



štvrtročník Ústavu verejnej politiky FSEV  
UK 2/2007, II. Ročník

## v čísle

úvodník	*1
výstupy z výskumu	*2
aktuality a konferencie	*7
recenzia	*9
publikácia	*11
výstupy študentov	*12
kontakt	*13

## ÚVODNÍK

Milí priatelia,

dňa 16 mája 2007 Ústav verejnej politiky (ÚVP) uskutočnil *Aktív*, na ktorom sa stretli študenti s internými a externými pedagógmi. *Aktív* sa konal s cieľom vzájomnej informovanosti a výmeny poznatkov a skúseností prvých absolventov magisterského štúdia verejnej politiky za uplynulý školský rok ako aj za celé obdobie jeho existencie. *Aktív* otvorila dr. Emília Sičáková-Beblavá. V úvodnom príhovore riaditeľka ÚVP, prof. Ludmila Malíková, poďakovala za prácu, ktorú pracovníci ÚVP odvedli v pedagogickej i vedecko-výskumnej oblasti počas krátkeho dvojročného obdobia svojej existencie. Vyzdvihla výstupy vedecko-výskumných aktivít ÚVP, zborník z konferencie *Kvalita riadenia v novom európskom a administratívnom priestore (2006)* a publikácie: *Verejná politika a štyri princípy spravovania (2006)*, *Ťažké rozhodnutia – päť prípadových štúdií verejnej politiky na Slovensku (2007)* a *Inovácie v sociálnych službách, (2007)*. Na ÚVP sa podarilo pripraviť štvrtročník *Public Policy News*, prostredníctvom ktorého sa vzájomne informujeme o aktuálnych udalostiach v odbore. Úspešne sa rozvinula aj odborná spolupráca s mimovládny inštitúciami, medzi ktoré patrí najmä SGI, TIS, OSF, INEKO. Okrem pedagogickej a vedecko-výskumnej činnosti sa od roku 2006 ÚVP zapojil do programu Erasmus a v budúcom školskom roku pôjdu prví študenti študovať na Molde University College do Nórska. Podarilo sa materiálne vybudovať a zariadiť seminárnu miestnosť pre študentov ÚVP. Všetkým pedagogickým interným aj externým spolupracovníkom ako i študentom chceme touto formou poďakovať za prácu, ktorú uskutočnili na ÚVP a tešíme sa na ďalšiu spoluprácu. Naším budúcim absolventom prajeme veľa úspechov.

Alena Holíková

### Občianska participácia ako fenomén lokálnej tvorby politiky

Problému občianskej participácie, respektíve problémom, ktoré s občianskou participáciou súvisia, sa v poslednom období venuje čoraz väčší počet odborníkov. Jedni ju spájajú s mechanizmami legitímácie určitých rozhodnutí, iní s celým procesom tvorby politiky, ďalší s koncepciou dobrého vládnutia, no nájdu sa aj takí, ktorí ju považujú za súčasť demokracie ako takej. Pri pohľade na slovenské podmienky tvorby politiky je zrejmé, že nedávna skúsenosť spojená s dominanciou jednej politickej strany si nevyhnutne vyžiadala, okrem iného, rozhybanie systémového procesu zrodu oživujúcej organizačnej formy individuálnej alebo skupinovej účasti vo verejnej sfére spoločenského života (Stena, 1993, 179 – 180). Takáto individuálna či skupinová účasť nadobúda diferencované formy a podoby, a to nielen v čase, ale aj v priestore.

Autorská dvojica Higgins a Richardson (1976) uvádza, že rozsiahla občianska participácia a konzultácie s občanmi sú všeobecne akceptované ako nevyhnutné elementy rozhodovacieho procesu a to na všetkých úrovniach demokratického, administratívno-politického systému a vo všetkých jeho organizáciách, pričom je málo pravdepodobné, že by došlo v blízkej budúcnosti k oslabeniu tohto trendu (Higgins – Richardson, 1976, 27). Ako sa ukazuje, konštatovanie uvedenej dvojice autorov nie je neaktuálne ani dnes. Ba v určitom slova zmysle by sa dalo povedať, že zmysel, respektíve význam participácie stále narastá – dokonca sa začínajú objavovať pokusy o označenie súčasnej demokracie výrazom participatívna demokracia. Podobne sa na problematiku dnešného významu participácie v rozhodovacích procesoch pozerá aj Farrell (2000), keď konštatuje, že účinné zahrnutie občanov do týchto procesov je stále prioritnou snahou súčasných politicko-administratívnych autorít. Tento argument možno pri tom nájsť už u Collinsa (1980) vyzdvihuje skutočnosť, že výsledky viacerých dovtedy uskutočnených empirických analýz týkajúcich sa roly byrokracie v procese demokratickej tvorby politiky naznačujú dôležitosť občianskej participácie pri rozhodovaní politicko-

administratívnych autorít.

Kuentzel a Ventriss (2005) si kladú polemickú otázku, či občianske chápanie a využívanie participačných možností v rámci tvorby politiky nezakrýva také isté množstvo pohnútok či motívov, aké zároveň odhaľuje. Cieľom tohto stručného príspevku je poukázať na niektoré javy, ktoré môžu byť považované za bariéry občianskej participácie, a špeciálne tie bariéry, ktoré oslabujú či znemožňujú zapájanie rôznych aktérov do tejto participácie na komunálnej alebo regionálnej úrovni.

### Bariéry občianskej participácie

Glass (1979) chápe participáciu ako súhrn možností, respektíve príležitostí, ktoré sú poskytované občanom, ale podľa Maiera (2001) samotná príležitosť zúčastniť sa na tvorbe politiky nemusí viesť k reálnej participácii, pretože občania nemusia mať o to záujem alebo to dokonca môžu *a priori* odmietať, a to predovšetkým kvôli pocitu vlastnej nekompetentnosti, či nechoty prevziať na seba časť zodpovednosti. Toto je však iba jedna z potenciálnych bariér, ktoré môžu prekážať v rozvíjaní participačných aktivít, pretože je potrebné uvedomiť si, že mnoho participačných nástrojov neprináša také výstupy, aké očakávajú ich nositelia, prípadne prinášajú výstupy, ktoré sú neadekvátne vstupom.

K tomuto English (1972) či Rosenbaum (1976) dodávajú, že občianska participácia nie je všeliakom, pretože jej stoja v ceste mnohé bariéry. Pokus o systematizáciu týchto bariér vypracovala autorská dvojica Kathlene a Martin (1991), ktorá v tejto súvislosti hovorí o troch typoch limitov efektívnej občianskej participácie v rámci procesu tvorby politiky:

- limity na strane občanov:
  - možné náklady alebo úžitky;
  - prístup k oficiálnym alebo technickým informáciám;
  - prístup k rozhodujúcim fázam v rámci cyklu tvorby politiky;
- limity na strane garanta príslušnej politiky (teda na strane kompetentnej politicko-administratívnej autority):
  - nedostatok zhody v oblasti cieľov občianskej participácie;
  - záujmy legitímne poverených subjektov a ich kolízia so záujmami občanov;

- hodnota verejnej mienky;
- limity dizajnu (podoby) participácie:
  - participujúci (účastnícke subjekty);
  - počet participujúcich (množstvo účastníckych subjektov);
  - spôsob integrácie občianskej participácie a jej výstupov do celkového cyklu tvorby politiky.

V nasledujúcej časti sú prezentované vybrané bariéry, ktoré potenciálne oslabujú či dokonca znemožňujú občiansku participáciu, alebo zapájanie rôznych aktérov do tejto participácie.

Wagle (2000) explicitne uvádza, že občianska participácia napomáha tomu, aby jednotlivé verejné politiky boli efektívnejšie alebo aspoň účinnejšie. V podobnom duchu sa vyslovuje aj Creighton (1992), no v reálnom živote sa, tak ako na to upozorňujú Dear (1992), Clary a Kraft (1991) či Fischer (1993), pomerne často objavujú aj situácie, ktoré vyvolávajú takzvaný NIMBY syndróm. Ide o situácie, pri ktorých si jednotlivci uvedomujú dôležitosť či akútnosť riešenia nejakého problému, no toto riešenie spájajú s teritóriom, ktoré sa nezhoduje (ba niekedy ani nesusedí) s oblasťou, v ktorej žijú. Dear (1992) na tomto mieste poukazuje na problémy ako výstavba väzníc, zberných ubytovní pre bezdomovcov, liečebných zariadení pre narkomanov, jadrových elektrární a podobne. Dôležité pri tom je, aby občania mali prístup k takým informáciám, ktoré im dokážu sprostredkovať odborníci pre danú oblasť – teda napríklad odborníci z rôznych *think-tankov*, a ktoré môžu v konečnom dôsledku korigovať ich *a priori* negatívny postoj.

Pokiaľ ide o zodpovednostné vzťahy medzi občanmi a politicko-administratívnymi autoritami na komunálnej alebo regionálnej úrovni, tieto predstavujú často spornú a zahmlenú sféru. Napríklad Cook, Delli Carpini a Jacobs (2004) sa pokúšajú sumarizovať empirické zistenia týkajúce sa občianskej angažovanosti, vytvárania verejnej mienky a širokej občianskej participácie. Ako uvádzajú, aj napriek argumentom a zisteniam potvrdzujúcim nízky spoločenský záujem o verejné prerokovanie verejných záležitostí, stále existuje dostatočný počet jednotlivcov, ktorý majú o verejné prerokovanie alebo jeho obdobu záujem. Navyše, z takéhoto prerokovania majú prospech nielen zapojení jednotlivci, ale celá politická komunita. Problémom je, ako konštatuje Ribot (2002), že

žiadna zo spomínaných autorít nie je zodpovedná miestnej (teda komunálnej alebo regionálnej) populácii v plnom rozsahu. Je totiž celkom prirodzené, že v praxi sú takéto autority často konfrontované s rôznymi exogénnymi vplyvmi, ktoré nemajú charakter občianskej participácie. V tejto súvislosti však práve občianska participácia zohráva dôležitú rolu, pretože prostredníctvom nej dokážu občania kontrolovať a prípadne i limitovať aktivity daných politicko-administratívnych autorít.

Časť občanov má pocit, že ich záujmy môžu byť vypočítané iba vtedy, ak sa zorganizujú do skupín a začnú protestovať proti rozhodnutiam súvisiacim s realizovanými politikami agresívnym spôsobom (Timney In: Feltey – King - O'Neill Susel, 1998, 319). Oproti týmto aktérom vystupujú tí, ktorí sa rozhodnú do participačného procesu nevstúpiť. Niektorí autori (často sa opierajúci o výsledky vlastných výskumov) potvrdzujú myšlienku, že verejnosť je vo veľkej miere vo vzťahu k regionálnym alebo komunálnym problémom univerzálne apatická (univerzálnosť vyjadruje to, že títo občania nemajú záujem zapojiť sa do riešenia žiadneho problému). Podobne sa k tejto téme vyjadruje aj Malová (1998), keď poukazuje na to, že tí jednotlivci, ktorí sú informovaní o politike a zaujímajú sa o ňu, respektíve ktorí sú aktívni vo verejných záležitostiach, predstavujú vo väčšine politických systémov dneška nevelkú časť príslušnej populácie (zvyčajne jej menšinu). Ak sa organizuje verejné zhromaždenie, podstatná časť príslušnej populácie sa ho nezúčastňuje. Podľa empirických zistení autorskej trojice Besley, McComas a Trumbo (2006) možno všetkých jednotlivcov, ktorí sa nezúčastňujú takýchto zhromaždení, rozdeliť do štyroch veľkých skupín. Prvú, najväčšiu skupinu tvoria neinformovaní – teda jednotlivci, ktorí argumentujú tým, že o predmetnom zhromaždení neboli informovaní. Druhá skupina, skupina indiferentných, sa nezúčastňuje takýchto zhromaždení kvôli tomu, že ich považuje za irelevantné vo vzťahu k ich problémom. Treťou skupinou sú zaneprázdnení, teda jednotlivci, ktorí sa nemôžu zúčastniť verejného zhromaždenia, pretože majú pracovné alebo iné povinnosti. Poslednú skupinu tvoria znechutení – možno ich charakterizovať ako osoby, ktoré majú vlastnú či sprostredkovanú negatívnu skúsenosť s verejným zhromaždením a na základe nej odmietajú zúčastňovať sa ďalších takýchto zhromaždení. Navyše, občania nemusia svojou

účasťou vždy sledovať iba dosiahnutie nejakého konkrétneho vlastného úžitku. Napríklad Adams (2004) poukazuje na skutočnosť, že účasť na verejných zhromaždeniach môže slúžiť ako zásterka pre kritiku volených reprezentantov politicko-administratívnych autorít, alebo ako príležitosť pre prezentáciu podpory nejakej partikulárnej politiky alebo nejakej záujmovej skupiny. Verejné zhromaždenia, respektíve verejné vypočutia však majú aj ďalšie nevýhody a napríklad Kathlene a Martin (1991) či Feltey, King a O'Neill Susel (1998) ich považujú za neefektívne, respektíve neprinášajúce očakávané efekty.

Medzi výrazné bariéry občianskej participácie patrí aj korupcia v najširšom zmysle slova, a v rámci nej hlavne klientelizmus, ktorý je pre regionálnu i komunálnu úroveň administratívno-politického systému v slovenských podmienkach stále pomerne typickým prvkom. Ako uvádza Kráľová (2006), práve vďaka pochopeniu klientelistických vzťahov možno vysvetliť fungovanie politických inštitúcií, ktoré hrajú významnú rolu v oblasti participácie na rozhodovaní súvisiacom s tvorbou politiky.

Ako problematický sa môže javiť dokonca aj normatívny rámec spojený s komunálnou či regionálnou úrovňou, pretože tento je v porovnaní s normatívnym rámcom národnej úrovne bohatší, a to predovšetkým kvôli tomu, že na tieto dve úrovne sa nevzťahujú iba právne predpisy záväzné na celonárodnej úrovni, ale aj tie právne predpisy, ktoré platia iba pre vymedzené teritórium (teda podzákonné všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré schválili príslušné regionálne alebo komunálne politicko-administratívne autority). Pre súčasnosť je typický vysoký počet právnych predpisov rôznej právnej sily, ktoré upravujú spoločenské vzťahy na všetkých úrovniach politiky. Niektorí autori v tejto súvislosti hovoria o hypertrofii právnych predpisov, respektíve o „legislatívnej inflácii“ (Šín In: Kukliš, 2005, 34). Ako správne pripomína Kukliš (2005), ak dochádza k prekračovaniu pomyselných optimálnych mier legislatívnej regulácie, vyvoláva to zároveň znižovanie jej efektívnosti. Dalo by sa dokonca konštatovať, že čím právo viac zasahuje, tým menej dosahuje (Vikanov In: Kukliš, 2005, 34). A to sa prejavuje aj v rámci občianskej participácie, pretože občania ako potenciálni aktéri nedokážu v dostatočnej miere a v krátkom čase postihnúť legislatívnu dynamiku, čo vyvoláva problémy

predovšetkým pri zavádzaní nových participačných prvkov.

Problémy však môžu súvisieť i s posilňovaním občianskej participácie a s cieľom obnovy demokratických praktík. Tieto totiž môžu byť podľa Pratchetta (1999) vnímané z hľadiska dvoch kritérií. Zatiaľ čo prístupnosť hovorí o tom, nakoľko sú problémy a ich riešenie problémami verejnými (respektíve pod verejnou kontrolou), reprezentatívnosť umožňuje hodnotiť pri takomto riešení problémov politickú rovnosť. Ak sa na to pozrieme bližšie, zistíme, že prístupnosť pomáha identifikovať odpovede na tri otázky:

- K akým problémom majú občania možnosť vyjadriť svoje postoje?
- Na akých politických úrovniach môžu občania vyjadriť svoje postoje a kto (teda ktorá politicko-administratívna autorita) je prijímateľom týchto vyjadrení?
- Aký vplyv majú postoje občanov na konečné rozhodnutie?

Následne možno chápať odpovede na tieto tri otázky, ako potenciálne kritériá pre definovanie demokratických štandardov participácie, no iba za splnenia podmienky, že všetky participačné aktivity spĺňali princíp politickej rovnosti – teda, že všetky účastnícke subjekty mali zabezpečenú možnosť rovnakého prístupu k participácii a jej nástrojom.

V tejto súvislosti je nutné zdôrazniť, že zvyšovanie miery občianskej participácie nemôže byť v žiadnom prípade automaticky spájané so skvalitňovaním rozhodovacích mechanizmov. Aktivita a efektívnosť danej aktivity sú totiž diametrálne odlišné veci. Zároveň je jasné, že nárast miery občianskej participácie (napríklad v podobe občianskych iniciatív) neznamená aj nárast miery demokratickosti (Wilson, 1999, 252).

Opomenúť pri tom nemožno ani zavádzanie moderných informačných či iných technológií. Aj keď takéto technológie (napríklad internet) majú potenciál rozšíriť procesy poradenstva – teda začleniť doň občanov vo väčšej miere, zvýšiť transparentnosť politických alebo administratívnych procesov a rozšíriť počet spokojnejších občanov, predsa len podľa autorskej trojice Shulman, Schlosberg a Zavestoski (2006) platí, že snahy implementovať tieto technológie do celého procesu tvorby politiky sa nie vždy stretávajú s pozitívnymi účinkami. Jednou z najväčších slabín moderných informačných technológií je totiž fakt, že aj keď sú potenciálne určené celému okruhu účastníckych subjektov,

v skutočnosti slúžia iba relatívne nízkemu počtu týchto subjektov. Dokumentovať to možno na príklade internetových stránok obcí. I keď k týmto internetovým prezentáciám majú prístup všetci občania (či už prostredníctvom vlastného pripojenia alebo prostredníctvom služieb, ktoré poskytujú rôzne internetové kaviarne, verejné knižnice a podobne), nevyužívajú sa v uspokojivom rozsahu (staršia časť populácie využíva internet iba zriedkavo pretože jej gramotnosť v tejto oblasti je na nízkej úrovni, mladšia časť populácie síce využíva internet vo veľkej miere, no málokedy vo vzťahu k administratívno-politickému systému, ktorý ovplyvňuje ich každodenný život, a tak ďalej).

Folz (1991) na príklade zavádzania recyklačných programov konštatuje, že miera občianskej participácie môže byť ovplyvnená aj tým, kto je tvorcom participačných podmienok. Ak ide o subjekt podporujúci inovatívne postupy, ochota občanov k participácii rastie. Do protikladu na tomto mieste Folz (1991) kladie firmy (ako súkromnoprávne subjekty poverené na základe kontrahovania) a orgány verejnej správy (ako verejnoprávne subjekty, ktorým legislatíva určuje okruh ich možností), pričom zdôrazňuje, že firmy sa správajú inovatívnejšie, pretože nie sú obmedzené platnou právnou úpravou v takom rozsahu, ako administratívne orgány, a tak majú schopnosť vyvolať ochotu participovať u väčšieho počtu občanov či iných účastníckych subjektov. Iný, komplementárny pohľad ponúka autorská trojica Caldwell, MacNair a Pollane (1983), ktorá prostredníctvom výsledkov dotazníkového výskumu dokazuje, že organizácie pôsobiace v administratívno-politickom systéme, ktoré sú menej stabilné, respektíve organizačne „slabšie“ a majú tendenciu poskytovať občanom silnejšiu pozíciu v rámci procesov plánovania.

Na jednej strane je evidentné, že ak je motivácia občanov k participácii slabá, miera občianskej participácie je nízka, a naopak (Globerson, 1970, 253), ak je motivácia k participácii vysoká, zvyšuje sa aj participačná miera. Na druhej strane je ale zrejmé, že miera participácie môže nadobúdať rôzne hodnoty, no stanoviť jej optimálnu hodnotu je veľmi zložitá a náročná. Platí totiž fakt, že občianska participácia môže, vzhľadom na svoju rozsiahlosť (teda mieru) nadobudnúť aj dysfunkčný charakter. Ak sa

napríklad pri verejných diskusiách o slovo hlási priveľký počet zainteresovaných, výsledkom môže byť opakovanie už identifikovaných či prezentovaných problémov, neúmerne zaťaženie príslušnej politicko-administratívnej autority, ktorá má prijať záväzné rozhodnutie, prípadne aj neefektívne oddiaľovanie prijatia finálneho riešenia.

Túto skutočnosť potvrdzuje Lightbody (1998) pri skúmaní občianskej participácie v kanadských mestách, pričom konštatuje, že v súčasnosti existujú viaceré limity brániace permanentnému zvyšovaniu participácie občanov v samosprávnych záležitostiach (a teda i v záležitostiach týkajúcich sa tvorby politiky na regionálnej alebo komunálnej úrovni). Napríklad je zrejmé, že vo väčších mestách nemožno nájsť dostatočne veľkú radnicu, ktorá by bola vhodná pre tradičné zhromaždenia občanov tvárou v tvár komunálnym politikom. Obdobne k tomu pristupuje aj autorská trojica Feltey, King a O'Neill Susel (1998), keď zdôrazňujú, že úloha participácie občanov v aktivitách verejnej správy bola historicky vždy rozporuplná. Ako uvádzajú, aj keď je politický systém USA nastavený tak, aby reflektoval a povzbudzoval občanov k aktívnemu občianstvu, zároveň zahŕňa mechanizmy, ktoré chránia politické i administratívne procesy pred „príliš aktívnym občianstvom“.

Dôležité je uvedomiť si, že participácia nie je fenoménom, ktorý môže byť jednoducho vyhodnotený v dvoch alternatívach – existujúca alebo neexistujúca. Participácia totiž vždy dosahuje určitú mieru, pričom platí, že v niektorých oblastiach je táto participačná miera pravidelne vyššia, než v iných (Globerson, 1970, 253). Globerson (1970) hovorí aj o takzvanej univerzálite participácie, ktorá podľa neho spočíva v tom, že o participácii možno uvažovať vo vzťahu ku všetkým sociálnym útvarom, v ktorých sa vyskytujú nejaké problémy (najčastejšie však ide o určitým spôsobom organizované systémy). Zároveň však platí aj to, že občianska participácia nie je žiadnym „všeliekom“, ale iba nástrojom, ktorý môže (no nemusí) viesť k skvalitneniu procesov tvorby verejnej politiky i k zvýšeniu pomyselnéj legitimacy tých rozhodnutí, ktoré sú v rámci spomínaných procesov prijímané

Daniel Klimovský

## Exit a hlas.

V predchádzajúcom čísle Public Policy News sme sa venovali prvému z tzv. osobitných indikátorov preferencií vo verejnej politike - *Logrollingu*. Za ďalší z týchto indikátorov, považujeme metódu *Exit a hlas*, ktorej sa venujeme v tomto čísle.

Pri pokuse o jej charakterizovanie, považujeme za potrebné opäť sa vrátiť k teórii verejnej voľby ako jednému z prístupov k verejnej politike. Podľa tejto teórie má totiž občan celkom rozdielne postavenie v súkromnom sektore a vo verejnom sektore v situácií, kedy nie je spokojný s ponúkanou kvalitou resp. kvantitou služieb a tovarov. Pokiaľ takáto situácia nastane na súkromnom trhu, občan ako spotrebiteľ v trhovej ekonomike, má pomerne jednoduchú možnosť zmeniť značku tovaru, ktorý ho neuspokojuje. Ak sa takto rozhodne viacero spotrebiteľov, tržby konkrétnej súkromnej spoločnosti, ktorá daný tovar produkuje začnú klesať, čím sa na ňu vytvára tlak, aby svoju obchodnú politiku prehodnotila. Takýto mechanizmus nazývame mechanizmom exitu. V prípade verejného trhu to nespokojný občan však už zďaleka nemá také jednoduché. Nikto im prirodzene v demokracii nemôže uprieť právo sťažovať sa rovnakým spôsobom ako by to mohol urobiť na súkromnom trhu, možnosť nečerpania či dokonca zmeny „značky“ je však už podstatne zložitejšia. Okrem možnosti prejavu svojho názoru prostredníctvom voľby - hlasu, však takto postihnutému občanovi zostáva už iba jediná možnosť - možnosť „hlasovať nohami“, čo by v praxi malo znamenať exit z konkrétneho verejného sektora a presun na iný, ktorý dokáže jeho preferencie naplňať podľa jeho názoru podstatne efektívnejšie.

Pejoratívne sa takáto forma správania sa označuje aj „neviditeľnou nohou“ a je do určitej miery zvláštnosťou, že jej mnohí odborníci neprpisujú väčší význam. Veď práve forma „neviditeľnej nohy“ kedy sa niekoľko stotisíc a neskôr miliónov vysťahovalcov rozhodlo uprednostniť exit pred hlasom a zakotviť na severoamerickom kontinente prispelo k založeniu Spojených štátov amerických či Kanady.

Z hľadiska mechanizmu exitu a hlasu, sa ako nenáhodné zároveň javí jednotné plynutie imigrácie smerom z najcentralizovanejších a najbyrokratickejších režimov a ekonomík k tým najviac decentralizovaným s voľným trhom. Práve v takejto spoločnosti sa totiž podstatne jednoduchšie presúvajú neefektívne verejné statky do súkromného sektora, pokiaľ tento o ne má záujem a navyše je tu ešte jedna dôležitá skutočnosť vysvetľujúca tento jav. Náklady občana na exit v rámci verejného sektora takejto spoločnosti sú pomerne markantne nižšie ako v prípade centralizovanej a byrokratickej spoločnosti, čo následne pridáva o jeden z možných a pomerne dôležitých spôsobov verejného nátlaku občanom navyše. Nakoľko totiž vieme, že vertikálny rozmer demokracie spojený s rôznymi mechanizmami voľby v podstate vždy smeruje k rôznym nedokonalostiam a k zlyhávaniu, možnosť voľby exitom z danej komunity - spoločenstva do inej, ktorá lepšie odráža očakávané preferencie, by mala byť vítaná nielen pre ekonómov, z hľadiska efektívneho spotrebúvania verejných financií.

Mechanizmus exit a hlas však zo sebou nesie aj niekoľko pomerne zásadných výhrad:

- Niektorí občania nemusia byť nikdy schopní nájsť si také spoločenstvo, ktoré by poskytovalo pre nich optimálnu kombináciu verejných statkov. Je totiž zrejme, že „počet spoločenstiev, ktorý by bol potrebný na poskytovanie všetkých možných kombinácií verejných statkov, rastie geometricky, ako aritmeticky rastie počet verejných statkov. Ak je počet verejných statkov veľmi veľký, potrebný počet spoločenstiev, sa môže rovnať celej populácii.“
- Migranti prostredníctvom tohto mechanizmu môžu preniesť externé náklady, resp. úžitok na členov spoločenstiev ktoré opúšťajú a do ktorých sa sťahujú. Jedným z možných riešení tohto problému, by mohol byť systém uvalovania daní a dotácií na nápravu takýchto externalít. Spoločenstvo by prostredníctvom neho mohlo prisťahovalcom ponúknuť dotáciu a na vysťahovalcov uvaliť rovnako vysokú daň, čím by boli jednotlivci nútení brať v úvahu vplyv týchto externých nákladov pri svojom exite. Riziko zneprehľadnenia či dokonca zneužitia takejto

právomoci spoločenstvom však posúva takúto možnosť len do polohy hypotetických úvah.

- Niektoré vplyvy mobility občanov na miestne orgány nemusia byť okamžite zrejmé. Dôvodom, môže byť úplná resp. čiastková nereflexia exitu verejnou mocou, kedy sa táto o pravú príčinu uplatnenia tohto mechanizmu jej občanmi nezaujímajú.
- Najextrémnejšiu hrozbu mechanizmu exit a hlas však pravdepodobne predstavuje výhrada, ktorá hovorí o tom, že nepoužitím hlasu voči neefektívne alokovaným verejným financiám, ale naopak únikom z takejto komunity sa len zvyšuje miera takejto neefektívnosti. Pri tejto kritike sa pritom vychádza z toho, že pokiaľ nezostane v demokratickej spoločnosti nikto, kto by kritizoval jej nedostatky, táto bude pokračovať či dokonca zvyšovať svoju tendenciu k zlyhávaniu a neefektívnosti.

Napriek uvedeným nedostatkom je vyjadrenie preferencií prostredníctvom metódy exit a hlas potrebné v rámci verejnej politiky dôsledne sledovať, nakoľko je táto pomerne jednoznačným indikátorom stimulov pre orgány verejnej správy ako správne postupovať pri formulovaní, implementovaní ale aj evaluovaní verejnej politiky v tom ktorom subjekte.

Martin Klus

## AKTUALITY A KONFERENCIE

### Regional Studies Association

Približne 400 účastníkov z celého sveta sa v dňoch 2.-5. apríla 2007 zišlo na medzinárodnej konferencii s názvom „Regions in Focus?“, ktorú na pôde Lisabonskej univerzity zorganizovala *Regional Studies Association (RSA)*.

RSA je prestížnou medzinárodnou profesnou asociáciou so sídlom v britskom Seaforde, ktorá už vyše 40 rokov združuje odborníkov z oblasti „regional studies“: regionálne štúdiá (tiež

regionalistika) sú interdisciplinárnym výskumným úsilím, ktoré sa zaoberá problematikou sub-národných územných celkov, využívajúc metódy a poznatky geografie, ekonómie, politológie, sociológie, plánovania apod. Výsledky výskumu členov i nečlenov RSA publikuje od šesťdesiatych rokov minulého storočia profilový vedecký časopis s titulom *Regional Studies*.

Formát konferencie zahŕňal vystúpenia a diskusie v pléne a viacerých pracovných skupinách, ktoré boli tematicky rozdelené do 16 „gateways“ (počnúc najnovším vývojom v oblasti regionálnej ekonómie a priestorovej analýzy, cez post-lisabonskú tvorbu európskej regionálnej politiky, až po „regional well-being“, kam patria „kvalitatívne“ otázky napr. o úlohe vodcovstva, moci a vôbec „ľudského faktora“ v miestnom a regionálnom rozvoji). Pri takom „hustom“ odbornom programe sa musíte hneď na začiatku rozhodnúť, ku ktorej skupine sa chcete pridať, aby vám nič dôležité neušlo, čomu sa však pri takom veľkom podujatí aj tak napokon nevyhnete.

Mojou oblasťou je tvorba a implementácia regionálnej politiky v rozvojovo periférnych oblastiach Európy, takže som sa akosi prirodzene ocitol v spoločnosti kolegov najmä z Maďarska, Rumunska, Portugalska, Fínska a Škótska. V rámci brány „Regional Governance and Policy Practices“ som v príspevku „The Eastern Way: The Case of Eastern Slovakia“ prezentoval čiastkové výsledky svojho výskumu praxe rozvojového plánovania na chudobnej periférii EÚ, ktorý ako štipendista Višeγράdskeho fondu realizujem na Katedre ekonomickej geografie Korvínovej univerzity v Budapešti.

Dobrá konferenčná psycho-hygiena prikazuje náročný odborný program vhodne prekladať s tým spoločenským a skúsený britsko-portugalský organizačný tím k tomu vytvoril naozaj dostatok príležitostí. Prímorskú jarnú atmosféru na budúci rok vystrieda stredoeurópska kultúra a pohostinnosť, kedy pravidelnú konferenciu bude hostiť české zastúpenie RSA - v Prahe.

Slovenské zastúpenie RSA vzniklo len v roku 2006 a v súčasnosti sa popri nábore nových členov zaoberáme mapovaním situácie v oblasti regionalistického výskumu a vzdelávania na slovenských univerzitách. V spolupráci s maďarskou sekciou tiež pripravujeme založenie „RSA Working Group on Regional Leadership in Multi-Ethnic European Peripheries“, ktorá chce spojiť a osloviť

k spolupráci expertov (vrátane študentov a doktorandov) s akademickým alebo pracovným záujmom o danú problematiku. O členstve a aktivitách RSA sa môžete viac dozvedieť na domovskej stránke <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk>, alebo kontaktujte priamo autora tohto príspevku.

Martin Sirák

## Ako zlepšiť výkonnosť verejného sektora

V dňoch 1.-3. mája sa v hlavnom meste Tchajwanu Tajpeji uskutočnil celosvetová konferencia o správe vecí verejných na tému "Ako zlepšiť výkonnosť verejného sektora". Konferenciu finančne podporila tchajwanská vláda a obsahovo ju zastrešili Chengchi univerzita v Tajpeji a University of Pittsburgh z USA. Témami konferencie, ktorá bola organizovaná v podobe plenárnej diskusie a workshopu, boli okrem iného:

- riadenie a meranie výkonnosti verejného sektora
- zmeny v štruktúre verejného sektora
- mechanizmy zabezpečenia verejných služieb
- riadenie rizík vo verejnom sektore
- koordinácia a spolupráca rôznych úrovní verejnej správy, e-vláda

Na konferencii vystúpili viaceré významné kapacity v uvedených oblastiach, napríklad Prof. Dunn z University of Pittsburgh či prof. Pierre z Gothenburskej univerzity. Záštitu nad konferenciou mal aj prof. Peters, ktorý sa však na poslednú chvíľu nemohol zúčastniť.

Celkovo na konferencii vystúpila viac ako desiatka medzinárodných akademikov najmä z Európy, severnej Ameriky a Ázie. Symbolické zastúpenie mali aj južná Amerika, Afrika a Austrália. Uvedenej konferencie som sa zúčastnil ako jediný zástupca z postkomunistickej Európy. Prezentoval som svoj výskum vzniku a vývoja Pôdohospodárskej platobnej agentúry pod názvom: "The brief moment of freedom: Europeisation and bureaucratic autonomy in Slovakia".

Bližšie informácie o konferencii je možné nájsť na adrese:

<http://wspg.nccu.edu.tw/english/index.html>

Miroslav Beblavý

## O čom diskutujú „protimonopolisti“ vo svete?

V apríli sa vo Washingtone uskutočnil už 55. *Antitrust Law Spring Meeting*, na ktorom sa stretlo viac ako 2000 reprezentantov komory právnikov, súťažných inštitúcií, ako aj akademikov z celého sveta. V rámci mnohých panelov, diskusných fór, ako aj neformálnych stretnutí sa tento rok diskutovali najmä otázky unilaterálneho správania firiem. Pokúsim sa čitateľom priblížiť aspoň niektoré témy.

V posledných rokoch sa veľká pozornosť v rámci súťažnej politiky venuje rozvíjaniu relevantných ekonomických teórií, ktoré sa pri aplikácii využívajú najmä pri definovaní trhov, trhovej sily, posudzovaní dopadov koncentrácií, ako aj rôznych testov, ktoré majú odlišiť pro a protisúťažné správanie firiem. Dôležité je posúdiť, či dominant má motívy a možnosť obmedzovať súťaž. Pritom sa využíva silné zázemie na univerzitách a aktívna spolupráca univerzitných pracovníkov so súťažnými inštitúciami.

Oblasť unilaterálneho správania firiem (na Slovensku sa využíva skôr pojem zneužívanie dominantného postavenia) je v súčasnosti jednou z najdiskutovanejších oblastí nielen v USA, ale aj v EÚ. V USA sa realizovali početné verejné konzultácie, diskusné fóra v rámci *Antitrust Modernization Commission*, ktorá pripravila pre kongres správu o tom, či v oblasti antitrustu sú potrebné legislatívne zmeny a ako pristupovať k problematikým oblastiam. Európska komisia (EK) otvorila diskusiu k aplikácii článku 82 (zneužívanie dominantného postavenia) v snahe prejsť od legalistického prístupu (*form based approche*) k prístupu založenému na hodnotení ekonomických dopadov praktík na dané trhy (*effects based approche*). Naznačený, viac ekonomický prístup je výrazný tak v americkom ako aj európskom kontexte, napriek tomu možno pozorovať aj rozdiely, ktoré sa prejavili napr. v prípade Microsoft.

V USA možno pozorovať v porovnaní s Európou liberálnejší prístup, napr. trhové podiely pri ktorých je možné uvažovať a šetriť dominanciu sa odvíjajú od úrovne 70%, v EK je o indícií možno hovoriť už pri 50% podiele na trhu. V USA sa snažia o citlivejšie testy na rozlíšenie pro a protisúťažných praktík pričom sa musí preukázať aj poškodenie spotrebiteľa a vyhodnotiť možné pozitívne efekty. Súťažné



**MAX KROTT: Forest Policy Analysis, Springer  
2005, 323 s.**

inštitúcie zvažujú aj schopnosť identifikovať aká náprava a teda zásah súťažných inštitúcií by danému trhu pomohla a či je súťažná inštitúcia schopná ju identifikovať. Možno povedať, že práhy pre preukázanie protisúťažného správania sú v USA nastavené relatívne vysoko, na druhej strane sa zlyhania trhu niekedy riešia cez špecifické regulácie. Je potrebné tiež zdôrazniť, že na rozdiel od Európy je v USA výrazne viac súkromných sporov v oblasti antitrustu.

EK vychádza z hodnotenie protisúťažného uzatvorenia trhu, ktoré poškodzuje konkurentov a následne spotrebiteľov, pričom pripúšťa aj agresívnu „*competition on the merits*“ zo strany dominanta.

V rámci panelov sa diskutovali aj otázky do akej miery by rozhodnutie súťažnej autority malo obsahovať požiadavky na *remedies* (nápravu) do akých detailov by malo ísť. Ak nie je dostatočne jasné, firmy to napádajú, pretože nevedia čoho sa majú vyvarovať, naopak v prípade Microsoft bola EK obviňovaná, že jej rozhodnutie išlo v tomto smere ďaleko a je veľmi regulačné. Rovnako bola diskutovaná otázka do akej miery by sa mali zohľadňovať možné pozitívne efekty pri protisúťažnom správaní a kto by ich mal preukazovať (súťažná inštitúcia alebo podnikateľ). Pri aplikácii nového, viac ekonomický podloženého prístupu možným rizikom sú postoje súdov, do akej miery budú tento nový prístup akceptovať. Napr. prvé výstupy európskych súdov hovoria skôr o konzervatívnom prístupe, ktorý neposúva práhy preukazovanie zneužívajúcich praktík výrazne vyššie.

Naznačený trend vo svete je výzvou aj pre Protimonoplný úrad SR, ktorý začal so školením svojich pracovníkov v ekonomickej oblasti, potrebuje vybudovať pozíciu „*chief economist*“ a celkovo sa pripraviť na náročnejšiu aplikáciu súťažných pravidiel. V tomto smere by sme uvítali aj podporu zo strany akademickej obce, ktorá doposiaľ absentuje a na túto zaujímavú oblasť sa minimálne orientuje, napr. špecialistu v oblasti *Industrial Organization* je veľmi ťažko v SR nájsť.

Daniela Zemanovičová

Kniha Maxa Krotta s názvom *Forest Policy Analysis* je vylepšeným prekladom nemeckého originálu *Politikfeldanalyse Forstwirtschaft, Eine Einführung für Studium und Praxis* (Parey, Blackwell, Viedeň, Berlín, 2001, 254 s.) Max Krott prichádza so svojou knihou pomerne po dlhej prestávke v teórii lesníckej politiky, lebo od čias vydania učebnice Profesora Niessleina *Forstpolitik* v roku 1985 nebola vydaná žiadna nová vysokoškolská učebnica v nemeckom jazyku. Anglická verzia nadväzuje na dve americké publikácie Ellefson P. V.: *Forest resources policy: process, participants, and programs* z roku 1992 a Cubagge, F. W., O’Laughlin, J., Bullock Ch. S.: *Forest resource policy* z roku 1993. Max Krott týmto európskym počínom prezentuje viac na sociologický a politologický výskum zamerané ponímanie lesníckej politiky ako bolo do tých čias obvyklé a vychádza z Viedenskej školy lesníckej politiky reprezentovanou Profesorom Petrom Glückom. Nosnou teóriou jeho knihy je analýza verejnej politiky, ktorú plodne využíval vo svojej viac ako dvadsaťročnej pedagogickej, vedeckej a poradenskej praxi. Názov prvej kapitoly predstavuje síce neskromný, ale stále aktuálny a potrebný cieľ jeho učebnice: profesionalizácia lesníckej politiky pre les a lesné hospodárstvo.

Kniha sa člení do 11 kapitol, ale dajú sa v nej nájsť tri ucelené časti. Prvá časť sa zaoberá politickým systémom, politickým procesom, definíciou politických záujmov a konfliktov ako hybných síl lesníckej politiky a neposlednom rade analýzou základných prvkov koncepcií a programov lesníckej politiky na využívanie a ochranu lesa. Druhá časť knihy analyzuje najdôležitejších aktérov lesníckej politiky: občania, vlastníci lesa, zamestnanci v lesnom hospodárstve, záujmové združenia, politické strany, vláda a štátna správa. Tretia časť opisuje tri základné typy nástrojov lesníckej politiky: informačné, ekonomické a regulatívne nástroje s doplnením o problematiku krajinného

a územného plánovania vo vzťahu k lesnému hospodárstvu.

Definícia politického systému v prvej časti knihy vychádza zo všeobecnej teórie systémov, opisuje všeobecne aktérov v lesníckej politike a hlavné vzťahy medzi nimi. Politický proces opisuje pomocou teoretického rámca policy cyklu v členení: vznik politickej agendy, formulácia, implementácia, evalvácia a prípadná terminácia opatrenia verejnej politiky. Plodne sa snaží kniha spojiť na jednej strane aktérov s ich vzájomnými väzbami a na druhej strane jednotlivé fázy policy cyklu. Tento teoretický rámec neskôr veľmi účelne využije pri opise a analýze jednotlivých nástrojov lesníckej politiky. Za rozhodujúci pojem lesníckej politiky považuje Max Krott politický záujem na rôznych formách využívania lesa a z neho vyplývajúce záujmové konflikty. Prostredníctvom teórie sociálneho konfliktu opisuje základné mechanizmy riešenia konfliktov v demokratickej lesníckej politike: mocenské presadenie, informačné presvedčovanie, získavanie informácií na dosiahnutie vecného riešenia a vyjednávanie. Programy a koncepcie lesníckej politiky analyzuje z pohľadu ich vypovedacej schopnosti, informačnej kvality a mocenských stratégií ich presadzovania (napr. presadenie pomocou ich ideologickej akceptácie, symbolickej akceptácie, čiastočnej akceptácie ich účinkov atď.)

V druhej časti identifikuje najdôležitejších aktérov v lesníckej politike a na základe rôznych sociologických, politologických a ekonomických teórií opisuje ich politické záujmy, štruktúru, správanie a ich politický potenciál. Dôraz kladie na vlastníkov lesa, ich záujmové združenia a štátnu správu lesného hospodárstva. Záujmové združenia vlastníkov lesa popisuje z uhla ich schopnosti vlastného organizovania a presadzovania záujmov. Ďalej skúma ich vnútornú výstavbu vo vzťahu k ich formálnej a neformálnej činnosti v politickom procese. Na základe klasickej teórie a sociológie byrokracie, ale aj novších teórií inštitucionálnej ekonómie a teoretického konceptu new public management popisuje pôsobenie štátnej správy v lesnom hospodárstve. Nevyhýba sa ani

definovaniu formálnych úloh štátnej správy vyplývajúcich z lesného zákonodarstva. Spojením vecných úloh a neformálnych záujmov vysvetľuje konanie štátnej správy na konkrétnych príkladoch z praxe lesníckej politiky. Nezabúda na väzby záujmových združení vlastníkov lesa a štátnej správy lesného hospodárstva k iným aktérom lesníckej politiky a tým vytvorí rámcový opis verejnej politiky v lesníctve.

Tretia syntetická časť knihy opisuje tri najdôležitejšie nástroje lesníckej odvetvovej politiky: informačné, ekonomické a regulatívne. Podľa politologickej teórie definuje ich základné účinky. Na základe účinkov jednotlivých nástrojov lesníckej politiky môže analyzovať ako zodpovedajú záujmom konkrétnych aktérov lesníckej politiky. Zo vzťahu účinkov nástrojov a správania sa aktérov odvodzuje dôležité podporné a brzdiace faktory formulácie a implementácie nástrojov lesníckej politiky. Informačné nástroje lesníckej politiky delí na poradenstvo, vzdelávanie a prácu s verejnosťou. Na jednej strane vyzdvihuje ich malú intenzitu pôsobenia na trhovú systém a ich dôležitosť v kombinácii s inými nástrojmi lesníckej politiky v nástrojovom mixe. Na druhej strane poukazuje na ich nízku účinnosť pri dosahovaní cieľov lesníckej politiky. Účinky ekonomických nástrojov opisuje pomocou teórie zlyhania trhu, rozdeľuje ich na rôzne typy (finančná podpora, dane, daňové úľavy atď.) a poukazuje na možné nedostatky pri ich implementácii. Regulatívne nástroje lesníckej politiky chápe ako politické regulačné zásahy v spoločnosti a hospodárstve s nárokovateľnou záväznosťou pod hrozbou sankcií. V kapitole o krajinnom a územnom plánovaní zdôrazňuje medzisektorovosť lesného hospodárstva a objasňuje možnosti lesného hospodárstva pri jeho ovplyvňovaní.

Knihy Forest Policy Analysis je veľmi dobrým základom lesníckej politiky, ktorá sa ale neobmedzuje len na vysvetľovanie princípov a mechanizmov v lesníckej politike, ale v závere každej kapitoly dokumentuje výskumné práce z danej oblasti a poukazuje na nové možnosti smerovania výskumu, čím z nej vytvára aj výbornú pomôcku pre vedeckú činnosť.

Jaroslav Šálka

## ■ PUBLIKÁCIA ■

Inovácie v sociálnych službách is the newest publication by the Institute of Public Policy at Comenius University in Bratislava. The book is a product of a joint research project which combined experiences from ten research teams from Norway, Sweden, the Netherlands, the UK, Ireland, Spain, Israel, Lithuania and Slovakia. The Slovak team contributed to the research with the experience from innovation trends in a post-communist society.



Not with standing the lack of media attention, the field of public policy is one of the most important for the correct functioning of the state, and as such, it there is a constant need to reinvent itself. This book contributes to this goal by providing both theoretical framework and practical implications of innovations in public policy in Slovakia. Research team lead by professor Malikova through a case study of the provision of homes and services for older people provided a thorough analysis of public policy-making in Slovakia. Through this case study they were able to show a complex

picture of ongoing, post-communist, transformation, search for new innovative approaches as well as the interaction between policy and service levels in a new environment.

One of the greatest challenges in the post-communist transformation was the healthcare system. The choice of the residential homes for the elderly as its case study enables the reader to fully grasp the complexity of the change. It shows the complex relationship between the policy-makers, the service beneficiary and all the intermediate steps in the process.

The study carefully prepares the field of research by setting up a theoretical framework and the reasons for such an endeavor. The case study is then put in a wider context of reforms, including the processes of administrative and fiscal decentralization unveiling in Slovakia. these processes have lead to the higher responsibility of the sub-national authorities, including the provision of social services.

There, the case study becomes more concrete and includes both the quantitative and qualitative analysis of the social service provision in the case of residential homes for the elderly. Finally, the authors provide conclusions of the research with lessons learned and suggestions for innovations in the public sector.

The added value of the book is in its ability to assist policy makers by presenting the results of one case study which can be applied in other fields too. At the same time, it will stimulate and contribute to informed debate on political and practical issues that affect those involved at different levels of in the provision of public services, including redefining their nature and mission. At the end, the book provides a synthesis of results prepared for the European Commission which includes all case studies dealt with in the project.

Marko Nikolic

## (Ne)legitimita Európskej únie

Keď povieme, že vládnucci systém je legitímny, máme na mysli, že občania, o ktorých daný systém rozhoduje veria, že daný systém má právo vládnuť a robiť rozhodnutia. Podľa modernej demokratickej teórie je politický režim legitímny, ak jeho občania sú presvedčení o troch veciach: jeho demokracii, výkone a identite. Občania teda musia byť presvedčení, že politická autorita je formovaná riadnym spôsobom. Metódy a procesy vlády musia byť férové, zúčtovateľné, legálne, spravodlivé a v súlade so špecifickými demokratickými normami ako sú voľby. Vládnucci systém musí taktiež sledovať vhodné účely a vo svojom výkone byť efektívny. Nakoniec, okrem toho, že občania budú presvedčení, že vládnucci systém je správny a dobrý, musia byť taktiež presvedčení, že je ich – že sú jeho súčasťou.

Pri rozoberaní otázky o legitimitate EÚ musíme mať na pamäti, že sa jedná o unikátny systém vládnutia. EÚ totiž nie je superštátom, ale nie je ani medzinárodnou organizáciou. Avšak, čoraz viac ovplyvňuje každodenný život svojich občanov. Je teda legitímna? Článok si dáva za úlohu o tejto otázke polemizovať.

### Demokracia

V demokracii sú vlády tvorené reprezentantmi, ktorých si zvolili ľudia. Vládnu isté obdobie, a ak sa občanom ich vláda nepáči, majú možnosť si na ďalšie obdobie zvoliť dovedajšiu opozíciu.

V Európskej únii takýto systém nefunguje. Európska únia je totiž systémom „governance“ (vládnutie) bez „government“ (vlády). To znamená, že Európska únia má ustanovené spôsoby vládnutia (governance), prebrala niektoré aktivity, ktoré zvyčajne vykonáva vláda, avšak nemá demokratickú vládu. Nemá teda žiadnu vládu, ktorá by bola zúčtovateľná a žiadnu opozíciu, ktorá by mohla byť namiesto nej zvolená. V Európskej únii je preto demokratický deficit.

V Európskej únii je jediným občanmi voleným orgánom Európsky parlament. Ten však nemá právomoci, na aké sú zvyknuté národné parlamenty. Nemá právomoc predkladať vlastné legislatívne návrhy, pretože právom iniciatívy disponuje iba Európska komisia (Európsky

parlament však môže požiadať Európsku komisiu, aby vypracovala legislatívny návrh, ktorý pokladá za potrebný). Nemá ani právomoc sám prijať zákon – rozhodnutia prijíma spolu s Radou EÚ, pri čom v niektorých politikách, ako je poľnohospodárska alebo priemyselná politika má iba konzultačné právomoci.

Smer politiky únie určuje Európska rada, ktorá sa skladá z hláv štátov alebo vlád členských krajín EÚ. Taktiež prijíma rozhodnutia. Za svoje rozhodnutia sa však Európska rada nikomu v EÚ nezodpovedá.

Najvyšším právnym a rozhodovacím orgánom EÚ je Rada Európskej únie, označovaná tiež ako Rada ministrov. Skladá sa zo zástupcov vlád členských štátov EÚ. Taktiež sa za svoje rozhodnutia nikomu v Európskej únii nezodpovedá.

Demokratický prvok v tejto oblasti nachádzame u Európskej komisie, u ktorej sa dá povedať, že sa zodpovedá Parlamentu – Parlament má právo komisiu napomenúť a dotazovať sa jej, aby sa zabezpečila demokratická kontrola v Únii a má právo prinúť komisárov rezignovať. Eurokomisári sú menovaní svojím členským štátom – tu EÚ predpokladá demokraciu, na koľko vládu v členskom štáte si zvolili občania. Parlament eurokomisárov musí schváliť. Predseda Komisie je menovaný väčšinou hlasov Európskej rady a taktiež ho musí schváliť Parlament.

Európska únia až taký veľký problém v demokracii jej inštitúcií nevidí. „Únia je postavené na vláde zákona, rešpektuje Chartu základných práv a má dvojitý demokratický mandát cez Parlament, ktorý reprezentuje európskych občanov a Európsku radu a Radu EÚ, ktoré reprezentujú zvolené vlády v členských štátoch.“ (European Governance – a white paper). Všetky inštitúcie EÚ jednajú v súlade s dohovormi o Európskej únii a rozhodujú kvalifikovanou väčšinou alebo jednomyseľne. Avšak, problém je v tom, že keď sa rozhoduje kvalifikovane zvolenou väčšinou a demokraticky zvolená slovenská vláda je proti, môžu ju iné demokraticky zvolené vlády členských štátov prehlasovať a rozhodnutie bude platiť napriek tomu, že si tieto vlády Slováci nezvolili. Ak sa rozhodnutie slovenskej vlády nebude Slovákom páčiť, môžu ju vymeniť v ďalších voľbách. Vlády iných členských štátov však vymeniť nemôžu. A takisto nemôžu voliť do Parlamentu poslancov z iných členských štátov (iba ak by v danom členskom štáte mali pobyt).

## Identita

Hoci sa Európania cítia okrem svojho národného štátu príslušnosť taktiež k Európe a cítia sa byť Európanmi, inštitúcie EÚ sú im vzdialené. Nevedia, čo ktorá inštitúcia robí, je im to jedno, či sú z toho zmätení. Nevedia, ako sa politicky angažovať v otázkach EÚ a nevedia ani, prečo by vlastne mali. Vládnutie EÚ vnímajú ako im vzdialené, temné, a nereagujúce vládnutie eurokratov, ktorí sú vzdialení obyčajnému voličovi.

## Výkon

Vo svojom výkone je EÚ čiastočne úspešná. Svojimi politikami priniesla mier, prosperitu, stabilitu a podmienky, v ktorých by si mohli členské štáty uplatňovať svoje záujmy. Odstránila rôzne bariéry (a tým vytvorila napríklad spoločný trh) a prijala spoločné, lepšie politiky (napr. environmentálna politika). Pomohla zvýšiť štandard života a posilniť hlas Európy vo svete.

Na druhej strane, EÚ je byrokratický systém, ktorý stojí veľmi veľa peňazí. Ďalej, pre komplexný rozhodovací proces Európskej únie je zložitá zmeniť zabehané politiky, ktoré však už nie sú efektívne a potrebné. Problémom je taktiež ustanoviť politiky, ktoré sú potrebné – pretože sa na nich musí zhodnúť veľa aktérov.

Európska únia má značné problémy s legitimitou, ktoré súvisia s jej demokratickým deficitom, so slabou identifikáciou jej občanov a s problémami vo výkone. Avšak, podľa niektorých autorov občania EÚ si neželajú, aby EÚ bola skutočne legítimná. Demokracia EÚ je neželaná, pretože urobí ju demokratickejšou by znamenalo urobiť ju centralistickejšou.

Európska únia je unikátnym systémom. Je tomu tak aj preto, že čo bolo pôvodne ekonomickou integráciou, sa postupne vyvinulo do politickej únie. Avšak, ak sa chce EÚ vyvíjať ďalej ako politická únia, mala by myslieť hlavne na riešenie problémov svojej legitimacy.

Silvia Augustínová

## Kontakt redakcie

Ústav verejnej politiky FSEV UK  
Odbojárov 10/a  
P. O. Box 129  
820 05 Bratislava 25  
E-mail : [zlatica.sladekova@fses.uniba.sk](mailto:zlatica.sladekova@fses.uniba.sk)  
Tel: 02/501 176 60

## Kontakty na autorov

Ing. Alena Holíková  
Externá spolupracovníčka UVP FSEV UK  
[aholikova@gmail.com](mailto:aholikova@gmail.com)

PhDr. Daniel Klimovský  
Externý doktorand FIFUK Bratislava  
[daniel.klimovsky@upjs.sk](mailto:daniel.klimovsky@upjs.sk)

PhDr. Martin Klus PhD.  
Odborný asistent FPV MV, UMB v Banskej Bystrici,  
[martin.klus@gmail.com](mailto:martin.klus@gmail.com)

Ing. Martin Sirák PhD.  
Externý spolupracovník UVP, FSEV, UK Bratislava  
[martin.sirak@yahoo.com](mailto:martin.sirak@yahoo.com)

doc. Daniela Zemanovičová PhD.  
Externý spolupracovník UVP  
[zemanovicova@antimon.gov.sk](mailto:zemanovicova@antimon.gov.sk)

Ing. Miroslav Beblavý, PhD.  
Odborný asistent UVP, FSEV, UK Bratislava  
[beblavy@governance.sk](mailto:beblavy@governance.sk)

doc. Jaroslav Šálka PhD.  
Externý spolupracovník UVP, FSEV, UK Bratislava  
[salka@vsld.tuzvo.sk](mailto:salka@vsld.tuzvo.sk)

Marko Nikolic, M.A.  
University of Bologna  
[nikolic1@yahoo.com](mailto:nikolic1@yahoo.com)

Bc. Silvia Augustínová  
Študentka UVP, FSEV, UK Bratislava  
[silvia.augustinova@gmail.com](mailto:silvia.augustinova@gmail.com)