CENTRUM EXCELENTNOSTI
PRE SPOLOČENSKÉ INOVÁCIE
Univerzity Komenského v Bratislave

Zborník CESI UK

Sociálne a politické inovácie: Európsky pohľad na Slovensko

Darina Malová a Zuzana Lisoňová (eds.)

www.fphil.uniba.sk/cesiuk
ISBN 978-80-223-3138-8
Univerzita Komenského, Bratislava, 2011

Projekt „**Globálne a lokálne procesy na Slovensku: rozvoj spoločenských inovácii v podmienkach internacionalizácie Európskej únie**" **je podporený v rámci opatrenia 4.1** „Podpora sietí excelentných pracovísk výskumu a vývoja ako pilierov rozvoja regiónu **v Bratislavskom kraji". Viac informácii o Operačnom programe Výskum a vývoj nájdete na stránke** http://www.asfeu.sk/operacny-program-vyskum-a-vyvoj.

UNIVERSITAS COMENIANA BRATISLAVENSIS · MCMXIX

Operačný program VÝSKUM a VÝVOJ

Európska únia
Európsky fond regionálneho rozvoja

O dokumente

Zámerom zborníka je predstaviť spoločenské inovácie ako nové myšlienky a praktické riešenia, ktoré reagujú na aktuálne a budúce vývojové trendy a navrhujú opatrenia riešiace aktuálne potreby ľudí a napokon vedú k zlepšeniu ich životných podmienok. Vybrané štúdie prezentujú odbornej verejnosti ako aj širšej verejnosti výsledky výskumnej činnosti pracovníkov centra v oblasti inštitucionálnych a organizačných reforiem, sociálnej politiky a sociálnej inklúzie, politickej participácie na Slovensku a v EÚ, či politických inovácií v EÚ.

Zborník obsahuje štúdie prezentované na medzinárodnej vedeckej konferencii „Sociálne a politické inovácie: Európsky pohľad na Slovensko“ (19.-21. máj 2011, Bratislava), ktorú organizovalo Centrum excelentnosti pre spoločenské inovácie Univerzity Komenského pod záštitou Predsedu Národnej rady SR Richarda Sulíka a v spolupráci s Parlamentným inštitútom Kancelárie NRSR a Nadáciou Friedricha Eberta.

O autorkách a autoroch

Mgr. Juraj Buzalka, M.A., PhD. pôsobí na Ústave sociálnej antropológie Fakulty sociálnych a ekonomických vied UK v Bratislave a v Centre excelentnosti pre spoločenské inovácie UK v Bratislave. Zaoberá sa predovšetkým antropológiou politiky a sociálnych hnutí, ekonomickou antropológiou a politickou ekonómiou; etnicitou, nacionalizmom, populizmom a náboženstvom; politikou pamäte či sociálnej transformácie.

Mgr. Branislav Dolný pôsobí na Katedre politológie Filozofickej fakulty UK v Bratislave ako koordinátor výskumných aktivít Centra excelentnosti pre spoločenské inovácie UK v Bratislave. Zaoberá sa predovšetkým problematikou demokracie a jej kvality.

Mgr. Roman Džambazovič, PhD. pôsobí na Katedre sociológie Filozofickej fakulty UK v Bratislave a v Centre excelentnosti pre spoločenské inovácie UK v Bratislave. Zaoberá sa predovšetkým problematikou sociálnej exklúzie – inklúzie, marginalizovanými skupinami, subkultúrou mládeže, sociálnymi nerovnosťami (chudoba) a sociológiou rodiny.

Mgr. Zuzana Gabrižová pôsobí ako šéfredaktorka portálu EurActiv.sk. Zaoberá sa predovšetkým témami rozširovanie a budúcnosť EÚ, Slovensko v Európskom parlamente a zdravotníctvo.

Mgr. Daniel Gerbery, PhD. pôsobí na Katedre sociológie Filozofickej fakulty UK v Bratislave a v Centre excelentnosti pre spoločenské inovácie UK v Bratislave. Venuje sa problematike chudoby a deprivácie, sociálnym indikátorom i sociologickým analýzam sociálnej politiky.

Doc. PhDr. Zuzana Kiczková, PhD. pôsobí na Katedre filozofie a dejín filozofie Filozofickej fakulty UK v Bratislave a v Centre excelentnosti pre spoločenské inovácie UK v Bratislave. Zaoberá sa predovšetkým metafyzikou, feministickou filozofiou a etikou.

Mgr. Erik Láštic, PhD. pôsobí na Katedre politológie Filozofickej fakulty UK v Bratislave a v Centre excelentnosti pre spoločenské inovácie UK v Bratislave. Špecializuje sa na politický systém SR a exekutívno-legislatívne vzťahy v EÚ.

Ing. Arch. Karolína Miková pôsobí ako riaditeľka kancelárie Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti na Úrade vlády SR. Zaoberá sa predovšetkým účasťou občanov na rozhodovaní o veciach verejných, procesmi deliberácie občanov a verejnými konfliktami.

Doc. Mgr. Katarína Staroňová, M.A., PhD. pôsobí na Ústave verejnej politiky Fakulty sociálnych a ekonomických vied UK v Bratislave a v Centre excelentnosti pre spoločenské inovácie UK

v Bratislave. Zaoberá sa predovšetkým procesmi spravovania spoločnosti a tvorby verejnej politiky.

Doc. PhDr. Mariana Szapuová, PhD. pôsobí na Katedre filozofie a dejín filozofie Filozofickej fakulty UK v Bratislave a v Centre excelentnosti pre spoločenské inovácie UK v Bratislave. Zaoberá sa predovšetkým epistemológia a feministickou filozofiou.

O editorkách

Prof. PhDr. Darina Malová, CSc. pôsobí ako profesorka a vedúca Katedry politológie Filozofickej fakulty UK v Bratislave a vedie Centrum excelentnosti pre spoločenské inovácie UK v Bratislave.

Mgr. Zuzana Lisoňová pôsobí ako výskumníčka na Katedre politológie Filozofickej fakulty UK v Bratislave a v Centre excelentnosti pre spoločenské inovácie UK v Bratislave.

O recenzentoch

Nathaniel Copsey, DPhil. pôsobí ako odborný asistent a zástupca riaditeľa Aston Centre for Europe na Aston University v Birminghame. V rámci výskumnej činnosti sa zameriava na vzťahy EÚ s jej východnými susedmi, ďalej na vládu a politiku v Poľsku a Ukrajine. Je spoluzakladateľom programu Wider Europe a editorom Journal of Common Market Studies Annual Review.

László Fosztó, PhD. pôsobí ako výskumník v Rumunskom inštitúte pre výskum národnostných menšín. Venuje sa výskumu kultúrnych a sociálnych organizácií Rómov v Rumunsku a vo východnej Európe, rómskych politických hnutí, ďalej antropológii náboženstva, nových náboženských hnutí a zmien náboženstva, teóriám nacionalizmu a etnicity.

PhDr. Hana Maříková, pôsobí ako vedúca vedecká pracovníčka na oddelení „Gender & sociologie“ Sociologického ústavu Akademie věd Českej republiky. Venuje sa problematike rodovej rovnosti žien a mužov, starostlivosti o deti, starostlivosti o seniorov, sociálnych nerovností, sociálnej a rodinnej politiky, feministických a rodových otázok vo vede a politike.

Prof. PhDr. Tomáš Sirovátka, CSc. pôsobí ako riaditeľ Institutu pro výzkum reprodukce a integrace společnosti na Fakulte sociálních studií Masarykovej univerzity v Brne. Zaoberá sa analýzami a výskumom trhu práce, kombináciou štatistických a sociologických metód, výskumom stratégie nezamestnaných, politiky trhu práce na národnej a medzinárodnej úrovni, ďalej chudoby a sociálneho vylúčenia (najmä nezamestnaných a etnických skupín).

Peter Učeň, M.A. pôsobí ako programový manažér v Medzinárodnom republikánskom inštitúte v Bratislave. Venuje sa politickým stranám, straníckej politike, voľbám a volebným kampaniam a európskej integrácii.

Kristof Zoltán Varga, M.A. pôsobí ako vedúci programový manažér Local government and public service reform initiative, Open Society Institute v Budapešti. Zameriava sa na rozvoj lokálnych ekonomík, participatívne plánovanie, transparentnosť a organizáciu vzájomných vzťahov medzi štátom a občianskou spoločnosťou a využívaniu nových technológií vo verejnej správe.

Úvod 5
Darina Malová a Zuzana Lisoňová

Workers' Activism in Slovakia: Where Has Class Disappeared After Socialism? 13
Juraj Buzalka

Možnosti a limity deliberatívnych inovácií v parlamente 23
Branislav Dolný

The democratic innovations in the European Union after the entry of the Lisbon Treaty into force: The democratic participation of the citizens in the EU 50
Zuzana Gabrižová

Inovácie v monitorovaní a reportingu sociálnej situácie..... 63
Daniel Gerbery - Roman Džambazovič

Referendum v politickom systéme SR: Zlyhanie občanov? 83
Erik Láštic

Iniciovaná deliberácia- prípad Národného konventu o EÚ..... 96
Karolína Miková

Organizačné a Inštitucionálne Inovácie v SR 107
Katarína Staroňová

Rodová rovnosť a gender mainstreaming vo vede a v akademických inštitúciách 130
Zuzana Kiczková a Mariana Szapuová

Záver 149
Darina Malová a Zuzana Lisoňová

Úvod

Darina Malová a Zuzana Lisoňová

Termín spoločenské inovácie, ktorý sa v uplynulých rokoch pomaly dostáva do centra záujmu spoločenských vied a inštitúcií aj na Slovensku, má v zahraničí nepomere dlhšiu tradíciu[1] najmä cez početné centrá zameriavajúce sa buď na výskum alebo na podporu a šírenie modelových riešení, vedúcich k riešeniu pálčivých spoločenských problémov a k zlepšeniu podmienok kvality života. Výsledky týchto aktuálnych výskumov a aplikovaného prístupu k inováciám naznačujú, že tradičné chápanie inovácií (produkty, prístroje, technológie a pod.) ako riešení praktických, technických problémov, súvisiacich najmä so zvýšením efektívnosti a produktivity výroby, si však vyžaduje zmenu. Tento pôvodný prístup k inováciám sa predovšetkým zameriaval na výskum kognitívnej stránky kreatívneho myslenia a zanedbával jeho spoločenský kontext. Diskusie o vplyve inovácií sa v nedávnej minulosti zameriavali najmä na ich ekonomické dôsledky a prínosy, hoci sa vždy viac-menej implicitne predpokladalo, že inovácie sú jedným z najdôležitejších, možno aj najdôležitejším prostriedkom na dosiahnutie fundamentálnych spoločných, kolektívnych cieľov, týkajúcich sa nielen vrátane hospodárskeho rastu alebo národnej bezpečnosti, ale možno predovšetkým zlepšenia samých základných životných podmienok, ako predstavuje spokojnosť, zdravie, šťastie a sám život, ktoré len v obmedzenej miere súvisia s hospodárskym rastom. Okrem spoločenského kontextu a prínosu inovácií sa pozornosť venuje aj špecifickým druhom inovácií, ktoré predstavujú myšlienky, ktoré riešia aktuálne potreby ľudí a vedú k zlepšeniu ich životných podmienok.

Teoretické chápanie a praktické uchopenie inovácií, ukazuje, že ich treba chápať ako procesy, ktoré nielen menia spoločenský kontext, ale vedú aj k vzniku nových sociálnych vzťahov a inštitúcií. Predložený zborník z medzinárodnej konferencie „Sociálne a politické inovácie: Európsky pohľad na Slovensko“, ktorá sa konala v Bratislave 19.-21. mája 2011 sa pod záštitou predsedu Národnej rady Slovenskej republiky, predstavuje jeden z výstupov z výskumu, ktorý sa realizoval na Katedre politológie Filozofickej fakulty UK. Do výskumných aktivít projektu boli zapojené viaceré pracoviská FiF UK, Fakulty sociálnych a ekonomických vied UK a Fakulty matematiky, fyziky a informatiky UK. Cieľom konferencie bolo prezentovať odbornej verejnosti a prostredníctvom médií aj širokej verejnosti výsledky výskumnej činnosti pracovníkov Centra excelentnosti pre spoločenské inovácie

[1] Napríklad Centrum pre spoločenské inovácie na Fakulte postgraduálnych štúdií na Stanfordskej univerzite vzniklo v roku 1925 a organizácia s rovnakým názvom sídliaca v blízkej Viedni v roku 2010 oslávilo už dvadsať rokov svojej existencie.

Univerzity Komenského (CESI UK) v oblasti inštitucionálnych a organizačných reforiem, sociálnej politiky a sociálnej inklúzie, politickej participácie na Slovensku a v EÚ, či politických inovácií v EÚ.

Zároveň konferencia hľadala odpovede aj na teoretické a metodologické otázky spojené s výskumom spoločenských inovácií ako nových ideí a praktických riešení, ktoré reagujú na aktuálne a budúce vývojové trendy a navrhujú opatrenia riešiace aktuálne potreby ľudí a napokon vedú k zlepšeniu ich životných podmienok. Hlavným cieľom CESI UK je orientácia na výskum rozvoja ľudského, sociálneho a kultúrneho kapitálu prostredníctvom výskumu strategických spoločenských inovácií v kontexte globalizácie, europeizácie a transformácie v zahraničí a na Slovensku. Naplneniu tohto cieľa napomáha vytvorenie predpokladov pre spoločný výskum, založený na multidisciplinárnom prístupe, prepájajúcom metódy uplatňované v rôznych spoločenských vedách s matematickým a ekonomickým modelovaním. Výskumná činnosť centra sa orientuje na spoločenské inovácie v ich štyroch základných dimenziách:

- Politická dimenzia,
- Sociálna dimenzia,
- Dimenzia verejnej politiky a ekonómie,
- Dimenzia kultúry, identity a komunikácie.

V rámci tejto konferencie sme dali priestor tým príspevkom, ktoré predstavujú špecifické prípadové štúdie spoločenských inovácií, aby sme zabezpečili efektívnu komunikáciu medzi účastníkmi. Prípadové štúdie, ako to predstavuje aj naša analýza aktuálneho stav skúmania spoločenských inovácií v zahraničí, predstavujú zvolili za hlavný spoločný metodologický rámce práce väčšiny členov tímu. Aj v zahraniční prípadové historické štúdie predstavujú osvedčený spôsob skúmania spoločenských inovácií (Mumford, 2002), keďže prinášajú poznanie o kľúčových podmienkach ich vzniku, základných atribútoch, aktéroch a najmä reflektujú ich prínos pre spoločnosť. Každý prednesený príspevok bol písomne recenzovaný a na konferencii rozdiskutovaný vybranými pozvanými odborníkmi zo zahraničia, ktorí sú uvedení ako recenzenti predloženého zborníku.

V úvode chceme bližšie rozobrať náš prístup k definovaniu predmetu nášho výskumu, z ktorého sme sa snažili následne odvodiť aj metodológiu. V začiatkoch nášho skúmania sa celý riešiteľský kolektív zameral na definovanie a operacionalizáciu pojmu spoločenské inovácie, keďže tento termín je nielen značne vágny, ale „z určitých hľadísk aj ťažko zrozumiteľný“ (Bielik – Gahér – Zouhar, 2010: 721), lebo už na začiatku komunikácie vychádza z nejednoznačných kľúčových výrazov, ktoré nevedú jasne a presne k jeho pochopeniu a následným interpretáciám, na ktorých musí byť založený relevantný – predovšetkým spoločenskovedný – výskum. Začiatok nášho multidisciplinárneho

výskumu spoločenských inovácií sa teda v prvej etape zameral na problémy spojené s definovaním daného pojmu, ktorý používajú rozličné spoločenskovedné disciplíny (psychológia, sociológia, manažment, verejná politika a i.), čo ešte viac prispieva k mnohorakosti a mnohovýznamovosti tohto termínu. Na jednej strane sa „spoločenské“ v tomto termíne spája len s analýzou dôsledkov technických a technologických inovácií na život človeka a spoločnosť a na strane druhej stoja výskumy, ktoré vychádzajú z presvedčenia, že tento termín možno uplatňovať len na samostatné a špecifické sociálne fenomény. Medzi nimi možno ešte na pomyslenej škále rozličných prístupov umiestniť interpretáciu javov dávno minulých cez optiku nového pojmu a nadväzujúcej koncepcie. Práve druhý a tretí prístup sme si v našej výskumnej úlohe zvolili ako hlavné, čo si však ako prvú úlohu vyžaduje definíciu nového spoločenského javu, resp. nových atribútov už skúmaných fenoménov. V našom tíme sme totiž definície chápali a chápeme „ako nástroj na poznanie, ktorý nám umožňuje postihnúť „skutočné jadro veci“ tak, aby ho adresáti mohli lepšie pochopiť“ (tamže: 720). Navyše aj keď niektorí autori v zahraničí hovoria už o „inovačnej teórii“, nie je to formálne etablovaná teória, ale len súbor náhľadov rôznych vedných disciplín a väčšina používaných definícií pojmu inovácia pochádza najmä zo štúdia súkromného, t.j. ziskového sektora, nie sektora verejného, kde sa umiestňuje aplikovaný výskum spoločenských inovácií.

Aj keď sme pre účely individuálnych výskumných úloh ponechali jednotlivých členom tímu určitú voľnosť pri zadefinovaní vlastnej interpretácie spoločenských inovácií, tak počas prvých seminárov sme sa snažili uchopiť definíciu tohto fenoménu cez kritickú interpretačnú analýzu výskumov realizovaných medzinárodnou spoločenskovednou komunitou. Tieto výskumy sa orientujú najmä na uchopenie a analýzu sociálnych fenoménov (inštitúcií, procesov, organizácií a i.), ktoré vznikli ako výsledok originálnych nápadov (objavov), zameriavajúcich sa na nové spôsoby, ako majú ľudia, kolektívni a individuálni aktéri organizovať svoje aktivity a interakcie tak, aby čo najlepšie alebo „len“ úspešnejšie ako doteraz, dosiahli spoločný cieľ (Mumford, 2002; Hunter et al., 2006). Často sa spoločenské inovácie spájajú a teda aj definujú so zreteľom na výsledok, stelesnenie novej myšlienky, t.j. s kvalitatívnou zmenou, ktorá zlepšuje doterajší stav, resp. prispieva k verejnému ‘dobru‘. Zistili sme, že náš termín a predmet výskumu sa tak aj v medzinárodnom výskume znovu spája s ďalšími mnohoznačnými a prekrývajúcimi sa pojmami, akými sú zmena, spoločenský účel, cieľ alebo hodnota, verejné dobro, efektívnosť, vyššia kvalita a pod. Tento dôraz na empiricky ťažšie alebo sporne uchopiteľné koncepty však znovu vyvoláva problémy tie isté problémy pri definovaní - a tým pádom aj pri výskume spoločenských inovácií - aké máme pri pochopení samotného pomenovania. Okrem toho, práve takýto nejasný prínos spoločenských inovácií na rozdiel od technických, je zvyčajne nielen ťažko merateľný a tým pádom aj ťažšie preukázateľný, ale ich skúmanie sa zvyčajne odvíja práve od ich realizácie, teda až po ich vzniku a širokom uznaní možno súdiť, či nejaká nová

myšlienka priniesla želaný, ale nejasne definovaný, efekt. Práve preto sa ako vhodnou metódou výskumu javia práve prípadové štúdie, ktoré môžu pomôcť identifikovať spoločné znaky a podmienky vzniku spoločenských inovácií.

Na základe meritórnej analýzy (teoretickej konceptualizácie), sme napokon dospeli k záveru, že existujúci teoretický alebo aplikovaný výskum[2] sa však zhoduje na troch spoločných atribútoch tohto konceptu. Po prvé, spoločenské inovácie reagujú na závažný problém, resp. na potreby ľudí. Po druhé, spoločenské inovácie menia systém, keďže trvalo modifikujú štruktúry a (vnímanie, resp. správanie) aktérov, ktoré súvisia s danými problémami. Po tretie, spoločenské inovácie netvoria zisk, ale nekomerčné hodnoty, z ktorých primárne profituje spoločnosť (komunita) ako celok. Uvedomujeme si, že sa stále pohybuje vo svete málo presných termínov, ale na základe tejto konceptualizácie sa náš výskum a tiež aj príspevky na konferencii zamerali na skúmanie definovaných atribútov a to buď spolu na všetky tri alebo len na jednotlivé aspekty, vždy sa však výber danej prípadovej štúdie vychádzal z uchopenia procesu, inštitúcie alebo rozhodnutia, ktoré súviselo so všeobecným uznaním, že ide o reakciu na aktuálne spoločenské problémy a potreby, zároveň sa mení systém a výsledkom sú nekomerčné prínosy. Vo všeobecnosti sa členovia tímu sústredili na výskum vzniku a tvorby nových procesov a procedúr potrebných pre organizovanie spoločnej práce, zavádzanie nových sociálnych praktík v skupine, ale aj na vytváranie nových druhov sociálnych inštitúcií.

Výskum spoločenských inovácií – ako nejasného a nepresne uchopiteľného sociálneho javu – je teda značne komplikovaný, čo sťažuje aj vypracovanie metodológie. Dospeli sme k záveru, že existujúce metódy, ktoré sa aktuálne používajú v spoločenských vedách, sa pri súčasnom stave výskumu, nehodia na štúdium týchto fenoménov, keďže spoločenské inovácie sú veľmi komplexné fenomény, ktoré sa postupne vyvíjajú a teda aj menia. Aj preto je ťažké identifikovať a podstatu a pôvod nových ideí a tiež podmienky, ktoré podporujú ich implementáciu. Zatiaľ jediný osvedčený spôsob skúmania spoločenských inovácií sú historické prípadové štúdie, ktoré môžu poskytnúť podrobnosti o kľúčových faktoroch podmieňujúcich ich vznik. Tento prístup sme použili aj v našom výskume a prejavil sa aj pri vypracovaní jednotlivých predložených príspevkov. Zároveň treba zdôrazniť, že problémy spojené s definovaním a metodológiou spoločenských inovácií nemôžu viesť k odmietnutiu výskumu alebo k rezignácii na skúmanie ako také. SI ako špecificky interpretovaný prípad zmeny predstavujú dôležitý druh kreativity, z ktorej sa rodia nové inštitúcie, politiky, nová prax, celé odvetvia a tiež formy medziľudských vzťahov.

[2] Výskumu SI v zahraničí sa venujú mnohé nadácie (napr. Young Foundation) a centrá (, ktorá spolupracujú s organizáciami občianskej spoločnosti. Zároveň poskytujú rady, propagujú informácie a dobré skúsenosti ako návody na zlepšenie spoločenskej praxe v ďalších organizáciách a krajinách.

Väčšina vybraných prípadov realizovaných v jednotlivých dimenziách a tiež prezentovaných na tejto konferencii sa zamerala na také spoločenské inovácie, ktoré vznikli v zahraničí a na Slovensku sa implementujú zvyčajne pod tlakom europeizácie alebo s ohľadom na rozhodnutie verejnej správy, ktorej predstavitelia identifikovali nejakú spoločenskú potrebu a snažia sa prostredníctvom „importu“ presadiť nejaké riešenie s ohľadom na jeho pozitívne výsledky v zahraničí. Prvý príspevok od Juraja Buzalku, ktorý participoval na výskume v rámci štvrtej dimenzie sa zameral na analýzu spoločenského kontextu, ktorý môže viesť k vzniku spoločenských inovácií prostredníctvom mobilizácie celej sociálnej triedy, konkrétne robotníckej triedy, od ktorej sa v minulosti očakávalo, že sa stane „predvojom“ spoločnosti. Základnou výskumnou otázkou tohto výskumu je snaha zistiť, prečo neprichádza k mobilizácii tejto komunity v súčasnom modernom kapitalizme, a to na Slovensku ale aj globálne, keďže sa postavenie tejto triedy zhoršuje. Rastúca ekonomická nerovnosť v minulosti zväčša v minulosti totiž vyvolala širokú mobilizáciu. Tento príspevok teda hľadá odpovede, prečo – napriek prítomnosti celého radu ekonomických a sociálnych problémov – príslušníci tejto triedy zostávajú v akomsi stave nehybnosti. Ako možné vysvetlenia autor ponúka pokračujúci parochializmus a rastúcu fragmentovanosť robotníckej triedy, ktorá je vyvolávaná sústavným oslabovaním pôvodne silnej kolektívnej identity. Táto postupne eroduje cez je „etnifikáciu“ a rast individuálnej konkurencie na pracoviskách. Tradičná platforma vytvárania kolektívnej identity – fabrika, podnik – sa v časoch dominantného neoliberalizmu výrazne zmenili a toto všetko v skutočnosti demobilizuje robotnícku triedu ako kolektívnu entitu. Závery autorovho skúmania hospodárskych zmien, ktoré priniesol na Slovensko ponovembrový vývoj naznačujú, že globalizačné procesy a internacionalizácia podnikov (prostredníctvom privatizácie) nielen značne zmenili podmienky robotníkov vo firmách vlastnených zahraničnými a nadnárodnými spoločnosťami, ale predovšetkým priniesla nový dominantný medzinárodný diškurz, ktorý účinne diskvalifikoval predchádzajúce kolektívne identity založené na predchádzajúcej, medzinárodne jednotnej interpretácii „boja robotníckej triedy“. Táto štúdia poukázala na dôležitosť analýzy celkového kontextu, ktorý cez dominantný diškurz môže buď napomôcť alebo naopak potlačiť vznik spoločenských inovácií mobilizáciou „zdola“ alebo „zhora“. Z jej zistení a záverov vyplýva, že v závislosti od toho, ktorí aktéri a ako úspešne identifikujú svoju situáciu ako spoločenský problém, tak sú schopní mobilizovať dostupné zdroje na riešenie svojej situácie a záujmov.

Nasledujúce príspevky prezentované na konferencii sa zameriavajú na analýzu niektorého alebo všetkých troch hore definovaných atribútov spoločenských inovácií. Tie príspevky, ktoré vznikli pri riešení výskumu sociálnej dimenzie projektu identifikovali nové spôsoby riešenia aktuálnych sociálnych problémov, ktoré sú podmienené krízou historicky vytvorených modelov sociálnej ochrany, akcelerovanej súčasnou ekonomickou krízou a novou distribúciou sociálnych rizík. Jednotliví

riešitelia sa zamerali na kľúčové témy: identifikáciu povahy sociálnej inovácie v súčasnosti, tematiku sociálnej inklúzie (ktorú považujeme za integrujúci rámec základných prístupov k sociálnym problémom súčasnosti), tematiku rodovej rovnosti a inklúziu v oblasti marginalizovaných rómskych komunít. Všetky tieto čiastkové výskumné úlohy boli úzko previazané s prognózovaním vývoja sociálneho kapitálu. Na konferencii boli prezentované dva príspevky, ktoré sa týkali základných teoretických konceptuálnych rámcov, ktoré reflektujú sociálnu a rodovú nerovnosť. Príspevok Daniela Gerberyho a Romana Džambazoviča sa zameriava na jednu zo substantívnych oblastí sociálnej politiky - ako sa koncept sociálnej inklúzie (ako forma spoločenskej inovácie) využíva pri napĺňaní základnej funkcie sociálneho štátu - garancii minimálnej dôstojnej úrovne života. Tento problém sa týka predovšetkým nastavenia systému monitoringu sociálnych problémov a ich reportingu. Od nich závisí riešenie tohto problému cez sociálnu politiku štátu. Štúdia sa primárne zamerala na inovatívny potenciál sociálneho monitoringu a reportingu, ktoré sú nielen nástrojom na získanie a podávanie informácií o kľúčových problémoch súčasnosti, ale za pomoci ich analýzy môžeme odhaliť zaujímavé skutočnosti o prioritách a ambíciách verejnej politiky. Pri sociálnych indikátoroch sa autori sústredili aj na analýzu jednotlivých inovatívnych atribútov pri ich tvorbe a používaní. Problematika uplatňovania rodovej rovnosti (gender mainstreaming) bola v rámci riešenia sociálnej dimenzie tematizovaná a rozpracovaná ako forma spoločenských inovácií s aplikáciou na oblasť vedy a výskumu dvomi členkami tímu Marianou Szapuovou a Zuzanou Kiczkovou. Ide o takú politickú stratégiu, ktorej hlavný princíp vedie k realizácii rovnosti mužov a žien vo všetkých oblastiach spoločnosti a treba ju pochopiť a interpretovať ako formu spoločenskej inovácie, ktorá smeruje k rozširovaniu spoločenských dobier nastoľovaním spravodlivých rodových pomerov. Tento prístup vyžaduje, aby sa odhalili všetky, aj skryté formy nerovností medzi ženami a mužmi, čo slúži ako základ pre plánovanie a realizáciu praktických krokov smerujúcich k rodovo spravodlivým pomerom. Uplatňovanie rodového hľadiska je formou spoločenských inovácií nielen v tom, že prináša nový pohľad na distribúciu sociálnych nerovností, ale aj ich nové riešenia, ktoré zohľadňujú špecifiká inštitúcií vedy a výskumu. aj vo vednej a vysokoškolskej politike V oblasti rodovej rovnosti bola výskumná úloha počas riešenia projektu rozpracovaná vzhľadom na aktuálne potreby zavádzania gender mainstreamingu v akademickom prostredí. Pozornosť sa sústredila predovšetkým na horizontálnu a vertikálnu rovinu rodovej segregácie, analyzovali sa jej príčiny a formulovali sa opatrenia na odstránenie rodovej asymetrie.

Ďalšie príspevky, ktoré vznikli v rámci výskumu politickej dimenzie spoločenských inovácií sa venovali viacerým oblastiam prognózovania vývoja politického systému Slovenska a Európskej únie. Zároveň sa sústredili na výskum špecifického typu spoločenských inovácií v politike a to demokratickým

inováciám. Jednotliví členovia analyzovali také politické fenomény, ktoré predstavujú rozširujú účasť občanov na politickom rozhodovaní v podmienkach Slovenska a aj Európskej únie. Ide o demokratické inovácie, ktoré chápeme, ako spôsoby priameho zapojenia občanov (účasti) do rozhodovania štátnych a verejných orgánov a to mimo voľby. Termín „priame“ však vylučuje sprostredkované zahrnutie do rozhodovania, keď sa občania zapájajú do aktivít organizácií občianskej spoločnosti a tie spolupracujú s verejnými orgánmi a úradníkmi. Preto sa výber našich prípadových štúdií zameral na dva základné fenomény a to referendum a deliberáciu (formu politickej komunikácie ako spôsobu riešenie politických problémov). Výskum priniesol viacero závažných teoretických poznatkov. Poukázal na primárnu úlohu sociálnych a politických hnutí a organizácií občianskej spoločnosti, ktoré najprv pôsobili a usilovali sa o rozvoj a podporu priamej demokracie na národnej úrovni až podnietili zrod európskeho Inštitútu pre občianske iniciatívy a referendum (Initiative and Referendum Institute Europe), ktorý sa významnou mierou zaslúžil o prijatie významnej politickej inovácie na európskej úrovni Európskej občianskej iniciatívy do zákonodarstva EÚ. Táto inovácia znamená veľký krok vpred k zvýšeniu účasti občanov na tvorbe verejnej politiky EÚ a usiluje sa o posilnenie inštitúcií, ktoré umožňujú občanom priamo sa podieľať na správe „európskych záležitostí“, nerozvíja však priamu demokraciu, len zvyšuje možnosti ovplyvniť alebo iniciovať otázky, ktorými sa orgány a inštitúcie majú zaoberať. Rozvíja politické práva občanov EÚ, akými sú petičné právo, právo obracať sa na európskeho ombudsmana, právo na odpoveď z inštitúcií alebo orgánov EÚ a právo vymáhať spravodlivosť na úrovni EÚ (Zuzana Gabrižová). Ďalšie analýzy venované fungovaniu referenda v slovenskom politickom systéme identifikovali inštitucionálne a kultúrne bariéry pri jeho uplatňovaní na Slovensku (Erik Láštic). Výskum v tejto dimenzii taktiež ukázal na tie subjektívne a objektívne faktory, ktoré limitujú rozvoj deliberatívnych foriem demokracie (Karolína Miková, Branislav Dolný). Analýza konkrétneho prípadu politickej inovácie (demokratická deliberácia, t.j. diskusia o alternatívnych riešeniach a zdôvodňovanie rozhodnutí vo verejnom sektore), ktorý vyústil do vzniku novej inštitúcie (Národný konvent SR o Európskej únii) a je pokračovaním Národného konventu o európskej budúcnosti Slovenska (2001-2003), ktorý iniciovalo Ministerstvo zahraničných vecí SR v súvislosti s Európskym konventom odhalila rozhodujúcu úlohu politických aktérov, ktorí majú bytostný záujem na vzniku politických inovatívnych foriem umožňujúcich celospoločenskú diskusiu. Táto analýza úlohy a významu demokratických foriem pri riešení politických problémov ukázala aj na dôležité vývojové tendencie v politike, čo potvrdil aj nedávny vývoj na Slovensku a v Európskej únii. Nedostatok verejnej diskusie o budúcnosti EÚ na Slovensku, ale aj vo všetkých krajinách, čiastočne stimuloval aj jej súčasnú inštitucionálnu krízu. Táto doplnková, alebo podľa niektorých autorov alternatívna formu demokracie so špecifickým zameraním na prvky deliberatívnosti a participácie má kľúčovú úlohu pri zvyšovaní legitimity politického rozhodovania. Zároveň tieto závery boli porovnávané a diskutované v kontexte

poznatkov z iných typov spoločenských procesov a v kontexte teoretických koncepcií o deliberatívnej demokracii. Na základe týchto prípadových štúdií, diskusiami a porovnávaním ich zistení sme prišli k teoreticky významnému záveru, že demokratické zvažovanie (deliberáciu) nemožno považovať za inováciu samu o sebe, aj keď jej výsledky v nejakom prípade priamo ovplyvnia rozhodovanie politikov na národnej alebo miestnej úrovni. Pokiaľ však nevznikne nejaký stály mechanizmus, inštitúcia, ktorá umožní pravidelné a priame zapojenie občanov do rozhodovania, tak demokratické zvažovanie je len mechanizmom, ktorý sa na Slovensku využíva pri riešení aktuálnych konfliktov, ale priamo na neodpovedá. Neznižuje to však význam takýchto aktivít pri prehlbovaní demokratických návykov na oboch póloch politickej hierarchie (politici-občania) a zvýšenie participácie občanov ako základu pre ich priame zapojenie do rozhodovania.

Zistenia všetkých predstavených štúdií venovaných analýze sociálnych a politických (demokratických) inovácií významne obohatili poznatkovú a analytickú bázu v rámci výskumu spoločenských inovácií na Slovensku. Na takomto základe v ďalšom výskume spoločenských inovácií tak vznikla možnosť zovšeobecniť podmienky úspešnej implementácie zhora iniciovaných inovácií v konkrétnych podmienkach Slovenska.

Použitá literatúra

Bielik, L. – Gahér, F. – Zouhar, M. (2010). O definíciách a definovaní. *Filozofia*, roč. 65, č. 8, s. 719-737.

Hunter, S. – Friedrich, T. – Bedell, K. – M. Mumford (2006). Creative Thought in Real - World Innovation. *Serbian Journal of Management,* 1 (1), 29-39.

Mumford, M. D. (2002). Social innovation: Ten cases from Benjamin Franklin. *Creativity Research Journal*, 14, 253–266.

Workers' Activism in Slovakia: Where Has Class Disappeared after Socialism?

Juraj Buzalka

This paper's aim is twofold. Firstly, I would like to offer basic operationalisation of capitalism in Central and Eastern Europe today. Secondly, I would like to shed some light on the development of working class in the era of neoliberalism. I would like to draw some preliminary agenda on how to research mobilisation of workers in Central and Eastern Europe after socialism.

Market and Democracy

Many experts and ordinary people understand capitalist market as an idea and behavior driven by endless and unconstrained cost-benefit calculation. Market is usually presented as freedom (of choose, for example) in practice, however, market works via politically defined and controlled processes. In the same time and parallel with the political process, market organizes people into segments, groups, and classes without making them aware of the fact that market unconsciously organizes people to keep certain social positions. This autonomy of the market, well described by classical work of Polanyi (1944), needs to be taken into account as being both, part of people's imaginations, belief system and practice tool as well as a process on its own, i. e. without direct control of the people (see, for example Carrier and Heyman 1997).

Liberal democracy is often considered as a form of 'political free market' in which everybody makes free choices via fairest political market possible. Liberal democracy is usually understood by electoral equity, recognition of political subjects as individual citizens and consequent political rights derived from individual actor employed in the political arena. This view leaves little room for understanding behavior of actors via lenses of culture and if conditions change such as in rapid transformations. Peoples' emotions and feelings can not be approached by market calculations. The deficiencies of the market and democracy are illustrated by the quotes bellow:

'*The use of practical reason begins … in trade. Competitive or asocial trade induces means to ends figuring as a personal fulfillment ... self-interested choice is universal in the market but not universal in itself, because competitive trade* ***depends on local specifications*** *from which it is abstracted' (Gudeman 2008: 11).*

'The success of democracy does not so much depend on constitution-building or specific market mechanisms or the proper sequence of reform or proximity to the West, but on ***how politicians mobilize discontent****, on how they organize anger' (Ost 2005: 190).*

Taking into account Polanyi's view on re-embeding impersonal capitalist market by societal forces was innovated by Gudeman's concept of 'tension in economy' (2008), I approach economic and political spheres as interconnected. My major working question therefore is how economic relations and processes influence democracy in Central and Eastern Europe? In more details, what kind of consent or protest, actions and resistances are produced and reflected by capitalism in contemporary Slovakia?

What is mobilization?

As for mobilization it is necessary to define key levels of analysis (see Pratt 2003: 175-6). The first is represented by the way how societal transformations are conceptualized and work in the society. This conceptualization is both shared via experiences of people 'from bellow' and narrated by the key actors such as elites and opinion leaders. For example, industrialization influenced everyday life of people, putting them into social positions as workers, peasants, urban folk, entrepreneurs and so on. This structural dimension was complemented by competing discourses and narratives of what was happening to people via and due to industrialisation. These narratives ranged from conservative defense of declining preindustrial world up to modernist optimism with regard to the future.

Similarly, nation-building, another key transformation process that was also very much an elite project, offers the narrative of what does it mean for members and non-members of the group to be a nation and it also shapes actual life of people. Nationalism puts people into social positions they would not be subjects of if nationalism does not develop and if national idea is not spread among population.

In this paper I shall look at conceptualization of the most recent transformation, namely the one from state-socialism to neoliberal capitalism. This transformation crucially changed organization of social relations and experiences and it also entailed a set of narratives and counter-narratives people employed in order to make sense of the world around them.

The second level of mobilization analysis needs to dismantle various ways politics is organized (Pratt 2003). Social organization of political activities must go beyond conventional view on parties, parliaments and the like and has to include spheres of everyday life such as party cells, trade union

clubs, religious and cultural circles, family and school socialization. The links between the organization of politics in actual local setting and the role of transformation in relations to these settings enriches analysis with a third level – identification of actors with other actors via mobilization discourse i. e. identity narrative of 'who the members of the movement are'. This discourse builds upon past legitimacy and it also projects future of the movement. On the level of individual there must be an identity narrative fitting or corresponding to the social position of the person.

The interconnection between the three levels of analysis offers a productive way of how to approach mobilization without constrains of concepts such as class, ethnicity, gender, generation and so on. In other words, this anthropological approach leaves enough room for understanding 'embedded' mobilization under conditions of neoliberal capitalism and without wearing ethnocentric sunglasses.

Workers' under Neoliberalism

The most recent wave of global transformations has been characterized as neoliberal capitalism. This key transformation included global restructuring of industry, increasing importance of finances on the expense of manufacturing, efficiency and flexibility policies and ideologies as well as growth of world scale economic inequalities and competition, withdrawal of state from many areas of social life and so on (see for ex. Harvey 2007). Post World War II state/industry alliances had been unraveled by unprecedented privatization, deregulation and liberalization. As a consequence, long-term societal consensus among classes in welfare societies of Western Europe and North America terminated and the classes lost its earlier significance. A large share of formerly 'western' industrial production was 'outsourced' to the so-called developing countries and dispossessed proletarian has been dispersed into most remote parts of the globe. Trade liberalization, the privatization of state assets, and de-regulation of the financial sector and of labour relations accompanied these global-wide processes. In most cases, high unemployment rates followed neo-liberal restructuring and privatization.

Neo-liberal capitalism and multiculturalism appears as an economic arrangement and an ideology that threatens earlier loyalties and identities based on class, community, and nation-state. As a reaction an ongoing parochialism and fragmentation of workers identities can be observed, for example, an ethnification of working class, a weakening of labor movements, growing individual competitiveness at workplaces, and so on. The factory used to play an imminent role in building up a 'community of workers' regardless of their ethnic or religious belonging, and most workers who

participated in labour process in 1970s and 1980s experienced this 'internationalism' and solidarity both as an actual practice as well as an ideology.

Since late 1980s labor solidarity has been gradually replaced by increased individualization of workers positions as well as by new forms of loyalties moving beyond factory work and nation-state settings. These processes have threatened 'traditional' workers' way of life and solidarity and have brought them to favor, for example, identity issues based on ethnic and racial belongings. To 'be' (in ontological terms) and 'remain' a worker has become less attractive than it had been in the past. This global situation has different outcomes with regard to historical trajectories and individual cases. A specific form of workers' identity crisis took root in post-socialist Central and Eastern Europe.

Workers' Activism after Socialism

With the advancement of state socialism, workers formed the bulk of citizens in Central and Eastern Europe. As David Lane (2005) explained, the postsocialist transformation in Eastern Europe has been characterized by winners and losers with clear class bases. The manual working class and the peasantry have lost the most (Lane 2005, p. 431). In most cases – most evidently in the case of Poland – workers initiated or at least crucially contributed to the fall of communist power. Soon after the collapse of communist states, there had been attempts to incorporate workers' representatives to the decision makings of state-owned factories, however, as capitalism advanced in Eastern Europe, managerial dominance has been introduced as virtually only form of industry (and economy) management. This move was heavily inspired by the global spread of neoliberalism that was reaching East European shores in mid-1990s.

By 2010 industry sector in Slovakia has already been fully privatized. In international companies the situation of workers seemed to be better than in many locally owned enterprises. Nevertheless, activism of workers has remained very low, especially due to the high unemployment and consequent fear of loosing jobs. David Ost in his *The Defeat of Solidarity. Anger and Politics in Postcommunist Europe* analyzes how political actors mobilize class-driven emotions. Six major claims on democratization processes under capitalism has been made by him (Ost 2005: 9).

1. The emotions generated by capitalism – 'economic anger' – need to be organized along some cleavages;
2. For liberal democratic outcomes, economic anger is best organized along class lines, meaning that economic conflicts get expressed as economic conflicts, rather than as ethnic, racial, national, or religious ones.

3. in postcommunist societies, class sensibilities are extremely low, due to the legacy both of communism and of the struggle against communism.
4. East European liberal parties are reluctant to promote class cleavages, because they see class only as an anticapitalist identity rather than a politically liberal one.
5. Liberals are reluctant to mobilize emotions, because they see them as a threat to their interests.
6. Illiberals, who are always anxious to mobilize around emotions, are able to score great successes as they organize economic anger along non-economic cleavages.

As David Ost noticed with regard to Poland, trade unions after 1989 did their best in 'avoiding class politics, which they wrongly believed to be dangerous for capitalism and anathema for democracy, postcommunist reformers and Solidarity leaders contributed to the emergence of a "paranoid" political style that is more inimical to democratic capitalism than class struggle ever was' (Ost 2005: 187). Post-socialist democratic power holders suppressed class mobilization as alien to democracy after socialism (socialist times, class hate was widely used by official ideologies), but the opposite was needed: to encourage class struggle as a mean to achieve greater democratic emancipation – 'not to fear strong trade unions but to encourage them' (Ost 2005: 190). According to Ost, the success of democracy does not so much depend on constitution-building or specific market mechanisms or the proper sequence of reform or proximity to the West, but on how politicians mobilize discontent, on how they organize anger (Ost 2005: 190). 'The majority of workers were unclear about their interests, about which policies would benefit them' (Ost 2005: 195). As Ost also stresses, no much input from western European trade unions on how to resist market forces were present. Although EU sponsored tripartite schemes, only slow progress was achieved in this way, as workers were trained in the West since late 1990s onwards. East European liberals and left gave up on class language and concerns, allowing the right and populists to mobilize labor instead.

From a sociological perspective, clear class boundaries have been recognized on the basis of inequalities between class groups, consciousness of class, and awareness of other classes in postsocialist Eastern Europe (Lane 2005). Alison Stenning (2005) also called for alternative accounts of class after socialism, based particularly on ethnographic studies and discourse analyses. Connecting the approaches of Ost, Lane and Stenning, the need for alternative view on class appears to be researched.

After 1989, the growth of populism in Eastern Europe was perceived by the analysts and liberal intellectuals as an intermediary stage from communism to liberal democracy. Populism and its typologization has also become a catchword for both media and the scholarly community dealing with Eastern Europe, especially from 'macro' political actors' point of view (see Mudde 2000). The

various forms of populism, especially the ones linked to social reformism and promoted through socialist or religious discourses, were threaded with suspicion especially within economic rationalism of neo-liberal reforms and secular-individualist ideology of civil society.

Nevertheless, as I have argued (Buzalka 2008), in the fast changing environment of twentieth century Eastern Europe, the understanding of politics among populations seemed to be quite stable. This entails a set of practices and ideas hostile to some aspects of secular modernity. In this sense, pre-modern images, social practices, relations and narratives, typical for agrarian era, survive, although the actual peasantry has been substantially reduced. Beyond these continuities, slightly different attitudes also emerge as a result of the 'uncertain transition' (Burawoy and Verdery 1999). Workers' insecurity fuels the nostalgic imagination of a similar nature. Not least if workers come from small-setting communities that were only recently turned from agrarian conditions such as in the case of Slovakia.

Workers' Movement in Slovakia

Only two biggest cities Bratislava (425 533 inhabitants) and Košice (234 237 inhabitants) reach the density over 1000 inhabitants per sq km (Dzianová, Králikova, Haasová, Vachová 2009: 13). In these two Slovak cities with the number of inhabitants higher than 100 thousands live 12,2% of the population.[3] Slovakia represents a country that choose road towards modernization most significantly only in last decades of state socialism.

There have been two fundamental transformations affecting Slovakia. The first was the transformation from agrarian capitalism to state socialism in the second half of the 1940s and in the early 1950s. The second was the transformation from state socialism to late capitalism in the early 1990s. Industrialization and de-industrialization processes played a crucial role in these transformations. The transformation of 1990s had two major turning points. The first was economic reform known as 'shock therapy' that had been launched in Czechoslovakia on the first of January 1991. This reform caused the deepest economic depression of the country since WWII and included de-industrialisation and an unprecedented growth in unemployment. The second event was the reform inspired by neo-liberal policies applied after the elections in 1998 and later.

[3] As of December 2008, the high shares of inhabitants (30,3%) lived in municipalities with up to 2 thousands inhabitants. There are only 40 municipalities over 20 thousands inhabitants and 39,2% inhabitants lived in these in 2008 (ibid. 16). The rest of population (18,3%) lived in the settlements from 2 to 20 thousands.

In spite of the civil optimism brought about by the Velvet Revolution, market transformations introduced in 1991 represented new dangers for genuine civil society. This danger from unrestricted capital interests had not been recognized by intellectuals, the initial leaders of revolution. Post-1989 development found many members of the civic movement supporting privatization of state properties. They considered the market as an economic aspect of a free (civil) society. In contrast, other intellectuals moved towards nationalist mobilizations due to dissatisfaction caused by the economic reforms. Also large parts of the Slovak population supported secessionist movements and populist economic ideologies. The establishment of independent Slovakia on the first of January 1993 would not have been possible without the significant contribution of the elites and mass political activism of some parts of the population. The major political figure in these battles became three times Prime Minister Vladimír Mečiar.

The independence of Slovakia in 1993 produced discourses of possible alternative economic transformation in contrast to the post-socialist neighbors such as Czech Republic. The launch of a federal program of economic reforms in 1991 had a negative impact on the living conditions of the Slovak population, especially because the economy was based on heavy industry, which was particularly singled out for restructuring and reform, including the decline in government support for the industry. Consequently, by the mid-1990's, only 17,3% of Slovak products were considered competitive, based on low inputs, especially wages and energy costs. The managerial elites became supporters of the Mečiar government, which criticised 'shock therapy' economic liberalism after the collapse of COMECON and the subsequent loss of markets.

After the defeat of Mečiar and the formation of a new coalition government in 1998, economic policies inspired by economic liberalism and neo-institutionalism were implemented. As a consequence, unemployment reached a record high in 1999. The proposed solution focused on foreign investment as a main agent of economic development. In most sectors of industry, socialisation of debt left from Mečiar's period was managed by the state before foreign privatization. Indeed, the importance of foreign investment was accentuated with Slovakia's entry in the European Union in 1 May 2004.

In the years that followed the second waves of neoliberal reforms (until the economic crisis reached Slovakia in late 2008), new expressions of dissatisfaction with the lack of public influence on societal development had been realized by some circles. This might have been seen as a basis for the slow development of an anti-market liberal and environment-friendly civil society. This movement, however, has not found its representation in party politics. While the center-right continues to support market reforms even after elections in June 2010, the social democratic party *SMER* –

Sociálna demokracia represents a socially conservative national populism rather than a Western kind of cosmopolitan left.

All these developments are a reminder of the continuing presence of ethnic and/or national themes in Slovak transformation. On the one hand, Slovakia represents the most ethnically heterogeneous country from among its neighbours. On the other hand, ethnic heterogeneity, and especially the relations between Slovaks and the ethnic Hungarian minority and gradually also the Roma population, has often been taken up by nationalist politicians and thus influenced the mobilisation of illiberal and nationalist feelings.

As Darina Malová (2003) argues, organisations and associations linked with the national issue, and the mass mobilisations in the early 1990s, also represent a genuine part of civil society in Slovakia. Despite the fact that actors involved in the nationalist movement were considered as endangering liberal civil virtues and the development of democracy in Slovakia, they originally came from the re-emerging civil society of the Velvet Revolution. In spite of these mobilizations, Slovakia's protest activism seems to be very moderate when compared to the neighboring countries. Slovak workers appear to be less active and organized than workers in neighboring Czech Republic, Poland and Hungary. Strikes almost do not disturb public life in Slovakia. The question that needs to be answered is why it is the case that workers do not protest despite harsh effects of post-socialist transformations, not least the ones related to introduction of neoliberal policies?

As already mentioned above, one reason is the disqualification of working class struggle that is common for post-socialist Europe in general (Ost 2005). In addition to this, there are two major arguments, first general, second country specific, why there have not been significant workers' protest present in Slovakia. The general argument says that there has been no room for working class in neoliberal globalisation. Social protest was easily presented and de-legitimised as misunderstanding of market 'justice' under neoliberal transformation! This brought the consequent weakening of class interests and trade unions. No feasible alternative development model to the dominant (neoliberal) policy and most of theory was present in public discourse.

The post-socialist argument for Slovakia says that the country went via 'great transformation' (Polanyi) after socialism. This process was parallel to and resulted from market globalization. Most important regional (and Slovak) specific is the dominance of socially sensitive post-peasant populism as an alternative to socialism. This populism results from uneven development and predominance of small-scale community relations and representations of the past in Slovakia. Social protest is then expressed via anger (emotions), not as a collective defense of economic interests. This protest then becomes easily ethnicised and targets socially excluded groups such as minorities.

Workers' movement itself therefore remains weak. There are no signs of new forms of corporate governance transforming trade union roles in Slovakia due to internal competition between plants in the global company and competition in global markets. The attempts to revive unionism by repairing reputation of union representative, promoting unionism in new sectors of economy and connecting it with other grassroots movements such as ecological, youth and minority movements as it is in Western Europe does not seem to be the case in Slovakia. Rather an ongoing de-legitimisation of class and trade unions interests is under way.

We can observe external weakness of trade unions as a result of neoliberal and post-socialist transformations. There are however also internal reasons for decrease in popularity and membership of trade unions: conservative leadership (males over 50 from traditional sectors of industry), old-fashioned campaigns, weak confederative structure, high number of functionaries while declining membership and so on (see quote PhD work). For workers who live in and form a type of modern, populist political culture/subculture or/and movement based on a non-urban social structure and imagined rurality, the people able to address social justice in relation to problems created by capitalism are often known as those representing populist 'conservative revolution'. In order to understand fuller what does this conservative revolution means in Slovakia and Eastern European politics we must first of all leave biases of mainstream economy and market-inspired political science. In the concluding section I attempt to draw some characteristics of this 'substantivist' perspective on market and democracy.

Anthropology and Mobilisations

In recently published volume on the legacy of Karl Polanyi's work, the editors K. Hart and C. Hann (2010) remind readers about the importance of the double movement defined by Polanyi. According to Polanyi, the development of the modern state and of market economies implied the destruction of the earlier social order. Once the free market attempted to disembed itself from the society, social protectionism was society's natural response (Polanyi 1944). A particularly feasible lesson learned from substantivist view on economy Polanyi inspired to establish is that culture is not a variable of economy, but economy is made up by culture. In other words, *homo economicus* is culture-specific, developed as a model in the conditions of Western urban milieu of later centuries of second millennium. The possessive, individualist and profit-oriented behavior is not universal for humanity, but specific for advancement of Western capitalism. Consequently, in this Polanyian sense, there are two views on economy. The first means economicising, i. e. using measurement and analyses of particular form of neoclassical economy as seemingly universal logic. The second means economy

itself, i. e. complex ways of getting livelihood and exchanging with others in socially embedded setting derived from culture-specific historical trajectory. Because of the dominance of the former view of economicising, researchers have to carefully observe what this economy of economists in particular setting -- such as among workers – means, who defines it, and what does it do to people.

S. Gudeman also reminds (2008) that market is not the only commensurable in economy and we need to employ pluralist and 'substantivist' approach. Ongoing economic crisis made self-conscious declarations on markets self-regulations naïve and obsolete. After looking at its effect, there is no possibility to argue that economies prosper only if they are freed from political constrains (Hart, 2002). In a similar way, politics cannot be researched as a behavior of political clients calculating on the basis of costs/benefits measurement of their political choice. Rather 'substantive' view on mobilization is needed. How anger is mobilized as based on life histories and work experiences of people facing transformations and what kind of identity discourse is connecting rapid transformations with peoples' everyday relations and practices are the right questions to ask.

Bibliography

Burawoy, M. & Verdery, K. (eds) (1999) *Uncertain Transition. Ethnographies of Change in the Postsocialist World*. Lanham, Rowman & Littlefield.

Buzalka, Juraj (2008) 'Europeanization and post-peasant populism in Eastern Europe', Europe-Asia Studies, 60:5, pp- 757–771.

Dzianová, Oľga; Králiková, Agnesa; Haasová, Gabriela; Vachová, Alena (2009) *Regióny Slovenska*, Bratislava: VEDA a Štatistický úrad SR.

Gudeman, Stephen (2008) *Economy's Tensions*, *the Dialectics of Community and Market,* New York and Oxford: Berghahn.

Hann, Cris and Hart, Keith (2011) *Market and Society*, Cambridge UP.

Hart, Keith (2002) World Society as an Old Regime, in C. Shore and S. Nugent, eds, *Elite cultures: anthropological perspectives*, Routledge, London.

Harvey, David (2007) *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford UP.

Lane, D. (2005) 'Social Class as a Factor in the Transformation of State Socialism', *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 21 (4): 417–435.

Malová, Darina (2003) 'The Slovak National Movement: A Case of Successful Contention,' in. Petr Kopecký and Cas Mudde, eds., *Uncivil Society? Contentious Politics in Post-Communist Europe*, London Routledge.

Mudde, C. (2000) 'In the Name of the Peasantry, the Proletariat, and the People: Populisms in Eastern Europe', *East European Politics and Societies* 14 (2): 33–53.

Stenning, A. (2005) 'Where Is the Post-socialist Working Class? Working-Class Lives in the Spaces of (Post-)Socialism', *Sociology* 39 (5): 983–999.

Uhlerová, Monika (2009) *Inštitucionalizácia sociálneho partnerstva*, dizertačná práca, Katedra politológie FF UK, Bratislava

Možnosti a limity deliberatívnych inovácií v parlamente

Branislav Dolný

Úvod

Kritické hodnotenie podoby a kvality politického diskurzu sú populárnymi témami akademických aj verejných debát (Bächtinger et al. 2008). Veľká časť pozornosti týchto debát sa sústreďuje na parlamenty ako centrálne inštitúcie dnešnej zastupiteľskej demokracie. Debaty a spôsob rozhodovania v parlamentoch sú vďaka vysokej polarizácii vzťahov, nízkemu rešpektu, nekonsenzuálnosťou rozhodovania, presadzovaním úzkych partikulárnych záujmov často videné v problematickom svetle nielen laikmi ale aj odborníkmi.[4] Takáto situácia bežne známa z demokratických parlamentov vyvoláva hneď niekoľko otázok. Ide o patologickú súčasť demokratických parlamentov, alebo bežný jav fungovania demokracie, ktorý jej prospieva? Sú spochybnené princípy demokracie? Prečo majú vzťahy v parlamente takýto charakter a možno ho zmeniť? Tieto otázky nás vedú k potrebe hlbšie preskúmať mechanizmy fungovania vzťahov v parlamentoch a napĺňania demokratických ideálov v širšom rámci modernej zastupiteľskej demokracie, ktorá je postavená na koncepcii politickej súťaže.

Zároveň nás to privádza k deliberatívnej demokracii ako dominantného prúdu súčasnej demokratickej teórie (Elster 1998, Carter a Stokes 2002, McGann 2006, Besson a Martí 2006, Bächtinger a Pedrini 2010). Keďže základnými predpokladmi deliberatívnych teoretikov je presvečenie, že deliberatívne procesy zlepšia demokratickú prax a kvalitu verejnej politiky (Mansbridge 1999) ako aj že by mohli riešiť demokratické deficity zastupiteľskej demokracie (Warren - Pearse 2008) mala by mať deliberatívna demokracia potenciál riešenia aj týchto problémov a ponúknuť nový pohľad na ciele a spôsoby fungovania demokracie. O to viac, že hodnoty, ktoré prinášajú koncepcie deliberatívnej demokracie boli akoby protikladmi súčasného kritizovaného stavu.

[4] Ako dobrý ilustratívny príklad takejto (odbornej) kritiky nám môže poslúžiť všeobecne uznávaný zdroj informácií o politickom a spoločenskom vývoji na Slovensku, ktorým je Správa o stave spoločnosti Inštitútu pre verejné otázky. Fungovanie parlamentu a úroveň debaty v ňom hodnotí autor príslušnej časti Grigorij Mesežnikov veľmi kriticky. Konkrétne poukazuje na veľmi konfliktné vzťahy medzi koalíciou a opozíciou, uplatňovanie metódy tyranie väčšiny, ktorá spočívala vo faktickom celoplošnom odmietaní legislatívnych návrhov opozičných poslancov a v selektívnom odmietaní pokusov poslancov opozičných strán o naplnenie kontrolnej funkcie parlamentu (Mesežnikov 2009:26). Okrem toho si správa všíma aj ďalšie aspekty výrazne konfliktných vzťahov v parlamente. Predstavitelia vládnej koalície podľa nej spochybňovali legitimitu akýchkoľvek názorov, ktoré sa neopierali o väčšinovú podporu a to bez ohľadu na ich vecnú správnosť a opodstatnenosť. Okrem popierania oprávnenosti týchto názorov sa predstavitelia vládnej koalície snažili spochybniť aj odbornú a osobnú integritu ich nositeľov. Tieto praktiky nielenže podľa nich znižujú kvalitu demokracie na Slovensku, ale dokonca spochybňujú ich súlad so samotnými princípmi demokracie ako takej (Mesežnikov 2009).

Mojim hlavným cieľom bude preto preskúmať možnosti všeobecného uplatnenia prvkov deliberatívnej demokracie v parlamentoch. Pre naplnenie tohto cieľa som rozdelil analýzu do troch základných krokov. V prvej časti sa preto pokúsim o analýzu politickej súťaže ako kľúčového mechanizmu fungovania súčasných demokratických systémov, jej spojenia s ideálmi demokracie. Nasledovať bude rovnaká analýza deliberatívnej demokracie v druhej časti. Odhalia sa nám tým silné a slabé stránky oboch modelov, ich základné charakteristiky a logika fungovania. Budeme tak môcť posúdiť ich vzájomné výhody a možnosti kombinovania pre napĺňanie demokratických ideálov. V tretej časti budem venovať deliberácii v rámci parlamentu. Budem sa snažiť zhodnotiť jej súčasné miesto a vplyv pre fungovanie zákonodarných zborov, spolu s inštitucionálnymi mechanizmami, ktoré by ju mohli posilniť. Analýza by mala predovšetkým priniesť odpoveď na otázku, či je vhodné a zmysluplné snažiť sa o presadzovanie deliberatívnych prvkov do prostredia parlamentov.

Súťaživá demokracia

Politická súťaž vo forme volebného súboja strán či kandidátov o hlasy voličov je dnes považovaná za prirodzenú a prakticky neodmysliteľnú črtu demokracie. Často je dokonca za definičnou črtou demokracie samej (Bartolini 1999). Nie je preto náhodné, že politická súťaž (vo forme volebnej súťaže) je používaná ako jedno zo základných kritérií, ktorým demokraciu identifikujú a hodnotia jej kvalitu najznámejšie a merania akými sú Freedom House či POLITY IV

Napriek kľúčovému postaveniu politickej súťaže pre dnešné chápanie demokracie je málokedy precízne definovaná a nie je úplne jasné, čo súťaživý model demokracie znamená (Strøm 1992). Spájanie a kombinácie demokracie so súťažou vytvárajú zmätok týchto konceptov a znejasňujú ich významy a vzťahy (Bartolini 1999). Je preto nevyhnutné hlbšie analyzovať- vzťahy súťaže a demokracie.

Koncept súťaže a demokracia

Najlepším východiskom bude komplexná teoretická štúdia Bartoliniho (1999, 2000), kde definuje súťaž ako sociálny vzťah charakterizovaný systémom interakcií medzi vedomo rivalskými autonómnymi aktérmi. Od iných typov interakcií (konfliktu, vyjednávaniu, kooperácie) sa odlišuje niekoľkými znakmi. Je založená na individualistickom princípe konania nevyžadujúcom formálnu subordináciu inému nadradenému záujmu pre dosiahnutie cieľa. Aktéri súťaže sledujú rovnaký cieľ a môžeme definovať ich záujmy nezávisle jeden od druhého. Medzi aktérmi nedochádza k použitiu sily voči iným aktérom, taktiež odmena nie je rozdelená pred súťažou a je ponúkaná opakovane a

neustále. Kľúčovým aspektom súťaže sú jej výhodné nezamýšľané efekty pre tretie strany, ktoré vďaka nim zo súťaže profitujú.

V histórii nebola politická súťaž (vo forme straníckej súťaže a volieb) vždy spojená s demokraciou. Výber zástupcov voľbami bol dlho v duchu antickej skúsenosti považovaný za znak aristokracie na rozdiel od priameho hlasovania občanmi a výberom losom, ktoré boli používané v klasickej antickej demokracii. Nie je jednoducho možné vyvodzovať z ideálov demokracie praktizovanie zastupiteľskej vlády vybranej voľbami (Weale 2006). Demokratická teória obsahuje prekvapujúco málo informácií o tom ako by mali voľby prinášať výsledok vo forme demokracie a do akej miery dokážu toto očakávanie naplniť (Fearon 1999). Jasnejšia konceptualizácia demokracie ako súťaže medzi politickými aktérmi o politickú moc vo voľbách s vedľajšími efektami, ktoré sú produktom tejto súťaže prišli až relatívne neskoro, v polovici 20.storočia. Koncept demokracie ako politickej súťaže o politickú moc pomocou nenásilných prostriedkov hlasov občanov získal po II.svetovej vojne vysoký analytický vplyv (Strøm 1992).[5]

Schumpeterova koncepcia súťaživej demokracie

S prvou ucelenou koncepciou demokracie, kde politická súťaž tvorí jej základnú definičnú črtu prišiel Joseph Schumpeter v dnes už klasickej práce *Kapitalizmus, Socializmus a Demokracia*. Odmieta v nej tzv.“klasickú teóriu demokracie“ s jej predpokladmi a cieľmi spoločného dobra a spoločnej vôle, ktoré podľa neho nie je možné definovať. Rovnako tak odmieta racionálnu a nezávislú povahu vôle jednotlivcov, ktorá by mala následne mala formovať vôľu ľudu ako cieľ demokratického procesu. Vôľa ľudu nie je podľa neho nie hnacou silou politického procesu, ale jeho produktom a je možné ju ľahko manipulovať a ovplyvňovať. Vďaka tejto neschopnosti elektorátu ako skupiny formulovať spoločnú vôľu a skutočne vládnuť je preto nevyhnutné aplikovať do teórie demokracie prvok líderstva. Na týchto základoch prichádza Schumpeter s novým pojatím demokracie, ktorá už nie je cieľom sama osebe ale iba inštitucionálnou metódou pomocou ktorej možno dospieť k politickým rozhodnutiam. Problém reálnej nemožnosti vládnutia ľudu rieši nahradením vlády ľudu vládou schválenou ľudom. Úlohy politického rozhodovania a výberu zástupcov oddeľuje, čo znamená, že úlohou ľudu nie je vládnuť, ale vytvoriť vládu prípadne nejaký sprostredkovateľský orgán, ktorý udržuje vládu pri moci. Z tohto hľadiska možno povedať, že demokracia je vládou politikov.

Paradoxné je, že demokracia v tomto chápaní úplne opúšťa svoj pôvodný etymologický význam vlády ľudu a dostáva úplne nový obsah. Uvedomuje si to aj Schumpeter, ktorý jasne hovorí, že demokracia neznamená a nemôže znamenať vládu ľudu v žiadnom prijateľnom význame termínov „ľud“ a

5 Bartolini (1999) dokonca hovorí o ideologickom trende, ktorý hodnotí súťaž ako nadradenú iným interakciám a preferuje jej aplikáciu všade tam, kde je to možné (vrátane politiky)

„vláda“. Demokracia znamená iba to, že ľudia majú možnosť aby buď prijali, alebo odmietli tých, ktorí im budú vládnuť (Schumpeter 2004:303). Keďže toto je možné rozhodovať aj nedemokraticky, je potrebné ďalšie kritérium, ktoré zabezpečí demokratický obsah rozhodovania o vláde. Potrebný je preto aj konkurenčný boj potencionálnych vodcov o voličské hlasy. Výhodou takto chápanej demokracie je potom podľa Schumpetera neustále obnovovanie demokratického procesu bez nevyhnutnosti uchyľovať sa k nedemokratickým metódam, taktiež sa riešia bežné problémy v záujme dlhodobých politických cieľov (Schumpeter 2004:308).

Schumpeterova procedurálna definícia demokracie tak robí z politickej súťaže definičnú charakteristiku demokracie. Nezamýšľaným pozitívnym efektom tejto súťaže o moc je nenásilný výber vládnucej elity (Bartolini 1999).[6]

Schumpeterova redefinícia demokracie ako súťaže o vodcovstvo sa stala všeobecne uznávanou predovšetkým v povojnovej americkej politickej vede (Mackie 2009). Napriek tomu bola predmetom rozsiahlej kritiky svojich predpokladov aj záverov[7]. Problematický je už samotný východiskový koncept tzv.klasickej teórie demokracie, ktorá v predstavenej podobe neexistuje a ide do veľkej miery o Schumpeterov konštrukt. Odmietnutie klasickej teórie demokracie je navyše založené na pochybnom závere, ktorý Held (2006) označuje ako kategorický omyl. Povaha súčasných demokracií a ich neschopnosť naplniť normatívne ideály nemôže znamenať nevyhnutnosť ich odmietnutia. Podobne sporná je aj predstava neschopnosti racionálnej a nezávislej vôle jednotlivcov v oblasti politiky rovnako tak redukcia demokracie na inštrumentálnu metódu bez normatívnej hodnoty. Nie je potom zrejmé, ako môžu byť občania na jednej strane neschopní vytvárať zdôvodnené úsudky o politických otázkach a zároveň byť schopní vyberať medzi líderskými alternatívami. Nejasné je tiež prečo by mali byť lídri v porovnaní s bežnými občanmi kompetentnejší. Najrozporuplnejšou črtou Schumpeterovej demokracie je však podoba vzťahov občanov a lídrov, keďže voliči nekontrolujú svojich predstaviteľov v čase medzi voľbami. Výrazne obmedzená úloha občanov iba na akt výberu vládcov spôsobuje problémy nielen pre legitimitu tohto systému, ale predovšetkým pre nárok jeho demokratickosti. Efekt politickej súťaže iba v podobe nenásilného výberu vládcov jednoznačne nemôže napĺňať demokratické ideály politickej rovnosti a suverenity ľudu, ktoré tvoria jej jadro[8]. Schumpeterova koncepcia politickej súťaže, ktorá zabezpečuje demokratickú povahu politického systému preto nemôže obstáť.

---

6 Nezamýšľané efekty si všíma aj Schumpeter, keď hovorí, spoločenský význam jednania nemusí byť jeho hnacou silou a vysvetlením (2004:300)

7 Komplexnejšie zhrnutie Schumpeterovej teórie demokracie a jej kritiky pozri napr. Held (2006), Mackie (2009), Behrouzi (2005).

8 Bližšie pozri Beetham (1994)

Downsova koncepcia súťaživej demokracie

Prínosnejšiu koncepciu politickej súťaže ako predpokladu fungovania demokracie ponúka Anthony Downs svojou ekonomickou teóriou demokracie z roku 1957. Vychádza zo základných predpokladov, ktoré zdôrazňujú racionálny charakter politických aktérov vo využívaní prostriedkov k dosiahnutiu ich cieľov. Politické strany sú jednotnými aktérmi, ktorí sa snažia o kontrolu vládneho aparátu prostredníctvom víťazstva v demokratických voľbách. Nemajú pevný ideologický charakter a svoje postoje sa snažia prispôsobovať preferenciám voličov v záujme dosiahnutia cieľa zisku ich hlasov a následného víťazstva vo voľbách. Podobne voliči sú racionálnymi aktérmi, ktorí sa snažia pre seba získať čo najvyšší úžitok. Hlasujú preto za stranu, ktorá je podľa nich najbližšie ich postojom a preferenciám. Politická súťaž strán (prípadne kandidátov) o hlasy voličov vo voľbách sa tak podobá trhovej súťaži firiem. Rovnako ako trhová súťaž núti firmy produkovať to, čo chcú spotrebitelia, núti politická súťaž strany uspokojovať požiadavky voličov. Keďže vlády plánujú svoje kroky k uspokojeniu voličov a voliči sa rozhodujú na základe konania vlády, fungovanie vlády v demokracii podčiarkuje neustály vzťah vzájomnej závislosti (Downs, 1957: 74).

Z týchto predpokladov založených na racionálnej voľbe prichádza k základnému modelu fungovania demokratickej súťaže. V dvojstraníckom systéme na jednodimenzionálnej osi politickej súťaže a v podmienkach dokonalých informácií strany presadzujú pozície stredových (mediánových) voličov, ktoré im (pri predpoklade normálového rozdelenia) dávajú najvyššie šance na volebné víťazstvo. Strana vzdiaľujúca sa od preferencie stredových voličov bude nevyhnutne porazená, čím sa utvárajú umiernené strany a vlády, ktorých programy sa od seba výrazne nelíšia[9]. Pozícia stredových voličov minimalizuje politickú vzdialenosť medzi vládou a voličmi, čím je reprezentácia efektívna. Navyše dokáže tento mechanizmus súťaže zabezpečiť minimalizovanie možností na zneužívanie politickej moci pre privátny zisk, keďže iba malá strata voličských hlasov môže znamenať volebnú porážku. Strana, ktorá sa previní tak ľahko stráca moc.

Downsov model tak ponúka predstavu perfektne responzívnych politických strán, ktoré zaručuje politická súťaž. Na rozdiel od Schumpeterovej koncepcie politickej súťaže, ktorá sa obmedzovala iba na výber vládnucich, obsahuje Downsov model súťaže ako jej nezamýšľaný efekt aj responzívnosť (vnímavosť) vlády požiadavkám voličov ako jej sociálnu hodnotu. Práve responzívnosť vlády k požiadavkám voličov je základným nárokom demokratickej teórie (May 1978, Stokes 1999, Saward 1998, Fearon 1999, Bingham-Powell 2004, Manza - Cook 2002, Dahl 1971). Preto Downsova koncepcia politickej súťaže na rozdiel od Schumpeterovej dokáže uspokojivejšie vysvetliť jej spojenie s demokraciou a popísať mechanizmus napĺňania jej kľúčového cieľa.

9 V ideálnom prípade by sa dokonca nelíšili.

Problémy politickej súťaže

Downsov model však možno považovať skôr za ideálny typ, či teoretický konštrukt, ktorý môže byť len ťažko úplne naplnený v praxi a to z troch dôvodov.

Prvým dôvodom jeho zlyhávania je problematickosť napĺňania jeho predpokladov o povahe a charaktere politických strán, preferencií a rozhodovania voličov. Strany nie sú jednoliate organizácie, ktorých cieľom je výlučne zisk postov. Naopak často sú poznačené existenciou konfliktných skupín a záujmov v ich vnútri, rovnako ich cieľom nebýva len zisk postov a maximalizácia voličských hlasov bez ohľadu na presadzovanú politiku a ideologickú orientáciu, ktorá ich spája. V praxi nenaplnená zostáva aj predstava informačnej istoty o preferenciách voličov a ich exogénnosti volebnej súťaži. V skutočnosti sú do veľkej miery dopredu neznáme a tvoria sa aj ako produkt volebnej súťaže, vďaka čomu ich strany síce dokážu do istej miery formovať a prispôsobovať, avšak nemusia ich dostatočne presne predvídať. Problémy nastávajú aj v prípade predpokladu racionálnosti a inštrumentálnosti voličského správania. Výber voliča vo voľbách nie je jednoduchým odrazom preferencií (Bingham Powell 2000).

Fungovanie Downsovho modelu sa tiež komplikuje v prostredí viacdimenzionálnej politickej súťaže, či rôznej dôležitosti otázok pre rozhodovanie voličov vo voľbách. Volebným hlasom voliča sa do jediného volebného rozhodnutia koncentruje veľké množstvo preferencií a záujmov v najrôznejších oblastiach. Rovnako kandidáti či politické strany predstavujú súbor pozícií k najrôznejším otázkam, ktoré môže volič svojim hlasom prijať alebo odmietnuť ako celok (Matsusaka 2005). Vďaka tomuto spájaniu mnohých otázok do jedného výberu (tzv.issue bundling) nemusia byť sily volebnej súťaže schopné produkovať súlad medzi preferenciami voličov a politickými rozhodnutiami v konkrétnych otázkach. Ide najmä o prípad nesúladu postojov v otázkach, ktoré nie sú významné pre hlasovanie voličov vo voľbách (a nie sú priamo naviazané na rozhodujúce štiepenia štruktúrujúce volebnú súťaž), prípadne je otázka významne dôležitá pri hlasovaní iba pre menšinu voličov (Besley - Coate 2008). Predpokladané výsledky modelu nemusia nastať ani v situácii, keď strany či kandidáti nemôžu resp.nemajú záujem uchádzať sa o znovuzvolenie[10].

Druhým dôvodom je rozdielnosť politickej a ekonomickej súťaže. Stranícka súťaž nemôže byť chápaná analogicky k ekonomickej, pretože tu nemožno aplikovať koncept ceny javom v politickej

10 V tomto bode sa výsledky empirického skúmania líšia. Lott a Bronars (1993) nezistili výrazný vplyv na hlasovanie v prípade členov Kongresu, ktorí sa neuchádzali o znovuzvolenie, naopak Besley a Case (2003) uvádzajú výrazný vplyv na správanie volených predstaviteľov, podobne Tien (2001) nachádza existenciu vplyvu tohto faktora v prípade Snemovne reprezentantov. Rothemberg a Sanders (2000) hovoria o malých ale štatisticky stále významných zmenách pri hlasovaní členov kongresu, ktorí sa neuchádzajú o znovuzvolenie, výraznejšou zmenou je pokles ich aktivity. Tieto výsledky sú samozrejme do istej miery limitované prostredím USA.

súťaži, kde neexistujú homogénne trhy tovarov (Strøm 1992). Politický „trh“ má výrazne oligopolistický charakter (Strøm 1992, Bartolini 1999), ktorý obmedzuje šírku výberu pre voličov. Jednak ide o prekážky vstupu a férovosti zastúpenia upravované volebnými pravidlami a potrebu nevyhnutných zdrojov pre volebný zápas,ktoré redukujú počet súťažiacich subjektov a slúžia aj ako mechanizmy brániace prílišnej fragmentácie politickej ponuky. Politická súťaž sa však od bežnej trhovej súťaže líši predovšetkým nedeliteľnou povahou politickej moci, ktorú môže získať iba väčšina. Odmena politickej súťaže je tak distribuovaná výrazne neproporčne, čo vytvára jednak vysoké náklady pre jej zisk, ako aj nevyhnutnosť dohôd súťažiacich subjektov (vo forme koaličných dohôd po voľbách, alebo spájanie vo vnútri politických strán pred voľbami), ktoré obmedzujú súťaž (Bartolini 2000). Ak sú politické strany výrazne podobné oligopolom, predpokladaný prínos politickej súťaže potom nemusí nastať, keďže oligopolistické trhy umožňujú vo významnej miere zanedbávať preferencie spotrebiteľov (Strøm 1992).

Tretia skupina dôvodov súvisí so skutočnosťou, že demokratická volebná súťaž sa realizuje prostredníctvom zastúpenia (reprezentácie), ktoré sprevádza delegovanie politickej moci. V súčasnosti najpoužívanejším prístupom v štúdiách týkajúcich sa delegovania je tzv.principal-agent teória, ktorá sa stala jednotiacou paradigmou pri budovaní teórie delegovania (Braun - Gilardi 2006:3) a bude dobrým východiskom pre vysvetlenie problémov vyplývajúcich zo zastúpenie a delegovanie moci v demokraciách. Je založená na ekonomickej teórii výberu a správania, čo predpokladá, že všetci účastníci vzťahu sa budú snažiť maximalizovať svoje vlastné záujmy (Braun - Gilardi 2006, Mezey 2008). Delegovanie možno definovať ako akt, kde jedna osoba či skupina nazývaná zmocniteľ (principal) spolieha na inú osobu či skupinu – agenta[11], ktorá koná v jej mene (Lupia 2003). Ich vzťah má asymetrickú povahu v tom zmysle, že mu dominujú záujmy a názory zmocniteľa, ktorý prostredníctvom zastúpenia agentom môže dosiahnuť svoje ciele s obmedzenými nákladmi. V prípade zastúpenia v demokracii je volený zástupcom toho, kto ho zvolil do úradu, je autorizovaný konať v jeho mene a viazaný zastupovať jeho záujmy a názory. Kľúčovou ideou politického zastúpenia v demokracii je očakávanie responzívnosti agenta voči informáciám, názorom, prianiam a potrebám svojich zmocniteľov (voličov), ktoré by mali v prípade konfliktu prevážiť. Asymetrická podoba tohto vzťahu tu odráža základnú podobu demokratickej štruktúry moci, čo znamená, že pôvod a jej konečna kontrola je v rukách ľudu (občanov). Principal-agent model zastúpenia so svojim so svojim dôrazom na ľudovú kontrolu zástupcov dáva zmysel tvrdeniu, že zastupiteľské systémy sú vyjadrením demokracie, keďže sa stávajú nástrojom dosiahnutia cieľa suverenity ľudu v systéme, kde ľud priamo nevládne (Mezey 2008). Ako som už vysvetlil, fungovanie

11 Existujú isté ťažkosti s náležitým prekladom pojmov „principal“ a „agent“ v slovenčine, ktoré by boli všeobecne prijímané a vystihovali ich význam v rámci tohto modelu. V rámci tohto článku budem používať pojmy „zmocniteľ“ a „agent“ o ktorých sa domnievam, že najlepšie vystihujú anglické pojmy v tomto kontexte.

zastupiteľského vzťahu v tejto podobe, ktorá odráža demokratické nároky prebieha práve vďaka politickej súťaži.

Vzťah demokratického zastúpenia a delegovania moci (podobne ako v iných sférach mimo politiky) je však problematický a náchylný na zlyhávanie (Lupia - McCubbins 2000, Strøm 2000, Mitchell 2000, Strom et al. 2006, Przeworski 2010). Často sa môžeme stretnúť so situáciou, keď existuje rozdiel medzi prianiami a požiadavkami zmocniteľa a konaním jeho agenta (tzv.agency loss). Agency loss môže vyústiť až úplnej straty kontroly zmocniteľa nad konaním agenta, keď je agent neobmedzovaný tým ako jeho konanie pôsobí na zmocniteľa a nastáva tzv.abdikácia (Lupia - McCubbins 2000). Principal-agent teória rozlišuje dva druhy príčin, ktoré spôsobujú agency loss. Ide o problém zlého výberu agenta (adverse selection), keď si zmocniteľ vyberie agenta, ktorý nemá vhodné zručnosti a preferencie a problém morálneho hazardu, kde má vybraný agent príležitosti a pohnútky skryto konať v rozpore so záujmami zmocniteľa. (Strøm 2000, Lupia 2003, Braun - Gilardi 2006, Strøm et al. 2006).

Tieto nedostatky vplývajúce na fungovanie demokratického zastúpenia sú následkom viacerých problémov zastupiteľského vzťahu, ktoré sa dajú klasifikovať do štyroch skupín – nesúlad záujmov agenta a zmocniteľa, informačná asymetria tohto vzťahu, nedostatočnosť volieb ako efektívneho mechanizmu vynútenia záujmov zmocniteľa a komplexná povaha zastupiteľských vzťahov v politike (kolektívnosť a viackrokovosť).

Politická súťaž a demokratická hodnota

Popísané dôvody ukazujú, že demokratická súťaž dokáže produkovať želaný efekt vo forme responzívnosti prinajlepšom nedokonale, čím vzniká priepasť medzi občanmi (ich preferenciami, záujmami) a politickými výstupmi, ktoré vyvárajú ich zástupcovia. Kontrola občanov nad politikmi je vo väčšine demokracií vysoko nedokonalá a voľby nie sú dostatočným mechanizmom k zabezpečeniu toho, že vlády budú robiť všetko pre maximalizáciu blahobytu občanov (Manin – Przeworski – Stokes 1999). Tieto nedostatky fungovania politickej súťaže ako prostriedku napĺňania demokratických hodnôt a ideálov môžu byť jedným z vysvetlení výraznej nedôvery občanov dnešných vyspelých demokracií k demokratickým inštitúciám a ich nespokojnosti s fungovaním demokracie v praxi.

Napriek všetkým spomínaným problémom však nie je dôvod odmietať Downsovu ekonomickú teóriu demokracie ani politickú súťaž ako nástroj prinášajúci politickému systému demokratickú hodnotu a legitimitu. Ekonomická teória demokracie ponúka predovšetkým normatívnu obranu zastupiteľskej demokracie (Hindmoor 2006:46). Práve jej normatívna presvedčivosť je pre chápanie demokracie dôležitejšia ako problémy, ktoré má pri napĺňaní svojich predpokladov a výsledkov v praxi. Jeho

model a predpoklady sú hodnotné nie preto, že sú v praxi pravdivé, často nie sú, ale slúžia ako vysvetľujúce pomôcky, ktoré môžeme použiť pri hodnotení správania politických aktérov (Hindmoor 2006). Okrem toho je dôležité, že model má aj istú empirickú platnosť. Viaceré štúdie potvrdzujú vzťah medzi súťaživosťou a responzívnosťou, ktorý je základom Downsovej teórie. Griffin (2006) v prípade rôznych volieb v USA ukazuje, že súťaživejšie obvody vytvárajú vyššiu responzívnosť volených predstaviteľov, Hobolt a Klemmensen v komparatívnej štúdii USA, Veľkej Británie a Dánske potvrdzujú, že politický zápas je kľúčovým mechanizmom, ktorý povzbudzuje vlády byť responzívne k želaniu voličov. Podobne McDonald, Mendez a Budge (2004) prostredníctvom skúmania straníckych programov, preferencií voličov a vlád prichádzajú k záveru, že stranícka súťaž vo vyspelých demokraciách vytvára súlad preferencií medzi stranami vo vláde a stredovým voličom (merané v pravo-ľavom spektre). Veľmi zaujímavé je aj zistenie Lott a Davisa (1992), ktorí sa snažili nájsť rôzne faktory súvisiace s hlasovaním amerických senátorov, ktoré je v rozpore s preferenciami ich voličov (tzv.legislative shirking). Svojou analýzou nenachádzajú žiadnu koreláciu medzi týmto hlasovaním a najrôznejšími premennými okrem následnej porážky senátora vo voľbách. Tieto dôkazy naznačujú, že volebná súťaž je do istej miery efektívnym nástrojom, ktorým sa zabraňuje neresponzívnym zástupcom naďalej zastávať svoje posty.

Na základe uvedených teoretických a empirických argumentov, preto možno skonštatovať, že politická súťaž založená na voľbách zástupcov dokáže prinášať politickému systému demokratickú hodnotu vo forme responzívnosti prianiam a preferenciám občanov – voličov (ako najvyšších držiteľov demokratickej moci a autority), avšak nevyhnutne iba nedokonalo. Napriek tejto všeobecne nedokonalej responzívnosti sa potvrdzuje jej vzťah s politickou súťažou nielen teoreticky ale aj empirickými dôkazmi. Preto je možné považovať politickú súťaž za zmysluplný (aj keď nedokonalý) nástroj zabezpečovania hodnôt a obsahu demokracie nielen normatívne, ale aj pri jej praktickej realizácii. Relatívne silné normatívne aj empirické argumenty pre politickú súťaž ako nástroja realizácie demokracie sú umocnené jej všeobecným prijatím do politickej praxe. Prakticky všetky dnes existujúce politické režimy, ktoré by sme mohli označiť za demokratické sú založené na istom druhu politickej súťaže.

Deliberatívna demokracia

Napriek silnému postaveniu koncepcie demokracie ako politickej súťaže sa debata o povahe či podstate demokracie v politickej teórii zďaleka neskončila. Práve naopak, normatívne chápanie demokracie sa za niekoľko posledných desaťročí výrazne posunulo a tzv.deliberatívnym obratom

(Dryzek 2000) zo začiatku 90.rokov sa do popredia tzv.deliberatívna demokracia, ktorá výrazne mení chápanie demokratickej legitimity cez nový prístup k záujmom jednotlivcov a ústrednej úlohy komunikácie pri procese rozhodovania.

Východiská deliberatívnej demokracie

Východiskom deliberatívnej demokracie je predovšetkým odmietanie tzv.agregatívnej koncepcie demokracie, ktorá berie preferencie jednotlivcov za dané, nevyžaduje ich ďalšie zdôvodňovanie a hľadá iba spôsoby, ktorými tieto preferencie môžu byť kombinované efektívnym a férovým spôsobom (Guttman - Thompson 2004). Z agregatívneho pohľadu na demokraciu by uplatňovaním základných princípov suverenity ľudu a politickej rovnosti mali záujmy dotknutých osôb ovplyvňovať konečné záväzné politické rozhodnutia rovnou váhou. Vychádzajúc z demokratického pravidla, že každý je najlepším sudcom svojich vlastných záujmov, sa jednotlivé záujmy a preferencie považujú za rovnako hodnotné bez ohľadu na ich obsah. Na druhej strane z deliberatívneho pohľadu, by záujmy mali ovplyvňovať politické rozhodnutia nielen preto, že ich majú dotknutí jednotlivci, ale je potrebné aby obstáli aj v teste intersubjektívneho zdôvodňovania. Demokratické procesy by mali preto byť štruktúrované tak, aby postihli iba tie záujmy, ktoré sa v procese vzájomného zdôvodňovania ukážu ako racionálne a zmysluplné (Hayward 2009). Pre zvažovanie záujmov v demokracii tak nie je dôležitý iba ich nositeľ, ale aj ich obsah a proces ich formovania vo forme zdôvodňovania. Dôraz tak nie je viac kladený na zabezpečenie rovnej váhy jednotlivých záujmov a preferencií a mechanizmom ich následného prenosu do politického rozhodovania, ale na proces ich spoločného komunikatívneho zvažovania a rovný prístup k nemu.

Primárnym cieľom deliberatívnej demokracie je skôr transformovať preferencie ako ich agregovať, čo znamená, že spoločné dobro by malo byť objavené nie umelo vytvorené (Saward 2000, van Mill 2006). Táto zmena v konceptualizácii záujmov spolu s poukazovaním na spoločné dobro, ktoré sa líši od jednoduchého súčtu preferencií či ich väčšiny odráža odlišné chápanie politiky u deliberatívnych teoretikov. Politika by sa nemala podobať trhu v normatívnom ani empirickom zmysle, mala by byť a je niečo viac ako zápas súťažiacich záujmov (Naurin 2007: 16). Politika založená na princípe trhu a súťaže nie je dostatočná pre uplatnenie vo sfére politiky z dvoch dôvodov. Trh a súťaž je vhodným nástrojom pre odstraňovanie neefektivity, politika však zahŕňa aj vytváranie spravodlivosti a je nevyhnutné aby sa jej pravidlá líšili od trhových (Elster 1986). Rovnako tak sa politické rozhodnutia jednotlivcov líšia od rozhodnutí spotrebiteľov na trhu, pretože sa dotýkajú celej spoločnosti. Rozhodovanie v politickej sfére si preto vyžaduje spoločné uvažovanie - deliberáciu o spoločných výhodách a dopadoch na rozdiel od záujmov predávajúcich a kupujúcich na trhu, ktoré sú ich vnútornými záležitosťami a nevyžadujú žiadne ďalšie zdôvodňovanie (Habermas 1996, Manin 1987).

Za druhý východiskový bod deliberatívnej demokracie možno považovať dôraz na komunikáciu inšpirovaný predovšetkým teóriou komunikatívneho konania Jürgena Habermasa. Komunikatívne konanie v jeho pojatí predstavuje aktérov, ktorí dohadujú s úprimným úmyslom pochopenia jeden druhého a hľadajúcich dohodu. Aktéri komunikujú prostredníctvom spochybňovania platnosti svojich tvrdení, prevážiť by mal lepší argument s rešpektom k faktom a morálnym princípom (Naurin 2007). V centre tejto koncepcie demokracie tak stojí deliberácia ako komunikatívny proces slobodného a racionálneho formovania spoločnej vôle. Charakterizovaná je ako kolektívne a dialogické zdôvodňovanie v procesoch interaktívnej argumentácie, kde účastníci ponúkajú svoje najlepšie argumenty v prospech vlastných názorov či návrhov, alebo proti názorom a návrhom ostatných účastníkov. Účastníci týchto procesov by mali mať schopnosť zmeniť svoje názory a preferencie silou lepšieho argumentu (Besson - Martí 2006).

Charakteristiky deliberatívnej demokracie

Uvedené dva zdroje a východiská deliberatívnej demokracie formujú konkrétnejšiu podobu demokratickej deliberácie, ktorá by v ideálnom prípade mala obsahovať niekoľko základných charakteristík. Najlepšie ich zatiaľ zrejme vystihli Steiner et al (2004), ktorí vychádzajú z Habermasových koncepcií a kľúčové elementy deliberácie definovali v šietich charakteristikách.

Prvou charakteristikou je *participácia* vo forme rovného a neobmedzeného prístupu k deliberatívnym procesom pre všetkých občanov zasiahnutých rozhodnutím. Konkrétnejšie to znamená, že nikto so schopnosťou hovoriť a konať by nemal byť vylúčený z deliberácie, každý by mal mať rovnaké šance navrhovať či spochybňovať akékoľvek tvrdenie, alebo vyjadriť svoje názory, priania a potreby (Steiner et al. 2004:19). Táto charakteristika tvorí demokratický prvok deliberatívnej demokracie (Elster 1998) a mala by uspokojovať požiadavky politickej rovnosti a suverenity ľudu, ktoré sú ústrednými požiadavkami demokracie. Práve expanzívna definícia toho, kto je zahrnutý v deliberácii ju robí demokratickou (Guttman a Thompson 2004).

Ďalších päť charakteristík možno označiť za „deliberatívnu časť“ deliberatívnej demokracie a ukazujú na odlišnosť deliberácie oproti iným druhom komunikatívnych interakcií. Deliberácia v ideálnom type si tak vyžaduje od účastníkov *úprimnosť* vo vyjadrovaní svojich argumentov, čo znamená, že odhaľujú svoje pravé preferencie a o svojich tvrdeniach sú naozaj presvedčení. Vylučujú sa tu akékoľvek zavádzanie, či takticky zvolené „neúprimné“ argumenty v záujme posilnenia vlastného názoru či záujmu. K ďalším podmienkam deliberácie patrí potreba *logického zdôvodňovania a autentického rešpektu* k argumentom iných. Dôležitá charakteristika demokratickej deliberácie, ktorá ju výrazne odlišuje od dovtedy prevládajúcich koncepcií je podmienka vzťahovania hodnoty argumentov k

hodnote *spoločného dobra* komunity ako celku[12]. Nemusí to nevyhnutne znamenať úplné vylúčenie vlastného záujmu ako argumentu v deliberácii, avšak je potrebné dokázať kompatibilitu resp. príspevok vlastného záujmu k spoločnému dobru (Steiner et al. 2004:21-22). Poslednou šiestou charaktetistikou ideálnej deliberácie, ktorú možno označiť za kľúčovú, či široko zdieľanú, je jej *otvorenosť zmene*. Predovšetkým sa týka otvorenosti pre zmenu preferencií jednotlivých účastníkov, ktorí sú schopní a ochotní svoje preferencie zmeniť na základe váhy lepších argumentov. Druhým aspektom otvorenosti deliberácie je jej dynamický a dočasný charakter, keďže existuje možnosť ďalšieho pokračovania deliberácie a prípadnej zmeny jej výsledkov budúcnosti (Guttman a Thompson 2004).

Takto chápaná deliberácia by mala mať viacero pozitívnych efektov. Umožňuje predovšetkým formovať a zmeniť preferencie ľudí v duchu spoločného dobra. Spoločné dobro navyše dokáže odhaľovať a vytvárať jeho význam, bez vzájomnej diskusie ho nemôžeme poznať (McGann 2006). Výsledné rozhodnutia vytvárané prostredníctvom deliberácie by mali mať tiež vyššiu kvalitu. Jednak vďaka posudzovaniu najrôznejších informácií a perspektív, ktorým sa zvyšuje rozsah dostupného poznania ich robia informovanejšími. Rovnako tak potreba racionálneho zdôvodňovania s nevyhnutnosťou presvedčiť ostatných umožňuje odhaliť logické a faktické chyby v argumentácii, iracionálne preferencie robí rozhodnutia zmysluplnejšími. Presadiť by sa mali iba zmysluplné argumenty založené najmä na univerzálnych princípoch spravodlivosti a spoločného dobra miesto úzkych špecifických záujmov a vplyvu nerovnosti ekonomických a sociálnych zdrojov.

Keďže deliberatívna demokracia berie do úvahy nielen záujmy jednotlivcov a ich hrubé preferencie, ale dôvody a argumenty v prospech návrhov, mala by byť podľa jej zástancov citlivejšia k ľuďom ako autonómnym a zmysluplným agentom. V porovnaní s modelmi demokracie založenými na hlasovaní či strategickom vyjednávaní tak lepšie rešpektuje a presadzuje hodnotu politickej autonómie (Martí 2006).

Ďalšou očakávanou výhodou deliberácie (prinajmenej v ideálnych podmienkach) je jej smerovanie ku konsenzu (Cohen 1989, Landwehr - Holzinger 2010, van Mill 2006, Martí 2006), ktorý sa javí spravodlivejší základ rozhodnutí v porovnaní s hlasovaním.

Spomenuté charakteristiky a výhody poukazujú na dva zdroje hodnoty a legitimity, ktorými možno deliberatívnu demokraciu ospravedlniť. Možno ju tak zdôvodniť prostredníctvom procedurálnych alebo epistemických argumentov (Martí 2006, Chappell 2011). Procedurálnym zdôvodnenie sa

12 S podobnou predstavou spoločného dobra ako kritéria pri demokratickom rozhodovaní prišiel aj Rousseau. Na rozdiel od jeho predstavy sa však v deliberatívnej demokracii tvorí spoločné dobro prostredníctvom komunikatívnej interakcie všetkých zúčastnených, nie výlučne individuálnym zvážením dobra komunity a následným hlasovaním

dotýka napĺňanie základných demokratických hodnôt danou procedúrou. Z tejto perspektívy by mala byť deliberatívna demokracia legitímna, pretože je zdrojom a naplnením demokratických hodnôt rovnosti, zahrnutia, rešpektu, férovosti a spoločného dobra. Epistemické zdôvodnenie sa nezameriava na samotnú podobu procedúr, ale na ich výsledky. Deliberatívna demokracia je v tomto zmysle hodnotná a legitímna preto, že dokáže prinášať lepšie rozhodnutia. Oba tieto druhy argumentov v prospech deliberatívnej demokracie je veľmi ťažké od seba úplne oddeliť (Chappell 2011), vzájomne sa skôr dopĺňajú a pre jej úplné obhájenie je potrebné využiť ich spoločne (Martí 2006).

Inštitucionalizácia deliberatívnej demokracie a miesto parlamentu

Istá (nielen praktická) nevyhnutnosť spojenia deliberácie a agregácie nás privádza k problému inštitucionalizácie deliberatívnej demokracie. Tá ako zatiaľ predovšetkým normatívna teoretická koncepcia demokratickej legitimity neponúka jasné a širšie prijímané predstavy o tom, ako by mala byť inštitucionalizovaná v praxi. Predovšetkým z dôvodov uplatniteľnosti a efektivity deliberácie na makro úrovni sa teórie deliberatívnej demokracie zväčša vyhýbajú návrhom konkrétnejšieho inštitucionálneho rámca či podoby jej realizácie a vyjadrujú sa len vo všeobecných pojmoch. Analýza inštitucionálnych podmienok bola dlho slabinou teórii deliberatívnej demokracie (Warren 2007). V posledných rokoch sa však táto situácia mení a výskumníci začínajú hľadať vhodné inštitucionálne prostredie, ktoré deliberácii prospieva prípadne ju potláča (Bächtinger – Pedrini 2010). V snahe o lepšie uplatnenie deliberácie do politickej praxe si inštitúcie a inštitucionáálny dizajn získava rozhodujúcu pozornosť. Dôvodom tohto smerovania je aj skutočnosť, že inštitúcie na rozdiel od iných faktorov ovplyvňujúcich deliberáciu (ako kultúra či psychologické predpoklady jednotlivcov) je možné ďaleko ľahšie meniť (Warren – Pearse 2008).

V zásade možno rozlíšiť dve stratégie, ktoré by mohli viesť k inštitucionalizácii deliberatívmej demokracie. Prvou je zavádzanie nových deliberatívnych politických inštitúcií, ktoré by nahrádzali či dopĺňali existujúce[13]. Tento prístup predpokladá zásadnejšie zmeny podoby a štruktúry súčasných demokracií a preto si vyžadoval často aj ústavné zmeny. Práve ich hĺbka a potreba širokej podpory či už na úrovni elít alebo verejnosti tvoria zatiaľ ťažko prekonateľné prekážky ich realizácie. Aj pri odhliadnutí od problému motivácie politických elít prijímať deliberatívne experimenty, ktorými by stratili časť svojej moci, zatiaľ neexistuje ani výraznejší tlak verejnosti smerujúci k požiadavkám zavádzania deliberatívnych inštitúcií. Napriek snahe o deliberatívne experimenty[14], zostáva deliberatívna demokracia stále skôr vecou akademickej debaty, nie je známa bežným voličom a preto

13 Možno nájsť niekoľko konkrétnejších predstáv takýchto deliberatívnych inštitúcií, medzi najznámejšie a najprepracovanejšie patria návrhy národných deliberatívnych prieskumov od Fishkin (1995)
14 Bližšie napr. Smith 2009

neexistuje žiadna silnejšia potreba pre politikov zaoberať sa podobnými širokými reformami politického systému (Chappell 2007).

Druhou možnosťou inštitucionalizácie deliberatívnej demokracie je orientácia na reformy existujúcich politických inštitúcií a pozdvihovanie ich deliberatívnych kapacít. Aj v rámci existujúcich inštitúcií možno nájsť isté prvky deliberácie, prípadne potenciál pre jej uplatnenie. Ich reforma vedená týmto smerom by preto mohla priniesť želané výsledky aj bez potreby zavádzania nových inštitúcií a úplnej premeny existujúceho politického systému. Napriek tomu, že táto cesta nie je natoľko ambiciózna[15], môže byť realistickejšia a ľahšie prijateľná tak pre politikov, ktorí tieto reformy musia prijať a implementovať, ako aj pre občanov. V rámci tohto prístupu je kľúčovou inštitúciou na ktorú je upriamená pozornosť práve parlament. Existuje celý rad dôvodov, pre ktoré sú parlamenty atraktívnym miestom pre realizáciu deliberatívnej demokracie. Predovšetkým je početne obmedzeným fórom, kde je diskusia politických otázok a záväzných noriem hlavnou náplňou aktivít, čím sa do veľkej miery riešia problémy rozsahu, času, zdrojov a motivácie aktérov deliberácie. Okrem toho sú parlamenty ústrednými ústavnými inštitúciami súčasných demokracií s autoritou rozhodovať o záväzných normách spoločností. Toto zásadné postavenie a úloha parlamentov v politickom systéme dáva deliberatívnym teoretikom nádej, že pokiaľ by sa podarilo dosiahnuť významnejšie deliberatívne kvality parlamentu, bude to znamenať výrazný dosah na deliberatívny charakter celého politického systému. Spolu s ústavnou autoritou disponujú tiež parlamenty demokratickou legitimitou odvodenou z demokratických volieb ich členov. Táto denmokratická legitimita síce nie je úplne v duchu ideálnych predstáv deliberatívnej demokracie, avšak je široko akceptovaná, nespochybňovaná a umožňuje pristupovať k jeho členom ako reprezentantom občanov resp.stelesneniu ľudu ako celku.

Uplatnenie deliberácie v parlamentoch by malo byť uľahčené aj tým, že existujúce procedúry parlamentnej práce sú v súlade s potrebami deliberácie. Rozhodovaniu v parlamente zvyčajne predchádzajú diskusie a rozpravy či už na úrovni pléna alebo špecializovaných orgánov. Tie dávajú možnosti výmeny argumentov, zdôvodnení prípadne predkladania alternatívnych návrhov. Pravidlá a prax fungovania charakteristické pre parlamenty sú preto výrazne blízke predstavám deliberatívnej demokracie.

Dôvody, ktoré som uviedol dostatočne jasne ukazujú, prečo by mohli byť parlamenty ako inštitúcie výrazným prísľubom pre uplatnenie deliberatívnej demokracie v praxi a zároveň priestorom, kde by

15 Behrouzi (2005) v tejto súvislosti kriticky konštatuje, že týmto spôsobom prijíma deliberatívna demokracia pôvodne kritizované princípy liberálnej demokracie k rozhodovaniu a stráca predovšetkým hodnotu, ktorú pripisovala aktívnej participácii občanov v deliberácii a ich príspevku k rozhodovaniu.

bolo možné zmysluplne spojiť prvky agregátnej demokracie s deliberáciou. Výsledkom by potom bola vyššia demokratická legitimita politického rozhodovania.

Deliberácia a jej uplatnenie v parlamentoch[16]

Napriek uvedeným predpokladom, ktoré poukazujú na relatívne sľubný potenciál deliberácie v parlamentoch, doterajšie empirické výskumy hovoria o úplne opačnom obraze parlamentných debát. Prostredníctvom tzv.indexu diskurzívnej kvality[17] (Discourse Quality Index), ktorý je zatiaľ zrejme najlepšou empirickou operacionalizáciou deliberatívnej demokracie, viaceré výskumy zistili podobné výsledky - parlamentné debaty vo všeobecnosti nemajú výrazný deliberatívny charakter, predstavám deliberatívnych teoretikov sa vzďaľujú nielen charakteristiky debaty (ako rešpekt voči iným účastníkom, protiargumentom, obsahom zdôvodnení, konštruktívnym duchom), ale takmer úplne absentuje moment transformácie preferencií (Steiner et al. 2004, Bächtinger et al. 2008, Bächtinger – Pedrini 2010, Landwehr – Holzinger 2010).

Z pohľadu zástancov deliberatívnej demokracie ešte nemusia byť tieto výsledky natoľko znepokojivé. Okrem nízkej deliberatívnej kvality parlamentných debát naznačujú aj vplyv inštitucionálnych faktorov na kvalitu deliberácie. Znamená to, že pomocou vhodných inštitúcií by malo byť možné deliberatívne kvality parlamentnej debaty zvyšovať. Ako vhodné inštitucionálne predpoklady sa ukázali konsenzuálne inštitúcie, prítomnosť hráčov s právom veta, prítomnosť druhej komory parlamentu a neverejný charakter debaty. Naopak faktory, ktoré deliberáciu oslabujú sú súťaživé prvky, absencia veto hráčov, chýbajúca druhá komora a debata na verejnosti. Okrem inštitucionálnych faktorov vplýva na kvalitu deliberácie aj charakter prejednávanej otázky, negatívne efekty na deliberáciu majú predovšetkým polarizujúce otázky[18].

---

16 Pri skúmaní deliberatívnej kvality parlamentov bude zdrojom môjho hodnotenia a analýzy podoba verejnej parlamentnej debaty. Znamená to, že deliberatívna kvalita parlamentu bude stotožnená s deliberatívnou kvalitou parlamentnej debaty. Uvedomujem si, že vzťahy parlamentných aktérov presahujú vzťahy prezentované v rámci oficiálnej parlamentnej debaty a nemusí byť preto úplným postihnutím deliberatívnych kvalít parlamentu. Na druhej strane kľúčové teoretické charakteristiky deliberatívnej demokracie (verejnosť, diskurzívnosť, inkluzívnosť, rešpekt) ukazujú, že by mali byť prítomné aj v rámci oficiálnej parlamentnej diskusie (pokiaľ prítomné sú). Ďalším dôvodom môjho obmedzenia sú chýbajúce empirické dáta, ktoré mimo oficiálnych debát neexistujú.

17 DQI analyzuje relevantné prejavy jednotlivcov v diskusnom fóre. Pre meranie deliberatívnej kvality používa 6 indikátory: participáciu, úroveň zdôvodnenia, obsah zdôvodnenia, rešpekt, rešpekt k požiadavkám ostatných, konštruktívna politika (bližšie Steebergen et al. 2003, Steiner et al. 2004)

18 Vzhľadom na to, že mojim cieľom je analyzovať úlohu inštitucionálnych faktorov, nebudem sa ďalej touto charakteristikou zaoberať. Vplyv podoby otázky na deliberáciu však nie je v súlade Habermasovým predpokladom tzv.issue neutrality (Bächtinger – Pedrini 2010) a poukazuje na limitované možnosti čistej racionality a výlučnej hodnoty sily lepšieho argumentu.

Prečo sú parlamenty málo deliberatívne?

V prvom rade je potrebné objasniť, prečo parlamentom chýbajú výraznejšie deliberatívne charakteristiky. Kľúčom k vysvetleniu sú podľa mňa zásadné odlišnosti deliberatívnej a súťaživej demokracie, ktoré sa javia ako vzájomne nekompatibilné a preto ťažko fungujú vzájomne v rámci jednej inštitúcie. Politická súťaž v tomto pomyselnom strete jednoznačne víťazí, keďže je mechanizmom, na ktorom sú postavené dnešné demokratické systémy a jej logika sa prenáša aj do charakteru fungovania parlamentov. Naopak deliberatívne charakteristiky sú potláčané do úzadia, pretože minimálne prispievajú k hodnotám a cieľom politickej súťaže.

Rozdielne charakteristiky, ktoré vychádzajú z teoretickej analýzy oboch modelov v predchádzajúcich kapitolách sumarizuje tabuľka 1.

Tabuľka 1. Základné prvky deliberatívnej a súťaživej demokracie

Deliberatívna demokracia	Súťaživá demokracia
Participácia	Zastúpenie
Spoločné dobro	Záujem súťažiaceho aktéra
Pravdivosť, nestrategickosť konania	Strategické kalkulácie
Logické (racionálne) zdôvodnenie	Efektívne zdôvodnenie
Rešpekt, empatia	Súboj, presadenie sa
Sila lepšieho argumentu	Sila hlasov

Súťaž je predovšetkým mechanizmom, ktorý prirodzene rozdeľuje a vytvára viacerých aktérov s odlišnými cieľmi a záujmami, inak stráca zmysel. Aktéri v súťaživom systéme sú motivovaní k oddelenosti, zotrvávaniu na svojich pozíciách a zdôrazňovať svoje rozdielnosti tak jasne ako je možné. Takéto prostredie nie je prínosné k otvorenému diskurzu, zvlášť v situácii riešenia problému (Scharf 1997). Stráca sa tak podoba a vnímanie spoločného dobra ako základného cieľa deliberatívnej demokracie. Keďže rozhodujúcim kritériom určujúcim výsledok súťaže je počet hlasov, nie obsah a sila argumentov, určuje odlišné motívy pre posudzovania úžitku svojich rozhodnutí a použitých argumentov. Súťaž preto nevytvára demokratickú debatu v ktorej sú vyzdvihované a rozoberané spoločné témy, ale skôr trh, v ktorom aktéri ako obchodníci vytvárajú dojem atraktivity svojho tovaru na verejnosti (Weale 2006). Dáva priestor strategickému prístupu v ktorom aktéri kalkulujú predovšetkým úžitok svojich rozhodnutí pre naplnenie svojich záujmov a predpokladaný dopad na zisk hlasov voličov pre seba či iných aktérov súťaže. Pri týchto úvahách je síce potrebné zdôvodňovanie svojich krokov smerované k voličom, tieto vysvetlenia však vôbec nevyžadujú racionálnu povahu a logickosť argumentov, postačí akékoľvek efektívny spôsob vysvetlenia, ktorý

dokáže dostatočne presvedčiť bez ohľadu na povahu argumentov. Súťaž taktiež nedáva žiadne dôvody pristupovať k záujmom ostatných aktérov s rešpektom a v empatickom duchu, skôr smeruje k priorite presadenia vlastných záujmov. Keďže ostatní aktéri predstavujú predovšetkým konkurentov v súťaži, miesto spoločného postupu a rešpektu súťaž motivuje skôr porážať iniciatívy protivníka s cieľom podlomiť jeho reputáciu kompetentného a úspešného politického konania (Steiner – Bächtinger – Spörnli 2001).

Ako je vidno, politická súťaž výrazne obmedzuje pohnútky a možnosti vzájomnej kooperácie aktérov a zmeny ich preferencií. Na druhej strane, v prípade, že žiadny z aktérov nedisponuje dostatočnou silou hlasov (príslušnou väčšinou), je kooperácia nevyhnutná a pre aktérov prospešná. Táto forma kooperácie sa však bude vďaka odlišnosti záujmov aktérov líšiť od kooperácie v deliberatívnej predstave. Miesto deliberácie všetkých zainteresovaných aktérov založenej na hľadaní spoločného dobra na základe racionálnych argumentov, s transformáciou preferencií aktérov smerom ku konsenzu bude mať formu vyjednávania (bargaining), ktoré nemá výrazné deliberatívne kvality. Účastníci vyjednávania nesledujú spoločné dobro, ale maximalizujú svoje vlastné preferencie v obmedzení preferencií ostatných účastníkov (Landwehr – Holzinger 2010). Neprichádza tu k zmene samotných preferencií aktérov, ani k výraznej potrebe ich zdôvodňovania, ale k ich podriadeniu spoločnému cieľu. Kooperácia vo forme vyjednávania nevyžaduje zahrnutie všetkých zainteresovaných účastníkov, ale snaha o maximalizáciu úžitku a strategické kalkulácie zvyčajne vedú k obmedzeniu účasti na čo najmenší potrebný počet aktérov, ktorí sú potrební pre dosiahnutie spoločného cieľa. Záujmy aktérov, ktorí sa vyjednávania nezúčastnia, resp.nie sú súčasťou konečnej dohody sa nemusia brať do úvahy. Neznamená to, že kooperácia aktérov v parlamente, ktorá by sa blížila deliberatívnej predstave je v súťaživom rámci logicky úplne vylúčená. Musia byť však naplnené podmienky potlačenia súťaživých pohnútok aktérov, potreby ich širokej kooperácie a zhody ako aj dôležitosti vzájomnej výmeny informácií či váha argumentov pre rozhodnutie. Tieto podmienky sa však týkajú iba výnimočných situácií. Ide predovšetkým o situácie vážnych kríz či ohrozenia spoločnosti, pri ktorých vyvstáva potreba spoločného postupu a dôležitosti čo najlepších a široko prijímaných rozhodnutí. Mimo týchto výnimočných okolností však dominujú demokratickým systémom vrátane parlamentov súťaživé interakcie, ktoré nedávajú veľký priestor pre deliberáciu.

Deliberácia v parlamente a inštitucionálne charakteristiky

Rôzne inštitucionálne konfigurácie však môžu prispievať k vyšším deliberatívnym kvalitám parlamentu prostredníctvom oslabovania pol. Súťaže a súťaživých pohnútok medzi jeho aktérmi. Je preto potrebné hlbšie preskúmať jednotlivé možnosti a ich výsledky aj vo svetle empirických zistení.

Najmenej priaznivú situáciou z deliberatívneho pohľadu potom možno očakávať v inštitucionálnom nastavení, kde je politická súťaž aktérov obmedzená namenej. Konkrétne ide o prípad parlamentných demokracií s výrazne neobmedzovaným jednoduchým väčšinovým rozhodovaní a politickými stranami ako rozhodujúcimi aktérmi. Vďaka politickej súťaži sa parlamenty stávajú v tomto prípade arénami straníckych protivníkov. Ich kooperácia je v zásade sústredená na vyjednávanie o vytvorení a vykonávaní vlády (pokiaľ je potrebné), bez výraznejšieho deliberatívneho obsahu. Toto vyjednávanie rozdeľuje parlament na vládnu väčšinu a opozíciu, kde tlmiaci účinok súťaže medzi stranami vládnej väčšiny[19] je vyvažovaný zvýraznením súťaže s opozíciou. Vzájomné vzťahy vládnej väčšiny a opoizície sú výrazne súťaživé až nepriateľské so vzájomnou snahou demonštrovať súperovu neschopnosť a nekompetentnosť. Aj v prípade, že by bola opozícia kooperatívna, musí sa obávať, že prípadné politické úspechy busú pripísané vláde, podobne vládna väčšina nemá dôvod vďaka zabezpečeniu dostatočnej podpory spolupracovať s opozíciou. Možnosť spolupráce medzi oboma tábormi či ich jednotlivými členmi obmedzuje aj priame spojenie väčšiny v parlamente s vládou. Prípadná snaha o kooperáciu v deliberatívnom duchu spolu s poslancami opzície či modifikovanie vládnych návrhov ohrozuje priamo stabilitu vlády (Bächtinger et al. 2008). Závislosť vlády na väčšine v parlamente vytvára silné pohnútky pre disciplinované hlasovanie kopírujúce vládno-opozičné rozdelenie a dôvody pre poslancov apriori brániť či útočiť na vládne návrhy. Argumentatívne smerovanie debaty je tak vopred určené ešte pred zahájením debaty (Steiner et al. 2004) a minimalizuje sa tým dôležitosť a hodnota argumentov. Očakávať nemožno ani deliberáciu poslancov vládnej väčšiny. Prípadné nezhody sa riešia už na úrovni exekutívy alebo prostredníctvom koaličných stretnutí lídrov ešte pred samotným rokovaním. Výsledné dohody sú v parlamente vládnymi poslancami iba obhajované a potvrdzované hlasovaním. Prípadné deliberatívne iniciatívy by ich mohli narúšať a ohrozovať stabilitu vládnej väčšiny, preto k nim už na pôde parlamentu neprichádza.

Kompromisný a spolupracujúci spôsob správania navyše nie je v súlade s očakávaniami pre voleného zástupcu v parlamente, ktorý sa musí prezentovať ako poznajúci, kompetentný a morálny rozhodovateľ. Priznanie chýb, zmena názoru sa potom interpretujú ako slabosť a nedôveryhodnosť, preto sa im poslanci snažia vyhýbať (Landwehr 2009). Podobne zmena preferencií sa v prostredí vládno-opozičného rozdelenia nepovažuje za deliberatívnu cnosť, ale za priznanie porážky.

Slabé deliberatívne kvality sa prejavujú aj v priebehu a štruktúre parlamentnej debaty. Tá nemá výrznamnejší diskurzívny charakter, ide skôr o sekvencie monológov ako vzájomný dialóg. Jednotlivé skupiny sú vopred definované sztraníckymi a vládno-opozičnými líniami. Argumenty sú prezentované,

19 Ako uvádza Scharpf (1997) strany v koalícií majú záujem o posilňovanie svojich pozícií voči koaličným partnerom, čo tvorí výraznú prekážku pre ich výraznejšie kooperatívne a deliberatívne schopnosti. Tie sa ešte viac znižujú, pokiaľ strany čelia poklesu volebnej podpory. Súťaž medzi vládnymi stranami je preto síce redukovaná, ale iba čiastočne napriek ich spoločnému cieľu a postupu.

nie vymieňané a debata slúži väčšine na verejnú obhajobu rozhodnutia, ktoré už bolo prijaté v predstihu (zväčša mimo parlamentu) a opozícii na jeho atakovanie (Landwehr – Holzinger 2010). Akákoľvek zmena preferencií medzi účastníkmi takejto parlamentnej debaty je nepravdepodobná a nie je ani jej cieľom. Deliberatívne kvality tohto systému sú preto nízke, čo sa potvrdilo aj empirickým skúmaním konkrétnych debát. Parlamenty Veľkej Británie a Nemecka ako príkladov takéhoto inštitucionálneho systému ukázali najnižšiu deliberatívnu kvalitu parlamentných debát v porovnaní s príkladmi prezidentského systému (USA) a konsociačnej demokracie (Švajčiarske) (bližšie Steiner et al. 2004). Parlamentné systémy (okrem konsenzuálnych) nie sú všeobecne vhodné pre vysokú kvalitu diskusie v parlamente (Bächtinger et al. 2008).

Prezidentské systémy sa javia ako priaznivejšie inštitucionálne prostredie pre deliberáciu v legislatíve. Exekutíva tu nezávisí priamo na dôvere legislatívy a prípadná spolupráca ponad stranícke hranice preto neohrozuje jej stabilitu, čím je tlak na disciplinované hlasovanie nižší. Vládno-opozičné rozdelenie poslancov nie je natoľko výrazné ako v parlamentných systémoch. Poslanci by preto mohli byť vnímavejší argumentom, čo by mohlo otvoriť priestor pre deliberáciu. Problémom však je, že tento systém stále nezabraňuje straníckej súťaži, strany súťažia o kontrolu vlády a úspech poslancov sa so stranami výrazne spája (Steiner et al. 2004). Politická súťaž tak určuje charakter vzťahov v parlamente podobne ako v parlamentnom systéme a s podobnými dôsledkami pre deliberatívnu kvalitu debaty v ňom. Možno síce očakávať o niečo vyššie deliberatívne kvality v porovnaní s parlamentným systémom, rozdiel by však nemal byť nijako výrazný. Empirické výsledky Steinera a jeho kolegov v zásade potvrdzujú tieto predpoklady. Ukázala sa vyššia úroveň rešpektu v diskusii, na druhej strane sa v porovnaní s parlamennými systémami prejavila (neočakávane) nižšia úroveň zdôvodňovania a konštruktívnej politiky (Steiner et al. 2004: 122-125). Celkovo sa však potvrdilo, že deliberatívna kvalita sa v prezidentskom systéme v porovnaní s parlamentným výrazne nelíši. Možnosti širších zovšeobecnení na základe týchto výsledkov sú síce limitované výrazne obmedzenou vzorkou prípadov a malým počtom analyzovaných debát, dá sa však povedať, že inštitucionálna podoba prezidentského systému sama nedokáže obmedziť politickú súťaž v parlamente a tým vytvoriť výraznejší priestor pre deliberáciu. Opäť sa tu potvrdzuje kľúčová úloha politickej súťaže.

Ako som už naznačil, najprínosnejším inštitucionálnym usporiadaním z hľadiska deliberatívnych kvalít parlamentov sa javí inštitucionálny model tzv.konsenzuálnej demokacie. Tento široko známy model zavedený Lijphartom predstavuje protipól väčšinovej demokracii (v ideálnom prípade tzv.westminsterského typu), kde nie je politická súťaž nijako významnejšie obmedzovaná.

Konsenzuálna demokracia je charakteristická súborom viacerých inštitucionálnych čŕt[20], z pohľadu kvality politickej diskusie v legislatívnom prostredí sú dôležité predovšetkým dve črty konssenzuálnej demmokracie – existencia veľkých koalícií a inštitucionálne možnosti veta (veto points). (Steiner et al. 2001, 2004, Bächtinger et al. 2008). Existencia veľkých koalícií by mala byť prínosná pre deliberáciu z niekoľkých dôvodov. Vytvára pre aktérov nevyhnutnosť orientácie ku kooperácii (Scharpf 1997), logiku spoločného rozhodovania, potrebu diskusie so vzájomným rešpektom o svojich hodnotách a odlišnostiach (Bächtinger et al. 2008, Steiner et al. 2004). Zároveň obmedzuje úlohu politickej súťaže predovšetkým medzi koaličnými partnermi vďaka širokej zdieľanej a nekonkrétnej zodpovednosti za výsledky vlády. Strany koalície sú motivované ku konštruktívnemu prístupu očakávaním riešenia problémov (a hrozbou volebného trestu pre všetkých členov v prípade nekonania), ako aj výrazne obmedzenej možnosti pripísať politický úspech vlády konkrétnej strane. Obmedzená súťaž tak zvyšuje šancu, že strany budú vstupovať do otvoreného diskurzu a budú o politikách deliberovať (Steiner et al. 2004: 80). Inštitucionálne možnosti veta posilňujú potrebu a duch vzájomného rozhodovania a nútia do rozhodovania zahŕňať väčší počet aktérov, čo by malo ďalej zvyšovať kvalitu deliberácie.

Empirické výsledky skúmania parlamentných debát v zásade potvrdzujú tieto predstavy. Konsenzuálno-súťaživá dimenzia demokracie má vplyv na kvalitu politického diskurzu v parlamente a v konsenzuálnom usporiadaní vidíme vyššie deliberatívne kvality (Steiner et al. 2004, Bächtinger et al. 2008).

Tieto výsledky na jednej strane dokazujú vplyv inštitúcií na podobu a kvalitu deliberácie v parlamente, čo by malo otvárať relatívne jednoduché možnosti ako úroveň deliberácie v parlmentoch zvýšiť. Myslím si však, že aj napriek tomu nie sú dostatočnými dôvodmi na to, aby sme považovali konsenzuálnu demokraciu (prípadne jej vybrané inštitúcie) za hodnotnejšie alebo potrebné nasledovania a to z dvoch základných dôvodov.

V prvom rade sa javí zlepšenie demokratickej kvality parlamentných debát v konsenzuálnej demokracii iba ako čiastkové a nepatrné. Prejavuje sa predovšetkým vo forme zvýšenia rešpektu voči ostatným aktérom, ktorý sa však už nepreniesol do konštruktívnejšieho politického prístupu. Inak povedané pozičná politika je normou v konsenzuálnych aj súťaživých demokraciách (Steiner et al. 2004). Samotná hodnota vyššieho rešpektu je síce štatisticky významná, stále však ide o veľmi malý posun deliberatívnej kvality. Príkladom je zistenie Bächtingera a kolegov (2008), ktorí hovoria o

20 Patria medzi ne exekutívno-legislatívna rovnováha moci, zdieľanie exekutívnej moci prostredníctvom kabinetov širokých koalícií, viacstranícky systém, pomerné zastúpenia, korporativizmus záujmových skupín, federálna a decentralizovaná vláda, silný bikameralizmus, ústavná rigídnosť, súdny dohľad a nezávislosť centrálnej banky (bližšie Lijphart 1999)

priemernom efekte zmeny rešpektu vďaka veľkej koalícií vo Švajčiarsku v porovnaní s prípadom Nemecka o 0,4 bodu na škále merania 0-9.[21] Znamená to, že vplyv konsenzuálnych inštitúcií sa premieta očakávaným smerom do zvýšenia deliberatívnej kvality debaty v parlamente. Tento vplyv sa však obmedzuje predovšetkým na oblasť rešpektu a je relatívne malý, čo naznačuje stále pretrvávanie dominantnej logiky politickej súťaže aj v tomto systéme.

Druhým dôvodom je nepriaznivý dopad konsenzuálnych inštitúcií na kľúčové demokratické hodnoty politickej rovnosti a responzívnosti. Veľké koalície a inštitucionálne možnosti veta v zásade bránia jednoduchému väčšinovému rozhodovaniu v parlamente a vytvárajú potrebu získania ďalšej podpory, čo znamená že sú istými formami superväčšinových mechanizmov. V prípade parlamentného rozhodovania však politická rovnosť implikuje jednoduché väčšinové pravidlo (McGann 2006). Superväčšinové mechanizmy na jednej strane vyžadujú širší súhlas a spoluprácu ako jednoduché väčšinové rozhodovanie, na druhej strane znamenajú aj privilegovanie istých alternatív (či skupín voličov) voči iným, predovšetkým statusu quo. Znamená to porušenie princípu politickej rovnosti. Nemožno tiež zabúdať, že obmedzenie politickej súťaže má okrem priaznivých vplyvov na deliberáciu za následok aj stratu hodnoty demokratickej súťaže forme responzívnosti. Táto strata je o to nepríjemnejšia, že vďaka spomínaným nedokonalostiam politickej súťaže a problémov politického zastúpenia je responzívnosť už aj tak výrazne nedokonalá. Je prinajmenej otázne, či je možné obhájiť malý zisk deliberatívnej kvality na úkor narušania politickej rovnosti a responzívnosti demokratického systému.

Tieto výhrady samozrejme neznamenajú úplné odmietnutie konsenzuálneho modelu demokracie. V istých situáciách (predovšetkým hlboko rozdelených spoločností) ponúka prijateľnú a zmysluplnú alternatívu demokratického rozhodovania, pri ktorej budú ospravedlniteľné problémy s politickou rovnosťou a responzívnosťou. Na druhej strane ho určite nemôžeme považovať za široko vhodnú a uplatniteľnú inštitucionálnu cestu, pomocou ktorej môžeme jednoducho dosiahnuť vyššiu deliberatívnu kvalitzu a demokratickú legitimitu politického systému. Prípadné snahy o zavádzanie prvkov konsenzuálnej demokracie s cieľom dosiahnutia vyšších deliberatívnych kvalít parlamentu či širšieho politického rozhodovania sa javia ako nedôvodné.

Celkovo sa ukázalo, že parlamenty tvorené v politickej súťaži nemajú a ani nemôžu mať výrazný deliberatívny charakter. Ako sa potvrdilo aj empiricky, inštitucionálne pravidlá síce môžu prispieť k viac deliberatívnemu charakteru parlamentu, avšak len vo veľmi malom rozsahu, čo znamená otáznu normatívnu hodnotu takéhoto posunu.

---

21 Podobné úrovne zmeny v hodnotách niekoľkých desatín bodu na rovnakej stupnici zistil aj Steiner et al. (2004)

Záver

Deliberatívna demokracia ponúka novú príťažlivú koncepciu demokratickej kvality a legitimity, ktorá sa javí ako prínosné doplnenie demokracie založenej na politickej súťaži. Napriek viacerým teoretickým a praktickým problémom oboch modelov dokážu spoločne lepšie postihnúť komplexnosť očakávaní a cieľov demokracie. Z tohto dôvodu by sme sa mali snažiť miesto preferovania jednej z nich o ich vzájomnú kombináciu. Parlamenty sa v tomto zmysle javia ako mimoriadne vhodné inštitúcie, ktoré by mohli ponúkať výrazné možnosti uplatnenia deliberatívnych prvkov spolu s politickou súťažou.

Pri detailnejšej teoretickej analýze sa však jasne ukazuje, kombinovať tieto dve koncepcie demokracie v rámci jednej inštitúcie je výrazne problematické a je tu iba malá šanca v jednom momente dosiahnuť želané hodnoty a prínosy oboch.

V prípade parlamentu vytvára súťaž politických strán (často posilňovaná vládno-opozičným rozdelením) výrazne nepriaznivé prostredie pre napĺňanie deliberatívnych kvalít. Polarizácia vzťahov aktérov v parlamente ústiace do nekonštruktívnej až nepriateľskej podoby debaty tak nie je patologickou črtou, ale prirodzeným následkom súťaživej demokracie. Parlamenty by však mohli mať výraznejší deliberatívny obsah a najjednoduchšou a najprístupnejšou cestou ako to dosiahnuť sa javia inštitucionálne zmeny. Potvrdilo sa, že inštitucionálne je možné zvyšovať deliberatívne kvality parlamentov a to predovšetkým prostredníctvom mechanizmov vychádzajúcich z konsenzuálneho modelu demokracie. Tie prispievajú k zvýšeniu úrovne deliberácie cez obmedzovanie straníckej súťaže, väčšinového rozhodovania a nútia tak aktérov v parlamente ku kooperácii. Ukázalo sa však, že na jednej strane síce môžeme získavať istú deliberatívnu kvalitu parlamentu, na druhej strane však strácame iné dôležité demokratické kvality – efekt responzívnosti voličom (vďaka obmedzeniu politickej súťaže) a hodnotu politickej rovnosti (obmedzovaním väčšinového rozhodovania). Otázny je aj výsledný efekt zvýšených deliberatívnych kvalít, ktorý je realtívne malý a stále výrazne vzdialený predstavám deliberatívnej demokracie.

Vnášanie deliberatívnych prvkov do parlamentu ako inštitúcie založenej na politickej súťaži sa preto javí ako málo úspešné a prospešné a mali by sme byť opatrní pri zavádzaní inštitucionálnych zmien či inovácií v parlamentoch, ktoré sa na deliberatívnu demokraciu a jej hodnoty v parlamente odvolávajú alebo sa ich snažia dosahovať.

Tieto preukázateľne malé možnosti presadenia deliberácie v parlamentoch (a širšie aj v inštitúciách vytváraných v politickej súťaži) dáva zástancom deliberatívnej demokracie tri smery, kde by mohli hľadať možnosti jej zosúladenia s inštitúciami parlamentov.

Prvou cestou by mohla byť snaha o nahradenie politickej súťaže ako mechanizmu, ktorým sa vytvárajú demokratické zastupiteľské inštitúcie. Ako som sa snažil ukázať, politická súťaž bráni významnejšiemu presadeniu deliberácie v parlamente, preto pri jej nahradení iným demokraticky legitímnym mechanizmom výberu zástupcov (napr. náhodný výber), by sa mohli nepriaznivé podmienky pre deliberáciu zásadne zmeniť. Táto možnosť sa javí ako zmysluplná, znamená však zásadnú a radikálnu zmenu politického systému vyžadujúcu si širokú podporu verejnosti pre deliberatívnu demokraciu a uznanie jej demokratickej legitimity. Splnenie týchto podmienok je dnes aj v blízkej budúcnosti s určitosťou nereálne.

Druhou možnosťou je istá zmena pohľadu na deliberáciu ako jasne inštitucionálne ohraničeného procesu. Je možné ju rovnako vnímať ako širšiu systémovú charakteristiku rozhodovania, ktorú možno napĺňať postupne vo viacerých krokoch a na rôznych úrovniach. Príkladom tohto prístupu je napr.práca Goodina (2008), ktorý poukazuje na možnosti „distribuovanej deliberácie“, kde rôzni agenti napĺňajú rôzne deliberatívne úlohy. Podľa neho nemôžeme očakávať, že všetky deliberatívne prednosti sú neustále prítomné v každom kroku rozhodovacieho procesu zastupiteľskej demokracie, realisticky však môžeme očakávať rôzne prednosti pri rôznych krokoch. Uznáva, že parlamentná debata nenapĺňa veľa deliberatívnych kvalít, obsahuje však predovšetkým racionálne zdôvodnenia jednotlivých argumentov. Pokiaľ túto hodnotu spojíme s hodnotami v iných úrovniach celkového široko chápaného procesu rozhodovania (stranícke schôdze, volebná kampaň, povolebné vyjednávanie) môžeme sa zmysluplne priblížiť deliberatívnemu ideálu. V tomto pohľade tak nie je nízka úroveň deliberácie v parlamente znepokojivá, ani si akútne nevyžaduje snahy o jej zlepšenie.

V podobnom duchu argumentuje aj Rummens (2011), ktorý si všíma dôležitosť tradičných zastupiteľských inštitúcií založených na politickej súťaži pre kvalitu a fungovanie deliberatívnej demokracie. Zastupiteľský systém s jasnou zodpovednosťou za rozhodnutia a prítomnosťou opozície je vhodný k úspešnému napĺňaniu celkovej deliberatívnej kvality systému a to aj napriek tomu, že zastupiteľské fórum samé nemá deliberatívny charakter.[22] Debata zástupcov je dôležitá pre vytváranie viditeľnosti a prístupnosti politických procesov širokému publiku, ako nevyhnutným predpokladom deliberácie širokého rozsahu (Rummens 2011). Ani v tomto prípade nemusí byť nedostatočná deliberatívna kvalita parlamentu pre realizáciu deliberatívnej demokracie problémom.

Treťou možnosťou je pokračovať v hľadaní ďalších inštitucionálnych (prípadne aj iných) možností zvýšenia deliberatívnych kvalít parlamentov. Vďaka napätiu medzi politickou súťažou a deliberáciou

22 V tomto zmysle sú konsenzuálne snahy dokonca pre deliberatívnu demokraciu škodlivé a Rummens ich odmieta

bude treba pri tomto prístupe počítať s obmedzenými možnosťami, táto snaha vcšak nemusí byť nevyhnutne márna. Zatiaľ najprínosnejšie sa pre rozvoj deliberácie v parlamentoch javí švajčiarsky príklad širokého uplatnenia priamej demokracie, ktorá funguje ako jedna z významných

možností veta pre rozhodnutia parlamentu. Do legislatívneho procesu sa tak pridáva moment neistoty, ktorý vytvára pre strany v parlamente pohnútky nájsť spoločné riešenia v súlade s očakávaniami verejnosti. Na rozdiel od iných inštitucionálnych bodov veta v konsenzuálnych systémoch priama demokracia (či skôr jej hrozba) nespôsobuje problém oslabenia responzívnosti, naopak ju skôr posilňuje. Navyše pridáva do rozhodovania parlamentu moment jednotiaceho spoločného záujmu a dobra spolu s dôležitosťou argumentov pre celkový výsledok, ktoré súťaž inak potláča a sú základnými prvkami deliberatívnej demokracie.

Uvedené tri možnosti, ktorými by sa mohla deliberatívna demokracia uberať jasne ukazujú, že otázka jej spojenia s parlamentom nie je napriek doterajším nie príliš povzbudivým záverom a výsledkom zďaleka vyriešená otázka. Ktorá z týchto troch ciest sa presadí je však už otázkou pre ďalší teoretický aj komparatívny empirický výskum.

Referencie

Bartolini, S., 1999. Collusion, Competition and Democracy. Part I. *Journal of Theoretical Politics,* 11 (4), 435-470.

Bartolini, S., 2000. Collusion, Competition and Democracy. Part II. *Journal of Theoretical Politics,* 12 (1), 33-65.

Bächtinger A. - Hangartner, D. - Hess, P. - Fraefel, C., 2008. Patterns of Parliamentary Discourse: How „Deliberative“ are German Legislative Debates? *German Politics*, 17 (3), 270-292.

Bächtinger A. and Pedrini, S., 2010. *Dissecting deliberative democracy. A review of theoretical concepts and empirical findings.* In: Wolf, M. - Morales, L. - Ikeda, K. (eds.). *Political Discusion in Modern Democracies. A Comparative Perspective*. London: Routledge. 9-25.

Beetham, D., 1994. Key Principles and Indices for Democratic Audit. In: Beetham, D. ed. *Defining and Measuring democracy.* London: Sage. 25-43

Behrouzi, M., 2005. *Democracy as the Political Empowerment of the People.* Plymouth: Lexington Books.

Besley, T. - Case, A., 2003. Political Institutions and Policy Choices: Evidence from United states. *Journal of Economic Literature*, 41 (1), 7-73.

Besley, T. - Coate, S., 2008. Issue Unbundling via Citizens´ Initiative. *Quarterly Journal of Political Science*, 3 (4), 379-397.

Bingham Powell, J., 2004. Political Representation in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 7, 273-296.

Braun, D. - Gilardi, F., 2006. Introduction. In: Braun, D – Gilardi, F. (eds.): *Delegation in Contemporary Democracies*. London: Routledge. 1-24.

Carter, A. - Stokes, G., 2002. *Democratic Theory Today.* Cambridge: Polity Press.

Dahl, R., 1973. *Polyarchy: Participation and Opposition.* New Haven: Yale University Press.

Downs, A., 1957. *An Economic Theory of Democracy.* New York: Harper&Row.

Dryzek, J., 2000. *Deliberative Democracy and Beyond.* Oxford: Oxford University Press.

Elster, J., 1986. The market and the forum: three varieties of political theory. In: Elster , J. - Hylland, A. eds., *Foundations of Social Choice Theory.* Cambridge: Cambridge University Press.

Elster, J., 1998. Introduction. In: Elster, J.ed.. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. 1-16.

Fearon, J.D., 1999. Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sancioning Poor Performance. In: Przeworski, A. - Stokes, S. - Manin, B. eds. *Democracy, Accountability and Representation.* Cambridge: Cambridge University Press. 55-97.

Fishkin, J.S. 1995. *The Voice of the People. Public Opinion & Democracy.* New Haven: Yale University Press.

Goodin, R. 2008. *Innovating Democracy. Democratic Theory and Practice after Deliberative Turn.* Oxford: Oxford University Press.

Griffin, J.D. 2006. Electoral Competition and Democratic Responsiveness: A Defense of the Marginality Hypothesis. *The Journal of Politics*, 68 (4), 911-921.

Gutmann, A. - Thompson, D. 2004. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.

Habermas, J. 1996. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy.* Cambridge: Cambridge University Press.

Hayward, C.R., 2009. Making Interest: On Representation and Democratic Legitimacy. In: Shapiro, I.- Stokes, S.C. - Wood, E.J. - Kirshner, A.S. eds. *Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. 111-138.

Held, D., 2006. *Models of Democracy.* Cambridge: Polity Press.

Hindmoor, A., 2006. *Rational Choice.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hobolt, S.B. - Klemmensen, R., 2008. *G*overnment Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective. *Comparative Political Studies*, 41 (3). 309-337.

Chappell, Z., 2007. *Are we ready? Assessing the preconditions of deliberative democracy.* Paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.

Chappell, Z. 2011. Justifying deliberative democracy: Are two heads always wiser than one? *Contemporary Political Theory.* 10(1), 78-101.

Landwehr, C., 2009. *Political Conflict and Political Preferences.* Colchester:ECPR Press.

Landwehr, C. and Holzinger, K., 2010. Institutional Determinants of deliberative interaction. *Europan Political Science Review,* 2 (3), .373-400.

Lijphart A., 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.* New Haven: Yale University Press.

Lupia, A. and McCubbins, M.D., 2000. Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. *European Journal of Political Research,* 37 (3), 291-307.

Lupia, A., 2003. Delegation and its Perils. In: Strøm, K. - Müller W. - Bergman, T eds. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Mackie, G., 2009. Schumpeter´s Leadership Democracy. *Political Theory*, 37 (1), 128-153.

Manin, B., 1987. On Legitiacy and Political Deliberation. *Political Theory,* 14, (3).

Manza, J. and Cook F.L., 2002. A Democratic Polity? Three Views of Policy Responsiveness to Public Opinion in the United States. *American Politics Research*. 30 (6), 630-667.

Martí, J.L., 2006. The Epistemic Conception of Deliberative Democracy Defended. In: Besson S. and Martí J.L. eds. *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot: Ashgate., 27-56.

May, J.D., 1978. Defining Democracy: A Bid for Coherence and Consensus. *Political Studies,* 26, (1), 1-24.

Matsusaka, J.G., 2005. Direct Democracy Works*. Journal of Economic Perspectives*, 19 (2), 185-206.

McGann, A., 2006. *The Logic of Democracy. Reconciling Equality, Deliberation and Minority Protection.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Mitchell, P., 2000. Voters and their representatives: Electoral institutions and delegation in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37 (3), 335-351.

Mesežnikov, G., 2009. Vnútropolitický vývoj a systém politických strán. In: Bútora, M. - Kollár, M. - Mesežnikov G. eds. *Slovensko 2008. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: IVO.

Mezwy, M., 2008. *Representaive Democracy*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers.

Naurin, D., 2007. *Deliberation behind closed doors.* Colchester: ECPR Press.

Przeworski, A., 2010. *Democracy and the Limits of Self-Government.* Cambridge: Cambridge University Press.

Rothemberg, L. - Sanders, M., 2000. Severing the Electoral Connection: Shirking in the Contemporary Congress. *American Journal of Political Science* , 44 (2), 316-325.

Rummens, S., 2011. Staging Deliberation: Three Role of Representative Institutions in the Deliberative Democratic Process*. The Journal of Political Philosophy*, forthcoming.

Saward, M., 1998. *The Terms of Democracy.* Cambridge: Polity Press.

Scharpf F., 1997. *Games Real Actors Play: Actor Centered Institutionalism in Policy Research.* Boulder: Wesview Press.

Schumpeter, J., 2004. *Kapitalismus, socialismus a demokracie.* Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

Smith, G., 2009. *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizens Participation.* Cambridge: Cambridge University Press.

Steenberger, M. - Bächtinger, A - Sporndli, M – Steiner, J., 2003. Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index*. Comparative European Politics*, 1 (1), 21-48.

Steiner, J. - Bächtinger, A. - Sporndli, M., 2001. *The real World of Deliberation: Favorable Conditions and Substantive Outcomes.* Paper presented at the 1st ECPR General Conference, Canterbury.

Steiner, J. - Bächtinger, A. - Sporndli, M.,. - Steenbergen, M., 2004. *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse.* Cambridge: Cambridge University Press.

Stokes, S.C., 1999. Political Parties and Democracy*. Annual Review of Political Science*, 243-267.

Strøm, K., 1992. Democracy as Political Competition. *American Behavioral Scientist* 35 (4/5), 375-396.

Strøm, K., 2000. Delegation and Accountability in parliamentary democracies*. European Journal of Political Research*, 37 (3), 261-289.

Strøm, K. - Müller, W. - Bergman, T., 2006. The (moral) hazards of parliamentary democracy. In: Braun, D. - Gilardi, F. eds. *Delegation in Contemporary Democracies.* London: Routledge. 27-51.

Tien, CH., 2001. Representation, voluntary retirement, and shirking in last term*. Public Choice*, 106 (1-2), 117-130.

Van Mill, D., 2006. *Deliberation, Social Choice and Absolutist Democracy.* London: Routledge.

Warren, M.E., 2007. Institutionalizing Deliberative Democracy. In: Rosenberg, S. ed. *Deliberation, Participation and Democracy. Can People Govern?* Basingstoke: Palgrave Macmillan. 272-288.

Warren, M.E. - Pearse H., 2008. 'Introduction: democratic renewal and deliberative democracy,'. In: Warren M.E. and Pearse H. eds. *Designing Deliberative Democracy,* Cambridge: Cambridge University Press, 1-19.

Weale, A., 2006. Party Competition and Deliberative Democracy. In: Bara, J. and Weale, A. eds. *Democratic Politics and Party Competition.* London: Routledge. 271-286.

The democratic innovations in the European Union after the entry of the Lisbon Treaty into force: The democratic participation of the citizens in the EU

Zuzana Gabrižová

Introduction

This contribution explores a feature still in the making. First European Citizens' Initiatives can be registered as of 1st April 2012. Any empirical data on the usage of the ECI will be available probably in 2014 at the earliest. Nevertheless, after careful assessment of the legislative and political boundaries, we can still anticipate some of the possible consequences for the usability, potential "clients", topics of the ECI and institutional behavior of the bodies involved, which is the ambition of the second half of this contribution.

The essential idea behind the ECI is an acknowledgement of the failure to engage citizens in the development of the European project by the traditional means of participation and by creating a truly cross-border debate. As claimed by Follesdal and Hix in their response to Majone and Moravcsik, European Parliament cannot be a properly deliberative assembly due to several of its characteristics.[1] This is maintained also by Culpepper and Fung who do not think it constitutes the sort of deliberative body that could remedy shortcomings in democratization of the EU.[2] Among other things because of the elections which depend on national circumstances. Even today it appears that any attempt to substantially politicize the European elections in an "European way" is apparently doomed to fail.[3]

Despite the gradual empowering of the European Parliament (especially in the co-decision procedure) it remains deprived of the full-scale right of legislative initiative. Even before going into the details of the ECI, it is should be noted that it only sets the citizens on a similar footing to the European Parliament (and European Council) in the field of European legislative agenda setting. Even so, the ECI constitutes a significant moment in "experiment" of developing a transnational democracy.

As one of the EP rapporteurs for ECI, British Liberal Democrat Diana Wallis put it in an interview:

[1] Follesdal, A., Hix, S. (2005)
[2] Culpepper, P. D., Fung A. (2007)
[3] See British Liberal Democrat MEP A. Duff´s proposal for a modification of the Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976

> If you ask me 'Are people on the street asking for direct democracy?', then no, they are not. What we are trying to do in the ECI is that if there are particular issues that you feel passionately about, maybe people in other European countries also feel passionately about them - often it is on environmental issues - then by getting together you can actually move the agenda and move the politicians more quickly.
>
> (…) Yes, there is a frustration now, so let's give people the chance to exercise power in a direct way and to do something themselves, rather than always asking them to vote for me or for my colleagues and then do things for them. If people are frustrated and fed up with politics the way it is, then let's try another way let's have the possibility of direct democracy, which is a step towards participative democracy at least.[4]

By introducing the ECI, citizens of several EU member states were given a right which they do not posses at the national level.[5] Under the constitutional framework of the Slovak Republic, citizens hold the right to petition (which has been present at the European level since Maastricht) and 350 000 signatories can demand a referendum on a specific issue.[6] The ECI stays somewhere in between since it gives the specific number of citizens the right to propose legislation, but the competence to decide on action stays with the authority (Commission) and not the citizens themselves in popular vote.

Legal basis: What does the Treaty say on democracy?

The basic provisions governing the democratic principles in the European Union (EU) can be found in Title II of the Treaty of the European Union (TEU), in Articles 9 to 12. Here the EU declares that it will treat all its citizens equally in its activities and attention.

The TEU supports the claim that the Union is founded on the principle of representative democracy with two arguments. Firstly it is a fact that European citizens are directly represented in the European Parliament and secondly it is stipulated that in the Council the citizens are represented by their democratically-elected government accountable to either the national parliaments or to the citizens directly. So far it is just confirmation of the institutional status quo.

[4] EurActiv.sk: Interview with Diana Wallis
[5] Czech Republic, Germany, Greece, Sweden, Finnland, Estonia, Belgium, Great Britain
[6] The latest case being the refrendum initiated by the petition organized by the Freedom and Solidarity party (SaS). The subsequent refrendum comprising 6 specific questions was not succesfull due to the low turnout that has not reached 50 % threshold.

It is only later that the TEU for the first time states that "Every citizen shall have the right to participate in the democratic life of the Union" and acknowledges the role of political parties which „contribute to forming European political awareness and to expressing the will of citizens of the Union"[7] at the European level. The TEU codifies an already existing practice of "good governance" when it lays down an obligation for all of the EU institutions to create a sphere where citizens and representatives associations can voice their views on every action Union takes. This should be done via "appropriate means". Regular dialogue is required to be maintained with civil society and representative associations. European Commission is specifically tasked with carrying our broad consultations on its actions, something that the executive committed it to do already some time ago.

Generally considered the biggest innovation - which somehow pools all the above mentioned - the European Citizens' Initiative was introduced in primary law as follows:

> Not less than one million citizens who are nationals of a significant number of Member States may take the initiative of inviting the European Commission, within the framework of its powers, to submit any appropriate proposal on matters where citizens consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing the Treaties.

Obviously, the aforementioned are not the only provisions of the Lisbon Treaty that in some way improve the democratic characteristics of the European institutional setting. That is true for different ways of empowerment of the European Parliament, national parliaments as well as other arrangements increasing the accountability of EU institutions, which are, however, not addressed by this contribution. Further, this text will closely look at the legislative process of the ECI Regulation and its implications.

An old innovation: The route of ECI to the Treaty

The first ideas on the direct involvement of the European citizens can be traced back to the notion of having a founding legal document that would be ratified by the public vote throughout Europe. Later on, the idea of introducing some kind of a popular vote on European legislation was floated in the resolutions of European Parliament.[8] It was in the 1990s when a network of civil society groupings gave the first impetus that inspired Austrian and Italian government representatives. In 1997 at the Amsterdam Intergovernmental Conference the so-called "Schüssel-Dini" proposal for an agenda

[7] That constitutes a slight shift from being „important factor in the integration within the Union" (Maastricht Treaty)
[8] In 1988 and 1993

setting instrument at the European level was first presented. The addressee of such notions should have been the European Parliament.

In the preoperational phase of the Convention of the Future of Europe tasked with drafting of the TEC, a network group with representatives from various European political groupings was formed. Their ideas involved ECI as well as a pan-European popular voting process, which was later dropped due to lack of backing.

The significant effort by the civil society mainly grouped around organizations from Germany (Mehr Demokratie), the Netherlands (Referendum Platform), Belgium (WIT) and Initiative and Referendum Institute Europe which were involved in making the case for initiatives, plebiscites and referendums at national level and made it possible for at least one kind of participative feature to be included in the Conclusions of the Convention (Kaufmann 2010: 8, 48). Mainly via talks and lobbying this tool appeared in the draft constitution as a very last amendment. It was not the only proposal that aimed for more direct democracy at the European level, yet it was the only one that gathered enough support among the Convention and the Committee.

Given the destiny of the TEC, the ECI was waiting in limbo with the whole institutional reform. The attempts to introduce it without the Treaty change met with resistance. Nevertheless it has been taken on board of the Reform Treaty (TEU, TFEU) together with all the provisions on democratic principles in the Union. In the wording of TEC, Articles I-47 and I-48 were titled – "The principle of representative democracy" and "Principle of participative democracy" respectively. The ECI fell under participative democracy. These titles were skipped from the Lisbon Treaty merged under the Title II on democratic principles as described above, with the content remaining identical as the two articles in the TEC.

Shaping the Details of the ECI: How the "Gang of four" introduced the "The magnificent seven"

The ordinary legislative procedure (co-decision) was chosen (TFEU, article 24) to define the regulation with procedures and conditions „including the minimum number of Member States from which such citizens must come".

The process of drafting the regulation has seen the European Parliament engaged to an extraordinary extent. As the EP Petitions Committee wrote in the justification, „it is probably correct to say that never has there been such widespread and open debate about a Draft Regulation in the

history of the Parliament's activities". EP put a lot of effort in being able to come up with a firm position against the Commission and the Council in what it indeed succeeded. Political groups sought to see themselves associated with the ECI agenda, politically almost uncontroversial and very nicely communicable to the public at the same time. As the institution it used the window of opportunity to find new ways of its engagement on later stages.

It is also worth noting that for the first time the Petition Committee (PETI) was involved in a legislative activity side by side the Constitutional Affairs Committee (AFCO)[9]. Both of the committees in charge were exceptionally allowed to appoint co-rapporteurs. This way all four biggest political groups were given the chance to participate in the legislative process on more or less equal footing. The rapporteurs included Zita Gurmai (SD, Hungary) and Alain Lamassoure (EPP, France) for AFCO and Diana Wallis (ALDE, GB) and Gerald Häfner (Greens/EFA, Germany) for PETI. As Häfner recalls all of them worked as an informal "gang of the four", a nick-name used by Lammassoure (Kaufmann 2010: 8). The aim of the rapporteurs was to come with an identical text, even if it needed to be presented under the head of each Committee in charge. This was not completely the case because PETI Committee was more ambitious in number of issues.

There are several general characteristics that can be identified in the process of designing the legislation:

- **Major involvement of the European Parliament**

One the most radical changes that European Parliament managed to introduce in the regulation is the issue of organizers. The original proposal of the Commission allowed the legal persons (next to physical persons) to be the organizers of the ECI, which met with opposition from the EP. The MEPs came up with an obligatory establishment Citizens' committee consisting of (at least) seven people from seven different states. This concept was dubbed by Commissioner Šefčovič, responsible for streamlining the ECI in the Commission and for the inter-institutional negotiations as "the magnificent seven".

Several arguments were used to explain the concept. One of them was the benefit of having the basic support structure in various countries already at the early stage of launching an ECI. The European Parliament, as well as other stakeholders, considers one of the ECI main aims to be to foster greater cross-border debate within the EU, regardless of the final outcome of particular ECIs.

[9] Article 50 of the Rules of Procedure

Therefore, the EP believes the establishment of the Citizens Committee could be one of the ways to achieve that issues, which such a committee would raise, are "truly European".[10]

Highlighting a different aspect, Commissioner Šefčovič claims this obligatory organizational structure would minimize the possibilities for abusing the Initiative:

> Since I am familiar with the Brussels environment, my big concern was that this very important institute of Citizens' Initiative would be kidnapped for self-promotion of individual politicians, who would say: "I start with this initiative" and nobody can check if the potential is there, but it immediately launches rather complicated competence debates in the European Brussels environment.[11]

Even if the regulation states only physical persons may act as organizers of the ECI, it will be accessible to political parties. The decision-makers themselves are well aware of the fact. On a direct question commissioner Šefčovič says: "I can imagine that those seven members of the Citizens´ Committee will be members of one [European] political party […] If the ECI is to become a part of European political life, we can certainly await wider participation of political parties". The view of MEP Diana Wallis is rather more reserved: "Let it [ECI regulation] be as open and permissive as possible. They can use it. But I would ask a question - if political parties and members of parliament feel that they have to use a citizens' initiative, then why? They have enough possibilities of their own. They should leave this to the citizens."[12] With this "possibilities" she could had in mind the agenda-setting right of the European Parliament and a possible answer to her rhetoric question could be what Šefčovič has outlined in the above mentioned quote - more public visibility, more claimed legitimacy and no need to political bargain.

Another issue where the EP (or more specifically the PETI Committee) was not as successful as in the case of Citizens´ Committee was the greater inclusiveness when it comes to defining who can be a signatory of an ECI. As shown in the table, the PETI Committee advocated the ECI to be accessible to the residents of the Union, drawing on the experience of dealing with their petitions and on the legal basis of the petition right that has been enshrined in all EU Treaties since Maastricht. In Article 227 of the Lisbon Treaty, it states "Any citizen of the Union, and any natural or legal person residing or having its recognized office in a Member State, shall have the right to address, individually, or in

[10] Explanatory statement of the EP
[11] EurActiv.sk: Interview with M. Šefčovič
[12] EurActiv.sk: Interview with Diana Wallis

association with other citizens or persons, a petition to the European Parliament on a matter which comes within the Union's fields of activity and which affects him, her or it directly."

The greater inclusiveness demand is based on the view that every resident should be able to support a motion in area that affects him. As the PETI Committee pointed out in the justification for this particular amendment, residents are allowed to take part in the local politics in many countries and leaving them out in case of ECI would send a negative signal that the EU is not of their concern. On a more sensitive aspect, they warned that provision exclusively inviting EU citizens to sign „will exclude not only individuals but whole communities which will simply not be targeted by campaigners due to their having a higher percentage of non-EU citizens. It will promote subliminal racism as campaigners are encouraged to target people who look "more European" when collecting signatures."[13]

Neither the resident's right to sign a petition, nor the lower age requirement set at 16 years in the whole EU, did make it to the text of the regulation (neither to the EP final report). In the latter case the argument of the discussion-triggering dimension of the ECI was raised again. The MEPs argued that allowing younger people to sign the ECIs would help to engage this particular group in EU affairs. Similarly they claimed that since ECI is not legally binding but rather agenda-setting tool, there is no need for the person to be eligible to vote to the EP, which is in most EU member countries set at the age of 18.

- **Intuitive nature of drafting the legislative**

Given the non-existing know-how on an agenda-setting initiative of transnational scale the resulting regulation is defined by the national experience adapted to the possibilities offered by the internet and by the experience from transnational campaigns launched without the legal basis in place. In the past years Europe has witnessed several "pan-European campaigns" on a variety of issues that targeted the European level of decision-making. The NGOs network European Disability Forum launched an initiative for more comprehensive legislation on discrimination of disabled people that gathered 1,2 millions signatures in nine months. Among others there was "one seat" for the EP campaign, Greenpeace GMO initiative and others that differed profoundly in the process they chose for the collection of support as well as in the results.

The rapporteurs from the PETI Committee themselves emphasized "regulation may not be flawless". EP successfully convinced Commission to present a report on implementation of the regulation every

[13] Explanatory statement of the EP

three years (starting 1. April 2015) and – if applicable - to propose a revision of the regulation. This was backed by the Council, even though the Commission considers this time period is rather short.[14]

Limits and Opportunities

Once an admissible[15] ECI gathers enough statements of support, technically there are several scenarios in which Commission claims it will only "be guided by the general European interest"[16]. After talking to the organizers, after hearing and examination, the executive may still announce with appropriate reasoning it will take no action. In this case there are no remedies, either judicial or extrajudicial.

However, if the Commission identifies itself with the specific ECI it can either come with an (adapted) legislative proposal or it may firstly need to carry out impact assessments so that a proposal can be submitted. The executive foresees that given the possibilities of online collection of signatures, the number of the ECI will be significant and many of the ECI will have to be declined.

When discussing the results of an ECI many scenarios stop at the moment of Commission presenting a proposal. At the European level this is however only the beginning of a lengthy legislative process per se where the citizens´ proposal would be subject to scrutiny by member states with very particular interests. There is nothing in the legislative that guarantees that the organizers will be talked to once this process will start, even though the European Parliament may be ready to throw its weight behind ECI of its liking.

"European Parliament will be able to contribute to the achievement of these goals by making use of all the means in its power to support the Citizens' Initiatives of its choice, notably through the organization of public hearings or the adoption of resolutions."[17] The PETI Committee claims that even a negative stance of the EC "does not prevent the other EU institutions from voicing their opinion for or against any given matter."[18] One way or the other an increased involvement of the European parliament can be expected as it also legally committed itself to share some of its infrastructure by organizing the hearings with the successful organizers in the presence of high level Commission representation.

[14] EurActiv.sk: Interview with M. Šefčovič
[15] Concerns a matter where a legal act of the Union can be adopted for the purpose of implementing the treaties and falls within the framework of the powers of the Commission to make a proposal (excludes foreign and security policy and justice and home affairs, where Commission shares the right of legislative initiative)
[16] EurActiv.sk: Interview with M. Šefčovič
[17] AFCO Explanatory statement
[18] PETI Committee

As mentioned earlier, the ECI brings European Citizens on an almost equal footing with the European Parliament. The most of the legal interpretation suggest that ECI can only be used for measures aimed at implementing the treaties, not changing them. In this context a paper by Paolo Ponzano notes that it is "open to dispute whether the creation of a financial facility (the State rescue mechanism) to defend the euro is an initiative aimed at implementing or at modifying the Treaty of Lisbon". With the entry of Lisbon Treaty in force, the EP was given (in theory) the right to suggest changes in the European primary law and could possibly adopt even an Initiative aimed at changing the Treaty if it gains significant momentum.

Since the introduction of the ECI into the primary law of the EU, sceptics have voiced concerns that if even after fulfilling the conditions of admissibility the ECI is not legally binding for the Commission it constitutes merely an upgraded right to petition. Let's therefore look at the characteristics of petitions at the European level:

- the subject must fall within the remit of EU competences;
- the addressee is the European Parliament whose legislative initiative is only implicit;
- the subject must affect the organizer or the author directly and points to the poor administration and violation of individual rights;
- the petitions are addressed politically by the PETI Committee;
- petitions can lead to a legislative actions and have so in the past.

Contrary to that of petition, the mechanism of ECI requires organizers to comply with specific conditions, absent in the petition procedure. Also, ECIs are directed to the authority with the true right of legislative initiative. Moreover the whole process takes place in a "daily light" as is designed to trigger much more public visibility which implicitly creates pressure on the Commission to either comply or to make sure its arguments for not taking action are unshakable.

One million signatures in a community of 500 millions[19] can be regarded as a user-friendly condition; especially if we think of the 350 000 threshold for signatures needed to demand a popular referendum in Slovakia alone. Online tools and growing community of online active citizens demonstrated on platforms like avaaz.org again give reasons for cautious optimism. So does the preparedness of the European Commission to comply with the calls of European Parliament for legislation, a right that is equivalent to that conferred to European citizens.

[19] Possibly more in the further enlarged EU

On the other hand the biggest obstacle identified by various stakeholders lies in member states (where it is a common practice) being able to ask for "sensitive data" in the statements of support (ID number or equivalent*).* "In the Council proposal (June 2010), most countries have endorsed an obligatory set of personal information containing "descriptive" data (name, date of birth, address) as well as 'sensitive' data (such as the) although the European Data Protection Supervisor affirmed that ID card numbers are not necessary in this case[20]," European Citizen Action Service states. It has also conducted a survey, which indicates the unwillingness of citizens to provide this kind of information.[21]

In the process of the realization and from the organizers point of view two aspects are absolutely crucial – topic and logistics. The subject of an ECI will have to have the mobilization potential. That is usually easier in the negative way – an Initiative against something considered ultimately wrong. To be more constructive and come up with a constructive proposal is always more complicated. Anybody who is serious about launching and ECI will need to be prepared for at least two years of work. For that it needs resources that will not be reimbursed (even such proposals floated in the legislative process), networking ability, premises, stuff, and marketing mindset and in the final stage of direct communication with EU institutions ability to persuade based on arguments. Having said this it comes as an obvious conclusion that big NGOs or political parties are best suited and equipped to make use of ECI.

Surely, it can be argued that agenda-setting initiatives (in the EU countries where there are available) do not make a decisive impact on the quality of legislative output. The ECI probably won´t secure that either, but on the other hand that has never been the purpose. It's more about having the possibility.

Building on all addressed above, the ECIs have the potential to politicize the so far scarce European political debate and inspire European political mobilization. Some even argue it can in a longer term contribute to the formation of truly European political parties[22]. At this point the author considers appropriate to highlight the rushing dynamics of current political development in the EU. During the implementation process of the ECI, the European Socialists Party announced the intention to spur an ECI for Financial transaction tax (also known as Robin Hood tax). In the meantime, the European Commission included it in the draft Financial Framework 2014-2020 and in the more recent

[20] „The EDPS takes the view that the mandatory information fields in the model form are all necessary for the purpose of organising the citizens' initiative and securing the authenticity of the statements of support, except for the personal identification number."

[21] ECAS (Press release): EU citizens strongly dissatisfied with the personal data requirement in the Citizens' Initiative's draft regulation, survey reveals, 4.10.2010

[22] Conrad, M (2011)

development the same agenda is pushed at the EU level via centre right leaders of Germany and France and through Commission also at the global level. In other words, ECI can become a catalyst to latent discussions, provide for a momentum to otherwise lukewarm political initiatives.

Conclusions

The Lisbon Treaty attempts to strengthen the representative as well as participative democratic life of the EU. While the first assignment is done by empowering the European Parliament and involving national parliaments in the EU decisions checks, the latter should be reinforced with the codification of dialogue with civil society and more innovatively via introducing European Citizens' Initiative. As we have seen, the latter cannot be regarded as a simple marketing tool of the institutions keen to be seen as citizens´ friendly as it was pushed in the primary law bottom-up. Besides the right of petition, the right to apply to the European Ombudsman, the right to write to any of the EU institutions or bodies and get an answer, the ECI could represent significant, but yet untested, step forward in the quality of citizen´s participation. Many supporters of the ECI consider completely legitimate to register an initiative that has realistically very little chance of being successful just for the sake of triggering the transnational discussion. Some would even argue the trans-European debate dimension is more important than possible new legislation produced through this channel. In an ideal scenario a social integrative effect of deliberation as part of the ECI procedure is expected. As a result citizens of various member states will more easily identify themselves as a part of the same "European" political community. Much more than in legislative output, the added value of the ECI is recognized in making the political agenda portfolio more democratic and more accessible. In practice, we can well assume, that it will mere make the agenda mirror the priorities of the "most engaged and most organized and best equipped", at least at the very beginning. A frequent usage of ECIs could have the unintended side effect of increasing the public awareness of what the real (legislative) competences of the European Commission actually are and how the European machinery works. In a situation where much of the regulatory framework as well as many of the progressive policies are come from the Union level, any tool that gives citizens affected by this legislation a direct input capacity should be welcomed especially if we see a genuine effort by the EU institutions responsible for implementation of the respective Treaty provision, to make this tool as usable as possible.

References

Hüttemann, B. (2011): Europäisches Regieren und Deutsche Interessen, Netzwerk Europäische Bewegung, EU-in-BRIEF, Ausgabe 11-1 ISSN: 2191-8252 http://www.europaeische-bewegung.de/fileadmin/files_ebd/eu-in-brief/EBD_PUB_EU-in-BRIEF_1_2011.pdf

Kaufmann, B.(2010): The European Citizens´ Initiative Handbook, Your Guide to the World´s First Transnational Direct Democratic Tool, Belgium: Green European Foundation and Initiative and Referendum Institute http://www.gef.eu/fileadmin/user_upload/GEF-09-64_European_Citizens__Initiative_web_final.pdf

Ponzano, P. (2011): A million citizens can request European legislation: a siu generis right of initiative, Contribution at ECAS Conference on Citizens' Initiatives: Getting Citizens' Initiative Started http://www.ecas-citizens.eu/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=754&Itemid=

Mayoral, J. (2011): Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty, Institutional changes regarding democratic government in the EU, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies http://www.eui.eu/Projects/EUDO-Institutions/Documents/EUDOreport922011.pdf

Cuesta Lopez, V. (2010): The Lisbon Treaty´s Provisions on Democratic Principles: A legal Framework for Participatory Democracy, Kluwer Law International BV, European Public Law 16, no. 1 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/cuesta_victor_3_en.pdf

Kaufmann, B., Büchi, R., Braun, N. (2010): Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond, IRI http://www.iri-europe.org/fileadmin/user_upload/pdf/CHDD10.pdf

Stratulat, C., Emmanouilidis, A. (2010): The European Citizens' Initiative: next step, implementation, European Policy Centre http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1203_the_european_citizens_initiative.pdf

Moravcsik, A.: In Defense of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union, Center for European Studies Working Paper No. 92 http://aei.pitt.edu/9136/1/Moravcsik92.pdf

Conrad, M. (2011): The European Citizens' Initiative. Transnational Democracy in the EU at last?, University of Iceland, STJÓRNMÁL & STJÓRNSÝSLA http://skemman.is/stream/get/1946/9652/24581/1/a.2011.7.1.1.pdf

Culpepper, P. D., Fung A. (2007): Do All Bridges Collapse? Possibilities for Democracy in the European Union, PVS 48 http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/Culpepper_DoAll.pdf

Follesdal, A., Hix, S. (2005): Why there is a democratic deficit in the EU?, European Governance papers No. C-05-02 http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf

Magnette, P.: Reaction for Notre Europe to Andrew Moravcsik's article: What can We learn from the Collapse of the European Constitutional Project? http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Moravcsik-ReponseMagnette-en.pdf

Moravscik, A.: What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?, PVS 47 (2006) http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/PVS04.pdf

EU (Corporate authors): Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union, Catalogue number: QC-32-09-190-EN-C

Treaty establishing a Constitution for Europe - as published in the OJ http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML

European Commission: THE EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_en.htm

Opinion of the Committee of the Regions on the 'European Citizens' Initiative', Official Journal C 267 , 01/10/2010 P. 0057 - 0063 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:267:0057:01:EN:HTML

Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative, (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)) http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&reference=A7-0350/2010

Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Citizens' Initiative' COM(2010) 119 final — 2010/0074 (COD), Official Journal C 044 , 11/02/2011 P. 0182 - 0185 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:044:0182:01:EN:HTML

Opinion of the European Data Protection Supervisor on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative, (2010/C 323/01) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:323:0001:0005:EN:PDF

Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32011R0211

European Commission: Public consultation on on the European Citizens' Initiative http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/contributions_en.htm

First Report of Session 2010-11, House of Commons, European Scrutiny Committee http://books.google.sk/books?id=ZrqV4ctd84sC&pg=PA65&dq=european+citizens+initiative&hl=sk&ei=PVRCTqrwCsnOswaHoLjZBw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=7&ved=0CEcQ6AEwBg#v=onepage&q=european%20citizens%20initiative&f=false

EurActiv.sk: Interview with Diana Wallis, 4.11. 2010 http://www.euractiv.sk/slovensko-v-ep/interview/namiesto-harmonizacie-treba-dat-niekedy-ludom-na-vyber-016174

EurActiv.sk: Interview with Maroš Šefčovič, 1.12. 2010 http://www.euractiv.sk/buducnost-eu/interview/zneuzitiu-obcianskej-inciativy-pomozu-zabranit-siedmi-statocni-016314

EurActiv.sk: Predsedníctvo, ktoré robí pesimizmus znesiteľným, 13.7.2011 http://www.euractiv.sk/buducnost-eu/%C4%8Dl%C3%A1nok/predsednictvo-ktore-robi-pesimizmus-znesitelnym-017481

Inovácie v monitorovaní a reportingu sociálnej situácie

Daniel Gerbery - Roman Džambazovič

Úvod

Pri skúmaní problematiky sociálnych rizík, sociálneho začleňovania (inklúzie) a pôsobenia verejných politík sa ako jedna z kľúčových otázok nevyhnutne vynára úloha sociálneho monitoringu a reportingu. Na prvý pohľad sa to môže zdať prekvapujúce, pretože verejné politiky v tzv. „sociálnej oblasti“ musia čeliť viacerým závažným problémom, medzi ktorými téma štruktúrovaného zisťovania a poskytovania údajov a poznatkov nie je často artikulovaná. Cieľom tohto textu je, okrem iného, poskytnúť argumenty, že sociálny monitoring a reporting sú nevyhnutnou súčasťou úsilia o zvyšovanie kvality verejných politík, či už z hľadiska argumentačnej úrovne, nastoľovania agendy, bazálnej efektivity alebo z hľadiska jej legitimity a transparentnosti. V takejto perspektíve sa potom logicky žiada uvažovať o týchto procesoch v imperatívoch sociálnych inovácií.

V tomto texte sa budeme venovať niekoľkým aspektom problematiky spoločenských inovácií v oblasti sociálneho monitoringu a reportingu. V prvom kroku sa budeme snažiť poskytnúť rámcovú konceptualizáciu úlohy sociálneho monitoringu a reportingu a dôvodom, prečo považujem za dôležité spájať ich so sociálnymi inováciami. Ďalej sa pristavíme pri sociálnych indikátoroch ako elementárnych prvkoch týchto procesov. Predpokladáme, že výber a vlastnosti sociálnych indikátorov do veľkej miery spoluurčujú výsledný charakter a úspešnosť sociálneho monitoringu a reportingu. Zároveň ide o oblasť, ktorá v súčasnosti ponúka najväčší potenciál pre inovatívne prístupy s výraznými multiplikačnými efektmi. Pozornosť budeme venovať aj vybraným nástrojom monitoringu a reportingu na Slovensku, pričom sa pokúsime o zhodnotenie ich silných a slabých stránok a o identifikáciu priestoru pre inovácie. Na konci sa krátko pristavíme pri procesoch na úrovni EÚ ako dôležitom rámci uvažovania o danej téme.

Sociálny monitoring a reporting vo verejných politikách

Sociálny monitoring a reporting chápeme ako jeden z kľúčových nástrojov štrukturovanej reflexie sociálnej reality. Predstavujú sériu krokov, ktoré nám poznatky o oblasti, v ktorej uvažujeme o politických intervenciách, nejakým spôsobom usporiadajú, zosystematizujú a zrozumiteľným spôsobom podajú. V určitom zmysle predstavujú pre verejnú politiku ukotvenie v realite, čo

je dôležitý predpoklad kvalifikovaného politického rozhodovania. Na jednej strane verejná politika musí s/poznať svet, do ktorého sa chystá intervenovať a na strane druhej musí pravidelne získavať informácie o tom, aké efekty realizované intervencie priniesli. Na tomto mieste treba upozorniť, že sociálny monitoring a reporting nie sú len záležitosťou evaluácie, ako sa bežne predpokladá. Sýtia všetky etapy procesu tvorby verejnej politiky. Ich výsledky sú kľúčové tak pri rozhodovaní o definovaní sociálneho problému (nastoľovaní agendy), ako aj pri výbere vhodných nástrojov či ich implementácii. Samozrejme, to, či zo sociálneho monitoringu a reportingu budú benefitovať všetky fázy procesu tvorby verejnej politiky, závisí od ich nastavenia, dizajnu a celkového prístupu.

Z hľadiska analýzy verejnej politiky sociálny monitoring a reporting nepredstavujú len nástroj na získanie a podávanie informácií. Ak ich spätne skúmame, môžeme odhaliť zaujímavé skutočnosti o prioritách a ambíciách verejnej politiky. Sociálny monitoring a reporting tak podávajú svedectvo o tom, čo sa v danom období považuje za kľúčové – svedčí o tom tematické pokrytie, hĺbka operacionalizácie jednotlivých javov, počet indikátorov pripadajúcich na jednotlivé oblasti spoločenského života, alebo ich vlastnosti – to, či ide o popisné alebo analytickejšie zamerané indikátory. Z toho všetkého možno vyčítať, kde ležia priority verejnej politiky. Navyše, samotný spôsob, akým sa k sociálnemu monitoringu a reportingu pristupuje, odráža ambície verejnej politiky – umožňuje to analyzovať, či chce intervenovať na základe poznatkov o sociálnej realite alebo nie. V tomto ohľade odráža aj ochotu učiť sa a modifikovať realizované rozhodnutia.

Vo vyspelých krajinách nejde v prípade sociálneho monitoringu a reportingu vždy len o rutinný výkon opierajúci sa o zadefinovanú sadu ukazovateľov a vyznačujúci sa nemenným priebehom a stále rovnakým typom výsledkov. Naopak, má často dynamický (zmeny schopný) dizajn, ktorý umožňuje reagovať na aktuálne pohyby v sledovaných oblastiach. S tým súvisí aj to, že procesy monitoringu a reportingu nie sú limitované len na sledovanie pragmatických cieľov verejnej politiky. Hoci ich primárny význam spočíva práve v tom, skúsenosti ukazujú, že sociálny monitoring a reporting môžu zásadným spôsobom prispieť aj k širšie chápanému verejnému dobru a to tak, že pomôžu pochopiť dlhodobejšie sociálne procesy. Môžu pomôcť pochopiť charakter a smer sociálnych zmien, reflektovať prínos procesov modernizácie krajiny a podobne.

Vyššie uvedené skutočnosti nás vedú k normatívne formulovanému východisku, že verejná politika by sa mala opierať o procesy sociálneho monitoringu a reportingu a že by mala vynakladať dostatočné úsilie na starostlivosť o ich základy, rámec a postavenie. V takom prípade možno hovoriť o bystrej (SMART) a na poznatkoch založenej verejnej politike. V tomto duchu budeme v nasledujúcich častiach textu používať na označenie sociálneho monitoringu a reportingu skratku SMaRT. Niekedy budeme hovoriť aj o SMaRT stratégiách verejnej politiky.

V uvedenom kontexte môže byť otázka sociálnych inovácií analyzovaná dvojako. Po prvé, sociálny monitoring a reporting môžu byť *zdrojom* spoločenských inovácií, špecificky inovácií vo verejnej politike. Zvyšovanie kvality štrukturovanej reflexie sociálnej reality môže byť faktorom spoločenskej modernizácie v oblasti verejno-politických procesov – môže viesť ku kultivácii politického rozhodovania, politického diskurzu, modernizácii byrokracie a podobne. Po druhé, sociálny monitoring a reporting môžu byť *objektom* inovácií. Môže dôjsť k zlepšeniu parametrov (tematické pokrytie, použité ukazovatele a postupy, a pod.) i celkového postavenia. Oba aspekty sú vzájomne prepojené, a to v zmysle, že ak sú procesy monitoringu a reportingu objektom inovácií, môžu byť zdrojom inovácií na širšej spoločenskej úrovni. V tomto texte sa budeme zaoberať inováciami v sociálnom monitoringu a reportingu. Bude nás teda zaujímať identifikácia tých oblastí, ktoré si podľa nás vyžadujú v prípade Slovenska uvažovanie o inovatívnych riešeniach.

Sociálne indikátory ako základ stratégie SMaRT - vývoj záujmu a jeho determinanty

Sociálne indikátory považujeme za základný spôsob ako sa priblížiť ku skúmanej sociálnej realite a čo najpresnejšie a najreálnejšie ju odhaliť a opísať. Predstavujú dôležitý nástroj monitorovania stavu a vývoja konkrétnych sociálnych javov a rovnako predstavujú i nástroj hodnotenia úrovne sociálneho rozvoja a efektivity sociálnej politiky (Atkinson – Cantillon – Marlier – Nolan 2002). Sú teda jedným zo základných prvkov, na ktorých sú procesy monitorovania a reportingu postavené. Funkcie sociálnych indikátorov možno identifikovať

- v opise základných charakteristík vybraného javu či procesu (poznávacia/analytická funkcia),
- v hodnotení efektivity verejnej politiky (politická/kontrolná funkcia) a
- v zacielení na dosiahnutie určitých sociálnych cieľov, vízií (hodnotovo-normatívna funkcia).

V posledných dvoch dekádach možno pozorovať zvýšený nárast záujmu o problematiku sociálnych indikátorov. Nejde pritom o unikátny jav, pohľad do minulosti ukazuje, že záujem o sociálne indikátory mal vzostupnú i zostupnú tendenciu. Od druhej polovice 60. rokov minulého storočia sa vyvíjalo tzv. *hnutie sociálnych indikátorov*. Ako poznamenávajú Noll a Zapf (1994), pre toto obdobie bol charakteristický rozvoj rôznych programov, v rámci ktorých boli realizované dôležité pilotné výskumné štúdie.[1] Sedemdesiate roky boli obdobím boomu, v ktorom vďaka nadnárodným inštitúciám, aktivitám národných štatistických úradov, záujmu akademickej a výskumnej sféry

[1] Zapf (2000: 7) upozorňuje na priekopnícke editorské práce Olsona - *Toward a Social Report* (1969) v USA, Delorsa - *Les indicateurs sociaux* (1971) vo Francúzsku a Ludza - *Materialien zum Bericht zur Lage der Nation* (1971) v západnom Nemecku.

zaznamenávame pravidelné monitorovanie, zavedenie „pravidelných“ sociálnych reportov a založenie špecifickej infraštruktúry generujúcej dáta pre sociálny monitoring a reporting (Noll - Zapf 1994). Ide o obdobie, keď sa hnutie sociálnych indikátorov rozšírilo z USA do Európy – do Holandska, Nemecka, Anglicka či Francúzska.[2]

Pre 60. roky a prvú polovicu 70. rokov bola charakteristická (tak v USA ako aj v Európe) priaznivá politická klíma a sociálno-politický záujem o „sociálnu dimenziu“ spoločnosti. Navyše, zameranie rozvinutých západných štátov na hospodársky rast ako na hlavný cieľ spoločenského pokroku viedlo paradoxne k tomu, že sociálne náklady hospodárskeho rastu sa stali súčasťou verejného diskurzu, čo zvýraznilo dôležitosť sociálnych dôsledkov politických rozhodnutí a logicky aj dôležitosť ich poznávania a monitorovania (Zapf 2000).

Heinz-Herbert Noll a Wolfgang Zapf (1994: 1-2) poukazujú v tejto súvislosti na prevládajúce koncepty aktívnej spoločnosti a aktívnej sociálnej politiky v danom období.[3] Evidentnou sa stala politická snaha o plánované zasahovania do sociálnej štruktúry, spoločenských podmienok a procesov, ktoré sú modelované a aktívne ovplyvňované politikmi.[4] Nový model spravovania vecí verejných založený na invervencionalistických konceptoch bol sprevádzaný racionalizáciou politického procesu, ktorej súčasťou bol aj dopyt po informáciách, ktoré mohli identifikovať/odhaliť problémy, stanoviť priority a monitorovať a kontrolovať úspešnosť a účinky politík. Výsledkom bolo, že v sedemdesiatych rokoch sa položili podstatné inštitucionálne, konceptuálne a metodologické základy z hľadiska skúmania sociálnych indikátorov (Andrews 1990: 402). Koniec 70. a prvá polovica 80. rokov minulého storočia priniesla stagnáciu a pokles záujmu o sociálne indikátory a následne aj o výskum sociálnych indikátorov. Odzrkadľuje sa to v znižovaní počtu publikácií, finančných tokov, končiacich sa výskumných projektov a zatváraním výskumných inštitúcií. Čiastočne šlo o dôsledky hospodárskej krízy, ktorá so sebou priniesla reorientáciu záujmu politikov smerom k objavujúcim sa závažným ekonomickým problémom. Ruka v ruke nastala postupná zmena politickej klímy a s ňou súvisiaca zmena v postojoch k sociálnym programom. Čiastočne však šlo aj o prejav „teoreticko-metodologickej a ideovej“ difúzie, keďže dochádzalo k rutinizácii ideí, konceptov a metodologických

[2] Okrem už spomínaných sociálnych reportov v USA a Nemecku ide napríklad od roku 1970 o *Social Trends* vo Veľkej Británii, *Données Sociales* vo Francúzsku od roku 1973 a od roku 1974 *Social and Cultural Reports* v Holandsku (Zapf 2000).

[3] Podľa autorov narastala pochybnosť, či „viac“ znamená „lepšie“ a verejne sa začalo proklamovať preferovanie kvality pred kvantitou (Noll - Zapf 1994). Do popredia sa dostali nové koncepty – ako napríklad koncept kvality života (*quality of life*), ktorý bol výsledkom diskusií hľadajúcich novú alternatívu smerovania spoločnosti a ponúkajúcich nové a oveľa komplexnejšia a multidimenzionálne ciele (kvalita života ako cieľ sociálnej politiky zahŕňal dôraz na individuálny materiálny a nemateriálny blahobyt ako aj na kolektívne hodnoty ako sloboda, spravodlivosť a pod.

[4] Typickým príkladom a manifestáciou záujmu a optimizmu bol program „*Great Society*“ v USA a reformné politické snaženia sociálno-liberálnej koalície v Nemeckej Spolkovej Republike.

štandardov v spoločenských vedách a k nedostatočnej komunikácii o dôležitosti a užitočnosti sociálnych indikátoroch v odbornej a verejnej sfére.

Na prelome 80. a 90. rokov sa objavila nová vlna záujmu na regionálnej, národnej ako aj medzinárodnej úrovni, vznikali nové inštitúcie, čo znamenalo opätovné oživenie štatistickej a vedeckej infraštruktúry. Opätovne sa posilnila podpora výskumných aktivít v danej oblasti, pričom dôležitú úlohu zohrali medzinárodné organizácie (UN, OECD, WHO, WB, UNICEF, UNDP, ILO), ktoré sa spolupodieľali na vývoji sociálnych indikátorov. Ako sme už spomenuli, i v súčasnosti sú sociálne indikátory v centre pozornosti. A opäť ide o výsledok špecifickej konfigurácie spoločenských a politických podmienok. V akademickom svete sa objavili nové koncepty ako kvalita života, sociálny kapitál, sociálne vylúčenie, sociálne začleňovanie, sociálna súdržnosť, sociálna kvalita (Berger-Schmitt, Noll 2000, Mareš 2004b) a tie sa stali atraktívne aj pre politických aktérov. Špeciálnu pozornosť si získali najmä na úrovni EÚ. Pôvodne akademické analytické nástroje sa tak stali súčasťou politického diskurzu a formulovania politických priorít v rámci inštitúcií EÚ, čo sa spätne premietlo do priorít výskumných projektov podporovaných európskymi inštitúciami. Akademická debata a výskumné aktivity sa takýmto spôsobom významne posilnili politickým záujmom a podporou (Džambazovič – Gerbery 2005). Podrobnejšie sa procesom na úrovni EÚ a ich vzťahu k sociálnemu monitoringu a reportingu (vrátane sociálnych indikátorov) budeme venovať v záverečnej časti textu. Na tomto mieste sme chceli v krátkosti ukázať, ako sa menil spoločenský záujem o problematiku sociálnych indikátorov a aké faktory ho spoluutvárali.

Väčšina autorov sa zhoduje, že predstavy o cieľoch a úlohe sociálnych indikátorov v počiatočných obdobiach „hnutia sociálnych indikátorov“ boli nerealistické, nezrealizovateľné a veľmi optimistické. Okrem popisnej a analytickej funkcie merania rozvoja a monitoringu sociálnych zmien mali sociálne indikátory ponúknuť možnosť evaluácie programov, spätnú väzbu z hľadiska dosahovania cieľov a priorít, mali byť výstrahou sociálneho systému, mali predikovať a riadiť sociálne procesy. Išlo o veľmi ambicióznu predstavu, ktorá podhodnocovala komplexnosť politických procesov. Innes (1990: 430) konštatuje, že chybou bola nie len jednoduchosť pohľadu na spôsob, akým poznatky vplývajú na politiku, ale aj nepochopenie fundamentálneho konfliktu medzi svetom vedomostí a verejnou akciou. Je len logické, že v súčasnosti sa výskum sociálnych indikátorov a sociálny reporting vníma menej ambiciózne – „len“ ako poskytovateľ dôležitých informácií (Noll - Zapf 1994: 11). Sociálne indikátory teda už nemusia kontrolovať efekty politických rozhodnutí, ale mali by pomáhať pri rozhodovaní a napomáhať pri modernizácii spoločnosti. Nie sú len inštrumentom pre vedcov analyzujúcich spoločenský vývoj, ale sú zdrojom informácií aj pre politikov o tom, či sa dosiahli stanovené ciele (Berger-Schmitt 2001). Ponúkajú totiž validne, teoreticky prepracované a problémovo orientované informácie o životných podmienkach, sociálnom rozvoji a všeobecných

aspektoch sociálnych zmien. Zachytávajú mnohé domény/dimenzie života. Sociálny monitoring a reporting je aj vďaka nim pestrejší ako hocikedy predtým.

Sociálne indikátory - charakteristiky a požadované vlastnosti

Užitočnosť a úspešnosť stratégie SMaRT závisí jednak od politickej vôle a od vlastností základných prvkov. Platí to aj pre sociálne indikátory. Ako signifikantná sa v tomto ohľad ukazuje voľba teoreticko-metodologických konceptov merania sociálnych javov, ktoré slúžia ako základ pre formuláciu sociálnych indikátorov. Samotná konštrukcia sociálnych indikátorov potom musí brať do úvahy aj viaceré ďalšie skutočnosti – dostupnosť vhodných dátových zdrojov, ich časovú dostupnosť, a pod. Sociálne indikátory sú tak v podstate kompromisom. Po prvé medzi teoretickými konceptuálnymi definíciami a empirickými možnosťami. Ide v tomto prípade o problémy s dostupnosťou nájsť vhodné indikátory zvolených teoretických konceptov a s možnosťou tieto indikátory jednorázovo či systematicky zisťovať (Atkinson – Cantillon – Marlier - Nolan 2002). Po druhé, sociálne indikátory sú kompromisom medzi proklamovanými možnosťami ich využiteľnosti a konkrétnym využitím pri tvorbe a hodnotení efektivity sociálnej politiky.

Pri konštrukcii sociálnych indikátorov je treba mať na pamäti, že sociálne indikátory by mali spĺňať určité kritériá. Predovšetkým by mali umožniť jednoznačnú normatívnu interpretáciu. Znamená to, že ich namerané hodnoty by mali umožniť konštatovanie v pojmoch „zlepšenie“ či „zhoršenie“. Sociálne indikátory by mali byť naviazané na politické intervencie – teda, mali by umožňovať merať ich efekty a zároveň by mali umožňovať politické rozhodovanie o nových programoch (vrátane definovania sociálneho problému, výberu vhodných nástrojov a podobne). Sociálne indikátory by mali zároveň zrozumiteľné, transparentné, porovnateľné, revidovateľné (mali by byť vystavené procesom systematickej validizácie), aktuálne a dostupné (podľa Atkinson – Cantillon – Marlier - Nolan 2002, *Rural Households´ Livelihood and Well-Being* 2007, Džambazovič a kol. 2008a, Ben-Arieh 2008, Marlier, Nolan 2010).[5]

Určité princípy by mal spĺňať aj celý súbor, tzv. portfólio indikátorov. V súbore indikátorov by mali byť zachytené rôzne dimenzie (snaha o ich vyváženosť), indikátory by mali byť konzistentné a váha jednotlivých indikátorov v portfóliu by mala byť proporcionálna. Súbor indikátorov by mal byť čo najviac transparentný a prístupný pre občanov (Atkinson – Cantillon – Marlier – Nolan 2002: 24-25,

[5] Uvádzajú sa aj ďalšie požiadavky na kvalitné sociálne indikátory: interpretovateľnosť v medzinárodnom kontexte (predpokladom je určitá miera komparability), meranie sociálnych indikátorov by nemalo znamenať veľmi veľké bremeno pre jednotlivé štáty a jej obyvateľov (Marlier - Atkinson 2010), miery sociálnych indikátorov by v dostupnej štatistickej literatúre mali byť pravidelne publikované tak, aby bola maximálne zabezpečená objektivita hodnotenia (Průša 2006).

Marlier - Atkinson 2010: 289-290). Dôležité je pripomenúť, že sociálne indikátory sú konštruované a monitorované v neustále sa meniacom sociálno-politickom kontexte a že do konštrukcie/výberu vstupujú aj viaceré ďalšie faktory. Patrí k nim vplyv mediátorov/sprostredkovateľov; prenos údajov do akcie; zraniteľnosť kritikou; pravdepodobnosť konsenzu; schopnosť strategickej komunikácie; pripravenosť na dlhodobé úsilie; politické aliancie; a v neposlednom rade, ako sme aj vyššie upozorňovali, ekonomické podmienky a ideologická atmosféra (bližšie Ben-Arieh 2008: 27-28).

Jednou zo strategických volieb je výber adekvátneho typu indikátora, ktorý bude zodpovedať tak cieľom SMaRT stratégie ako aj existujúcim možnostiam (opäť, ide o to, zvoliť optimálny kompromis). Ide o sériu volieb medzi input/output/outcomes indikátormi, objektívnymi/subjektívnymi indikátormi, jednoduchými/kompozitnými, národne špecifickými/medzinárodne porovnateľnými indikátormi a pod.[6] Zdôrazňuje sa taktiež dôležitosť zachytenia sociálnych indikátorov z hľadiska rodových, vekových a teritoriálnych diferencií. Je teda evidentné, že indikátory nie sú stanovené ad hoc, ale na základe rôznych princípov a spĺňajú mnohé dôležité charakteristiky, ktoré z nich utvárajú signifikantné, reliabilné a valídne zdroje informácii o sociálnej realite.

Sociálny monitoring a reporting na Slovensku – hľadanie potenciálu pre inovácie

V úvode sme spomenuli viaceré charakteristiky sociálneho monitoringu a reportingu. Uviedli sme aj viaceré očakávania spojené s týmito procesmi. V ďalšej časti textu sa budeme zaoberať tým, ako sa vo svetle týchto skutočností javí situácia na Slovensku. Konkrétne, pozornosť budeme venovať jednej časti verejnej politiky, a to sociálnej politike, pretože práve v nej má sociálny monitoring a reporting výsadné postavenie. Otázky, na ktoré sa budeme snažiť v skratke odpovedať, možno formulovať nasledovne: Ako vyzerajú mechanizmy reflexie/spätnej väzby sociálnej politiky na Slovensku? Na akých základoch sú postavené, aké predpoklady sú s nimi spojené a akú reálnu úlohu zohrávajú? Je sociálna politika na Slovensku bystrá (SMART)?

Sociálny monitoring a reporting sa na Slovensku realizuje prostredníctvom niekoľkých nástrojov, ktoré majú odlišný inštitucionálny background. Okrem produkcie z dielne štátnych inštitúcií (Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Štatistický úrad SR, Ústredie práce sociálnych vecí a rodiny) sem možno zaradiť aj výsledky práce nevládnych organizácií (Inštitút pre verejné otázky),

[6] Z hľadiska typu a spôsobu vymedzenia jednotlivé sociálne indikátory môžeme ešte ďalej diferencovať na: agregované/štrukturálne, prime/nepriame, absolútne/relatívne, statické/dynamické, zachytávajúce stav a jeho štruktúru/zachytávajúce zmeny a či sú sledované na úrovni jednotlivcov/domácností (bližšie Atkinson – Cantillon – Marlier - Nolan 2002: 26-37, Mareš 2004: 6-12, Atkinson - Marlier 2010: 8-17).

ktoré majú viac menej pravidelný charakter a systematicky pokrývajú určité oblasti „sociálnej sféry“[7]. Od 90tych rokov minulého storočia zohrávali dôležitú úlohu impulzy zo zahraničia – či už šlo o správy Svetovej banky, OECD, či iných inštitúcií. Na rozdiel od slovenskej produkcie sa vyznačovali komparatívnou perspektívou, sofistikovanou metodológiou, explicitným analytickým prístupom. Na druhej strane obmedzený priamy prístup k rôznym dátovým údajom vyústil nezriedka do úzkeho zamerania na špecifické problémy, či špecifické sociálne kategórie obyvateľstva. Momentom so silným formatívnym potenciálom bol vstup do EÚ. Ten priniesol viaceré výzvy pre stratégiu SMaRT na Slovensku, a to najmä prostredníctvom účasti na Otvorenej metóde koordinácie (Kusá 2006, 2008). Slovensku začalo produkovať ďalší periodický produkt v sociálnej oblasti – *Národné akčné plány sociálnej inklúzie* na obdobia 2004-2006, 2006-2008 (neskôr *Národnú správu o sociálnej ochrane a sociálnej inklúzii na obdobie 2008-2010*), získalo možnosť participovať na štatistickom zisťovaní EU SILC[8] (informácie od roku 2005) pokrývajúcom množstvo aspektov životnej úrovne a zároveň získalo možnosť porovnávať sa s inými krajinami prostredníctvom systému spoločných sociálnych indikátorov. Všetky tieto skutočnosti spoluformovali súčasnú podobu stratégie SMaRT na Slovensku. Spomedzi prvkov stratégie SMaRT sme vybrali dva, na ktorých možno podľa nás najlepšie demonštrovať jej súčasný stav a priestor pre inovatívne prístupy. Výber dvoch nástrojov na jednej strane znamená určité zjednodušenie, na strane druhej ide o nevyhnutný krok z hľadiska obmedzeného rozsahu textu i jeho cieľov.

Typickým predstaviteľom sociálneho monitoringu a reportingu na Slovensku je *Správa o sociálnej situácii obyvateľstva v SR* (ďalej len Správa), ktorú vydáva MPSVR SR v pravidelných intervaloch od prvej polovice 90tych rokov.[9] Cieľom Správy je „informovať vládu Slovenskej republiky, ale aj širšiu verejnosť o stave a vývoji sociálno-ekonomickej situácie obyvateľstva“ (Predkladacia správa 2010). Ide teda nielen o poskytovanie reflexie tvorcom verejnej politiky, ale sociálny monitoring a reporting tu v sebe nesie aj snahu o transparentnosť. Štruktúra Správy prešla určitým vývojom, niektoré základné body však zostali aj po niekoľkých modifikáciách viac menej tie isté. Od roku 2006 je rozdelená do piatich hlavných častí: hlavné makroekonomicko-demografické ukazovatele, trh práce

[7] V prípade analytických ročeniek vydávaných Inštitútom pre verejné otázky ide o *Súhrnné správy o stave spoločnosti*, ktoré s každoročnou periodicitou vychádzajú od roku 1995.

[8] EU SILC je pravidelné štatistické zisťovanie o príjmoch a životných podmienkach domácností. Realizuje sa vo všetkých členských krajinách EÚ. Ide o kľúčový zdroj informácií nielen pre sociálny výskum, ale aj pre politické rozhodovanie. Prináša zlepšenie podmienok pre monitoring a reporting v sociálnej politike (pravidelnosť, robustná metodológia, pokrytie veľkého rozsahu „nových“ premenných, prídavné moduly, otvorenosť vedeckej komunite, kritike a zmene).

[9] Bolo by chybou sa domnievať, že sociálny monitoring a reporting sa na Slovensku objavili po prvýkrát po roku 1989. Aj v predchádzajúcom období sa využívali takéto procesy, hoci mali iný charakter (vrátane mnohých deficitov v porovnaní so súčasnou situáciou) vyplývajúci z odlišných spoločenských podmienok.

a mzdy (vrátane pracovných podmienok), sociálna ochrana, životná úroveň a sociálna kohézia, monitoring vybraných štrukturálnych ukazovateľov a hlavných ukazovateľov stratégie Európa 2020.[10] Uvedených päť tematických okruhov prezrádza záujem o poznatky o kľúčových oblastiach spadajúcich do inštitucionálneho poľa „autora" Správy. Ide teda o poskytovanie informácií, za ktoré MPSVR nesie priamu zodpovednosť (v zmysle legislatívnej aktivity alebo tvorby strategických zámerov), ku ktorým pridáva aj kontextuálne informácie. Správa je pripravovaná raz ročne a jej znenie je diskutované na niekoľkých fórach: na rokovaní vlády SR, Hospodárskej a sociálnej rady SR a Výboru Národnej rady SR pre sociálne veci.

Analýzu Správy ako základného elementu stratégie SMaRT sme sa rozhodli oprieť o SWOT analýzu.[11] Toto rozhodnutie vychádza z presvedčenia, že práve tento prístup umožní prostredníctvom identifikácie silných a slabých stránok, príležitostí a ohrození zvýrazniť tie aspekty, ktoré sú dôležité pre uvažovanie o potenciálnom priestore pre inovácie. SWOT analýza totiž predstavuje pohotový, ľahko použiteľný a flexibilný nástroj pre vymedzovanie problémov určených na riešenie (Veselý 2007: 220). Ako ukazuje nasledujúca tabuľka, pri Správe možno hovoriť o niekoľkých silných stránkach. Okrem periodicity, ktorá je dôležitá pre získanie aktuálnych poznatkov a valídnych radov údajov, treba dať do pozornosti fakt, že Správa poskytuje údaje o tzv. outputoch sociálnej politiky. Znamená to, že je autoritatívnym zdrojom informácií o aktuálnej podobe jednotlivých subsystémov sociálnej politiky (napríklad kritériá získania dávok, ich výška). Podobne, obsahuje záznamy legislatívnych úprav v danom roku, čo umožňuje získať prehľad a orientáciu o vývoji v turbulentných časoch (ale nielen vtedy). Správa obsahuje údaje nielen o outputoch sociálnej politiky, ale aj o reálnom využívaní nástrojov – hovorí teda o počtoch poberateľov dávok, počte participantov na určitých programoch a podobne. Pri tom využíva administratívne údaje, ale aj údaje zo štatistických zisťovaní. Navyše, v poslednom období sa súčasťou Správy stali aj výsledky realizovaných výskumov, ktoré sa vecne vzťahujú k jej obsahu. Všetky tieto silné stránky robia zo Správy o sociálnej situácii obyvateľstva v SR hlavný referenčný zdroj údajov.[12]

K jej slabým stránkam možno s určitosťou zaradiť deskriptívny prístup, ktorý je charakteristický pre všetky publikované Správy. Popis parametrov sociálno-politických programov a ich využívania nie je základom pre hlbšiu analýzu situácie, ale je cieľom sám osebe. Týka sa to najmä časti venovanej sociálnej ochrane, kde sú podkapitoly definované podľa jednotlivých legislatívnych intervencií

[10] Správa o sociálnej situácii obyvateľstva do roku 2005 neobsahovala rozpracovanú časť o demografických ukazovateľoch, časť venovanú životnej úrovni a sociálnej kohézie a takisto ani podkapitolu zaoberajúcu sa monitoringom štrukturálnych ukazovateľov.

[11] SWOT analýza je založená na analýze publikovaných správ od roku 2004.

[12] A to napriek tomu, že sú v nej vo veľkej miere zverejňované údaje, ktoré možno nájsť aj v iných zdrojoch (produktoch Štatistického úradu SR, webových stránkach Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny či Sociálnej poisťovne). V Správe sú však uvedené na jednom mieste a doplnené kvalitatívne novými informáciami.

a vzájomne sa neobohacujú, čo môže byť výsledok toho, že v podstate kopírujú funkčnú diferenciáciu zložiek inštitúcie, ktorá je za Správu zodpovedná. Analytický presah je však slabo zastúpený aj v ostatných častiach. Časti venované životnej úrovni a monitoringu štrukturálnych ukazovateľov síce obsahujú celú radu ukazovateľov so silným analytickým potenciálom, avšak aj tu zostáva v centre pozornosti popis rôznych dimenzií sociálnej situácie a nie hlbšia analýza so zameraním sa na nejakú jednotiacu perspektívu umožňujúcu venovať sa širším súvislostiam a kontextu. Na jednej strane treba uznať, že deskripcia má svoje miesto v takomto type výstupu (viď silné stránky), avšak ako ukazujú skúsenosti zo zahraničia (napríklad z Veľkej Británie, Nemecka, Írska, Maďarska), hľadanie súvislostí a konzekvencií môže byť súčasťou takéhoto typu produktu a môže zásadným spôsobom obohatiť stratégiu SMaRT. S využívaním deskripcie súvisí aj ďalšia slabá stránka Správy, a to nedostatočná pozornosť venovaná efektom sociálno-politických opatrení (tzv. outcomes). Kým výstupom je venovaná dostatočná pozornosť, výsledky – teda, to, ako sociálna politika reálne vplýva na situáciu obyvateľov – sú do značnej miery ignorované. Správa prináša popis výšky vyplatených rodinných dávok či dávok v rámci garancie minimálneho príjmu, nehovorí však nič o tom, ako sa vďaka tomu mení situácia cieľových skupín. Sme presvedčení, že práve záujem o efekty, výsledky politík by mohol posilniť analytický rozmer Správy. Medzi slabé stránky patrí nakoniec aj skutočnosť, ktorú sme označili ako „locked in“ efekt. Ide o inštitucionálne ustrnutie, zotrvávanie na vytvorených vzorcoch a následné slabšiu ochotu k modifikáciám či „učeniu sa“. Hoci obsah Správy bol v roku 2006 modifikovaný - bol doplnený o dôležité časti venované životnej úrovni a monitoringu štrukturálnych ukazovateľov, vo väčšine Správy sa reprodukujú schémy vytvorené v minulosti. Takéto uzavretie sa možno vysvetliť ako stratégiu uľahčujúcu prípravu, ktorá má však negatívne konzekvencie (aj vyššie popísané slabé stránky s touto skutočnosťou súvisia) - napriek meniacim sa podmienkam a novým výzvam zostáva text viac menej nemenný, niekedy je dokonca možné nájsť v dvoch rôznych rokoch rovnaké radenie slov len s odlišnými číselnými údajmi. Znamená to značné riziko formalizácie a administratívneho zjednodušenia a v konečnom dôsledku dokonca deformáciu sociálneho monitoringu a reportingu. To, že ide o „locked in“ efekt zároveň naznačuje, že ide o problém štrukturálnej povahy a nie o jednoduchý výsledok aktivít a individuálnych stratégií jednotlivých spoluautorov.

V prípade uvedeného nástroja stratégie SMaRT možno identifikovať niekoľko príležitostí, ktoré sa týkajú externého prostredia. V prvom rade ide - možno prekvapujúco – o hospodársku krízu, ktorá priniesla v mnohých krajinách i na úrovni EÚ zvýšený dopyt po stratégiách SMaRT. Poznatky o konzekvenciách krízy mali slúžiť primárne na účely politického rozhodovania o protikrízových opatreniach. Postupne sa, logicky, stali aj zdrojom informácií o efektoch prijatých opatrení. Na Slovensku sa dôsledky krízy výrazne nepretavili do nových inštrumentov (s výnimkou pravidelného

zverejňovania vybraných údajov Ministerstvom hospodárstva SR) a platilo to aj pre dizajn samotnej Správy. Zahraničné skúsenosti ukazujú, že rozhodovanie v krízových situáciách si vyžaduje prísun validnych, vhodne štrukturovaných a vzájomne prepojených poznatkov. Hospodársku krízu tak možno chápať ako príležitosť pre posilnenie záujmu o sociálny monitoring, špeciálne o úlohu Správy a jej podobu. Pre uvažovanie o inováciách v stratégii SMaRT je dôležité všímať si jeden z nástrojov spolupráce v EÚ, a to otvorenú metódu koordinácie. Vo všeobecnosti platí, že doterajšie skúsenosti s týmto inštrumentom nie sú jednoznačné (Fraser – Marlier 2008, Vanhercke 2010). Keďže skúsenostiam Slovenska v tejto oblasti sa budeme viac venovať v ďalšej časti textu, na tomto mieste len uvedieme, že OMC predstavuje signifikantné okno príležitosti pre sociálny monitoring a reporting. Dôraz na vzájomne učenie sa, participáciu rôznych spoločenských aktérov, možnosť využívať spoločné sady sociálnych indikátorov a od nich odvodené komparatívne analýzy a v neposlednom rade účasť na pravidelnom rerpotingu – to všetko môže byť zdrojom zvyšovania kvality. K príležitostiam možno zaradiť aj procesy, ktoré priamo nesúvisia so svetom politiky. Heterogenizácia životných cyklov a s ňou spojená zvyšujúca sa variabilita sociálnych rizík môže viesť k spochybneniu zavedených kritérií pre tvorbu ukazovateľov, ako aj formálneho členenia a vecného obsahu Správy. Znamená to, že by mohli vytvárať tlak na schopnosť Správ dynamicky reflektovať meniacu sa situáciu a na prelomenie inštitucionálnej „závislosti na ceste“ (path dependency).

Tabuľka 1: SWOT analýza Správy o sociálnej situácii obyvateľstva v SR

SILNÉ STRÁNKY	SLABÉ STRÁNKY
Periodicita	Dôraz na deskripciu
Validne rady údajov	Ignorovanie efektov sociálnej politiky (outcomes)
Outputy soc. politiky	„Locked in“ efekt
Záznamy legislatívnych zmien	
Otvorenosť k rôznym typom údajov	
PRÍLEŽITOSTI	**OHROZENIA**
Hospodárska kríza → nové požiadavky	Finančné škrty
Otvorená metóda koordinácie	Dôraz na krátkodobé ciele (diktát politického cyklu)
Heterogenizácia životných cyklov a sociálnych rizík	Nepochopenie významu sociálneho monitoringu a reportingu

Zdroj: autori, podľa Správy o sociálnej situácii obyvateľstva v SR od roku 2004

Medzi ohrozenia správy možno zaradiť obmedzené finančné zdroje a z nich vyplývajúce finančné škrty v oblasti inštitucionálneho zázemia sociálnej politiky (paradoxne, ide o jeden z dôsledkov hospodárskej krízy, ktorá tak produkuje príležitosti i ohrozenia). Rizikom je zúženie zázemia nielen pre pravidelnú produkciu Správy, ale aj pre vývoj inovatívnych prístupov, nástrojov a možností inšpirovať sa dobrou praxou v zahraničí. Efekt finančných škrtov môže byť zosilnený snahou tvorcov verejnej politiky prispôsobiť produkt ich politickým cieľom, ktoré chcú realizovať v danom volebnom cykle. Ide o riziko zmeny štruktúry a vecného zamerania, ktorá by zodpovedala úzko chápaným preferenciám reprezentantov vládnej väčšiny na úkor záujmov sledovaných v dlhodobejšom horizonte. Ide napríklad o riziko uprednostnenia prípravy a realizácie monitoringu krátkodobých dopadov legislatívnych zmien na úkor rozvoja ukazovateľov reflektujúcich štrukturálne príčiny existujúcej situácie alebo charakter dlhodobých spoločenských trendov. Posledným typom ohrozenia je nepochopenie samotného významu a potenciálu stratégie SMaRT, tak ako sme ich naznačili v úvodnej časti textu. Prejavom takéhoto nepochopenia je formalizovaný výkon sociálneho monitoringu a reportingu, ktorá sa opiera o rutinnú reprodukciu ustálených schém. Stratégia SMaRT potom prestáva byť adekvátnym nástrojom reflexie sociálnej reality.

Správa o sociálnej situácii obyvateľstva ako jeden z dôležitých prvkov stratégie SMaRT na Slovensku má svoje silné i slabé stránky. Možno konštatovať, že v oboch prípadoch ide predovšetkým o výsledok spôsobu, akým bola Správa inštitucionálne ukotvená a ako boli nastavené proces jej prípravy v minulosti. To zároveň indikuje, že kvalita tohto výstupu sa neproblematizuje a nie je predmetom systematických úvah. Spomedzi externých faktorov predstavujúcich ohrozenia a príležitosti považujeme za zvlášť dôležité tie, ktoré sa vzťahujú k politickým procesom, k dopadom hospodárskej krízy a k rastúcej individualizácii životných dráh a meniacemu sa rozloženiu nových sociálnych rizík (Armingeon – Bonoli 2006, Esping-Andersen 2009).

Druhým nástrojom stratégie SMaRT na Slovensku, ktorému sme sa rozhodli venovať, je portfólio národných indikátorov chudoby a sociálneho vylúčenia (Džambazovič a kol. 2008 a, b). Ide o relatívne nový prvok sociálneho monitoringu a reportingu, ktorý vznikol v roku 2008 v rámci projektu MPSVR SR. Cieľom bolo zefektívniť monitorovanie sociálneho začleňovania prostredníctvom vytvorenia tzv. *národných* indikátorov, ktoré mali doplniť zoznam existujúcich *spoločných* európskych indikátorov v oblasti chudoby a sociálnej inklúzie. Mali zohľadniť a reflektovať špecifiká životných podmienok na Slovensku, ktoré nemožno zachytiť prostredníctvom indikátorov sledovaných na úrovni EÚ. Cieľom projektu bolo zároveň vytvoriť takú zostavu indikátorov, ktorá by vystihovala multidimenzionálnu povahu chudoby a sociálneho vylúčenia.

Východiskom pre ich stanovenie bola analýza rozsahu a profilu chudoby a sociálneho vylúčenia na Slovensku, analýzy vývojových trendov, identifikácie vhodných zdrojov údajov, naviazanosti na ciele, a pod. Výsledkom projektu bolo 32 národných indikátorov, ktoré pokrývajú rôzne cieľové skupiny a dimenzie chudoby a sociálneho vylúčenia (extrémnu monetárnu chudobu detí, sociálne vylúčenie v oblasti bývania, spotreby, priestorovú marginalizáciu a ďalšie). Súčasťou projektu bol aj návrh zoznamu charakteristík, ktoré musia spĺňať všetky uvedené indikátory. Šlo o pokus štrukturovať a systematizovať proces definovania sociálnych indikátorov v podmienkach Slovenska tak, aby sa zároveň zvýšila ich transparentnosť s ohľadom na odbornú i laickú verejnosť. Zoznam obsahuje nasledujúce charakteristiky (Džambazovič a kol. 2008b):

1. Číslo indikátora – dôležité pri identifikácii indikátora v rozličných schémach.

2. Názov indikátora – už v názve treba stručne naznačiť jeho zameranie.

3. Cieľ – verbálny opis zamerania a sledovania výseku sociálnej reality; niekedy sú ciele rozpísané širšie – napr. primárne ciele, sekundárne ciele využívania a pod.

4. Definícia – verbálny opis príslušného indikátora obsahujúci použité premenné.

5. Vzorec – matematické vyjadrenie výpočtu indikátora vyplývajúci z definície; zároveň je potrebné vysvetliť označenia veličín použitých vo vzorci.

6. Zdroj – uvedie sa pôvod údajov použitých pri výpočte hodnôt indikátora, pôvod premenných dosadzovaných do vzorca. Treba uviesť konkrétny zdroj – napr. názvy existujúcich databáz, štatistických publikácií, internetové zdroje.

7. Inštitúcia zodpovedná za zber údajov – uviesť konkrétnu inštitúciu (napr. Štatistický úrad SR).

8. Premenné – uviesť zoznam všetkých premenných potrebných pre výpočet hodnôt príslušného indikátora.

9. Postup výpočtu – uviesť opis krokov vedúcich k výpočtu hodnoty indikátora. Algoritmus postupu výpočtu je potrebný najmä pri používaní rozličných softvérov.

10. Časový harmonogram – uviesť odhadované obdobie, ku ktorému sa predpokladá spracovanie príslušných zdrojových databáz.

11. Navrhované triedenia – uviesť odporúčania pre triedenie indikátora (napr. podľa typu regiónu, podľa výšky príjmu a pod.).

12. Návrh špecifických indikátorov – definovanie kategórií triediaceho znaku (napr. definovanie konkrétnych regiónov, kategórií príjmových skupín a pod.), ktoré budú následne vystupovať ako samostatné indikátory.

Národné indikátory sa po určitom čase stali súčasťou stratégie SMaRT – popis ich hodnôt bol zaradený do Správy o sociálnej situácii obyvateľstva v SR. Tomu predchádzala analýza dostupných časových radov hodnôt, ktorá zároveň zoči-voči viacnásobnej empirickej evidencii skúmala aj teoretické a metodologické základy navrhnutých indikátorov (Gerbery a kol. 2010). Národné indikátory predstavujú zaujímavý posun v oblasti sociálneho monitoringu, preto sme sa rozhodli venovať im väčšiu pozornosť. Rovnako ako v prípade Správy, aj tu aplikujeme SWOT analýzu, aby sme identifikovali potenciálny priestor pre inovácie.

K silným stránkam národných indikátorov rozhodne patrí variabilita pokrytých dimenzií. Autorom a autorkám sa podarilo vytvoriť zoznam takých indikátorov, ktoré vystihli toľkokrát spomínanú multidimenzionalitu chudoby a sociálneho vylúčenia. Navyše, indikátory pokrývajú rôzne ohrozené skupiny, pričom reflektujú tak empirickú poznatky o danej oblasti ako aj deklarované politické ciele. Silnou stránkou indikátorov je aj ich transparentná štruktúra a pomenovanie zdrojov (viď vyššie uvedený zoznam charakteristík). Ak primárnym cieľom sociálnych indikátorov v rámci stratégie SMaRT je poskytovať reflexiu pre politické rozhodnutia (a nie sledovať dlhodobé procesy sociálnej zmeny[13]), mali by byť určitým spôsobom naviazané na existujúce politické intervencie. Znamená to, že aspoň niektoré z nich by mali zachytiť taký sociálny problém (alebo jeho časť), ktorý je možno ovplyvniť verejno-politickými intervenciami. Príkladom nech je riziko chudoby u detí – národné indikátory ho zachytávajú rôznym spôsobom, pričom jeden z nich „hovorí“ o počte detí v domácnostiach s jedným rodičom, ktorí poberajú dávku v hmotnej núdzi.

Tabuľka 2: SWOT analýza Národných indikátorov chudoby a sociálneho vylúčenia v SR

SILNÉ STRÁNKY	SLABÉ STRÁNKY
Množstvo pokrytých dimenzií a ohrozených skupín	Metodologické nejasnosti
Transparentná štruktúra a zdroje	Absencia náročnejších metód
Väzba na politické intervencie/ciele	
PRÍLEŽITOSTI	**OHROZENIA**

[13] Opäť upozorňujeme, že podľa nášho názoru by stratégia SMaRT mala plniť obe úlohy.

Časové rady údajov, ktoré umožnia hlbšiu analýzu	Slabá reflexia v odbornej komunite
Tlak EÚ na využívanie národných indikátorov	Slabá inštitucionálna podpora

Zdroj: autori, podľa Džambazovič a kol. (2008a, b)

Ako slabé stránky sme identifikovali metodologické nejasnosti, ktoré sprevádzajú konštrukciu niektorých indikátorov, a absenciu náročnejších metód ich výstavby. Metodologické nejasnosti sa týkajú predovšetkým kompozitných indikátorov založených na kombinácii viacerých kritérií (napr. deprivácia vo vnútorných podmienkach bývania plus deprivácia vo vonkajších podmienkach, a pod.), ktoré majú arbitrárnu povahu. Slabou stránkou je určite absencia sofistikovanejších metód výstavby ukazovateľov. Sociológia a, vo všeobecnosti, sociálne vedy disponujú množstvo postupov, pomocou ktorých možno odhaliť skryté faktory, klasifikovať odlišné prípady, odhadnúť pravdepodobnosť „realizácie“ určitého javu či modelovať vývoj zvoleného problému. Ani jeden z nich nebol v prípade národných indikátorov uplatnený.

Medzi príležitosti v rámci SWOT analýzy možno zaradiť postupne rozrastajúci sa časový rad údajov. Čím viac je vĺn jednotlivých zisťovaní, ktoré sa pri národných indikátoroch využívajú, tým je viac možností preveriť ich schopnosti reflektovať realitu. Príkladom sú argumenty založené na výpočte hodnôt národných indikátorov za obdobie troch rokov (Gerbery a kol. 2010). Príležitosťou pre národné indikátory ako element stratégie SMaRT na Slovensku je aj tlak Európskej únie (konkrétne, Európskej komisie) na tvorbu a využívanie národných indikátorov. Idea doplniť existujúce portfólio spoločných indikátorov vznikla práve na úrovni EÚ, a to zoči-voči problémom spojeným s ich využívaním národnými štátmi. Keďže projekt tvorby národných indikátorov na Slovensku bol podporený /európskymi“ zdrojmi, možno predpokladať, že ďalšie využívanie národných indikátorov bude ostro sledované a reportované. Tento tlak vnímame ako jednu z príležitostí dodať stratégii SMaRT nový dych.

Charakter ohrození v prípade národných indikátorov je trochu iný než pri Správe o sociálnej situácii obyvateľstva v SR. Kým jedno z ohrození sa týka oblasti politického rozhodovania (slabá inštitucionálna podpora), ďalšie sa vzťahuje k akademickej, odbornej verejnosti. Zoznam národných indikátorov netreba vnímať ako finálny, nedotknuteľný produkt. Naopak, predstavujú matériu, s ktorou treba pracovať. Z tohto dôvodu môže byť slabá inštitucionálna podpora vážnym ohrozením – môže viesť k umŕtveniu prirodzených procesov revízie. Podobným spôsobom môže vplývať aj slabý ohlas odbornej komunity. Národné indikátory sa nestali predmetom živých diskusií v komunite expertov zaoberajúcich sa sociálnym monitoringom a reportingom. Táto skutočnosť znižuje šancu, že dôjde k rozvinutiu teoretických a metodologických perspektív, ktoré boli sformulované v pôvodnom

projekte. Participáciu akademickej/odbornej verejnosti je pritom kľúčová, či už z hľadiska kvality indikátorov alebo ich legitimity a úspešnosti.

Oba analyzované príklady sú dôležitými prvkami stratégie SMaRT na Slovensku. Pomocou SWOT analýzy sme sa snažili štrukturovaným spôsobom ukázať ich charakteristiky a kontext, ktorý ich môže ovplyvniť. Možnosti inovácií sa nachádzajú na priesečníku týchto dimenzií. Predtým než sa ich pokúsime naformulovať, považujeme za potrebné venovať sa aspoň v krátkosti jednému rámcu, ktorý treba brať pri uvažovaní o stratégiách SMaRT do úvahy - procesom na úrovni EÚ.

Procesy na úrovni EÚ ako rámec uvažovania o inováciách v stratégii SMaRT

Sociálny monitoring a reporting tvoria základ politík na úrovni EÚ. Dôraz, ktorý sa na nich kladie, dokumentuje množstvo analytických i deskriptívnych výstupov. Navyše, po „novom reštarte“, vymedzenom prijatím Lisabonskej zmluvy, sa vytvoril ďalší priestor pre jeho posilnenie. Naznačuje to zavedenie tzv. „horizontálnej sociálnej klauzuly“[14], podľa ktorej má Európska únia pri definovaní a implementácii svojich politík a aktivít brať do úvahy aj požiadavky súvisiace so zabezpečením vysokej miery zamestnanosti, garanciou adekvátnej sociálnej ochrany, bojom proti sociálnemu vylúčeniu a ďalšími cieľmi (Frazer - Marlier 2010: 244). Frasier a Malier v tejto súvislosti upozorňujú, že táto klauzula vytvára pevnejší základ pre požiadavku na presadzovanie sociálnych cieľov EÚ, pričom nevyhnutou podmienkou sú tu procesy evaluácie a zhodnotenia sociálnych dopadov (tamže). Teda, horizontálna sociálna klauzula sa môže stať nepriamo zdrojom väčšieho tlaku na realizáciu stratégií SMaRT v členských štátoch EÚ.[15] K tomu treba pridať novú stratégiu *Europe 2020* (ďalej len Stratégia) prijatú v roku 2010, keď nahradila Lisabonskú stratégiu, ktorej priebeh a výsledky boli prijímané s rozpakmi. Nová Stratégia vymedzuje tri hlavné priority a stanovuje 5 cieľov na úrovni EÚ, ku ktorým členské štáty formulovali svoje národné ciele. Z hľadiska sociálneho monitoringu a reportingu sú dôležité tzv. integrované usmernenia (Integrated Guidelines). Spomedzi desiatich integrovaných usmernení sa sociálnej oblasti týkajú 4, pričom jedna z nich (č.10) sa priamo vzťahuje k zabezpečeniu sociálnej inklúzie a boja proti chudobe. Takto formulované usmernenia majú signifikantné implikácie. Po prvé, explicitné zmienky o chudobe, trhu práce, vzdelávaní, zamestnanosti v integrovaných usmerneniach predpokladajú akumuláciu empirického materiálu, jeho pravidelné vyhodnocovanie a reportovanie. A to nielen na úrovni EÚ, ale aj na úrovni národných štátov (napr. vo vzťahu k definovaným národným cieľom). Po druhé, na monitoring týchto

[14] Ide o článok 9 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

[15] Keď autori hovoria o presadzovaní cieľov EÚ, majú na mysli nielen aktivity Európskej komisie, ale aj aktivity členských štátov. Európska únia totiž netvoria len „európske“ inštitúcie, ale - a najmä – členské krajiny.

„sociálnych“ usmernení na úrovni EÚ bol vytvorený tzv. „*Joint Assessment Framework*“, ktorý poskytuje inšpiráciu aj pre členské štáty a ich stratégie SMaRT. Po tretie, dôležitým nástrojom spolupráce členských krajín v sociálnej oblasti zostáva aj naďalej OMC, čím sa ponúka využiť doteraz nevyužité okno príležitosti.

Marlier definuje OMC ako „proces plánovania, monitorovania, skúmania, porovnávania a prispôsobenia národných politík založený na vzájomnej spätnej väzbe a rámcovaný spoločnými cieľmi odsúhlasenými pre EÚ ako celok“ (citované podľa Fraser – Marlier 2010: 226). Ide o nástroj vzájomného učenia sa, výmeny dobrých skúseností. „Sociálna“ OMC pozostáva z viacerých elementov, patria medzi nich aj sociálne indikátory, tvorba pravidelných správ (Národné správy o stratégiách sociálnej ochrany a sociálnej inklúzie), proces ich hodnotenia a tvorba spoločných správ. Všetky tieto prvky sú v podstate požiadavkami na národné stratégie SMaRT. Opierajú sa síce vo veľkej miere o spoločné ciele a indikátory, ale nevylučujú ani využitie národne špecifických nástrojov. A to najmä v prípade, ak je potrebné dokresliť špecifiká krajiny v určitej oblasti, prípadne jeho „extrémne“ postavenie pri niektorých spoločných indikátoroch. Rovnako to bude platiť aj v budúcnosti pri analýzach dosahovania vytýčených cieľov v sociálnej oblasti.

Samozrejme, participácia na OMC môže mať, ako sme už naznačili, formálny charakter. A naznačujú to aj niektoré skúsenosti (Fraser – Marlier 2008). Pokračovanie OMC ako základného rámca spolupráce členských krajín v oblasti sociálnej politiky dáva možnosť poučiť sa z minulých lekcií a využiť šancu na budovanie kapacít potrebných pre skvalitňovanie stratégie SMaRT a na získavanie poznatkov o dobrej praxi v danej oblasti. Dáva teda možnosť aktívnejšiemu prístupu s cieleným zameraním na skvalitňovanie vlastného monitoringu a reportingu.

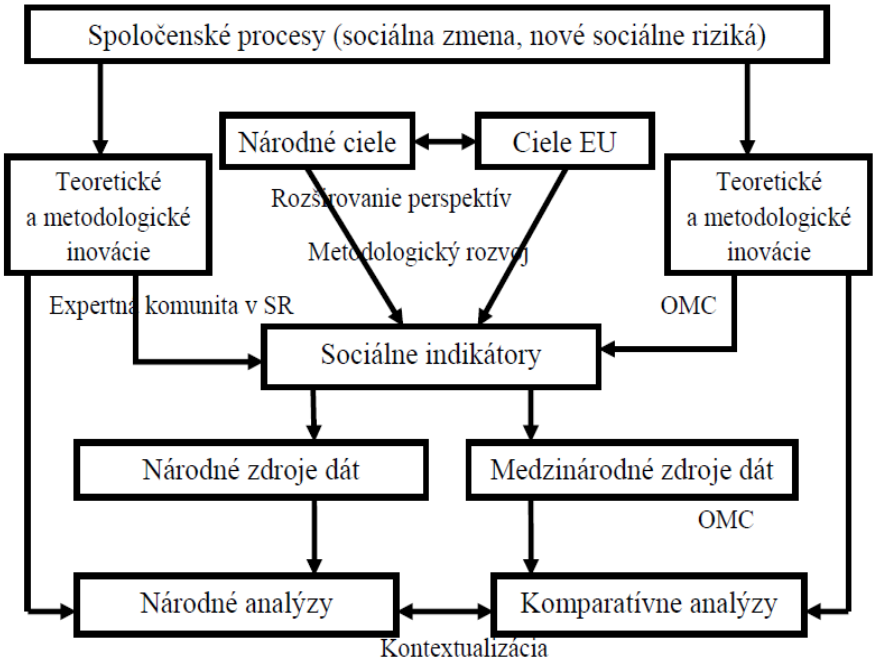
Stratégia SMaRT na Slovensku – záverečné zhrnutie

V texte sme sa venovali konceptuálnym i empirickým otázkam sociálneho monitoringu a reportingu na Slovensku. Analyzovali sme dva príklady nástrojov a následne sme uvažovali aj o širšom, európskom kontexte. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že stratégii SMaRT na Slovensku ako keby chýbali vyššie ambície. Zatiaľ sa väčšinou vyčerpával popisom údajov v jednotlivých rokoch, pričom *charakter* vývojových trendov zostával nepovšimnutý. Posilniť by sa mal aj záujem o efekty sociálno-politických opatrení, ktoré sú nevyhnutnou súčasťou monitoringu výkonu sociálnej politiky. Slabou stránkou stratégie SMaRT je teoretická a metodologická výstavba, kde chýba explicitné využívanie nových teoretických a metodologických prístupov k tvorbe sociálnych ukazovateľov (kompozitné indikátory, modelové prístupy, EUROMOD). Procesy monitoringu a reportingu nie sú len expertnými,

ale aj spoločenskými procesmi. V tomto ohľade je dôležité uvažovať o ich spoločenskom statuse. Spôsob, akým je Správa vytváraná (zapojenie širokej odbornej verejnosti), ako a komu je prezentovaná (odborné fóra), kto sa k nej môže vyjadrovať a kto ju schvaľuje (zákonodarný zbor v diskusii), určuje aj jej prijatie vo verejnosti. Príklady zo zahraničia (Správa o rodine v Nemecku) ukazujú, že voľba vhodných mechanizmov vedú k posilneniu spoločenského rešpektu a autority.

Na úplný záver textu sme sa rozhodli ponúknuť zhrňujúcu predstavu o inováciách v procesoch sociálneho monitoringu a reportingu na Slovensku (viď nasledujúca schéma). Vychádzame z toho, že kľúčovým prvkom stratégie SMaRT sú sociálne indikátory. Konštrukcia indikátorov by sa mala opierať jednak o politické ciele formulované na národnej i „európskej" úrovni a jednak o procesy odohrávajúce sa v spoločnosti. Pri konceptualizácii spoločenských procesov možno identifikovať najväčší priestor pre spoločenské inovácie. Tam možno rozvíjať nové spôsoby, akými zachytiť meniacu sa sociálnu realitu. Inovácie sa môžu odohrávať aj pri preklade politických cieľov do jazyka sociálnych indikátorov – môže tu dochádzať k rozširovaniu perspektív, metodologickému rozvoju a podobne. Inovatívne prístupy k sociálnym indikátorom možno následne využiť pri tvorbe analýz. Pre získanie adekvátneho obrazu o sociálnej politike a jej efektoch je nevyhnutné pripravovať nielen národné, ale aj komparatívne analýzy a kontextualizovať tak vlastné skúsenosti.

Schéma: Inovácie v procesoch SMaRT na Slovensku



Zdroj: autori podľa Marlier – Atkinson 2010: 299

Literatúra

Armingeon, K. and Bonoli, G. (eds.), 2006. *Politics of Post-industrial Welfare State. Adapting post-war social policies to new social risks*. London: Routledge.

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. and Nolan, B., 2002. *Social Indicators: The EU and Social Inclusion.* Oxford: Oxford University Press.

Atkinson, A. B. and Marlier, E., 2010. *Analysing and Measuring Social Inclusion in a Global Context*, New York: United Nations.

Ben-Arieh, A., 2008. The Influence of Social Indicators Data on Decision Making in Regard to Children's Well-Being. *Administration in Social Work*, 32(1), 23-38.

Berger-Schmitt, R. and Noll, H. H., 2000. *Conceptual Framework and Structure of a European System of Social Indicators*. EuReporting Working Paper No. 9. Mannheim: ZUMA, Social Indicators Department.

Berger-Schmitt, R., 2001. *Dimensions, Indicators, and Time Series in a European System of Social Indicators by Example*. EuReporting Working Paper No. 16. Mannheim: ZUMA, Social Indicators Department.

Džambazovič, R. and Gerbery, D. 2005. Od chudoby k sociálnemu vylúčeniu. *Sociológia*, 37 (2), 143-176.

Džambazovič, R., Horňák, M., Michálek, A., Hrabovská, A., Rochovská, A. and Rusnáková, J., 2008a. *Národné indikátory chudoby a sociálneho vylúčenia: správa z pilotného prieskumu*. Bratislava: Euroformes.

Džambazovič, R., Horňák, M., Michálek, A., Hrabovská, A., Rochovská, A. and Rusnáková, J., 2008b. *Národné indikátory chudoby a sociálneho vylúčenia: referenčný manuál*. Bratislava: Euroformes.

Esping-Andersen, G., 2009. *The Incomplete Revolution. Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.

Fraser, H. and Marlier, E., 2008. *Building a stronger EU Social Inclusion Process. Analysis and recommendations of the EU Network of independent national experts on social inclusion.*
Dostupné na: http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2008/first-semester-2008

Fraser, H. and Marlier, E., 2010: Strengthening Social Inclusion in the Europe 2020 Strategy by Learning from the Past. In: E. Marlier and D. Natali, eds. *Europe 2020. Towards a More Social EU?* Brussels: P.I.E. Peter Lang.

Gerbery, D. a kol., 2010: *Monitoring národných indikátorov v oblasti chudoby a sociálneho vylúčenia*. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny.

Innes, J. E., 1990. Disappointments and Legacies of Social Indicators. *Journal of Public Policy*, 9, 429-432.

International Socio-economic Definition and Measurement of Levels of Living: An Interim Guide. 1961, New York: United Nations.

Kusá, Z., 2006. Slovenská lekcia využívania otvorenosti OMK v oblasti sociálneho začleňovania. In: T. Sirovátka, ed.: *Sociální vyloučení a sociální politika*. Brno: MU FSS, VUPSV.

Kusá, Z., 2008. Diskurz a zmeny sociálneho štátu. *Sociológia,* 40 (1), 5-34.

Land, K. C., 1983. Social Indicators. *Annual Review of Sociology*, 9, 1-26.

Mareš, P., 2004a. *Chudoba v České republice v datech (šetření sociální situace domácností)*. VÚPSV Praha: výzkumné centrum Brno.

Mareš, P., 2004b. Sociální exkluze a inkluze. In: T. Sirovátka, ed.. *Sociální exkluze a sociální inkluze menšin a marginalizovaných skupin*. Brno: MU FSS, 15–29.

Marlier, E. and Atkinson, A. B., 2010. Indicators of Poverty and Social Exclusion in a Global Context. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29 (2), 285–304.

Noll, H. H. and Zapf, W. 1994. Social Indicators Research: Societal Monitoring and Social Reporting. In: I. Borg and P. Ph. Mohler. eds.. *Trends and Perspectives in Empirical Social Research*. Berlin/New York: de Gruyter, 1-16.

Průša, L., 2006. *Stanovení indikátorů sociální problémovosti jednotlivých regionů v České republice*. Studie 6/2006. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky.

Ray, A. K., 2008. Measurement of Social Development: An International Comparison. *Social Indicators Research*, 86, 1–46.

Report on International Definition of Standards and Levels of Living. 1954, New York: United Nations.

Rural Households´ Livelihood and Well-being. 2007. New York: United Nations.

Vanhercke, B., 2010. Delivering the Goods for Europe 2020? The Social OMC Adequacy and Impact Re-assessed. In: E. Marlier and D. Natali, eds. *Europe 2020. Towards a More Social EU?* Brussels: P.I.E. Peter Lang.

Veselý, A., 2007: Analýza a vymezení problému. In: A. Veselý and M. Nekola, eds. *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha: SLON.

Vogel, J., 1990. Social Indicators: A Swedish Perspective. *Journal of Public Policy*, 9, 439-444.

Vogel, J., 1997. The Future Direction of Social Indicators Research. *Social Indicators Research*, 42, 103–116.

Zapf, W., 2000. Social Reporting in the 1970s and in the 1990s. *Social Indicators Research*. 51, 1–15.

Referendum v politickom systéme SR: Zlyhanie občanov?[1]

Erik Láštic

„Ak by však referendum nebolo úspešné, HZDS nebude cítiť za stratu finančných prostriedkov, ktoré si vyžiada, zodpovednosť. Za referendum zodpovedajú v prvom rade občania. Ich problém, keď neprídu". „Potom nech si nesťažujú" O. Keltošová, HZDS[2]

„Ide o referendum občanov a HZDS a SNS poskytli občanom iba istý servis, aby sa mohli vyjadriť k súčasnému sociálnemu vývoju v spoločnosti,".I. Gašparovič, prezident SR[3]

„Ak sa môže vyhodiť 500 miliónov Sk na Národné tenisové centrum v Bratislave, môžme použiť aj 180 miliónov Sk na referendum, aby bolo naplnené právo občanov. Pokiaľ to občan nevyužije, bude to na ňom," P. Paška, SMER[4]

V prvom náleze Ústavného súdu SR, ktorý sa dotýkal referenda (PL. ÚS 42/95), definoval súd referendum ako „poistku občana voči parlamentu, aby si v zásadných otázkach nechal poradiť od občanov, alebo aby občania hlasovaním v referende zobrali na seba zodpovednosť, ktorú parlament nechce, nemôže, nevie alebo nedokáže uniesť". Ako ukázali predchádzajúce kapitoly, vzťah medzi priamou a zastupiteľskou formou demokracie nebol na Slovensku v období 1993-2010 natoľko priamočiary, ako predpokladal Ústavný súd. Na základe doterajšej analýzy skúseností s referendom v politickom systéme Slovenska môžeme identifikovať tri vysvetlenia, prečo referendum nie je poistkou pre občanov, ale nástrojom politických aktérov. Prvým vysvetlením je absencia konsenzu medzi politickými elitami a občanmi ohľadom úlohy, ktorú má referendum zohrávať. Druhým je nastavenie a interpretácia formálnych pravidiel, ktoré upravujú referendum na Slovensku. Tretím vysvetlením je správanie aktérov, ktorí referendum priamo alebo nepriamo ovplyvňujú a miera jeho politizácie.

[1] Tento príspevok je upravenou verziou kapitoly z knihy Láštic, E.: *V rukách politických strán: referendum na Slovensku 1993-2010*, Bratislava: Univerzita Komenského, 2011
[2] SITA, TV Markíza: Podľa Keltošovej HZDS urobí pre úspešnosť referenda všetko, 19/06/2000
[3] SITA, HZDS: Gašparovič o 33 prebdených nociach v NR SR, 09/10/2000
[4] SITA, Smer: Postoj mečiarovcov k petícii je alibistický, 24/11/2003

Absencia konsenzu

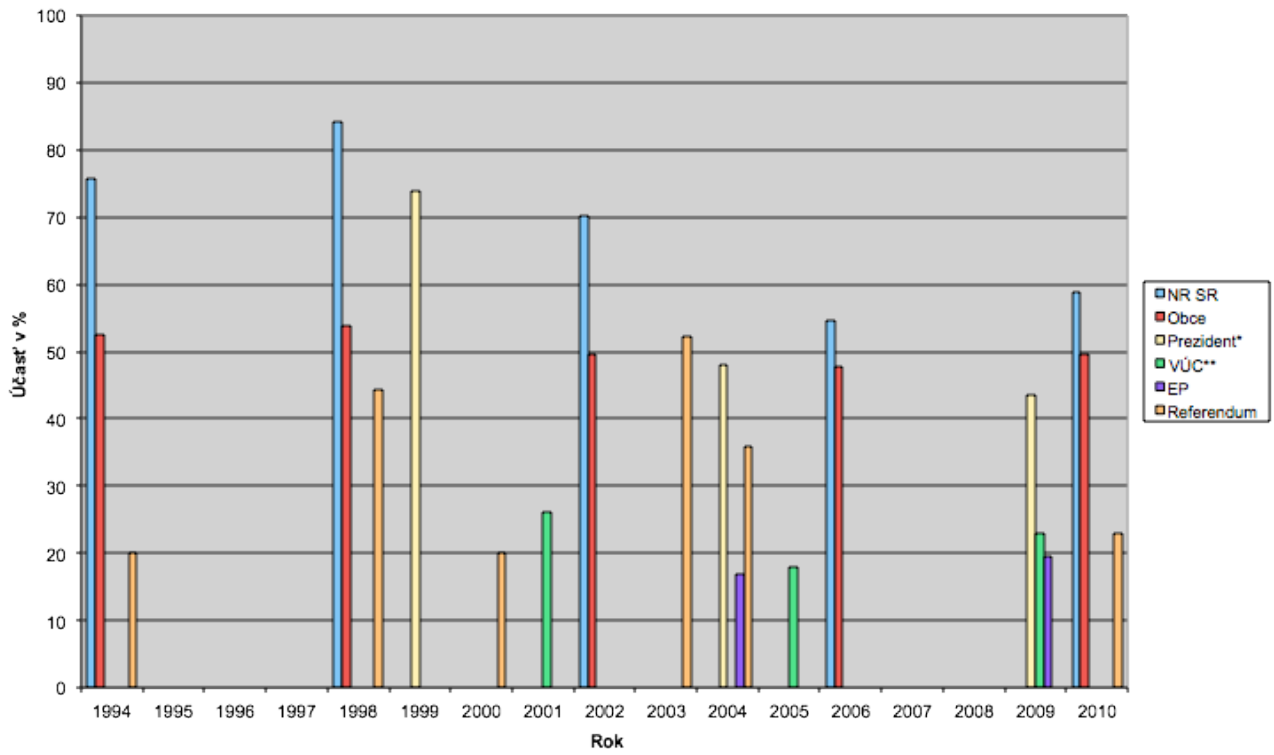
Prvé vysvetlenie leží v absencii konsenzu medzi politickými elitami a občanmi ohľadom úlohy, ktorú by malo referendum v ústavnom systéme zohrávať. Aký je v prípade jeho použitia vzťah medzi zastupiteľmi a zastúpenými? Kedy a v akých situáciách je vhodné referendum použiť? Ako ukázala kapitola 2, ústavná úprava priamej demokracie bola počas celého trvania existencie Československa bez praktického využitia, zostávala pod kontrolou politických aktérov a mimo dosahu občanov. Československá skúsenosť s priamou demokraciou začala jej zakotvením v ústavnej listine z roku 1920, pokračovala následnou neschopnosťou zákonodarcu prijať vykonávacie pravidlá a skončila rozdelením spoločného štátu na základe rozhodnutia politických aktérov, ktorí na seba prevzali zodpovednosť, ktorú občania podľa všetkého chceli, mohli, vedeli a dokázali uniesť. Podobne nejasný postoj k zmyslu referenda v ústavnom systéme prezentovala v roku 1992 Slovenská národná rada. Hoci vládny návrh ústavy SR z roku 1992 pôvodne zaradil referendum do samostatnej VI. hlavy ústavy, prijatie pozmeňovacieho návrhu ústavnoprávneho výboru SNR spôsobilo, že sa referendum zaradilo do V. hlavy ústavy o zákonodarnej moci. Túto fundamentálnu zmenu v systematickom zaradení referenda do budúceho ústavného systému ale ústavodarca ďalej nereflektoval. Iba dva dni trvajúca diskusia o návrhu ústavy na prelome augusta a septembra 1992 neposkytla takmer žiadny priestor na diskusiu o úlohe referenda v ústavnom systéme SR. Pôvodný úmysel ústavodarcu ohľadom referenda nedokáže spätne objasniť ani dôvodová správa k návrhu ústavy, ktorá sa obmedzuje iba na konštatovanie, že návrh ústavy zakotvuje referendum „ako možnosť uskutočnenia priamej demokracie" a občania v ňom môžu „bezprostredne rozhodovať o najdôležitejších otázkach života spoločnosti". Bolo to súčasne posledný raz, čo sa ústavná úprava referenda stala predmetom záujmu ústavodarného zboru.[5] Opakované úsilie Ústavného súdu SR dať ústavnej úprave referenda právno-filozofické ukotvenie narazila na neochotu jeho sudcov formulovať ju precízne, konzistentne, v reálnom čase a s bezprostrednými účinkami. Po roku 1998 tento postoj Ústavného súdu viedol k odmietnutiu šance nanovo definovať miesto referenda v ústavnom systéme SR a jeho vzťah k zastupiteľskej demokracii v prípade podania poslancov Národnej rady SR ohľadom referenda o predčasných voľbách v roku 2000, či podania skupiny občanov z roku 2005, v ktorom sa domáhali ratifikácie Ústavnej zmluvy EÚ prostredníctvom obligatórneho referenda v zmysle čl. 7 ods. 1 Ústavy SR.

[5] S výnimkou zakotvenia právomoci prezidenta v čl. 95 ods. 2 v novele ústavy 90/2001 Z. z. požiadať Ústavný súd SR o posúdenie, či predmet petície alebo uznesenia NRSR je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom.

Formálne pravidlá

Ďalšie vysvetlenie doterajšieho fungovania referenda a jeho problémov má svoj pôvod v úprave formálnych pravidiel. Ide najmä o existujúcu úpravu referenda, ktorá nastavuje jeho základný rámec a správanie aktérov (zakotvenie 50% kvóra na platnosť); nejasné pravidlá, ktoré nepresne vymedzujú právne účinky referenda, jeho predmet a vzťah medzi priamou a zastupiteľskou demokraciou a napokon chýbajúce formálne pravidlá, ktoré umožňujú aktérom kontrolu nad iniciovaním referenda (politické strany), či jeho vyhlásením (prezident).

Graf 1: Účasť na voľbách a referende v SR, 1993-2010



Z formálnych pravidiel, ktoré upravujú inštitút referenda v politickom systéme Slovenska ho najvýraznejšie ovplyvňuje existencia 50% kvóra oprávnených voličov, ktorých účasťou je podmienená platnosť hlasovania. Na rozdiel od iných volieb na území Slovenska, ktorých platnosť nie je podmienená mierou účasti, existencia kvóra priamo vplýva na správanie sa politických aktérov a ovplyvňuje aj ich schopnosť mobilizovať voličov. Ako ukázala doterajšia skúsenosť s referendom, úloha politických strán na Slovensku je významná pri iniciovaní referenda, ale nadobúda rozhodujúci rozmer v prípade (ne)mobilizácie na účasť na už vyhlásenom referende. Existencia kvóra v súčasnej podobe sťažuje slobodnú súťaž politických síl. Ak platnosť hlasovania závisí od existencie kvóra,

zvýhodňujú sa tí voliči,, ktorí sa ho nezúčastnia, a tie politické strany, s ktorými takíto voliči sympatizujú.

Na strane jednej tak stoja tie politické strany, ktoré musia mobilizovať nielen podporu predmetu referenda, ale aj samotnú účasť voličov, na strane druhej sú tie politické strany a voliči, ktorým na vyjadrenie nesúhlasu stačí hlasovania sa jednoducho nezúčastniť. Každý volič má síce iba jeden hlas a všetky hlasy sú si rovné, no v referende sú nevoliči „rovnejší“ než tí, ktorí sa ho zúčastnia. Dôsledkom tak sú neplatné referendá, ktorých sa zúčastňujú takmer výlučne tí, ktorí ich predmet podporujú. Ako ukázala analýza jednotlivých referend, existencia kvóra a jeho vplyv na platnosť referenda nie je pre politických aktérov dôvodom, pre ktorý by na jeho používanie rezignovali. Na strane druhej, práve existencia kvóra a fakt, že s výnimkou referenda o EÚ boli ďalšie hlasovania neplatné, umožnila, že výsledok referenda nebol vo väčšine prípadov predmetom ďalšieho sporu na úrovni politických aktérov.

Nepresná ústavná a zákonná úprava referenda prispela k posilňovaniu politického konfliktu a ovplyvnila aj doterajšie využívanie referenda. Za všetky nedostatky formálnej úpravy spomeňme jeden: ústava nehovorí nič o právnych účinkoch referenda, ktoré prezident vyhlási podľa čl. 93 ods. 2 ústavy. Ustanovenie čl. 98 ods. 2 ústavy je na prvý pohľad iba variáciou úpravy federálneho ústavného zákona o referende 327/1991 Zb. Ten v čl. 5 ods. 3 stanovil, že rozhodnutie „prijaté v referende vykonanom podľa ustanovenia čl. 3 ods.1 vyhlasuje Predsedníctvo Federálneho zhromaždenia v Zbierke zákonov obdobne ako zákony Federálneho zhromaždenia”; rozhodnutie „prijaté v referende vykonanom podľa ustanovenia čl. 3 ods.2 vyhlasujú predsedníctva národných rád republík v Zbierke zákonov obdobne ako zákony národných rád”. Ústava SR teda upravuje iba formálnu procedúru publikovania výsledkov referenda, ale nehovorí nič o jeho právnych účinkoch. Podporu tomuto argumentu dodáva aj ďalšie ustanovenie čl. 6 ods. 1 federálneho ústavného zákona podľa ktorého výsledok referenda vyhláseného podľa čl. 1 ods. 1 má „záväznosť ústavného zákona”. Federálny ústavný zákon 327/1991 Zb. o referende teda jasne rozlišoval medzi vyhlasovaním návrhov prijatých v referende a právnou záväznosťou výsledkov referenda. Na rozdiel od neho Ústava SR, ktorá z federálneho zákona o referende vychádzala, síce upravuje spôsob vyhlasovania výsledkov referenda, ale o právnych účinkoch referenda podľa čl. 93 ods. 2 nehovorí nič. Zodpovednosť za tento právny stav je zrejmá: neschopnosť „otcov ústavy“ ponúknuť krajine dobrú ústavu a opakovaný nezáujem Národnej rady SR zmeniť súčasnú podobu V. hlavy II. oddielu ústavy SR.

Nejasné pravidlá ohľadom referenda sa tak stali opakovaným predmetom sporu medzi politickými aktérmi, či už išlo o rozhodnutie prezidenta M. Kováča nevyhlásiť referendum na základe petičnej akcie HZDS v marci 1994 alebo o prípad referenda o priamej voľbe prezidenta a NATO v roku 1997.

Diskusia o tom, či je možné ústavu zmeniť prostredníctvom referenda ukázala, že interpretácia formálnych pravidiel závisí aj od pozície politických aktérov a výhodnosti konkrétnej interpretácie pre aktérov. Pre HZDS v roku 1994 tak bolo referendum všemocným inštitútom, ktorým sa ústava meniť dala, pre to isté HZDS v roku 1997 už zmena ústavy referendom možná nebola, pretože jej zmenu iniciovala a kontrolovala politická opozícia. Toto isté stanovisko sa s istou obmenou dá aplikovať aj na správanie opozície v roku 1997.

Posledné vysvetlenie vplyvu formálnych pravidiel na doterajší výkon referenda súvisí s chýbajúcou úpravou v ústave a zákone. Ide napríklad o minimálnu úpravu časových lehôt, ktoré regulujú iniciovanie a vyhlásenie referenda. Fáza iniciovania referenda nie je dokonca zviazaná žiadnymi časovými lehotami, ktoré by obmedzovali dĺžku trvania petičnej akcie, čo umožňuje petičnému výboru či politickej strane neobmedzenú kontrolu nad dĺžkou jej trvania. Ešte viditeľnejšia je táto absencia v prípade odovzdávania petície prezidentovi SR. Petície HZDS v roku 2000, KOZ a SMER-u v roku 2004 i SaS v roku 2010 ukazujú, že politické strany sa snažia o strategické načasovanie odovzdania petičných hárkov, s cieľom dosiahnuť čo najpriaznivejší termín konania referenda. Obdobný priestor poskytujú formálne pravidlá aj prezidentovi SR.

Aktéri a politizácia referenda

Nejasné formálne pravidlá ohľadom referenda neboli jediným predmetom sporu medzi politickými aktérmi. Referendum politickí aktéri opakovane využívali aj ako prostriedok v rámci politického konfliktu tým, že do neho zapojili pôvodných nositeľov moci, občanov SR napriek tomu, že existovali mechanizmy na jeho riešenie v rámci zastupiteľskej demokracie. Referendum tak v tomto prípade funguje ako nástroj, pomocou ktorého sa politickí aktéri snažia o posilnenie vlastnej pozície voči iným aktérom. Jednoducho povedané, referendum je v tomto chápaní prostriedkom na získanie väčšej politickej moci na úkor iných politických aktérov (Walker 2003).

Doterajšia skúsenosť s referendom v politickom systéme Slovenska ukazuje, že referendum ako nástroj posilnenia politickej pozície?, moci? prednostne využívajú politické strany, pričom jeho politizácia sa vo väčšine prípadov odohráva na koalično-opozičnej línii. Politické strany však nie sú jedinými aktérmi, ktoré týmto spôsobom referendum využívajú. Na základe predchádzajúcich kapitol je možné identifikovať dve skupiny politických aktérov podľa toho, či majú priamu možnosť využívať referendum na posilňovanie vlastnej pozície, alebo je táto možnosť iba nepriama. Takéto analytické rozčlenenie aktérov vychádza z toho, že skupina aktérov s priamym vplyvom na referendum (politické strany, parlament, občania a záujmové skupiny, prezident) môže referendum iniciovať alebo

ovplyvňovať jeho vyhlásenie; skupina aktérov s nepriamym vplyvom (vláda a súdy) môže referendum ovplyvňovať až potom, čo je vyhlásené.[6]

Politické strany

S výnimkou referenda o vstupe Slovenska do Európskej únie, ktoré jednomyseľne schválil parlament a ktoré vyplývalo z politického záväzku pristupujúcich krajín nechať o vstupe do EÚ rozhodnúť vlastných občanov, iniciovali zvyšné referendá politické strany.[7] Z tohto pohľadu nie je dôležité, či boli referendá iniciované prostredníctvom uznesenia Národnej rady SR alebo na základe petičnej akcie. Ako ukázali predchádzajúce kapitoly, aj petičnej akcii HZDS z roku 1994, petičnej akcii opozície z roku 1997 či HZDS z roku 1998 predchádzali neúspešné návrhy na vyhlásenie referenda prostredníctvom uznesenia Národnej rady SR.

Dôležitejším kritériom na rozlíšenie úlohy politických strán v referende je príslušnosť politickej strany k vládnej koalícii alebo k opozícii. Z doteraz uskutočnených siedmych referend bolo päť z nich iniciovaných opozičnými politickými stranami (1994, 1997, 2000, 2004, 2010). Vysvetlenie spočíva vo využívaní referenda ako nástroja na posilňovanie pozície politickej strany voči iným politickým stranám. Ako ukázala napríklad kapitola 5 v prípade referenda o predčasných voľbách v roku 2000, presunutie témy vyslovenia nedôvery vláde z parlamentu do referenda umožnilo HZDS kontrolovať významnú politickú tému, ktorá dominovala médiám takmer celý rok, vymedzovala stranu voči iným opozičným stranám (napr. SMER-u) a nútila vládnu koalíciu k revidovaniu jej programových krokov. Kým procedúra vyslovenia nedôvery vláde v rámci parlamentu by trvala maximálne niekoľko týždňov; jej presunutím do referenda sa z nej stáva strednodobá agenda, ktorú nie je možné vyriešiť jednorázovo. Obdobný scenár sa zopakoval v prípade referenda o predčasných voľbách v roku 2004. Z tohto pohľadu sa petičná akcia a referendum javí ako ideálny nástroj pre opozičné strany na vedenie permanentnej volebnej kampane.

Jednotlivé referendá sa líšia aj z hľadiska pozície, v akej sa politická strana nachádza pri iniciovaní referenda. Kým v roku 1994 bolo referendum o preukazovaní pôvodu peňazí v privatizácii snahou ZRS a J. Ľuptáka o posilnenie pozície strany v nadchádzajúcich parlamentných voľbách, referendum o predčasných voľbách v roku 2004 bolo o snahe strany SMER upevniť pozíciu najsilnejšej opozičnej strany a dosiahnuť prípadnú zmenu vlády. Referendum z roku 2010 použila zase politická strana SaS

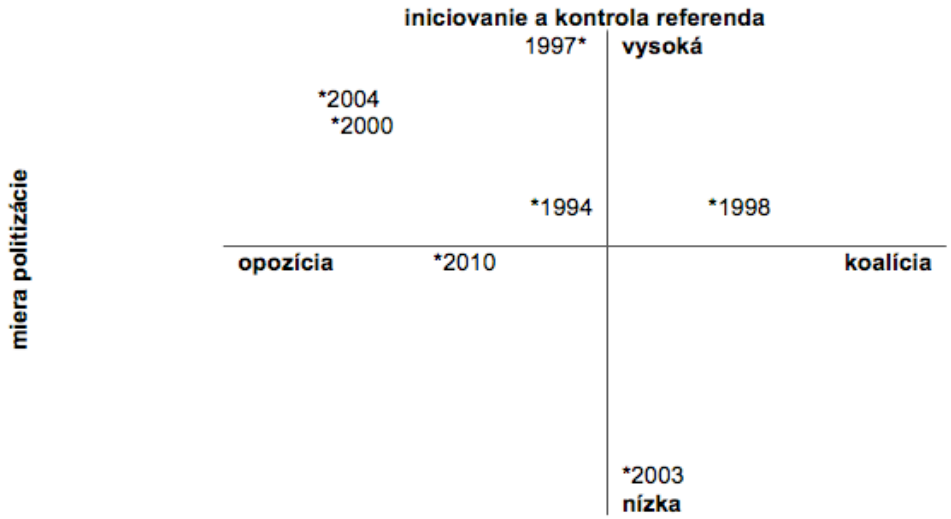
[6] Takéto rozčlenenie môže mať svoje obmedzenia pri analýze konkrétneho referenda. Napríklad referendum o zákaze privatizácie tzv. strategických podnikov z roku 1998 síce iniciovala petičná akcia HZDS, ale členmi petičného výboru boli členovia vlády SR a do petičnej akcie boli zapojené orgány miestnej štátnej správy podriadené vláde SR.

[7] Hoci bolo referendum o predčasných voľbách z roku 2004 formálne iniciované Konfederáciou odborových zväzov, úloha najsilnejšej opozičnej strany SMER pri jeho iniciovaní, organizovaní a podpore bola nerozlíšiteľná od tej, ktorú zohrala KOZ.

ako nástroj na vybudovanie vlastnej pozície v rámci systému politických strán. V úvodnej fáze ho iniciovala skupina občanov v roku 2008 s cieľom testovať politický potenciál predsedu petičného výboru R. Sulíka. Transformácia petičného výboru na politickú stranu na jeseň 2008 a rozšírenie predmetu petičnej akcie na ďalších päť tém umožnilo naraz prepojiť budovanie strany, komunikáciu jej programu a komunikáciu petičnej akcie a referenda.

Doterajšia skúsenosť s referendom nám umožňuje vytvoriť modelové typy referend na základe zaradenia iniciátorov a podporovateľov referenda na koalično-opozičnú os a na základe miery politizácie referenda[8]. Nízku mieru politizácie vykazuje referendum s predmetom na ktorom panovala všeobecná zhoda (2003), vyššiu mieru politizácie potom tie referendá, ktorých predmetom boli zmeny v oblasti jednotlivých politík (policy) a politické strany ich použili ako nástroj na politickú komunikáciu v súvislosti s blížiacimi sa parlamentnými voľbami (1994, 1998, 2010). U zvyšných troch referend je miera politizácie vysoká až veľmi vysoká. U dvoch z nich (2000, 2004) je to spôsobené predmetom referenda, ktorým bola snaha vysloviť nedôveru vláde a vyvolať predčasné voľby. U posledného z nich, referenda z roku 1997, je miera politizácie najvyššia z dôvodu, že na pôvodnú petičnú akciu za priamu voľbu prezidenta reagovala koalícia iniciovaním iného referenda (o NATO), ale aj priebehom referenda od jeho vyhlásenia, cez samotné jeho konanie až po jeho dohru? v rámci orgánov súdnej moci.

Graf 2: Miera politizácie/ iniciovanie referenda,1993-2010



[8] Mieru politizácie možno umiestniť na škále od nízkej po vysokú. Nízku mieru politizácie má referendum, ktorého predmet nie je objektom konfliktu medzi politickými aktérmi. Miera konfliktu sa naopak zvyšuje v prípade referend, ktorých cieľom sú zmeny politík (policy) až po referendá, ktorých predmetom je vyslovenie nedôvery vláde.

Z hľadiska koalično-opozičného iniciovania a kontroly referenda je najbližšie stredu referendum o EÚ z dôvodu, že ho podporili všetky parlamentné politické strany a referendum z roku 1994 z toho dôvodu, že návrh na jeho vyhlásenie v Národnej rade SR podporila okrem opozičných strán aj koaličná SDĽ. V strede koalično-opozičnej osi je aj referendum z roku 1997 z toho dôvodu, že prezident vtedy spojil opozičný návrh jedného referenda s koaličným návrhom iného referenda.

Parlament

Aj keď je vyčlenenie parlamentu ako osobitného aktéra s priamym vplyvom na referendum hlavne analytickým rozhodnutím, má svoje opodstatnenie. Niet sporu o tom, že dominantným aktérom referenda v politickom systéme SR sú politické strany. S výnimkou referenda v roku 2010 však boli všetky doterajšie referendá iniciované politickými stranami, ktoré mali svoje zastúpenie v Národnej rade. Zastúpenie politickej strany v Národnej rade umožňuje iniciovať referendum aj iným spôsobom ako prostredníctvom petičnej akcie. Z doterajších siedmych referend boli tri iniciované priamo uznesením Národnej rady (1994, 1997 v časti o vstupe do NATO a 2003). Navyše petičným akciám, ktoré dosiahli vyhlásenie referenda v roku 1997 (o priamej voľbe prezidenta) a 1998 (o zákaze privatizácie), predchádzali návrhy na ich iniciovanie prostredníctvom uznesenia Národnej rady SR. Národná rada je súčasne ústavodarným a zákonodarným zborom, ktorý schvaľuje formálne pravidlá upravujúce inštitút referenda v politickom systéme. Využitie koaličnej parlamentnej väčšiny v roku 1995 pri novelizácii zákona o spôsobe vykonania referenda, ktorou došlo k presunutiu právomoci preskúmať petičné hárky z prezidenta na parlament, je príkladom využitia referenda na posilňovanie pozície parlamentu voči prezidentovi. V neposlednom rade zohráva parlament ako aktér významnú úlohu z dôvodu práva poslancov Národnej rady SR iniciovať konanie o výklade ústavy, ktoré parlament úspešne využil v roku 1997 v spore o to, či je referendom možné priamo meniť ústavu a neúspešne v roku 2000, keď sa skupina poslancov obrátila na Ústavný súd ohľadom výkladu vo veci skrátenia funkčného obdobia Národnej rady v referende.

Občania a Záujmové skupiny

Ústava SR umožňuje iniciovať referendum aj prostredníctvom petičnej akcie, ktorú musí podpísať najmenej 350 tisíc občanov. S výnimkou petičnej akcie za vypísanie referenda o predčasných voľbách, ktorú organizovala Konfederácia odborových zväzov spolu s najsilnejšou opozičnou stranou SMER, neboli občania a záujmové skupiny v iniciovaní referenda úspešné. Mediálne najznámejším príkladom neúspešnej petičnej akcie bola iniciatíva skupiny aktivistov v roku 2003, ktorá požadovala vyhlásenie referenda o vstupe Slovenska do NATO. Petičný výbor zahŕňal bývalého ministra spravodlivosti prvej Dzurindovej vlády J. Čarnogurského, či ľavicového intelektuála E. Chmelára a iniciatívu podporila zberom podpisov opozičná parlamentná strana KSS a mimoparlamentné strany SNS a PSNS. Po niekoľkých mesiacoch petičná akcia skončila neúspechom, pričom pod petíciou bolo v čase jej

ukončenia 191 tisíc podpisov. Neúspech petičnej akcie ovplyvnilo viacero faktorov, o. i. nedostatočná politická podpora, súbežne bežiaca predreferendová kampaň za vstup do EÚ, ale i finančné a logistické limity ad hoc vytvorenej skupiny iniciátorov.

Referendá na Slovensku sú tak dominantne politickou záležitosťou a slúžia aktérom na posilňovanie ich moci v rámci politického systému. To platí aj pre Konfederáciu odborových zväzov, ktorej spolupráca s najsilnejšou opozičnou stranou SMER pri iniciovaní referenda v roku 2004 viedla k systematickej programovej spolupráci oboch subjektov. Po parlamentných voľbách v roku 2006 táto spolupráca viedla k posilneniu pozície KOZ v rámci tripartity a k posilneniu úlohy odborov v Zákonníku práce.

Politizácia referenda a to, že sú jeho právne účinky prinajmenšom sporné znamenajú, že je bez zmeny formálnych pravidiel nepravdepodobné, že by o referendum prejavili záujem napr. ekonomické záujmové skupiny. Na rozdiel od niektorých štátov USA, v ktorých sú práve tieto záujmové skupiny významnými aktérmi v rámci priamo-demokratických inštitútov (Allswang 2000, Broder 2000), sa ekonomické záujmové skupiny na Slovensku zameriavajú výlučne na ovplyvňovanie delegačného reťazca.[9]

Prezident

Prezident SR ako politický aktér ovplyvňuje referendum prostredníctvom výkonu právomocí, ktoré mu priznáva ústava, najmä možnosti posudzovať splnenie ústavných a zákonných náležitostí petície a možnosti načasovať vyhlásenie referenda. Ústava SR z roku 1992 priznala prezidentovi právomoc vyhlasovať referendum na základe uznesenia Národnej rady alebo na základe petície občanov. Konkrétny obsah tejto právomoci dala až prvá petícia požadujúca vypísanie referenda v roku 1994, ktorú prezidentovi M. Kováčovi odovzdalo HZDS. Prezident M. Kováč po preskúmaní petičných hárkov rozhodol o tom, že referendum nevyhlási z dôvodu nedostatočného počtu podpisov. Hoci Ústavný súd v roku 1995 rozhodol, že súčasťou oprávnenia prezidenta vyhlásiť referendum je aj kontrola splnenia ústavných a zákonných požiadaviek, nebolo to posledný raz, čo sa právomoc prezidenta ohľadom referenda stala predmetom sporu. Ďalšiu nejasnosť ústavnej úpravy ukázalo už referendum v roku 1997, keď prezident M. Kováč rozhodol o spojení referenda o priamej voľbe prezidenta a referenda o NATO do jedného hlasovania. Aj keď Ústavný súd opakovane označil toto

[9] Istý potenciál by mohlo mať miestne referendum, ale aj v jeho prípade sú jeho právne účinky sporné. Skúsenosť s využívaním politických mechanizmov zo strany ekonomických záujmových skupín už ale Slovensko zaznamenalo. Príkladom sú obecné voľby v obci Demänovská dolina v roku 2006, v rámci ktorých sa pred samotnými voľbami v obci na trvalý pobyt prihlásilo (a po voľbách odhlásilo) takmer 200 nových obyvateľov. Výsledkom volieb bolo prijatie nového územného plánu, ktorý počíta s novým využitím územia v turistickej oblasti Chopok- Jasná, v ktorom investuje jedna zo slovenských finančných skupín. Pozri aj nález Ústavného súdu PL. ÚS 110/07, ktorým došlo k zrušeniu predmetných volieb, http://www.concourt.sk/Zbierka/2008/08_16s.pdf

spojenie za súladné s ústavou, opačný názor prezentoval Najvyšší súd. Počas funkčného obdobia prezidenta R. Schustera (1999-2004) sa predmetom pozornosti stalo oprávnenie prezidenta preskúmať súlad predmetu petície s ústavou. Po druhý raz (a naposledy) prezident odmietol vyhlásiť referendum, tento raz z dôvodu, že predmet petičnej akcie HZDS z roku 1999 bol v rozpore s článkom 93 ods. 3 ústavy. Prezident R. Schuster vtedy opakovane kritizoval Ústavný súd, že sa vyhýba zodpovednosti pri posudzovaní súladu predmetu petičnej akcie s ústavou, aj keď ústavná úprava Ústavnému súdu žiadnu právomoc na „predbežné" preskúmanie predmetu referenda nedávala. Výsledkom tlaku prezidenta R. Schustera bolo zakotvenie novej právomoci prezidenta v novele ústavy z roku 2001, ktorá mu umožnila iniciovať preskúmanie ústavnosti predmetu petície na Ústavnom súde. Vo chvíli, keď ju prezident mohol prvýkrát využiť v januári 2004, v súvislosti s petičnom akciou KOZ a SMER-u ohľadom predčasných volieb, dal R. Schuster prednosť posilňovaniu vlastnej pozície ako kandidáta na prezidentský úrad a spojil referendum s prvým kolom prezidentských volieb v apríli 2004. Ide o príklad načasovania referenda spôsobom, ktorým prezident ako politický aktér posilňuje vlastnú pozíciu voči iným kandidátom. V prípade referenda 2004 R. Schuster spojením referenda a prezidentských volieb posilnil volebný zisk opozičných prezidentských kandidátov. Rovnako využil načasovanie referenda zastupujúci prezident V. Mečiar v roku 1998, keď spojil jeho hnutím iniciované referendum o zákaze privatizácie strategických podnikov s parlamentnými voľbami. Posledným príkladom časovania zo strany prezidenta je spor medzi prezidentom I. Gašparovičom a politickou stranou SaS v roku 2010 ohľadom termínu konania referenda, ktoré iniciovala táto politická strana.

Vláda

Jediným príkladom kontroly referenda zo strany vlády bolo referendum o vstupe Slovenska do EÚ. Vzhľadom na nízku mieru politizácie predmetu referenda prenechali politické strany zabezpečenie a vedenie kampane na vládu SR. Úloha vlády v prípade referenda je inak obmedzená formálnymi pravidlami na finančné a technické zabezpečenie referenda. Ako ukázalo referendum z roku 1997 analyzované v kapitole 3, v prípade, že sa vláda a príslušné ministerstvá rozhodnú prekročiť rozsah zákonného oprávnenia, výsledkom môže byť priamy vplyv vlády na konanie referenda, či ako v prípade referenda 1997 jeho zmarenie.

Súdy

Na rozdiel od ostatných aktérov, nemajú súdy (Ústavný súd SR, Najvyšší súd SR) možnosť ovplyvniť vyhlásenie referenda, ani jeho priebeh z vlastnej iniciatívy. Ich vplyv na referendum môže nastať až na základe súdneho podania. Navyše, ako ukázal v súvislosti s rozhodovaním ohľadom referenda 1997 Ústavný súd, aj potom ako bol súd oslovený, aby riešil spor, obmedzil účinky svojho rozhodnutia iba do budúcnosti a rezignoval tak na vstup do prebiehajúceho sporu. Hoci Ústavný súd v máji 1997

chcel mieru politizácie referenda znížiť, podaril sa II. senátu pod vedením sudcu J. Černáka pravý opak. Referendum z roku 1997 a súdne podania s ním spojené spôsobili v roku 1998 konflikt medzi Ústavným súdom a Najvyšším súdom ohľadom právomoci posudzovať referendum. Neskôr sa tento konflikt preniesol aj do vnútra Ústavného súdu na konci jeho prvého volebného obdobia v roku 1999, keď protichodné rozhodnutia rôznych senátov súdu konfrontovali následky tzv. Mečiarových amnestií. Následkom týchto sporov bolo takmer úplný zánik podaní na Ústavný súd ohľadom referenda. V období 2000-2010 Ústavný súd rozhodoval iba dva prípady, ktoré mu ponúkali potenciálne významný priestor na ovplyvnenie referenda. Napríklad v roku 2000 pri podaní skupiny poslancov, keď mohol súd posúdiť vzťah medzi zastupiteľskou a priamou demokraciou, ako aj v roku 2005, keď bol oslovený na posúdenie ratifikácie Ústavnej zmluvy EÚ v prípade referenda, potvrdil Ústavný súd svoju sebaobmedzujúcu pozíciu.

Referendum v kontexte delegácie na Slovensku

Doterajšia skúsenosť s referendom v politickom systéme Slovenska ukazuje jeho praktické obmedzenia, pokiaľ ide o jeho funkciu ako poistky občanov voči zastupiteľom a nástroja na ich kontrolu. Dominantným spôsobom výkonu moci v politickom systéme Slovenska tak zostáva zastupiteľská forma demokracie, v ktorej do vzťahu voliča a parlamentu vstupujú politické strany, ktoré ako jediné majú právo nominovať v parlamentných voľbách kandidátov na poslancov. Ak teda doterajšia skúsenosť s referendom ukazuje, že občania ovplyvňujú zastupiteľský systém iba obmedzene, aké iné nástroje potom občanom zostávajú na kontrolu zastupiteľom? Tieto nástroje by mali občanom umožniť znížiť straty spojené s delegáciou, či už sú spôsobené nedostatkom informácií o zastupiteľoch alebo vo forme znižovania informačného deficitu o tom, čo v systéme delegácie zástupcovia vlastne robia a do akej miery zastupujú záujmy občanov.

Ako už konštatoval Dahl (2004), nemohúcnosť občanov pri kontrolovaní agendy, o ktorej rozhodujú zastupitelia, je jedným z najvážnejších problémov súčasných demokracií. Neznamená to však, že táto nemohúcnosť občanov v politickom systéme je statická a nemení sa v čase. Politický systém Slovenska prešiel v poslednom desaťročí výraznou transformáciou, ktorá priamo ovplyvňuje možnosti a schopnosti občanov kontrolovať zastupiteľov.

Prvou významnou zmenou v systéme bola integrácia Slovenska do Európskej únie. Okrem toho, že prístupový proces a členstvo SR v EÚ ovplyvnili inštitucionálne zmeny vo vnútri politického systému, vplývali priamo aj na delegačný mechanizmus. Na jednej strane znamená presunutie výkonu časti právomocí v oblastiach verejnej politiky na inštitúcie EÚ pre občanov SR ešte obtiažnejšiu kontrolu a

vynucovanie zodpovednosti voči zastupiteľom, ktorí v ich mene rozhodujú v systéme EÚ. Navyše, postavenie Slovenska ako čistého príjemcu v Európskej únii môže pôsobiť na rast politickej patronáže a zvyšuje aj mieru morálneho hazardu u zastupiteľov.[10] Na strane druhej prístupový proces a členstvo Slovenska v EÚ umožnili prístup k novým zdrojom informácií o konaní domácich politických aktérov. Príkladom môžu byť demarše Európskej komisie a jej hodnotiace správy v období 1994-1998, ktoré prinášali občanom alternatívne informácie o tom, čo robí ich domáca vláda, ktorá monopolizovala verejnoprávne médiá. Viacúrovňovosť vládnutia na Slovensku súčasne znamená, že verejnosť nie je výlučne odkázaná na komunikáciu so zastupiteľmi na národnej úrovni, ale môže ich konanie ovplyvniť aj cez agentov v Európskej únii.[11]

Druhou zmenou v politickom systéme SR je bezprecedentná miera decentralizácie, ktorá bola súčasťou reformy verejnej správy v rokoch 1999-2004, a ktorá ovplyvnila postavenie a právomoci vlády a štátnej správy. Strata právomocí v prospech obcí a vyšších územných celkov je pritom porovnateľná iba s oslabením národnej úrovne vládnutia po vstupe Slovenska do EÚ. Vo vzťahu k delegácii reforma verejnej správy výrazne posilnila kontrolné nástroje v oblasti hospodárenia a zaviedla politicky neutrálny model financovania samosprávy (Láštic, 2008b).

Tretia zmena súvisí s posilnením voličov pri výbere zastupiteľov na národnej úrovni v prípade parlamentných volieb. Zvýšenie váhy tzv. preferenčných hlasov v zákone o voľbách do Národnej rady SR z roku 2004 umožňuje voličom výraznejšie ovplyvniť poradie kandidátov na volebnej listine nimi preferovanej strany. Už v parlamentných voľbách 2006 táto zmena spôsobila, že do Národnej rady boli zvolení siedmi poslanci, ktorí boli na kandidátkach umiestnení na nezvoliteľných miestach, v parlamentných voľbách 2010 to bolo až 11 kandidátov.[12]

Posledná zmena politického systému ovplyvnila vzťah medzi občanmi a orgánmi verejnej moci spôsobom, akým to v novodobej histórii Slovenskej republiky nedokázal ani jeden právny predpis. Išlo o prijatie zákona o slobodnom prístupe k informáciám v roku 2000, ktorý dal po ôsmich rokoch od prijatia Ústavy SR ústavnému právu na informácie zakotvenému v článku 26 použiteľný obsah. Zákon navyše garantoval, že slobodný prístup k informáciám bude čo najširší, či už v množstve informácií,

---

[10] Na ilustráciu stačí iba spomenúť najvýznamnejšie pochybenia v rámci vzťahu parlament- vláda pri kauzách vlády R. Fica (2006-2010) ako "nástenkový tender", či predaj emisií.

[11] Príkladom môže byť spôsob, akým mimovládne organizácie na Slovensku riešili kauzy sociálnych podnikov (SGI) alebo nástenkového tendra (Aliancia Fair-Play). Pozri SME, Sociálne podniky - integrovaný reťazec cicania, 18/01/2010, http://komentare.sme.sk/c/5198356/socialne-podniky-integrovany-retazec-cicania.html a Aliancia Fair-Play, http://www.fair-play.sk/lab/

[12] Do roku 2006 sa na základe preferenčných hlasov dostal do Národnej rady iba jeden poslanec umiestnený na nezvoliteľnom mieste. Pozri aj SME, So Sulíkom prídu aj štyria nezávislí,13/06/2010, http://www.sme.sk/c/5420921/so-sulikom-pridu-aj-styria-nezavisli.html

ktoré sa budú zverejňovať; vymedzení subjektov, ktoré toto právo budú môcť realizovať alebo v zaručení prístupu k informáciám bez ohľadu na finančnú situáciu žiadateľa. V úzkej väzbe na slobodu prejavu, zaručenú v rámci toho istého ustanovenia ústavy, zákon umožňuje občanom kontrolu nad konaním zastupiteľov. V dobe, keď napriek ústavnej zodpovednosti vlády voči Národnej rade SR vláda dominuje ústavnému systému a kontrola zo strany parlamentu sa odohráva na úrovni neúspešných pokusov o vyslovenie nedôvery; keď na územnú samosprávu spolu s desiatkami právomocí prešli aj miliardy verejných prostriedkov; je zákon o slobodnom prístupe k informáciám účinným nástrojom na kontrolu zastupiteľov na lokálnej i národnej úrovni. V čase, keď zastupitelia komunikujú s pôvodnými nositeľmi moci v politickom systéme čoraz častejšie prostredníctvom vopred testovaných posolstiev, keď sú politické udalosti nezriedka výsledkom premyslených scenárov, ktoré obmedzujú priestor pre deliberáciu, je prístup k originálnym zdrojom informácií možnosťou reagovať na skutočné problémy, ktoré ovplyvňujú kvalitu života na Slovensku a podieľať sa na správe vecí verejných (Láštic, 2008a).

Najväčšiu výzvu pre pôvodných nositeľov moci na Slovensku predstavujú situácie, keď sa zastupitelia snažia o zmenu pravidiel, ktoré občanom umožňujú získavanie informácií, či už ide o pokusy obmedzovať médiá alebo rozsah zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Ide napríklad o úsilie vlády V. Mečiara (1994-1998) alebo vlády R. Fica (2006-2010) sprísniť pravidlá pre médiá a posilniť vplyv zastupiteľov nad nimi alebo o aplikáciu formálnych pravidiel zo strany súdov, ktoré v ostatnom období kladú príliš veľký dôraz na ochranu zastupiteľov. Účinnosť infozákona, ktorý umožňuje práve verejnosti, médiám a záujmovým skupinám kontrolu verejnej moci, je neustále konfrontovaná so snahami o jeho obmedzenie, či už prostredníctvom zúženia jeho rozsahu alebo zvyšovania nákladov na jeho používanie (zvýšenie súdnych poplatkov). Riziko pre občanov v parlamentnom systéme vlády na Slovensku tak nie je v obmedzenom využívaní, či nefunkčnosti tradičných nástrojov kontroly, ktoré sú buď priamo v rukách voličov (voľby, referendum), alebo v rukách Národnej rady SR (vyslovenie nedôvery vláde, interpelácie), ale v obmedzovaní prístupu k informáciám a obmedzovaniu tých, ktorí informujú.

Referencie

Allswang, J.M., (2000). The Initiative and Referendum In California, 1898-1998. Stanford, Stanford University Press.

Láštic, E. (2008a). Informačné nástroje: zákon o slobodnom prístupe k informáciám ako protikorupčný nástroj. In: Jedenásť statočných: prípadové štúdie protikorupčných nástrojov na Slovensku. Bratislava : Transparency international Slovensko, pp. 192-214.

Iniciovaná deliberácia- prípad Národného konventu o EÚ

Karolína Miková

Úvod

Štúdia prezentuje analýzu prípadu Národného konventu o Európskej únii (NK o EÚ) na Slovensku, ktorý sa realizoval v rokoch 2004-2007 ako špecifickej formy iniciovanej deliberácie. Štúdia ponúka hĺbkovú reflexiu komunikačných procesov (diskusie) vybraných pracovných skupín v rámci NK o EÚ a to 1) z hľadiska cieľov procesu a osobitne jeho participatívneho a deliberatívneho obsahu, 2) hľadiska kvality procesu deliberácie (ako napr. spôsob výberu účastníkov, vzájomného rešpektu medzi diskutujúcimi, zdôvodnenosti návrhu, spôsobu argumentovania), 3) kvality produktu deliberácie (politická relevantnosť odporúčaní, zahrnutie názorovej plurality účastníkov) a z 4) hľadiska dopadu/ účinku výstupov na verejné politiky prípadne vplyv procesu deliberácie na účastníkov.

Teórie deliberatívnej demokracie

Súčasná politická veda sa vo zvýšenej miere venuje teóriám deliberatívnej (zdôvodňujúcej[1]) demokracie. Predstavitelia tohto smeru považujú za podstatu demokracie zdôvodňujúcu diskusiu (deliberáciu), pod ktorou rozumejú verejné zvažovanie argumentov pre rôzne alternatívy riešenia v témach verejného záujmu. Za spravodlivé verejné rozhodnutie potom pokladajú rozhodnutie, ktoré vzniklo na základe verejného zdôvodňovania medzi rovnými, ktorí sú spravovaní týmto rozhodnutím (Cohen, 1998). Deliberáciu považujú za demokratickejší spôsob dospievania k rozhodnutiu ako rozhodovanie agregáciou záujmov (ako napr. prostredníctvom hlasovania alebo zastupovania), alebo vyjednávaním (Dryzek, 2000, Cohen a Rogers, 2003, Gutmannová a Thompson, 2004).[2]

Diferencujúcim kritériom medzi obyčajnou diskusiou a deliberáciou je požiadavka na podriadenosť spracovania informácie „požiadavkám rozumu“ – teda argumenty musia súvisieť s návrhmi a byť

1 Slovenský preklad deliberatívnej demokracie ako zdôvodňujúcej demokracie zaviedli Bianchi a Miková (2011) a zdôvodňujú to nasledovne: „uprednostňujeme jednoznačne podobu zdôvodňujúca demokracia, a to z viacerých dôvodov: (1) Definícia deliberatívnej demokracie (Gutmannová a Thompson, 2004) hovorí o zdôvodňovaní rozhodnutia ako jednej conditio sine qua non (zásada uvádzania dôvodov), (2) hlavným cieľom deliberatívnej demokracie je poskytnúť najprijateľnejšiu koncepciu pre racionálne riešenie morálnych rozporov v politike (Dryzek, 2002), (3) požiadavkou na deliberáciu je otvoriť svoje morálne argumentácie druhým, nie iba vnútorne „zvažovať“ a (4) žiaduci výsledok deliberácie je vtedy, participanti (občania) súhlasia s postupom aktivít, ale z rôznych dôvodov (Dryzek, 2002)“ (Bianchi a Miková, 2011 str.109).

2 Elster (1998) považuje argumentovanie, vyjednávanie a hlasovanie za tri základné spôsoby skupinového rozhodovania (v prípade, že nenastane zhoda na názore), pričom pri politickom rozhodovaní sa najčastejšie používa kombinácia všetkých troch spôsobov.

podporené úvahami, ktoré sú potvrdené ako relevantné zdôvodnenia, hoci môže existovať nesúhlas o sile i presnom obsahu týchto úvah“ (Cohen, Rogers, 2003). V zdôvodňujúcej diskusii majú zvíťaziť také riešenia, ktoré sa presadia „silou lepšieho argumentu“ (Habermas, 1984), na rozdiel od presadzovania silou koalície, ktorá pre svoje zámery využíva „donucovanie, manipuláciu, alebo podvod“ (Dryzek, 2000).

Gutmannová a Thompson (2004) definujú deliberatívnu demokraciu prostredníctvom štyroch základných charakteristík: Deliberatívna demokracia je forma vlády v ktorej slobodní a rovní občania (a ich reprezentanti) zdôvodňujú rozhodnutia (**zásada uvádzania dôvodov**) v procese, v ktorom si vzájomne uvádzajú dôvody, ktoré sú vzájomne prijateľné a všeobecne prístupné (**zásada prístupnosti procesu zdôvodňovania ostatným**), s cieľom dosiahnuť záver, ktorý je záväzný pre všetkých občanov v súčasnosti (**zásada záväznosti procesu**), ale otvorený k ďalším výzvam v budúcnosti (**zásada dynamiky procesu**) (Gutmannová a Thompson, 2004, str. 3-6). Podľa Iana O’Flynna (2002) spočíva koncepcia deliberatívnej demokracie na štyroch normatívnych princípoch: *reciprocite* (ľudia by mali hľadať také usporiadanie verejných vecí, ktoré vyhovujú všetkým, teda sa vzájomne nevylučujú), *publicite* (nič nemôže byť tajné), *zodpovednosti* (politici si nemôžu vládnuť len tak ako sa im zachce, ale musia sa zodpovedať ostatným z rozhodnutí, ktoré chcú urobiť alebo urobili) a inklúzii (záujmy všetkých členov „obce“ musia byť zahrnuté v deliberácii. Z definícií Gutmannovej a Thompsona (2004) a O’Flynn (2002) sumarizovali Bianchi a Miková (2011) štyri základné kategórie princípov deliberatívnej demokracie, a to: 1) zdôvodňujúcu reciprocitu 2) otvorenosť, prístupnosť, inklúziu a publicitu , 3) záväznosť a zodpovednosť a 4) a dynamiku nielen v procese, ale najmä ako mentálne nastavenie voči ďalším výzvam. Hlavným cieľom deliberatívnej demokracie je podľa Dryzeka (2002) poskytnúť najprijateľnejšiu koncepciu pre riešenie morálnych rozporov v politike. V tomto kontexte má deliberatívna demokracia štyri parciálne účely: (a) podporovať legitímnosť kolektívnych rozhodnutí, (b) povzbudzovať také pohľady na verejné otázky, ktoré sú charakterizovateľné záujmom o verejné dobro, (c) podporovať vzájomne sa rešpektujúce spôsoby rozhodovania a (d) pomáhať korigovať vzniknuté chyby. Simone Chambersová (2009), predstaviteľka súčasnej deliberatívnej teórie, upozorňuje na rozdiel medzi zdôvodňujúcou demokraciou (*deliberative democracy*) a demokratickým zdôvodňovaním (*democratic deliberation*). Ponúka nasledovnú definíciu zdôvodňujúcej diskusie (resp. demokratickej deliberácie):

„…deliberácia je debata či diskusia zameraná na vytvorenie dobre informovaných a zdôvodnených názorov. Účastníci deliberácie sú ochotní zmeniť svoje preferencie vo svetle nových informácií a požiadaviek prezentovaných spoluúčastníkmi diskusie. Hoci konsenzus nie je nevyhnutným cieľom deliberácie a od účastníkov sa očakáva presadzovanie vlastných záujmov, deliberáciu ideálne

charakterizuje spoločný záujem na legitímnosti výsledkov (vnímaný ako zdôvodnenie pre všetkých dotknutých)" (Chamersová In Mansbridgeová, Hartz-Karpová, Amengual a Gastil, 2006, str.7).

Súčasná teória venuje viac pozornosti demokratickému zdôvodňovaniu a prioritne rieši inštitucionálne dizajny, ktorými sa uskutočňuje deliberácia občanov. Medzi prominentné inštitucionálne dizajny patria tzv. mini – verejné fóra (*mini-publics*), t.j. novo vytvorené formy verejných fór umožňujúce zdôvodňujúcu diskusiu, najčastejšie reprezentatívne vybraných občanov. Diskurzívnymi dizajnami a inštitúciami sa zaoberá aj Dryzek (1990), ktorý zdôrazňuje potrebu takýchto dizajnov pre riešenie komplexných problémov súčasnosti, ktoré nie je možné efektívne vyriešiť tradičnými inštitúciami vytvorenými na princípoch inštrumentálnej racionality. Z pohľadu nového prístupu k spravovaniu vecí verejných (*new governance*) diskutujú Bingham, Nabatchi, O'Leary (2005) možné formy participácie občanov a zainteresovaných účastníkov postavené na overených skúsenostiach z praxe, ktoré súčasne zodpovedajú princípom deliberatívnej demokracie. Medzi takéto procesy radia nové kvázi-legislatívne a kvázi-súdne procesy spravovania vecí verejných, e-demokraciu, participatívnu tvorbu rozpočtu, občianske poroty, študijné kruhy, spolupracujúcu tvorbu politiky, ako aj alternatívne formy riešenie sporov.

Goodin a Dryzek (2006) charakterizujú mini–verejné fóra nejakým typom reprezentatívnosti, ktorá znamená, že je v nich významne prítomná rôznorodosť sociálnych charakteristík a pluralita vstupných názorov širšej spoločnosti. Sociálne charakteristiky populácie a názory v nej však nemusia byť zastúpené v rovnakom pomere ako v širšej populácii a účastníci mini-verejnosti nenesú voči širšej populácii podobnú zodpovednosť ako volení zástupcovia (Goodin, Dryzek, 2006, str. 221). Na druhej strane takéto mini-verejnosti sú dostatočne malé na to, aby mohli byť autenticky deliberatívne a dostatočne reprezentatívne aby boli skutočne demokratické. Miera rôznorodosti názorov ovplyvňuje výsledok deliberácie, tak aj občiansky aktivitzmus účastníkov diskusie. Ako upozorňujú Mutzová (2006) aj Sunstein (2002) - heterogenita skupiny smeruje k zvyšovaniu tolerancie u účastníkov a tým zmenšovaniu ich potreby aktívneho ovplyvňovania prostredia a naopak, názorovo homogénne skupiny majú tendenciu dospieť k polarizovanejšiemu výsledku a súčasne sú proaktívnejšie v politickom konaní (Bianchi a Miková, 2011). Cass Sunstein (2003), ktorý pomenoval jav polarizácie názorov (homogénnych) skupín popisuje faktory, ktoré zvyšujú pravdepodobnosť polarizácie (limitovaný okruh argumentov, snaha spoločensky zapadnúť) a možnosti ich prevencie. Tie odpozoroval z Fishkinovho experimentovania s deliberačným prieskumom a pomenoval ich nasledovne: 1) individuálne tajné rozhodovanie (nie skupinové hlasovanie), 2) náhodná vzorka populácie, ktorá tvorí rôznorodý a reprezentatívny a mikrokozmos spoločnosti, 3) využite vyváženého panelu expertov na odpovedanie otázok malých skupín, 4) využitie moderátorov (facilitátorov) diskusie malých skupín, ktorí sledujú dynamiku diskusie skupiny a bránia dominancii účastníkov v

diskusii 5) využitie písomného materiálu s vyváženým prezentovaním argumentov pre rôzne pohľady na diskutovanú tému.

Pri primeranej miere zapojenia sa predstaviteľov verejných inštitúcií a politických subjektov do deliberácie je výstižnejšie hovoriť o tzv. mixovaných verejných sférach sféry (Hendriks, 2006). Znamenajú prienik mikro a makro diskurzívnych sfér (mikro sféra = formálne komisie a výbory s rozhodovacou právomocou, makro sféra = neformálne procesy v občianskej spoločnosti), ktoré sa zvyčajne nemixujú: formálnych rozhodovačov, politikov a expertov s laikmi (Bianchi a Miková, 2011). Chambersová (2009) do budúcnosti vníma ako kľúčové riešenie otázky masovej demokracie a rozšírenia zdôvodňovania na širokú populáciu. Neuspokojuje ju riešenie iba prostredníctvom mini – verejných fór, ktoré v súčasnosti dominujú ako v praxi, tak aj v teórii. V súčasnej teórii je možné badať posun od zamerania zdôvodňujúcej diskusie z hľadania verejného dobra na verejné premýšľanie. Cieľom deliberácie je *„posun od jednania sa, agregácie záujmov a moci ku verejnému premýšľaniu (common reason) rovnocenných občanov ako k dominantnej sile demokratického života“* (Cohen, Cohen a Sabel, Fung, Fung a Write, Fung et al. In Cohen a Fung, 2004, str. 24).

Kontext Národného konventu o Európskej únii na Slovensku

Národný konvent o Európskej únii (2004-) vznikol ako pokračovanie Národného konventu o európskej budúcnosti Slovenska (2001-2003), ktorý iniciovalo Ministerstvo zahraničných vecí SR v súvislosti s Európskym konventom.

Mandát Európskeho konventu zadefinovala Európska rada v Nice (december 2000) v *Deklarácii o budúcnosti EÚ*, ktorá „vyzvala členské ako aj kandidátske krajiny na otvorenie diskusie o rozšírení a o fungovaní únie v nových podmienkach, ktoré prináša rozširovanie únie o krajiny strednej a východnej Európy a globalizácia.“ (Euractiv, 2007). Identifikovala štyri oblasti, ktorými sa mal Európsky konvent zaoberať: (1) presnejšie vymedzenie právomocí medzi Úniou a členskými krajinami, (2) status Charty základných práv, (3) zjednodušenie Zmlúv EÚ tak, aby sa stali jasnejšími a pochopiteľnejšími, a (4) úloha národných parlamentov v európskej architektúre (www.europskaunia.sk/europsky_konvent).

O rok neskôr, v roku 2001, Európska rada prijala Laekenskú deklaráciu, ktorou zadefinovala inštitucionálny rámec Európskeho konventu. Európsky konvent zasadal od februára 2002 do júla 2003 a pripravil návrh ústavy pre Európu ako východiskový bod medzivládnej konferencie hláv štátov a vlád, ktorá sa začala v októbri 2003 a skončila sa prijatím Zmluvy zakladajúcej Ústavu pre Európu v júni 2004 (http://www.europskaunia.sk/europsky_konvent).

Idea vytvorenia Národného konventu o európskej budúcnosti Slovenska prvýkrát zaznela bezprostredne po skončení summitu v Nice, kde na kolokviu Nadácie K. Adenauera štátny tajomník MZV SR Ján Figeľ vo svojej prednáške vyjadril želanie, aby aj Slovensku vzniklo zoskupenie ľudí angažovaných a presvedčených nielen o potrebe diskusie, ale aj prípravy na vážne európske spoločné úlohy (Euractiv, 2007).

Ambíciou Národného konventu o európskej budúcnosti Slovenska bolo iniciovať a formovať celonárodnú diskusiu v rovnakých oblastiach ako Európsky konvent, ktoré pre Slovensko rokujúce o vstupe do EÚ predstavovali dôležité otázky štátneho záujmu. Zloženie Národného konventu malo čo najreprezentatívnejšie zastupovať celé spektrum spoločnosti, a to prostredníctvom predstaviteľov parlamentných politických strán, akademickej obce, cirkví, záujmových združení, odborov, obecných a regionálnych zastúpení, ako aj mimovládnych organizácií (Čo je konvent - Idea konventu, 2001-2002).

Národný konvent o európskej budúcnosti Slovenska zasadal od mája 2001 do júla 2003. Po prijatí návrhu ústavnej zmluvy v Európskom konvente i jej odsúhlasení lídrami EÚ v rámci Medzivládnej konferencie, zanikli formálne dôvody existencie slovenského Národného konventu v jeho pôvodnej podobe. Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku v spolupráci s Ministerstvom zahraničných vecí SR a Úradom vlády SR vypracovala návrh novej koncepcie činnosti Národného konventu pod názvom Národný konvent o Európskej únii (NK o EÚ), ktorá bola schválená na zasadnutí Národného konventu 27. novembra 2003. Zámerom novej koncepcie bolo prispôsobiť činnosť NK o EÚ členstvu Slovenska v EÚ a udržať jeho základnú pridanú hodnotu ako zatiaľ jedinej inštitucionalizovanej platformy pre ďalší rozvoj celonárodnej diskusie v SR o EÚ. (Materiál z rokovania Vlády SR z 28. 9. 2005 o NK o EÚ) V tejto štúdii analyzujeme priebeh Národného konventu o Európskej únii v rokoch 2004 až 2007, v čase kedy ho implementovala Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku (SFPA). V rokoch 2007- 2010 bol NK o EÚ implementovaný Univerzitou M. Bela v Banskej Bystrici.

Analýza Národného konventu o Európskej únii

V cieľoch Národného konventu o Európskej únii sa zdôrazňuje vytvorenie NK o EÚ ako inštitucionálnej platformy na udržanie a rozvoj celonárodnej diskusie o EÚ umožňujúcej formulovanie pozícií a záujmov Slovenskej republiky vo vzťahu k EÚ, ktoré budú z hľadiska demokratického procesu ich tvorby legitímne. Legitimitu výsledku, ktorým mali byť odporúčania pre slovenské pozície v rámci EÚ, mala zabezpečovať účasť širokého spektra zainteresovaných aktérov a expertov, otvorenosť procesu a záštita Predsedníctva NK o EÚ nad procesom. Výsledky diskusie pracovných skupín mali na jednej strane ovplyvňovať slovenské pozície v EÚ a na druhej strane vzdelávať slovenskú verejnosť.

Aj keď participatívne ciele nie sú v cieľoch NK o EÚ explicitne pomenované je možné ich z vyššie uvedeného dedukovať. Účasť širokého spektra zainteresovaných s otvorenou možnosťou participácie pre každého záujemcu ako aj informovanie verejnosti o výsledkoch diskusie sú práve takýmito participatívnymi prvkami.

Z cieľov NK o EÚ nie je zrejmé, že by realizátori mali deliberatívne ambície. Z analýzy samotnej realizácie NK o EÚ vyplýva, že niektoré deliberatívne princípy sa v rámci procesu NK o EÚ čiastočne uplatnili, ako napríklad otvorenosť či publicita a zodpovednosť (Gutmannová a Thompson, 2004, O´Flynn, 2002, Bianchi, Miková, 2010).

Autorom koncepčných materiálov o NK o EÚ išlo o vytvorenie stabilnej inštitucionálnej platformy, pod ktorou rozumeli trvalú a permanentnú pôdu pre diskusiu o európskych otázkach na Slovensku, navyše v tematicky štruktúrovanom formáte na rozdiel od ad hoc všeobecných diskusií v rámci predchádzajúceho *Národného konventu o európskej budúcnosti Slovenska*. Inštitucionalizáciou projektu chceli zabezpečiť kvalitu a hĺbku diskusie, o ktorej podľa toho akú štruktúru diskusie zvolili predpokladali, že závisí od zainteresovanosti a expertízy účastníkov, tematického ohraničenia diskutovaných tém (pracovné skupina diskutovali návrhy špecifických politík a konkrétnych otázok a výziev v nich), zamerania diskusie na konkrétny výstup (odporúčania pre politikov a tvorcov verejných politík) a už spomínanej opakovanej diskusie.

Jedným z kľúčových aspektov, cez ktorý môžeme analyzovať kvalitu deliberácie, je férovosť procesu diskusie. Najprv sa zameriame na externú/štrukturálnu férovosť, ktorá sa týka najmä náboru a motivácie účastníkov. Z projektovej dokumentácie ako aj z rozhovorov s realizátormi NK o EÚ vyplýva, že v úvode procesu, boli do pracovných skupín menovite pozvaní vytipovaní kľúčoví zainteresovaní aktéri, t.j. zástupcovia organizovaných záujmových združení, s relevantným obsahovým zameraním pre konkrétnu pracovnú skupinu, ktorých SFPA k danej téme v tom čase vedelo identifikovať. Okrem toho boli osobitne pozývané politické strany, ktorých zástupcovia sa mohli stať členmi NK o EÚ (rozhovor s SD realizátorom projektu, 27. jún 2011).

Realizátori pri nábore účastníkov využili princíp „ponuky“, t.j. vytvorili možnosť účasti na NK o EÚ pre každého záujemcu a použili intervencie, ktoré do istej miery eliminovali očakávané bariéry účasti. Jedným zo spôsobov uľahčovania účasti bolo preplácanie nákladov spojených s cestovným a ubytovaním pre členov NK o EÚ. V podobnom duchu sa realizátori snažili aspoň časť stretnutí

organizovať v regiónoch, mimo hlavného mesta.[3] Významnosť realizácie časti stretnutí v regiónoch je zrejmá aj zo zahrnutia tejto ambície medzi ciele NK o EÚ.

Identifikovali sme niekoľko bariér, ktoré mohli hrať dôležitú úlohu pri obmedzení účasti pre inak možných záujemcov o proces. Za najdôležitejšiu bariéru považujeme limitovanú dostupnosť informácie o možnosti participácie na NK o EÚ a chýbajúcu výzvu k účasti v pracovných skupinách. Takáto informácia a výzva chýba aj na špecifickej webovej stránke NK o EÚ.

Podľa dostupných informácií realizátori projektu po úvodnom oslovovaní identifikovaných zainteresovaných aktérov a ich prihlásení sa za členov NK o EÚ nevyhodnocovali nakoľko prihlásení členovia pracovných skupín vytvorili dostatočne rôznorodú skupinu vo vzťahu k reprezentovaným záujmom, resp. nezisťovali či medzi účastníkmi nechýba hlas niektorej dôležitej skupiny v spoločnosti. Keďže nie sú dostupné dáta o účasti zo všetkých stretnutí je možnosť ich interpretácie veľmi limitovaná.[4] Z dostupných dát je možné konštatovať, že účasť na stretnutiach všetkých troch vybraných pracovných skupín za prvý rok realizácie NK o EÚ (2004) postupne klesala a v druhom roku sa (pravdepodobne) udržala na spodnej hranici účasti za prvý rok realizácie. V roku 2006 sa SFPA pokúsilo o oživenie členstva a účasti na pracovných skupinách, o čom na základe dostupných dát z troch pracovných skupín nie je možné povedať či sa podarilo, alebo nie.

Z hľadiska pestrosti zastúpených záujmov je možné konštatovať, že členovia vybraných pracovných skupín predstavovali primeraný mix zástupcov verejnej správy, súkromného a neziskového sektora, s vysokým zastúpením expertov z výskumnej a akademickej sféry, avšak s minimálnou až symbolickou účasťou združení zastupujúcich marginalizované a sociálne vylúčené skupiny občanov. Medzi členmi sme nenašli ľudí, ktorí by predstavovali neorganizovanú verejnosť, t.j. občanov, ktorí by sa do NK o EÚ prihlásili z osobného záujmu.

Na aspekty vylúčenia niektorých, už aj tak znevýhodnených skupín z diskusie upozorňuje Iris Youngová (2003) vo svojej kritike ranej teórie deliberatívnej demokracie. Nezahrnutie skupín so sťaženým prístupom k rozhodovaniu o veciach verejných spochybňuje spravodlivosť procesu verejnej diskusie, a tým pádom spôsobuje, že legitimita rozhodovania postavená na takejto verejnej diskusii je podozrivá. Aj z tohto dôvodu väčšina diskusných formátov, ktoré sa snažia o vytvorenie podmienok pre demokratickú deliberáciu, hľadá spôsoby ako zabezpečiť v „kolektívnom rozhodovaní účasť

[3] Ambíciou realizátorov v roku 2003 bolo realizovať väčšinu stretnutí mimo Bratislavy: *„Minimálne ¾ z uvedeného počtu navrhovaných podujatí, vrátane plenárnych zasadnutí NK sa budú konať mimo Bratislavy - v krajských mestách a ďalších regionálnych centrách“* (SFPA, 27.11.2003). V roku 2005 sa táto ambícia realizovať stretnutia v regiónoch znížila na jednu štvrtinu všetkých zasadaní (Národný konvent o Európskej únii 2006-2008, 28.9.2005).

[4] Vo vybraných troch pracovných skupinách spolu prebehlo v rokoch 2004 až 2007 spolu dvadsaťosem stretnutí. Z toho sú dostupné dáta o účastníkoch zo sedemnástich stretnutí.

všetkých, ktorí ním budú ovplyvnení, alebo ich reprezentantov“ (Elster, 1998, str. 8), a to buď priamym náborom účastníkov podľa demografických parametrov, alebo dôsledným mapovaním zainteresovaných skupín a stimuláciou účasti najmenej motivovaných v procese diskusie (Williamson a Fung, 2005, Hendriks, 2006).

Záver

Na záver sa vyjadríme k tomu, nakoľko proces diskusie v rámci NK o EÚ napĺňal princípy deliberatívnej demokracie. Pozrieme sa koľko bolo v procese NK o EÚ **(1) zdôvodňujúcej reciprocity, (2) otvorenosti, prístupnosti, inklúzie a publicity, (3) záväznosti a zodpovednosti a (4) dynamiky nielen v procese, ale aj v mentálnom nastavení voči ďalším výzvam** (Bianchi a Miková, 2011, str. 109).

Z pohľadu **princípu zdôvodňujúcej reciprocity**, ktorý predstavuje záväzok uvádzania dôvodov, ktoré sú všeobecne prístupné a pre ostatných prijateľné (Gutmannová a Thompson, 1996), je možné konštatovať, že takéto zdôvodňovanie bolo čiastočne prítomné v diskusii avšak vo formálnych výstupoch, ktorými boli odporúčania, absentovalo. Súčasne sa nezdá, že by poskytnutie všeobecne akceptovateľných argumentov pre zvolené prístupy vo verejných politikách vnímali realizátori, alebo účastníci pracovných skupín za dôležité. V odporúčaniach sa zamerali viac na rozpracovanie prístupu, ktorý považovali za dobré smerovanie verejnej politiky v danej oblasti, ako na zdôvodnenie toho, prečo práve takéto smerovanie považujú za najvhodnejšie. Chýbajúce zdôvodnenia a argumenty sú o to vážnejšie, že v mnohých z diskutovaných otázok v tom čase neexistovali rozvinuté verejné diskurzy a NK o EÚ napriek deklarovanej ambícii neposkytol v diskutovaných témach nové pohľady, alebo smery uvažovania, ktoré by prenikli do verejnej sféry. Z praktického hľadiska je pochopiteľné, že paralelné vypracovávanie a zverejňovanie zdôvodnení v deviatich až jedenástich hlavných témach NK o EÚ je nerealistické, takže aj mediálne pokrytie NK o EÚ sa zväčša obmedzovalo na poskytnutie základných informácií o aktivitách a súvisiacich dokumentoch, nie na preskúmanie morálno-hodnotových východísk a dôsledkov odporúčaných a zvolených prístupov.

Z pohľadu **princípu otvorenosti** bol proces NK o EÚ formálne otvorený a prístupný a organizátori využili niekoľko intervencií na zabezpečenie účasti záujemcov. Súčasne keď posudzujeme reálnu diverzitu účastníkov pracovných skupín ako aj v diskusii prezentovaných rôznorodých sociálnych perspektív (Youngová, 2000) , tak sa vo vzťahu k etnickým a sociálne vylúčeným skupinám javí proces NK o EÚ ako nedostatočne inkluzívny. Plichtová (2011) upozorňuje na to, že občania z nižšej spoločenskej vrstvy menej veria svojej politickej kompetentnosti, akceptujú politickú bezmocnosť a menej účinne využívajú politickú rovnosť pri presadzovaní svojej koncepcie spoločného dobra. Z tohto pohľadu je pochopiteľné prečo občania z nižšej spoločenskej vrstvy, menovite etnické

a sociálne vylúčené skupiny, nie sú vo vzťahu k procesom tvory verejnej politiky proaktívni. Na následky štrukturálnych nerovností pri deliberácii upozorňuje napr. Bohman (1996), ktorý tvrdí, že štrukturálne nerovnosti blokujú politickú moc istých skupín občanov pričom súčasne zvyšujú vplyv iných skupín, a to aj v prípade ak je garantovaná politická rovnosť. Preto je v procesoch deliberácie, ktoré majú ambíciu ovplyvňovať verejné politiky, potrebné realizovať špecifické opatrenia pre zabezpečenie prítomnosti resp. reprezentovania záujmov, názorov a perspektív práve takýchto sociálnych skupín. Jedným zo systémových opatrení môže byť aj iniciovanie deliberácie v enklávach (Sunstein, 2003), ktoré špecifickým skupinám umožní sformulovať názor a vlastné preferencie, ktoré by v diskusii s ostatnými nemuseli vedieť individuálne pomenovať a ani presadiť v diskusii .

Princíp záväznosti a zodpovednosti sa v rámci NK o EÚ výraznejšie neuplatnil. Výstupy NK o EÚ mali odporúčací (nie záväzný) charakter, preto členovia pracovných skupín nemuseli vnímať osobnú zodpovednosť vo vzťahu k prístupu, ktorý v konkrétnych politických otázkach ako skupina zvolili. Jediný spôsob, ktorým bola do istej miery implicitne komunikovaná zodpovednosť členov NK o EÚ za odporúčania, ktoré vytvorili, bolo zverejnenie mien účastníkov stretnutí pracovných skupín v zápisoch (spolu s autorstvom jednotlivých výrokov) na webovej stránke NK o EÚ.

Keďže princíp záväznosti nebol v tomto prípade uplatnený, potom aj **princíp dynamiky nielen v procese, ale aj v mentálnom nastavení voči ďalším výzvam** stráca na význame. Keďže diskutujúci nedospievali k rozhodnutiam, ktoré by boli (na nejaký čas) záväzné (Gutmannová a Thompson, 2004), tak v rámci NK o EÚ ani nevznikol mechanizmus ako nanovo otvárať už raz prediskutované témy v prípade ak by sa objavili nové súvislosti alebo informácie. Takéto znovu otváranie tém sa dialo len v prípade „zadania“ od inštitucionálneho partnera (Ministerstva zahraničných vecí SR alebo neskôr Úradu vlády SR).

Ak porovnáme proces NK o EÚ s procesmi používanými v tzv. mini-verejných fórach resp. participatívno-deliberačných procesoch (Miková a Bianchi, 2010), tak podobné prvky procesov sú:

- pevná štruktúra procesu s jednoznačným časovým rámcom a obsahom jednotlivých stretnutí,
- vstupy expertov prehlbujúce a rozširujúce diskutované témy,
- podkladový materiál pre účastníkov prezentujúci kľúčové obsahy a otvorené otázky,
- diskusia zameraná na vypracovanie odporúčaní (v iných procesoch to často je záverečná občianska správa) a ich doručenie a v niektorých prípadoch aj osobná prezentácia politikom.

To, čím sa NK o EÚ odlišoval v porovnaní s participatívno-deliberačnými procesmi sú tieto aspekty:

- výrazný dôrazom na odbornosť (a to ako účastníkov, podkladových materiálov, tak aj výsledných odporúčaní), ktorý dominoval nad občianskosťou a praticipatívnosťou (v tomto

zmysle nemožno NK o EÚ považovať za sa proces zapájajúci občanov - laikov do diskusie o verejných politikách),

- dominancia obsahovej pred procesovou expertízou pri návrhu štruktúru a pri vedení stretnutí (t.j. proces nevyužíval facilitáciu) čo viedlo ku silnému obsahovému ovplyvňovaniu diskusie moderátormi stretnutí (ktorí často súčasne plnili aj expertnú funkciu),
- menšie prepojenie práce medzi jednotlivými pracovnými skupinami a gradáciou procesu od pracovných skupín ku plenárnym zasadnutiam. V porovnaní s inými participatívno-deliberačnými procesmi v NK o EÚ úplne absentoval proces potvrdenia odporúčaní celým členstvom/účastníkmi NK o EÚ.

Ak ešte porovnáme proces NK o EÚ s odporúčaniami Sunsteina (2003), ktoré dodržanie zamedzuje riziku polarizácie skupiny, tak z piatich odporúčaní[5] proces NK o EÚ napĺňa čiastočne len jedno z nich, a to využitie písomného materiálu s prezentovaním argumentov v diskutovanej téme.

Z hľadiska predsa len obmedzenej účasti verejnosti, t.j. laikov, v procese deliberácie v rámci NK o EÚ môžeme NK o EÚ z hľadiska jeho inštitucionálneho dizajnu zaradiť bližšie k uzavretým procesom so zainteresovanými aktérmi (Fung a Williamsonová, 2005) ako k deliberácii občanov v rámci mini-verejných fór.

Referencie

Bianchi, G. & Miková, K. (2010). Deliberatívna demokracia a nadnárodná deliberácia. In Plichtová, J. (Ed.) *Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku: teória a realita.* Bratislava, Veda SAV. str. 107-136.

Bingham, L.B., Nabatchi, T. & O'leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65, 5, str. 547 -558.

Bohman J. (1996). *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy.* The MIT Press. Cambridge. str. 303.

Cohen, J. (1998). Democracy and Liberty. In Elster, J. (ed.): *Deliberative Democracy.* Cambridge: Cambridge University Press, str. 185-231.

Cohen, J. & Fung, A.(2004). Radical Democracy. *Swiss Journal of Political Science* 10. str. 23–34.

Cohen, J. Rogers, J. (2003). Power and reason. In Fung, A. & Wright, E.O. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, The Real Utopias Project IV. London: Verso, str. 237-255.

[5] 1) individuálne tajné rozhodovanie (nie skupinové hlasovanie), 2) náhodná vzorka populácie, ktorá tvorí rôznorodý a reprezentatívny a mikrokozmos spoločnosti, 3) využite vyváženého panelu expertov na odpovedanie otázok malých skupín, 4) využitie moderátorov (facilitátorov) diskusie malých skupín, ktorí sledujú dynamiku diskusie skupiny a bránia dominancii účastníkov v diskusii 5) využitie písomného materiálu s vyváženým prezentovaním argumentov pre rôzne pohľady na diskutovanú tému (Sunstein, 2003).

Dryzek, J. S. (1990). *Discursive democracy. Politics, policy, and political science.* Cambridge: Cambridge University Press. 254 st.

Dryzek, J.S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations.* Oxford University Press, 195 str.

Dryzek, J. S. (2002). Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestation. Oxford: Oxford University Press.

Elster, J. (1998). Introduction. In Elster, J. (ed.): *Deliberative Democracy.* Cambridge: Cambridge University Press, str. 1-18.

Fung, A. & Williamsonová, A. (2005). *Mapping Public Deliberation. A Report for the William and Flora Hewlett Foundation.* Taubman Center for State and Local Government. John F. Kennedy schol of Government, Harvard University.

Goodin, R. E. & Dryzek, J. S. (2006). Deliberative impacts: The macro-political uptake of mini-publics. *Politics and Society.* 34. str. 219-244.

Gutmann, A. & Thompson D. (1996). *Democracy and Disagreement.* Cambridge, MA: Belknap.

Gutmann, A., Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton University Press.

Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action I: Reason and the Rationalization of Society.* Boston: Beacon.

Hendriks, C. M. (2006). Integrated deliberation: Reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. *Political Studies.* 54, str. 486-508.

Chambers, S. (2009). Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Aban-doned Mass Democracy? *In Political Theory*. 37. 3. Sage Publication. Str. 323-350

Mansbridge, J., Hartz-Karp, J., Amengual, M., Gastil, J. (2006). Norms Of Deliberation: An Inductive Study, Journal Of Public Deliberation, 2, 1, Article 7, Str.47

Mutz, D. C. (2006). *Hearing the other Side: Deliberative versus participatory democracy*. New York: Cambridge University Press.

O'Flynn, I. (2002). *The philosophical basis of deliberative democracy.* A thesis submitted to the Queen's University of Belfast for the Degree of Doctor of Philosophy in the Faculty of Legal, Social and Educational Sciences.

Plichtová, J. (2010). Význam politickej slobody a rovnosti: Deliberačný potenciál občanov a občianok SR. In Plichtová, J. (Ed.) *Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku: teória a realita.* Bratislava, Veda SAV. str. 185-212.

Sunstein, C. R. (2002*). On a danger of deliberative democracy*. Daedalus, 131, s. 120-124.

Sunstein, C.R. (2003): The Law of Group Polarization in Fishkin, J.S. and Laslett, P. (Eds). *Debating Deliberative Democracy* (s. 80- 102). Blackwell Publishing.

Young, I.M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press. Str. 304.

Young, I.M. (2003). Activist Challenges to Deliberative Democracy. In Fishkin, J.S., Laslett, P. (Eds). *Debating Deliberative Democracy* (s. 102- 120). Blackwell Publishing.

Organizačné a Inštitucionálne Inovácie v SR

Katarína Staroňová

Úvod

Problematikou inštitúcií a organizácií, ich pracovnými postupmi a inovačnými možnosťami sa zaoberá niekoľko vedných odborov ako napríklad sociológia, manažment, politológia či ekonómia. Cieľom nasledovného príspevku je prispieť k pochopeniu podstaty inovačného procesu v organizáciách verejného sektora, a to na základe syntézy kľúčových faktorov v šiestich prípadových štúdiách, ktoré pripravil kolektív autorov (Staroňová a kol. 2011). V jednotlivých prípadových štúdiách autori identifikovali typ skúmaných inovácií, popísali kontext a proces inovácií a identifikovali kľúčové faktory, ktoré inováciám pomáhali presadiť sa, resp. vyhodnotili vplyv inovácií. V nasledujúcom príspevku sa pokúsime dieľčie výskumné závery zjednotiť a pripraviť celkový prehľad ich implikácií pre naše chápanie inovácií vo verejnom sektore. I keď ide o rôznorodé prípadové štúdie, je možné poukázať na určité trendy organizačných a inštitucionálnych inovácií vo verejnom sektore SR.

Teoretické východiská

Väčšina definícií pojmu inovácia pochádza najmä zo štúdia súkromného (ziskového) sektora, nie sektora verejného. Totiž až príchod New Public Management znamenal zvýšenie vplyvu nových myšlienok a metód z oblasti súkromného sektora na verejný sektor, vďaka čomu sa inovácie a inovačné postupy vo verejnej sfére stali ich prirodzenou a podstatnou súčasťou. Pritom je potrebné si uvedomiť, že inovačná teória nie je formálne etablovaná teória, ale súbor náhľadov rôznych vedných disciplín: ekonómie, manažmentu, organizačnej psychológie, kognitívnej teórie, verejnej politiky, atď. Pri odpovedi na otázku - čo vlastne inovácie vo verejnom sektore sú - je potrebné zvážiť najmä hľadiská charakteristických znakov inovácií, spôsoby klasifikácie inovácií, ako aj to, čím sa inovácie vo verejnom sektore líšia od inovácií v súkromnom sektore, resp. prečo je dôležité inovovať aj vo verejnom sektore.

Samotný pojem „inovácia“ sa v tom najširšom ponímaní dá definovať ako zmena v správaní sa. Akékoľvek užšie a špecifickejšie definície tohto pojmu vyústili vo veľké množstvo individuálnych definícií, avšak ani jedna nie je považovaná za dostatočne autoritatívnu, s ktoru by sa viacerí autori ztotožnili. Jedným z dôvodov tejto situácie je aj neustály vývoj samotného chápania čo inovácie

vlastne sú. Preto je oveľa osožnejšie hovoriť o atribútoch inovácií než o definíciach. Akými atribútmi teda možno zadefinovať inováciu vo verejnom sektore?

Prvým najčastejšie spomínaným atribútom inovácií je *zmena status quo, resp. novosť*. Samotný pojem inovácia pochádza z latinského innovare a znamená obnovenie alebo zavedenie niečoho nového (Krátky slovník slovenského jazyka, 2003). V odbornej literatúre je inovácia častokrát chápaná ako pokrok alebo vylepšenie, čo sa podpísalo pod pozitívnu konotáciu pri bežnom používaní tohto pojmu. Green, Howells, Miles vo svojej štúdií o inováciách v oblasti služieb v krajinách EÚ chápu inovácie ako „proces, v ktorom organizácie robia niečo nové, uvádzajú do života nové postupy, vytvárajú nové tovary alebo služby, zavádzajú nový spôsob vnútroorganizačných vzťahov“ (Green – Howells – Miles 2001: 9). Samotní autori však uvádzajú, že nemožno zamieňať inováciu s pojmom zmena vzhľadom na to, že zmena je typická pre väčšinu organizácií, no inovácie sa týkajú implementácie nových vedomostí alebo vykonávania nových úloh. Podobne i Alberti a Bertucci (2006) poznamenávajú, že nie každú zmenu v organizácii možno považovať za inováciu, napr. prijatie nových zamestnancov by bolo inováciou len vtedy, keby títo mali plniť nové úlohy, resp. uplatňovať v organizácii nové pracovné metódy.

Ďalším základným atribútom je *zmena kvalitatívna* (napríklad Albury, 2005, Alberti a Bertucci, 2006, Malíková, 2006). Moore (1997), s ktorého definíciou sa stotožňuje Hartley (2005) hovorí skôr o nevyhnutnosti praktického dopadu inovácie: zmeny považované za inovácie by mali byť pre danú organizáciu nové, dosť veľké, všeobecné a udržateľné, aby významne zmenili fungovanie či charakter organizácie. Čiže výstup zmeny musí byť kvalitatívne obsiahnuteľný. Podobne Albury (2005) zdôrazňuje praktický vplyv na zmenu kvality: „Inovácia je vytváranie a implementácia nových procesov, produktov, služieb a metód ich poskytovania, ktorá vedie *k zlepšeniam výstupov, účinnosti, efektivity, či kvality* [dôraz pridaný autorkami]“ (s.56).

Ďalším dôležitým atribútom inovácií je *zmena úmyselná.* Inováciami vo verejnom sektore môžu byť systémové zmeny, reformy, reštrukturalizácie, reorganizácie, a podobne. (Staroňová, Malíková, 2008: 437) To, či nimi skutočne aj sú, závisí predovšetkým od ich obsahu. Najmä vo verejnom sektore totiž býva zvykom, že zmeny sa zavádzajú pro forma, len pre účel zmeny, nie pre účel zlepšenia daného stavu (vyššie opísaná kvalitatívna zmena). Altshuler nazýva takéto inovácie „meta-inovácie“ (1997: 8). Práve plánovaná zmena k lepšiemu je kľúčovou črtou inovácií, ktoré ich odlišujú od ostatných zmien: „ide o úmyselnú zmenu v správaní, ktorá vedie k novým a lepším službám, postupom, technológiám či spôsobom organizovania činností na všetkých úrovniach organizácie počas celého procesu, t.j. od vzniku inovácie až po jej zavedenie a rozšírenie“(Staroňová, Malíková, 2008: 221).

Ďalší autori zase kladú dôraz na to, že inováciu je potrebné vnímať ako *proces*, a to proces *dynamický.* Donedávna totiž väčšina existujúcej literatúry skúmala inovácie ako statický jav, či už ide o organizačné charakteristiky alebo charakteristiku jednotlivca (agenta zmeny), ktoré inovácie zaviedli. Avšak štúdiom cesty prijatia inovácie možno lepšie pochopiť jej úspechy či zlyhania. Túto cestu nazýva väčšina autorov *proces inovácie*. Mohr (1969) ho definuje ako „funkciu interakcie medzi motiváciou inovovať, odporu voči inovácii a dostupnosťou zdrojov tento odpor prekonať" (s. 111). To znamená, že inovačný proces do veľkej miery formuje ani nie dokonalosť samotnej inovácie, ale ľudia a ich prístup k inovácii. Van de Ven a kol. (1999) navrhuje model, ktorý vníma inováciu ako komplexný dynamický proces. Model bol navrhnutý na základe výskumu prípadových štúdií všetkých typov inovácií (administratívna, technologická, produkt, služba) v Minnesota Innovation Research Program. Vo svojom modeli sa Van de Ven a kol. (1999) snažil zodpovedať na otázku „Ako a prečo sa niektoré inovácie rozvinú od vzniku až po implementáciu?" a iné zanikajú. V odpovedi vytvoril akúsi „inovačnú cestu" (ang. *innovation journey)*, kde sa snažil identifikovať jednotlivé udalosti, problémy a kľúčové udalosti, ktoré inovátori zažívajú na svojej ceste za presadením inovácie. Van de Ven a kol. (1999) zámerne využíva metaforické prirovnanie *inovačnej cesty* k ceste na rafte divokou riekou, keďže sa pomocou inovačného modelu "môžeme naučiť manévrovať inovačnú cestu, ale nie ju riadiť" (s. 213). Procesný aspekt inovácií zdôrazňuje model *inovačnej cesty* Van de Vena, ktorý poskytuje bohatý vhľad to jednotlivých fáz inovačného procesu - prečo a ako inovácie vznikajú, rozvíjajú sa, prípadne po čase zanikajú. Model „inovačnej cesty" pozostáva z 12 prvkov, ktoré sú zoskupené do 3 kategórií: *iniciácia, rozvoj a implementácia/ukončenie* (Van de Ven a kol. 1999).

Vzhľadom na výstižnosť voči vyššie uvedeným základným atribútom inovácií budeme pre účely tejto štúdie vychádzať z definície Green, Howells, Miles (2001), ktorí vo svojej štúdii o inováciách v oblasti služieb v krajinách EÚ prezentovali vhodnú definíciu termínu inovácia, ktorú chápu ako *„proces, v ktorom organizácie robia niečo nové, uvádzajú do života nové postupy, vytvárajú nové tovary alebo služby, zavádzajú nový spôsob vnútroorganizačných vzťahov*" (Green – Howells – Miles 2001: 9). Americký vládny program oceňovania inovácií tiež popisuje 4 kritériá identifikácie inovácií: novosť (kreativita), účinnosť (jasné výsledky), dôležitosť riešeného problému a transferabilita (kopírovateľnosť) (Alberti, Bertucci, 2006: 4).

Pre hlbšie pochopenie toho, čo znamená pojem inovácia vo verejnom sektore, je ďalej potrebné rozobrať otázku, čoho sa inovácie vo verejnom sektore týkajú, t.j. čo je predmetom inovovania, a teda aké typy inovácií možno rozlišovať. V snahe o zadefinovanie možno povedať, že za inováciu možno označiť každú takú zmenu, ktorá úmyselne zavádza niečo nové a vedie ku kvalitatívnemu zlepšeniu stavu. Výraz „niečo nové" je použitý zámerne, keďže inovácia neznamená len nový produkt (tovar), ale napr. zmenu v procesoch a postupoch, či v prístupe v danej oblasti

(napr. vo vyučovaní). Úzko súvisí s kreativitou, hoci za inováciu sa považuje až uvedenie kreatívnej myšlienky do praxe.

Viacerí autori navrhujú rôzne typlogizácie inovácií. Napríklad Daft (1983) rozlišuje inovácie v štyroch oblastiach: v oblasti produktov, technológií, administratívy a ľudských zdrojov. Cieľom inovácie produktov je modifikovať existujúce výrobky, či vývoj nových radov produktov. Inovácia technológií znamená zavedenie nových postupov pre výrobu produktov či služieb. Administratívne inovácie označujú zmeny v organizácií, kým inovácie ľudských zdrojov zahrňjú zavedenie noviniek v oblasti riadenia, vodcovstva, komunikácie, a pod. (Daft 1983: 285 – 315). Ďaľšiu typologizáciu inovácií navrhol Joseph Schumpeter (1987, podľa Wienerová, 2007: 991), ktorý rozlišoval 5 typov inovácií v súkromnom sektore, kde tento koncept aj vznikol: nové produkty, nové produkčné metódy (technologické inovácie), nové zdroje ponuky, preskúmavanie nových trhov, nové spôsoby organizovania obchodu. V kontexte verejnej správy sa vzhľadom na Schumpeterovu typológiu potom javia byť najviac relevantné technologické inovácie, hoci skôr v zmysle zabezpečovania nových služieb, nie produktov, resp. využívania nových spôsobov poskytovania služieb. O týchto možno hovoriť napr. v prípade zavádzania tzv. e-government postupov. V prípade inovácií tak vo verejnom ako I v súkromnom sektore ide teda často o nový produkt/službu, resp. zmenu v procese. Vo verejnom sektore je to však oveľa menej jednoznačné. Tu totiž inovácia zvyčajne vôbec nie je nejako hmatateľná a znamená skôr zmenu vo vzťahoch (napr. medzi poskytovateľmi služieb a užívateľmi). V takýchto zmenách treba brať do úvahy predovšetkým procesy, výstupy a vplyvy.

Vo verejnom sektore sú okrem inovácií produktu/služby a procesov, dôležité i ďalšie typy inovácií. Frost a Egri (1991: 258), napríklad, považujú za prvý predpoklad pre úspešný inovačný proces kombináciu inovácie produktu s inováciou administratívy. Podľa nich úspešnosť akejkoľvek inovácie v rámci organizácie si vyžaduje prispôsobenie sa administratívnemu fungovaniu organizácie, z čoho môže vyplývat potreba inovovať aj administratívu. Aj ďalší autori poukazujú na dôležité inštitucionálno-kontextuálne inovácie. Alberti a Bertucci (2006: 6) rozlišujú inovácie: inštitucionálne (obnova už existujúcej inštitúcie alebo vytvorenie novej), organizačné (nové pracovné postupy a techniky riadenia vo verejnom sektore), procesné (zlepšenie kvality poskytovania služieb), koncepčné (nové formy vládnutia, napr. interaktívna tvorba politiky, rozpočet pripomienkovaný občanmi). Inovácia potom môže zahŕňať reinvenciu či adaptovanie na nový kontext, miesto a čas (porov. Hartley, 2005). Okrem toho, Hartley (2005) ďalej vzhľadom na ciele hovorí o inováciách zameraných na určitú cieľovú skupinu, napr. podpora zapájania mladých ľudí do rozhodovacích procesov), ako aj o strategických inováciách založených na nových cieľoch organizácie (svojho času takou bolo napr. dištančné vzdelávanie prostredníctvom e-learningu). Napokon je možné rozlišovať inovácie podľa rozsahu, resp. spôsobu zmeny – na radikálne (napr. zabezpečovanie novej služby)

a inkrementálne, napr. drobné úpravy v spôsobe zabezpečovania služby. Niekedy dochádza k tzv. transformujúcim inováciám (takou bola svojho času elektrifikácia), ktoré sú systémovými zmenami s výrazným dopadom na kvalitu života (porov. Mulgan a Albury, 2003, ako je uvedené v „Innovation in public services“, 2005). Inak povedané, v závislosti od rôznych konceptov tvorby verejnej politiky a inovácií (pozri nižšie) v prípade inovácií vo verejnom sektore sú rovnako dôležité nové produkty či technológie ako i hľadisko efektívneho zabezpečovania služieb vzhľadom na očakávania občanov a dostupné zdroje (finančné, personálne a iné) v príslušných inštitúciách.

Samozrejme, v praxi zväčša nie je potrebné inovácie takto striktne kategorizovať a pričleňovať len k určitému typu. Je to však užitočné v prípade plánovania, resp. dekonštrukcie, akým spôsobom chce daná inštitúcia inovácie podporovať, keďže rôzne typy predpokladajú rôzne stratégie. V nasledujúcej tabuľke ponúkame prehľad typov inovácií podľa jednotlivých autorov.

Tabuľka 1: Prehľad typologizácie inovácií

Inovácia ako	**Produkt/služba**	**Proces**	**Ľudské zdroje**	**kontext (administratívno – organizačný)**	**Koncepčné, systémové, strategické**
Daft (1983)	Nové produkty	Nové produkčné metódy (technológie)	Ľudské zdroje	administratívne	
Schumpeter (1987)	nové produkty	nové produkčné metódy (technológie)		-nové zdroje, ponuky -nové spôsoby organizovania obchodu preskúmavanie nových trhov	
Egri a Frost (1991)	Kombinácia produktu s administratívnymi inováciami			Kombinácia produktu s administratívnymi inováciami	
Mulgan a Albury (2003)					radikálne, inkrementálne, transformujúce
Hartley (2005)	inovácie služieb		zamerané na určitú cieľovú skupinu	inštitucionálne (governance),	strategické
Alberti a Bertucci (2006)		procesné		Organizačné, inštitucionálne	koncepčné

Zdroj: autorka

Na základe vyššie uvedeného v našom príspevku sme vytvorili taxonómiu inovácií vo verejných službách nasledovne:

- inovácie produktu/služby
- inovácie v procese (kvalita, efektívnosť, transparentnosť) poskytovania služieb
- inovácie v ľudských zdrojoch (cieľové skupiny alebo manažment)
- administratívne/ organizačné inovácie
- systémové, koncepčné a strategické inovácie

Inovácie produktu a služieb sa vzťahujú na vytvorenie nového produktu alebo vylepšenie kvality existujúceho produktu či verejnej služby, vrátane všetkých inovácií, ktoré menia charakteristiku existujúceho produktu či služby. Inovácie produktu a služby sú tradičné kategórie inovácií ako ich poznáme aj zo súkromného sektora. Vo verejnom sektore je predmet záujmu porovnateľný, a to výstup v podobe produktu či služby. Vo verejnom sektore ide napríklad o zavedenie inštitútu rodinného opatrovateľa ako inovácie existujúcej služby starostlivosti o zdravotne ťažko postihnutého občana, avšak v rodinnom prostredí. *Inovácie procesné* sa vzťahujú na nové spôsoby a procesy v poskytovaní verejných služieb alebo zmena spôsobu komunikácie s občanmi či cieľovými skupinami daných služieb za účelom zvýšenia kvality, efektívnosti či transparentnosti procesov. *Inovácie v ľudských zdrojoch* sa zaoberajú novým manažovaním procesov z pohľadu vedenia (leadership), koordinácie. *Administratívne a organizačné inovácie* sa zaoberajú zmenami v organizačných štruktúrach a rutinách organizovania práce. *Koncepčné a systémové inovácie* spochybňujú existujúce východiská existujúcich verejných služieb/produktov, procesov a organizačných foriem. Vzťahujú sa teda na novú misiu, cieľ, či ideologický základ poskytovania služieb. Príkladom koncepčných a systémových inovácií je *privatizácia* ako základ zefektívňovania verejných služieb.

Metodológia

Nasledujúci príspevok predstavuje syntézu výsledkov výskumu šiestich prípadových štúdií, ktoré boli do hĺbky skúmané kolektívom autorov v rokoch 2009-2010 a publikované v samostatnej kolektívnej monografii (Staroňová a kol., 2011). Prípadové štúdie sa nám javia pre tento typ výskumu ako obzvlášť vhodná metóda, keďže ako poznamenal Yin (1989: 23) v úvode dnes už klasického diela, prípadová štúdia nám umožňuje skúmať určitý fenomén v reálnom kontexte. Väčšina prípadových štúdií sa pritom sústredí na zachytenie zmeny alebo procesov, čo pri štúdiu inovácií je nevyhnutné.

Inovácie sú totiž fenoménom, ktoré je možné študovať len ako výsledok minulých zmien. Každá prípadová štúdia sa zameriava na kontext, proces a kľúčové faktory zavádzania inovácií, aby bolo možné tieto porovnať a vyhodnotiť, t.j. každá prípadová štúdia opisuje interné a externé prostredie Podľa Molinu (1990) prostredie inovácie zahŕňa sociálno-technologické prostredie, v ktorom aktéri vytvárajú špecifické inovácie a kde faktory ako politické nariadenia, trendy, historický kontext, organizačné možnosti a iné kontextuálne tlaky ovplyvňujú rozvoj inovácie. Štúdiom cesty prijatia inovácie možno lepšie pochopit jej úspechy ci zlyhania. Mohr (1969: 111) definuje proces ako „funkciu interakcie medzi motiváciou inovovat, odporu voci inovácii a dostupnostou zdrojov tento odpor prekonat.“ Ide o zachytenie **zmeny**, ktorá nastala v určitom časovom úseku. Proces bol v každej prípadovej štúdii rozprávaný v podobe príbehu (story), ktorý zachytáva **kľúčové udalosti** pri zavádzaní inovácie (a jej jednotlivé fázy zavádzania). Proces má zachytiť základnú logiku sledu udalostí. Jednotlivé kľúčové udalosti sú v nasledujúcom texte analyzované a syntetizované.

Typy skúmaných inovácií

Elektronické aukcie ako inovatívny nástroj verejného obstarávania

Inovácia spočíva v elektronickej podpore administratívnych procesov a to cez také nástroje ako sú databázy postupov a elektronických dokumentov a cez elektronickú komunikáciu. E-aukcia je len časťou celého systému elektronizácie verejného obstarávania. Ide o viacnásobnú prípadovú štúdiu 15 miest s počtom obyvateľov od 10 do 115 tisíc[1], ktoré na Slovensku v minulosti použili aspoň niekoľkokrát e-aukciu pri vyhodnocovaní svojej verejnej zákazky (Sičáková-Beblavá, Pavel 2011).

Inštitucionálna koordinácia procesu transpozície ako inovatívny nástroj včasnosti transpozície EÚ

S procesom transpozície, t.j. povinnosťou implementovať právo EÚ podľa určených podmienok, ktoré vyplývajú z primárneho práva EÚ, je spojených mnoho problémov, s ktorými zápasí nielen SR, ale aj staré a nové členské štáty EÚ. Viacnásobná prípadová štúdia sledovala administratívne a inštitucionálne zmeny v záležitostiach EÚ, ktoré by napomohli včasnej a efektívnej transpozícii tak, aby sa SR vyhla procedúre infringement, na úrovni ministerstiev, vlády a parlamentu v období od roku 2004 (Staroňová 2011). Na úrovni vládnej koordinácie prípadová štúdia sleduje aproximačné nariadenia vlády, post splnomocnenca vlády pre EÚ a koordinačné nástroje Určenie gestorstva, transpozičný deficit a tabuľku zhody. Na ministerskej úrovni prípadová štúdia mapuje silu vnútornej

[1] Ide o nasledovné mesta: Banská Bystrica, Bratislava – Petržalka, Bytča, Ilava, Košice, Levice, Martin, Nová Dubnica, Piešťany, Považská Bystrica, Púchov, Rimavská Sobota, Rožňava, Sereď, Šaľa, Štúrovo, Sereď.

koordinácie a monitorovania, predovšetkým silu dvoch horizontálnych odborov: (i) horizontálneho legislatívneho odboru a (ii) špecializovaného EÚ odboru.

Projekt modernizácie integrovaného záchranného systému ako inovačný proces

Táto prípadová štúdia je o inovačnom projekte, ktorý iniciovalo ministerstvo vnútra v záujme zlepšiť jednu z oblastí, ktoré patria pod jeho kompetencie. Touto oblasťou je integrovaný záchranný systém (ďalej len IZS), teda systém koordinácie záchranných zložiek pri spoločnom poskytovaní pomoci v tiesni. Podľa zákona, strategické rozhodnutia o rozvoji IZS prijíma ministerstvo vnútra spolu s ministerstvom zdravotníctva. Prípadová štúdia sleduje inovatívny spôsob práce splnomocnenca vlády pre IZS (štátny tajomník MV SR) a jeho poradných orgánov – riadiaceho výboru zloženého z ministrov, riadiaceho podvýboru zloženého z vecne príslušných funkcionárov IZS, projektového tímu a projektových skupín pri implementácii projektu IZS. Projekt modernizácie IZS preto možno definovať ako *inovatívny (pracovný) postup*, *ktorý má viesť k zdokonaleniu služby IZS* – všetkých produktov, služieb, administratívy a ľudských zdrojov, ktoré do IZS patria (Staňová, Staroňová 2011). Nebyť projektu, problémy by riešili v zmysle zaužívaných postupov útvary za ne zodpovedné, ako tomu bolo až do zavedenia projektu. Riešili by sa aj naďalej čiastkovo, podľa toho, kto za ne niesol zodpovednosť.

Žrebovanie ako inovatívny nástroj prideľovania mestských nájomných bytov

Prípadová štúdia sa venuje inováciám v oblasti prideľovania mestských nájomných bytov pre tých občanov, ktorí si nedokážu bývanie zabezpečiť výlučne vlastným pričinením, konkrétne jednému inovatívnemu spôsobu a to žrebovaniu (losovaniu) bytov. Tradične sa na Slovensku využíval iný spôsob prideľovania bytov a síce poradovník, ktorý sa však postupom času ukazuje ako netransparentný a ľahko zneužiteľný, čo viedlo k častému vyjadrovaniu nespokojnosti v tejto oblasti zo strany občanov a straty dôvery v predstaviteľov samosprávy. Preto sa niektoré mestá a obce na Slovensku rozhodli zaviesť iný nový spôsob prideľovania bytov a to žrebovanie (Poláková-Suchalová, Malíková 2011).

Zavedenie probačnej a mediačnej služby na Slovensku ako inovatívna služba v justičnom a trestnoprávnom systéme

Probačná a mediačná služba poskytuje v slovenskom kontexte nové služby probácie a mediácie zamerané na kvalitatívne a efektívne zlepšenie dohľadu nad podmienečne odsúdenými a prepustenými ako aj nad výkonom alternatívnych trestov a procesnú realizáciu odklonov od trestného konania vo forme mediácie. Predmet prípadovej štúdie bol vybraný aj preto, že okrem procesnej inovácie, ide aj o inštitucionálnu inováciu predstavujúcu novú administratívnu štruktúru v justičnom systéme (Staroňová, Očenášová 2011). Inštitucionálna zmena sa teda udiala na dvoch úrovniach postupne od roku 2000. V justičnom systéme boli na okresných súdoch vytvorené nové

štátnozamestnanecké miesta, ktoré sa orientovali na poskytovanie nových služieb. Na riadiacej úrovni vznikli dve nové inštitúcie – oddelenie pre probáciu a mediáciu ako výkonná zložka riadenia a Rada pre probáciu a mediáciu ako poradný orgán ministerstva.

Inovačná kapacita inštitútu splnomocnenca vlády pre realizáciu stratégie reformy a decentralizácie verejnej správy

Predmetom prípadovej štúdie je inovácia - inštitút splnomocnenca pre realizáciu stratégie reformy a decentralizácie verejnej správy tak ako ho zaviedla v roku 1999 prvá vláda Mikuláša Dzurindu (Štatút splnomocnenca pre decentralizáciu, 2002, uznesenie vlády SR č. 98/1999, uznesenie vlády č. 695/1999 k stratégii reformy verejnej správy). Zachytáva proces vzniku inštitútu splnomocnenca vlády pre reformu verejnej správy ako zmenu, ktorá v rozpätí rokov 1998 až 2002, počas prvej vlády Mikuláša Dzurindu, uplatňovala nový postup pri presadzovaní politiky decentralizácie moci v zložitých politických a sociálno-ekonomických podmienkach transformácie spoločnosti. Tento nový postup spočíval vo využití inštitútu splnomocnenca vlády pre reformu verejnej správy v špecifickej organizačnej forme a vnútroorganizačných vzťahoch vlády SR (Malíková, Vávrová 2011).

Vyššie uvedené prípadové štúdie sledujú primárne inovácie v produkte/službe (elektronické aukcie, projekt rýchlej zdravotnej služby a mediácia/probácia), inovácie v procese (včasnosť transpozície, prideľovanie sociálneho bývania) a ľudských zdrojov (inštitút splnomovnenca vlády). Mulgan a Albury (2005) rozlišujú inovácie podľa ich rozsahu na radikálne, teda vytvorenie novej služby/produktu a inkrementálne, znamenajúce len zmeny v poskytovaní existujúcej služby. Na základe tohto delenia môžeme zavedenie probačnej a mediačnej služby priradiť k radikálnym inováciám, keďže jej vytvorením sa začala na Slovensku poskytovať nová, dovtedy neexistujúca služba. Zároveň ide o inováciu strategickú, keďže rekodifikácia trestných kódexov nastavila odlišné chápanie trestného práva, čo Hartley (2005) označuje ako inováciu strategickú vtedy, ak vychádza z nových cieľov organizácie. Elektronické aukcie a projekt rýchlej zdravotnej služby, na druhej strane, poukazujú na inovácie pri zavedení nových postupov pre existujúce služby, čo podľa Dafta (Daft, 1983) označuje *technologické inovácie*.

Tabuľka 2: Typy skúmaných inovácií

Prípadové štúdie inovácie	Produkt/služba	Proces/kvalita služby a produktu	Ľudské zdroje	kontext (administratívne)	Iné (systémové)
Elektronické aukcie	X	X		X	
Včasnosť transpozície EÚ		X		X (čiastočne)	X

Projekt rýchlej zdravotnej služby	X	X	X	X	
Prideľovanie sociálneho bývania		X		X	
Inštitút probačného a mediačného úradníka	X			X	X
Inštitút splnomocnenca vlády pre reformu VS			X	X	

Zdroj: autorka

Jednotlivé prípadové štúdie však poukázali i na to, že inovácie sú mnohokrát navzájom prepojené a nie je možné vytvoriť iba jednu kategóriu. To znamená, že ak išlo primárne o inováciu kvality služby (napr. v prípadovej štúdii elektronických aukcií), vytvorili sa i inovácie administratívne. Tento aspekt zdôrazňuje i Daft (1983), ktorý hovorí, že súčasťou technologickej inovácie je výzva vytvárať „organické“ ako aj „mechanické“ podmienky pre dosiahnutie inovácie i efektivity. Aby mohli byť dosiahnuté oba tieto aspekty, organizácie využívajú všestranný prístup prispôsobenia štruktúr i manažérskych procesov tak vytvoreniu inovácie, ako aj jej používaniu. Vzťah a prepojenie medzi inováciami kvality služby a administratívnym kontextom je dôsledne prebádaná v prípadovej štúdii Projektu rýchlej zdravotnej služby na Ministerstve vnútra a prípadovej štúdii včasnosti transpozície. Obe prípadové štúdie potvrdili, že administratívna inovácia je nevyhnutná pre pripravenie prostredia organizácie po formálnej stránke, aby bolo zabezpečené prijatie inovácie a jej úspešnosť. V prípade projektu IZS tým bol na jednej strane vznik inštitútu splnomocnenca a jeho poradných orgánov a na strane druhej spoločenské procesy ako napr. rokovania, školenia či služobné cesty, ktoré mali za cieľ po odbornej stránke pripraviť zamestnancov organizácií IZS na prijatie inovácie. Naopak, v prípade včasnosti transpozície, administratívne prostredie nebolo vôbec pripravené na koordináciu politík a hoci niektoré rezorty inovovali svoje vnútorné procesy, ostalo tak iba na úrovni jednotlivca a nie na úrovni celej organizácie.

Vzájomná prepojenosť a simultánnosť rôznych typov inovácií vo verejnom sektore má vážne dôsledky pre decísorov vo verejnom sektore a pre pochopenie fungovania inovácií ako takých. Vo veľkom množstve teoretickej literatúry o inováciách nájdeme zjednodušené zameranie na jeden typ inovácií, predovšetkým inovácií produktu či služby. Tieto inovácie sú študované izolovane od procesu a kontextu (ako sú inovácie ľudských zdrojov a administratívne) a celkového prostredia, do ktorého sú inovácie vsadené. Takéto izolované chápanie inovácií (a vzájomná vylučiteľnosť jednotlivých kategórií inovácií) je dôsledkom zjednodušeného chápania inovácií zo súkromného sektora (inovácie produktu alebo technológií) a následne môžu ovplyvniť zjednodušenú stratégiu implementácie inovácie a ohroziť tým ich úspešnosť. V kontexte verejnej správy je preto nesmierne dôležité vnímať

inovácie komplexne, vidieť vzájomnú prepojenosť medzi jednotlivými typmi inovácií a uvedomovať si, že inovácie prebiehajú simultánne.

Zmeny či inovácie

Pri skúmaní inovácií vo verejnom sektore sa často objavuje otázka: „Čo je deliaca čiara medzi inováciou a zmenou, ktorú však za inováciu neoznačíme“? Ak vychádzame z definície termínu inovácia, ktorú Green, Howells a Miles (2001: 9) chápu ako *„proces, v ktorom organizácie robia niečo nové, uvádzajú do života nové postupy, vytvárajú nové tovary alebo služby, zavádzajú nový spôsob vnútroorganizačných vzťahov“* ako i našich atribútov inovácií vo verejnom sektore na začiatku tohto príspevku, môžeme konštatovať, že nie všetky popisované zmeny v prípadových štúdiách sú inováciami (pozri Tabuľku 3).

Najvypuklejším príkladom je prípadová štúdia včasnosti transpozície, kde bolo vykonaných viacero zmien, ktoré mali zabezpečiť efektívnu a včasnú harmonizáciu a transpozíciu. Avšak, niektoré zmeny nepriniesli kvalitatívne zlepšenie služby – v tomto prípade vnútornej koordinácie a procesov – a ani sa neudržali. Pred vstupom do EÚ boli vytvorené viaceré štruktúry, ktoré mali zlepšiť koordináciu exekutívy voči EÚ: post podpredsedu vlády pre EÚ, Sekcia EÚ na Úrade vlády a na Ministerstve zahraničných vecí, Inštitút pre aproximáciu práva na Úrade vlády. Tieto inovácie postupne strácali na svojej dôležitosti (aj kvôli duplicite funkcií medzi Úradom vlády a Ministerstvom zahraničných vecí), až niektoré (post podpredsedu vlády pre EÚ a Sekcia EÚ na Úrade vlády) úplne zanikli, iné stratili svoju samostatnosť a boli zlúčené s inou Sekciou. Možným dôvodom neudržateľnosti týchto inovácií je úplna absencia sekundárnych administratívnych inovácií, resp. Inovácií ľudských zdrojov. Z pohľadu koordinácie exekutívy boli oveľa dôležitejšie inovácie, ktoré sa dotýkajú samotného procesu a ktoré pretrvávajú dodnes: zavedenie Určenie gestorstva a Určenie predbežného gestorstva vo fáze plánovania, zavedenie Tabuľky zhody vo fáze kontroly kvality a zavedenie Informácie o transpozičnom deficite vo fáze monitorovania. Ide o základné koordinačné nástroje, ktoré sa vo väčšej či menšej obdobe vyskytujú i v okolitých krajinách, hoci k priamemu prenosu poznatkov nedošlo.

Na úrovni ministerstiev však nedošlo ani k úmyselnej zmene status quo. Vnútorné mechanizmy v rámci rezortu (a zmeny s nimi súvisiace) sú priamo napojené na už existujúce legislatívny proces. Na úrovni ministerstiev vieme rozlíšiť niekoľko modelov koordinácie v rámci ministerstva, ktoré však len ťažko môžu byť označené ako inovácie. Ide jednak o modely, kde sa neurobilo vôbec nič na zefektívnenie transpozičného procesu, až po modely, kde koordináciu vykonáva Legislatívna sekcia/odbor. Hoci v tom najefektívnejšom modeli dochádza k zavedeniu určitých prvkov na zefektívnenie procesu, nie je možné ich označiť za inovácie, keďže hnacím motorom je len jedna

osoba (zvyčajne riaditeľ legislatívnej sekcie), ktorá silou svojej autority ovplyvnila procesy, ale tie nie sú ukotvené v žiadnej formálnej štruktúre či podporované vedením ministerstva a nedošlo k sekundárnym administratívnym inováciám či ku kvalitatívnemu zlepšeniu vnútorných procesov. Ich udržateľnosť ostáva preto otázna. To znamená, že nedošlo k úmyselnej zmene či kvalitatívnemu posunu vnútroorganizačných vzťahov, a preto sa tieto zmeny nedajú označiť za inovácie.

Tabuľka 3: Zmeny či inovácie

Prípadové štúdie inovácie		**Zmena status quo**	**Zmena úmyselná**	**Zmena kvalitatívna**	**Zmena dynamická**	**Udržateľnosť (inštitucionálna ukotvenosť)**
Elektronické aukcie		X	X	X	X	X
Včasnosť transpozíci e EÚ	Aproximačné nariadenie vlády	X	X	X	X	X
	Splnomocnenec vlády pre EÚ	X	X			
	Určenie gestorstva, Transpozičný deficit, tabuľka zhody	X	X	X	X	X
	Ministerská koordinácia				X	
Projekt rýchlej zdravotnej služby		X	X	X	X	X
Prideľovanie sociálneho bývania		X	X	X	X	X
Inštitút probačného a mediačného úradníka		X	X	X	X	X
Inštitút splnomocnenca vlády pre reformu VS		X	X	X		

Zdroj: autorka

Kľúčové faktory inovácií: Vznik inovácií

Vplyv New Public Management

Súkromný sektor je v odbornej literatúre často považovaný za zdroj inovačných myšlienok pre sektor verejný. Zavádzanie trhových prvkov do verejnej správy a verejných služieb je známy pod pojmom New Public Management (NPM), ktorý kladie dôraz na efektívnosť, manažment, zúčtovateľnosť voči občanovi (klientovi). Hlavným dôvodom reforiem a zavádzania inovácií v duchu NPM je presvedčenie, že určité trhové prvky a praktiky pomôžu pri riešení klasickej dilémy verejného sektora – ako zvýšiť kvalitu služieb a pritom nezaťažiť verejné financie. NPM je koncept, ktorým sa označujú reformy, ktoré sa udiali začiatkom 80-rokov v anglo-saskom svete a ktoré sa snažili zvýšiť kvalitu služieb, responzívnosť voči zákazníkom, posilniť úlohu občana a zaviesť podnikateľského ducha do verejného

sektora (Osborne a Gaebler, 1992). NPM sa stáva vplyvným faktorom, ktorý formuje určitý typ inovácií, predovšetkým na úrovni poskytovania služieb, a podporujú tak decentralizáciu, privatizáciu, kontrahovanie, súťaživosť medzi poskytovateľmi služieb.

Okrem priameho vplyvu NPM na motivácie zvýšiť efektivitu, kvalitu či responzívnosť voči občanom, dôležitý je i nepriamy vplyv, a to zavádzaním hodnotenia výkonu a odmeňovanie na základe výkonu. Tento faktor je dôležitý ak si zoberieme motivácie a stimuly, ktoré podporujú inovačnú kreativitu. Je známe, že v súkromnom sektore existuje množstvo mechanizmov, ktoré podporujú inovačné myslenie a kreativitu, napr. patenty, duševné vlastníctvo, registrácie, ktoré umožňujú inovátorom profitovať z ich kreativity. V protiklade so súkromným sektorom je verejný sektor, kde zamestnanci majú stály plat s minimálnymi odmenami, ktoré nemožno porovnávať so súkromným sektorom. Priam naopak, ak je inovácia neúspešná, verejný sektor je oveľa viac vystavený kritike médií. Na tento nepomer poukazuje i Borins (2001: 311), ktorý konštatuje, že vďaka malému počtu stimulov pre pracovníkov vo verejnom sektore, je tento nevhodnou živnou pôdou pre inovácie.

Pri skúmaní kľúčových faktorov inovácií, sme ***vplyv NPM*** prvkov našli v dvoch zo skúmaných prípadových štúdií (prípadová štúdia elektronických aukcií a prideľovania sociálnych bytov pomocou žrebovania – pozri Tabuľku 4). V oboch prípadoch ide o skvalitnenie procesu, a to zefektívnením a stransparentnením celkového procesu alokácie tovarov: v prvom prípade ide o prideľovanie zákaziek (elektronizácia verejného obstarávania) a v druhom prípade o prideľovanie sociálnych bytov.

Spôsob iniciácie: bottom-up (zdola nahor) a top-down (zhora nadol) inovácie

NPM priniesol zmeny aj vo vnímaní úlohy byrokracie v organizácii. Narušil klasické vnímanie byrokracie Maxom Weberom, podľa ktorého je byrokracie predovšetkým vykonávateľom vole politického vedenia. NPM búra hierarchickú podradenosť byrokracie a vkladá do rúk byrokracie nové možnosti vlastnej iniciatívy, kreativity a nápadov, za ktoré je možnosť hodnotiť a odmeňovať. Agenti inovácie sa tak môžu nachádzať na rôznych úrovniach hierarchie, čo odzrkadľuje i diskurz o „bottom-up“ a „top-down“ inováciách. „Top-down“ inovácie sú iniciované z vyšších úrovní hierarchie (napr. minister, štátny tajomník) a „bottom-up“ inovácie sú iniciované z nižších úrovní hierarchie, napr. štátnymi zamestnancami, úradníkmi prvého kontaktu, jednoducho ľuďmi z praxe.

Tradične sú inovácie vo verejnom sektore vnímané, že sú **iniciované zhora**, t.j. volenými politikmi alebo tzv. Policy entrepreneurs (podnikatelia vo verejnom sektore). To znamená, že inovácie prinášajú politici, ktorí sú zvolení vo voľbách na základe svojho programu a štátni zamestnanci, resp. pracovníci na mestskom úrade ich implementujú. Takto vnímané inovácie zodpovedajú konceptualizácii byrokracie Maxom Weberom, kde sú jasne rozlíšené úlohy politikov ako zadávateľov celkového smerovania (a inovácií) a byrokracie ako implementátorov.

Väčšina skúmaných prípadových štúdií boli zavádzané top-down prístupom, zväčša pôsobením vplyvu externého aktéra - EÚ. V jednej prípadovej štúdii (projekt IZS) Európska komisia v roku 2006 podala na Slovenskú republiku žalobu, ktorá sa dostala až na Európsky súdny dvor[2]. V dvoch prípadových štúdiách (včasnosť transpozície EÚ a inštitútu splnomocnenca pre reformu VS) išlo síce o tlak EÚ, ktorý však nesúvisel primárne s inováciou ako takou, ale inovácia bola potrebná na vyhovenie požiadavkám EÚ. V prípade inštitútu splnomocnenca pre reformu VS išlo o kondicionalitu EÚ, ktorú Komisia včlenila aj do hodnotiacej správy Slovenska za rok 2000 a išlo o urýchlenie reformy verejnej správy. Iba v jednej prípadovej štúdii (probácia a mediácia) nešlo o EÚ tlak, ale iniciátormi boli najmä vysokí predstavitelia ministerstva (vo väčšine prípadov politicky nominovaní), čo je hlavným prvkom tradičného prístupu. Celkové zavádzanie inovácie bolo riadené hierarchicky z Ministerstva spravodlivosti SR a vykonávané profesionálnymi štátnymi zamestnancami, či už na úrovni ministerstva alebo na samotných súdoch. Užívatelia probačnej a mediačnej služby do celého procesu vstupovali minimálne, ich názor sa zisťoval len v rámci ankety hodnotiacej realizáciu pilotného projektu.

Existencia **bottom-up inovácií** je protichodná ideálu byrokracie Maxa Webera. Namiesto toho, aby bola byrokracia podriadená politickému vedeniu, zamestanci v štátnom a verejnom sektore sa sami stávajú podnikateľmi vo verejnom sektore, prinášajú inovácie a podieľaujú sa na riadení organizácie. V oboch prípadoch existencie NPM vplyvu, tlak na zavedenie inovácie prišiel od občanov (bottom – up), resp. nespokojných neúspešných firiem, ktoré mali podozrenie z realizovania korupčnej činnosti v oblasti prideľovania verejných zákaziek / bytov zo strany predstaviteľov samosprávy. Na strane druhej je to výrazný nárast uchádzačov o zákazky / žiadateľov o byty, ktorý niekoľko násobne prevyšuje ponuku. V oboch prípadoch bolo teda potrebné zaviesť efektívny prvok.

Policy Transfery

Existuje množstvo dôkazov, že inovácie súvisia s typom interakcie a prenosom poznatkov (ang. policy transfer), pričom inovácie možno chápať ako "novú kombináciu" existujúcich a/alebo nových vedomostí (Edquist 1997). Tieto vedomosti často vychádzajú od rôznych aktérov a vytvárajú vzťahy založené na interakcii, reciprocite a spätnej väzbe. Tvorba sietí (networking) predstavuje významný podporný mechanizmus (Edquist 1997) pri zavádzaní inovácií do praxe.

Ak je potrebné riešiť problém veľkého rozsahu, ktorý nie je moţné riešiť v prijateľnom časovom horizonte, alebo prípadné neadekvátne riešenie by spoločnosti mohlo spôsobiť vysoké náklady, je legitímne osvojiť si optimálne riešenie obdobného problému, fungujúce v inej krajine. Mnohokrát je

[2] Za nesplnenie čl. 26 ods.3 Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES zo 7. marca 2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb, ktorá hovorila o povinnosti zaviesť automatickú lokalizáciu volajúceho na linku tiesňového volania 112.

optimálnym riešením práve novovzniknutá inovácia. Tento proces sa nazýva transfer politiky (policy transfer) a znamená osvojiť si fungovanie istej inštitúcie na jednom mieste a potom ho replikovať inde. Existujúca odborná literatúra sa venuje predovšetkým transferu poznatkov medzi štátom (verejným sektorom) a súkromnou sférou, keďže množstvo podnetov vďaka NPM prichádza práve zo súkromného sektora. Existujú však aj agenti transferu, ktorí patria do neštátnej sféry, alebo majú rôzny pôvod, čo vedie k hybridným kombináciám "umelých inovácií" s cieľom najlepšie odzrkadliť miestne podmienky (Stone 2003). Stone (2004) zastáva názor, že takéto partnerstvá a tvorba sietí spája predstaviteľov z rôznych sektorov (trh, štát, občianska spoločnosť) a vytvára spoločný rámec na výmenu informácii, diskusiu, polemiku, presviedčanie a hľadanie riešení.

Dôležitou súčasťou inovácií vo verejnom sektore SR sú i ***policy transfery*** – prenosy poznatkov (prípadová štúdia inštitútu probácie a mediácie hovorí o prenose myšlienky z Českej republiky a prípadová štúdia prideľovania sociálneho bývania hovorí o prenose myšlienky v rámci mestských úradov). V oboch prípadoch policy transfery umožňovali príbuzné kontexty, a to tak legislatívne rámce ako i celkové administratívno-organizačné prostredie. Na vytvorení slovenskej služby sa výrazne podieľala česká Probačná a mediačná služba, ktorá jednak figurovala ako inšpirácia pre spojenie oboch služieb pri tvorbe samotného zákona, ako aj prostredníctvom vzdelávania vo fáze pilotného projektu pri samotnom nastavení fungovania služby. *Policy transfer* z Českej republiky bol pochopiteľný, keďže v čase zavádzania služby fungovali v oboch štátoch podobné trestné kódexy, spoločné od čias Československa, čo poskytovalo veľmi podobný trestno-právny kontext. V prípade zavedenia žrebovania ako spôsobu prideľovania sociálnych bytov v skúmaných prípadových štúdiách miest Pezinka a Považskej Bystrice, síce nebolo možné zistiť ktorá samospráva začala využívať žrebovanie ako prvá (najstaršia informácia o žrebovaní je z roku 2003 o meste Banská Bystrica, ktorá týmto spôsobom pridelila nájomné byty svojim občanom), ale difúzia myšlienky medzi samosprávami je zrejmá.

Z tohto pohľadu je veľmi zaujímavá prípadová štúdia včasnosti transpozície EÚ. V čase vstupu Slovenska do EÚ, kedy bolo najpotrebnejšie vytvoriť organizačné a inštitucionálne inovácie, aby sa zabezpečila včasná transpozícia, vstupovali do EÚ i ďalšie stredoeurópske krajiny, ktoré si vytvárali nové organizačné mechanizmy na koordináciu transpozície. Napriek tomu, nedošlo k prenosu vedomostí a skúseností medzi jednotlivými krajinami a každá si vytvárala svoje vlastné štruktúry. Podobne, aj na úrovni ministerstiev, každé ministerstvo si vytváralo svoj spôsob organizovania nových povinností, ktoré vyplývajú z členstva v EÚ bez toho, aby existovala akákoľvek snaha koordinovane vytvárať podobné mechanizmy a navzájom sa inšpirovať úspešnými inováciami.

Presadenie inovácií

Doplnkové (administratívne) inovácie

Prvý predpoklad pre úspešný inovačný proces hovorí, že akákoľvek inovácia, ktorá sa v organizácii plánuje, by mala byť prispôsobená administratívnemu fungovaniu organizácie. Implementácia zmien prebieha hladšie, ak je sprevádzaná „procesmi spoločensko-administratívnej povahy medzi organizáciou, ktorá inovuje a tou, ktorá má inováciu implementovať“ (Galbraith, 1982: 5-25). Tieto procesy sú charakteristické prípravou organizácie a jej zamestnancov na prijatie inovácie. Pod prípravou organizácie máme na mysli predovšetkým administratívne postupy, v prípade verejných inštitúcii sú to akési byrokratické pravidlá, do ktorých inovácia musí zapadať, inak sa s ňou organizácia nebude vedieť pracovať. Ľudské zdroje je zas potrebné pripraviť po odbornej, ale aj psychologickej stránke, aby zmenu boli schopní a ochotní prijať. Podobne i Daft (1983) odporúča buď zmeny v štruktúre, ako je napr. vznik nového útvaru (switching structures), oddelení pre výskum a rozvoj, tzv. „venture teams“, čiže akýchsi testovacích tímov alebo „corporate entrepreneurship“ – teda vznik „podnikateľov“, obhajcov produktu a manažmentu, ktorí budú inováciu obhajovať.

Najvýznamnejšou doplnkovou inováciou pri strategických inováciách sa ukázalo byť **pilotné testovanie** v prípadovej štúdii zavedenia probačnej a mediačnej služby. Vzhľadom k tomu, že išlo o nový prvok v systéme trestného súdnictva, rozhodlo sa Ministerstvo spravodlivosti pre otestovanie jeho fungovania formou pilotného projektu na troch okresných súdoch[3]. V roku 2001 bolo na Ministerstve spravodlivosti SR vytvorené referentské miesto zaoberajúce sa koordináciou pilotného projektu a vytvorením služby. V tom istom roku začala fungovať pracovná skupina zložená so zástupcov ministerstva, orgánov činných v trestnom konaní, súdov a mimovládnych organizácií, ktorej úlohou bolo vybrať miesta pre pilotné testovanie.

Mnohé prípadové štúdie využívali v procese zavádzania inovácie doplnkové administratívne inovácie v podobe prvkov „governance“ ako napríklad **pracovné skupiny a školenia**. V prípade probačnej a mediačnej služby išlo o pracovnú skupinu pre pilotný projekt a Radu pre probáciu a mediáciu. V prípade IZS išlo o projektové tímy (celkovo 8) a každá z nich bola zameraná na jednu z problémových oblastí IZS. Hoci tieto prvky možno v procese zavádzania inovácie hodnotiť ako pozitívne, ich trvácnosť je obmedzená politickou vôľou, čo sa ukázalo aj v prípadeRady pre probáciu a mediáciu, ktorá prestala fungovať po zmene vlády v roku 2006. Oveľa dôležitejšie sa ukazujú školenia, ktoré napomáhajú ľudským zdrojom implementovať inovácie, ktoré prebehli v oboch prípadových štúdiách. Školenia samozrejme neboli len jednosmernou komunikáciou. Ich súčasťou boli aj diskusie

[3] Okresné súdy Bratislava IV, Nové Zámky a Spišská Nová Ves. Na podporu pilotného projektu pripravilo Ministerstvo spravodlivosti novelu Trestného poriadku zavádzajúcu inštitút zmieru umožňujúci fungovanie mediačnej služby, ktorá bola prijatá v roku 2001.

a praktické cvičenia, pri ktorých museli účastníci aplikovať svoje poznatky. Prípadová štúdia IZS poukazuje na to, že účastníci „hovorili tým istým jazykom“ (rozhovor s Hmírovou, In: Staroňová, Staňová 2011).

Ďalší typ doplnkových inovácií si tiež zasluhuje pozornosť - vznik **inštitútu splnomocnenca** a jeho pracovných orgánov sa javil ako najvhodnejšie riešenie. Vo všeobecnosti totiž platí, že zavedením funkcie splnomocnenca vláda deklaruje svoj zámer osobitne riešiť nejaký problém, čím mu dáva náležitú politickú dôležitosť. Tá je potrebná najmä pri nadrezortných projektoch, kde je nevyhnutná spolupráca viacerých, za normálnych okolností od seba izolovaných ministerstiev, ako to bolo napr. aj v prípade splnomocnenca pre zabezpečenie vstupu SR do Schengenského priestoru. Až tri prípadové štúdie využili vznik inštitútu splnomocnencia (včasnosť transpozície – splnomocnenec pre EÚ, projekt IZS – splnomocnenec pre IZS a splnomocnenec pre reformu VS). Vznik splnomocnenca vlády pre nejakú problematiku sám osebe ešte nič nerieši. Oveľa dôležitejší je tím ľudí, ktorý stojí za ním, na čo poukázali i prípadové štúdie. Inštitút splnomocnenca vlády pre reformu VS sa stal novou organizačnou formou vlády, ktorá umožnila vytvoriť optimálne podmienky pre presadenie koncepcie decentralizácie do verejnej správy prakticky za dva roky a využiť tak potenciál a know how, ktorý vznikal v mimovládnej organizácii M.E.S.A. 10. Inštitút splnomocnenca s priamou väzbou na M.E.S.A. 10 vytvoril partnerstvo, ktoré prakticky fungovalo mimo štátnych byrokratických štruktúr, ktoré boli vlastné ostatným inštitútom splnomocnencov vlády a sústredil sa na funkciu základného koordinačného centra pre prípravu a systematizáciu celého súboru dokumentov, ktoré uviedli do praxe reformu dostatočne včas na to, aby Slovensko mohlo vstúpiť do EÚ v roku 2004. Po dosiahnutí primárneho cieľa – vstup do EÚ – tlak EÚ poľavil a hoci reforma VS nebola ešte ukončená, bola táto inštitucionálna inovácia zrušená. Podobne i prípadová štúdia včasnosti transpozície poukázala na to, že externý tlak EÚ prinútil domácich aktérov vytvoriť niekoľko inovácií, od aproximačných nariadení vlády, cez koordinačné štruktúry v podobe splnomocnenca vlády pre EÚ až po ministerské koordinačné mechanizmy, ktoré by umožnili urýchliť a zefektívniť harmonizáciu práva (a neskôr transpozíciu smerníc) s EÚ tak, aby sa stihol termín vstupu do EÚ v roku 2004. Inovácie v podobe koordinačných centrálnych mechanizmov, podobne ako inštitút splnomocnenca pre reformu VS, boli po splnení primárneho cieľa – vstupu do EÚ – zminimalizované v vplyve (pridané nové agendy), až boli úplne zrušené. Tento výsledok oboch inovácií, je veľmi zaujímavý, keďže potreba koordinácie neustala (priam naopak v prípade transpozície), napriek tomu sa neudržali v organizačných štruktúrach. Jedno z možných vysvetlení je úplná absencia ďalších doplnkových administratívnych inovácií v oboch prípadových štúdiách, ktoré by umožnili hlbšie ukotvenie inovácie, resp. prílišná exponovanosť mocenským hrám (typu a preferenciám) koaličných vlád. Napriek tomu, ďalšia inštitucionálna inovácia v prípadovej štúdii transpozície EÚ – aproximačné nariadenia vlády, - ktorá

nemá obdoby v inej krajine EÚ a ktorá s nízkou legitimitou umožnila rozsiahle prenesenie zákonodarnej moci na vládu, sa udržala i po vstupe do EÚ a využíva sa dodnes.

Agenti Inovácie (tzv. policy entrepreneurs, obhajcovia produktu a obhajcovia z vedenia)

Pri skúmaní faktorov, ktoré majú vplyv na inovácie, je veľmi dôležitý ľudský faktor, t.j. zručnosti a skúsenosti agenta inovácie. Agent inovácie sa vzťahuje na osobu, ktorá inováciu presadzuje, hoci nemusí byť nevyhnutne samotným inovátorom, t.j. tým kto inováciu vymyslel. Literatúra uvádza rôzne skupiny aktérov, ktorí môžu fungovať ako agenti inovácií: politici, štátni úradníci, záujmové skupiny, nadnárodné inštitúcie, mimovládne organizácie, experti, atď. Odborná literatúra rozlišuje medzi viacerými typmi agentov inovácie: tzv. *policy entrepreneurs* (Roberts 1992, Mintrom 1997) alebo ako ich nazýva Staroňová a Malíková „podnikatelia vo verejnom sektore“ (2008: 445), tzv. *obhajca produktu a obhajca z vedenia* (ang. *product champion a management champion)* (Frost a Egri 1991: 262-269). Najmä literatúra o manažmente vo verejnom sektore zdôrazňuje, že manažéri pracujúci vo verejnej sfére by mali zmýšľať inovačne a konať v podnikateľskom duchu. Bez prítomnosti takýchto agentov inovácie by inovácie neexistovali, hoci na vytvorenie inovačného prostredia sú potrebné vonkajšie zásahy.

Pri *podnikateľoch vo verejnom sektore* ide o „ľudí, ktorí sa pri tvorbe verejnej politiky snažia iniciovať dynamické zmeny“ (Mintrom 1997: 739) a „pomocou rôznych stratégií získať podporu pre svoje myšlienky“ (Staroňová, Malíková 2008: 445). Diskusia o podnikateľoch vo verejnom sektore nie je nová a neviaže sa len na inovácie, ale aj na celkové presadenie problému do agendy verejnej politiky (Kingdon 1997) či difúziu verejnej politiky vo svete. Ide teda o ľudí, ktorí sa neboja rizika a ktorí sú prepojení na rôznych aktérov. *Obhajcovia produktu* sú samotní inovátori, ktorí prišli s niečím novým a zároveň majú ústredné postavenie v spoločenských sieťach. Sú erudovanými odborníkmi vo svojej oblasti, a navyše majú i vôľu a schopnosť využiť svoje postavenie v spoločenských sieťach na presadenie svojej inovácie (Frost, Egri, 1991: 265). U týchto ludí možno pozorovat isté vlastnosti, ktoré Frost a Egri nazývajú „hrdinskými“. Ide o charakterové vlastnosti, ktoré sú často vrodené, no vďaka nim môže inovátor získať viac podpory pre inováciu. Patria medzi nich vlastnosti ako napr. sebavedomie, vynikajúce komunikačné schopnosti, schopnosť presviedčať druhých, spolupracovať s nimi, schopnosť riskovať, vidieť nové možnosti, a pod. *Obhajcovia z vedenia* sú tí, ktorí držia nad inovátorom ochrannú ruku a v organizácii zastávajú vysokú funkciu, či už z radu výkonných manažérov alebo sú priamo členmi vedenia. Výhodnejšie však je, ak sú z vedenia, pretože majú okrem vysokej autority aj prístup k finančným zdrojom, ktoré môžu uvoľniť na presadenie inovácie (Frost Egri 1991: 265).

Otázka vo vzťahu k ***agentom inovácií*** ako nositeľov či presadzovateľov inovačných myšlienok vo verejnom sektore sa ukázala kľúčovou. Všetky prípadové štúdie poukázali na dôležitosť existencie agentov inovácií vo verejnom sektore, či už priamo ich pomenovaním a poukázaním na ich úlohu v procese (prípadová štúdia projektu rýchlej zdravotnej služby, prípadová štúdia inštitútu probačného a mediačného úradníka a prípadová štúdia prideľovania sociálneho bývania), alebo naopak poukázaním na absenciu takýchto agentov inovácie, čo viedlo k nízkej inštitucionalizácii inovácie (prípadová štúdia včasnej transpozície EÚ, prípadová štúdia inštitútu splnomocnenca vlády pre reformu VS) a nízkej udržateľnosti. Prípadové štúdie, kde agenti inovácie boli prítomní, preukázali podobné vlastnosti „podnikavosti" (entrepreneurship) ako podobní agenti inovácie v súkromnom sektore, t.j. schopnosť zbadať a využiť možnosti („okno možností" - window of opportunity v jazyku Johna Kingdona), podstúpiť riziká a koordinovať iných aktérov v rámci sietí.

Prípadové štúdie potvrdili fakt, že agenti inovácií sú dvojakého typu: politickí a byrokratickí. ***Politickí agenti inovácií*** (prípadová štúdia inštitútu splnomocnenca vlády pre VS, probačná a mediačná služba) presadzovali daný typ inovácií a boli ochotní investovať svoje zdroje – čas, energiu, reputáciu -, aby zviditeľnili a zaviedli inováciu do praxe. Napríklad, v prípadovej štúdii probačnej a mediačnej služby, samotný minister a štátny tajomník iniciovali vznik pilotného projektu, a počas jeho trvania aj podporovali a aktívne vstupovali do riešenia problémov (účasť na podujatiach pre súdy, publikačná činnosť, konzultácie s prokuratúrou). Z tohto pohľadu výsledky výskumu v slovenských prípadových štúdiách potvrdili výskum iných výskumníkov (Kindgon 1997, Morris a Jones 1999, Boyett 1997), keďže politickí agenti inovácií neustále hľadali "okno príležitostí" na presadenie svojej vízie fungovania spoločnosti a verejného sektora. Politickí agenti inovácií boli ochotní podstúpiť riziká pri ich presadzovaní, čo znamená, že i radikálnejší typ inovácií je presaditeľný.

Ak politickí agenti stratia niektoré zo svojich zdrojov na presadenie inovácií v čase, keď inovácia ešte nie je plne implementovaná, nastáva riziko udržateľnosti týchto inovácií. V prípade oboch prípadových štúdií sa ukázalo, že inovácie sú citlivé na politické zmeny, t.j. keď v roku 2006 došlo k zmene vlády a teda i vedenia Úradu vlády či Ministerstva spravodlivosti. V prípadovej štúdii probačnej a mediačnej služby došlo k politickej zmene v kritickom bode pri rozširovaní služby – množstvo nových úradníkov a úradníčok v nedostatočne pripravenom prostredí, čo sa odrazilo na jej fungovaní. Metodickému riadeniu probačnej a mediačnej služby nepripisovalo nové vedenie dostatočnú dôležitosť a služba sa ďalej nerozvíjala, naopak, došlo k zníženiu počtu probačných a mediačných úradníkov a úradníčok. V prípadovej štúdii splnomocnenca vlády pre reformu VS existoval len jeden splnomocnenec - Viktor Nižňanský - v rokoch 1999 až 2001 a následne splnomocnenec vlády pre decentralizáciu v rokoch 2003 až 2006. Po zmenách v roku 2006 tento post zanikol.

Druhým typom agentov inovácie sú ***byrokratickí*** z radov štátnych úradníkov (resp. zamestnancov samosprávy), ktorí priamo prichádzajú do kontaktu s danou verejnou službou. Výskum v tomto ohľade poukázal na to, že aj keď agenti inovácie z radov štátnych úradníkov (zamestnancov samosprávy) neboli zdrojmi inovácie, bolo to vďaka nim, že sa inovácie presadili v danom kontexte (prípadová štúdia sociálneho bývania, prípadová štúdia elektronických aukcií). Napríklad, v prípadovej štúdii alokácie sociálneho bývania vďaka úradníkom sociálnych oddelení mestských úradov sa inovácia dostala do danej inštitúcie a organizácie a oni ako agenti inovácie prispôsobili myšlienku miestnym podmienkam a vytvorili sekundárne doplnkové administratívne inovácie pri aplikácii prvotnej myšlienky. V oboch prípadových štúdiách však primárnym motívom zavádzania inovácií bolo uspokojenie požiadaviek nespokojných občanov. Z tohto pohľadu teda išlo o postupné inkrementálne zavádzanie inovácie tak, aby nenarušilo zabehaný chod organizácie.

Zvláštnym typom byrokratických agentov boli vysoko postavení štátni zamestnanci, ktorí neprichádzali do kontaktu priamo s verejnou službou, ktorých sa inovácia dotýkala, ale koordinovali a manažovali vnútorné procesy danej inštitúcie (prípadová štúdia včasnosti transpozície a projektu rýchlej zdravotnej služby). Z tohto pohľadu bol pre nich hlavným hnacím motorom presadenia inovácií vysoká profesionalita, osobné ambície kariérneho rastu a identifikácia s organizáciou. Napríklad, v prípadovej štúdii projektu rýchlej zdravotnej služby osobná ambícia vysoko postavenej štátnej zamestnankyne – agentky inovácie dokázať možnosti projektového manažmentu - výrazne napomohli a boli kľúčové pre presadzovanie inovácie, ako i sekundárnych administratívnych inovácií.

Moc a politika

Ak je inovácia v súlade s politikou a mocenskými vzťahmi hĺbkových štruktúr, je pravdepodobné, že ju budú podporovať. Naopak, ak inovácia ohrozuje mocenské vzťahy na úrovni hĺbkových štruktúr, pravdepodobnosť prijatia inovácie je nižšia (Frost – Egri, 1991: 259). Z pohľadu mocenských záujmov sú pre nás relevantní aktéri, ktorí majú odborné, organizačné alebo ekonomické záujmy, čo vyplýva zo zdrojov moci v organizácií podľa French a Raven (2001). Práve u týchto aktérov možno predpokladať, že sa ich inovácia dotkne najviac. Predstavujú naše hĺbkové štruktúry a ich postoj k zmene je kľúčový. Pri skúmaní hĺbkových štruktúr sme vychádzali z piatich rôznych zdrojov: 1. Moc odmeňovať, 2. moc donútiť, 3. moc vyžadovať povinnosti (alebo legitímna moc), 4. referenčná moc, 5. expertná moc (French – Raven, 2001: 61-74).

Omnoho závažnejšie je však zistenie ohľadom fungovania ***mocenských hier*** pri zavádzaní inovácie, keďže majú priamy dopad na úspešnosť. Prípadová štúdia projektu rýchlej zdravotnej služby poukázala na fakt, že keď inovácia siaha na kľúčové kompetencie organizácie a deje sa tak v oblasti, ktorá je jedinou oblasťou pôsobnosti tejto organizácie, nie sú účinné ani hry hĺbkových politických

štruktúr. Inovácia totiž ohrozuje existenciu organizácie, ktorej primárnym inštinktom je prežiť za každých okolností. Preto bude odmietať akékoľvek hry, od povrchových, až po tie najťažšie, hĺbkové. Dokonca, aj keď táto organizácia zdieľa hodnoty s inovátorom, nikdy nebude súhlasiť s jeho pohľadom na potrebu inovovať. Práve naopak, bude sa mu všemožnými, racionálnymi aj iracionálnymi spôsobmi brániť jej presadeniu.

Tabuľka 4: Kľúčové faktory inovácií

Prípadové štúdie inovácie	**Vplyv NPM**	**Bottom up /top down**	**Podnet pre vznik**	**Partnerstvá/ prenosy poznatkov**	**Agenti inovácie**	**Doplnkové (admin)**	**Moc a politika**
Elektronické aukcie	Áno	Bottom-up	Tlak občanov + samospráv	Medzi samosprávami	Zamestnanci mestských úradov + starostovia	Databázy, elektronická komunikácia	nie
Včasnosť transpozície EÚ	Nie	Top-down, buttom-up	EÚ	Nie	Ministerstvá: vedúci legislatívnych odborov	Nie	nie
Projekt rýchlej zdravotnej služby	Nie	Top-down	EÚ Rozhodnutie (linka 112) + žaloba	Nie	Generálna riaditeľka pre SVVV	Inštitút splnomocnenca na úrovni ministerstva	Mocenské hry
Inštitút probačného a mediačného úradníka	Nie	Top down	Súčasť štrukturálnej zmeny trestných kódexov	prenos z ČR	politickí predstavitelia ministerstva	Školenia pre OČTK, súdy	nie
Prideľovanie sociálneho bývania	áno	Bottom-up	Tlak občanov, nepomer dopytu a ponuky	Prenos skúseností v rámci mestských úradov	Vedúci sociálnych oddelení mestských úradov	čiastočne	nie
Inštitút splnomocnenca vlády pre reformu VS	nie	Top-down	EÚ	Mimovládna organizácia MESA 10	Politickí predstavitelia	Nie	Mocenské hry

Zdroj: autorka

Záver

Prípadové štúdie inovácií vo verejnom sektore poukázali na mnohé skutočnosti (podnety pre inovácie, agenti presadenia inovácie, moc a politika pre udržateľnosť inovácie, atď.), ktoré si vyžadujú ďalšie štúdium. A to nielen kvôli záujmu akademikov. Hlbší pohľad a pochopenie motivácií, dynamiky a faktorov úspešnosti inovácií vo verejnom sektore môže pomôcť decísorom nastavovať prostredie tak, aby prialo vzniku a udržateľnosti inovácií vo verejnom sektore.

Inovácie vo verejnom sektore, tak ako v súkromnom, totiž napomáhajú celkovej výkonnosti, transparentnosti a efektívnosti a tak ovplyvňujú i ekonomickú výkonnosť krajiny. Aj samotná Lisabonská zmluva totiž hovorí, že úspešnosť hospodárstva závisí na pochopení a využití potenciálu tak súkromného ako i verejného sektora, ich vzájomnom prepojení a inováciách v týchto sektoroch.

Referencie

ALBERTI, A., BERTUCCI, G (2006). Replicating innovations in governance : an overview. In Alberti, A, Bertucci, G. (Eds.), *Innovations in governance and public administration: replicating what works* (pp. 1-25). New York: United Nations Publications.

BOYETT, I. (1997). „The Public Sector Enrepreneur – a definition," *International Journal of Entrepreneurial Behavior and Research,* 3 (2), s. 77-92.

DAFT, R. L. (1983). *Organizational Theory and Design*. St. Paul, MN: West.

FRENCH, J. R. P, RAVEN, B. (2001). The Bases of Social Power. In Asherman, I. G. a S. V. (ed.). *The Negotiation Sourcebook*. USA: HRD Press. (s. 61 – 74). [online]. [cit. 20.júla 2010]. Dostupné na: <http://www.rescueforum112.eu/2009/blok%202/Sucasny.ppt#3>.

FROST P.J. & C. P. EGRI (1991). The political process of innovation. *Research in Organizational Behaviour*, vol. 13, pp. 229-295.

GALBRAITH, J. R. (1982). Designing the Innovating Organization. *Organizational Dynamics*. Vol. 11 (Winter), s. 5 – 25.

GREEN, L. – HOWELLS, J. – MILES, I. (2001). *Services and Innovation: Dynamics of Service Innovation in the European Union.* Final Report December 2001. PREST and CRIC University of Manchester.

HARTLEY, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, Vol. 25, No. 1 (January 2005), pp. 27-34.

KINGDON, J. (1997). *Agendas, Alternatives and Public Policies.* 2nd. ed. London: Pearson Education.

MINTROM, M., (1997). Policy Entrepreneurs & the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science,* Vol. 41, No. 3, s. 738-770.

MORRIS, M.H. a F.F. JONES (1999). „Entrepreneurship in established organizations: the case of the public sector," *Entrepreneurship Theory and Practice,* 24 (1), s. 71-91.

MOHR, L. B. (1969). Determinants of Innovation in Organization. *American Political Science Review*. Vol. 63, s. 111 – 126.

MOLINA, A. H., (1990). Transputers and Transputer-based Parallel Computers: Socio technical Constituencies and the Build up of British-European Capabilities in Information Technology Research. *Research Policy* 19, s. 309-333.

STAROŇOVÁ, K. a MALÍKOVÁ, Ľ. (2008) Inovácie v sociálnych službách: prípadová štúdia domovov dôchodcov na Slovensku. IN: Sociológia, roč. 40, č. 5, s. 435-452.

STAROŇOVÁ, K. a kol. (2011, v tlači). *Inovácie vo verejnom sektore Slovenska: prípadové štúdie.* Bratislava: FiFUK.

VAN DE VEN, A. H. et. al, (1999). *The Innovation Journey.* New York, Oxford, Oxford University Press.

YIN, R. (1989). *Case study research: Design and methods.* Beverly Hills: Sage.

Rodová rovnosť a gender mainstreaming vo vede a v akademických inštitúciách

Zuzana Kiczková a Mariana Szapuová

Úvod

Spoločenské inovácie sa najčastejšie charakterizujú prostredníctvom takých znakov ako je novosť a praktická realizovateľnosť nejakého nápadu alebo idey, schopnosť reagovať na aktuálne spoločenské problémy a výzvy, potenciál zvýšiť kvalitu života, zlepšovať životné podmienky, smerovať k rozširovaniu verejného dobra. V tomto texte sa pokúsime ukázať, že gender mainstreaming (GM, uplatňovanie rodového hľadiska) ako politickú stratégiu je možné, a podľa nášho názoru aj potrebné pochopiť ako formu spoločenskej inovácie, ktorá smeruje k rozširovaniu spoločenských dobier nastoľovaním spravodlivých rodových pomerov. Budeme argumentovať v prospech takej tematizácie princípu a politiky uplatňovania rodového hľadiska, v rámci ktorej sa osvetľuje nielen novosť myšlienky, ale aj novosť praktických riešení, ktoré prináša a ktorými reaguje na aktuálny problém (existujúca rodová nerovnosť) a na budúci vývojový trend (potreba využívania existujúceho ľudského potenciálu v plnej miere). Tiež sa pokúsime ukázať, že gender mainstraming navrhuje opatrenia riešiace aktuálne potreby ľudí v konkrétnom čase a priestore – namiesto univerzálnych stratégií reaguje na konkrétne situácie so zámerom zlepšenia životných podmienok žien a mužov vo všetkých sférach, vrátane sféry vedy a akademických inštitúcií. V prvej časti štúdie priblížime východiskové teoretické koncepty rodových politík a poukážeme na to, v čom sa gender mainstreaming odlišuje od ženských politík a čom spočíva jeho inovatívny potenciál. V druhej časti textu podrobnejšie rozvedieme princípy uplatňovania rodového hľadiska aplikované na oblasť vedy a výskumu vrátane akademických inštitúcií. V závere stručne predstavíme príklad dobrej praxe.

Rodová rovnosť a rodoa spravodlivosť: východiskové koncepty rodových politík

Jedným zo základných predpokladov pre nastolenie spravodlivých spoločenských vzťahov medzi ženami a mužmi tak vo verejnom ako aj súkromnom živote je odstránenie všetkých foriem diskriminácie a praktické uplatňovanie princípu rodovej rovnosti. Podľa definície, s ktorou sa pracuje v európskych politikách rodovej rovnosti a ktorá je výsledkom európskeho teoretického aj politického konsenzu, „Koncept rodovej rovnosti znamená, že všetky ľudské bytosti majú právo slobodne rozvíjať svoje schopnosti a vyberať si z možností bez obmedzení rodovými rolami. Rozdielne správanie, ašpirácie a potreby žien a mužov sa uznávajú, hodnotia, berú do úvahy a podporujú

rovnako.“ (Európsky glosár „100 words for equality“, Európska Komisia 1998) Takéto chápanie rodovej rovnosti je filozoficky ukotvené v klasickom liberalistickom myslení anglického filozofa J.S. Milla, ktorý vyzdvihol myšlenku, podľa ktorej „moderný život“, sa odlišuje od minulého najmä tým, že „miesto ľudí v živote už nie je dané rodom a určené nemilosrdnou väzbou k miestu svojho narodenia, ale že ľudia majú slobodu využívať svoje schopnosti a priaznivé príležitosti, ktoré sa ponúkajú; dosahovať spôsob života, ktorý je pre nich najžiaducejší; dosahovať spôsob života, ktorý je pre nich najžiaducejší. “ (Mill 2003: 29)

K úspešnému praktickému uplatňovaniu princípu rodovej rovnosti je potrebné teoreticky správne uchopiť samotný koncept rodovej rovnosti, čo okrem iného znamená aj rozlišovať medzi rodovou nerovnosťou a rodovou diferenciou. Rodová rovnosť totiž predpokladá spravodlivé zaobchádzanie so ženami a mužmi, čo môže znamenať tak rovnaké zaobchádzanie, ako aj zaobchádzanie, ktoré je rozdielne, ale je ekvivalentné z hľadiska práv, výhod, povinností a možností. Vychádza z citovaného princípu, že všetky ľudské bytosti majú právo slobodne rozvíjať svoje schopnosti a vyberať si z rôznych možností, aké spoločnosť ponúka, bez obmedzení rodovými rolami. Inými slovami, „rodová rovnosť znamená rovnakú prítomnosť, rovnaké postavenie (empowerment) a rovnakú účasť obidvoch pohlaví vo všetkých oblastiach verejného a súkromného života. Rodová rovnosť je opakom rodovej nerovnosti, a nie rodovej diferencie. Jej cieľom je podporiť plnú participáciu žien a mužov v spoločnosti.“ (Gender Mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practice. Council of Europe, (EG-S-MS), Strasbourg, May 1998.)

Argumenty, ktoré sa najčastejšie uvádzajú v prospech rodovej rovnosti, sa opierajú o potrebu presadzovania ľudských práv (rovnakým zaobchádzaním), dodržiavania spravodlivosti (právom na rovnaký diel na zdrojoch), prehlbovania demokracie a presadzovania vyváženej politiky a spoločenského vývoja. Ďalšie argumenty vychádzajú zo skutočnosti, že rodová rovnosť smeruje k obohateniu voľnej súťaže a konkurencie, k zvyšovaniu kvality života, k rozširovaniu slobody voľby, rozhodovania a životných perspektív .

Rodová spravodlivosť je v zásade založená na presvedčení, že nerovnosť šancí a nerovnaké zaobchádzanie, zakladajúce sa na príslušnosti k určitému rodu, je nesprávne a nespravodlivé. Dôležité je preto vyvinúť také stratégie, ktoré majú aktérov a aktérky podporiť v tom, aby sa vo svojom konaní orientovali na rodovú rovnosť. V tomto smerovaní im majú pomáhať rôzne prostriedky, ktoré senzibilizujú ich postoje voči rôznym formám znevýhodňovania a diskriminácie, sprostredkujú im nové poznanie z rodovej problematiky a umožňujú optimalizovať ich konanie v duchu rodovej spravodlivosti.

Na tomto mieste je vhodné koncept rodovej spravodlivosti ďalej rozvinúť a spresniť: tento koncept totiž zahrnuje tri „sféry spravodlivosti“:

1. sféru členstva, politickej participácie (membership): znamená rovnakú účasť a rovnaké zastúpenie žien a mužov vo všetkých oficiálnych inštitúciách, rovnaké rozdelenie moci a vplyvu medzi mužov a ženy;
2. sféru podielu na materiálnych zdrojoch a na uspokojovaní potrieb (welfare, needs): znamená rovnaké možnosti pre mužov a ženy – ekonomickú nezávislosť, ako aj rovnaké možnosti, aby mohli rozvíjať svoje osobné ambície, záujmy a nadanie;
3. sféru inštitúcií a postavenie v nej (office): znamená rovnaké možnosti rozvoja v kariére a zamestnaní, rovnaký prístup dievčat a chlapcov, žien a mužov k vzdelaniu, rovnakú zodpovednosť za deti a domácnosť v rodinnom živote (pozri Gender Mainstreaming, Definition, Begriff, Geschichte, Instrumente, Verfahren 2006/2: 19).

Všeobecne sa dá povedať, že ide o rodovo spravodlivú účasť na zdrojoch, ktorými sú peniaze, moc, čas a znalosti.

Rodová politika, resp. politika rodovej rovnosti nadobúda v súčasnosti rôzne podoby, ktoré možno schematicky rozdeliť nasledovne:

1. Politika rovnosti príležitostí a rovnakého zaobchádzania. V tomto type rodovej politiky ide najmä o vytváranie najzákladnejších podmienok pre odstránenie bariér, pokiaľ ide o východiskovú situáciu žien a mužov. Politika rovnosti príležitostí sa teda usiluje o vytvorenie rovnakých východiskových podmienok, o zabezpečenie rovnosti šancí najmä pomocou legislatívnych opatrení, ako je napr. antidiskriminačná legislatíva.. Jej cieľom je vytvoriť také podmienky, aby každý člen a členka spoločnosti mali možnosť slobodne sa realizovať podľa svojich schopností a možností, bez tlaku rodových stereotypov, noriem a očakávaní. Takýto druh politiky však nemôže úplne vyrovnať rozdiely, ktoré vznikajú bez pričinenia aktérov samotných. Rovnaké zaobchádzanie nevedie nevyhnutne k rovnosti šancí, ba rovnaké zaobchádzanie s nerovnými prípadmi môže nerovnosť ešte prehĺbiť. Problémom je najmä to, ak za „normu“ zoberieme mužský životný vzor a v rámci rovnosti príležitostí očakávame od žien, že sa mu automaticky prispôsobia, čo môže viesť k akémusi „rovnostárstvu“. Úspešnosť politiky rovnosti príležitostí môžeme posudzovať pomocou dvoch základných postupov: po prvé, vyhodnotením legislatívnych podmienok na počiatku (ex ante), pri ktorom zisťujeme stav „de jure“. Takýto prístup je zreteľný najmä pre neoliberálne orientovanú spoločnosť; po druhé, vyhodnotením podľa výsledkov (ex post), pri ktorom zisťujeme stav „de facto“. V tomto prípade sa berú do úvahy skutočné výsledky, a nielen šance, ktoré sú rovné iba

teoreticky. Až takáto evaluácia ukáže skutočný stav v praxi a legitimizuje zavedenie tzv. vyrovnávacích opatrení (pozri Kiczková, Pietruchová 2011).

2. Vyrovnávacie opatrenia, ktoré slúžia ako nástroj, pomocou ktorého je možné vyrovnať nepriaznivé dopady diskriminácie a eliminovať sociálne vylúčenie na základe rodu (či inej kategórie ako je vek, rasa, etnicita). Takéto opatrenia (nesprávne nazývané aj „pozitívna diskriminácia“) pomáhajú vyrovnávať najmä pozície „na štartovacej čiare“. Príkladom môžu byť rôzne formy podpory pre sociálne slabších členov a členky spoločnosti, štipendiá a kvóty ako dočasné opatrenia pre vyrovnávanie rodových (ale i etnických, sociálnych a zdravotných a iných) znevýhodnení. Ich nevýhodou je, že súčasne so snahou pomáhať znevýhodnenej skupine, napr. ženám, môžu súčasne potvrdzovať koncepty maskulinity a femininity, napr. vo sfére práce, s automatickým presadzovaním maskulínneho modelu pracovného života.

3. Princíp gender mainstreamingu (GM) ako aktívna stratégia, ktorej cieľom je vyrovnávanie nerovných a nastolenie spravodlivých rodových pomerov vo všetkých sférach spoločnosti, vo všetkých inštitúciách a organizáciach. GM je takou stratégiou politiky zohľadňujúcej rodové hľadisko v organizáciách a inštitúciách, ktorá má do ich hierarchického usporiadania priniesť zmeny. Má odstrániť znevýhodnenia, ktoré vyplývajú z príslušnosti k rodu (z toho, že niekto je žena alebo muž), má zabezpečiť rovnakú participáciu žien a mužov na zdrojoch a umožniť rovnaké šance na život bez obmedzení fixnými rodovými rolami a zároveň má vytvoriť podmienky pre slobodu voľby vlastnej sebarealizácie. V počiatočnom štádiu ide o rovnocenné ohodnotenie príspevkov a výkonov mužov a žien, treba však znovu zdôrazniť, že princíp rodovej rovnosti predpokladá spravodlivé zaobchádzanie so ženami a mužmi, čo môže znamenať tak rovnaké zaobchádzanie, ako aj zaobchádzanie, ktoré je rozdielne.

Na tomto mieste treba podotknúť, že odlišné typy rodových politík sledujú aj odlišné politické ciele, schematicky ich možno zhrnúť nasledovne: Prvý cieľ vychádza z emancipačných koncepcií a z paradigmy rovnosti; je zameraný na to, aby sa ženy presadili vo svete mužov aj za cenu prispôsobenia sa existujúcim normám. Druhý cieľ vychádza z koncepcie rodovej diferencie, z paradigmy rozdielnosti. Cieľom je umožniť ženám vytvárať si vlastné spôsoby existencie vo verejnom priestore bez toho, aby sa museli prispôsobovať mužským normám. Požaduje aj utváranie rámcových podmienok, ku ktorým patria normy a hodnoty umožňujúce praktizovať rozmanité spôsoby života. Tretí cieľ vychádza z sociálno-konštruktivistických pozície, z paradigmy „vykonávania/robenia rodu (doing gender“) a možno ho pomenovať ako eliminácia rodového zaťaženia (de-gendering). V tomto cieli ide o inštitúcie, systémy a kultúry a o odstránenie ich

androcentrickej zaťaženosti. V procesoch GM môžu zohrávať úlohu všetky tri ciele: rodová spravodlivosť, rodová rozmanitosť i eliminácia rodového zaťaženia (de-gendrovanie).

Uplatňovanie rodového hľadiska: definícia a celková charakteristika

Termín GM patrí v súčasnom európskom politickom diskurze medzi tie najfrekventovanejšie, na druhej strane sa ale stále vedú diskusie o teoretických východiskách, o ktoré sa koncept GM opiera, ako aj o formách jeho aplikácie v politických a rozhodovacích procesoch. Zdá sa, že okolo toho pojmu je stále dosť nejasností, ako sú rozdielne aj skúsenosti s jeho zavádzaním do praxe. Samotný koncept bol vyzdvihnutý v kontexte medzinárodného ženského hnutia, prvý krát sa objavil po 3. svetovej konferencii o ženách (Nairobi, 1985) a ako politický nástroj bol schválený na 4. svetovej konferencii OSN o ženách (Peking, 1995).

Rámcovú definíciu gender mainstreamingu, vypracovanú expertkami a expertmi Rady Európy, podáva dokument RE, podľa ktorého "Uplatňovanie rodového hľadiska (gender mainstreaming) je (re)organizáciou, zlepšením, rozvojom a prehodnocovaním politických procesov takým spôsobom, ktorý včleňuje perspektívu rodovej rovnosti do všetkých opatrení na všetkých úrovniach, všetkými aktérmi a aktérkami tvorby politík." (Gender Mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practice. Council of Europe, (EG-S-MS), Strasbourg, May 1998, s. 15). Podobne definuje GM aj známa nemecká expertka Barbara Stiegler, podľa ktorej „Gender mainstreaming spočíva v reorganizácii, zlepšení, rozpracovaní a vyhodnotení rozhodovacích procesov vo všetkých oblastiach politiky a práce danej organizácie. Cieľom gender mainstreamingu je zapojenie rodovo špecifickej perspektívy do všetkých rozhodovacích procesov a využívanie každého rozhodovacieho procesu v prospech dosiahnutia rodovej rovnosti." (Stiegler 2002: 7)

Pozrime sa bližšie, čo to znamená:

„Gender mainstreaming spočíva	**Znamená to, že:**
v reorganizácii, zlepšení, rozpracovaní a vyhodnotení rozhodovacích procesov – s cieľom, že...	Gender mainstreaming je procesom skvalitňovania.
... na politických rozhodnutiach zúčastnení aktéri a aktérky...	Osobná stránka GM: všetci sú zodpovední/zodpovedné.
... zahrnú perspektívu rovnosti medzi ženami a mužmi...	Cieľová orientácia GM: rovnosť.

... vo všetkých oblastiach...	Odborná stránka GM: všetky obsahy sa skúmajú z hľadiska ich rodovej špecifickosti.
... a na všetkých úrovniach.“	Formálna stránka GM: zahrnuté sú všetky hierarchické úrovne.

Gender mainstreaming možno teda stručne definovať ako politickú stratégiu Európskej únie na dosiahnutie rodovej rovnosti vo všetkých oblastiach verejného i súkromného života. Ako záväzný princíp je zakotvený v Zmluve z Amsterdamu,(1996) a všetky štáty sa pristúpením k EÚ zaviazali uplatňovať ho vo svojej politike. Jeho uplatňovanie predpokladá rozpoznať a uvedomiť si, že vytvorené normy, inštitúcie, spoločenské pravidlá a mechanizmy sú rodovo štruktúrované.

Odlišnosť gender mainstreamingu od ženskej politiky

Gender mainstraming rozširuje podporu žien o požiadavku zmeniť štruktúry tak, aby sa vo všeobecnosti odbúralo znevýhodňovanie žien. GM sa nezameriava len na ženy, ale aj na mužov, a to všade tam, kde muži majú priamo podiel na jestvujúcom znevýhodňovaní žien, ako aj tam, kde sú muži v dôsledku mužského rodového stereotypu obmedzovaní alebo vylučovaní. Aj v týchto prípadoch nejde o individuálnu podporu mužov, ale o zmenu štruktúr, ktoré majú umožňovať život mimo rodových stereotypov. (Stiegler 2009)

Odlišnosti GM od ženskej politiky približuje nasledovná tabuľka:

Špecifiká ženskej politiky:	**Špecifiká GM:**
- cieli priamo na jestvujúce nerovnosti,	- cieli na rámcové podmienky a štruktúry, ktoré utvárajú nerovnosť,
- rozpracúva krátkodobo pôsobiace protiopatrenia,	- pôsobí dlhodobo a menej priamo,
- rozpracúva politické stratégie, ktoré iné politické oblasti nepokrývajú.	- rozpracúva stratégie pre všetky politické oblasti.

Všeobecne možno konštatovať, že GM doplňuje a rozširuje podporu žien (ženskú politiku) a chápe sa ako nástroj na presadzovanie politických cieľov zohľadňujúcich rodové hľadisko. Pri ich formulovaní, ale hlavne pri ich uplatňovaní a presadzovaní nemôže chýbať ženská politika. Jej úloha je v tomto

zmysle nenahraditeľná. Ženská politika stanovuje ciele, vytvára tlak a podporuje ženy. Nič z toho nemôže byť nahradené GM, obidve stratégie sa však môžu dopĺňať.

Ako sme už spomenuli, GM vyrastá z medzinárodného ženského hnutia, z diskusií, ktoré viedli ženy v mimovládnych ženských organizáciách, ale aj teoretičky a odborníčky v oblasti ženských a rodových štúdií. Spájali ich skúsenosti s málo účinným presadzovaním požiadaviek rodovej rovnosti smerom k vládam a inštitúciám. Odporúčania pre zlepšenie postavenia žien, ktoré boli schválené v podobe dokumentov na prvých troch svetových konferenciách o ženách, sa síce národné vlády zaviazali dodržiavať, k reálnemu zlepšeniu však dochádzalo len veľmi pomaly alebo takmer vôbec. Ženské mimovládne organizácie na základe týchto skúseností dospeli v diskusiách k základom novej stratégie, ktorá v roku 1995 na 4. medzinárodnej konferencii o ženách v Pekingu dostala pomenovanie gender mainstreaming (explicitne bol schválený Akčnou platformou prijatou na tejto konferencii). Podarilo sa tak sformulovať stanovisko, podľa ktorého celosvetová ženská politika – v záujme účinnejšieho presadzovania požiadaviek – sa musí vymaniť z pozície prosebníčky vo vzťahu k vládam. V kontexte svetovej politiky GM znamená, že vlády vo všetkých oblastiach politiky budú overovať, aký dopad majú politické rozhodnutia na situáciu žien a mužov. V politických cieľoch, ktorým je vlastné rodové hľadisko, sa opúšťa predstava o rodovo neutrálnych formách a oblastiach politiky.

Inovatívny charakter gender mainstreamingu

Gender mainstreaming relatívne nová stratégia presadzovania rodovej rovnosti, ktorá sa líši od predchádzajúcich prístupov, v ktorých sa vyzdvihovala predovšetkým realizácia špecifických opatrení zameraných na ženy. „Uplatňovanie rodového hľadiska sa považuje za inovačnú koncepciu, ktorá zahŕňa viac ako len „tradičnú“ politiku rovnosti príležitostí.“ (Príručka pre uplatňovanie rodového hľadiska. EK, Generálne riaditeľstvo pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a rovnosť príležitostí, 2008) V rámci konceptu GM sa zmenil aj samotný postoj k ženám v tom zmysle, že príčina ich znevýhodnenia sa nehľadá v nich samotných, resp. v ich nedostatočnom vzdelaní či nízkom sebavedomí, ale v sociálnych štruktúrach a procesoch, ktoré utvárajú a potvrdzujú nerovnosti medzi mužmi a ženami; teda v zdrojoch, príležitostiach a rozhodovacích procesoch.

Inovatívnosť tejto stratégie (v porovnaní so ženskou politikou) spočíva i v tom, že nielen ženy, ale aj mužov považuje za adresátov a zároveň aj aktérov v politike zrovnoprávnenia rodov a v procesoch zavádzania rovnosti príležitosti. Sila GM ako politickej metódy je v otvorenej výzve obidvom rodom. GM presúva pohľad zo žien ako cieľovej skupiny na diskriminujúce štruktúry a postupy a pozornosť

sústreďuje na poznanie rodovo špecifických spôsobov fungovania spoločenských štruktúr. Je teda nástrojom na vytváranie rodovo spravodlivých rámcových podmienok a štruktúr tým, že rodové hľadisko uvádza do všetkých otázok a analytických prístupov. Je potrebné opätovne podčiarknuť, že v prípade GM nejde len o zvláštny spôsob podpory žien ako skupiny, ale o komplexnejšie prístupy k riešeniu tejto problematiky. Uplatňovanie GM smeruje k trvalej zmene štruktúr a znamená oveľa viac než len podporu rovnosti príležitostí jednotlivých žien a mužov.

GM prichádza s požiadavkou zmeniť všetky rozhodovacie procesy v organizácii a realizovať rodové analýzy v každom odbore činnosti. Ide pritom o kritické overenie zámerov a opatrení a o ich zmenu, ak nezodpovedajú rodovo politickým cieľom. GM sa zameriava na spoločenské rámcové podmienky, v ktorých sa neustále nanovo vytvárajú rodové pomery. Vo svojej podstate zodpovedá myšlienke prierezovej nadrezortnej politiky: rovnosť šancí žien a mužov sa dá dosiahnuť len vtedy, ak je stanovená ako cieľ vo všetkých oblastiach politiky. Potreby žien a mužov by mali byť zohľadnené pri každom politickom opatrení – od plánovania až po konečnú kontrolu úspešnosti. Každé rozhodnutie by malo byť ovplyvnené snahou o zlepšenie rodovej rovnosti a mali by na ňom participovať tak ženy, ako aj muži. Ako hovorí samotný pojem, ide o zahrnutie rodovej perspektívy do „mainstreamovej" politiky, takže má byť základnou súčasťou každej politiky a nie len zvláštnou, dodatočne pridanou témou. GM ako stratégia rodovej politiky má analyzovať štruktúrne základy existujúcej (znevýhodňujúcej) rozdielnosti a má smerovať k zmene spoločenských podmienok, ktorými sa upevňujú hierarchické, duálne a polárne rodové vzťahy.

Rod ako charakteristika spoločenských štruktúr

Vzhľadom na to, že GM je zameraný na štrukturálny problém – asymetrické vzťahy medzi rodmi –, pre jeho správne pochopenie, ale aj pre jeho úspešné zavádzanie do politickej praxe, je potrebné prekročiť ohraničené chápanie rodu ako kategórie operujúcej len v individuálnej rovine. V centre pozornosti rodových analýz je pôsobenie binárnych a polárnych rodových systémov v sociálnych štruktúrach. Pri tomto skúmaní sa nastoľuje otázka, akým spôsobom vlastne spoločenské systémy neustále nanovo produkujú rodovú diferenciu, ako fungujú procesy inklúzie a exklúzie a ako sa vytvára reálna nerovnosť a hierarchia medzi mužmi a ženami.

Viaceré feministické teoretičky poukazujú na to, že rod je aj charakteristikou spoločenských štruktúr, nielen osôb. To znamená, že vytvorené normy, inštitúcie, spoločenské pravidlá a mechanizmy sú rodovo štruktúrované. Inštitúcie a organizácie sú štruktúrované rodovo nielen v tom zmysle, že muži vo vedúcich pozíciách určujú charakter inštitúcie, ale aj v tom zmysle, že prijímanie do zamestnania a

kariérny postup, interná deľba práce a systémy kontroly sú organizované v závislosti od rodu (pozri Stiegler 2009). Trh práce, vzdelávacie a iné systémy sú androcentricky utvárané v tom zmysle, že sa špecifická forma „mužskosti“ vyhlasuje za (určujúcu) normu. Rodový charakter organizácií možno rozpoznať napr**.** v štruktúre pracovných miest. Pomocné práce a služby sa spravidla spájajú s femininitou a manažment zase s maskulinitou. Rozdielne rodové normy fungujú aj v prípade mobility v tom zmysle, že služobné cesty a práca mimo domova sa spája viac s mužskosťou, resp. mužským kariérnym vzorcom, kým viazanosť na miesto so ženskosťou. O rode možno preto uvažovať ako o sociálnej inštitúcii a zároveň je aj štruktúrotvorným znakom organizácií a kultúr. Preto pri uplatňovaní GM nemožno akceptovať biologické zdôvodnenie rodových diferencií. Ak sú všetky (štruktúrne) diferencie založené na rode („gender“ je ich základom), teda sú spoločensko-historicky a politicky vytvorené, potom – ak sa majú zachovať alebo zmeniť – je potrebné nájsť zdôvodnenie, ktoré sa neodvoláva na charakteristiky biologického pohlavia. Takéto chápanie nepopiera, že muži a ženy sa reálne a empiricky odlišujú, zdôvodnenie rozdielov sa však neodvodzuje ani z biologických charakteristík, ani z podstaty rodov, a preto sa univerzálne neprisudzujú každej žene a každému mužovi, čiže ženám „ako takým“ a mužom „ako takým“ sa nepredpisujú určité charakteristiky. Práve naopak, jednotlivé osoby sa v takomto chápaní povzbudzujú k tomu, aby sa oslobodili od vynútených a obmedzujúcich charakteristík, ktoré sa zakladajú na rode. Teoretickým predpokladom je neuvažovať o rode v polárnej a duálnej forme

Ešte raz chceme zdôrazniť, že v procesoch GM sa rod nechápe len ako charakteristický znak indivíduí, ale ide aj o rodové hierarchie, androcentrizmy a mužsky konotované kultúry, teda o štruktúry, ktoré podmieňujú nerovnosť. Rod sa chápe ako regulatívna prax, ktorá umiestňuje indivíduá do spoločenských pozícií (napr. profesií), prideľuje im zdroje a privilégiá (rodovo hierarchická deľba práce). GM smeruje k zrušeniu hierarchie (nerovnosti), rodovej polarity a rodovej duality.

Gender mainstreaming v oblast vedy a výskumu: teoretické východiská

Téza, podľa ktorej rod je charakteristikou spoločenských štruktúr a inštitúcií a teda rodové vzťahy sú prítomné vo všetkých typoch inštitúcií (Conell 1987, s. 120), sa vzťahuje v plnej miere aj na vedu ako spoločenskú inštitúciu. Inými slovami, inštitúcie vedy a výskumu, vrátane akademických inštitúcií, sú rodovo zaťažené. Tak ako v ďalších spoločenských štruktúrach a systémoch (napr. na trhu práce, v ekonomike i vo vzdelávacích systémoch) aj v inštitúciách vedy a výskumu fungujú „procesy uzavierania a vylučovania cez premennú rod“ (Stiegler 2009, s. 54) a tým prispievajú k vytváraniu nerovností a hierarchie medzi ženami a mužmi. Tieto inštitúcie sú rodovo štruktúrované nielen

v tom zmysle, že muži vo vedúcich pozíciách určujú charakter inštitúcie, normy, ktoré sa v jej rámci uplatňujú a celkovú organizačnú kultúru, ale aj v tom zmysle, že mnohé inštitucionálne pravidlá ako napr. prijímanie do zamestnania, kariérny postup či interná deľba práce alebo systémy kontroly sú organizované v závislosti od rodu. (pozri Stiegler 2009)

Myšlienka o androcentrizme vedy bola vyzdvihnutá v kontexte feministických epistemologických reflexií. Vychádzajúc z feministických epistemologických pozícií, treba predovšetkým zdôrazniť, že veda ako istý spoločenský a kultúrny útvar je vždy situovaná v konkrétnom spoločenskom kontexte a nesie v sebe znaky spoločenskej štruktúry, ktorej je súčasťou. V spoločnosti, ktorá sa vyznačuje hierarchickým usporiadaním vzťahov medzi rodmi, je teda aj veda zaťažená nerovnými rodovými vzťahmi, čo sa týka napr. rodovej štruktúry tých, ktorí v nej pôsobia, teda zastúpenia žien a mužov vo vede a výskume.

Ak uvažujeme o inštitúciách vedy a výskumu vrátane akademických inštitúcií, môžeme vychádzať zo základnej myšlienky, podľa ktorej veda nie je rodovo neutrálna; slovami feministickej filozofky a historičky vedy E. Fox-Keller, „věda v sobě nese silnou androcentrickou předpojatost“ (Fox Kellerová 1998, s. 262). Ukážme si konkrétnejšie, v čom sa rodová zaťaženosť vedy ako spoločenskej inštitúcie spočíva a v čom sa prejavuje: môžeme si všimnúť napr. štruktúru pracovných miest, aby sme odhalili existenciu rodovej deľby práce vo vedeckých inštitúciách. Podobne, ak si všimneme časové režimy a požiadavky na pracovný čas, zistíme, že celodenná práca s nadčasmi je konotovaná ako mužská, pracovná doba na čiastočný úväzok je konotovaná ako ženská. Mobilita pracovníkov a pracovníčok v akademickom prostredí tiež podlieha rodovému symbolizmu a je rodovo štruktúrovaná, služobné cesty a práca mimo domova sú konotované ako mužské, viazanosť na miesto je konotovaná ako ženská.

Androcentrický charakter vedy, vedeckých inštitúcií možno rozpoznať vo viacerých inštitucionálnych normách a praktikách. Existujúce systémy akademického kariérneho postupu sú napríklad budované tak, že vychádzajú z predpokladu lineárnej a neprerušenej pracovnej kariéry. Tento predpoklad viac zohľadňuje skúsenosť mužov, keďže v prevažnej väčšine sú to ženy, ktoré majú svoju vedeckú kariéru prerušenú, napr. z dôvodu rodičovského voľna alebo starostlivosti o členov rodiny, a znevýhodňuje osoby s prerušovaným kariérnym postupom. Pre ne je totiž veľmi náročné súperiť s kolegami na báze rovnakej štartovacej čiary, keďže nemajú štartovaciu čiaru rovnakú. Mechanizmy výberu do vyšších pozícií by mali byť také, aby neznevýhodňovali osoby s prerušenou kariérnou dráhou. Znamená to napr. uplatňovať sofistikovanejšie meranie kvality a výkonnosti než je množstvo/kvantita publikácií, ktorá je závislá (aj) od dĺžky pôsobenia vo vede a výskume.

Pri zavádzaní gender mainstreamingu v akademickej sfére treba mať na zreteli istú špecifickosť inštitúcií vysokoškolského vzdelávania, napr. skutočnosť, že zväčša sú to veľké organizácie, ktoré so svojimi rozdielnymi, najčastejšie hierarchicky usporiadanými statusovými skupinami preukazujú veľmi komplexnú organizačnú štruktúru. GM kladie preto vysoké nároky na všetkých zúčastnených, ktorí sú zapojení do komplexnej hierarchickej štruktúry, majú ale špecifické a rozdielne, niekedy divergentné záujmy.

Inovačný potenciál gender mainstreamingu vo vedných politikách

V prvom rade chceme podčiarknuť, že uplatňovanie GM v uvažovanej oblasti prekračuje hranice politických konceptov rovnosti, ktoré sa doteraz implantovali v (zahraničnom) akademickom prostredí. Je to nová politická stratégia rodovej rovnosti pre akademické prostredie aj v tom zmysle, že všetky rodovo relevantné aspekty činnosti inštitúcie vťahuje do všetkých oblastí a nástrojov riadenia. Podstatne novým prvkom je princíp integrácie perspektívy rodovej rovnosti do všetkých sfér života daných inštitúcií. A hoci GM nemôže definitívne riešiť napätý vzťah medzi rovnosťou a diferenciou, ide v ňom o pokus spojiť obe tieto perspektívy, resp. o to, aby zohľadňovanie rozdielov neviedlo k znevýhodňovaniu, ale naopak, potvrdzovalo a upevňovalo rovnosť medzi ženami a mužmi. S tým je spojené aj to, že GM cieli na identifikáciu a dekonštrukciu hegemonistických konceptov mužskosti a z toho odvodených štruktúr nadvlády (pozri Bothfeld, Gronbach, Riedmüller: 2002).

Novší pohľad na gender mainstreaming ako formu spoločenskej inovácie v oblasti vedných politík približuje dôležitý dokument Európskej komisie Women and Science. Excellence and Innovation - Gender Equality in Science 2005 (Commission Staff Working Dokument). Tento dokument explicitne poukazuje na vzájomnú prepopjenosť medzi rodovou rovnosťou, excelentnosťou a inováciami vo vede a výskume a zároveň definuje priority v procese zavádzania rodového hradiska, tak na úrovni EÚ ako aj na úrovni členských štátov. Pri určení priorít sa pozornost zameriava na oveľa širšie oblasti než je kvantitatívne zastúpenie žien vo vede a výskume, a určujú sa aj niektoré nové oblasti, v ktorých sa má dosiahnuť zmena. Správa napríklad zdôrazňuje, že rodové hľadisko sa má uplatniť pri samotnom definovaní ako aj v meraní vedeckej excelentnosti, alebo že je potrebné posilniť rodový výskum, aby sme hlbšie porozumeli společenským vzťahom medzi ženami a mužmi a mechanizmom ich utvárania.

Potreba inovácie politiky rodovej rovnosti, resp. gender mainstreamingu v oblasti vedy a výskumu vychádza z niekoľkých skutočností, ktoré svedčia o pretrvávajúcej nerovnosti medzi ženami a mužmi v tejto sfére. Viaceré medzinárodné výskumy preukázali, že aj vo sfére vedy a výskum, ako aj

v akademických inštitúciách pretrvává vertikálna a horizontálna rodová segregácia, že aj ženy pracujíce v akademickom prostredí narážajú vo svojom kariérnom postupe do skleneného stropu[1], že fungujú rôzne neformálne struktúry moci, predovšetkým v rozhodovacích procesoch (pozri napr. Blagojević et al 2003, Women and Science. Excellence and Innovation - Gender Equality in Science 2005; Science policies in the European Union. Promoting excellence through mainstreaming gender equality. 2000). Dostupné štatistické údaje potvrdzujú rodové rozdiely v akademickej kariére aj v domácom prostredí. Podiel žien a mužov v rámci jednotlivých stupňov typickej akademickej kariéry na verejných VŠ ukazuje, že so zvyšujúcim sa stupňom akademickej kariéry sa percentuálne zastúpenie žien podstatne znižuje. Potvrdzuje sa teda pravidlo nepriamej úmery medzi výškou stupňa akademického rebríčka a počtom žien: čím vyšší stupienok, tým nižší počet žien (bližšie pozri Szapuová, Kiczková, Zezulová: 2009). Ako keby platilo pravidlo: (ženskou) hlavou sklenený strop neprebiješ?

V súčasnosti sme svedkami snahy európskych štruktúr o integrovanie gender mainstreamingu do európskej vednej politiky. Potreba uplatňovania rodového hľadiska v európskych vedných politikách sa zdôvodňuje poukázaním na to, že nízke zastúpenie žien v oblasti vedy, výskumu a vývoja predstavuje viaceré ohrozenia: ohrozuje rovnosť, diskriminácia na základe rodu je porušovaním ľudských práv. Podreprezentovanosť žien ohrozuje ale aj excelentnosť výskumu a jeho kvalitu – často sa poukazuje na to, že vedecká excelentnosť je úzko prepojená s rodovou citlivosťou a férovosťou, a je možné očakávať, že podpora rodovej rovnosti povedie aj z zvýšeniu kvality a excelentnosti výskumu. Dôležitý je i argument odvolávajúci sa na potrebu lepšieho využívania ľudských zdrojov – v dôsledku starnúcej populácie je podstatné, aby medzi mladými ľuďmi, ktorí sa rozhodnú venovať sa vede a výskumu, boli rovnako zastúpené obidve pohlavia. Napokon nedostatočné zastúpenie žien ohrozuje aj efektívnosť, keďže sa nevyužíva tvorivý potenciál vedecky vzdelaných žien a dochádza k premárneniu ich talentov.

Dôležitou oblasťou, kam majú byť opatrenia na podporu rodovej rovnosti nasmerované, je oblasť riadiacich funkcií a rozhodovacích pozícií, kde ženy sú výrazne podreprezentované. Cieľom je tiež zvýšiť zastúpenie žien vo vyšších stupňoch akademickej kariéry a vo vedúcich pozíciách (a to minimálne na 33 %). Dôležitou prioritou európskej vednej politiky, pokiaľ ide o gender mainstreaming, je posilnenie rodového výskumu, jeho systematická podpora v rámci európskych grantových schém ako aj v rámci národných inštitúcií, podporujúcich vedu a výskum. Podobne sa kladie dôraz na to, aby výskumníci a výskumníčky venovali pozornosť rodovej dimenzii vo svojich

[1] Metafora skleneného stropu sa v odbornej literatúre zaužívala na označenie súboru neformálnych bariér, „nepísaných“ pravidiel, noriem, spôsobov konania, ale aj hodnotenia inštitúcie či osobných výkonov, ktoré bránia ženám v tom, aby postúpili na vyššie akademické či riadiace pozície.

výskumných projektoch, osobitne v novších, interdiciplinárnych oblastiach výskumu. Špecifický problém predstavuje pretrvávajúca podreprezentovanosť žien vo sfére technických odborov (pozri bližšie Sedová, Filadelfiová, Porubänová: 2009), prioritou vedných politík preto bude zvýšiť účasť žien v oblasti inžinierstva a inovácií. Uplatňovanie a realizácia gender mainstreaming-u sa má týkať aj optimalizácie využívania ľudských zdrojov a vytvárania takých pracovných podmienok, ktoré umožňujú zosúlaďovať prácu a starostlivosť o rodinu. Znamená to presadzovanie a budovanie takých modelov vedeckej kariéry, ktoré vytvárajú možnosť zosúlaďovania, ako aj informovanie o takýchto možnostiach. Nemenej podstatnou súčasťou zavádzania princípov gender maistreamingu do života vedeckých inštitúcií je realizácia monitoringu zmien v oblasti rodovej rovnosti vrátane monitorovanie rámcových plánov výskumu (tzv. Gender Watch System).

GM sa najčastejšie charakterizuje ako top-down proces, teda proces postupujúci zhora, z vyšších úrovní riadenia smerom nadol. Bolo by však chybou predpokladať, že zmeny možno naštartovať púhym nariadením zhora. Gender mainstreaming totiž nemožno zaviesť jednorazovým aktom – naopak, je to dlhodobý a náročný proces, ktorý si vyžaduje nové odborné a organizačné znalosti a veľmi dôležitá je rodová senzibilizácia. Ak sa vo všetkých formách činnosti organizácie, v opatreniach a nariadeniach majú analyzovať súvislosti s rodovými pomermi, predpokladá to zmenu myslenia všetkých zúčastnených.

Realizácia gender mainstreamingu ako dlhodobej stratégie začleňovania rodovej rovnosti do politík, noriem, programov a mechanizmov inštitúcií, ktorá vedie ku transformácii vedy ako inštitúcie, predpokladá uskutočnenie niekoľkých krokov. V prvom rade je potrebné identifikovať – niekedy latenené, ťažko postrehnuteľné – spôsoby a mechanizmy, ktoré spôsobujú, že súčasný stav je prispôsobený skôr mužom (androcentrizmus vedy). Zároveň je potrebné otvoriť systém tak, aby bol prispôsobený životným situáciam tak mužov ako aj žien.

Uplatňovanie rodového hľadiska vo všeobecnosti, a teda aj v inštitúciách vysokoškolského vzdelávania a vo vedeckých a výskumných inštitúciách predpokladá realizáciu niekoľkých ďalších krokov, z ktorých ako najdôležitejšie treba uviesť nasledovné: Dôležitá je predovšetkým je definícia hlavných rodovo politických cieľov , teda formulovanie a vytýčenie želateľného stavu. Nevyhnutným predpokladom úspešnej realizácie GM je rodová analýza existujúceho stavu a identifikácia problémov. Dôležité je vytvorenie nevyhnutných predpokladov možností riešenia, spomedzi tých predpokladov spomenieme najmä senzibilizáciu pracovníkov a pracovníčok, organizačné zakotvenie, jasné stanovenie kompetencií a zodpovednosti aktérov a aktérok. Z týchto predpokladov má vychádzať návrh riešení a opatrení na zlepšenie rodových pomerov, ako aj presadzovanie opatrení do

praxe. Dôležitou súčasťou celého procesu je monitorovanie, priebežná kontrola a vyhodnocovanie úspešnosti procesu.

Niet pochýb o tom, že dôsledná realizácia gender mainstreamingu vo vedeckých a akademických inštitúciách potenciálne povedie k výraznej transformácii vedy. Už spomenutý dokument o európskej politike gender mainstreamingu v oblasti vedy Women and Science. Excellence and Innovation akcentuje v tejto súvislosti skutočnosť, že excelentnosť možno podporovať práve zavádzaním gender mainstramingu, pričom formuluje tak základné princípy, ako aj nástroje uplatňovania GM vo vedeckých inštitúciách. Čo sa týka princípov, dokument upozorňuje na nasledovné:

1. princíp rodovej rovnosti má byť zabudovaný do kultúry organizácií ako jej integrálna časť. Inými slovami, uplatňovanie rodového hľadiska má byť takou pevnou súčasťou práce inštitúcie ako napr. rozpočtovanie. Princíp rodovej rovnosti má byť integrovaný aj do inštitucionálnych praktík a dokumentov;
2. potrebu zaobchádzania s pracovníkmi a pracovníčkami ako s „celými“ bytosťami, čo znamená napr. že pri organizácii práce treba zohľadňovať aj mimopracovný život zamestnancov a zamestnankýň;
3. princíp rešpektu a dôstojnosti, uznanie toho, že zamestnanci a zemastnankyne, študenti a študentky si zaslúžia rešpekt a neporušovanie ich ľudskej dôstojnosti, akékoľvek praktiky proti dôstojnosti sú neakceptovateľné;
4. princíp participácie a demokratickej kultúry, čo znamená upevňovanie participatívneho rozhodovania, pozornosť má byť venovaná názorom na rodovú rovnosť;
5. potreba rozvíjania poznania o existujúcich (aj skrytých) mechanizmoch znevýhodňovania na základe rodu, o predpokladoch, na ktorých sú inštitúcie a ich organizačná a pracovná kultúra budované (napr. na predpoklade modelu muža-živiteľa a ženy-opatrovateľky).

GM vo vede a výskume: transformácia vedy a akademických inštitúcií

Premietnutie vyššie uvedených princípov do každodennej praxe, ale aj do riadenia vedeckovýskumných a akademických inštitúcií, si vyžaduje uplatnenie niekoľkých konkrétnych nástrojov. Ako sme už spomenuli, dôležitým predpokladom realizácie gender mainstreamigu je prvom rade dôkladné poznanie existujúcej situácie v oblasti rodovej ne/rovnosti. Inými slovami, GM si vyžaduje pre diagnózu solídne empirické základy, ako aj vypracovanie indikátorov rodovej rovnosti. Okrem systematického zberu a analýzy rodových štatistík, členených aj podľa iných premenných, si

to vyžaduje aj systematickú evaluáciu rodovopolitického obsahu všetkých opatrení a nástrojov vysokoškolskej a vednej politiky. Treba presne analyzovať, či určité opatrenie pôsobí neutrálne, či prispieva k rovnosti, alebo skôr naopak, potvrdzuje existujúce nerovnosti. Hodnotenie dopadu rozličných inštitucionálnych či organizačných praktík, ale aj noriem a pravidiel z rodového hľadiska (tzv. gender impact assessment) je neodmysliteľnou súčasťou GM. Týka sa to napr. kurikúl, systému odmeňovania, rozdelenia miest a štipendií, podpory výskumu a vedeckého dorastu, obsahu učebníc, organizácie štúdia a pod. Takisto je dôležité zabezpečenie priebežného vyhodnocovania a kontroly všetkých prijímaných opatrení, aby sa zistila ich efektivita. Obzvlášť dôležité je integrovanie princípu rovnosti do plánovacích a rozhodovacích procesov, GM totiž predpokladá štruktúrne zmeny rozhodovacích a plánovacích procesov. Ako ďalší nástroj treba uviesť scitlivovanie pracovníkov a pracovníčok, ale najmä manažmentu voči rozličným formám rodovej nespravodlivosti a voči rodovým otázkam vo všeobecnosti, vypestovanie si istej „rodovej kompetencie“. Takúto kompetenciu je možné si vybudovať napr. realizáciou tréningov a školení pre zamestnancov a zamestnankyne z problematiky rodovej rovnosti.

Na úrovni európskej vednej politiky sú vyššie uvedené princípy premietnuté aj do konkrétnych odporúčaní – napr. na úrovni orgánov EÚ a členských štátov sa odporúča vytváranie a pravidelný zber rodovo desegregovaných dát a ich zverejňovanie, vyvinutie indikátorov rodovej ne/rovnosti, zavádzanie gender mainstreamingu a integrovanie rodovej dimenzie do plánov výskumu. V odporúčaniach, ktoré smerujú k vedným politikám členských štátov sa kladie dôraz okrem iného na systematické monitorovanie stavu rodovej rovnováhy, na odstránenie rodovej priepasti v odmeňovaní, na dosahovanie rodovej rovnováhy na univerzitách a vo výskumných inštitúciách, na kvalitný systém kolegiálnej oponentúry (tzv. peer review system), na férové a transparentné mechanizmy výberu a jasné stanovenie výkonnostných kritérií, na rozvíjanie rodovej expertízy a expertízy v oblasti GM a na potrebu výskumných aktivít v oblasti rodovej rovnosti, ako aj na skvalitnenie rodovej dimenzie vedeckých projektov.

Ako sme už zdôraznili, GM je súčasťou politík rodovej rovnosti na európskej úrovni a jej zavádzanie do praxe vedeckých inštitúcií v jednotlivých krajinách je viazané na predpoklad, že existujú opatrenia na úrovni národných politík rodovej rovnosti, sú rozvinuté nástroje a mechanizmy presadzovania rodovej rovnosti. Nasledujúca tabuľka ukazuje, do akej miery je tento predpoklad ne/naplnený v prípade Slovenskej republiky.

Table 1: National policies to promote gender equality in science (2004)

	EU-Member States (25)																								
Equality Measures in Science	BE	CY	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	IT	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	SI	SK	FI	SE	UK
Equal treatment legislation (general)	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Commitment to gender mainstreaming	X	X	X	x	X		X	x	X	X	X		X	X			X	X	X	X	X		X	X	X
National Committee on Women & Science	X	X	X	xx	X	X	xx	X	X	X	X		X		X	X		X	X	X	X	X	X	X	
Women & Science Unit in Research Ministry					X		X5	X	X		X							X	X						X
Publication of Sex-disaggregated Statistics	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	xx	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X3
Development of Gender equality indicators	X4			X	X		X		X	X	X	X			X	X		X		X	X		X	X	X
Gender balance targets: public committees	X2			X	X		X		X	X													X	X	X
Gender balance targets on university ctees		X		X	X				X								X4	X					X	X	X4
Gender Equality Plans in Univ.& Research I.	X4			X	X				X	X	X			xx			X4	X					X	X	
Gender[2] Studies & Research at Universities	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	xx	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Programmes on W&S, special funding available					X		X		X	xx	X	xx	xx			X	X	X			X				X
Nationwide Centres on Women & Science			X		X																				X

***Source:** Information provided by the members of the Helsinki group & EOWIN, Summer 2004, DG RTD, UNIT C4* xx = in preparation

[2])or women studies/research X1= only BE French-spreaking X2= only BE Dutch-speaking X3= not for industrial R&D

x = yes blanc cell = no X4= set by certain universities X5= person only responsible for W&S

Prevzaté z dokumentu Women and Science. Excellence and Innovation - Gender Equality in Science. 2005. European Commision. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Príklad dobrej praxe

V závere štúdie chceme stručne predstaviť jednu z najnovších európskych iniciatív, smerujúcich k presadzovaniu rodovej rovnosti vo vede a výskume, ktorá sa realizuje v rámci projektu podporeného EK **genSET - gender in science**. Dialogue and Action for Gender Equality & Research Excellence in European Science[2]. V rámci tejto iniciatívy bola prijatá inovovaná stratégia gender mainstreamingu vo vede a výskume, ktorá je zameraná na štyri hlavné sféry: 1. na proces tvorby vedeckého poznania, 2. na využívanie ľudského kapitálu, 3. na inštitucionálne praktiky a procesy a napokon 4. na usmerňovanie opatrení, spojených s rodom a dodržiavanie zásad rodovej rovnosti.

Táto nová stratégia bola premietnutá do 13 odporúčaní, ktoré sformulovala a schválila skupina vedcov a vedkýň v pozícii lídrov európskej vedy[3]. Odporúčania spadajúce pod oblasť "vytváranie

[2] Materiály a dokumenty vypracované v rámci tohto projektu sú dostupné na http://www.genderinscience.org

[3] Pod tieto odporúčania sa podpísali také vedúce osobnosti európskej vedy a a výskumu ako napr. Dr Astrid James, zástupkyňa šéfredaktora vedeckého časopisu The Lancet (biomedicína), Prof Anders Flodström, člen

poznania“ smerujú k zlepšeniu kvality výskumu prostredníctvom zahrnutia rodovej optiky či otázok pohlavia do vedeckého výskumu. Ich cieľom je ovplyvniť samotný výskumný proces či metodológiu, teda tvorbu vedeckého poznania smerom k rodovej rovnováhe. Ide tu o kroky, ktorých cieľom je zvýšenie kvality výskumu prostredníctvom zahrnutia analýzy rodu a pohlavia do základného a aplikovaného výskumu.

Odporúčania spadajúce pod oblasť “ľudský kapitál“ sa týkajú spôsobov, akými sú ženy a muži vo vedeckých inštitúciách riadení, ich práca organizovaná, podporovaná ale aj zviditeľnená či propagovaná. Ich cieľom je zlepšiť využívanie ľudského kapitálu pri tvorbe poznania vo vedeckých inštitúciách. Tieto odporúčania obsahujú kroky, smerujúce k efektívnejšiu využívaniu sociálneho a intelektuálneho kapitálu žien a mužov vo vedeckých inštitúciách, opatrenia sa týkajú aj kapacít a vzájomných vzťahov aktérov a aktérok prostredníctvom zlepšenia organizácie a riadenia ich práce. Odporúčania spadajúce pod oblasť “praktiky a procesy“ sa týkajú zlepšenia náboru zamestnancov a zamestnankýň/prijímania do zamestnania, hodnotenia práce a vytvárania pracovných podmienok prostredníctvom zohľadnenia rodovej dimenzie. Ich cieľom je zvýšenie kvality existujúcich inštitucionálnych praktík a procesov. Tieto odporúčania smerujú napríklad k zlepšeniu a zefektívneniu už existujúcich inštitucionálnych praktík, osobitne metód a kritérií hodnotenia práce aktérov a aktérok v oblasti vedy a výskumu či vysokoškolských učiteľov a učiteliek, ale tiež k novým spôsobom a procedúram náboru či prijímania zamestnancov a zamestnankýň, alebo ide o opatrenia, ktoré sa týkajú pracovných podmienok. Odporúčania spadajúce pod oblasť“ usmerňovanie praktík, spojených s rodom“ sa týkajú nástrojov zabezpečujúcich, aby bol uznaný význam rodovej dimenzie/rodového hľadiska vo vedeckých inštitúciách. Ich cieľom je zabezpečiť „vykázatelnosť“ inštitucionálnych rodových politík, napríklad akčných plánov rodovej rovnosti prijatých na úrovni konkrétnych vysokých škôl. Tieto odporúčania možno premietnuť do konkrétnych opatrní, ktorých cieľom je zabezpečiť, aby uplatňovanie rodového hradiska bolo vykázateľné, aby zodpovední aktéry a aktéry si „skladali účty“ z realizácie opatrení. Spomenúť treba aj ďalšie dôležité opatrenia gender mainstreamingu na inštitucionálnej úrovni, ako sú napr. opatrenia týkajúce sa monitorovania, analýzy a vyhodnocovania výsledkov relevantných z hradiska rodových vzťahov.

---

výkonného výboru Európskeho inštitútu pre inovácie a technológie, kancelár pre univerzity Švédskeho kráľovstva, prezident Švédskej národnej agentúry pre VŠ, Prof Henrik Toft Jensen, bývalý rektor Roskilde University; bývalý predseda dánskej rektorskej konferencie, Prof Curt Rice, prorektor University Tromso, Prof Rolf Tatrách, rektor Luxemburskej Univerzity, Dr Daniela Corda, riaditeľka Inštitutu pre biochemii proteínov, Národná rada pre výskum, Taliansko, ako pozorovatel na práci panelu participoval aj Dr Philip Campbell, šéfredaktor časopisu Nature

Namiesto záveru

Ako sme sa snažili ukázať, gender mainstraming predstavuje takú politickú stratégiu, ktorej hlavný princíp vedie k realizácii rovnosti mužov a žien aj vo vednej a vysokoškolskej politike. Je to stratégia, ktorá ponúka týmto inštitúciám nové impulzy. Táto snaha spočíva v poznatku, že doterajšia politika v oblasti vysokých škôl a vedeckých inštitúcií nebola a ani v súčasnosti nie je rodovo neutrálna. Preto vedecké inštitúcie treba preskúmať z hľadiska toho, či sú rodovo spravodlivé a či svojimi opatreniami a rozhodnutiami prispievajú k tomu, aby sa doterajšie nerovnosti odstránili, resp. sa podporila rodová rovnosť. Takéto skúmanie musí byť komplexné a dostatočné široké, aby odhalilo všetky, aj skryté formy nerovností medzi ženami a mužmi a aby slúžilo ako základ pre plánovanie a realizáciu praktických krokov smerujúcich k rodovo spravodlivým pomerom. Je dôležité opätovne zdôrazňovať, že za nepriaznivý stav či za neúspech v žiadnom prípade nenesú zodpovednosť samotné ženy, ale všetci tí a tie, ktorí a ktoré sú v rozhodovacích pozíciách. Uvedomujeme si, že zavádzanie gender mainstramingu nie je ani jednoduchý, ani krátkodobý proces – naopak, vyžaduje si nielen vôľu, ale aj systematické a dlhodobé úsilie všetkých zainteresovaných aktérov a aktérok.

Referencie

Blagojević, M. – Havelková, H. – Sretenova, N. – Tripsa, M. F. – Velichová, D. (ed.). 2003. *Premárnené talenty: od osobných zápasov k veci verejnej. Ženy a veda v krajinách Enwise.* Luxemburg : Úrad pre vydávanie úradných publikácií Európskych spoločenstiev.

Bothfeld, S., Gronbach, S., Riedmüller, B. (Hg.) 2002. *Gender Mainstreaming - eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis* Frankfurt: Campus Verlag.

Conell, R. W. 1987. Gender and Power. Society, the Person and Sexual Politics. Stanford: Stanford University Press.

Gender Mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practice. Council of Europe, (EG-S-MS), Strasbourg, May 1998. dostupné na: http://www.unhcr.org/3c160b06a.pdf

Gender Mainstreaming, Definition, Begriff, Geschichte, Instrumente, Verfahren. 2006/2. München : DJI Bulletin 75 PLUS.

Kellerová, E. Fox: Feminismus a přírodní vědy. In: Libora Oates-Indruchová (ed.): *Dívčí válka s ideologií*. Praha: Sociologické Nakladatelství 1998.

Kiczková, Z., Pietruchová, O.: Gender Mainstreaming jako stratéga presadzovania rodovej rovnosti. In: Kiczková, Z., Szapuová, M.: Rodové štúdiá. Súčasné diskusie, problémy a perspektívy. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. 2011. s. 471-502.

Mill, J. S. 2003. *Poddanstvo žien*. Bratislava: Kalligram.

Science policies in the European Union. Promoting excellence through mainstreaming gender equality. 2000. European Comission, DG for Research, Luxembourg: Offices for Official Publications of the European Communities.

Sedová, T., Filadelfiová, J., Porubänová, S.2009. *Rodová asymetria v studijných preferenciách dívčat a chlapcov v oblasti informatiky a technicko-inžinierskych odboroch.* Bratislava: Veda.

Stiegler, B. 2002. *Ako uplatňovať rodové hľadisko. Aspekty stratégie Európskej únie.* Bratislava: Aspekt

Stiegler, B.: 2009. Formulovanie cieľov a stratégií rodovej politiky: podnety na uplatňovanie rodového hľadiska. In: Cviková, J. (ed.). *Spravodlivosť v rodových vzťahoch. Aspekty rozdeľovanie (nielen) zdrojov*. Bratislava: Aspekt.

Szapuová, M. − Kiczková, Z. − Zezulová, J. (eds.). 2009. *Na ceste k rodovej rovnosti : ženy a muži v akademickom prostredí.* Bratislava : Iris.

Women and science: mobilising women to enrich European research. Dostupné na ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/improving/docs/g_wo_co_en.pdf

Women and Science. Excellence and Innovation - Gender Equality in Science. 2005 **(**Commission Staff Working Dokument) European Commision. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

100 words for equality. A glossary of terms on equality between women and men. Európska Komisia 1998. dostupné na http://www.wikigender.org/index.php/File:100-words-for-equality-en.pdf

Záver

Darina Malová a Zuzana Lisoňová

Prezentované prípadové štúdie predstavujú súbor prvých výsledkov výskumu spoločenských inovácií na Slovensku v európskom kontexte. Istá rozmanitosť tém a aj rozdiel v úrovni operacionalizácie jednotlivých výskumov neznižuje ich spoločné teoretické a metodologické prínosy. Časť príspevkov sa zamerala na spoločný problém - identifikovanie podmienok prítomných pri vzniku spoločenských inovácií. Konkrétne dva príspevky z oboch dimenzií - za sociálnu (Roman Džambazovič a Daniel Gerbery) a politickú (Zuzana Gabrižová) - poukazujú na význam sociálnych hnutí, ktoré za zaslúžili o presadenie a realizáciu vybraných spoločenských inovácií. V prvom prípade ide o o vznik a rozšírenie inovácie, ktorá je v súčasnosti známa ako sociálny monitoring a „reporting“ (SMaRT) a v druhom prípade o európsku občiansku iniciatívu (European Citizens Initiative - ECI), nový nástroj Európskej únie slúžiaci primárne na zapojenie občanov do tvorby politiky EÚ. Zuzana Gabrižová ukazuje na primárnu úlohu organizácií občianskej spoločnosti, ktoré najprv pôsobili a usilovali sa o rozvoj a podporu priamej demokracie na národnej úrovni až podnietili zrod európskeho Inštitútu pre občianske iniciatívy a referendum (Initiative and Referendum Institute Europe), ktorý sa významnou mierou zaslúžil o prijatie ECI do zákonodarstva EÚ. ECI znamená veľký krok vpred k zvýšeniu účasti občanov na tvorbe verejnej politiky EÚ a usiluje sa o posilnenie inštitúcií, ktoré umožňujú občanom priamo sa podieľať na správe „európskych záležitostí“, nerozvíja však priamu demokraciu, len zvyšuje možnosti ovplyvniť alebo iniciovať otázky, ktorými sa orgány a inštitúcie majú zaoberať. Rozvíja politické práva občanov EÚ, akými sú petičné právo, právo obracať sa na európskeho ombudsmana, právo na odpoveď z inštitúcií alebo orgánov EÚ a právo vymáhať spravodlivosť na úrovni EÚ. Do istej miery sa problému „pôvodu“ nových myšlienok, ako základného predpokladu pre vznik spoločenskej inovácie venuje aj Katarína Staroňová, ktorá svoj výskum lokalizuje do verejného sektora. V rámci klasifikácií inovácií vo verejnom sektore skúma, či sa tieto zrodili zdola alebo zhora, hoci inovácie v tomto sektore bývajú zvyčajne iniciované „zhora“, t. j. volenými politikmi alebo profesionálmi pôsobiacimi vo verejnom sektore (policy enterpreneurs).

Všetky tieto štúdie poukazujú na kľúčovú úlohu vedúcich aktérov (*leadership*) pri vzniku spoločenských inovácií. Znamená to, že ďalší výskum by sa mal viac zaoberať práve otázkou efektívneho vedenia spoločnosti, aby sme lepšie pochopili, prečo na Slovensku prevažuje hľadanie riešení spoločenských problémov v zahraničí a prečo u nás nevznikajú „vlastné“ spoločenské inovácie. Práve zistenia antropológov naznačili, že bariéry pre vznik spoločenských inovácií môžu súvisieť s historickým vývojom sociálneho kapitálu. Slovensko má predovšetkým skúsenosti

s relatívne malým priestorom na „vlastné“ originálne idey, keďže tu dominovala „zhora“ vedená modernizácia, či už počas existencie Rakúsko-Uhorskej monarchie alebo demokratickej Československej republiky. Oba nedemokratické režimy doslova vytesnili, vytlačili, potlačili tvorivý sociálny kapitál za hranicu legálnosti a legitímnosti. Tvorivosť ľudí sa tak orientovala výlučne na adaptáciu na zmenené podmienky a hľadanie spôsobov, ako v existujúcich hraniciach dovoleného realizovať svoje individuálne potreby. Zákaz akejkoľvek spontánnosti, ohraničenie autonómie a riziko spojené s hľadaním spoločných riešení sa výrazne podpísali pod neradostným stavom sociálneho kapitálu. Uplynulých vyše dvadsať rokov síce prinieslo príval nových problémov a výziev, ale málo originálnych a úspešných spoločenských riešení, čo možno vysvetliť zablokovaním individuálnej a kolektívnej tvorivosti, ktorá so sebou prináša riziká a preto sa často uprednostňujú spoľahlivé riešenia, ktoré sú inšpirované zahraničnými skúsenosťami. Riešenia, ktoré však takto prichádzajú „zvonku“ a „zhora“ však môžu byť menej efektívne, keďže zmeny, ktoré majú priniesť, môže spoločnosť obchádzať, ignorovať alebo uplatňovať len formálne, najmä, keď ľudia „hore“ zle pochopili existujúcu situáciu, alebo navrhované riešenia nezvyšujú kvalitu. Súlad medzi reálnymi potrebami a predkladanými riešeniami predurčuje rozvoj spoločenských inovácií.

Zistenia a závery predstavených príspevkov, ale aj ďalších publikácií, ktoré vznikli vďaka práci CESI UK ukazujú, že napriek teoretickým a metodologickým limitom koncepcie spoločenských inovácií, tento výskum vypovedá o aktuálnom stave (nielen občianskej) spoločnosti, keďže umožňuje kritický pohľad na slabé a silné stránky vzniku a implementácie originálnych ideí, myšlienok. Doterajšie výsledky výskumu poukázali na absenciu spoločenských podmienok, ktoré vedú ku generovaniu kreatívnych riešení spoločenských problémov, akými sú napríklad tvoriví lídri s kognitívnymi schopnosťami, t.j. dispozíciami identifikovať problém, navrhnúť riešenie a získať širokú podporu. Existujúca nespokojnosť spoločnosti s daným stavom aj keď generuje správnu identifikáciu problémov, pri skúmaní verejného diškurzu tieto problémy sú často nahrádzané zástupnými, ktoré odpútavajú pozornosť.

Centrum excelentnosti pre spoločenské inovácie UK

Centrum excelentnosti pre spoločenské inovácie Univerzity Komenského (CESIUK) budované v rámci projektu „Globálne a lokálne procesy na Slovensku: rozvoj spoločenských inovácií v podmienkach internacionalizácie Európskej únie“ je unikátnym projektom spájajúcim najkvalitnejších výskumných pracovníkov z rôznych vedných disciplín vo výskume a prognózovaní spoločenských inovácii. Hlavným cieľom Centra excelentnosti pre spoločenské inovácie je rozvoj ľudského, sociálneho a kultúrneho kapitálu prostredníctvom výskumu strategických spoločenských inovácií v kontexte globalizácie, europeizácie a transformácie v zahraničí a na Slovensku.

Projekt je financovaný z Európskeho fondu regionálneho rozvoja, v rámci Operačného programu Výskum a vývoj, opatrenie 4.1 "Podpora sietí excelentných pracovísk výskumu a vývoja ako pilierov rozvoja regiónu v Bratislavskom kraji". "Podporujeme výskumné aktivity na Slovensku/Projekt je spolufinancovaný zo zdrojov ES".

Kontakt

Web: **www.fphil.uniba.sk/cesiuk**

E-mail: **cesiuk@fphil.uniba.sk**