou. Informácie sú ale najdôležitejším aspektom poznatkovo orientovanej spoločnosti. Problém niekedy zohráva aj ich množstvo a konkrétne schopnosť jedinca selektovať, resp. triediť informácie. Otázka ich dôveryhodnosti závisí aj od profilu médií, ktoré sú ich distribútormi. Vo všeobecnosti platí, že politicky gramotní občania, a tí, ktorí majú zväčša osvojené hodnoty vedúce k pracovitosti, vytrvalosti, svedomitosti, obetavosti v oveľa väčšej miere participujú na verejných záležitostiach v komparácii s tými, ktorí o získavanie informácií záujem nemajú a ich hodnoty sú viac menej späté s plytkými záujmami, ako napr. zábava. Informovanosť, vzdelávanie a získavanie nových poznatkov sú základnými nástrojmi k budovaniu presvedčenia verejnosti o dôležitosti participačných úkonov, pretože politicky gramotná spoločnosť pôsobí preventívne proti kríze demokracie. Dôvodom ignorovania volebných aktov je často aj pocit

pohodlnosti. Niektorí sa z ľahostajnosti uchylujú k myšlienke „prečo by som mal ísť voliť ja? veď rozhodne niekto iný...“ Ak sa jednotlivec stotožňuje s takto prezentovanou myšlienkou, potom je pravdepodobne jeho charakter tvorený krehkými hodnotami, v rámci ktorých pohodlnosť, lenivosť dominujú nad hodnotami dlhodobého účinku.⁷ Aj v prípade takto pasívnych členov spoločnosti absentuje potreba konať vo vyššom záujme, prispieť k rozhodovaniu odovzdaním svojho hlasu, pretože sa prioritne zameriavajú len na svoju aktuálnu komfortnú zónu, ktorá v danom momente ich prežívania zastáva popredné miesto v hodnotovom rebríčku. Je dôležité sa stotožniť s myšlienkou, že charakterové vlastnosti človeka získavajú na hodnote práve sebazaprením sa a nie uspokojovaním plytkých záujmov. Sebazaprenie by v tomto kontexte znamenalo zvíťaziť nad svojím plytkým záujmom (napr. ostať sledovať dobrý film) a zúčastniť sa volebného rozhodovania. Následne by tak volič okrem pocitu zodpovednosti za rozhodnutie mohol nadobudnúť aj dobrý pocit z toho, že sa svojím zaangažovaním pokúsil ovplyvniť smerovanie budúcnosti, bez ohľadu na volebné výsledky. Konceptu egoizmu vyzdvihuje teória racionálnej voľby vysvetľujúca správanie voličov vo voľbách. Teória akcentuje na volebnú účasť voličov len v prípade nulovej straty. Racionalita spočíva v tom, že volič bude logicky inklinovať k tej politickej strane, ktorá mu v súlade s jeho potrebami a záujmami dokáže najviac nasľubovať. Účasť na voľbách podmienená nulovou stratou vypovedá v našom kontexte o kríze hodnôt, ktorá je symptómom modernej konzumnej spoločnosti. Živinou pre vnútorný rast hodnôt je bezpodmienečnosť a aj konfrontácia so stratou a bolesťou, ktoré modifikujú vedomie. Ak by sa volič rozhodol zúčastniť voľieb aj v prípade obete, že bude finančne stratový (napr. musí si kúpiť cestovný lístok, aby sa do volebnej miestnosti dostal) čo jasne odporuje teórii racionálnej voľby, a považoval by participáciu na voľbách za svoju morálnu povinnosť, potom by konal vo vyššom záujme, a tým by dochádzalo k posilneniu jeho charakteru. Osvojenie si princípu v zmysle konať vo verejnom záujme prispieva k eliminovaniu demokratickej krízy, pretože aktívny jedinec je garanciou prospešného rozvoja spoločnosti (Kováčová, N., 2014).

Efektívne fungovanie demokracie si vyžaduje aj rozumných jedincov schopných odolávať tlaku, schopných zvládať krízové situácie, alebo inak povedané tých, ktorí disponujú schopnosťou sebakontroly. Tú je možné dosiahnuť v prípade, keď emocionálny a racionálny mozog pôsobia v jednej línii a zároveň sa dopĺňajú. Hoci sa vplyvom situácií môže jeden z nich sem

7 Hodnoty dlhodobého efektu vedú k dobrému životu a sú znakom vnútornej vyspelosti jedinca.

tam vychyľovať od osy, žiadny z nich by ale nemal mať výraznú dlhodobú dominanciu. V tomto kontexte máme namysli dobrých politických vodcov, lídrov, významných funkcionárov s manažérskymi vlastnosťami.

Psychoanalytik E. Fromm konštatuje, že politickí lídri ľahšie na svoju stranu získavajú sympatizantov vtedy, keď budú pôsobiť sebavedome, šarmantne a narcisticky. *„Pokiaľ sa však takáto politická osoba, vyžarujúca sebavedomie a šarm, spreneverí svojej funkcii a začnú sa objavovať dôkazy o jej nemorálnych praktikách, objavuje sa obrovský predpoklad, že spoločnosť začne byť značne polarizovaná. Časť populácie sa môže dožadovať právnych konzekvencií pre politika, avšak na časť populácie stále pôsobí magická aura politika a nechcú sa vzdať svojho vodcu. Ak takýto rozporuplný politický vodca začne navyše produkovať rôzne sporné vyhlásenia, polarizácia sa ešte výraznejšie zvýši“* (Fábik, 2020). Už spomenuté črty politického vodcu (šarm, sebavedomie, komunikačné zručnosti, narcistický prejav a pod.) možno z pohľadu politickej psychológie označiť aj ako psychopatické. *„Psychopatická osoba nemá pocity viny alebo hanby, čo môže prispieť k obrazu efektívneho a spravodlivého lídra, ktorý dokáže robiť racionálne rozhodnutia. Bez akýchkoľvek debát môžeme povedať, že vybrané psychopatické črty môžu byť obzvlášť užitočné v politickom svete“* (Fábik, 2019). Psychopati, ktorí sa tak na prvý pohľad v spoločnosti nejavia, dokážu byť vďaka svojim adaptačným schopnostiam veľmi úspešní vo vedúcich pozíciách (pokiaľ máme na mysli oblasť politiky), napr. oproti iným typom psychopatov (vo väzení).

Výskumníci Palmen, Derksen, Kolthoff, v diele Psychopati v politike (2018) definovali ich tri hlavné vlastnosti: (Fábik, 2019).

1. *nebojácnosť*
2. *sebakontrola*
3. *necitlivosť, manipulatívne správanie, patologické klamanie.*

Najčastejšie hovoríme o troch typoch psychopatov v politike a to:

1. *narcistický typ*: absencia empatie, povýšenecké správanie, arogancia, presvedčenie o vlastnej dôležitosti (napr. D. Trump)
2. *antisociálny typ*: zavádza a inklinuje ku klamstvám za účelom vlastného zisku, absencia pocity viny, podráždenosť, agresivita (napr. A. Hitler)
3. *histriónsky typ*: vyžaduje si pozornosť, provokatívny charakter, fyzický vzhľad na upútanie pozornosti, teatrálnosť v prejave, ľahko ovplyvniteľná osoba (napr. B. Johnson).

Mnohé štúdie venujúce sa psychopatickým lídrom dokázali, že ich pôsobenie je pre spoločnosť neprospešné. V zmysle ich konania len pre vlastný zisk im nie je cudzie neetické správanie, manipulácia a finančné podvody.

Dobrými vodcami sa javia byť len z vonka a inklinujú k nim volíči, ktorí sa rozhodujú skôr emočne ako racionálne.

Emócie zohrávajú v našom živote nesmierne dôležitú úlohu, pretože prostredníctvom nich život nielen žijeme, ale ho aj prežívame. Ich prítomnosť je v ľudskom organizme nevyhnutná, pretože vďaka ich prejavom, ktoré sú zrkadlom vnútorného prežívania možno navonok pozorovať reakcie na rôzne podnety, čo zároveň stimuluje veci k pohybu. Na druhej strane však ako sme už spomenuli, práve emočná nevyrovnanosť vedie k duševným a psychickým poruchám, ktoré boli v minulosti riešené veľmi nebezpečným spôsobom. V tejto súvislosti si v krátkosti dovoľíme pripomenúť rok 1935, kedy portugalský neurológ A. E. Moniz uskutočnil prvú lobotómiu, a neskôr v roku 1949 za liečbu touto technikou získal aj Nobelovu cenu. Koncom štyridsiatych rokov sa stala lobotómia celosvetovým hitom a podstúpili ju tisíce pacientov na celom svete. Jej cieľom bolo odstrániť psychické poruchy, rôzne neurózy, úzkosti, emočnú nevyrovnanosť a dokonca aj bolesti hlavy (Balázsová, 2017)⁸. Dopady týchto operačných zákrokov boli v niektorých prípadoch úspešné, pacientom sa podarilo zvíťaziť nad psychickými ochoreniami, no iné prípady končili aj smrťou, alebo spôsobili nežiadúce vedľajšie účinky. Z niektorých pacientov sa doslova stali chodiace mŕtvolky, pretože stratili schopnosť sústrediť sa, rozhodovať sa a precitovať život. Už od čias minulých panovalo medzi ľuďmi presvedčenie, že emócie sú hlavnou príčinou všetkých ťažkostí a práve to ich hnalo k záujmu podstupovať nebezpečnú lobotómiu. Ako sa ukázalo, „vytesňovanie“ emócií ale nebolo vôbec zárukou bezproblémového a šťastného života, práve naopak. Verejnosť sa stotožňovala s myšlienkou, že pre zaistenie poriadku v hlave a paralelne aj v živote je dôležité spoliehať sa na kategóriu rozumu. Už Sokrates hlásal, že rozum je základom všetkých cností. V období osvietenstva napr. R. Descartes tvrdil, že rozum človeka je oddelený od živočíšnych túžob a našim cieľom je naučiť sa tieto túžby kontrolovať. A práve tieto filozofické myšlienky, ktoré deklarovali nevyhnutnosť povzniesť rozum nad nekontrolovateľné emócie, mohli byť spúšťačom lobotómií, ktorých cieľom bolo prinavrátiť pacientom opätovnú kontrolu nad životom.

Existenciu emócií v našich životoch nemožno podceňovať a už vôbec nie ich vytesňovať. Emócie do veľkej miery hýbu svetom a každá akcia vyvolá

8 Zástancom a jedným z najvýraznejších popularizátorov týchto operačných zákrokov bol v 50. rokoch 20. storočia američan W. Freeman. Podľa dostupných údajov, lobotómiu vykonával nehumánnym a často neetickým spôsobom. V priebehu dňa vykonával aj viac ako 25 lobotómií spôsobom, že sa za pomoci špeciálneho vrtáka dostal do lebky cez očné jamky a krútil ním dovtedy, pokiaľ neprerazal spojenia medzi čelným lalokom a zvyškom mozgu. Tento zákrok sa od sedemdesiatych rokov prestal vykonávať (Balázsová, 2017).

reakciu. Prirodzenou emóciou v živote človeka je aj bolesť, ktorá je univerzálnou konštantou. Hoci ide o negatívnu emóciu, jej sila spočíva v schopnosti meniť nie len ľudské vedomie, ale aj konanie spoločnosti ako celku. V tomto kontexte môžeme spomenúť bolesťnú udalosť s politickým pozadím, ktorá otriasla slovenskou spoločnosťou v roku 2018. Bola ňou vražda investigatívneho novinára M. Kuciaka a jeho snúbenice M. Kušnírovej. Protestné zhromaždenia verejnosti na námestiach jasne deklarovali potrebu vládnej zmeny. Verejné rozhorčenie, strata politickej dôvery a taktiež negatívna emócia bolesti boli stimulom k participácii na zhromaždeniach a hlavne stimulom k zmene politického riadenia a smerovania krajiny, čo sa premietlo do výsledkov parlamentných volieb v SR v roku 2020.

Je potrebné si uvedomiť, že demokracia môže existovať len vtedy, ak sme v dôsledku plurality ochotní rešpektovať názory iných skupín, hoci sú v kontraste s našim presvedčením, ak sme ochotní vzdať sa vecí po ktorých túžime, v prospech iných a taktiež za podmienok, ak sme ochotní robiť kompromisy. Toto všetko možno dosiahnuť len vtedy, ak v charaktere človeka na pomyslenej hodnotovej váhe prevažujú vyššie cnosti nad plytkými, a ak emocionálny a racionálny mozog sa vzájomne nevyklučujú, ale dopĺňajú sa. Sloboda sa tak viaže na istý diskomfort, pretože čím je viac prítomných rôznorodých názorov v spoločnosti, ktoré odmietame, tým väčšiu námahu musíme vynaložiť na ich prijatie, resp. na hľadanie cesty ako dosiahnuť kompromis. Ak je naša tolerancia voči prekážkam a bolesti veľmi nízka a nevieme s nimi pracovať, tým viac je menej pravdepodobné, že sa staneme nositeľmi takých hodnôt, ktoré zdravá demokracia pre svoje fungovanie potrebuje.

V snahe eliminovať krízu demokracie musí byť spoločnosť v prevahe koncipovaná zo zrelých a charakterovo vyspelých občanov, ktorí svojím pôsobením budú okrem iného zreteľne podporovať participačné úkony.

Záver

Problematickú hodnôt je potrebné vnímať v širšom kontexte a prv než chceme vyvodiť isté závery je potrebné vymedziť si priestor, kritériá posudzovania, kategórie na základe ktorých možno hodnoty roztriediť do tzv. plusových a mínusových. Pre potreby nášho príspevku sme n pomyslenú miskú váh umiestnili plytké hodnoty krátkodobého efektu (napr. zábava) a vyššie hodnoty v zmysle seberealizácie (napr. konania vo verejnom záujme, participácia).

Éra modernizácie so sebou na jednej strane priniesla množstvo novodobých výtvarných, ktorých poslaním bolo uľahčiť a skvalitniť život, no

na strane druhej, daňou za poskytnutú matériu a rozmach bola vnútorná disharmónia, pocit duševnej prázdnoty a hodnotový chaos, ktoré v čoraz väčšej intenzite začali negatívne ovplyvňovať život časti verejnosti. Čím viac bola spoločnosť bohatšia a rozmanitejšia na svoju ponuku, tým viac sa prehlboval pocit, že nám niečo chýba. Paradoxom pokroku bola väčšia náchylnosť na pocity úzkosti a depresie, hoci moderná doba bola plná možností a nástrojov, ktoré mali viesť v šťastnému životu.

Moderný svet prehĺbil krízu hodnôt, pretože na sile začali naberať plytké hodnoty inklinujúce k rozptýleniu a význam vyšších cností sa dostal do úzadia.

Pre osvojenie si plytkých hodnôt jednotlivec nepotrebuje vystúpiť mimo hraníc svojej komfortnej zóny. Nízky hodnotový charakter človeka má za dôsledok zisťné konanie, odmietanie obety a konania vo vyššom záujme. Cestou k osvojeniu si vyšších cností je prijímanie bolesti, ktorá do vnútorného sveta jedinca vnáša pokoru. Konanie človeka je na báze vyšších hodnôt úprimné a nefunguje mechanizmom výmenného obchodu „niečo za niečo“. Vychádza z vlastného presvedčenia bez akýchkoľvek očakávaní. Vyššie cnosti zvyšujú úroveň spoločenskej kultúry danej krajiny a prispievajú k dobre fungujúcej demokracii.

V súčasnosti sa na spoločensko-politickej scéne čoraz častejšie operuje s termínom kríza demokracie. Existuje nespočetne veľa faktorov, ktoré k tomuto nežiadúcemu javu prispievajú. Jedným z nich sú aj nízke hodnoty a nízka úroveň uvedomelosti populácie. Kríza demokracie preto súvisí s krízou hodnôt, ktorú možno považovať za symptóm konzumnej spoločnosti. Tým, ako budeme v politickej sfére konať, či budeme prejavovať záujem o veci verejné, alebo naopak budeme rozhodovacie akty ignorovať sa bude následne modifikovať samotná demokracia. Buď budeme krízu demokracie prehlbovať, alebo prispejeme k jej eliminácii.

Emócie sú neodmysliteľnou podstatou každého jednotlivca a sú znakom našej jedinečnosti. V našich životoch plnia funkciu hnacieho motora a tak sa stávajú stimulom konania. Hoci emócie dávajú veci do pohybu, musí na ne dohliadať racionálny mozog, aby zabránil emočnému vyčerpaniu, vnútornej disharmónii a iným vnútorným krízam. Zdravá a napredujúca demokracia si vyžaduje dominanciu tých členov, ktorých emocionálny a racionálny mozog fungujú v rovnováhe, čo sa odráža v ich rozhodnutiach a konaní. Silná prevažnosť emocionálneho mozgu bráni kontrole nad životom, ktorú má pod svojou gesciou racionálny mozog.

K eliminovaniu krízy demokracie môže prispieť každý člen spoločnosti jednotlivo. Keďže sme to práve my ľudia, ktorí sme základnou jednotkou

celku, teda spoločnosti, fungovanie spoločenských inštitúcií a kvalita demokracie budú závisieť práve od nás, od nastavenia nášho vnútra, od hodnôt ku ktorým inklinujeme. Začnime teda od seba, stotožnime sa s myšlienkou, že nepohodlie nás učí rásť, budme viac ľudskejší, pokornejší, disciplinovanejší, súcitnejší, nepovažujme jeden druhého za prostriedok, ale za cieľ. Konajme vo vyššom záujme bez očakávaní, prejavme záujem o politické dianie participáciou na rozhodovacích aktoch, nebudme ľahostajný k veciam okolo nás, pripisujme im zmysel a snažme sa vo vlastnom záujme nadobúdať vedomosti. Táto sila charakterov bude mať následne pozitívny účinok na stav demokracie a bude jej nápomocná v boji proti jej kríze.

Kríza demokracie je pre našu spoločnosť nepohodlná a ako sme už povedali, nepohodlie nás učí rásť. V tomto kontexte sa nám ponúka rečnícka otázka, čo nás má naučiť kríza demokracie? V akom smere nám má pomôcť vyrásť? Odpoveď nájdeme vtedy, ak si uvedomíme jedinečnosť tohto systému, ak budeme k právam a slobodám pristupovať s úctou a rešpektom, ak si budeme vážiť výhody, ktoré nám tento systém ponúka. Tým, že budeme zastávať aktívny prístup k participácii a budeme pravidelnými účastníkmi volebných aktov, budeme zároveň prispievať k eliminácii krízy demokracie a posilňovať legitimitu rozhodnutí. Kríza demokracie nás tak má naučiť zodpovednému správaniu a zároveň nám má pomôcť vyrásť tým, že si osvojíme vyššie hodnoty a následne budeme konať vo vyššom záujme.

Použitá literatúra

- BALÁZSOVÁ, H. 2017. *Lobotómia: Jeden z najbrutálnejších liečebných zá-
krokov a šialenstvo, ktoré bolo páchané na ľuďoch*. [online]. interez.sk.
[cit. 29.03.2023]. Dostupné na internete: [https://www.interez.sk/blog/
lobotomia-sialenstvo-pachane-ludoch/](https://www.interez.sk/blog/lobotomia-sialenstvo-pachane-ludoch/)
- CALETRÍO, J. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Com-
munity* – by Robert D. Putnam. 2014. [online]. researchgate.net. [cit.
21.03.2024]. Dostupné na internete: [https://www.researchgate.net/pub-
lication/299431152_BOOK_REVIEW_Bowling_Alone_by_Robert_Putnam/
link/56f67a1508ae38d710a1bb35/download](https://www.researchgate.net/publication/299431152_BOOK_REVIEW_Bowling_Alone_by_Robert_Putnam/link/56f67a1508ae38d710a1bb35/download)
- CÍBIK, M. 2019. *Dôstojnosť, rozhorčenie a konzervatívni liberáli*. [online]. kapital-
noviny.sk. [cit. 25.03.2024]. Dostupné na internete: [https://kapital-noviny.sk/
dostojnost-rozhorcenie-a-konzervativni-liberali/](https://kapital-noviny.sk/dostojnost-rozhorcenie-a-konzervativni-liberali/)
- ĎUREK, S. 2011. Kríza hodnôt ako symptóm konzumnej kultúry. [online]. Prešov:
Katedra pedagogiky FHPV PU 2011. [cit. 01.04.2023]. Dostupné na internete:
[https://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Istvan1/subor/Du-
rek.pdf](https://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Istvan1/subor/Durek.pdf)

- DŽATKOVÁ, V. 2018. Efektívna participácia v demokratickej spoločnosti. In *Evropské hodnoty-tradície a jejich proměny v 21. století*. (eds) BILÝ, J. a kol. 2018. České Budějovice: vysoká škola evropských a regionálních studií. s. 40–47. ISBN 978-80-7556-028-5.
- FÁBIK, D. 2019. *Prečo sa ľudia vo voľbách rozhodujú zle?* [online]. sme.sk. [cit. 28.03.2020]. Dostupné na internete: <https://dusanfabik.blog.sme.sk/c/504956/preco-sa-ludia-vo-volbach-rozhoduju-zle.html>
- FÁBIK, D. 2020. *Psychopati v politike* [online]. sme.sk. [cit. 10.09.2020]. Dostupné na internete: <https://dusanfabik.blog.sme.sk/c/508351/psychopati-v-politike.html>
- FÁBIK, D. 2020. *Psychologické dôvody politickej polarizácie*. [online]. sme.sk. [cit. 17.09.2020]. Dostupné na internete: <https://dusanfabik.blog.sme.sk/c/527107/psychologicke-dovody-politickej-polarizacie.html>
- KLERMAN, M. M., WEISSMAN, G. L. 1989. *Increasing Rates of Depression*. [online]. jamanetwork.com. [cit. 20.03.2022]. Dostupné na internete: <https://jamanetwork.com/journals/jama/article-abstract/377029>
- KOVÁČOVÁ, N. 2014. *Politická participácia občanov v podmienkach SR*. 2014. Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius. ISBN 9788081670220. 164 s.
- KURIC, M. 2005. *Platónová koncepcia človeka*. In FILOZOFIA Roč. 60. 2005. č. 2, s. 90–102.
- MARKO, V. 2017. *Tridsať rokov s prozacom*. [online]. tyzden.sk. [cit. 29.03.2020]. Dostupné na internete: <https://www.tyzden.sk/temy/44471/depresia-na-prelome-tisicroci/>
- McGREGOR, R. 2012. *When voters decide: causes, correlates and effects of the time –of voting-decision*. [online]. Ontario: University of Western, 2012 [cit. 19.03.2022]. s. 236. Dostupné na internete: <http://ir.lib.uwo.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1626&context=etd>
- ŠVAŇA, L. 2012. Kríza demokracie, bezpečnosť terorizmus. In DANCÍŠIN, I., DUDINSKÁ, V., (ed.) *Kríza v politike-politika v kríze?* 2012. Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej univerzity. ISBN 978-80-555-0692-0. s. 183–191.
- SUŠANINOVÁ, P. 2017. *Festingerov experiment: Klamete sami seba? Podľa tejto teórie to robíme všetci*. [online]. interez.sk. [cit. 15.03.2023]. Dostupné na internete: <https://www.interez.sk/blog/festingerov-experiment-klamete-seba-podla-tejto-teorie-robime-vsetci/>
- WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2019. *Suicide prevention*. [online]. who.int. [cit. 18.03.2023]. Dostupné na internete: https://www.who.int/health-topics/suicide#tab=tab_1

Kontakt

Doc. PhDr. Natália Kováčová, PhD.

Fakulta verejnej politiky a verejnej správy
Vysoká škola Danubius
Richterova 1171
925 21 Sládkovičovo

Ing. Martina Konečná

externá doktoranda
Fakulta verejnej politiky a verejnej správy
Vysoká škola Danubius
Richterova 1171
925 21 Sládkovičovo

JUDr. Mgr. Lukáš Bernátek

externý doktorand
Fakulta verejnej politiky a verejnej správy
Vysoká škola Danubius
Richterova 1171
925 21 Sládkovičovo

Ochrana biologickej rozmanitosti v kontexte environmentálnej osvetý – identifikácia problémov a návrhy odporúčaní pre mesto Prešov

Protection of biodiversity in the context of environmental education – identifying issues and proposing recommendations for the town of Prešov

Róbert Király

Abstrakt: Predkladaný príspevok sa venuje problematike ochrany biologickej rozmanitosti, pričom v rámci teoretickej časti výskumu poukazujeme na prepojenosť tejto ekologickej krízy s civilizačnou. V druhej časti práce vyzdvihujeme šírenie environmentálnej osvetý/výchovy ako nástroja na zmiernenie nielen krízy biodiverzity, ale aj životného prostredia ako takého. Praktickú časť výskumu možno rozdeliť na dve na seba nadväzujúce pasáže. V prvej časti prostredníctvom interview s predstaviteľmi regionálneho centra ochrany prírody v Prešove hľadáme odpovede na otázky, aká je rola environmentálnej osvetý pri riešení krízy biodiverzity a kde sú nedostatky tohto nástroja. V záverečnej časti predkladáme odporúčania na zlepšenie komunikácie tejto agendy v digitálnom priestore komunikačných kanálov, ktoré aktuálne centrum využíva pre kontakt s verejnosťou. Príspevok tak má ambíciu pomôcť zlepšiť šírenie environmentálnej osvetý u prešovskej verejnosti, a zlepšiť tak stav ochrany prírody v regióne.

Kľúčové slová: biodiverzita, environmentálna osvetá, Prešov, digitálna komunikácia

Abstract: This paper addresses the issue of biodiversity conservation, with the theoretical part of the research highlighting the interconnection between this ecological crisis and the civilizational crisis. The second part of the paper emphasizes the spread of environmental education as a tool to mitigate not only the biodiversity crisis but also the environmental crisis as a whole. The practical part of the research can be divided into two interconnected sections. In the

first part, through interviews with representatives of the regional nature conservation center in prešov, we seek answers to questions regarding the role of environmental education in addressing the biodiversity crisis and where the shortcomings of this tool are. In the final section, we present recommendations for improving the communication of this agenda in the digital space of communication channels currently used by the center to contact the public. Thus, the paper aims to help improve the spread of environmental education among the public in Prešov, thereby improving the state of nature conservation in the region.

Key words: biodiversity, environmental education, Prešov, digital communication

Úvod

Kríza životného prostredia je jednou z najväčších výziev, pred akými ľudská civilizácia vo svojej histórii stála. Táto globálna problematika prejavujúca sa znečistením všetkých prírodných zložiek, klimatickými zmenami, narušením hydrologického cyklu vody a v neposlednom rade masívnym úbytkom biologickej rozmanitosti má už dnes mnohé ekonomické, spoločenské, zdravotné či ekologické dopady. Slovenský environmentálny filozof R. Sťahel (2019, s. 52) v tejto súvislosti hovorí dokonca o tzv. paralelnej kríze, ktorá je kombináciou ekologických a spoločenských škôd.

V predkladanom príspevku sme sa rozhodli upriamiť pozornosť na aktuálne ohrozenie biodiverzity, ktorú vedecký konsenzus označuje aj za šieste masové vymieranie druhov. V teoretickej časti príspevku budeme hľadať odpoveď na otázky, prečo je ohrozenie biologickej rozmanitosti civilizačný problém, a akú rolu hrá v jeho vyriešení environmentálna osveta.

V praktickej časti príspevku vykonáme štruktúrovaný rozhovor s Regionálnym centrom ochrany prírody v Prešove, ktoré spadá pod Štátnu ochranu prírody SR. Hľadáme odpovede na otázky, ktoré súvisia s ohrozením biologickej rozmanitosti v regióne a s úlohou šírenia environmentálnej osvety na zmiernenie dopadov krízy. Záverom ponúkame vlastné odporúčania na zefektívnenie digitálno-komunikačných kanálov tejto inštitúcie, čo môže nielen k zlepšeniu PR, ale aj k šíreniu environmentálnej výchovy.

Kríza biologickej rozmanitosti ako civilizačný problém

Vymieranie živočíšnych a rastlinných druhov zďaleka nie je iba ekologickým problémom. Ubúdanie biodiverzity spôsobuje už dnes mnohé civilizačné problémy, ktoré sa s postupujúcou krízou budú ešte viac prehĺbovať.

Slovenský ornitológ Správy Chránenej krajiny oblasti Ponitrie a Dunajské luhy S. Pačenovský dokonca uvádza, že kríza biodiverzity predbehne klimatickú krízu. Aktuálne kvôli nezodpovednej ľudskej činnosti je miera úhynu živočíšnych druhov 100 až 10-tisíc násobne rýchlejšia, než by dosahovala prirodzeným spôsobom. K téme sa vyjadril aj slovenský europoslanec M. Wiek (RE): „Čím viac budeme redukovat' život, tým viac budú podmienky pre nás obmedzujúce. [...] Klimatickú zmenu možno vieme zvrátiť alebo zmierniť, ale vyhynutý druh už nič neprinavrátí. Môžeme mu len predísť“ (Anonym 2, 2021; Jenčová, 2020).

Biologickú rozmanitosť možno vnímať, slovami R. Carson (2000, s. 253), aj ako pavučinu života, v rámci ktorej každá jej súčasť nadväzuje na tie ďalšie. V prípade, ak jeden živočíšny/rastlinný druh vyhynie, bude to mať nezodpovedné následky aj na ďalšie druhy. Tým sa kríza prehľbuje a jej dopady sú čoraz dramatickejšie. Aktuálny výskum IUCN (International Union for Conservation of Nature) pritom ukázal, že z celkového počtu skúmaných živočíšnych druhov bolo ohrozených až 40 % obojživelníkov, 33 % koralových útesov, 34 % ihličnanov, 31 % raij a žralokov, 27 % kôrovcov, 25 % cicavcov a 14 % vtákov. Výskum organizácie však bol limitovaný, a teda predmetné výsledky môžeme považovať za podhodnotené. V prípade rastlinných druhov možno na základe IUCN konštatovať, že medzi rokmi 2001–2020 globálne zmizlo až 411 miliónov hektárov stromového porastu, z čoho 16 % predstavovali samotné lesné spoločenstvá. Ak by išlo o prirodzený úbytok, tak by to netrvalo 19 rokov, ale stovky až tisícky rokov. Kríza pritom postihuje aj huby i baktérie, ktoré sú v rámci globálneho i lokálnych ekosystémov nenahraditeľné (Shao, 2022; McGrath, 2019).

Dopady krízy na ľudskú spoločnosť môžeme zhrnúť do nasledovných bodov:

1. Úbytok rastlinných druhov sťažuje náš boj proti klimatickej zmene a proti znečisťovaniu ovzdušia. Rastliny sú totiž významným pohlcovačom nielen emisií CO₂, ale aj prachu či ďalších nečistôt.
2. Nedostatok rastlín a kľúčových opelovačov vyvolá potravinovú krízu. Bez strategickej a dlhodobej ochrany opelovačov ľudstvo nebude schopné prežiť v hraniciach svojej aktuálnej podoby.
3. Úbytok rastlín spôsobí degradáciu ornice, zintenzívni proces dezertifikácie a poškodí hydrologický cyklus. Táto skutočnosť radikálne prehľbí suchu a nenávratne poškodí pôdu.
4. Zníženie počtu živočíšnych druhov (napr. rýb, ktoré sú čoraz viac ohrozené) spôsobí nedostatok potravín a vyvolá/prehľbí ekonomickú krízu

v krajinách, ktoré sú od chovu/lovu živočíchov závislé. V tomto kontexte môžeme spomenúť mnohé ostrovné štáty, ktoré už dnes zažívajú problémy v rybolovnej oblasti. Problémom sa však nevyhnú ani krajiny chovajúce hospodárske zvieratá. Negatívne dopady pocítia najsilnejšie poľnohospodárske chudobné krajiny, ktorých obyvateľstvo je bytostne závislé od externých klimatických podmienok. Kombinácia biodiverzítnej a klimatickej krízy tak spôsobí vážne spoločenské problémy.

5. Nedostatok fauny sa môže premietnuť do nedostatku niektorých liekov, čo spôsobí aj nárast ich ceny. Opätovne na to doplatia predovšetkým ľudia s nízkymi príjmami.
6. Úbytok niektorých živočíšnych druhov spôsobí premnoženie hmyzu, ktorý je schopný infikovať človeka vážnymi chorobami. Strata prirodzeného predátora v prírode tak spôsobí nerovnováhu, ktorá bude mať presah aj na ľudskú spoločnosť.
7. Úbytok niektorých rastlinných druhov spôsobí nedostatok paliva a stavebného materiálu.
8. Narušenie esteticko-psychologického účinku prírody. To môže v konečnom dôsledku viesť až k tzv. ekologickému stresu, ktorý má aj celospoločenské dopady (Suša, 2016, s. 80; Anonym 1, 2023).

K dôležitosti ochrany biodiverzity sa vyjadrila aj (ex)prezidentka SR Z. Čaputová: „Určujeme hodnotu takmer všetkého na planéte. Dokážeme ale odmerať skutočnú hodnotu prírodného bohatstva? Musíme sa to naučiť. A tiež sa musíme naučiť túto hodnotu chrániť.“ Na to vyzýva aj organizácia Greenpeace, ktorá hovorí, že ochrana prírody sa musí stať základným pilierom society, pričom dodávajú, že „príroda nemôže byť viac vnímaná len ako zdroj surovín alebo ekonomického rastu.“ (Anonym 3, 2020; Anonym 4, 2020). Otázne je, či sme ako ľudstvo schopní takej sebareflexie, ktorá nám pomôže túto paralelnú krízu prekonať.

Slovenská akademička A. Javorská si tým istá nie je: „západný človek prežíva krízu, ktorá sa na jednej strane prejavuje pocitom odcudzenia, na strane druhej krajným voluntarizmom, subjektivismom, kultom moci, čo sa v konečnom dôsledku prejavuje degradáciou prírody a života človeka na predmet ovládania“ (Javorská, 2017, s. 52). Kríza biologickej rozmanitosti je tak spôsobená viacerými navzájom súvisiacimi faktormi, ktoré koniec koncov spôsobujú šieste masové vymieranie živočíšnych a rastlinných druhov. Jedným zo spôsobov ako túto krízu prekonať je šírenie environmentálnej osvetý, nakoľko tlak „zdola“ (podobne ako to bolo v prípade hnutia Fridays For Future) môže spôsobiť tlak na politické subjekty, aby sa touto globálnou katastrofou začali ešte intenzívnejšie zaoberať.

Environmentálna osveta ako nástroj na riešenie krízy biologickej rozmanitosti

Kríza životného prostredia, a teda aj kríza biodiverzity, je komplexným problémom, ktorého riešenie ale nespočíva v unáhlených nesystematických riešeniach. Aj v tejto problematike je preto potrebné dostatočné vzdelanie na to, aby sme vedeli kriticky vyhodnotiť aplikáciu toho-ktorého opatrenia do praktického života. Hľadanie efektívnych riešení však nie je jedinou výhodou environmentálnej osvety. Za rovnako dôležitý (ak nie dôležitejší) považujeme cieľ informovania ľudí o tom, že táto kríza existuje, a že má už dnes obrovský presah na životy miliárd ľudí. Z praktickej osobnej skúsenosti v rámci pôsobenia v Informačnom centre Europe Direct Prešov totiž vieme, že mnoho bežných ľudí, ba aj študentov na stredných a vysokých školách, si nie sú vedomí závažnosti krízy životného prostredia, tobôž krízy biologickej rozmanitosti. Väčšina ľudí pri dotazovaní ani netuší, čo vôbec slovo biodiverzita znamená. Z toho dôvodu usudzujeme, že na seriózne riešenie problematiky životného prostredia i samotnej biologickej rozmanitosti je potrebné zlepšiť komunikáciu vo vzťahu k tejto agende nielen na školách, ale aj mimo tejto pôdy. Za týmto účelom už v roku 2015 Ministerstvo životného prostredia SR vypracovalo tzv. Rezortnú koncepciu environmentálnej výchovy, vzdelávania a osvety do roku 2025, ktorú budeme schopní objektívne zhodnotiť až po uplynutí jej platnosti. Z rozhovorov s verejnosťou však možno badať nedostatky tejto koncepcie.

Veľkú rolu v šírení zelených tém však zohrávajú mimovládne organizácie, ktoré najmä po založení hnutia Fridays For Future zaznamenali veľký rozmach. Tlak verejnosti ale spomalila pandémia ochorenia COVID-19 a následná vojna na Ukrajine spojená s inflačno-energetickou krízou.

Ochrana biodiverzity a životného prostredia sa tak znova dostala do tej kategórie problémov, ktoré majú status „neakútny.“ To však bude platiť len do doby, kedy už nebude možné mnohé environmentálne problémy riešiť. Vedecký konsenzus pritom udáva tri kľúčové roky – 2030, 2050, 2100. Aj keď na jednej strane sa niektoré oblasti v kontexte ochrany prírody zlepšili, na druhej strane sa niektoré zhoršili. Summa summarum – ako ukazujú štatistiky v prvej kapitole – ľudstvo stále globálne robí málo na to, aby zabránilo svojej v lepšom prípade transformácii, v horšom deštrukcii. Osveta pritom zohrá kľúčovú rolu. Ako uvádza kanadský kognitívny psychológ S. Pinker (2018), problémy životného prostredia sú rovnaké, ako iné problémy. Ich riešenia spočívajú v správnej znalosti.

Enviro-osvetový problém v kontexte tejto témy sa pritom vyskytuje aj vo vedeckých kruhoch. Ako ukázal medzinárodný tím, ktorého súčasťou

bola napríklad Akadémia vied Českej republiky, špecifickou problematikou sú vedecké správy v neanglickom jazyku. Výskum prebiehal v celkovo 37 štátoch, kde angličtina nie je úradným jazykom. Vedci dospeli k záveru, že literatúra o ochrane biologickej rozmanitosti, ktorá nie je písaná v anglickom jazyku, je výrazne zanedbávaná. Odborníci na túto oblasť tak môžu prehliadnuť mnohé významné poznatky z toho dôvodu, lebo jednoducho ignorujú neanglické zdroje. Aj keď angličtina je spoločný jazyk vedcov, tak to neznamená, že zistenia mimo tohto jazyka by mali byť prehliadané. Ako riešenia ponúkali využívanie možnosti strojového prekladu, preklady abstraktov z anglického do iných jazykov, či užšie prepájanie neanglickej i anglickej literatúry. Aplikácia týchto návrhov by tak v konečnom dôsledku mohla viesť aj k šíreniu osvety o biologickej rozmanitosti v rámci vedeckej obce. Vyhneme sa tak problému, o ktorom hovorí P. Mikula z Ústavu biológie stavovcov Akadémie vied Českej republiky: „Na domácich odborných konferenciách som mal pocit, že venujeme čas a energiu niečomu, čo je už veľmi dobre zdokumentované na medzinárodnej úrovni. Na druhej strane máme v Česku a na Slovensku množstvo poznatkov a za našimi hranicami o nich takmer nikto nič nevie“ (Anonym 5, 2023).

Ako tak môžeme vidieť, problém so šírením environmentálnej osvety nie je len u laickej, ale i u odbornej časti verejnosti. Mnohé vedecké poznatky, ktoré by dokázali do značnej miery pomôcť k záchrane biologickej rozmanitosti sú prehliadané. Príčinou je pritom len využitie iného, ako anglického jazyka. Ide z nášho pohľadu o značný problém, nakoľko mnohé opatrenia nielenže nepreniknú do vedeckých, ale ani do politických kruhov, kde prebiehajú procesy schvaľovania a implementácie environmentálnych opatrení.

Nejde pritom len o globálny, ale aj o lokálny fenomén. Problém je navyše zásadnejší v prípade, ak lokálne komunity sú z tohto procesu vylučované.

Ako uvádza popredný britský environmentalista D. Attenborough: „Doterajšie projekty ochrany prírody dokazujú, že pozitívna zmena vydrží dlhodobo iba vtedy, keď sú do jej tvorby a realizácie plne zapojené lokálne komunity a zároveň priamo pociťujú benefity rastúcej biodiverzity“ (Attenborough, 2020, s. 202).

Environmentálna osveta ako nástroj na riešenie krízy biologickej rozmanitosti – skúsenosti Regionálneho centra ochrany prírody v meste Prešov

V nasledujúcej časti vedeckého príspevku predstavujeme spracované dáta, ktoré vyplývajú z realizovaného interview. V rámci tejto kapitoly

vyhodnocujeme informácie získané od predstaviteľov Regionálneho centra ochrany prírody v Prešove, ktoré spadá pod Štátnu ochranu prírody SR. Inštitúcia odpovedala na celkovo 7 otázok z oblasti environmentálnej osvety a ochrany biologickej rozmanitosti, pričom zber dát prebiehal vo februári 2024. Z hľadiska typológie tak ide o krátkodobý, aplikovaný, kvalitatívny, interdisciplinárny a diagnostický výskum. Závery zo získaných dát možno zhrnúť do nasledovných bodov¹:

1. RCOP PO považuje šírenie environmentálnej osvety za významný nástroj pri ochrane prírody. Znalosť problematiky, t. j. poznať ekologické nároky daného druhu, sú nevyhnutné k tomu, aby sme vedeli zabezpečiť nielen vhodné podmienky pre existenciu, ale aj na to, aby sme predchádzali negatívnym činnostiam. Jedným z príkladov je situácia, kedy ľudia neznali problematiky chcú pomôcť v ochrane biologickej rozmanitosti, avšak ich pomoc má negatívny dopad. V rámci konkrétnej situácie môžeme spomenúť ochranu opustených mláďat, ktoré ľudia zoberú z ich prirodzeného prostredia, avšak mláďatá sú veľakrát iba vo fáze osamostatnenia. Respondent takisto spomína porušovanie zákona o ochrane prírody, a to napríklad v kontexte porušovania druhovej ochrany či pohybu/vjazdu mimo vyznačených chodníkov v chránených oblastiach.

2. Úroveň environmentálnej osvety bola v Prešove v minulosti na lepšej úrovni. Starali sa o to najmä viaceré mimovládne organizácie, ktoré realizovali podujatia pre verejnosť. Postupom času však vymizli tak organizácie, ako aj podujatia. Aj keď vznikli nové NGO, tak tie sú viac-menej špecifikované už len na niektoré konkrétne oblasti (napr. organizácia Odvážené, ktorá je zameraná na minimalizáciu odpadov).

Z pohľadu RCOP PO tak v Prešove chýbajú spoločné podujatia (napr. oslava Dňa Zeme, ktorú organizovala SZOPK na námestí). Aj keď sú environmentálne témy dnes šírené digitálne, ľudia sa ochudobňujú o zážitky spoločných stretnutí a výmeny skúseností. Navyše, elektronický spôsob šírenia informácií (napr. vo forme webinárov) je veľmi náročné posúdiť z hľadiska efektivity. Možno však konštatovať, že aj v meste Prešov nájde environmentálne uvedomelých občanov, ktorí majú záujem o tieto témy.

3. RCOP PO v súvislosti s environmentálnou osvetou/výchovou realizuje rôznorodé akcie i kampane. V rámci škôl cestujú na besedy/prednášky o aktuálnych témach, alebo k významným dňom, akými sú Deň vody, Deň

1 Otázky pre RCOP PO sú dostupné na tomto odkaze: https://docs.google.com/document/d/10rLyg8Masy5eNxmoXNfk0GaVOiiz3_vvkfceDy3rUtw/edit?usp=sharing

mokradí či Deň národných parkov. Špecifickým je v tejto súvislosti Deň Zeme, kde sa snažia realizovať externé akcie so zapojením čo najširšej verejnosti. V jarňách mesiacoch respondent organizuje záchranné prenosy obojživelníkov počas migračného obdobia, ďalej organizuje podujatie na Európsku noc netopierov či Východoslovenský tábor ochrancov prírody s účasťou cez 300 účastníkov. RCOP PO participuje aj na projekte LIFE IP NATURA, ktorého cieľom je zvyšovanie environmentálneho povedomia o tzv. NATURA 2000 t. j. o európskej sústave chránených území. Špecifickým podujatím zameraným pre mládež je napr. Youth at the TOP (Mládež v horách), kde sprostredkovávajú ochranu prírody prostredníctvom zážitkovej formy.

4. Rovnako dôležitá je aj forma komunikácie s verejnosťou, resp. PR. RCOP PO v tejto súvislosti využíva ako komunikačné kanály Facebook, webovú stránku či rozhlasové/printové médiá. Vytvárajú sa aj elektronické pozvánky, ktoré sa zasielajú kooperujúcim organizáciám, pričom plány envirovýchovných podujatí zdieľajú aj s Ministerstvom životného prostredia SR.
5. Respondent ďalej uviedol, že aktuálne nie je problém v samotnom šírení informácií. Elektronické médiá dokážu osloviť každého, kto má o danú problematiku záujem. Problém však vidia v nezaujatosti ľudí o danú tému.
6. Záverom RCOP PO navrhol vlastné odporúčania pre zlepšenie statusu quo. V tomto kontexte spomínajú nedostatok pracovníkov zameraných na túto agendu. Ďalej je potrebné dlhodobo sa venovať a pracovať s cieľovými skupinami, aby sa u nich vytvorili návyky k trvalo udržateľnému životu, ale aj na to, aby sa u nich vzbudil samotný záujem o environmentálne témy.

Environmentálna osвета ako nástroj na riešenie krízy biologickej rozmanitosti – odporúčania pre Regionálne centrum ochrany prírody v Prešove na zefektívnenie komunikácie v digitálnom prostredí

Environmentálna osвета sa dá nepochybne šíriť aj prostredníctvom digitálnych kanálov. Vhodne nastavenou komunikáciou je možné osloviť široké spektrum publika, u ktorého tak môžeme vzbudiť záujem o problematiku ochrany nielen biodiverzity, ale celkovo životného prostredia. V záverečnej kapitole tohto vedeckého príspevku tak nadviažeme na body č. 5 a č. 6 z predchádzajúcej kapitoly a ponúkneme vlastné riešenia na zlepšenie komunikácie v online priestore, a teda aj PR.

Odporúčania začneme v oblasti sociálnych sietí, ktoré sú v dnešnej dobe neodmysliteľným a nenahraditeľným komunikačným kanálom nielen inštitúcií verejnej správy, ale aj súkromného sektora a ďalších spoločností. Rôznorodosť sociálnych sietí nám umožňuje efektívne zacieliť komunikáciu na naše cieľové skupiny, pričom okrem toho nám dávajú možnosť využiť rôzne formy obsahu. Sociálne siete sa navyše stali dôležitou súčasťou aj politiky a demokracie ako takej, či už sa na túto skutočnosť pozeráme v pozitívnom, alebo negatívnom zmysle. Korektne nastavená komunikácia môže ovplyvniť obrovskú masu používateľov, ktorá si vytvorí názor/úsudok častokrát aj na základe jedného príspevku (ide o tzv. pozitívne verbálne kotvenie). Z toho dôvodu je preto dôležité, aby digitálna komunikácia bola nastavená efektívne a korektne.

Naše odporúčania pre sociálne siete RCOP PO sú nasledovné:

1. Na FB odporúčame komplexne vyplniť sekciu „Informácie.“ Nakoľko FB slúži u väčšiny používateľov aj ako vyhľadávač, je potrebné im ponúknuť všetky potrebné informácie, ktoré môžu byť pre nich relevantné.
2. Cez FB štatistiky zistiť, ktoré príspevky mali najväčšiu mieru impresií a interakcií, a ktoré naopak najmenej. Na základe toho sa dá efektívne identifikovať, ktorý typ príspevkov je pre publikum najviac atraktívny.
3. Ku každému príspevku dávať popis prispôsobený jazyku konkrétneho publika. Takzvaný „Tone of Voice“ sa pritom môže líšiť podľa toho, na akú cieľovú skupinu je príspevok mierený.
4. Tam, kde je to možné, odporúčame označovať inštitúcie i osoby. Kombináciou označovania a využívania hashtagov sa zvýšia organické impresie a interakcie s príspevkom.
5. Z podujatí produkovať a zdieľať vertikálne videá, ktoré sú vo všeobecnosti najobľúbenejším formátom pre publikum na sociálnych sieťach.
6. Na FB odporúčame nastaviť systém automatického odpisovania. V prípade, ak je správca účtu dlhodobo v teréne, na dovolenke, alebo PN, automatický systém odpísania na doručení správy vytvorí prvý kontakt s odosielateľom správy.
7. Odporúčame príspevky publikovať postupne s odstupom minimálne 24 hodín. Publikácia viacerých príspevkov naraz nie je efektívna, nakoľko staršie príspevky budú „vytlačené“ novými. Za týmto účelom odporúčame vytvoriť tzv. publikačný plán, ktorý bude obsahovať termín publikovania a návrh samotného príspevku. FB pritom umožňuje nastaviť si časovač, ktorý vie príspevok prezdieľať v konkrétne určenom dni a čase, a to bez prítomnosti správcu účtu.

8. Odporúčame založiť účet na Instagrame. Ide o sieť, ktorá patrí pod spoločnosť META rovnako, ako Facebook. Mnohé funkcionality tak majú prepojené, čo umožňuje efektívne/vzájomné zdieľanie príspevkov. Instagram umožní osloviť nové cieľové publikum, pričom práve na ňom sa nachádza väčšina mladších užívateľov (vo veku 18–34 rokov). Ide o vhodnejšiu platformu na zdieľanie fotografií a videí (tzv. Reels), než FB (Tóth 2023).
9. Odporúčame založiť účet na sociálnej sieti LinkedIn. Ide o sieť určenú primárne na komunikáciu medzi zamestnancami, zamestnávateľmi či NGO. Z tohto dôvodu je najdôveryhodnejšou sociálnou sieťou, ktorú možno využiť ako virtuálnu vizitku, ďalej na tzv. networking s partnermi i na oslovenie nového publika.
10. Obsah príspevkov prispôbiť pre mobilné zariadenia. To znamená využívať vertikálne obrázky, videá, členiť text do odsekov oddelených vynechaným riadkom, dopĺňať ho emotikonmi a hashtagmi.
11. Vytvárať interaktívne príspevky vyžadujúce zapojenie publika. Môže ísť pritom o súťaž, ktorá je u digitálneho publika veľmi atraktívnym formátom.

Sociálne siete ale nie sú jediným digitálno-komunikačným kanálom, ktorý vie zlepšiť PR inštitúcie a šírenie environmentálnej osvety. Rovnako dôležitá je aj webová stránka, ktorá býva po sociálnych sieťach druhým digitálno-marketingovým nástrojom. V tejto súvislosti môžeme konštatovať, že RCOP PO disponuje vlastnou webovou stránkou s responzívnym dizajnom, na stránke sú prehľadne ponúkané všetky potrebné informácie, a takisto sú údaje pravidelne aktualizované. Negatívom sa však javí neatraktívny dizajn a nefungujúca podstránka „Galéria“, ktorá je z hľadiska PR jednou z najdôležitejších.

V súvislosti s environmentálnou osvetou odporúčame vytvoriť podstránku, ktorá by obsahovala odkazy na publikácie a články súvisiace s ochranou biodiverzity.

Posledným analyzovaným digitálno-komunikačným kanálom je e-mail. Ide o ďalší efektívny nástroj priamej komunikácie s konkrétnymi inštitúciami/osobami. Z toho dôvodu preto považujeme za dôležité efektívne a atraktívne využívať aj tento komunikačný nástroj na zlepšenie PR a na šírenie environmentálnej osvety. Za týmto účelom považujeme za prvoradé vytvorenie databázy kontaktov, ktorá by obsahovala e-mailové adresy vzdelávacích inštitúcií (školy, univerzita), NGO, súkromných osôb ktoré adresu poskytnú, verejných inštitúcií a podnikateľského sektora zaujímajúcich sa o túto agendu. V druhom rade je dôležitý samotný obsah. V tomto kontexte odporúčame nasledovné:

- a) Raz mesačne vypracovať a odoslať na zmienené adresy Newsletter, ktorý by obsahoval informácie súvisiace s ochranou biodiverzity, podujatiami RCOP PO a pod.
- b) V súvislosti s pozvánkami na podujatia vypracovať graficky pútavé pozvánky vo forme plagátov
- c) Jasne a zrozumiteľne textovo sprostredkovať informácie
- d) Budovať databázu kontaktov na podujatiach, sociálnych sieťach a pod.
- e) Odporúčame možnosť využívať online platformy na správu webových kontaktov a tvorbu graficky pútavého e-mailového obsahu (napr. ecomail či mailchimp)

Záver

Ochrana biologickej rozmanitosti, a životného prostredia ako celku, sa nezaobíde bez implementácie environmentálnej výchovy/osvetu do spoločnosti. Na túto skutočnosť môžeme nazerať ako na príležitosť budovania občiansko-environmentálne uvedomelej spoločnosti, ktorá bude v konečnom dôsledku ovplyvňovať aj politickú oblasť, kde sa prijímajú rozhodnutia o ochrane prírody. Toto konštatovanie sa pritom týka tak lokálnej, regionálnej, národnej i globálnej úrovne. Ochrana životného prostredia sa totiž stále podľa našej mienky neberie v politických kruhoch príliš seriózne. Aj keď si uvedomujeme, že sa nachádzame v tzv. polykrízovom období, hrozba kolapsu životného prostredia sa stále blíži. Mnohé zlyhania v oblasti ochrany prírody na globálnej i národnej úrovni nás usvedčujú v názore, že bude neustále narastať vplyv a zodpovednosť u regionálnych/lokálnych aktérov, ktorí môžu do značnej miery ovplyvniť stav životného prostredia v rámci územia svojej pôsobnosti, a inšpirovať tak ďalšie regióny, mestá/obce k realizácii podobnej politiky.

Svoju významnú pozíciu má v tejto súvislosti aj Regionálne centrum ochrany prírody v meste Prešov, ktoré plní nenahraditeľnú úlohu nielen v oblasti ochrany biologickej rozmanitosti, ale aj v šírení environmentálnej osvetu a environmentálnej výchovy. V rozhovore realizovanom s jeho zástupcami sme identifikovali prítomnosť niekoľkých problémov v oblasti komunikácie s verejnosťou a nezaujmom mnohých ľudí o túto tému. Sme toho názoru, že implementácia odporúčaní z kapitoly č. 4 do praktického života by dokázala zlepšiť status quo a dopomôcť tak k posilneniu ochrany nielen prešovskej biodiverzity. Individuálna zodpovednosť nás všetkých v „zelených“ témach je rozhodne nezanedbateľná. Z toho dôvodu považujeme vzdelávanie obyvateľov v týchto otázkach za neustály proces, ktorý si vyžaduje kreativitu,

personálne zabezpečenie i finančné prostriedky. V opačnom prípade budú „zelené“ témy sekundárnymi, ba až terciárnymi problémami, ktorých riešenia budú politici buď otvorene ignorovať, alebo sa utiahnu do tzv. greenwashing-u. Dnes rozhodujeme o tom, na akej planéte budeme žiť už o niekoľko rokov. Našou úlohou je preto zabrániť scenáru, aby sa ľudstvo stalo prvým druhom v histórii Zeme, ktorý zničí samého seba. Interdisciplinárna problematika nám však dáva širokú škálu nástrojov na to, ako takejto budúcnosti zabrániť.

Použitá literatúra

- Anonym 1, 2023. *Ecosystem Services* [online]. [cit. 2024-02-23]. Dostupné na internete: <https://wwf.panda.org/discover/our_focus/biodiversity/biodiversity_and_you/>
- Anonym 2, 2021. *Klimatická zmena nás nezabije. Ešte predtým sa ľudstvo udusí kvôli kríze, ktorá je doslova za rohom* [online]. [cit. 2024-02-23]. Dostupné na internete: <<https://www.startitup.sk/klimaticka-zmena-nas-nezabije-este-predtym-sa-ludstvo-udusi-kvoli-krize-ktora-je-doslova-za-rohom/>>
- Anonym 3, 2020. *Kríza biodiverzity je podľa Čaputovej aj krízou ľudstva. Tvrdí, že pomôcť môže každý* [online]. [cit. 2024-02-23]. Dostupné na internete: <<https://www.trend.sk/spravy/kriza-biodiverzity-je-podla-caputovej-aj-krizou-ludstva-tvrdi-ze-pomocť-môže-každý>>
- Anonym 4, 2020. *Naša vízia „Máme na lepší svet“* [online]. [cit. 2024-02-23]. Dostupné na internete: <<https://www.greenpeace.org/slovakia/clanok/3722/navrh-vizie-mame-na-lepsi-svet/>>

Kontakt

PhDr. Róbert Király, PhD.

Inštitút politológie

Filozofická fakulta

Prešovská univerzita v Prešove

e-mail: robert.kiraly@unipo.sk

Vplyv vojny na Ukrajinu na verejnú politiku SR

The impact of the war in Ukraine on public policy in the Slovak Republic

Denisa Krásna

Abstrakt: Vojna na Ukrajinu, ktorá vypukla v dôsledku ruskej invázie, zásadne ovplyvnila verejnú politiku Slovenskej republiky. Ako členský štát EÚ, NATO a bezprostredný sused Ukrajiny muselo Slovensko reagovať na nové bezpečnostné, ekonomické a sociálne výzvy. Článok skúma vplyv vojny na verejnú politiku SR so zameraním na bezpečnostnú a obrannú politiku, energetickú bezpečnosť, ekonomické dopady a informačnú bezpečnosť. Cieľom je preskúmať prijaté opatrenia SR v reakcii na vojnu a ich dôsledky na fungovanie štátu. Závěry poukazujú na potrebu dlhodobej adaptácie verejnej politiky v kontexte pretrvávajúcich geopolitických hrozieb.

Kľúčové slová: vojna na Ukrajinu, bezpečnosť, vplyv vojny, ekonomické dopady, sociálne výzvy

Abstract: The war in Ukraine, which broke out as a result of the Russian invasion, fundamentally affected the public policy of the Slovak Republic. As a member state of the EU, NATO and an immediate neighbour of Ukraine, Slovakia had to respond to new security, economic and social challenges. The article examines the impact of the war on the public policy of the Slovak Republic, focusing on security and defence policy, energy security, economic impacts and information security. The aim is to examine the measures taken by the Slovak Republic in response to the war and their consequences for the functioning of the state. The conclusions point to the need for long-term adaptation of public policy in the context of persistent geopolitical threats.

Key words: war in Ukraine, security, impact of war, economic impacts, social challenges

Úvod

Vojna na Ukrajinu, ktorá vypukla dôsledkom ruskej invázie, značným spôsobom ovplyvnila geopolitickú a bezpečnostnú situáciu celej Európy. Jej

dôsledky sa nevyhli ani Slovenskej republike (SR), ktorá sa, ako bezprostredný sused Ukrajiny a členský štát Európskej únie (EÚ) a Severoatlantickej aliancie (NATO), ocitla v situácii vyžadujúcej rýchle politické rozhodnutia a intervencie v rôznych oblastiach verejnej politiky. Vzniknutý stav sa dotkol nielen zahraničnej a bezpečnostnej politiky, ale aj energetiky, ekonomiky, migračnej politiky a komplexnej verejnej politiky SR. Medzi hlavné bezpečnostné výzvy patrili zvýšená hrozba hybridných útokov, nárast vojenských výdavkov, ale tiež energetická či kybernetická bezpečnosť.

Cieľom článku je preskúmať, aký vplyv mala vojna na Ukrajinu na Slovensko, aké konkrétne opatrenia prijala Slovenská republika v reakcii na vojnu, a aké dôsledky mala vojna na celkové fungovanie štátu a verejnú politiku. Metodologicky článok vychádza z analýzy, dedukcie a syntézy dostupných vládnych dokumentov, strategických plánov a odborných publikácií. Pozornosť sa venuje predovšetkým bezpečnostnej a obrannej politike, pričom stručne uvádzame tiež ďalšie hrozby a odporúčania ich možného riešenia.

1 Vypuknutie vojny na Ukrajinu a reakcia EÚ

Už v Bezpečnostnej stratégii Slovenskej republiky za rok 2021 Ministerstvo obrany SR považovalo región východnej Európy za zdroj „*mnohých potenciálnych hrozieb aj pre Slovenskú republiku, vrátane možnosti ozbrojeného útoku, hybridných, kybernetických a spravodajských operácií, dezinformačných kampaní, organizovanej kriminality, nelegálneho šírenia malých a ručných zbraní a nelegálnej migrácie*“ (Ministerstvo obrany SR. 2022, s. 6.).

Vojna na Ukrajinu, ktorá sa začala 24. februára 2022 (Štefančík, 2022, s. 13), mala zásadný vplyv na bezpečnostnú a obrannú politiku SR. Podľa Beblera (2023, s. 775) sa jedná o najdlhšiu, najkrvavejšiu a najväčšiu vojnu v Európe od konca druhej svetovej vojny.

Vypuknutiu vojny predchádzalo viacero konfliktov medzi Ruskou federáciou a Ukrajinou. Prvým bola anexia Krymu v roku 2014, ktoré Rusko anektovalo v rozpore s medzinárodným právom, čoho dôsledkom bolo odsúdenie tohto aktu aj zo strany EÚ. V novembri 2021 došlo k zhromažďovaniu ruských vojenských jednotiek v blízkosti hraníc s Ukrajinou, v čom videli potenciálnu hrozbu nielen na Ukrajinu, ale tiež na celom svete. Vo februári 2022 ruský prezident Vladimir Putin uznal časti Luhanskej a Doneckej oblasti Ukrajiny za nezávislé republiky, pričom následne do nich vyslal ruské jednotky, čo bolo vnímané ako vojenská agresia voči Ukrajinu (Por. Európska rada, 2022 a Del Medico, 2022. s. 105.).

Rusko svojou agresiou voči Ukrajinu porušilo viacero medzinárodných zmlúv, respektíve práv a povinností vyplývajúcich z jeho členstva v medzinárodných organizáciách alebo participácii na dohodách. Došlo napríklad k porušeniu Charty OSN, Budapešťianskeho memoranda, Helsinského záväzného aktu atď. (Národná Rada Slovenskej republiky. 2022).

Následne došlo nielen k odsúdeniu agresívneho správania Ruska, ale tiež k zavedeniu medzinárodných sankcií a reštriktívnych opatrení voči Rusku, ktoré, ako sa neskôr ukázalo, mali nepriamo negatívny vplyv tiež na členské štáty EÚ, t. j. aj na Slovensko. Zintenzívnila sa tiež vojenská podpora Ukrajiny a zmeny v bezpečnostnej politike európskych štátov, vrátane SR. Po vypuknutí vojny medzi Ruskom a Ukrajinou v roku 2022 muselo Slovensko ako členský štát NATO, EÚ a susedný štát Ukrajiny reagovať na nové bezpečnostné výzvy a adekvátne prispôsobiť svoje strategické dokumenty a obranné kapacity vzniknutej situácii. Slovensko sa začalo viac zameriavať na kolektívnu obranu v rámci NATO a posilnenie vlastnej obranyschopnosti.

Európska rada udelila dňa 23. júna 2022 Ukrajinu štatút kandidátskej krajiny pre vstup do EÚ, pričom podpora Ukrajiny sa stala pre EÚ kľúčovou prioritou, a to „*tak dlho, ako to bude potrebné*“ (Európsky Parlament, Rada Európskej Únie. 2024, s. 1). Slovensko, ako člen EÚ podporilo sankcie proti Rusku a zapojilo sa do humanitárnej a vojenskej pomoci Ukrajinu. Európska rada vo svojom uznesení uvádza: „*EÚ jednotne a neochvejne podporuje Ukrajinu a bude jej, ako aj jej ľudu naďalej poskytovať silnú politickú, finančnú, hospodársku, humanitárnu, vojenskú a diplomatickú podporu*“, pričom ku dňu 21.1.2025 sa celková výška podpory ukrajinskej armády (vrátane vojenskej podpory poskytnutej členskými štátmi EÚ) odhaduje na približne 48,3 miliardy EUR (Európska rada, 2025).

Podľa výsledkov výskumu realizovaného v roku 2024 v deviatich krajinách vyplýva, že 60 % slovenských respondentov súhlasila s poskytovaním vojenskej pomoci Ukrajinu, pričom „*podobné percento zároveň súhlasí, že pomoc nás približuje bližšie k vojne, pretože ňou provokujeme Rusko*“ (GLOBSEC, 2024, s. 6.).

2 Vplyv vojny na bezpečnostnú a obrannú politiku Slovenskej republiky

Ako sa uvádza v Správe o bezpečnosti Slovenskej republiky za rok 2022 „*SR od začiatku ruskej vojny voči Ukrajinu poskytovala Ukrajinu nielen humanitárnu, ale aj politickú a vojenskú pomoc. Kvôli zabezpečeniu vzdušného*

priestoru boli na území SR dislokované moderné systémy protivzdušnej obrany od spojencov z NATO, a bol tiež zvýšený počet prítomných zahraničných vojakov z dôvodu posilnenia východného krídla NATO.“ (Úrad vlády Slovenskej republiky, 2023, s. 22–23).

Správa o bezpečnosti Slovenskej republiky za rok 2022 zdôraznila potrebu posilnenia obranných spôsobilostí a spolupráce s aliančnými partnermi. Dôsledkom vojny na Ukrajinu došlo k posilneniu spolupráce s NATO a k zvýšeniu výdavkov na obranu. Na území SR boli dislokované moderné systémy protivzdušnej obrany Patriot od spojencov z NATO a zvýšil sa počet zahraničných vojakov, ktorých úlohou bolo posilniť východné krídlo NATO. Tieto kroky prispeli k zvýšeniu bezpečnosti a obranyschopnosti SR (Úrad vlády Slovenskej republiky, 2023).

V dôsledku vojny na Ukrajinu a následnej vojenskej pomoci Ukrajinu sa okrem zvýšenia výdavkov na obranu, do popredia dostala tiež nutnosť dostatočnej zásoby munície, modernizácie zbraňových systémov a adekvátnej kapacity výroby v oblasti obrany. Medzi riziká patrili tiež rozsiahle hybridné stratégie, ktoré využívali aj šírenie dezinformácií, aby došlo k narušeniu demokratického zriadenia rešpektíve dôvery populácie vo verejnú správu, čo mohlo viesť k prehľbovaniu polarizácie spoločnosti s negatívnym efektom na zahraničnú politiku (Úrad vlády Slovenskej republiky, 2023, s. 4).

Vojna na Ukrajinu viedla nielen k zmenám v rámci slovenských ozbrojených síl. Vláda prijala opatrenia na modernizáciu a tiež došlo k zvýšeniu pripravenosti ozbrojených síl, čo zahŕňalo aj legislatívne úpravy na zlepšenie ich fungovania. V Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky sa uvádza nielen plán vlády na rozvoj a modernizáciu ozbrojených síl, ale tiež na udržanie a zlepšenie obranyschopnosti a bezpečnosti štátu a jeho obyvateľov, čo *„je nevyhnutným predpokladom pre návrat pokoja a stability do spoločenskej, sociálnej a ekonomickej oblasti. Vláda má záujem vytvoriť čo najlepšie podmienky pre realizáciu suverénnej obrannej a bezpečnostnej politiky, ktorá bude postavená na pilieroch presadzovania národných záujmov Slovenskej republiky“* (Vláda Slovenskej republiky, s. 85).

Podľa najnovšieho vyjadrenia generálneho tajomníka NATO Marka Rutteho na zasadnutí Svetového ekonomického fóra, ktoré sa konalo v Davose vo Švajčiarsku bude musieť aj Slovensko, ako jeden z členských štátov, zvýšiť svoje výdavky na obranu na viac než súčasné 2 % HDP, pričom o konkrétnej výške sa má rozhodnúť neskôr v roku 2025 (TASR, 2025), čo bude mať značný vplyv na rozpočet SR a verejné financie.

3 Zvýšenie počtu kybernetických útokov a šírenie dezinformácií

Po vypuknutí vojny na Ukrajine vzrástli v EÚ geopolitické ataky. Podľa najvyššieho predstaviteľa EÚ v oblasti kybernetickej bezpečnosti Juhana Lepassaara „počet hacktivistických útokov proti európskej infraštruktúre sa od štvrtého štvrťroka 2023 do prvého štvrťroka 2024 zdvojnásobil,“ pričom tieto útoky považuje za „súčasť ruskej agresívnej vojny, ktorú fyzicky bojujú na Ukrajine, ale aj digitálne v celej Európe“ (Hríbik, 2024).

Výnimkou nebolo ani SR, kde Národné centrum kybernetickej bezpečnosti zabezpečovalo monitoring kybernetického priestoru a zistilo, že v roku 2023 sa najčastejšie vyskytovali útoky technického charakteru ako napríklad škodlivý kód, prieniky do systémov, nedostupnosť (vrátane nedostupnosti systémov), získavanie informácií respektíve zraniteľnosť, pričom najviac hlásení bolo z verejnej správy, bankovníctva a zdravotníctva.

Za účelom šírenia škodlivého obsahu alebo získavania citlivých údajov sa s najväčšou úspešnosťou najčastejšie používal phishing. V porovnaní s rokom 2022 došlo k nárastu malvérových a ransomvérových aktivít (Národný bezpečnostný úrad, 2024, s. 11–13).

K bezpečnostným hrozbám v dôsledku situácie na Ukrajine môžeme tiež zaradiť silné dezinformačné kampane o vojne na Ukrajine, ktorých šírenie sa pripisovalo proruským médiám a sociálnym sieťam. Samotné rozmiestnenie jednotiek NATO a systémov protivzdušnej obrany, ako aj zvýšená vojenská prítomnosť NATO vyvolalo značné obavy medzi časťou obyvateľstva, čo eskalovalo kvôli potenciálnej hrozbe rozšírenia vojny mimo územie Ukrajiny, keď došlo k incidentu pádu rakety na území Poľska. V SR sa v dôsledku rozdielneho postoja objavilo tiež výrazné politické napätie.

V oblasti posilnenia obranyschopnosti SR a zaistenia bezpečnosti vidíme riešenie v pokračovaní spolupráce s NATO a zvýšení investícií do ochrany kritickej infraštruktúry ako i kybernetickej bezpečnosti. Odporúčame tiež posilniť strategickú komunikáciu štátu a bojovať proti dezinformáciám napríklad formou rozličných vzdelávacích kampaní.

4 Ďalšie hrozby vplyvom vojny

Vojna v susedstve Slovenska je hrozbou nielen v oblasti bezpečnosti či obrany našej krajiny, ale má negatívny vplyv i na ekonomiku, politickú stabilitu či celú spoločnosť. Sankcie zavedené proti Rusku nepriamo negatívnym spôsobom ovplyvnili nielen Európsku Úniu, ale aj SR, ktorá sa ocitla

na prahu energetickej krízy v dôsledku obmedzených dodávok ruského plynu. Slovensko bolo nútené diverzifikovať svoje energetické zdroje a hľadať nové, avšak nedostatok plynu mal za následok zvýšenie jeho ceny, čo sa rýchlo premietlo tiež do ceny potravín aj energií. Nasledovala vyššia inflácia a zhoršenie životnej úrovne obyvateľstva.

Z Ukrajiny a Ruska pochádzali mnohé komodity, ako napríklad skôr spomínaný plyn, ale tiež ropa či obilniny, pričom vypuknutím vojny na Ukrajine, ktorá patrí k najväčším producentom obilia na svete, produkcia obilia rapídne klesla a jej cena naopak, výrazne vzrástla. Podľa prognóz Národnej banky Slovenska *„dnes dostupné scenáre možného budúceho vývoja počítajú s vyššou infláciou a slabším ekonomickým rastom.“*

Okrem samotného nedostatku niektorých komodít došlo tiež k narušeniu obchodných vzťahov s Ruskom a Ukrajinou, čo malo vplyv na niektoré priemyselné odvetvia. Firmy boli nútené hľadať nielen nových dodávateľov surovín k výrobnej činnosti, ale tiež nových zákazníkov k odbytu svojich produktov. Platí, že nižšie obraty a zisky spoločností následne vedú k nižšiemu množstvu financií do štátneho rozpočtu v podobe dane zo ziskov obchodných spoločností, čo má negatívny vplyv na celé hospodárstvo.

Z tohto dôvodu považujeme za nesmierne dôležité, aby Slovenská republika hľadala spôsoby zaistenia dodávok kľúčových komodít od viacerých dodávateľov, aby v prípade, že jeden z nich nebude schopný realizovať dodávky, mal štát dostatok zdrojov na fungovanie kľúčových odvetví. Za najdôležitejšie v tomto smere považujeme sebestačnosť v oblasti energetických zdrojov, ktorých dostupnosť je nevyhnutná nielen pre výrobné podniky, ale tiež pre domácnosti a riadne fungovanie celého štátu. Okrem diverzifikácie energetických zdrojov odporúčame tiež podporovanie investícií do obnoviteľných zdrojov energie a podporovanie slovenských organizácií pri hľadaní nových exportných trhov mimo Ukrajiny a Ruska. V neposlednom rade odporúčame, aby sa v prípade energetickej krízy a radikálneho zvýšenia cien energií a potravín poskytla cielená pomoc nízkopríjmovým skupinám obyvateľstva, aby sa zmiernil dopad inflácie na najcitlivejšiu skupinu populácie.

V neposlednom rade v kontexte hrozieb spôsobených vojnou v susedstve SR nesmieme zabudnúť ani na sociálne výzvy v podobe príchodu ukrajinských utečencov, čo vytvorilo tlak na zdravotníctvo, školstvo a pracovný trh, pričom v dôsledku jazykovej bariéry nastali problémy začlenenia ukrajinských pracovníkov do zamestnania a ich detí do školských zariadení. Časť obyvateľov SR na podporu Ukrajiny a príchod ukrajinských utečencov reagovala odmietavo, čo viedlo k nárastu xenofóbie. Ako riešenie odporúčame

zabezpečovanie lepšej integrácie Ukrajincov poskytovaním jazykových kurzov a podporovaním programov, ktoré zmiernia radikalizáciu spoločnosti a xenofóbiu.

Za samozrejme považujeme zaistenie dotácií zo strany štátu pre regióny, ktoré sú najviac zasiahnuté príchodom utečencov, a to najmä financovaním nemocníc a škôl.

Použitá literatúra

- BEBLER, A. 2023. The War in Ukraine in a Comparative Perspective. In *Teorija in praksa*, roč. 60, 2023, č. 4, s. 775–786. <https://doi.org/10.51936/tip.60.4.775>
- DEL MEDICO, B. 2022. *Ukrajina je len začiatok: Nový svetový poriadok po úteku z Afganistanu. Ukrajina, Taiwan... a potom?* Bruno Del Medico, 2022. 120 s.
- EURÓPSKA RADA. 2022. *Mimoriadne zasadnutie Európskej rady, 24 februára 2022*. [online]. [cit. 2025-01-30], Dostupné na internete: <https://www.consilium.europa.eu/sk/meetings/european-council/2022/02/24/>
- EURÓPSKA RADA. 2025. *Vojenská podpora EÚ Ukrajine*. [online]. 21.1.2025 [cit. 2025-02-01], Dostupné na internete: <https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/military-support-ukraine/>
- EURÓPSKY PARLAMENT – RADA EURÓPSKEJ ÚNIE. 2024. *Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/792 z 29. februára 2024, ktorým sa zriaďuje Nástroj pre Ukrajinu*. [online]. 29.2.2024 [cit. 2025-02-01], Dostupné na internete: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400792
- GLOBSEC. 2024. *Globsec Trends 2024. Výsledky za Slovensko*. [online]. Bratislava: Globsec. [cit. 2025-02-03], Dostupné na internete: https://www.globsec.org/sites/default/files/2024-05/GLOBSEC%20Trends_Slovensko.pdf
- HRÍBIK, L. 2024. *Počet kybernetických útokov v EÚ sa zdvojnásobil, mnohé sú súčasťou ruskej agresívnej vojny*. [online]. SITA, 29.5.2024 [cit. 2025-02-02], Dostupné na internete: <https://sita.sk/vtechnologiach/pocet-kybernetickych-utokov-v-eu-sa-zdvojnasil-mnohe-su-sucastou-ruskej-agresivnej-vojny/>
- MINISTERSTVO OBRANY SR. 2022. *Bezpečnostná stratégia Slovenskej republiky*. [online]. [cit. 2025-01-31], 21 s. Dostupné na internete: https://www.mosr.sk/data/files/4263_210128-bezpecnostna-strategia-sr-2021.pdf
- NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. *Vojna a dopady na ekonomiku*. [online]. [cit. 2025-02-04], Dostupné na internete: <https://nbs.sk/vojna-a-dopady-na-ekonomiku/>
- NÁRODNÁ RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2022. *NRSR: Návrh vyhlásenia odsudzuje agresiu Ruska a vyjadruje podporu Ukrajine*. [online]. cit. 2025-01-30] Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=udalosti/udalost&MasterID=55958>

- NÁRODNÝ BEZPEČNOSTNÝ ÚRAD. 2024. *Správa o kybernetickej bezpečnosti v Slovenskej republike v roku 2023*. [online]. [cit. 2025-02-02], Dostupné na internete: <https://www.nbu.gov.sk/data/att/2855.pdf>
- ŠTEFANČÍK, R. 2022. *Radikálny populizmus v ére pandémie COVID-19 a vojny na Ukrajine*. Bratislava: Ekonóm, 2022. 222 s. ISBN 978-80-225-4955-4.
- TASR. 2025. *Slovensko bude zrejme musieť na obranu vynakladať viac peňazí. Podľa šéfa NATO sú na tom členské štáty veľmi zle*. [online]. 23.1.2025 [cit. 2025-02-02], Dostupné na internete: <https://www.ta3.com/clanok/977021/slovensko-bude-zrejme-musiet-na-obranu-vynakladat-viac-penazi-podla-sefa-nato-su-na-tom-clenske-staty-velmi-zle>
- ÚRAD VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2023. *Správa o bezpečnosti Slovenskej republiky za rok 2022*. [online]. [cit. 2025-01-30], 24 s. Dostupné na internete: https://www.vlada.gov.sk/site/assets/files/1765/sprava_obezpecnosti_sr_2022.pdf
- VLÁDA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky 2023–2027: „Lepšie, pokojnejšie a bezpečnejšie žiť“*. [online]. [cit. 2025-01-31], 21 s. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=535376>

Kontakt

JUDr. PhDr. Denisa Krásna

Katedra manažmentu

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

e-mail: denisa.krasna.k@gmail.com

Reflexia verejného hospodárenia na Slovensku na lokálnej úrovni¹

Reflection on public economic management in Slovakia at the local level

Lukáš Cíbbik

Abstrakt: Verejné hospodárenie na lokálnej úrovni zohráva kľúčovú úlohu pri zabezpečení efektívneho fungovania miestnych samospráv a udržateľného rozvoja regiónov. Táto štúdia analyzuje vývoj hospodárenia 100 miestnych samospráv na Slovensku v období rokov 2010–2022, pričom sa sústreďí na desať finančných a ekonomických ukazovateľov. Získané údaje poukazujú na pozitívne trendy v oblasti znižovania dlhu a riadenia záväzkov, no zároveň identifikujú negatívny vývoj v bilancii bežného účtu a celkovej finančnej stabilite. Výsledky zdôrazňujú dôležitosť dlhodobej fiškálnej udržateľnosti a strategického plánovania investícií na miestnej úrovni. Na základe analýzy sú formulované odporúčania na zlepšenie hospodárskeho riadenia a finančnej stability samospráv.

Kľúčové slová: miestne samosprávy, verejné hospodárenie, finančná stabilita, Slovensko, vývoj

Abstract: Public economic management at the local level plays a key role in ensuring the efficient functioning of municipalities and the sustainable development of regions. This study analyzes the economic performance of 100 municipalities in Slovakia between 2010 and 2022, focusing on ten financial and economic indicators. The obtained data indicate positive trends in debt reduction and liability management while simultaneously identifying negative developments in the current account balance and overall financial stability. The results emphasize the importance of long-term fiscal sustainability and strategic investment planning at the local level. Based on the analysis, recommendations are formulated to improve economic management and financial stability in municipalities.

Key words: municipalities, public economic management, financial stability, Slovakia, development

1 The contribution was created based on the implementation of the project: KEGA 004UCM-4/2023

Introduction

The financial management of local governments serves as a cornerstone of local development, particularly within the context of Slovakia's decentralized system. In recent years, the dynamics of public economic management at the local government level have been shaped by a combination of legislative interventions (Čí bik, 2024), advancing digitalization (Horváth, Turčan, 2024), the implementation of SMART elements (Kóňa, Horváth, Brix, 2022), demographic changes (Brix, 2024), economic shocks such as the COVID-19 pandemic (Mikuš, Švikruha, Bardovič, 2024), and staffing changes in local administrations (Machyniak, Richvalský, Stanislav, 2023). These factors have highlighted the importance of understanding financial stability, resource allocation, and fiscal resilience in local governance.

Previous studies on the economic behavior of local governments in Slovakia have identified key trends and disparities. These findings emphasize the role of city size and economic infrastructure in shaping the financial performance of municipalities. The COVID-19 pandemic served as a stress test for local government economies, introducing unique challenges and opportunities. Long-term trends indicate a complex interplay between crisis management and long-term financial strategies at the local level.

The aim of this study is to build upon these insights and provide an analysis of public financial management in selected Slovak cities, city districts, and the largest Slovak municipality. By focusing on ten key economic and financial indicators, the research seeks to identify patterns and trends in economic governance. Additionally, the study highlights the implications of these findings for policy-making, particularly in the context of fostering balance and financial stability in local governments.

Methodology

The primary objective of this study is to analyze and compare the economic management of local governments in Slovakia from 2010 to 2022. The study aims to identify differences and trends in key economic and financial indicators, emphasizing their average, maximum, and minimum values for a comprehensive understanding of local government financial behavior. Based on the collected data, graphical representations of average trends are supplemented with maximum and minimum values to provide a complete picture of economic developments.

The research sample consists of 100 local governments in Slovakia, selected to ensure representativeness in terms of regional and population

differences. The geographical distribution follows the eight self-governing regions of Slovakia, considering population categories ranging from small towns to regional capitals, magistrates, and city districts. As a result, the sample includes 79 cities of various sizes, 18 city districts, 2 city magistrates, and the most populous municipality-Smižany.

The study analyzes ten economic and financial indicators that provide a comprehensive view of the financial health of local governments:

1. Total debt – Represents the municipality's overall indebtedness as a share of its total financial resources.
2. Debt service – Measures the annual debt repayment, including interest, as a percentage of the municipality's current revenue.
3. Current account balance – Reflects the difference between current revenue and expenditures, indicating the municipality's ability to finance operational needs.
4. Liabilities overdue to current revenue – Represents the share of overdue liabilities in relation to current revenue.
5. Liabilities unpaid for 60+ days overdue to current revenue – Tracks the share of long-term unpaid liabilities (60+ days overdue) relative to total current revenue.
6. Basic balance – Represents the difference between total revenue and expenditures, considering the municipality's investment and capital activities.
7. Investment intensity – Measures the share of investment expenditures in total revenue, indicating the municipality's level of development activity.
8. Net assets – Expresses the total value of municipal assets after deducting liabilities, indicating financial strength.
9. Immediate liquidity – Measures the municipality's ability to immediately repay short-term liabilities from its most liquid financial resources.
10. Quick liquidity – Evaluates the ability to repay short-term liabilities without selling inventory, providing a broader liquidity assessment than immediate liquidity.

Each indicator was analyzed over the 2010–2022 period, with special attention given to average, maximum, and minimum values, enabling a comprehensive interpretation of economic trends and variability.

Primary data were obtained from the Data Center of the Ministry of Finance of the Slovak Republic and verified through a pilot review of municipal financial statements and budgets. Secondary data were sourced from

the INEKO database, with missing data supplemented by economic and budgetary documents of the municipalities. The complete dataset includes over 6,000 primary records and approximately 500 secondary records, ensuring sufficient data volume for verifying the research objectives.

The analysis covers the period from 2010 to 2022, with particular emphasis on 2022 as a reference point. Data were processed separately for each year and subsequently aggregated into average, maximum, and minimum values for the entire period.

To achieve the study's objectives, a combination of quantitative methods was applied, allowing for a comprehensive analysis of the economic indicators of Slovak local governments over the studied period. Descriptive statistics were used to calculate averages, maximum and minimum values, and standard deviations, providing an overview of the fundamental characteristics of the data and the identification of trends. Time series analysis helped uncover long-term patterns and evaluate 2022 in the context of previous years. Graphical analysis presented results in visual form, illustrating average, maximum, and minimum values to support better data interpretation. Comparative analysis focused on assessing differences between regions and population categories of local governments, with individual units categorized based on geographical and population structures. Average values were supplemented with extreme values through data aggregation to provide a comprehensive view of data variability.

This combination of methods offers a precise and comprehensive perspective on the development of public financial management in local governments and enables the formulation of recommendations for improving economic governance.

Results

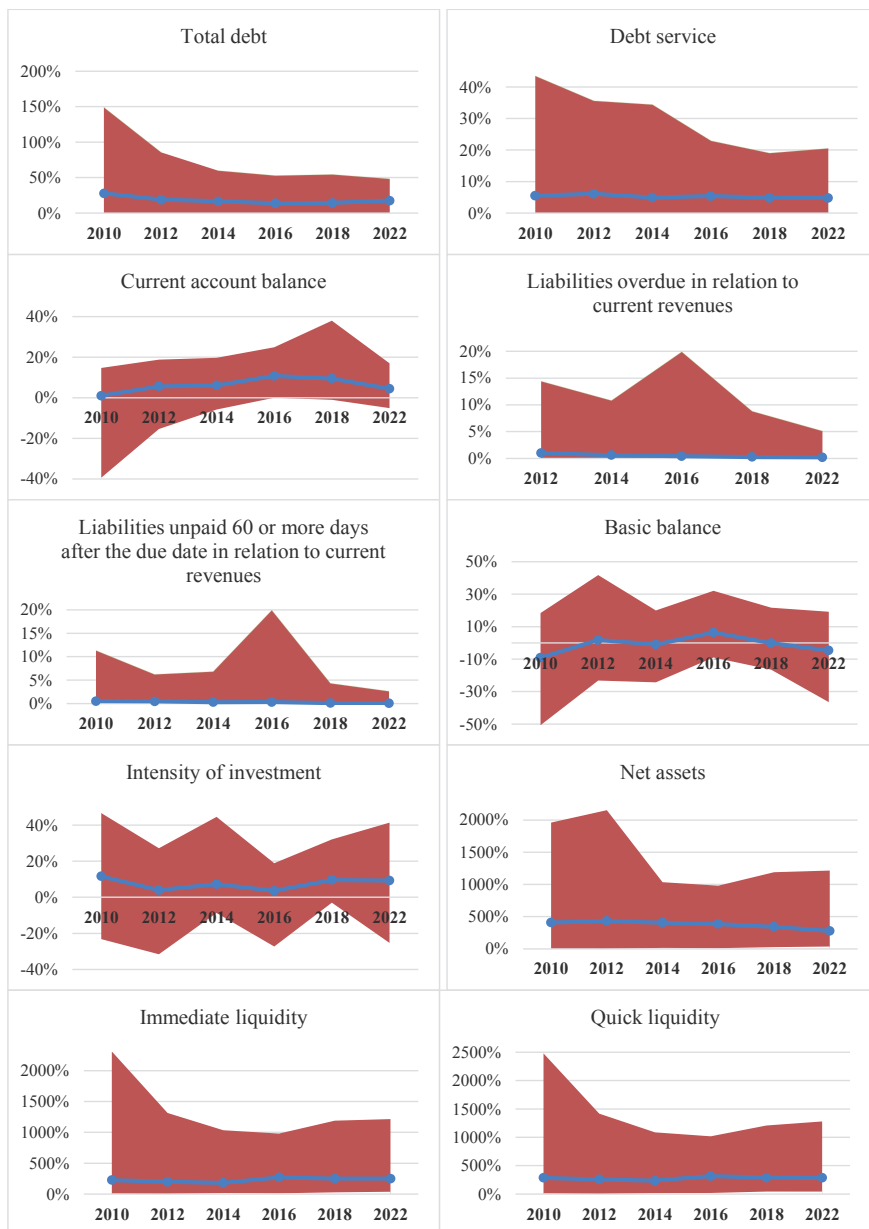
The analysis of economic indicators of local governments in Slovakia for the period 2010–2022 revealed diverse results, highlighting both positive and negative trends in public financial management.

From the perspective of total debt, a gradual improvement can be observed, as its value declined until 2018, with only a slight increase in 2022. This trend suggests improved financial discipline among municipalities, although the recent increase may indicate new investment activities or the beginning of rising indebtedness. Debt service remained relatively stable over the period, with a decline in recent years, signaling effective debt management and a reduced burden on municipal budgets.

On the other hand, the current account balance exhibited significant fluctuations, with a decline in 2022 compared to the average. This may indicate rising expenditures or decreasing revenues, leading to deteriorating financial stability. However, in terms of overdue liabilities and liabilities unpaid for 60+ days, positive trends can be observed. These indicators gradually decreased, reaching historical lows in 2022, pointing to improved debt management and consistent fulfillment of financial obligations.

The basic balance, which reflects the difference between revenues and expenditures, showed variable trends, registering a negative value in 2022. This suggests a worsening balance between revenues and expenditures, potentially due to increased spending or declining revenues. Investment intensity fluctuated throughout the observed period, with a sharp increase in 2022. This indicates municipalities' efforts to support development and infrastructure projects, but it may also be accompanied by increased debt.

Net assets, which reflect asset accumulation and financial stability, showed a declining trend, with a significant drop in 2022. This may result from growing liabilities or a decrease in asset value, suggesting the need for improvement in this area. Conversely, liquidity indicators such as immediate and quick liquidity remained stable over the period, with slight improvements in 2022. This indicates municipalities' ability to efficiently manage short-term financial liabilities and maintain financial flexibility.



Source: Own processing

Figure 1 Development of Financial Indicators 2010–2022

Overall, the obtained results indicate positive trends in debt management, liquidity, and investment activities while also revealing deterioration in the current account balance, basic balance, and net assets. The increased investment intensity suggests a focus of local governments on development, which, however, requires careful planning to ensure long-term financial stability. This reflection on local government financial management highlights the need for continuous improvement in their financial governance to effectively address future challenges and support regional development.

Discussion

The obtained results provide an in-depth insight into public financial management in Slovak local governments, revealing significant trends and developments from 2010 to 2022. A positive aspect is the gradual reduction of total debt, stable debt service, and a decline in overdue liabilities, indicating improvements in financial discipline and more efficient debt management. These trends suggest that municipalities have gradually adopted better debt management mechanisms and budget optimization strategies, which are crucial for their long-term stability.

On the other hand, some indicators, such as the current account balance and basic balance, recorded negative developments, particularly in 2022. The decline in the current account balance signals increasing pressure on the balance between revenues and expenditures, likely due to rising operational costs or insufficient revenue growth. A negative basic balance indicates a persistent mismatch between total revenues and expenditures, posing a risk to future financial sustainability. This trend highlights the need for enhanced focus on financial planning and optimization to prevent further deterioration.

The significant increase in investment intensity in 2022 suggests that municipalities prioritized infrastructure development and strategic projects. While this trend is positive, it may also lead to an increased debt burden if investments are not financed through sustainable sources. In the future, it will be essential for municipalities to ensure that investment projects generate long-term returns and positively impact regional development.

Net assets, which reflect asset accumulation and financial stability, showed a declining trend, with a substantial drop in 2022. This trend may result from rising liabilities or declining asset values, underscoring the need for better asset and liability management. However, liquidity indicators, such as immediate and quick liquidity, remained stable throughout the period, with

slight improvements in 2022. This suggests that municipalities were able to manage short-term financial obligations efficiently, which is a key element of financial flexibility.

Development trends indicate that municipalities are gradually adopting more effective financial management mechanisms while simultaneously facing challenges related to the balance between revenues and expenditures. If the positive trend in debt and liability management continues, further stabilization of financial performance can be expected. However, the negative developments in key indicators, such as revenue balance and basic balance, signal the need for a more fundamental reassessment of financial strategies.

Forecasts based on previous trends suggest that if municipalities ensure the long-term sustainability of investment activities and improve revenue management efficiency, stabilization and financial improvement are likely. On the other hand, failure to improve revenue and basic balance could result in financial instability, particularly in smaller and economically weaker regions. This situation highlights the need for targeted support for these municipalities and the necessity of balanced investment planning with a focus on long-term development and sustainability.

The discussion thus reflects both the positive and negative aspects of local government financial management, emphasizing the need for effective planning and strategic adaptation at the local level to ensure financial stability and support regional development.

Conclusion

The analysis results indicate mixed trends in public financial management of local governments in Slovakia from 2010 to 2022. On the one hand, positive developments such as decreasing total debt, stable debt service, and a decline in overdue liabilities suggest improved financial discipline and more effective debt management. These trends indicate that, if current management measures are maintained, further improvements in financial stability can be expected.

On the other hand, negative trends, including the continued decline of the current account balance, basic balance, and net assets, suggest an increasing risk of financial instability. If these tendencies are not reversed, they could jeopardize the long-term ability of municipalities to cover their expenses and invest in infrastructure development. The increased investment intensity in 2022 represents a positive driver of growth, yet unsustainable financing could lead to rising indebtedness.

Future developments will depend on the ability of municipalities to increase revenues, optimize expenditures, and ensure the sustainability of investments. Positive trends have the potential to continue if debt and liability management remain a priority. However, negative indicators require immediate attention to prevent further deterioration, particularly in smaller and economically weaker regions. Overall, strategic measures will be necessary to support balanced and sustainable municipal development, with a strong focus on long-term fiscal stability.

References

- BRIX, R. 2024. Dying-out municipalities of selected districts of the Banská Bystrica region. In: *Aktuálne otázky verejnej politiky a verejnej správy: recenzovaný vedecký zborník* / editor: Peter Horváth. 1. vyd. Uherské Hradiště: Vědecké nakladatelství Fakulty veřejnosprávních a ekonomických studií v Uherském Hradišti, 2024. ISBN 978-80-88328-19-3, s. 15–25.
- CÍBIK, L. 2024. Thirsty years of building the financial independence of Slovak municipalities and cities – a story with a happy ending? In: *Publicy 2023: Tri dekády štátnosti v európskom priestore*. 1. vyd. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2024. ISBN 978-80-572-0451-0, s. 30–45.
- MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2024. *Územná samospráva* [online]. Bratislava: MFSR, 2024 [cit. 2024-15-10]. Dostupné na internete: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/uzemna-samosprava/>
- HORVÁTH, P., TURČAN, K. 2024. E-learning as a standard for fulfilling strategic goals: Challenges and perspectives in the case of the public institution in central European country. In: *Journal of Infrastructure, Policy and Development*. ISSN 2572-7923, roč. 8, č. 10 (2024), s. 1-18 [print, online]. DOI: 10.24294/jipd.v8i10.8213.
- INEKO. 2024. *Hospodárenie obcí* [online]. Bratislava: Ineko, 2024 [cit. 2024-15-10]. Dostupné na internete: <https://www.hospodarenieobci.sk/>
- KÓŇA, A., HORVÁTH, P., BRIX, R. 2022. Slovakia on the way to the SMART future, the last opportunity for municipalities. In: *Administratie si Management Public*. ISSN 1583-9583, roč. 38 (2022), s. 180–196.
- MACHYNIÁK, J., RICHVALSKÝ, L., MICHAL, S. 2023. Selection of public policy actors at the level of local government = Výber aktérov verejnej politiky na úrovni miestnej samosprávy. In: *Central European Papers*. ISSN 2336-3312, roč. 11, č. 1 (2023), s. 9–20.
- MIKUŠ, D., ŠVIKRUHA, M., BARDOVIČ, J. 2024. Význam samospráv pri riešení pandémie Covid-19 na Slovensku – príklad Trnavského samosprávneho kraja. In: *Veřejná správa a sociální politika*. ISSN 2695-1223, roč. 4, č. 1 (2024), s. 71–87.

Contact

Doc. PhDr. Lukáš Cívik, PhD.

Institute of Political Sciences and Public Administration,
Faculty of Social Sciences,
University of Ss. Cyril and Methodius in Trnava,
e-mail: lukas.cibik@ucm.sk

Beyond hierarchy: agile approach to public sector governance

Rebeka Gajdosík – Ema Mikulášová

Abstract: Concepts around agile management practices has garnered increasing attention in both academic and professional discussions, leading to a growing number of scholarly literatures on the subject as well as implementation within public and private sectors. This paper systematically examines and offers a comprehensive insight into the discussion around agile management within public sector. The article utilises literature review of relevant publications, extended with insights of the thematic evolution from of the research topic using bibliometric analysis. The bibliometric sample dataset involves 125 relevant publications with the H-Index of 22. By investigating current themes around agile management within the public sector, this paper contributes to the understanding of the shift towards agile public governance. The findings provide insight into the challenges and opportunities of the research field.

Key words: agile management, public sector, holacracy, bibliometric analysis, literature review

Introduction

Recent research explores the application of agile methodologies within a wide range of business activities both in private as well as public sector, exploring their application and possible positive influence on business operations. Agile principles are recognised more and more within the public sector, as they can help governments to transform the way the work for the better (Jayaprakash et al., 2024). Agile practices aim to enhance flexibility and responsiveness in traditionally hierarchical structures. Bogdanova et al. (2020) propose a hybrid approach that integrates agile tools within the existing hierarchical framework to address common public sector project management challenges. Ylinen (2021) demonstrates in this work how adopting agile management in an IT department of a municipality improved operational flexibility and collaboration despite organisational barriers. Other researchers focus on different aspects of organisations, such as project management or performance outcomes. However, introducing

agile practices into public governance can be challenging. Lappi & Aaltonen (2017) identify six dimensions of project governance practices within public sector agile software projects, where they highlight tensions arising from the interface between agile methods and public sector constraints. Studies suggest that while implementing agile approaches in the public sector may come with challenges, it can potentially improve project outcomes, customer service as well as general organisational adaptability (Bogdanova et al., 2020; Ylinen, 2021; Lappi & Aaltonen, 2017).

Methodology

In this conference paper, we aim to investigate the thematic background of the research around agile management within the public sector. The methodology of this research consists of a targeted bibliometric analysis combined with literature review. The bibliometric analysis comprises 125 publications, obtained from the Web of Science database using the targeted search query ***agile management** (All fields) AND ***public sector** (All fields). The initial 167 publications were carefully reviewed and filtered individually to retain only the most relevant studies. From the bibliometric analysis, we selected the Thematic Map, because it effectively visualised the structural and developmental trends within the research field. Subsequently, the systematic literature review comprises of the ten most globally cited publications from our bibliometric analysis.



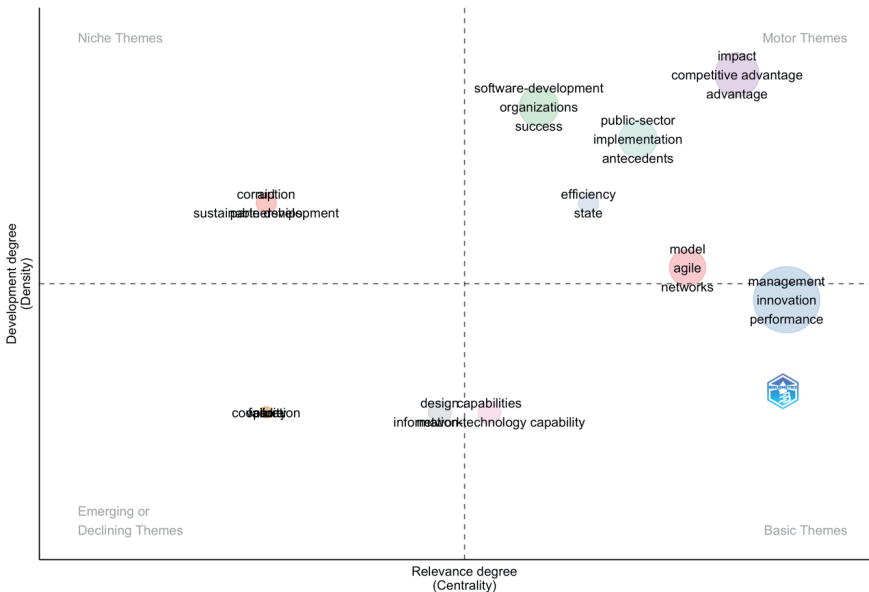
Source: own proceedings in Web of Science

Figure 1 Dataset Characteristics

Figure 1 summarises the main characteristics of our dataset for the bibliometric analysis. With an H-Index of 22 we can conclude that the impact and quality of our data range is moderately high. Moreover, the average citation per publication of 15.15 suggests the significant relevance of works included in this analysis.

Research findings

The evolving landscape of agile management in the public sector reflects a shift towards innovation, performance, and competitive advantage, as highlighted in our bibliometric analysis. The Thematic Map provides a structured overview of key research themes, where these themes are categorised based on their relevance (centrality) and development (density). Thematic Map is a useful tool for identifying the direction of a research field and highlighting key topics that deserve special attention.



Source: own proceedings in Biblioshiny

Figure 2 Thematic Map

The Thematic Map in Figure 2 provides a structured overview of key themes in the research field. In connection to **agile management in the public sector**, the thematic map highlights numerous important clusters of themes. The **Motor Themes quadrant**, which includes terms such as “impact”, “competitive advantage”, “public-sector”, “implementation”, and “efficiency” suggests that these are highly relevant and well-developed areas of the research. This aligns with the growing emphasis on agile methodologies in public administration, where implementation challenges and efficiency improvements are key concerns.

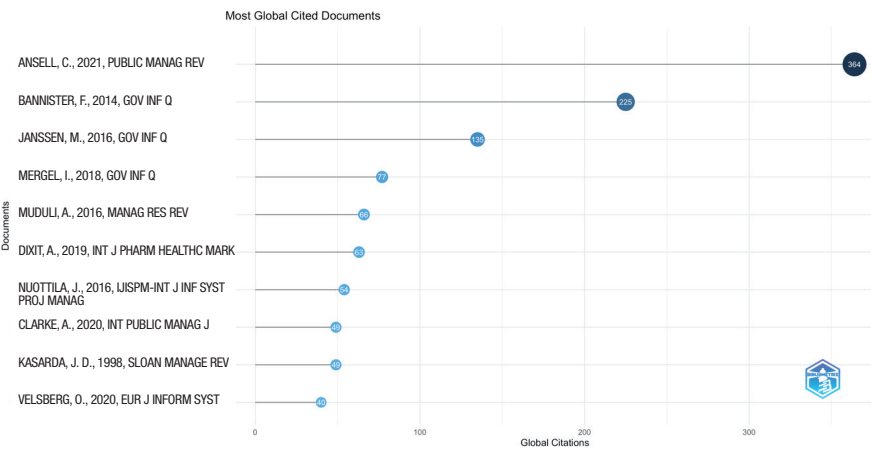
The **Basic Themes quadrant** includes concepts like “management”, “innovation”, and “performance”, which suggests the foundational role these

topics play in agile practices within public institutions. While these themes are highly relevant, their lower density suggests that further research could deepen our understanding of how agile principles enhance governance and organisational effectiveness.

Interestingly, the **Niche Themes quadrant** contains topics such as “corruption” and “sustainable development”, which, while highly developed in their own respective areas, have a weaker connection to the central agile management discourse. However, agile methodologies could still contribute to addressing transparency and sustainability in public sector reforms.

Lastly, in the **Emerging or Declining Themes quadrant**, terms like “failure”, “design capabilities” and “information technology capability” indicate areas of research that may either started to gain interest recently or lose relevance. Given the increasing role of digital transformation in public services, agile frameworks are likely influencing these discussions, particularly in technology-driven government initiatives.

Overall, this Thematic Map underscores both the relevance and gaps in the study of agile management in pointing to the need for deeper exploration of its practical applications, challenges, and long-term impact on public administration efficiency and innovation.



Source: own proceedings in Biblioshiny

Figure 3 Most Global Cited Documents

Figure 3 summarises the most globally cited documents, underscoring the relevance of these publications within the dataset. The following part of the paper concludes a comprehensive literature review of these publications,

where emerging trends in public administration, digital governance and organisational agility are central themes.

Due to rapid technological advancements, the public administration and governance face unprecedented challenges, which shifts societal expectations. It has become a critical area of study how governments and organisations are able to respond to turbulent problems, emphasising the need for robust governance frameworks which ensure adaptability and resilience in uncertain times (Ansell et al., 2020). Researchers argue that effective governance in times of crisis requires **decentralised decision-making, cross-sectoral collaboration**, and **agile policy adjustments**, which enable institutions to maintain stability.

When it comes to modern governance, technological transformation is inevitable, as ICT plays a key role in reshaping the public sector. Digital tools are leveraged to enhance transparency, responsiveness, and cooperation (Bannister & Connolly, 2014). However, research highlights both the opportunities as well as the risks of digitalisation in governments, including concerns over **algorithmic bias, data privacy** and **digital exclusion**. To navigate these challenges, scholars propose frameworks to assess how ICT aligns with fundamental public sector values, ensuring that digital governments remain ethical and equitable (Bannister & Connolly, 2014).

In parallel to the rise of digitalisation within public sector, adaptive governance has emerged as a strategy to enable governments to respond effectively to the rapidly changing conditions. While innovative management approaches such as **decentralisation, bottom-up decision-making** and **institutional flexibility** enhance the public sector's agility, researcher's caution that these approaches must be carefully balanced against the need for stability and accountability (Janssen & Voort, 2016). Keeping of this balance is particularly relevant in the era of digital transformation.

Governments are also increasingly embrace agile methodologies in project management and service delivery. While agile methodologies are considered inevitable for innovation within the public sector, their implementation have been slower in practice, oftentimes hindered by bureaucratic challenges, regulatory constraints, or rigid organisational structures (Mergel et al., 2018). Mergel et al. (2018) conducted a systematic review of existing research that identifies four key areas where agility is being implemented in public sector: software development, project management, application areas in public sector and policy creation. The concept of "**smart public services**" is increasingly linked to the adoption of Internet of Things (IoT) technologies in public governance (Velsberg et al., 2020).

At the organisational level of the public sector, workforce agility has also emerged as a crucial aspect of general adaptability. Studies show that organisational practices such as **trainings, compensation structures, teamwork** and **empowerment** significantly impact an organisation's ability to respond to dynamic changes (Muduli, 2016). Research suggests that **psychological empowerment** plays a crucial role, enhancing employee's ability to navigate complex environments. This finding underscores the importance of **employee engagement strategies** in fostering agile workforce across both public and private sectors (Muduli, 2016). Furthermore, this need for empowerment suggests a shift towards more innovative managerial systems, such as holacracy (Gajdosík & Skorková, 2024).

Agile methodologies become increasingly important in wide context, where each sub-sector has its own challenges and opportunities in adopting agile management. Dixit et al. (2019) identify key research gaps in the area of logistics and digital integration within the healthcare sector. Concerning public IT projects, Nuottila et al. (2016) highlight collaboration difficulties between government agencies and private software vendors as well as other structural barriers. Case studies suggest that overcoming these barriers requires **cultural shift, regulatory flexibility, and agile framework adoptions**. One emerging trend in public administration is the rise of Digital Government Units (DGUs), teams that accelerate digital transformation in public sector (Clarke, 2019). While DGUs offer solutions to modernise outdated infrastructure, the long-term sustainability and effects need to be monitored.

Beyond government institutions, the public and private sector's collaboration plays a growing role in supporting agile manufacturing ecosystems. Research suggests a need for integrated infrastructure networks, where transportation, telecommunication and financial services work together to enhance manufacturing agility (Kasarda & Rondinelli, 1998).

Conclusion

The evolving landscape of **public administration, digital governance, and organisational agility** is increasingly shaped by **technological advancements, adaptive governance models, and workforce transformation**. Research underscores the **need for a robust, flexible, and technology-driven governance system** that balance **innovation with accountability**. While the adoption of **ICT, agile methods and digital government units** presents new opportunities, challenges related to **institutional resistance, regulatory adaptation, and ethical considerations** must be addressed as

well. Future research should focus on **integrating digital solutions with governance frameworks**, ensuring that **agility and innovation enhance rather than disrupt public administration**. Our bibliometric analysis offers a valuable insight into the development of key research themes in the field. **Motor themes**, such as competitive advantage, impact and implementation drive the research field. **Basic themes** such as management, innovation and performance are essential building blocks, while **Niche themes** focus on sustainable development and corruption. Lastly, Emerging or Declining themes, such as capability or information networks remain underexplored.

In conclusion, the **integration of agile methodologies, digital innovation, and adaptive governance** remains a **priority for researchers and stakeholders**. The bibliometric insights suggest that while some areas of digital governance research are advancing rapidly, others require **further empirical validation and theoretical expansion**. Addressing these gaps will be crucial in shaping the **future of governance in an increasingly digital and complex world**.

Acknowledgement

The article was supported by VEGA 1/0775/25.

References

- ANSELL, C., SØRENSEN, E., & TORFING, J. 2020. The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23, 1–12. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>
- BANNISTER, F., & CONNOLLY, R. 2014. ICT, Public Values and Transformative Government: A Framework and Programme for Research. *Government Information Quarterly*, 31. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.06.002>
- BOGDANOVA, M., PARASHKEVOVA, E., & STOYANOVA, M. 2020. Agile project management in public sector – methodological aspects. *Journal of European Economy*, 19, 283–298. <https://doi.org/10.35774/jee2020.02.283>
- CLARKE, A. 2019. Digital Government Units: What Are They, and What Do They Mean for Digital Era Public Management Renewal? *International Public Management Journal*, 23, 1–31. <https://doi.org/10.1080/10967494.2019.1686447>
- DIXIT, A., ROUTROY, S., & DUBEY, S. 2019. A systematic literature review of healthcare supply chain and implications of future research. *International Journal of Pharmaceutical and Healthcare Marketing*, 13, 405–435. <https://doi.org/10.1108/IJPHM-05-2018-0028>

- GAJDOSÍK, R., & SKORKOVÁ, Z. 2024. A Bibliometric Analysis of Holacracy and Key Trends in Its Research Landscape Across Europe. *Proceedings of IAC in Budapest 2024*. p.136-149. ISBN 978-80-88203-40-7
- JANSSEN, M., & VOORT, H. 2016. Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. *Government Information Quarterly*, 33, 1–5. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.02.003>
- JAYAPRAKASH, A., SHARMA, A., SANGAMITHIRAI, D., SUMATHI, A., SUBRAMANIAN, M., & ELANGO, D. 2024. Agile Principles and the Circular Economy: A New Way for the Sustainable Product Development. p.123–142. <https://doi.org/10.4018/979-8-3693-6274-7.ch008>
- KASARDA, J., & RONDINELLI, D. A. 1998. Innovative infrastructure for agile manufacturers. *Sloan Management Review*, 39, 73–82.
- MERGEL, I., GONG, Y., & BERTOT, J. 2018. Agile government: Systematic literature review and future research. *Government Information Quarterly*, 35, 291–298. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.04.003>
- MUDULI, A. 2016. Exploring the Facilitators and Mediators of Workforce Agility: An Empirical Study. *Management Research Review*, 39. <https://doi.org/10.1108/MRR-10-2015-0236>
- NUOTILA, J., AALTONEN, K., & KUJALA, J. 2016. Challenges of adopting agile methods in a public organization. *International Journal of Information Systems and Project Management*, 4, 65–85. <https://doi.org/10.12821/ijispm040304>
- VELSBERG, O., WESTERGREN, U., & JONSSON, K. 2020. Exploring smartness in public sector innovation—Creating smart public services with the Internet of Things. *European Journal of Information Systems*, 29, 1–19. <https://doi.org/10.1080/0960085X.2020.1761272>

Contact

Ing. Rebeka Gajdosík

Fakulta podnikového manažmentu
Ekonomická univerzita v Bratislave
e-mail: rebeka.gajdosik@euba.sk

Ing. Ema Mikulášová

Fakulta podnikového manažmentu
Ekonomická univerzita v Bratislave
e-mail: ema.mikulasova@euba.sk

Microeconomic insights into gender diversity in leadership: a bibliometric analysis

Ema Mikulášová – Rebeka Gajdosík

Abstract: Gender inequality and the underrepresentation of women in leadership positions remain significant global challenges with profound socio-economic implications. This study employs a bibliometric analysis using the Biblioshiny tool on a dataset of 461 documents from the Web of Science to explore gender diversity in leadership from a microeconomic perspective. The findings indicate an annual publication growth rate of 3.72%, reflecting increasing academic interest in this subject. The analysis identifies three key areas: (1) the economic impact of gender diversity on resource allocation and organizational performance, (2) structural barriers limiting women's career advancement into leadership roles, and (3) effective policies and organizational strategies, such as mentoring and inclusive practices, to promote gender equality. Additionally, the study highlights research gaps, particularly concerning the influence of individual and organizational factors beyond gender. These findings emphasize the need for further efforts to eliminate gender disparities and foster inclusive leadership structures.

Key words: gender equality, women in leadership, gender diversity, microeconomic analysis, resource allocation

Introduction

Gender inequality and the underrepresentation of women in leadership positions remain pressing global challenges with significant social and economic implications (UN Women, 2020). Research highlights that gender diversity in leadership can positively impact organizational performance, resource allocation, and innovation (Hoogendoorn, Oosterbeek, & Van Praag, 2013). However, despite these potential benefits, women continue to face structural and institutional barriers that limit their access to leadership roles (Eagly & Carli, 2007).

The microeconomic perspective offers valuable insights into the economic consequences of gender diversity in leadership, emphasizing the interplay between organizational practices and equitable representation (Maddi

& Gingras, 2021). Studies also point to the critical role of policies such as mentoring, inclusive practices, and legal frameworks in fostering a more equitable distribution of leadership opportunities (Ferrary & Déo, 2023).

Bibliometric analyses reveal a growing academic interest in gender diversity, with publications on this topic increasing by an annual rate of 3.72% from 1985 to 2023 (Web of Science, 2023). This trend reflects the global momentum toward addressing gender disparities in leadership and aligning with broader socio-economic goals, such as the Sustainable Development Goals (United Nations, 2015). Despite the increasing volume of research, significant gaps remain, particularly concerning how personal and organizational factors beyond gender influence leadership opportunities (Issa & Fang, 2019). Understanding these nuances is essential for developing effective strategies to promote gender equity in leadership across diverse contexts.

This study seeks to advance the understanding of gender diversity in leadership through a bibliometric analysis of 461 publications. The research addresses three primary questions:

1. How does gender diversity influence resource allocation and organizational performance?
2. What structural and institutional barriers hinder women from advancing to leadership positions?

By examining these questions, this study aims to provide a comprehensive overview of the field, identify critical research gaps, and offer actionable insights to guide future efforts toward inclusive leadership practices.

Research methodology

This study focuses on a bibliometric analysis of research on gender diversity in leadership, examining its development from a microeconomic perspective. We analyze publication trends to identify key topics and research questions, aiming to understand the factors that influence gender diversity in leadership roles. By analyzing data from the Web of Science database, we uncover insights into the evolution of this research field and highlight critical gaps, such as the need for further exploration of personal and organizational factors beyond gender. The findings contribute to a better understanding of the challenges and opportunities in promoting gender equality in leadership and provide a foundation for further research and practical strategies. We begin by defining specific research questions and objectives, followed by an exploration of emerging themes and research gaps to guide future work in this domain.

The research begins by defining its primary objective and research questions, focusing on the evolution of gender diversity in leadership. It then establishes the study's scope, emphasizing economic and organizational impacts and barriers to equitable leadership representation. Data is collected from the Web of Science using selected keywords and exported in BibTeX format for analysis. The Biblioshiny software is used to screen publications for eligibility, conduct bibliometric analysis, and examine trends in publication growth, keyword relationships, and author collaborations. The study's findings are evaluated, with Table 1 visually outlining the dataset refinement process.

Step	Details
Step 1: Criteria for reviewing existing literature (inclusion and exclusion)	Classification: Articles from peer-reviewed journals on the topic of gender diversity in leadership. Exclusion: Dissertations, book reviews, and case studies
Step 2: Literary research	Database: Web of Science, Terms: „gender diversity“, „economic impact of diversity“, „organizational performance“
Step 3: Refine the selection of literature studies	Analysis: Excluded articles not directly related to leadership issues or focusing solely on theoretical perspectives without empirical data. Final sample of articles: 461
Step 4: Reducing the scope of the study sample	Further refined to exclude studies not meeting inclusion criteria, resulting in 253 unique sources forming the final basis for bibliometric analysis. As a result 357 unique sources formed the final basis of the bibliometric analysis.
Step 5: Analysis of selected articles	Systematic bibliometric analysis of articles, examining publication trends, keyword frequency, and authorship patterns. Key themes: economic impacts of gender diversity, leadership barriers, and inclusive strategies.
Step 6: Presentation of findings	Findings revealed major research streams: economic implications of gender diversity, institutional barriers, and policy measures. Highlighted gaps: personal and organizational factors influencing leadership opportunities.

Table 1 Steps in the Literature Review Process for Virtual leadership Research

The selected articles were analyzed using bibliometric techniques to identify publication trends, key term frequency, and author collaboration patterns. The study highlighted key themes, including the economic impact of gender diversity on performance, structural barriers limiting women's leadership opportunities, and policies promoting inclusivity. Findings emphasize major research streams, such as gender diversity's role in resource

allocation, the influence of institutional barriers, and the effectiveness of inclusive strategies in reducing leadership inequalities.

The dataset analyzed in this study comprises a total of 461 publications, covering a broad timeframe from 1985 to 2024. This extensive collection highlights the growing body of research focused on gender diversity in leadership and its various implications. These publications have collectively been cited in 11,651 articles, showcasing their significant influence within the academic community. When self-citations are excluded, the number of citing articles remains high, at 11,601, underlining the widespread recognition and independent validation of the findings presented in these works.

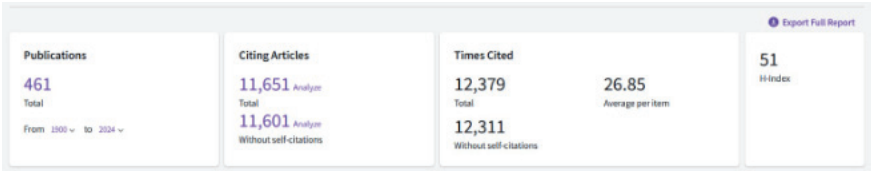


Figure 1 Summary of Dataset Statistics and H-Index (Source: Web of Science)

In terms of total citations, the dataset has accumulated an impressive 12,379 citations, reflecting its substantial contribution to the field. The average number of citations per publication stands at 26.85, indicating that the research within this dataset has not only been prolific but also impactful. Even after removing self-citations, the total citations remain substantial, at 12,311, further emphasizing the scholarly importance of these publications.

The H-Index for this dataset is reported as 51, meaning that 51 of these publications have been cited at least 51 times each. This metric signifies a strong and consistent academic impact, as it demonstrates that a significant proportion of the research within this dataset has received considerable attention and acknowledgment from other scholars. Overall, these metrics illustrate the robust scholarly influence and academic relevance of the research analyzed in this study.

Bibliometric Analysis Results

This research presents a statistical overview of academic publications on gender diversity in leadership from 1985 to 2023. It comprises 357 sources containing 461 documents, with an annual growth rate of 3.72%. The

average age of the documents is 9.71 years, and each document has an average of 26.86 citations.

The dataset includes 1,066 Keywords Plus entries and 1,581 keywords provided by authors. The research features contributions from 1,459 authors, with 119 authors responsible for single-authored documents. The dataset includes 121 single-authored documents, with an average of 3.28 co-authors per document, and 28.42% of the documents involve international collaborations.

The documents analyzed include 345 articles, 16 articles also categorized as book chapters, 6 articles classified as proceedings papers, and 50 proceedings papers. Additional document types include 14 book reviews, 6 editorial materials (some of which are book chapters), 2 meeting abstracts, and 20 reviews.

Description	Results
MAIN INFORMATION ABOUT DATA	
Timespan	1985:2023
Sources (Journals, Books, etc)	357
Documents	461
Annual Growth Rate %	3.72
Document Average Age	9.71
Average citations per doc	26.86
References	0
DOCUMENT CONTENTS	
Keywords Plus (ID)	1066
Author's Keywords (DE)	1581
AUTHORS	
Authors	1459
Authors of single-authored docs	119
AUTHORS COLLABORATION	
Single-authored docs	121
Co-Authors per Doc	3.28
International co-authorships %	28.42
DOCUMENT TYPES	
article	345
article; book chapter	16
article; proceedings paper	6
book review	14
editorial material	6
editorial material; book chapter	1
meeting	1
meeting abstract	2
proceedings paper	50
review	20

Table 2 Summary information of the dataset (source: own proceedings in Biblioshiny)

Research trends in analysed field

The „Annual Scientific Production“ graph illustrates the yearly changes in the number of scientific articles published on gender diversity in leadership from 1985 to 2023. The data highlights a steady growth in publications over

the years, with a noticeable acceleration starting around 2010 and peaking in the years between 2017 and 2020. However, there is a significant drop observed in 2023, which could be due to incomplete data or other external factors.

This upward trend in earlier years reflects a growing academic interest in gender diversity, driven by increasing awareness of gender inequality in leadership and the socio-economic implications of diversity in organizational contexts. This study aims to explore the factors contributing to these publication trends, including policy measures, global advocacy for gender equality, and organizational strategies promoting inclusive practices. The analysis seeks to align these trends with broader shifts in leadership research and the persistent challenges in achieving equitable representation in leadership roles.

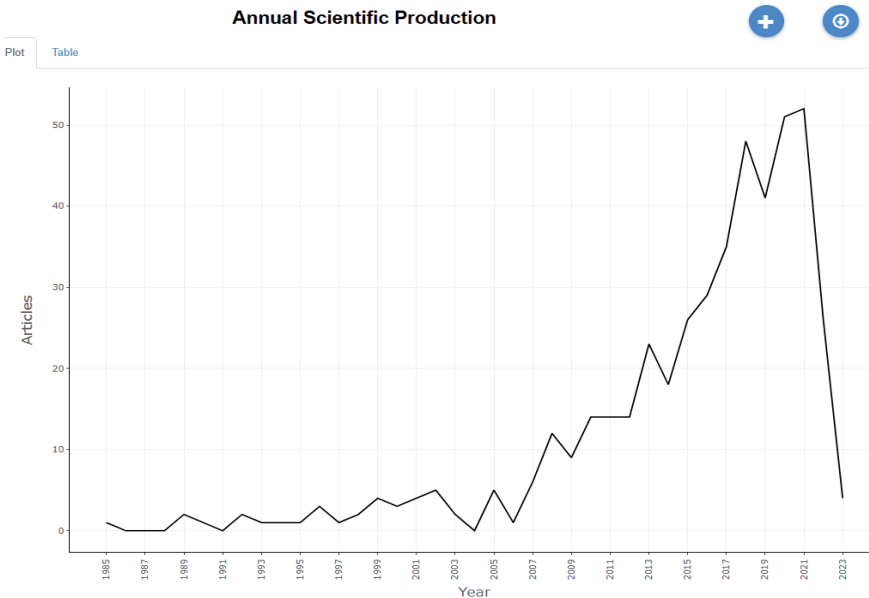


Figure 2 Annual Scientific Production (source: Web of Science)

The data reveals an average growth rate of 3.72%, showcasing a consistent upward trend in scientific publications on gender diversity in leadership over the years. A significant acceleration in growth is observed around 2010, with the highest peak occurring between 2017 and 2020. This period marks a surge in academic interest, likely reflecting the increasing global focus on gender equality and diversity in leadership roles. Following this

peak, the data indicates a decline in 2023, which could be attributed to incomplete data or external influences.

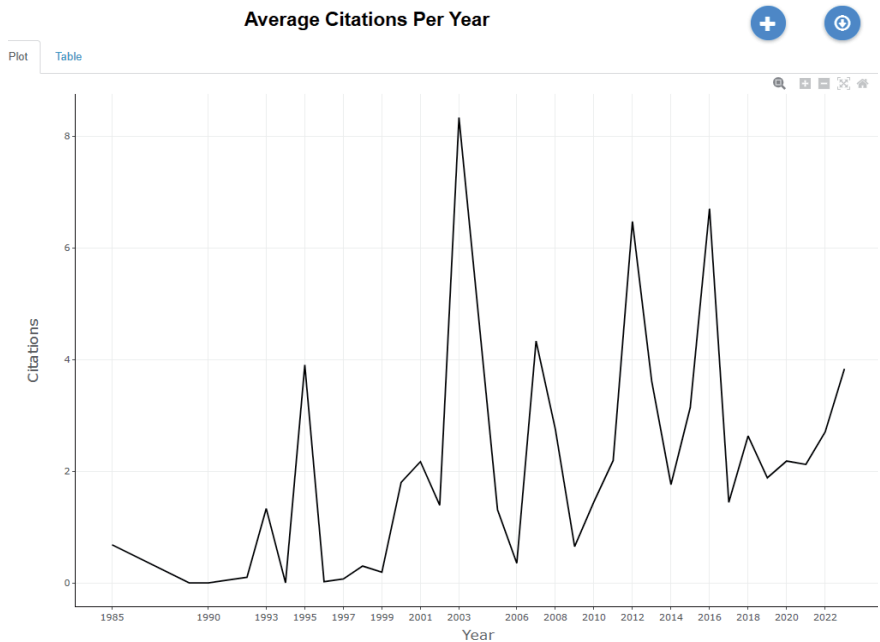


Figure 3 Average Citation per Year (source: own proceedings in Biblioshiny)

The average citations per year in this dataset provide a measure of scholarly impact, reflecting how often these publications were referenced by other researchers over time. As illustrated in the graph, citation activity is sporadic in the earlier years, with a sharp and significant peak observed around 2003. This is followed by intermittent fluctuations, with smaller peaks occurring in 2012 and 2016.

This chart sheds light on the academic influence of the publications over time, highlighting periods when the field garnered heightened attention. The notable peak in 2003 may correspond to key developments or major studies in gender diversity research. The subsequent fluctuations might reflect the evolving nature of this research area and variations in academic focus on gender diversity in leadership in recent years.

Thematic Map

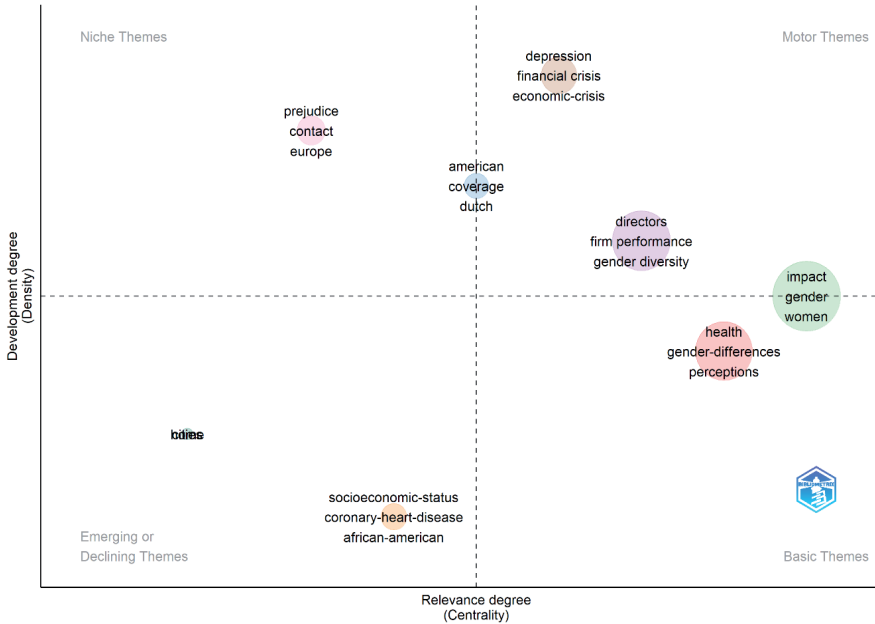


Figure 4 Thematic Map (source: own proceedings in Biblioshiny)

The thematic map provides a visual representation of the main themes in the research field, utilizing Density on the Y-axis (Development degree) and Centrality on the x-axis (Relevance degree). This two-dimensional analysis classifies the themes into four quadrants: Motor Themes, Niche Themes, Basic Themes, and Emerging or Declining Themes. This approach relies on strategic mapping to capture the evolving relationships between frequently occurring themes in research outputs (Callon et al., 1983).

The analysis identifies key research clusters, with Impact, Gender, and Women as dominant Motor Themes, central to gender representation, diversity, and organizational performance. Related themes like Firm Performance, Gender Diversity, and Directors highlight gender equity in corporate governance.

Niche Themes such as Prejudice, Contact, and Europe show high cohesion but limited broader relevance, while Depression, Financial Crisis, and Economic Crisis focus on socio-economic and psychological aspects of gender diversity. Emerging or Declining Themes, including Socioeconomic Status, Coronary Heart Disease, and African-American, indicate underexplored or

fading topics. Basic Themes like Health, Gender Differences, and Perceptions are crucial but require further development. Emerging or declining themes, such as socioeconomic status, coronary heart disease, and African-American, have low density and centrality, indicating reduced relevance or underdevelopment in recent research. While socioeconomic status is a key socio-demographic factor, it lacks cohesive exploration, and topics like coronary heart disease and African-American require renewed focus on equity issues.

Thematic analysis underscores impact, gender, and women as core research pillars, significantly shaping discussions on gender diversity, leadership, and organizational performance. Meanwhile, themes within the Basic and Emerging/Declining quadrants, such as health, gender differences, and perceptions, offer valuable opportunities for further investigation. Strengthening these research areas can enhance the understanding of gender dynamics and ensure their continued relevance in future studies.

Conclusion

This study analyzed 461 publications from the Web of Science using Biblioshiny, focusing on gender diversity in leadership. The findings reveal growing academic interest, with key areas including the economic impact of diversity, barriers to women's leadership, and strategies like mentoring to enhance inclusivity. Identified gaps highlight the need for further exploration of non-gender-related factors influencing leadership. This research underscores the importance of addressing gender inequality in leadership.

1. How does gender diversity in leadership influence resource allocation and organizational performance?

Gender-diverse leadership improves decision-making, resource allocation, and financial performance by incorporating varied perspectives and strategic thinking. Research shows that mixed-gender leadership teams are more effective at identifying opportunities and ensuring equitable resource distribution. Additionally, diversity fosters ethical governance, transparency, and fairness. However, the extent of these benefits depends on industry, organizational culture, and policy support, emphasizing the need for inclusive leadership frameworks.

2. What structural and institutional barriers hinder women from advancing to leadership positions?

Women encounter systemic barriers, including gender biases in hiring and promotions, underrepresentation in leadership, and limited access to

mentorship. Organizational norms favoring long hours and rigid work structures disproportionately affect women, particularly those balancing caregiving responsibilities. Additionally, inadequate childcare support, inequitable parental leave policies, and a lack of transparent promotion processes further restrict career progression. Addressing these challenges requires targeted reforms, inclusive workplace policies, and structural changes to create equal leadership opportunities.

Acknowledgements

This work was supported by VEGA 1/0775/25.

References

- CALLON, M., COURTIAL, J.-P., TURNER, W. A. & BAUIN, S. 1983. From translations to problematic networks: An introduction to co-word analysis. *Social Science Information*, 22(2), 191–235. <https://doi.org/10.1177/053901883022002003>
- EAGLY, A. & CARLI, L. 2007. Women and the labyrinth of leadership. *Harvard business review*, 85, 62–71, 146. <https://doi.org/10.1037/e664062007-001>
- FERRARY, M., & DÉO, S. 2023. Gender diversity and firm performance: When diversity at middle management and staff levels matter. *The International Journal of Human Resource Management*, 34(14), 2797–2831. <https://doi.org/10.1080/09585192.2022.2093121>
- HOOGENDOORN, S., OOSTERBEEK, H. & VAN PRAAG, M. 2011. The Impact of Gender Diversity on the Performance of Business Teams: Evidence from a Field Experiment. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1826024>
- ISSA, A. & FANG, H.-X. 2019. The impact of board gender diversity on corporate social responsibility in the Arab Gulf states. *Gender in Management: An International Journal*, 34(7), 577–605. <https://doi.org/10.1108/GM-07-2018-0087>
- MADDI, A. & GINGRAS, Y. 2021. Gender diversity in research teams and citation impact in economics and management. *Journal of Economic Surveys*, 35(5), 1381–1404. <https://doi.org/10.1111/joes.12420>
- UN Women. (2020). Progress on the Sustainable Development Goals. United Nations Women Annual Report. https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/GenderSnapshot_2020.pdf
- United Nations. (n.d.). Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development | Department of Economic and Social Affairs. Retrieved 3 January 2025, from <https://sdgs.un.org/2030agenda>

Contact

Ing. Rebeka Gajdosík

Fakulta podnikového manažmentu
Ekonomická univerzita v Bratislave
e-mail: rebeka.gajdosik@euba.sk

Ing. Ema Mikulášová

Fakulta podnikového manažmentu
Ekonomická univerzita v Bratislave
e-mail: ema.mikulasova@euba.sk

REFLEXIE TEÓRIE A PRAXE NA OTÁZKY VEREJNEJ POLITIKY A VEREJNEJ SPRÁVY, PRÁVA, SOCIÁLNEJ PRÁCE A MEDZINÁRODNÝCH VZŤAHOV

PARS I.

Medzinárodná vedecká interdisciplinárna konferencia
pri príležitosti 20. výročia založenia Vysokej školy Danubius

JUDr. PhDr. Tomáš Klokner, PhD., MBA, univ. doc. (ed.)

Vydalo MSD pre Vysokú školu Danubius

Vydanie prvé, 2025

Náklad 150 výtlačkov

DTP: LD

Tlač: MSD, spol. s.r.o., Minská 103, Brno 616 00, Česká republika
www.msdbрно.cz

ISBN 978-80-7392-446-1