

# MEDZINÁRODNÉ VZŤAHY



Vedecký časopis pre medzinárodné  
politické, ekonomické, kultúrne  
a právne vzťahy

Ročník VIII.

2/2010

# **Medzinárodné vzťahy**

Vedecký časopis  
pre medzinárodné politické, ekonomické, právne a kultúrne vzťahy  
Fakulty medzinárodných vzťahov  
Ekonomickej univerzity v Bratislave

Medzinárodné vzťahy 2/2010, ročník VIII.

# Medzinárodné vzťahy

Vedecký časopis  
pre medzinárodné politické, ekonomické, právne a kultúrne vzťahy  
Fakulty medzinárodných vzťahov Ekonomickej univerzity v Bratislave

**Redakcia:**

Fakulta medzinárodných vzťahov Ekonomickej univerzity v Bratislave  
Dolnozemska cesta 1  
852 35 Bratislava  
Tel.: 00421 2 624 11 856  
E-mail: lipkova@euba.sk

**Hlavná redaktorka:**

prof. Ing. Ľudmila Lipková, CSc.

**Redakčná rada:**

prof. Ing. Vítázoslav Balhar, CSc.  
prof. Dr. Otmar Höll  
prof. PhDr. Zuzana Lehmannová, CSc.  
prof. PhDr. Peter Kulašik, CSc.  
doc. PhDr. Ján Liďák, CSc.  
Ing. Ladislav Lysák, DrSc.  
doc. PhDr. Milan Márton, CSc.  
Mgr. Boris Mattoš, PhD.  
prof. JUDr. Stanislav Mráz, CSc.  
doc. Ing. Pavel Nezval, PhD.  
prof. Dr. Joachim Osinski  
JUDr. Peter Rusiňák, PhD.  
doc. PhDr. František Škvrnda, CSc.  
prof. Ing. Dana Zadražilová, CSc.

**Výkonný redaktor:**

Ing. Richard Woltemar, PhD.

**Jazyková redaktorka:**

PhDr. Katarína Strelková, CSc.

**Vydavateľ:**

Vydavateľstvo EKONÓM

**Registračné číslo:**

2761/2002

ISSN 1336 – 1562

**Obsahové zameranie**

**Variability of Contents**

**Vedecké články**

**Scientific articles**

**Diskusie**

**Discussion**

**Názory**

**Opinions**

**Prehľady**

**Surveys**

**Informácie**

**Information**

**Tézy doktorandov**

**Doctorand's Thesis**

**Recenzie**

**Reviews**

# Obsah

# Content

## Vedecké články

**REZOLÚCIA BR OSN 242/1967 –  
ZLOŽITÝ PROCES – SPORNÝ VÝSLEDOK**  
doc. PhDr. Karol R. Sorby, DrSc. \_\_\_\_\_ 7

**O NIEKTORÝCH ASPEKTOCH TEORETICKÉHO VYMEDZENIA  
LIBERALIZÁCIE LETECKEJ DOPRAVY**  
Ing. Martin Grančay \_\_\_\_\_ 24

**MEDZINÁRODNÁ MIGRÁCIA – VÝZNAMNÝ ČINITEL SOCIÁLNO – EKONOMICKÉHO ROZVOJA  
SVETOVÝCH REGIÓNOV**  
Ing. Miloš Ondrušek, PhD. \_\_\_\_\_ 35

## Diskusie

**MAKROEKONOMICKÉ SLEDOVANIE SÚVISLOSTÍ MEDZI DAŇOVÝM ZAŤAŽENÍM PRÁCE  
A ZAMESTNANOSŤOU V KRAJINÁCH EÚ**  
Ing. Denisa Kitová, PhD. – Ing. Daša Belkovicsová, PhD. \_\_\_\_\_ 48

**K PREDPOKLADOM REVITALIZÁCIE SVETOVEJ EKONOMIKY**  
Ing. Ladislav Lysák, DrSc. \_\_\_\_\_ 58

**KONVERGENCIA V EURÓPSKEJ SOCIÁLNEJ POLITIKE**  
doc. Ing. Iveta Dudová, PhD. \_\_\_\_\_ 70

**NAJNOVŠIE TRENDY V PRÍLEVE PRIAMÝCH ZAHRANIČNÝCH INVESTÍCIÍ NA SLOVENSKO**  
Ing. Tomáš Dudáš, PhD. \_\_\_\_\_ 81

**EUROZÓNA POD VPLYVOM GLOBÁLNEJ HOSPODÁRSKEJ A FINANČNEJ KRÍZY**  
Ing. Richard Woltemar, PhD. \_\_\_\_\_ 91

## Názory

**MEDZINÁRODNÁ MIGRÁCIA A JEJ DOPADY NA MIGRAČNÚ POLITIKU VO ŠVAJČIARSKU**  
PhDr. Radoslav Štefančík, MPol., PhD. \_\_\_\_\_ 101

**BEZPEČNOSTNÁ POLITIKA RUSKEJ FEDERÁCIE Z POHLADU GEOPOLITIKY**  
PhDr. Martin Horemuž, PhD. \_\_\_\_\_ 115

## Prehľady

**PAŠTUNSKÝ FENOMÉN AFGANSKO – PAKISTANSKÉHO POHRANIČIA**  
Dr. Ľubomír Čech, CSc. \_\_\_\_\_ 131

## **Informácie**

**FORMY VYVLASTNENIA INVESTÍCIÍ V DOTERAJŠEJ MEDZINÁRODNEJ APLIKAČNEJ PRAXI  
S OSOBITNÝM ZAMERANÍM NA NEPRIAME VYVLASTNENIE A ŠTÁTNE ZÁSAHY REGULAČNÉHO  
CHARAKTERU**

JUDr. Ing. Milan Budjač, PhD. \_\_\_\_\_ 148

## **Tézy doktorandov**

**KOMPARÁCIA HODNOTENIA EFEKTÍVNOSTI MULTILATERÁLNEJ SPOLUPRÁCE VO  
VYBRANÝCH ŠTÁTOCH OECD**

Ing. Eva Majerníková \_\_\_\_\_ 158

**HISTORICKO-KULTÚRNY KONTEXT ŠPANIELSKA A  
JEHO VPLYV NA KOMUNIKÁCIU V MEDZINÁRODNÝCH VZŤAHOCH**

PhDr. Elena Delgadová \_\_\_\_\_ 169

## **Recenzia**

**LADISLAV BAREŠ, RUDOLF VESELÝ, EDUARD GOMBÁR: DĚJINY EGYPTA**

doc. PhDr. Karol Sorby, DrSc. \_\_\_\_\_ 180



**REZOLÚCIA BR OSN 242/1967 –  
ZLOŽITÝ PROCES – SPORNÝ VÝSLEDOK**

---

doc. PhDr. Karol R. Sorby, DrSc.

**ABSTRAKT**

Prijatie rezolúcie č. 242 Bezpečnostnej rady OSN 22. novembra 1967, bolo významným diplomatickým úspechom v arabsko-izraelskom konflikte. V rezolúcii bola zdôraznená „nepripustnosť nadobudnutia územia vojnou“ a objavila sa v nej aj formulácia, ktorá odvtedy sprevádza všetky mierové iniciatívy – územie za mier. Za stiahnutie vojsk z egyptského, jordánskeho a sýrskeho územia okupovaného vo vojne v roku 1967, arabské štáty sľúbili Izraelu mier. Táto rezolúcia tvorí bázu, na ktorej sa mohli viesť mierové rozhovory medzi Izraelom a Arabmi.

**Kľúčové slová:** Rezolúcia BR OSN 242, formulácia „územie za mier“, nejednoznačné formulácie

**ABSTRAKT**

The passage of Resolution 242 by the UN Security Council on 22 November 1967, was a major diplomatic achievement in the Arab-Israeli conflict. It emphasized “the inadmissibility of the acquisition of territory by war” and contained the formula that has since underlain all peace initiatives – land for peace. In exchange for withdrawing from Egyptian, Jordanian, and Syrian territory captured in the 1967 war, Israel was promised peace by the Arab states. The resolution provides the basis on which the peace talks between Israel and the Arabs could be conducted.

**Key words:** UN Security Council Resolution 242, formula “land for peace”, ambiguous wording

**JEL:** K33

---

## **1 Úsilie supervel'mocí o upokojenie situácie**

Vedúci sovietski predstavitelia spustili po vojne intenzívnu diplomatickú kampaň, keď predseda Prezídia Najvyššieho sovietu Nikolaj Podgornij navštívil Belehrad, Káhiru a Damask. Už 13. júna ZSSR požiadala o zvolanie mimoriadneho zasadnutia VZ OSN, ktoré sa po nevyhnutnej príprave začalo v pondelok 19. júna 1967 o 10,30 h predpoludním.<sup>1</sup> Piate mimoriadne zasadnutie Valného zhromaždenia OSN sa formálne zišlo už v sobotu 17. júna 1967. Sýrsku delegáciu viedol prezident republiky Nūraddīn al-Atāsī, Jordánsko reprezentoval kráľ Husajn. Na schôdzi sa zúčastnilo ďalších štrnásť hláv štátov. Počas prvej fázy rokovaní sa uskutočnilo dvadsaťpäť schôdzí, ktoré trvali dva týždne. Počas zasadnutia VZ sa uskutočnilo krátke stretnutie na najvyššej úrovni medzi prezidentom USA Lyndonom Johnsonom a predsedom Rady ministrov ZSSR Alexejom Kosyginom. Po prvej fáze rokovaní boli dve schôdzky BR, po ktorých nasledovala druhá fáza rozhovorov vo VZ a v rámci nej ďalšie schôdze. VZ bolo potom odložené a zišlo sa až 18. septembra, deň pred začatím každoročného riadneho zasadania. Schôdzam predsedal veľvyslanec Abdul Rahman Pazhwak

---

<sup>1</sup> LALL, Arthur: *The UN and the Middle East Crisis, 1967*. New York and London, Columbia University Press 1968, s. 121.



z Afganistanu a viacerí podpredsedovia.<sup>2</sup>

Predseda rady ministrov ZSSR Alexej Kosygin sa na ceste do New Yorku zastavil v Paríži, kde bol vrelo prijatý a rovnako aj na spätočnej ceste. Keď sa Lyndon Johnson dozvedel, že Alexej Kosygin navštívi USA, pozval ho do Bieleho domu alebo do Camp Davidu, ale Kosygin navrhol ako miesto stretnutia New York. Nastal malý diplomatický problém, keď podľa inštrukcií z Kremľa Kosygin nemal ísť do Washingtonu, a Biely dom nechcel, aby Johnson cestoval do New Yorku.<sup>3</sup> Nakoniec bolo vybraté tiché univerzitné mestečko Glassboro, 15 km na juh od Filadelfie a asi v polceste medzi New Yorkom a Washingtonom. Generálny tajomník OSN U Thant by si bol želal, aby sa tí dvaja svetoví vodcovia stretli na pôde OSN. Lyndon Johnson a jeho delegácia prišli do Glassboro (štát New Jersey) štýlovo vo vrtuľníku, kým Alexej Kosygin cestoval z New Yorku v limuzíne a trochu sa oneskoril kvôli hustej premávke na diaľnici.<sup>4</sup>

Stretnutie sa začalo tesne predpoludním 22. júna. Johnson sa vyjadril, že „Kosygin bol počas dlhých rozhovorov väčšinu rezervovaný, ale priateľský, ale vždy keď som spomenul možnosť obmedzenia strategických zbraní, Kosygin zmenil tému na Blízky východ“.<sup>5</sup> Johnson predstavil svoj plán na konečné blízkovýchodné mierové urovanie, ale Kosygin sa sústredil len na otázku stiahnutia izraelských vojsk z okupovaných území. Kosygin sa sťažoval, že predstavitelia USA pred vojnou hovorili územnej celistvosti, ale teraz skončili pri ochraňovaní agresie. Trval na tom, že izraelské vojská sa musia stiahnuť za líniu prímeria a otázka plavby v Akabskom zálive má byť predložená Medzinárodnému súdному dvoru.<sup>6</sup> Rozhovory boli v podstate bezvýsledné, ale naznačili sovietskej vláde, že nebude stačiť iba jednoduché odsúdenie izraelskej agresie a požadovanie izraelského stiahnutia. Bolo dohodnuté, že obaja ministri zahraničných vecí zostanú v styku. Johnson si myslel, že sa dosiahol istý pokrok vo všeobecnej otázke obmedzenia zbrojenia, ale minister zahraničných vecí Dean Rusk nespomína nijakú dôležitú diskusiu o hromadení zbraní na Blízkom východe. Johnson sa stretol s Kosyginom na jednej „súkromnej“ schôdzi, ale nedošlo k nijakej dohode. V súvislosti so zvyšujúcim sa prísunom zbraní do regiónu bolo vyjadrené znepokojenie a stojí za zmienku, že tak USA, ako aj ZSSR, vsunuli ustanovenia na kontrolu tohto toku zbraní do návrhu svojej rezolúcie v BR v novembri.<sup>7</sup> U Thant komentoval schôdzku, že v súvislosti so summitom v Glassboro spočiatku vládol pocit uvoľnenia a dokonca nadšenie v OSN, ale skutočnosť, že z mediálne vysoko sledovaných stretnutí nevzišlo nič konkrétne, patrilo k jednému z mnohých sklamaní toho leta.<sup>8</sup>

Hlavnú diskusiu na Valnom zhromaždení otvoril predseda rady ministrov ZSSR Alexej Kosygin. Jeho prejav, napísal izraelský veľvyslanec pri OSN, Gideon Rafael, bol „plný politického obsahu, ale prednesený monotónnym hlasom pouličného vyvolávača“.<sup>9</sup> Jeho šéf, izraelský minister zahraničných vecí Abba Eban poznamenal, že Kosyginov hlas bol síce tichý, ale podstata toho, čo chcel povedať, bola veľavravná. ZSSR tvrdo odsúdil izraelskú agresiu a požadoval stiahnutie izraelských vojsk zo všetkých obsadených území.<sup>10</sup>

Línia, ktorú nasledovali všetky štáty východného bloku, bola kritika Izraela. Albánsko, ktoré už nepatrilo do toho bloku, sa správalo veľmi urážlivo, keď útočilo tak na Izrael, ako aj na

---

<sup>2</sup> Tamže, s. 123; BAILEY, Sydney D.: *Four Arab-Israeli Wars and the Peace Process*. London, The Macmillan Press 1990, s. 248.

<sup>3</sup> SHEVCHENKO, Arkady: *Breaking with Moscow*. London, Cape 1985, s. 137.

<sup>4</sup> JOHNSON, Lyndon B.: *The Vantage Point*, s. 481-483.

<sup>5</sup> JOHNSON, Lyndon B.: *The Vantage Point*, s. 483.

<sup>6</sup> Tamže, s. 484.

<sup>7</sup> GLASSMAN, Jon D.: *Arms for the Arabs. The Soviet Union and War in the Middle East*. Baltimore and London, The Johns Hopkins Press 1975, s. 64.

<sup>8</sup> JABBER, Fuad A.: *International Documents on Palestine 1967*. Beirut, Institute for Palestine Studies 1970, (documents 119-121, 199, 208) s. 122-124, 180-189; U THANT, *View from the UN*, s. 272-273.

<sup>9</sup> RAFAEL, Gideon: *Destination Peace. Three Decades of Israeli Foreign Policy. A Personal Memoir*. London, Weidenfeld and Nicolson 1981, s. 173.

<sup>10</sup> EBAN, Abba: *An Autobiography*. London, Weidenfeld and Nicolson 1977, s. 431.

ZSSR, kým Poľsko bolo v útokoch na Izrael pomerne zdržanlivé. Rumunsko sa opatrne dištancovalo od ostatných členov sovietskeho bloku s tým, že bolo síce za stiahnutie Izraela, ale tiež za rokovania o trvalom mieri. Návrh sovietskej rezolúcie nebol prijatý a sklamaný výraz na tvári ministra zahraničných vecí ZSSR Andreja Gromyka a arabských ministrov zahraničných vecí poskytli izraelským delegátom veľké zadosťučinenie. Odmietnuté boli aj návrhy Albánska a Kuby.<sup>11</sup>

Väčšina arabských štátov sa už zmierila s istým druhom urovnania s Izraelom, hoci existovala obava z ďalšieho izraelského útoku. Keď bol kráľ Husajn v Káhire, egyptský prezident Džamál Abdannásir naňho naliehal, aby rokoval „s Američanmi“ o úplnom izraelskom stiahnutí zo Západného brehu.<sup>12</sup> Kráľ Husajn 28. júna predložil svoje predstavy prezidentovi Johnsonovi a výmenou za izraelské stiahnutie ponúkol demilitarizáciu Západného brehu. Johnson tlačil na kráľa Husajna, aby vstúpil do priamych rokovaní s Izraelom. Kráľ Husajn neskôr informoval Džamála Abdannásira o svojich rokovaníach v Európe a v USA a obom bolo jasné, že Arabi budú musieť urobiť ďalšie ústupky, aby bol Izrael vôbec ochotný uvažovať o stiahnutí zo Západného brehu. Ani Jordánsko ani Egypt nevyvážali ropu, takže nemohli použiť ropnú zbraň.<sup>13</sup> Nikolaj Podgornij, ktorý bol na návšteve v Káhire, aby pomohol urovnať sovietsko-egyptské nezhody, uistil Džamála Abdannásira o sovietskej podpore, ale zdôraznil význam, ktorý ZSSR prikladal politickému riešeniu mierovými prostriedkami. Pozval Džamála Abdannásira na návštevu do Moskvy, a on na oplátku ponúkol ZSSR možnosť využívať egyptské prístavy v Stredozemnom mori. Počas Podgorného návštevy sa ukončili dohody upravujúce návštevy sovietskych vojnových lodí v Alexandrii.<sup>14</sup> Následne ZSSR zvýšil dodávky zbraní a vo veľmi krátkom čase dostali Egypt a Sýria zbrane v takom rozsahu, ktorý omnoho prevyšoval všetko čo dostali pred rokom 1967, vrátane moderných rakiet, hoci dodávky neprišli tak rýchlo, ako Arabi dúfali.<sup>15</sup>

Počas prvých troch dní zasadnutia VZ sa veľa pozornosti venovalo návrhu o Jeruzaleme iniciovaného Pakistanom s podporou šiestich nearabských islámskych krajín. Tento návrh nepridal nič k predošlej rezolúcii: vyslovil ľútosť, že Izrael nevedel uplatniť výzvu VZ, aby zrušil všetky opatrenia, ktoré menia status Jeruzalema a žiadal BR, aby presadila splnenie súčasnej rezolúcie. Hlavným cieľom návrhu nebolo meniť niečo na Blízkom východe, ale bol užitočný hlavne kvôli predĺženiu zasadnutia, Návrh prešiel veľkou väčšinou hlasov.<sup>16</sup>

Abba Eban odsúdil výpady kritikov Izraela, bránil izraelský postup v Jeruzaleme a potvrdil vôľu Izraela rokovať o mierovom urovaní s arabskými susedmi.<sup>17</sup> Hugh Foot, lord Caradon, veľvyslanec Veľkej Británie pri OSN zhrnul úlohy, ktoré musí VZ vyriešiť: musí dôjsť k odpútaniu síl a k ich stiahnutiu; musí dôjsť k úľave a náprave na novej úrovni; musia sa skončiť preteky v zbrojení; hranice musia byť demilitarizované; musí dôjsť k obnove medzinárodného práva.<sup>18</sup>

V jednej chvíli sa zdalo, že došlo k zlomu. Sovietsku delegáciu viedol minister

---

<sup>11</sup> GAOR, 5th emergency special session, 1533 plenary meeting, 23 June 1967, paras. 129-164; 1534 plenary meeting, 23 June 1967, paras. 53-89; 1535 plenary meeting, 26 June 1967, paras 18-68; LALL, *The UN and the Middle East Crisis, 1967*, s. 117, 147.

<sup>12</sup> RIAD, Mahmoud: *The Struggle for Peace in the Middle East*. London, Quartett Books 1981, s. 42-46; GLASSMAN, Jon D.: *Arms for the Arabs*, s. 53.

<sup>13</sup> MUTAWI, Samir A.: *Jordan in the 1967 War*, Cambridge, Cambridge University Press 1987, s. 174-175; JABBER, Fuad A.: *International Documents on Palestine 1967*, documents 383, 384, s.611-612; BULL, Odd: *War and Peace in the Middle East. The Experiences and Views of a U.N. Observer*. London, Cooper 1976, s. 125-126;

<sup>14</sup> GLASSMAN, Jon D.: *Arms for the Arabs*, s. 66.

<sup>15</sup> JABBER, Fuad A.: *International Documents on Palestine 1967*, s. RIAD, Mahmoud: *The Struggle for Peace in the Middle East*, s. 42-53; MUTAWI, Samir A.: *Jordan in the 1967 War*, s. 174-175; GLASSMAN, Jon D.: *Arms for the Arabs. The Soviet Union and War in the Middle East*, s. 67.

<sup>16</sup> GAOR, 5th emergency special session, 1554th plenary meeting, 14 July 1967; LALL, s. 206-207.

<sup>17</sup> GAOR, 5th emergency special session, 1550th plenary meeting, 12 July 1967;

<sup>18</sup> GAOR, 5th emergency special session, 1554th plenary meeting, 14 July 1967;

zahraničných vecí Andrej Gromyko, ktorému významne pomáhal Anatolij Dobrynin, veľvyslanec ZSSR vo Washingtone a bývalý tajomník sekretariátu OSN, podľa Gideona Rafaela „prešibaný diplomat“. Anatolij Dobrynin a Arthur Goldberg, veľvyslanec USA pri OSN sa 18. júla stretli a rokovali o revidovanej verzii konceptu, ktorý predtým predložili latinskoamerické a karibské štáty, rozšírenej o pripomienky predsedu VZ. Zásadné články tohto nového konceptu potvrdzovali (pre uspokojenie Arabov), že získať územie vojnou je neprípustné, takže izraelské vojská sa stiahnu. Potvrdzovali tiež (pre uspokojenie Izraela), že všetky štáty regiónu majú právo na politickú zvrchovanosť a územnú celistvosť, takže sa musia skončiť vojenské hrozby. Návrh žiadal BR, aby využila prítomnosť delegácií a pokračovala v úsilí dosiahnuť spravodlivé riešenie všetkých problémov. Na druhý deň na stretnutí Gromyko-Goldberg došlo k zásadnej zhode na tejto verzii.<sup>19</sup> Gromyko požiadal o 24-hodinový odklad, aby mohol odporučiť dohodnutý text arabským delegáciám, ale tie ho okamžite a bez váhania odmietli. Nezúčastnené krajiny boli ohrozené arabskou neústupnosťou a vo VZ zavládlo trpké sklamanie.<sup>20</sup>

Bolo zvykom, že obe strany obviňovali tú druhú z neúspechu americko-sovietskeho kompromisu. ZSSR potom pristúpil k tomu, že návrh treba považovať iba za predbežný pracovný dokument.<sup>21</sup> Pravda však bola taká, že ten text odmietli nielen Arabi, ale aj Izraelčania a Eban povedal Goldbergovi, že Izrael na základe americko-sovietskeho návrhu nestiahne svoje jednotky. Izrael bol toho názoru, že formulácie o stiahnutí sa môžu interpretovať tak, že má ísť o stiahnutie za líniu prímeria, takže OSN sa stane „pláštikom“ pre pokračujúce nepriateľstvo. Navyše, poukaz na neprípustnosť získania územia vojnou, je podľa názoru Izraela „pochybná zásada“. Eban vysvetlil Goldbergovi, že nevidí rozdiel medzi predloženým návrhom a Kosyginovou výzvou na bezpodmienečné stiahnutie vojsk a varoval, že ak sa bude trvať na tomto návrhu, USA budú smerovať na kolízny kurz s Izraelom. Izraelská delegácia bola rozhorčená najmä tým, že nebola Američanmi plne zasvätená do priebehu diskusií so Sovietskym zväzom. Eban nadobudol dojem, že americkí priatelia Izraela sú „mimoriadne znepokojení“, ale prezident Johnson mu povedal, že čím viac sa Izrael vzdáľuje od územného stavu pred júnovou vojnou, tým viac sa vzdáľuje od mieru.<sup>22</sup>

Po neúspešnom pokuse Gromyka s Goldbergom, VZ ťažko mohlo niečo robiť a zasadnutie bolo bezvýsledné, napriek prítomnosti mnohých svetových vodcov. Diskusia bola dlhá, neplodná a nudná. ZSSR sa pridržiaval línie, že izraelská agresia je súčasťou celosvetového imperialistického sprisahania proti národom Ázie, Afriky a Latinskej Ameriky.<sup>23</sup> Krátko pred ukončením mimoriadneho VZ generálny tajomník U Thant vydal záverečnú správu o pôsobení síl OSN (UNEF) v Egypte. Keď Egypt v máji 1967 požiadal o stiahnutie týchto síl, skladali sa z 3378 mužov, pričom najväčšie kontingenty boli z Brazílie, Kanady, Indie, Švédska a Juhoslávie.<sup>24</sup>

## 2 Chartúmsky summit – zjednotenie postoja Arabov

Kráľ Husajn dvakrát navštívil Káhiru. Po prvý raz pred návštevou Moskvy a potom ako predohru pred dlhou návštevou ďalších významných hlavných miest. Mahmúd Rijád presvedčil Džamála Abdannásira, že najslubnejšou taktikou v OSN bude zvolanie BR. Minister sa nenechal unášať nijakými falošnými nádejami, že by Izrael dodržal výzvu BR na stiahnutie, ale chcel zatlačiť

<sup>19</sup> RAFAEL, Gideon: *Destination Peace*, s. 178-181; EBAN, Abba: *An Autobiography*, s. 442-443; U THANT, Maung: *View from the UN*, s. 281; LALL, Arthur: *The UN and the Middle East Crisis 1967*, s. 208-213, 312; RIAD, Mahmoud: *The Struggle for Peace in the Middle East*, s. 38-39.

<sup>20</sup> RAFAEL, Gideon: *Destination Peace*, s. 181-182; EBAN, *An Autobiography*, s. 444; LALL, Arthur: *The UN and the Middle East Crisis 1967*, s. 212.

<sup>21</sup> REICH, Bernard: *Quest for Peace: United States-Israel Relations and the Arab-Israeli Conflict*. New Brunswick, N. J., Transaction Books 1977, s. 127; RIAD, Mahmoud: *The Struggle for Peace in the Middle East*, s. 39.

<sup>22</sup> SHEVCHENKO, Arkady: *Breaking with Moscow*. London, Cape 1985, s. 138; RAFAEL, Gideon: *Destination Peace*, s. 180-181; EBAN, Abba: *An Autobiography*, s. 443-444.

<sup>23</sup> JABBER, Fuad A.: *International Documents on Palestine 1967*, (doc. 165), s. 161.

<sup>24</sup> GAOR, 22nd session, Annexes, Agenda item 21, s. 2-15.

Izrael do pozície štátu, ktorý odmietol výzvu OSN. Mahmúd Rijád bol toho názoru, že rokovanie o otázke Blízkeho východu v BR zbaví arabské štáty potreby hlasovať, čím sa predíde odhalienu ich nejednotnosti. Džamálí °Abdannásirovi a kráľovi Husajnovi sa podarilo dohodnúť na päťbodovom mierovom programe: 1. uznanie práv všetkých štátov na existenciu, vrátane Izraela; 2. ukončenie vojnového stavu; 3. otvorenie medzinárodných vodných ciest, vrátane Suezského prielavu pre všetky štáty; 4. stiahnutie Izraela z územia okupovaných v júni; 5. skutočné riešenie problému utečencov.

Z Egypta kráľ Husajn odcestoval do Alžíru, a skôr ako by pokračoval do Washingtonu a New Yorku, ešte navštívil Madrid, Paríž, Bonn a Londýn, jednak aby sa pokúsil získať náhradu za zničenú jordánsku výzbroj, ale tiež aby rokoval o vyhlídkach na mierové urovanie sporu.<sup>25</sup>

Džamál °Abdannásir 23. júla predstúpil pred verejnosť a predniesol dlhý prejav. Povedal, že Egypt čelil „nenásytnému sprisahaniu“, „diplomatickej lsti“, „operácii politického podvodu“. Cieľom nepriateľov Egypta bolo dohnat' Egyptanov k zúfalstvu. Egypt síce prehral bitku, ale nie vojnu. V tomto dlhom prejave bol však náznak nádeje. Boj, povedal prezident, bol predovšetkým politický a Egypt nikdy nezatvorí dvere pred politickým riešením alebo pred politickými kontaktmi. Postoj Sýrie bol oveľa nezmieriteľnejší.<sup>26</sup>

Rad arabských vodcov navštívil Káhiru a súhlasil so sudánskou pozvánkou na arabské stretnutie na najvyššej úrovni, ktoré sa malo konať na konci augusta. Sýria bola na nože s konzervatívnymi arabskými režimami a na stretnutí sa nezúčastnila. Boli isté výhrady voči prítomnosti predsedu OOP Ahmada aš-Šuqajriho a jeho obľúbenosť v očiach kráľa Husajna nestúpila, keď povedal, že iba Palestínčania môžu rozhodnúť o budúcnosti Západného brehu. Päť Johnsonových princípov Ahmad aš-Šuqajrí komentoval tak, že „odmieta zaplatiť takú vysokú cenu“. Na Blízkom východe nemohlo dôjsť k urovnaniu, pokiaľ nebol vyriešený palestínsky problém, ale Arabi boli v tom čase príliš slabí na to, aby získali Západný breh späť vojenskou cestou. Existovala obava, že keby Západný breh mal na neurčito zostať pod izraelskou nadvládou, zmení sa postupne na izraelské územie. Ahmad aš-Šuqajrí, ktorý 1. septembra dôstojne opustil chartúmsku konferenciu, na konci roku 1967 stratil dôveru vedenia OOP a vzdal sa predsedníctva.<sup>27</sup>

V auguste kráľ Husajn absolvoval návštevy v ôsmich arabských hlavných mestách, kde sa prihováral za demilitarizáciu arabských území, z ktorých sa Izrael stiahne, ukončenie nepriateľstva Jordánska voči Izraelu a americkú pomoc pri usadzovaní palestínskych utečencov na Západnom brehu. Džamál °Abdannásir, ktorý bol teraz priateľsky naklonený Husajnovi, presadzoval názor, že vzhľadom na to, že USA a ZSSR tlačia na politické riešenie palestínskeho problému, toto je v súčasnosti jediná cesta dopredu. Arabi mali postupovať rýchlo, pretože vojenská alternatíva je v súčasnosti nepriechodná. „Máme pred sebou len jednu cestu ... politickú činnosť“. Chartúmska konferencia súhlasila, že bude pracovať na odstránení následkov agresie a presadzovať stiahnutie izraelských vojsk, ale pri rešpektovaní troch zásad: nijaký mier s Izraelom, neuznanie Izraela a nijaké rokovania s Izraelom. Do západných médií prenikli správy, že konferencia dospela k tajnej dohode, že bude treba urobiť menšie úpravy demarkačnej čiary s Izraelom, demilitarizovať Sinajský polostrov, pripustiť dozor OSN nad kľúčovými pohraničnými oblasťami a že budúcnosť pásma Gazy má byť predmetom rokovania.

<sup>25</sup> *Middle East Record*, s. 62, 146, 404; RIAD, Mahmoud: *The Struggle for Peace in the Middle East*, s. 58; MUTAWI, Samir A.: *Jordan in the 1967 War*, s. 174-175; JABBER, (doc. 429), s. 687-688; HUSAJN, al-malik: *Muhimmatí ka-malik*. (Moja úloha ako kráľa). Ammán, Mu'assasat Misrí li-at-tawzí<sup>c</sup> 1987, s. 206.

<sup>26</sup> JABBER, (docs. 393, 420), s. 621-634, 665-675.

<sup>27</sup> RIAD, Mahmoud: *The Struggle for Peace in the Middle East*, s. 55-56.

Viacere arabské štáty vrátane Saudskej Arábie, Iraku, Kuvajtu a Líbye už obnovili dodávky ropy a chartúmska konferencia sa rozhodla ukončiť kolektívny bojkot.<sup>28</sup>

Vyjasnenie sovietskej pozície hralo rozhodujúcu úlohu v rozhodnutí Džamála °Abdannásira súhlasiť so zvolaním konferencie arabských vodcov do sudánskeho Chartúmu koncom augusta 1967. Cieľom tejto schôdze bolo vypracovať spoločnú arabskú stratégiu voči Izraelu a Západu.<sup>29</sup> V Chartúme sa Džamál °Abdannásir pridal na stranu umiernených, ktorí presadzovali politické riešenie arabsko-izraelského konfliktu. Táto skupina preferovala aj pokračovanie dialógu so Západom a udržiavanie toku ropy. Domnievali sa, že to je rozhodujúce pre arabské záujmy.<sup>30</sup>

Postup Džamála °Abdannásira bol ovplyvnený jemným a nepriamym nátlakom, ktorý naň vyvíjala sovietska strana. Uvedomoval si, že je bezbranný voči požiadavkám Kremľa a rozhodnutie prerušiť diplomatické styky s USA a Veľkou Britániou oklieštilo jeho zahraničnopolitické alternatívy. Okamžite po vojne sa Džamál °Abdannásir urýchlene snažil ukončiť nedorozumenia, ktoré kalili arabsko-sovietske vzťahy, ale nasledujúce tri roky sa stal mimoriadne závislým od sovietskej pomoci.

Kámil Abú Džábir píše o chartúmskej konferencii, že „arabskí vodcovia súhlasili s hľadaním mierového urovnania, skôr politického ako vojenského riešenia“. Izrael to však ťažko mohol takto chápať vo svetle troch prijatých odmietavých stanovísk. Tieto odmietnutia nevylučovali úplne cestu k urovnaniu, ale z Chartúmu nevzišlo veľa stimulov, ktoré by presvedčili verejnú mienku v Izraeli, že Arabi pristúpia na skutočný mier.<sup>31</sup>

### 3 Zložitý zápas na pôde OSN

VZ OSN sa schádza každoročne na pravidelných zasadnutiach, ktoré sa začínajú vždy tretí utorok v mesiaci september. Zasadnutie sa začína všeobecnou rozpravou, počas ktorej vedúci delegácií hodnotia celkovú situáciu. V roku 1967 prakticky všetci rečníci poukazovali na Blízky východ, aj keď stručne, a ďalšími témami boli Vietnam, Južná Afrika a rozširovanie jadrových zbraní.

Počas prvých troch-štyroch týždňov každého riadneho zasadania VZ, keď sú v New Yorku mnohí ministri zahraničných vecí, sa vždy rozprúdila diplomatická aktivita. Andrej Gromyko sa 5. septembra stretol s Mahmúdom Rijádov v Moskve a potom znova 10. septembra; 25. septembra sa stretol s Deanom Ruskom a krátko na to U Thant pripomenul, že nastal čas na opätovné presunutie problému Blízkeho východu do BR.<sup>32</sup>

Počas všeobecnej rozpravy generálny tajomník vydal deväť správ od pozorovateľov OSN o streľbe ponad Suezský prielav: 12. septembra začal paľbu Egypt, 21. septembra Izrael a 27. septembra sa strieľalo z oboch strán. Obe strany 11. októbra uskutočnili prelety. Sýria sa sťažovala, že Izrael zle zaobchádza s Palestínčanmi na okupovaných územiach, čo Izrael poprel. *Palestínska zmierovacia komisia* hlásila, že júnová vojna prispela k „ďalšiemu komplikovaniu už aj tak zložitého problému“.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> RIAD, Mahmoud: *The Struggle for Peace in the Middle East*, s. 54; MUTAWI, Samir A.: *Jordan in the 1967 War*, s. 174; JABBER, Fuad A.: *International Documents on Palestine 1967*, (docs. 376, 386, 397, 399, 402, 404, 406, 408).

<sup>29</sup> HAMRÚŠ, Ahmad: *Qissat tawrat 23 júlíjú*. (Príbeh revolúcie 23. júla). Vol. V. *Charif °Abdannásir*. (Jeseň /Džamála/ °Abdannásira). Káhira, Maktabat Madbúli 1984. , s. 199.

<sup>30</sup> FARÍD, °Abdalmadžíd: *Min mahádir idžtimá°át °Abdannásir al-°arabíja wa ad-dawlíja*. (Z protokolov arabských a medzinárodných stretnutí °Abdannásira). Bejrút 1979, s. 52-57.

<sup>31</sup> HASSOUNA, Hussein A.: *The League of Arab States and Regional Disputes: A Study of Middle East Conflicts*. New York, Oceana 1975, p. 256; ABU JABER, Kamel S.: *United States Policy toward the June Conflict*. In: ABU LUGHOD, Ibrahim (ed.): *The Arab-Israeli Confrontation of June 1967: An Arab Perspective*. Evanston, Northwestern University Press, 1970, s. 164.

<sup>32</sup> *Middle East Record*, s. 25, 86.

<sup>33</sup> SCOR, 22nd year. Supplement for July-September 1967; GAOR, 22nd session, Annexes, Agenda item 34.

V počiatočnej etape zasadania VZ kráľ Husajn navštívil Moskvu, kde vyjadril vďačnosť Arabov za diplomatickú podporu v OSN a tvrdil, že Izrael je nástroj imperializmu. Nikolaj Podgornyj kritizoval západných imperialistov za podporu Izraela napriek jeho neústupnosti. V komuniké po stretnutí sa zdôrazňovala identita postojov, rovnako ako potreba odstrániť následky izraelskej agresie. V izraelskej tlači sa objavili správy, že Husajn nadviazal kontakty s Izraelom cez prostredníka, ale Jordánsko tieto správy poprela.<sup>34</sup>

Všeobecná rozprava vo VZ sa začala 21. septembra, hoci už bolo len málo čo dodať k tomu, čo už bolo povedané v BR alebo počas mimoriadneho zasadnutia VZ. Arabi útočili na Izrael a v tlmenejších tónoch aj na USA a ďakovali ZSSR za politickú podporu. Egypt sa sťažoval na systematickú „ľživú kampaň“ o skutočnostiach na Blízkom východe, za ktorú boli zodpovedné najmä USA. Islámske krajiny smerovali pozornosť hlavne na situáciu v Jeruzaleme. Medzi afroázijskými štátmi vysoko prevládala podpora Arabov, hoci niektoré zaujali nezúčastnené stanovisko. Ghana bola presvedčená, že by bolo možné vypracovať všeobecnú zmluvu, ktorá by boje na Blízkom východe postavila mimo zákona a obmedzila by preteky v zbrojení.<sup>35</sup>

Sovietsky blok vyjadril podporu Arabom a odsúdil Izrael. ZSSR navrhol, aby Izrael nahradil Egyptu, Jordánsku a Sýrii materiálne škody, ktoré tieto krajiny utrpeli. Bulharsko podporilo myšlienku „neoficiálnych súkromných stretnutí BR“ na úrovni ministrov zahraničných vecí. Albánsko zaútočilo na imperialisticko-revizionistickú „svätú alianciu“ ZSSR a USA, poukazujúc na júnové stretnutie Kosygina a Johnsona v Glassboro. Po dvoch týždňoch sa minister Gromyko vrátil do Moskvy a nahradil ho Vasilij Kuznecov, rozhladený muž so zmierlivým štýlom. Kuznecov bol zakrátko vtiahnutý do intenzívnych rokovaní o Blízkom východe. Vo Washingtone ho podporoval veľvyslanec Anatolij Dobrynin, ktorý sa 19. októbra stretol s Deanom Ruskom.<sup>36</sup>

Abba Eban za Izrael povedal, že napätie v júni bolo zväčša dielom Sovietov. Eban sarkasticky tvrdil, že národná samovražda nie je medzinárodnou povinnosťou. Arabské štáty, povedal, považujú OSN za kryt proti nutnosti mieru. Vďaka veľmi dobre, o čom sa neformálne rokovalo, čo sa mu nepáčilo, Eban tvrdil, že Izrael nepotrebuje vyhlásenia o garancii, ani všeobecné potvrdenie zásad Charty, ani odporúčania alebo vyhlásenia medzinárodných orgánov. To čo Izrael navrhuje, je trvalé ukončenie ozbrojeného konfliktu „pokojným urovnaním a priamou dohodou“. Hneď po vojne bolo Jordánsko naklonené rokovať o urovnaní, ale keď izraelská politika dostala formu Allonovho plánu, podľa ktorého si mal Izrael podržať strategické oblasti Západného brehu, a keď Izrael už vybuďoval prvú zo štyroch vojenských usadlostí na okupovaných územiach, Jordánsko si uvedomilo, že myšlienka demilitarizovaného Západného brehu nebola v Izraeli na programe.

Keďže Jordánsko bolo od septembra viazané arabskou dohodou v Chartúme, kráľ Husajn už nemohol rokovať o separátnom mieri s Izraelom. Eban to nekorektne komentoval slovami, že „kráľ Husajn radšej zostal bez chleba, a rozpútal kritiku Izraela za to, že si ponechal celý Západný breh, namiesto toho, aby si nechal dve tretiny z pečňa, ktorý mu bol Izrael ochotný poskytnúť“. George Ball napísal, že to bola „nešťastná zhoda okolností, lebo keby sa tie dva štáty boli dohodli na vrátení Západného brehu, hnisajúca palestínska otázka sa ľahko mohla stať vecou minulosti“. Latinskoamerické a karibské krajiny opätovne podporili návrh, ktorý už predložili na mimoriadnom

---

<sup>34</sup> *Middle East Record*, s. 31-32; JABBER, Fuad A.: *International Documents on Palestine 1967*, (doc. 178), s. 168-169; MUTAWI, Samir A.: *Jordan in the 1967 War*, s. 174.

<sup>35</sup> GAOR, 22nd session, 1573rd plenary meeting, 22 September 1967, 1580th plenary meeting, 5 October 1967, 1565th plenary meeting, 25 September 1967; LALL, Arthur: *The UN and the Middle East Crisis 1967*, s. 227.

<sup>36</sup> GAOR, 22nd session, 1563rd plenary meeting, 22 September 1967; 1573rd plenary meeting, 29 September 1967; 1575th plenary meeting, 2 October 1967; LALL, Arthur: *The UN and the Middle East Crisis 1967*, s. 226-227.

<sup>37</sup> GAOR, 22nd session, 1566th plenary meeting, 25 September 1967; JABBER, docs. 150, 185, 197; *Middle East Record*, s. 288; BALL, George: *The Past Has Another Pattern. Memoirs*. New York and London, Norton 1982, s. 439; RIAD, Mahmoud: *The Struggle for Peace in the Middle East*, s. 80-81; EBAN, Abba: *An Autobiography*, s. 446.

zasadnutí VZ. Venezuela zdôraznila nutnosť postupovať po etapách, ale bez toho, aby sa stratil zo zreteľa konečný cieľ – mierové urovanenie.<sup>38</sup>

Západné mocnosti znova tlačili na dohodu o rámci na urovanenie. George Brown povedal Valnému zhromaždeniu, že je poľutovaniahodné, že ešte stále nie je dohoda ako pristupovať k hlavným príčinám konfliktu. Znepokojovali ho správy, že na okupovaných územiach sa majú budovať izraelské osady. Keď bol Richard Crossman v októbri v Balmorale na stretnutí Štátnej rady, dozvedel sa, že Harold Wilson preferoval izraelské stiahnutie o 25 míľ a chcel, aby si Izrael spomenul na to, čo Británia urobila pre tú krajinu. Crossman odvrkol, že Izrael nemá dôvod byť Británii vďačný. Všetko, čo nadobudli, dosiahli víťazstvami vo vojnách, porušovaním zmlúv, a stavaním sa proti OSN. Brown vyjadril nádej, že Crossman nebude takto hovoriť s Izraelčanmi. „Samozrejme, že nie, odpovedal Crossman, som umiernený“. Ešte ten mesiac sa kabinet pokúšal obnoviť diplomatické styky s Egyptom. Významný britský diplomat sir Harold Beeley navštívil Káhiru a po tom, čo bolo vyriešených niekoľko menších problémov počas rokovaní s egyptskými ministrami, 21. októbra ho prijal Džamāl ‘Abdannásir. Rýchlo sa dosiahla dohoda o obnovení diplomatických stykov a o mesiac bola zverejnená.<sup>39</sup>

Torpédoborec britskej výroby *Eilat*, ktorý Izraelčania dávnejšie ukoristili Egyptu, sa 21. októbra priblížil k egyptským výsostným vodám. Správy o tom, čo sa stalo, sa rozchádzajú, ale *Eilat* bol potopený raketami z egyptských hliadkových člnov a zo 198-člennej posádky 47 mužov zahynulo a 91 bolo zranených. Izrael tvrdil, že loď bola mimo výsostných vôd, Egypt tvrdil opak. V každom prípade, ako zdôraznil generál Bull, tieto udalosti boli priamym porušením prímeria. Brigadier Chaim Bar-Lev neskôr v hlásení uviedol, že zo strany izraelského dôstojníka nebolo zistené ani jediné zanedbanie alebo nedodržanie rozkazov, ale bolo chybou považovať misiu torpédoborca *Eilat* za bežnú hliadkovú plavbu.<sup>40</sup>

Egypt ponížený v júni, v októbri pookrial, a arabskí politici a tlač nešetřili komentármi o zručnosti a odvahe egyptských námorníkov. Toto nadšenie však bolo schladené o tri dni neskôr, čo Bull nazval operáciou odvety za loď *Eilat*, keď Izrael ostreľoval egyptskú rafinériu v Port Tawfiq. Egypt žiadal naliehavé zvolanie BR; Izrael v odpovedi tvrdil, že streľbu v oblasti Port Tawfiq vyvolal Egypt. BR sa zišla ešte v ten večer a súhlasila s prítomnosťou Izraela, Egypta, Jordánska a Sýrie. Zasadnutie trvalo do polnoci a pokračovalo nasledujúci deň.<sup>41</sup>

U Thant naznačil, že by rád posilnil pozorovaciu misiu OSN v sektore Suezského priepľavu a neskôr povedal, že by chcel vybudovať deväť ďalších pozorovacích stanovísk a zvýšiť počet pozorovateľov na 90. Chcel aj viacej pozorovateľov a lepšie vybavenie. Nikolaj Fedorenko zdôraznil, že rozhodnutie o zvýšení počtu pozorovateľov OSN musí v súlade s Chartou preskúmať BR a predložil návrh rezolúcie, ktorá mala potvrdiť posilnenie pozorovateľskej misie OSN v súlade s požiadavkami generálneho tajomníka.<sup>42</sup>

Egypt požiadal BR, aby prijala donucovacie opatrenia voči Izraelu, ktorý označil za „vyvrhľa medzinárodného spoločenstva“. Mali, ZSSR a Bulharsko, aj keď nešli tak ďaleko ako Egypt, sa domnievali, že BR by mala odsúdiť Izrael a požiadať, aby bola vyplatená kompenzácia za spôsobené škody, pričom ZSSR predložil návrh príslušnej rezolúcie. Izrael povedal, že posledné udalosti boli iba vyvrcholením dlhého radu egyptských provokácií. Keby bola vôľa vyšetriť miesto, kde bol potopený *Eilat*, izraelská vláda bude plne spolupracovať. USA navrhli, aby BR odsúdila

<sup>38</sup> GAOR, 22nd session, 1572nd plenary meeting, 28 September 1967, paras. 62-63; 1573rd plenary meeting, 29 September 1967, para. 8.

<sup>39</sup> GAOR, 22nd session, 1567th plenary meeting, 26 September 1967, paras. 90, 97; CROSSMAN, Richard: *The Diaries of a Cabinet Minister*. Vol. II, s. 513, 537; *Middle East Record*, s. 61.

<sup>40</sup> BULL, Odd: *War and Peace in the Middle East. The Experiences and Views of a U.N. Observer*, s. 146; SCOR, 22nd year. Supplement for October-December 1967, s. 164-190.

<sup>41</sup> JABBER, Fuad A.: *International Documents on Palestine 1967*, doc. 444, s. 713; SCOR, 22nd year. Supplement for October-December 1967, s. 64-69, 191-193; U THANT, Maung: *View from the UN*, s. 286; BULL, Odd: *War and Peace in the Middle East*, s. 146.

<sup>42</sup> SCOR, 22nd year, 1371st meeting, 25 October 1967, paras. 6-10; Supplement for October-December 1967, s. 76-79.

každé porušenie prímeria. Nakoniec bola počas neformálnych rozhovorov vypracovaná vyvážená rezolúcia. Táto vyslovila poľutovanie nad „stratami a škodami na majetku, odsúdila „porušenia“ prímeria a požadovala okamžité zastavenie vojenskej činnosti v oblasti. Rezolúcia bola jednomyseľne prijatá.<sup>43</sup>

V britskej Dolnej snemovni Harold Wilson povedal, že nie je vecou Británie vyjadrovať názor na zásluhy, časovanie alebo umiestnenie udalostí na Blízkom východe. V BR lord Caradon vyjadril sklamanie nad zjavným nedostatkom naliehavosti prejavovým zo strany členov BR. „Už mesiace naliehame na vymenovanie zvláštného vyslanca OSN“. Odhalil, že členovia BR „pracovali usilovne, najmä v posledných niekoľko dní, aby vytvorili a deklarovali zásady, ktorými sa má riadiť urovanie“. Dúfal, že z konzultácií vyplynie spravodlivý, vyvážený návrh rezolúcie. Caradonove myšlienky získali širokú podporu najmä od USA, Argentíny, Kanady, Dánska, Etiópie, Nigérie, Indie a Japonska.<sup>44</sup>

#### 4 Zápas o vypracovanie prijateľného textu rezolúcie

Nasledujúci mesiac sa BR venovala úlohe, ktorú lord Caradon naznačil, pričom išlo o zmes verejnej diskusie a súkromnej diplomacie. Izrael sa dvakrát sťažoval na porušenie prímeria zo strany Jordánska, a Jordánsko sa raz sťažovalo na Izrael. Al-Fath, väčšinová palestínska organizácia, vydal komentár k prvej izraelskej sťažnosti a tiež adresoval správy o humanitárnych otázkach U Thantovi na Medzinárodnému výboru Červeného kríža. Pozorovatelia OSN hlásili viacero preletov nad líniou prímeria. Na izraelskej strane 9. novembra vybuchlo vozidlo, čo pozorovatelia najprv pripísali egyptskej paľbe, ale neskôr zistili, že to bolo následkom náhodného výbuchu v samotnom vozidle.<sup>45</sup>

Významní politickí predstavitelia z rozličných krajín cestovali do New Yorku. Vasilij Kuznecov, námestník ministra zahraničných vecí ZSSR, prišiel 16. októbra. Gideon Rafael ho označil za „zbehlého a úctyhodného vyjednávača“ a Mahmúd Rijád píše, že bol veľmi vyrovnaný, spravodlivý a rozľadený“ rešpektovaný všetkými delegátmi OSN. U Thant ho opísal ako „prijemného a uvoľneného“ veľmi sa líšiaceho od uštipačného Fedorenka.<sup>46</sup>

Abba Eban prerušil svoju cestu v Londýne, aby mohol vystúpiť na schôdzi pri príležitosti 50. výročia uverejnenia Balfourovej deklarácie. Vystúpil tam aj Richard Crossman, ktorý nepriamo zaútočil na OSN a požadoval priame rokovania. Abba Eban sa stretol s Haroldom Wilsonom a Georgom Brownom, ktorý mu povedal, že Británie sa celkovo zhoduje s USA, ale keďže teraz má s Egyptom „znesiteľné“ vzťahy, niekedy je možné použiť trochu nezávislejšiu líniu. George Brown povedal Ebanovi, že Británie sa vysloví za stiahnutie Izraela, ale iba v kontexte trvalého mieru a dohodnutých hraníc, ktoré dostatočne zaisťujú bezpečnosť Izraela.<sup>47</sup>

Mahmúd Rijád navštívil ZSSR a Juhosláviu a potom išiel do Paríža, aby de Gaullovi odovzdal list Džamála Abdannásira, v ktorom vysoko hodnotil jeho politiku. Do New Yorku prišiel v bojovej nálade a voči Goldbergovi sa správval, akoby bol Izraelom nastrčená osoba. „Ja teraz nemusím vedieť, akú pozíciu zastáva Izrael, povedal Goldbergovi, pretože politická pozícia

<sup>43</sup> SCOR, 22nd year, 1369th meeting, 24 October 1967, paras. 25, 33, 64-65, 85, 129-130; Supplement for October-December 1967, s. 193-194.

<sup>44</sup> /295/ JABBER, doc. 200, s. 181; SCOR, 22nd year, 1369th meeting, 24 October 1967, paras. 40, 43, 82, 96, 123, 135, 140; 1370th meeting, 25 October 1967, para. 12; 1371st meeting, 25 October 1967, paras. 45, 66-69.

<sup>45</sup> /296/ SCOR, 22nd year, Supplement for October-December 1967, s. 70-73, 205-206, 239-244; 1371st meeting, 25 October 1967, paras. 8-9; 1381st meeting, 20 November 1967, paras. 3, 52; JABBER, Fuad A.: *International Documents on Palestine 1967*, (docs. 435-436), s. 694-695.

<sup>46</sup> /297/ RAFAEL, Gideon: *Destination Peace*, s. 186; RIAD, Mahmoud: *The Struggle for Peace in the Middle East*, s. 70; U THANT, Maung: *View from the UN*, s. 284-285.

<sup>47</sup> JABBER, Fuad A.: *International Documents on Palestine 1967*, (doc. 204), s. 185-186; EBAN, Abba: *An Autobiography*, s. 449-450; CROSSMAN, Richard: *The Diaries of a Cabinet Minister*. Vol. II., s. 554.



USA sa zhoduje s izraelskou“. Mahmúd Rijád sa sťažoval, že návrh presadzovaný USA je „izraelským konceptom pod americkou hlavičkou: nie je jednoznačný a neobsahuje ani jedno jasné vyhlásenie o izraelskom stiahnutí“, ale Arthur Goldberg ho uistil, že návrh USA znamená izraelské stiahnutie. Niekedy je nutné byť dvojznačným: dôležité je, aby dvojznačnosť bola vyvážená. Jordánsky kráľ Husajn, ktorý sa vo Washingtone stretol s prezidentom Lyndonom Johnsonom a Deanom Ruskom, povedal Rijádovi, že Washington si želá úplné izraelské stiahnutie, ale Rijád odvetil, že Johnson nikdy nezmení svoju politiku „podpory izraelskej agresie“. Egypt nemôže prijať rezolúciu, ktorá jasne nestanoví „nepripustnosť izraelskej okupácie arabských území“. Husajn vo svojich verejných vystúpeniach tvrdil, že problémy oblasti sa môžu vyriešiť, iba keď sa Izrael zásadne stiahne z okupovaných území. Naznačil, že Arabi potom uznajú právo Izraela žiť v mieri a bezpečí.“<sup>48</sup>

Predseda VZ 13. októbra navrhol prerušenie rokovaní o Blízkom východe a členovia BR potom obnovili svoje neformálne snahy nájsť rámec pre mier. Schôdzky sa konali takmer denne a rokovania boli dlhé a úporné. Keď sa ukázalo, že tieto rokovania nikam nevedú, piati stáli členovia BR dali najavo, že privítajú každú iniciatívu zo strany nestálych členov. Nestáli členovia začali svoje separátne úsilia 19. októbra. Uskutočnili sa aj dvojstranné rozhovory a stretnutia šiestich nezúčastnených členov BR ako aj konzultácie s oboma stranami sporu – hoci Izrael sa neskôr sťažoval, že jeden afroázijský návrh bol vypracovaný bez porady s ním. Najmä Británia a USA robili „naliehavé prezentácie“ v najviac zainteresovaných hlavných mestách. Hodnotili sa viaceré návrhy, vrátane všetkých formálnych a neformálnych návrhov, ktoré kolovali predtým, počas mimoriadneho VZ, dokumenty, ktoré vznikli na základe stretnutia Johnsona a Kosygina v Glassboro, časť U Thantovho úvodu k jeho každoročnej správe, materiál vypracovaný Kanadou a Dánskom a celý rad latinskoamerických a afroázijských návrhov. Nestáli členovia BR požiadali začiatkom novembra Argentínu, Dánsko a Indiu, aby zostavili redakčnú komisiu, ale neboli schopní prekonať ťažkosti. Veľká štvorka začala nové kolo konzultácií 3. novembra. Mahmúd Rijád uvádza, že Vasilij Kuznecov sa ho spýtal, či by nebolo vhodné predložiť americko-sovietsky návrh z júla, ale musel mu povedať, že podľa Deana Ruska nijaký taký materiál neexistuje. Rijád píše, že to podnietilo Kuznecova k poznámke, že USA sa pokúšajú vykoľajit' BR.<sup>49</sup>

BR sa zišla na schôdzi v noci z 9. na 10. novembra, po ktorej Argentína a Brazília iniciovali nové kolo neúspešných konzultácií. Vedenie potom prešlo na Britániu a o tri dni neskôr lord Caradon formálne predložil britský návrh.<sup>50</sup> Od 9. do 22. novembra sa BR stretla na siedmich schôdzkach. Viacerí predstavitelia, najmä lord Caradon, zdôraznili naliehavú potrebu postúpiť dopredu a jednomyseľne prijať dohodu.<sup>51</sup> Arabi s podporou krajín sovietskeho bloku a tretieho sveta trvali na tom, že každá rezolúcia musí obsahovať stiahnutie izraelských vojsk. Izrael chcel takú rezolúciu, v ktorej stiahnutie vojsk bude spojené so záväzkom preň prijateľného mieru.

Bolo predložených päť návrhov rezolúcií. Prvý predložili India, Nigéria a Mali a bol známy ako návrh troch krajín alebo návrh nezúčastnených. Pri príprave návrhu zostavovatelia použili ako východisko materiál vypracovaný v júli šestnástimi latinskoamerickými a karibskými štátmi.<sup>52</sup> Druhý návrh bol pôvodný latinskoamerický návrh z júla 1967 predložený členom BR 9. novembra na návrh Indie. Argentínsky predstaviteľ v BR po hlasovaní 22. novembra priznal, že nový latinskoamerický návrh bol pripravený na základe júlovej predlohy, ale nebol zverejnený, aby

---

<sup>48</sup> RIAD, Mahmoud: *The Struggle for Peace in the Middle East*, s. 60-65; JABBER, Fuad A.: *International Documents on Palestine 1967*, (doc. 434), s. 693-694.

<sup>49</sup> CARADON, lord Hugh, et al: *U. N. Security Council Resolution 242; a case study in diplomatic ambiguity*. Washington, D.C., Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University 1981, s. 4-8; *Middle East Record*, s. 87; RIAD, Mahmoud: *The Struggle for Peace in the Middle East*, s. 67; U THANT, Maung: *View from the UN*, s. 288-289; RAFAEL, Gideon: *Destination Peace*, s. 188.

<sup>50</sup> *Middle East Record*, s. 88.

<sup>51</sup> SCOR, 22nd year, Supplement for October-December 1967, s. 208.

<sup>52</sup> SCOR, 22nd year, 1373rd meeting, 9-10 November 1967; 1379th meeting, 16 November 1967; 1382nd meeting, 22 November 1967.

neznížil možný úspech britského návrhu.<sup>53</sup> Tretí návrh predložili USA, ktoré boli čoraz nespokojnejšie politikou Izraela smerujúcou k územnej expanzii. Izraelská vláda mala voči návrhu americkej rezolúcie námietky a žiadala Rafaela, aby ich predniesol Goldbergovi. Rafael sa pokúšal presvedčiť USA, aby počkali s predložením návrhu, ale zároveň naliehal na svoju vládu, aby stiahla svoje námietky. Arthura Goldberga hnevalo, že Izrael zdržiava procedúru, pretože to umožnilo Indii získať prvenstvo pre prvý návrh (troch krajín). Nový americký návrh sa mierne líšil od júlového tým, že zdôraznil nutnosť stiahnutia vojsk z okupovaných území a žiadal menovanie zvláštneho predstaviteľa generálneho tajomníka, ktorý by pomáhal obom stranám pri vypracovaní riešenia.<sup>54</sup>

Štvrtý návrh bol britský, predložený o niečo neskôr ako prvé tri. Pri uvádzaní návrhu Caradon vysvetlil, že Británia založila svoj návrh na zásadách latinskoamerickej predlohy, ale upravila ho na základe ďalších konzultácií. Priznal, že hoci text vnikol na základe mnohých návrhov, nie je dokonalý, ale snaží sa byť spravodlivý a nestranný.<sup>55</sup>

Pri pohľade späť je prekvapujúce, že definícia mandátu zvláštneho predstaviteľa bola veľmi ťažká. Izrael sa obával, že „dobré služby“ by sa mohli sklznúť na prostredníctvom a to zasa na zmierovacie konanie. Izrael si želal priame rokovania s arabskými štátmi ako symbol toho, že Arabi uznávajú legitimitu Izraela a jedinou službou OSN malo byť zorganizovanie týchto rokovaní. Eban píše, že prvá verzia britského návrhu by bola dala zvláštneho predstaviteľovi prakticky moc, aby nadiktoval urovnanie a tvrdil, že cieľom má byť jednoducho dosiahnuť dohodu.<sup>56</sup>

## 5 Čo dokáže spôsobiť absencia určitého člena „the“ v texte rezolúcie

Palestínčania sa po roku 1967 často sťažovali, že rezolúcia 242 bola nevyvážená, keď hovorila iba o „spravodlivom vyriešení problému utečencov“ a nie o práve Palestínčanov na svoju vlasť alebo štát. Aj Rafael to považuje za „veľmi významné vypustenie“, ale Rijád je toho názoru, že poukazovať na palestínsku otázku, keď Arabi práve utrpeli úplnú vojenskú porážku, by nebolo pomohlo palestínskej veci. Počas diskusií v novembri 1967 sa otázka národných práv Palestínčanov dostala na program iba raz. Bokom stála Sýria, ktorá odmietla všetky tri návrhy. Podľa sýrskeho veľvyslanca bol britský text nevhodný, lebo ignoroval práva arabského ľudu Palestíny, „vyhnaných, ožobráčených ľudí v exile, ktorí volajú po spravodlivosti už vyše 20 rokov“. Tvrdil, že práva Palestínčanov sa v britskom návrhu nespomenuli náročky. Ak prejde britský návrh, začne sa ďalšia nespravodlivá a tragická kapitola v dejinách arabského sveta. Britský návrh odsúdili aj OOP a al-Fath, jeden z jeho zakladajúcich členov. Generál Odd Bull zastával názor, že pri poukázaní na utečencov a nie na národné práva Palestínčanov, išlo o kompromis a Palestínčania mali prijať rezolúciu s tým, že „problém utečencov sa nemôže vyriešiť bez uznania práva Palestínčanov na samourčenie a práva na vytvorenie vlastného štátu“.<sup>57</sup>

Najostrejšia a neprestávajúca polemika od roku 1967 sa vedie o formulácii týkajúcej sa odsunu izraelskej armády z okupovaných území. V britskom návrhu sa hovorilo o stiahnutí „z

<sup>53</sup> GAOR, 5th emergency special session, Annexes, Agenda item 5, s. 42-43; SCOR, 22nd year, 1382nd meeting, 22 November 1967.

<sup>54</sup> SCOR, 22nd year, Supplement for October-December 1967, s. 208-209; GAOR, 5th emergency special session, Annexes, Agenda item 5, s. 39. LALL, Arthur: *The UN and the Middle East Crisis 1967*, s. 237; RAFAEL, Gideon: *Destination Peace*, s. 187; GREEN, Stephen: *Taking Sides. Americas Secret Relations with a Militant Israel*. New York, William Morrow and Company, Inc. 1984, s. 360-362; JABBER, Fuad A.: *International Documents on Palestine 1967*, (doc. 182), s. 170.

<sup>55</sup> SCOR, 22nd year, 1381st meeting, 20 November 1967, 1382nd meeting, 22 November 1967; BROWN, George: *In my way*. London, Gollancz 1971, s. 14; CARADON, lord Hugh: *U. N. Security Council Resolution 242*, s. 26-27.

<sup>56</sup> EBAN, Abba: *An Autobiography*, s. 451.

<sup>57</sup> RAFAEL, Gideon: *Destination Peace*, s. 190; RIAD, Mahmoud: *The Struggle for Peace in the Middle East*, s. 74; JABBER, Fuad A.: *International Documents on Palestine 1967*, (docs. 445-446, 451, 454, 458-459) s. 715-735.

oblastí obsadených v poslednom konflikte“ (territories occupied in the recent conflict). Týkal sa britský návrh úplného stiahnutia na všetkých frontoch, alebo iba čiastočného odsunu? Keď sa v texte OSN objaví významová nejasnosť, je možné zobrať si preklad sekretariátu OSN do iného jazyka. V roku 1967 Bezpečnostná rada používala päť oficiálnych jazykov (anglický, čínsky, francúzsky, ruský a španielsky), z ktorých angličtina a francúzština boli pracovné jazyky. Keďže ani ruština ani čínština nemajú určitý člen, nemôže sa v nich rozdiel v použití člena ukázať. Stojí za zmienku, že vo francúzskej verzii sa píše „Retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés de récent conflict“.

Počas niekoľkých dní pred hlasovaním boli lord Caradon a jeho kolegovia zaujatí intenzívnou kampaňou vysvetľujúcou význam textu v anglickom jazyku. Arabi a ich prívrženci sa tvrdo domáhali vloženia určitého člena **the** do anglickej verzie textu v presvedčení, že „withdrawal of Israeli armed forces from **the** territories occupied in the recent conflict“ bude určite znamenať úplné stiahnutie, kým text bez člena sa môže interpretovať ako čiastočné stiahnutie. Podľa Rafaela sám Caradon sa sprvoti snažil použiť určitý člen, ale narazil na rozhodný odpor USA a Izraela. Počas debát a rokovaní sa Izrael staval proti všetkým snahám vyzývajúcim na úplné stiahnutie, lebo to bolo pre Izrael nemysliteľné. Abba Eban spomína, že debata o rozličných návrhoch bola na programe mnohých zasadaní izraelskej vlády.<sup>58</sup>

Napriek všeobecnej arabskej nedôvere lord Caradon nakoniec presvedčil Arabov, že anglický text znamená úplné izraelské stiahnutie z okupovaných území.<sup>59</sup> Arthur Lall píše, že pred hlasovaním sa uskutočnili mnohé vášnivé diskusie. India oznámila, že daný text chápe ako úplné stiahnutie, čo Caradon odmietol slovami, že potom každý člen BR je oprávnený mať vlastnú interpretáciu, ale indická interpretácia nebude nikoho viazať. Na to Kuznecov vyhlásil, že v prípade britského odmietnutia indickej interpretácie ZSSR bude návrh vetovať. Caradon na to cúvol a povedal, že všetkých bude viazať iba rezolúcia a čo sa týka britskej vlády, je formulácia jasná.<sup>60</sup> Po schválení rezolúcie delegát ZSSR vyhlásil, že hlasoval za taký návrh rezolúcie, ako bol interpretovaný Indiou. Na druhej strane Goldberg poznamenal, že on hlasoval iba za rezolúciu a nie za každý prejav urobený v tejto súvislosti, ale teraz si je istý, že nebolo mienené nič iné ako úplné stiahnutie. Eban sa zasa nemienil odkloniť od originálneho anglického textu.<sup>61</sup> Caradon bol toho názoru, že text nedáva Izraelu oprávnenie na anexiu území, mohlo by ísť iba o drobné vyrovnanie krivolakej hraničnej línie.<sup>62</sup>

V situácii, ktorá vládla na Blízkom východe v novembri, päť mesiacov po vojne, Izrael by nebol súhlasil s úplným stiahnutím svojich vojsk za podmienok prijateľných pre Arabov a USA by nebol súhlasil s rezolúciou neprijateľnou pre Izrael. Británia v tom čase dôsledne odmietala poskytnúť verejnú interpretáciu toho, čo bolo mienené. Lord Caradon tvrdil, že text hovorí sám za seba, je spravodlivý a jasný. Výsledok bol, žiaľ úplne dvojznačný, t. j. každá strana sporu si ho mohla vykladať tak, ako sa jej to hodilo.<sup>63</sup> Keď bol 22. novembra britský návrh predložený na hlasovanie, všetkých 15 členov Bezpečnostnej rady zdvihlo ruku za návrh. Caradon bol príjemne

---

<sup>58</sup> ROSTOW, Eugene: *Peace in the Balance. The Future of American Foreign Policy*. New York, Simon and Schuster 1972, s. 269-270; RAFAEL, Gideon: *Destination Peace*, s. 189; EBAN, Abba: *An Autobiography*, s. 451-452; CARADON, lord Hugh: *U. N. Security Council Resolution 242*, s. 49.

<sup>59</sup> RIAD, Mahmoud: *The Struggle for Peace in the Middle East*, s. 66-71, 85; LALL, Arthur: *The UN and the Middle East Crisis 1967*, s. 261; EL-FARRA, Muhammad: *Years of No Decision*. London and New York, KPI 1987, s. 115-116; CARADON, lord Hugh: *U. N. Security Council Resolution 242*, s. 10-13; QUANDT, William B.: *Decade of Decisions. American Policy Toward the Arab-Israeli Conflict, 1967 – 1976*. Berkeley, University of California Press 1977, s. 65.

<sup>60</sup> LALL, Arthur: *The UN and the Middle East Crisis 1967*, s. 260-261; SCOR, 22nd year, 1381st meeting, 20 November 1967, 1382nd meeting, 22 November 1967.

<sup>61</sup> CARADON, lord Hugh: *U. N. Security Council Resolution 242*, s. 22.

<sup>62</sup> CARADON, lord Hugh: *U. N. Security Council Resolution 242*, s. 9-14.

<sup>63</sup> VANCE, Cyrus: *Hard Choices; critical years in America's foreign policy*. New York, Simon and Schuster 1983, s. 160; BROWN, George: *In my way*. s. 233.

prekvapený sovietskym súhlasom a povedal, že Vasilij Kuznecov mal hlavnú zásluhu na jednomyselnom hlasovaní.

Na druhý deň po odhlasovaní rezolúcie 242 U Thant vyhlásil, že vymenoval Gunnara Jarringa, švédkeho veľvyslanca v Moskve, za svojho zvláštneho predstaviteľa. Jarring predtým reprezentoval Švédsko vo Washingtone a pri OSN a v roku 1957 podnikol zvláštnu misiu BR kvôli kašmírskemu sporu. Všetci zainteresovaní sa zhodli v názore, že generálny tajomník nemohol nájsť lepšieho zvláštneho predstaviteľa.<sup>64</sup> Jednomyselné prijatie rezolúcie 242 bolo výsledkom trepezlivosti a úsilia. Lall sa vtedy domnieval, že jediná vec, ktorá môže zabrániť, aby táto príležitosť bola premenená na skutočnosť, sú hrubé chyby zo strany medzinárodného spoločenstva.<sup>65</sup>

Prijatie Rezolúcie 242 Bezpečnostnou radou OSN 22. novembra 1967 bolo veľkým diplomatickým výdobytkom v arabsko-izraelskom konflikte. V rezolúcii sa zdôrazňovala „nepripustnosť nadobúdania územia vojnou“ a obsahovala formulu, ktorá odvtedy podčiarkuje všetky mierové iniciatívy – výmenu územia za mier.<sup>66</sup> Za stiahnutie z egyptského, jordánskeho a sýrskeho územia obsadeného vo vojne roku 1967 arabské štáty sľúbili Izraelu mier. Rezolúcia poskytla základ, na ktorom sa neskôr viedli mierové rozhovory medzi Izraelom a Arabmi.

## 6 Vágne formulácie – zdroj trvalých nedorozumení

Rezolúcia 242 však neskôr zákonite priniesla aj veľa diplomatických nedorozumení a sporov. Plnenie ustanovení rezolúcie sa stále odkladalo z rozličných dôvodov. V roku 1973 jej nesplnenie vyvolalo ďalšie kolo vojenskej zrážky medzi Arabmi a Izraelom. Napr. Arthur Goldberg ešte v roku 1973 povedal, že „Rezolúcia OSN 242 hovorí o stiahnutí z okupovaných území bez toho, aby definovala rozsah stiahnutia“.<sup>67</sup>

Veľká konfrontácia vo veci interpretácie Rezolúcie BR 242 vypukla medzi USA a Izraelom, keď sa dostal k moci pravicový radikál Menachem Begin. Hoci predošlé izraelské vlády prijali uplatnenie rezolúcie na všetky územia – Sinaj, Golanské výšiny, Západný breh, vrátane arabského východného Jeruzalema a pásma Gazy – Menachem Begin tvrdil, že rezolúcia sa nevzťahuje na jordánsky Západný breh, alebo Judeu a Samáriu, ako to nazýval on. V roku 1977 vo funkcii ministerského predsedu Izraela Menachem Begin vyhlásil, že ani dohoda Izraela o prímerí s Jordánskom z roku 1949 ani rezolúcia 242 netvorí prekážku pre základnú požiadavku židovského ľudu, že územie Izraela právom náleží židovskému ľudu.<sup>68</sup>

Keď Begin po prvý raz verejne vyhlásil, že Rezolúcia 242 neneguje nárok Izraela na Západný breh, *Štátny department* okamžite odpovedal verejným vyhlásením: „My sme toho názoru, že táto rezolúcia znamená stiahnutie sa na všetkých troch frontoch blízkovýchodného sporu. To znamená, že nijaké územie, vrátane Západného brehu, nie je automaticky vyňaté z rokovanií“.<sup>69</sup>

---

<sup>64</sup> SCOR, 22nd year, Supplement for October-December 1967, s. 244-245; U THANT, Maung: *View from the UN*, s. 285-288; CARADON, lord Hugh: *U. N. Security Council Resolution 242*, s. 10-11.

<sup>65</sup> LALL, Arthur: *The UN and the Middle East Crisis 1967*, s. 273-279; CARADON, lord Hugh: *U. N. Security Council Resolution 242*, s. 27-28.

<sup>66</sup> Text Rezolúcie je v: TOMEH, George J.: *United Nations Resolutions on Palestine and the Arab-Israeli Conflict*. Vol. 1, 1947 – 1974. Washington, D.C. Institute for Palestine Studies 1975, s. 143; RAFAEL, Gideon: *Destination Peace*, s. 198; BRECHER, Michael: *Decisions in Israel's Foreign Policy*, s. 487-490.

<sup>67</sup> BARD, Mitchell G., and Joel HIMELFARB: *Myths and Facts: A Concise Record of the Arab-Israeli Conflict*. Washington, D.C., Near East Report 1992, s. 67.

<sup>68</sup> MEDZINI, Meron (ed.): *Israel's Foreign Relations: Selected Documents, 1947 – 1974*. Jeruzalem, Ministry of Foreign Affairs 1976; NEFF, Donald: *Warriors for Jerusalem*, kap. 25, s. 334-350.

<sup>69</sup> NORING and SMITH: „*The Withdrawal Clause in UN Security Council Resolution 242 of 1967*“. Interná správa *Štátneho departmentu* z februára 1978, s. 47. Cit. in: FINDLEY, Paul: *Deliberate Deceptions*. New York, Lawrence Hill Books 1993, s. 256.

Jedna štúdia *Štátneho departmentu* z roku 1978 na túto tému, vypracovaná po tom, čo Menachem Begin opakovane predkladal svoju jednostrannú interpretáciu, došla k záveru: „Preskúmali sme záznamy verejných i súkromných rokovaní, ktoré viedli k prijatiu rezolúcie 242, a vysvetlenia pre hlasovanie za jej prijatie a súdime, že Izrael ... prijal spoločné chápanie, že princíp stiahnutia sa platí pre všetky tri fronty“.<sup>70</sup>

Toto stanovisko neskôr autoritatívne podporil autor textu rezolúcie lord Caradon z Británie, ktorý napísal: „Izrael bol vyzvaný, aby sa stiahol z okupovaných území. Meradlom bolo, ktoré územia boli okupované. Bolo to meradlo, ktoré nebolo možné spochybniť. Je úplne jasné, že Západný breh vrátane východného Jeruzalema, Gaza, Golanské výšiny a Sinaj boli okupované v konflikte roku 1967; na stiahnutí z týchto okupovaných území daná rezolúcia trvala“.<sup>71</sup>

Činitelia USA veľa ráz verejne znovu zopakovali toto stanovisko. V júni 1977 Carterova administratíva vydala dokument o svojich názoroch na všeobecný mier. Dokument presne povedal, že Izrael, „na základe podmienok Rezolúcie 242 náhradou za tento mier, sa jasne musí stiahnuť na všetkých troch frontoch – t. j. Sinaj, Golanské výšiny, Západný breh a Gaza. Žiadne územie, vrátane Západného brehu, nie je automaticky vyňaté z tém, o ktorých sa má rokovať“.<sup>72</sup> O viac ako desať rokov neskôr, minister zahraničných vecí USA George Shultz povedal: „Ustanovenia Rezolúcie 242 sa vzťahujú na všetky tri fronty“.<sup>73</sup>

V Rezolúcii BR 242 bola nejednoznačnosť použitá naschvál. Objavuje sa vo vete o sťahovaní, ktorá znie „z území“ namiesto z „tých“ alebo „všetkých“ území. Dôvodom tej vety malo byť umožnenie menších hraničných úprav, ktoré by vyrovnali kľukaté línie, ktoré zostali na konci bojov v roku 1948. Arabský východný Jeruzalem nebol osobitne menovaný v rezolúcii, ale všetky krajiny okrem Izraela ho pokladali za zahrnutý do úvodného článku, ktorý zdôrazňoval „nepripustnosť nadobudnutia územia vojnou“.<sup>74</sup>

Napriek nejednoznačnosti v texte, vysokí činitelia USA počas dní pred prijatím rezolúcie opakovane ubezpečovali kráľa Husajna, že sa uvažuje iba s malými územnými zmenami a že každá zmena bude obojstranná. Ako minister zahraničných vecí Dean Rusk vysvetľoval kráľovi Husajnovi ešte vyše dvoch týždňov pred prijatím rezolúcie: „USA sú pripravené podporiť vrátenie podstatnej časti Západného brehu Jordánsku s pohraničnými úpravami a využijú svoj vplyv na to, aby dosiahli kompenzáciu pre Jordánsko za každé územie, ktorého by sa malo vzdať“. Na ilustráciu, Rusk povedal Husajnovi, že ak sa Jordánsko vzdá nevhodne umiestneného vyčnievajúceho územia medzi Jeruzalemom a Tel Avivom, známym ako Latrúnsky výbežok (Latrún Salient), „USA potom využijú svoj diplomatický a politický vplyv, aby ako náhradu za to Jordánsko získalo prístup k niektorému stredomorskému prístavu v Izraeli“. Husajn dostal podobné uistenia aj od prezidenta Johnsona a veľvyslanca Goldberga.<sup>75</sup>

Všetky administratívy od čias Johnsonovej opakovali podobné uistenia kráľovi Husajnovi. Napríklad v januári 1983 George Shultz, Reaganov minister zahraničných vecí, napísal v liste kráľovi Husajnovi, že „prezident sa domnieva, v súlade s Rezolúciou 242, že územia sa nemajú získavať vojnou. Myslí si však tiež, že Rezolúcia 242 pripúšťa zmeny hraníc, ktoré existovali pred júnom 1967, ale len tam, kde sa obe strany na zmenách dohodnú“. George Shultz dodal, že „USA považujú arabský východný Jeruzalem za súčasť okupovaných území“.<sup>76</sup>

---

<sup>70</sup> NORING and SMITH: *The Withdrawal Clause*, s. 53-54. Cit. in: FINDLEY, Paul: *Deliberate Deceptions*, s. 256.

<sup>71</sup> CARADON, Lord et al.: *UN Security Council Resolution 242*, s. 9.

<sup>72</sup> QUANDT, William B.: *Camp David: Peacemaking and Politics*. Washington, D.C.: Brookings Institution 1986, s. 73.

<sup>73</sup> BOUDREALT et al.: *U.S. Official Statements Regarding UN Resolution 242*. Washington, D.C., The Institute for Palestine Studies 1992, s. 129.

<sup>74</sup> MALLISON, Thomas and Sally V. MALLISON: *The Palestine Problem in International Law and World Order*. London, Longman 1986, s. 220.

<sup>75</sup> NORING and SMITH: *The Withdrawal Clause*, s. 12-13. Cit. in: NEFF, Donald: *Warriors for Jerusalem*, s. 342.

<sup>76</sup> NEFF, Donald: *Warriors for Jerusalem*, s. 349.

Až za administratívy prezidenta Georga Busha st. začali USA svoje slová podporujúce Rezolúciu, meniť na skutky. Začiatkom roku 1992, Bush odmietol poskytnúť Izraelu záruky na pôžičku 10 miliárd USD, pokiaľ nesľúbi úplné zmrazenie výstavby na okupovaných územiach a rokovanie na základe Rezolúcie 242.<sup>77</sup> Jednako, v polovici roku 1992, uprostred prezidentskej kampane 1992 a príchodom k moci v Izraeli Jitzhaka Rabina, George Bush povolil a poskytol záruky, pričom odstránil skoro všetky podmienky.

Aj Jitzhak Rabin vo svojich memoároch vyzdvihuje nutnosť rokovania medzi stranami a nie iba jednoduché izraelské stiahnutie. Argumentuje tým, že potom by stačilo, aby sa Arabi dohodli a potom by sa mal Izrael zbalíť a stiahnuť za líniu zo 4. júna 1967. Tým by zaujali tie isté pozície, ktoré mali pred šesťdňovou vojnou.<sup>78</sup> V Rezolúcii BR 242 však nie je ani zmienka o priamych rokovaníach o rezolúcii alebo o potrebe rokovaní, ktoré by mali predchádzať stiahnutiu Izraela. Text rezolúcie iba „žiada Generálneho tajomníka vymenovať zvláštno predstavitel'a, ktorý by odišiel na Blízky východ, aby nastolil a udržiaval styky s príslušnými štátmi, s cieľom presadiť dohodu a pomáhať úsiliu na dosiahnutie mierového a prijateľného urovnania, v súlade s ustanoveniami a zásadami v tejto rezolúcii“.

Americkí činitelia súkromne súhlasili s Izraelom, že stiahnutiu Izraela z území obsadených vo vojne by mali predchádzať rokovania. Avšak to, čo oni mali na mysli pod rokovaniami, bolo úplne odlišné od neskoršieho izraelského tvrdenia. Mnohí americkí činitelia sa naivne domnievali, že keď už bola prijatá rezolúcia OSN, budú treba iba technické a stručné rokovania medzi Izraelom a jeho arabskými susedmi, na vypracovanie podrobností izraelského stiahnutia. Uistili Arabov, že to bude takto a Arabi následne trvali na tom, že Izrael sa musí stiahnuť bez podmienok. Izrael však tvrdil, že rokovania budú musieť pokryť všetky stránky, tak stiahnutia ako aj mieru, vrátane umiestnenia nielen palestínskych utečencov ale aj židovských utečencov z arabských krajín.<sup>79</sup>

Práve na osobitnej otázke, že rokovania musia predchádzať, Izrael v nasledujúcich šesť rokoch zdržiaval uplatnenie rezolúcie. USA opakovane naliehali na Izrael, aby sa stiahol bez podrobných rokovaní, ale Izrael to odmietol a trval na priamych rokovaníach. Minister zahraničných vecí USA William Rogers 9. júna 1970 kritizoval stanovisko Izraela slovami: „Izrael by mal dať jasne najavo, že prijíma zásadu stiahnutia sa tak ako je obsiahnutá v Rezolúcii OSN z novembra 1967 a že nebude ďalej nástojit' na formule priamych rokovaní bez predbežných podmienok“.<sup>80</sup> Izrael to však odmietol.

V roku 1973 vypukla nová arabsko-izraelská vojna, keď sa Egypt a Sýria pokúšali prelomiť diplomatickú blokádu vojenským útokom na vlastné územia obsadené Izraelom. Otázka predchádzajúcich rokovaní bola nakoniec urovnaná na konci vojny v roku 1973 prijatím Rezolúcie 338, ktorá uvádzala, že „medzi zainteresovanými stranami sa začnú rokovania pod príslušnou záštitou s cieľom nastoliť spravodlivý a trvalý mier na Blízkom východe“.<sup>81</sup> Jednako, keď sa Izraelu podarilo presadiť tento bod, začal nástojit' na tom, že stiahnutie neznamená úplnú evakuáciu okupovaných území na všetkých frontoch. Izrael si zachováva túto vlastnú interpretáciu Rezolúcie 242 do dnešných dní.

---

<sup>77</sup> New York Times, 25 February 1992.

<sup>78</sup> RABIN: *The Rabin Memoirs*, s. 137.

<sup>79</sup> Cit. in: NEFF, Donald: *Warriors for Jerusalem*, s. 338-339.

<sup>80</sup> BOUDREALT et al., *U.S. Official Statements Regarding UN Resolution 242*, s. 122.

<sup>81</sup> Text je v: TOMEH, George J.: *United Nations Resolutions on Palestine and the Arab-Israeli Conflict*. Vol. 1, 1947 – 1974, s. 151.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

1. °ABDANNÁSIR, Hudá Džamál (ed.): *Al-madžmū'ca al-kāmila li-chutab wa tasrīhāt ar-ra'īs Džamál °Abdannásir*. (Úplná zbierka prejavov a vyhlásení prezidenta Džamála °Abdannásira). (I. diel, od 25. mája 1967 do 3. decembra 1968). Káhira, al-Maktaba al-akādīmīja 2005.
2. BÁDÍB, Sa'íd Muhammad: *As-Sirá' as-su'údí al-misrí hawla al-Jaman aš-šimáli, 1962 – 1970*. (Saudsko-egyptský zápas o severný Jemen). London, Dar al-Saqi 1990.
3. BULL, Odd: *War and Peace in the Middle East. The Experiences and Views of a U.N. Observer*. London, Cooper 1976.
4. CARADON, lord Hugh, et all: *U. N. Security Council Resolution 242; a case study in diplomatic ambiguity*. Washington, D.C., Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University 1981.
5. CROSSMAN, Richard: *The Diaries of a Cabinet Minister*. Vol. II, London, Hamish Hamilton and Jonathan Cape 1976.
6. DALLAS, Roland: *A Life on the Edge. King Hussein*. London, Profile Books 1999.
7. DŽIRDŽIS, Fawwáz: *An-nizám al-iqlímí al-°arabí wa al-quwá al-kubrú*. (Arabský regionálny poriadok a veľmoci). Bejrút, Markaz dirását al-wahda al-°arabíja 1997.
8. *Dějiny diplomacie, 1961 – 1979*. Praha, Svoboda 1984.
9. EBAN, Abba: *An Autobiography*. London, Weidenfeld and Nicolson 1977.
10. FARÍD, °Abdalmadžíd: *Min mahádír idžtimá'át °Abdinnásiri al-°arabíja wa ad-dawlíja*. (Z protokolov stretnutí /Džamála/ °Abdannásira). Bejrút, Mu'assasat al-abhát al-°arabíja 1979.
11. GAOR (General Assembly Official Records), 5th emergency special session, 1967.
12. GOLAN, Galia: *Soviet Policies in the Middle East. From World War II to Gorbachev*. Cambridge, Cambridge University Press 1990.
13. GLASSMAN, Jon D.: *Arms for the Arabs. The Soviet Union and War in the Middle East*. Baltimore and London, The Johns Hopkins Press 1975
14. HAJKAL, Muhammad Hasanajn: *Harb at-talátina sana. Al-Infidžár 1967*. (Tridsaťročná vojna. Explózia v roku 1967). Káhira, Markaz al-Ahrám 1990
15. HAMRÚŠ, Ahmad: *Qissat tawrat 23 júlijú*. (Príbeh revolúcie 23. júla). Vol. V. *Charíf °Abdannásir*. (Jeseň /Džamála/ °Abdannásira). Káhira, Maktabat Madbúli 1984.
16. HEIKAL, Mohamed: *Sphinx and Commissar. The Rise and Fall of Soviet Influence in the Arab World*. London, Collins 1978.
17. AI-HILÚ, Ibráhím: *Harb 5 huzajrán*. (Vojna 5. júna). Bejrút, Dár al-kátib al-°arabí b.d.
18. HUSAJN, al-malik: *Harbuná ma'ca Isrá'íl*. (Kráľ Husajn: Moja vojna s Izraelom). Bejrút, Dár an-nahár li an-našr 1968.
19. HUSAJN, al-malik: *Muhimmatí ka-malik*. (Moje úlohy ako kráľa). Ammán, Mu'assasat Misrí li-t-tawzí' 1987.
20. EL-HUSSINI, Mohrez Mahmoud: *Soviet-Egyptian Relations, 1945 – 1985*. London, The Macmillan Press Ltd. 1987.
21. CHURCHILL, Randolph and Winston CHURCHILL: *The Six Day War*. London, Heinemann 1967.
22. IRANI, George E.: *The Papacy and the Middle East. The Role of the Holy See in the Arab-Israeli Conflict, 1962 – 1984*. Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press 1986.
23. JABBER, Fuad A.: *International Documents on Palestine 1967*. Beirut, Institute for Palestine Studies 1970.
24. JOHNSON, Lyndon Baines: *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency, 1963 – 1969*. New York, Holt, Rinehart & Wilson 1971
25. KASS, Ilana: *Soviet Involvement in the Middle East: Policy Formulation, 1966 – 1973*. Boulder, Colorado, Westview Press 1978.
26. KIMCHE, David and BAWLY, Dan: *The Sandstorm: The Arab-Israeli War of June 1967: Prelude and Aftermath*. London, Secker and Warburg 1968
27. LALL, Arthur: *The UN and the Middle East Crisis 1967*. New York and London, Columbia University Press 1968.

28. LUNT, James: *Hussein of Jordan. A Political Biography*. London, Macmillan 1989.
29. MAHGOUB, Mohamed Ahmed: *Democracy on Trial: Reflections on Arab and African Affairs*. London, Andre Deutsch 1974.
30. MEDVEDKO, Leonid Ivanovič: *K vostoku i zapadu ot Sueca*. Moskva, Izdatel'stvo političeskoj literatury 1980. MUTAWI, Samir A.: *Jordan in the 1967 War*, Cambridge, Cambridge University Press 1987.
31. NEFF, Donald: *Warriors for Jerusalem. The Six Days That Changed the Middle East*. New York, Linden Press/Simon & Schuster 1984.
32. RAFAEL, Gideon: *Destination Peace. Three Decades of Israeli Foreign Policy. A Personal Memoir*. New York, Stein & Day 1981.
33. RAFAEL, Gideon: *Twenty Years in Retrospect: 1967 – 1987*. In: ROTH, Stephen J. (ed.): *The Impact of the Six-Day War. A Twenty-year Assesment*. London, Macmillan 1988.
34. RIJÁD, Mahmúd: *Mudakkirát Mahmúd Rijád, 1948 – 1978*. (Spomienky Mahmúda Rijáda). Káhira, Dár al-mustaqbal al-<sup>c</sup>arabí 1984.
35. RIJÁD, Mahmúd: *Mudakkirát Mahmúd Rijád, 1948 – 1978*. Vol. 3. *Amriká wa al-<sup>c</sup>Arab*. (Spomienky Mahmúda Rijáda. USA a Arabi). Káhira, Dár al-mustaqbal al-<sup>c</sup>arabí 1984.
36. ROSTOW, Eugene: *Peace in the Balance. The Future of American Foreign Policy*. New York, Simon and Schuster 1972.
37. SALIBI, Kamal: *The Modern History of Jordan*. London, I.B. Tauris 1998.
38. SCOR (Security Council Official Records), 22nd year, Supplement for July-September 1967.
39. SHLAIM, Avi: *The Iron Wall. Israel and the Arab World*. London, Penguin Books 2001.
40. STEPHENS, Robert: *Nasser. A Personal biography*. London, Allen Lane The Penguin Press 1971.
41. U THANT, Maung: *View from the UN*. London and Newton Abbot, David Charles 1978.
42. WILSON, Harold: *The Chariot of Israel: Britain, America and the State of Israel*. London, Weidenfeld and Nicolson 1981.

#### KONTAKT

doc. PhDr. Karol Sorby, DrSc.  
 Katedra medzinárodných politických vzťahov  
 Fakulta medzinárodných vzťahov  
 Ekonomická univerzita  
 E-mail: [sorby@euba.sk](mailto:sorby@euba.sk)



**O NIEKTORÝCH ASPEKTOCH TEORETICKÉHO VYMEDZENIA  
LIBERALIZÁCIE LETECKEJ DOPRAVY**

---

Ing. Martin Grančay

**ABSTRAKT**

Cieľom predkladaného článku je teoreticky vymedziť liberalizáciu leteckej dopravy s poukázaním na aktuálne trendy a možný budúci vývoj. Po krátkom úvode nasleduje grafický model liberalizácie znázornený prostredníctvom kriviek ponuky a dopytu. Druhá časť charakterizuje tri spôsoby prístupu k liberalizácii – bilaterálny, multilaterálny a globálny. Časť 3 sa zaoberá formami spolupráce aerolínií ako súčasťou liberalizácie, časť 4 sa venuje liberalizácii prepravných práv a časť 5 poukazuje na podľa nášho názoru najzásadnejší problém na ceste k úplnej liberalizácii sektora – obmedzenia vo vlastníctve aerolínií.

**Kľúčové slová:** letecká doprava, liberalizácia, bilaterálne letecké dohody, code-sharing, interlining, aliancie

**ABSTRACT**

The article deals with air transport liberalization which it defines as a process of gradual abolition of limits on designation, capacity, frequency and price-setting in international air transport services. It can be accomplished on a bilateral, multilateral or global basis. From the point of view of airline operations the most important parts of air transport liberalization are granting freedoms of the air and abolishing airline ownership restrictions. The most liberal multilateral air service agreement today is the European Union's Common Aviation Area. The position of the European Union as the air transport liberalization leader is underlined by Open Skies agreements with USA and Canada.

The author comes to the conclusion that the biggest obstacle on the way to a liberal aviation market are limits on airline ownership. Airline ownership is an issue of utmost economic and strategic military importance and therefore it cannot be expected that airline ownership rules be liberalized anytime soon. Thus global air transport liberalization is not on the program of the day. The sector will rather be continuously liberalized on bilateral basis, by means of code-sharing and bilateral re-negotiation of air service agreements. Multilateral liberalization is currently possible only in very few regions (Europe, the Pacific).

**Key words:** air transport, liberalization, air service agreements, code-sharing, interlining, airline alliances

**JEL:** L93, R49

---

**Úvod**

Letecká doprava má jedinečné postavenie vo svetovej ekonomike – na jednej strane je produktom globalizácie, na druhej strane globalizáciu sama akceleruje. Prispieva k bližšiemu spoznávaní kultúr, k preprave tovarov a pasažierov z akéhokoľvek miesta na Zem na akékoľvek iné miesto na Zemi za 24 hodín. Je nezastupiteľná v preprave rýchlo kaziteľných tovarov a tovarov s vysokou hodnotou. Umožňuje rýchlu reakciu záchranárov a donorov na prírodné katastrofy a vojnové konflikty kdekoľvek na svete. Napriek uvedeným faktom zostáva letecká doprava jedným z najprotekcionalistickejších hospodárskych odvetví.

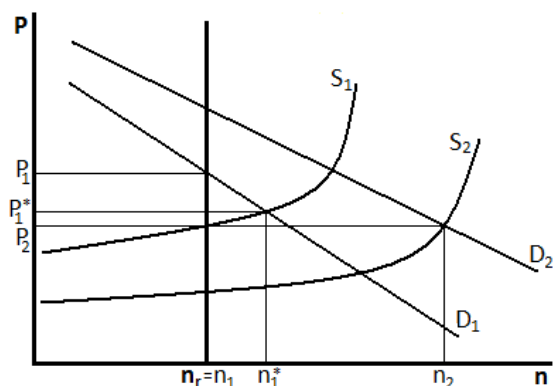
Cieľom predkladaného článku je teoreticky vymedziť liberalizáciu leteckej dopravy s poukázaním na aktuálne trendy a možný budúci vývoj. Po krátkom úvode nasleduje grafický model liberalizácie znázornený prostredníctvom kriviek ponuky a dopytu. Tretia časť charakterizuje tri spôsoby prístupu k liberalizácii – bilaterálny, multilaterálny a globálny. Časť 4 sa zaoberá formami spolupráce aerolínií ako súčasťou liberalizácie, časť 5 sa venuje liberalizácii prepravných práv a časť 6 poukazuje na najzásadnejší problém na ceste k úplnej liberalizácii sektora – obmedzenia vo vlastníctve aerolínií.

## 1 Úvod do liberalizácie leteckej dopravy

Liberalizácia leteckej dopravy predstavuje postupné odstraňovanie dezignačných, kapacitných, frekvenčných, cenových a iných prekážok v poskytovaní leteckých služieb s cieľom vytvoriť systém leteckej dopravy organizovaný na základe voľného trhu, kde sú všetky základné ekonomické otázky zodpovedané vzájomným pôsobením síl ponuky a dopytu, bez priamych zásahov štátu.

Z makroekonomického hľadiska ide o prijatie opatrení, ktoré vedú k posunu krivky ponuky a dopytu po leteckej doprave doprava [obr. 1].

**Obr. 1: Jednoduchý graf liberalizácie leteckej dopravy**



*Prameň: BUTTON, K. – DREXLER, J.: The Implications on Economic Performance in Europe of Further Liberalization of the Transatlantic Air Market, 2006, s. 52.*

Vychádzajme z typického protekcionistického trhového usporiadania, pri ktorom sa na leteckú dopravu medzi danými dvomi štátmi vzťahujú kapacitné a cenové limity a obmedzenia aliančnej spolupráce. Ponuka je daná krivkou  $S_1$  a dopyt krivkou  $D_1$ . Kapacitné obmedzenie je stanovené na úrovni  $n_r$ ; letecké spoločnosti tak môžu za určité časové obdobie prepraviť iba  $n_r$  pasažierov. Keďže dopyt pri danej kapacite prevyšuje ponuku, cena leteniek presiahne rovnovážnu úroveň  $P_1^*$  a vytvorí sa v hladine  $P_1$ . Letecké spoločnosti pri úrovni cien  $P_1$  dosahujú vysoký zisk a nie sú nútené hľadať prostriedky pre zvýšenie svojej efektivity.

Liberalizácia leteckej dopravy, spočívajúca v odstránení kapacitných reštrikcií bude mať účinok na počet pasažierov, ceny leteniek aj zisk aerolínií. Cena leteniek klesne na rovnovážnu úroveň  $P_1^*$  a počet pasažierov vzrastie na  $n_1^*$ . Klesne aj zisk sektora, ktorý bol predtým garantovaný štátnou reguláciou kapacity. Ak chcú leteckí dopravcovia zostať konkurencieschopní, musia neustále znižovať svoje náklady a zvyšovať efektivitu.

Predpokladajme, že štáty sa následne dohodnú na úplnej liberalizácii leteckej dopravy. To umožní leteckým spoločnostiam prevádzkovať letecké služby medzi akýmikoľvek dvomi bodmi za nimi určenú cenu a bez obmedzenia kapacity a frekvencie. Uvedené slobody sa spolu s povolením aliančnej spolupráce premietnu do posunu kriviek ponuky a dopytu. Možnosť aerolínií koordinovať svoje aktivity prostredníctvom reštrukturalizácie sietí a harmonizácie letových plánov bude viesť

k úsporám z rozsahu, priestoru a hustoty – dokážu prepraviť vyššie množstvo pasažierov pri rovnakých nákladoch. Krivka ponuky sa preto posunie doprava z  $S_1$  na  $S_2$ . Posun krivky dopytu doprava z  $D_1$  na  $D_2$  možno zdôvodniť otvorením nových destinácií, zavedením programov typu *frequent flyer* a iných služieb, ktoré rozšíria počet pasažierov využívajúcich služby leteckej dopravy pri danej cenovej hladine.

Z diagramu je zrejmé, že pri zachovaní podmienky *ceteris paribus* vedie liberalizácia leteckej dopravy k zvýšeniu počtu pasažierov a zníženiu nákladov aerolínií. Kauzalita medzi stupňom liberalizácie a počtom prepravených pasažierov je preto silná. Vplyv na ceny leteniek je ale nejednoznačný. Determinuje ho tvar kriviek ponuky a dopytu a veľkosť ich posunu. V spojitosti so zníženými nákladmi aerolínií môžeme predpokladať aj pokles cien leteniek, napriek tomu uvedená závislosť neplatí absolútne.

## 2 Prístupy k liberalizácii leteckej dopravy

Z hľadiska medzinárodných hospodárskych vzťahov rozlišujeme vnútroštátnu a medzinárodnú liberalizáciu. Liberalizácia domáceho leteckého trhu je v plnej kompetencii každého suverénneho štátu, preto sa uskutočňuje relatívne jednoducho. Naopak, liberalizácia medzinárodných leteckých vzťahov vyžaduje spoločný postup dvoch alebo viacerých krajín. Jej základným predpokladom je zhoda záujmov všetkých účastníkov, pričom liberalizačné pravidlá možno prijať iba do výšky tejto zhody. Liberalizácia medzinárodných leteckých vzťahov preto prebieha pomocou princípu najpomalšieho vagóna – môže postupovať iba takou rýchlosťou, akú je schopný akceptovať jej najpomalší, t.j. najprotektionistickejší účastník.

Je možné identifikovať tri základné prístupy k liberalizácii leteckej dopravy: bilaterálny, multilaterálny a globálny.

### *Bilaterálna liberalizácia leteckej dopravy*

Najpoužívanším prístupom je liberalizácia na bilaterálnej báze. Táto sa uskutočňuje prostredníctvom bilaterálnych leteckých dohôd (ASAs), ktoré sú základným právnym rámcom pre poskytovanie leteckých služieb medzi krajinami. Keďže z dôvodu zabezpečenia právnej istoty musí mať každá krajina uzatvorené ASAs so všetkými krajinami, s ktorými vstupuje do leteckých vzťahov, existuje sieť niekoľkých tisíc bilaterálnych dohôd.

Skúmaniu ASAs z hľadiska ich liberálnosti je venovaných iba niekoľko málo akademických prác; za najvýznamnejšiu a najkomplexnejšiu z nich považujeme štúdiu vypracovanú pre WTO.<sup>82</sup> Táto analyzuje vzorku 2299 ASAs zo 184 krajín, ktoré sa na celosvetovej leteckej doprave podieľajú 80 percentami. WTO identifikuje sedem základných dimenzií liberálnosti ASAs – prístup na trhy, cenotvorbu, dezignáciu, spoluprácu aerolínií, vlastníctvo, kapacitu a výmenu štatistických údajov. Na základe výsledkov štúdie možno potvrdiť, že v súčasnosti v leteckej doprave prevažujú protektionistické ASAs. Transdimenzionálny pomer počtu najprotektionistickejších ustanovení voči najliberálnejším je 10 878 : 3 680 (t.j. približne 3:1). Jedinou dimenziou, v ktorej prevažujú liberálne ASAs, je dezignácia. Naopak, najreštriktívnejšiu situáciu možno sledovať v oblasti spolupráce aerolínií.

### *Multilaterálna liberalizácia leteckej dopravy*

Multilaterálna liberalizácia predstavuje spoločný postup viac ako dvoch štátov s cieľom harmonizovať a zjednodušiť pravidlá platné pre poskytovanie leteckých dopravných služieb medzi nimi, prípadne aj vo vzťahu k tretím štátom. Jej základným predpokladom je zhoda záujmov účastníckych štátov. Z tohto dôvodu je zrejmé, že multilaterálna liberalizácia je negociačne náročnejšia ako bilaterálna liberalizácia. Na druhej strane ale predstavuje ideálnu formu liberalizácie v prípade, že dohoda na celosvetovom základe nie je možná.

---

<sup>82</sup> Pozri PIERMARTINI, R. – ROUSOVÁ, L.: Liberalization of Air Transport Services and Passenger Traffic, 2008, s. 6.

V súčasnosti možno identifikovať niekoľko svetových regiónov, ktoré pristúpili k multilaterálnej liberalizácii leteckej dopravy. Z nich najvýznamnejšími sú:

- *Európska únia* – od apríla 1997 funguje v rámci EÚ spoločný letecký trh. Všetky komunitárne aerolínie tak majú rovnaké práva a povinnosti a konkurencia medzi nimi je založená výlučne na rozdieloch v ponuke a kvalite služieb.
- *Austrália a Nový Zéland* – transtasmánske letecké vzťahy boli tradične založené na liberálnych základoch. Ich vyvrcholenie predstavoval november 1996, keď vstúpil do platnosti spoločný letecký trh (SAM), zahŕňajúci právo kabotáže.<sup>83</sup> Novozélandské aerolínie tak môžu poskytovať vnútroaustrálske letecké služby a naopak.<sup>84</sup> Toto právo viedlo k významnému zvýšeniu konkurencie a zníženiu cien leteniek predovšetkým na vnútroaustrálskom trhu.
- *MALIAT* – päť členských štátov zoskupenia APEC podpísalo v máji 2001 dohodu známu pod názvom Multilaterálna dohoda o liberalizácii medzinárodnej leteckej dopravy (MALIAT). Zahŕňa vzájomné udelenie tretej až šiestej slobody s limitovaným právom siedmej slobody.<sup>85</sup> V súčasnosti má MALIAT deväť členov. Zaujímavosťou dohody je podľa niektorých teoretikov najmä diverzita jej členov, a to tak z geografického ako aj ekonomického hľadiska<sup>86</sup> – MALIAT zoskupuje tak rozličné krajiny ako USA, Singapur, Mongolsko a Cookove ostrovy.

Okrem uvedených regiónov možno identifikovať aj ďalšie, ktoré rozvíjajú alebo by v budúcnosti reálne mohli rozvinúť medzinárodnú leteckú spoluprácu na multilaterálnom základe. Spomeňme Mercosur, Andský pakt, BIMP-EAGA (VýchodoASEANský priestor rastu) a mnohé ďalšie.<sup>87</sup>

Z teoretického hľadiska rozlišujeme statické a dynamické modely multilaterálnej liberalizácie leteckej dopravy. Spoločnou črtou oboch sú princípy nediskriminácie, transparentnosti a pravidelného vyhodnocovania výsledkov.<sup>88</sup> Dynamické modely navyiac vymedzujú pravidlá prijatia nových signatárov. Statické modely sú preto uzatvorené a dynamické modely predstavujú tzv. otvorené kluby (open clubs). Krajiny zúčastňujúce sa multilaterálnej liberalizácie si navzájom poskytujú výhody, ktoré nie sú dostupné tretím krajinám – tento diferencovaný prístup je silným impulzom pre mnohé tretie krajiny, aby sa uchádzali o členstvo. Transparentným stanovením pravidiel prijatia nových členov tak otvorené kluby vytvárajú podmienky pre ďalšie rozšírenie benefitov liberalizácie.

Najvyšším stupňom multilaterálnej liberalizácie je spoločná letecká zóna. Ide o „zónu voľného obchodu s vysoko konkurenčným trhom ponúkajúcim široký výber destinácií, nízke ceny leteniek a lacnejšie, flexibilnejšie nákladné prepravné služby“. <sup>89</sup> Všetky aerolínie z členských krajín spoločnej leteckej zóny majú rovnaké práva a sú považované za domáce aerolínie každého členského štátu. Existuje preto voľná kabotáž. Tabuľka 1 uvádza prehľad základných črt spoločnej leteckej zóny, ako ich identifikovali Chang s Williamsom.

---

<sup>83</sup> Pozri GOH, J.: *The Single Aviation Market of Australia and New Zealand*, 2001.

<sup>84</sup> Pozri kompletne znenie zmluvy o SAM na [http://www.dfat.gov.au/geo/new\\_zealand/sam.pdf](http://www.dfat.gov.au/geo/new_zealand/sam.pdf).

<sup>85</sup> Pre viac informácií pozri [www.maliat.govt.nz](http://www.maliat.govt.nz).

<sup>86</sup> FINDLAY, C.: *Plurilateral Agreements on Trade in Air Transport Services: the US Model*, 2003, s. 212.

<sup>87</sup> ELEK, A. – FIDLAY, C. – HOOPER, P. – WARREN, T.: *Open Skies or Open Clubs?*, 1999, s. 145.

<sup>88</sup> ELEK, A. – FIDLAY, C. – HOOPER, P. – WARREN, T.: *Open Skies or Open Clubs?*, 1999, s. 147.

<sup>89</sup> HASAN, M.: *Transatlantic Open Aviation Area...*, 2008, s. 1.

**Tab. 1: Základné črty spoločnej leteckej zóny**

ČRTA	STRUČNÁ CHARAKTERISTIKA
<i>Sloboda poskytovania leteckých služieb</i>	Všetky aerolínie všetkých krajín spoločnej leteckej zóny môžu slobodne poskytovať letecké služby v rámci danej zóny, bez cenových, dezignačných, frekvenčných, kapacitných a iných obmedzení.
<i>Neobmedzené vlastníctvo aerolínií</i>	Povolenie mergerov a akvizícií medzi spoločnosťami v rámci spoločnej leteckej zóny.
<i>Politika hospodárskej súťaže</i>	Stanovenie presných pravidiel určovania protikonkurenčného konania.
<i>Voľný leasing lietadiel</i>	Harmonizácia wet-lease a dry-lease pravidiel. Zákaz diskriminácie lessora na báze štátnej príslušnosti.

*Prameň: prepracované podľa CHANG, Y. – WILLIAMS, G.: Changing the Rules..., 2001. S. 214.*

V súčasnosti je najvýznamnejšou spoločnou leteckou zónou Európska únia.

#### *Globálna liberalizácia leteckej dopravy*

Prvý pokus o liberalizáciu leteckej dopravy na celosvetovom základe prebehol v r. 1944 na Chicagskej konferencii. Účastníci neprijali návrh USA na vytvorenie slobodného medzinárodného leteckého trhu. O päťdesiat rokov neskôr bola na Uruguajskom kole rokovaní signatárov Všeobecnej dohody o clách a obchode (GATT) podpísaná Všeobecná dohoda o obchode so službami (GATS), ktorej cieľom bola postupná liberalizácia medzinárodného obchodu so službami. V čl. 2 GATS stanovuje, že každý členský štát musí bezodkladne a bezpodmienečne zaobchádzať s poskytovateľmi služieb zo všetkých iných členských štátov nie menej výhodne ako s poskytovateľmi služieb z akejkoľvek inej krajiny. To predstavuje skutkovú podstatu doložky najvyšších výhod. Z uplatňovania pravidiel GATS sú však medzinárodné letecké služby explicitne vylúčené Prílohou o leteckých službách. Jedinými službami z oblasti leteckej dopravy, na ktoré sa GATS vzťahuje, sú oprava a údržba lietadiel, predaj, marketing a služby spojené s počítačovými rezervačnými systémami. Samotný výkon leteckých dopravných služieb na základe udelených slobôd vzduchu sa v plnej miere riadi bilaterálnymi leteckými dohodami.<sup>90</sup>

Chang a Williams poukazujú na to, že hlavným problémom, pre ktorý mnohé krajiny vrátane USA nesúhlasia s liberalizáciou leteckej dopravy prostredníctvom GATS, je doložka najvyšších výhod.<sup>91</sup> Jej uplatňovanie by znamenalo automatické rozšírenie výhod poskytnutých jednej krajine na všetky signatárske krajiny – špecificky, open skies s jednou krajinou by nutne znamenalo open skies so všetkými krajinami. To je pre mnohé vlády neprijateľné. Problémom je aj doložka národného režimu, ktorej doslovná aplikácia by viedla k uvoľneniu práv kabotáže.<sup>92</sup>

Z hľadiska ekonomickej teórie je zrejmé, že k najvyššej efektívnosti leteckého sektora a spotrebiteľskému prebytku v celosvetovom meradle bude viesť globálny prístup k liberalizácii. V predchádzajúcom texte sme ale uviedli dôvody, pre ktoré pokladáme podobný vývoj zo strednodobého hľadiska za nereálny. V súčasnosti má preto najväčší potenciál multilaterálna liberalizácia.

### **3 Stupne spolupráce aerolínií**

Bilaterálne letecké dohody ako aj vnútorná legislatíva štátov vymedzujú pravidlá pre cezhraničnú spoluprácu aerolínií. Táto je významným prvkom fungovania medzinárodného civilného letectva. Štyri základné vývojové fázy spolupráce sú uvedené v obrázku 2, pričom

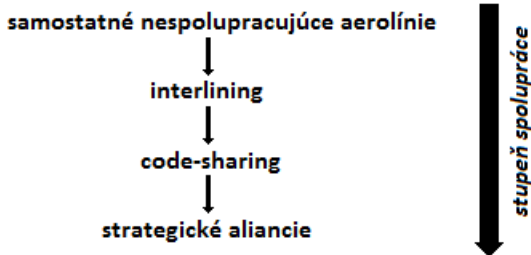
<sup>90</sup> Pozri WTO: General Agreement on Trade in Services, 1994. Annex on Air Transport Services, ods. 2,3.

<sup>91</sup> CHANG, Y. – WILLIAMS, G.: Changing the Rules..., 2001, s. 215.

<sup>92</sup> Pozri ZHANG, A. – ZHANG, Y.: Issues on Liberalization of Air Cargo..., 2002, s. 279.

všeobecne možno tvrdiť, že so zvyšujúcim sa stupňom liberalizácie a deregulácie rastie aj spolupráca aerolínií.

**Obr. 2: Stupne spolupráce aerolínií**



Prameň: vlastné spracovanie.

Typickým prvkom počiatkovej fázy vývoja civilného letectva boli *samostatné nespoločujúce aerolínie*. Medzi jednotlivými spoločnosťami neexistovalo nijaké prepojenie a zákazník pri doprave využíval vždy služby len jednej z nich. Dnes možno do tejto skupiny zaradiť väčšinu nízkonákladových aerolínií, resp. aj niekoľko malých regionálnych sieťových aerolínií. Nevýhodou autarkčného prístupu je nižší rozsah poskytovaných produktov a obmedzenosť predaja. Bez existencie zmlúv s inými aerolíniami je letecká spoločnosť sama zodpovedná za predaj svojich produktov (prostredníctvom internetu, call centier a kamenných predajní). Lety takejto spoločnosti nie je možné zakúpiť v prevádzkach iných aerolínií a ani ich kombinovať do letových itinerárov. Naopak, za hlavné výhody možno považovať samostatnosť pri zostavovaní letového poriadku a voľné disponovanie vygenerovaným ziskom bez nutnosti jeho delenia s inými aerolíniami na základe zmlúv.

Systematická spolupráca medzi aerolíniami sa začala rozvíjať v druhej polovici 20. storočia, predovšetkým v 90. rokoch. Z teoretického hľadiska možno akúkoľvek spoluprácu medzi aerolíniami považovať za vytváranie obchodných aliancií,<sup>93</sup> užší význam slova aliancie však zahŕňa iba strategické aliancie ako najvyšší stupeň spolupráce.

Základným typom spolupráce leteckých spoločností je *interlining*. Ide o dohodu medzi leteckými dopravcami, ktorá umožňuje jednoduchý prestup pasažierov z letu jednej spoločnosti na let druhej s automatickým transferom batožiny a pri držbe jedinej letenky. Interlining je tak „základným stavebným kameňom pri vytváraní globálneho dopravného systému.“<sup>94</sup> Výhodou na strane pasažiera predstavuje jeden cestovný dokument bez ohľadu na počet leteckých spoločností, ktorých lety využíva. Výhodou pre letecké spoločnosti predstavuje zvýšenie počtu predajných kanálov a jednoduchý, zmluvne dohodnutý spôsob zúčtovania poskytnutých služieb.

Medzi ďalšie typy spolupráce patria poolové zmluvy (dohody o koordinácii prepravy na určitej linke), block space (jedna letecká spoločnosť kupuje určitú kapacitu na linkách druhej leteckej spoločnosti), franchising (prevádzkovanie leteckých spojení v mene a pod značkou inej leteckej spoločnosti – používa sa najmä v USA) a pod. Čoraz významnejším prvkom civilného letectva sa od 90-tych rokov stáva code-sharing. Jeho princípom je označenie toho istého letu kódmi viacerých leteckých spoločností, pričom iba jedna z nich je jeho skutočným prevádzkovateľom. Každá z aerolínií sa pritom riadi vlastným cenníkom. Uvedme príklad: spojenie Viedeň-New York JFK prevádzkované Austrian Airlines ako OS087 má aj code-sharingové označenie RO9003 (TAROM) a UA9467 (United Airlines). Každá z uvedených leteckých spoločností účtuje za daný let vlastné ceny a predáva ho pod svojou značkou. Hlavná výhoda tohto postupu spočíva v zapojení čo najväčšieho počtu destinácií do leteckej siete spoločnosti – veľké letenkové vyhľadávače (fungujúce na báze globálnych distribučných systémov – GDS) tak ponúkajú jeden let v rámci sietí viacerých aerolínií, čo zvyšuje povedomie pasažierov o aerolíniách, zlepšuje predaj leteniek daných

<sup>93</sup> Tak chápe spoluprácu medzi aerolíniami väčšina teoretikov vrátane R. Doganisa a J. Prušu.

<sup>94</sup> PRUŠA, J. a kol.: Svet leteckej dopravy, 2008, s. 172.

spoločností a odkláňa zákazníkov od konkurencie. Problémom môže byť nutnosť harmonizácie štandardov poskytovania služieb medzi jednotlivými spoločnosťami.

Začiatok tretieho tisícročia je charakteristický nástupom *strategických aliancií* ako najvyššieho stupňa spolupráce autonómnych aerolínií. V súčasnosti existujú tri strategické aliancie s celosvetovou pôsobnosťou: Star Alliance, oneworld a SkyTeam, pričom ich podiel na globálnej leteckej kapacite predstavuje 55%.<sup>95</sup> A. Stober si všíma, že každá z nich bola založená americkými, európskymi aj ázijskými aerolíniami,<sup>96</sup> čo zabezpečuje ich skutočnú globálnosť. Aliancie zabezpečujú pre svoje členské aerolinie výkon funkcií ako napr. spoločné obstarávanie, údržba, predaj a marketing, čím dochádza k synergickým efektom spojeným s úsporami nákladov vďaka väčšiemu rozsahu a širšiemu trhu. Dôvodom pre vznik aliancií je aj snaha o prekonanie regulačných prekážok na niektorých reštriktívnych trhoch. Výhody pre pasažierov spočívajú v širšej sieti destinácií, lepšej harmonizácii návazných letov, zjednotení frequent flyer programov (FFP) a vo väčšine prípadov aj v nižšej cene leteniek.

Z teoretického hľadiska rozoznávame tri fázy aliančnej spolupráce aerolínií.<sup>97</sup>

- 1. fáza – *zvyšovanie príjmov*: zavedenie code-sharingu, spoločných FFP, harmonizácia letového poriadku, spoločný predaj leteniek, vlastné logo...
- 2. fáza – *znižovanie nákladov*: spoločné obstarávanie, údržba, call centrá, IT vybavenie, handling, štandardizácia flotily...
- 3. fáza – *joint venture*: franchising, zdieľanie lietadiel, jediný operátor...

Aliancie oneworld a SkyTeam možno zaradiť do prvej fázy, kým Star Alliance sa čiastočne podarilo implementovať aj druhú fázu. Platí, že v čím vyššej fáze integrácie sa nachádza aliancia, tým ťažší je odchod aerolínií z nej. Odchod z tretej fázy je prakticky nemožný, pretože táto už predstavuje de facto merger aerolínií do jednej spoločnosti.

Ako upozorňuje J. Pruša, „začiatkom 90. rokov sa začali objavovať teórie, že v priebehu piatich až desiatich rokov všetky spoločnosti, ktoré nebudú začlenené do niektorej z aliancií, jednoducho zmiznú, pretože nebudú schopné konkurovať.“<sup>98</sup> Dnes vidíme, že uvedené obavy boli neopodstatnené. Tak ako zanikli mnohé aerolinie, zbankrotovali aj niektoré aliancie. Navyiac, aj dnes existujú letecké spoločnosti, ktoré sú mimoriadne úspešné aj napriek absencii členstva v aliancii. Najväčšími z nich sú Emirates – podľa mnohých jedna z najlepších leteckých spoločností na svete.<sup>99</sup> Preto je nutné upozorniť na fakt, že korelácia medzi stupňom spolupráce aerolínií a kvalitou služieb, resp. úspechom business plánu nie je absolútna. Alternatívou ku strategickým alianciám sú tiež regionálne aliancie.<sup>100</sup>

#### 4 Liberalizácia prepravných práv

V predchádzajúcej podkapitole sme uviedli typológiu vzájomnej spolupráce aerolínií. Aj legislatívne umožnenie existencie globálnych aliancií (ako najvyššieho stupňa spolupráce leteckých spoločností) však predstavuje len neúplný liberalizačný krok bez súčasného uvoľnenia prepravných práv.

Je zrejmé, že letecké prepravné práva sú najdôležitejším prvkom hospodársko-právnej infraštruktúry medzinárodného civilného letectva, pretože rozhodujú o možnosti, resp. nemožnosti prevádzkovať letecké služby medzi určitými bodmi daných dvoch štátov, a zároveň určujú rámcové

<sup>95</sup> Podľa ukazovateľa ASK. Cranfield University: Air Transport Quarterly Rep. No. 18, 2008, s. 22.

<sup>96</sup> STOBER, A.: Who Soars in Open Skies?, 2003, s. 119.

<sup>97</sup> DOGANIS, R: The Airline Business, 2006, s. 102.

<sup>98</sup> PRUŠA, J. a kol.: Svet leteckej dopravy, 2008, s. 179.

<sup>99</sup> V uznávanom rebríčku najlepších leteckých spoločností za r. 2009 Skytrax patrí Emirates 5. miesto. Z desiatich najlepších aerolínií päť neparticipuje v ani jednej z aliancií!

Pozri: [http://www.worldairlineawards.com/Awards\\_2009/AirlineYear-2009.htm](http://www.worldairlineawards.com/Awards_2009/AirlineYear-2009.htm).

<sup>100</sup> Pozri STOBER, A.: Who Soars in Open Skies?, 2003, s. 119.

podmienky poskytovania týchto služieb. Udeľujú sa v bilaterálnych leteckých dohodách prostredníctvom slobôd vzduchu (tab. 2).

**Tab. 2: Prehľad slobôd vzduchu**

SLOBODA	OBSAH
1. sloboda	Právo preletu ponad krajinu B
2. sloboda	Právo technického pristátia v krajine B
3. sloboda	Právo vykonávať letecké služby na linke A-B
4. sloboda	Právo vykonávať letecké služby na linke B-A
5. sloboda	Právo vykonávať letecké služby na linke A-B-C
6. sloboda	Právo vykonávať letecké služby na linke B-A-C
7. sloboda	Právo vykonávať letecké služby na linke B-C
8. sloboda	Právo vykonávať letecké služby na linke A-B-B
9. sloboda	Právo vykonávať letecké služby na linke B-B (kabotáž)

\*A = domáca krajina; B, C = cudzie krajiny

*Prameň: vlastné spracovanie.*

Liberalizácia prepravných práv umožňuje rozšírenie letovej siete aerolínií. Jej efekt na počet povolených letiskových párov zachytáva tabuľka 3. Porovnáваме hypotetický stav absolútne uzatvoreného leteckého trhu so štyrmi ďalšími liberalizačnými variantmi – A (vzájomné udelenie 3. a 4. slobody vzduchu medzi všetkými štátmi, pričom v každom štáte sa nachádza jedno gateway letisko), B (vzájomné udelenie 3. a 4. slobody vzduchu medzi všetkými štátmi bez obmedzenia letísk), C (vzájomné udelenie 7. slobody vzduchu medzi všetkými štátmi) a D (vzájomné udelenie práv voľnej kabotáže medzi všetkými štátmi). Ak predpokladáme existenciu 100 štátov, pričom v každom z nich sa nachádza 5 letísk (posledný stĺpec tabuľky), v prípade uzatvoreného leteckého trhu môže daná letecká spoločnosť vykonávať prepravu na 10 trasách. Ak dôjde k podpisu základnej ASAs s ostatnými štátmi, tento počet stúpne na 109. V prípade zrušenia vymedzených gateway letísk predstavuje mapa možností 2,485 trás. Udelenie 7. slobody (t.j. práva vykonávať letecké služby medzi dvomi zahraničnými štátmi) rozšíri počet povolených letiskových párov na viac ako 123,000. Najliberalnejší možný model – voľná kabotáž – umožňuje leteckej spoločnosti prevádzkovať služby medzi ľubovoľnými dvomi letiskami (vrátane vnútroštátnych letov), t.j. existuje viac ako 124,000 možných spojení. Obrázok 3 predstavuje grafické znázornenie uvedených liberalizačných modelov pre 3 krajiny s 3 letiskami.

**Tab. 3: Vplyv liberalizácie prepravných práv na počet povolených letiskových párov**

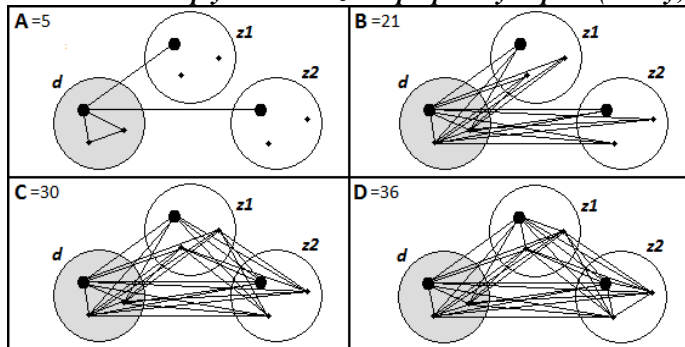
	Počet štátov / počet letísk v štáte	3/3	4/4	5/5	10/5	50/5	100/5
<b>0</b>	<b>Iba domáce linky</b>	3	6	10	10	10	10
<b>A</b>	<b>3. a 4. sloboda, 1 gateway letisko</b>	5	9	14	19	59	109
<b>B</b>	<b>3. a 4. sloboda, bez obmedzenia letísk</b>	21	54	110	235	1235	2485
<b>C</b>	<b>7. sloboda</b>	30	102	260	1135	30635	123760
<b>D</b>	<b>9. sloboda (voľná kabotáž)</b>	36	120	300	1225	31125	124750

*Prameň: vlastné výpočty, kde  $i$  = počet štátov,  $j$  = počet letísk v štáte,  $C$  = funkcia kombinácií:*

$L_0 = C(j, 2)$ ,  $L_A = L_0 + (i-1)$ ,  $L_B = L_0 + (i-1)*j^2$ ,  $L_C = L_D - L_0*(i-1)$  a  $L_D = C(i*j, 2)$ .



**Obr. 3: Príklad vplyvu liberalizácie prepravných práv (3 štáty, 3 letiská v štáte)**



Prameň: vlastné spracovanie podľa údajov tabuľky 3.

Ako bolo ukázané, liberalizácia prepravných práv má za efekt niekoľkonásobné zvýšenie siete povolených destinácií pre danú leteckú spoločnosť. To umožňuje nielen rozšírenie ponuky trás, ale aj optimalizáciu leteckej siete, napr. prostredníctvom efektívnejšieho využívania hub and spoke business modelu. Je preto pochopiteľné, že aerolínie budú využívať iba zlomok z povolených letiskových párov. Obchodno-plánovacia stránka leteckého prepravného procesu tak nadobudne kvalitatívne novú úroveň – liberalizácia prepravných práv umožňuje leteckej spoločnosti vybudovanie dopravnej siete na základe kritérií maximalizácie dopytu a minimalizácie nákladov, čo v podmienkach regulácie leteckého trhu štátmi nie je možné.

Na druhej strane, udelenie jednotlivých slobôd vzduchu býva v praxi sprevádzané odstránením dezignčných obmedzení. Liberalizácia tak umožní vstup nových aerolínií na trh a každú z trás v sieti má právo obsluhovať ľubovoľný letecký dopravca. Liberalizácia preto znamená rovnosť príležitostí a zvýšenie trhovej konkurencie. Liberalizácia prepravných práv rovnako zahŕňa zrušenie kapacitných, frekvenčných, tarifných a iných obmedzení.

Medzi hlavné obavy, pre ktoré sa štáty rozhodnú neprístupit' k liberalizácii prepravných práv, patria:<sup>101</sup>

- národní leteckí dopravcovia nebudú schopní prispôsobiť sa voľnej trhovej súťaži, čo ohrozí pracovné miesta a samotnú prevádzku leteckých služieb;
- dopravcovia sa budú orientovať na poskytovanie služieb na najziskovejších trasách, čo ohrozí prevádzku na pre štát základných, ale stratových trasách;
- nové aerolínie uprednostnia poskytovanie leteckých služieb na kmeňových trasách, čo povedie k zanedbaniu regionálnych služieb;
- konkurenčný boj povedie k snahe o znížovanie nákladov na úkor bezpečnosti.

Liberalizácia prepravných práv vedie k vytvoreniu voľného konkurenčného prostredia, a má teda významné ekonomické, ekologické ako aj technologické dôsledky na trh civilnej leteckej dopravy. Všetky dôsledky možno rozdeliť na priame, nepriame, indukované a katalytické. Ich analýze sa venujú mnohé akademické práce<sup>102</sup> a ich objasnenie nie je podstatou tohto článku.

## 5 Odstránenie obmedzení vo vlastníctve aerolínií

Najvyšší stupeň liberalizácie medzinárodnej leteckej dopravy predstavuje odstránenie obmedzení vo vlastníctve aerolínií. Bilaterálne letecké dohody zvyčajne obsahujú tzv. národnostnú klauzulu, t.j. ustanovenie o tom, že leteckú dopravu medzi štátmi môžu vykonávať iba aerolínie „v podstatnej miere vlastnené a efektívne kontrolované“ fyzickými alebo právnickými osobami

<sup>101</sup> ICAO: European Experience of Air Transport Liberalization, 2003, s. 1.

<sup>102</sup> Pozri napr. GRANČAY, Martin: Ekonomické dôsledky liberalizácie leteckej dopravy. In: Medzinárodné vzťahy 2/2008. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2008, ISSN 1336-1562, s. 37-48.

zmluvných štátov. Vstup zahraničných investorov do aerolínií je obmedzený aj vnútroštátnym zákonodarstvom väčšiny krajín. Napr. v USA je limit 25% hlasovacích práv, v Izraeli 34%, v Číne 35%, v Kolumbii 40%, v Keni 49% a pod. Tieto legislatívne opatrenia majú za cieľ ponechať aerolínie v rukách domácich podnikateľských subjektov, predovšetkým z dôvodu obáv o národnú hospodársku aj vojenskú bezpečnosť. Spočiatku bolo trendom štátne vlastníctvo aerolínií, po vlne privatizácií v 80. rokoch sa ale postupne umožnilo zvyšovanie podielu súkromných vlastníkov. Štatistiky EÚ uvádzajú zníženie podielu štátov na vlastníctve 25 najväčších medzinárodných aerolínií medzi rokmi 1996 a 2005 z 28 na 16%,<sup>103</sup> pričom tento podiel naďalej klesá.

Odstránenie obmedzení v cezhraničnom vlastníctve aerolínií znamená absolútnu stratu významu slobôd vzduchu – reštrikcie prepravných práv možno jednoducho prekonať prostredníctvom založenia novej alebo odkúpenia už existujúcej leteckej spoločnosti v danej krajine. Táto spoločnosť bude následne považovaná za domácu a nebudú sa teda na ňu vzťahovať obmedzenia kabotáže. V prípade plne liberalizovaného vlastníctva sa preto predpokladá aj udelenie všetkých 9 slobôd vzduchu, aj keď uvedené pravidlo nemusí platiť automaticky.

Povolenie zahraničného vlastníctva aerolínií prináša mnohé výhody, z ktorých niektoré sú typickým prejavom priamych zahraničných investícií a iné sú špecifické pre sektor civilného letectva. Vstup zahraničných investorov:<sup>104</sup>

- a) *zlepšuje prístup ku kapitálu*, či už ide o financovanie s cieľom expanzie aerolínií alebo ich prežitia na trhu;
- b) *vytvára podnety pre kvalitnejšiu hospodársku súťaž s väčšou diverzifikáciou ponúkaného produktu*;
- c) *napomáha transfer technológie, vedomosti, znalosti a iné nehmotné aktíva*;
- d) *vytvára možnosti pre rozvoj letísk v prijímajúcej krajine*, vrátane možnosti vyvinutia niektorého z nich na medzinárodný hub.

Na druhej strane, zásadný problém pre štáty umožňujúce zahraničné vlastníctvo aerolínií predstavujú letecké vzťahy s tretími krajinami. Vzhľadom na to, že väčšina ASAs obsahuje národnostnú klauzulu, dopravcovia vlastní zahraničnými investormi sú na jej základe vylúčení z poskytovania medzinárodných leteckých služieb. Z tohto dôvodu sa v súčasnosti aj v najliberálnejších krajinách (Austrália a Nový Zéland) umožňuje 100-percentné vlastníctvo zahraničným investorom iba v prípade aerolínií poskytujúcich vnútroštátne služby. Jediným regiónom sveta, ktorý úspešne pracuje na prekonaní tejto bariéry prostredníctvom renegociácie všetkých ASAs je dnes Európska únia.

## ZÁVER

Liberalizácia leteckej dopravy, ako bolo potvrdené mnohými akademickými štúdiami, má významné pozitívne ekonomické dôsledky. Z teoretického hľadiska sa môže uskutočňovať na bilaterálnej, multilaterálnej alebo globálnej báze. V súčasnosti sa zdá, že globálna liberalizácia je pre rôzne strategické záujmy štátov neprierodná. Multilaterálne sa uskutočňuje predovšetkým v rámci existujúcich integračných zoskupení – najvyššie štádium dosiahla multilaterálna liberalizácia v rámci Európskej únie, kde bol v roku 1997 vybudovaný spoločný letecký trh. Veľká väčšina liberalizačných iniciatív je tak dnes bilaterálna.

Liberalizačným lídrom je začiatkom 21. storočia, ako bolo dokázané aj dohodami o otvorenom nebi s USA a Kanadou, Európska únia. Najväčším problémom liberalizácie leteckej dopravy sú obmedzenia vo vlastníctve aerolínií. Z hľadiska vojenskej aj ekonomickej bezpečnosti sa iba ťažko dá predpokladať, že krajiny ako USA v dohľadnej dobe ustúpia z tejto pozície. Predpokladáme preto, že liberalizácia leteckej dopravy aj naďalej bude postupovať hlavne na bilaterálnej úrovni, pomocou spolupráce aerolínií (code-sharing) a prostredníctvom udeľovania obmedzeného počtu prepravných práv.

<sup>103</sup> Cranfield University: Air Transport Quarterly Report No. 18, 2008, s. 21.

<sup>104</sup> Podľa CHANG, Y. – WILLIAMS, G.: Changing the Rules..., 2001, s. 209-210.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

1. CHANG, Y. – WILLIAMS, G.: Changing the Rules – Amending the Nationality Clauses in Air Services Agreements. In: *Journal of Air Transport Management*, 2001, Vol. 7, s. 207-216.
2. CHANG, Y. – WILLIAMS, G. – HSU, Y.: The Evolution of Airline Ownership and Control Provisions. In: *Journal of Air Transport Management*, 2004, Vol. 10, s. 161-172.
3. Cranfield University: *Air Transport Quarterly Report No. 18*. [online] 2008. 31 s. ([http://ec.europa.eu/transport/air\\_portal/observatory/doc/vademecum/atv\\_q12008\\_18.pdf](http://ec.europa.eu/transport/air_portal/observatory/doc/vademecum/atv_q12008_18.pdf), 10.12.2009)
4. DOGANIS, R.: *Flying off Course*. 3. vyd. Abingdon: Routledge, 2007. 349 s. ISBN 978-0-415-21324-0.
5. DOGANIS, R.: *The Airline Business*. 2. vyd. Abingdon: Routledge, 2006. 307 s. ISBN 978-0-415-34615-3.
6. ELEK, A. – FIDLAY, C. – HOOPER, P. – WARREN, T.: Open Skies or Open Clubs? New Issues for Asia Pacific Economic Cooperation. In: *Journal of Air Transport Management*, 1999, Vol. 5, s. 143-151.
7. FINDLAY, C.: Plurilateral Agreements on Trade in Air Transport Services: the US Model. In: *Journal of Air Transport Management*, 2003, Vol. 9, s. 211-220.
8. GOH, J.: *The Single Aviation Market of Australia and New Zealand*. Abingdon: Routledge, 2001. 297 s. ISBN 978-1-85941-633-4.
9. GRANČAY, M.: Ekonomické dôsledky liberalizácie leteckej dopravy. In: *Medzinárodné vzťahy* 2/2008. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2008, ISSN 1336-1562, s. 37-48.
10. HASAN, M.: Transatlantic Open Aviation Area: A Template for a Globalised Civil Aviation Industry? [online] In: *Airlines Magazine*, 2008, ed. 40, 6 s. ([http://www.airlines.nl/issue\\_40/40\\_Hasan\\_Atlantic\\_Open\\_Aviation\\_Area.pdf](http://www.airlines.nl/issue_40/40_Hasan_Atlantic_Open_Aviation_Area.pdf), 10.11.2008)
11. ICAO: *European Experience of Air Transport Liberalization*. [online] Montreal: ICAO, 2003. 9 s.
12. ([http://www.icao.int/icao/en/atb/ecp/CaseStudies/EuropeLiberalization\\_En.pdf](http://www.icao.int/icao/en/atb/ecp/CaseStudies/EuropeLiberalization_En.pdf), 10.12.2008)
13. PIERMARTINI, R. – ROUSOVÁ, L.: *Liberalization of Air Transport Services and Passenger Traffic*. [online] Ženeva: WTO, 2008. SWP ERSD-2008-06. 29 s. ([http://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd200806\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd200806_e.pdf), 17.3.2009)
14. PRUŠA, J. a kol.: *Svet leteckej dopravy*. Praha: Galileo CEE ČR, 2008. 321 s. ISBN 978-80-8073-938-6.
15. STOBER, A.: Who Soars in Open Skies? In: *Journal of Air Transportation*, 2003, Vol. 8, no. 1, s. 111-133.
16. WTO: *General Agreement on Trade in Services*, 1994. [online] ([http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/26-gats.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats.pdf), 22.3.2010)
17. ZHANG, A. – ZHANG, Y.: Issues on Liberalization of Air Cargo Services in International Aviation. In: *Journal of Air Transport Management*, 2002, Vol. 8, s. 275-287.

## KONTAKT

Ing. Martin Grančay  
Fakulta medzinárodných vzťahov  
Ekonomická univerzita v Bratislave  
E-mail: [martin\\_grancay@yahoo.com](mailto:martin_grancay@yahoo.com)

## **ABSTRAKT**

Príspevok sa zaoberá problematikou medzinárodnej migrácie ako zásadného komponentu sociálno-ekonomického rozvoja svetových regiónov. V článku približuje reflexie o globalizácii a jej vplyve na rast disparít v sociálno-ekonomickom rozvoji svetových regiónov. Práve tieto sú vnímané ako kľúčový faktor ovplyvňujúci úroveň medzinárodne. V článku sú prezentované viaceré charakteristiky populačného vývoja svetových regiónov a z nich vyplývajúce riziká a potreba migračných pohybov medzi jednotlivými svetovými regiónmi. Príspevok poukazuje na potrebu zachovania hodnotovej a kultúrnej kompatibility medzi migrantskou populáciou a väčšinovým obyvateľstvom v cieľových krajinách migrácie.

## **ABSTRACT**

This article is focused on the issue of international migration as a principal component of social and economic development of important world regions. At the beginning there are some reflections about globalization and its impact to the increasing of disparities in social and economic development as a key factor of migrative moves. The author's attention is concentrated to the Push and Pull factors theory. Next there are mentioned some myths about the migration. In further text author describes the causes and the impacts of international migration. Text is focused to the multilevel character of international migration. Next author shows on selected population projections and the other statistics the real need and the risk of migration processes among the selected world regions. He accents the need of keeping the cultural and social compatibility of the migrants and the major societies in the countries of destination.

**JEL:** R23

---

## **Úvod**

Napriek vedeckým poznatkom a technologickým, technickým i medicínskym vymoženostiam ľudstvo ešte nedospelo k schopnosti zabezpečiť rovnomerný a trvalo udržateľný rozvoj pre všetky zložky svetového ekonomického systému.

Pri zohľadnení viacerých megatrendov ovplyvňujúcich súčasné dianie vo svetovej ekonomike, a politike je možné skonštatovať, že práve požiadavka udržateľnosti rovnomerného sociálno-ekonomického rozvoja a stierania regionálnych disparít vystupuje do popredia ako kľúčová výzva súčasnosti.

V období globalizácie svetovej ekonomiky, stierania časopriestorových obmedzení a závratného napredovania vedecko-technického pokroku, keď by sa mohlo zdať, že hranice ľudského poznania dosiahli takmer po bod, keď je ľudstvo schopné a ochotné, racionalizáciou svojho správania, si zabezpečiť relatívne dôstojný život v dostatku pre všetkých členov ľudskej spoločnosti, sme svedkami významných turbulencií a nárastu disparít v globálnej perspektíve sociálno-ekonomického rozvoja svetového ekonomického systému ako celku.

Problém nespočíva v neschopnosti zvládnuť projekt udržateľného rozvoja pre všetkých po technologickej či potravinovej stránke. Problémom je neochota ľudstva jednotne akceptovať globálnu zodpovednosť za svoj budúci rozvoj. Neochota uvážlivo nakladať s prírodnými zdrojmi. Neochota redistribúcie svetového outputu v intenciách zmierňovania regionálnych disparít.

Napriek viditeľným snahám o podporu regionálneho rozvoja, napr. v rámci EÚ, či v iných regionálnych integračných zoskupeniach, abscentuje globálna vízia rozvoja svetového ekonomického priestoru ako celku.

Kľúčový problém je možné vidieť v prílišnej diferenciacii hlavných svetových regiónov, v náhľadoch na základné zjednocujúce činitele sociálnej, ekonomickej i politickej kohézie a v jazykovej rôznorodosti. Trecie plochy svetovej jednoty v náhľade na základné princípy a zásady fungovania ľudskej spoločnosti v globálnej dimenzii sociálno-ekonomického rozvoja je teda možné identifikovať v zásadných kultúrnych, náboženských, jazykových, prírodných, ekonomických a politických rozdieloch najdôležitejších svetových regiónov. V súčasnosti môžeme sledovať konflikt dvoch koncepcií ekonomického rozvoja.

1. Rozvoj podporou najrozvinutejších častí jednotlivých ekonomík na úkor menej konkurencieschopných regiónov. Čo prináša rast regionálnych disparít.
2. Rovnomerný rozvoj všetkých častí ekonomického systému so snahou o zmierňovanie regionálnych rozdielov medzi zaostalými a rozvinutými regiónmi.

Argumentom pre prvý prístup je, že prostriedky investované v rozvinutom regióne prinášajú mnohonásobne vyšší prínos oproti prostriedkom, ktoré sa investujú v zaostalých regiónoch.

Argumentom pre druhý prístup k rozvoju ekonomického systému je, že „silu reťaze určuje jej najslabšie ohnisko“.

S prihliadnutím na súčasný svetový hospodársky vývoj šťastnejšia je alternatíva budovania viacerých relatívne nezávislých, pritom ale funkčne prepojených, centier hospodárskeho rozvoja, v intenciách zabezpečenia rovnomerného sociálno-ekonomického rozvoja, garantujúceho ekonomickú, politickú sociálnu a bezpečnostnú stabilitu, spolu s ochrannými mechanizmami proti reťazovým reakciám, či prípadnému domino efektu vznikajúcemu v súčasnej svetovej ekonomike v prípade existencie krízových stavov v niektorej z hlavných ekonomík svetového ekonomického systému.

V princípe ide teda o problém navodenia dynamickej rovnováhy budovania a pôsobenia primeraného počtu rovnomerne rozmiestnených centier moci a kapitálu ako akceleračtorov sociálno-ekonomického rozvoja.

Korene problému nerovnovážneho politicko - ekonomicko - bezpečnostného vývoja svetového hospodárstva možno hľadať už v období kolonializmu a priemyselnej revolúcie. To síce viedlo k vytvoreniu svetovej ekonomiky, tá však bola ekonomikou nerovnocenných partnerov, kde sa formovala skupina nadradených krajín (najmä Anglicko, Francúzsko,), ktoré mali vedecko-technický a technologický náskok oproti krajinám podriadeným, ktoré boli využívané ako zdroj prírodných surovín, drahých kovov a lacnej práce. Dominancia európskych krajín v oblasti vedy a výskumu sa preniesla i do dominancie ekonomickej, politickej i vojenskej, a to i v teritóriách, ktoré sa do svetovej ekonomiky zapájali v neskoršom období (napr. Japonsko).

Za ďalší medzník možno považovať narušenie rovnováhy medzinárodných vzťahov vplyvom rozpadu Sovietskeho Zväzu a celého komunistického bloku. Transformácia sveta z bipolárneho na unipolárny s výhradným mocenským postavením USA, ako globálneho predátora, viedla k destabilizácii bezpečnostnej a politickej rovnováhy medzinárodných vzťahov navodenej po Druhej svetovej vojne. Na druhej strane však podporila procesy hospodárskej a politickej integrácie v Európe a Ázii.

Je zrejmé, že globalizačné procesy nastali najmä vďaka rozmachu liberalizmu a neoliberalizmu vo svetovom ekonomickom systéme. Zmyslom týchto tendencií je odstrániť bariéry voľného pohybu tovarov a služieb, kapitálu a práce. Čo samo o sebe nie je zlá idea, ktorá môže výrazne napomôcť svetový rozvoj. Za ňou však treba hľadať zámery vyspelých krajín o rozšírenie trhových teritórií na celosvetové hľadisko, nie kvôli podpore rovnomerného trvalo udržateľného rozvoja, ale kvôli získavaniu nových zdrojov a odbytových kapacít pre vyspelé ekonomiky.

Problémom sa v tomto svetle javí základný princíp liberálnej ekonómie, ktorý predpokladá takú trhovú súťaž, v ktorej silní zosilnejú a slabí zahynú, lebo nebudú schopní prispôbiť sa konkurencii. Tento princíp môžeme nájsť i v prírode. Je známy ako princíp prirodzeného výberu, kde silnejší požírajú slabších a zmyslom je, aby prežil najsilnejší subjekt, ktorý je zárukou ďalšieho rozvoja.

Problematickou je najmä podmienka dokonalého konkurenčného prostredia, ktorá v objektívnej realite prakticky nikdy nenastane. Ďalším úskalím je skutočnosť, že liberálna koncepcia nikdy nebude mať šancu na dokonalé aplikovanie svojich zámerov, lebo „požíraní“ sa vzbúria, čo má za následok revolúciu a zmenu nastavenia ekonomického systému skôr, ako by sa mohli v plnej miere prejavovať ozdravné účinky liberalizmu.

Dá sa povedať, že globalizačné tendencie sú prospešné a nevyhnutné vyústenie medzinárodného ekonomického vývoja. Ale problém je v nastavení globalizačného mechanizmu, ktorý z bohatých robí bohatších a z chudobných chudobnejších. Ide teda o globalizáciu na úkor niekoho a na niekoho, ale určite nie pre všetkých rovnocenne.

Problém je skrytý v redistribučnom mechanizme príjmov z globalizácie. Tento spôsobuje zvyšovanie sociálno-ekonomických disparít v zmysle bohatnutia bohatých krajín a vyčerpávania zdrojov z chudobných krajín.

To samotné je brzdou rovnomerného regionálneho rozvoja.

Kritickým je fakt, že pri zohľadnení globálneho pohľadu, vyčerpanie zdrojov v chudobných ekonomikách nemožno vnímať ako „dobrý obchod“ alebo zbohatnutie bohatých krajín, lebo zdroje sa mňajú z jedného spoločného globálneho priestoru a pre všetkých sú obmedzené. Prospešné by bolo internalizovať náklady na obnovu prírodných a surovinových zdrojov do ich cien. Táto zložka by mohla slúžiť ako stimul pre rozvoj dotknutej oblasti, ktorá prichádza o svoje prírodné bohatstvo.

Tu opäť vystupuje do popredia fenomén globálnej zodpovednosti a riadenia, ktoré by malo zohľadňovať i budúce potreby zúčastnených spoluaktérov globalizácie v dlhodobom horizonte. Opäť sa dostávajú k otázke prerozdelených mechanizmov.

Z načrtnutého vyplýva, že globalizácia v súčasnom stave nie je globalizáciou v pravom slova zmysle. Na vývoji svetového ekonomického systému možno vidieť absenciu systémového prístupu.

Súčasnosť prináša len priestor „spoločné teritórium obchodné zvyklosti a prístupnosť zdrojov“ pre skutočnú globalizáciu a ovplyvňovanie svetového ekonomického systému z globálneho hľadiska v prospech všetkých nie len vyspelých ekonomik. Problém teda nie je skrytý v samotnej globalizácii, ale v absencii globálneho manažmentu rovnomerného a udržateľného rozvoja.

## **1 Medzinárodná migrácia ako odozva na disparity v sociálno-ekonomickom rozvoji svetových regiónov**

Fenomén medzinárodnej migrácie sprevádza vývoj ľudskej spoločnosti už od nepamäti. S trochou nadhľadu sa dá povedať, že medzinárodná migrácia existuje už od prvopočiatkov uplatňovania si teritoriálnych nárokov človekom. Pri značnej miere zjednodušenia môžeme medzinárodnú migráciu definovať ako určitý druh priestorovej mobility populácie, ktorej kľúčovým atribútom je cezhraničný pohyb osôb s úmyslom usadiť sa v druhej krajine na určité obdobie (Bauböck 1994)<sup>105</sup>, (Castles 2000)<sup>106</sup>, (Eurostat 2000)<sup>107</sup>, (Muus, 2001)<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> Bauböck, R.: The integration of immigrants, Report for CDMG. 1994

<sup>106</sup> Castles, S.: International Migration at the Beginning of the Twenty-First Century: Global Trends and Issues, 2000.

<sup>107</sup> Eurostat.: Push and pull factors of international migration – A comparative report. 2000

<sup>108</sup> Muus, P.: International migration and the European Union, trends and consequences, 2001

Podľa Medzinárodnej organizácie pre migráciu sa za zahraničnú migráciu považuje „pohyb osoby alebo skupiny osôb z jednej geografickej jednotky do druhej cez administratívnu či politickú hranicu s cieľom usadiť sa definitívne alebo prechodne na mieste inom, ako je miesto pôvodu osoby“ ( IOM, 2003<sup>109</sup> a IOM, 2005<sup>110</sup>).

S jednoduchšou definíciou medzinárodnej migrácie sa stretávame v dokumentoch Organizácie pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj. Podľa nej migrantom je osoba, ktorá mení krajinu svojho trvalého, prípadne obvyklého pobytu ( OECD, 2004)<sup>111</sup>.

Z uvedených definícií je zrejmé, že dôležitou črtou migračného pohybu je prechod cez hranice, to znamená do odlišných sociálno- ekonomických, nábožensko-politických, prípadne ekologických či bezpečnostných podmienok.

Je možné povedať, že migranti sú úmyselne či neúmyselne konfrontovaní s odlišnosťami v hodnotovom, kultúrnom, jazykovom, ekonomickom, politickom, bezpečnostnom a prírodnom prostredí v cieľovej krajine oproti krajine pôvodu.

Dôležitosť skúmania migračných pohybov spočíva v možnej masovosti a multidimenzionálnej povahe ich účinkov na takmer každú zložku spoločnosti v zdrojovej i cieľovej krajine migrácie.

Práve pre široký rozsah dopadov medzinárodnej migrácie je dôležité skúmať motívy a podmienky vzniku medzinárodnej migrácie, spolu s jej následnými prejavmi a dopadmi. Prehlbujúce sa poznanie zákonitostí vzniku a vývinovej dynamiky priebehu migračných pohybov potom umožňuje zefektívniť migračný management, ako súčasť krízového manažmentu v intenciách dosahovania želaného objemu, smeru, rodovej a kvalifikačnej štruktúry migračných tokov, tak aby pozitívne účinky migračných pohybov prevážili nad negatívami, ktoré so sebou prinášajú.

Za zakladateľa moderného výskumu medzinárodnej migrácie je možné považovať E. G. Ravensteina, ktorý vo svojej práci dokázal, že medzinárodná migrácia je zapríčinená ekonomickým rastom a rozvojom. Sformuloval 2 zákony migrácie:

1. medzinárodná migrácia vzrastá priamoúmerne ekonomickému rastu a rozvoju priemyslu, obchodu a dopravy,
2. za hlavné príčiny migrácie považoval ekonomické motívy. ( Ravenstein 1985)<sup>112</sup>

Ďalším, aj v súčasnosti široko akceptovaným modelom medzinárodnej migrácie je model Evereta Leeho (1966),<sup>113</sup> ktorý vypracoval všeobecnú teóriu medzinárodnej migrácie a načrtol schému, kde vysvetľuje medzinárodnú migráciu medzi dvoma krajinami na základe skupiny premenných faktorov, ktoré vytláčajú migrantov z krajiny a naopak, skupiny faktorov, ktoré migrantov do danej krajiny priťahujú. (tzv. Push a Pull faktory)

Push faktory sú sily, ktoré vytláčajú obyvateľov z krajiny pôvodu a prispievajú k rozhodnutiu emigrovať z krajiny pôvodu. Pull faktory sú faktory, ktoré priťahujú migrantov do cieľovej krajiny a spôsobujú teda imigráciu do cieľovej krajiny. Push a pull faktory sú zväčša protipózne. Napr. push faktor nedostatok pracovných príležitostí na vidieku, je protipólom k pull faktorom veľkých voľných pracovných miest mestách.

Tento model push a pull faktorov sa od Ravenstejnovej náhľadu na migráciu odlišuje najmä tým, že zohľadňuje aj iné, ako len ekonomické premenné (ako napr. vzdelanie, zdravotnú

---

<sup>109</sup> IOM.: World Migration 2003: Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move. 2003.

<sup>110</sup> IOM.: World Migration 2005 : Costs and benefits of international migration. 2005.

<sup>111</sup> OECD.: Trends in International Migration – SOPEMI Annual Report 2003. 2004.

<sup>112</sup> Ravenstein, E. G. Williamson, J G.: The laws of migration 1885.

<sup>113</sup> LEE, E. S. A theory of migration, Demography 3 (1) 1966 s. 47-57.

starostlivosť, politické práva atď.). Model push a pull faktorov je dodnes obľúbeným a aplikovateľným najmä pre jeho variabilitu. Pri bližšom pohľade na push a pull faktory je možné sa stotožniť s názorom, že push a pull faktory sú vytvárané prevažne :

1. „populačným tlakom v rurálnych oblastiach, čo vytvára malthusiansky tlak na poľnohospodárske zdroje a vytláča ľudí z rurálnych oblastí
2. ekonomickými podmienkami, ktoré sú vytvorené prevažne externými premennými a priťahujú ľudí do miest.“ (Williamson, 1988, s. 426-427)<sup>114</sup>

Vývojom teórie medzinárodnej migrácie potom postupne rozširovali svoj záber i na sociálne a ekologické faktory. Posunom bolo i akceptovanie nového náhľadu na medzinárodnú migráciu, ako na jav nie len ekonomický, alebo sociálny, ale na jav sociálno-ekonomický s prihliadnutím na existenciu migrantských sietí.

Existuje teda viacero náhľadov na problematiku medzinárodnej migrácie, ktoré sa od seba odlišujú rozdielnou mierou akcentácie vybraných migračných činiteľov.

Základom migračných pohybov zostáva neuspokojenie vybraných potrieb migrantov v zdrojovej krajine a vyhliadky na ich uspokojenie, alebo vyššie uspokojenie v cieľovej krajine.

Je teda možné stotožniť príčiny migrácie s diferencovanou schopnosťou jednotlivých ekonomík uspokojiť vybrané špecifické potreby potenciálnych emigrantov a imigrantov .

Na základe toho možno príčinu väčšiny migračných pohybov hľadať vo výrazných rozdieloch sociálno-ekonomického rozvoja a dosahovanej, alebo predpokladanej dosiahnutej úrovne kvality života.

Treba však podotknúť, že tieto rozdiely nie sú jediným determinantom migračných pohybov. Pre priebeh medzinárodnej migrácie sú nevyhnuté isté predpoklady a prostriedky, vďaka ktorým sa migračný pohyb môže zrealizovať. Ide najmä o materiálne a finančné prostriedky a v neposlednom rade i informácie, ktoré dovoľujú potenciálnym emigrantom zvažovať prínosy a riziká predpokladaného pohybu a uľahčujú im začleňovanie sa do spoločnosti v cieľovej krajine migrácie.

Práve nezvažovanie nutnosti prostriedkov migrácie viedlo k ustáleniu niekoľkých mýtov o medzinárodnej migrácii.

Na tomto mieste sú podchytené niektoré mýty o migrácii, s ktorými sa nanešťastie možno stretnúť aj v odbornej literatúre.

- Mýtus o imobilných roľníkoch alebo zamestnancoch v agrárnom sektore. Často sa prezentuje tvrdenie, že migrácia v preindustriálnych a v tradičných spoločnostiach bola limitovaná. Výskumy ukázali na historickej skúsenosti Európy a Japonska, alebo v súčasnosti v rozvíjajúcich sa rurálnych spoločnostiach, že spoločnosti poľnohospodárov sa vyznačujú a vždy sa vyznačovali vysokou mobilitou.
- Druhým častým mýtom je mýtus o najchudobnejších migrantoch. Nezriedka sa môžeme stretnúť s názorom, že sú to práve najchudobnejší z najchudobnejších, ktorí migrujú. Pravda však je, že prvotným predpokladom úspešnej migrácie sú najmä informácie o situácii v cieľovej krajine, o spoločenskom systéme, imigračnej politike, trhu práce, možnostiach ubytovania, ako, kade a kedy je vhodné migrovať a samozrejme, peňažné a materiálne prostriedky potrebné na uskutočnenie migrácie. V skutočnosti teda na počiatku migračných vln neemigrujú najchudobnejšie vrstvy obyvateľstva, ale tí, ktorí „si to môžu dovoliť“ a majú informácie o podmienkach v danej krajine. Je dokázané, že bohatšie skupiny obyvateľov migrujú na väčšie vzdialenosti a častejšie ako chudobní. Dôležitým dôsledkom tohto poznania je fakt, že samotné

---

<sup>114</sup> Williamson, J G.: Migration and organization. 1988



zdvihnutie životnej úrovne chudobných skupín populácie, „spravenie chudobných bohatšími“, ešte nemusí vo všeobecnosti viesť k nižšej migrácii.

- Ďalším, nie vždy pravdivým tvrdením v súvislosti s migráciou je tvrdenie, že pohyb z rurálnych oblastí do urbanizovaných oblastí reprezentuje dominantný typ migrácie v rozvíjajúcich sa krajinách. Toto tvrdenie môže byť pravdivé, ale len pri splnení určitých predpokladov. Všeobecné migračné toky z rurálnych do urbánnych oblastí predstavujú relatívne malú časť v porovnaní s tokmi migrantov v rámci rurálneho alebo urbánneho sektora.
- Často zaužívaný je aj názor, že migrácia je principiálnym komponentom urbánneho rastu v rozvíjajúcich sa krajinách. V niektorých prípadoch to naozaj môže platiť, avšak oveľa častejšie prirodzený prírastok a rozpínanie hraníc urbánnych oblastí sú oveľa významnejšími komponentami urbánneho rastu.
- V neposlednom rade je možné sa stretnúť s tvrdením, že migrácia, či už interná, externá, alebo medzinárodná, je jednoduchý pohyb z krajiny pôvodu do cieľovej krajiny migrácie. V niektorých prípadoch to tak naozaj môže byť. Oveľa častejšie však migrácia pozostáva z komplexu sekvenčných pohybov, ktoré môžu v sebe obsahovať viacero cieľov a tiež pravidelný kontakt s domovskou krajinou, čo môže viesť aj k remigrácii, a teda k návratu do domovskej krajiny. R. Skeldon (1997)<sup>115</sup>

## 2 Základné úrovne príčin medzinárodnej migrácie

V krátkosti môžeme rozdeliť príčiny medzinárodnej migrácie na sociálno-ekonomické, politicko-bezpečnostné, kultúrne a ekologické. Pričom katalyzátorom migračných pohybov sú veľké rozdiely v spomínaných oblastiach medzi krajinami pôvodu a cieľovými krajinami, ale iba za predpokladu dostupnosti informácií a peňažných a materiálnych prostriedkov na uskutočnenie migrácie v krajinách pôvodu.

### *Účinky migrácie*

Pri hodnotení účinkov migrácie je nevyhnuté brať do úvahy charakter migrácie (legálna, nelegálna, nútená, dobrovoľná, ekonomická, neekonomická) a rozčleniť účinky na zdrojovú a cieľovú krajinu a v neposlednom rade i na samotných migrantov. Takisto je dôležité rozlišovať medzi jednotlivými úrovňami, na ktorých sa medzinárodná migrácia prejavuje. Dôležitým sa javí i faktor prepojenia dosahu individuálnych dopadov medzinárodnej migrácie na makrosociálne skupiny.

Na mikroúrovni medzi najväčšie výhody migrácie patria: získanie výhodnejšieho zamestnania, väčší príjem, nadobudnutie nových zručností a vedomostí, kontakty s novými ľuďmi a kultúrami. Za nevýhody emigrácie možno považovať najmä: prerušenie kariérneho postupu, strata pracovných zručností, prejavy rasizmu, nutnosť vykonávať častokrát nekvalifikovanú prácu, sociálna a kultúrna exklúzia, horšie životné podmienky a sťaženie alebo celkové prerušenie rodinných väzieb.

Na úrovni podnikov za najväčšie výhody medzinárodnej migrácie možno považovať: lacnejšiu pracovnú silu, nové skúsenosti a zručnosti migrantskej pracovnej sily, zväčšenie trhu v prípade prílevu imigrantov, nové podnikateľské príležitosti pri zabezpečovaní špecifických migrantských potrieb (napr. výroba a predaj výrobkov a poskytovanie služieb, ktoré migranti sú zvyknutí mať v domovskej krajine a v cieľovej krajine sa nevyrábajú, neposkytujú).

Za nevýhody možno považovať odlev pracovnej sily do krajín s vyššími mzdami čo vytvára tlak na rast mzdových nákladov, strata kvalifikovanej pracovnej sily, problémy so štruktúrou a schopnosťami migrantskej pracovnej sily, ako i možný rast sociálneho napätia a konfliktov

<sup>115</sup> Skeldon, R.: Migration & development, 1997

vplyvom stretu domácej a migrantskej časti pracovnej sily, zvýšená fluktuácia migrantskej pracovnej sily.

Z pohľadu štátu medzinárodná migrácia vo väčšom meradle najčastejšie so sebou prináša tieto nevýhody: strata vysokokvalifikovanej pracovnej sily, odlev peňažných prostriedkov vo forme remitencií, zhoršovanie demografických proporcií populácie, rast sociálnej nerovnosti, vznik sociálneho napätia a sociálnej a kultúrnej exklúzie, potenciálna strata produktu, ktorý mohli vyrobiť a daní, ktoré mohli emigranti odviesť do štátneho rozpočtu, oneskorenie modernizácie ekonomiky a zavádzania nových technológií.

Medzi výhody možno zaradiť: prílev remitencií, zníženie nezamestnanosti, úspora výdavkov na sociálnu ochranu a starostlivosť v prípade, že ekonomika nie je schopná emigrujúcim poskytnúť adekvátne pracovné miesta, zlepšenie demografickej štruktúry populácie, vyšší HDP, príjmy zo spotreby a investícií a tak isto i z daní prisťahovalcov.

Pri podrobnejšom pohľade je zrejmé, že jednotlivé výhody a nevýhody vyzerajú kladné, a záporné prejavy migrácie v závislosti od toho či ide o emigráciu alebo imigráciu a či sa účinky týkajú zdrojovej alebo cieľovej krajiny. Pri zovšeobecnení je možné tvrdiť, že medzinárodná migrácia pozitívne vplyva na rast HDP za príslušné územie, ako celok a v zásade pôsobí v smere zmenšovania mzdových rozdielov v zdrojovej a cieľovej krajine migrácie.

Tieto účinky sú dané tým, že pri medzinárodnej migrácii dochádza k lepšiemu alokovaniu práce ako výrobného faktora a optimalizácii jej ceny (mzdy).

Dôležité je i rozlíšenie dobrovoľnej migrácie od nútenej, ale najmä rozlíšenie legálnej a nelegálnej migrácie. Legálna migrácia je uskutočňovaná oficiálnymi migračnými kanálmi v súlade so záujmami zúčastnených krajín, a je teda ľahšie sledovateľná a tiež predikovateľná. Naproti tomu nelegálna migrácia sa deje neoficiálne, pomocou nelegálnych migračných sprostredkovateľov, a je súčasťou šedej a čiernej ekonomiky. Ako taká je zdrojom viacerých negatívnych javov a je takmer nepredikovateľná. V princípe platí, že je lepšie posilniť boj s nelegálnou migráciou a vytvárať podmienky pre zvyšovanie podielu legálnej a ekonomicky prospešnej migrácie.

S komplikovanosťou migračných procesov a ich dôsledkov sa vo veľkej miere musí zaoberať i krízový manažment, či už na úrovni podnikov alebo na úrovni štátnych orgánov a neziskových organizácií. Táto nutnosť je daná najmä širokým spektrom prejavov a dôsledkov medzinárodnej migrácie, ktoré majú multidimenzionálny, a transgeneračný charakter.

Zaujímavou sa z pohľadu krízového manažmentu javí skutočnosť, že migrácia v jednej krajine vystupuje ako odpoveď alebo prispôsobenie sa migrantov nepriaznivej situácii, prípadne kríze, a v cieľovej krajine môže túto krízu sama vyvolať, teda môže byť zdrojovou príčinou krízy (napr. eskaláciou sociálneho napätia, či tlakom na systémy sociálnej ochrany a sociálneho zabezpečenia). Z istého uhla pohľadu v strednodobom horizonte predstavuje možná živelná medzinárodná migrácia na celosvetovej úrovni jedno z najväčších nevojenských rizík a bezpečnostný problém.

Otázkou ostáva, či vytvárať isté „pevnosti prosperity“, ktoré budú vyzbrojené dostatočne na to, aby odolali náhlym rozsiahlym migračným vlnám a prísne selektívnou migračnou politikou ťažili ľudský kapitál z menej rozvinutých regiónov sveta. Prípadne, prevziať globálnu zodpovednosť a v rámci možností jednotlivých rozvinutých svetových regiónov prispievať k vyrovnávaniu regionálnych disparít v sociálno-ekonomickom rozvoji. Tým by sa eliminovali riziká rozsiahlej živelnej migrácie, ktorá by mohla viesť, buď k destabilizácii svetového systému, alebo k veľkým obetiam na ľudských životoch.

Ďalším významným aspektom medzinárodnej migrácie je aspekt politický. Medzinárodná migrácia ako cezhraničný a transgeneračný fenomén, ktorý má vplyv na všetkých úrovniach dotknutých spoločností, predstavuje v poslednom období významnú tému politických debát.

Koncom deväťdesiatych rokov 20. storočia a začiatkom 21. storočia je možné zaznamenať rast vplyvu medzinárodnej migrácie ako politicky výnosnej a páľčivej témy. Ako dôkaz tohto vývoja

možno spomenúť rast vplyvu nacionálnych strán v politických systémoch vyspelých krajín, známe nepokoje vo Francúzsku, Nemecku, a rast politického vplyvu nacionálnej strany vo Švajčiarsku. Príkladom je i rast počtu voličských preferencií nacionálnych strán v ostatných európskych krajinách.

Načrtnuté javy dávajú za pravdu tvrdeniu o tom, že medzinárodná migrácia je v súčasnosti fenomén, ktorý, niekedy až kľúčovým spôsobom, ovplyvňuje systémy verejnej voľby v dotknutých krajinách. A to nielen v intenciách prevencie negatívnym efektom migrácie na domovskú alebo cieľovú krajinu, ale i v prípade, ak ide o presadzovanie jej pozitívnych vplyvov ( napr. masívna podpora imigrácie v západoeurópskych ekonomikách v období 1961-1973).

Nemenej dôležitým aspektom medzinárodnej migrácie je aspekt socio-kultúrny, pri ktorom medzinárodná migrácia vystupuje ako katalyzátor jednak vzájomného obohacovania sa a ovplyvňovania nielen individuálnych migrantov, ale nezriedka i celých kultúr. Tieto procesy môžu byť pri vzájomnej akceptácii hodnôt a vzorcov správania sa migrantskej a väčšinovej časti populácie v dotknutých krajinách veľmi prospešné. Často však do popredia vyvstáva otázka vzájomnej kompatibility a rozpornosti hodnôt, ktorá môže viesť k exklúzii a nepokojom. Dôležitou sa javí otázka jasného určenia a prijatia platnosti noriem väčšinovej spoločnosti pri súčasnom nepotláčaní unikátnosti migrantských kultúr.

Je dôležité zákonne ustanoviť kľúčové hodnoty väčšinovej domovskej spoločnosti a oboznámiť s nimi migrantov ešte pred umožnením vstupu na teritórium imigračnej krajiny tak, aby každý, kto má úmysel usídlieť sa v danej krajine jasne vedel, čo ho čaká a aké normy a vzorce správania a hodnoty si musí osvojiť, stotožniť sa s nimi a čo všetko z jeho pôvodnej kultúry je v danej krajine akceptované, prípadne čoho sa bude musieť v danej krajine vzdať.

Ak by dané krajiny jasne deklarovali kľúčové hodnoty a striktno vyžadovali ich dodržiavanie, mohli by sa migranti lepšie rozhodnúť, či im daná krajina vyhovuje alebo nie, a či sú schopní a ochotní sa prispôbiť jej hodnotám a právnym normám. Príkladom nedostatočnej akcentácie socio-kultúrneho rozmeru medzinárodnej migrácie je súčasný vývoj sveta, kde sa otvorene na vedeckých fórach i v politických diskusiách hovorí o konflikte kultúr. Tento konflikt kultúr nebezpečne postihuje najmä západnú Európu, ktorá v povojnovom období prosperity brala viac do úvahy ekonomické výhody z vykrývania nedostatku pracovných síl na domácich trhoch práce masívnou podporou imigrácie z nekresťanských regiónov bez dôkladného zváženia dôsledkov v oblasti socio-kultúrnej kohézie.

Pri zvážení všetkých pozitívnych i negatívnych účinkov medzinárodnej migrácie možno fenomén medzinárodnej migrácie považovať za významný činiteľ, ktorý ovplyvňuje úroveň sociálno-ekonomického rozvoja zdrojovej i cieľovej krajiny migrácie. Práve súčasným turbulentnom a krízami poznačenom období rastie tlak na schopnosť krajín flexibilnou migračnou politikou korigovať jednotlivé komponenty politiky sociálno-ekonomického rozvoja.

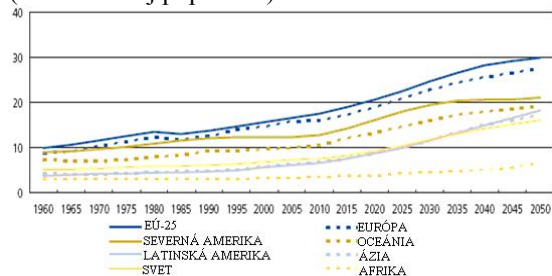
Z globálnej perspektívy je možné považovať ovplyvňovanie spôsobov a štruktúry a objemu medzinárodnej migrácie za nástroj, ktorý významným spôsobom v krátko a strednodobom horizonte môže ovplyvniť udržateľný sociálno-ekonomický rozvoj štátu, regionálneho zoskupenia, či celého globálneho ekonomického systému.

### **3 Vývoj vybraných populačných ukazovateľov ako impulz rastu váhy a potreby intenzifikácie migračných procesov**

Už z definícií medzinárodnej migrácie vyplýva, že práve vývoj populačných charakteristík v jednotlivých svetových regiónoch a jeho disproporcie zásadne vplývajú na potrebu i reálny priebeh medzinárodnej migrácie nadokreslenie vývinových tendencií medzinárodnej migrácie uvádzame ukazovateľ vybraných populačných charakteristík na úrovni najdôležitejších svetových regiónov.

## Graf č. 1: Proporcie populácie 65 a viac ročných obyvateľov vo vybraných svetových regiónoch.

(% z celkovej populácie)



Zdroj: Europe in figures: Eurostat yearbook 2006-07

Na grafe môžeme vidieť vývoj podielu 65 a starších ľudí na celkovej populácii v jednotlivých svetových regiónoch. Pri pohľade na graf najzreteľnejšou charakteristikou je výrazne vyšší podiel ľudí nad 65 rokov v populácii Európy a zvlášť Európskej únie oproti ostatným svetovým regiónom.

V kontraste s vývojom populačných proporcií v Európe je vývoj v Afrike.

Ak za deliacu čiaru zoberieme krivku celosvetového vývoja percentuálneho zastúpenia vybranej vekovej skupiny 65 a starších obyvateľov na celkovej populácii, potom zistíme, že regióny s nadpriemerným sklonom k starnutiu populácie sú Európa (hlavne EÚ), Severná Amerika a Oceánia. Naopak, regióny s podpriemerným ukazovateľom sklonu k starnutiu populácie sú Latinská Amerika, Ázia a Afrika.

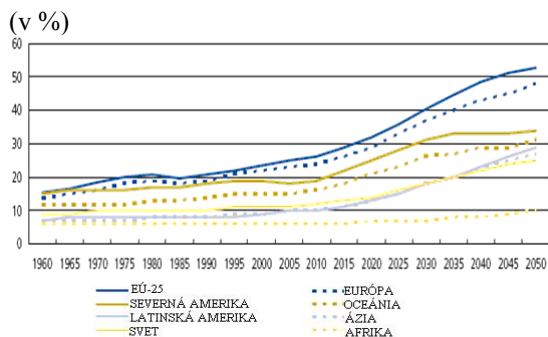
Daný stav v širšom ponímaní determinuje aj migračné trasy vo svetovom systéme, a teda i emigračno imigračný potenciál a potreby vybraných svetových regiónov.

To značí, že regióny s nadpriemerným sklonom k starnutiu populácie sa budú musieť vysporiadať s nevyhnutnými zmenami v systémoch sociálneho zabezpečenia, zmenami vo vzorcoch prežívania pracovného a voľného času, problémami na pracovných trhoch v zmysle nedostatku pracovnej sily, ako i s možným poklesom hospodárskeho rastu. Predpokladom zmiernenia negatívnych dôsledkov starnutia v týchto regiónoch je okrem podpory rodinnej politiky a zmien v pracovnoprávnej legislatíve, v zmysle zvyšovania odchodového veku do dôchodku, aj podpora imigrácie do týchto regiónov. Vývoj spomínaných regiónov má v sebe zakomponovanú výraznú potrebu prílevu populácie z ostatných regiónov sveta, a teda silný imigračný potenciál.

Naopak regióny, v ktorých je vývoj zastúpenia ľudí nad 65 rokov na celkovej populácii pod priemerným svetovým ukazovateľom majú silne emigračný potenciál. Ak si k tomu uvedomíme aj ekonomickú silu a životné podmienky v ekonomikách regiónov s vývojom podielu starých ľudí nad a pod deliacou krivkou priemernej svetovej hodnoty tohto ukazovateľa, narazíme vo väčšine prípadov na značné disparity. Tieto rozdiely v sociálno-ekonomickom vývoji spomínaných svetových regiónov, spolu s rozdielmi v populačnom vývoji majú silne promigračné impulzy a účinky.

Na dokreslenie načrtnutého vývoja slúži aj nasledujúci graf, ktorý zachytáva vývoj miery závislosti ekonomiky na starých ľuďoch. Ide vlastne o ukazovateľ, ktorý zachytáva vzťah medzi starými ľuďmi, ktorí sú ekonomicky neaktívni (rátať sa tu obyvatelia nad 65 rokov) a ekonomicky aktívnymi obyvateľmi (15-64 rokov).

## Graf č. 2: Miera závislosti na starých ľuďoch

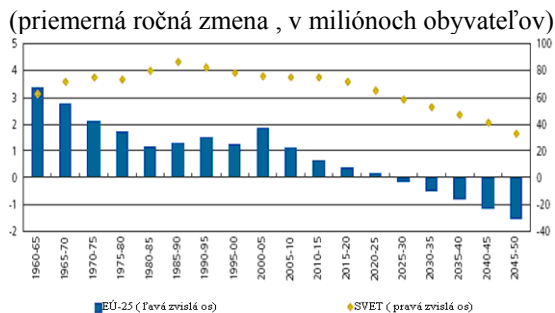


Zdroj: Europe in figures: Eurostat yearbook 2006-07

Z grafu č. 2 možno vyvodit' podobné závery ako z predchádzajúceho grafu. Môžeme spozorovať všeobecne rastúci trend miery závislosti ekonomiky od starých ľudí, čo implikuje rozsiahle dôsledky pre pracovné trhy, ako i systémy sociálneho zabezpečenia.

Pri porovnávaní vývoja ukazovateľa miery závislosti ekonomiky od starých ľudí sa ako alarmujúci javí fakt, že pri súčasnom predpokladanom vývoji sa do roku 2035 dostanú nad hranicu svetového priemeru už aj niektoré regióny s tradične podpriemernými hodnotami, ako ukazovateľa podielu 65 a starších obyvateľov na celkovej populácii, tak i ukazovateľa závislosti ekonomiky na starších ľuďoch. Jediným makroregiónom, s dlhodobou podpriemerným vývojom spomínaných ukazovateľov je Afrika, ktorá sa tak stane v blízkej budúcnosti jediným spomaľovačom starnutia svetovej populácie. Pri konštatovaní tohto faktu je dôležité si uvedomiť diferenciu v životnej úrovni, prírodných a politických podmienkach, ktorá vytvára predpoklady pre rozsiahle migračné vlny do starnúcich regiónov sveta.

## Graf č. 3: Populačná zmena



Zdroj: Europe in figures: Eurostat yearbook 2006-07

Ako vidieť z grafu, na základe súčasných odhadov vývoja populácie už od roku 2025 bude dochádzať k negatívnemu populačnému prírastku v rámci EÚ, čo vytvára potrebu, buď zmeny životného štýlu (zvýšenie podpory rodiny), alebo dynamizácie podpory migrácie, čo zasa vytvára požiadavku zvládnutia aktívneho migračného manažmentu a reformy sociálnych systémov.

Okrem vývoja absolútneho počtu obyvateľov je dôležité analyzovať vekové a rodové zloženie populácie, ktoré majú silný vplyv na ekonomický vývoj a udržateľnosť systémov sociálneho zabezpečenia.

Na podporu tohto tvrdenia rastu imigračného tlaku i potrieb do vyspelých a ekonomicky rozvinutých regiónov svetového hospodárstva je uvedená nasledovná tabuľka.

**Tabuľka č. 2: Populačná projekcia EÚ**

(k 1. januáru, v miliónoch obyvateľov)

	<b>2010</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
<b>EÚ-25</b>	464,1	469,4	463,0	449,8
<b>EÚ-15</b>	390,7	398,7	394,6	384,4
<b>Eurozóna</b>	315,1	318,9	314,3	304,4
<b>Belgicko</b>	10,6	11,0	11,0	10,9
<b>Česká rep.</b>	10,1	9,7	9,3	8,9
<b>Dánsko</b>	5,5	5,6	5,5	5,4
<b>Nemecko</b>	82,8	81,1	78,4	74,6
<b>Estónsko</b>	1,3	1,2	1,2	1,1
<b>Grécko</b>	11,3	11,3	11,1	10,6
<b>Španielsko</b>	44,6	45,4	44,6	42,8
<b>Francúzsko</b>	61,5	65,1	66,0	65,7
<b>Írsko</b>	4,3	5,1	5,3	5,5
<b>Taliansko</b>	58,6	57,1	55,3	52,7
<b>Cyprus</b>	0,8	0,9	1,0	1,0
<b>Lotyšsko</b>	2,2	2,0	1,9	1,9
<b>Litva</b>	3,3	3,1	3,0	2,9
<b>Luxembursko</b>	0,5	0,6	0,6	0,6
<b>Maďarsko</b>	10,0	9,5	9,2	8,9
<b>Malta</b>	0,4	0,5	0,5	0,5
<b>Holandsko</b>	16,7	17,6	17,6	17,4
<b>Rakúsko</b>	8,3	8,5	8,4	8,2
<b>Poľsko</b>	37,8	36,5	35,4	33,7
<b>Portugalsko</b>	10,7	10,7	10,4	10,0
<b>Slovinsko</b>	2,0	2,0	2,0	1,9
<b>Slovensko</b>	5,3	5,2	5,0	4,7
<b>Fínsko</b>	5,3	5,4	5,4	5,2
<b>Švédsko</b>	9,2	9,9	10,1	10,2
<b>Veľká Británia</b>	60,9	64,4	64,7	64,3
<b>Bulharsko</b>	7,4	6,2	5,6	5,1
<b>Rumunsko</b>	21,3	19,2	18,3	17,1

Zdroj: Spracované z údajov Europe in figures: Eurostat yearbook 2006-07

Z tabuľky vidieť, že pri súčasnom trende vývoja demografických ukazovateľov sa EÚ bude v najbližších päťdesiatich rokoch borit s úbytkom a starnutím populácie (Výraznejší nárast populácie v odhadoch Eurostatu zaznamená len Francúzsko 5,5 milióna obyvateľov, Veľká Británia 4,4 milióna obyvateľov, Írsko 1,4 milióna obyvateľov, Švédsko 1,2 milióna obyvateľov, Holandsko 1,1 milióna obyvateľov. Naopak, najmarkantnejší úbytok obyvateľov zaznamená Nemecko 8 miliónov obyvateľov, Taliansko 5,5 milióna obyvateľov, za EÚ-25 tento úbytok bude 8,7 milióna obyvateľov a za celú EÚ 27 to bude úbytok až 15, 9 milióna obyvateľov, pričom ale EÚ 15 stratí iba 100 000 obyvateľov.) Tento relatívne nízky úbytok obyvateľstva v EÚ-15 je možné si vysvetliť predpokladanou migráciou do vyspelých krajín západnej Európy práve z ostatných častí EÚ. To však bude mať za následok výraznejšie prejavy starnutia populácie v ostatných krajinách EÚ, ktoré budú trpieť nielen negatívnym demografickým vývojom, ale i rastom imigrácie prevažne mladej časti populácie, čo bude mať zásadný vplyv na pracovné trhy, systémy sociálnej ochrany i potrebu rozvoja migračnej politiky.

## ZÁVER

Záverom je možné skonštatovať predpoklady na rastúci vplyv medzinárodnej migrácie na svetovú sociálno - ekonomickú i politicko-vojenskú stabilitu. Analýza populačných faktorov vybraných svetových regiónov potvrdila rast migračného tlaku v smere z rozvojových ekonomík do starého jadra svetovej ekonomiky systému (Európa, Amerika, atď.). Rovnako tak bola potvrdená zvyšujúca sa opodstatnenosť riadenia medzinárodnej migrácie v kontexte stabilizácie štruktúry a objemu migračných tokov v zmysle zmiernovania negatívneho populačného vývoja v rozvinutých ekonomikách sveta.

Dôležitá je poznámka o nevyhnutnosti akcentácie hodnotovej a kultúrnej kompatibility migrantskej a väčšinovej populácie v intenciách predchádzaniu a zmiernovaniu sociálno-ekonomických rizík a tlakov vyplývajúcich z procesov začleňovania sa migrantov do majoritnej spoločnosti. Potrebný je i boj proti nelegálnej migrácii. Tu je vhodné zintenzívniť používanie nástrojov hospodárskej asistencie, v zmysle predchádzania zdrojových príčin migrácie, priamo v krajinách vzniku migračných pohybov. Na dôvažok je nutné skonštatovať rastúci význam krízového manažmentu vo vzťahu k migračným procesom. Z uvedeného vyplývajú požiadavky na zavedenie aktívneho migračného manažmentu (ktorý by mal byť zo strany rozhodovacích a výkonných inštitúcií súbor logicky, časovo a funkčne po sebe nasledujúcich krokov a opatrení, ktoré monitorovaním súčasného stavu a potrieb spoločnosti, predikovaním budúceho stavu a potrieb spoločnosti a aktívnym pôsobením v intenciách premeny súčasného stavu na stav želaný, v otázkach kvantitatívnych a kvalitatívnych parametrov vývoja medzinárodnej migrácie dokázali permanentne zabezpečovať dynamický súlad medzi potrebným počtom a štruktúrou migrantov a stavom skutočným), i krízového managementu, ktorý by si mal vytvoriť účinné nástroje v zmysle aktívneho zabezpečovania schopnosti v maximálnej možnej miere predchádzať vzniku kríz, ktoré by mali za následok masívne prejavy ekonomicky i neekonomicky motivovanej migrácie na jednej strane a promptne riešiť vzniknuté krízy v zmysle eliminácie ich dôsledkov a navodenia procesov obnovy na strane druhej.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BAUBÖCK, R. The integration of immigrants, Report for CDMG, Strasbourg : Council of Europe, 1994.
2. CASTLES, S. International Migration at the Beginning of the Twenty-First Century: Global Trends and issues, International Social Science Journal, 52, No. 165, pp. 269-281. 2000.
3. Divinský, B. Zahraničná migrácia v Slovenskej republike – Vývojové, trendy, od roku 2000. Bratislava : Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku n. o. 2007. pp 68.
4. EUROPEAN COMUNITIES. Europe in figures:Eurostat yearbook 2006-07 Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. ISBN 92-79-02489-2 pp 393.
5. EUROSTAT. Push and pull factors of international migration – A comparative report, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000 161 p.
6. IOM, World Migration 2003: Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move. Geneva : Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2003 350 s. ISBN 92-9068-144-6/1561-5502 .
7. IOM, World Migration 2005: Costs and benefits of international migration. Geneva : Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2005 494 s. ISBN 9290682094.
8. LEE, E. S. A theory of migration, Demography 3 (1) 1966 ISSN 00703370 s. 47-57.
9. MUUS, P. International migration and the European Union, trends a consequences, European Journal on Criminal Policy and Research, 9 No. 1, 2001 ISSN 0928-1371 pp. 31-49.
10. OECD. Trends in International Migration – SOPEMI Annual Report 2003. Paris : Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj, 2004 s. 386 ISBN 9264019448.
11. RAVENSTEIN, E. G. The laws of migration. Journal of the Statistical Society, 1885 48: s. 167-227.
12. SKELDON, R. Migration & Development a Global perspective. Edinburg : Adison Wesley Longman Limited, 1997. 253 pp ISBN 0-582-23960-5.
13. WILLIAMSON, E. G. Migration and urbanization. In H Chenery and TN Srinivasan (eds) Handbook of development economics, Vol. 1, Amsterdam, Elsevier Science Publishers: 1988 p425-465 pp 872 ISBN-10: 0444703373.

## KONTAKT

Ing. Miloš Ondrušek, PhD.  
Katedra krízového manažmentu  
Fakulta špeciálneho inžinierstva  
Žilinská univerzita  
E-mail: Milos.Ondrusek@fsi.uniza.sk



## DISKUSIE

### MAKROEKONOMICKÉ SLEDOVANIE SÚVISLOSTÍ MEDZI DAŇOVÝM ZAŤAŽENÍM PRÁCE A ZAMESTNANOSŤOU V KRAJINÁCH EÚ

---

Ing. Denisa Kitová, PhD. – Ing. Daša Belkovicsová, PhD.

#### ABSTRAKT

Makroekonomické sledovanie súvislostí medzi daňovou politikou a zamestnanosťou si vyžaduje znalosť tak teoretických, ako aj praktických prístupov. Teoretické prístupy vplyvu daní na zamestnanosť predstavujú vysvetlenie možnosti využívania nástrojov daňovej politiky na ovplyvňovanie celkovej zamestnanosti, ponuky práce a fiškálnej udržateľnosti verejných financií. To znamená, že daňová politika štátu by mala byť zameraná na identifikáciu tých prvkov daňového systému, ktoré vytvárajú priaznivé prostredie pre ekonomický rast a najmä pre zamestnanosť. Praktické prístupy skúmania tejto problematiky spočívajú v kvantifikácii efektov daní na podporu zamestnanosti a ekonomického rastu. Teoretické, ako aj praktické prístupy prinášajú užitočné informácie pre praktickú daňovú politiku štátu.

**Kľúčové slová:** daňová politika, trh práce, zamestnanosť, daň, ponuka práce, makroekonómia

#### ABSTRACT

Macroeconomic monitoring of relations between tax policy and employment requests the knowledge about theoretical and applied approaches. The theoretical approaches of impact of taxes on employment present an explanation of tax use for affection of overall employment, labor supply and fiscal sustainability of public finance. That means tax policy should be focused on identification of those tax factors that make favourable environment for economic growth primarily employment. Applied approaches consist in quantification of tax effects on support of employment and economic growth. Theoretical as well as applied approaches bring the contributions for applied tax policy.

**Keywords:** tax policy, labor market, employment, tax, labor supply, macroeconomics

**JEL:** H20

---

#### Úvod

Daňová politika ovplyvňuje ekonomiku zásadným spôsobom. Na jednej strane dane predstavujú nástroj štátnej makroekonomickej regulácie ponuky a dopytu, prostredníctvom daní je možné ovplyvňovať aktivity ekonomických subjektov, predstavujú najvýznamnejší zdroj financovania verejných výdavkov. Na druhej strane výška daní, ich štruktúra, spôsob vyberania a akékoľvek zmeny v nich ovplyvňujú každodenné rozhodovanie ľudí, či už sa nachádzajú v úlohe spotrebiteľa, zamestnanca, investora alebo podnikateľa.

Štrukturálne reformy daňového systému, ktoré realizujú mnohé krajiny od konca 20. storočia až po súčasnosť sú zamerané na vytvorenie prostredia, ktoré podporuje motiváciu pracovať, podnikateľskú aktivitu a ochotu zamestnávať. Nástroje daňovej politiky sa využívajú na boj s nezamestnanosťou a na stimuláciu ponuky práce. Medzi najväčšie zmeny v daňovej politike viacerých krajín patrí zmena úrovne najvyššej nominálnej sadzby dane z príjmov fyzických osôb, resp. zavedenie jednotnej sadzby dane.

Úroveň a štruktúra daní je predmetom záujmu výskumu už niekoľko desaťročí, a to najmä z dôvodu zvyšovania daňového a odvodového zaťaženia práce od 70. rokov 20. storočia. Zle

nastavený daňový systém môže byť jednou z príčin nízkej zamestnanosti a pomalého ekonomického rastu, môže ovplyvniť správanie sa hlavných ekonomických subjektov trhu práce, t.j. zamestnanca a zamestnávateľa. Na dopytovej strane trhu práce vysoké daňové zaťaženie zvyšuje náklady práce. Na ponukovej strane trhu práce vysoké hraničné daňové sadzby redukujú mzdu za dodatočné pracovné úsilie a odrádzajú od práce.

## 1 Teoretické prístupy skúmania vplyvu daňovej politiky na zamestnanosť

Skúmanie vplyvu daňovej politiky na zamestnanosť, resp. nezamestnanosť si vyžaduje znalosť teoretických východísk. Daňová politika ovplyvňuje správanie subjektov a fungovanie ekonomiky. Na trhu práce dane zo mzdy vrážajú klin medzi mzdu, ktorú vypláca zamestnávateľ a mzdu, ktorú inkasuje pracovník. Ide o mikroekonomický pohľad, ktorý umožní aspoň čiastočne odpovedať na otázku: Ako dane a odvody ovplyvňujú motiváciu pracovať a ochotu zamestnávať? Makroekonomický prístup predstavuje vysvetlenie využitia daní na ovplyvnenie celkovej zamestnanosti, miery nezamestnanosti, celkovej ponuky práce a na zabezpečenie fiškálnej udržateľnosti verejných financií. To znamená, že daňová politika by mala byť zameraná na identifikáciu tých prvkov daňového systému, ktoré vytvárajú priaznivé prostredie pre ekonomický rast a najmä zamestnanosť.

Aktivita štátu v podobe intenzívnejšieho využívania nástrojov hospodárskej politiky sa zvyčajne zvyšuje v určitom období núdze, resp. počas depresie, vojny alebo obáv zo sociálnych problémov. Na príklade 1. a 2. svetovej vojny je možné konštatovať, že dane a výdavky v priebehu 20. storočia neustále rástli. Okrem rastu výdavkov a daní sa v súvislosti s reguláciou ekonomiky zvýšil aj počet zákonov a opatrení týkajúcich sa napríklad cenovej regulácie. Nevyhnutnosť nájsť hospodársku politiku, ktorá by podporila dlhodobý ekonomický rast je v popredí záujmu vlád od veľkej depresie v 30. rokoch 20. storočia. Správnym využívaním monetárnej a fiškálnej politiky je možné zmierniť ekonomické cykly, a tým predchádzať napríklad masovej nezamestnanosti alebo rýchlej cenovej inflácii.

Teoretické názory na využívanie daní na reguláciu ekonomiky sú rôzne. Nevyhnutnosť štátneho zasahovania do ekonomiky, resp. dosiahnutie makroekonomickej stabilizácie ako prvý teoreticky zdôvodnil J. M. Keynes [4, 1935]<sup>116</sup>.

Kritika využívania daňovej politiky na reguláciu krátkodobých makroekonomických nerovnováh prišla v 70. rokoch 20. storočia zo strany M. Friedmana [3, 2002]<sup>117</sup>. Fiškálna politika

---

<sup>116</sup> navrhoval využívanie nástrojov štátneho rozpočtu, t. j. vládne výdavky a dane, na makroekonomickú stabilizáciu. Hlavná príčina makroekonomickej nerovnováhy v období 30. rokov 20. storočia bola podľa Keynesa nedostatočný sklon k spotrebe, resp. nedostatočný spotrebiteľský dopyt. Podľa tohto autora nezamestnanosť bola spôsobená práve nedostatočným kúpyschopným dopytom a jedine vládne zásahy v podobe využívania fiškálnej politiky môžu odstrániť problém nezamestnanosti a nastoliť plnú zamestnanosť. Daňová politika sa preto zameriavala predovšetkým na zníženie daní, ktoré sa prejaví vo zvýšení disponibilných príjmov obyvateľstva a podnikov, čím sa podporí sklon k spotrebe. Navrhuje používať progresívne zdanenie vysokých príjmov, ktoré majú najnižší sklon k spotrebe. Z toho vyplýva, že nástroje daňovej politiky sa začínajú plne používať na podporu ekonomického rastu, zamestnanosti a cenovej stability v polovici 20. storočia.

<sup>117</sup> Podľa jeho teórie permanentného dôchodku sa jednotlivci usilujú o stálu úroveň spotreby počas životného cyklu a žiadne krátkodobé zvýšenie disponibilného príjmu z dôvodu zníženia daní nebude mať vplyv na súčasnú úroveň spotreby. M. Friedman vo svojej kritike argumentoval tým, že zníženie daní, ak je trvalé, zvýši úroveň celoživotnej spotreby o výšku daní, iba ak sa zvýši spotreba v každom období životného cyklu o relatívne nízku sumu. Podľa M. Friedmana dane nie sú nástrojom, ktorý vyrieši makroekonomické problémy. Podľa tohto autora bolo nevyhnutné stabilizovať vládne výdavky, ktoré sa neustále zvyšovali. Z toho vyplýva, že M. Friedman ako jeden z najvýznamnejších autorov monetaristického myslenia, odmieta fiškálne regulovanie ekonomiky, v rámci ktorého sa využívajú aj nástroje daňovej politiky.

z dlhodobého hľadiska nemôže ovplyvniť trh práce, pretože miera nezamestnanosti je daná prirodzenou mierou nezamestnanosti. Vychádzajúc z koncepcie prirodzenej miery nezamestnanosti, je možné analýzou nezamestnanosti určiť štrukturálne determinanty, resp. rôzne mikroekonomické opodstatnenia nezamestnanosti. Výsledky danej analýzy sa využívajú pri formulácii vládnych opatrení zameraných na to, aby v ekonomike neexistovala prevaha ponuky nad dopytom na trhu práce.

Ďalší teoretický prístup skúmania vplyvu daňovej politiky na zamestnanosť sa dostáva do popredia koncom 70. rokov 20. storočia. Ide o prístup ekonómie strany ponuky, ktorý vyzdvihoval význam daňovej politiky. Teoretický smer myslenia ekonómie strany ponuky spočíva v rozšírení neoklasického modelu správania ekonomických subjektov o vplyvy štátu, najmä o vplyvy daňovej politiky<sup>118</sup>. Opatrenia v oblasti daňovej politiky by mali byť zamerané na optimálne stanovenie daňových sadzieb, ktoré vyvolajú zvýšenie motivácie ľudí k pracovným výkonom a tvorbe úspor, rast hospodárskej aktivity, znížia rozsah daňových únikov a prispejú k celkovému ozdraveniu ekonomiky [14, 1978; 6, 1985; 1, 1983].

Koncom 20. storočia vystúpil proti využívaniu nástrojov daňovej politiky na ovplyvňovanie trhu práce J. Madsen [7, 1998], ktorý uvádza, že mikroekonomické reformy zamerané na zníženie daní, zníženie sociálnych dávok a zvýšenie flexibility trhu práce vôbec nevedú k riešeniu problému nezamestnanosti. Tieto reformy môžu zmierniť nezamestnanosť, ale problém nezamestnanosti nevyriešia. J. Madsen dodáva, že ekonómovia sa koncom 20. storočia veľmi nezaoberajú príčinami vysokej miery nezamestnanosti v krajinách OECD. Oponuje výsledkom modelu R. Layarda a S. Nickella [8, 1991, 1997], ktorý predpovedá, že štrukturálna nezamestnanosť je zapríčinená tzv. wage-push faktormi, ktoré sú výsledkom pôsobenia priebojných odborov, príliš štedrých dávok v nezamestnanosti, príliš vysokých daní a ponukových šokov. Madsenov výskum naznačuje, že žiadna z týchto premenných nie je dôležitý determinant nezamestnanosti ani v prípade ich zvyšovania. Nezamestnanosť je nepriaznivo ovplyvnená klesajúcim rastom vládnych výdavkov od prvého ropného šoku. Investície do infraštruktúry, podnikateľského prostredia, školského vzdelania a adekvátneho zdravotného systému sa zdajú byť hlavnými determinantami nezamestnanosti.

Napriek rozmanitosti teoretických prístupov k skúmaniu vplyvu daňovej politiky na trh práce je možné konštatovať, že príliš vysoké sadzby daní z pracovného príjmu, škodia zamestnanosti. To znamená, že vysoké daňovo-odvodové zaťaženie práce je potenciálnym zdrojom nepriaznivých podmienok pre zamestnanosť. Na overenie tohto teoretického výstupu je nevyhnutné využiť empirické analýzy a výskumy, ktoré umožňujú potvrdiť alebo vyvrátiť prepojenosť daňovej politiky s trhom práce, t. j. so zamestnanosťou.

## **2 Praktické prístupy skúmania vplyvu daňovej politiky na zamestnanosť**

Vplyv daňovej politiky na zamestnanosť, ekonomický rast, t. j. na makroekonomické veličiny je predmetom výskumu verejných financií posledných 30 rokov. Teoretické východiská sledujú rôzne teórie rovnovážnej nezamestnanosti s klasickými metódami analýzy daňového dopadu. Koncom 20. storočia sa dostáva do popredia otázka, či existuje jasný empirický dôkaz, ktorý by potvrdil všeobecne zaužívanú tézu, že vyššie daňové zaťaženie má negatívny dopad na ekonomický rast a na zamestnanosť. V tomto období bol zaznamenaný značný progres v aplikovaných metódach výskumu, ktorý naštartoval viaceré generácie štúdií.

Praktické prístupy skúmania vplyvu daňovej politiky na zamestnanosť spočívajú v kvantifikácii efektov daní na podporu zamestnanosti a ekonomického rastu. Zo štúdií OECD [9, 1995a; 10, 1995b] vyplýva slabá korelácia medzi nezamestnanosťou a zamestnanosťou na jednej strane a priemernou daňovou sadzbou a daňovou kvótou na druhej strane. Napriek tomu z množstva iných štúdií je možné konštatovať, že existuje vzťah medzi rôznymi opatreniami daňovej a sociálnej politiky a (ne)zamestnanosťou. Tento vzťah je potvrdený využitím praktickej aplikácie

---

<sup>118</sup> Ekonómia strany ponuky bola protikeynesovsky a liberálne orientovaná. To znamená, že odmietala nevyhnutnosť existencie silnej a ekonomicky aktívnej vlády.

matematických prístupov v ekonómii, predovšetkým ekonometrie. Výber týchto štúdií je zobrazený v tabuľke 1.

Tabuľka 1 - Výsledky skúmania makroekonomického prepojenia daňovej politiky a zamestnanosti

<b>Autor</b>	<b>Krajina a časové obdobie</b>	<b>Hlavné výsledky</b>
Tullio (1987)	10 krajín OECD, 1960 – 1983	1 % zvýšenie podielu daní na HDP redukuje ekonomický rast o 0,17 %. 1 % zvýšenie daňového klinu z práce redukuje rast celkovej zamestnanosti o 0,03 %
Layard (1991)	Veľká Británia, 1956 – 1987	Medzi rokmi 1956-59 a 1981-87 rast miery náhrady zvýšil nezamestnanosť o 1,12 %. Zmeny v daňovom klíne redukovali nezamestnanosť o 0,2 %
Alesina a Perotti (1997)	14 krajín OECD, 1965 – 1990	Nástroj OECD – daňový klin má pozitívny, ale bezvýznamný dopad na jednotkové náklady práce vo všetkých krajinách OECD. 1 % zvýšenie daňového klinu zvýši mzdové náklady o 0,7 %.
Nickell (1997)	20 krajín OECD, 1983 – 1994	1 % zvýšenie miery náhrady zvýši nezamestnanosť o 0,01 %. 10 % zvýšenie doby poberania dávok zvýši dlhodobú nezamestnanosť o 2,5 %. 1 % zvýšenie celkovej daňovej sadzby zvýši nezamestnanosť o 0,02 %. Štruktúra trhu práce má značný vplyv na nezamestnanosť.
Scarpetta (1996)	17 krajín OECD, 1983 - 1993	1 % zvýšenie daňového klinu zvyšuje dlhodobú nezamestnanosť o 0,1 %. 1 % zvýšenie miery náhrady zvyšuje nezamestnanosť o 0,13 %. Väčšia koordinácia vyjednávania redukuje nezamestnanosť.

*Prameň:* DISNEY, R.: The Impact of Tax and Welfare Policies on Employment and Unemployment in OECD countries. Working Paper 00/164. s. 11

Autori empirických štúdií využívali vo svojich výskumoch vplyvu daní na trh práce rôzne ukazovatele daňového zaťaženia práce a ukazovatele trhu práce. Vychádzali z predpokladu negatívneho vzťahu medzi vysokým daňovým zaťažením práce a trhom práce. Empirické poznatky o vplyve daní na zamestnanosť sú rôzne. Niektorí autori potvrdili výrazný nepriaznivý vplyv vysokých daní na zamestnanosť, iní autori potvrdili slabý, resp. neexistujúci vplyv daní na zamestnanosť.

Daňovo-odvodové zaťaženie práce v krajinách Európskej únie, najmä v nových členských krajinách, je predmetom skúmania autorov T. Kosi a Š. Bojnec [5, 2006]. Testujú hypotézu či a ako dane uvalené na prácu, resp. zamestnanie ovplyvňujú mieru nezamestnanosti a mieru zamestnanosti a ich rast v krajinách EÚ. Z ich skúmania vyplýva potvrdenie negatívneho avšak slabého vzťahu medzi vysokou daňou z práce a zamestnanosťou a pozitívneho vzťahu medzi daňou z práce a nezamestnanosťou v 25 členských štátoch EÚ. Odporúčanie pre nové členské štáty EÚ spočíva v implementácii politik zameraných na zníženie a zjednodušenie daňového zaťaženia práce, čím sa zabezpečí podpora tvorby pracovných miest. Podpora zamestnanosti vhodnou daňovou politikou je účinnejšia v malých otvorených ekonomikách.

Vplyv daňového systému na participáciu trhu práce a mieru zamestnanosti v ôsmich nových členských krajinách strednej a východnej Európy skúmajú A. Vork, R. Leetmaa, A. Paulus a S. Anspal [13, 2006]. Vychádzali z makroekonomických medzinárodných údajov o trhu práce, o daňovom klíne a hranične efektívnej daňovej sadzby v rokoch 1996 až 2004. Do regresného modelu vložili aj iné makroekonomické premenné, ktoré môžu ovplyvniť trh práce, napr. rast HDP, inflácia a otvorenosť ekonomiky. Výsledkom ich skúmania bolo, že vysoký daňový klin znižuje participáciu na trhu práce a mieru zamestnanosti, najmä pre starších ľudí. Zníženie daňového klinu o 1 % by zvýšilo mieru zamestnanosti približne o 0,2 % až 0,7 %. Vysoké hraničné daňové sadzby vysvetľujú pohyb z nezamestnanosti do zamestnanosti a znižujú mieru zamestnanosti starších ľudí.

Praktické prístupy k vplyvu daňovej politiky na zamestnanosť sú založené, okrem využívania ekonometrického modelovania, na skúmaní dopadov zmien v daňovej politike na obyvateľstvo, na trh práce a na odhad nákladov daňovej reformy. Používajú sa tzv. daňové modely, ktoré poskytujú komplexný rámec pre skúmanie vplyvov daňovej politiky na jeden trh, resp. všetky trhy v ekonomike vychádzajúc z mikroekonomickej teórie. Tieto modely sú v súčasnosti štandardným nástrojom pre kvantitatívnu analýzu politických zmien.

Prínosy skúmania vplyvu daní na trh práce, ktoré prinášajú teoretické prístupy a empirické analýzy pre praktickú daňovú, spočívajú v nasledovných odporúčaniach:

- Pokiaľ mzdy sú upravené podľa zmien daňovej sadzby vždy pre danú úroveň zamestnanosti, tak znížením daní sa nemôže jasne predpovedať zvýšenie zamestnanosti na trhu práce, ktorý je charakterizovaný ako nedokonalý v dôsledku existencie odborov.
- Vplyv odborov na trh práce sa prejavuje na základe zmien daňového zaťaženia práce v procese kolektívneho vyjednávania o mzdách a zvýšení nezamestnanosti a spomalenie ekonomického rastu vychádza z vyšších daní z práce v kombinácii s nepružnými ustanoveniami trhu práce.
- V podmienkach nepružnej ponuky práce nemusí mať zdanenie práce vysoké nálady mŕtvej váhy.
- Na minimalizáciu distorzií na trhu práce treba vyššiu previazanosť daňového a sociálneho systému a zníženie daňovo-odvodového zaťaženia najnižších príjmových skupín.

### 3 Daňové zaťaženie práce z makroekonomického hľadiska a jeho vplyv na zamestnanosť v krajinách EÚ

Vychádzajúc z teoretických východísk a empirických poznatkov skúmania vplyvu daní a odvodov na trh práce je možné konštatovať, že daňový a odvodový systém odrádza od práce a tým ovplyvňuje zamestnanosť a nezamestnanosť na makroekonomickej a mikroekonomickej úrovni.

Daňové zaťaženie práce je možné sledovať prostredníctvom viacerých ukazovateľov:

- **Makroekonomické ex-post ukazovatele**, ktoré vyjadrujú súčasné daňové zaťaženie práce alebo implicitné daňové zaťaženie práce (implicitná sadzba dane z práce). Počítajú sa ako podiel celkových daní z práce na HDP alebo podiel daní z práce na celkových daniach.
- Ukazovatele vychádzajúce z formálnych pravidiel daňového systému pre rôzne typy jednotlivcov a domácností. Napríklad ide o ukazovatele priemernej daňovej sadzby alebo hranične efektívnej daňovej sadzby a daňový klin, ktorý používa OECD alebo Európska komisia. Ide o **mikroekonomické ukazovatele**.
- Špecifický spôsob merania a hodnotenia daňového zaťaženia práce predstavuje využitie tzv. **mikrosimulačného prístupu**, t.j. simulácie dopadu daňovo-odvodových zmien na domácnosti. Napríklad EÚ uskutočnila analýzu daňového zaťaženia práce v rámci projektu Euromod<sup>119</sup>.

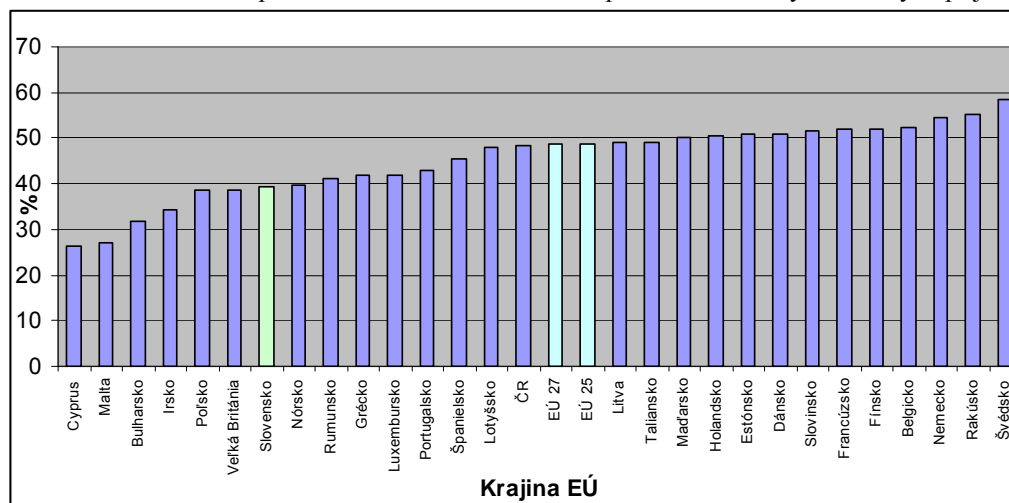
---

<sup>119</sup> Euromod = European Tax-Benefit Model. Cez model sa skúma dopad zmien daňovej a sociálnej politiky na rozpočet, príjmové rozdelenie a pod. v 15 krajinách EÚ. Zaraďuje sa do skupiny statických mikrosimulačných modelov.

Makroekonomické a mikroekonomické indikátory majú vypovedaciu schopnosť ohľadne trendu znižovania alebo zvyšovania daňového zaťaženia. Zmeny makroekonomickej implicitnej daňovej sadzby môžu reflektovať štrukturálne zmeny vnútri ekonomiky, napríklad zmeny v rozdelení mzdových príjmov. Mikroekonomický indikátor daňového zaťaženia je možné považovať za komplementárny nástroj hodnotenia vplyvov daňovej politiky na rôzne skupiny obyvateľstva.

Na vyjadrenie vplyvu daňovej politiky na zamestnanosť z makroekonomického hľadiska sa využíva ukazovateľ daňová kvóta v členení podľa druhu daňového príjmu, podľa vládnej úrovne a podľa ekonomickej funkcie. Ďalším makroekonomickým ukazovateľom je implicitná daňová sadzba z práce.

Graf 1 – Medzinárodné porovnanie daňového zaťaženia práce v % celkových daňových príjmov



Prameň: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/> a vlastné spracovanie

Daňové zaťaženie práce, resp. dane z práce tvoria: dane z príjmov FO, dane zo mzdy a odvody platené zamestnancami a zamestnávateľmi, ktoré sú uvalené na pracovný príjem. V priemere približne 65 % z daňového zaťaženia práce tvoria odvody.

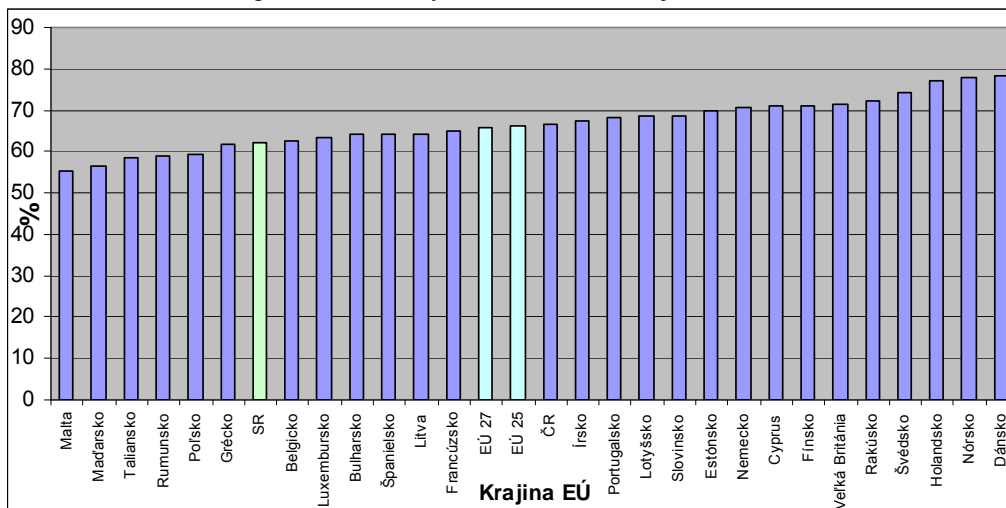
Z grafu vyplýva rozmanitosť daňového zaťaženia práce medzi krajinami Európskej únie v roku 2007. Slovensko dosahuje podiel daňového zaťaženia práce na celkových daňových príjmoch na úrovni približne 40 % a je možné považovať túto hodnotu za nízku z pohľadu priemerných hodnôt EÚ, ktoré sú na úrovni takmer 50 %. Avšak z hľadiska štruktúry daňového zaťaženia je úroveň 40 % daňového zaťaženia práce vysoká v porovnaní s daňovým zaťažením spotreby, či kapitálu. Na celkových daňových príjmoch sa najviac podieľajú dane z práce vo Švédsko a naopak, najmenej sa na celkových daňových príjmoch podieľajú dane z práce na Cypre.

Daňové zaťaženie práce výrazne rástlo od 70. rokov 20. storočia a pretrvávalo až do polovice 90. rokov 20. storočia vo väčšine krajín. Toto zvyšovanie bolo spôsobené zvyšujúcim sa podielom verejného sektora najmä v oblasti sociálnych verejných výdavkov. Od druhej polovice 90. rokov 20. storočia množstvo krajín implementovalo daňovú reformu, pričom spoločným znakom všetkým reforiem bolo zníženie daňového zaťaženia práce, všeobecné zníženie sadzby dane z príjmov spoločností a podpora fungovania kapitálového trhu.

Z makroekonomického hľadiska daňová politika cez daňové zaťaženie práce môže ovplyvniť celkovú úroveň zamestnanosti. Členské štáty EÚ, vrátane Slovenska, sa snažia o zvýšenie atraktívnosti zamestnanosti, zvýšenie počtu pracovných síl na trhu práce, modernizáciu systémov sociálnej ochrany, zvýšenie investícií do ľudského kapitálu a podobne. Nevyhnutnosť riešiť problém zamestnanosti na európskej úrovni vyplýva z potreby zvýšenia konkurencieschopnosti Európskej únie a dosiahnutia trvalo udržateľného ekonomického rastu. Pri riešení problémov

európskeho trhu práce je dôležité zohľadniť existujúce globalizačné zmeny a prejavy novej ekonomiky a členské štáty EÚ by sa mali prispôbovať týmto zmenám spoločne. V nasledujúcom grafe 2 je zachytený stav úrovne zamestnanosti v krajinách EÚ za rok 2008.

Graf 2 – Medzinárodné porovnanie miery zamestnanosti v krajinách EÚ



Prameň: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/> a vlastné spracovanie

Z grafu 2 vyplýva, že miera zamestnanosti na Slovensku v roku 2008 nedosahuje priemer krajín EÚ, ale približuje sa k jej úrovni 65 % až 66 %. Napriek tejto skutočnosti sa Slovensko zaraďuje medzi krajiny s nízkou mierou zamestnanosti v rámci EÚ, t. j. 60 %. Na nízkej zamestnanosti sa podieľa najmä:

- nízky podiel zamestnanosti žien,
- slabé využívanie flexibilných foriem zamestnávania,
- nízka podpora pracovnej schopnosti žien a mužov vo vyššom veku,
- nezosúladenie vývoja štruktúry pracovnej sily a požiadaviek trhu práce.

Najvyššiu mieru zamestnanosti, t. j. nad 75 % dosahujú krajiny Dánsko, Nórsko a Holandsko. Najnižšiu mieru zamestnanosti pod 60 % dosahujú krajiny Malta, Maďarsko, Taliansko, Rumunsko a Poľsko. Od roku 2005 dochádza k rastu zamestnanosti v novo prístupujúcich krajinách, ale výrazne sa líši situácia na trhu práce medzi pôvodnými a novými členmi EÚ.

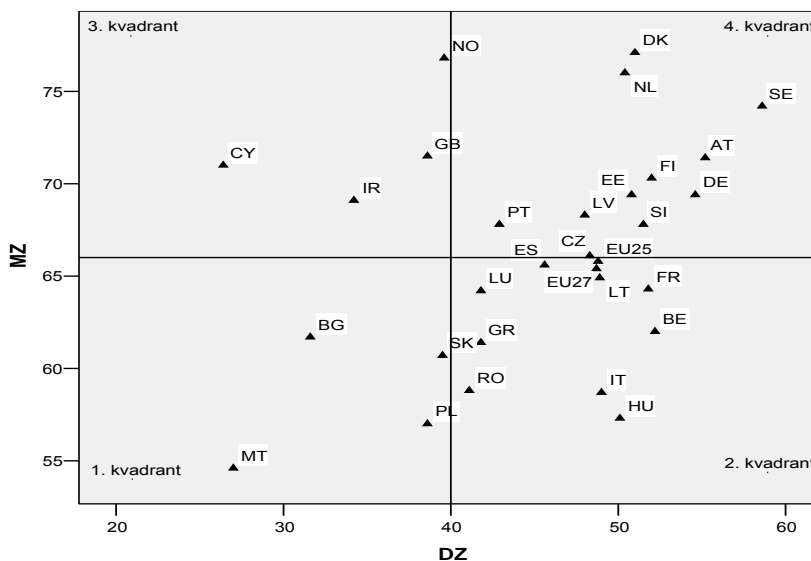
Vo výročnej správe OECD z roku 2008 o stave trhov práce a zamestnanosti sa uvádza, že zamestnanosť v krajinách EÚ, ako aj OECD ešte nikdy nebola taká vysoká, keďže v súčasnosti pracujú dve tretiny ľudí v aktívnom veku. Niektoré skupiny však stále zaostávajú. Ženy majú v porovnaní s mužmi o 20 % menšiu šancu zamestnať sa a ľudia z etnických menšín si hľadajú prácu oveľa dlhšie než ostatní. Reformy pracovného trhu realizované viacerými krajinami pomohli zvýšiť účasť znevýhodnených skupín na pracovnom trhu. Išlo napríklad o reformy v oblasti odvodov a daní s cieľom znížiť daňový klin a zvýšiť výhodnosť zamestnania najmä pracovníkov s nízkymi príjmami. Opatrenia na zabránenie neformálneho zamestnávania spočívajú v znížení vysokých nákladov na pracovnú silu, vo zvýšení flexibility trhu práce a v zlepšení systémov sociálnej ochrany, aby sa zvýšili prínosy prijímania pracovníkov [11, 2008].

Nevyhnutné je uskutočňovať aj opatrenia, najmä v oblasti vzdelávacej sústavy, ktoré budú viesť k príprave kvalifikovanej, na požiadavky zamestnávateľov pripravenej, pracovnej sily. Takéto opatrenia budú mať za následok zníženie, resp. zastavenie rastu nezamestnanosti a redukciiu sociálnych transferov. Jednou z možností ako riešiť potrebu zmeny vzdelávacieho systému a podporu zamestnanosti na Slovensku je využitie možností, ktoré sa ponúkajú zo strany Európskej únie a prostredníctvom štrukturálnych fondov zabezpečiť rozvoj trhu práce a ľudských zdrojov [12, 2007].

Rozdiely na trhu práce medzi krajinami môžu byť vysvetlené rozdielnymi daňovými systémami, resp. rozmanitosťou daňového zaťaženia práce. Východiskovým predpokladom skúmania prepojenia daňového zaťaženia práce a zamestnanosti z makroekonomického hľadiska je nepriaznivý vzťah medzi vysokým daňovým zaťažením práce a nízkou mierou zamestnanosti. Tento predpoklad vyplýva predovšetkým z teoretických a praktických prístupov skúmania vplyvu daní na trh práce.

Na overenie vzťahu medzi ukazovateľom daňového zaťaženia práce, t. j. podielom daní z práce na celkových daňových príjmoch („DZ“) a mierou zamestnanosti („MZ“) za rok 2007 je použitý bodový graf pre krajiny EÚ vrátane priemeru EÚ 25 a EÚ 27.

Graf 3 – Vzťah medzi daňovým zaťažením práce a mierou zamestnanosti v krajinách EÚ



Prameň: vlastné spracovanie

Vzťah medzi daňovým zaťažením práce a zamestnanosťou z makroekonomického hľadiska v krajinách EÚ je rozdelený do štyroch častí, resp. kvadrantov. Prvý kvadrant vyjadruje, že nízke daňové zaťaženie práce sa prejaví v nízkej miere zamestnanosti a uvedené platí len pre štyri krajiny: Malta, Bulharsko, Slovensko a Poľsko. Ide o nové členské štáty EÚ, ktoré majú nízke celkové daňové zaťaženie, ale trh práce je neefektívny a prejavuje sa stále nízkou mierou zamestnanosti. V týchto krajinách by bolo vhodnejšie ovplyvniť zamestnanosť aktívnou politikou trhu práce a zvýšením flexibility trhu práce.

Druhý kvadrant grafu vyjadruje vzťah medzi vysokým daňovým zaťažením práce a nízkou mierou zamestnanosti, čím sa potvrdzuje pre väčšinu krajín EÚ teoretický predpoklad o nepriaznivom vplyve daňovej politiky na zamestnanosť. Predovšetkým krajiny ako Maďarsko, Taliansko, Belgicko a Francúzsko by mali využívať nástroje daňovej politiky spolu s nástrojmi politiky trhu práce na podporu trhu práce a priaznivé ovplyvňovanie celkovej úrovne zamestnanosti.

V treťom kvadrante sú krajiny EÚ, ktoré majú nízke daňové zaťaženie práce a zároveň vysokú mieru zamestnanosti. Ide o štyri krajiny: Cyprus, Írsko, Veľká Británia a Nórsko. V tomto kvadrante sa potvrdzuje predpoklad o existencii vzťahu medzi daňovým zaťažením práce a zamestnanosťou a to v priaznivom smere. To znamená, že daňovú politiku môžeme považovať za významný faktor ovplyvňujúci priaznivo trh práce.

Štvrtý kvadrant vyjadruje, že vysoké daňové zaťaženie práce sa spája s vysokou mierou zamestnanosti. Z toho vyplýva, že daňová politika nie je významným faktorom, ktorý by nepriaznivo ovplyvňoval zamestnanosť v uvedených krajinách EÚ. Platí to najmä pre krajiny ako Švédsko, Dánsko a Holandsko. Príčinou nejednoznačnosti vplyvu daňovej politiky na zamestnanosť



v týchto krajinách je napríklad rozsah verejných výdavkov, ktoré sú hrazené z verejných, resp. daňových príjmov. To znamená, že jednotlivci sú ochotní znášať vyššie daňovo zaťaženie práce za predpokladu, že štát zabezpečí ich základné životné podmienky v čase potreby.

Z pohľadu zamestnanosti je dôležité zamerať sa, okrem vplyvu daňovej politiky, na štruktúru daňového systému a na štruktúru pracovnej sily v jednotlivých krajinách. Významnú úlohu zohráva politika trhu práce a vzdelávací systém v krajine. Súčasne sú podstatné aj náklady zamestnávateľa súvisiace so zamestnávaním.

## ZÁVER

Základná východisková myšlienka teoretických prístupov skúmania vplyvu daní na zamestnanosť je založená na predpoklade, že vyššie dane oslabujú rast. Názory na využívanie nástrojov daňovej politiky na reguláciu ekonomiky sú však rôzne. Jedna skupina autorov sa stotožňuje s názorom, že problémy trhu práce môžu byť vyriešené správnym nastavením daňového systému, ktorým sa podporí zamestnanosť a ekonomický rast. Iná skupina autorov vysvetľuje, že zamestnanosť je nepriaznivo ovplyvnená klesajúcim rastom vládnych výdavkov a hlavným determinantom nezamestnanosti sú nízke investície do infraštruktúry, podnikateľského prostredia, školského vzdelania a adekvátneho zdravotného systému.

Empirické štúdie skúmajúce vplyv daňového zaťaženia práce na zamestnanosť, ktoré využívajú určitý druh makro-ekonometrického modelu, potvrdzujú, že prepojenosť daňovej politiky s ekonomickým rastom a zamestnanosťou existuje. Z toho vyplýva, že vo všeobecnosti je možné využiť nástroje daňovej politiky na podporu výkonnosti ekonomiky a rastu zamestnanosti. V konkrétnom výskume je potrebné zohľadniť špecifiká daňového systému a ustanovenia trhu práce danej krajiny.

Z hľadiska daňovej politiky môže byť príčinou nízkej zamestnanosti nevhodné nastavenie daňového systému, ktoré demotivuje pracovať a zamestnávať najmä problémové skupiny trhu práce, resp. nevhodné ustanovenia trhu práce, ktoré znižujú flexibilitu trhu práce a nezabezpečujú rovnomerný vývoj miezd, podmienok trhu práce a produktivity.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] CANTO, V. A.: *Foundation of Supply-Side Economics*. New York: Academic Press Inc., 1983. 283 s. ISBN-10: 0121588203.
- [2] DISNEY, R.: *The Impact of Tax and Welfare Policies on Employment and Unemployment in OECD Countries*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 2000. 42 s. Working Paper/00/164.
- [3] FRIEDMAN, M.: *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press; 40 Anv Sub edition, 2002. 230 s. ISBN-10: 0226264203.
- [4] KEYNES, J. M.: *The General Theory of Employment, Interest and Money*. United Kingdom: Prometheus Books, 1997. 403 s. ISBN 1-57392-139-4.
- [5] KOSI, T. – BOJNEC, Š.: *The Impact of Labor Taxation on Job Creation and Unemployment*. In: *Ekonomický časopis*, roč. 54, 2006, č. 7. s. 652 – 667. ISSN 0013-3035.
- [6] LAFFER, A. B. – CANTO, V. A. – KADLER, CH. W.: *The Financial Analyst's Guide to Fiscal Policy*. New York: Praeger Publishers, 1985. 240 s. ISBN-10: 0275900398.
- [7] MADSEN, J.: *General equilibrium macroeconomic models of unemployment: Can they explain the unemployment path in the OECD?* In: *The Economic Journal*, vol. 108, No. 448, 1998, s. 850-867. ISSN 0013-0133.
- [8] NICKELL, S. – LAYARD, R.: *Labor Market Institutions and Economic Performance*. In: *Handbook of Labor Economics*, vol. 3C, edited by O. Ashenfelter a D. Card. Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V., 1999. s. 3029 – 3081. ISBN 0-444-50189-4

- [9] OECD : The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations, part II. Paris: OECD, 1995a.
- [10] OECD: The OECD Jobs Study: Taxation, Employment and Unemployment. Paris: OECD, 1995b.
- [11] OECD: Tax Burdens Alternative measures. Paris: OECD, 2000. ISBN 92-64-17137-1.
- [12] VALIŠOVÁ, D.: Európsky sociálny fond a možnosti jeho využitia pri podpore zamestnanosti a vzdelávania v novej ekonomike. In: *Nová ekonomika a trvalo udržateľný rast – súčasnosť a budúcnosť perspektívneho vývoja*. Elektronický zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: NHF EU, 2007. ISBN 978-80-225-2350-9.
- [13] VORK, A. – LEETMAA, R. – PAULUS, A. – ANSPAL, S.: Tax-benefit systems in the New Member States and their Impact on Labour Supply and Employment. 39 s. Working paper 29/2006 .
- [14] WANNINSKI, J.: The Way the World Works. New York: Basic Books, 1978.

Článok bol spracovaný v rámci riešenia grantu PMVP č. 2315021 Modelová analýza možnosti financovania vysokoškolského vzdelávania prostredníctvom absolventskej dane.

## KONTAKT

Ing. Denisa Kitová, PhD., Ing. Daša Belkovicsová, PhD.  
Katedra financií  
Národohospodárska fakulta  
Ekonomická univerzita v Bratislave  
E-mail: [denisa.kitova@gmail.com](mailto:denisa.kitova@gmail.com) , [belkovicsova@valis.sk](mailto:belkovicsova@valis.sk)

**ABSTRAKT**

Potrebuje svet "koordinátora svetového hospodárstva"? Súčasná svetová kríza nemá v dejinách ľudstva obdobu, a ako taká neponúka žiadne uspokojivé riešenia. Prvé rýchle riešenie finančnej krízy bolo navrhnuté a implementované krajinami G8. Tento krok bol teraz rozšírený o finančnú kontrolu a obmedzenie tvorby offshore režimov. V poslednej dobe i krajiny BRIC a G20 boli uznané ako kľúčoví hráči vo svetovej ekonomike a v snahe vyriešiť krízu. Skupina 20 vznikla v rekordne krátkom čase. Vykonáva už významné kroky, iniciatívy a radikálne rozhodnutia, vďaka ktorým získala prezývku, že je koordinátorom svetovej ekonomiky. Tento článok sumarizuje nedávno zverejnené teórie v kontexte stredo európskeho pohľadu s vedomím, že je to len história a až budúcnosť ukáže výsledok.

**Kľúčové slová:** finančné a globálne krízy – alternatívy svetového systému - revitalizácia svetovej ekonomiky - dominantné medzinárodné organizácie - G 20, BRICs, daňové preferenčné režimy

**ABSTRACT**

Does the world need the „World Economy Coordinator“? Present global crisis has no historical comparison, and as such offers no satisfactory solution suggestions. First fast solution to financial crisis was proposed and implemented by G8 countries. This step has now been extended by implying financial control and limitation of creating off shore regimes. Recently also BRICs and G20 have been recognised as key players in the world economy and in its attempt to solve the crisis. The Group 20 was created in record short time. It has already been making significant initiative steps and radical decisions, which won it the nickname of being the coordinator of the world economy. This article summarises the recent published theories in context of personal, Central European view being fully aware that it is only future history that will show the outcome.

**Key words:** financial and global crisis, world system alternatives, the revitalization of the world economy, dominant international organizations, G20, BRIC, tax preferential regimes

**JEL:** O19

---

**Úvod**

Tretí rok globálnej krízy so začiatkom vo finančnej oblasti USA nastolil potrebu hlbšieho, exaktnejšieho skúmania príčin jej vzniku na jednej strane a na druhej hľadania možností jej predchádzania, minimalizácie jej negatívnych dôsledkov. To, prirodzene, vyžaduje aj skúmanie tých subjektov svetovej ekonomiky, ktoré sa na vzniku regionálnych a globálnej krízy, na jej priebehu a jej eliminácii podieľajú mierou rozhodujúcou. Sú to jednak najvýkonnejšie ekonomiky jednotlivých štátov, ale vzhľadom na vysoký stupeň integrácie a interdependencie v súčasnosti sa do rozhodujúcich pozícií dostávajú medzinárodné organizácie.

Vzhľadom na neexistenciu dostatočného časového odstupu od začiatku intenzívnych prejavov globálnej krízy a preto aj chýbajúcich komplexnejších teoretických výskumov a literatúry s touto problematikou a vlastné pozorovania i analýzy parciálnych časti tejto problematiky, môžeme sa opierať predovšetkým o staršie teoretické úvahy A. Smitha, D. Ricarda, A. Schumpetera, novšie štúdie P. Aburdene, D. Kortena, P. Krugmana, J. Stiglitz a i., zo SR J. Gašparíkovej, P. Hrivíka, L.

Lipkovej, I. Prachara, P. Staněka, M. Šikulu, M. T. Workieho a i., materiály a závery medzinárodných organizácií a ich orgánov a vlastné štúdie tejto problematiky.

Pri objektivizácii analýzy prebiehajúcich krízových procesov a hľadanií faktorov a subjektov obnovy rozvoja svetovej ekonomiky pokladám za osobitne dôležité - poznanie celkového systému a osobitne univerzálnych globálnych medzinárodných organizácií, predovšetkým tých, ktoré zohrávajú kľúčovú úlohu pri koordinácii opatrení na riešenie aktuálnych i predpokladaných problémov, vedúcich ku krízovému javom vo svetovej ekonomike a spoločnosti.

## 1 Finančné a globálne krízy - naliehavosť systémových zmien aj v ekonomickej vede

Pred dôsledkami bezbrehej liberalizácie a vysokej interdependencie varovali viacerí odporcovia, ale aj priaznivci tzv. washingtonského konsenzu, smerujúceho k rozsiahlejšej liberalizácii svetových trhov, privatizácii a prehlbovaniu globalizácie (napr. Korten, Stiglitz 2002, Nye 2003) Tento princíp, podporujúci predovšetkým západnú, osobitne USA hegemoniu vyústil do radu finančných kríz v tých štátoch, ktoré sa mu z rôznych dôvodov podriadili a boli ochotné, či nútené akceptovať privatizáciu a liberalizáciu, znižovanie daní a finančnú disciplínu podľa jednotného modelu MMF a Svetovej banky, bez plného zohľadnenie interných podmienok a možných dôsledkov jednotlivých štátov, či regiónov.

Preferovaná aplikácia tohto princípu počas niekoľkých rokov viedla v mnohých prípadoch k zhoršovaniu ekonomických výsledkov. Typickým príkladom bol krízový vývoj v juhovýchodnej Ázii, v Rusku aj Turecku.

Rovnako sa uberal vývoj v Latinskej Amerike, kde v Brazílii v priebehu niekoľkých rokov vypukla trikrát ťaživá finančná kríza. Podobný bol katastrofálny dôsledok neoliberalizácie v Argentíne v roku 2002.

Aj na africkom kontinente, najmä štáty subsaharskej Afriky sa, až na niekoľko výnimiek, enormne zadlžili a stali sa závislými na pomoci zahraničných inštitúcií. Týkalo a týka sa to najmä agrosektora. Predtým dlhodobo potravinovo sebestačné štáty sa stali importérmi potravín vo veľkom rozsahu.

Degresívne dôsledky radu finančných kríz na prelome storočí (viď tab. č. 1, *graf č. 1 a 2*)<sup>120</sup> s vyústením do finančnej krízy v USA v r. 2007 viedli nakoniec takmer ku kolapsu dominantnej svetovej ekonomiky – USA.

Vzhľadom na *vysoký stupeň dlhodobo glorifikovanej internacionalizácie a interdependencie*, fundovanými ekonómami predpokladaný domino efekt nedal na seba dlho čakať. Krach hedgeových fondov Bear Stearns v roku 2007 a bankrot Lehman Brothers v septembri r. 2008, odhalenie hypotekárnej bubliny okolo Freddie Mac a Fannie Mae vyvolali paniku na finančných trhoch. Keď padli tieto zdanlivo nedobytné bašty najsilnejšej svetovej ekonomiky a po nich ďalšie opory a symboly severoamerickej i západnej ekonomickej prosperity všeobecne, *otriasa sa aj viera v univerzálnu samoreguláciu trhového systému*. A dospievame k historicky významnému priznaniu reality (hoci nie celkom neznámemu poznatku): „*Táto kríza nás dramaticky upozorňuje, že finančný kapitalizmus si vyžaduje nový Bretton Woods, ktorý by načrtnol novú architektúru kapitalizmu tretej generácie*”<sup>121</sup>, *ak nechceme, aby nám tieto krízy zničili krehký systém sveta. Verme len, že tieto nové*

---

<sup>120</sup> Zreteľne vystupuje nárast kríz na africkom kontinente, ktorý ešte len čaká na hlbšie skúmanie

<sup>121</sup> Ekonomika – hospodárenie je rovnako staré ako ľudské spoločenstvo samo, rodinou počínajúc. Banka

a finančníctvo sú “vynálezmi” nedávnej minulosti. Banky sa rozvinuli v období stredoveku, finančníctvo v 17. storočí, kedy vznikali burzy a centrálné banky. Až do konca 19. storočia boli banky a finančníctvo veľkými prívržencami reálnej ekonomiky, ale v 20. storočí sa finančníctvo čoraz viac oddeľovalo od ekonomiky a zrodil sa tzv: “finančný kapitalizmus”, ekonomický systém, ktorý sa sústreďoval na financie a nie na produkciu. Bruni, L.: *Costruiamo il capitalismo di terza generazione* [online] [www.piuvoce.net/newsite/articolo\\_opinionista.php?id=85](http://www.piuvoce.net/newsite/articolo_opinionista.php?id=85)

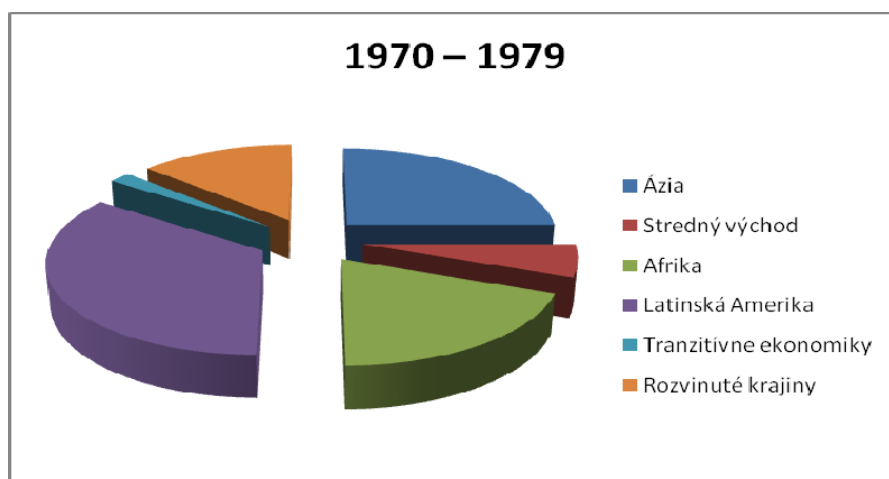
*budúce dohody budú tentokrát demokratické a vážne vezmú do úvahy Afriku, Áziu a Južnú Ameriku.*<sup>122</sup>

V tejto výstižnej konštatácii je zdôraznený nielen význam *klúčových medzinárodných organizácií pre rozvoj svetovej ekonomiky aj spoločnosti*, ale súčasne aj nutnosť určitého stupňa regulácie finančnictva, ktoré sa čoraz viac vyčleňovalo od reálnej ekonomiky.

*V dôsledku toho sa ekonomický systém v súčasnej ekonomickej teórii i v hospodárskej a spoločenskej praxi sústreďuje nie na efektívnu produkciu, ale na distribučné procesy, na financie.* A v konečnom dôsledku - umožňuje vznik a udržanie finančných bublín aj do budúcnosti.<sup>123</sup>

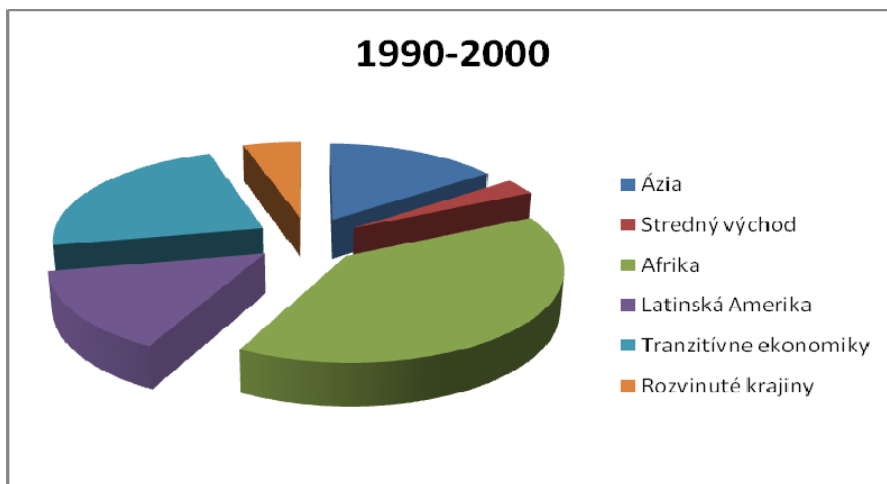
Tab. č. 1 Počet identifikovaných finančných kríz v období rokov 1970 – 2000

Región	Počet štátov v regióne	1970 – 1979	1980-1989	1990-2000	Celkový počet kríz	Počet štátov v kríze
Ázia	27	13	14	21	48	25
Stredný východ	15	3	8	4	15	8
Afrika	50	10	34	55	99	49
Latinská Amerika	34	18	29	20	67	27
Tranzitívne ekonomiky	29	1	4	32	37	24
Rozvinuté štáty	23	7	9	7	23	14
<b>Celkový počet kríz</b>	<b>178</b>	<b>52</b>	<b>98</b>	<b>139</b>	<b>289</b>	<b>147</b>



122 Bruni, L.: *Economia e Sviluppo sostenibile, Tre aspetti della crisi finanziaria online.* Taliansko :22.októbra 2008, [www.benecomune.net/news.interna.php?notizia=534](http://www.benecomune.net/news.interna.php?notizia=534)

<sup>123</sup> Čo sa ukazuje reálnym aj v závere roku 2010.



Formované na základe štatistík OECD

Pozoruhodné, doteraz menej skúmané, sú regionálne aspekty finančných kríz. Zreteľne sa prejavuje ich frekvencia v 54 štátoch kontinentu v uvedenej grafickej prezentácii. Zaslужujú si hlbšie skúmanie aj vzhľadom na zvyšovanie váhy afrického kontinentu s necelou miliardou obyvateľov vo svetovej ekonomike.

Najväčší hospodársky rozvoj na prelome storočí dosiahli tie rozvojové a tranzitívne štáty, ktoré neakceptovali princípy washingtonského konsenzu a vo svojej stratégii akceptovali modely ekonomicky vyspelých štátov – aplikáciu trhového systému, no modifikovanú, ktorá je určená vlastnými (národno-štátnymi) záujmami. Zjednodušene – stanovili si a vydali sa vlastnou cestou. Takýto model v priebehu ostatných dekád úspešne aplikujú najväčšie národy sveta - Čína a India a pridávajú sa k nim ďalšie štáty, ako je Brazília, Ruská federácia. Tie sa stali aj ťahúňmi rozvoja svetovej ekonomiky.

## 2 Hľadanie východísk z krízy - Štáty vs MO?

Vysoký stupeň integrácie a interdependencie si, vzhľadom na globálny charakter aktuálnej krízy, vyžaduje adekvátne riešenie jej dôsledkov a nástrojov na obnovu rozvoja svetovej ekonomiky. To vyžaduje od jednotlivých, aj tých najvýznamnejších štátov, hľadať nové riešenia a prijímať *spoločné opatrenia - v rámci existujúcich, prípadne modifikovaných novovytváraných medzinárodných organizácií (MO)*.

V tomto procese dochádza k dôraznej kritike tých najkompetentnejších MO, ako sú Svetová banka (SB), Medzinárodný menový fond (MMF), ale aj G8, Svetová obchodná organizácia (WTO) aj ďalších medzinárodných organizácií, resp. aj národných organizácií s významnou pôsobnosťou na svetovú ekonomiku, akou je americká centrálna banka – FED. V našom skúmaní koncentrujeme pozornosť predovšetkým na tri kľúčové z nich.

### 2.1 Svetová banka

Svetová banka, označovaná spolu s Medzinárodným menovým fondom podľa miesta ich oficiálneho zrodu ako „brettonwoodske dvojčatá“ pozostávala vo svojich začiatkoch z inštitúcií: Medzinárodnej banky pre obnovu a rozvoj (IBRD) a Medzinárodného združenia pre rozvoj. Postupne sa SB rozšírila o Medzinárodnú finančnú korporáciu, Mnohostrannú agentúru pre investičné záruky a Medzinárodné centrum pre riešenie investičných sporov.

IBRD v súčasnosti tvorí 185 štátov, členstvo v nej je podmienené členstvom v Medzinárodnom menovom fonde. Je to banka s najvyšším ratingom (AAA), má možnosť požičovať si finančné

prostriedky na svetových finančných trhoch za najvýhodnejších podmienok, a potom ich požičiavať členským štátom (predovšetkým rozvojovým). BRD poskytuje strednodobé a dlhodobé pôžičky zvyčajne na obdobie 15 - 20 rokov s 5 ročným odkladom splatnosti. Na poskytnuté pôžičky musia byť vystavené vládne záruky.

Pôvodné povojnové ciele SB – obnova vojnou zničenej svetovej, najmä európskej a ázijskej ekonomiky, odstraňovanie chudoby a i. sa postupne rozširovali. podpora ekonomického rozvoja, zníženie chudoby v členských štátoch, najmä poskytovaním pôžičiek a s tým súvisiacej technickej pomoci pre potreby v zdravotníctve, vo vzdelávaní, v rozvoji vidieka a základnej infraštruktúry; podpora rastu medzinárodného obchodu a udržiavanie rovnováhy platobných bilancii; finančná podpora vládam pri vykonávaní reforiem v štrukturálnych a sociálnych politikách, a znižovanie chudoby v najmenej rozvinutých štátoch.

Rozsah pôžičiek poskytovaných SB varíroval okolo 30 mld. ročne. Globálna kríza sa, prirodzene prejavila plnou silou aj v tejto oblasti - za rok 2009 SB poskytla takmer dvojnásobne väčší rozsah, v porovnaní s predchádzajúcimi dekadami, pôžičiek – vyše 54 mld. USD.

Napriek uvedenému v posledných rokoch narastala kritika činnosti a efektívnosti pôsobenia Svetovej banky.

Bývalý hlavný ekonóm SB Joseph Stiglitz podrobil jej pôsobnosť dôraznej kritike za presadzovanie neoliberalného modelu ekonomiky hlavne projektmi štrukturálnych úprav. Ide v nich o postupy, keď SB ponúkne pôžičku v hodnote niekoľkých desiatok miliárd dolárov pod podmienkou prijatia balíčku neoliberalných štrukturálnych úprav nadiktovaných MMF.

Pod pojmom štrukturálne úpravy sa rozumie

- deregulácia trhu,
- privatizácia štátneho sektora,
- znižovanie sociálnych a environmentálnych noriem,
- orientácia na produkciu určenú na export

Súhrnne vyjadrené: *otvárať národný trh trhu svetovému*. S tým nemožno v zásade nesúhlasiť. No za predpokladu aspoň približne rovnakých podmienok pre medzinárodnú súťaž jednotlivých ekonomík.

Avšak, pre podkapitalizované ekonomiky tranzitívnych štátov, ktoré po desaťročiach centralizovaného štátneho dirigizmu a organizačno-inštitucionálneho zmätku 90. rokov 20. storočia neboli na tvrdú medzinárodnú konkurenciu vecne ani personálne pripravené, to bol vedomý (často politicky i ekonomicky vynútený) veľký risk. Ten zvyšovala politická naivita mnohých len po moci a majetku chtivých jednotlivcov i celých skupín tranzitívnych štátov, ku ktorým sa radí aj Slovensko. Na adresu tohto procesu Joseph Stiglitz, niekdajší viceprezident SB a bývalý hlavný poradca ekonómov v Bielom dome a súčasný držiteľ Nobelovej ceny za ekonómiu konštatoval, že „prijatí model neoliberalizácie je prijatie pozvánky do nešťastia“.

Dôsledky globálnej finančnej a hospodárskej krízy sa prejavili v enormnom raste žiadostí o pôžičky od Svetovej banky. Pôžičky od SB vo fiškálnom roku 2009 (skončil v júni), dosiahli výšku takmer 59 miliárd US dolárov. Oproti roku 2008 to znamenalo nárast o 54 percent. Táto dynamika rastu pôžičiek prolonguje aj v roku 2010.

## 2.2 Medzinárodný menový fond – Radikálne zmeny

Medzinárodný menový fond je od svojho založenia v r. 1945 orientovaný na podporu medzinárodnej menovej spolupráce, stabilitu výmenných kurzov a usporiadané režimy výmenných kurzov, ďalej je to napomáhanie hospodárskemu rastu a vysokej miere zamestnanosti, poskytovanie finančnej pomoci štátu s cieľom prekonať problémy spojené s nerovnováhou jeho platobnej bilancie. Svojou činnosťou MMF prispel vo veľkej miere k obnove vojnou deštruovaných ekonomík, najmä európskych a čiastočne aj ázijských a afrických štátov. K jeho činnosti, hlavne od ropnej krízy v 70. rokoch minulého storočia a aj v súvislostiach s výrazným nárastom ekonomickej sily viacerých donedávna rozvojových, štátov, narastali výhrady a požiadavky na ich primerané zastúpenie v štruktúrach MMF. Intenzita kritiky pôsobenia MMF stúpala s nárastom počtu a dôsledkov finančných kríz a nakoniec aj globálnej krízy.

Vážne výhrady boli k neverejným rokovaniam o zásadných otázkach pri poskytovaní pomoci jednotlivým štátom z MMF, resp. od Svetovej banky.

K zásadným riešeniam, napriek súhlasným vyjadreniam väčšiny zo 187 členov MMF nedochádzalo. A to ani po odporúčaní najvýznamnejších inštitúcií OSN, či G-7/G/8.

Nádej na razantnejší postup pri transformácii MMF stúpala s presadzovaním sa Skupiny G-20. (Do značnej miery to ovplyvnilo aj nás, pri očakávaní výsledkov rokovaní od washingtonského až po nedávne rokovanie v Soule).

Z dostupných oficiálnych dokumentov o výsledkoch rokovaní predstaviteľov 19 najvýznamnejších štátov sveta a EÚ v juhokórejskom Soule je zrejmé, že sa podarilo dospieť k podpore zásadnej reformy v činnosti Medzinárodného menového fondu, čo pokladáme za dobrý náznak: ochoty USA a ďalších západných mocností prenechať vyšší podiel v rozhodovacích procesoch a tým zvýšenie vplyvu rozvíjajúcich sa trhov, akým je napríklad Čína. Ako uviedli vo svojej záverečnej deklarácii, modernizovaný fond bude "lepšie odrážať zmeny vo svetovej ekonomike prostredníctvom väčšieho zastúpenia dynamicky sa rozvíjajúcich trhov a rozvojových". Podľa lídrov skupiny G20 reforma taktiež zvýši "legitímnosť, dôveryhodnosť a efektívnosť" MMF a urobí z neho "ešte silnejšiu inštitúciu na podporu globálnej finančnej stability a rastu".

Plánované zmeny na minulotýždňovom zasadnutí schválila výkonná rada MMF. Generálny riaditeľ 187-člennej organizácie Dominique Strauss-Kahn ich označuje za "historické", keďže podľa neho znamenajú "doteraz najväčší prenos vplyvu v prospech rozvíjajúceho sa trhu a rozvojových krajín". Napriek čoraz častejším výzvam na reformu fondu v súčasnosti stále dominujú západné veľmoci, ktoré sú jeho najväčšími podielníkmi. Po schválení zmien sa však do prvej desiatky dostanú aj krajiny ako Brazília, Rusko, India a Čína. Novým vlastníckym pomerom bude zodpovedať aj zloženie 24-člennej výkonnej rady MMF, kde európski členovia prídu o dve kreslá.

K najvýraznejším zmenám pôsobnosti kľúčových MO dochádza, po kritike doterajšej činnosti, u Medzinárodného menového fondu.<sup>124</sup>

Po rade rokovaní na summitoch vo Washingtone, Londýne, Pittsburgu, Toronte ministri financií skupiny členských štátov G20 sa dohodli na reforme Medzinárodného menového fondu .

Prezident MMF Dominique Strauss-Kahn opodstatnene túto dohodu charakterizoval ako historickú, ako najväčšiu reformu v riadení MMF vôbec.

Podstata zmien spočíva v:

- 1. zmene štruktúry rozhodujúcich členov - vo zvýšení váhy rozvojového sveta vo vedení MMF**, dosiahne sa to prenechaním dvoch miest, ktorých sa v ich prospech vzdajú európske štáty;
- 2. posilnení hlasovacích práv tranzitívnych ekonomík** (dohoda o vznikla len pár týždňov pred tým, ako sa uskutočnil summit štátov G-20 11. - 12. novembra t. r. (2010) v juhokórejskom Soule);
- 3. dohode o sprísnení dohľadu MMF nad národnými ekonomickými politikami.**<sup>125</sup>

### 3 G-20 - Nový koordinátor svetovej ekonomiky

Hrozivá, ekonómami nie celkom neočakávaná erupcia finančných a postupne globálnej ekonomickej krízy s dôsledkami v takmer všetkých oblastiach ľudskej činnosti a existencie, viedla k rozhodnému konaniu najvýznamnejších subjektov svetovej ekonomiky. Okrem radikálnych záchranných zásahov v bankovej a celkovej finančnej sfére (bez ohľadu na presadzované zásady ultraliberalizácie, ale aj klasickej trhovej ekonomiky - mnohostomiliardové injekcie do súkromného

<sup>124</sup> Dominique Strauss-Kahn , WEBNOVINY, 23. Októbra 2010

<sup>125</sup> AP, SITA, WEBNOVINY, Kjongdžu 23. októbra ), - [www.financnik.sk/financie.php?did=277&sprava=40447](http://www.financnik.sk/financie.php?did=277&sprava=40447)



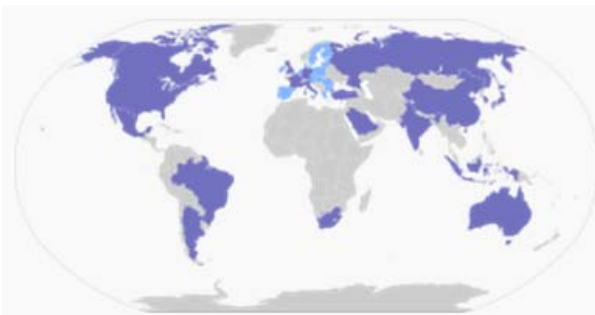
bankového sektora v USA, Francúzsku, Maďarsku atď., bol k najvýznamnejším členom G/7/8 bez veľkých problémov priradený takmer tucet najväčších tranzitívnych - rýchlo sa rozvíjajúcich rozvojových štátov.

Skupina štátov **G-20 bola sformovaná už v roku 1999**<sup>126</sup> po ázijskej finančnej kríze s cieľom uľahčiť komunikáciu najrozvinutejších štátov združených v G-7 (USA, Japonsko, Nemecko, Británia, Francúzsko, Taliansko a Kanada) s ostatnými štátmi. Do vypuknutia krízy jej pôsobnosť nebola osobitne výrazná. Členmi G-20 sa stali: [Argentína](#), [Austrália](#), [Brazília](#), [Kanada](#), Čína, [Francúzsko](#), [Európska únia](#), Nemecko, [India](#), [Indonézia](#), Taliansko, [Japonsko](#), [Mexiko](#), [Rusko](#), [Saudská Arábia](#), Južná Afrika, Južná Kórea, Turecko, Veľká Británia, Spojené štáty americké.

Ekonomickú a spoločenskú silu G-20 charakterizuje jej 85% podiel na tvorbe globálneho HNP, 80% svetového obchodu (vrátane vnútorného obchodu EÚ a 2/3 svetovej populácie).

Obrázok 1

### Skupina G-20



Tmavomodré sú členské štáty G-20, svetlejšie sú označené štáty EÚ, ktoré nemajú individuálnych predstaviteľov

Prameň: Wikipedia

Až hrozba domino efektu - možného krachu nielen v bankovom sektore, ale celých ekonomík potvrdila opodstatnenosť utvorenia medzinárodnej organizácie, ktorá dokáže prijímať a presadzovať spoločné riešenia pre rozhodujúcu časť globálnej ekonomiky, zabráni jej kolapsu a môže opätovne nastoliť rovnováhu nielen krátkodobo, ale s dlhodobým účinkom.

Iniciatívne kroky a závažné rozhodnutia tejto rôznorodej dvadsiatky štátov a EÚ na washingtonskom summite (boli natoľko presvedčivé, že sa jej veľmi rýchlo dostalo označenia *koordinátora svetovej ekonomiky*).

Skupina G-20 združujúca najvýznamnejšie rozvinuté aj rýchlo sa rozvíjajúce ekonomiky sveta smeruje k tomu, že prevezme a bude spôsobilá plniť hlavnú rolu pri koordinovaní globálnej ekonomiky. Je to znak posunu od najpriemyselnejších krajín združených v organizácii G8 k širšiemu fóru krajín, v ktorom sú zastúpené aj nové ekonomické mocnosti ako Čína či Brazília.

V týchto súvislostiach hodno si pripomenúť, že *myšlienku, aby sa hlavným koordinátorom svetovej ekonomiky stala G-20, už skôr presadzovala Veľká Británia*. Nesúhlas s tak výrazným rozšírením elitnej skupiny v tom čase vyjadrili niektoré európske štáty. Predovšetkým Taliansko, ktoré bolo predsedajúcim štátom a jeho premiér Silvio Berlusconi, predsedom G-8. Za tejto situácie pokladá za racionálne, aby obidve organizácie - G-8 aj G-20 pôsobili naďalej samostatne, s náznakom, aby dominantné postavenie bolo ponechané G-8.

<sup>126</sup> Na návrh Kanady

Po významnom prvom summite G-20 vo Washingtone nasledovali rokovania ministrov financií a guvernérov centrálnych bánk v Londýne, Pittsburghu, Toronte. Nedávny piaty summit 11. a 12. novembra t. r. bol doterajším vyvrcholením zložitých rokovaní, na ktorom účastníci dospeli k významným dohodám:

- nebudú zámerne devalvovať svoje meny, aby získali konkurenčnú výhodu v medzinárodnom obchode a zabezpečia flexibilné výmenné kurzy pre svoje meny. Týmto opatrením sa má zamedziť neprímeraným tokom kapitálu na rozvíjajúce sa trhy, ktoré by mohli spôsobiť nové bubliny a druhú vlnu krízy.

- Bol schválený presun hlasovacích práv v Medzinárodnom menovom fonde na prospech tranzitívnych ekonomík, v súlade s dohodou ministrov financií na ich rokovaní v závere októbra 2010.

Rozhodnutie MMF, podporené dohodou v rámci Skupiny G-20 *posúva Čínu podielom viac ako 6 percent do pozície tretieho najsilnejšieho člena MMF*. Celkový podiel členov BRICu - Brazílie, Ruska, Indie a Číny - tak vzrastie v MMF približne na 14 percent. *„Dohoda o prenose šiestich percent hlasovacích práv v Menovom fonde na rozvíjajúce sa štáty je súčasťou veľkolepého obchodu,“* tak ju charakterizoval pre agentúru Reuters analytik ING Chris Turner.

Potvrďuje to i naše poznatky z pôsobnosti medzinárodných organizácií, že *veľké ekonomiky, ktoré majú rozhodujúce slovo aj v kľúčových medzinárodných organizáciách, nedovolia, aby excesy voľného pôsobenia bezohľadných finančných a iných kverulantov zruinovali veľkú časť svetovej ekonomiky a - v konečnom dôsledku - ohrozil aj ich záujmy*. A tak sa namiesto G-8 urýchlene sformovala a - treba zdôrazniť - veľmi pružne a pomerne účinne zasahuje do priebehu globálnej krízy a prispieva k revitalizácii svetovej ekonomiky i spoločnosti.

### Limitovanie pôsobnosti daňových rajov

Preferenčné daňové režimy tvoria rozsiahly systém výhodného umiestňovania kapitálu, ktorý v nich nepodlieha bežným medzinárodným pravidlám

V súčasnosti pôsobí *vo svete 42 takýchto „bezdaňových oáz“*, kde sa predpokladá prepieranie v obrovskom rozsahu

Preto je prirodzené, že pri hľadaní účinnejšej kontroly sa jedným z nástrojov na zvýšenie disciplíny v medzinárodných finančných vzťahoch javí ak nie likvidácia, potom pravdepodobnejšie limitácia pôsobnosti tzv. daňových rajov. (Tejto problematike je venovaná doktorandská dizertačná práca Ing. K. Štasffenovej, (na FMV EU Ba) s pozoruhodnou kategorizáciou daňových rajov a modifikácie ich pôsobenie na svetovú ekonomiku pod vplyvom opatrení medzinárodných organizácií – Medzinárodného menového fondu a G-20.

### Klasifikácia daňových rajov z hľadiska ich špecializácie na užívateľa

Užívatelia	Najvýhodnejšie preferenčné daňové režimy
<b>Fyzické osoby</b>	Andorra, Bahamy, Bermudy, Kajmanské ostrovy, Írsko (umelci na voľnej nohe), Monako, niektoré ostrovy v Tichomorí
<b>Obchodné spoločnosti</b>	Bahamy, Bahrajn, Bermudy, Kajmanské ostrovy, Cyprus, Hongkong
<b>Holdigy</b>	Švajčiarsko, Lichtenštajnsko, Luxembursko, Holandsko, Bahamy, Bermudy, Kajmanské ostrovy, Cyprus, Hongkong, Jersey, Guernsey, Libéria, Ostrov Man, Nauru, Panama
<b>Závislé poisťovacie spoločnosti</b>	Bahamy, Bermudy, Kajmanské ostrovy, Guernsey,

	Luxembursko, Ostrov Man, Vanuatu
<b>Spoločnosti pre námornú dopravu</b>	Panama, Libéria, Holandské Antily, Jersey, Guernsey
<b>Trusty</b>	Bermudy, Bahamy, Kajmanské ostrovy, Lichtenštajnsko

Prameň: Lénártová, G., Dopiriak, R., Podolinský, V.: *Medzinárodné zdanenie*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2003, str. 217.

Riešenie tohto všeobecne a dávno známeho problému však nie je jednoduchou záležitosťou. Ak by sa týkalo len malých, hocako významných ekonomických subjektov (napr. Švajčiarska a pod.), G 20 i ďalšie kľúčové medzinárodné organizácie by sa s týmto fenoménom vedeli vysporiadať bez osobitnej námahy. Problémom je však skutočnosť, že **väčšina týchto oáz je pod správou rozhodujúcej dvojice mocností**. Napriek tomu **medzinárodný tlak na isté riešenia v tejto oblasti silnie**.

Predstavitelia centrálnych bánk a ministri financií členských štátov G20 požiadali štáty, v ktorých sa daňové raje nachádzajú, aby do marca 2010 začali spolupracovať pri riešení stanovených úloh. V opačnom prípade im hrozia sankcie.

Treba však brať do úvahy, že prehlbovanie globalizácie svetovej ekonomiky a spoločnosti prináša so sebou cieľené uľahčovanie cezhraničných kapitálových tokov a tým aj vhodné podmienky pre pôsobnosť daňových rajov.

Preferenčné daňové režimy sa uskutočňujú v záujme zahmlievania zdrojov (aj nelegálne) nadobudnutého kapitálu. A pretože ide o záujmy silných ekonomických subjektov – individuálnych, skupinových (i nelegálnych) až po úroveň štátov – je reálny predpoklad ich existencie aj v dlhodobom horizonte.

Prispieva k tomu intenzívny rozvoj elektronického obchodu a informačných technológií.

Výrazný nárast obratu z elektronických transakcií bol zaznamenaný najmä v poslednej dekáde dvadsiateho storočia. Tým, že rástol podiel elektronického obchodu na celosvetovom obchode s tovarmi a službami, kde dominantný podiel nadobudol obchod medzi transnacionálnymi korporáciami - business-to-business. Práve zásadné zmeny, ktoré elektronický obchod prináša, najmä *technologický posun od výroby a predaja fyzických tovarov k tovarom nehmotným a elektronická forma dokumentácie namiesto printovej. To sťažuje určovanie miesta predaja i subjektov transakcií*. Najmä u produktov tvorivej činnosti, multimédiá, profesionálne služby a podobne môžu byť distribuované priamo cez internet kamkoľvek na svete a preto sa určenie miesta prevádzky pre daňové účely stáva problematickým. To, že väčšina štátov s preferenčným daňovým režimom je pevnou súčasťou svetového finančného systému, potvrdzujú štatistiky Banky pre medzinárodné zúčtovanie (BIS). Od začiatku 80. rokov 20. storočia zhruba polovica všetkých medzinárodných bankových aktív a pasív ako i približne *tretina všetkých priamych zahraničných investícií transnacionálnych korporácií plynie cez offshore finančné centrá*.

V praxi je zrejмый nárast vplyvu vonkajšieho prostredia, ktorý oslabuje suverenitu jednotlivých štátov, ktorého zdrojom sú na jednej strane medzinárodné inštitúcie, ktoré presadzujú svoje vlastné zámery (smerujúce napr. k daňovej koordinácii a harmonizácii) a na strane druhej transnacionálne korporácie a k nim pridružené subjekty (napr. konzultačné firmy). Významnú úlohu v pôsobnosti daňových rajov zohrávajú tiež pozície samotných štátov s preferenčným daňovým režimom na iniciatívy medzinárodných inštitúcií a miera ich ochoty spolupracovať pri výmene informácií a zapracovávať legislatívne zmeny. Zavedením vnútornej regulácie sú dnes štáty ako Luxembursko, Jersey, Guernsey či ostrov Man podstatne účinnejšie regulované než ktorákoľvek z členov G7. Dubaj napríklad investoval niekoľko miliárd dolárov do svojho systému legislatívy a dozoru, aby bol kompatibilný so svetom medzinárodných financií. Taktiež Barbados minul v rokoch 2002 - 2005 na prijatie novej finančnej legislatívy 45 miliónov dolárov a Maurícius 40 miliónov USD. Štandardom sa stáva dodržiavanie pravidla „poznaj svojho klienta“ v rámci povinnej starostlivosti vo vzťahu ku klientovi zo strany nielen bánk, ale aj poradenských firiem a správcov

trustov. Sprostredkovateľské spoločnosti musia poznať identitu klienta a zdroj ukladaných peňazí. Ustanovenia o utajení boli modifikované tak, aby neboli viac „absolútne“, ale v prípade legalizácie príjmov z trestnej činnosti boli informácie poskytnuté príslušným orgánom.

V úvahách o pozíciách a perspektíve daňových rajov je, že *v štátoch s preferenčným daňovým režimom sú alokované viac ako dve tretiny privátneho likvidného kapitálu sveta*. Osobitné postavenie tu má Švajčiarsko. Tento kapitál má svojich majiteľov a ich prirodzeným záujmom je ho zveľaďovať a nie znižovať, preto využijú všetok svoj mocenský i politický vplyv na zachovanie preferenčných daňových režimov do budúcnosti.

Čo sa týka samotného tlaku zo strany vyspelých krajín na preferenčné daňové režimy, môžeme očakávať, že i napriek úprave legislatívnych ustanovení týchto jurisdikcií bude i naďalej pretrvávajúť. Súčasná finančná kríza zintenzívňuje tlak na verejné financie národných ekonomík a keďže si ich vlády nemôžu dovoliť zvyšovať národné daňové sadzby, pretože sa obávajú ďalšieho poklesu domácej spotreby, vidia spôsob ako si zabezpečiť príjmy do štátneho rozpočtu práve elimináciou daňových únikov do štátov s preferenčným daňovým režimom. Z analýzy doterajšieho vývoja vyplýva, že preferenčné daňové režimy budú i naďalej existovať ako súčasť svetového hospodárstva. Je však otázne, či sa zachovajú v podobe, v akej ich poznáme dnes a či postupne nedôjde k odstráneniu jedného zo základných pilierov offshore podnikania – anonymity a utajenia. Preferenčné daňové režimy vytvorili systémy, ktoré chránia záujmy a kryjú skutočného vlastníka aktív ukladaných na ich území. Kým budú tieto systémy existovať, preferenčné daňové režimy budú i naďalej možným terčom daňových únikov a legalizácie príjmov pochádzajúcich z trestnej činnosti. Svetové spoločenstvo by v tomto smere potrebovalo istý druh všeobecne prijateľného kódexu správania, ktorý by zaručoval transparentnosť vlastníckych štruktúr a schopnosť dopátrať sa k zdroju ukladaných aktív a jeho skutočným vlastníkom. Istý progres v najbližšej budúcnosti možno očakávať od záverov zo summitov G20, ktorá presadzuje už od roku 2010 uvaliť na s daňové raje sankcie. Realizácia tohto zámeru bude zrejme procesom dlhodobým.

#### **4 Odliv firiem zo Slovenskej republiky**

Neželané presuny podnikateľských subjektov zo Slovenskej republiky do tzv. daňových rajov v rozsahu približne 15 % ročne majú, žiaľ, stúpajúcu tendenciu.

Očakávania, že po aktívnom vstupe SR do eurozóny dôjde k náprave sa nenaplnili. A za súčasnej ekonomickej situácie zrejme situácia sa zásadne nezmení. Napriek tomu, že takéto presuny sídla firiem sú celkove vnímané ako špekulatívne, či so snahou nezverejňovať majetkové pomery a zdroje príjmov.

Ďalším dôvodom takéhoto postupu podnikateľských subjektov je obava, že v dôsledku očakávaného negatívneho vývoja a vysokého schodku štátneho rozpočtu vláda bude nútená a pristúpi k výraznému zvyšovaniu daní. Podľa odhadov na túto problematiku orientovaných analytikov, svoje centrá do daňových rajov preto presúva takmer 1/2 slovenských podnikateľov. Väčšinou do Holandska, na Cyprus a v poslednom období na Nový Zéland. Do daňových rajov v tropických oblastiach podnikatelia zo SR vstupujú len v malom rozsahu. Až 35 % podnikateľov uprednostňuje alokáciu v daňových rajoch v snahe uchovať si anonymitu vlastníctva majetku a podnikateľských, resp. iných druhov aktivít. Presvedčenie o účinnejšej právnej ochrane v daňovom raji motivuje 14 % najmä investičných spoločností.

***Imidž zahraničnej spoločnosti je rozhodujúcim motívom presun podnikateľských aktivít do bezdaňových oáz.*** A celkove sú tieto tendencie ovplyvňované problémami, ktoré sú dôsledkom globálnej krízy. Vyššie uvedené globálne opatrenia voči týmto aktivitám by mali prispieť k minimalizácii daňových únikov a tým ku krytiu nelegálne nadobudnutého majetku.

#### **ZÁVER**

Globálny rozsah a hlboký dosah negatívnych dôsledkov finančných kríz už od 70. rokov minulého storočia, a nadväzne aktuálnej globálnej krízy relativizoval euforické očakávania

z prehľovania liberalizácie, interdependencie až po skorý zánik národných štátov v doterajšom ponímaní. Oproti humanisticky ponímanému rovnakému pojmu ešte v staroindických védach „*svet je jedna dedina*“ je v zjednodušenej súčasnej vidine takého stavu medzinárodných vzťahov, v ktorom by nebolo hraničných bariér pre voľný tok tovarov, osôb a kapitálu, čo v konečnom dôsledku prispelo k nerovnovážnemu stavu – k *odtrhnutiu virtuálnej od reálnej ekonomiky*. Od krachu americkej banky Lehman Brothers (2007) s pokračovaním v bankovom sektore a celej svetovej ekonomike a dôsledkami v spoločenskej i ekologickej oblasti (vysoká nezamestnanosť, zadlženosť štátov, obmedzenie prostriedkov na ochranu a riadenie životného prostredia) silne *volanie po zmene svetového poriadku*. Prezentované nielen ekonómami ale postupne predstaviteľmi jednotlivých veľmocí, predovšetkým Francúzska (N. Sarkozy), a Nemecka (A. Merkelová a i.). Namiesto G 8 pružne vystupuje a rezultatívne pôsobí na svetovej scéne reprezentatívnejšia G-20.

Záverly summitov G-20 – od Washingtonu v r. 2008 až po kórejský Soul v novembri 2010 - začínajú prinášať potrebné impulzy pre revitalizáciu svetovej ekonomiky i spoločnosti. Presadili sa názory, ktoré už viac rokov odporúčali viacerí renomovaní ekonómovia: pre zastavenie degresu a zabránenie opakovania lokálnych aj globálnych kríz je nevyhnutný určitý stupeň kontroly a regulácie vo svetovej ekonomike i zásadné zmeny vo svetovom poriadku. Kríza hodnôt, bezohľadný konzumný spôsob života, nesolidárny princíp vedie k priepastnému narastaniu rozdielov a, v konečnom dôsledku, môže v konkurenčnom zápase o potraviny, vodné zdroje, energie a pod., viesť ku závažným spoločenským konfliktom (nevyklučujúc ani vojnové) na lokálnej, regionálnej aj na úrovni celosvetovej. Pri hľadaní východísk k obnove rozvoja svetovej ekonomiky je dôležité poznať i to, ktorá zložka prispela k rozšíreniu krízy do globálneho rozsahu a kde je nutné vyvarovať sa opakovaniu jej príčin. Zohľadňovať varovania kľúčových medzinárodných organizácií – Svetovej banky, Medzinárodného menového fondu, G 20 a i. MMF (Bývalý predstaviteľ Fondu Camdesus s nostalgiou spomína: „MMF už počas mexickej krízy žiadal dohľad nad kapitálovými trhmi. Keby sa to bolo vtedy zrealizovalo, "tak by sme teraz nemali nijakú krízu". **Zodpovednosť nesú politici.**

Pre komplexnejšie riešenie a ideálne elimináciu globálnych postihov ekonomiky sa podľa doterajších poznatkov, prezentovaných fundovanými ekonómami – nositeľmi Nobelovej ceny za ekonómie (J. Stiglitz a i.), ku ktorým sa prikláňame, je **zmena, resp. modifikácia súčasného svetového trhového systému**. Takého, ktorý by pri rozvoji ekonomických komponentov vývoja svetovej ekonomiky a spoločnosti v žiaducej miere akceptoval sociálne a ekologické aspekty. Pre dosiahnutie tak komplexnej a mimoriadne zložitej výzvy pre ľudské spoločenstvo je koordinácia zámerov a – najmä – dodržiavanie dohodnutých spoločných rozhodnutí svetovými mocnosťami. K tomu môžu rozhodujúcou mierou prispieť: rešpektované medzinárodné organizácie, ako sú Svetová banka, Medzinárodný menový fond, Skupina G-20, *zrovnovážnenie vývoja svetovej ekonomiky*, dynamický rozvoj MO BRICs a v neposlednej miere aj *modifikácia pôsobnosti preferenčných daňových režimov*.

#### POUŽITÁ LITERATÚRA

1. Aburdene, P.: Megatrends 2010 – The Rise of Conscious Capitalism, Hampton Roads, P.C. Inc., 2005
2. Douglas, A.: The Global Credit Crisis of 2008: Causes and Consequences. In: AIIFL Working Paper No. 3 - [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1330744](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1330744)
3. Hideyuki Sano, Reuters Money, in [www.reutersmoney.in](http://www.reutersmoney.in), In: World Economic Outlook : An update of the key WEO projections. Vyd : MMF, január 2009. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/update/01/pdf/0109.pdf>
4. Hrivák, P.: Strategické štúdie Európskej únie I., II. UMB Banská Bystrica, 2005
5. Killion, M. U.: Regional Economic Integration : The Chinese Way, in: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1325655](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1325655)
6. Korten, D.: Keď korporácie vládnu svetu, Paradigma, Košice 2001
7. Krugman, P.: Tretia kríza sa blíži, NY Times, [finweb.hnonline.sk/c3-47406520-kP0000\\_d-krugman-na-trhu-s-hypotekami-hrozi-dalsia-kriza](http://www.finweb.hnonline.sk/c3-47406520-kP0000_d-krugman-na-trhu-s-hypotekami-hrozi-dalsia-kriza)  
[www.thecomingdepression.net/sk/main-street/bankruptcy](http://www.thecomingdepression.net/sk/main-street/bankruptcy)

8. Leščišin, .: Medzinárodné financie II. Vydanie, Prešovská univerzita, Prešov 2008
9. Lipková, E.: Medzinárodné vzťahy, Sprint, Bratislava 2006.
10. Lysák, L.: Globálne problémy a ich riešenie. In: Svetová ekonomika – Sektorový aspekt, EKONÓM, Bratislava 2007, s. 236-254.
11. Lysák, L.: Globalizácia versus glocalizácia, Ekonomický časopis, Bratislava, č.8/51/2003, ss. 931-946.
12. Lysák, L.: Dominantné subjekty svetovej ekonomiky na prahu 21.storočia. In: ALMANACH 2001, EU v Bratislave 2001, s. 181-190.
13. Lysák, L.: Radikálne zmeny slovenskej ekonomiky, Ekonomika a riadenie priemyslu č. 1/90, ÚERP Bratislava, 1990.
14. Lysák, L.: Desať rokov samostatnej Slovenskej republiky, SILOČIARY, NEZES, ISSN 1336 4634, č.1/03, s. 2-3.
15. Menbere W. T. a kol.: Vývoj a perspektívy svetovej ekonomiky - Globálna finančná a hospodárska kríza príčiny - náklady – východiská, EU SAV 2009
16. Palkhivala, Nani A.: We, the Nation – The Lost Decades, UBSPD New Delhi, 1994
17. Growth Slows to Near Six-Year Low in India: in <http://www.globalinsight.com/SDA/SDADetail16096.htm>
18. Indian markets can contribute to global stabilisation: [http://www.ibef.org/artdisplay.aspx?tdy=1&art\\_id=21635&cat\\_id=60](http://www.ibef.org/artdisplay.aspx?tdy=1&art_id=21635&cat_id=60)
19. The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations? [In Bremmer, Joanne J. Myers](http://endofthefreemarket.com/#4), in <http://endofthefreemarket.com/#4>
20. Vontobel, Hans: Nezúčtované – Postrehy bankára, SPRINT vŕfra, Bratislava, 1996
21. Williamson, J.: Latin American Readjustment: How Much has Happened, Washington: Institute for International Economics, 1989.
22. World Economic Situation and Prospects, New York : Organizácia spojených národov, 2009.

## KONTAKT

Ing. Ladislav Lysák, DrSc.

Katedra medzinárodných ekonomických vzťahov a hospodárskej diplomacie

Fakulta medzinárodných vzťahov

Ekonomická univerzita

E-mail: [lysak@euba.sk](mailto:lysak@euba.sk)

## ABSTRAKT

Komunitárna sociálna intervencia má výrazne menšiu oblasť kompetencií a nástrojov ako intervencia na národnej úrovni. Je subsidiárna voči intervencii členských štátov a vymedzená princípmi subsidiarity a proporcionality. Konvergencia ako komunitárna intervencia umožňuje určiť spoločné ciele a porovnávať politiky a dosiahnuté výsledky. Otvorená metóda koordinácie je nástrojom flexibilného riadenia, ktorého cieľom je konvergencia vnútroštátnych politik zameraných na dosiahnutie určitých spoločných cieľov bez zasiahnutia do národnej suverenity. Opiera sa o výmenu informácií a osvedčených postupov a o multilaterálny dohľad. Dnes sa používa v rôznych sociálnych oblastiach, akými sú zamestnanosť, sociálna inklúzia, dôchodky, zdravotná starostlivosť, modernizácia systémov sociálnej ochrany a vzdelávanie a výchova.

## ABSTRACT

The Community social intervention has a significantly smaller area of competence and tools such as intervention at the national level. It is subsidiary to the intervention of the Member States and defined the principles of subsidiarity and proportionality. Community was involved as convergence allows to identify common objectives and policies and compare the results. OMC (Open Method of Coordination) is a flexible management tool aimed at the convergence of national policies to achieve certain common goals without gets to national sovereignty. It is based on the exchange of information and best practices and on the multilateral supervision. Today it is used in various social areas such as employment, social inclusion, pensions, health care, modernization of social protection and education and training.

**JEL:** H5

---

## Úvod

Európska únia sleduje sociálne ciele už od prijatia Rímskej zmluvy (1957), pričom sa otázky európskych sociálnych tém postupne rozširovali. Sociálne ustanovenia pôvodnej zmluvy mali v podstate zabezpečiť riadne fungovanie vnútorného trhu. V takomto duchu bol vymedzený voľný pohyb pracovníkov a Európsky sociálny fond. Rímska zmluva predpokladala sociálne ciele a ustanovenia s väzbou na oblasť voľného pohybu pracovníkov, sociálne zabezpečenie pre migrujúcich a rovnosť v odmeňovaní mužov a žien. Jednotný európsky akt (1986) dal nový impulz pre európsku sociálnu politiku najmä vo vzťahu k trhu práce s predpokladanou postupnou harmonizáciou minimálnych požiadaviek na pracovné podmienky, so zameraním na potrebu hospodárskej a sociálnej súdržnosti, a zásady dialógu so sociálnymi partnermi. Jednotným európskym aktom sa kompetencie Spoločenstva rozšírili na bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci. Záujem dosiahnuť rovnováhu európskej integrácie najprv predstavovalo podpísanie Maastrichtskej zmluvy a sociálneho protokolu (1992), neskôr vyústil do Amsterdamskej zmluvy (1997), do ktorej boli začlenené kompetencie a nové ciele zverené Európskej únii. Zmluvy z Maastrichtu a Amsterdamu z hľadiska európskej sociálnej politiky posilnili otázku zamestnanosti, ktorá sa stala záujmom Spoločenstva, a ktorá vyžaduje stratégiu koordinácie. Okrem toho boli prijaté smernice v oblasti voľného pohybu pracovníkov, koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia, rovnosti mužov a žien, pracovného práva a boja proti diskriminácii. Na samitoch v Lisabone a Nice v roku 2000 a na zasadnutí Európskej rady v Barcelone v roku 2002 sa objavili odkazy na pojem sociálny model. Rada v Barcelone uviedla, že je založený na dobrých hospodárskych výsledkoch, vysokej

úrovni sociálnej ochrany, vzdelávania a sociálnom dialógu. Európsky sociálny model je rovnováhou medzi ekonomickou prosperitou a sociálnou spravodlivosťou.

Lisabonská zmluva (2007) má potenciál skvalitniť európsku sociálnu politiku. Sociálna klauzula vyžaduje (článok 9), že pri vymedzovaní a uskutočňovaní svojich politík a činností Únia prihliada na požiadavky spojené s podporou vysokej úrovne zamestnanosti, zárukou primeranej sociálnej ochrany, bojom proti sociálnemu vylúčeniu a s vysokou úrovňou vzdelávania, odbornej prípravy a ochrany ľudského zdravia a osobitný význam má pripojená Charta základných práv EÚ.

## 1 Komunitárna sociálna intervencia

Každá fáza európskej integrácie prispela k výstavbe sociálnej Európy. Komunitárna sociálna politika nie je transpozíciou národných sociálnych politík na európsku úroveň. Ako spoločný projekt spája jednotlivé národy, ktoré uznávajú spoločné hodnoty pri rešpektovaní národných výsad. Má výrazne menšiu oblasť kompetencií, nástrojov a špecifické formy intervencie, kde má prerodzeľovanie ako výsada národných politík len okrajové miesto. Komunitárna sociálna intervencia je subsidiárna voči intervencii členských štátov. Regulačná intervencia je zameraná na dosiahnutie minimálnych štandardov spoločných pre členské štáty alebo na koordináciu národných nástrojov, garantujúc zavedenie jednotného trhu. Redistribučná intervencia je silne limitovaná princípom subsidiarity a úrovňou fiškálnych výdavkov, na ktorých sa štáty spoločne dohodli.

Komunitárna intervencia je potenciálne široká a na základe zmluvy sa dotýka pracovného práva a kolektívneho vyjednávania, sociálneho zabezpečenia a sociálnej ochrany pracovníkov, boja proti sociálnej exklúzii a integrácii osôb vylúčených z trhu práce, zamestnanosti, rovnosti medzi mužmi a ženami, pokiaľ ide o ich šance na trhu práce a rovnakého zaobchádzania v práci, boja proti diskriminácii a verejného zdravia. Táto oblasť intervencie je prísne obmedzená ustanoveniami Zmluvy o ES a je predmetom súdneho výkladu. Komunitárna sociálna intervencia je rámcovaná princípmi subsidiarity a proporcionality. Komunitárne intervencie v oblastiach zamestnanosti, zdravia, sociálnej ochrany a sociálnej inklúzie sú zamerané na účel koordinácie, konvergencie a podpory. Oblasti pracovného práva a boja proti diskriminácii sú oblasťami zdieľaných právomocí, ktoré ponúkajú možnosť zosúladenia vnútroštátnych právnych predpisov, a to minimálne pri stanovení spoločných minimálnych noriem.

Spôsoby komunitárnej sociálnej intervencie možno rozdeliť do štyroch typov. Predstavujú ich harmonizácia (prijatie súboru spoločných pravidiel v podobe minimálnych požiadaviek), koordinácia (prostredníctvom princípov koordinovaného fungovania upraviť situácie, keď osoba zmení členský štát v priebehu svojej pracovnej kariéry), konvergencia (určiť spoločné ciele a porovnávať politiky a dosiahnuté výsledky) a komplement (Spoločenstvo najmä vďaka finančným dotáciám doplní národnú intervenciu)<sup>127</sup>.

Princíp subsidiarity bol do Maastrichtskej zmluvy (1992) zahrnutý na žiadosť Nemecka. Článok 5 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva stanovuje, že „Spoločenstvo koná v medziach právomocí vymedzených touto zmluvou a cieľov, ktoré sú v nej zakotvené. V oblastiach, ktoré nepatria do jeho výlučnej kompetencie, vyvíja Spoločenstvo činnosť v súlade s princípom subsidiarity len vtedy a len v takom rozsahu, pokiaľ ciele navrhované touto činnosťou nemôžu byť uspokojivo dosiahnuté členskými štátmi a z dôvodov rozsahu alebo dôsledkov navrhovanej činnosti ich možno lepšie dosiahnuť prostredníctvom spoločenstva.“ Sociálna politika je jedným zo zásadných dôvodov uplatňovania tohto princípu. Sociálne otázky sú výsadou členských štátov, ktoré presadzujú svoje právomoci v tejto oblasti. Oblasti ako je zamestnanosť, zdravotníctvo, sociálna ochrana alebo sociálna inklúzia zostávajú v právomoci členských štátov. Úplná harmonizácia v týchto oblastiach je prakticky vylúčená. Právomoci Európskej únie v sociálnej oblasti sa zameriavajú predovšetkým na otázky týkajúce sa hospodárskej integrácie, napríklad voľný pohyb pracovníkov alebo boj proti diskriminácii.

---

<sup>127</sup> La dimension européenne des politiques sociales, Rapport public de l'Inspection générale des affaires sociales, Paris 2006, s. 31. Dostupné na [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr), 27. 2. 2009.



V deväťdesiatych rokoch 20. stor. sa v podmienkach EÚ začala hľadať užšia integrácia medzi hospodárskou a sociálnou oblasťou. V tom období bola strategickou prioritou výstavba hospodárskej a menovej únie, čo odsúvalo sociálne otázky do úzadia. Rozšírenie EÚ v roku 1995 o tri nové členské štáty viedlo k potvrdeniu odkazu na princíp subsidiarity v sociálnej oblasti. Švédsko a Fínsko nemali záujem o úplnú komunitárnu intervenciu v tejto oblasti preto, aby nenarušila ich sociálny systém<sup>128</sup>. Preto po prijatí Amsterdamskej zmluvy má logika regulácie v sociálnej oblasti prevažne vývojový ako normatívny charakter. Viac sa hľadala koordinácia politik ako ich harmonizácia a benchmarking viac ako monitoring. EÚ vyžaduje koordináciu národných politik, Komisia vyhodnocuje tieto politiky a tvorí odporúčania, ktoré nie sú právne záväzné pre jednotlivé štáty. Tento nový prístup bol najskôr použitý v oblasti zamestnanosti. Od polovice 90. rokov 20. stor. si členovia EÚ sami stanovovali cieľ týkajúci sa budovania spoločnej politiky s nástrojmi, ktoré boli postupne posilňované. Amsterdamská zmluva zahrnuje novú kapitolu o zamestnanosti (Hlava VIII), ktorý upravuje fungovanie komunitárnej politiky v oblasti zamestnanosti. Stratégia Spoločenstva pre zamestnanosť bola definovaná na zasadnutí Európskej rady v Luxemburgu v r. 1997. Definuje spoločné usmernenia pre vnútroštátne politiky a vyzýva členské štáty, aby rozvíjali národné akčné plány zamestnanosti. Následne sa rozšírila na celú sociálnu oblasť ako súčasť lisabonskej stratégie. V súčasnosti je prioritou modernizácia európskeho sociálneho modelu a investície do ľudských zdrojov tak, aby sa zachovali európske sociálne hodnoty solidarity a spravodlivosti pri súčasnom zvyšovaní ekonomickej výkonnosti. Otvorená metóda koordinácie a benchmarking tvoria hlavnú líniu implementácie tejto stratégie a je možné ich využiť v rôznych oblastiach sociálnej politiky. Vývoj obsahu a formy uskutočňovania komunitárnej sociálnej intervencie odráža schopnosť stále ťažšie definovať spoločné záväzné sociálne ciele vo všetkých členských štátoch<sup>129</sup>. Štandardizácia únie sa preto sústreďuje na spoločné hodnoty a ochranu zamestnancov (boj proti obťažovaniu a diskriminácii na pracovisku).

Lisabonská zmluva (1997) obsahuje vyhlásenie k článku 156 Zmluvy o spolupráci členských štátov v oblasti sociálnej politiky (zamestnanosť, pracovné právo a pracovné podmienky, základné a vyššie odborné vzdelávanie, sociálne zabezpečenie, prevencia pracovných úrazov a chorôb z povolania, ochrana zdravia pri práci, právo združovať sa a právo na kolektívne vyjednávanie medzi zamestnávateľmi a pracovníkmi). To uvádza, že tieto politiky patria najmä do právomocí členských štátov. Podporné a koordinačné opatrenia, ktoré sa prijímajú na úrovni Únie v súlade s ustanoveniami tohto článku, majú doplnkovú povahu. Slúžia na posilnenie spolupráce medzi členskými štátmi, a nie na harmonizáciu vnútroštátnych systémov. Záruky a postupy existujúce v každom členskom štáte s ohľadom na zodpovednosť sociálnych partnerov tým nie sú dotknuté

Sociálna Európa sa v podstate pohybuje v rámci princípu subsidiarity. EÚ intervencuje na komunitárnej úrovni iba vtedy, ak je to jediný adekvátny spôsob, ako dosiahnuť potrebný rozsah alebo dôsledky navrhovaných opatrení, voči ktorým nemá výlučnú právomoc,

## 2 Konvergencia ako typ komunitárnej intervencie

Konvergencia ako komunitárna intervencia (napríklad v oblasti politiky zamestnanosti, sociálnej ochrany, boja proti exklúzii pri využití otvorenej metódy koordinácie) umožňuje určiť spoločné ciele a porovnávať politiky a dosiahnuté výsledky. Konvergencia sa uprednostňuje pred harmonizáciou, pretože pri existencii a riešení spoločných problémov si členské štáty môžu vybudovať svoj vlastný sociálny model. Spočíva na cieľoch a nie na inštitucionálnom usporiadaní so zreteľom na rozmanitosť sociálnych modelov a zásadu subsidiarity.

---

<sup>128</sup> Yung, M. R.: *Rapport d'information au nom de la commission des Affaires européennes sur l'Europe sociale, état des lieux et perspectives*. Publication N° 413, mai 2009, Sénat Session ordinaire de 2008-2009, Paris, s. 32.

<sup>129</sup> Centre d'analyse stratégique: *Quelle dimension sociale pour le projet politique européen?* La Documentation française - Paris, 2007, s. 41. ISBN 978-211-006600-8.

V oblasti zamestnanosti, dôchodkov a boja proti vylúčeniu sa ciele konvergence národných sociálnych politik definujú v súvislosti s hospodárskou orientáciou EÚ. Zasadnutia Európskej rady v Lisabone v marci 2000 a v Göteborgu v roku 2001 viedli k definovaniu globálnej ekonomickej a sociálnej stratégie pre Európu v rámci desiatich rokov, s cieľom urobiť z EÚ znalostnú ekonomiku, najkonkurencieschopnejšiu a najdynamickejšiu vo svete, schopnú udržateľného ekonomického rastu, s viac a lepšími pracovnými miestami a väčšou súdržnosťou, založenou na schopnosti rozvíjať hospodárske odvetvia s vysokou pridanou hodnotou, pri modernizácii európskeho sociálneho modelu, zabezpečení zdravej makroekonomickej rovnováhy a udržateľnej budúcnosti z hľadiska životného prostredia.

Členské štáty zmocnili Úniu konať v oblastiach, kde nemá kompetencie, stanovením konvergenčných cieľov. Vplyv stratégie sa začal sledovať štrnástimi syntetickými ukazovateľmi (HDP na obyvateľa, produktivity pracovnej sily, celková miera zamestnanosti, miera zamestnanosti osôb vo veku 55 - 64 rokov, úroveň vzdelania mladých ľudí od 20 do 24 rokov, výdavky na výskum a vývoj, investície firiem, úroveň porovnávaných cien, miera rizika chudoby, miera dlhodobej nezamestnanosti, rozptyl regionálnej miery zamestnanosti, emisie skleníkových plynov, energetická náročnosť hospodárstva, objem dopravy) pre každý štát, ktoré pripisujú dôležité miesto sociálnej oblasti – aktívna politika zamestnanosti, sociálna integrácia, modernizácia sociálnej ochrany najmä z hľadiska demografických problémov.

Význam pre vývoj konvergence ako typ intervencie malo prijaté Odporúčanie Rady o konvergencii cieľov a politiky sociálnej ochrany (92/442/EHS). Odporúčanie podporilo konvergenciu v tejto oblasti spoločných cieľov, ktoré sú návodom na sociálnu politiku jednotlivých krajín. Cieľom konvergenčnej stratégie sa stalo stanovenie spoločných cieľov (ktorými sa môže riadiť politika členských štátov, aby sa umožnila koexistencia rozličných vnútroštátnych systémov a vzájomným zladením dosiahnuť základné ciele Spoločenstva) a zaručenie pokračovania a stimulovania vývoja sociálnej ochrany v rámci kontextu vnútorného trhu. To má uľahčiť mobilitu pracovníkov a ich rodín v rámci Spoločenstva, pretože mobilitu nebude brzdiť príliš veľká nerovnosť úrovne sociálnej ochrany. Členské štáty majú právomoci zvoliť si vlastné princípy a organizáciu svojich systémov sociálnej ochrany. Súčasne prijaté Odporúčanie Rady z roku 1992 o Spoločných kritériách týkajúcich sa dostatočných zdrojov a sociálnej pomoci v rámci systémov sociálnej ochrany (92/441/EEC) sa považuje za referenčný nástroj politiky EÚ v súvislosti s chudobou a sociálnym vylúčením.

Oblasť politiky zamestnanosti zaznamenala najvýznamnejší a najinovatívnejší rozvoj v druhej polovici 90 rokov 20. stor. v kontexte vysokej úrovne nezamestnanosti. Počas celého obdobia od podpísania Rímskych zmlúv sa z Európskeho sociálneho fondu poskytovala finančná podpora na uľahčenie mobility a rekvalifikáciu zamestnancov v rámci spoločného trhu. Ale len od polovice 90. rokov sa rozvíja úvaha smerujúca k stanoveniu zamestnanosti ako objektu komunitárnej intervencie bez toho, aby sa spochybňovali národné kompetencie. Amsterdamská zmluva uznáva zamestnanosť ako predmet spoločného záujmu. Podľa článku 2 Zmluvy o EÚ sa medzi ciele Spoločenstva zaradilo dosiahnutie vysokej zamestnanosti bez obmedzenia voľnej súťaže. Politike zamestnanosti sú venované články 125-130, ktoré uvádzajú povinnosť vytvoriť a rozvíjať spoločnú stratégiu zamestnanosti, koordinácia aktivít, spôsob začleňovania Európskej stratégie zamestnanosti do politik a aktivít členských zemí. Okrem toho bola v Zmluve aj požiadavka na vznik Výboru pre zamestnanosť. Európska rada v Luxemburgu v novembri 1997 dala obsah týmto ustanoveniam vymedzením štyroch pilierov európskej stratégie zamestnanosti. Prístup, ktorý sa používa na dosiahnutie európskej stratégie zamestnanosti, má konvergenčný charakter a využíva sa v súvislosti s hospodárskou a menovou úniou. Základom sú hlavné smery zamestnanosti, ktoré prijíma Rada ministrov každoročne na základe návrhu Komisie. Tieto usmernenia pre zamestnanosť sú vyjadrené na národnej úrovni v národnom akčnom pláne zamestnanosti. K dôchodkom a boju proti vylúčeniu sa v súčasnosti pristupuje na základe rovnakej logiky.

Význam pre vývoj konvergence v oblasti sociálnej ochrany malo prijaté Odporúčanie Rady o konvergencii cieľov a politiky sociálnej ochrany (92/442/EHS). Odporúčanie podporilo konvergenciu spoločných cieľov v tejto oblasti, ktoré sú návodom na sociálnu politiku jednotlivých

krajín. Cieľom konvergenčnej stratégie sa stalo stanovenie spoločných cieľov, ktorými sa môže riadiť politika členských štátov (s cieľom umožniť koexistenciu rozličných vnútroštátnych systémov a vzájomným zladením dosiahnuť základné ciele Spoločenstva) a zaručenie pokračovania a stimulovania vývoja sociálnej ochrany v rámci kontextu vnútorného trhu. To má uľahčiť mobilitu pracovníkov a ich rodín v rámci Spoločenstva, pretože mobilitu nebudú brzdiť príliš veľké nerovnosti v úrovni sociálnej ochrany. Členské štáty majú právomoci zvoliť si vlastné princípy a organizáciu svojich systémov sociálnej ochrany. Súčasne prijaté Odporúčanie Rady z roku 1992 o Spoločných kritériách týkajúcich sa dostatočných zdrojov a sociálnej pomoci v rámci systémov sociálnej ochrany (92/441/EEC) sa považuje za referenčný nástroj politiky EÚ v súvislosti s chudobou a sociálnym vylúčením. Rada sa na svojom zasadnutí v Laekene v decembri 2001 rozhodla konvergovať dôchodkové systémy na základe troch kľúčových oblastí, ktorými sú zachovanie schopnosti systému plniť svoje sociálne ciele, udržanie ich finančnej udržateľnosti a reagovať na vývoj potrieb spoločnosti. Ako výsledok správy z novembra 2004 (správa skupiny na vysokej úrovni, ktorej predsedal Wim Kok), ktorá odporučila vypracovanie národných akčných programov zahŕňajúcich všetky ciele Lisabonskej stratégie, bolo rozhodnutie Európskej rady v marci 2005 o zameraní Lisabonskej stratégie a stanovení integrovaných usmernení pre rast a zamestnanosť, ktoré spája súbor všetkých smerovaní v týchto oblastiach. Súčasne sa národné akčné plány predkladané členskými štátmi zoskupovali do jedného dokumentu - Národný program reforiem. Na racionalizáciu existujúcich postupov Komisia navrhla použiť otvorenú metódu koordinácie ako menej formalizovaný spôsob v ďalších oblastiach, akými sú sociálna inklúzia, dôchodky a zdravie. Deklarovaný cieľ Európskej komisie je dvojaký, a to vytvoriť silnejší postup a zabezpečiť lepšiu integráciu do Lisabonského procesu vrátane hlavných smerov hospodárskej politiky a európskej stratégie zamestnanosti.

Boj proti exklúzii bol uznaný ako politika až koncom 90. rokov. Pri nedostatočnom osobitnom právnom základe sa uskutočňovali niektoré činnosti v oblasti chudoby a sociálnej exklúzie. Akčné programy zamerané na chudobu, ktoré iniciovala Komisia, boli zavedené v 70. rokoch a zahŕňali najmä objednávanie a vypracovávanie štúdií. Niektoré štáty (predovšetkým Nemecko a Veľká Británia) odmietali koordinované činnosti boja proti chudobe ako porušenie princípu subsidiarity. Okrem toho Komisia vytvorila európsku sieť nezávislých expertov (Observatórium národných politik boja proti vylúčeniu) a podporovala zriadenie Európskej siete boja proti chudobe (European Anti-Poverty Network - EAPN) ako siete mimovládnych organizácií pôsobiacich v oblasti boja proti exklúzii. Charta sociálnych práv pracovníkov, ktorá bola prijatá v roku 1989, obsahuje článok týkajúci sa sociálnej ochrany, riešiaci najmä ľudí vylúčených z trhu práce a staršie osoby. V roku 1992 prijala Rada odporúčanie o spoločných kritériách týkajúcich sa dostatočných zdrojov a sociálnej pomoci v systémoch sociálnej ochrany. Po prijatí Amsterdamskej zmluvy bol boj proti exklúzii zaradený medzi ciele Spoločenstva a členských štátov (článok 136). Článok 137 stanovuje, že Rada rozhoduje kvalifikovanou väčšinou, môže prijať opatrenia na podporu spolupráce medzi členskými štátmi prostredníctvom iniciatív zameraných na zlepšenie vedomostí, rozvoj výmeny informácií a osvedčených postupov, podporu inovačných prístupov a vyhodnocovanie skúseností s cieľom bojovať proti sociálnemu vylúčeniu.

Potreba komunitárnej intervencie, podobne smerujúca ku konvergencii v oblasti sociálnej inklúzie, bola pod vplyvom Francúzska uznaná na zasadnutí Európskej rady v Lisabone (2000). Sociálnu inklúziu definovala Komisia ako proces, ktorý zaručuje, že tí, ktorí sú ohrození chudobou a sociálnym vylúčením, získajú nevyhnutné možnosti a zdroje na plnú účasť na hospodárskom, sociálnom a kultúrnom živote a životnej úrovni považovanej za štandardnú v spoločnosti, v ktorej žijú. V súlade s princípom subsidiarity prijímali členské štáty každé dva roky svoj národný akčný program akcie pre inklúziu. Pri absencii článkov Zmluvy, ktoré by definovali pokračujúcu procedúru, politický impulz z hľadiska inklúzie sa stanovuje v postupných vyhláseniach zo zasadnutí Európskej rady a legitimita Komisie pri zasahovaní do tejto oblasti nie je pevná.

V oblasti konvergenencie systémov vzdelávania a odbornej prípravy bolo významným prelomom vymedzenie špecifických európskych kompetencií v oblasti vzdelávania a odbornej prípravy do Maastrichtskej zmluvy (1992). V súlade s princípom subsidiarity EÚ môže podporiť a doplniť kroky členských štátov v tých oblastiach vzdelávania a odbornej prípravy, kde možno

zvýšiť kvalitu vytvorením tzv. európskej pridanej hodnoty. Tieto oblasti sú vymenované v článkoch 149 a 150 Zmluvy a patrili sem najmä posilňovanie mobility študentov a učiteľov, rozvoj spolupráce medzi školami a univerzitami, podpora výučby jazykov, jednoduchšie uznávanie diplomov, kvalifikácií a zručností za účelom vzdelávania a profesijného rozvoja, rozvoj otvoreného a dištančného vzdelávania. V oblastiach, ktoré vymedzili tieto dva články, sa umožnilo rozpracovávať a realizovať celoeurópske programy. Od roku 2002 sa v oblasti vzdelávania a prípravy začala uplatňovať otvorená metóda koordinácie.

### 3 Otvorená metóda koordinácie ako rámec konvergencie

EÚ má tiež vyvinuté nástroje mäkkých zákonov (soft law), aby mohla reagovať na otázky spoločného záujmu, ktoré sa týkajú oblastí, v ktorých je v členských štátoch veľmi rôznorodá situácia a štáty si v nich chcú udržať svoju autonómiu. Metódy konvergencie umožňujú na komunitárnej úrovni priblížiť sa k politikám, ktoré tradične majú charakter subsidiarity. Sem patrí zamestnanosť, sociálna ochrana a boj proti exklúzii. Komunitárna intervencia umožňuje vykonávať funkciu koordinácie a oživenia bez ohrozenia národných kompetencií. Otvorená metóda koordinácie (OMK) na európskej úrovni definuje ciele konvergencie bez zasiahnutia do národnej suverenity.

V nadväznosti na Amsterdamskú zmluvu, ktorá zaviedla do Zmluvy o EÚ hlavu o zamestnanosti, EÚ vyvinula Európsku stratégiu zamestnanosti, ktorej cieľom je koordinovať národné politiky zamestnanosti s cieľom podporiť kvalifikovanejšiu pracovnú silu a zlepšiť schopnosť trhu práce reagovať na hospodárske zmeny. Táto stratégia realizovala OMK ako novú pracovnú metódu vytvorenú pre túto príležitosť. Metóda bola formalizovaná počas zasadnutia Európskej rady v Lisabone v marci 2000, ktoré objasnilo jej princípy a rozhodlo sa použiť ju na realizáciu Lisabonskej stratégie. OMK je nástrojom flexibilného riadenia, ktorého cieľom je konvergencia vnútroštátnych politík zameraných na dosiahnutie určitých spoločných cieľov. Opiera sa o výmenu informácií a osvedčených postupov, ako aj o multilaterálny dohľad. Je založená na rozpracovaní dlhodobých usmernení na európskej úrovni vrátane cieľov v krátkodobom, strednodobom a dlhodobom horizonte, ktoré sú potom rozdelené na kvantitatívne a kvalitatívne ukazovatele pre hodnotenie pokroku členských štátov pri dosahovaní cieľov. Tieto opatrenia sú potom členskými štátmi zapracovávané do národných politík v rámci národných akčných plánov, ktorých výsledky sú pravidelne multilaterálne vyhodnocované Komisiou. To slúži na porovnanie výkonnosti a rozvoj osvedčených postupov. Základnou prednosťou tejto metódy je jej flexibilita a schopnosť prispieť k postupnému zblížovaniu národných politík v oblastiach, kde nie je možná harmonizácia s právom EÚ.

V tejto tzv. medzivládnej metóde, sú členské štáty hodnotené inými členskými štátmi (peer pressure) a úloha Komisie sa obmedzuje na dohľad. Európsky parlament a Súdny dvor sú takmer úplne vylúčení z procesu OMK. Táto sa uplatňuje v oblastiach, ktoré patria do právomoci členských štátov, akými sú zamestnanosť, sociálna inklúzia, sociálna ochrana, vzdelávanie a odborná výchova. OMK je založená predovšetkým na:

- určovaní a definovaní spoločných cieľov, ktoré treba splniť (prijaté Radou);
- spoločne definovaných nástrojoch na meranie (štatistiky, indikátory, usmernenia),
- benchmarkingu, to znamená na porovnávaní výkonnosti členských štátov a výmene osvedčených postupov (sledovanie uskutočňuje Komisia).

V jednotlivých oblastiach OMK zahŕňa tzv. mäkké právo (soft law), ktoré je viac či menej záväzné pre členské štáty, ale nikdy nemá podobu smerníc, nariadení alebo rozhodnutí. V rámci Lisabonskej stratégie OMK vyžadovala, aby členské štáty vypracovali národné reformné plány a predložili ich Komisii. V sociálnej oblasti OMK stanovuje proces výmeny skúsenosti a identifikáciu najlepších osvedčených postupov, ktoré by mali umožniť konvergenciu národných systémov sociálnej ochrany na dosiahnutie spoločných cieľov.

Na konci súčasného cyklu, ktorý sa končí v roku 2010, má táto metóda štyri rôzne etapy:

1. V prvej etape sa členské štáty dohodnú na témach, v ktorých sa zavádza výmena skúseností, a pre každú z týchto tém spoločné ciele, ktoré považujú za dôležité pri vykonávaní národných sociálnych politík.

2. Potom sa stanovuje pokrok členských štátov smerom k cieľom, ktorý je monitorovaný pomocou štatistických ukazovateľov, ktoré sa tiež určia spoločne.
3. Členské štáty predstavia každé tri roky správy o svojej stratégii sociálnej ochrany a sociálneho začlenenia, ktoré musia obsahovať spoločné ukazovatele.
4. Európska komisia poskytuje súhrnnú správu, v ktorej na základe národných správ zdôrazňuje najprínosnejšie skúsenosti pre vzájomné učenie sa členských štátov, aby sa zlepšil ich prínos k pokroku Únie  
Nasledujúci cyklus OMK bude prebiehať v rámci stratégie Európa 2020.

### 3.1 Otvorená metóda koordinácie pre oblasť zamestnanosti

Koordinačný mechanizmus vytvorený pre oblasť zamestnanosti je z hľadiska metódy najviac formalizovaný. Súčasné integrované usmernenia sa zameriavajú na aktiváciu trhu práce a prostriedky na boj proti nezamestnanosti, mobilizáciu zdrojov do pracovnej sily a investície do ľudského kapitálu a flexibilitu pre prispôbenie sa potrebám trhu pri garantovaní istoty pracovníkov. Tzv. Luxemburský proces zahŕňa koordináciu politik zamestnanosti členských štátov v súlade s usmerneniami pre zamestnanosť a Národnými akčnými plánmi. Komisia každý rok vydáva usmernenia pre zamestnanosť o spôsobe realizácie Európskej stratégie zamestnanosti. Tieto sa zapracovávajú do politik zamestnanosti členských štátov cez každoročné Národné akčné plány. Komisia plány vyhodnocuje, porovnáva a odporúča ďalšie kroky. Stretnutia a porovnávanie skúseností tiež podporujú prispôbovanie spoločnej kultúry a vzájomného učenia. Z hľadiska konvergencie politik vo vzťahu k aktivácii sa pasívne odškodnenie v nezamestnanosti čiastočne orientuje na vzdelávanie a pomoc pri hľadaní zamestnania.

Návrh rozhodnutia Rady o usmerneniach pre politiky zamestnanosti členských štátov EÚ obsahuje nasledovné usmernenia z celkových desiatich integrovaných usmernení stratégie Európa 2020<sup>130</sup>:

Usmernenie 7	Zvyšovanie účasti na trhu práce a znižovanie štrukturálnej nezamestnanosti
Usmernenie 8	Rozvoj kvalifikovanej pracovnej sily zodpovedajúcej potrebám trhu práce, podpora kvality pracovných miest a celoživotného vzdelávania
Usmernenie 9	Zlepšovanie výkonnosti systémov vzdelávania a odbornej prípravy na všetkých úrovniach a zvyšovanie účasti na vysokoškolskom vzdelávaní
Usmernenie 10	Podpora sociálneho začlenenia a boj proti chudobe

### 3.2 Otvorená metóda koordinácie pre oblasť sociálnej ochrany

Vplyv jednotného trhu a európskej menovej únie môže zo sociálneho hľadiska vyvolávať určité problémy. Aby bolo možné reagovať na riziká vyplývajúce z konkurencie, členské štáty a Komisia sa dohodli na posilnení sociálnej dimenzie v Európskej únii. V oblasti sociálnej ochrany členské štáty si želajú zachovať si svoju suverenitu. Zmluvy z Amsterdamu a Nice nevytvorili v tejto oblasti nové kompetencie Európskej únie. Preto sa pre činnosť Európskej únie prijala OMK, ktorá bola už predtým testovaná v oblasti zamestnanosti. OMK v oblasti sociálnej ochrany sa vzťahuje hlavne na dôchodkové systémy. Téma zdravia sa rozvíja postupne. Od roku 2006 prišlo k určitým zmenám v OMK v oblasti sociálnej ochrany. Vykonávanie OMK týkajúce sa inklúzie a dôchodkov sa zlúčilo a pripojilo sa zdravie a dlhodobá starostlivosť. Od roku 2006 musia členské štáty predkladať národné správy o sociálnej ochrane a inklúzii, ktoré nahradili národné akčné plány pre inklúziu a správy o národných stratégiách pre dôchodky. Kľúčovým nástrojom efektívnejšieho procesu je potom spoločná správa o sociálnej ochrane, ktorá zahŕňa tri zložky.

<sup>130</sup> Uznesenie Európskeho parlamentu z 20. februára 2008 o integrovaných usmerneniach pre rast a zamestnanosť (časť: všeobecné usmernenia pre hospodárske politiky členských štátov a Spoločenstva): spustenie nového cyklu (2008 – 2010) (KOM(2007)0803 – 2007/2275(INI)).

#### **a) Otvorená metóda koordinácie národných zdravotníckych politík**

Najvýznamnejšími dôvodmi pre konvergenciu v oblasti zdravia na úrovni EÚ je skutočnosť, že dávky v oblasti zdravia v EÚ sa značne líšia v závislosti od geografickej polohy, etnickej príslušnosti, pohlavia a sociálno-ekonomického postavenia. EÚ sa usiluje o prístup k zdraviu vo všetkých zodpovedajúcich politikách. Európske štrukturálne fondy sa môžu použiť na reformu zdravotníctva a rozvoj kapacít v oblastiach, ktoré potrebujú osobitnú pomoc. Silný dopyt po zdravotníckom personáli v niektorých krajinách pozbavil ostatné krajiny ich kvalifikovaného personálu, a to zväzňuje potrebu prístupu na európskej úrovni. Okrem toho pre celú EÚ existujú spoločné výzvy, akými sú starnúca populácia, prístup k technologickému pokroku pre všetkých, väčší výber pre pacientov a zabezpečenie finančnej životaschopnosti. Výdavky na zdravotníctvo v krajinách EÚ rastú rýchlejšie ako národné bohatstvo. Treba stanoviť priority a sústrediť sa na lepšiu ziskovosť. EÚ podporuje koordináciu národných zdravotníckych politík prostredníctvom OMK s dôrazom na prístup, kvalitu a udržateľnosť.

Medzi kľúčové ciele v oblasti prístupu k podpore zdravia, prevencii chorôb a liečebnej starostlivosti patrí najmä skrátenie času čakania, všeobecné zdravotné poistenie a cenovo dostupná starostlivosť pre všetky segmenty obyvateľstva, zníženie geografických rozdielov v dostupnosti a kvalite starostlivosti a riešenie pre potreby kultúrnych a jazykových bariér pri využívaní služieb<sup>131</sup>. V oblasti kvality je to starostlivosť viac zameraná na pacienta, liečba a efektívne a bezpečné zariadenia, väčšie využitie medicíny založenej na vedeckých dôkazoch a hodnotení zdravotníckych technológií, účinné programy prevencie rakoviny, kardiovaskulárnych ochorení a infekčných chorôb (očkovanie), lepšia integrácia a koordinácia medzi primárnou starostlivosťou, dennou starostlivosťou a hospitalizáciou sekundárnej, terciárnej, ošetrovateľskej, sociálnej a paliatívnej zdravotnej starostlivosti. V oblasti udržateľnosti treba efektívnejšie využiť finančné zdroje prostredníctvom väčšej závislosti na generikách, lepšieho odporúčania systémov primárnej starostlivosti k sekundárnej starostlivosti, zníženia hospitalizácií, zvýšenia dennej starostlivosti, zjednodušenia administratívnych postupov, kombinácie špecializovanej starostlivosti v centrách excelentnosti a posilnenia podpory zdravia a prevencie chorôb a zabezpečenia dostatočného počtu kvalifikovaného zdravotníckeho personálu s motiváciou a rámcom pre dobré pracovné podmienky na riešenie nerovnosti medzi jednotlivými kategóriami zamestnancov.

#### **b) Otvorená metóda koordinácie národných politík pre dlhodobú starostlivosť**

Dôvody pre konvergenciu dlhodobej starostlivosti na európskej úrovni vyplývajú z toho, že dlhodobá starostlivosť je v mnohých krajinách nedostatočná a jej kvalita je nízka. Táto starostlivosť môže v dôsledku starnutia populácie dosiahnuť kritický bod. Štrukturálne fondy EÚ sa môžu použiť na financovanie budovania kapacít v oblastiach, ktoré potrebujú osobitnú pomoc a na podporu vzdelávania zdravotníckych pracovníkov. Medzi spoločné európske výzvy v tejto oblasti patria starnutie populácie spojené so zvýšenou závislosťou a zdravotným postihnutím (viac chronických chorôb), prístup pre všetkých obyvateľov, väčší výber pre pacientov a zabezpečenie finančnej životaschopnosti. Výdavky na starostlivosť budú v dlhodobom horizonte pravdepodobne ďalej rásť.

OMK zohľadní najmä prístup, kvalitu a udržateľnosť. Hlavné ciele v oblasti prístupu sú posilnenie vykonávania služieb dlhodobej starostlivosti (domáca, komunitná a inštitucionálna starostlivosť), ich zabezpečenie pre všetky segmenty obyvateľstva prostredníctvom všeobecného zdravotného poistenia a/alebo dostupnej zdravotnej starostlivosti, ktoré nevedú k vyčerpaniu platobnej schopnosti jednotlivca, skrátenie času čakania, zníženie geografických rozdielov v dostupnosti a kvalite starostlivosti v rôznych službách. V oblasti kvality sú cieľmi uprednostnenie služieb domácej alebo komunitnej starostlivosti (ak tieto nie sú k dispozícii, musia byť zabezpečené paralelné výhody ústavnej starostlivosti), rehabilitácia, vedomá voľba, lepšia koordinácia lekárskej, ošetrovateľskej, sociálnej a paliatívnej starostlivosti a mechanizmus zabezpečovania kvality. Udržateľnosť má definované ciele v smere zlepšenia koordinácie medzi rôznymi úrovňami štátneho rozpočtu a rozpočtov zdravotnej a sociálnej starostlivosti, zabezpečenia nepretržitého monitorovania náležitej starostlivosti bez ohľadu na úroveň organizácie a poskytovanie dlhodobej starostlivosti

<sup>131</sup> Dostupné na <http://ec.europa.eu/social>, dňa 15. 4. 2010.

(miestnej, regionálnej, národnej), kombinácie verejných a súkromných životaschopných zdrojov financovania, podpore zdravia v každom veku, politiky prevencie chorôb a rehabilitácie, zabezpečenia dostatočných zdrojov pre zamestnancov a pomoci neformálnych opatrovateľov.

### **e) Otvorená metóda koordinácie pre oblasť dôchodkov**

Vypracovanie národných stratégií v oblasti dôchodkov umožňuje širšiu spoluprácu medzi sociálnou a hospodárskou sférou, ktorá je na úrovni EÚ podporovaná prostredníctvom spoločnej práce Výboru pre sociálnu ochranu a Výboru pre hospodársku politiku. Vychádzajúc z princípu subsidiarity sa jednotlivé štáty rozhodujú o výbere metód financovania a možných kombináciách dôchodkových pilierov. EÚ prostredníctvom OMK podporuje, monitoruje a hodnotí vplyv a implementáciu národných reforiem zameraných na rozvoj primeraných dôchodkov a zabezpečenie udržateľnosti dôchodkových systémov. Pravidlá EÚ o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia sa vzťahujú aj na dôchodky. Európska komisia tiež navrhla právne predpisy, ktoré by umožnili pracovníkom zachovať si právo na ich doplnkový dôchodok v inej krajine EÚ. V krajinách EÚ sa celkovo dosiahol pokrok najmä z hľadiska motivácie pracovať dlhšie, podpory dôchodkového pripoistenia (vrátane súkromného), silnejších väzieb medzi príspevkami a sociálnymi dávkami, dostatočných finančných prostriedkov na minimálny dôchodok a minimálny príjem a kontrolných mechanizmov.

### **3.3 Otvorená metóda koordinácie v oblasti boja proti sociálnej exklúzii**

V marci 2000 Európska rada v Lisabone rozhodla, že sociálna inklúzia sa stala dôležitým faktorom celkovej stratégie Európskej únie do roku 2010 a zvýraznila potrebu prepojenia medzi hospodárskou a sociálnou politikou. V súlade so zásadou subsidiarity Európska rada rozhodla, že intervencia Európskej únie v tejto oblasti bude mať formu otvorenej metódy koordinácie. OMK v oblasti sociálnej inklúzie od r. 2001 zahŕňala spoločné ciele, národné akčné plány pre inklúziu, indikátory, spoločné správy o inklúzii a komunitárny akčný program. OMK bola začlenená do *acquis communautaire* pre nové členské štáty rozširujúce EÚ. V roku 2004 nové členské štáty podpísali Spoločné memorandá o sociálnom začlenení a nasledovali národné akčné plány na obdobie 2004 - 2006. Po revízii Lisabonskej stratégie Komisia navrhla zjednodušiť existujúce procesy a spojila OMK sociálnej inklúzie, dôchodkov a zdravia a dlhodobej starostlivosti. Sociálna inklúzia nie je len cieľom, ale je určená aj na podporu hospodárskeho rastu. A naopak, hospodársky rast umožňuje sociálny rozvoj.

V súčasnosti OMK pre sociálnu ochranu a sociálnu inklúziu implikuje spoločné ciele, indikátory, správy o stratégiách, spoločné hodnotenie stratégií a komunitárny akčný program PROGRESS. Základné ciele OMK v tejto oblasti, vymedzené v súčasnom rámci otvorenej koordinácie sú<sup>132</sup>:

- podpora sociálnej súdržnosti a rovnakých príležitostí pre všetkých prostredníctvom primeraných, dostupných, finančne trvalo udržateľných a účinných systémov sociálnej ochrany a politik sociálnej inklúzie,
- úzke prepojenie s lisabonskými cieľmi v snahe dosiahnuť vyšší hospodársky rast a väčší počet kvalitnejších pracovných miest, a tiež so stratégiou udržateľného rozvoja,
- posilnenie správy, transparentnosti a účasti zainteresovaných strán v rámci návrhu, implementácie a monitorovania politiky.

### **3.4 Otvorená metóda koordinácie v oblasti vzdelávania a odbornej prípravy**

V reakcii na lisabonskú výzvu v roku 2002 Európska komisia pripravila podrobný pracovný program Vzdelávanie a odborná príprava 2010 (ET 2010), ktorý formuloval ciele systémov vzdelávania a odbornej prípravy. Vymedzil kľúčové problémy, ktoré je nutné riešiť do roku 2010, aby sa naplnili tri strategické zámery a trinásť konkrétnych cieľov, ktoré boli dohodnuté.

<sup>132</sup> Dostupné na <http://ec.europa.eu/social>, dňa 15. 4. 2010.

Išlo o tieto ciele - zlepšenie kvality a efektívnosti vzdelávacích a výchovných systémov v Európe, uľahčenie prístupu k vzdelávaniu a výchove pre všetkých a otvorenie vzdelávacích a výchovných systémov širšiemu svetu.

Európska komisia v roku 2008 vo svojom oznámení Aktualizovaný strategický rámec európskej spolupráce v oblasti vzdelávania a odbornej prípravy (ET 2020) ohlásila zámer využívať otvorenú metódu koordinácie aj v nasledujúcom období. Perspektíva celoživotného vzdelávania si vyžaduje koordináciu a stanovenie cieľov v rozličných odvetviach vzdelávania a odbornej prípravy. Stanovuje sa osobitná politická agenda pre školy a odborné vzdelávanie a prípravu (Zlepšovanie spôsobilostí pre 21. storočie: Agenda pre európsku spoluprácu v školstve, Kodanský proces), vysokoškolské vzdelávanie (modernizácia univerzít, Bolonský proces) a vzdelávanie dospelých (mobilita a európske nástroje v celoživotnom vzdelávaní).

Európska spolupráca v oblasti vzdelávania a odbornej prípravy sa v období do roku 2020 bude zameriavať na štyri strategické výzvy<sup>133</sup>:

1. urobiť z celoživotného vzdelávania a mobility študujúcich realitu,
2. zlepšiť kvalitu a efektívnosť vzdelávania a odbornej prípravy a ich výsledkov,
3. podporovať spravodlivosť a aktívne občianstvo,
4. posilniť oblasť inovácií a tvorivosti vrátane podnikavosti na všetkých úrovniach vzdelávania a odbornej prípravy.

Celoživotné vzdelávanie je základnou perspektívou, na ktorej sú založené všetky tieto výzvy.

## ZÁVER

V oblasti sociálnej politiky sú kompetencie určitým spôsobom rozdelené medzi EÚ a členské štáty, a v závislosti od toho sú vplyvy z komunitárnej úrovne na národnú úroveň diferencované. Tieto vplyvy majú rôzne formy – priame aj nepriame. Vplyv EÚ sa počas celého obdobia jej existencie menil a postupne značne vzrastal vzhľadom na dosiahnutý pokrok pri budovaní Spoločenstva. Najmä z tempa európskej integrácie vyplýva tendencia zvyšovania váhy vplyvu komunitárnej úrovne. Zavedenie voľného pohybu pracovníkov a uplatňovanie princípu nediskriminácie boli silným podnetom pre rozvoj komunitárnej sociálnej intervencie.

Inštitucionálny mechanizmus sociálnej Európy má svoje slabé stránky. Pretože zatiaľ neexistuje spoločná jednotná vízia členských štátov o obrysoch sociálnej Európy, prejavujú sa určité problémy dotýkajúce sa inštitucionálneho mechanizmu vytvoreného v sociálnej oblasti. Niektoré sociálne otázky sú predmetom jednomyseľného hlasovania v Rade. Ale v porovnaní s protikladmi, ktoré existujú medzi štátmi v sociálnej oblasti, je stále ťažšie nájsť kompromisný text, ktorý môže byť predložený na jednomyseľné hlasovanie. Pokiaľ ide o kvalifikovanú väčšinu, to je samo o sebe ťažké, ak sa prejavuje nedostatok konsenzu medzi členskými štátmi. To vysvetľuje, prečo má EÚ vyvinuté alternatívne metódy, ako napríklad otvorená metóda koordinácie, ktoré slúžia na zachovanie určitej miery koordinácie politik členských štátov v sociálnej oblasti<sup>134</sup>. Táto pracovná metóda má však svoje limity. Jej implementácia je v podstate založená na vôli členských štátov. Nemá záväzný charakter a nestanovuje nijaké sankcie zo strany členských štátov pri neplnení stanovených cieľov.

OMK na podporu konvergencie členských štátov v rôznych oblastiach EÚ má obmedzené právomoci. Vzhľadom na určité nedostatky tohto mechanizmu je potrebné zlepšiť jeho fungovanie tak, aby sa zvýšila jeho účinnosť a dôveryhodnosť. Napríklad aj v podmienkach Francúzska sa

---

<sup>133</sup> Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov: Aktualizovaný strategický rámec európskej spolupráce v oblasti vzdelávania a odbornej prípravy, KOM(2008) 865 v konečnom znení. Dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/sk/index.htm>.

<sup>134</sup> Yung, M. R.: *Rapport d'information au nom de la commission des Affaires européennes sur l'Europe sociale, état des lieux et perspectives*. Publication N° 413, mai 2009, Sénat Session ordinaire de 2008-2009, Paris, s. 34.



objavujú určité návrhy, ktoré budú v blízkej budúcnosti predmetom spoločných diskusií členských štátov<sup>135</sup>:

- Lepšie využívanie kvantitatívnych a kvalitatívnych ukazovateľov v rôznych otvorených metódach koordinácie by mohlo napríklad uľahčiť konvergenčný proces tým, že poskytnú členským štátom presnejšie konkrétne ciele. Ciele tak zostanú realistické a vo vzájomnom súlade.
- Väčšie zapojenie miestnych zainteresovaných strán a občianskej spoločnosti do rozpracovania národných akčných plánov (národný plán reforiem, národný akčný plán zamestnanosti, národný akčný plán sociálnej inklúzie) by malo pozitívny vplyv na ich uplatňovanie a realizáciu cieľov.
- Pokrok možno dosiahnuť šírením osvedčených postupov, a to najmä v prípade členských štátov, ktoré čelia ťažkostiam pri dosahovaní svojich cieľov, ktoré je možné prispôbiť miestnym podmienkam. V tomto ohľade by sa mohlo vyvinúť úsilie, aby boli informácie ľahko dostupné a bolo možné ich bez prekážok komparovať.
- Zavedenie účinnejších sankcií by tiež mohlo povzbudiť členské štáty k dosiahnutiu stanovených cieľov, pričom by si slobodne vybrali prostriedky na ich dosiahnutie. V tomto ohľade by sa mali posilniť techniky benchmarkov cez systematickejšie publikovanie výkonnosti štátov podľa rôznych ukazovateľov.

Vytvorenie mechanizmu otvorenej metódy koordinácie bolo dôležité pre uplatňovanie Lisabonskej stratégie, a predpokladá sa taká jej revízia, ktorá bude dôležitá pre implementáciu stratégie Európa 2020. V rámci hlavnej iniciatívy Európska platforma na boj proti chudobe sa má OMK v oblasti sociálneho vylúčenia a sociálnej ochrany premeniť na platformu pre spoluprácu, partnerské hodnotenie, výmenu osvedčených postupov, a nástroj na podporu záväzku verejných a súkromných zúčastnených strán znížiť sociálne vylúčenie a prijať konkrétne opatrenia aj prostredníctvom cielej podpory zo štrukturálnych fondov, najmä z Európskeho sociálneho fondu.

#### POUŽITÁ LITERATÚRA

1. Centre d'analyse stratégique: *Quelle dimension sociale pour le projet politique européen?* La Documentation française - Paris, 2007, ISBN 978-211-006600-8.
2. Dudová, I.: *Európska sociálna politika*. Bratislava: Ekonóm, 2009. ISBN 978-80-225-2817-7.
3. Dudová, I.: *Ekonomia vzdelávania*. Bratislava: Ekonóm, 2009, ISBN 978-80-225-2750-7
4. La dimension européenne des politiques sociales, Rapport public de l'Inspection générale des affaires sociales. Paris 2006. Dostupné na [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr), dňa 27. 2. 2009.
1. Stanek, V. a kolektív: *Sociálna politika*. Bratislava: Sprint dva, ISBN 978-80-89393-02-2
2. Yung, M. R.: *Rapport d'information au nom de la commission des Affaires européennes sur l'Europe sociale, état des lieux et perspectives*. Publication N° 413, mai 2009, Sénat Session ordinaire de 2008-2009, Paris.
3. Internetový zdroj: <http://europa.eu>
4. Internetový zdroj: <http://eur-lex.europa.eu>

#### KONTAKT

doc. Ing. Iveta Dudová, PhD.  
Katedra sociálneho rozvoja a práce  
Národohospodárska fakulta  
Ekonomická univerzita v Bratislave  
E-mail: [dudova@euba.sk](mailto:dudova@euba.sk)

---

<sup>135</sup> Centre d'analyse stratégique: *Quelle dimension sociale pour le projet politique européen?* La Documentation française - Paris, 2007, s. 28. ISBN 978-211-006600-8.

## ABSTRAKT

Cieľom tohto článku je zmapovať najnovšie trendy v príleve PZI na Slovensko. Prvá časť článku sa venuje hodnoteniu celkového prílevu PZI na Slovensko v rokoch 2008 a 2009, pričom špeciálna pozornosť sa venuje vplyvu globálnej hospodárskej krízy. Druhá časť článku analyzuje trendy v štruktúre prílevu PZI, keď sa postupne venuje analýze pôvodu, odvetvového a regionálneho smerovania prílevu PZI. Z metodologickej stránky je článok postavený na analýze časových radov prílevu PZI na Slovensko, ktorých zber a publikáciu zabezpečuje Národná banka Slovenska

**Kľúčové slová:** priame zahraničné investície, Slovensko, trendy

## ABSTRACT

This article aims to map recent trends in FDI inflows to Slovakia. The first part of the article focuses on the evaluation of the total FDI inflows to Slovakia in 2008 and 2009, while special attention is given to the impact of global economic crisis. The second part of the article analyzes the trends in the structure of FDI inflows, analyzing their origin and the sectorial and regional structure of FDI inflows. From the methodological perspective, the article is based on an analysis of time series of FDI inflows to Slovakia, which is collected and published by the National Bank of Slovakia.

**Key words:** foreign direct investments, Slovakia, trends

## JEL: F21

---

## Úvod

Priame zahraničné investície (ďalej len PZI) zohrávajú dôležitú úlohu v ekonomike Slovenska. V poslednej dekáde tieto investície významne prispeli k pretvoreniu slovenskej ekonomiky, keď pomocou nich tu vznikli moderné exportne orientované priemyselné odvetvia. Firmy založené a vlastnené zahraničnými investormi patri medzi najväčšie firmy Slovenska a majú výrazný podiel na tvorbe HDP, zamestnanosti a na celkovom exporte krajiny. Záujmom Slovenska preto je, aby prílev PZI pokračoval aj v budúcnosti, keďže domáce firmy nedokážu zatiaľ nahradiť potenciál ponúkaný zahraničnými investormi.

Dôležitý je však nielen celkový prílev PZI na Slovensko, ale aj jeho odvetvová skladba a tiež aj ich rozloženie v regiónoch. Ďalší rozvoj slovenskej ekonomiky si totiž žiada isté kvalitatívne zmeny v štruktúre prílevu PZI. Podiel priemyslu by mal postupne klesať a stúpnuť by mali najmä PZI smerujúce do tých odvetví služieb, ktoré dokážu zužitkovať vysoko kvalifikovanú pracovnú silu. Zmeny sú nutné aj v regionálnom rozložení prílevu PZI, kde by bolo nutné presmerovať prichádzajúce PZI do zaostávajúcich regiónov Slovenska.

Cieľom tohto článku je zmapovať najnovšie trendy v príleve PZI na Slovensko. Prvá časť článku sa venuje hodnoteniu celkového prílevu PZI na Slovensko v rokoch 2008 a 2009, pričom špeciálna pozornosť sa venuje vplyvu globálnej hospodárskej krízy. Druhá časť článku analyzuje trendy v štruktúre prílevu PZI, keď sa postupne venuje analýze pôvodu, odvetvového a regionálneho smerovania prílevu PZI. Z metodologickej stránky je článok postavený na analýze

časových radov prílevu PZI na Slovensko, ktorých zber a publikáciu zabezpečuje Národná banka Slovenska.

## 1 Vplyv globálnej hospodárskej krízy na prílev PZI na Slovensko

V roku 2008 sa na medzinárodných finančných trhoch začali objavovať vážne problémy, ktoré v druhej polovici roku vyústili do globálnej finančnej krízy. Negatívne trendy sa následne preniesli aj do reálnej ekonomiky, čo v roku 2009 viedlo k celosvetovej hospodárskej recesii, ktorej sa nevyhlo ani Slovensko. V takomto globálnom prostredí sa firmy začali správať opatrnejšie, čo sa odrazilo aj na výške globálnych tokov PZI. Globálne toky PZI vrcholili podľa údajov UNCTAD v roku 2007 na úrovni 2 099 mld. USD, pričom išlo o historicky najvyššiu úroveň globálnych tokov. Keďže globálna hospodárska kríza sa v reálnej ekonomike začala prejavovať až v poslednej tretine roku 2008, globálne toky v tomto roku neklesali ešte výraznejšie a dosiahli úroveň 1 770 mld. USD. Výraznejší prepád nasledoval až v roku 2009, keď v dôsledku celosvetovej recesie nadnárodné korporácie výrazne obmedzili svoje aktivity v oblasti cezhraničného investovania. V tomto roku globálne toky PZI poklesli o 37 % na 1 114 mld. USD<sup>136</sup>.

Positívnym javom je, že prílev PZI na Slovensko v rokoch globálnej hospodárskej krízy nekopiroval pokles tokov PZI na globálnej úrovni. Ak berieme do úvahy príchod nového majetkového kapitálu, dáta NBS dokazujú, že pokles prílevu PZI nebol v rokoch 2008 a 2009 alarmujúci. V roku 2008 Slovensko získalo nový kapitál v hodnote 916 miliónov eur a v roku 2009 v hodnote 839 miliónov eur, čo v porovnaní s rokom 2007 (1 052 miliónov eur) pôsobí dosť optimisticky<sup>137</sup>. Hlavným faktorom za týmto pomerne pozitívnym výsledkom bol charakter investícií prichádzajúcich na Slovensko. Na globálnej úrovni totiž najvyšší pokles zaznamenali cezhraničné fúzie a akvizície, pričom investície prichádzajúce na Slovensko mali v rozhodujúcej miere charakter projektov na zelenej lúke. Nadnárodné korporácie tento typ investícií tlmili v menšej miere než cezhraničné fúzie a akvizície, keďže zohrávajú dôležitú úlohu v zachovaní ich konkurencieschopnosti. Aj napriek prebiehajúcej globálnej hospodárskej kríze pokračoval presun výrobných kapacít do štátov s nižšími výrobnými nákladmi, z čoho profitovalo aj Slovensko.

Pohľad na celkový prílev PZI je odlišný od majetkového kapitálu, a to najmä v roku 2009. Kým údaje UNCTAD v roku 2008 nepokazujú na dramatické zmeny v porovnaní s rokom 2007 (prílev 3 411 miliónov USD v 2008 a 3 581 miliónov USD v 2007), v roku 2009 dochádza k prudkému poklesu celkového prílevu PZI až na -50 miliónov USD<sup>138</sup>. V tomto roku teda de facto došlo k odlevu PZI zo Slovenska. Tento údaj je na prvý pohľad alarmujúci, znamená totiž výrazný pokles záujmu zahraničných investorov o slovenskú ekonomiku. Pohľad do údajov platobnej bilancie SR však prezrádza, že realita nie je taká negatívna, ako to vyplýva z prvotného údaju -50 miliónov USD. Pohyby PZI sa totiž metodicky sledujú v troch častiach – majetková účasť, reinvestovaný zisk a ostatný kapitál. V roku 2009 boli prvé dve položky pozitívne, keď ako už bolo spomenuté, prílev majetkovej účasti dosiahol úroveň 839 miliónov eur a výška reinvestovaného zisku 470 miliónov eur. Za negatívny výsledok v roku 2009 bola teda v celkovej miere zodpovedná časť ostatný kapitál, v ktorej odlev predstavoval 1 344 miliónov eur. V kolónke ostatný kapitál sa podľa metodiky NBS nachádzajú všetky úverové vzťahy subjektov so zahraničným vlastníctvom so svojimi materskými skupinami. V konečnom dôsledku ide o úverové vzťahy v rámci nadnárodných korporácií, ktoré sú rastom počtu firiem so zahraničným vlastníctvom čoraz dôležitejšie<sup>139</sup>. Podľa údajov o platobnej bilancii SR teda slovenské subjekty so zahraničným vlastníctvom poskytli iným zahraničným subjektom v rámci ich podnikovej skupiny viacej úverov než ony samy od nich čerpali. Treba ešte dodať, že tieto úverové vzťahy je takmer nemožné ovplyvniť štátnou politikou a ich vývoj môže narušiť štatistiku prílevu PZI na Slovensko aj v budúcnosti. Na druhej strane treba povedať, že rok 2009 bol prvým rokom v poslednej dekáde, keď kolónka ostatný kapitál mala

<sup>136</sup> Zdroj: UNCTAD World Investment Report 2010, s. 167.

<sup>137</sup> Zdroj: Interné údaje z Národnej banky Slovenska.

<sup>138</sup> Zdroj: UNCTAD World Investment Report 2010, s. 167.

<sup>139</sup> Podľa údajov NBS o platobnej bilancii tieto toky v roku 2009 presiahli hodnotu 50 mld. eur

v platobnej bilancii negatívne saldo, čo bolo spôsobené globálnou finančnou krízou, ktorá sa práve v tomto roku stupňovala.

Celkovo však treba konštatovať, že pokles prílevu PZI na Slovensko bol okrem globálnej finančnej a hospodárskej krízy spôsobený aj istou stratou atraktívnosti a konkurencieschopnosti slovenskej ekonomiky. Slovenská vláda uskutočnila niekoľko opatrení, ktoré mohli zneistiť zahraničných investorov<sup>140</sup>. Kvalita podnikateľského prostredia sa hýbala skôr negatívnym smerom. Tento fakt potvrdzovali aj indexy merajúce kvalitu podnikateľského prostredia (Doing Business publikovaný Svetovou bankou, keď v rokoch 2006 až 2009 Slovensko pokleslo z 34. pozície na 45. pozíciu<sup>141</sup>) a indexy merajúce konkurencieschopnosť ekonomiky (Global Competitiveness Report, publikovaný Svetovým ekonomickým fórom, v ktorom Slovensko v rokoch 2006 až 2010 z 37. pozície pokleslo na 60. pozíciu<sup>142</sup>). V rovnakom období dokázali viaceré štáty v regióne strednej a východnej Európy zlepšiť svoju investičnú atraktívnosť, čo spôsobilo relatívne zhoršenie konkurencieschopnosti Slovenska v tejto oblasti. Táto skutočnosť je výzvou aj pre novú slovenskú vládu, ktorá bude potrebovať zvýšený prílev PZI na „naštartovanie“ hospodárskeho rastu na Slovensku po globálnej hospodárskej kríze.

## 2 Analýza pôvodu PZI na Slovensku

Viaceré teórie priamych zahraničných investícií hovoria o tom, že geografická, jazyková, kultúrna a hospodárska blízkosť je dôležitým determinantom tokov PZI<sup>143</sup>. Tieto teórie boli opakovane potvrdené aj empiricky, pričom Slovensko je tiež dobrým príkladom ich pravdivosti. Štáty SVE od začiatku hospodárskej transformácie udržiavali najužšie hospodárske vzťahy so štátmi západnej Európy – hlavne so štátmi EÚ. V súčasnosti je už desať štátov z regiónu členom EÚ a aj ďalšie štáty sa už pripravujú na členstvo. To viedlo k tomu, že najväčším zahraničným investorom v štátoch SVE sú štáty EÚ. Výnimkou nie je ani Slovensko, keď do konca roku 2009 PZI pochádzajúce zo štátov EÚ tvorili viac než 70 % z celkových PZI.

Ak hodnotíme celkový prílev PZI na Slovensko za celú existenciu samostatného štátu (1993–2009), tak najväčším investorom sú na Slovensku firmy pochádzajúce z Holandska, ktoré do konca roka 2009 na Slovensku preinvestovali 5,324 mld. eur (19,3 % z celkových PZI na Slovensku). Za vysokým prílevom PZI na Slovensko z Holandska stoja dva dôležité faktory. Po prvé, tento vysoký prílev je výsledkom ekonomickej sily holandských nadnárodných korporácií, akými sú Heineken, ING Bank, Unilever, Royal Ahold, Philips, UPC, Aegon a ďalšie. Tieto nadnárodné korporácie začali po páde železnej opony aktívne expandovať v regióne strednej a východnej Európy, z čoho pramenia aj mnohé ich investície na Slovensku. Dobrým príkladom je spoločnosť Heineken, ktorá vstúpila na slovenský trh v roku 1995 kúpou pivovaru Zlatý bažant v Hurbanove<sup>144</sup>. Heineken následne ďalšími investíciami rozšíril svoje portfólio na Slovensku a dodnes preinvestovala v krajine viac než 216 miliónov eur.

Druhým dôležitým faktorom stojacím za vysokým záujmom holandských spoločností o Slovensko sú výhodné holdingové zákony v Holandsku<sup>145</sup>, ktorých výsledkom je, že mnohé zahraničné spoločnosti si tam zakladajú dcérske spoločnosti, ktoré následne využívajú na ďalšie

---

<sup>140</sup> Napríklad obmedzila zisky zdravotných poisťovní, v dôsledku čoho dnes Slovensko čelí medzinárodnej arbitráži, výrazne znížila poplatky za správu aktív v druhom pilieri, ktoré podľa NBS nepokryjú prevádzkové náklady dôchodkových správcovských spoločností, presadila zákon znemožňujúci predstavenstvám monopolov navrhovať zmeny regulovaných cien bez súhlasu valného zhromaždenia a ďalšie.

<sup>141</sup> Zdroj: World Bank Doing Business 2007 a World Bank Doing Business 2010.

<sup>142</sup> Global Competitiveness Report 2005–2006 a Global Competitiveness Report 2010–2011.

<sup>143</sup> Pozri napríklad prácu Fancesci de Mauro The Impact of Economic Integration on FDI and Exports: Gravity Approach.

<sup>144</sup> Zdroj: Firemné stránky firmy Heineken dostupné na <http://www.heinekenslovensko.sk/sk/o-spolocnosti/kto-sme/profil>.

<sup>145</sup> Ide najmä o daňové výhody

zahraničné investície. Najlepším príkladom holandskej investície takéhoto typu je predaj Východoslovenských železiarní v Košiciach americkej oceliarskej skupine U.S. Steel v roku 2000, ktorý sa uskutočnil prostredníctvom holandskej dcérskej spoločnosti U.S. Steel Global Holdings I B.V. Výsledkom tejto operácie bolo, že prílev PZI v rámci tejto akvizície bol štatisticky zaknihovaný ako prílev pochádzajúci z Holandska<sup>146</sup>.

Tabuľka 1: Členenie PZI na Slovensku podľa krajiny investora v rokoch 2009/09(v %)

	2008		2009
<b>Česko</b>	<b>54,25</b>	<b>Brazília</b>	<b>61,54</b>
<b>Cyprus</b>	<b>20,47</b>	<b>Cyprus</b>	<b>26,52</b>
<b>Poľsko</b>	<b>4,60</b>	<b>Rakúsko</b>	<b>9,75</b>
<b>Rakúsko</b>	<b>4,02</b>	<b>Dánsko</b>	<b>8,39</b>
<b>Francúzsko</b>	<b>3,56</b>	<b>Nemecko</b>	<b>8,04</b>
<b>Kórejská republika</b>	<b>3,15</b>	<b>Francúzsko</b>	<b>5,72</b>
<b>Nemecko</b>	<b>3,09</b>	<b>Taliansko</b>	<b>2,54</b>
<b>Taliansko</b>	<b>2,65</b>	<b>USA</b>	<b>2,03</b>
<b>Lichtenštajnsko</b>	<b>1,39</b>	<b>Luxembursko</b>	<b>1,71</b>
<b>Luxembursko</b>	<b>1,12</b>	<b>Švédsko</b>	<b>1,69</b>

Prameň: Vlastné prepočty na základe on-line štatistických zdrojov NBS<sup>147</sup>.

Za Holandskom sa v príleve PZI na Slovensko v rokoch 1993–2009 nachádzali najmä susedné a blízke krajiny – Rakúsko (14,1 % z celkového prílevu), Taliansko (13,2 %), Nemecko (12,8 %), Maďarsko (7,5 %) a Česká republika (6,7 %). Ide teda o ekonomiky, s ktorými má Slovensko najužšie hospodárske, politické a kultúrne vzťahy. Podnikatelia z týchto štátov poznajú najlepšie podnikateľské prostredie na Slovensku, čo sa odzrkadľuje aj v ich investíciách. Viaceré z týchto štátov navyše disponujú silnými nadnárodnými korporáciami, ktoré sa zúčastňovali na privatizačných procesoch v oblasti bankovníctva, poisťovníctva alebo energetiky. Spomenúť možno napríklad Erste Group z Rakúska (Slovenská sporiteľňa), IntesaBci z Talianska (VÚB) alebo Allianz z Nemecka (Slovenská poisťovňa) v oblasti finančnictva a Enel z Talianska (Slovenské elektrárne), EON a RWE z Nemecka (Západoslovenská, resp. Východoslovenská energetika) alebo Ruhrgas tiež z Nemecka (Slovenský plynárenský priemysel).

Čo sa týka PZI pochádzajúcich z Maďarska, tie sa sústreďujú okolo dvoch maďarských nadnárodných korporácií, ktoré sa snažia vytvoriť silnú pozíciu v regióne strednej a východnej Európy – MOL a OTP bank. Ropná spoločnosť MOL v roku 2000 začala získavať majetkový podiel v slovenskej rafinárskej spoločnosti Slovnaft a tento proces vyvrcholil získaním 98,4 % majetkového podielu v roku 2004<sup>148</sup>. V rovnakom čase sa snažila posilniť svoju regionálnu pozíciu OTP bank, ktorá v roku 2001 a 2002 získala rozhodujúci majetkový podiel v Investičnej a Rozvojovej banke<sup>149</sup>, ktorá bola v tom čase v procese reštrukturalizácie po nútenej správe uvalenej NBS v roku 1997.

<sup>146</sup> Zdroj: Výročná správa spoločnosti U.S. Steel Košice z roku 2009.

<sup>147</sup> Dostupné na <http://www.nbs.sk/sk/statisticke-udaje/statistika-platobnej-bilancie/priame-zahranicne-investicie>.

<sup>148</sup> Zdroj: [http://www.slovnaft.sk/sk/o\\_nas/pre\\_investorov/vlastnicka\\_struktura/](http://www.slovnaft.sk/sk/o_nas/pre_investorov/vlastnicka_struktura/)

<sup>149</sup> Prevod 69,56 % akcií IRB, a. s., z FNM SR a kúpa 22,99 % akcií od Slovenskej poisťovne sa uskutočnil na základe kúpno-predajnej zmluvy podpísanej 7. 12. 2001 medzi FNM SR, MF SR a OTP bank Nyrt.

Investorov pochádzajúcich z mimoeurópskych krajín je na Slovensku pomerne málo, významnejšími investormi sú iba firmy pochádzajúce z Kórejskej republiky a z USA. Kórejské firmy sa na Slovensku sústreďujú okolo dvoch dôležitých investícií – automobilového závodu firmy Kia pri Žiline a výrobných centier elektrotechnického gigantu Samsung v Galante a vo Voderadoch. Kórejské spoločnosti využívajú špecifické výhody slovenskej ekonomiky na zásobovanie európskeho trhu a v budúcnosti plánujú ďalšie rozširovanie svojich aktivít.

USA sú najväčšou ekonomikou vo svetovom hospodárstve a disponujú množstvom silných nadnárodných korporácií. Nie je preto prekvapením, že viaceré z nich aktívne investovali aj na Slovensku. Najväčším americkým investorom na Slovensku je spoločnosť U.S. Steel, aj keď už bolo spomenuté, že z hľadiska štatistiky PZI ide o holandskú investíciu. Ďalej možno spomenúť významné spoločnosti, akými sú poisťovňa AIG, IT spoločnosti Dell, HP, IBM či Microsoft alebo finančné a poradenské spoločnosti Citi, KPMG alebo Ernst & Young. V minulosti boli na Slovensku aktívne aj japonské spoločnosti najmä v elektrotechnickom priemysle, v posledných rokoch však dochádzalo k ich postupnému odchodu zo Slovenska. Spomenúť možno firmu Sony, ktorá v roku 2010 predala svoj výrobný závod v Nitre taiwanskej spoločnosti Foxconn. V budúcnosti možno očakávať posilnenie PZI prichádzajúcich práve z Taiwanu, keď veľkú investíciu pri Trenčíne ohlásila v roku 2009 taiwanská firma AU Optronics<sup>150</sup>.

V rokoch 2008 a 2009 sa v príleve PZI na Slovensko uskutočnili zaujímavé zmeny, keď tradičné investorské štáty na čele prílevu vystriedali štáty ako Cyprus, Česká republika alebo Brazília. Čo sa týka zahraničných investícií cyperského pôvodu, ide o využívanie výhodných daňových podmienok na podnikanie na Cypre, pričom rozhodujúca časť PZI pochádza od subjektov z tretích krajín. Podľa údajov NBS rozhodujúca časť PZI pochádzajúcich z Cypru prichádzalo do sektora nehnuteľností, obchodného sektora, do finančných služieb a do hotelierstva<sup>151</sup>. České firmy patria medzi tradičných investorov na Slovensku, ich medziročná pozícia je však značne kolísavá v závislosti od toho, či v danom roku sa uskutočnili väčšie investície. Posledné dva roky sú dobrým príkladom tohto javu. Kým v roku 2008 boli české firmy najväčšími investormi na Slovensku, v roku 2009 sa Česká republika medzi desiatkou najdôležitejších investorských krajín investujúcich na Slovensku.

### 3 Analýza odvetvového členenia PZI na Slovensku

Skúmanie odvetvového členenia PZI na Slovensku v rokoch 1993–2007<sup>152</sup> ukazuje vysokú koncentráciu PZI v malom počte odvetví. Ako ukazuje graf č. 2, až 92,8 % celkových PZI sa v rokoch 1993–2007 koncentrovalo do nasledujúcich piatich sektorov – priemyselná výroba, výroba a rozvod elektriny, plynu a vody, veľkoobchod a maloobchod, doprava, skladovanie, pošty a telekomunikácie a finančné sprostredkovanie.

Keďže veľká časť PZI na Slovensko prišla v rámci privatizácie, práve privatizačné projekty formovali odvetvové členenie prílevu PZ, a to hlavne v rokoch 1999–2003. V každom z piatich sektorov, okrem maloobchodu a veľkoobchodu, možno identifikovať privatizačné predaje veľkého rozsahu, ktoré znamenali veľký prílev PZI. Sektor obchodu dokázal získať 8 % investícií v rokoch 1993–2003 najmä vďaka tomu, že obchodná sieť na Slovensku bola po desaťročiach socialistického ekonomického zriadenia značne poddimenzovaná a dodnes ju budujú najmä veľké zahraničné spoločnosti<sup>153</sup>. PZI sa v tomto sektore zhmotňujú najmä v podobe supermarketov, hypermarketov, nákupných stredísk a potrebného logistického zázemia.

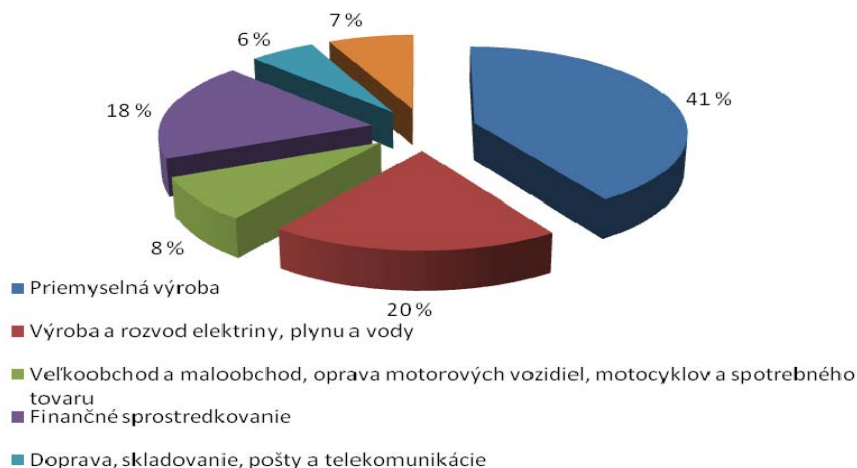
<sup>150</sup> Zdroj: <http://www.sario.sk/?novinky-sario&novinka=164>

<sup>151</sup> Zdroj: [http://www.sario.sk/userfiles/file/sario/zo/teritoria/cyprus/cyprus\\_info\\_sario\\_2007.pdf](http://www.sario.sk/userfiles/file/sario/zo/teritoria/cyprus/cyprus_info_sario_2007.pdf)

<sup>152</sup> Údaje z roku 2008 o odvetvovom členení prílevu PZI nie sú dodnes v NBS k dispozícii, preto nie je možné určiť ani údaje z roku 2009.

<sup>153</sup> Napr. Tesco, Ahold, Carrefour, Lidl, Billa, IKEA, BauMax a mnohé ďalšie.

Graf 1: Odvetvové členenie PZI na Slovensku v rokoch 1993–2007



Prameň: On-line štatistická databáza NBS.

V rámci priemyselnej výroby sú najviditeľnejšie investície v automobilovom priemysle a elektrotechnickom priemysle. Po výstavbe závodov PSA a KIA je slovenský automobilový priemysel, vybudovaný výlučne pomocou zahraničných investorov, schopný produkovať takmer milión áut ročne. Významnou črtou PZI v automobilovom priemysle je, že majú silnú schopnosť pritiahnúť ďalšie PZI vo forme dodávateľských závodov. Na Slovensku to možno pozorovať na príklade všetkých troch automobilových závodov, ktoré v okruhu cca 100 kilometrov vytvorili pomerne hustú sieť subdodávateľov so zahraničným vlastníctvom.

Situácia v elektrotechnickom priemysle je podobná, keď rozhodujúca časť zahraničných investícií je koncentrovaná okolo aktivít spoločnosti Samsung, ktorá od roku 2002 postupnými investíciami vytvorila európske výrobné a logistické centrum s centrom na západe Slovenska v Galante. V súčasnosti v tejto lokalite pracuje takmer 3000 zamestnancov a firma sa stala v roku 2009 najväčším exportérom Slovenska. Postupný rast aktivít firmy Samsung v regióne priniesol dodatočné investície subdodávateľských spoločností, z ktorých možno menovať firmy JASPLASTIK – SK Slovakia (lisovanie plastových dielcov a obalového materiálu), Dong Jin Precision Slovakia (výroba umelohmotných komponentov), Samkang Diecasting Slovakia (výroba hliníkových a plastových výliskov) alebo Koam Elektronik (výroba lisovaných plastov)<sup>154</sup>. Spoločnosť Samsung priniesla nový impulz na rast elektrotechnického priemyslu, keď rozhodla, že vo Voderadoch pri Trnave vybuduje závod na výrobu LCD modulov. Táto investícia nielen vytvorila nové pracovné miesta, ale pritiahla aj ďalších zahraničných subdodávateľov firmy Samsung<sup>155</sup>. Výsledkom týchto aktivít je vznik silného elektrotechnického klastra v Trnavskom kraji, ktorý by bez zahraničných investícií vôbec neexistoval.

Samozrejme, PZI na Slovensku sa v priemysle nachádzajú aj mimo dvoch spomínaných odvetví. Významné sú aj investície v chemickom priemysle, v papierenskom priemysle, v drevárskom, a aj v potravinárskom priemysle. Nemožno zabudnúť ani na spracovanie železnej rudy, kde sa nachádza najväčšia investícia pochádzajúca z USA – už spomínaná firma U.S. Steel Košice).

Sektor finančného sprostredkovania profitoval z privatizácie bánk a poisťovní v štátnom vlastníctve (napr. Slovenská sporiteľňa, VÚB, Slovenská poisťovňa) a z kapitálového vstupu

<sup>154</sup> Zdroj: Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny v Galante - [http://www.upsvalganta.sk/index.php?option=com\\_content&task=view&id=157&Itemid=195](http://www.upsvalganta.sk/index.php?option=com_content&task=view&id=157&Itemid=195)

<sup>155</sup> Spomenúť možno firmy Hansol, Fine DNC, Samsung CHEIL, Samjin a Shinwha, ktoré spolu vytvoria viac než 2000 nových pracovných miest.

zahraničných bánk a poisťovní do domácich súkromných subjektov (napr. Istrobanka, Komunálna banka, poisťovňa Kooperatíva). V súčasnosti pôsobí na Slovensku iba jedna banka bez majoritného zahraničného vlastníctva (Poštová banka) a všetky poisťovne sú vo vlastníctve zahraničných investorov. Dôvodom tohto faktu je snaha silných nadnárodných bankových skupín získať významné postavenie v regióne strednej a východnej Európy, kde boli miestne banky často malé a podkapitalizované. V budúcnosti však už tomto sektore nemôžeme očakávať výrazné PZI, keďže privatizácia sa už skončila a vstup ďalších bankových skupín na slovenský trh je málo pravdepodobný. Výnimku môžu tvoriť služby firemného a investičného bankovníctva, ktoré však nepotrebujú veľký kapitálový vstup.

PZI smerujúce do sektora výroby a rozvodu elektriny, plynu a vody prichádzali výlučne v rámci privatizácie. Slovenská vláda od roku 1998 predávala minoritné podiely v štátnych monopoloch, čo sa asi najvýraznejšie dotklo práve tohto sektora. V roku 2001 štát predal minoritný (49 %) podiel v troch podnikoch zabezpečujúcich rozvod elektriny, v roku 2002 došlo k predaju rovnakého podielu aj v plynárenskej spoločnosti SPP a v roku 2006 boli privatizované aj Slovenské elektrárne. V budúcnosti ani v tomto sektore nemožno očakávať významnejšie PZI, iba, ak by štát pristúpil aj k predaju majoritných podielov v rozvodových spoločnostiach.

Posledným sektorom s výraznejšími PZI je sektor telekomunikácií. V tomto sektore nájdeme aj PZI v rámci privatizácie, a ale aj investície na zelenej lúke. Príkladom prvých je kúpa 49 % podielu Slovenských telekomunikácií firmou Deutsche Telecom, čo bol jeden z najväčších privatizačných predajov v histórii Slovenska. Príkladom investícií na zelenej lúke sú spoločnosti pre mobilnú komunikáciu (Orange, Eurotel a O2<sup>156</sup>), ktoré všetky majú významných zahraničných vlastníkov. V budúcnosti môžeme v tomto sektore očakávať ďalšie PZI po deregulácii telekomunikácií, keď alternatívni operátori budú budovať vlastnú sieť, aby dokázali konkurovať dominantnej firme (Slovak Telekom).

Rovnako ako pôvod PZI prichádzajúcich na Slovensko je aj ich smerovanie pomerne volatilné v jednotlivých rokoch. Keďže Slovensko je pomerne malá krajina, počet investičných projektov je v každom roku dosť obmedzený a každý väčší projekt dokáže výrazne zmeniť štatistické výsledky daného roku. Dobrým príkladom je aj rok 2009, keď podľa NBS prišla 38,5 % PZI do oblasti finančných a poisťovacích činností, pričom táto oblasť získala v predchádzajúcich rokoch iba pomerne malé množstvo investícií. Za touto oblasťou nasledovalo v roku 2009 ďalšie prekvapenie, keď oblasť odborné, vedecké a technické činnosti získala až 22,7 % z celkového prílevu PZI. Až na treťom mieste sa v danom roku umiestnila priemyselná výroba s 19,8 %, za ktorou už výrazne zaostávala oblasť nehnuteľností s 7,8 % a oblasť veľkoobchodu a maloobchodu s 5,3 %<sup>157</sup>.

### 3 Analýza regionálneho smerovania PZI na Slovensku

Už prvý pohľad na dostupné dáta prezrádza, že regionálne rozdelenie PZI v rámci Slovenska je výrazne jednostranné. V rokoch 1993–2007<sup>158</sup> získali podľa údajov NBS regióny západného Slovenska 82,3 % z celkových PZI smerujúcich na Slovensko. Stredné Slovensko a východné Slovensko výrazne zaostávajú, v spomínanom období získali len 8,1 %, resp. 9,6 % z celkových PZI smerujúcich na Slovensko.

Rozdelenie PZI na úrovni krajov odkrýva ešte väčšiu nerovnováhu – Bratislavský kraj dominuje prílevu PZI a samotný získal v období rokov 1993–2007 až 67,7 % z celkových PZI. Na druhom mieste je s výrazným odstupom Košický kraj (8,8 %). Najmenej PZI za spomínaných 10

<sup>156</sup> Eurotel, ktorý bol vybudovaný v spolupráci s americkými partnermi, sa prostredníctvom privatizácie Slovenských telekomunikácií stal majetkom nemeckej firmy Deutsche Telekom, ktorá firmu rebrandingovala na T-Mobile a v roku 2010 ju spojila so spoločnosťou Slovak Telekom.

<sup>157</sup> Zdroj: Online štatistická databáza PZI Národnej banky Slovenska.

<sup>158</sup> Opäť musíme konštatovať, že dáta z roku 2009 nie sú od NBS v čase písania publikácie dostupné, čo znehodnocuje údaje z 2009, ktoré sú dostupné sú. Nie je totiž možné vypočítať celkový kumulatívny prílev do konca roku 2009.

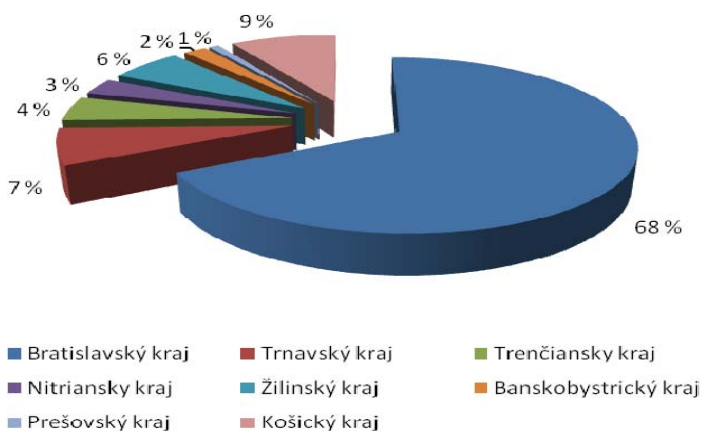


rokov získali Banskobystrický kraj a Prešovský kraj, ktoré vzbudili len marginálny záujem zahraničných investorov (1,9 % a 0,9 %). Ostatné kraje tiež zaostávajú – Trnavský kraj získal 6,9 % z celkových PZI, Trenčiansky kraj 4,6 %, Nitriansky kraj 3,1 % a Žilinský kraj 6,1 %.

Ak preskúmame výsledky z roku 2009, dominancia Bratislavského kraja pokračuje aj v tomto roku, keď získal až 73,7 % zo všetkých PZI smerujúcich na Slovensko. Oproti tomu záujem o stred a východ Slovenska je naďalej minimálny – v roku 2009 získal Košický kraj z 3,0 % celkových PZI, Prešovský kraj z 1,0 % celkových PZI. Banskobystrický kraj, naopak, v roku 2009 zaznamenal rekordný prílev PZI, keď jeho podiel na celkovom príleve predstavoval až 7,7 %. Najhorší výsledok v roku 2009 naopak dosiahol Žilinský kraj, v ktorom došlo k odlevu PZI vo výške 60 miliónov eur. Dôležitou otázkou budúcnosti Slovenska je, prečo absolútna väčšina PZI smeruje na západ Slovenska, ktorý PZI (relatívne) najmenej potrebuje, a prečo nie je záujem o stredné a východné Slovensko, ktoré by PZI nevyhnutne potrebovali? Prečo získava Bratislavský kraj každý rok najmenej 50 až 60 % z celkových PZI?

Hegemónia Bratislavského kraja je pomerne ľahko vysvetliteľná. Najdôležitejším faktorom je opäť privatizácia. Všetky štátne monopoly, ktoré v poslednej dekáde slovenská vláda čiastočne privatizovala, majú sídlo v Bratislave. To znamená, že PZI sú započítané do štatistík Bratislavského kraja, aj keď daná spoločnosť vykonáva svoju činnosť na území celého Slovenska. Ako príklad môžeme uviesť veľké banky, SPP, ZSE, Slovak Telecom alebo Slovenskú sporiteľňu.

**Graf 2: Regionálne rozdelenie PZI na Slovensku v rokoch 1993–2007**



Prameň: Online štatistická databáza NBS.

Bratislavský kraj je však vyhľadávaným miestom aj na investície mimo privatizácie. Na jeho území sídli najväčšia slovenská spoločnosť Volkswagen Slovakia, ako i spoločnosť Slovnaft, ktorá bola v rokoch 2000–2002 cieľom akvizície maďarskej spoločnosti MOL. Vyššia kúpna sila obyvateľov Bratislavského kraja priťahuje aj zahraničných investorov v oblasti obchodu, o čom svedčia nákupné strediská a hypermarkety vybudované v minulých rokoch za pomoci zahraničného kapitálu. Ďalšou výhodou Bratislavského kraja je aj vyspelá infraštruktúra a výhodná geografická poloha (blízkosť Rakúska, Maďarska a Českej republiky). Treba spomenúť ešte aj sektor nehnuteľností, keď do vypuknutia globálnej hospodárskej krízy bola Bratislava vyhľadávanou lokalitou pre zahraničných developerov<sup>159</sup>.

Západné Slovensko (Trnavský kraj, Trenčiansky kraj a Nitriansky kraj) získavajú pomerne veľké množstvo PZI z podobných dôvodov ako Bratislavský kraj. Dominuje výhodná geografická

<sup>159</sup> Ako príklad možno spomenúť projekt Eurovea, ktorú zastrešuje írsky developerská spoločnosť Ballymore Properties.

poloha, vybudovaná infraštruktúra (rýchle spojenie s Bratislavou a so západnou Európou) a pomerne vysoká kúpna sila obyvateľov žijúcich na západnom Slovensku.

Najdôležitejším faktorom pri rozhodovaní zahraničných investorov o umiestnení investície je nepochybne vybudovaná infraštruktúra. Keďže veľké nadnárodné spoločnosti v súčasnosti fungujú v logistickom systéme „just in time“, lokality bez vyspelej cestnej infraštruktúry (diaľnic a rýchlostných ciest) nie sú pre zahraničných investorov zaujímavé. Potvrdzujú to údaje nielen zo Slovenska, ale aj z Maďarska, Českej republiky a Poľska. Faktom je, že kde sa končia diaľnice, tam sa končí aj záujem zahraničných investorov<sup>160</sup>.

Ako teda zabezpečiť potrebné PZI pre chudobnejšie regióny na strednom a východnom Slovensku? Kľúčom je vybudovanie diaľničného spojenia medzi východným a západným Slovenskom. Ide o úlohu, ktorá vyžaduje vysoké finančné prostriedky, no iba jej dokončenie dokáže otvoriť cestu zahraničným investorom na východ. Ďalšou možnosťou na prilákanie PZI na stredné a východné Slovensko je presmerovanie investičných stimulov do týchto regiónov. Investori smerujúci do spomínaných regiónov by mali dostať výhodnejšie podmienky, pričom ďalšia pomoc zahraničným investorom na západnom Slovensku by sa mala výrazne znížiť. Takisto projektom priemyselných a technologických parkov na strednom a východnom Slovensku by sa mala venovať zvýšená pozornosť a podpora.

Nebezpečenstvom totiž je, že nerovnomerné rozdelenie PZI prehĺbi už existujúce hospodárske rozdiely medzi západom Slovenska a východom Slovenska. Prílev PZI totiž vytvorí nové pracovné miesta, prinesie nové technológie a v konečnom dôsledku prinesie aj rast miezd, a tým aj životnej úrovne. Úlohou vedenia štátu v tejto oblasti je vypracovať a následne uskutočňovať stratégiu v oblasti PZI, ktorá by nasmerovala zahraničných investorov práve na stredné a východné Slovensko. Ďalšie zaostávanie stredného a východného Slovenska totiž môže spôsobiť vysokú migráciu smerom na západ a odlev (najmä kvalifikovanej) pracovnej sily bude ďalej zhoršovať pozíciu spomenutých regiónov.

## ZÁVER

Skúmanie celkového prílevu PZI na Slovensko naznačilo, že v súčasnosti sa Slovensko nachádza v etape zníženého prílevu. Toto zníženie prílevu PZI je pritom len čiastočne spôsobené globálnou hospodárskou krízou, dôležitú úlohu zohráva aj klesajúca investičná atraktívnosť Slovenska, ktorá je zachytená aj rôznymi medzinárodnými indexmi. Pre slovenskú hospodársku politiku z tohto trendu vyplýva jasná úloha – opätovne zvýšiť investičnú atraktívnosť a zlepšiť konkurencieschopnosť slovenskej ekonomiky. Cieľom vlád by malo byť vytvorenie transparentného podnikateľského prostredia s jasnými pravidlami hry a pokračovanie v hospodárskych reformách začatých v období rokov 2002 až 2006. Súperenie o prichádzajúce PZI je v regióne strednej Európy každým rokom ostrejšie a vyrovnanejšie a pri nezmenenej hospodárskej politike bude Slovensko v porovnaní so svojimi konkurentmi stále menej atraktívne.

Analýza štruktúry prílevu PZI na Slovensko priniesla niekoľko zaujímavých pohľadov a poznatkov. Čo sa týka odvetvovej štruktúry prílevu PZI, možno pozorovať pomerne silný prílev PZI v rámci priemyslu. V danom historickom období boli tieto investície nesporne prospešné pre slovenskú ekonomiku, v budúcnosti by sa však Slovensko malo snažiť o prilákanie PZI v odvetviach poznatkovej ekonomiky. Toto je veľkou výzvou pre slovenskú hospodársku politiku, keďže práve o tieto investície sa zaujíma najväčší okruh štátov. Základným opatrením v tejto oblasti by malo byť úplné presunutie ťažiska investičných stimulov do odvetví poznatkovej ekonomiky a paralelné posilnenie podpory vzdelávania, vedy a výskumu, čo by malo zlepšiť dostupnosť kvalifikovanej pracovnej sily na Slovensku.

---

<sup>160</sup> Na ďalší dôkaz o dôležitosti diaľničnej siete stačí preskúmať posledné dve veľké investície na zelenej lúke na Slovensku. Skupina PSA postavila továreň v Trnave, v lokalite tesne pri diaľnici, a skupina KIA/Hyundai bezpodmienečne požadovala dokončenie diaľnice smerujúcej do Žiliny.

Nerovnomerné regionálne rozloženie PZI na Slovensku patrí medzi jej najchronickejšie problémy. Zahraniční investori uprednostňujú regióny s vyspelou infraštruktúrou, čo vedie k ďalšiemu zaostávaniu už teraz menej vyspelých regiónov. Presmerovanie investičných stimulov do regiónov s vyššou nezamestnanosťou je iba čiastočným riešením tohto problému, úplným riešením je iba dobudovanie siete rýchlostných ciest, ktoré umožňujú uplatňovanie moderných logistických postupov. Dlhodobým problémom je najmä cestná infraštruktúra v južnej oblasti krajiny, v ktorom sa nachádza viacero okresov s vysokou nezamestnanosťou. Rýchlostné cesty v tomto regióne sa nachádzajú iba v štádiu plánovania, ich výstavba je dlhodobou záležitosťou. Menej vyspelým regiónom by mohli pomôcť už spomenuté PZI v oblasti poznatkovej ekonomiky, ktoré potrebujú iba informačnú infraštruktúru – dostupnú na celom území Slovenska. Problémom však môže byť nižšia dostupnosť vysokokvalifikovanej pracovnej sily, ktorá je pre tieto sektory dôležitá.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

1. DUDÁŠ, T.: Analýza odvetvového a regionálneho členenia priamych zahraničných investícií na Slovensku v rokoch 1993–2004. In: Nová ekonomika, roč. 4, 2005, č. 3. s. 9–14.
2. NBS: Priame zahraničné investície 2006. Bratislava: Národná banka Slovenska, 2007.
3. NBS: Priame zahraničné investície 2007. Bratislava: Národná banka Slovenska, 2008.
4. UNCTAD: World Investment Report 2009 – Transnational Corporations, Agricultural Production and Development. Geneva and New York: United Nations, 2009. ISBN 978-92-1-112775-1.
5. UNCTAD: World Investment Report 2010 – Investing in a low-carbon economy. Geneva and New York: United Nations, 2010. ISBN 978-92-1-112806-2.
6. World Bank: Doing Business in 2010 – Reforming through Difficult Times. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2006. ISBN 978-0-8213-7961-5.
7. World Economic Forum: The Global Competitiveness Report 2005–2006. Geneva: World Economic Forum, 2005. ISBN 1-4039-9844-2.
8. World Economic Forum: The Global Competitiveness Report 2010–2011. Geneva: World Economic Forum, 2010. ISBN 978-92-95044-87-6.

## KONTAKT

Ing. Tomáš Dudáš, PhD.  
Fakulta medzinárodných vzťahov  
Ekonomická univerzita v Bratislave  
E-mail: [dudas@euba.sk](mailto:dudas@euba.sk)

## ABSTRAKT

Článok sa sústreďí na obdobie mimoriadnych ekonomických a finančných opatrení súčasnej krízy, kedy môže ľahko vzniknúť predstava, že dnešné ekonomické problémy eurozóny sú síce vážnou, ale len akousi jednorazovou nepríjemnosťou, ktorá sa až doteraz ani nedala tušiť a s ktorou sa asi nič nedalo robiť. V tomto kontexte je článok doplnený odkazom aj na príčiny svetovej ekonomickej a finančnej krízy. Cieľom článku je priblížiť aktuálnu ekonomickú situáciu eurozóny a historické východiská tejto kritической situácie.

**Kľúčové slová:** deficit, kríza, dlh, eurozóna

## ABSTRACT

The article focuses on the period of exceptional economic and financial measures to the current crisis, which may easily arise the idea that today's economic problems in the eurozone, although serious, but only a single kind of nuisance, which until now did not even have imagined and which could not do anything about. In this context, the article is referenced to the causes of the global economic and financial crisis. Aim of this article is to outline the current economic situation of the euro area and the historical background of this critical situation.

**Key words:** deficit, crisis, debt, eurozone

**JEL:** F34, H68

---

## ÚVOD

Počiatky a priebeh finančnej krízy v USA a následne hospodárskej krízy sú vcelku známe. Problémy vo svetovej ekonomike spustil krach hedgeových fondov Bearm Sterns v lete 2007 a bankrot Lehmann Brothers v septembri 2008. Ďalším krokom bolo odhalenie hypotekárnej bubliny okolo Freddie Mac a Fannie Mae, čo viedlo ku kríze likvidity a obmedzenia dostupnosti úverov. Záchrané balíčky vlád po celom svete už len následne riešili hospodársku recesiu šíriacu sa po celom svete.

### 1 Hľadanie príčin a vinníka

Základné príčiny možno uviesť v dvoch rovinách. Ministri financií krajín G20 vidia za touto krízou systém odmeňovania vrcholových manažérov finančných inštitúcií a taktiež politiku bánk vedúcu k uprednostňovaniu krátkodobých ziskov na úkor dlhodobej výkonnosti organizácie s vplyvom na rast miery rizika.<sup>161</sup> Druhou rovinou sú však príčiny krízy v reforme zameranej na sekuritizáciu aktív, v činnosti ratingových agentúr, slabých modeloch posudzovania rizika a samotnom schvaľovaní úverov.<sup>162</sup> Základným momentom zmeny sa vo finančnom systéme stalo správanie bánk, ktoré boli podporované stimulmi monetárnych politík. Zmena správania bánk

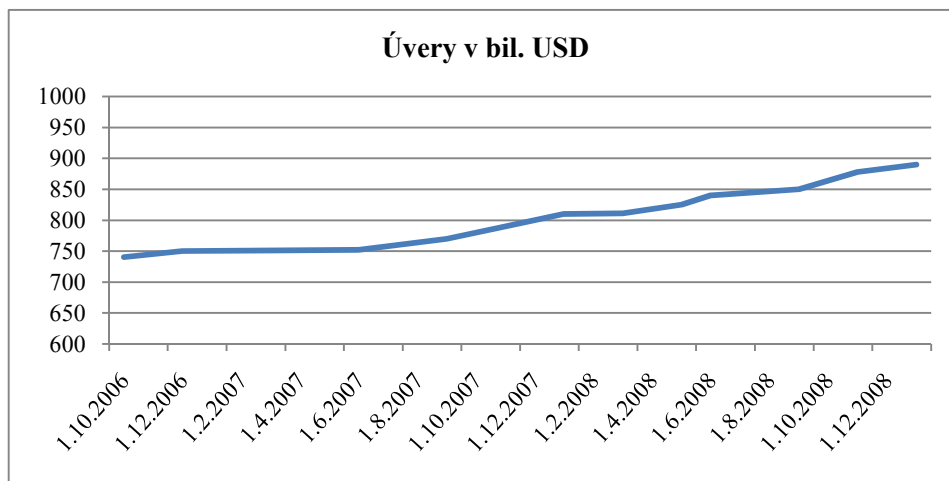
---

<sup>161</sup> Hvozdíková, V.: Polemika o príčinách a riešeniach globálnej krízy. SAV:2010

<sup>162</sup> Bikár, M.: Finančná politika vlád a aktuálny vývoj ekonomík v čase finančnej krízy. In Zborník z 7. Medzinárodnej konferencie. Ostrava, 2009.

začala v roku 2004. V politickej rovine to bola administratíva prezidenta Busha, ktorá presadzovala myšlienku poskytovania hypoték aj pre skupiny ľudí z nízko príjmových skupín s nulovými vlastnými zdrojmi.<sup>163</sup> Regulátor dvoch najväčších hypotekárnych domov Fannie Mae a Freddie Mac - The Office of Federal Housing Enterprise Oversight (OFHEO), nezvládol ich obrovské kapitálové požiadavky a kontrolu ich finančných aktív, čím zároveň prispel k sekuritizácii hypotekárnych úverov a ukázal tak cestu iným bankám. Reakcia trhov nenechala na seba dlho čakať a skutočná úverová explózia začala najmä v oblasti emisií rezidenčných hypotekárnych záložných listov.

### Rast úverov v USA (bil. USD)



Prameň: [www.ekf.vsb.cz/shared/uploadedfiles/cul33/Bikar.Milos.pdf](http://www.ekf.vsb.cz/shared/uploadedfiles/cul33/Bikar.Milos.pdf)

V otázke hľadania vinníka sa rozchádzajú dva fundamentálne názory. Prvý názor hovorí o zlyhaní štátov a ďalší sa zameriava na zlyhanie finančného trhu.

Zlyhanie štátu sa dalo pozorovať aj na hospodárskom raste svetových ekonomík založenom na úverovej expanzii. Za posledných 30 rokov sa príjem strednej triedy nemenil, ale stagnoval, pričom v niektorých krajinách tento príjem klesal. Dochádzalo k zníženiu reálnych úspor a akumulovaného kapitálu u väčšiny populácie a bohatstvo sa koncentrovalo v rukách úzkej skupiny obyvateľstva.<sup>164</sup> V snahe podporiť spotrebu domácností, dochádzalo vo viacerých krajinách k podpore „života na dlh“. Ekonomika USA dosahovala ekonomický rast 2 - 4% ročne, zatiaľ čo rast jej zadlženosti dosahoval 8-10%.<sup>165</sup>

Finančný trh mal pôvodne plniť úlohu finančného sprostredkovateľa v ekonomike, ale jeho podiel dosiahol takmer štvrtinu celkového amerického korporátneho sektora a zisky finančných firiem sa dostali na úroveň 40% celkových korporátnych ziskov.<sup>166</sup> Túto pozíciu dosiahol finančný sektor vysokou mierou zadlženosti. Medzi rozsahom finančných operácií a rozsahom reálneho medzinárodného obchodu vznikala čoraz väčšia medzera. Výsledkom bola „virtualizácia“ svetovej ekonomiky a jej „odtrhnutie od reálnych ekonomických fundamentov.“<sup>167</sup> Osobitným problémom

<sup>163</sup> Bikár, M.: Finančná politika vlád a aktuálny vývoj ekonomík v čase finančnej krízy. In Zborník z 7. Medzinárodnej konferencie. Ostrava, 2009.

<sup>164</sup> Šikula, M.: Dlhodobá vízia slovenskej spoločnosti a identifikácia príčin globálnej krízy. In: Dosahy finančnej a hospodárskej krízy na pôdohospodárstvo – možnosti riešenia. Nitra: Slovenská akadémia pôdohospodárskych vied, 9. júna 2009.

<sup>165</sup> Tamtiež.

<sup>166</sup> Hvozdíková, V.: Polemika o príčinách a riešení globálnej krízy. SAV:2010

<sup>167</sup> Šikula, M.: Dlhodobá vízia slovenskej spoločnosti a identifikácia príčin globálnej krízy. In: Dosahy finančnej a hospodárskej krízy na pôdohospodárstvo – možnosti riešenia. Nitra: Slovenská akadémia pôdohospodárskych vied, 9. júna 2009.

s expanziou finančných trhov bolo aj využívanie nových finančných derivátov. Tie prispeli k neprehľadnosti a k zvyšovaniu celkového rizika.

Finančné inovácie stoja aj za problémom sekuritizácie subštandardných hypoték, keďže pred krízou bolo možné sekuritizovať len štandardné hypotéky.<sup>168</sup> Vďaka novému štruktúrovanému finančnému produktu CDO (kolateralizované dlhové obligácie) bolo možné kombinovať do portfólia aj rizikové hypotéky s inými pohľadávkami. Takýto výsledný „balíček“ nebol ratingovo dostatočne ohodnotený a tým pádom došlo k presúvaniu rizika až do straty kontroly. Úlohou ratingových agentúr je posudzovať platobnú schopnosť budúcich dlžníkov. Od solventných s označením AAA/Aaa až po nesolventných, zaradených do skupiny D.<sup>169</sup> Nebolo však problémom za úplatok získať od ratingovej spoločnosti doklad o potrebnej výške príjmu. Banky brali tieto posudky ľahkovážne a spoliehali sa len na výsledky ratingov a údaje o dlžníkoch si už ďalej neoverovali. V priebehu 1 – 2 rokov však úroky začali rásť a dlžníci neboli schopní splácať.

Podobné črty ako začiatky hypotekárnej krízy v USA sa objavujú v súčasnosti aj v Indii na poli tzv. mikroúverov. Špecifickému odvetviu finančných služieb tak hrozí kolaps. Mikroúvery sú pôžičky, ktoré väčšinou nepresiahnu niekoľko stoviek dolárov. Určené sú chudobným ľuďom, ktorí nemajú možnosť dostať úver v banke. Prax sa rozmohla prevažne v Indii a ďalších chudobnejších krajinách Ázie, dnes už je ale bežná i v niektorých krajinách Afriky a Latinskej Ameriky. Zmyslom týchto úverov je dať chudobným ľuďom šancu začať s drobným podnikaním, ktoré by mohlo zlepšiť ich životnú úroveň.<sup>170</sup> Hoci mikroúvery sa práve v Indii tešili značnej obľube, množstvo dlžníkov sa cíti byť sprostredkovateľmi úverov podvedená a prestáva tieto tzv. pôžičky splácať. Problematická situácia je najmä v indickom štáte Ándhrapraděš, ktorý je pre mikroúvery v Indii úplne kľúčový. Pripadá naň totiž až tretina všetkých mikroúverov, ktoré boli v Indii poskytnuté. Podľa niektorých odhadov majú v mikroúveroch banky viazané až štyri miliardy dolárov. Indické banky poskytli rôznym úverovým spoločnostiam a sprostredkovateľom až 80% všetkých finančných prostriedkov, ktoré boli v Indii poskytnuté ako mikropôžičky.<sup>171</sup> Tento sektor začal byť zaujímavý aj pre nadácie či komerčné podniky, ktorých zahraničná angažovanosť môže preniesť tieto problémy do finančného sektora krajiny.

## 2 (Ne)správne reakcie vlád

Vlády krízou najdotknutejších krajín, sa pri jej prepuknutí zachovali obdobne ako v predchádzajúcich ekonomických krízach. Reakcie vlád vedúcich k zmierneniu dopadov krízy a oživeniu ekonomík majú teda zaužívanú stratégiu. Väčšina krajín si adoptovala nesystematický prístup v podobe kombinácie expanzívnej monetárnej politiky, dodania likvidity a ad hoc intervencií, alebo záchrany individuálnych selektívnych inštitúcií.<sup>172</sup> Tieto opatrenia však viedli k rapidnému poklesu dôvery na finančných trhoch, pričom boli následne implementované oveľa rozsiahlejšie a komplexnejšie balíky, ktoré zvyčajne spočívali len v garantovaní záväzkov, rekapitalizácii inštitúcií a transferu toxických aktív.

Vládne plány mali za cieľ stabilizovať finančné trhy, dodať potrebnú likviditu a redukovat' nedostatok kapitálu bánk. Podľa nedávneho vývoja na medzinárodných trhoch bude, podľa nášho názoru, urgentná intenzívnejšia medzinárodná spolupráca a koordinácia prijatých krokov. Krajiny EÚ budú musieť adoptovať funkčné mechanizmy proti prípadným cezhraničným krachom veľkých bánk, pričom menšie krajiny môžu čeliť štátnemu bankrotu a medzinárodné finančné inštitúcie budú

<sup>168</sup> Hvozdičková, V.: Polemika o príčinách a riešeniach globálnych kríz. SAV:2010

<sup>169</sup> [http://www.euractiv.sk/ekonomika-a-euro/zoznam\\_liniek/financna-kriza-000227](http://www.euractiv.sk/ekonomika-a-euro/zoznam_liniek/financna-kriza-000227)

<sup>170</sup> <http://finweb.ihned.cz/c1-48256360-indove-si-zvykli-nesplacet-mensi-uvery-systemu-ted-hrozi-kolaps>

<sup>171</sup> <http://finweb.ihned.cz/c1-48256360-indove-si-zvykli-nesplacet-mensi-uvery-systemu-ted-hrozi-kolaps>

<sup>172</sup> Bikár, M.: Finančná politika vlád a aktuálny vývoj ekonomík v čase finančnej krízy. In Zborník z 7. Medzinárodná konferencie. Ostrava, 2009.

musieť podať pomocnú ruku. Vládne injekcie môžu z krátkodobého hľadiska pomôcť vyriešiť krízové situácie, závisia však od možností verejných financií a štruktúry ekonomiky. Z dlhodobého hľadiska je však nutné nastaviť prísnejšie pravidlá regulácie a dozoru finančného sektora, zvýšiť transparentnosť štruktúry imania bánk a oceňovania kolaterálov.<sup>173</sup>

Zhoršenie stavu verejných financií, rezultujúce z prijatých nákladných opatrení, môže brániť vládam stanoviť si udržateľnú cestu. Zníženie ratingu krajiny vedie k zvýšeným nákladom financovania dlhovej služby štátu. V tomto kontexte je pochopiteľný tlak na centrálnu banku akceptovať istú úroveň inflácie s cieľom znížiť celkový dlh. Zvýšená volatilita meny vedie v prípade depreciaácie k stratám na hodnote aktív dlžníkov, ak je dlh denominovaný v cudzej mene.<sup>174</sup> Obdobne môžu stratám čeliť aj banky, z dôvodu výkyvov úrokových sadzieb a mien.

### 3 Kríza v Európskej únii

Európska ekonomika sa prvej vlne finančnej krízy na jeseň roku 2007 vyhla bez väčších následkov. Finančné inštitúcie, ich produkty a ratingové agentúry však stratili postupne svoju reputáciu na trhoch. Európska komisia kritizovala nedbanlivosť investičných praktík týchto inštitúcií, manažment likvidity a nezodpovedné úverovanie.<sup>175</sup> Finančné problémy v západnej Európe odkryla aktivita britskej národnej banky Bank of England, ktorá musela zachraňovať komerčnú banku Northern Rock, ktorá patrila medzi lídrov na trhu s hypotékami. Vplyv krízy na EÚ sa začal prejavovať najmä v eurozóne v prvom štvrtroku 2008. Globálna ekonomika sa začala spomaľovať a Komisia opatrne avizovala, že v roku 2008 treba očakávať nižší rast a vyššiu infláciu. EÚ začiatkom roku 2008 zažívala najvyšší rast cien za posledných 14 rokov.<sup>176</sup> Zlé hospodárske vyhliadky sa v druhom štvrtroku začali ešte viac prehlbovať a výrazný vplyv na ne mala najmä recesia v USA a rast cien ropy a energií. Globálna úverová kríza oslabilu dôveru investorov a sťažila prístup k financiam.

Po septembrovom krachu na Wall Street začala EÚ umiernené realizovať krízový plán. Po rýchlej pomoci európskym bankám v podobe 30 miliárd EUR krátkodobej pôžičky od ECB, začali banky udržiavať väčšie kapitálové rezervy, aby sa nedostali do finančnej nesolventnosti.<sup>177</sup> Do finančných problémov sa dostával aj automobilový priemysel, ktorý žiadal EÚ o finančnú pomoc, ktorú napokon aj dostal vo forme podpory rozvoja ekologických áut.

Rastúca neistota sa odrazila na páde cien akcií na všetkých trhoch od USA až po Japonsko. Ako kritický bod možno označiť aj pokles akcií niektorých bánk vo Veľkej Británii až o 40%. Aj napriek zníženiu úrokových sadzieb centrálnymi bankami, tento postup nepriniesol na trhy istotu. Vypredávanie akcií a prepady na burzách začali ohrozovať kurzy svetových mien, samozrejme tým aj európsku menu. Krajiny v EÚ si uvedomili nevyhnutnosť koordinovať postup záchrany ekonomík a snahu obnoviť ekonomický rast v reálnej ekonomike.

Klesajúce ratingy na začiatku roka 2009, kedy bolo Portugalsko po Grécku a Španielsku v poradí treťou krajinou eurozóny, ktorej ratingová agentúra Standard & Poor's znížila v dôsledku krízy hodnotenie, prispelo toto znižovanie ratingu k výraznému zväčšeniu rozdielu medzi výnosmi štátnych dlhopisov jednotlivých členských krajín.<sup>178</sup>

---

<sup>173</sup> Bikár, M.: Finančná politika vlád a aktuálny vývoj ekonomík v čase finančnej krízy. In Zborník z 7. Medzinárodnej konferencie. Ostrava, 2009.

<sup>174</sup> Bikár, M.: Finančná politika vlád a aktuálny vývoj ekonomík v čase finančnej krízy. In Zborník z 7. Medzinárodnej konferencie. Ostrava, 2009.

<sup>175</sup> [http://www.euractiv.sk/ekonomika-a-euro/zoznam\\_liniek/financna-kriza-000227](http://www.euractiv.sk/ekonomika-a-euro/zoznam_liniek/financna-kriza-000227)

<sup>176</sup> Tamtiež

<sup>177</sup> <http://hnonline.sk/c1-33254190>

<sup>178</sup> To predstavuje vyjadrenie nedôvery trhu prostredníctvom prikladania rizika krajinám za nedodržiavanie ich záväzkov a v tomto prípade to znamenajú vyššie výnosy logicky vyššie náklady na financovanie štátneho dlhu krajiny.

O objeme celkových nákladov vynaložených na oživenie ekonomiky a záchranu finančného systému sa neustále vedú diskusie, ale o stratách spôsobených touto krízou vo výške 2,19 trilióna EUR už informovala Bank of England.<sup>179</sup>

Implementácia týchto opatrení zhoršuje verejné financie, čím sa ohrozuje snaha dosiahnuť nastolenie rovnováhy a udržateľnosti. Zníženie ratingu krajiny vedie k zvýšeným nákladom financovania dlhovej služby štátu. V tomto kontexte je pochopiteľný tlak na centrálnu banku akceptovať istú úroveň inflácie s cieľom znížiť celkový dlh.<sup>180</sup>

#### 4 Aktuálny vývoj eurozóny

Podľa OECD ekonomický rast vo svete sa budúci rok spomalí na 4,2%, z tohtoročného tempa 4,6%. Na rok 2012 čaká OECD návrat rastového tempa na 4,6%. Podľa prognózy spoločnosti Ernst & Young Eurozone Forecast (EEF), sa rast v regióne v roku 2010 upravil na úroveň 0,8 % a v roku 2011 dosiahne 1,3%. Podľa tejto správy bude ekonomický rast v eurozóne v ďalších piatich rokoch 1 až 2,5% ročne nižší ako v USA. HDP by malo v USA tento rok dosiahnuť 2,7% a ďalší rok len 2,2%.<sup>181</sup>

Vo významných krajinách eurozóny na severe (v Nemecku, Francúzsku, Holandsku a Belgicku) sa v rokoch 2010 až 2012 očakáva priemerný rast HDP na úrovni 1,7 % ročne, ale na druhej strane v južnej Európe sa podľa prognózy v rovnakom období očakáva záporný rast vo výške - 0,1 % ročne. Celkovo sa rast eurozóny podľa EK odhaduje v roku 2011 na 1,7%, namiesto pôvodne odhadovaného 1%. Európska komisia vo svojich predpovediach hospodárskeho rastu vychádza na základe vývoja v ekonomikách Nemecka, Španielska, Francúzska, Talianska, Holandska, Poľska a Veľkej Británie, ktoré tak tvoria 80 % celého úniového hospodárstva.<sup>182</sup>

Tento rok by mali najrýchlejšie rásť ekonomiky Nemecka a Poľska, a to zhodne o 3,4%. V prípade nemeckého hospodárstva sa na jar odhadoval rast o 1,2% a v prípade poľského 2,7%. V dôsledku toho grécky HDP na hlavu klesne z 89% priemernej hodnoty v eurozóne za rok 2007 na 83% v roku 2012. Španielsko zaznamená pokles z 93 % priemernej hodnoty v eurozóne na 88%, čo je naposledy zaznamenaná relatívna hodnota v roku 1998.<sup>183</sup> Aj podľa tejto prognózy sa očakáva obnovenie ekonomickej rovnováhy v týchto krajinách južnej časti Európy až od roku 2014. Krajiny koncentrované na severe čerpajú dve základné výhody. Prvou je vysoká produktivita a konkurencieschopnosť krajín, spojená so mzdovou umiernenosťou. Druhou výhodou je reálne dosiahnutie fiškálnych opatrení, kedy môžu vlády týchto krajín realizovať reformy bez nadmernej záťaže rozpočtov.

Juh EÚ sa v súčasnosti spája s rastúcimi problémami v oblasti nedôvery investorov, ktorá sa podľa denníka Financial Times odrazila aj na finančných trhoch pri predaji dlhopisov najzraniteľnejších štátov eurozóny. Výnosy írskych a portugalských dlhopisov stúpajú na nové maximum a prepadá sa aj kurz európskej jednotnej meny. K zhoršeniu situácie na trhoch v októbri 2010 prispela aj informácia, že portugalské banky nie sú schopné na trhu získať dostatočný kapitál a od Európskej centrálnej banky si požičali rekordnú sumu. Výnosy desaťročných dlhopisov Portugalska, o ktorom sa už pred niekoľkými mesiacmi hovorilo ako o možnom nástupcovi Grécka, vzrástli na nový rekord.

<sup>179</sup> [http://www.euractiv.sk/ekonomika-a-euro/zoznam\\_liniek/financna-kriza-000227](http://www.euractiv.sk/ekonomika-a-euro/zoznam_liniek/financna-kriza-000227)

<sup>180</sup> Bikár, M.: Finančná politika vlád a aktuálny vývoj ekonomik v čase finančnej krízy. In Zborník z 7. Medzinárodnej konferencie. Ostrava, 2009.

<sup>181</sup> <http://ekonomika.ihned.cz/c1-48222480-vyhled-oced-zpomalujici-rust-v-usa-dopadne-na-evropu-vcetne-ceska>

<sup>182</sup> <http://ekonomika.ihned.cz/c1-46399330-nova-data-z-bruselu-eu-poroste-dvakrat-rychleji-nez-j sme-tvr dili-na-jare>

<sup>183</sup> [www.ey.com/Publication/...Forecast.../Eurozone\\_forecast\\_spring2010.pdf](http://www.ey.com/Publication/...Forecast.../Eurozone_forecast_spring2010.pdf)



## PIGS

Spúšťačom krízy v EÚ bola situácia vo verejných financiách Grécka, keď krajina ohlásila, že jej deficit rozpočtu dosiahne za rok 2009 rekordných 15,4% HDP. Podľa prognóz gréckeho ministerstva financií by mal deficit tento rok klesnúť už na 9,4% a na budúci rok na 7,4% HDP.<sup>184</sup> Výmenou za medzinárodnú finančnú pomoc v objeme 110 miliárd EUR sú radikálne úsporné opatrenia, ktoré sa v krajine pomaly presadzujú. Najdôležitejším krokom v úspešnej konsolidácii verejných financií bude zlepšenie výberu daní a obmedzenie daňových únikov. Grécke rozpočtové príjmy z daní patria medzi najnižšie v EÚ, keď predstavujú 32,6% HDP oproti úniómu priemeru 39,3% HDP, čo vyplýva zo správy štatistického úradu EÚ. Budúcoročný rozpočet Grécka počíta s tým, že obmedzenie daňových únikov a vymáhanie daní nezaplatených v minulých rokoch spoločne s pokutami a novým systémom riešenia sporov daňových poplatníkov s daňovými úradmi prinesie 1,6 miliardy EUR.<sup>185</sup>

### 4.1 Írsko

Problémy sa objavili aj v Írsku, ktoré naďalej bojuje s krízou vo finančnom sektore. Znárodná banka Anglo Irish Bank potrebuje finančnú injekciu vo výške až 31 miliárd EUR, čo zodpovedá približne 19% írskeho HDP, Allied Irish Bank má nesplatené dlhopisy vo výške 20 miliárd EUR a Anglo Irish Bank zhruba 6,5 miliardy EUR.<sup>186</sup> Podľa ratingovej agentúry Standard & Poor's však celková suma môže dosiahnuť až 45 miliárd EUR. Írsko plánovalo zvládnuť svoj problém so štátnym rozpočtom samé, avšak po dohode s EÚ a MMF, bude čerpať finančnú pomoc. Štátny rozpočet má v roku 2010 dosiahnuť deficit rekordných 32% HDP z dôvodu sanácie domácich súkromných bánk. Dlhopisy viacerých krajín sa tak ocitnú v nepríjemnej situácii vďaka svojmu načasovaniu, keďže niektoré európske krajiny vydávaním týchto dlhopisov zachraňujú schopnosť splácať dlhy.

Jadro írskej krízy sa nachádza v stave domácich bánk. Expozície európskych bánk voči Írsku sú napríklad až trojnásobne vyššie ako voči Grécku. Vládne dlhy sú iba menšou časťou problémov. V prípade Írska majú zahraničné subjekty pohľadávky na vládu vo výške iba 22,5 mld. USD, čo je 4-krát menej ako v prípade Grécka. Pohľadávky voči finančným inštitúciám však predstavujú až 867 mld. USD, čo je 4-krát viac ako v prípade Grécka a predstavuje to zároveň 400% HDP krajiny. Hlavné expozície voči Írsku majú nemecké (183 mld.) a britské banky (187. mld.).<sup>187</sup>

Plná hĺbka problému vyšla najavo až v posledných mesiacoch koncom roka 2010. Ukázalo sa, že cena za sanáciu bankového sektora pravdepodobne prekročí 50 miliárd EUR, čo urobí z Írska jednu z najzadlženejších krajín EÚ. Platobná neschopnosť írskej vlády bezprostredne priamo nehrozí a nové dlhopisy plánuje vydať až v druhom štvrtroku roka 2011, dovtedy teda krajinu určite platobná neschopnosť nepostihne. Situácia na trhoch však ohrozuje spoločnú menu eurozóny, ktorá sa tak ocitla pod špekulatívnym tlakom. Úrok z írskych dlhopisov s desaťročnou splatnosťou je však až 8,32%.<sup>188</sup> Požadovaný výnos investorov za nákup írskych dlhopisov sa v posledných týždňoch pohybuje na najvyššej úrovni od zavedenia eura. Ak by Íri museli vydávať ďalšie emisie s tak vysokým úrokom, znamenalo by to enormnú záťaž štátneho rozpočtu. Na čerpanie finančnej pomoci využije krajina záchranný fond eurozóny<sup>189</sup>, do ktorého sa už v minulosti krajiny platiace eurom zaviazali prispieť 440 miliardami EUR a rovnako z Medzinárodného menového fondu. Táto pomoc

<sup>184</sup> <http://ekonomika.sme.sk/c/5648686/grecku-pomoze-ak-zlepsi-vyber-dani.html>

<sup>185</sup> <http://ekonomika.sme.sk/c/5648686/grecku-pomoze-ak-zlepsi-vyber-dani.html#ixzz16PHAZTZj>

<sup>186</sup> <http://finweb.ihned.cz/c1-48328960-trhy-velmi-znervozneli-dlhopisovy-pozar-v-eurozone-by-mohl-ohrozit-i-francii>

<sup>187</sup> <http://finweb.hnonline.sk/c1-48350900-iri-pochopili-ze-o-nich-vobec-nejde-span-class-koment-komentar-span>

<sup>188</sup> <http://finweb.hnonline.sk/c1-48350900-iri-pochopili-ze-o-nich-vobec-nejde-span-class-koment-komentar-span>

<sup>189</sup> V EFSF je k dispozícii spolu 750 miliárd eur, na jeho poskytnutí sa podieľajú z väčšej časti členské štáty eurozóny, z menšej Medzinárodný menový fond. Írsko sa stane prvou krajinou, ktorá túto možnosť pre zložitý stav svojich verejných financií využije.

pre Írsko dosiahla výšku 85 miliárd EUR.<sup>190</sup> Na túto takpovediac pôžičku, bude musieť krajina na jej splácanie použiť až 1/5 svojich daňových príjmov. Odhaduje sa, že dlh krajiny sa stabilizuje na 110% HDP, čo v budúcnosti jednoznačne ohrozí ekonomický rozvoj krajiny.<sup>191</sup>

#### 4.2 Portugalsko a Španielsko

Strach z rozšírenia finančných problémov v eurozóne postihol aj ďalšie krajiny. Portugalsko má problémy so znížením rozpočtového deficitu a podľa odhadov by potrebovali finančnú pomoc vo výške 50 miliárd EUR. Na túto kritickú situáciu sa snaží krajina prijať úsporné opatrenia v štátnom rozpočte a to v podobe zníženia jeho deficitu zo 7,3% na 4,6% HDP v roku 2011. Úroky štátnych dlhopisov s ročnou platnosťou vzrástli o 1,5% na 4,8% v priebehu 14 dní<sup>192</sup>, výnosy desaťročných dlhopisov dosiahli 7%.<sup>193</sup> Ak by k tejto pomoci zo strany EÚ došlo, zvýšil by sa tlak na susedné Španielsko, ktorého HDP je približne dvakrát väčšie ako grécke, írske a portugalské dohromady.

Výnosy španielskych dlhopisov prudko vzrástli a riziková prirážka dosiahla rekordnú úroveň v dôsledku reakcie trhov na možné rozšírenie súčasnej írskej krízy aj na Španielsko a Portugalsko. Výnos z 3-mesačných a 6-mesačných dlhopisov, ktoré španielska vláda predala za 3,3 miliardy EUR, vzrástol a riziková prirážka na 10 ročné dlhopisy dosiahla rekordné hodnoty. Celkový objem španielskeho verejného dlhu tak dosiahol 500 miliárd EUR.<sup>194</sup>

Tieto nové maximá vo výnosoch z dlhopisov niektorých krajín eurozóny zdražuje financovanie ich štátnych dlhov a toto riziko zvyšuje úvahy o navýšení záchranného fondu EÚ z 750 na 925 miliárd EUR. Predčasné čerpanie pomoci z EFSF zo strany Portugalska by zabránilo situácii, v ktorej by bolo Španielsko nútené odčerpať tieto záchranné financie.

Európska centrálna banka aj naďalej nakupuje dlhopisy týchto problémových európskych krajín, a to minimálne do apríla 2011. Od začiatku mája 2010 vydala ECB na nákup dlhopisov už 67 miliárd EUR.<sup>195</sup> Zároveň tak poskytuje aj neobmedzené pôžičky pre európske banky. Z pohľadu ECB je súčasná kríza len krízou likvidity, kedy krajiny a banky majú dostatok zdrojov, aby z dlhodobého hľadiska svoje záväzky zaplatili, len im z dôvodu investorskej paniky nechce v súčasnosti požičať za rozumný úrok, aby preklenuli ťažké obdobie ekonomickej recesie.<sup>196</sup> ECB teda dodáva likviditu na dlhopisové trhy a poskytuje tak bankám neobmedzenú likviditu. Výsledkom týchto krokov je podpora zvyšovania štátnych dlhov krajín, ktoré zrejme nebudú nikdy splatené a bez zadlžovania by sa tieto krajiny ekonomicky zruinovali.

#### *Zanedbané Maastrichtské kritéria a fiškálna disciplína*

Súčasná kríza v eurozóne má svoje základy v Maastrichte. Pri realizovaní myšlienky spoločnej meny, boli v roku 1992 stanovené celkom presne princípy, za ktorých môže krajina EÚ vstúpiť do menovej únie. Tieto princípy sú potom ďalej rozpracované v sekundárnom európskom práve, teda v aktoch orgánov spoločenstiev, najmä nariadeniach, smerniciach a podobne. Formu tejto sekundárnej legislatívy vychádzajú z Maastrichtských kritérií zachováva aj známy Pakt stability, ktorý bol na návrh vtedajšieho ministra financií SRN Theo Waigela schválený v decembri

<sup>190</sup> <http://ekonomika.sme.sk/c/5651778/irske-banky-su-na-predaj-vyhlasila-centralna-banka.html>

<sup>191</sup> [http://finweb.hnonline.sk/c3-48350900-kP0000\\_d-iri-pochopili-ze-o-nich-vobec-nejde-span-class-koment-komentar-span](http://finweb.hnonline.sk/c3-48350900-kP0000_d-iri-pochopili-ze-o-nich-vobec-nejde-span-class-koment-komentar-span)

<sup>192</sup> <http://ekonomika.sme.sk/c/5651943/irske-problemy-tlacia-na-spanielsko-rizikova-prirazka-dosiahla-rekord.html#ixzz16fLrM0IO>

<sup>193</sup> <http://finweb.ihned.cz/c1-48328960-trhy-velmi-znervoznely-dlhopisovy-pozar-v-eurozone-by-mohl-ohrozit-i-francii>

<sup>194</sup> <http://ekonomika.ihned.cz/c1-48221320-irsko-jde-s-barvou-ven-sef-centralni-banky-odhaduje-potrebu-pomoci-na-desitky-miliard-eur>

<sup>195</sup> <http://finweb.hnonline.sk/c1-48392730-ecb-moze-pritvrdit-v-boji-proti-dlhovej-krize-span-class-koment-trhovy-komentar-span>

<sup>196</sup> [http://finweb.hnonline.sk/c3-48573000-kP0000\\_d-kriza-likvidity-alebo-kriza-solventnosti-span-class-koment-komentar-dna-span](http://finweb.hnonline.sk/c3-48573000-kP0000_d-kriza-likvidity-alebo-kriza-solventnosti-span-class-koment-komentar-dna-span)

1996. Možno paradoxne sa pri stanovení týchto maastrichtských kritérií zabudlo na stanovenie podmienok udržania sa krajiny v eurozóne. Táto medzinárodná zmluva teda nepripúšťa alternatívu, v ktorej by neplnenie alebo závažné porušovanie týchto podmienok, mohlo viesť až k opusteniu jednotnej meny, a ani neobsahuje účinné zmluvné opatrenia na vylúčenie takejto krajiny z používania jednotnej meny. K dispozícii je ale sankčný mechanizmus, kedy má neplniaca krajina povinnosť zložiť na neúročený účet istinu v hodnote 0,2% HDP plus 0,1% z každého percentuálneho bodu, o ktorý rozpočtový deficit prekračuje povolenú referenčnú hodnotu 3%. Ak do dvoch rokov nebude rozpočtový deficit znížený aspoň na hodnotu 3%, istina prepadne. Problém je ale v tom, že o uvalení sankcií rozhoduje svojim politickým rozhodnutím Rada EÚ a toto konanie sa nezačína automaticky.

Plnenie kľúčových fiškálnych kritérií v eurozóne je tak plne v kompetencii členských krajín. Tieto kritéria tvorí pomer deficitu verejných financií k HDP (limit je 3% HDP) a pomer verejného dlhu k HDP (limit je 60% HDP). Od začiatku eura bolo plnenie takto stanovených kritérií v niektorých členských krajinách problematické.

#### Vývoj pomeru schodku verejných financií k HDP eurozóny a jej kľúčových krajín

rok / %	1998	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009
<b>Eurozóna</b>	-2,3	0,0	-2,6	-2,9	-1,3	-0,6	-2,0	-6,3
<b>Nemecko</b>	-2,2	1,3	-3,7	-3,8	-1,6	0,2	0,0	-3,3
<b>Francúzsko</b>	-2,6	-1,5	-3,1	-3,6	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5
<b>Írsko</b>	2,2	4,8	-0,3	1,4	3,0	0,1	-7,3	-14,3
<b>Španielsko</b>	-3,2	-1,4	-0,5	-0,3	2,0	1,9	-4,1	-11,2
<b>Portugalsko</b>	-3,4	-2,9	-2,8	-3,4	-3,9	-2,6	-2,8	-9,4
<b>Grécko</b>	-3,8	-3,7	-4,8	-7,5	-3,6	-5,1	-7,7	-13,6

*Prameň:* <http://cepin.cz/cze/clanek.php?ID=948>

#### Vývoj verejného dlhu k HDP eurozóny a jej kľúčových krajín

rok / %	1998	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009
<b>Eurozóna</b>	72,9	69,2	68,0	69,5	68,3	66,0	69,4	78,7
<b>Nemecko</b>	60,3	59,7	60,4	65,8	67,6	65,0	66,0	73,2
<b>Francúzsko</b>	59,4	57,3	58,8	64,9	63,7	63,8	67,5	77,6
<b>Taliansko</b>	114,9	109,2	105,7	103,8	106,5	103,5	106,1	115,8
<b>Španielsko</b>	64,1	59,3	52,5	46,2	39,6	36,2	39,7	53,2
<b>Portugalsko</b>	52,1	50,5	55,6	58,3	64,7	63,6	66,3	76,8
<b>Grécko</b>	94,5	103,4	101,7	98,6	97,8	95,7	99,2	115,1

*Prameň:* <http://cepin.cz/cze/clanek.php?ID=948>

V čase rozhodnutia o vzniku eurozóny v roku 1998 nespĺňalo prísne kritérium verejného dlhu k HDP až šesť krajín z jedenástich. Dňa 1. január 1999 vznikla jednotná mena euro a zároveň bol aj tento deň posledným možným termínom spustenia jednotnej meny, podľa zakladajúcich zmlúv z Maastrichtu. Ak by euro nebolo prijaté ani v tomto najkrajnejšom termíne, nasledoval by možno úplný krach zavedenia jednotnej meny, na ktorý sa Spoločenstvo pripravovalo od polovice 80. rokov. Protokol o prechode do tretieho štádia hospodárskej a menovej únie, pripojený k Maastrichtskej zmluve, úplne jednoznačne a de facto ukladá prechod do poslednej, tzv. "tretej etapy" zavádzania jednotnej meny najneskôr a neodvolateľne 1. január 1999.<sup>197</sup> Protokol uvádza, že "všetky členské štáty preto budú nezávisle na tom, či splňajú potrebné podmienky na prijatie

<sup>197</sup> <http://cepin.cz/cze/clanek.php?ID=948>

jednotnej meny, rešpektovať želanie, aby Spoločenstvo vstúpilo rýchlo do tretieho štádia, a preto žiadny členský štát vstupu do tretieho štádia nebude brániť." <sup>198</sup>

V otázke 3% rozpočtového deficitu sa tak podľa formulácii článku č. 126 Zmluvy o fungovaní EÚ naskytuje alternatívnejšia forma uplatňovania tohto kritéria. Rozpočtový deficit nemusí byť presne dodržaný, ak by "pomer deficitu k HDP podstatne klesol, alebo sa neustále znižoval, až dosiahol úroveň, ktorá sa približuje referenčnej hodnote." Obdobná veľmi mäkká a z dnešného pohľadu neuveriteľná alternatívna formulácia je priamo v tomto článku zakladajúcich zmlúv použitá aj pri kritériu pomeru verejného dlhu k hrubému domácomu produktu (max. 60%), keď tento pomer nie je rozhodujúci v prípadoch, keď sa toto percento "dostatočne znižuje a blíži sa uspokojivým tempom k referenčnej hodnote." <sup>199</sup>

Európskemu menovému inštitútu, na základe týchto formulácií, stačil len medziročný pokles dlhu u problematických krajín z roku 1996 na 1997 k tomu, aby konštatoval, že sa u Belgicka, Írska, Talianska, Portugalska, Rakúska a Španielska dlh dostatočne znižuje a to vyhovujúcim tempom k stanovenej referenčnej hodnote. Z tabuliek je vidieť, že Grécko tieto fiškálne kritéria nikdy nespĺňalo. Verejný dlh k HDP malo približne na úrovni 100% a to vždy už od roku 1998, pričom priemerný grécky deficit v rokoch 2000 - 2009 bol 6,13%, čo je teda viac ako dvojnásobok povolenej hodnoty. Na príklade Grécka je potom dobre vidieť dlhodobú nemohúcnosť inštitúcií EÚ proti progresii vo vývoji deficitov.

Väčšina krajín, pre ktoré sa pri vzniku eurozóny v roku 1998 použila miernejšia alternatíva výkladu fiškálnych kritérií a ktorým bolo toto neplnenie odpustené, došlo k prechodnému zlepšovaniu plnenia kritérií. Portugalsko, napriek zlepšeniu v prvých rokoch od roku 2005, opäť presahuje 60% hranicu, Taliansko v rokoch 1998 - 2009 ani raz nepokleslo pod 103%, Belgicko to znížilo z 117,4% v roku 1998 na 84,2% v roku 2007, Rakúsko sa s jedinou tesnou výnimkou v roku 2007 po celú dobu 1998 - 2009 pohybuje v rozmedzí 62,2 až 67,2%. <sup>200</sup> Celá eurozóna ako celok nikdy v období 1998 až 2009 dlhové kritérium nespĺňala. <sup>201</sup> Základy tejto finančnej zhovievavosti presadili dve najväčšie ekonomiky eurozóny: Nemecko a Francúzsko. Obe tieto krajiny kontinuálne od roku 2003 neplnili 60% dlhové kritérium, pričom Nemecko za Schröderových sociálnodemokratických vlád v rokoch 2002 až 2005 navyše nespĺnilo ani trojpercentné deficitné kritérium. Pri uplatňovaní procedúry nadmerného deficitu proti krajinám prekračujúcim trojpercentný limit (Grécko, Portugalsko, Taliansko, Francúzsko), nebolo Nemecko ako najľudnatejšia krajina EÚ s najväčším počtom hlasov v Rade, schopné presadzovať ich nápravu. Francúzsko toto kritérium neplnilo v rokoch 2002 - 2004 a ani v roku 2008. Prvý vážnejší konflikt v otázke porušovania pravidiel nastal až v roku 2002, keď Komisia navrhla penalizovať Francúzsko a Nemecko za nadmerné deficity. Výsledkom politických diskusií a hlasovania medzi členskými štátmi bola ale dohoda na určitom "zmäkčení" pravidiel Paktu z roku 2005. Záverom bolo rozšírenie okruhu výnimočných okolností, na ktoré možno brať ohľad pri rozhodovaní o procedúre nadmerného deficitu. Zároveň sa predĺžili aj časové lehoty na nápravné opatrenia. <sup>202</sup> Akákoľvek náprava by teda musela byť iniciovaná od inštitúcií EÚ, najmä Rady, ktorú tvoria aj členské krajiny porušujúce kritériá. Takýto negatívny trend fiškálnej nedisciplinovanosti sa politicky podporoval rôznymi dohodami a ústupkami. Celkový deficit za rok 2010 v krajinách EÚ dosiahne takmer 7% a budúci rok sa očakáva jeho zníženie na 5%. <sup>203</sup>

---

<sup>198</sup> <http://cepin.cz/cze/clanek.php?ID=948>

<sup>199</sup> <http://cepin.cz/cze/clanek.php?ID=948>

<sup>200</sup> [http://neviditelnypes.lidovky.cz/ekonomika-neplneni-fiskalnich-kriterii-v-eurozone-f81-p\\_ekonomika.asp?c=A100728\\_104704\\_p\\_ekonomika\\_wag](http://neviditelnypes.lidovky.cz/ekonomika-neplneni-fiskalnich-kriterii-v-eurozone-f81-p_ekonomika.asp?c=A100728_104704_p_ekonomika_wag)

<sup>201</sup> Priemer za toto obdobie bol 70%.

<sup>202</sup> <http://cepin.cz/cze/clanek.php?ID=960>

<sup>203</sup> <http://ekonomika.ihned.cz/c1-48364350-brusel-vylepsil-ekonomicky-vyhled-pro-eu-vcetne-ceska>

## ZÁVER

Morálny hazard pri posudzovaní fiškálnych kritérií krajín usilujúcich sa o spoločnú menu ovplyvnil súčasnú eurozónu natrvalo. Eurozóna tak nevznikla na základe náročných ekonomických kritérií, ktoré by mali garantovať stabilitu a vychádzať z podmienok optimálnej menovej oblasti. Po prijatí krajín, ktoré nespĺňali tieto podmienky, sa ich vôľa k náprave života na dlh znižovala a prekračovanie fiškálnych konvergenčných kritérií sa tak rozšírilo aj na Francúzsko a Nemecko. Týmto vývojom sa takto vzniknutá eurozóna stala celkovo veľmi krehkou a nestabilnou vzhľadom k vonkajším ekonomickým podmienkam. Súčasný problém v EÚ, spojený s globálnou hospodárskou a finančnou krízou, sú teda len logickým završením chýb pri vzniku samotnej eurozóny.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

1. Hvozdková, V.: Polemika o príčinách a riešeníach globálnej krízy. SAV:2010. Dostupné na [www.ekonom.sav.sk/uploads/projects/Hvozdz02.pdf](http://www.ekonom.sav.sk/uploads/projects/Hvozdz02.pdf)
2. Bikár, M.: Finančná politika vlád a aktuálny vývoj ekonomík v čase finančnej krízy. In Zborník z 7. Medzinárodnej konferencie. Ostrava, 2009. Dostupné na [www.ekf.vsb.cz/shared/uploadedfiles/cul33/Bikar.Milos.pdf](http://www.ekf.vsb.cz/shared/uploadedfiles/cul33/Bikar.Milos.pdf)
3. Šikula, M.: Dlhodobá vízia slovenskej spoločnosti a identifikácia príčin globálnej krízy. In: *Dosahy finančnej a hospodárskej krízy na pôdohospodárstvo – možnosti riešenia*. Nitra: Slovenská akadémia pôdohospodárskych vied, 9. júna 2009.

## INTERNET

4. [http://www.euractiv.sk/ekonomika-a-euro/zoznam\\_liniek/financna-kriza-000227](http://www.euractiv.sk/ekonomika-a-euro/zoznam_liniek/financna-kriza-000227)
5. <http://finweb.ihned.cz/c1-48256360-indove-si-zvykli-nesplacet-mensi-uvery-systemu-ted-hrozi-kolaps>
6. <http://hnonline.sk/c1-33254190>
7. <http://ekonomika.ihned.cz/c1-48222480-vyhled-oecd-zpomalujici-rust-v-usa-dopadne-na-evropu-vcetne-ceska>
8. <http://ekonomika.ihned.cz/c1-46399330-nova-data-z-bruselu-eu-poroste-dvakrat-rychleji-nez-jsme-tvrdili-na-jare>
9. <http://ekonomika.sme.sk/c/5648686/grecku-pomoze-ak-zlepsi-vyber-dani.html>
10. <http://finweb.ihned.cz/c1-48328960-trhy-velmi-znervozneli-dluhopisovy-pozar-v-eurozone-by-mohl-ohrozit-i-francii>
11. <http://ekonomika.sme.sk/c/5651778/irske-banky-su-na-predaj-vyhlasila-centralna-banka.html>
12. [http://finweb.hnonline.sk/c3-48350900-kP0000\\_d-iri-pochopili-ze-o-nich-vobec-nejde-span-class-koment-komentar-span](http://finweb.hnonline.sk/c3-48350900-kP0000_d-iri-pochopili-ze-o-nich-vobec-nejde-span-class-koment-komentar-span)
13. <http://ekonomika.sme.sk/c/5651943/irske-problemy-tlacia-na-spanielsko-rizikova-prirazka-dosiahla-rekord.html#ixzz16fLrM0IO>
14. <http://ekonomika.ihned.cz/c1-48221320-irsko-jde-s-barvou-ven-sef-centralni-banky-odhaduje-potrebu-pomoci-na-desitky-miliard-eur>
15. <http://cepin.cz/cze/clanek.php?ID=948>
16. [http://neviditelnypes.lidovky.cz/ekonomika-neplneni-fiskalnich-kriterii-v-eurozone-f81-/p\\_ekonomika.asp?c=A100728\\_104704\\_p\\_ekonomika\\_wag](http://neviditelnypes.lidovky.cz/ekonomika-neplneni-fiskalnich-kriterii-v-eurozone-f81-/p_ekonomika.asp?c=A100728_104704_p_ekonomika_wag)
17. <http://cepin.cz/cze/clanek.php?ID=960>
18. <http://ekonomika.ihned.cz/c1-48364350-brusel-vylepsil-ekonomicky-vyhled-pro-eu-vcetne-ceska>

## KONTAKT

Ing. Richard Woltemar, PhD.  
Fakulta medzinárodných vzťahov  
Ekonomická univerzita v Bratislave  
E-mail: [woltemar@euba.sk](mailto:woltemar@euba.sk)

## NÁZORY

### **MEDZINÁRODNÁ MIGRÁCIA A JEJ DOPADY NA MIGRAČNÚ POLITIKU VO ŠVAJČIARSKU**

---

PhDr. Radoslav Štefančík, MPol., Ph.D.

#### **ABSTRAKT**

Štúdiá predstavuje vývoj migračných trendov, migračnej politiky a pohľadu politických strán na túto oblasť verejnej politiky vo Švajčiarsku. Švajčiarsko v súčasnosti patrí k európskym krajinám s najvyšším počtom cudzincov. Problematika migrácie patrí k aktuálnym témam celospoločenskej diskusie s dopadom na volebné a hlasovacie správanie švajčiarskych občanov. Článok najskôr predstavuje migráciu v politickej teórii, následne znázorňuje vývoj medzinárodnej migrácie na území Švajčiarska a následne analyzuje súčasný stav švajčiarskej migračnej politiky. Zároveň odpovedá na otázku, ako na migráciu nazerajú politické strany so zastúpením v Spolkovej rade.

**Kľúčové slová:** Švajčiarsko, migrácia, migračná politika, integrácia

#### **ABSTRACT**

The treatise outlines the development of migration trends, migration policy and the perspective of political parties in the Swiss migration policy. Switzerland is currently one of the European countries with the highest number of foreigners. Migration is an important topic in nationwide discussion with the influence on the voting behavior of Swiss citizens. The study presents migration in political theory, then illustrates the development of international migration in Switzerland and finally analyzes the current situation of Swiss migration policy. Contemporaneously it responds to the question of how political parties articulate this issue in their policy.

**Key words:** Switzerland, migration, migration policy, integration

**JEL:** F22

---

#### **Úvod**

Téma medzinárodnej migrácie a integrácie stála vo Švajčiarsku už v minulosti v centre politickej diskusie, ale zintenzívnila sa predovšetkým začiatkom deväťdesiatych rokov po skončení studenej vojny, otvorení hraníc medzi východom západom a vypuknutí vojnového konfliktu v krajinách bývalej Juhoslávie. Strach z voľného pohybu voľnej pracovnej sily a z neho plynúceho prísťahovalectva bol jedným z rozhodujúcich faktorov, prečo Švajčiari odmietali integráciu krajiny do Európskeho hospodárskeho spoločenstva. Dnes, keď cca každý piaty obyvateľ Švajčiarska má zahraničný pôvod, sú otázky spojené s medzinárodnou migráciou a spôsoby ich riešenia pravidelnou témou predvolebných debát, ako aj niektorých predreferendových diskusií. Na konci roku 2009 vzbudilo pozornosť európskej verejnosti švajčiarske referendum o zákaze výstavby minaretov. Napriek niektorým optimistickým predpovediam, že Švajčiari odmietnu ľudovú iniciatívu z dielne proti imigrantom a zvlášť proti moslimom naladenej Švajčiarskej ľudovej strany, Švajčiarskych demokratov (SD) a Švajčiarskej demokratickej únie (EDU), ako aj napriek negatívnemu odporúčaniu spolkovej vlády k hlasovaniu a odmietavému stanovisku k iniciatíve od oboch komôr parlamentu i od skupiny švajčiarskych biskupov, dopadlo rozhodnutie ľudu v neprospech kultúrnej rozmanitosti. 29. novembra 2009 pri 53,4 percentnej účasti povedalo 57,5 percenta Švajčiarov áno zákazu výstavby minaretov (z pohľadu kantonálneho hlasovania 19 ½ kantonov za, 3 ½ proti).

Pritom na území Švajčiarska sú v súčasnosti postavené s minaretmi len tri mešity a jedno kultúrne centrum (Zürich, Ženeva, Winterthur a Wangen). Výsledky referenda vyvolali intenzívnu debatu o integrácii moslimov aj v iných krajinách západnej Európy (Rakúsko, Francúzsko, Taliansko, Holandsko). V Nemecku sa výsledok švajčiarskeho referenda objavil v diskusii o zavedení ľudových hlasovaní na spolkovej úrovni ako jeden z argumentov pre, resp. proti priamej demokracii. Islamofób Geert Wilders požiadal o vypísanie podobného referenda aj v Holandsku. V Sýrii a Turecku niektorí politici a predstavitelia náboženskej obce vyzvali bojkotovať švajčiarske výrobky. Líbyjský vodca Muammar Kaddáfí uvažoval o vyhlásení džihádu celému Švajčiarsku. O téme spojenej s migráciou rozhodovali Švajčiari aj v novembri 2010. Predmetom ľudového hlasovania bola otázka o vyhostení tých cudzincov, ktorých súd uznal vinnými z vážneho porušenia zákona alebo protiprávneho nadobudnutia sociálnych dávok.

Aktuálnosť témy medzinárodnej migrácie v politickej diskusii vo Švajčiarsku. Nemožno spochybniť. Článok predstavuje vývoj a súčasný stav prisťahovalectva a migračnej politiky a odpovedá na otázku, ako na túto tému nazerajú relevantní politickí aktéri. Vychádza z predpokladu, že vo Švajčiarsku dlhé obdobie chýbal ucelený koncept integračnej politiky, ktorý by upravoval rôzne aspekty integrácie cudzincov v komplexnej podobe. Tento stav bol ovplyvnený pôvodnou domnienkou, že prisťahovalci prichádzajú do Švajčiarska výlučne z ekonomických dôvodov a po uspokojení svojich ekonomických potrieb sa vrátia do krajiny pôvodu. Takto načrtnutý scenár sa však nerealizoval. Zvýšenie počtu prisťahovalcov v deväťdesiatych rokoch sa odrazilo v požiadavke na komplexnú úpravu migračnej politiky zo strany rôznych aktérov politiky, vrátane straníckych subjektov. Postoje politických strán a prípadný posun vo vnímaní tohto fenoménu môže byť indikátorom ďalšieho vytvárania verejnej politiky v oblasti medzinárodnej migrácie. V texte je preto predstavená problematika migrácie aj z pozície programových straníckych dokumentov.

Článok má charakter prípadovej analytickej štúdie. Prvá časť patrí teoretickému predstaveniu výskumu medzinárodnej migrácie z pohľadu politických vied. Politologický prístup k migrácii a integrácii cudzincov v prostredí slovenskej vedy je stále nedostatočne prebádaný. Štúdia sa venuje problematike skúmaného objektu jedného štátu bez ambície porovnávať nastolený problém s inými krajinami. Hlavnú pracovnú metódu tvorí obsahová analýza výstupov verejnej politiky v podobe zákonov, nariadení ministerstiev a programových dokumentov politických strán a následne ich porovnáva. Dôležitý prameň empirických dát tvoria údaje štatistického úradu. Užitočnosť štúdie spočíva v zaplnení poznatkových medzier slovenskej odbornej verejnosti o podobe migračnej politiky vo Švajčiarsku, ktoré v súčasnosti patrí ku krajinám s najvyšším počtom prisťahovalcov v Európe.

Analýza migračných politík jednotlivých štátov nepatrí medzi prioritné oblasti bádania slovenských politológov alebo zástupcov výskumu medzinárodných vzťahov. S výnimkou výskumu slovenskej, českej a európskej migračnej politiky je citeľný deficit doterajšieho poznania. Vysvetlenie možno nájsť v nižšom počte prisťahovalcov žijúcich na Slovensku, nevýraznými požiadavkami moslimskej komunity, ale aj nepatrným vplyvom tejto témy vo verejnej diskusii. S rastúcim počtom migrantov sa predpokladá častejšie prenikanie tejto témy do pozornosti vedeckej obce. K popredným autorom zo skupiny slovenských zástupcov politológie, ktorí sa medzinárodnej migrácii venujú systematicky, patrí Ján Lidák z Ekonomickej univerzity v Bratislave (2008, 2009, 2010). K politike vo Švajčiarsku, vrátane pohľadov na extrémizmus a populizmus švajčiarskych strán, publikuje na Slovensku predovšetkým Adriana Mikulčíková z UMB v Banskej Bystrici (Mikulčíková 2009). Napriek nízkemu počtu individuálnych monografií narastá veľmi rýchlo počet štúdií uverejnených vo vedeckých časopisoch (Markovič 2009) a konferenčných zborníkoch (Budjač, Bezáková 2007, Lipková 2010). Na každoročnej konferencii organizovanej Ekonomickou univerzitou o aktuálnych témam svetovej politiky sa jeden diskusný panel pravidelne venuje medzinárodnej migrácii. Načrtnutý trend je dôkazom rýchleho preniknutia témy migrácie a integrácie do spoločensko-vedného diskurzu aj v krajinách s menším množstvom prisťahovalcov, ale s perspektívou rýchleho rastu ich počtu.

## 1 Migrácia v politickej teórii

Otázky spojené s medzinárodnou migráciou nestáli až do obdobia na prelome tisícročí v popredí záujmu výskumníkov z radov politológov alebo odborníkov na medzinárodné vzťahy. Ak sa niekto predsa len venoval medzinárodnej migrácii, väčšinou nachádzal priaznivcov v prostredí geografov, ekonómov, sociológov, antropológov, demografov, etnológov a historikov (Freeman 2004). Dostatočný záujem o jeho teoretické spracovanie v oblasti politickej vedy chýbal (Hollifield 2000). Nezáujem o migráciu dokazuje americký politológ Freeman súčtom článkov v popredných amerických časopisoch v oblasti medzinárodnej politickej ekonómie a politiky. Medzi rokmi 1980-1995 boli v časopisoch *World Politics* a *International Organization* publikované len dva články o medzinárodnej migrácii, v priebehu ďalších piatich rokov to bolo už päť a medzi rokmi 2000 a 2003 ďalšie dva články. Obdobne vyzerala štatistika v časopise *American Political Science Review* len s dvomi článkami z obdobia medzi rokmi 1981 a 2003. Príčinu nezáujmu vidí Freeman v prvom rade v jej interdisciplinárnom charaktere, ktorý sa odrazil v pozornosti o migráciu z prostredia odbornej obce iných vedných disciplín. Dôvod vidí aj v charaktere politickej vedy, ktorej v minulosti chýbal zmysel pre teoretické podanie skúmaných skutočností. Nedostatkom tejto hypotézy však je skutočnosť, že neberie do úvahy iné časopisy, do ktorých mohli politológovia prispievať. Napriek tomu Freeman tvrdí, že „najdôležitejšie a najvplyvnejšie práce v oblasti výskumu prisťahovaleckej politiky a štátneho občianstva, ktoré by vlastne mali tvoriť jadro záujmu politologického výskumu, vytvorili nepolitológovia“ (Freeman 2004: 113).

V minulosti bol vzťah výskumu migrácie a politológie charakterizovaný deficitom teoretického konceptu. Absencia pozornosti bola spôsobená o. i. nedostatkom presných štatistických údajov o medzinárodnom pohybe obyvateľstva. Otázky spojené s migráciou vzbudili pozornosť politológov až krízou v azylovej politike na európskom kontinente a rastom popularity antiimigračne naladených straníckych formácií, vrátane Švajčiarskej ľudovej strany, na konci deväťdesiatych rokov 20. storočia. Postupne zvýšený záujem o migráciu zo strany politológov sa samozrejme odrazil v pokuse o jej teoretické vymedzenie aj v prostredí politických vied. V rámci politologického výskumu medzinárodnej migrácie sa pozornosť sústreďuje v prvom rade na úlohu štátu, resp. vlád v procese migrácie, napr. pri kontrole hraníc a usmerňovaní prisťahovaleckých a vystťahovaleckých tokov. Politológovia si rovnako všimajú, ako medzinárodné organizácie usmerňujú cezhraničný pohyb obyvateľstva, ďalej sa venujú úlohe mimovládnych organizácií v procese integrácie cudzincov, zaoberajú sa konzekvenciami medzinárodnej migrácie na zahraničnú a bezpečnostnú politiku štátu, resp. medzinárodných organizácií. V centre pozornosti politickej vedy stoja nástroje verejnej politiky upravujúce medzinárodnú migráciu a následnú integráciu prisťahovalcov v spoločnosti cieľovej krajiny.

Podľa Hollifielda by sa politika medzinárodnej migrácie (*politics of international migration*) ako samostatná oblasť výskumu cezhraničného pohybu obyvateľstva mala venovať trom hlavným témam (Hollifield 2000). Prvú by mali tvoriť otázky spojené s kontrolou, t. j. s úlohou štátu, ktorý vytvára pravidlá pre vstup a výstup z krajiny. Druhá téma spadá do oblasti medzinárodných vzťahov. Ide o otázky vplyvu migrácie na suverenitu a bezpečnosť národných štátov a z toho plynúci vzťah medzi medzinárodnou migráciou a zahraničnou politikou. Tretiu tému tvorí otázka začlenenia prisťahovalcov, špeciálne dosah migrácie na normy upravujúce poskytovanie štátneho občianstva, politické správanie a verejnú politiku. Tento tretí pohľad tvorí aj základ nasledujúceho textu.

Freeman navrhuje nazerať na medzinárodnú migráciu z troch perspektív: záujmov, práv a inštitúcií (Freeman 2004). Záujmy stoja v centre pozornosti politickej ekonómie, ktorá liberálnu a expanzívnu prisťahovaleckú politiku vysvetľuje ako výsledok zoskupenia záujmov. Ide najmä o výsledok politiky lobystických skupín. Štát z tejto perspektívy zohráva len úlohu výkonného orgánu efektívne organizovaných záujmov. Freemanom zvolený model spočíva na téze, že politické opatrenia vyvolávajú v spoločnosti určité reakcie a očakávania, ktoré sa nakoniec odrazia v ďalšom procese rozhodovania. Rozhodujúcim je pri tom objektívne alebo subjektívne rozdelenie nákladov a výnosov verejnej politiky (policy), ktorá vedie k rozličným reakciám politických aktérov (politics). Freeman rozpoznáva empirické rozloženie „koncentrovaných výnosov“ a „difúzných



nákladov“ (Freeman 1995: 886). Toto špeciálne rozloženie spoločenskej distribúcie nákladov a výnosov je podľa Freemana základom modelu tzv. klientskej politiky (client politics). Podľa nej tí, ktorí z prisťahovaleckej politiky získajú nejaký profit, majú väčší záujem organizovať svoje vlastné záujmy smerom k legislatívnym a exekutívnym orgánom ako tí, ktorí na prisťahovalectve strácajú. Ako príklad aktérov presadzujúcich liberálnu a expanzívnu prisťahovaleckú politiku uvádza Freeman predovšetkým podnikateľské subjekty v určitých hospodárskych odvetviach a etnické skupiny, ktoré majú záujem rozširovať svoj počet v cieľovej krajine. Naopak k postihnutým skupinám patria obyvatelia, ktorí vnímajú prisťahovalcov ako konkurenciu na trhu práce alebo na trhu s nehnuteľnosťami. Difúzne náklady vznikajú veľkej časti obyvateľstva tým, že výdavky spojené s liberalizáciou prisťahovaleckej politiky sú zväčša financované zo štátneho rozpočtu, teda z príspevkov daňových poplatníkov. Avšak na rozdiel od skupín profitujúcich z migrácie, nie sú ich záujmy artikulované v dostatočnej miere. Prisťahovalecká politika je tak vnímaná len ako prostriedok na presadenie záujmov dobre organizovaných skupín. Politickí aktéri sú do procesu tvorby migračnej politiky zahrnutí len do tej miery, aby im ich rozhodovanie neohrozilo pozitívny výsledok v nasledujúcich voľbách. Preto ústretovo vystupujú voči požiadavkám relevantných záujmových organizácií. Štát v tomto procese vystupuje len ako orgán realizujúci záujmy určitých skupín spoločnosti. Na druhej strane odporcovia liberálnej prisťahovaleckej politiky v takýchto podmienkach nemajú dostatok prostriedkov na presadenie svojich záujmov.

V centre druhej perspektívy stoja ľudské práva. Freeman sa pri nej opiera o Hollifieldovu analýzu vzťahu medzi politikou práv a imigračnou politikou (Freeman 2004). Podľa neho našla imigračná politika priaznivé prostredie práve v liberálnych demokraciách. Spôsobuje to najmä snaha o dodržiavanie a rozširovanie ľudských práv, ku ktorým sa štáty zavazujú v medzinárodných zmluvách. Akákoľvek snaha o reštriktívnu prisťahovaleckú politiku je vo vzťahu k ľudským právam vnímaná negatívne. Štáty sa tak dostávajú do viac menej pasívnej roly a „pokusy realizovať požiadavky verejnej mienky smerom k reštriktívnej politike sú značne obmedzené“ (Kolb 2003: 16). Dôkazom platnosti tohto pohľadu je rastúci počet prisťahovalcov v západnej Európe v osemdesiatych a deväťdesiatych rokoch dvadsiateho storočia. Obmedziť príchod rodinných príslušníkov už usadených cudzincov bránilo najmä uplatňovanie Európskej sociálnej charty, ktorá v článku 19, odseku 6, predpokladá ústretový prístup vlád pri zlučovaní rodín, pokiaľ rodinní príslušníci žijú v rôznych krajinách.

Tretie Freemanove politologické hľadisko zahŕňa inštitucionálny aspekt. Prvé dve uvedené perspektívy nazerali na štát ako na aktéra závislého od konania iných subjektov, či už sociálnych skupín alebo medzinárodných organizácií. Vo výskume migrácie sa však venovala len malá pozornosť kauzálnym vzťahom medzi inštitucionálnym usporiadaním štátu a imigračnou politikou, hlavne ak sa predpokladá, že rozdielna štruktúra štátu sa odrazí na politike ochrany hraníc, ako aj na imigračnej a integračnej politike (Freeman 2004).

## 2 Vývoj migrácie vo Švajčiarsku

Podobne ako zvyšok Európy aj Švajčiarsko bolo ešte v prvej polovici 19. storočia typickou emigrantskou krajinou, hoci už v minulosti sa tu vytvorili vhodné predpoklady pre príchod ekonomických a politických migrantov. Tradíciu útočiska pre politických utečencov si Švajčiari budovali už v minulosti. V 16. a 17. storočí vďaka priaznivým politickým podmienkam a vplyvu myšlienok reformistu Ulricha Zwingliho emigrovali do predovšetkým francúzsky hovoriacej časti Švajčiarska hugenoti. Títo prívrženci kalvinizmu odchádzali z Francúzska najmä po zrušení Nantského ediktu v roku 1685 kráľom Ľudovítom XIV. Masová imigrácia hugenotov mala pozitívny vplyv na rast švajčiarskeho hospodárstva. Význame prispela k rozvoju obchodu, bankovníctva, textilného priemyslu a umenia spracovania vzácnych kovov (Fischer, Straubhaar 1994). Politickým utečencom poskytlo Švajčiarsko útočisko aj v druhej polovici 19. storočia po potlačení občianskych revolúcií v krajinách západnej Európy. Otvorený prístup k prisťahovalcom však vyvolal negatívne reakcie vlád susedných štátov. Pod tlakom susedov bola vláda donútená niekoľkých politicky motivovaných utečencov vyhostiť.

K postupnej zmene migračného salda v prospech imigrácie dochádzalo aj zásluhou prisťahovaných nemeckých, rakúskych a francúzskych remeselníkov. Zahraniční prisťahovalci zakladali svoje firmy a prispievali k rastu domáceho hospodárstva. V tomto období sa vo Švajčiarsku usadili o. i. Henri Nestlé, Gustav Henckel, Karl Albert Wander, Emil Georg Bührle alebo Carl Franz Bally, zakladatelia ešte aj dnes úspešných švajčiarskych firiem. Zahraničná pracovná sila bola využívaná pri budovaní železničných tunelov (Gotthard, Simplon, Lötschberg) a cestnej infraštruktúry. V tomto období ešte neplatili nijaké obmedzujúce opatrenia pre vstup a pobyt na území štátu. Okrem ekonomických migrantov nachádzali na konci 19. storočia vo Švajčiarsku územie aj ľavicoví politici. K socialistom, komunistom alebo anarchistom žijúcim prechodne vo Švajčiarsku patrili o. i. aj Karl Marx, Friedrich Engels, Michael Bakunin, August Bebel alebo Vladimír Il'jič Lenin. Schádzali sa tu pravidelne nemeckí, talianski a francúzski socialisti a ich vplyv zohral dôležitú úlohu pri vzniku Sociálno-demokratickej strany Švajčiarska (BfM).

Pred vypuknutím prvej svetovej vojny žilo vo Švajčiarsku už 600 000 cudzincov (cca 15 percent z celkového obyvateľstva) (Curlle 2004: 318). V dôsledku vojny sa rast počtu nových prisťahovalcov zastavil a začal postupne klesať. Pokles, aj napriek politickým utečencom z Talianska alebo Nemecka, trval až do začiatku štyridsiatych rokov. Po prvej svetovej vojne imigrácia pracovných migrantov nebola spontánna, naopak bola regulovaná bilaterálnymi zmluvami s krajinami pôvodu. V období druhej svetovej vojny aj vďaka politickým utečencom z európskych krajín celkový počet cudzincov začal rásť. V roku 1941 tu žilo cca 5,2 percenta imigrantov (Curlle 2004: 319), hoci nie všetci utečenci našli vo Švajčiarsku útočisko. Problémom pre švajčiarsku vládu boli najmä politickí utečenci z Nemecka. Po dohode vlády s Nemeckom sa pre niektorých emigrantov stalo Švajčiarsko len tranzitným územím a nie konečnou destináciou. Negatívne sa vláda pod Alpami postavila aj k imigrácii európskych židov, hoci už od roku 1942 vláda disponovala informáciami o deportáciách (BfM). Cudzinecká polícia sa pri ochrane hraníc držala diskriminujúceho pravidla: „*Utečenci len z rasových dôvodov, ako napríklad židia, nie sú považovaní za politických utečencov*“ (Unabhängige Expertenkommission 2002: 116).

Po druhej svetovej vojne zažilo Švajčiarsko rýchly hospodársky rast, ktorý sa odrazil v liberálnej prisťahovaleckej politike. Už v roku 1948 podpísalo Švajčiarsko dohodu s Talianskom o pozývaní zahraničných pracovníkov. Talianski robotníci pracovali predovšetkým v poľnohospodárstve a pri výstavbe infraštruktúry, ale aj v strojárskom a textilnom priemysle. V roku 1950 žilo vo Švajčiarsku už 285 000 cudzincov (6,1 percent), v roku 1960 cca 495.000 (10,8 percent). Firmy regrutovali pracovnú silu najmä v susedných štátoch s vysokou mierou nezamestnanosti a nižšou životnou úrovňou. Popri Talianoch sa na pracovnom trhu uplatnili aj pracovníci z Portugalska, Španielska, Turecka a bývalej Juhoslávie. Okrem ekonomických migrantov prijímalo Švajčiarsko aj politických utečencov. Po povstaní v Maďarsku v roku 1956 bolo 14 000 Maďarov bez individuálneho azylového konania uznaný status politického utečenca. Pritom, ako ukázal dodatočný prieskum, sa len pätina azylantov zúčastnila aktívneho odporu proti sovietskym okupantom (BfM). Začiatkom šesťdesiatych rokov hľadali útočisko vo Švajčiarsku utečenci z Tibetu, a po vpáde vojsk štátov Varšavskej zmluvy do Československa v roku 1968 aj Česi a Slováci. Výhodou utečencov z bývalého Československa pre rýchlu a úspešnú integráciu bola ich vyhovujúca kvalifikácia a už získané pracovné skúsenosti.

Od druhej polovice šesťdesiatych rokov sa vo Švajčiarsku čoraz intenzívnejšie diskutovalo o príliš veľkom množstve cudzincov v krajine (*Überfremdung*). Začiatkom sedemdesiatych rokov populácia cudzincov dosahovala takmer miliónovú hranicu (17,2 percent). Viac ako polovica pochádzala z Talianska (D'Amato 2008: 157). V súvislosti s hospodárskou krízou z roku 1973 museli mnohí zahraniční pracovníci zo Švajčiarska odísť. Po obnovení hospodárskej výkonnosti na konci sedemdesiatych rokov počet prisťahovalcov začal opäť rásť. Zo 14,8 percent v roku 1980, na 16,4 percent v roku 1990 a 19,5 percent v roku 2000 (D'Amato 2008: 157). V osemdesiatych rokoch začal narastať počet žiadateľov o azyl. Počet politických alebo vojnových utečencov sa zosilnil v deväťdesiatych rokoch po vypuknutí konfliktu v bývalej Juhoslávii, predovšetkým v Kosove. V polovici deväťdesiatych rokov žilo vo Švajčiarsku cca 940.000 cudzincov. Zamestnaní boli na rôznych pozíciách s nižším mzdovým ohodnotením: pomocná pracovná sila (4,2 percent),

časníci (3,7 percenta), nižší hotelový personál (3,1 percent), upratovači a murári (po 3,1 percenta), predavači (3,0 percent) alebo rôzni pomocníci v domácnosti (2,8 percent) (Fischer, Straubhaar 1994: 200).

V súčasnosti patrí Švajčiarsko ku krajinám s najvyšším percentuálnym podielom (22 percent) cudzincov na európskom kontinente. Na konci roku 2009 tu žilo spolu 1 802 286 cudzincov, z toho cca 400.000 moslimského vierovyznania (Bundesamt für Statistik). Moslimská komunita je vo Švajčiarsku značne heterogénna. Viac ako 55 percent moslimov pochádza z krajín bývalej Juhoslávie (kosovskí Albánci a Bosniaci), 20 percent je tureckého pôvodu, 4 percentá z krajín Mahrebu, 3 percentá z Libanonu a 15 percent zo štátov ležiacich v južnej Afrike (Gianni 2010). Podobne ako v iných otázkach sa tu prejavuje rozdiel medzi po francúzsky a po nemecky hovoriacou časťou federácie (*Röstigraben*). V nemeckej časti žijú prevažne vyznávači islamu z Turecka a bývalej Juhoslávie, vo francúzskej časti Švajčiarska ide skôr o Arabov zo severnej Afriky a blízkeho východu. Najmenej moslimov sa zdržiava v talianskom kantóne Ticino (BaS). Podľa prieskumov verejnej mienky švajčiarskej komisie pre otázky migrácie, drvivá väčšina (95 percent) moslimov sa vo Švajčiarsku bezkonfliktne prispôbila domácej spoločnosti a len päťpercentná menšina by bola schopná prispôsobiť sa požiadavkám fanatických vyznávačov islamu (Gianni 2010).

### 3 Migračná politika

Migračnou politikou rozumieme systematický komplex nástrojov štátu v oblasti imigrácie, azylu a integrácie. Takto poňatá migračná politika platí najmä pre štáty s dlhodobou skúsenosťou s prisťahovalctvom. V štátoch, kde migrácia kvôli nízkemu počtu cudzincov nemá výrazný dopad na chod spoločnosti, môže migračná politika existovať v podobe samostatných čiastkových dokumentov schvaľovaných nesystematicky bez vzájomnej spolupráce štátnych orgánov. Okrem dokumentov prijatých na národnej úrovni spadajú do migračnej politiky aj výsledky rozhodovania nadnárodných organizácií, pokiaľ sú prijaté ustanovenia záväzné pre členské štáty. Podľa prístupu štátu k migrantom sa migračná politika kategorizuje do dvoch ideálnych typov – liberálnu a reštrikčnú. Podľa liberálneho konceptu pristupuje štát k migrantom ústretovo, vidí v nich ekonomický a demografický potenciál, vytvára programy pre verbovanie pracovnej sily zo zahraničia. Tento prístup bol pre Švajčiarsko typický v období po druhej svetovej vojne, keď pozývaním zahraničnej pracovnej sily riešilo deficit na pracovnom trhu v určitých profesiách. Naopak, v prípade reštrikčnej politiky štát obmedzuje prístup prisťahovalcov na svoje územie a podporuje ich návrat do vlasti. V niektorých prípadoch môže svoj postoj zmierniť rôznymi ústupkami. Napríklad v oblasti azylovej politiky poskytne ochranu pre obyvateľov určitého štátu, alebo v rámci prisťahovaleckej politiky povolí vydávanie pracovných povolení pre vybrané profesijné skupiny. Vlády sa v tejto oblasti verejnej politiky správajú zväčša racionálne, uprednostňujú najmä národný záujem s cieľom vyťažiť z migračnej politiky čo najväčší osov pri čo najnižších nákladoch. Problém nastáva, pokiaľ racionálny prístup k imigrácii definujú výlučne v ekonomickej rovine. Príchod cudzincov z rôznych kultúr vyvoláva medzi príslušníkmi autochtónnej spoločnosti rôzne reakcie, pozitívne ale aj negatívne. Pokiaľ medzi cudzincami rastie počet ľudí odkázaných na sociálnu pomoc štátu, alebo ak je medzi cudzincami rozšírená kriminalita, štátu rastú náklady na vnútornú bezpečnosť. Steffen Angenendt rozlišuje tri dimenzie vzťahu migrácie a vnútornej bezpečnosti (Angenendt 2004). Prvým je riešenie kriminality cudzincov, druhým kriminality domáceho obyvateľstva voči cudzincom, vrátane aktivít pravicových extrémistov rázne vystupujúcich proti cudzincom, tretím politický extrémizmus prisťahovalcov. Činnosť domácich extrémistov predstavuje nebezpečenstvo vzhľadom na ich ciele. Okrem eliminovania počtu cudzincov k nim patrí aj odstránenie existujúceho demokratického politického poriadku. Odpor voči cudzincom môže byť vhodným prostriedkom na získanie podpory verejnosti. Riziko popularity extrémistických formácií narastá, ak sa štátu nedarí eliminovať nelegálnych ekonomických prisťahovalcov, ktorí na trhu práce predstavujú konkurenciu pre domáce obyvateľstvo. Hoci je vplyv pravicových extrémistov v štátoch Európskej únie nízky, rastie podpora veľkých politických strán, ktoré sa k imigrácii aj zo strachu zo straty voľičskej podpory stavajú

negatívne. V prípade politického extrémizmu prisťahovalcov ide o aktivity organizácií, ktorých násilná činnosť je namierená proti politickému poriadku demokratických krajín. Potenciálne riziko tvoria najmä prisťahovalci prichádzajúci z problematických území. Existuje totiž predpoklad, že imigranti udržiavajú čulé kontakty so svojou pôvodnou krajinou a niektorí z nich s ochotou pristupujú k plneniu aktivít pre organizácie vystupujúce proti liberálnym demokraciám. Cieľové štáty môžu poskytovať vhodný priestor na prípravu alebo vykonávanie teroristických útokov. Hoci je takéto uvažovanie na úrovni špekulácií a podľa Angenendta nie je empiricky dokázateľné (Angenendt 2004), existujú prípady teroristických útokov zo strany imigrantov aj v štátoch Európskej únie. Cudzinci mali stáť za teroristickými útokmi v Madride v marci 2004 a v Londýne v júli 2005. K útokom v Madride došlo len tri dni pred parlamentnými voľbami. Nemožno vylúčiť, že mali vplyv na ich výsledok. Napriek početným prípadom nelegálnych aktivít smerujúcich k ohrozeniu politického poriadku a bezpečnosti domácich obyvateľov nemožno všetkých prisťahovalcov spájať s terorizmom. Vplyv na vonkajšiu bezpečnosť štátu má medzinárodná migrácia v prípade, ak dochádza k masívnym prisťahovaleckým vlnám z jedného štátu do susedného. Na rozdiel od Afriky takáto forma migrácie v štátoch Európskej únie v ostatných rokoch zaznamenaná nebola. Ohrozenou oblasťou by mohol byť juhovýchod Európy, ktorý aj dnes čelí náporu nelegálnych prisťahovalcov z afrických štátov. Napr. Španielsko sa v ostatných rokoch zaradilo medzi krajiny s rýchlym počtom imigrantov. Iným aspektom vonkajšej bezpečnosti sú bilaterálne vzťahy medzi cieľovým štátom a krajinou pôvodu (Angenendt 2004). Medzinárodné konflikty, napr. studená vojna, sú živnou pôdou pre vytvorenie statusu utečenca, ale aj samotní utečenci môžu byť príčinou konfliktu (Weiner 1992-1993: 106). Snaha o riešenie problémov spojených s migráciou môže byť jednostranne vnímaná ako zásahy jedného štátu do vnútorných záležitostí iného štátu. Demokratické štáty spravidla umožňujú utečencom z nedemokratických krajín verejne vystupovať a prezentovať svoj postoj k politickým pomerom vo svojej vlasti. Verejná činnosť politických utečencov otvorene akceptovaná vládou prijímajúcej krajiny však môže vyvolať antagonisticke vzťahy medzi dvomi subjektmi medzinárodných vzťahov. K zhoršeniu bilaterálnych vzťahov rovnako prispieva, ak sa prijímajúci štát prezentuje aktívnou politikou na podporu demokracie v krajinách, z ktorých utečenci pochádzajú. Politickí emigranti sa tak stávajú prostriedkom na vyhrotenie vzťahov medzi dvomi alebo viacerými štátmi. Príčinou zhoršujúcich bilaterálnych vzťahov sa však môžu stať aj pracovní migranti, najmä ak žijú v demokratickej krajine, a ich vlastná vláda používa na politický boj represívne metódy (Weiner 1992-1993: 107). Weiner ako príklad uvádza zhoršený vzťah Číňanov žijúcich v zahraničí k svojej vlasti po zásahu represívnych zložiek na námestí Tiananmen. Mnohí Číňania po tomto násilnom akte začali intenzívnejšie pomáhať disidentskému hnutiu a vyvíjať tlak na vlády hostiteľských krajín, aby prestali podporovať Čínu. Naopak čínska vláda začala vnímať Číňanov žijúcich v zahraničí ako svojich nepriateľov (Weiner 1992-1993: 108).

Niektoré vlády, vrátane nemeckej a švajčiarskej, v ostatných rokoch priznali svojej krajine status prisťahovaleckej krajiny (Zuwanderungsland). Nová pozícia vo vzťahu k prisťahovalcom núti štáty prepracovať svoje doterajšie prístupy k integrácii cudzincov. V priebehu druhej polovice dvadsiateho storočia v kontexte integračnej politiky sa vytvorili tri ideálne modely integrácie: asimilácia, segregácia (nazývaný aj etnicko-exkluzivistickým prístupom) a multikulturalizmus. V asimilačnom modeli (vo Francúzsku) sa na prisťahovalcov nazerá od vstupu na územie ako na rovnoprávných členov pôvodnej spoločnosti, za predpokladu, že si osvoja kultúrne, právne a politické tradície domácej spoločnosti. Zodpovednosť za úspešný proces integrácie nesú predovšetkým prisťahovalci. Dôležitým faktorom integrácie je ovládanie jazyka, akceptovanie právneho systému a hodnôt autochtónnej spoločnosti. Segregačný model (pôvodne v Nemecku) predpokladá obmedzené kontakty prisťahovalcov s domácim obyvateľstvom. Imigrácia je v tomto modeli vnímaná ako časovo ohraničená. Limitovaná integrácia cudzincov do autochtónnej spoločnosti predpokladá vyšší stupeň pravdepodobnosti ich návratu do vlasti. Napokon, multikulturalizmus (vo Veľkej Británii) nevyjadruje požiadavku adresovanú prisťahovalcom, aby si osvojili kultúrne vzorce správania domácej spoločnosti. Naopak, legitimizuje odlišnosť prisťahovaleckých kultúr a podčiarkuje rovnosť etnických menšín. Napriek rozličným modelom integrácie krajiny západnej Európy prehodnocujú doterajšie postupy pri integrácii cudzincov.

Vytvára sa nový model individuálno-občianskej integrácie, založený na „požiadavke akceptácie politického rámca liberálnej spoločnosti zo strany prisťahovalcov a absencia zásahov štátu do ich kultúrnej identity“ (Barša, Baršová 2005: 37). Jadrom novej politiky vo vzťahu k cudzincom je požiadavka ovládania jazyka autochtónnej spoločnosti, ako aj rešpektovanie jej základných hodnôt a právnych i kultúrnych noriem.

Hoci je Švajčiarsko považované za prisťahovaleckú krajinu už od konca 19. storočia, nemá dlhú tradíciu v komplexnom pohľade na úpravu rôznych úrovní migračnej politiky (prisťahovaleckej, azylovej a integračnej). Zodpovedné za migračnú politiku boli dlhé roky kantóny a ich vplyv sa zachoval dodnes v procese naturalizácie. Už v roku 1925 bol ako reakcia na prvú protiprisťahovaleckú diskusiu prijatý ústavný dodatok o presune právomoci regulovať pobyt cudzincov na Spolkovú radu (D'Amato 2008). V roku 1931 bol schválený Spolkový zákon o pobyte a usadení cudzincov (Bundesgesetz 1931) ako prostriedok boja proti rastúcej nezamestnanosti. Zákon mal obmedziť príchod ďalších zahraničných pracovníkov a motivovať cudzincov na odchod do krajiny pôvodu. Príchod ďalších ekonomických prisťahovalcov mal byť v súlade s morálnymi a hospodárskymi záujmami federácie. Od pracovných migrantov sa očakávalo, že po splnení pracovných povinností sa vrátia do krajiny pôvodu.

Obdobie po druhej svetovej vojne bolo charakteristické liberálnou prisťahovaleckou politikou. Pozitívny prístup bol založený na domnienke, že „migrácia je časovo obmedzený fenomén s predpokladom rýchleho návratu do krajiny pôvodu“ (Mahng, Piguet 2003: 68). Založená bola na tzv. rotačnom princípe (Rotationsprinzip). Tento princíp zabezpečoval príchod zahraničných pracovníkov prevažne v mladom veku, mužského pohlavia a bez rodinných záväzkov. Cieľom mal byť rýchly zárobok a následný návrat do krajiny pôvodu. Po získaní financií potrebných pre vlastnú existenciu mali byť nahradení novými pracovníkmi. Vôbec sa nepočítalo s trvalým pobytom cudzincov. Kvôli predpokladu, že po znížení dopytu po zahraničnej pracovnej sile bude nasledovať rýchly návrat do krajiny pôvodu, mal byť kontakt domácej spoločnosti s pracujúcimi cudzincami v súlade so segregáčnym modelom integrácie obmedzený na minimálnu mieru. Nakoniec sa potreba zamestnávania zahraničných pracovníkov ukázala byť pre udržanie hospodárskeho rastu ako dlhodobá a „štrukturálna súčasť švajčiarskej ekonomiky“ (Fischer, Straubhaar 1994: 195). V šesťdesiatych rokoch kvôli vysokému počtu cudzincov zosilnel tlak verejnosti na vládu. Na popularite získavali protiprisťahovalecky naladené iniciatívy. Medzi rokmi 1965 a 1974 sa konalo päť ľudových hlasovaní o znížení ich počtu, ale všetky návrhy boli odmietnuté (Treibel 2008). V tomto období vláda pripravila kvótny systém prisťahovaleckej politiky. Na jednej strane tak uspokojila negatívne prejavy verejnej mienky na prisťahovalcov, na strane druhej zachovala možnosť uspokojovať dopyt po lacnej pracovnej sile pracovníkmi zo zahraničia.

Po systémových zmenách v krajinách bývalého socialistického bloku narástla intenzita migrujúceho obyvateľstva medzi východnou a západnou Európou. Ekonomickí migranti prichádzajúci do Švajčiarska z juhozápadnej Európy v druhej polovici dvadsiateho storočia sa integrovali do spoločnosti pomerne rýchlo a bez problémov. Opačné skúsenosti sprevádzali imigrantov z krajín bývalej Juhoslávie, Ázie a Afriky. Na nové podmienky v imigrácii a integrácii reagovali švajčiarske úrady prijatím rôznych opatrení, ktoré na jednej strane podporovali imigráciu rodinných príslušníkov už usadených cudzincov a obyvateľov z členských krajín Európskej únie, na strane druhej obmedzovali príchod cudzincov z tretích krajín.

Začiatkom deväťdesiatych rokov (1991) zaviedli Švajčiari trojúrovňový model prístupu k migrantom (*Drei-Kreise-Modell*). Model rozdeľoval zdrojové krajiny prisťahovalcov podľa geografických a politických podmienok krajín a podľa kultúrneho odstupe k švajčiarskej spoločnosti do troch skupín (MfB). Prvú úroveň tvorili štáty združené v európskom hospodárskom priestore a EFTA. Obyvatelia štátov z tejto skupiny boli na pracovnom trhu uprednostňovaní. Druhú skupinu tvorili krajiny, ku ktorým Švajčiarsko pristupovalo len s minimálnymi obmedzeniami. Patrili sem Spojené štáty americké, Kanada, Austrália a Nový Zéland. Všetky ostatné štáty boli priradené do tretej skupiny. Pracovné povolenie a povolenie na pobyt bolo poskytnuté len v osobitných prípadoch. Trojúrovňový model však narazil na ostrú kritiku. Úrady dokonca čelili obvineniam z rasizmu, pretože rozdiel medzi druhou a treťou skupinou bol založený na kultúrnej odlišnosti krajín. Do druhej skupiny mohli totiž patriť len štáty s rovnakou alebo podobnou

kultúrnou tradíciou. Navyše sa nezabránilo príchodu nízko kvalifikovaných pracovníkov z prvej a druhej skupiny štátov a neznížil sa celkový počet nezamestnaných cudzincov (Niederberger 2002). Kvôli kritike bol v roku 1998 nahradený modelom s dvomi úrovňami – v jednom boli zaradené členské krajiny EÚ a EFTA, v druhom všetky ostatné krajiny (MfB).

Súčasná integračná politika Švajčiarskej konfederácie je upravená Spolkovým zákonom o cudzincoch a cudzincoch (ďalej Zákon o cudzincoch) (AuG), platnom od januára 2008. Cieľom tejto legislatívy je podporovať integráciu a bránenie zneužívaniu právnych predpisov upravujúcich pobyt cudzincov vo Švajčiarsku. Zákon upravuje prekročenie hraníc, pobyt cudzincov, zlučovanie rodín, ako aj štátnu podporu v integračnom procese. Obmedzuje prisťahovalectvo z nečlenských krajín Európskej únie. Zákon, prijatý už v roku 2005, zmenil dovtedy platný Spolkový zákon o pobyte a usadení cudzincov z roku 1931 (ANAG). Na rozdiel od pôvodnej normy obsahuje kapitolu o integrácii, vôbec prvýkrát ukotvenú v zákone. Podľa novej legislatívy sa na integráciu nazerá ako na vzájomný proces, na ktorom aktívne participujú rovnako cudzinci aj domáce obyvateľstvo. Predpokladá otvorenosť švajčiarskeho obyvateľstva, od ktorého sa očakáva uznanie cudzincov a participácia na odstraňovaní diskriminujúcich prekážok. Svojou povahou sa približuje k súčasnému trendu vytvárania integračných politík v krajinách západnej Európy, ktorá je založená na občiansko-individuálnej integrácii. Na jednej strane kladie požiadavky na domáce obyvateľstvo, na strane druhej definuje práva a povinnosti pre cudzincov. Od prisťahovalcov sa vyžaduje, aby rešpektovali základné hodnoty, na ktorých je postavená švajčiarska spoločnosť a konali v súlade s ústavou a inými právnymi normami. Prisťahovalci musia dodržiavať verejnú bezpečnosť a poriadok. Očakáva sa ochota participovať na hospodárskom živote a ďalšom vzdelávaní.

K povinnostiam patrí hlavne osvojenie minimálne jedného úradného jazyka (nemeckého, francúzskeho, talianskeho alebo rétorománskeho). Do integračného procesu sú zapojené všetky tri úrovni vertikálnej delby moci: spolok, kantóny a obce. Od všetkých troch úrovní (Art. 53) sa predpokladá, že budú nápomocné v procese osvojovania jazyka, pri uplatnení na pracovnom trhu, pri zabezpečení zdravotnej starostlivosti a vytváraní harmonických podmienok vzájomného spoložitia. Na procese integrácie participujú aj mimovládne organizácie, združenia prisťahovalcov a sociálni partneri federálnej vlády. Zo zákona vyplýva zriadenie komisie (Art. 58) zloženej z prisťahovalcov a zástupcov autochtónnej spoločnosti, ktorá sa zaoberá sociálnymi, ekonomickými, kultúrnymi, politickými, demografickými a právnymi otázkami vzťahujúcimi sa na integráciu.

Migračná politika vo Švajčiarsku je dynamickým procesom. Jej charakter sa nemení len v závislosti od vôle štátnych orgánov, ale tak ako pri ostatných typoch verejných politík, aj od inštitucionálnych podmienok politického systému, predovšetkým priamej demokracie. Na konci novembra 2010 sa konalo referendum z podnetu ľudovej iniciatívy. Podstatou hlasovania bol návrh na vyhostenie odsúdených cudzincov za ťažké kriminálne delikty alebo za zneužitie sociálnej pomoci. Podľa návrhu mal byť taktó vyhosteným cudzincom vydaný zákaz na opätovný vstup do krajiny. Liberáli (FDP) reagovali komplexnejším „protinávrhom“ s podobným obsahom, ale s úpravami odstraňujúcimi porušenia ľudských práv. Od iniciatívy ľudovcov sa líšil v troch podstatných bodoch. Protinávrh považoval mieru závažnosti trestného činu za rozhodujúce kritérium odobratia práva na pobyt a následného vyhostenia. K vyhosteniu malo dôjsť, pokiaľ bol cudzinec odsúdený na obdobie dlhšie ako jeden rok, o. i. za vraždu, úmyselné zabitie, znásilnenie, násilnú lúpež, branie rukojemníka obchodovanie s ľuďmi a s narkotikami. Druhý dôvod odmietnutia pôvodného návrhu poukazoval na rozpor so základnými princípmi švajčiarskej ústavy a medzinárodného práva. Napokon tretia odlišnosť protinávrhu spočívala v začlenení princípov integrácie: úspešnom pôsobení na trhu práce, vzdelania a ovládania minimálneho jedného úradného jazyka. Aj kritici pôvodnej iniciatívy požadujú od prisťahovalcov s dlhodobým alebo trvalým pobytom rešpektovanie ústavných tradícií a právnych noriem. Zároveň predpokladajú hospodársku samostatnosť prisťahovalcov a ich ochotu integrovať sa do švajčiarskej spoločnosti.

#### 4 Migrácia a integrácia cudzincov v straníckej diskusii

Otázky spojené s medzinárodnou migráciou sa do pozornosti politológov dostali predovšetkým po preniknutí témy do programov pravicových politických strán (Štefančík 2010). „Strany, ktorým sa vylúčenie alebo obmedzenie prisťahovalcov v spoločnosti stalo hlavným cieľom politiky, sa stali všadeprítomné v demokraciách západnej Európy na konci 20. storočia“ (Gibson 2002: 1). Za jednu z protiprisťahovalecky a proti multikulturalizmu nalađených straníckych formácií je v európskych podmienkach považovaná Švajčiarska ľudová strana.

Ľudovci (SVP) boli od svojho vzniku v roku 1971 (rovnako ako jej priama predchodkyňa Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei) do roku 2003 najmenšou stranou s jedným členom v spolkovvej vláde. Až do začiatku deväťdesiatych rokov neboli označovaní za krajnú pravicu (McGann, Kitschelt 2005). V polovici osemdesiatych rokov zurürišské krídlo pod vedením Christophu Blochera začalo aktívne vystupovať proti možným finančným záväzkom Švajčiarska i proti integrácii Švajčiarska do európskych štruktúr. Protiintegračnou politikou si Blocher dokázal získať aj voličov pôvodne iných strán a uvoľnil tak dlhoročné tradičné volebné správanie švajčiarskych občanov. V roku 1999 SVP dobehla dovtedy najväčšie parlamentné strany a v roku 2003 a 2007 voľby jednoznačne vyhrala. V roku 2007 dokonca s rekordnými 28,9 percentami. Jej negatívny názor na pokračujúce prisťahovalectvo sa popri zápornom postoji k integrácii Švajčiarska do Európskej únie a ochrany národnej identity Švajčiarov považuje za jeden z rozhodujúcich dôvodov volebného úspechu (Štefančík 2005, Skenderovic 2009). Ľudovci prezentujú Švajčiarsko ako jednu z najdôležitejších cieľových krajín falošných utečencov. Zatiaľ čo Organizácia spojených národov definuje utečenca ako človeka nachádzajúceho sa mimo krajiny pôvodu a zo strachu pred prenasledovaním z dôvodu rasy, náboženstva, národnosti, etnika, členstva v určitej sociálnej skupine alebo politického presvedčenia bez možnosť návratu (OSN 1951), falošným utečencom sa rozumie o azyl žiadajúci cudzinec pochádzajúci zo štátov, ktoré v demokratickom svete nie sú označované za rizikové. Za deklarovaným záujmom získať azyl sa môžu skrývať iné dôvody. Môže k nim patriť lákavý systém štátnej pomoci, bezplatný zdravotný systém alebo jednoduchší prístup na pracovný trh krajiny pôvodu.

SVP na negatívne dôsledky rastúceho počtu prisťahovalcov poukazuje dlhodobo. V predvolebných programoch mobilizuje voličov poukázaním na obavy z cudzincov aj zo stredoeurópskych krajín vstupujúcich do Európskej únie. Podľa SVP „Švajčiarsko nie je pripravené integrovať neohraničený počet osôb pochádzajúcich z cudzích krajín a kultúr“ (SVP). Negatívne vyjadrenia k imigrácii odôvodňujú ľudovci rastúcou kriminalitou cudzincov a neochotou súdov dostatočne trestať delikventov z radov prisťahovalcov, ale aj problémom nedostatočného vzdelania a neochotou cudzincov vzdelávať sa, zneužívaním sociálneho systému, prenikaním islamu a z toho plynúceho vytvárania paralelného moslimského sveta vo švajčiarskej spoločnosti.

Protiprisťahovaleckú politiku potvrdzujú ľudovci početnými mobilizačnými predvolebnými alebo predreferendovými kampaňami a vytváraním nadstraníckych mobilizačných združení. Keďže švajčiarske strany s federálnou pôsobnosťou boli vytvorené po postupnom zlúčení jednotlivých kantonálnych organizácií, ktoré dodnes disponujú právnou a organizačnou autonómiou, formou takýchto združení dokážu niektoré kantonálne organizácie predchádzať názorovým rozporom vo vnútri strany, odpútať sa od nariadení straníckeho vedenia a efektívnejšie reagovať na aktuálnu situáciu. Výhodou iniciatív je zapojenie aj zástupcov iných strán. Aktívna je najmä zürišská kantonálna organizácia strany s charismatickým švajčiarskym politikom a šedou eminenciou SVP Christophom Blocherom. Fredy Gsteiger opisuje Blochera ako politika, ktorý „komunikuje skôr s národom než s politickými grémiami“ (Gsteiger 2002: 53). Aktívne participoval na *Iniciative proti výstavbe minaretov* (Volksinitiative Gegen den Bau von Minaretten). Združenie mobilizujúce voličov malo vlastný na strane nezávislý organizačný výbor, prezentovalo sa vlastnými informačnými materiálmi vrátane internetovej stránky. Ako základný argument, prečo odmieta výstavbu ďalších minaretov vo Švajčiarsku, neuvádza religióznu odlišnosť náboženského svätostánku od iných sakrálnych budov, ale ich politický význam. Minarety majú predstavovať „mocenský nárok islamu nad novo dobytým územím“ (Volksinitiative 2009). Zákazom sa podľa členov združenia nemala porušiť sloboda náboženského vyznania, keďže minaret podľa

predstavitel'ov iniciatívy „nie je nevyhnutnou súčasťou mešity.“ Ľudovci však nevystupujú rezervovane len voči moslimským prisťahovalcom. V ostatnom období adresovali kritiku aj pracovníkom z Nemecka. Nemcov vnímajú ako konkurenciu aj napriek tomu, že vysokokvalifikovaní pracovníci z Nemecka majú zaplňať medzery na pracovnom trhu vo vybraných predovšetkým sofistikovaných profesiách (lekári, vedci).

Téma migrácie je pevnou súčasťou programových dokumentov aj ostatných švajčiarskych strán so zastúpením v parlamente. Východiskový dokument Sociálno-demokratickej strany Švajčiarska (SP) v oblasti migrácie tvoria Zásady migračnej politiky (SP 2002). Na rozdiel od Ľudovcov pristupujú k migrácii ústretovo. V prisťahovalcoch vidia dôležitý ekonomický nástroj podporujúci rast domáceho hospodárstva. Na imigráciu cudzincov v mladšom veku nazerajú ako na prostriedok riešenia negatívneho demografického trendu. Vystupujú proti reštrikčnému kurzu prisťahovaleckej politiky, prízvukujú humanitárny aspekt migračnej politiky, odmietajú obmedzujúce opatrenia v azylovej politike a podporujú právo cudzincov na zlúčenie rodiny. Za jeden zo základných predpokladov úspešnej integrácie považujú aktívne pôsobenie na pracovnom trhu a ovládanie jedného z úradných jazykov. Švajčiarska vláda by preto mala podporovať projekty zamerané na ďalšie vzdelávanie a preškolenie zahraničných pracovníkov. V otázke osvojenia jazyka navrhli absolvovanie povinných jazykových kurzov do šiestich mesiacov od začiatku pobytu. Integrácia cudzincov by mala prebiehať s aktívnym pôsobením štátu. V oblasti migračnej politiky navrhujú pre prisťahovalcov absolvovanie celého radu rôznych kurzov, ktorých konečným cieľom je úspešná integrácia cudzincov z radov rôznych vekových kategórií. Osobitnú pozornosť venujú mladej generácii a ženám. Podobne ako v prípade mladej generácie, aj v integrácii žien by sa podľa sociálnych demokratov malo dbať na ich vzdelávanie, pretože sa predpokladá, že ženy z tretích krajín prichádzajú do Švajčiarska väčšinou za svojimi pracujúcimi manželmi kvôli zlúčeniu rodiny, bez patričného vzdelania a pracovných skúseností. Takéto partnerstvo robí ženu závislou na pracovného manžela a znižuje jej šance na úspešnú integráciu.

Hoci švajčiarski liberáli (FDP) nazerajú na rastúci počet migrantov žijúcich vo Švajčiarsku rezervovane, odmietajú „lacný populizmus“ Ľudovcov, ale aj bagatelizovanie problému zo strany sociálnych demokratov. Cieľom liberálnej migračnej politiky je harmonické spolužitie príslušníkov domácej spoločnosti s cudzincami. Migračná politika FDP stojí na štyroch pilieroch, ktoré majú tak domácu ako aj zahraničnú dimenziu (FDP 2006) Prvým pilierom je dohoda s členskými štátmi Európskej únie, ktorá zabezpečuje voľný pohyb osôb. Tvorí integrálnu súčasť bilaterálnych dohôd medzi Švajčiarskom a Európskou úniou. Prvý pilier korešponduje s duálnym systémom imigračnej politiky, keď na jednej strane odstraňuje bariéry voľnému pohybu osôb z členských štátov EFTA/EÚ, čím podporuje príchod kvalifikovaných pracovníkov, ale na strane druhej obmedzuje imigráciu osôb z tretích krajín. Druhý pilier spadá do oblasti cudzineckej politiky a jeho základňu tvorí zákon o cudzincoch (AuG), ktorého konečná podoba je ovplyvnená aktívnou činnosťou liberálnych poslancov. Cieľom liberálov je revidovanie zákona o cudzincoch, ktorý upravuje migračnú politiku voči príslušníkom tretích krajín, vrátane ich integrácie vo Švajčiarsku. V rámci tohto piliera liberáli vyjadrujú svoju podporu len pre kvalifikovaných zahraničných pracovníkov. Tretia oblasť liberálnej migračnej politiky sa dotýka azylovej politiky s cieľom úpravy zákona o azyle. V tejto oblasti sa liberáli hlásia k humanitárnej tradícii švajčiarskej azylovej politiky a rešpektujú povinnosti vyplývajúce z ústavy, ale zároveň zásadne odmietajú zneužívanie azylovej procedúry. Štvrtý pilier migračnej politiky má zahraničnú dimenziu. Cieľom je intenzívnejšie medzinárodné angažovanie posilňujúce mier v krízových regiónoch s cieľom obmedziť faktory vytlačania v krajinách pôvodu vojnových a politických utečencov. Liberáli zastávajú názor, že preventívne a medzinárodné koordinované opatrenia v krajinách pôvodu predstavujú vhodný prostriedok na zabránenie ďalšieho rastu migračného salda.

Aj kresťanskí demokrati (CVP) považujú migračnú politiku za jednu z prioritných oblastí verejnej politiky (CVP 2010). Podporujú voľný pohyb pracovnej sily medzi Švajčiarskom a členskými štátmi Európskej únie. Kriticky sa vyjadrujú k zneužívaniu azylovej procedúry a k ilegálnemu pobytu cudzincov bez pracovného povolenia. Podobne ako ostatné pravicové strany podporili myšlienku vypovedania cudzincov z krajiny, ktorým bola dokázaná vina za spáchanie trestných činov, ale na rozdiel od SVP podporuje vyhostenie v súlade s domácim a medzinárodným



právom pri zachovaní humanitárnej tradície Švajčiarskej konfederácie. V oblasti integračnej politiky navrhuje znížiť vek dieťaťa umožňujúci zlúčenie rodiny z 11 rokov na osem, aby sa ešte v mladom veku učilo úradný jazyk a osvojovalo si hodnoty a tradície švajčiarskej spoločnosti.

## ZÁVER

Z príspevku vyplýva priama súvislosť medzi vysokým počtom cudzincov žijúcich v cieľovej krajine a jej migračnou politikou. Tento predpoklad bol potvrdený na predstavení vývoja migrácie a migračnej politiky a následnom zobrazení tejto témy v straníckej politike na príklade vybraného štátu. Švajčiarsko, na rozdiel od väčšiny západoeurópskych štátov, sa z emigrantskej na prisťahovaleckú krajinu zmenilo už v druhej polovici 19. storočia. Legislatívne síce upravilo postavenie cudzincov v tridsiatych rokoch 20. storočia, táto norma však postupne stratila na aktuálnosti. Pokus zastaviť imigračné vlny sa švajčiarskej vláde zákonom z roku 1931 nepodarilo. Skôr naopak, v dôsledku hospodárskej konjunktúry po druhej svetovej vojne riešili Švajčiari nedostatok pracovnej sily práve pozývaním zahraničných pracovníkov. Migračnú politiku postavili na domnienke, že po poklese dopytu po zahraničnej pracovnej sile, odídu cudzinci späť do krajiny pôvodu. Tento predpoklad, podobne ako v iných západoeurópskych krajinách, sa nepotvrdil ani vo Švajčiarsku. Cudzinci využili rôzne spôsoby, ako v krajine zotrvať a dnes patrí krajina pod Alpami k štátom s najvyšším počtom cudzincov v Európe.

Rastúci počet cudzincov si vyžiadal komplexnejší prístup nie len k otázkam imigrácie a zamestnávaniu cudzincov, ale aj k integrácii, keďže problematika začleňovania cudzincov do spoločnosti bola legislatívne spracovaná na nedostatočnej úrovni. Súčasná imigračná politika je postavená na minimalizovaní obmedzení pre pracovnú silu zo štátov Európskej únie a vytváraní prekážok pre obyvateľov tretích krajín. V oblasti integračnej politiky kladú Švajčiari dôraz predovšetkým na ovládanie minimálne jedného úradného jazyka a rešpektovanie právnych a kultúrnych tradícií. Svojou povahou takto nastavená integračná politika zodpovedá modelu občiansko-individuálnej integrácie.

Z príspevku vyplýva, že povahu migračnej politiky a jej intenzitu v politickej diskusii priamo ovplyvňujú inštitúcie politického systému Švajčiarska, a to najmä federálny charakter krajiny a význam ľudového hlasovania v legislatívnom procese. Rôzne ad hoc vytvorené združenia využívajú ľudové iniciatívy ako prostriedok na posilňovanie reštrikčného kurzu migračnej politiky. Okrem ľudových hlasovaní sa téma migrácie pravidelne objavuje v straníckej súťaži. Rezervovaný prístup k cudzincom je dokonca považovaný za rozhodujúci dôvod úspechu Švajčiarskej ľudovej strany, ktorá ešte v osemdesiatych rokoch bola najmenšou stranou so zastúpením v Spolkovej rade. Dnes je situácia opačná, ľudovci sú najsilnejšou politickou stranou v parlamente a témy spojené s migráciou vnášajú do politickej diskusii rôznymi prostriedkami, vrátane zakladania nadstraníckych mobilizačných združení a ľudových iniciatív. Jednou z posledných bolo referendum o zákaze výstavby minaretov a následne o vyhostení odsúdených cudzincov.

V blízkej budúcnosti sa nepredpokladá utíšenie diskusie o migrácii a integrácii cudzincov. Miera jej intenzity bude určite závisieť od aktuálnosti a naliehavosti iných tém (napr. hospodárska kríza, ekonomická výkonnosť, európska integrácia, priama demokracia), ale vysoký počet cudzincov žijúcich vo Švajčiarsku bude i naďalej bazálnym predpokladom zaradenia otázok spojených s migráciou medzi dôležité obsahové súčasti predvolebných kampaní. V prípade pokračujúcej snahy o eliminovanie migračných tokov do svojej krajiny je Švajčiarsko odsúdené na spoluprácu s členskými štátmi. Rovnako sa odporúča intenzívnejšie medzinárodné angažovanie v zdrojových krajinách. Práve demokratické pravidlá hry a ekonomická stabilita patria pri úvahách o migrácii k rozhodujúcim predpokladom zotrvania v krajine pôvodu a z toho plynúceho zastavenia alebo poklesu migračných tokov v cieľových štátoch.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

1. ANGENENDT, S.: *Problembereiche von Migration*. Berlin: DGAP. 2004 On: <http://www.weltpolitik.net/Sachgebiete/Globale20Zukunftsfragen/Migration/Analysen/Fortsetzung> (12.10.2010).
2. BARŠOVÁ A. – BARŠA, P.: *Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005.
3. BfM – Bundesamt für Migration: *Die Schweiz als Ein- und Auswanderungsland*. On: <http://www.jugendweb.asyl.admin.ch> (12.20.2010).
4. BUDJÁČ, M. – BEZÁKOVÁ, T. (eds.): *Energetická politika EÚ a boj proti klimatickým zmenám: medzinárodné vzťahy 2007*. Bratislava: Ekonóm, 2007.
5. Bundesamt für Statistik.
6. *Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931*. On: <http://www.switzerland-4you.com/pdf/foreigner-stay-law.pdf> (10.9.2010).
7. CURLLE, E.: *Migration in Europa. Daten und Hintergründe*. Stuttgart: Lucius, 2004.
8. CVP: *Leitlinien Migrationspolitik CVP Schweiz*. On: [http://www.cvp.ch/fileadmin/Bund\\_DE/-downloads/positionspapiere/GrundlagenpapierMigration1.pdf](http://www.cvp.ch/fileadmin/Bund_DE/-downloads/positionspapiere/GrundlagenpapierMigration1.pdf) (14.10.2010).
9. D'AMATO, G.: Historische und soziologische Übersicht über die Migration in der Schweiz. In: *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik*. *Zväzok 27, Nr. 2, 2008*, s. 155-175.
10. FDP: *4 Säulen der Migrationspolitik. Positionspapier der FDP Schweiz vom 14. Januar 2006*. On: <http://www.fdp.ch/images/stories/Dokumente/Positionspapiere/-migrationspolitik.pdf> (14.10.2010).
11. FISCHER, P. A. – STRAUBHAAR, T.: Einwanderung in die Schweiz – ein politökonomisches Lehrstück. In: FASSMANN, H. – MÜNZ, R. (eds.): *Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends, politische Reaktionen*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1994, s. 183-208.
12. FREEMAN, G. P.: Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. In: *International Migration Review*, Vol 29, No. 4, 1995, s. 881-902.
13. FREEMAN, G. P.: Political Science and Comparative Immigration Politics. In: BOMMES, M. – MORAWSKA, E. (ed.): *International Migration Research: Constructions, Omissions and the Promises of Interdisciplinarity*. Aldershot, 2004, s. 111-128.
14. GIANNI, M. a kol.: *Muslime in der Schweiz*. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, 2010.
15. GIBSON, R. K.: *The Growth of Anti-Immigrant Parties in Western Europe*. Lewiston: Edwin Mellen Press, 2002.
16. GSTEIGER, F.: Milliardär und Volkstribun. In: JUNGWIRTH, M. (ed.) *Haider, Le Pen & Co.: Europas Rechtspopulisten*. Graz: Styria, 2002, s. 44-61.
17. HOLLIFIELD, J. F.: The Politics of International Migration: How Can We 'Bring the State In'? In: BRETTEL, C. B. – HOLLIFIELD, J. F. (ed.): *Migration Theory: Talking Across Disciplines*. New York a Londýn: Routledge, 2000, s. 137-185.
18. KOLB, H.: Die „gap-Hypothese“ in der Migrationsforschung und das Analysepotential der Politikwissenschaft: eine Diskussion am Beispiel der deutschen „Green Card“. In: *IMIS-Beiträge*, 22/2003, s. 13-38.
19. LIĐÁK, J.: Kausalita a podmienenosť migračných procesov v súčasnej Európe. In: LIPKOVÁ, L. (ed.): *Aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky*. Bratislava: Ekonóm, 2010.
20. LIĐÁK, J.: Medzinárodná migrácia ako determinant medzinárodných vzťahov po roku 1990. In: *Vedecký obzor*, ročník 1, číslo 4, 2009, s. 89-98.
21. LIĐÁK, J.: Medzinárodná migrácia v Európe v jej historickom kontexte. In: *Almanach*, Vol. III, No. 2, 2008, s. 14-31.

22. LIPKOVÁ, E. (ed.): *Aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky*. Bratislava: Ekonóm, 2010.
23. MAHNIG, H. – PIGUET, E.: Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998: Entwicklung und Auswirkungen. In: WICKER, H. – FIBBI, R. – HAUG, W. (eds): *Migration und die Schweiz*. Zürich: Seismo, 2003, s. 65-108.
24. MARKOVIČ, A.: Migračná politika. In: *Medzinárodné vzťahy*, Vol. VII, No. 2, 2009, s. 79-95.
25. MCGANN, J. – KITSCHOLT, H.: The Radical Right In The Alps. Evolution of Support for the Swiss SVP and Austrian FPÖ. In: *Party Politics*, Vol. 11, No. 2, 2005, s. 147-171.
26. MIKULČÍKOVÁ, A. Švajčiarsko – príklad úspešnej multikultúrnej spoločnosti? In: Dobiaš, D. – GBÚROVÁ, M. – Mattošová, I. (eds.): *Medzikultúrny dialóg. Stav – Kontexty – Perspektívy*. Prešov: Grafotlač Prešov, 2009, s. 232-242.
27. NIEDERBERGER, J. M.: Die Integrationspolitik der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg. In: HALTER, E. (eds.): *Das Jahrhundert der Italiener in der Schweiz*. Zürich : Offizin, 2003, s. 93-107.
28. OSN: *Convention relating to the Status of Refugees*. 1951. On: [http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/o\\_c\\_ref.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/o_c_ref.htm) (21.5.2009).
29. SKENDEROVIC, D.: *The Radical Right in Switzerland: Continuity and Change, 1945-2000*. New York and Oxford: Berghahn Books, 2009.
30. SP: *Grundlagen der Migrationspolitik der SP*. 2010. On: [http://www.sp-ps.ch/fileadmin/downloads/Pospap/d/2002-10-22\\_Migrationspolitik.pdf](http://www.sp-ps.ch/fileadmin/downloads/Pospap/d/2002-10-22_Migrationspolitik.pdf) (12.10.2010).
31. SVP: *Migrationspapier 2009 der Schweizerischen Volkspartei*. 2009. On: [http://www.svp.ch/-display.cfm/id/100803/display\\_type/display/filename/d2009-05Migrationspapier\\_def.pdf](http://www.svp.ch/-display.cfm/id/100803/display_type/display/filename/d2009-05Migrationspapier_def.pdf) (14.10.2010).
32. ŠTEFANČÍK, R.: Prenikanie témy migrácie do politiky stranických subjektov v Českej republike a na Slovensku. In: *Studia Politica Slovaca*, č. 1, ročník III., 2010, s. 3-22.
33. ŠTEFANČÍK, R.: Schweizerische Volkspartei – Ursachen der Wahlerfolge. In: *Slovenská politologická revue*, No. 3, Vol. 2005.
34. TREIBEL, A.: *Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht*. Weinheim, Mnichov: JUVENTA, 2008.
35. Unabhängige Expertenkommission: *Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg. Schlussbericht*. Zürich: Pendo Verlag, 2002.
36. Volksinitiative Gegen den Bau von Minaretten: *Argumentarium „JA zur Minarettverbots-Initiative“*. 2009. On: [http://www.minarette.ch/pdf/argumentarium\\_minarettverbot.pdf](http://www.minarette.ch/pdf/argumentarium_minarettverbot.pdf) (15.10.2010).
37. WEINER, M.: Security, Stability, and International Migration. In: *International Security*, Vol. 17, Nr. 3, 1992-1993, s. 91-126.

## KONTAKT

PhDr. Radoslav Štefančík, MPol., Ph.D.  
 Filozofická fakulta  
 Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave  
 E-mail: [radolist@yahoo.de](mailto:radolist@yahoo.de)

**ABSTRAKT**

Cieľom príspevku je analyzovať prítomnosť geopolitiky v ruskej bezpečnostnej politike po roku 1991. Rozpadom ZSSR a zánikom marxizmu-leninizmu, ako oficiálnej štátnej doktríny a ideológie, sa nielen ruský štát a jeho príslušné vládne zložky, ale aj vedci pôsobiaci v spoločensko-vednom diskurze, ocitli bez ideového rámca, prostredníctvom ktorého by mohli v teoretickej dimenzii konštruovať (zdôvodňovať a legitimizovať) zahranično-politické a bezpečnostné koncepcie. Prvá polovica 90. rokov minulého storočia sa v tomto kontexte vyznačovala príklonom k prozápadnej bezpečnostnej koncepcii Ruska (tzv. Atlantizmus), ale taktiež geopolitikou ako historickou a špecifickou ruskou filozoficko-politickou koncepciou (zahranično-politickej školy). Práve geopolitika sa počas rozhodujúcej časti posledného decénia 20. storočia stala v mnohých smeroch východiskovým bodom v medzinárodných vzťahoch pre kreovanie ruských zahranično-politických a bezpečnostných koncepcií, a to najmä z dôvodu, že geopolitika historicky reflektuje a „tiahne“ k realistickej, resp. jej reanimovanej neorealistickej paradigme.

**ABSTRACT**

The contribution aims to analyze the presence of geopolitics in Russian security policy after 1991. Dissolution of the USSR and the disappearance of Marxism-Leninism as the official state doctrine and ideology, not only the Russian state and its relevant components, but also scientists working in social sciences discourse, found themselves without ideological framework through which they could construct in theoretical dimension (justify and legitimize) the foreign-policy and security concepts. First half of 90th of the last century in this context was characterised by inclination to pro-western security concept of Russia (the so-called Atlantism), but also by geopolitics as historical and specific Russian philosophical-political concept (foreign-policy schools). Just the geopolitics during the last decade of 20th century became in many ways the starting point for creating the Russian foreign-policy and security concepts, especially because the geopolitics historically reflects and "pulls" to realistic, respectively its re-animated neorealistic paradigm in international relations.

**JEL:** F52

---

**Úvod**

Každý štátny útvar musí z hľadiska vlastných národno-štátnych záujmov riešiť otázku bezpečnosti svojich občanov, štátneho zriadenia a teritória. Na svete neexistuje štát, ktorý by takú kľúčovú a zásadnú otázku ako je bezpečnosť v jej najširšom slova zmysle nepostihoval, a to na najvyššej štátno-politickej a mocenskej (vojensko-bezpečnostnej) úrovni v podobe bezpečnostnej koncepcie, resp. bezpečnostnej politiky štátu. Kreovanie bezpečnostnej koncepcie konkrétneho štátu je predovšetkým výsledkom pôsobenia množstva faktorov, ktoré v sebe integrujú historické skúsenosti, medzinárodno-politické a regionálne postavenie štátu, zahranično-politickú orientáciu štátu. V neposlednom rade bezpečnostná koncepcia štátu musí nevyhnutne reflektovať aj tzv. národno-štátne záujmy.

Bezpečnostná politika je základným a východiskovým bodom na projektovanie každého bezpečnostného systému, ktorý môžeme definovať ako komplexný, integrovaný, funkcionálne a štruktúrálné účelne usporiadaný systém, ktorého poslaním je plánovanie, riadenie a koordinácia úloh, aktivít a prvkov na zaručenie stavu bezpečnosti štátu v čase mieru, v krízových situáciách a vo

vojne.<sup>204</sup> Bezpečnostný systém predstavuje nástroj na tvorenie a usporiadanie bezpečnostnej politiky, na zaistenie bezpečnosti v danom prostredí a na stanovený cieľ.<sup>205</sup> Bezpečnostná politika je zároveň súbor štátnych opatrení v oblasti vonkajšej a vnútornej bezpečnosti štátu. V širšom význame spadá do bezpečnostnej politiky jednak ochrana štátu pred napadnutím zvonku jednak ochrana existujúceho štátneho zriadenia a právneho poriadku. V užšom význame zahŕňa predovšetkým ochranu bezpečnosti občanov a ich majetku.<sup>206</sup> V *Slovníku bezpečnostných vzťahov* (1998) vydanom kolektívom autorov pod vedením P. Kulašika, je bezpečnostná politika štátu definovaná ako „súčasť štátnej politiky konkrétneho štátu. Bezpečnostná politika konkrétneho štátu je sústavou základných štátnych záujmov a cieľov, ako aj hlavných nástrojov na ich dosiahnutie, smerujúcich k zabezpečeniu štátnej zvrchovanosti a jednoty štátu, ústavnosti a činnosti demokratických inštitúcií, ekonomického a sociálneho rozvoja štátu, ochrany zdravia a života občanov, majetku, kultúrnych hodnôt, životného prostredia a plnenia medzinárodných bezpečnostných záväzkov.“<sup>207</sup> Bezpečnostnú politiku určuje celý rad dôležitých determinantov, ktorých význam sa mení podľa konkrétnej historickej situácie. Determinanty sú určujúce najmä z hľadiska medzinárodného postavenia štátu. Bezpečnostná politika štátu tvorí komplementárnu jednotu zahraničnopolitických, vojensko-politických a vnútorných bezpečnostno-politických aspektov, komponentov a prístupov.

Cieľom tejto štúdie je prezentovať pohľad na koncept bezpečnosti (bezpečnostnú politiku) Ruskej federácie, pričom ako najvhodnejšie metodologické hľadisko sme si zvolili geopolitiku, ktorá je v ruských odborných a analytických prácach často aplikovaná na zdôvodnenie politických, vojensko-bezpečnostných, hospodárskych, religióznych a kultúrno-civilizačných reálií a problémov postsovietskeho obdobia. Geopolitika predstavuje teóriu, ktorá študuje zákonitosti vplyvu zemského povrchu na politiku štátov a zákonitosti pohybu sily v priestore. Geopolitika ako samostatná vedecká oblasť sa na teoretickej úrovni zaoberá teóriou priestorového vzťahu a historickej príčinnosti. Predmetom jej skúmania je taktiež medzinárodný systém ako celok. V kontexte predloženého príspevku sa prostredníctvom geopolitiky snažíme analyzovať jej dopad na kreovanie bezpečnostnej politiky Ruskej federácie po roku 1991. Okrem toho pre spojenie bezpečnosti a geopolitiky existuje ďalšia relevantná skutočnosť, že za súčasť realistickej teórie (zdôrazňujúcej predovšetkým bezpečnostné aspekty štátu a politiky) v medzinárodných vzťahoch sa považuje aj geopolitika, zvyrazňujúca význam zemepisnej polohy a veľkosť aktéra pre jeho pôsobenie v medzinárodných vzťahoch.<sup>208</sup>

## 1 Ruská federácia v kontexte nových bezpečnostno-politických pomerov

Po roku 1990, ktorý je spojený s rozpadom bipolárneho usporiadania systému medzinárodných vzťahov a skončením studenej vojny, sa stretávame v oblasti bezpečnostnej vedy a agendy s rekonceptualizáciou samotného pojmu (termínu), ale predovšetkým so zmeneným vnútorným obsahom a nazeraním na bezpečnosť a bezpečnostné procesy na národnej, regionálnej, ale aj medzinárodnej (globálnej) úrovni. Bezpečnosť sa v dnešnom dynamicky akcelerujúcom a globalizujúcom svete čoraz viac poníma v novom vzťahovom rámci, v zmysle ktorého sú jej jednotlivé úrovne vo vertikálnej (štátna, národná, regionálna, medzinárodná a globálna bezpečnosť) a horizontálnej dimenzii (ekonomická, politická, environmentálna, sociálna bezpečnosť)

<sup>204</sup> LASICOVÁ, J.: *Bezpečnosť. Bezpečnostná agenda súčasnosti*. Banská Bystrica : Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB, 2006, s. 29, ISBN 80-8083-352-4.

<sup>205</sup> HOFREITER, L.: *Bezpečnosť, bezpečnostné riziká a ohrozenia*. Žilina : EDIS, 2004, s. 133, ISBN 80-8070-181-4.

<sup>206</sup> ŽALOUDEK, K.: *Encyklopedie politiky*. Praha : Libri, 1999, s. 34, ISBN 80-85983-75-3.

<sup>207</sup> KULAŠÍK, P. a kol.: *Slovník bezpečnostných vzťahov*. Bratislava : Úrad pre stratégiu rozvoja spoločnosti, vedy a techniky Slovenskej republiky, 1998, s. 17, ISBN 80-968077-1-4.

<sup>208</sup> ŠKVRNDA, F.: O vybraných aspektoch typológie základných paradigiem v súčasných medzinárodných vzťahoch. In: *Medzinárodné vzťahy*, roč. VI, 2008, č. 1, s. 33, ISSN 1336 – 1562.

organicky a vzájomne sieťovo poprepájané v novom kvalitatívne zložitejšom a komplexnejšom celku. V tradičnom chápaní sa bezpečnosť automaticky identifikovala so štátnou (národnou) bezpečnosťou. Uvedený prístup a ponímanie pritom v tom čase vyplýval z pretrvávajúceho presvedčenia a axiómy, že zabezpečenie bezpečnosti vo všetkých úrovniach a dimenziách je úlohou štátu (dominancia state-center, resp. štátocentrického a realistického prístupu v oblasti medzinárodných vzťahov), resp. je štátom ako najvyššou ústavnou a politickou inštitúciou priamo determinovaná. Pre súčasné ruské teoretické konštrukcie v teóriách medzinárodných vzťahoch je tento prístup naďalej silne prítomný a dominantný, resp. jeho modifikovaná podoba predstavuje filozoficko-politický východiskový predpoklad pri tvorbe bezpečnostnej politiky a koncepcii ruského (predtým sovietskeho) štátu, ktorý ju poníma a implementuje predovšetkým v podmienkach národnej bezpečnosti. Z tohto dôvodu, ak sa v ruskej bezpečnostnej politike stretávame s akoukoľvek horizontálnou úrovňou bezpečnosti (ekonomická, politická, ekologická, bezpečnosť človeka), táto je vždy odvodená od národnej bezpečnosti ruského štátu, ktorá sa bližšie špecifikuje a určuje prostredníctvom národných záujmov. Podľa ruského teoretika v oblasti medzinárodných vzťahov a bezpečnosti J. V. Kosova je národná bezpečnosť „*druh bezpečnosti na úrovni jednotlivých krajín, ktorá nevylučuje hrozbu vojny a zasiahnutie suverenity štátu, jej nezávislosť a teritoriálnu celistvosť. Takýto druh bezpečnosti predpokladá bezpodmienečnú možnosť uskutočnenia nezávislej štátnej zahraničnej a vnútornej politiky a neprítomnosť vonkajšieho zasahovania do vnútorných záležitostí*“.<sup>209</sup> Podľa M. Mareša sa národná bezpečnosť viaže s národným štátom ako celkom.<sup>210</sup> V ruských doktrínálnych dokumentoch sa národná bezpečnosť najčastejšie definuje ako stav zabezpečenia ochrany a bezpečnosti osôb, spoločnosti a štátu od vonkajších a vnútorných hrozieb, ktoré môžu ohroziť ústavné práva a slobody, dôstojnú úroveň života občanov, suverenity, teritoriálnu integritu a stabilný rozvoj RF, obranu a bezpečnosť štátu.<sup>211</sup>

Jednou z kľúčových oblastí, v ktorej sa výrazne začalo odrážať rýchle napredovanie celosvetového diania po roku 1990 bola nepochybne práve oblasť bezpečnosti, resp. zmeny prebiehajúce na úrovni národnej, globálnej a medzinárodnej bezpečnosti. Pritom platí, že pre

---

<sup>209</sup> KOSOV, J, V: *Bezopasnost': geopolitičeskij aspekt*. In ŠAKLEINA, T., A. (eds.): *Vnešnjaja politika i bezopasnost' sovremennoj Rossiji 1991-2002. TOM II, Razdel III., Problemy bezopasnosti v sovremennom mire*. Moskva : Moskovskij gosudarstvenyj institut meždunarodnyh otnošenij; Rossijskaja asociacija meždunarodnyh issledovanij, 2002, s. 49, ISBN 5-8243-0363-0.

<sup>210</sup> MAREŠ, M.: *Národní bezpečnost'*. In ZEMAN P. (ed.) *Česká bezpečnostní terminologie. Výklad základních pojmů*. Brno : Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, Ústav strategických studií Vojenské akademie v Brne, 2002, s. 21, ISBN 80-210-3037-2.

<sup>211</sup> V ruských analytických materiáloch a literatúre sa frekventovanejšie používa pojem národná bezpečnosť, ako bezpečnosť, resp. bezpečnosť štátu. Je to aj dôsledkom názvov oficiálnych politických dokumentov – Koncepcia národnej bezpečnosti Ruskej federácie (KNB) z roku 1997 a 2000, resp. Stratégia národnej bezpečnosti z roku 2009. KNB z roku 2000 pod národnou bezpečnosťou RF rozumie bezpečnosť jeho mnohonárodného štátu ako nositeľa suverenity a jediného zdroja moci v RF. Pri definovaní pojmu národná bezpečnosť nám však vzniká obdobný problém ako pri definícii pojmu štátny a národný záujem. V tejto súvislosti sa často uvádza, že pojem „*národná bezpečnosť*“ je etnicky zaťažený a skompromitovaný pojem, pričom atribút „*národná*“ odlišuje medzinárodnú bezpečnosť štátu od tzv. vnútornej bezpečnosti. Americký úzus takisto používa označenie „*national security strategy*“, ale za podmienok, keď pojmu „*nation*“ chýba explicitná etnická dimenzia. Popri tom sa v USA ako synonymum pre „*national security strategy*“ používa aj „*grand strategy*“. Francúzi používajú tiež neetnické spojenie „*politique sécurit*“ a Nemci „*Sicherheitspolitik*“. Na rozdiely v obsahu koncepcií upozorňoval aj bývalý ruský minister obrany S. Ivanov, ktorý okrem iného uviedol, „*že jedným z principiálnych rozdielov ruskej Koncepcie od analogických dokumentov iných krajín, kde existujú pod rozličnými názvami - doktrína, stratégia a iné, a v obsahu ktorých ide výhradne o vonkajšie aspekty záujmov a bezpečnosti je v tom, že v našej Koncepcii národné záujmy a bezpečnosť vo vnútornej a zahraničnej oblastiach sa analyzujú spoločne a vo vzájomnej súvislosti*.“ (Ivanov, 2002, s. 6)

súčasný dynamicky sa vyvíjajúci a meniaci svet, Ruskú federáciu (RF) nevyvíjajú, neexistuje univerzálna teória bezpečnosti ani univerzálna teória medzinárodnej (globálnej) bezpečnosti. Podobne ako v prípade teórie medzinárodných vzťahov, aj v tejto oblasti sa polemicky stretáva niekoľko základných názorových smerov a prúdov. Napriek komplikovanej politickej, ekonomickej a sociálnej tranzícii, ktorou Rusko v priebehu posledného decénia minulého storočia prešlo, je možné s plnou zodpovednosťou považovať RF za jedného z dôležitých aktérov medzinárodných vzťahov, ktorý sa významnou mierou snaží podieľať na formovaní nového mocenského usporiadania, tzv. multipolarity medzinárodného politického systému. Multipolárne usporiadanie sveta sa pre ruskú zahraničnú a bezpečnostnú politiku v súčasnosti javí ako strategický cieľ. Multipolarita v tomto kontexte nevyhnutne predpokladá existenciu regionálnych centier moci, a zároveň realizmus v hodnotení svetovej mocenskej pozície Ruska (aktuálna nereálnosť ašpirovať na pozíciu supervelmoci rovnocennú s postavením USA). Rusko z hľadiska medzinárodných vzťahov aktuálne predstavuje dôležitú regionálnu mocnosť (s dominantným postavením a pozíciou na teritóriu bývalého ZSSR ako ucelenom geopolitickom regióne), a jeho zahraničná politika vplýva, resp. bude bezprostredne vplývať na celkové dianie v prvom rade v tomto priestore, a to vrátane formovania bezpečnostného prostredia, či už prostredníctvom bezpečnostnej politiky Ruska ako samostatného aktéra (štátu) alebo prostredníctvom Organizácie dohovoru o kolektívnej bezpečnosti (ODKB) ako kľúčovej regionálnej bezpečnostnej organizácie na teritóriu bývalého ZSSR, ktorá podľa viacerých odborných hodnotení slúži predovšetkým ako platforma na presadzovanie ruských národných, bezpečnostných, ale aj politicko-ekonomických záujmov, a v neposlednom rade ako inštrument na vyvažovanie geopolitického vplyvu iných štátov.<sup>212</sup>

Politické, ekonomické, a sociálne smerovanie postsovietskeho Ruska bolo po roku 1991 poznamenané množstvom rozličných turbulentných faktorov a vývojových trendov. Predovšetkým samotný rozpad ZSSR znamenal výrazné geopolitické posuny na politickej, vojensko-bezpečnostnej ale aj hospodársko-ekonomickej mape sveta. Medzinárodno-politické postavenie Ruskej federácie bolo v priebehu relatívne krátkeho obdobia „degradované“ z pozície supervelmoci na veľmoc (regionálnu) druhaj (nižšej) kategórie s limitovanými možnosťami ovplyvňovať zásadné procesy na globálnej, a v podstatnej miere aj regionálnej úrovni. Prvotnou úlohou ruského politického establišmentu vo vnútoro-politickej oblasti spočiatku bolo naštartovanie demokratizačných a transformačno-hospodárskych a sociálnych procesov. V zahranično-politickej oblasti sa základným cieľom stalo udržanie pozícií bývalého ZSSR, čo sa však pomerne rýchlo ukázalo ako nerealistické, a to najmä z toho dôvodu, že RF bola po kolapse Sovietskeho zväzu hlboko ponorená do vnútorných problémov, krajina sa ocitla v takmer permanentnej politickej kríze pre konfrontáciu medzi prezidentom a parlamentom. Zahraničná a bezpečnostná politika sa dostala na okraj verejného záujmu. Rusko nezostávalo ľahostajné iba k bývalým sovietskym republikám.<sup>213</sup> Význam a dôležitosť (okrem iného z bezpečnostného hľadiska) bývalých sovietskych republík (štáty tzv. „blízkeho zahraničia“) je zdôrazňovaný vo všetkých doktrínálnych dokumentoch, ktoré boli po roku 1991 prijaté oficiálnymi zahranično-politickými a bezpečnostnými orgánmi ruského štátu. Postsovietsky priestor môžeme v zmysle geopolitiky definovať ako zvláštny geografický rámec, resp. ako heterogénny a vnútorne rozporuplný areál, tvorený kultúrne, historicky, politicky, ekonomicky, sociálne, náboženský a konfesne, demograficky a jazykovo značne nesúrodý celok, ktorý je navyše vzájomne v mnohých ohľadoch značne prepletený útvarmi (krajinami).<sup>214</sup> Spoločným charakteristickým znakom postsovietskeho priestoru je historická dominancia ruského (sovietskeho) štátu a súčasná predstava (konštanta) v intenciách ktorej postsovietsky priestor

<sup>212</sup> ŠIMČEKOVÁ, A.: Rusko v systéme regionálnej bezpečnosti. In *Národná a medzinárodná bezpečnosť 2010: Zborník vedeckých a odborných prác*. Liptovský Mikuláš 2010, s. 314-315, ISBN 978-80-8040-408-6.

<sup>213</sup> DULEBA, A., HIRMAN, K.: *Rusko na konci Jel'cinovej éry. Zahraničná a vnútorná politika, rozširovanie NATO a záujmy Slovenska*. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 1999, s. 13, ISBN 80-88935-10-5.

<sup>214</sup> HOLZER, J.: *Politický systém Ruska. Hľadání státu*. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2001, s. 12, ISBN 80-85959-97-6.

predstavuje v ruskej bezpečnostnej koncepcii životne dôležitý priestor, kde sa koncentrujú strategické a prioritné záujmy ruského štátu. Z hľadiska bezpečnostnej politiky sú v ruskej bezpečnostnej koncepcii krajiny bývalého ZSSR vnímané ako priestor - širšie bezpečnostné prostredie (predpolie), pričom cieľom a úlohou Ruska je zabránenie prípadnej politickej a vojensko-bezpečnostnej orientácie na štáty a bloky Rusku nepriateľské (konkurenčné), a zároveň vytvorenie čo najširšieho ochranného pásma okolo centrálného územia Ruska, a to v západnom a južnom geopolitickom vektore. Práve stratu dominancie, resp. narušenie monopolného postavenia v postsovietskom priestore v podobe nástupu geopolitického pluralizmu začiatkom 90. rokov minulého storočia, vnímali ruské politické a vojenské elity s veľkou nevôľou. Po roku 2000 (po nástupe V. Putina na post prezidenta RF) dochádza k intenzívnym pokusom o konsolidáciu postsovietskeho priestoru a snahám o eliminovanie prenikania vplyvu iných štátov a politicko-vojenských a hospodárskych zoskupení na toto teritórium. V tejto súvislosti sa začína skloňovať termín geopolitického súperenia, geopolitickej hry (najmä v boji o Kaukaz a strednú Áziu a ich bohaté nerastné suroviny a rozsiahle energetické zdroje), pretože zníženie geopolitického vplyvu Ruska zákonite viedlo k posilneniu geopolitického vplyvu iných aktérov, predovšetkým USA, v určitom slova zmysle aj Číny, EÚ, Iránu a Turecka. Najdôležitejšou úlohou Ruska sa preto v krátkodobej a strednodobej perspektíve javí rozbitie geopolitickej reťaze nepriateľských štátov sformovanej z krajín bývalého ZSSR a zabránenie rozšírenia NATO ďalej na východ o štáty ako Ukrajina a Gruzínsko. Aj z tohto dôvodu je možné s najväčšou pravdepodobnosťou očakávať zostrenie konfliktov (zhoršenie bezpečnostnej situácie) na Kaukaze a v Strednej Ázii, ale taktiež na západnej hranici Ruska.<sup>215</sup>

## 2 Geopolitika a bezpečnosť z pohľadu metodologicko-teoretického a výskumného rámca

Súčasná geopolitická veda skúma zahraničnú a bezpečnostnú politiku prostredníctvom komplexnej analýzy geografických charakteristík štátov v úzkom spojení s ich politickým systémom, sociálno-demografickými štruktúrami, ekonomickým a mocenským potenciálom. Aj keď geopolitika na teoretickej úrovni kladie dôraz predovšetkým na priestorový rozmer politiky, všíma si aj iné osobitosti a faktory. Práve z tohto dôvodu je nevyhnutné chápať geopolitiku nielen ako vedu, ale v širšom zmysle slova ako disciplínu skúmajúcu procesy a princípy rozvoja štátov, regiónov, či sveta, s rešpektovaním základných faktorov geopolitiky, ktorými sú okrem geografických, politických, ekonomických aj faktory, ekologické, demografické, kultúrne, náboženské, etnické a v neposlednom rade bezpečnostné.

Geopolitika podobne ako akákoľvek vedecká disciplína podlieha časovému vývoju (rovnako) ako bezpečnostná veda). Potvrďuje to aj samotný vývoj geopolitických teórií v priebehu 20. storočia, ktorý priniesol v jej obsahu niektoré zmeny, reflektujúce internacionalizáciu (globalizáciu) politických procesov a výskum nových poznatkov z oblastí, ktoré ich bezprostredne ovplyvňovali. Praktický dopad týchto zmien sa prejavil vznikom tzv. „*novej geopolitiky*“ (v USA), ktorej konštituovanie časovo spadá do obdobia 70. - 80. rokov minulého storočia. Nová geopolitika je protipólom starej geopolitiky, ktorá sa vyznačovala prílišným redukcionizmom a geografickým determinizmom. Zároveň sa nová geopolitika vyznačuje globálnejším pohľadom na vzájomný vzťah medzi politickými procesmi, javmi a geografickým priestorom, čím začala prekonávať národný rozmer.<sup>216</sup> Zatiaľ posledným najvýznamnejším fenoménom geopolitickej vedy na konci 20. storočia sa stala tzv. kritická geopolitika (predovšetkým v USA), ktorá poukazuje na problémy, ktoré geopolitika vnáša do medzinárodných vzťahov a snaží sa vyvrátiť jej nevinosť.<sup>217</sup> V súvislosti so zmenami v sociálnych vedách v širšom slova zmysle, a geopolitike v užšom zmysle slova (od

<sup>215</sup> KOPER, J., - ONDRIA, P.: Bezpečnostné stratégie Ruskej federácie. In *Politické vedy*, 1/2010, roč. XII s. 25, ISSN 1335-2741.

<sup>216</sup> VOLNER, Š.: *Klasická a nová geopolitika*. Zvolen : Bratia Sabovci, 2007, s. 74, ISBN 978-89241-13-2.

<sup>217</sup> KUPKA, M.: Moderní geopolitické teorie v USA. In *Mezinárodní vztahy*, roč. 36, 2001, č. 2., s. 94, ISSN 0323-1844.



klasických deterministických predstáv k modelom zodpovedajúcim dynamickosť prostredia) sa Š. Volner v monografii „*Nová geopolitika. Teoreticko-metodologické východiská*“ domnieva, že: „*Stále viac si uvedomujeme, že sa rozpadajú bežné predstavy o svete. Objavujú sa nové javy, ktoré majú formu paradoxov. Ak ich chceme vedecky vysvetliť, nevystačíme s doterajšou logikou vedeckého uvažovania. Musíme vytvoriť novú paradigmu vedy, ktorá umožní dané problémy uspokojivo riešiť.*“<sup>218</sup>

Podľa Š. Volnera, „*klasické (tradičné) chápanie bezpečnosti bolo v minulosti založené na vojenskej moci a sile, a tým de facto mala úzky korelačný vzťah s geopolitikou, ktorá sa vo svojom skúmaní snažila postihnúť vzťahy medzi geografiou, medzinárodnou bezpečnosťou, a hlavne vplyv geografických faktorov na bezpečnostnú politiku štátov, oblastí a svetadielov.*“<sup>219</sup> Toto spojenie vychádzalo z kategórií, ktorými sú územie a moc. Moc je predovšetkým schopnosť hýbať realitou, a z tohto dôvodu je vzťahovou kategóriou zodpovedajúcou realistickému chápaniu sveta a medzinárodných vzťahov. Geopolitiku tiež vnímame ako nástroj (metodologickú funkciu) poznávania a zároveň aj pretvárania, menenia sveta. Ako nástroj poznávania – teoretický systém – je nevyhnutne ovplyvňovaný, spojený s procesom abstrakcie, v priebehu ktorého sa vedome abstrahuje od reality, reálneho času, okolia. Geopolitika ako metóda poznávania je ovplyvňovaná všeobecnými (filozofickými) metódami a zároveň aj špeciálnymi (odborovými) metódami. V konečnom dôsledku geopolitika ako prax je odrazom geopolitickej reality.<sup>220</sup> Aj keď existujú široké koncepty ponímania a abstrahovania geopolitiky, v tomto článku sa opierame o ruskú geopolitiku, pre ktorú je východiskovým bodom priestorových teórií a koncepcií pozemná moc, na rozdiel od anglosaskkej geopolitickej koncepcie, ktorá vychádza z moci morskej.

Ruská koncepcia bezpečnosti bola počas dejín ruského štátu vždy určovaná troma faktormi – zemepisnými, historickými a mocenskými.<sup>221</sup> Súčasná koncepcia bezpečnosti RF taktiež vychádza predovšetkým z týchto faktorov, avšak oveľa operatívnejšie reaguje na faktory neurčitosti, ktoré vyplývajú z aktuálnej povahy a charakteru medzinárodných vzťahov. Zlúčením faktora zemepisného (geografického) a faktora mocenského (politického), vzniká geopolitický faktor, resp. v tejto súvislosti môžeme hovoriť o geopolitickom pohľade na koncept bezpečnosti. Obzvlášť v 90. rokoch minulého storočia prežívala v RF geopolitika a geopolitické štúdie svoju renesanciu, ktorá viedla až k absolutizácii geopolitiky v tom zmysle, že geografia je rozhodujúcim determinantom v oblasti medzinárodnej politiky a medzinárodných vzťahov. Takýto prístup a hodnotenie vyplýval z celkového vývoja vo svete, ale predovšetkým z novej situácie, v ktorej sa krajina ocitla rozpadom ZSSR a kolapsom komunistického ideológie.<sup>222</sup> Radikálna zmena si vyžadovala hľadanie novej filozoficko-myšlienkového paradigmy, ktorá by dostatočným spôsobom objasňovala aktuálne problémy, postavenie RF vo svete a v systéme medzinárodných vzťahov, resp. ktorá by v spoločnosti poslúžila ako určitý „*sociálny tmel*“ na prekonanie zložitého postkomunistického transformačného obdobia. V uvedenom kontexte je nevyhnutné zdôrazniť, že samotná geopolitika a z nej odvodené výskumy medzinárodných vzťahov sa po rozpade ZSSR stali v RF veľmi populárne a „*módne*“, pričom ich rozpracovaním na praktické reálie sa zaoberali rôzne akademické ustanovizne a inštitúty (mimovládne a vedecko-výskumné), ale taktiež aj oficiálne štátne orgány (dokonca bol zriadený aj výbor Štátnej dumy pre geopolitiku na čele ktorého stál známy geopolitik

<sup>218</sup> VOLNER, Š.: *Nová geopolitika. Teoreticko-metodologické východiská*. Zvolen : Bratia Sabovci, 2004, s. 69, ISBN 80-89029-81-7.

<sup>219</sup> VOLNER, Š.: *Klasická a nová geopolitika*. Zvolen : Bratia Sabovci, 2007, s. 75, ISBN 978-89241-13-2.

<sup>220</sup> VOLNER, Š.: *Geopolitika. Metodológia. Zdroje. Prax. História*. Zvolen : Bratia Sabovci, 2004, s. 34, ISBN 80-89029-72-8.

<sup>221</sup> GALEOTTI, M.: *Čas úzkosti. Bezpečnosť a politika v sovietském a postsovietském Rusku*. Praha: Themis, 1998, s. 10, ISBN 80-85821-55-9.

<sup>222</sup> SERGUNIN, A., A.: *Měníci se paradigmatata. Mezinárodní vztahy v postkomunistickém Rusku*. In *Mezinárodní vztahy*, roč. 35, 2000, č. 3., s. 37, ISSN 0323-1844.

– A. V. Mitrofanov)<sup>223</sup>. Geopolitika ako taká však v ZSSR neexistovala. Jej funkciu splňalo niekoľko disciplín – stratégia, vojenská geografia, teória medzinárodného práva a medzinárodných vzťahov, geografia, etnogeografia. V ruskom koncepte bezpečnosti po rozpade ZSSR geopolitika v mnohých prípadoch mala funkciu náhradnej ideológie, ktorá pomáhala vyplniť vákuum po komunistickej, resp. marxisticko-leninskej ideológii. Geopolitika v tomto zmysle bola pre RF „novou“ paradigmatou medzinárodných vzťahov, teoreticko-metodologickým nástrojom analýzy a prognózy, a zároveň východiskovým bodom pri kreovaní postsovietskej bezpečnostnej politiky. V ruských analytických a odborných výstupoch majú z tohto dôvodu dominantné zastúpenie práve geopolitické práce, ktoré si všimajú rôzne vojensko-bezpečnostné, zahranično-politické, sociálne, kultúrno-historické, hospodárske a environmentálne aspekty ovplyvňujúce zahraničnú a bezpečnostnú politiku Ruska v systéme medzinárodných vzťahov, resp. jej smerovanie a trendy. Ruská geopolitika sa usiluje prispieť nielen k vysvetleniu špecifik Ruska a jeho poslania v najširšom slova zmysle, ale aj k udržaniu a upevneniu jeho celistvosti, ktorá bola ohrozená v prvých rokoch po rozpade Sovietskeho zväzu.

Prelínanie a determinovanie geopolitiky a bezpečnosti je pre ruský koncept bezpečnosti signifikantné, a v tomto smere nepochybne potvrdzuje teoretický model, v ktorom geopolitika predstavuje realistickú variáciu medzinárodných vzťahov. V období formovania ruskej (postsovietskej) štátnosti sa v popredí záujmu ocitla najmä eurázijská koncepcia, ktorá najlepšie vystihovala a zdôvodňovala geopolitickú reflexiu a konfiguráciu postsovietskeho Ruska, a zároveň umožňovala nachádzať decíznej sfére orientáciu a smery pre svoje bezpečnostné a zahranično-politické koncepcie, ciele a stratégie. Ako uvádza R. Ištok „v Rusku sa geopolitická teória spája s praktickou politikou, zainteresovanou na renesancii jeho veľmocenského postavenia. Ruské geopolitické myslenie významne ovplyvňuje súčasnú praktickú politiku v RF.“<sup>224</sup> P. Drulák považuje ruskú geopolitiku za „najradikálnejší výhonok ruského postrevizionizmu, z ktorej sa stal najskôr ideologický nástroj kritiky komunistov a nacionalistov proti Jel'cinovej prozápadnej zahraničnej politike, a neskôr prechádzajú niektoré jej predstavy do hlavného prúdu ruskej politiky. Putinove prehlásenie, že rozpad ZSSR považuje za najväčšiu geopolitickú katastrofu 20. storočia, v tomto smere len potvrdzuje základnú Duginovu tézu.“<sup>225</sup>

V polovici 90. rokov minulého storočia dve blízke školy – geopolitika a realizmus výrazne dominovali v ruskom zahranično-politickom a bezpečnostnom diskurze, ale aj v medzinárodných vzťahoch. Tieto školy vychádzali z premisy, že základnými aktérmi vo svetovej politike sú štáty, ktoré dôsledne sledujú svoje národné záujmy. Ochrana týchto záujmov a zaistenie národnej bezpečnosti sa stali primárnym cieľom pre ruské politické elity. Podľa ich názoru v medzinárodných vzťahoch má význam len sila, a stabilné systémy medzinárodnej bezpečnosti skladajúce sa len ako výsledok balansovania síl. Ruskí geopolitici doteraz vyzdvihovali eurázijsťvo, ktoré tiahne k vytvoreniu grandióznych teoretických koncepcií, so silným sklonom a podčiarkovaním ruskej špecifickosti, v podobe určitého mesianizmu.<sup>226</sup>

S najkomplexnejším pohľadom na súčasnú ruskú geopolitiku (aj keď do určitej miery kontroverzným) sa môžeme stretnúť v práci A. Dugina „*Osnovy geopolitiki. Geopolitičeskoe buduščee Rossii*“ (1997), v ktorej autor približuje teóriu nového ruského eurázianstva - geopolitickej školy vychádzajúcej z pozície politického realizmu, pričom sa opiera o klasické geopolitické teórie reprezentované (H. Mackinderom, K. Haushoferom, A. Mohenom). O. Krejčí podotýka, že A. Dugin definuje centrálnu pozíciu Ruska na kontinente a následne z nej vyvodzuje stratégiu konfrontácie so silami „*mora*“. Poukazuje na skutočnosť, že nové ruské impérium (nie štát) má byť eurázijské. Podľa A. Dugina môže Rusko existovať len ako kontinentálne impérium,

<sup>223</sup> Medzi známých ruských geopolitikov možno zaradiť N. A. Nartova, J. V. Tichonravova, V. L. Cymburskeho, V. A. Kolosova, N. S. Mironenka, J. A. Pozdňakova, K. Koroleva, K. S. Gažijeva.

<sup>224</sup> IŠTOK, R.: *Politická geografia a geopolitika*. Prešov : Prešovská univerzita, 2003, s. 137-138, ISBN 80-8068-191-0.

<sup>225</sup> DRULÁK, P.: *Metafory studené války*. Praha : Portál, 2003, s. 230, ISBN 978-80-7367-594-3.

<sup>226</sup> IVAŠOV, L.: *Rossija ili Moskoviya: Geopolitičeskije izmerenije nacional'noj bezopasnosti Rossiji*. Moskva : Algoritm, 2002, s. 168, ISBN 5-699-01230.

pričom jeho historická misia je v boji proti atlantizmu, proti liberálnym a trhovým hodnotám, za tradíciu a mystické hodnoty.<sup>227</sup> Najväčší akcent (nielen v Duginovej teórii) je venovaný teórii H. Mackindera - Heartlandu (tzv. „srdci regiónu“), a to predovšetkým z toho dôvodu, že RF tradične kontroluje väčšiu časť priestoru, ktorá je základom tejto geopolitickej teórie.<sup>228</sup> Uvedenú skutočnosť dostatočným spôsobom potvrdzuje aj H. Kissinger konštatovaním: „že Rusko – bez ohľadu na to, kto mu vládne – kontroluje územie, ktoré H. Mackinder nazval geopolitickým srdcom, a je dedičom jednej z najsilnejších imperiálnych tradícií.“<sup>229</sup> Teória „Heartland“ začiatkom 90. rokov 20. storočia popularizovala ruské geopolitické analyzovanie až do tej miery, že prispievala k nachádzaniu orientačných východiskových bodov na obnovenie veľmocenského postavenia postsovietskeho RF na oficiálnej štátnej úrovni. Okrem práce A. Dugina treba spomenúť aj pomerne známu publikáciu od L. G. Ivašova „*Rossija ili Moskovija: Geopolitičeskoje izmerenije nacional'noj bezopasnosti Rossiji*“ (2002), v ktorej sa zaoberá aktuálnou geopolitickou situáciou Ruska v súvislosti s jej národnou bezpečnosťou a obhajobou jej politických a bezpečnostných záujmov.

V priebehu 90. rokov minulého storočia sa však ukázala jednoznačná disonancia medzi statickou geopolitickou teóriou, ktorá nemohla byť úspešne zasadená (aplikovaná) do dynamicky sa formujúceho medzinárodno-politického a bezpečnostného rámca. Okrem toho geopolitika ako ideologická náhrada marxizmu-leninizmu síce pomáhala zadefinovať medzinárodno-politické postavenie RF, ale na vnútorné potreby a problémy ruskej spoločnosti sa ukázala fakticky nepoužiteľnou, nakoľko bola svojím zameraním orientovaná do minulosti. Nepochybne dôležitú úlohu zohrala aj skutočnosť, že s geopolitikou ako takou sa nevedeli vnútorne stotožniť samotní občania RF a prijať ju za „svoju“ novú ideológiu. Na druhej strane sa táto teória odklňala od praxe, pretože podľa východiskových geopolitických premís by RF mala ovládať rozhodujúci geografický priestor sveta, praktická stránka v 90. rokoch minulého storočia však bola diametrálne odlišná. RF postupne strácala rozhodujúce pozície na medzinárodnej aréne, vrátane politických, bezpečnostných a ekonomických pozícií, pre ňu v geopoliticky najdôležitejšom regióne – postsovietskom priestore, ktorý sa v súčasnosti vyznačuje výrazným geopolitickým pluralizmom. Ústup geopolitiky po roku 2000 súvisel aj s nástupom „novej“ štátnej ideológie tzv. suverénnej demokracie, ktorá vznikla s cieľom zdôvodniť vnútornú a zahraničnú politiku RF pod vedením prezidenta V. Putina. V rámci tejto ideológie sa nosnou myšlienkou stalo posilnenie štátu a efektívnosť jeho riadenia vo všetkých oblastiach politického, spoločenského, hospodárskeho a kultúrneho života. Rusko musí byť v zmysle ideológie suverénnej demokracie schopné zabezpečiť obranu a bezpečnosť svojho územia a občanov od akýchkoľvek hrozieb. Z hľadiska zahraničnej a bezpečnostnej politiky však suverénna demokracia nie je nič iné iba inými slovami vyjadrená predstava multipolárneho sveta, v ktorom je Rusko jedným z nezávislých pólov svetovej politiky.<sup>230</sup>

### 3 Geopolitické súradnice Ruskej federácie

RF ako nástupnícka krajina ZSSR síce zostala najväčším štátom sveta (viac ako 17 mil. km<sup>2</sup>), ale svojimi parametrami sa od svojho predchodcu značne odlišuje. Ruský štát sa stretol s vážnymi geopolitickými presunmi a následnou dezorientáciou spočívajúcou v preskupovaní síl a regionálnych koalícií. Rozpustenie Varšavskej zmluvy, ktorá bola hlavnou bezpečnostnou

<sup>227</sup> KREJČÍ, O.: *Mezinárodní politika..* Praha : EKOPRESS, 2007, s. 541-542, ISBN 978-80-86929-21-7.

<sup>228</sup> Vo svojej prednáške v roku 1904 britský geograf H. Mackinder tvrdil, že najvýhodnejšia je stredová (centrálne položená) geografická poloha štátu. Nazdával sa, že v centre sveta leží Eurázijský kontinent a v jeho centre „srdce sveta“ – „Heartland“. Heartland je najpriaznivejšie geografické miesto na kontrolovanie celého sveta. Vo svojom neskoršom článku *The Round World and Winning of the Peace* (1943) tvrdil, že územie vtedajšieho ZSSR sa rovná Heartlandu.

<sup>229</sup> KISSINGER, H.: *Umění diplomacie. Od Richelieua k pádu Berlínské zdi.* Praha : Prostor, 1999, s. 851, ISBN 80-7260-025-7.

<sup>230</sup> DULEBA, A.: *Ruská federácia pred prezidentskými voľbami 2008* [online]. 2008, s. 7, [cit. 18.10.2010]. Dostupné na internete: <<http://www.sfpa.sk/sk/publikacie/analyzy/?nrok=2008>>

inštitúciou socialistických krajín pod vedením Moskvy a následným odsunom vojenských síl a techniky došlo de facto k strate obrovských vonkajších ochranných pásiem, vrátane značného oslabenia zahranično-politických pozícií pre novo konštituovaný ruský štát.<sup>231</sup> Súčasnú hranicu Ruskej federácie sa v mnohých smeroch zdajú akoby posunuté na čiary, ktoré existovali pred niekoľkými storočiami, resp. hranice Ruska sa posunuli tam, kde boli na Kaukaze začiatkom 19. storočia, v Strednej Ázii v polovici 19. storočia a – čo je pre Rusov vari najviac dramatické a bolestivé – na Západe niekedy okolo roku 1600, krátko po období vlády Ivana Hrozného.<sup>232</sup> Geopolitická konštrukcia Ruského impéria svojim geografickým umiestnením predpokladá široké prístupy k moriam na západe a na juhu, stabilné postavenie na Kaukaze a v pásme na východ od Kaspického mora.<sup>233</sup> Pre súčasnú geopolitickú situáciu vyplýva, že toto všetko bolo čiastočne stratené a čiastočne spochybnené. Po celom obvode Ruskej federácie sú štáty (alebo ich zoskupenia), ktorých potenciál (politický, ekonomický a čiastočne aj vojenský) je zrovnateľný alebo dokonca väčší, ako ten, ktorým disponuje Rusko (pozn.: myslí sa súhrnný potenciál, aj keď takáto komparácia je značne simplifikovaná). Mnohé konfliktné nebezpečné pásma buď priamo hraničia s Ruskom, alebo sa v priľahlých regiónoch nachádzajú.

Ako už bolo uvedené, stav ktorý nastal s procesom rozpadu ZSSR najvýstižnejším spôsobom vyjadril V. Putin, ktorý túto udalosť nazval najväčšou geopolitickou katastrofou 20. storočia. Z dôvodu prudkého vonkajšieho a vnútorného oslabenia nebola RF schopná okrem iného zabrániť rozširovaniu NATO o krajiny strednej a východnej Európy, považované v ruskom geopolitickom a bezpečnostnom koncepte za tzv. „sanitárny kordón“. V RF v priebehu 90. rokov 20. storočia prevládala názor, že krajina, resp. jej predstavy a záujmy boli úplne eliminované z procesov európskej a medzinárodnej bezpečnosti. Úloha a miesto RF v súčasnom svete je v mnohých smeroch určená jej geopolitickým situovaním, t.j. rozmiestnením moci a pomerom síl medzi štátmi vo svetovom systéme. Vonkajšie podmienky na začiatku 21. storočia možno pre RF charakterizovať ako priaznivé. Možnosť priameho vojenského ohrozenia zo strany druhých štátov alebo koalície štátov je nepravdepodobná, rovnako ako prípadný jadrový útok. RF sa stala plnohodnotným, akceptovaným a etablovaným členom medzinárodného spoločenstva, ktorý sa podstatným spôsobom podieľa na formovaní a riešení aktuálnej bezpečnostnej agendy v zmysle svojich reálnych možností a zafinancovaných národných záujmov. Nie tak priaznivé pomery možno nájsť vo vnútorných podmienkach ruského štátu, ktoré sa vyznačujú značnou labilitou v sociálnom systéme a organizácii, nutne vyžadujúcej sociálnu modernizáciu a orientáciu na poznatkovú a inovačnú spoločnosť. Do budúcnosti môže byť nezvládnutá (nerealizovaná) vnútorná, cieľavedomá a systematická modernizácia ruskej spoločnosti a ekonomiky práve rozhodujúcim momentom z hľadiska ďalšieho geopolitického smerovania RF.

Podľa M. Balabána hlavnými faktormi ovplyvňujúcimi súčasné postavenie RF v systéme medzinárodných vzťahov sú:

- 1) významná vojenská sila, ktorá je založená na druhom najväčšom jadrovom potenciáli
- 2) značný objem nerastných surovín, predovšetkým ropy a plynu
- 3) stále členstvo v Rade Bezpečnosti OSN a G8
- 4) stále existujúca vedecko-výskumná základňa vo viacerých kľúčových odvetviach
- 5) významný politický a ekonomický vplyv na teritóriu bývalého Sovietskeho zväzu
- 6) relatívne vysoká vzdelanostná úroveň populácie<sup>234</sup>

<sup>231</sup> Viac ako bezpečnostná inštitúcia Varšavská zmluva predstavovala organizáciu, prostredníctvom ktorej ZSSR platňoval svoju mocenskú politiku voči krajinám strednej a východnej Európy.

<sup>232</sup> BRZEZINSKI, Z.: *Velká šachovnice*. Praha : Mladá fronta, 1999, s. 94, ISBN 80-204-0764-2.

<sup>233</sup> A. Dugin sa v tejto súvislosti nazdáva, že Rusko sa stane len v tom prípade geopoliticky „uzavretou, ukončenou“ krajinou, keď k existujúcemu prístupu k chladným moriam Severu a Východu sa doplní prístup k teplým moriam Juhu a Západu. Posledným pokusom o získanie prístupu na Juh bola neúspešná expanzia ZSSR v Afganistane.

<sup>234</sup> BALABÁN, M.: *Postavení Ruska a jeho vývoj do roku 2020 s výhledem do 2050*. Praha : Fakulta sociálních věd UK, Filozofická fakulta UK, 2006, s. 7, ISSN 1801-5999.

Ruská federácia na začiatku 21. storočia predstavuje stále najväčší štát sveta s rozsiahlymi vojenskými, materiálnymi, prírodnými, ale aj ľudskými zdrojmi a kapacitami. Rusko je možné z hľadiska aktuálnych geopolitických súradníc jednoznačne definovať ako regionálnu veľmoc, pre ktorú bolo v priebehu posledných dvoch dekád charakteristické postimperálne hľadanie. Zároveň môžeme Rusko označiť za významného aktéra medzinárodných vzťahov preferujúceho vlastné bezpečnostné a mocenské záujmy, ktoré vyplývajú z historických skúseností a prítomných veľmocenských (imperálnych) ambícií. Geopolitika hrala v ruských dejinách a bezpečnostných koncepciách (teóriách) v minulosti dôležitú úlohu. Geografické preddispozície vždy predurčovali Rusko k tomu, že bez jeho priamej účasti nie je možné vybudovať nielen stabilný systém európskej (regionálnej), ale ani svetovej bezpečnosti. Aktuálny vývoj v medzinárodných vzťahoch potvrdzuje, že je nevyhnutné, aby sa RF, ako významný aktér jedného z regionálnych centier moci (v zmysle multipolarity) plne a funkčne etablovala v systéme medzinárodných vzťahov. Geopolitické položenie RF v samotnom bezpečnostnom ponímaní bolo v minulosti založené na obrovskom teritóriu a území, veľkej priemyselovej a vedeckej kapacite, podporovanou rozsiahlymi materiálnymi (prírodnými) a ľudskými zdrojmi. V minulosti (pred 100 – 130 rokmi) sa rozširovanie územia štátu (nepriamo prostredníctvom „vplyvu“ v závislých štátoch a územia, kolonializmom) v medzinárodnej politike považovalo za zdroj rastu sily, bezpečnosti a bohatstva. V ruskom prípade v 19. storočí sa územná expanzia označovala ako tzv. „*sobiranie impéria*“.

Po roku 1991 bola RF svedkom tzv. „*redukcie impéria*“ (termínom Z. Brzezinského), v súvislosti so stratou rozsiahleho priestoru považovaného za kľúčový z hľadiska jej vlastnej bezpečnosti, čo viedlo vo vnútri ruského štátu k vnímaniu pozície vlastnej krajiny (politickou elitou, ale aj občanmi), ktorá má pocit ľahkej zraniteľnosti.<sup>235</sup> Tento pocit okrem iného umocňovali procesy, ktoré čoraz intenzívnejšie začali prebiehať v priebehu 90. rokov minulého storočia - s rastúcim vplyvom globalizácie. Na dôležitom európskom kontinente sa RF musela vyrovnáť s novou geopolitickou konštrukciou, ktorá sa vyznačovala silnejšími integračnými procesmi v ekonomickej a bezpečnostnej oblasti (EÚ, NATO). V podobe EÚ vznikol nový pól sily, disponujúcej nielen značnými ekonomickými možnosťami a mocou, ale taktiež nie nezanedbateľným politicko-vojenským potenciálom. V novej konfigurácii regionálnej bezpečnosti bolo pre RF ťažké nájsť svoje adekvátne miesto a presadzovať svoje národné a bezpečnostné záujmy. Osobitne zvláštne miesto zaujímajú vzťahy s NATO, ako bezprostredná reakcia na proces rozširovania o štáty strednej a východnej Európy vrátane Pobaltských štátov, ktorý v RF vytvoril miestami až hysterický pocit „*obkľúčovania*“ RF.

#### 4 Geopolitické vektory a bezpečnosť Ruskej federácie

V ruskom geopolitickom „*slovníku*“ sa často uvádza pojem tzv. geopolitické vektory a smery ich pôsobenia, ktoré sú determinované geopolitickou polohou, t.j. postavením aktéra v siločiarach mocenského vplyvu. Správne hodnotenie priority geopolitických vektorov (určenie, čo je rozhodujúce a čo má najväčší vplyv) pri stanovovaní národnoštátnych záujmov, umožňuje v konkrétnej geopolitickej situácii určiť (zvoliť) adekvátne zameranie alebo orientáciu vnútornej a zahraničnej politiky na zaistenie národnej bezpečnosti. RF predstavuje štát rozprestierajúci sa na dvoch kontinentoch (Európa, Ázia). V súčasnom ruskom koncepte bezpečnosti sa frekventovaným stáva poukazovanie na uplatňovanie zahranično-politických nástrojov v smere ich pôsobenia – tzv. „*geopolitických vektoroch*“, konkrétne európskeho a ázijskeho geopolitického (regionálneho) vektora, ktoré sa v podstate prekrývajú so základnými smermi v procese kreovania silného ruského štátu v priebehu posledných viac ako štyristo rokov. História v tomto kontexte potvrdzuje, že všetky vpády, ktoré ruský (či sovietsky) štát od okamihu jeho konsolidácie postihli, prišli z jediného smeru – zo západu. Poliaci v 17., Švédi v 18., Francúzi v 19. a Nemci v 20. storočí. Preto sa nemožno diviť, že práve na západ – do Európy – bola upriamená pozornosť väčšiny ruských (sovietskych) vládcov. Práve uplynulé 20. storočie bolo svedkom neuveriteľných premien

<sup>235</sup> BRZEZINSKI, Z.: *Geostratégia zahraničnej politiky USA*. In Záznam z prednášky na tému Geostratégia zahraničnej politiky USA, konanej 2. novembra 2000 v Bratislave, [text archív autora].

geopolitického priestoru, ktorý v tomto exponovanom smere (západnom – európskom) mal zaistiť teritoriálnu bezpečnosť ruského (sovietskeho) štátu. Aj v súčasnosti je tzv. európska konštanta – t.j. postavenie RF v európskom systéme bezpečnosti kľúčovou zahraničnopolitickou agendou, resp. je odrazom dôležitosti z hľadiska jej národnej bezpečnosti.

Štáty sú v politických a bezpečnostných reakciách dlhodobo a výrazne determinované vlastnými ideovými zdrojmi, na ktorých vznikli, a od ktorých odvodzujú svoju legitimitu, a v neposlednom rade taktiež zažitou (zhmotnenou) historickou skúsenosťou (reminiscenciou). Podľa E. Voráčka ruská zahraničná politika v rámci bezpečnostných koncepcií v období 16. až 19. storočia riešila tri základné otázky, ktoré sa podieľali na zmene Ruska (cárskeho) na svetovú veľmoc:

- 1) tzv. *severná otázka*, táto sa stala určujúcou v ruskej zahraničnej politike od druhej polovice 16. storočia až do 20. rokov 18. storočia. Jej cieľom bola centralizácia a modernizácia ruského štátu s premenou na európsku veľmoc, prelomenie izolácie vnútrozemského štátu;
- 2) tzv. *západná otázka*, ktorá bola považovaná za najdôležitejšiu, pretože predstavovala tzv. národnú otázku ruského štátu. Pri jej zrode stála idea „zbierania ruských území“, rozširovania ruského geografického priestoru;
- 3) tzv. *východná otázka*, ktorá zahrňovala vzťahy s východnými a predovšetkým južnými susedmi Ruska.<sup>236</sup>

Na základe súčasných geografických a politických (geopolitických) reálií je zreteľné, že kolapsom Sovietskeho zväzu (v terminológii Z. Brzezinskeho „*redukciou impéria*“) a vznikom „*nového*“ demokratického a nezávislého Ruska došlo k vážnemu spochybneniu niektorých postulátov a cieľov v oblasti ruskej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, ktoré boli kontinuálne a cieľavedome formované v priebehu posledných viac ako štyroch storočí, a bezprostredne vplývali na vytváranie jeho bezpečnostného konceptu. Predovšetkým šlo o stratu rozsiahleho európskeho priestoru, v ktorom sa dnes nachádzajú nové nezávislé štáty, tvoriace pásмо (líniu) teritoriálne oddeľujúce RF od tzv. „*starej Európy*“.<sup>237</sup> Ako už bolo zdôraznené – európsky vektor zohráva kľúčovú úlohu v ruskom bezpečnostnom koncepte, a z tohto dôvodu sa RF snaží aktívne podieľať na formovaní európskeho bezpečnostného systému.

Z geografického (geopolitického) pohľadu sa zahranično-politickými a bezpečnostnými prioritami stala „*reštaurácia*“ postsovietskeho teritória, resp. jeho inštitucionálne usporiadanie predovšetkým v podobe novovytvoreného Spoločenstva nezávislých štátov (SNŠ), ktorého pôvodným cieľom bolo zabezpečiť a koordinovať civilizovaný rozchod bývalých zväzových republík ZSSR, a ďalších multilaterálnych organizácií, najmä však v oblasti bezpečnosti - Organizácia dohovoru o kolektívnej bezpečnosti. Pretrvávajúce tendencie mocensko-politického dominovania v tomto priestore sú nielen znakom silnej historickej identifikácie s týmto geografickým priestorom, ale taktiež pokusom o jeho koherentné zafinovanie v medzinárodných vzťahoch ako špecifického regiónu, zohrávajúcim v ruskom zahranično-politickom a bezpečnostnom koncepte dôležité miesto. Uvedená stratégia priamo súvisí s vytváraním multipolárneho systému medzinárodných vzťahov, pri ktorom existuje viacero relevantných regionálnych centier moci, a tým nepriamo potvrdzuje opodstatnenosť pôsobenia RF v tomto priestore.

---

<sup>236</sup> VORÁČEK, E.: *Eurasijství v ruském politickém myšlení. Osudy jednoho z porevolučních ideových směrů ruské meziválečné emigrace*. Praha : SET OUT 2004, s. 72-73, ISBN 80-86277-34-8.

<sup>237</sup> Bývalý minister obrany USA D. Rumsfeld nazval „*starou Európou*“ skupinu štátov zoskupených okolo Nemecka a Francúzska, na odlišenie od štátov strednej a východnej Európy (Estónsko, Litva, Lotyšsko, Poľsko, Rumunsko) podporujúcich vojenský zásah koalíčných vojsk pod vedením Spojených štátov v Iraku (2003).

## 5 Geopolitika a energetická bezpečnosť

Základným atribútom prežitia (štátu, nadnárodných korporácií, ale aj jednotlivcov) sa v súčasnosti stáva prístup k (lacným) energetickým surovinám a prírodným zdrojom, a z toho vyplývajúce zabezpečenie a disponovanie vhodnými technológiami na ich ťažbu a spracovanie. Vzhľadom na aktuálny stupeň hospodárskeho a technického rozvoja je veľmi pravdepodobné, že nasledujúce roky budú charakterizované silnejúcim medzinárodným súperením o ich kontrolu a o získanie práva na ich exploataciu. Už dnes môžeme v medzinárodných vzťahoch sledovať množstvo príkladov súperenia o kontrolu nad prírodnými zdrojmi. Aj keď boj o nerastné suroviny a energetické zdroje nie je nijaké novum, v súčasnosti nadobúda svoju skutočnú podobu pod vplyvom silnejúcej ekonomizácie medzinárodných vzťahov, pričom zároveň tento faktor vstupuje na pole „sekuritizácie“ (a de facto politizácie). Príkladom tohto stavu je aj energetická sféra, ktorá v posledných decéniách nadobudla preexponované príznaky sekuritizácie, týkajúce sa širokého okruhu oblastí od ťažby a spracovania nerastných surovín cez zabezpečenia nerušenej prepravy (transportu) energetických nosičov potrubiami prostredníctvom tranzitných krajín, až po samotnú diverzifikáciu zdrojov a odberateľov. Neustále nákladnejší spôsob obstarávania zdrojov bude nepochybne viesť k vzrastajúcemu súpereniu o tieto kľúčové zdroje, čoho sme vlastne svedkami už dnes. Z tohto dôvodu možno v súčasnom systéme medzinárodných vzťahov pozorovať trend spojený s neustále väčším hájením vlastných bezpečnostných záujmov mocnosťami, do sféry ktorých spadajú čoraz rozsiahlejšie oblasti ekonomického interusu (dodávka a tranzit energetických nosičov), čím nepochybne potvrdzujú realistické (neorealistické) hodnotenie stavu založeného v prvom rade na mocensko-politickom charaktere medzinárodno-ekonomických vzťahov.

Energetická bezpečnosť sa v rámci bezpečnostnej vedy začala intenzívnejšie vedecky skúmať a analyzovať ako samostatná oblasť v posledných dvoch decéniách. S energetickou bezpečnosťou sa predovšetkým spája dostatočné zabezpečenie dodávok surovinových zdrojov, aj keď takéto chápanie je z pohľadu bezpečnostnej vedy značne redukované. Ako uvádzajú P. Nečas a J. Ušiak, energetická bezpečnosť v rámci spoločensko-vedného a metodologického diskurzu predstavuje jednu z mnohých oblastí sektorovej bezpečnosti, ktorú predstavitelia Kodanskej školy (medzi predstaviteľov tejto školy patria B. Buzan, O. Waewer, J. de Wilde, M. Kelstrup, P. Lemaitre) zaradovali do ekonomického sektora bezpečnosti.<sup>238</sup> V tomto smere, resp. z metodologicko-teoretického hľadiska predstavuje energetická bezpečnosť vo svojej vnútornej podstate špecifický sektor bezpečnosti (v zmysle teoretického konceptu Kodanskej školy), pričom pri jej hlbšom analyzovaní je možné použiť obdobné postupy a prístupy ako pri skúmaní iných sektorov bezpečnosti (politického, vojenského, ekonomického, environmentálneho, sociálneho a pod.).<sup>239</sup> Podľa V. Proroka je energetická bezpečnosť špecifickou dimenziou bezpečnosti spočívajúcou v zaistení energetických zdrojov, potrebných na fungovanie spoločnosti. Energetická bezpečnosť je spájaná s takými hrozbami ako: rast cien strategicky dôležitých energetických surovín, nedostatočné dodávky vybraných surovín spojených s prírodnými katastrofami alebo politickými motívmi, vyčerpanie tradičných zdrojov a ich oneskorená substitúcia alternatívnymi zdrojmi.<sup>240</sup>

Energetika je kľúčový sektor (faktor) nielen ruskej ekonomiky, ale ako ukazuje vývoj v oblasti medzinárodných vzťahov v poslednej dekáde aj dôležitým inštrumentom ruskej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Energetický sektor sa podieľa takmer ¼ na tvorbe HDP, produkuje zhruba 1/3 objemu priemyselnej výroby krajiny a prispieva viac než 50 % k príjmom

<sup>238</sup> NEČAS, P. – UŠIAK, J.: *Nový prístup k bezpečnosti štátu na začiatku 21. storočia*. Liptovský Mikuláš : Akadémia ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika, 2010, s. 97, ISBN 978-80-8040-401-7.

<sup>239</sup> HOREMUŽ, M.: Energetická bezpečnosť v kontexte súčasnej bezpečnostnej vedy. In *Bezpečnosť a bezpečnostná veda: Zborník vedeckých a odborných prác*. Liptovský Mikuláš 2009, s. 22, ISBN 978-80-8040-372-0.

<sup>240</sup> PROROK, V.: Energetická bezpečnosť – pojetí a prístupy. In *Energetická bezpečnosť – geopolitické souvislosti*. Praha: Vysoká škola mezinárodních a veřejných vztahů, 2008. 249 s. ISBN 978-80-86946-91-7.

federálneho rozpočtu Ruska. Rusko disponuje najväčšími preskúmanými zásobami zemného plynu na svete. 27,5 % svetových zásob zemného plynu sa nachádza na území Ruska. RF je na ôsmom mieste vo svete z hľadiska preskúmaných zásob ropy s objemom zhruba 60 miliárd barelov.<sup>241</sup> V kontexte uvedenej štúdie je nevyhnutné uviesť, že geopolitika energetických surovín má v ruských koncepciách (bezpečnostných, zahranično-politických, ekonomických, ale aj geopolitických) osobitné miesto vzhľadom na rozsiahle zásoby týchto surovín, a v dôsledku očakávanej vzrastajúcej spotreby energie a jej čoraz ťažšieho získavania za primeranú cenu, bude význam energetických surovín v celosvetovom rámci budúcnosti celkom určite narastať.<sup>242</sup>

Skutočnosť, že energetická politika sa v poslednom desaťročí stala často používaným nástrojom presadzovania cieľov v oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky RF potvrdzuje v teoretickej rovine aj aktualizovaná „Energetická stratégia RF do roku 2030“ potvrdená Vládou RF 13. novembra 2009. V pôvodnej verzii tohto dokumentu s názvom „Energetická stratégia Ruska do roku 2020“, ktorá bola prijatá v auguste 2003 sa okrem iného konkretizujú ciele, úlohy a základné smerovanie dlhodobej energetickej politiky štátu na zodpovedajúce obdobie s ohľadom na momentálnu vnútornú a vonkajšiu situáciu v energetickom sektore. V stratégii sa priamo uvádza, že Rusko disponuje značnými zásobami energetických surovín a mohutným palivovo-energetickým komplexom, ktorý sa javí základom rozvoja ekonomiky, nástrojom realizácie vnútornej a zahraničnej politiky. Ruský štát v zmysle energetickej stratégie je v tejto súvislosti pripravený podporovať zahraničné aktivity svojich korporácií v energetickej oblasti.<sup>243</sup> Ruský štát prostredníctvom svojich administratívnych a správnych orgánov veľmi intenzívne podporuje kapitalizáciu, resp. kapitálové vstupy ruských energetických podnikov do energetického sektora a odvetví spracovávajúcich najmä plyn, ropu a nerastné suroviny v postsovietskych republikách, a obratnou diplomaciou dopomáha upevňovať ich postavenie a miesto na lokálnych trhoch a petrifikovať stav závislosti týchto krajín na výlučne ruských exportných trasách. Z tohto dôvodu Rusko (ako producent) nazerá na energetickú bezpečnosť inou optikou ako štáty (najmä krajiny EÚ), ktoré sú v rôznej miere odkázané na dovoz energetických surovín. Keďže RF nie je závislá na dovoze energetických surovín, v jeho ponímaní energetická bezpečnosť predstavuje predovšetkým možnosť nerušeného tranzitu a prístupu ku koncovým odberateľom plynu a ropy (ropných produktov) na lukratívnych svetových trhoch.

V súvislosti s energetickou bezpečnosťou narastá tiež geopolitický význam oblastí Severného ľadového oceánu, resp. Arktickej oblasti, a to predovšetkým s pravdepodobnými rozsiahlymi zdrojmi a zásobami uhlíkovodíkových surovín, ktoré naznačujú niektoré realizované a prebiehajúce výskumy. Podľa rôznych údajov sa v Arktickom regióne nachádza približne 13 % svetových neobjavených zásob ropy a 30 % zemného plynu.<sup>244</sup> RF si plne uvedomuje dôležitosť tohto geopolitického priestoru, a z tohto dôvodu v roku 2000 po uskutočnení výskumnej expedície Arktika vyhlásila, že podvodný Lomonosov a Mendelejevov chrbát sú de facto pokračovaním ruského kontinentálne šelfu. V roku 2001 si preto RF prostredníctvom žiadosti uplatnila u OSN právo na uvedené územie, pričom Komisia OSN túto žiadosť nezamietla, ale vyzvala RF na jej doplnenie. Aj za účelom doplnenia a preukázania opodstatnenosti ruských požiadaviek sa v roku 2007 uskutočnili dve ruské arktické expedície v rámci „Medzinárodného polárneho roka 2007-2008“, ktoré potvrdili (podľa ruských médií) z vedeckého (prírodovedeckého) hľadiska ruské

---

<sup>241</sup> DULEBA, A.: *Ruská federácia pred prezidentskými voľbami 2008* [online]. 2008, s. 57-58, [cit. 18.10.2010]. Dostupné na internete: <<http://www.sfpa.sk/sk/publikacie/analyzy/?nrok=2008>>

<sup>242</sup> LITERA, B.: Současný stav a predikce spotřeby, těžby a přepravy energetických surovin v Evropě do roku 2010-2020. In LITERA, B., HIRMAN, K., VYKOUKAL, J., WANNER, J. *Ruské produktovody a střední Evropa*. Praha : Eurolex Bohemia, 2003, s. 27, ISBN 80-86432-47-5.

<sup>243</sup> *Energetičeskaja strategija Rossiji na period do 2020 goda*. [online]. 2003 [cit. 22.10.2010], s. 2. Dostupné na internete: <<http://www.minprom.gov.ru/docs/strateg/1>>

<sup>244</sup> BALABÁN, M.: Zahraniční a bezpečnostní politika Ruské federace v závěru první dekády 21. století a její předpokládaný vývoj. In *Vojenské rozhledy*, roč. 17 (49), 2008, č. 4, s. 83, ISSN 1210-3292.



nárok.<sup>245</sup> Význam, aký prikladá RF oblasti Arktídy potvrdzuje aj oficiálny dokument s názvom: *Základy štátnej politiky RF v Arktíde na obdobie do roku 2020 a ďalšiu perspektívu*, ktorý bol schválený prezidentom RF 18. septembra 2008. Význam energetickej sféry v bezpečnostnej oblasti pripomína aj najnovší doktrínálny dokument prijatý 13. mája 2009 pod názvom *Stratégia národnej bezpečnosti RF do roku 2020*, v ktorom sa osobitná pozornosť venuje oblasti kontroly nad prírodnými zdrojmi (energetickými surovinami). Na ich hájenie a kontrolu sa v tomto smere nevylučuje ani možnosť použitia silových prostriedkov.<sup>246</sup> V tejto súvislosti nezávislý vojenský analytik V. Muchin vo svojom článku *Armáda v službe ropného biznisu. Začínajúce vojenské cvičenia majú úplne nový kvalitatívny charakter* uvádza, že v tom čase prebiehajúce vojenské cvičenie (v Burjatsku, Sibírska oblasť) v druhej polovici roku 2009 sú zamerané okrem iného aj na ochranu transportu energetických nosičov, pričom dodal, že otázkam ochrany transportných ciest pre ruský plyn do Európy po dne Baltského mora bude venované aj rozsiahle vojenské cvičenie *Západ 2009 a Ladoga 2009*. V. Muchin sa taktiež domnieva, že Ozbrojené sily RF by v budúcnosti mali plniť praktické úlohy spojené nielen s vojenskou, ale aj ekonomickou bezpečnosťou štátu, ktorá by mala nájsť svoje opodstatnenie.<sup>247</sup>

## ZÁVER

Ruská bezpečnostná koncepcia a percepčia predstavuje z hľadiska historického formovania osobitne generovanú konštrukciu, ktorá má svoj pôvod v ruských imperiálnych ambíciách a zahranično-politických predstavách, sa vyznačuje špecifickým definovaním pozície a miesta Ruska v systéme medzinárodných vzťahov a vlastným prístupom k aktuálnym bezpečnostným otázkam a procesom prebiehajúcim vo svete. Napriek tomu, že v súčasnom globalizovanom svete nie je možné akékoľvek sociálne javy a fakty skúmať izolovane bez osadenia do širších analytických rámcov, ruský bezpečnostný koncept predstavuje model *sui generis*. Pre takéto konštatovanie existuje niekoľko rezíduí, ktorých prítomnosť je pre ruské zahranično-politické a bezpečnostné myslenie v relatívnej miere konštantná a konzistentná. Predovšetkým je to silne prítomné imperiálne dedičstvo (mocenské ambície hrať dôležitú úlohu v systéme medzinárodnej bezpečnosti), vlastníctvo jadrových zbraní, dominancia, resp. pozícia kľúčového aktéra v postsovietskom priestore ako osobitnom geopolitickom a geografickom rámci, a v neposlednom rade bohaté zásoby nerastných surovín, predovšetkým zemného plynu a ropy. Postsovietsky geopolitický priestor je z hľadiska ruskej národnej bezpečnosti realitou mnohopólového sveta (multipolarity) a Rusko si robí nároky na uznanie svojej úlohy a dominancie v ňom. Geopolitika v tomto kontexte predstavovala najmä v priebehu 90. rokov minulého storočia náhradnú ideológiu, ktorá mala v regióne bývalého ZSSR slúžiť na ideové zdôvodnenie politickej, ekonomickej a bezpečnostnej konsolidácie postsovietskeho Ruska. Historicky krátke obdobie dvadsiatich rokov po rozpade bipolárneho usporiadania systému medzinárodných vzťahov však v tomto kontexte potvrdzuje, že z hľadiska bezpečnostnej percepcie pretrváva v ruskej bezpečnostnej politike realistická, resp. neorealistická myšlienková paradigma, doplnená o racionálne zdôvodniteľný pragmatizmus flexibilne odrážajúci mocensko-politické interpretovanie systému medzinárodných vzťahov. Súčasná bezpečnostná politika Ruska sa z pohľadu geopolitiky vyznačuje mocenským

---

<sup>245</sup> KRAVČENKO, V. J.: Problemy obespečenija nacional'nych interesov Rossijskoj federacii v Arktičeskom regione. In *Analičičeskij vestnik*, roč. 16, 2009, č. 12 (379). ISSN neuvedené, s. 61-65.

<sup>246</sup> *Strategia nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii do 2020 goda* [online]. 2009. Sovet bezopasnosti Rossijskoj Federacii, 2009, s. 2. [cit.11.11.2010]. Dostupné na internete: <<http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>>

<sup>247</sup> MUCHIN, V.: Armija na službe neftebiznesa. Načavšiesja voennije manevry nosiat sovremenno novyj kačestvennyj charakter [online]. 2009 [cit. 28.10.2010]. Dostupný z internetu: <[http://milpol.ru/data/2009/15\\_08/4.doc](http://milpol.ru/data/2009/15_08/4.doc)>

prístupom, v ktorom rozhodujúcu úlohu zohráva (ruský) štát, ako najdôležitejší aktér medzinárodných vzťahov. Vzhľadom na filozoficko-ideové korene, na základe ktorých je konštruované ruské bezpečnostné myslenie a následne bezpečnostná politika štátu, nemožno v tomto smere v krátkodobej, resp. strednodobej perspektíve očakávať akékoľvek výrazné zmeny a posuny.

#### POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BALABÁN, M.: *Postavení Ruska a jeho vývoj do roku 2020 s výhledem do 2050*. Praha : Fakulta sociálních věd UK, Filozofická fakulta UK, 2006. 28 s. ISSN 1801-5999.
2. BALABÁN, M.: Zahraniční a bezpečnostní politika Ruské federace v závěru první dekády 21. století a její předpokládaný vývoj. In *Vojenské rozhledy*, roč. 17 (49), 2008, č. 4. ISSN 1210-3292, s. 79-93.
3. BRZEZINSKI, Z.: *Velká šachovnice*. Praha : Mladá fronta, 1999. 232 s. ISBN 80-204-0764-2.
4. BRZEZINSKI, Z.: Geostratégia zahraničnej politiky USA. In Záznam z prednášky na tému „Geostratégia zahraničnej politiky USA“ konanej dňa 2. novembra 2000 v Bratislave, [text archív autora].
5. DRULÁK, P.: *Metafory studené války*. Praha : Portál, 2003. 296 s. ISBN 978-80-7367-594-3.
6. DUGIN, A., G.: *Osnovy geopolitiki. Geopolitičeskoje buduščee Rossiji*. Moskva : Arktogeja, 1997. 608 s. ISBN 5-85928-019-X.
7. DULEBA, A., HIRMAN, K.: *Rusko na konci Jel'cinovej éry. Zahraničná a vnútorná politika, rozširovanie NATO a záujmy Slovenska*. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 1999. 321 s. ISBN 80-88935-10-5.
8. DULEBA, A.: *Ruská federácia pred prezidentskými voľbami 2008* [online]. 2008. [cit. 18.11.2009]. Dostupné na internete: <<http://www.sfpa.sk/sk/publikacie/analyzy/?nrok=2008>>
9. *Energetičeskaja strategija Rossiji na period do 2020 goda*. [online]. 2003 [cit. 22.10.2010], s. 1-65. Dostupné na internete: <<http://www.minprom.gov.ru/docs/strateg/1>>
10. GALEOTTI, M.: *Čas úzkosti. Bezpečnosť a politika v sovětském a postsovětském Rusku*. Praha: Themis, 1998. 257 s. ISBN 80-85821-55-9.
11. HOFREITER, L.: *Bezpečnosť, Bezpečnostné riziká a ohrozenia*. Žilina : EDIS, 2004. 146 s. ISBN 80-8070-181-4.
12. HOLZER, J.: *Politický systém Ruska. Hledání státu*. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2001. 224 s. ISBN 80-85959-97-6.
13. HOREMUŽ, M.: Energetická bezpečnosť v kontexte súčasnej bezpečnostnej vedy. In *Bezpečnosť a bezpečnostná veda: Zborník vedeckých a odborných prác*. Liptovský Mikuláš 2009. ISBN 978-80-8040-372-0, s. 21-26.
14. IVANOV, S., B.: O novej redakcii Konceptiji nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii. In *Vnešnjaia politika i bezopasnost' sovremennoj Rossii 1991-2002*. Razdel III: Problemy bezopasnosti v sovremennom mire. Moskva: Moskovskij gosudarstvenyj institut meždunarodnyh otnošenij (Y) MID Rossii, 2002. ISBN 5-8243-0363-0, s. 6-14.
15. IVAŠOV, L.: *Rossija ili Moskoviya: Geopolitičeskoje izmerenije nacional'noj bezopasnosti Rossiji*. Moskva : Algoritm, 2002. 411 s. ISBN 5-699-01230.
16. KISSINGER, H.: *Umění diplomacie. Od Richelieua k pádu Berlinské zdi*. 3. vyd. Praha : Prostor, 1999. 952 s. ISBN 80-7260-025-7.
17. KOPER, J., - ONDRIA, P.: Bezpečnostné stratégie Ruskej federácie. In *Politické vedy*, roč. XII, 2010, č. 1. ISSN 1335-2741, s. 6-28.
18. KOSOV, J., V.: Bezopasnosť: geopolitičeskij aspekt. In ŠAKLEINA, T., A. (eds.) *Vnešnjaia politika i bezopasnost' sovremennoj Rossiji 1991-2002*. TOM II, Razdel III., Problemy bezopasnosti v sovremennom mire. Moskva : Moskovskij gosudarstvenyj institut meždunarodnyh otnošenij, 2002. ISBN 5-8243-0363-0, s. 48-56

19. KRAVČENKO, V. J.: Problemy obespečenija nacional'nych interesov Rossijskoj federacii v Arktičeskom regione. In *Analičeskij vestnik*, roč. 16, 2009, č. 12 (379). ISSN neuvedené, s. 61-65.
20. KREJČÍ, O.: *Mezinárodní politika*. 3. vyd. Praha : Victoria Publishing, 2007. 743 s. ISBN 978-80-86929-21-7.
21. KULAŠÍK, P, a kol.: *Dejiny politického myslenia (od staroveku po súčasnosť)*. Banská Bystrica : Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB 1997, s. 236. ISBN 80-8055-011-5.
22. KUPKA, M.: Moderní geopolitické teorie v USA. In *Mezinárodní vztahy*, roč. 36, 2001, č. 2. ISSN 0323-1844, s. 83-97.
23. LASICOVÁ, J.: *Bezpečnosť. Bezpečnostná agenda súčasnosti*. Banská Bystrica : Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB, 2006. 162 s. ISBN 80-8083-352-4.
24. LITERA, B.: Současný stav a predikce spotřeby, těžby a přepravy energetických surovin v Evropě do roku 2010-2020. In LITERA, B., HIRMAN, K., VYKOUKAL, J., WANNER, J. *Ruské produktovody a střední Evropa*. Praha : Eurolex Bohemia, 2003. ISBN 80-86432-47-5, s. 9-46.
25. MAREŠ, M.: Národní bezpečnost. In ZEMAN P. (ed.) *Česká bezpečnostní terminologie. Výklad základních pojmů*. Brno : Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, Ústav strategických studií Vojenské akademie v Brne, 2002. ISBN 80-210-3037-2, s. 18-21.
26. MUCHIN, V.: Armija na službe neftebiznesa. Načavšiesja voennije manevry nosijat sovremenno novyj kačestvennyj charakter [online]. 2009 [cit. 28.10.2010]. Dostupný z internetu: <[http://milpol.ru/data/2009/15\\_08/4.doc](http://milpol.ru/data/2009/15_08/4.doc)>
27. NEČAS, P. – UŠIAK, J.: *Nový prístup k bezpečnosti štátu na začiatku 21. storočia*. Liptovský Mikuláš : Akadémia ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika, 2010. 167 s. ISBN 978-80-8040-401-7.
28. SERGUNIN, A., A.: Měníci se paradigmata. Mezinárodní vztahy v postkomunistickém Rusku. In *Mezinárodní vztahy*, roč. 35, 2000, č. 3. ISSN 0323-1844, s. 36-58.
29. *Strategia nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj federacii do 2020 goda* [online]. 2009. Sovet bezopasnosti Rossijskoj Federacii, 2009. [cit.11.11.2010]. Dostupné na internete: <<http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>>
30. ŠIMČEKOVÁ, A.: Rusko v systéme regionálnej bezpečnosti. In *Národná a medzinárodná bezpečnosť 2010: Zborník vedeckých a odborných prác*. Liptovský Mikuláš 2010. ISBN 978-80-8040-408-6, s. 312-318.
31. ŠKVRNDA, F.: O vybraných aspektoch typológie základných paradigiem v súčasných medzinárodných vzťahoch. In: *Medzinárodné vzťahy*, roč. VI, 2008, č. 1. ISSN 1336 – 1562, s. 27-39.
32. VOLNER, Š.: *Geopolitika. Metodológia. Zdroje. Prax. História*. Zvolen : Bratia Sabovci, 2004. 333 s. ISBN 80-89029-72-8.
33. VOLNER, Š.: *Nová geopolitika. Teoreticko-metodologické východiská*. Zvolen : Bratia Sabovci, 2004. 176 s. ISBN 80-89029-81-7.
34. VOLNER, Š.: *Klasická a nová geopolitika*. Zvolen : Bratia Sabovci, 2007. s. 168 ISBN 978-89241-13-2.
35. VORÁČEK, E.: *Eurasijství v ruském politickém myšlení. Osudy jednoho z porevolučních ideových směrů ruské meziválečné emigrace*. Praha : SET OUT 2004. 350 s. ISBN 80-86277-34-8.
36. ŽALOUDEK, K.: *Encyklopedie politiky*. Praha : Libri, 1999. 559 s. ISBN 80-85983-75-3.

## KONTAKT

PhDr. Martin Horemuž, PhD.  
 Filozofická fakulta  
 Katolícka univerzita v Ružomberku  
 E-mail: [martin.horemuz@ku.sk](mailto:martin.horemuz@ku.sk)

**ABSTRAKT**

Silné väzby na historický vývoj v spojení s etnickými a náboženskými faktormi vždy mali vplyv na vývoj Afganistanu. Tieto faktory sa dostali do popredia najmä v dôsledku existencie Paštunov - štátotvorného väčšinového etnika. Jeho pôsobenie dominantne určovalo prioritu tradície nad modernou, a tým aj zložitost' cesty k výdobytkom pokrokového sveta. V článku je zvýraznený paštunský fenomén afgansko – pakistanského pohraničia, ktorý do značnej miery predurčuje aj súčasnú patovú situáciu v Afganistane. Pôvodné ambiciózne ciele medzinárodného spoločenstva v otázke riešenia afganskej otázky sa nedarí plniť v predpokladanom rozsahu a termínoch. Paštuni sú ako väčšinová sila povstaleckého hnutia Taliban opäť v centre pozornosti. Pokiaľ má mať riešenie afganského konfliktu zmysluplný výsledok, bez participácie paštunského etnika a Talibanu to nebude možné.

**Kľúčové slová:** Paštuni, paštunwálí, afganský konflikt, etnické a náboženské faktory, Afpak.

**ABSTRACT**

Strong relation to historical development in connection with ethnical and religious factors always influenced the development of Afghanistan. These factors have become significant mainly thanks to the existence of Pashtuns – state-creating majority ethnics. Its activity dominantly set the priority of tradition over modern and thus the complexity of the path to the conquests of the advanced world. In the article there is a Pashtun phenomenon stressed of an Afghan-Pakistan borderline, which predominantly predestines the current stalemate situation in Afghanistan. Former ambitious targets of the international community in the question of solving the Afghan question are not being fulfilled in the expected scope and deadlines. Pashtuns as a major force of the rebel group, are again in the spotlight. Should Afghan conflict solution lead to a meaningful result, it will be impossible to do it without participation of the Pashtun ethnics and the Taliban.

**Key words:** Pashtuns, pashtunwali, Afghan conflict, ethnical and religious factors, Afpak.

**JEL:** Z13

---

**ÚVOD**

Afganistan ako ho poznáme v dnešnej podobe je výsledkom dlhej a búrlivej histórie. Ako hornatý, vnútrozemský štát v Strednej Ázii rozprestierajúci sa na rozlohe 647 500 km<sup>2</sup> na juhovýchode hraničí

s Pakistanom, s ktorým ho spájajú úzke historické a kultúrne väzby. Na severe susedí s tromi postsovietskymi republikami – Turkmenistanom, Uzbekistanom a Tadžikistanom. S Čínou má Afganistan veľmi krátku hranicu na severovýchode. Západnú hranicu krajiny tvorí hranica s Iránom.

V minulosti sa afganské územie rozkladalo viac na východ. Zásluhou východných Paštunov bolo súčasťou ríše Veľkých Mughalov (16. storočie). Až v polovici 18. storočia sa vytvára rozsiahla afgánska ríša Ahmada Šáha Abdaliho. Východné územia v Pandžábu sa v 19. storočí stali korisťou britskej koloniálnej armády. V roku 1893 bola vytýčená nová hranica medzi Afganistanom a Britskou Indiou. Tzv. Durandova línia bola umelo stanovená hranica, ktorá vôbec neprihliadala na

etnické alebo geografické hľadiská. V tomto období vznikol pretiahnutý severovýchodný výbežok Afganistanu, vďaka ktorému vyzerá mapa krajiny ako zaťatá päť so vztýčeným palcom. Dôvod bol jednoduchý – ruské a britské džavy sa nesmeli vzájomne dotýkať. Tak vzniklo údolie rieky Vachán, ktoré tvorí spomínaný severovýchodný výbežok.

Do minulého storočia nemalo novodobé územie Afganistanu jednotnú spoločnú históriu. Najstaršie dejiny krajiny vždy súviseli s dejinami oblastí ležiacich v jej bezprostrednej blízkosti, predovšetkým

s históriou Iránu, Strednej Ázie a Indie. Preto sa západné a juhozápadné časti krajiny do značnej miery podobali oblastiam perzskej kultúry, jej severné a severozápadné časti mali zasa veľa spoločného so stredoázijskými krajinami. Juh a juhovýchod sa podobal Indii a príľahlému juhoázijskému subkontinentu.

Mocenská situácia bola daná faktom, že územie Afganistanu sa delilo na tri mocenské oblasti. Na severe dominovali uzbecké a turkménske oblasti ako súčasť bucharského chanátu (1506 -1753). Západné časti Afganistanu (časti Chorásánu a Sistánu) sa dostali pod nadvládu iránskych Safijovcov. Východ a juhovýchod krajiny boli pod vládou ríše Veľkých Mughalov. Pričom mocné ríše indických Veľkých Mughalov (1526 - 1857) a iránskych Safijovcov (1502 -1736) viedli o časti Afganistanu boj takmer dvesto rokov. Išlo predovšetkým o Kandahár – strategické územie ovládajúce vstup do Indie a významný zdroj príjmov z dôležitých karavánskych ciest.

V týchto bojoch sa angažovali aj členovia už vtedy významných afganských kmeňových zväzov Ghilzají a Abdalí. Sriedavo, podľa výhodnosti, sa pridávali k Safijovcom, inokedy k Veľkým Mughalom. Časom došlo k rozdeleniu kmeňov podľa toho, kto s kým sympatizoval. Rozdelenie sa viac dotklo kmeňa Abdalí, keď časť podporujúca Mughalov presídlila do Indie. Väčšina Ghilzajov zostala v Kandaháre a dodnes tvorí jeden z najdôležitejších kmeňových zväzov v Afganistane.

Krajine toto dlhoročné rozdelenie afganského územia medzi tri rôzne štátne útvary neprineslo veľa dobrého. Jej vývoj to ovplyvnilo natoľko, že výrazné jazykové, kultúrne a etnické rozdiely z tej doby pretrvali do súčasnosti. Perská vzdelanosť a kultúra prevládala na západe krajiny. Tu sa dodnes hovorí afganskou perzštinou. Sever si udržiava kultúrne vplyvy stredoázijského priestoru a hovorí sa tu uzbečtinou. Napokon stred a východ krajiny je verný vlastným etnickým tradíciám afganským (čiže paštunským), ktoré majú jazykovo bližšie ku kultúre súčasného Pakistanu (historicky severozápadná India) a vzájomne sa s ňou ovplyvňovali.

Napriek svojej chudobe a zložitým prírodným podmienkam sa mocní tohto sveta usilovali o dobytie tohto strategicky významného miesta, spájajúceho Blízky Východ s Indiou a Čínou. Vystriedali sa tu Peržania, Gréci, Šakovia, Parthovia, Kušáni, Arabi, Turci, Mongolovia, Indovia a ďalší.<sup>248</sup> Až do roku 1747 Afganistan neexistoval ako nezávislý štát. Jeho územie alebo jeho časti boli súčasťou okolitých ríš. Podľa toho sa menilo aj náboženstvo. V staroveku prevládal iránsky zoroastrizmus.<sup>249</sup> Ten nahradil indický buddhizmus.<sup>250</sup>

Islam prichádza do Afganistanu v 7. storočí. Táto skutočnosť úzko súvisí so vznikom tohto nového monoteistického náboženstva v prvej štvrtine 7. storočia na Arabskom polostrove. Nové náboženstvo, vychádzajúc z tradícií kresťanstva, židovstva a staroarabských animistických vier sa veľmi rýchlo šírilo západným i východným smerom. Moslimskí Arabi v polovici 7. storočia dobyli susedný Irán a porazili ríšu perzských Sasánovcov. Výbojným Arabom sa neubránili západné časti

---

<sup>248</sup> Podrobný výklad histórie Afganistanu podáva Jan Marek v publikácii *Dějiny Afghánistánu*, ktorú vydalo Nakladatelství Lidové noviny v roku 2006 a Willem Vogelsang v publikácii s rovnomeným názvom vydanom nakladateľstvom Grada Publishing v roku 2010.

<sup>249</sup> Zoroastrizmus je perzské náboženstvo, ktorého zakladateľ bol Zoroaster (*Zarathuštra*). Bližšie pozri Drozdíková, J.: *Lexikón islámu*. Kalligram. Bratislava 2005. s. 234.

<sup>250</sup> Buddhizmus je európskym pomenovaním náboženstva, o ktorom jeho vyznávači často hovoria ako o *dharme*. Toto slovo možno chápať ako „učenie“ a „spôsob, akým veci sú“. Buddhisti uprednostňujú zdôrazňovanie nieosoby, ale skôr toho, čo učil. Toto učenie, hovoria, vedie ľudí k pochopeniu toho, aké veci *naozaj* sú, a tým k radikálnemu prehodnoteniu svojho života. Buddha sa jednoducho prebudil do tejto pravdy a učil ju. Nebol v tom jedinečný, lebo (hovori sa) sú takí, čo sa prebudili už pred ním a mnohí, mnohí budú nasledovať aj po ňom.

územia Afganistanu, ktoré boli súčasťou sasánovskej ríše. Ostatné oblasti okolo Kábulu a ďalej na východ a na sever odolávali arabskému náporu podstatne dlhšie. Boli to predovšetkým územia patriace do indickej mocenskej sféry a ich hinduistickí vládcovia odolávali tlaku Arabov niekoľko stáročí.

Istým špecifickým rysom afganského islamu je fakt, že na jeho území ho v rámci silového prelievania mocenských síl medzi Indiou a Perziou vlastne priniesli Peržania, a nie Arabi (v 9. storočí počas vlády perských Tahírov boli jej šíriteľmi Peržania). Bolo by chybou domnievať sa, že Arabi okamžite na získaných územiach začali s politikou násilnej islamizácie. Prví arabskí dobyvatelia sa na obsadených územiach správali pomerne znášateľne a islam násilím nikomu nevnucovali. Skôr usilovali o politické upevnenie svojho postavenia a zaistenie poslušnosti a spolupráce s miestnymi vládcami.

V tom čase je možné pozorovať, že arabská nadvláda v štátnej správe i v kultúre podporuje silné uplatnenie miestnej správy.

Historicky veľa Afgancov prijalo islam s cieľom získať politické a hospodárske výhody.

V moslimskom prostredí však naďalej rozvíjali svoje tradície. Dostali sa tak do postavenia akéhosi „mostu“ spájajúceho islamský východ Ázie s jeho západnou časťou, a teda aj s indickou vedou a kultúrou.

## 1 PÔVOD PAŠTUNOV A ICH VÝZNAM PRI VZNIKU AFGANSKÉHO ŠTÁTU

Pôvod Paštunov nie je dodnes jednoznačne určený. Približne od začiatku 2. tisícročia začali osídľovať horské oblasti na východ i na západ od Sulejmanských hôr, ktoré sa tiahnu pozdĺž dnešnej afgansko – pakistanskej hranice. V ich etnogenéze nájdeme vplyv Šakov a Bielych hunov (Heftalitov), aj keď zmienky o ich existencii nájdeme už aj v starších prameňoch.

V 11. storočí sa upevnila etnická a jazyková pospolitosť Paštunov a boli vytýčené hrubé hranice paštunského územia. V tej dobe sa vytvárali základy originálnej kultúry Paštunov a ich osobitej mentality založenej na kočovnom a polokočovnom chove dobytky na horských pastvinách. Typická pre nich bola kmeňová vojenská organizácia založená na tradičných rodinných zväzkoch. Z podielu na vojenských výpravách získali pôdu okolo Kábulu, Kandaháru a Pešávaru. To privedlo niektoré kmene k usadlejšiemu spôsobu života.

Medzi Paštunmi na východe Afganistanu sa rozvinulo v polovici 16. storočia reformistické a sociálne panteistické hnutie,<sup>251</sup> zamerané vo veľkej miere aj proti zámožným predstaviteľom duchovenstva. Najznámejším predstaviteľom tohto hnutia bola sekta Svetla (*rošanija*), ktorú založil mystik Bajazid Ansári (1525 - 1585). Z mladosti poznal učenie ší'itske *ismailije* a rôzne hinduistické nauky. V duchu panteistické mystické teórie o jednote bytia kázal, že medzi Bohom a ľuďmi nie je nijaký predel, že boh je na svete prítomný vo všetkých živých bytostiach a neživých veciach a že všetci ľudia si sú pred Bohom rovní. Z hinduizmu bola prevzatá viera o sťahovaní duší. Cesta k spásu duše bola stanovená pre všetkých ľudí rovnako, bez ohľadu na to, či je človek Afganec, Ind alebo Peržan, bohatý či chudobný. Spásy sa mal človek dočkať len v podmienkach rovnosti všetkých ľudí v pozemskom živote.

Ľudia sa podľa tohto učenia rozdeľovali na ľudí, čo učenie prijímajú (tzn. Ľudia svetla - *rošani*) a na tých, ktorí učenie neuznávali. Tí vraj nemajú právo na existenciu a nárok na vlastníctvo pôdy, preto im bola násilím odnímaná. Bajazid si želal zjednotenie afganskej spoločnosti a navrhol, aby sa nedelila na rody, klany a kmene, ale radšej sa združovala podľa miesta, kde žila.

Na pokus *rošanije* v 17. storočí zjednotiť afganské kmene na územnom základe nadviazalo ďalšie paštunské národné hnutie v 17. storočí, ktoré viedlo boje proti rozpínavým indickým Veľkým Mughalom. Napriek tomu, že paštunské vzbury ešte nestačili na ich porážku, tento odboj hlboko

<sup>251</sup> Panteizmus – náboženské a filozofické učenie, ktoré stotožňuje Boha s prírodou a so svetom.

zapôsobil na prebudenie národného uvedomenia Afgancov. Spolu s rebéliami afganských kmeňov žijúcich pod vládou iránskych Safijovcov sa tak vytvárali prvé základy afganského štátu.

Vzniku afganského štátu predchádzala kríza ríše iránskych Safijovcov. Tú do značnej miery urýchlil náboženský konflikt medzi dvomi vetvami moslimského náboženstva. Ako už bolo uvedené, afganské kmene boli v safijovskej ríši prenasledované ší'itským duchovenstvom pre svoje sunnitské zameranie. Prenasledovaní boli aj príslušníci mystických bratstiev, potulní derviši a členovia rôznych siekt.

Predovšetkým kniežactvá Ghilzajov v Kandaháre a Abdalíjov v Heráte vytiahli do boja proti „kacířskym ší'itským panovníkom“ Safijovcom. Strata oblastí, ktoré v dôsledku bojov spôsobili obidva kmeňové zväzy bola pre iránskych Safijovcov natoľko ťažká, že sa z nej už nespamätali. Ich úpadok a postupný rozpad indickej ríše Veľkých Mughalov spolu s užšou spoluprácou paštunských kmeňov vytvoril predpoklady pre vznik nezávislého afganského štátu.

V októbri roku 1747 bolo v Kandaháre zvolané poradné zhromaždenie (*džirga*) najmocnejších a najvplyvnejších náčelníkov siedmich paštunských klanov z kmeňa Abdalí. Džirga vybrala za budúceho kráľa Ahmeda Chána, mladého ale skúseného vojenského veliteľa. Pri jeho výbere však zohral mimoriadnu úlohu náboženský faktor. K jeho zvoleniu prispelo, že patrilo v kmeni Abdalí ku klanu Sadozajovcov, ktorý mal priateľské styky s vplyvným derviškým rádom *čistijsja*. Jeho duchovný predstaviteľ ho do kráľovskej funkcie navrhol, neskôr ho aj korunoval a udelil mu čestný titul Perla doby (*durre daurán*). Nový kráľ však s tým nebol spokojný a vylepšil ho vynechaním písmena na Perla perel (*durre durrán*). Kmeň Abdalí sa podľa toho začal nazývať Perlový (*Durrání*). A pretože cháni z tohto kmeňa sa zaslúžili o vznik afganského štátu, zaujali v ňom aj vedúce posty.

Ahmad Šáh Durrání (1747 - 1773) prvý raz v histórii krajiny zjednotil všetky paštunske kmene pod pevnou ústrednou vládou. Svoju moc utvrdil výbojmi v oblasti severozápadnej Indie, východného Iránu a južného Turkeštanu, tzn. oblastí, ktoré tradične mocensky ohrozovali Afganistan. Pokiaľ víťazil, bolo dobre. Problémy nastali, keď Ahmad a jeho nasledovníci vo vojách nevíťazili a bohatstvo sa prestalo hrdiť. Chánovia jednotlivých kmeňov sa búrili. Nepomohli snahy postaviť jednotlivé klany proti sebe, ani pokusy umelo vytvoriť v ich štruktúre nové skupiny alebo ich iným spôsobom oslabiť. Týmto opatreniami neprišli kmeňoví náčelníci o svoju nezávislosť, a tým aj o vplyv a moc. Ani vtedy, ani potom sa to nepodarilo a ani dnes sa tento stav nedarí zmeniť.

O Paštunoch - obývajúcich polovicu územia južného Afganistanu, jednu štvrtinu severnej časti Pakistanu a rovnako aj hraničnú časť medzi obidvoma štátmi – sa hovorí, že sú tí najsprávnejší Afganci, že zosobňujú v čistej, neskazenej forme všetko, čo je dobré a zlé v afganskej povahe. Vždy boli síce na nižšej kultúrnej a vzdelanostnej úrovni ako pôvodní obyvatelia vtedajšieho Afganistanu (Tadžikovia a Turci), ale pre svoju odvahu a bojovnosť si vybojovali ústredné postavenie v boji proti cudzím vládcam.

Búrliivé diskusie medzi etnografmi sa vedú na tému, či afganských Paštunov považovať za možných potomkov jedného z desiatich stratených izraelských kmeňov. Genetika túto takmer 3000 rokov starú históriu zatiaľ nepotvrdila. Napriek tomu sa v tlači objavujú tvrdenia, že Paštuni v Afganistane aj Pakistane majú ústnu tradíciu, ktorá väzbu na Izrael dokladá. Podľa iných tvrdení mená paštunských kmeňov zodpovedajú biblickým menám desiatich stratených kmeňov Izraela. Napríklad názov kmeňa Júsufzaj má zodpovedať židovskému kmeňu Jozefa. Podľa názvu kmeňa Afridi sa hľadajú spojitosti s kmeňom Efreim. Porovnáva sa praktikovanie niektorých tradícií Paštunov – napr. zapáľovanie sviečok v sobotu, pravidla pri stravovaní, niektoré sobášne obyčaje ako aj podobnosť prvkov pri obliekaní. Problematike sa intenzívne venujú izraelskí a indickí odborníci.

Jedno je isté. Paštuni sú takí, ako ich stvorilo prostredie – surové, neľútostné hory a údolia – miesto, kde museli žiť. Toto prostredie ich na jednej strane chránilo, zocelovalo, poskytovalo im úkryt vo forme akéhosi prírodného strážneho múru, za ktorým prebiehali vojny a kde sa miestni bránili pred útokmi zvonka. Na strane druhej toto horské prostredie bolo aj nešťastím tamjších obyvateľov. Znamenalo silnú izoláciu od vonkajšieho sveta. Hoci z prostredia paštunskej etnickej komunity vyšlo viacero osobností, nikomu z nich sa nepodarilo zjednotiť Paštunov do jedného štátu.

Neumožnil to takmer permanentný vojnový konflikt, ktorý sa stal štýlom života Paštunov ale aj etník žijúcich v ich susedstve.

## 2 VOJNA AKO SPÔSOB PREŽITIA

Historicky neboli vzťahy medzi Arábiou a Perziou a Indiou a Čínou založené iba na kontaktoch obchodných karaván, ale aj na nájazdoch armád týchto mohutných impérií, s cieľom získať územia protivníka, jeho majetok a ľudský potenciál. Prešli tadiaľto pluky Alexandra Macedonského, Arabi, Peržania, Mongoli, Čingis-Chán, Timurovci, Briti a Rusi.<sup>252</sup> Aby prežili, Paštuni sa pred týmito cudzími vpádmi ukrývali v horách a dolinách horského masívu Hindukúš.<sup>253</sup>

Neprestajne viedli aj vojny medzi sebou – o pôdu, zdroje vody, stáda dobytky, ženy, o právo prvého zásahu pri prepadoch kupeckých karaván. V podstate to bola vojna o prežitie, pretože v horách, ktoré chránili pred cudzincami, nikdy nebolo pre všetkých dost' vody a pôdy pre pastviská a ich obhospodarovanie. Stále vojny, ku ktorým ich nútil život v drsnom horskom prostredí vybrúsilo Paštunov na podobnosť skál, medzi ktorými žili, ktoré boli ich prirodzeným prostredím – extrémnym svetom, v ktorom nebolo miesto na pochybnosti, ani kompromisy.

Podobne ako prostredie a podnebie výrazne formovalo krajinu, aj Paštuni sa naučili žiť medzi dvoma krajinosťami a nespoznali akýsi zlatý stred. Boli a sú alebo konzervatívni, zahrúžení do tradície a predsudkov, alebo nezvyčajne tolerantní, šľachetní a kultúrni. Paštun môže byť iba milujúcim priateľom, alebo neprekonateľným nepriateľom. Pokiaľ je človek v moslimskom, osobitne v paštunskom prostredí vnímaný ako priateľ alebo hosť, môžeme očakávať srdečnú pohostinnosť a maximálnu žičlivosť. Toto správanie sa k cudzincom má svoje korene v kultúre púšte, keď boli kočovníci často odkázaní na pohostinnosť iných. Tento spôsob správania sa k hosťovi je vyjadrením osobnej úcty. Islamská kultúra káže postarať sa o hosťa alebo pútnika so všetkým, čo k tomu patrí.

Napr. v Afganistane má podľa zákonov pohostinnosti každý, kto príde k miestnemu predákovi, právo na ochranu a plné hmotné zabezpečenie počas návštevy. To isté sa očakáva ako úplná samozrejmosť aj od miestneho veliteľa pokiaľ organizuje stretnutie s miestnymi predstaviteľmi. Je však pravda, že zásada neobmedzenej pohostinnosti sa v mestách už tak prísne nedodržiava.

V paštunskom svete mohol prežiť iba najodvážnejší, najsilnejší, najvytrvalejší, najusilovnejší ... Slabí, chorí, nerozhodní, bezradní nemali právo na život v raji, pokiaľ (podľa miestneho presvedčenia) si nezvolili bohatiersku smrť v boji. Svet Paštunov poznal iba dve kategórie ľudí – silných a slabých. Tí silní, mužní, udatní, hrdí a zvyknutí na krutosti, zradu a nedôveru mali právo spolurozhodovania. Slabí nemali nárok na nič a podľa Paštunov za to bolo zodpovední sami.

Neprestajný život vo vojnovom stave spôsobil, že Paštuni sa nikdy nespojili do jedného národa. Žili vo svojich dolinách, bez kontaktov, nerobiac si problémy s tým, čo trápi susedov. Ich uzavretý tribálny systém pohrdal centrálnou vládou. Starali sa iba o to, ako upevniť svoje pozície, podobne ako niektorí predátori si chránia svoje lovecké teritórium. Jedno z paštunských porekadiel hovorí, že mier medzi Paštúnni je iba vtedy, keď sú vo vojnovom stave proti spoločnému nepriateľovi. Nepriateľovi, ktorého môžu poraziť iba spoločnými silami.

Paštuni mali dôvod, prečo sa uzatvárať a nedôverovať iným. Skúsenosť im kázala, že keď sa na ich území objavil cudzinec, spravidla ho chcel obsadiť a ich samotných znepriatelíť medzi sebou. Iba najsilnejší a najkrutejší vládcovia a dynastie – Alexander Macedonský, perskí Samanidovci, Čingischán, Timurovci – si podrobili paštunské (afganské) územie. Ale ani oni ho dlho neudržali. V novodobých dejinách Afganistanu sa to nepodarilo už nikomu – ani britským vojakom jej Veličenstva, ani vojakom bývalého ZSSR. Paštuni ako rýdži Afganci si slobodu zobrať nedali a zostala pre nich najvyššou hodnotou.

<sup>252</sup> Niektorí odborníci na afganskú problematiku tvrdia, že podriať si túto krajinu zvažoval aj Adolf

Hitler (pozn. autora).

<sup>253</sup> Hindukúš – ten, čo likviduje Indov (mladí Indovia v otroctve nevedeli v drsnom afganskom prostredí prežiť a v tamojších podmienkach hŕfne zomierali).



Nech už útoky rôznej intenzity proti nim boli vedené zo severu alebo juhu, západu či východu, útočník nikdy nemal šancu stáť proti nim ako rovný s rovným. Aby prežili, museli viesť vojnu takým spôsobom, ktorý mal svoje špecifiká a niektoré prvky asymetricnosti. Pre víťazstvo využívali zradu, úskok i lesť. Nevstupovali do veľkých bitiek. Bojovali v horskom prostredí, kde útočili na menšie, slabšie oddiely nepriateľa, alebo tie jednotky, ktoré zaostávali za hlavnými silami protivníka.

Európske romantické mýty o vedení boja do posledného muža a kvapky krvi, Dávidovo bohatierske víťazstvo nad Goliášom sú Paštunom cudzie, ba dokonca smiešne. V ich logike myslenia sú relevantné otázky tohto typu:

- Prečo útočiť proti silnejšiemu nepriateľovi, keď výsledok stretnutia nie je istý?
- Prečo zbytočne míňať sily vo vopred prehratej bitke?
- Nie je lepšie ustúpiť z bitevného poľa, vyhnúť sa nerovnému boju a podmienkam a radšej počkať istý čas, keď bude situácia a pripravenosť výhodnejšia?
- Nie je lepšie prekabátiť silnejšieho nepriateľa prekvapivým útokom od chrbta?

Zrada a úskok sa stali jednou z najdôležitejších zbraní pašunských bojovníkov. Winston Churchill sa v tejto súvislosti na základe bohatých britských skúseností vyjadril o Paštunoch veľmi nevyberavo a hanlivo. Britskí vojaci sa vyjadrovali celkom prozaicky v tom zmysle, že priateľskí Paštuni na nich strieľali v noci, tí nepriateľskí priamo za bieleho dňa.

Sovietske skúsenosti mali podobný charakter, najmä v dvojakom podobenstve fungovania niektorých afganských vojakov, ktorí cez deň (vystrojení, vyzbrojení a zaplatení sovietskou stranou) plnili formálne úlohy spolu so sovietskymi vojskami a večer, po úteku z kasární, pôsobili ako členovia skupín mudžahedínov, ktorí v noci útočili proti sovietskym základniam v krajine.

Skúsenosti slovenských a českých vojakov z nasadenia v kritických juhovýchodných oblastiach Afganistanu hovoria o príkladoch, keď sa stretli prvý raz s miestnym obyvateľom, ktorý ráno sprevádzal svoju manželku počas návštevy v poľnej nemocnici ISAF a druhý raz toho istého muža identifikovali vo večerných hodinách medzi mŕtvymi bojovníkmi skupiny Talibanu, ktorá v podvečer toho istého dňa zaútočila na ich vojenský konvoj.

Zrada ako vojenský nástroj sa praktikovala aj po odchode Sovietskej armády z Afganistanu. Vojenská veliteľia sa správali tak, aby prežili. Ich správanie priblížil poľský autor Wojciech Jagielski, keď citoval jedného z pašunských bojovníkov: „Čo by som mal z toho, že sa postavím na nesprávnu stranu? Na čo by mi bola šľachetnosť, keď v jej dôsledku budem mŕtv. Ved' aj sám Allah pomáha tým, ktorí chcú prežiť. Vždy sa snažíme zariadiť veci tak, aby sme boli na strane toho, kto je silnejší, kto má prevahu. Náš výber vždy bude – život za slobodu. Alebo môže mŕtv človek niečo mať zo slobody? Najskôr musím zostať nažive, aby som sa z nej tešil.“<sup>254</sup>

Týmto štýlom bojovali Paštuni s cudzím vojskom aj medzi sebou. Vo vojnových dejinách Afganistanu zriedkavo dochádzalo k veľkým a masovým bitkám. Pre Paštunov nebolo dôležité, koľko vojakov vtrhlo do ich krajiny a akí sú silní. Pre nich pracoval čas a vytrvalosť s akou nepriateľa postupne malými útokmi vyčerpali a nechali „vykrvacať“, a to aj v čase, keď už ako porazený opúšťal krajinu.

Väčšina afganských a najmä pašunských vodcov bola presvedčená, že jediné, čo ich môže ochrániť pred vonkajším svetom je izolovať sa od neho a jeho noviniek. Afganský emir Abdurrahman (1880 - 1919) v mene Allaha zaprisahal svojich rodákov, aby nepočúvali cudzie novinky a nepozerali na iné kultúry a ich novoty. Najmä na tie, čo podľa jeho mienky, cingerlátkami zastierajú svoje ekonomické záujmy a hľadajú ako obrat ľudí a krajinu o ich pôdu. „Sme ako biedna vychudnutá koza, po ktorej sa sápe z jednej strany ruský medveď a z druhej strany britský lev“<sup>255</sup> – hovoril emir, presviedčajúc poddaných, že sám Allah im zveril hory ako obranné tvrdze, v ktorých môžu viesť vojnu z horských štítov, zostávajúc nepokorení. Poddaným pod hrozbou trestu smrti zakázal opustiť krajinu bez zvláštneho povolenia. Dokonca bol vydaný zákaz premiestniť sa z provincie do provincie bez takéhoto povolenia. Cudzincom zakázal vstup do krajiny. Angličanom

<sup>254</sup> Jagielski, W.: Pasztuni. Sprawy polityczne No. 1 (39). 2009. ISSN 2080-832. s. 63.

<sup>255</sup> Tamtiež s. 64.

nedovolil vybudovať železničnú trať z Pěšaváru do Kábulu, ani z Czamanu do Kandaháru a odmietol budovať v krajine aj telegrafné spojenie.

Abdurrahman bol nazývaný železný emír a bol známy svojou brutalitou a vulgárnosťou, ale ani jeden z jeho nasledovníkov nevybudoval to, čo on za tridsať rokov svojej vlády – zomknutú a silnú krajinu. V dejinách Afganistanu je zapísaný ako krutý ale dobrý vládca. Ohradzujúc sa pred vonkajším svetom, ukrývajúc sa pred cudzinou v hlbokých dolinách spôsobil, že Afganci stratili kontakt so svetom, uzatvorenie pod pancierom predsudkov a predstáv.

Keď sa nedarilo Paštunov poraziť, všetci votrelci uzatvárali s pašťunskými kmeňmi prímerie. Za prísľub, že nebudú útočiť na prechádzajúce vojská dostali Paštuni prísľub, že sa nik nebude do nich starať. Podplácali ich, aby nelúpili a neprepadávali kupecké karavány. Tento obchod funguje aj dnes. Americké velenie v Afganistane platí kmeňu Afridi z Chajbarského priesmyku, aby udržali bezpečné prostredie pre zásobovanie, veľmi dôležité pre tri štvrtiny západných vojsk v Afganistane.<sup>256</sup> Briti na základe skúseností s Paštunmi uznali nezávislosť Afganistanu a stiahli vojakov z pašťunského územia a hôr v pohraničí s Indiou, bola vtedy považovaná za perlu britského impéria. Dovolili dokonca Paštunom vyrábať karabíny za podmienky, že ich nebudú používať proti vojakom jej Veličenstva.

Britské impérium svojou snahou o ovládnutie Afganistanu bolo nasledovníkom Veľkých Mughalov, z ktorých sa ani jednému nikdy nepodarilo dostať Paštunov do podriadenosti. V podrobení Paštunov neboli úspešní ani Sikhovia, ktorí vypálili Pěšavár a spôsobili veľké krviprelievania medzi miestnym obyvateľstvom. Spôsobili však výrazné územné oklieštenie a neskôr aj rozpad jednotnej afganskej ríše. V prvej tretine 19. storočia zásluhou sikhského vládcu Randžita Sikha pripravili Afgancov o Pešávar.<sup>257</sup> Táto strategicky i hospodársky významná oblasť sa už nikdy potom nedostala do podriadenosti Afganistanu. Úspešní neboli ani Pandžábci, ktorí prevzali oveľa neskôr vládu v nezávislom Pakistane. Keďže nechceli viesť vojnu s Paštunmi, vládcovia v pandžábskom Lahore a neskôr v Pešávare poverili svojich zástupcov rešpektovať ustanovenia o autonómii na rodových územiach Paštunov, ktoré sa tiahli v širokom páse pozdĺž južných hraníc Afganistanu. Táto skutočnosť má svoje historické pozadie.

### 3 AFGANISTAN V PRIESEČNIKU „VEĽKEJ HRÝ“

Za situácie, keď mocný a nezávislý Afganistan bol postupne oslabovaný vnútornými spormi sa pridala staronový problém mocenských záujmov vtedajších mocností. V 19. storočí sa krajina dostala do centra záujmov Veľkej Británie a cárskeho Ruska. Svetová koloniálna mocnosť číslo jeden Veľká Británia mala vtedy už dostatočne silné pozície v Indii a usilovala sa využiť Afganistan ako svoje nástupisko pre hospodársku a vojenskú expanziu do strednej Ázie a do Iránu. Rusko neskrývalo svoje ambície o prenikanie do Strednej Ázie.

Vtedajší vládca Afganistanu Dóst Muhammad Chán (1826 - 1863) síce nevedel, že sa začalo dlhodobé súperenie týchto mocností o vplyv v tejto časti sveta, neskôr pomenované ako „veľká hra“, ale o vtedajších zámeroch obidvoch štátov mal informácie. Jeho prestížny záujem získať naspäť pašťunsky Pešávar veľmi dôsledne blokovali Briti, preto sa snažil pre svoje zábery získať ruskú diplomaciu.

Tá aj začala úspešne pôsobiť na jeho dvore. Skutočnosť, že sa všetko skončilo inak, spôsobil obrat v zahraničnej politike cárskeho Ruska. V snahe o zblíženie sa s Veľkou Britániou, v záujme urovnania konfliktu medzi Tureckom a Egyptom, Rusko odstúpilo od prísľubov a avizovanej zmluvy

---

<sup>256</sup> Väčšina týchto dohovorov sa realizuje prostredníctvom ťažko čitateľných afganských bezpečnostných služieb, ktoré týmto spôsobom (v spolupráci s miestnym pašťunským etnikom) zarábajú obrovské čiastky peňazí. Táto suma sa pohybuje okolo 4 mil. USD, ktorú týždenne vynakladajú USA s cieľom ochraňovať fungovanie logistických trás svojej armády spojeneckých vojakov.

<sup>257</sup> Pôvodne hinduistická sekta Sikhov (žiakov), ktorí sa pod vedením svojich náboženských učiteľov od 15. storočia neúspešne snažili zblížiť hinduizmus s islamom.

s Afganistanom. Napriek tomu, že zo zblížovania Ruska a Afganistanu nakoniec nič nebolo, Veľká Británia to videla ako dostatočnú zámienku na vyhlásenie vojny Afganistanu.

Prvá britsko – afganská vojna (1838 - 1842) sa skončila pre Britov katastrofálne. Najhoršia porážka imperiálnej armády – porovnateľná s neslávnou odyseou Napoleona Bonaparteho pod Moskvou – tvrdo poučila hrdú britskú korunu. Zo 16 000 britských vojakov a Hindov, ktorí tvorili jadro expedičného zboru, prežil iba jeden Brit – plukovník lekár William Brydon a niekoľko indických sipajov.<sup>258</sup>

Po smrti Dósta Muhammada Veľká Británia a Rusko vystupňovali úsilie o uplatnenie svojich záujmov. História sa vlastne opakovala. Potom čo afganský emir Šér Alí odmietol britskú diplomatickú misiu a začal vyjednávať s Ruskom, došlo k druhej britsko – afganskej vojne (1878 - 1880). Ani druhý pokus pripojiť Afganistan k Britskej Indii nebol úspešný. Afganistan sa však dostal do polokoloniálnej závislosti od Britov. Emir Jakúb Chán podpísal s Britmi ponižujúcu Gandamackú mierovú zmluvu, podľa ktorej za ročnú podporu 600 000 rupií uznal britský protektorát. Krajina tým fakticky stratila nezávislosť. Neutralitou zviazaný Afganistan mal byť pre Britov akási nárazníková zóna oddeľujúca ich indické kolónie od stále viac sa zobúdzajúcej severnej mocnosti – ruského impéria. Tento stav mal byť súčasne aj poistkou pred vládcami z Kábulu, ktorým v Londýne nikdy nedôverovali.

Afganistan sa stal „rukojemníkom“ vo „veľkej hre“ a na jeho úkor sa nakoniec mocnosti vtedy aj neskôr vždy dohodli. Tak mohla vzniknúť aj Durandova línia, hraničná čiara riešiaci v britskom záujme neprehľadnú politickú situáciu v horských oblastiach na juhu a juhovýchode od hlavného pásma pohoria Hindukúš. V novembri 1893 pod nátlakom Britov podpísal afganský emir Abdurrahmán zmluvu, v ktorej britskému impériu postúpil väčšiu časť kmeňových prihraničných oblastí medzi Afganistanom a Indiou.<sup>259</sup> Dohovorená hraničná čiara viedla po vrcholcoch neobývaných hôr tak, aby významná časť Afganistanu, obývaná východopaštunskými a balučskými kmeňmi pripadla Britskej Indii a mohla byť pripojená k ich vtedajším provinciám Pandžáb a Balučistán. Rozhodne nezodpovedala prirodzeným hraniciam a rozdeľovala horské kmene na dve časti. Západná zostala v Afganistane (1/3 Paštunov) a východná (2/3 Paštunov) patrila dlhý čas koloniálnej správe Britskej Indie. Politickí predstavitelia Afganistanu opakovane prehlasovali, že neuznávajú platnosť Durandovej línie (pomenovanie podľa sira Henryho Mortimera Durranda – ministra pre britskú Indiu), ktorú museli prijať pod nátlakom.

#### 4 VPLYV PROBLÉMOV MINULOSTI A PAŠTUNISTAN

Starý problém minulosti sa opätovne vynoril po skončení Druhej svetovej vojny a opätovne zamiešal osud krajiny (dodajme, že nie posledný raz). Územie východných Paštunov, pripojené v roku 1893 k Britskej Indii, bolo po jej rozdelení v roku 1947 priznané Pakistanu. Afganská vláda toto začlenenie nikdy neuznala a podľa nej východopaštunské oblasti aj po vytvorení tzv. Durandovej línie v roku 1893 zostali nedeliteľnou súčasťou Afganistanu. Preto aj podporovala snahu Paštunov žijúcich v horách na východ od Afganistanu vytvoriť nezávislé paštunské územie Paštunistan. Pakistan považoval tieto pokusy za neprijateľné zasahovanie do vnútorných vecí suverénneho štátu a v roku 1950 reagoval zákazom tranzitu tovaru pre Afganistan cez prístav v Karáči. Výsledkom bolo ďalšie zblíženie Afganistanu a ZSSR, ktorý ponúkol voľný pohyb afganského tovaru cez svoje územie.

Situácia sa v tom istom roku ďalej vyhrcovala, pretože Pakistan vytvoril provinciu „Západný Pakistan“, a tým východných Paštunov zbavil posledných zvyškov autonómie. Na protesty Afganistanu odpovedal Pakistan ekonomickou blokádou svojho západného suseda. Tieto kroky iba vŕhali Afganistan do ďalšej úzkej spolupráce s Moskvou. Situácii neprospelo, keď začiatkom 60.

<sup>258</sup> Marek, J.: Dějiny Afghánistánu. NLN. Praha 2006. s. 178.

<sup>259</sup> Briti mu za to platili takmer 2 milióny rupií ročne a zaviazali sa, že nebudú namietat proti dovozu zbraní a vojenskej techniky cez indické územie do Afganistanu. Bližšie pozri: Marek, J.: Dějiny Afghánistánu. NLN. Praha 2006. s. 198.

rokov začali Spojené štáty americké dodávať Pakistanu zbrane. Nevyriešená otázka Paštunistanu komplikovala vzájomné afgansko – pakistanské vzťahy až do sovietskej okupácie Afganistanu v roku 1979 a komplikuje vzájomné vzťahy Afganistanu a Pakistanu aj v súčasnosti

Paštunské kmeňové územia v bývalej Britskej Indii (tzv. Paštunistan) boli v Afganistane vždy považované za súčasť krajiny. Z tohto dôvodu nemohla neskôr pakistanská vláda pomenovať túto provinciu podľa etnickej príslušnosti jej obyvateľov a radšej zachovala pôvodný koloniálny názov Severozápadná pohraničná provincia.

Kábulskí vládcovia sa dlhé roky nemohli zmieriť s existenciou nezávislého Pakistanu v susedstve, ktorý vznikol v roku 1947 z krvavého delenia Indie na časť hinduistickú a moslimskú. Podľa ich názoru mala byť India rozdelená podľa náboženského kľúča a moslimské oblasti mali byť pričlenené k Afganistanu. Štátu, ktorý podľa ich mienky bol stabilný, mal svoju históriu a tradície, ktorého obyvateľstvo vyznávalo Allaha a viac ako maloktoré iné si cenilo a bránilo svoju slobodu a nezávislosť.

Pokiaľ by sa tieto predstavy naplnili, Afganistan by sa stal regionálnou mocnosťou. Získal by bohaté územie Pandžábu a takisto prístup k teplým moriam. Ako už bolo uvedené, Afganistan a paštunskí vodcovia spoza Durandovej línie neuznali plebiscit z roku 1947, v ktorom si moslimovia

v prihraničných oblastiach mohli vybrať medzi životom v Indii a novovytvorenom Pakistane. Paštunský vodca Abdul Ghaffa Chan, druh Mahatmá Gandhího, prezývaný „Gandhím z pohraničia“, vyzval svojich súkmeňovcov na bojkot plebiscitu. Jedna desatina z nich skutočne k urnám neprišla. No tí, ktorí hlasovali, si vybrali Pakistan. Územia slobodných paštunských kmeňov tak zostali súčasťou nového štátneho útvaru – Pakistan.

Protesty z Kábulu, najmä po prijatí Pakistanu za riadneho člena OSN, neboli vypočuté. Zbytočne sa afgánski vládcovia obracali na vládu v Indii s návrhom na rozbitie Pakistanu. Zbytočne vyvolávali hraničné spory a vyzývali pakistanských Paštunov do ozbrojených spoločenstiev a iredenty. Pakistan náznaky opozície tvrdo potlačil. Spomínaný Abdul Ghaffa Chan z 30 rokov života v nezávislom Pakistane strávil 7 rokov vo vyhnanstve v Afganistane a 15 rokov v pakistanských väzniciach. Jeho vnuk a politický dedič Asfandžár priam učebnicovo demonštroval paštunský fenomén, keď pred novinármi prezentoval priority svojich koreňov nasledovne: „Paštunom som niekoľko tisícročí, moslimom tisíc rokov a Pakistancom niekoľko desaťročí.“<sup>260</sup>

V snahe upokojiť paštunské obyvateľstvo a zabrániť ich ozbrojenej revolte, Pakistan uznal privilégia Paštunov v pohraničných oblastiach. Tamojší obyvatelia dostali právo slobodného cezhraničného pohybu. Pakistanské vojsko nesmelo vstupovať na ich územie. Na ich územie nemali prístup daňoví úradníci, sudcovia, ani policajti. Wazírovia, Mahsúdovia, Afrídi, Júsfuzajovia a ďalších 100 iných paštunských kmeňov tak ako po stáročia bývali vo svojich domovoch pripomínajúcich strážne tvrdze. Viac ako islamským právom sa riadili vlastným kmeňovým kódexom *paštunwáli*.

Paštunský tribunálny kódex, postavený ako súhrn obyčajového práva (*adat*) im ukladá tri hlavné posvätné povinnosti:

- 1) pohostinnosť (*mastjá*) – každému pútnikovi poskytnúť prístrešie a všetko, čo potrebuje,
- 2) azyl (*nanavátaj*) – povinnosť pomôcť človeku, ktorý je prenasledovaný, ukryť ho, a to aj vtedy, ak tento človek vykonal zločin stíhaný zákonom,<sup>261</sup>
- 3) odplata (*badal*) – zobrať spravodlivosť do vlastných rúk a pomstiť zabitie, zranenie, krádež alebo únos. Osobitne, ak sa to týka tzv. troch Z – ženy (*zan*), majetku (*zar*) alebo pôdy (*zamín*).

Paštunwáli býva v praxi veľakrát nadriadený aj niektorým ustanoveniam islamského náboženského práva (*šaría*). Právny systém štátnej moci, v moslimskom štáte opretý o islamské právo a právny systém kmeňových zoskupení, zastúpených džirgou sa v praxi rozdeľujú a rozhodujú nezávisle.

<sup>260</sup> Jagielski, W.: Jagielski, W.: Pasztuni. Sprawy polityczne No. 1 (39). 2009. ISSN 2080-832. s. 66.

<sup>261</sup> Jeden z dôvodov, prečo Afganci odmietli vydať Usámu bin-Ládina (pozn. autora).

V mnohých prípadoch tak v džirge sedia spolu policajti i mulláhovia, pretože tribálne štruktúry a ich inštitúcie sú staršie, a preto majú prednosť.

Cena, ktorú Paštuni museli zaplatiť za nezávislosť bola vysoká. Ich územie sa stalo skanzenom a autonómia slobodných kmeňov ich vohnala do biedy a spiatočnícva. Nie veľa výdobytkov pokroku smerovalo na paštunské územie a ešte menej sa uplatnilo z novodobých modernizácií ľudského rodu. Pohraničie bolo a dodnes zostalo najbiednejšou súčasťou Afganistanu i Pakistanu. Skalisté úvozy nezasiahla výraznejšia zmena, priemyselné podniky tu neboli a nebudú rovnako ako nemocnice, školy a cesty.

Prísľub neangažovanosti do paštunských záležitostí spôsobil, že novodobým svetským politickým stranám v Pakistane nebolo umožnené sa etablovať na ich území. Do polovice 90. rokov na poslancecké parlamentné miesta menovali kmeňových vodcov. Výraznú slobodu konania a správania tak získali miestni mullovia. Nedôverujúc hrdým Paštunom a obávajúc sa ich odporu, pakistanská administratíva potlačovala všetky prejavy paštunského nacionalizmu, o to viac však podporovala ich náboženskú horlivosť, aby solidarita viery prevyšovala pokrvné väzby. Istý vodca kmeňa Júsuľzaj z Malakandu hodnotí situáciu slovami: „Dokázali sme byť ako nikto iný – ale tá naša prekliata nechť uznať vodcovstvo niekoho s pomedzi nás, nám nikdy nedovoľovala ustúpiť inému. Preto ostatní majú dnes svoje štáty a my po starom žijeme v úbohých podmienkach”<sup>262</sup>

Pandžabci, ktorí v nezávislom Pakistane vždy zastávali najdôležitejšie úlohy, dodnes nazývajú teritória slobodných paštunských kmeňov „krajinou bezprávia” alebo „povstalecké územie”. Na paštunských územiach pakistanské právo zaväzovalo iba na cestách a iba tam, kde pakistanská polícia zodpovedala za bezpečnosť cestujúcich. Ísť do niektorej z paštunských oblastí znamenalo najskôr získať na pešávarských úradoch príslušné povolenie. Z pohľadu cestovateľa to znamenalo písomne potvrdiť, že nebude mať nároky v prípade ťažkostí a že sa vydáva na paštunské územie na vlastnú zodpovednosť.

Posledné z vojen, ktoré prebehli na paštunskom území získali pomenovanie sväte vojny. Toto pomenovanie dostala aj vojna proti invázii ZSSR do Afganistanu v roku 1979. Milióny afganských Paštunov utieklo do Pakistanu, kde našlo spoľahlivé zázemie. Tam sa skrývali, školi, vyzbrojovali a pripravovali sa na vojenské akcie aj afganskí mudžahedíni – dodajme, že s oficiálnou vládou pakistanskou pomocou a pod dozorom vplyvnej pakistanskej tajnej služby ISI.

Určite stojí za zmienku, ako hodnotia bývalí a súčasní velitelia Talibanu<sup>263</sup> pôsobenie sovietskej armády a jej jednotiek. Jeden z veliteľov Talibanu Amir Sultan Tarar hodnotil s rešpektom najmä nasadenia SPECNAZ.<sup>264</sup> V tejto súvislosti spomína prekárania istého ruského diplomata a predstaviteľa Talibanu už v záverečnej etape pôsobenia sovietskych vojsk v krajine. Na tvrdenie ruského diplomata, že tam, kde prejde pes, prejde aj Rus, reagoval paštunský predstaviteľ súhlasom. Dodal však, že tam, kde neprejde pes, prejde afgánsky mudžahedí.<sup>265</sup>

Na paštunské územia prišli aj moslimovia z iných krajín, ochotní bojovať proti „bezvercom”. Medzi nimi bol aj Usáma bin-Láďin, ktorý za rodinné bohatstvo a za pomoci z Džidyy dovezených

---

<sup>262</sup> Jagielski, W.: Pasztuni. Sprawy polityczne No. 1 (39). 2009. ISSN 2080-832. s. 67.

<sup>263</sup> Taliban (*Tálebán-e hakk*, hľadači pravdy; arabské *tálib* a perzské *táleb* znamená „študent“ – doslova hľadač vedenia) je radikálna nábožensko-politická skupina, ktorá reálne vládla na väčšine území Afganistanu v rokoch 1996-2001. Diplomatically ju uznali iba tri krajiny: Saudská Arábia, Spojené arabské emiráty a Pakistan. Ideovo vychádzala z kombinácie radikálneho islamu a paštunského nacionalizmu. Väčšina ich prominentných členov patrila k váženým učiteľom na islamských náboženských školách (madrasách), ktorých paštunski študenti, bývalí aj súčasní, tvorili jadro ich stúpcov a ozbrojených síl. Ozbrojené zložky Talibanu posilnili mudžahedíni z mnohých arabských krajín a od bohatých Arabov pochádzala aj štedrá finančná podpora, ktorá mnohonásobne prevyšovala vládne zdroje. Veľkú finančnú a vojenskú podporu Talibanu poskytoval vodca medzinárodnej teroristickej organizácie Al-Káďa, ktorý od roku 1996 sídlil priamo v Afganistane.

<sup>264</sup> Skratka z *Войска специального назначения* (Vojska special'nogo naznačenija) - je ruské označenie jednotiek zvláštneho určenia sovietskych a v súčasnosti aj ruských ozbrojených síl.

<sup>265</sup> Dostupné na: [www.chelemendik.sk/NATO\\_v\\_Afganistane...](http://www.chelemendik.sk/NATO_v_Afganistane...)

stavebných mechanizmov budoval v horských masívoch pakistanského pohraničia celý systém tunelových horských úkrytov. Aj tu treba hľadať počiatky dnešnej medzinárodnej teroristickej organizácie Al-Kájda. Opojenie z víťazstva nad veľkým severným impériom a presvedčenie o svojej sile a schopnostiach viedlo zrazu nezamestnaných vodcov islamistických dobrovoľníkov k rozhodnutiu vysporiadať sa aj so Západom. Emirát kočovníkov svätej vojny vtedy žil vlastným kontroverzným životom.<sup>266</sup>

Po odvetnom zásahu USA v rámci operácie Enduring Freedom<sup>267</sup> sa odhaduje, že straty Paštunov v hnutí Taliban boli 1/5 zabitých v boji, 2/3 zranených a 1/10 v zajatí. Tálibovia sa uzatvorili do svojich sídiel v paštunských oblastiach v pohraničí. Predstava, že Afganistan nebude problém, viedla USA naplno a intenzívne sa venovať „irackému ťaženiu“. Nemali čas a zrejme ani toľko prostriedkov sa venovať Afganistanu. Tálibovia a Al-Kájda sa liečili z rán a pripravovali sa na novú svätú vojnu.

V priebehu niekoľkých rokov hnutie Taliban povstalo z ohňa ako mŕtvy vták Fénix. V paštunských oblastiach na pakistanskej strane sa angažovali najskôr Paštuni vo Waziristane, potom v oblastiach Malakandu, Dirze a údolí Svät. Územia Paštunov – rovnako afganských ako aj pakistanských, sa stali opätovne povstaleckým územím bojovníkov svätej vojny.

V júli 2002 pod tlakom USA vyslal Pakistan prvý raz po 50 rokoch vojsko na teritória slobodných paštunských kmeňov do doliny Tirah, Mohmandu, do severného a južného Waziristanu. Tento vojenský zásah presiahol afganské hranice a zahŕňoval všetky paštunské oblasti, vrátane relatívne pokojnej oblasti Malakandu, vzdialenej sotva 100 km od pakistanského hlavného mesta Islamabadu. Zo strany Američanov a čiastočne aj afganskej vlády sa na pakistanskú stranu zniešala spfška kritiky za to, že pakistanské vojsko v snahe vyhnúť sa občianskej vojne, vyhýba sa boju v najkritickejšej, Paštunmi ovládanej pohraničnej oblasti. Táto hranica v dĺžke viac ako 2500 km sa nachádza v ťažkom hornatom teréne. Pakistanskí generáli sa vyjadrili, že na zabezpečenie takto dlhej hranice potrebujú najmenej 5 mil. vojakov, pričom spojenecké sily západnej koalície, Afganistanu a Pakistanu sú kvôli tomu schopné dať dokopy asi 250 000 vojakov.

Pakistanskí ministri prišli s návrhom ako zabrániť prechodu gerilových skupín cez hranice – výstavbou betónového múru. Inšpirovali sa na Blízkom Východe, kde Izraelci začali budovať vysoký betónový múr proti prenikaniu Palestínčanov z pásma Gazy a západného brehu Jordánu. Kábulska administratíva samozrejme ostro protestovala, pretože súčasnú hranicu so svojim susedom neuznáva. Čas dal za pravdu pešávorským bezpečnostným analytikom, že je len otázkou času, keď vojna v Afganistane vtiahne do svojho súkolia aj paštunské územia a ich obyvateľstvo – kmeňové autonómne oblasti FATA, severozápadné provincie NWFP (údolie Svät), severný Balučistán. Je pravda, že pakistanský Taliban bol v minulosti pomerne roztrieštený, a tým aj menej spoľahlivý v dôsledku troch mocenských centier. Tie však v súčasnosti pôsobia pod hlavičkou „Spojená rada mudžahedínov“.

---

<sup>266</sup> Čech, L.: Islam – fakty a súvislosti. Islam v miestach pôsobenia Ozbrojených síl Slovenskej republiky v operáciách medzinárodného krízového manažmentu. Akadémia ozbrojených síl. Liptovský Mikuláš 2008. s. 65-72.

<sup>267</sup> Operáciu Trvalá sloboda začali USA 7.10.2001 bombardovaním pozícií Talibanu s použitím najmodernejších konvenčných výbušných zbraní. Bombardovanie spôsobilo škody aj v civilnej sfére, vrátane stoviek obetí na životoch. 19.10. 2001 začali aj pozemné útoky, najmä amerických a britských elitných jednotiek. Do týchto bojov sa v novembri 2001 zapojila aj tzv. Severná aliancia. Podarilo sa dobyť Kábul a vláda Talibanu na celoštátnej úrovni padla. Do krajiny sa vrátil Talibanom prenasledovaný prezident Burnahuddín Rabbání a v decembri 2001 bola zostavená nová vláda. Jej premiér Hamíd Karzaj sa v nasledujúcom roku stal dočasným a v roku 2004 riadne zvoleným prezidentom. Prevzatie moci na väčšine územia krajiny neplatilo pre južné oblasti krajiny, kde väčšinu oblastí kontrovali miestni paštunskí vodcovia. Z tejto oblasti sa od roku 2006 aj rozšírilo povstalecké hnutie sprevádzané bombovými útokmi a prepadmi vojenských konvojov a základní západných spojencov. V oblasti Kábulu usiluje o poriadok misia Medzinárodných bezpečnostných a podporných síl (ISAF) s mandátom rezolúcie 1386 Rady bezpečnosti OSN z 20.12. 2001. Misia bola od roku 2003 rozšírená na ďalšie oblasti krajiny pod vedením NATO.

V poslednom čase zdorazňované prepojenie afganského konfliktu so situáciou v susednom Pakistane (Afpak)<sup>268</sup> je tak variantom starého a obávaného problému pomenovaného Paštunistan. Problému, ktorý hrozí znovuoživením nacionalistických nálad medzi bojovnými Paštunov v Severozápadnej pohraničnej oblasti (NWFP).<sup>269</sup> Pakistanská administratíva sa obáva, že v dôsledku spojenia islamského fundamentalizmu a nacionalizmu Paštunov by mohla túto provinciu stratiť. V lete 2007 navrhla oblastná vláda NWFP nový názov tejto časti krajiny – Afganija. Na viacerých miestach tohto článku bolo uvedené, že Afganec je tradičné pomenovanie pre Paštunov. Výber názvu Afganija oblastnou fundamentalistickou vládou naznačuje, že nočná mora spojenia fundamentalizmu a nacionalizmu sa stáva realitou.<sup>270</sup>

## 5 NÁBOŽENSKÝ A ETNICKÝ FAKTOR – IMPLIKÁCIE PRE SÚČASNOSŤ

Hoci je islam náboženstvom takmer všetkých Afgancov (teda j Paštunov) ako jednotiacej sile spoločnosti sa mu nepodarilo prekonať etnické rozdiely. Afganistan je mnohonárodnostný štát,

v ktorom žije 21 etník s plne funkčnou kmeňovou a rodovou štruktúrou.<sup>271</sup> Mnohé národnosti nemajú svoje vyhranené územie, vzájomne sa miešajú a takisto žijú v pomerne veľkých počtoch v susedných krajinách. Afganské obyvateľstvo je možné rozdeliť do dvoch základných etnických skupín:

1. Kaukazoidná skupina.
2. Mongoloidná skupina.

Kaukazoidný typ zastupuje turko-iránska etnická skupina, ktorá zahŕňa 2/3 afganského obyvateľstva. Tvoria ju väčšinou Paštuni (38 - 44 %), Tadžici (25 - 27 %), Balúčovia a Núristanci (asi 1 %).

Mongoloidný typ tvoria Házarovia (8 -10 %), Uzbeki (9 %), Turkméni (3 %), Kirgizi (2 %) a Ajmaci (4 %).

Tradičná genealógia rozdeľuje všetky paštunské kmene (*chély*) na štyri základné skupiny: Sarbání, Batání, Gurguš a Karrání. Paštuni sa delia na západných – *barpuštún* (horných) a východných - *larpuštún*(dolných). Východní sa podľa odlišnej výslovnosti svojho mena označujú ako Pachtuni. Podľa hrubého rozlíšenia je možné povedať, že Paštuni žijú v Afganistane a Pachtuni v Pakistane. Východným Pachtunom sa tiež hovorilo Patháni. Na afganskom území sú iba vo východných častiach provincií Kunar, Nangahár, Paktíja a južnej časti provincie Laghmán a Zábul. Pomyselnú hranicu tvorí výbežky pohoria Hindukúš, Soľné pohorie, Sulejmánské hory a rieka Indus. Prevažná väčšina východných Paštunov žije na území Pakistanu v rámci pomerne širokej autonómie v šiestich tzv. kmeňových územiach.

Zo západných Paštunov sú najpočetnejší a najvýznamnejší Durránijovia, ktorých môžeme zaradiť do prvej z vyššie uvedených skupín. Žijú v širokom páse na juh a na západ od pohoria Hindukúš a delia sa na dve hlavné vetve Zírak a Pandpáj. K Zírakom patria kmeň Barakzaj, Popalzaj, Alkozaj, Músázaj, Ačakzaj, Sadozaj, Mamadzaj<sup>272</sup> a ďalší. K Pandžpájom sa hlásia kmene Núrzaj, Alízaj, Adozaj, Maku, Chugján a ďalší.

Na východ od nich (v provinciách Kandahár, Zábul a Ghazní) a ďalej na severovýchod pozdĺž hraníc s Pakistanom, žije druhý najväčší kmeňový zväz – Ghilzajovia. Títo veční rivali

<sup>268</sup> Slovný novotvar pripomínajúci postmodernistické jazykové hry. Symbolicky poukazuje na čoraz väčšie prelínanie vývoja v Afganistane s problémami v Pakistane.

<sup>269</sup> Ostatné tri provincie majú názov podľa etnickej príslušnosti obyvateľstva - Balučistán, Sindh a Pandžáb.

<sup>270</sup> Vogelsang, W: Dějiny Afghánistánu. Grada Publishing. Praha 2010. s. 334

<sup>271</sup> Asi 1/10 obyvateľstva (takmer 3 milióny) žije kočovným spôsobom života (týka sa to predovšetkým

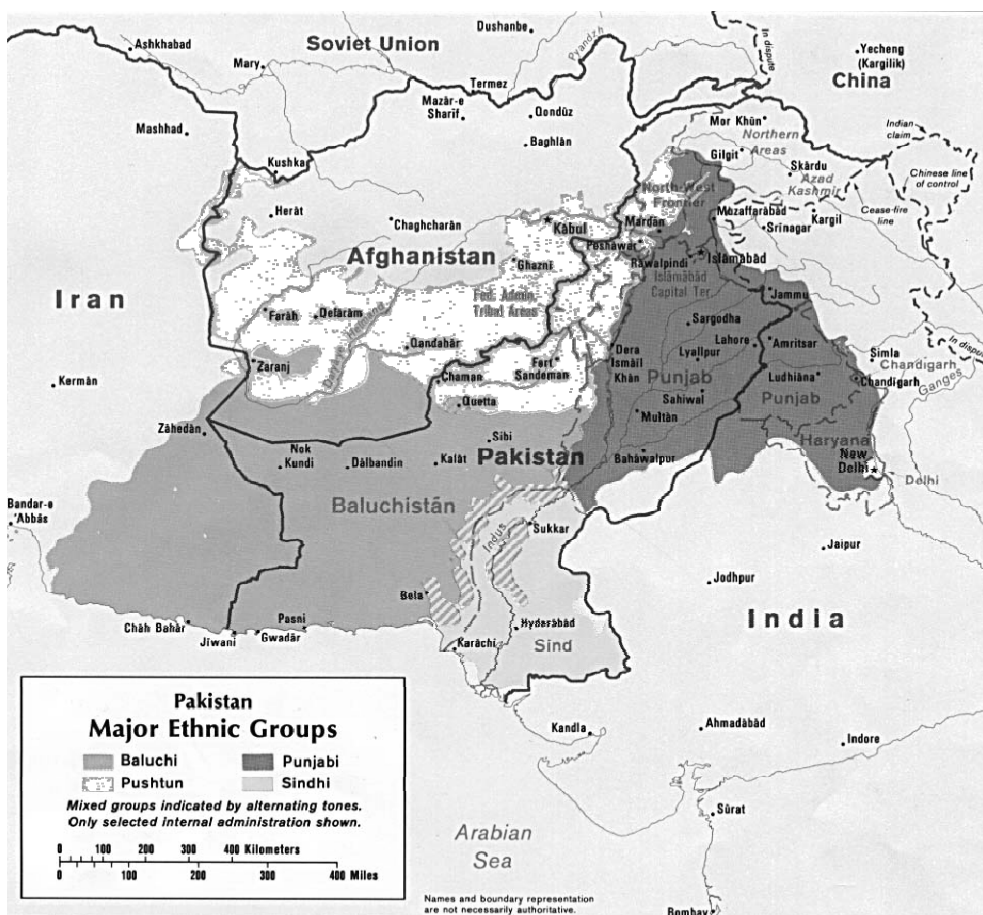
Paštunov v afgánsko - pakistánskom pohraničí).

<sup>272</sup> Paštunská prípona – *zaj* vyjadruje príslušnosť k zakladateľovi kmeňa.

s Durrániovcami sa takisto rozdeľujú na dve vetvy: Turan a Buran. K Turanom môžeme zaradiť bojovných Chattakov a Lódijov. K Buranom patria Tarákiovia a rody Sulajmánchel, Alíchel a iné.<sup>273</sup> Základnú predstavu o osídlení paštunského etnika prináša obr. 1.

## 6 URČUJÚCI VPLYV PAŠTUNOV NA POVSTALECKÝ FENOMÉN

Porážka Talibanu v roku 2001<sup>274</sup> znamenala pre hnutie pomerne veľké zmeny. Niektorí jeho stúpenci začali spolupracovať s novou vládou. Časť hnutia sa priradila k iným silnejším vojenským zoskupeniam a časť zanikla. Jeho aktivity začali narastať na jeseň 2002, keď vodca Talibanu mulla Muhammad Omar na svoju stranu získal Gulbuddína Hekmatjára Junusa Chálisa a ďalších poľných veliteľov, citiacich sa ohrozených na pozíciách centrálnou vládou. Jeho cieľom je obnovenie islamského emirátu Afganistan a odchod vojsk NATO z krajiny, čo znamená, že usiluje skôr o lokálnu vojnu bez nadväznosti na globálny džihád.



Obr. 1: Paštunské osídlenie v Afganistane a Pakistane (prameň: upravený obrázok z [commons.wikimedia.org/wiki/File:Major\\_ethnic\\_...](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Major_ethnic_...))

<sup>273</sup> Bližšie pozri: [wopedia.mobi/en/Pashtun\\_people](http://wopedia.mobi/en/Pashtun_people).

<sup>274</sup> Straty znamenali asi 1/5 zabitých bojovníkov Talibanu, 2/3 zranených a 1/10 sa dostala do zajatia.



K tvrdému jadrú okolo mullu Omara môžeme rátať domácich bojovníkov Talibanu a islamských radikálov medzinárodného zloženia (Al-Kájda, Islamské hnutie Uzbekistanu). Taliban sú najmä Paštuni, a ako už bolo poukázané, Paštuni sú asi 40 miliónovým etnikom žijúcim na oboch stranách afgansko – pakistanskej hranice. Z tohto počtu v Afganistane žije asi 1/3 (západní – Barpuštúni /horní) a 2/3 (východní Paštuni – Larpušťúni/dolní) potom v Pakistane. Operačnou oblasťou Paštunov s dominanciou kmeňového zväzu Durrání je juh a juhozápad od pohoria Hindukúš. Pakistanskí Paštuni operujú v kmeňových oblastiach FATA, v severozápadnej provincii NWFP (údolie Svát) a v severnom Balučistane.

V minulosti nebol tento pakistanský Taliban (môžeme sa stretnúť aj s jeho pomenovaním „front Tora Bora“) toľko spájaný s jeho afganským náprotivkom, pričom významne ovplyvňoval situáciu

v Afganistane, najmä z pohľadu logistiky a organizačného zázemia.<sup>275</sup> Vnútorne je pomerne roztrieštený a tým aj nespoľahlivý. Tvorili ho tri mocenské centrá, ktoré sa dnes pokúšajú spolupracovať pod jednou hlavičkou - „Spojená rada mudžahedínov“. Súčasná sila pakistanského Talibanu je asi 40000 bojovníkov.

Jeho vplyv vyplýva zo zázemia, ktoré vytvára afganskému Talibanu. Odpor je organizovaný z Quety a Pěšaváru prostredníctvom Queta šúra a Pěšávár šúra. Za zastrešujúci orgán ideologického charakteru je považovaná Rabari šúra.

Na Taliban sú úzko napojení najmä:

-Hizbe Islámí Gulbuddína Hekmatjára (HIG)

HIG nikdy nebolo organickou súčasťou hnutia Taliban, ale úzko s ním spolupracovala. Od roku 2006-2007 sa snaží o vytvorenie vlastnej identity, keď svoje hlavné úsilie zameriava proti zahraničným vojskám.

-tvrdé jadro Al-Kájdy – sa presídlilo z Afganistanu do Pakistanu (oblasť FATA), v súčasnosti operuje zo severného Waziristanu, Mohmandu a oblasti Bajaur.

-Haqqáního sieť - pomenovaná podľa svojho vodcu Džaláluddína Haqqáního.

Afganský Taliban tak tvoria štyri základné skupiny:

1. skupina - 25% študenti náboženských škôl.
2. skupina - 25% tzv. džihádisti – regrutovaní dedinskými duchovnými.
3. skupina - 40% bojovníci z lokálneho pohľadu pod vedením miestnych veliteľov.
4. skupina - 10% námezdní bojovníci.

Tvrde jadro tvorí 1. a 2. skupina, u bojovníkov 3. a 4. skupiny sa predpokladá, že pokiaľ to bude pre nich výhodné, Taliban opustia. Celkový počet bojovníkov afganského Talibanu je podľa odhadov 20000 – 25000 bojovníkov. Z toho tvrdé jadro tvorí asi 40-50 % z celkového počtu.

Taliban je značka, pod ktorou dnes vystupujú ozbrojené skupiny v boji proti zahraničným vojskám na afganskom území, ale podľa svojich záujmov a výhod nezriedka aj skupiny kriminálneho charakteru. Tento moment nesúrodosti jednotlivých zoskupení a spojencov Talibanu im umožňuje paradoxne viesť efektívnejší odpor, založený najmä na asymetricnosti. Meniace sa spojenectvá a pružná taktika boja robí Taliban ťažko čitateľným, a tým aj ťažko postihnuteľným.

## ZÁVER

História priniesla poučenie o tom, že je sice ťažké poraziť a dobyť Afganistan, ale ešte ťažšie je si ho skutočne podmaniť a kontrolovať. Takisto je ťažké a bolestné s hanbou odísť. Veliteľ britskej koloniálnej armády generál Andrew Skeen svojho času prehlásil : „Ak plánuješ vojnové ťaženie na paštunskom území, tak v prvej rade plánuj návrat z tohoto územia. Skôr alebo neskôr všetky vojenské výpravy proti Paštunom končia ústupom pod paľbou.“<sup>276</sup> Afghánska kríza má pre

<sup>275</sup> Na činnosti pakistanského Talibanu v minulosti aj v súčasnosti vidno rukopis pakistanskej tajnej služby

ISI, ktorá do značnej miery ovplyvňuje záujmy Pakistanu u svojho západného suseda.

<sup>276</sup> Jagielski, W.: Pasztuni. Sprawy polityczne No. 1 (39). 2009. ISSN 2080-832. s. 71.

Západ iba dva čestné varianty riešenia - rokovania založené na oddelení Talibanu a džihádistov, alebo čisto vojenské víťazstvo koalície. Prvá z uvedených variant je považovaná za neľahkú, tá druhá stále viac za nemožnú.

Hlavnú úlohu v krajine zrejme aj naďalej budú mať väčšina Paštuni. Sú jedinou štátotvornou národnosťou, boli to oni, ktorí vytvorili novodobý afganský štát, preto sa považujú za nositeľov afganskej štátnosti a dodnes majú v politike rozhodujúci vplyv. O tento vplyv súperia s civilizovanejšími, vzdelanejšími a usadlejšími Tadžikmi a inými obyvateľmi hovoriacimi perzštinou. Títo sa v minulosti usadzovali v nížinách, venovali sa poľnohospodárstvu, obchodu a snažili sa o ovládnutie administratívy. Paštuni stoja v opozícii so stredoazijskými Uzbekmi, žijúcimi na severozápade krajiny a taktiež so šiitskymi Hazarmi zo stredného hornatého Afganistanu. Predovšetkým Paštuni, Tadžikovia a Uzbeki odnepamäti spolu zápasili o politickú moc a ekonomické výhody v krajine. Doposiaľ ani jedná vláda nebola úspešná v snahe eliminovať ich vzájomnú nedôveru a nevraživosť.

Možnosti a limity kmeňového faktora je možné demonštrovať na príklade súperenia dvoch najvýznamnejších paštunských kmeňových zväzov Durrání a Ghilzají v posledných tridsiatich rokoch:

- Všetci komunistickí vodcovia Afganistanu po aprílovej revolúcii boli síce Paštuni, ale zo spoločenstva Ghilzají. Je pochopiteľné, že v čele paštunského ozbrojeného odporu sa objavili opoziční Durrániovci.
- Po páde komunistického režimu po roku 1992 sa najväčšiemu zoskupeniu pod vedením Hekmatjára nepodarilo zjednotiť paštunské kmene, pretože jeho snahy nevyhovovali Pakistanu - od roku 1994 hlavnému sponzorovi hnutia Taliban na čele s vodcami z paštunského spoločenstva Ghilzají.
- Z 28 ministrov prvej vlády po pádu Talibanu malo 11 paštunský pôvod, pričom mocenské funkcie obsadili a kontrolujú príslušníci etník angažovaných v protitalibanskom boji. Vyrovnanie vplyvu malo zabezpečiť, že do čela vlády presadili Spojené štáty americké Hamída Karzaja – Paštuna pochádzajúceho z kmeňového spoločenstva Durrání.
- Hlavná oblasť súčasných aktivít prívržencov Talibanu na juhu a juhovýchode krajiny sa nachádza na území kmeňového spoločenstva Ghilzají.

Osobitný vyslanec OSN pre Afganistan lord Ashdown v jednej zo svojich správ pred tromi rokmi na margo vzťahov k Paštunom a Talibanu uviedol:

- V protipovstaleckom boji treba rozlišovať úlohy, metódy a ciele Al-Kájdy a Talibanu. Taliban vnímať ako konzervatívne hnutie Paštunov, ktoré nemá globálny islamistický program.
- V Afganistane nie je reálne uvažovať o víťazstve, ale skôr o zadržiavaní – termín, ktorý poznáme z čias studenej vojny.<sup>277</sup>

Nie všetci zdieľajú jeho názor, ale možno je to spôsob ako naplniť v ostatnom čase veľmi zdôrazňovanú „odchodovú stratégiu“ a nestratiť pri tom nielen tvár, ale ešte niečo horšie. Jedna stará paštúnska múdrosť totiž hovorí, že bohatý je ten človek, ktorý si z Indie dovezie bohatstvo a z Afganistanu vlastnú hlavu.

---

<sup>277</sup> Zipfel, T.: Afghánistán mezi optimismem a defétismem. Obrana a strategie. Číslo 2/2008. Univerzita obrany. Brno 2008. s. 22.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

1. ČECH, L.: *Islam – fakty a súvislosti. Islam v miestach nasadenia OS SR v operáciách krízového manažmentu*. Akadémia ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika. Liptovský Mikuláš 2007. ISBN 978-80-8040-352-2.
2. ČECH, L.: *Afganistan - fakty a súvislosti*. Science & Military. No 1, Volume 2, 2007. Akadémia ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika. Liptovský Mikuláš 2007. ISSN 1336-8885.
3. ČECH, L.: *Phenomenon of islamic fundamentalism*. SECURITOLOGIA – Zeszyty Naukowe European Association for Security – Czasopismo nauk o bezpieczeństwie. European Association for Security 2007. ISBN 978-83-925072-0-8.
4. ČECH, L.: *Islam v životnom cykle moslimov. Sprievodca praktickým islamom*. Akadémia ozbrojených síl generála M. R. Štefánika so sídlom v Liptovskom Mikuláši. Liptovský Mikuláš 2009. ISBN 978-80-8040-381-2.
5. DOLEJŠÍ, K.: *Afgánistán: Čekání na strategii*. ATM. Ročník XXXX. Č. 6/2008. ISSN 1802-4823.
6. DROZDÍKOVÁ, J.: *Lexikón islamu*. Kalligram. Bratislava 2005. ISBN 80-7149-764-9.
7. GIUSTOZZI, A.: *Koran, Kalashnikov, and Laptop: The Neo-Taliban Insurgency in Afghanistan*. New York: Columbia University Press, 2008. ISBN 978-0-231-70009-2.
8. HORÁK, S.: *Afgánský konflikt*. Public History. Praha 2005. ISBN 80-86445-17-8.
9. HORÁK, S.: *Začarované kruhy afgánské*. Obrana a strategie. Číslo 2/2008. Univerzita obran. Brno 2008. ISSN 1802-7199.
10. JAGIELSKI, W.: *Paszuni. Sprawy polityczne*. Artykuły o Afganistanie. No. 1 (39). 2009. ISSN 2080-832.
11. LANGEROVÁ, V.: *Zlý Talibán, dobrý Talibán*. Eurabia [online]. 2007, 22. listopadu [cit. 2008-10-14]. Dostupné na: [www.eurabia.cz/PrintArticle/1424-zly-taliban-dobry-taliban.aspx](http://www.eurabia.cz/PrintArticle/1424-zly-taliban-dobry-taliban.aspx).
12. MAJER, M., TARASOVIČ, V.: *Afganistan*. Panoráma bezpečnostného prostredia 2003 - 2004. IBOŠ MO SR. Bratislava 2004. ISBN 80-88842-71-9.
13. MAJER, M.: *Afganistan*. In: Tarasovič, V. Ondrejcsák, R., Lupták, L. (Eds.): *Panoráma globálneho bezpečnostného prostredia 2004 - 2005*. IBOŠ MO SR. Bratislava 2005. ISBN 80-88842-84-0.
14. MAJER, M.: *Afganistan: Tranzícia si stále žiada veľa*. In: *Panoráma globálneho bezpečnostného prostredia 2005 - 2006*. MO SR. Bratislava 2006. ISBN 80-88842-98-0.
15. MAJER, M.: *Afganistan – krv tečie ďalej*. In: *Panoráma globálneho bezpečnostného prostredia 2006 - 2007*. Odbor bezpečnostnej a obrannej politiky MO SR. Bratislava 2007. ISBN 978-80-89261-11-6.
16. MAJER, M., ONDREJCSÁK, R., TARASOVIČ, V., VALÁŠEK, T.: *PANORAMA of global security environment 2009*. CENAA. Bratislava 2009. ISBN 978-80-970041-5-6.
17. MAREK, J.: *Dějiny Afghánistánu*. NLN. Praha 2006. ISBN 80-7106-445-9.
18. MIKHOS, M.: *Afghanistan's drugs challenge*. In: NATO Review – Springs 2006.
19. MATINUDDIN, K.: *The Taliban Phenomenon. Afghanistan 1994-1997*. Oxford University Press 1999. ISBN 0-19-579274-2.
20. NOVOTNÝ, A.: *Afganistan - história štátu, politický vývoj, medzinárodné aspekty*. Dostupné na <http://www.mepoforum.sk/regiony/blizky-stredny-ychod/afganistan/afganistan/>.
21. RÁCOVÁ, A.: *Štát a náboženstvo v Ázii a Afrike*. Slovak Academic Press. Bratislava 2006. ISBN 80-89104-85-1.
23. RASHID, A.: *Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*. I.B.Tauris and Co Ltd. London 2000. ISBN 978-1-84885-446-8.
24. RASHID, A.: *Taliban : Afghanistans Gotteskrieger und der Dschihad*. 1. Auflage. Droemer. München 2001. ISBN 3728129631.
25. RASHID, A.: *Descent into Chaos: The United States and th Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan and Central Asia*. Viking. London 2008. ISBN 978-0-670-01970-0.

26. ROY, Oliver., ZAHAB, Mariam A.: *The Afghan-Pakistan Connections*. New York: Columbia University Press. ISBN 978-0-231-14224-3.
27. RYBÁŘ, J.: *Kavkaz, Rusko a „nová velká hra“ o kaspickou ropu*. Eurolex Bohemia. Praha 2005. ISBN 80-86861-48-1.
28. SARIN, O., Dvoreckij, C. Lev: *Afghánský syndrom. Sovětský Vietnam*. JOTA military. Brno 1996. ISBN 80-85617-862.
29. SERENKO, A.: *Islamabad Brings “New Taliban” on to Political Scene*. In: Transatlantické listy 1/2010. Dostupné na: [cenaa.org/wp-content/uploads/2010/04/...](http://cenaa.org/wp-content/uploads/2010/04/...) ISBN 978-80-9700041-7-0.
30. SCHETTER, C.: *Staat und Stamm. Das Grenzland der Paschtunen*, In: Bernhard CHIARI & Conrad 2010 (eds.): *Pakistan. Wegweiser zur Geschichte..* Dostupné na: <http://www.zef.de/module/register/media/707c>
31. SCHETTER, C.: *Ethnizität und ethnische Konflikte in Afghanistan*. Dietrich Reimer Verlag, Berlin 2003. ISBN 3-496-02750-9.
32. SCHETTER, C.: *Paschtunistan, Tribalistan, Talibanistan: Eine Grenze, drei Konflikte*. In: Schetter, C. (eds.): *Grenzen Asiens zwischen Globalisierung und staatlicher Fragmentierung*. EB- Verlag. Hamburg 2010. In: <http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=1483>
33. SCHULZE, R.: *Dějiny islámského světa ve 20. století*. Atlantis. Brno 2007. ISBN 978-80-7108-284-2
34. TAMAROV, V.: *Afghanistan. A Russian Soldier's Story*. Ten Speed Press. Berkeley – Toronto 2001. ISBN 1-58008-416-8.
35. TESAŘ, F.: *Etnické konflikty*. Portál. Praha 2007. ISBN 978-80-7367-097-9.
36. VOGELANG, W.: *Dějiny Afghánistánu*. Grada Publishing. Praha 2010. ISBN 978-80-247-3077-6
37. ZELINKA, P.: *Perspektivy vývoje vzbouřeneckví v Afganistánu a přilehlých pakistánských oblastech*. Obrana a strategie. Číslo 1/2009. Univerzita obrany. Brno 2009. ISSN 1802-7199.
38. ZIPFEL, T.: *Afghánistán mezi optimismem a defétismem*. Obrana a strategie. Číslo 2/2008. Univerzita obrany . Brno 2008. ISSN 1802-7199.
39. ŽÍDEK, L.: *Afghánistán od pádu Tálíbanu*. In: Mezinárodní politika č. 7/2006. ISSN 0543-7962.

## INTERNETOVÉ ZDROJE

- [www.afghanconflictmonitor.org](http://www.afghanconflictmonitor.org)
- [www.euractiv.sk/.../slovensko-ma-o-afganistane-len-povrchne-predstavy-016110](http://www.euractiv.sk/.../slovensko-ma-o-afganistane-len-povrchne-predstavy-016110)
- [www.unodc.org/.../Afghanistan/Afg\\_opium\\_survey\\_2010\\_exsum\\_web.pdf](http://www.unodc.org/.../Afghanistan/Afg_opium_survey_2010_exsum_web.pdf)
- [www.nato.int](http://www.nato.int)
- [www.novinky.cz/veda-skoly/189582-afghansti-pastuni](http://www.novinky.cz/veda-skoly/189582-afghansti-pastuni)
- [www.ariaye.com/english/history.html](http://www.ariaye.com/english/history.html)
- [www.terra.es/personal2/monolith/afghanst.htm](http://www.terra.es/personal2/monolith/afghanst.htm)
- [www.afghanconflictmonitor.org/.../index.html](http://www.afghanconflictmonitor.org/.../index.html)
- [sk.wikipedia.org/wiki/Taliban](http://sk.wikipedia.org/wiki/Taliban)
- [www.eurabia.cz/PrintArticle/1424-zly-taliban-dobry-taliban.aspx](http://www.eurabia.cz/PrintArticle/1424-zly-taliban-dobry-taliban.aspx)>.
- [commons.wikimedia.org/wiki/File:Major\\_ethnic\\_...](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Major_ethnic_...)

## KONTAKT

Dr. Lubomír Čech, CSc.  
 Fakulta medzinárodných vzťahov  
 Ekonomická univerzita v Bratislave  
 E-mail: [lubomir.cech@euba.sk](mailto:lubomir.cech@euba.sk)

## INFORMÁCIE

### FORMY VYVLASTNENIA INVESTÍCIÍ V DOTERAJŠEJ MEDZINÁRODNEJ APLIKAČNEJ PRAXI S OSOBITNÝM ZAMERANÍM NA NEPRIAME VYVLASTNENIE A ŠTÁTNE ZÁSAHY REGULAČNÉHO CHARAKTERU

---

JUDr. Ing. Milan Budjač, PhD.

#### ABSTRAKT

V príspevku sa venujeme teoretickým aspektom vyvlastnenia medzinárodných investícií a jeho atribútom. Poukazujeme aj na trendy vývoja foriem vyvlastnenia v súčasnej medzinárodnej praxi a zamerali sme sa osobitne na rozlišovanie nepriameho vyvlastnenia a štátnych regulačných zásahov. S odkazom na početné rozhodnutia arbitrážnych súdov objasňujeme, že tenká hranica nepriameho vyvlastnenia a regulačných zásahov štátu je situovaná na troch pilieroch, ktorými sú kritérium stupňa a miery zásahu do vlastníckych práv; kritérium charakteru a povahy vládneho opatrenia (najmä so zreteľom na jeho vzťah k verejnému účelu) a kritérium zasahovania vo vzťahu k racionálnym očakávaniam investorov.

**Kľúčové slová:** Vyvlastnenie. Nepriame vyvlastnenie. Regulačné zásahy štátu. Kritérium stupňa a miery zásahu do vlastníckych práv. Racionálne očakávania.

#### ABSTRACT

In the paper we pay attention to the theoretical aspects of expropriation of international investment and its attributes. We point out also the evolution trends of expropriation's forms in the contemporary international investment practice and especially the distinction between the indirect expropriation and the regulatory intervention of states. With reference to many decisions of arbitration courts we explain, that the thin edge between indirect expropriation and the state's regulatory interventions is build on the three pillars, which are: the criterion of intensity and rate of the intervention in the property rights; criterion of state's intervention nature and the criterion of the intervention in the reasonable expectation of investors.

**Key words:** Expropriation. Indirect expropriation. State's regulatory interventions. The criterion of intensity and rate of the intervention in the property rights. The reasonable expectation of investors.

**JEL:** K19

---

## 1 Vyvlastnenie medzinárodných investícií a ochrana nadobudnutých práv investorov

*Vyvlastnenie* je vo všeobecnosti vyjadrením uplatnenia suverénneho práva štátu zasahovať do majetku a práv cudzincov, pričom jeho status de lege je legitimovaný realizáciou špecifického *verejného záujmu (i)*.

Napriek tomu, že možno vhodnejším pojmom by bolo všeobecnejšie „zbavenie majetku (deprivation of assets, wealth deprivation)“, termín „vyvlastnenie (expropriation)“ sa etabloval aj vo sfére právnej úpravy režimu medzinárodných investícií. Je tomu tak zrejme aj preto, že s pojmom vyvlastnenie ako právnický frekventovaným termínom sú prirodzene implicitne späté aj kondície jeho legitímneho uplatnenia. V tomto zmysle v rovine právno-filozofickej je vyvlastnenie (expropriácia) pendantom apropriácie a uskutočňuje sa procesom legitímneho uplatnenia

donucovacej moci štátu. Vyvlastnenie je tak legitímnym prostriedkom, ktorý štátnomocenskej autorite umožňuje prelomenie zásady nedotknuteľnosti nadobudnutého (vlastníckeho) práva.

Pokiaľ ide o atribút verejného záujmu *Sornarajah* (2004, s. 396, 397) konštatuje, že povaha verejného záujmu a jeho „sila“ môže slúžiť zároveň na identifikovanie, či zásah štátu je regulačnej povahy alebo nie. *Sornarajah* ďalej uvádza, že v prípadoch znárodňovania v Líbyi neobstáli argumenty o verejnom účele sledovanom týmito opatreniami, lebo bol zaťažený odvetnou povahou znárodňovacích opatrení. V prípade sporu spoločnosti BP proti Líbyi bolo znárodnenie navyše označené ako inkvizičné, diskriminačné, charakterizované výhradne politickými motívmi a celkovo porušujúce princípy medzinárodného práva.

K tejto primárnej kondícii v súlade s vývojom ochrany investícií pristúpila **povinnosť štátu poskytnúť plnú, okamžitú a efektívnu kompenzáciu (ii)**. Práve pristúpenie (sekundárnej) podmienky poskytnutia kompenzácie za dodržanie **princípu nediskriminácie (iii)** v plnom rozsahu medzinárodnoprávne zakotvilo kritériá posudzovania legitimity akéhokoľvek zásahu štátnej autority voči právam a majetku zahraničných investorov. Pokiaľ ide o nediskrimináciu, *Sornarajah* (2004, s. 398) upozorňuje, že zo všeobecného princípu zákazu diskriminácie (ktorý je normou *ius cogens*) sú vyňaté prípady post-koloniálneho znárodňovania, ktoré smeruje proti občanom štátnej príslušnosti predchádzajúcej kolonizujúcej mocnosti zo zrejmeho dôvodu, že títo sami ovládajú sektory ekonomiky znárodňujúceho štátu ako pozostatok predchádzajúcej kolonizácie.

Pre úplnosť však treba uviesť, že k uvedeným kondíciám ad (i), ad (ii), ad (iii) je nevyhnutné priradiť ešte **požiadavku legitímneho zákonného procesu vyvlastnenia s garanciou možnosti jeho verifikácie nezávislou justičnou, resp. arbitrážnou autoritou (iv)**.

V práve medzinárodných investícií sa za vyvlastnenie pokladajú akékoľvek **materiálne vnímané zásahy, aktivity, opatrenia štátov, ktoré de facto privádzajú stav ohrozenia nadobudnutých práv a oprávnených záujmov a v konečnom dôsledku smerujú k obmedzeniu, príp. až odňatiu majetku (zisku) a nadobudnutých práv investorov** [k problematike vyvlastnenia a jej vzťahu k ochrane medzinárodných investícií; pozri aj *Sornarajah* (2004), *Friedman* (1953), *Mouri* (1994), *Wortely* (1959), *Newcombe* (1999)].

Pokiaľ ide o chápanie pojmu „vyvlastnenie“ v relevantnej literatúre, týmto sa u väčšiny povojnových autorov označujú **všetky druhy odňatia majetku**, bez ohľadu na ich formálno-právny status a osobitosti [*Seidl-Hohenveldern* (1999, s. 134)].

Naproti tomu, niektorí autori v období pred druhou svetovou vojnou rozlišujú medzi pojmami „vyvlastnenie“ a „konfiškácia“, pričom uvádzajú, že ich **rozlišujúcim znakom je poskytnutie náhrady**, ktorá sa pri konfiškáciách neposkytuje. Konfiškáciu navyše ponímajú ako sankčný inštitút za protiprávne konanie – napr. pašovanie tovaru.

Po druhej svetovej vojne viacerí autori preferovali v rovine odňatia majetku a zásahov do práv investorov rozlišovanie **zásahov malého rozsahu**, ktoré označovali **vyvlastnením a zásahov veľkého rozsahu**, ktoré definovali ako **znárodňovanie**. Pre oba prípady postihnutia práv investorov existovala spoločná povinnosť poskytnúť náležité odškodnenie, pričom sa a priori neprihliadalo za akým účelom bol majetok odňatý a na aký účel použitý. Bez ohľadu na túto skutočnosť, a rovnako bez ohľadu na skutočnosť, že investor bol odškodnený z nejakých iných zdrojov – napr. od domovského štátu v rámci národných poisťovacích schém investovania a pod. – vyvlastňujúci štát mu bol povinný poskytnúť riadnu, efektívnu (primeranú) a okamžitú kompenzáciu. Poskytnutie kompenzácie v teoretickej rovine nevyklučuje nápravu „*restitutio in integrum*“, ale je zrejme, že vzhľadom na povahu objektu vyvlastnenia a na špecifickosť každého jednotlivého prípadu je univerzálne koncipovaný inštitút finančnej kompenzácie najvhodnejší.

Otázka **poskytnutia kompenzácie** je predmetom diskusie v dvojakom zmysle. Na strane jednej, niektoré krajiny poukazovali na skutočnosť, že podmienenie legality odňatia majetku poskytnutím de facto plnej kompenzácie **marí účel znárodňovania a jeho právnej úpravy** [In: *Seidl-Hohenveldern* (1999, s. 135), bližšie pozri rozhodnutie vo veci „*Framatone proti A.E.O.I.*“, ICC Award 3896]. K tomuto bolo zaujaté negatívne stanovisko, nakoľko uvedený efekt by privodilo iba

rozhodnutie, ukladajúce vyvlastňujúcemu štátu špecifické plnenie vo vzťahu k príslušnému investorovi. Druhý rozmer uvedenej problematiky napĺňa aspekt neposkytnutia kompenzácie ako okolnosti zakladajúcej protiprávnosť odňatia majetku en bloc. V tejto súvislosti je nevyhnutné uviesť, že nedodržanie hociktorej z uvedených podmienok a **osobitne neposkytnutie kompenzácie** je dôvodom zakladajúcim rozpornosť odňatia majetku (vyvlastnenia) s medzinárodným právom [porovnaj *OECD (2004), Newcombe (1999)*].

Poskytnutie kompenzácie nesaturuje nároky investora na náhradu škody, a príp. ani na náhradu ušlého zisku, ktorý investorovi patrí iba v prípade, ak vyvlastnenie, resp. iné opatrenie nami charakterizovaných účinkov je *contra legem*, resp. v rozpore s normami medzinárodného práva.

K vyššie uvedenej terminológii vyjadrujúcej formy odňatia majetku považujeme za nevyhnutné ešte upresniť, že: „*Vo všeobecnosti, vyvlastnenie implikuje individuálne opatrenia prijaté na verejný účel, zatiaľ čo znárodnenie zahŕňa širokú škálu odňatí majetku na báze aktu výkonnej alebo zákonodarnej moci s cieľom previesť vlastníctvo alebo záujmy do verejného panstva.*“ [*OECD (2004), s. 3*].

## 2 Formy vyvlastnenia investícií v medzinárodnej aplikačnej praxi

Inštitút vyvlastnenia medzinárodných investícií ako zásah do oprávnených práv a záujmov investorov prešiel rozsiahlym vývojom, od formy klasického znárodňovania v 70.-tych a 80.-tych rokoch minulého storočia až po sofistikovanejšie formy vyvlastňovacích štátnych regulácií a iné formy nepriameho, príp. faktického odňatia majetku investorov. Vyvlastnením, v rovine jeho foriem, je:

- **PRIAME ODŇATIE MAJETKU**, keď je investícia znárodnená (všeobecné ľudové znárodnenie majetku alebo vybraného majetkového portfólia zahraničných investorov) alebo iným spôsobom priamo odňatá, prostredníctvom formálneho transferu titulu alebo fyzického pozbavenia majetku [*OECD (2004), s. 3*];
- **NEPRIAME ODŇATIE MAJETKU** zahŕňajúce tzv. „plíživé vyvlastnenie, vrátane postupného a kumulujúceho sa obmedzovania vlastníka vo výkone niektorého z právoplatných vlastníckych práv až do praktickej straty vlastníckeho podielu na danej položke majetku“ [*Balko, In: Svák (2004), s. 147*];
- **„ODŇATIE MAJETKU NA ZÁKLADE REGULAČNÝCH OPATRENÍ**, kde v rámci výkonu regulačnej právomoci štátu v daňovej oblasti alebo v otázkach ochrany životného prostredia dochádza k poklesu hodnoty majetku vlastníka bez toho, že by sa vlastníkovi inak znemožnil výkon jeho vlastníckych práv“ [*Ibid., s. 147, porov. aj Brownlie (2003), Newcombe (2005)*].

Ako uvádza *Balko [In: Svák (2004), s. 147]*, zatiaľ čo prípady oficiálneho znárodnenia alebo vyvlastnenia sú vykonávané k stanovenému termínu a na základe jednoznačne formulovanej účelovej štátnej politiky, k tzv. *skrytému vyvlastneniu („creeping expropriation“)* sa pristupuje pod zámienkou realizácie štátnej politiky, ktorej oficiálne deklarované ciele neimplikujú vyvlastnenie a ani časové vymedzenie okamihu straty kontroly vlastníka (investora) nad jeho majetkom.

Vo všeobecnosti tak možno skonštatovať, že uvedené oprávnenie štátu je v podmienkach vyspelých západných krajín vnímané v neoddeliteľnej spojitosti na jednej strane s prioritami hospodárskej a sociálnej politiky daného štátu, ktorých operatívom je klasifikovanie verejného záujmu (účelu) *in concreto* a na strane druhej s poskytnutím kompenzácie príslušnej strane, a to pri zachovaní nediskriminačného postupu „*as provided by the law*“.

V tejto súvislosti súhlasíme s *Newcombeom (2005)*, ktorý konštatuje, že veľká časť justičných autorít pri posudzovaní „*expropiácie*“ vychádza z tzv. **ortodoxného prístupu**

(„*orthodox approach*“) k definovaniu vyvlastnenia, ktorý je v súčasnosti dominantným prístupom definovania vyvlastnenia v medzinárodnom práve. Tento prístup viacerí významní autori [porov. Dolzer (2003)] kvalifikujú ako tzv. **solo effect doctrine**, ktorého základom je absolutizácia **efektu štátneho opatrenia** ako kritériálneho prvku kvalifikácie vyvlastnenia, to v teoretickej rovine znamená, že akýkoľvek zásah je a priori verifikovaný prostredníctvom **monokritériálnej analýzy jeho efektu vo vzťahu k dotknutej investícii, právam a záujmom zahraničných investorov**. Ako ďalej, vychádzajúc z vlastnej analýzy, upresňuje Newcombe, medzinárodné authority na podporu tejto teórie vychádzajú zo skúmania väzby **expropriácie, ktorej pendantom je v priamej súvislosti apropiácia**. Klasické formy priameho vyvlastnenia a znárodňovania, podľa Newcombea podliehajú tejto kategórii zásahov, nakoľko štát berie majetok s cieľom budovať národnú infraštruktúru, vytvárať národné parky apod. Z tohto dôvodu aj justičné authority odkazujú na rešpektovanie ochrany nadobudnutých práv, ktoré nachádza svoje vyjadrenie v **princípoch korektívnej spravodlivosti a vydania bezdôvodného obohatenia**. Je tak zrejmé, že ak tzv. *doktrína solo efektu* je kritériom, a teda kvalifikačným základom, princíp korektívnej spravodlivosti v spojení s bezdôvodným obohatením zaujíma pozíciu jej operatívu, cez prizmu ktorého dochádza k absolutizácii vnímania efektu vykonaného štátneho opatrenia, či už opatrenia priamej alebo nepriamej povahy.

Pokiaľ ide o aspekt apropiácie ako prvku nadväzujúceho na expropriáciu v uvedenej logickej línii, jej subjektom je *štát alebo štátom riadená (splnomocnená) tretia strana, napr. štátny podnik*.

Zatiaľ čo prípady klasického znárodňovania a priameho zbavenia majetku *prirodzene implikujú apropiáciu štátom alebo ním splnomocnenou treťou osobou*, omnoho problematickejšie sa uplatnenie „*solo effect*“ doktríny javí v prípadoch dnes absolútneho dominujúceho *nepriameho vyvlastnenia*, ktoré nadobúda prvotne formu a priori *regulačných opatrení štátnych autorít*.

V tomto zmysle veľmi zaujímavú líniu predstavujú prípady riešené *Najvyšším súdom Kanady*, v právnom poriadku ktorej je klasifikácia vyvlastnenia priamo podmienená následnou apropiáciou objektu vyvlastnenia [In: Newcombe (2005, s. 6)]. V prípade *Manitoba Fisheries Ltd. proti R.* [S.C.C. (1979) 1 S.C.R. 101], bolo predmetom sporu dobré meno (goodwill) spoločnosti Manitoba Fisheries, ktorá bola v dôsledku vytvorenia štátnej (vládnej) spoločnosti exportujúcej ryby, nútená ukončiť svoju činnosť. Štátna spoločnosť bola vytvorená na základe zákona, tzv. *Fresh Water Fish Marketing Act*, ktorý export a všetky s ním spojené marketingové aktivity vyhradil štátnej spoločnosti s komerčným monopolom na trhu s rybami. Napriek tomu, že legislatíva ustanovila poskytnutie kompenzácie za hmotný súkromný majetok, ktorý sa stal v dôsledku jej prijatia nepotrebným, nezahŕňala explicitne kompenzáciu za samotnú hodnotu „biznisu“, tzn. hodnotu samotného podnikania. Uvedené bolo pre spoločnosť Manitoba o to významnejšie, že táto bola z trhu s rybami vytesnená po štyridsiatich rokoch úspešného podnikania a tradície. Manitoba žalovala o poskytnutie kompenzácie za stratu goodwill, t. j. za inú ujmu, ako tú, ktorá bola predmetom legálnej kompenzácie. Najvyšší súd uviedol, že ku uvedenému odňatiu došlo verejnoprávnym zákonným donútením, ktoré zároveň znamenalo, že goodwill ako oprávnený majetkový záujem spoločnosti Manitoba touto formou získala iná, vládna korporácia, čím došlo k jeho vyvlastneniu a následnej apropiácii. Napriek tomu, že zákon neumožňoval kompenzovať stratu nehmotných hodnôt a záujmov dotknutých subjektov, Najvyšší súd na základe uvedenej argumentácie vyvodil a judikoval záver, že vzhľadom na skutočnosť, že **majetkový záujem súkromnej spoločnosti si prisvojila vláda**, možno založiť generálne domnienku, že zákon v celom rozsahu a z pohľadu *ratio legis* nie je konštruovaný na odňatie majetku bez poskytnutia kompenzácie. Z tohto dôvodu súd rozhodol, že kompenzácia pre vyvlastnenú spoločnosť Manitoba musí byť poskytnutá, a to aj v časti postihu jej nehmotných majetkových záujmov.

V uvedenom zmysle ďalej vo svojej rozhodovacej činnosti Najvyšší súd Kanady pokračoval v prípade *British Columbia proti Tener* [S.C.C. (1985) 1 S.C.R. 533], kde predmetom sporu bolo odňatie, predtým investorovi poskytnutých práv k minerálnym prameňom, ktoré sa nachádzali v parkoch. Zákomom, tzv. *Park Act* došlo k odňatiu práv investora, prostredníctvom zákazu vstupu do týchto lokalít. V tomto prípade išlo o tradičné nepriame „environmentálne“



vyvlastnenie, ktoré nebolo priamo späté s následnou apropráciou v zmysle operatívu priamej realizácie investorovi odňatých práv.

Aj na základe vyššie uvedených príkladov z praxe možno dospieť k názoru, že pri súčasnom dynamickom vývoji právnej úpravy režimu medzinárodných investícií a narastajúcom počte sporov a ich špecifik, nie je možné výhradne odkazovať tzv. *solo efekt doctrine*. Práve naopak, súčasný vývoj si nesporne vyžaduje **vyvážený prístup posudzovania investičných sporov, zohľadňujúci osobitosti každého prípadu a dôsledne analyzujúci dikciu medzinárodných zmlúv** [pozri a porovnaj *OECD (2004)*].

### 3 Nepriame vyvlastnenie ako dominantná forma vyvlastnenia investícií a štátne zásahy regulačného charakteru

Z pohľadu najnovších trendov vývoja foriem vyvlastnenia je nevyhnutné osobitnú pozornosť venovať nepriamym formám zbavenia majetku a ich vzťahu k regulačným opatreniam štátov, ktoré ich prijímajú ako súčasť svojej štátnej politiky.

Uvedená problematika je veľmi aktuálna, pertraktovaná, a rovnako aj kontroverzná téma, nakoľko **priamou konzekvenciou kvalifikovania štátnych zásahov v intenciách uvedenej alternatívy je poskytnutie, resp. neposkytnutie kompenzácie**. Z uvedeného je zrejmé, že **nie každý zásah štátu, ktorý na nepriamej báze postihuje majetok a majetkové záujmy investorov, súčasne aj zakladá nepriame vyvlastnenie** a s ním spojenú zodpovednosť štátu za poškodenie práv investorov. V relevantnej literatúre prebieha neustála diskusia o tom, kde sa nachádza a so zreteľom na ktoré atribúty a skutočnosti možno zodpovedajúco identifikovať hranicu medzi uvedenými opatreniami a zásahmi štátu [porovnaj najmä *Sornarajah (2004)*, *Newcombe (1999, 2005)*, *Dolzer (2003)*, *Brownlie (2003)*, *Šturma (2008)*].

Ako v priamej súvislosti s uvedeným uvádza *Brownlie (2003, s. 509)* možno tak identifikovať aj **štátne opatrenia, ktoré sú legitímnym výkonom politiky vlády**, môžu zásadným spôsobom ovplyvniť záujmy zahraničných investorov, ale bez toho, aby privodili samotné vyvlastnenie investície. Práve prostredníctvom týchto opatrení môže byť majetok investorov a jeho užívanie vystavené zdaneniu, v rámci zahraničnoobchodných reštrikcií činnosť investorov podriadená licencovaniu a kvótam alebo iným ďalším reštriktívnym opatreniam vedúcim k znehodnoteniu investícií. K tomu možno dať do pozornosti napríklad mierne odlišný prístup vyjadrený v materiáli *OECD - z angl. originálu: „...a state is not responsible for loss of property or for other economic disadvantage resulting from bona fide general taxation, regulation, forfeiture for controls, environmental orders, rent controls, import and export laws, economic regulation of professions and the seizure of properties for legal proceedings or inheritance laws“* [In: *OECD (2004, 16, 17)*]. Napriek tomu, že v špecifických prípadoch môžu byť tieto opatrenia kvalifikované aj inak, v zásade **nie sú protiprávnymi a nezakladajú vyvlastnenie investícií**. Vládne opatrenia sú v doktríne medzinárodného práva vnímané ako kontrolujúci element, ktorý automaticky takéto opatrenia vyníma zo všeobecnej povinnosti štátov poskytnúť investorom kompenzáciu [In: *OECD (2004, s. 18)*].

Uvedené opatrenia predstavujú tzv. **regulačné vládne opatrenia nezahŕňajúce poskytnutie kompenzácie**, ktoré začali uznávať a od nepriameho vyvlastnenia diferencovať aj justičné authority [pozri napr. paragraf 115 rozhodnutia prípadu *Technicas Medioambientales Tecmed S. A. proti Mexiku*, ICSID Case No. ARB(AF)/00/2].

Ide o opatrenia, ktoré nemajú v literatúre ani rozhodovacej činnosti doposiaľ jednoznačne a konzistentne vymedzený obsahový rámec, ale z hľadiska pojmových znakov možno uviesť, že v kontexte preferencie verejného záujmu a účelu sledovaného štátom v intenciách výkonu jeho štátnej politiky, sú opatreniami **odlišujúcimi sa od nepriameho vyvlastnenia**:

1. *stupňom a mierou zásahu* do vlastníckych práv;
2. *charakterom a povahou* vládneho opatrenia (najmä so zreteľom na jeho vzťah k verejnému účelu);
3. *zasahovaním vo vzťahu k racionálnym očakávaniam investora*.

Vo všeobecnej rovine vzťah uvedených znakov bol vymedzený v rozhodnutí *Tippetts* Iránsko-amerického tribunálu („*Iran-United States Claims Tribunal*“), kde sa uvádza, že: „*zámer vlády je menej dôležitý ako dopady (efekty) opatrení na vlastníka, a forma kontrolných opatrení a zásah je menej dôležitý ako podstata ich účinku*“. [In: *OECD (2004, s. 15)*]

### 3.1 *Stupeň a miera zásahu do vlastníckych práv*

Pokiaľ ide o atribúty stupňa a miery zásahu štátu, je dôležité posúdenie *miery ekonomického vplyvu a trvania* tohto zásahu na majetok, práva a záujmy investorov, ale súčasne aj posúdenie stupňa zásahu štátu vo vzťahu právam investorov [pozri *S. D. Myers proti USA, napr. In: OECD (2004, s. 12)*]. Tribunály začali všeobecne uznávať, že investorovi kompenzácia nepatrí, ak vládne opatrenia **nezbavili majetok investora úplne alebo z podstatnej časti jej ekonomickej hodnoty**. Napríklad v spore *Pope & Talbot proti Kanade*, podľa dohody *NAFTA*, tribunál rozhodol, že zavedenie exportných kvót síce viedlo k zníženiu ziskov spoločnosti *Pope & Talbot*, neovplyvnilo ju však do tej miery, že by došlo k absolútnemu zamedzeniu exportu spoločnosti do zahraničia a investor bol naďalej schopný vytvárať zisk. [In: *Newcombe (2005)*]

Podstatnými opatreniami zakladajúcimi vyvlastnenie investície, sú opatrenia, ktorými je investor zbavený základného práva vlastníť majetok alebo iné opatrenia, ktoré investíciu zasahujú podstatné (významné) časové obdobie [pozri napr. prípad *Hauer proti Spolkovej krajine Porýnsko-Falcko*]. Rovnako sa postupne začalo uznávať, že zatiaľ čo *bežné* obmedzenia vlastníckych práv nezakladajú odňatie majetku rovnocenné vyvlastneniu, **regulačné opatrenia zásadne porušujúce ekonomické práva investora, príp. tieto podstatne znehodnocujúce, vyvlastnenie konštituujú**. Napríklad v zmysle ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva k čl. 1 Protokolu č. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd, ktorý zakotvuje právo na majetok a jeho pokojné užívanie, za vyvlastnenie súd považuje, keď bol investor *definitívne a plne zbavený vlastníctva svojho majetku*. Z tejto konštrukcie vyplýva, že ak *práva investora nezanikli, ale boli iba podstatne obmedzené (redukované) a nejde pritom o nezvratný stav*, nepôjde ani o zbavenie majetku zakladajúce rozpor s ustanoveniami cit. článku dohovoru. Ako prípad vyvlastnenia možno uviesť spor *CME proti Českej republike*. V spore *CME proti Českej republike* spoločná spoločnosť *CME* namietala porušenie záväzku hostiteľského štátu nevyvlastniť majetok investora, ku ktorému došlo údajne konaním Rady pre médiá. Tribunál vo svojom rozsudku konštatoval, že na strane jednej konanie a na strane druhej nekonanie Rady pre médiá Českej republiky viedlo k likvidácii aktivít spoločného podniku, ponechaním spoločnosti s majetkom, avšak „*bez biznisu*“. Tribunál k uvedenému dodal a zovšeobecnil, že napriek tomu, že: „*regulačné opatrenia sú spoločné pre všetky typy právnych a ekonomických systémov v súlade s cieľom zabrániť rozpornému používaniu súkromného majetku vo vzťahu k všeobecnému záujmu hostiteľského štátu, administratívne opatrenia prijaté hostiteľským štátom (t. j. Radou pre médiá) nespádajú pod túto kategóriu*.“ [In: *OECD (2004, s. 13)*]

Práve v súvislosti s posúdením stupňa a miery zásahu sa vyvinula už spomenutá tzv. *solo effect doctrine*, ktorá je založená a priori na kvalifikovaní ekonomického efektu (dopadu) opatrenia vo vzťahu k interferencii do práv investorov.

### 3.2 Charakter a povaha vládných opatrení

Pokiaľ ide o charakter a povahu vládného opatrenia je veľmi dôležitým faktorom skutočnosť, či takéto opatrenie zodpovedá právu štátu stimulovať sociálne ciele alebo všeobecné „blaho“. V tomto kontexte možno vo všeobecnosti skonštatovať, že opatrenia majúce svoj základ v ochrane a podpore hodnôt *verejného zdravia a bezpečnosti, morálky a všeobecného „blaha“ neimplikujú vyvlastnenie investícií*. Naproti tomu nediskriminačné opatrenia vo sfére *protimonopolnej politiky, ochrany spotrebiteľa, územného plánovania a ochrany životného prostredia, pokiaľ sú svojou povahou esenciálne vo vzťahu k fungovaniu štátu, môžu viesť k zbaveniu majetku, za ktoré však nepatrí investorovi kompenzácia* [In: Sornarajah (2008, s. 9)]. Je zrejmé, že obe skupiny opatrení, ktoré vyjadrením preferencie verejného záujmu, je nevyhnutné vnímať relatívne, resp. v zmysle osobitostí každého jednotlivého prípadu. Napríklad v rozhodnutí Iránsko-amerického tribunálu *Phelps Dodge*, tento uznal argumenty vlády a sociálno-ekonomické dôvody jej opatrení (výmena manažmentu a ovládnutie podnikov investorov s cieľom zabezpečenia záväzkov voči štátu, ochrany pred ich bankrotom a ochrany pred prepúšťaním zamestnancov), no uviedol, že tieto záujmy a dôvody *nemôžu štát zbaviť jeho záväzku nahradiť spoločnosti Phelps Dodge jej straty*. V prípade *Compañía del Desarrollo de Santa Elena proti Costa Rica* (ICSID Case No. ARB/96/1) bola spoločnosť Santa Elena založená s cieľom vytvoriť v rámci získanej oblasti v Kostarike turistické miesto. V roku 1978 Kostarika vydala dekrét, ktorým uvedené územie vyhlásila za nedotknuteľné. ICSID s poukázaním na prípad *Tippett* uviedol, že konanie Kostariky zakladá priame vyvlastnenie, in concreto prostredníctvom opatrení, ktoré vlastníka zbavujú zisku a užívania jeho majetku. Zároveň však tribunál uviedol, že napriek tomu, že zbavenie majetku bolo z titulu verejného účelu, a teda legitímnym, nijako to neovplyvňuje povahu takéhoto opatrenia a ani povinnosť štátu poskytnúť kompenzáciu. Nič na tomto konštatovaní nemení ani medzinárodnoprávny záväzok ochrany životného prostredia. Tribunál navyše dodal, že: „Environmentálne vyvlastňovacie opatrenia – bez ohľadu na ich chvály hodnosť a celkovú prospešnosť pre spoločnosť – sú z tohto pohľadu podobné akýmkoľvek iným vyvlastňovacím opatreniam, ktoré môže štát prijať s cieľom implementovať svoje politiky: **tam, kde je vyvlastnený majetok, aj keď z environmentálnych dôvodov, či už vnútroštátneho alebo medzinárodného charakteru, záväzok štátu poskytnúť kompenzáciu zostáva zachovaný**“.

V tomto kontexte je nevyhnutné posudzovať aj *povahu verejného účelu a záujmu*, ktorou sa zaoberal aj Európsky súd pre ľudské práva („ESLP“), pričom tento v prípade *James a ostatní proti Spojenému kráľovstvu (1986)* uviedol, že: „Orgány jednotlivých štátov vzhľadom na svoju lepšiu znalosť svojich spoločností a ich potrieb sú v zásade v lepšej pozícii než medzinárodný sudca, aby posúdili, čo je verejný záujem“, a z tohto dôvodu „...tento pojem je nevyhnutne široký. Súčasťou rozhodnutia prijať vyvlastňovacie zákony budú obvykle politické, hospodárske a sociálne otázky, na ktoré sa v demokratickej spoločnosti môžu názory výrazne odlišovať“. ESLP vyjadril i logickú úvahu, že „je prirodzené, aby zákonodarca disponoval určitou mierou diskrecie v určovaní, čo je vo verejnom záujme pri realizácii sociálnej a hospodárskej politiky, okrem prípadu, ak by úsudok bol očividne bez rozumného základu (reasonable foundation)“. Účel ESLP vo svojej judikatúre vyprecizoval aj *doktrínu proporcionality opatrenia k sledovanému cieľu*, ktorá je osobitne významným aspektom v súvislosti s charakterom a povahou opatrení štátov. In concreto v rozhodnutí *Sporrong a Lonnröth proti Švédsku (1982)* judikoval, že: „Súd musí posudzovať otázku, či bola dosiahnutá spravodlivá rovnováha medzi požiadavkami a záujmami spoločnosti (všeobecný záujem spoločnosti) na jednej strane a požiadavkami ochrany základných práv vlastníka na druhej strane. Pátranie po spravodlivom vyvážení je nedeliteľnou súčasťou Dohovoru ako celku a odráža sa aj v štruktúre článku 1 Dodatkového protokolu“. Cit. rozhodnutie stanovilo rámec pre interpretáciu čl. 1 Dohovoru a znamenalo výraznú kvalitatívnu zmenu poňatia preskúmvacej činnosti súdu, ktorá sa dovtedy zameriavala iba na legalitu a legitimitu zásahov štátu do práva na majetok a jeho pokojné užívanie. Prijatím tohto rozhodnutia začal ESLP preskúmať i splnenie **podmienky proporcionality** oprávnenosti zásahov do vlastníckeho práva, ktorá bola vyjadrená hľadaním spravodlivej rovnováhy medzi záujmami spoločnosti a záujmami jednotlivca. Súd zároveň uviedol i názor, že zbavenie majetku môže spočívať v konaní i nekonaní štátu – najmä

vytvorením takých legislatívnych podmienok, ktoré umožnia tretím osobám neprimerane zasahovať do vlastníckeho práva. Pojem proporcionality bol ďalej upresnený v rozhodnutí *Agosi proti Taliansku (1986)*, kde uviedol, že spravodlivá rovnováha vyžaduje identifikovať či existoval „rozumný vzťah medzi použitými prostriedkami a sledovaným účelom, alebo inými slovami, či bola docielená spravodlivá rovnováha medzi požiadavkami všeobecného záujmu spoločnosti a záujmami jednotlivca“, pričom pri „určení, či existuje spravodlivá rovnováha, má štát široký rozsah pre hodnotenie tak výberu donucovacích prostriedkov, ako aj pre posúdenie toho, či dôsledky donútenia sú oprávnené z hľadiska všeobecného záujmu doceliť účel konkrétneho opatrenia“.

ESLP sa zaoberal aj otázkou poskytnutia kompenzácie a podmienkou zákonnosti zbavenia majetku.

Pokiaľ ide o otázku kompenzácie, napríklad v rozhodnutí *Lithgow a ostatní proti Spojenému kráľovstvu (1986)* ESLP judikoval, že: „Podmienky kompenzácie sú rozhodujúce pre záver, či bola dosiahnutá spravodlivá rovnováha a či osobe zbavenej majetku nebolo uložené neprimerané bremeno. Zbavenie majetku bez zaplatenia rozumnej sumy zodpovedajúcej jeho hodnote by za normálnych okolností znamenalo neprimeraný zásah, ktorý by nebolo možné odôvodniť odkazom na článok 1 Dodatkového protokolu. Ale článok 1 Dodatkového protokolu negarantuje právo na úplnú kompenzáciu za každých okolností, keďže legitímne ciele verejného záujmu sledované napríklad v opatreniach hospodárskej reformy alebo opatreniach určených na dosiahnutie väčšej sociálnej spravodlivosti, môže odôvodňovať poskytnutie náhrady v menšej výške, ako je trhová hodnota“.

Pokiaľ ide o otázku zákonnosti zbavenia majetku v rovnakom rozhodnutí ESLP ďalej judikoval, že: „štátne donútenie prostredníctvom zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci sa nesmie uskutočňovať arbitrážne alebo diskriminačným spôsobom. Postup štátu musí zodpovedať zásade zákonnosti, a to tým, že právo zabezpečuje primeranú istotu, ktorá nie je aplikovaná arbitrážne“. Vo vyššie uvedených a aj týchto otázkach rozhodovacia prax tribunálov a súdov vo sfére ochrany medzinárodných investícií výrazne ovplyvnila práve judikatúra ESLP k čl. 1 Protokolu 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Pozri a porovnaj napr. *Tecnicas Medioambientales Tecmed S.A. proti Mexiku, ICSID Case No. ARB(AF)/00/2*.

Otázkou opatrení vlády v kontexte s ich charakterom a povahou sa v prípade *Too proti Greater Modesto Insurance Associates* zaoberal aj Iránsko-americký tribunál. V tomto spore žalobca požadoval kompenzáciu za odňatie licencie na výrobu alkoholických nápojov daňovou správou USA, pričom tribunál skonštatoval, že: „...štát nie je zodpovedný za stratu na majetku alebo za inú ekonomickú stratu alebo nevýhodu vyplývajúcu z bona fide všeobecného zdanenia alebo inej operácie, ktorá je všeobecne považovaná za súčasť výkonnej moci štátu, neuskutočňovanú diskriminačne a neaplikovanú so zámerom prepadnutia majetku cudzinca štátu alebo jeho cenovo podhodnoteného predaja...“. S uvedeným odôvodnením tribunál žalobu zamietol.

Vo svojej podstate ešte relevantnejším vyznieva rozhodnutie v prípade *Lauder proti Českej republike*, v ktorom tribunál uviedol, že: „...strany zmluvy nie sú zodpovedné za ekonomickú stratu (škodu), ktorá je dôsledkom regulácie bona fide v rámci uznanej výkonnej moci štátu“ [k tomu porovnaj závery rozhodnutia v prípade *Tecnicas Medioambientales Tecmed S.A. proti Mexiku, ICSID Case No. ARB(AF)/00/2*].

### 3.3 Zasahovanie vo vzťahu k racionálnym očakávaniam investora

V poradí posledným kritériom určujúcim povahu regulačných zásahov štátu je ich vzťah k racionálnym očakávaniam investora („reasonable investment-backed expectations“). *Newcombe (2005, s. 33)* s odkazom na *Dolzera (1981)* uvádza, že legitímne očakávania spolu s dôverou investorov prispievajú ku kontinuálnemu a rastúcemu trendu medzinárodného toku kapitálu, ktorý je rozhodujúci faktor pre rozvoj a stabilizáciu svetovej ekonomiky vo všeobecnosti, a parciálne

ekonomík rozvojových krajín. Ako dodáva (s. 33): „Existujú silné politické a právne dôvody ochrany racionálnych investičných očakávaní, predovšetkým tam, kde boli očakávania vytvorené alebo podporované aktivitami vlády a boli vykryštalizované uzatváraním vládnych zmlúv, vydávaním licencií, koncesií alebo iných foriem vládnych povolení poskytovaných podľa vnútroštátneho práva“. Pokiaľ ide o toto kritérium, investor, ktorý sa voči štátu chce dovolávať poškodenia svojich racionálnych očakávaní, musí predovšetkým preukázať, že svoju investíciu realizoval v čase, keď ním napadnutý regulačný režim nebol v platnosti, tzn. nebol súčasťou podmienok, za ktorých investície realizoval. Samotné očakávania vo vzťahu k sporu musia byť pritom racionálne a objektívne zdôvodnené. V tejto súvislosti významným bolo rozhodnutie Stáleho súdu medzinárodnej spravodlivosti v prípade *Oscar Chinn*, v rámci ktorého súd uviedol, že výhodné ekonomické podmienky patria medzi podmienky prechodného charakteru a sú predmetom nevyhnutných zmien. V tomto zmysle, nijaká spoločnosť nemôže uniknúť ani možnostiam, ani rizikám vyplývajúcim zo všeobecných ekonomických podmienok. Niektoré priemyselné odvetvia sú vysokoziskové v čase ekonomického rastu, príp. v dôsledku existencie výhodných obchodných kontraktov. Rovnako je však zrejmé, že sú vystavené aj riziku bankrotu, predovšetkým v dôsledku zmeny (makro-) ekonomických podmienok investovania. Podobne ako v tomto prípade, aj v prípade *Starrett Housing Corp. proti Iránu*, tribunál skonštatoval, že rovnako investori v Iráne, ako aj v iných krajinách musia niesť riziko, že krajina ich alokácie bude objektom politických alebo ekonomických zmien, nepokojov, štrajkov a pod. Uvedené však neznamená, že takéto konfrontácia práv a záujmov investorov s týmito okolnosťami a ich účinkami bude automaticky znamenať, že práva investorov budú kvalifikované ako odnímané a odňaté [In: *OECD (2004, s. 20)*]. Ohľadne pokračujúcej „subjektívizácii“ na strane zmeny podmienok vo vzťahu k racionálnym očakávaniam investorov možno ešte uviesť jedno dôležité rozhodnutie. Ide o prípad *Marvin Roy Feldman Karpa (CEMSA) proti Mexiku* tribunál na základe aplikácie ustanovení dohody NAFTA skonštatoval, že: „Vlády, v rámci realizácie výkonnej moci, často menia zákony a opatrenia v reakcii na meniace sa ekonomické podmienky alebo meniace sa politické, ekonomické alebo sociálne postoje. Tieto zmeny môžu viesť k tomu, že určité činnosti sa stanú menej ziskovými alebo neefektívnymi pre ich ďalšie pokračovanie...“ [porovnaj *Sornarajah (2004, s. 76 a nasl.)*].

Na záver si ešte dovoľme uviesť, že regulačné opatrenia štátu nezakladajúce vyvlastnenie a neimplikujúce poskytnutie kompenzácie musia, prirodzene, okrem vyššie uvedených podmienok spĺňať aj esenciálne štandardy obyčajového medzinárodného práva [pozri *Newcombe (2005, s. 27)*].

Pokiaľ ide o vzťah ochrany investícií a racionálnych očakávaní investorov, *Newcombe (2005, s. 33)* uvádza, že regulačný režim sa musí, prirodzene, prispôbiť zmenám v spoločnosti, pričom: „Ochrana investícií musí v rovine štátnej regulácie a z pohľadu zahraničného investora predstavovať rovnováhu medzi stabilitou, bezpečnosťou, predvídateľnosťou a „férovosťou.“ „..., Stabilita však neznamená stagnáciu regulácie.“ „..., Nie je rozumné očakávať, že sa nebudú meniť zákony; očakávania a dôvera sú otázkou miery“.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BALKO, L. 2004. *Zahraničné investície, šláger súčasnosti (úvahy – poznatky – skúsenosti)*. Bratislava: Epos, 2004. ISBN 80-8057-615-7.
2. BELLING, J-F. 2008. *Die Jurisdiktion rationae materiae der ICSID-Schiedsgerichte*. Berlin: Duncker – Humblot, 2008. ISBN 978-3-428-12443-5.
3. BROWNLIE, I. 2003. *Public International Law*. Oxford University Press, 2003.
4. BUDJAČ, M. 2009. *Medzinárodné investície a ich ochrana (Dizertačná práca)*. Bratislava: FMV EU, 2009.
5. DOLZER, R. 2003. *Indirect Expropriations: New Developments?* (2003) 11 N.Y.U. Envtl. L. J. 64 (2003).

6. FRIEDMAN, S. 1953. *Expropriation in International Law*. London: Stevens&Sons Limited, 1953.
7. MOURI, A. 1994. *The International Law of Expropriation as Reflected in the Work of the Iran-U.S. Claims Tribunal*. Dordrecht: Kluwer Academic, 1994.
8. NEWCOMBE, A. P. 1999. *Regulatory Expropriation, Investment Protection and International Law: When Is Government Regulation Expropriatory and When Should Compensation Be Paid?* University of Toronto, 1999.
9. NEWCOMBE, A. 2005. *The Boundaries of Regulatory Expropriation in International Law*. In: ICSID Review. 2005.
10. SEIDL-HOHENVELDERN, I. 1999. *International economic law*. Netherlands: Kluwer Law International, 1999, s. 134. ISBN 90-411-1219-7.
11. SORNARAJAH, M. 2004. *The International Law on Foreign Investment*. UK: Cambridge University Press, 2004. ISBN 0 521 54556 0.
12. SVÁK, J. A KOL. 2004. *Advokát pred európskymi súdmi*. Žilina : Poradca podnikateľa s.r.o., 2004. ISBN 80-88931-30-4.
13. ŠTURMA, P. 2008. *Mezinárodní dohody o ochraně investic a řešení sporu*. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-709-6 335 s.
14. WORTELY, B. A. 1959. *Expropriation in Public International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1959.
15. OECD. 2004. „*Indirect Expropriation*“ and the „*Right to Regulate*“ in *International Investment Law*. Working Papers on International Investment 2004/4. OECD, 2004.
16. UNCTAD. 2005. *Investor-State Disputes Arising from Investment Treaties: a review*. UN, 2005.
17. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
18. [www.unctad.org](http://www.unctad.org)
19. [www.un.org](http://www.un.org)
20. [www.iisd.org](http://www.iisd.org)

#### KONTAKT

JUDr. Ing. Milan Budjač, PhD.  
Katedra medzinárodného práva  
Fakulta medzinárodných vzťahov  
Ekonomická univerzita v Bratislave  
E-mail: [budjac@euba.sk](mailto:budjac@euba.sk)

**KOMPARÁCIA HODNOTENIA EFEKTÍVNOSTI MULTILATERÁLNEJ SPOLUPRÁCE VO  
VYBRANÝCH ŠTÁTOCH OECD**

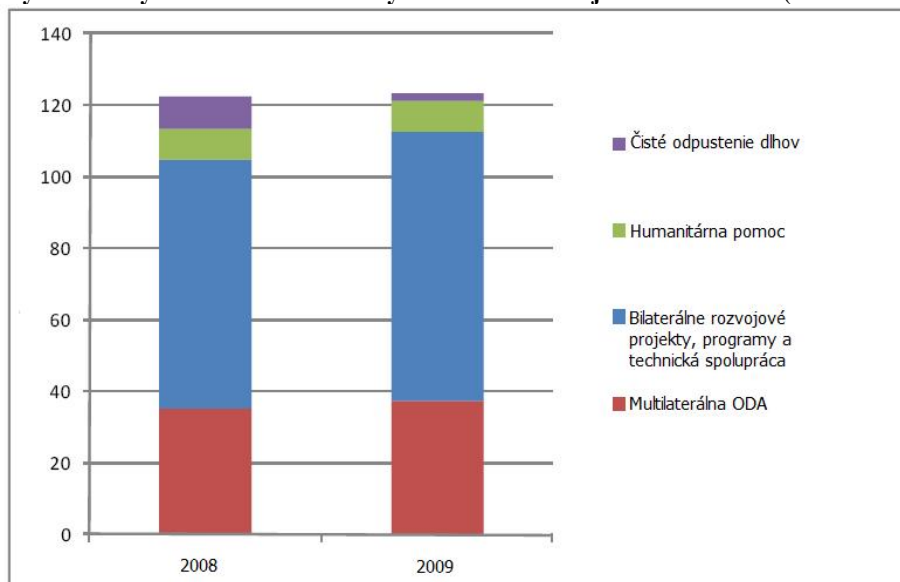
Ing. Eva Majerníková

**Úvod**

Rozvojová pomoc a spolupráca je najzodpovednejší spôsob reakcie na potrebu solidarity s najchudobnejšími krajinami sveta. Podstatou zmeny filozofie rozvojovej spolupráce v súčasnosti je poznanie, že vyššiu efektívnosť a udržateľnosť majú tie programy, ktoré sú modelované na základe vízie a požiadaviek rozvojových štátov. V praxi to znamená podstatne vyššiu koordináciu s prijímateľskými štátmi, zvýšenie ich zodpovednosti za úspech programov, budovanie ľudských a inštitucionálnych kapacít, prenos časti rozhodovacích právomocí na lokálnu úroveň a spoločné vyhodnocovanie úspešnosti jednotlivých projektov.

Medzinárodné organizácie spravujú viac ako tretinu celosvetového objemu rozvojovej pomoci a v niektorých prípadoch hrajú nezastupiteľnú úlohu pri riadení procesu naplňovania Miléniových rozvojových cieľov. Je preto nevyhnutné zabezpečiť rozvoj efektívneho multilaterálneho systému, ktorý by garantoval efektívne využitie zdrojov rozvojovej pomoci.

**Graf 1: Zvyšovanie významu multilaterálnych iniciatív v krajinách OECD<sup>278</sup> (v mld. USD)**



V rámci medzinárodnej rozvojovej pomoci existuje v súčasnosti čoraz väčší počet iniciatív, ktoré si kladú za cieľ posunúť vývoj smerom k prijatiu takých manažérskych systémov, ktoré by zabezpečovali čoraz efektívnejšie meranie, monitorovanie a prezentovanie výsledkov úsilia medzinárodného spoločenstva. Zvyšovanie komplexnosti multilaterálneho systému vyžaduje, aby medzinárodné organizácie a národné agentúry pre rozvojovú spoluprácu rozvíjali svoje systémy hodnotenia efektívnosti rozvojovej spolupráce tak, aby zabezpečovali:

- dostatok informácií na prijímanie kvalifikovaných rozhodnutí o finančnej alokácii zdrojov rozvojovej pomoci;
- transparentnosť a prezentovanie výsledkov občanom donorských štátov;

<sup>278</sup> Príspevky ODA v období rokov 2000 - 2009, OECD, 14. apríla 2010.

- posilnenie účasti na riadení medzinárodných organizácií (členstvo v správnych radách, výkonných výboroch, pracovných skupinách, a pod.);
- posilnenie spolupráce s medzinárodnou organizáciou na národnej úrovni (napr. prípravu podkladov pre presadenie spoločných iniciatív na pôde medzinárodnej organizácie);
- posilnenie širšej spoločenskej diskusie na tému efektívnosti rozvojovej pomoci.

Aktuálnosť tejto problematiky sa odzrkadľuje i v kľúčových strategických plánoch orgánov riadenia rozvojovej spolupráce v SR. Koncom roka 2010 by malo Ministerstvo zahraničných vecí SR uskutočniť vyhodnotenie implementácie upravenej, zjednodušenej štruktúry procesnej mapy. Zároveň pokračuje zber podkladov a údajov na vypracovanie samohodnotiacej správy popísaných projektov metodikou EFQM, ktorá by mala byť sfinalizovaná na jeseň roku 2010. Na jej základe sa MZV SR plánuje uchádzať o získanie titulu „*Recognized for Excellence*“

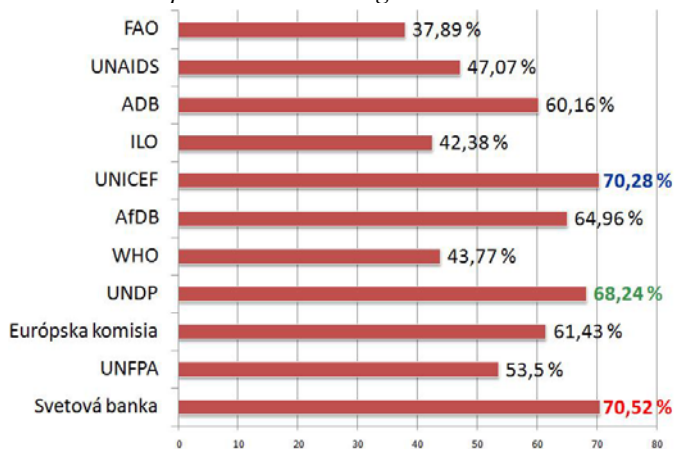
Aktuálnosť problematiky rovnako odzrkadľuje i fakt, že Slovenská agentúra pre medzinárodnú rozvojovú spoluprácu v súčasnosti pracuje na príprave systému monitorovania a hodnotenia dvojstrannej pomoci, tak aby bolo možné zabezpečiť hodnotenie podporených projektov na základe prierezových kritérií hodnotenia efektívnosti. Keďže rozličné systémy hodnotenia efektívnosti rozvojovej spolupráce využívajú rozličné indikátory hodnotenia efektívnosti činnosti medzinárodných organizácií, prinášajú pohľad na rozličné aspekty spomínanej problematiky. Ich výsledky sú zaujímavé z pohľadu budovania komplexnejšieho systému hodnotenia v SR.

Pri skúmaní problematiky hodnotenia efektívnosti medzinárodných organizácií metodikou MOPAN za roky 2004 až 2009, metodikou MEFF a metodikou PMF v roku 2008 sme analyzovali a komparovali skúmané metodiky podľa rôznych charakteristík a znakov napr. z pohľadu zapojenia medzinárodných organizácií do budovania kapacít národných inštitúcií; efektívnosti medzinárodných organizácií v oblasti podpory národných plánov a využívania inštitúcií RŠ, prepojenia na Parížsku deklaráciu a Miléniové rozvojové ciele a pod.. Spracované dáta zahŕňali za rok 2008: 60 dotazníkov z 9 štátov; za rok 2007: 62 dotazníkov z 10 štátov, za rok 2006: 53 dotazníkov z 10 štátov, za rok 2005: 56 dotazníkov z 9 štátov a za rok 2004: 50 dotazníkov z 10 štátov, ktoré boli publikované ako prílohy hodnotiacich správ daných metódik. Pri spracovaní údajov metodiky MEFF bolo v roku 2008 zahrnutých 60 respondentov. Medzi respondentov hodnotení patrili: pracovníci zastupiteľských úradov vo vybraných rozvojových štátoch, v ústredí (ministerstiev zahr. vecí), zástupcovia tretieho sektora v daných rozvojových štátoch, zástupcovia vlád rozvojových štátov a pod.

V rámci výskumu sme na základe hodnotení respondentov vyhodnotili celkovú vnímanú efektívnosť hodnotených medzinárodných organizácií.

### Príklad celkového kvantitatívneho hodnotenia efektívnosti medzinárodných organizácií

#### a) Hodnotenie spoločnou metodológiou MOPAN





### b) Hodnotenie metodológiu MEFF (Veľká Británia)



Uvedený príklad ilustruje rozdielnosť hodnotení medzinárodných organizácií na základe rozličných metodológií. Podľa metodológie MOPAN hodnotenia respondenti ako najefektívnejšiu medzinárodnú organizáciu Svetovú banku (70,52% respondentov), na druhom mieste UNICEF (70,28% respondentov) a na treťom mieste Rozvojový program OSN – UNDP (68,24 % respondentov). Na základe britskej metodológie MEFF sa na prvom mieste umiestnila opäť Svetová banka (59,29% respondentov), nasledovaná Ázijskou rozvojovou bankou – ADB (56,29% respondentov) a Európskou komisiou (42,71% respondentov). Vysoké hodnotenie Ázijskej rozvojovej banky respondentmi hodnotenia MEFF na rozdiel od nižšieho hodnotenia metodológiou MOPAN poukazuje na rozdielnosť v skladbe indikátorov jednotlivých metodík. Pokiaľ metodológia MOPAN obsahuje tak ukazovatele efektívnosti organizačného riadenia ako aj hodnotenia efektivity výsledkov, britská metodológia MEFF sa zameriava iba na hodnotenie organizačnej efektívnosti. Vysoké umiestnenie v rámci hodnotenia metodológie MEFF tak poukazuje na efektívne nastavenie procesného riadenia, tzn. nastavenie procesov, súlad s prioritami strategického riadenia a pod.

Pri hodnotení efektívnosti multilaterálnej spolupráce sa často zamieňa chápanie pojmu „efektívnosť“ a „efektívnosť“. Zatiaľ čo pojem „efektívnosť“ chápeme z pohľadu o efektívnosti organizačného riadenia danej inštitúcie, pojem „efektívnosť“ dávame do súvislosti s konečnými výsledkami a dopadmi daných aktivít. Vysoká efektívnosť môže stáť v pozadí vyššieho počtu postavených škôl a vyškolených učiteľov, efektívnosť pomoci sa však prejaví v prípade, že sa nám podarí dosiahnuť vyššiu celkovú vzdelanostnú úroveň. Keďže cieľom tohto článku je priniesť syntézu východísk pre doplnenie modelov hodnotenia organizačnej efektívnosti a najmä hodnotenia efektivity výstupov, pri analýze a komparácii vybraných zahraničných metodík je dôležité zohľadniť skladby indikátorov jednotlivých metodík.

## 1 Komparácia metodík hodnotenia efektívnosti v zahraničí

Metódy hodnotenia efektívnosti sa medzi jednotlivými medzinárodnými organizáciami líšia svojou hĺbkou a záberom. V štúdiu dánskeho Ministerstva zahraničných vecí o hodnotení efektívnosti medzinárodných organizácií viac ako polovica respondentov uviedla, že nemajú definovanú metodológiu a svoje závery vypracujú na základe kvalifikovaného odhadu silných a slabých stránok. Medzi *klúčové východiská* hodnotenia efektívnosti patria:

- Britský Rámec efektívnosti multilaterálnych organizácií (MEF) rozdeľuje medzinárodné organizácie do skupín na základe ich funkcionality a poskytuje pre každú z nich špecifickú skupinu indikátorov.

- Kanadský systém (MERA) vyzýva k hodnoteniu efektívnosti všetkých medzinárodných rozvojových organizácií na základe jednotnej sady indikátorov.
- Dánska metodológia PMF (*Performance Management Framework*) ako aj holandská MMS (*Multilateral Monitoring System*) za základ svojho hodnotiaceho procesu považujú informácie získané od svojich zástupcov v prijímateľských štátoch doplnené na základe konzultácií.
- Metodológia COMPAS využívaná medzinárodnými finančnými inštitúciami predstavuje komplexný systém založený na rozpracovaných definíciách a indikátoroch.

#### *Hodnotenie organizačnej efektívnosti vs. hodnotenie efektivity výsledkov*

Pri podrobnejšom pohľade sa jednotlivé metodológie odlišujú v prvom rade v prístupe k hodnoteniu efektívnosti. **Spoločné iniciatívy** (MOPAN a COMPAS) zahŕňajú v rámci hodnotených aspektov tak indikátory organizačnej efektívnosti ako aj indikátory efektivity ich činnosti z pohľadu plnenia rozvojových cieľov. Pri bližšom skúmaní však môžeme konštatovať, že **metodológie individuálnych štátov** sa vo väčšej miere zameriavajú na hodnotenie výsledkov činnosti, čo súvisí s prevažne projektovým charakterom riadenia rozvojovej spolupráce.

Pri skúmaní individuálnych metodík Veľkej Británie, Kanady, Dánska a Holandska, ktoré sú všetky členmi MOPAN, však nachádzame oveľa širší rozsah oblastí hodnotenia z vyšším dôrazom na zohľadnenie kritérií efektivity multilaterálnej spolupráce. Hodnotenia skúmajú rozličné fázy projektového cyklu: vstupy, výstupy, výsledky a dopady, ale vo väčšine prípadov kladú dôraz na konečné výsledky a dopady. Hodnotenia obvykle pokrývajú nielen projekty, ale i programy, špecifické politiky alebo korporátne otázky. Väčšina hodnotení sa však zameriava na hodnotenie operačného manažmentu a sú obvykle vykonávané po ukončení daného programového obdobia alebo jednotlivých projektov. Medzi indikátory efektívnosti patrí napríklad hodnotenie oblasti:

- dosiahnutých výsledkov tzn. dosiahnuté vs. plánované výsledky v partnerskom štáte;
- sledovanie plnenia národných záujmov,
- prípadne rozsah nepredpokladaných výsledkov (externalít).

Ďalšou oblasťou hodnotenia, ktorá je špecifická pre hodnotenie efektívnosti individuálnych štátov, je sledovanie nákladovej efektívnosti a udržateľnosti výsledkov. V súvislosti s rozličnými prístupmi k hodnoteniu efektívnosti medzinárodných organizácií<sup>279</sup>, najmä z pohľadu plnenia demokratického mandátu a pohľadu verejných inštitúcií, je dôležité sledovanie významu výsledkov. To zahŕňa sledovanie konzistentnosti projektov z pohľadu rozvojových stratégií prijímateľských štátov, národných záujmov donorských štátov ako aj konzistentnosti z pohľadu partnerského ekosystému a tretieho sektora.

Medzi najčastejšie používané ukazovatele patria nasledovné: *význam / relevantnosť dopad a udržateľnosť*.

## **2 Komparácia hodnotenia efektívnosti v zahraničí a v Slovenskej republike**

Hodnotenie efektívnosti medzinárodných organizácií je v zahraničí súčasťou tak spoločných ako i individuálnych metodík. Na hodnotenie efektívnosti však využívajú širokú bázu informácií tak z diplomatických zastúpení členských štátov, ako i konzultácií s expertnými skupinami priamo v daných rozvojových štátoch. Efektívnosť organizácií sa meria na základe širokého spektra kvantitatívnych ukazovateľov, ktoré okrem zohľadňovania finančných a organizačných aspektov zahŕňajú oblasti manažmentu vzťahov a znalostného manažmentu.

---

<sup>279</sup> vid' tab. 2 str. 30

Pri komparácii indikátorov hodnotenia efektívnosti medzinárodných organizácií v SR a zahraničí, nachádzame prienik ukazovateľov v oblasti významu/relevantnosti výsledkov a indikátorov súladu s národnými strategickými prioritami.

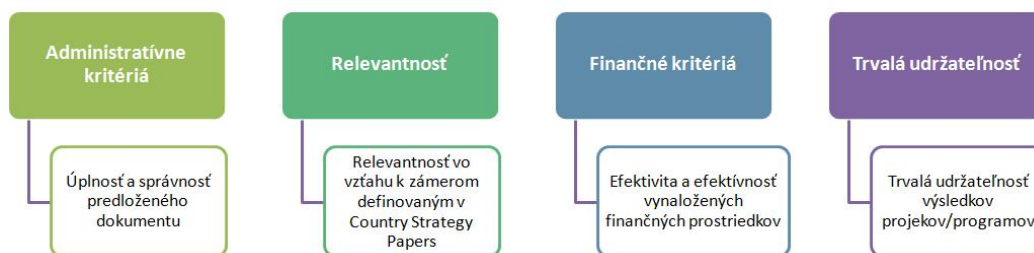
Pri spoločných metodikách je hodnotenie z pohľadu relevantnosti výsledkov orientované na otázky harmonizácie a zosúladenia s národnými rozvojovými plánmi prijímateľských štátov, prínosov organizácie z pohľadov viacerých sektorov hospodárstva a zapojenia do celospoločenského dialógu o tvorbe politík v danom rozvojovom štáte.<sup>280</sup> V prípade individuálnych metodík je dôležitý aspekt významu a udržateľnosti výsledkov nielen z pohľadu zosúladenia s národnými rozvojovými plánmi RŠ, ale i konzistentnosti z pohľadu národných strategických priorit, plnenia národných záujmov a inštitucionálneho zabezpečenia na udržanie výsledkov. Sledovanie národných záujmov je súčasťou hodnotenia všetkých skúmaných štátov.<sup>281</sup>

#### a) komparácia efektivity výsledkov rozvojovej pomoci

Medzi základné kritériá na hodnotenie projektov v rámci rozvojovej spolupráce SR patria administratívne kritériá, relevantnosť vo vzťahu k zámerom definovaným Country Strategy Papers, efektivity vynaložených finančných prostriedkov a trvalej udržateľnosti výsledkov.<sup>282</sup>

Ako už bolo uvedené, v súčasnosti Slovenská agentúra pre medzinárodnú rozvojovú (SAMRS) spoluprácu uskutočňuje monitorovanie a kontrolu prebiehajúcich projektov dvojstrannej rozvojovej pomoci na základe projektového riadenia. Uvedené kritériá sú hodnotené komisiami doma a zahraničí s cieľom monitorovať konkrétne projektové aktivity, prípadne riešenia nezrovnalostí projektov. V roku 2010 agentúra plánuje dobudovanie procedúr monitorovacieho a kontrolného systému, nedisponuje zatiaľ komplexným systémom na hodnotenie efektivity výstupov, ktorý by bol v oblasti hodnotenia priamo prepojený na systém strategického riadenia MZV SR. Hodnotenia v zahraničí obvykle pokrývajú nielen projekty a programy, ale i špecifické politiky alebo korporátne otázky.

### SAMRS: Kritériá hodnotenia efektivity rozvojovej spolupráce



Napriek tomu, že je obvykle veľmi ťažké stanoviť prínos konkrétnej medzinárodnej organizácie, či donorského štátu k plneniu konkrétnych rozvojových cieľov, v rámci projektového hodnotenia by bolo možné doplniť oblasti hodnotenia relevantnosti výsledov (indikátormi konzistentnosti z pohľadu podpory tretieho sektora; relevantnosti vo vzťahu k národným záujmom), oblasť hodnotenia efektivity výstupov (napr. vyhodnocovaním dosiahnutých a plánovaných výsledkov, porovnanie výsledkov už s uskutočnenými projektmi), oblasť trvalej udržateľnosti z pohľadu rozsahu neočakávaných výsledkov (externalít) a sektorových aspektov pomoci a taktiež doplniť celú oblasť hodnotenia rozvoja partnerstiev a informovanosti. Hodnotením sektorových indikátorov by tak bolo možné z dlhodobého hľadiska rozšíriť vyhodnocovanie prínosov rozvojovej

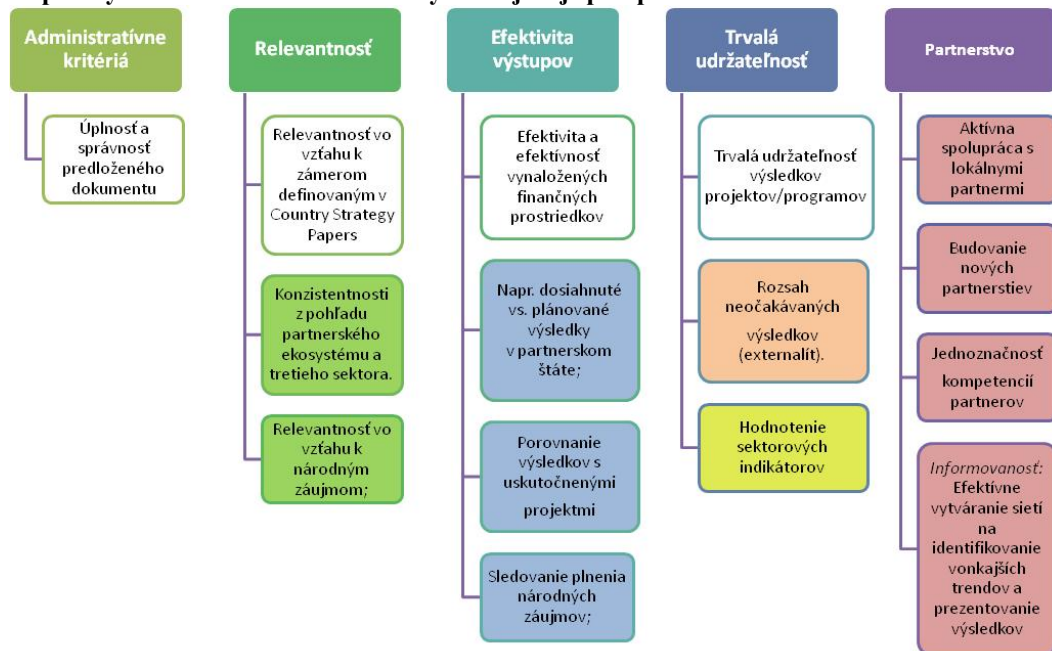
<sup>280</sup> vid' metodológiu MOPAN – dimenzie strategického manažmentu a manažmentu vzťahov

<sup>281</sup> vid' individuálne metodológie hodnotenia efektívnosti (MERA, MMS, PMF, MMS)

<sup>282</sup> Výzva na predkladanie projektov rozvojovej spolupráce v prioritných krajinách; Slovenská agentúra pre medzinárodnú rozvojovú spoluprácu; 02.04.2008; str. 1

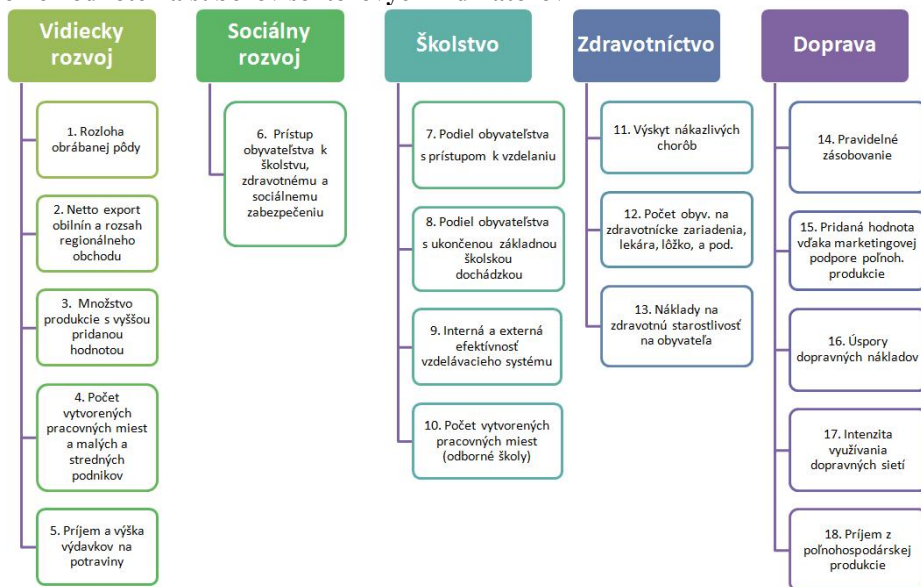
spolupráce v oblastiach vidieckeho rozvoja, vzdelávania, školstva, zdravotníctva, energetiky, či dopravy, podobne ako je tomu u medzinárodných finančných inštitúcií.<sup>283</sup>

### Doplnený model hodnotenia efektivity rozvojovej spolupráce v SR



Zdroj: vlastné spracovanie na základe metodík CIDA a Africkej rozvojovej banky

### Doplnenie hodnotenia súborov sektorových indikátorov



Zdroj: vlastné spracovanie na základe metodík CIDA a Africkej rozvojovej banky

<sup>283</sup> Pozri metodológia COMPAS

### *Hodnotenie efektivity z pohľadu príspevia k naplňaniu Miléniových rozvojových cieľov a Parížskej deklarácie*

Hodnotenie príspevku k plneniu miléniových rozvojových cieľov by malo byť integrálnou súčasťou novej metodológie hodnotenia multilaterálnej spolupráce, tak ako je tomu v Dánsku.

Z pohľadu posilnenia harmonizácie pomoci, v duchu Parížskej deklarácie o efektívnosti pomoci, ostáva kľúčovou otázkou zapojenie SR do spoločných iniciatív hodnotenia multilaterálnej spolupráce, ktoré by jej tak umožnili získavať informácie o výsledkoch činnosti, efektívnosti riadenia medzinárodných organizácií a dôležitých informácií o metodologických otázkach hodnotenia multilaterálnej spolupráce. Tieto informácie by mali byť premietnuté v tvorbe a využívaní nového systému tak v rámci kvantitatívneho ako i kvalitatívneho hodnotenia.

Zhrnutie odporúčaní pre zlepšovanie systému hodnotenia efektívnosti medzinárodnej rozvojovej spolupráce:

1. Po prvé, v rámci projektového hodnotenia by bolo možné doplniť hodnotenia sektorových aspektov pomoci. Hodnotením sektorových indikátorov by tak bolo možné z dlhodobého hľadiska rozšíriť vyhodnocovanie prínosov rozvojovej spolupráce v oblastiach vidieckeho rozvoja, vzdelávania, školstva, zdravotníctva, energetiky, či dopravy, podobne ako je tomu u medzinárodných finančných inštitúcií.
2. Po druhé, doplnenie kritérií hodnotenia relevantnosti a súladu s princípmi Parížskej deklarácie tzn. *efektivita rozvojovej politiky, význam / dôležitosť, udržateľnosť, partnerstvo*. Napríklad na základe ukazovateľa *význam projektu* je možné vyhodnotiť prepojenie projektu na národné priority donorského štátu, či na rozvojové stratégie v špecifickom sektore hospodárstva daného rozvojového štátu.
3. Po tretie, zapojenie SR do spoločných iniciatív hodnotenia multilaterálnej spolupráce. Umožnilo by to získavať informácie o výsledkoch činnosti, efektívnosti riadenia medzinárodných organizácií a dôležitých informácií o metodologických otázkach hodnotenia multilaterálnej spolupráce. Tieto informácie by mali byť premietnuté v tvorbe a využívaní nového systému tak v rámci kvantitatívneho ako i kvalitatívneho hodnotenia.
4. Po štvrté, posilniť partnerstvo s prijímateľskými štátmi. Partnerstvo donorských štátov s konečnými prijímateľmi je dôležité najmä z pohľadu koordinácie, harmonizácie, znižovania administratívnej záťaže a budovania inštitúcií. Hodnotenie by malo začať zberom informácií, ich následnou analýzou a konzultáciami s lokálnymi expertmi. Významným prínosom je i získanie spätnej väzby predstaviteľov vládneho, mimovládneho, podnikateľského sektora a predstaviteľom akademickej a vedeckej obce.
5. Po piate, zaradiť hodnotenie efektívnosti medzi prioritné oblasti národných stratégií medzinárodnej rozvojovej spolupráce – inštitucionálne a finančné zabezpečenie.
6. Po šieste, vyhodnotenie efektívnosti samotného hodnotenia by malo zodpovedať nasledovné otázky:
  - o Relevantnosť – hodnotenie bolo zamerané na tieto otázky zadania ?
  - o Dôveryhodnosť – sú výsledky hodnotenia dôveryhodné ?
  - o Použitelnosť – dajú sa výsledky hodnotenia použiť pre zlepšenie v budúcnosti ?

Hodnotenie rozvojovej spolupráce by malo byť súčasťou plánovania pomoci. Nevyhnutným predpokladom efektívneho hodnotenia je jasné definovanie cieľov, ktorým má pomoc slúžiť.

## ZÁVER

Podpora rozvoja v ekonomickej a sociálnej oblasti sa uskutočňuje s presvedčením, že odstránenie chudoby a všeobecné zlepšenie podmienok v rozvojových štátoch sú nevyhnutné pri vytváraní podmienok na riešenie globálnych problémov. Prvoradým cieľom rozvojových štátov v oblasti zabezpečenia udržateľného rozvoja je transformácia ich hospodárskych a politických systémov a reforma riadenia verejného sektora. Hodnotenie efektívnosti multilaterálnej spolupráce má v tomto procese nezastupiteľnú úlohu.

Ani jedna efektívna organizácia nemôže dlhodobo existovať bez hodnotenia svojej činnosti. Využívanie efektívneho riadenia má významný vplyv na celkovú úspešnosť rozvojových iniciatív, pretože poskytuje možnosť priebežne zlepšovať kvalitu pomoci a zosúladiť medzinárodné iniciatívy s národnými rozvojovými stratégiami v rozvojových štátoch.

Donorské štáty musia mať na zreteli, že zabezpečenie kvalitného riadenia bilaterálnych programov a ich členstvo v medzinárodných organizáciách nezaručuje automaticky úspech. Tak ako v každej ľudskej činnosti, aj v riadení rozvojovej spolupráce sa zapojené subjekty nesmú uspokojiť iba s momentálnym stavom, ale musia hľadať cesty ďalšieho zdokonalenia, zvyšovania efektívnosti, zabezpečenia kvality a hľadať nové lepšie prístupy nielen v oblasti hodnotenia efektívnosti, ale vo všetkých riadiacich procesoch a programových aktivitách.

*Cieľom hodnotenia efektívnosti rozvojovej pomoci je zabezpečiť odpovede na otázky kde a akým spôsobom sú využívané zdroje a v akom rozsahu prispievajú k naplneniu rozvojových cieľov lokálnych komúnit.*

## POUŽITÁ LITERATÚRA

1. Bouckaert, G. / J. Halligan. 2006. *Performance and Performance Management*, in: B. G. Peters / J. Pierre (eds): *Handbook of Public Policy*, Thousand Oaks, Kalifornia: Sage, 460s.
2. Bouckaert, G. et al. 2006. *Results-Based Management: Opportunities for Effectiveness and Accountability*: Central Institute for Economic Management (CIEM), Hanoi, Vietnam and the University of Potsdam, Potsdam, Germany: University of Potsdam (Potsdam, PIB 2).
3. Campbell, J. L. 2004. *Institutional Change and Globalization*: Princeton, NJ: Princeton University Press.
4. CIDA. 1998. *Lessons Learned from Implementing Results-Based Management (RBM)*: CIDA, Ottawa, Kanada.
5. CIDA. 2002. *Review of Current RBM and Accountability Practices in CIDA*: CIDA, Gatineau, Kanada.
6. CIDA. 2002. *How to Perform Evaluations*: CIDA, Quebec, Kanada.
7. CIDA. 2003. *Results-Based Management: Towards a Common Understanding Among Development Cooperation Agencies*: CIDA, Gatineau, Kanada.
8. CIDA. 2004.: *Evaluation Guide: Overcoming Challenges, Delivering Results, Meeting Expectations, Making a Contribution*: CIDA, Quebec, Kanada.
9. CIDA. 2006. *Criteria for Positioning Multilateral Organizations Based on the Multilateral Effectiveness and Relevance Assessment (MERA)*: CIDA, Gatineau, Kanada.
10. Česká agentúra pre medzinárodnú rozvojovú spoluprácu. 2008. *Príloha 1: Témy rozvojovej pomoci v prioritných štátoch*. Dostupné na internete: [http://www.czda.cz/files/plan\\_zrs\\_2008\\_priloha1.xls](http://www.czda.cz/files/plan_zrs_2008_priloha1.xls).
11. Danida. 1991. *Effectiveness of Multilateral Agencies at Country Level: Case Study of 11 Agencies in Kenya, Nepal, Sudan and Thailand*: Kodaň. Ministerstvo zahraničných vecí Dánskeho kráľovstva.
12. Danida. 2005. *A Results-Oriented Approach to Capacity Development and Change*: Kodaň, Ministerstvo zahraničných vecí Dánskeho kráľovstva.

13. Danida. 2005. *Performance Management Framework for Danish Development Cooperation 2006–2007*: Kodaň, Ministerstvo zahraničných vecí Dánskeho kráľovstva.
14. Danida. 2006. *Peer Assessment of Evaluation in Multilateral Organisations: United Nations Development Programme*: Kodaň, Ministerstvo zahraničných vecí Dánskeho kráľovstva.
15. Danida. 2006. *Peer Assessment of Evaluation in Multilateral Organisations. Peer Review of UNDP Evaluation Office: Key Issues and Lessons Learned*: Kodaň, Ministerstvo zahraničných vecí Dánskeho kráľovstva.
16. DFID. 2005. *The MEFF Methodology: A Review of DFIDs Multilateral Effectiveness Framework*: Ministerstvo pre medzinárodný rozvoj, Londýn, Veľká Británia.
17. DFID. 2005. *A DFID-Wide Approach to Getting the Best Out of Multilateral Partners*: Ministerstvo pre medzinárodný rozvoj, Londýn, Veľká Británia.
18. DFID. 2006. *Canada, Sweden and the UK: A Joint Institutional Approach, Working together with UNICEF for the Worlds Children*: Ministerstvo pre medzinárodný rozvoj, Londýn, Veľká Británia.
19. *Chancellor of the Exchequer*. 2009. *Modern Public Services for Britain: Modernisation, Reform, Accountability: Public Service Agreements 2005–2008*, Štatistický úrad Veľkej Británie, Londýn, Veľká Británia.
20. Filip, J. a kol.: *Svetová ekonomika I, II, III*, Ekonóm, Bratislava 2001.
21. Faure, J.-C. 2000. *On Common Ground, Converging Views on Development and Development Co-operation at the Turn of the Century*: The DAC Journal 2000, No 1, Development Co-operation Report 1999, OECD Paríž 2000.
22. Galbright, J. K. *Globalisation and Pay, Remarks to the American Philosophical Society*, 14. 1. 1998
23. Kolektív. 1996. *Veľká ekonomická encyklopédia*: SPRINT, Bratislava.
24. Lipková, L. 2008. *Medzinárodné hospodárske vzťahy*: Sprint, Bratislava, 2008. ISBN 80-88848-70-9, 266 s.
25. Lysák, L. 2001: *Medzinárodné organizácie*: Ekonóm, Bratislava, 2001. ISBN 80-225-1506-X, 247s.
26. Maizels, L. 2009. *ODA Evaluation in Visegrad Four*: International Visegrad Fund. Bratislava, 2009. 22s.
27. Melišová, M. 2001. *Globalizácia svetovej ekonomiky a jej subjekty*: Ekonóm, Bratislava.
28. MfDR (Managers for Development Results). 2006. *Workshop Report – Managing for Development Results*: Uganda, 15.–16. júna, 2006, Paríž.
29. Ministerstvo zahraničných vecí Maďarskej republiky. 2007. *Správa o aktivitách medzinárodnej rozvojovej spolupráce*. Dostupné na internete: <http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/B7A232DE-1A66-4E74-9D94-C3BDE3334D5D/0/besz2007EN.pdf>
30. MOPAN (Multilateral Organizations Performance Assessment Network). 2006. *The MOPAN Survey 2006: Perceptions of Multilateral Partnerships at Country Level*: DEZA, Bern, Švajčiarsko.
31. Ministerstvo zahraničných vecí SR. 2004. *Národný program oficiálnej rozvojovej pomoci pre rok 2004*: Ministerstvo zahraničných vecí SR, Bratislava.
32. Ministerstvo zahraničných vecí SR. 2004. *Strednodobá koncepcia oficiálnej rozvojovej pomoci na roky 2003-2008*: Ministerstvo zahraničných vecí SR, Bratislava, 2004.
33. Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD). 2008. *Principles for Evaluation of Development Assistance*: OECD, Paríž, 2008. Dostupné na internete: [www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf).
34. Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD). 2006. *Evaluation Quality Standards*: OECD, Paríž, 2006. Dostupné na internete: [www.oecd.org/dataoecd/30/62/36596604.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/30/62/36596604.pdf).
35. Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD). 2007. *Guidelines and Reference Series: Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery*: OECD

- Publications Service, Paríž, 2003. Dostupné na internete: [www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf).
36. Organizácia spojených národov. 2008. *Výročná správa o hodnotení UNDP v roku 2007: Výkonný výbor Rozvojového programu OSN a Populačného fondu OSN*, apríl 2008. Dostupné na internete: [www.undp.org/eo/annual-report.htm](http://www.undp.org/eo/annual-report.htm).
  37. Organizácia spojených národov. 2000. *Miléniová deklarácia OSN: Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN č. A/RES/55/2*.
  38. Overseas Development Institute (ODI). 2005. *Relationships of other Donor Organisations with Multilaterals*: Londýn, Veľká Británia.
  39. Peško, M. 2008. Modernizácia slovenskej zahraničnej služby – Od analýz k realizácii: Ročenka zahraničnej politiky Slovenskej republiky 2008, MZV SR, Bratislava. 123-139s.
  40. Pollitt, C. 2005. *Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies*: Journal of Public Administration Research and Theory 16 (1), 25–44s.
  41. Pollitt, C. / G. Bouckaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis, 2nd edn.*: Oxford University Press, Oxford, Veľká Británia.
  42. Pracovná skupina multilaterálnych rozvojových bánk pre rozvojové výsledky. 2006. *Správa z roku 2005: MDB Common Performance Assessment System (COMPAS): Ázijská rozvojová banka, Manila, Filipíny*.
  43. Rozvojový program OSN. 2005. *Národná správa o ľudskom rozvoji: Rozvojový program OSN*, New York, 2005.
  44. Rozvojový program OSN. 2006. *Národná správa o ľudskom rozvoji: Rozvojový program OSN*, New York 2006.
  45. Rozvojový program OSN. 2006. *Assessment of Development Results Evaluation of UNDP's Contribution on Serbia*: Evaluation Office, New York, september 2006.
  46. Rozvojový program OSN. 2006. *UNDP Management Response: Rozvojový program OSN*, New York.
  47. Rozvojový program OSN. 2007. *Národná správa o ľudskom rozvoji: Rozvojový program OSN*, New York 2007.
  48. Rozvojový program OSN. 2008. *Poverty in Transition: Regionálna kancelária pre Európu a Spoločenstvo nezávislých štátov*, Rozvojový program OSN, New York, 2008.
  49. Rozvojový program OSN. 2008. *Správa o miléniových rozvojových cieľoch: Rozvojový program OSN*, Centrum pre hospodársky rozvoj, Bratislava, 2008.
  50. Rozvojový program OSN. 2008. *Assessment of Development Results at Country Level* Dostupné na internete: <http://www.undp.org/eo/country-evaluation.htm>
  51. Slovak Aid. 2008. *Výročná správa rozpočtovej organizácii za rok 2008*: Bratislava, apríl 2009.
  52. Slovak Aid. 2009. *Strednodobá stratégia oficiálnej rozvojovej pomoci Slovenskej republiky na roky 2009 – 2013*: Bratislava, marec 2009.
  53. Slovenský inštitút medzinárodných štúdií. 2000. *Charta aktívnej rozvojovej pomoci a spolupráce.*: Slovenský inštitút medzinárodných štúdií, Bratislava.
  54. *Správa o ľudskom rozvoji.2008: Rozvojový program OSN*, New York, 2008.
  55. Svetová banka. 2004. *Addressing the Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Banks Approach to Global Programs*: Washington, DC.
  56. Svetová banka. 2006. *Annual Review of Development Effectiveness 2006 – Getting Results*, Washington, DC.
  57. Svetová banka. 2006. *Conducting Quality Impact Evaluations under Budget, Time and Data Constraints*: Washington, DC.
  58. Svetová banka. 2006. *Global Monitoring Report 2006: Strengthening Mutual Accountability – Aid, Trade & Governance*: Washington, DC.
  59. Talbot, C. 2005. *Performance Management: The Oxford Handbook of Public Management*: Oxford, New York. Oxford University Press, 491–517s.
  60. Talbot, C. 2006. *Performance Regimes and Institutional Contexts: Comparing Japan, UK and USA*: International Symposium on Policy Evaluation, Tokyo, 24–25. júna 2006.



61. Uličná, L., Dudáš T., Schönwiesner, R.: *Ukazovatele na komparáciu ekonomík vo svetovom hospodárstve*: Ekonóm, 2001.
62. USAID. 2009. *Implications of Recent Trends on Evaluation in USAID*: Washington DC, august 2009. Dostupné na internete: [www.pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADQ463.pdf](http://www.pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADQ463.pdf)

#### **KONTAKT**

Ing. Eva Majerníková

Obchodná sekcia

Veľvyslanectvo Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska

E-mail: [eva.majernikova@gmail.com](mailto:eva.majernikova@gmail.com)

# HISTORICKO-KULTÚRNY KONTEXT ŠPANIELSKA A JEHO VPLYV NA KOMUNIKÁCIU V MEDZINÁRODNÝCH VZŤAHOCH

---

PhDr. Elena Delgadová

## ABSTRAKT

Každá kultúra sa vyvíja v istom historicko-spoločenskom kontexte, ktorý ovplyvňuje myslenie a víziu sveta jej členov a podmieňuje vzájomnú komunikáciu i komunikáciu s inými kultúrami. Článok sa zaoberá kultúrnym kontextom, ktorý je chápaný ako významové súvislosti javov a udalostí prostredia, v ktorom sa tá ktorá kultúra vyvíja a ktoré ovplyvňujú kognitívny systém, a teda aj jazykový prejav v rámci komunikácie. Podrobne analyzuje historicko-kultúrny kontext Španielska, kde sa zameriava na významné medzníky španielskej histórie, ktoré v značnej miere ovplyvnili španielsku kultúru a vysvetľuje isté tabuizované témy v komunikácii so skúmanou kultúrou v medzinárodných vzťahoch.

**Kľúčové slová:** kultúrny kontext, zložky kultúrneho kontextu, rekresťanizácia Španielska, conquista Ameriky, Španielska občianska vojna, interkultúrny dialóg.

## ABSTRACT

Each culture has been evolving in particular historical and social contexts affecting the ways how the members of a given culture think and perceive the world around them. The contexts also shape the ways how the persons interact and communicate both within the same culture and members of differing cultures. The paper emphasizes the cultural context perceived as the unique conditions, circumstances and events pertaining to the culture in question, and thus shaping the cognitive system, in particular the language in communication. The paper provides an in-depth analysis of the historical and cultural context of Spain while emphasizing the significant milestones in the history of Spain having an affect on the Spanish culture. In addition, it provides explanations of some discussion subjects placed under taboo in the context of international relations.

**Key Words:** cultural context, components of the cultural context, Christian Reconquest of Spain, Conquest of America, Spanish Civil War, intercultural dialogue.

**JEL KLASIFIKÁCIA:** Z10, F50

---

## ÚVOD

Kultúrny kontext, v ktorom každá komunikácia prebieha, je nepochybne jedným z najdôležitejších faktorov, ktorý ovplyvňuje proces komunikácie. Podľa Rodriga (2004) sa komunikácia stáva efektívnou vtedy, keď dochádza k pochopeniu vymenených významov v prijateľnej miere pre všetkých účastníkov komunikácie. To znamená, že úspešná a efektívna komunikácia nastáva vtedy, keď sú obaja zúčastnení, komunikátor aj komunikant, schopní adekvátne pochopiť to, čo sa im chcelo oznámiť, pretože v dostatočne pochopiteľnej alebo rovnakej miere zdieľajú významy. Toto zdieľanie významov prebieha v určitom kultúrnom kontexte, ktorý môže byť veľmi odlišný v tej ktorej kultúre a s ktorým by účastníci komunikácie mali byť dôkladne oboznámení, nakoľko jeho neznalosť sa stáva jednou z mnohých príčin nedorozumení v komunikácii medzi kultúrami.

Kontext, z latinského con (spolu s) a texere (tkať, stavať), neskôr textum, text (utkané, prepletené, súkno, látka), chápeme ako významové súvislosti javov a udalostí prostredia, ktoré ovplyvňujú

intelekt, kognitívny systém, a teda aj jazykový prejav v rámci komunikácie. Kultúrny kontext nie je statický, je to aktívna a meniac sa forma, v ktorej si jednotlivci vytvárajú svoje vlastné chápanie sveta a ktorá sa skladá ako z kultúrnych tradícií, tak aj z individuálnych a kolektívnych potrieb a očakávaní, ktoré vznikajú v širšej spoločnosti tej ktorej kultúry.

## 1 Zložky kultúrneho kontextu

Kultúrny kontext tvoria javy, ktoré svojou nepominuteľnou charakteristikou neustále ovplyvňujú vývoj zmyslu a významov spôsobu života a vízie sveta. Máme na mysli existenciu kultúr v istom geografickom, klimatickom a historickom kontexte a v kontexte produktívnych procesov.

Geografické a klimatické podmienky, v ktorých sa jednotlivé kultúry vyvíjajú, podstatne ovplyvňujú bežný každodenný život jednotlivcov tej ktorej kultúry, ako napr. potraviny, pripravujúce sa zo surovín, ktoré je možné pestovať v blízkosti, vhodné oblečenie prispôbené podnebiu, či architektonické štýly alebo miestne stavby ako sú domy, mosty, dopravné komunikácie a iné stavby potrebné na prežitie v tom ktorom povrchovom teréne, či už v púšti, polopúšti, v horách, údoliach, na pobreží, v stepiach a pod. a v tom ktorom podnebnom pásme charakteristickom pre danú oblasť: tropickom dažďovom, horúcom suchom, subtropickom, miernom, studenom, atď. Tieto geografické a poveternostné podmienky sa stávajú veľmi dôležitým podmieňovačom špecifických významov každodenného života celej kultúry danej oblasti.

História nám poskytuje časovú dimenziu toho, čo je dôležité spájajúc minulé udalosti s významami a hodnotami, ktoré dávajú určitý zmysel súčasnosti alebo sa premietajú do predstavovanej budúcnosti. Pod historickým kontextom chápeme významné aspekty, ktoré pochádzajú z minulosti, ako napr. zvyky, mýty, tradície, folklór, ale aj vysvetľované verzie udalostí samotnej histórie, ktorá je písaná alebo ústne odovzdávaná a ktorá slúži na to, aby sme vedeli kto sme a prečo konáme a rozmyšľáme tak alebo onak. Je dôležité spomenúť, že folklór patrí k aktivitám, ktoré už síce vyšli z módy ako formy každodenného života, ale pre svoje významové bohatstvo pre človeka sa naďalej udržiavajú, lebo posilňujú miestnu a národnú identitu. Patrí sem gastronómia, spevy a tance, kroje, povere a obyčaje v rámci starých kultúrnych tradícií. Folklórne tradície sa v kultúrach pestujú a udržiavajú po celom svete napriek tomu, že sa kultúry postupne otvárajú rozmanitosti moderného globálneho sveta a práve preto, že prispievajú k definovaniu národnej identity.

Produktívne procesy reprezentujú transformácie, ktoré vykonávajú ľudia pre uľahčenie svojho života a pre vývoj spoločnosti, či už sú to primárne aktivity ako je ťažba surovín, sekundárne aktivity, ku ktorým patrí ich spracovanie pre vlastnú konzumáciu alebo blahobyt alebo terciálne aktivity, ktorými sú služby. Aj tieto aktivity produktívneho procesu tvoria kultúrny kontext, pretože stanovujú významy v prostredí, v ktorom sa vytvárajú vzťahy medzi jednotlivcami, ich objektívne a subjektívne spojenia a delenia, postoje, pracovná hierarchia a pod. Každý prvok kultúrneho kontextu udáva vlastný konotatívny prínos všeobecnému významu vecí každodenného života, stanovuje hodnoty a tým aj normy spolunažívania, t.j. čo sa smie a čo nesmie robiť, a teda všetko má kultúrnu identitu, ktorá nie je zhodná so žiadnou inou, hoci môže existovať medzi nimi určitá podoba.

Cardoso de Oliveira (2007) tvrdí, že identita sa stáva akýmsi kompasom, ktorý zaraďuje skupinu a jej členov do kognitívnych máp, ktoré sú zostavované kolektívne.

Keď berieme do úvahy všetky opísané javy, a teda geografické a klimatické podmienky, históriu a produktívne procesy, môžeme povedať, že kultúrna identita sa teda odvíja od existencie takých elementov, ako sú územie, jazyk, tradície, zvyky, systém hodnôt a noriem, ktoré sú spoločné pre celú etnickú skupinu. Keďže je kultúra systém zdieľaných významov, ktoré však nadobúdajú konotáciu kontextu vyššie uvedených prvkov, existuje jednak v mysli jednotlivcov, ktorým určuje ich špecifickú kultúrnu identitu, ako aj v prostredí, v ktorom žijú.

Kultúrny kontext v našom poňatí je teda všetko to, čo tvorí životné, spoločenské a ľudské prostredie, ktoré významne vplýva na výchovu, vzdelanie, jazykový prejav a rozvoj špecifickej národnej kultúry a podmieňuje komunikačný proces.

V procese komunikácie prechádza vyslaná správa, t.j. komunikát, štyrmi fázami: prijatie – pochopenie – akceptácia - integrácia.

Komunikát teda môže byť prijatý alebo neprijatý, ak je správa neprijatá, čo môže spôsobiť zlyhanie komunikačného kanálu, musí sa inovovať, aby bola následne prijatá. Prijatá správa môže byť pochopená alebo nepochopená. Aj nepochopená správa sa musí ďalej inovovať, aby mohla byť následne pochopená. Pochopená správa môže byť akceptovaná, čo znamená, že bola adekvátne interpretovaná v tom kultúrnom kontexte, v ktorom bola myslená a v ďalšej etape integrovaná, čo je cieľom každej efektívnej komunikácie. Pri integrácii komunikátu sa očakáva spätná väzba, t.j. reakcia na vyslaný komunikát. Neakceptovaná správa sa musí znovu inovovať, aby bola akceptovaná a následne integrovaná.

Keďže sa produkcia a negociácia významov realizuje vždy v podmienkach určitého kultúrneho kontextu, môžeme povedať, že každá komunikácia je kultúrna, čo znamená, že na to, aby sme komunikovali efektívne, musíme komunikovať interkultúrne. Interkultúrna komunikácia skúma, akým spôsobom jednotlivci odlišných kultúr komunikujú, udáva isté vzory, či smery ako vzájomne komunikovať, čím napomáha lepšej komunikácii medzi jednotlivcami odlišných kultúr.

## 2 Historicko-kultúrny kontext Španielska a jeho vplyv na komunikáciu

Tiene minulosti visia nad každou kultúrou a ovplyvňujú ju počas celého jej vývinu. Ovpľyňujú myslenie a konanie kultúry ako takej, aj každého z jej jednotlivcov.

Ak chceme objektívne analyzovať akúkoľvek kultúru v súčasnosti, musíme sa vrátiť do histórie, aby sme pochopili, akým vývinom prešla, na aké úspechy a víťazstvá je hrdá, aké „hriechy, viny a tabu“ sa jej pripisujú, pretože len tak si môžeme vysvetliť a následne aj pochopiť mnohé veľakrát zdajúce sa nám absurdnosti, ktoré prebiehajú v myslení a konaní jednotlivcov tej ktorej kultúry súčasnosti.

Pyrenejským polostrovom a históriou Španielska sa prehnali okrem pôvodných obyvateľov Iberov aj Kelti, Feničania, Gréci, Kartáginci, Rimania, Svébi, Vizigóti a Mauri (moslimovia zo severnej Afriky). Časť z týchto kultúr sa asimilovala v pôvodnej kultúre vytvoriac hispánsku kultúru, ako ju začali nazývať Rimania a každá z nich zanechala určitý svoj vplyv na pôvodnej iberskej kultúre, ktorá mala bližšie ku kultúram Berberov, Guančov a k pôvodným obyvateľom Sicílie a Malej Ázie, než k súčasným európskym kultúram. Ako hovorí Francisco Roca (2010):

*„Spoločná španielska duša existuje. Tvorí ju istý druh historickej schizofrénie, ktorá vznikala stáročiami... V dnešnej dobe byť Španielom a prijať, že jeho predkami boli čisto Iberovia na jednom aj druhom brehu Stredozemného mora, z ktorých väčšina vyznávala Islam, je prakticky nemožné, pretože to by znamenalo priznať, že jeho bratmi sú, napríklad, Maghrebovia a že nezávisle od regiónu, odkiaľ ten ktorý pochádza, niet dôvodu na pocity fobie alebo antipatie voči nim, pretože odiaľ je len krok k antisemitizmu.“ (Roca, F., 2010)*

Nie všetci Španieli sa však cítia byť hrdí na celú svoju históriu alebo na jej najznámejších protagonistov. Isté časti histórie tohto národa spôsobili skazu a škodu v dávnej minulosti a dopadajú aj na jej súčasné generácie. Táto „čierna legenda“ vyvolala svojím spôsobom istý pocit historickej viny na vtedy hrdinské činy svojich predkov ako na európskom, tak aj na americkom kontinente.

Na kultúru súčasného Španielska sa musíme pozerieť hlavne z troch pohľadov minulosti: v prvom rade z pohľadu občianskej vojny a frankizmu päťdesiatych rokov minulého storočia, ale aj z pohľadu vzdialenej histórie, rekresťanizácie Pyrenejského polostrova a objavenia Ameriky, ktorá sa odvíjala prakticky na oboch stranách Atlantického oceánu a Pacifiku.

### 2.1 Reconquista (znovudobytie) alebo opätovná kresťanizácia

Opätovnú kresťanizáciu Pyrenejského polostrova považujú mnohí Španieli za jednu z „najčernejších“ kapitol svojej histórie, nakoľko v tomto období prichádza k vyhnaniu židov a moslimov z územia dnešného Španielska, všetkých tých, ktorí nechceli konvertovať na katolícku

vieru a tiež tých, ktorí sa len tváрили, že prestúpili na kresťanstvo, kvôli čomu posilnili katolícki králi svätú inkvizíciu.

Po *reconquiste* sa katolícki králi Ferdinand Aragónsky a Izabela Kastílska rozhodli v roku 1492 pre nábožensky čisté Španielsko a vydali zákon o vyhnaní židov zo Španielskeho kráľovstva, podľa ktorého museli všetci židia, ktorí odmietli prestúpiť na kresťanskú vieru, pod trestom smrti a konfiškácie majetku do štyroch mesiacov Španielsko opustiť. Na základe tohto rozhodnutia odišlo od 100 do 200 tisíc židov [toto číslo sa u jednotlivých historikov značne odlišuje, podľa profesora Contrerasa z Univerzity Alcalá ich nemohlo byť viac ako 90 tisíc] predovšetkým z Kastílie, čo výrazne negatívne ovplyvnilo aj ekonomiku krajiny.

Podľa Basilia Baltasara (2009) bola španielska kultúra vďaka vyhnaniu židov ochudobnená o možnosť európskej renesancie, ktorá sa stala impulzom a rozhodujúcou silou modernizácie kontinentu, pretože židia prispeli veľkou mierou k rozvoju európskych národov.

Čo sa týka moslimského obyvateľstva, Boabdilova kapitulačná listina zabezpečovala Maurom, že nebudú ani násilne prevedení na kresťanstvo, ani im nebudú zabavené majetky. Všetky podmienky kapitulácie boli v podstate veľmi tolerantné. V roku 1499 ich však kardinál Cisneros zmenil a zavŕšil podmanenie maurského obyvateľstva na Pyrenejskom polostrove. Pri násilnej kresťanizácii všetkého obyvateľstva Španielska si židia a moslimovia museli vybrať, či chcú opustiť svoju vlasť, kde mali majetky a obchody, alebo prijať kresťanstvo. Mnohí z nich sa rozhodli radšej zostať v Španielsku a podstúpili krst, ale to inkvizícií nestačilo. Podnikala zastrešujúce procesy a mučenia proti prekonvertovaným katolíkom, ktorých upodozrievala, že v skutočnosti zostali verní viere svojich predkov. Nútila ich vykonávať verejné obrady, pri ktorých museli robiť pokánie alebo dokazovať pravosť svojej viery, jesť jedlá z bravčového mäsa, čo im pôvodná viera zakazovala. Španielska inkvizícia zohrala negatívnu úlohu aj na dobytých amerických územiach a fungovala až do roku 1826.

Baltasar (2009) ide ešte ďalej, keď hovorí o hlbokom vplyve historických udalostí stredoveku na charakter a mentalitu španielskej kultúry:

*„Posadnutosť tým, že treba vyhubiť akékoľvek zdanie židovského vplyvu v Španielsku, dávala inkvizícii po stáročia moc, ktorá jej umožňovala podľa svojich chýtok manipulovať s vyzíabnutou dušou krajiny zastrešenou epidémiou obvinení a donášačstva. A hrozba potupy a upálenia sa nevzťahovala len na tých, ktorí konvertovali na katolíctvo a boli metodicky ponižovaní ako príklad pre všetkých poddaných, ktorí by si dovolili neuposlúchnuť podriadenie sa vládnucemu. V nejakom záhybe našej genetickej špirály musí byť vryté poučenie z týchto dlhých stáročí hanobenia nášho národa. Boľstivá výstraha sa objavuje formou skrytej urážky, zášti, ktorá bráni človeku uskutočniť zmysel svojho bytia, pretože ten zvláštny zvyk nedôvery sa u nás mohol vytvoriť len na základe zastrešovania. Zvyky podozrievať a obviňovať blížneho svojho, vnucovať mu pocit viny a podozrenia, výčitky za to, čo robí a čím je, sa vynárajú a idú proti vlastnostiam potrebným ku spolupráci a súťaživosti slobodného človeka. Podozrievanie a nedôvera, ktorú nám tak rafinovane implantovala ničivá mašinéria inkvizície, sa transformovali do tej domýšľavej ľudovej filozofie, ktorá tvorí najvýraznejšiu črtu nášho charakteru, práve tú, ktorá ničí oslobodené sily modernej spoločnosti.“ (Baltasar, El País, 2009)*

Relatívna náboženská a kultúrna tolerancia, v ktorej spolunaživali počas arabskej nadvlády moslimovia, židia a kresťania do roku 1492 na území vtedajšieho Španielska umožnila rozvoj vedy, medicíny, filozofie a umenia a dovolila vytvoriť silnú a otvorenú spoločnosť, pripravenú vstúpiť na cestu renesancie Európy XV. storočia a rozvoju kapitalizmu. Predovšetkým vyhnaniu židov sa pripisuje krok späť v ekonomickej, spoločenskej aj politickej oblasti a istá zaostalosť Španielska danej doby oproti susedným krajinám.

## 2.2 Veľký stret kultúr

Dobytie a kolonizácia Ameriky je jednou z najznámejších častí svetovej histórie. Správy o objavení Ameriky otriasli európskymi kráľovskými dvormi. Jej objavenie a kolonizácia však

nebola ani taká jednoduchá, ani taká rýchla ako by sa na prvý pohľad zdalo. Sprevádzalo ich veľa intríg na španielskom kráľovskom dvore a Kolumbovi sa to podarilo až pri jeho poslednej, tretej výprave, v tom istom roku, kedy bola znovu dobytá Granada ako posledné islamské kráľovstvo, t.j. v roku 1492, keď začína nová kapitola španielskej histórie, éra zjednotenia celého územia pod jednou korunou a jediným náboženstvom, katolíckym, éra expanzionistickej politiky Španielskeho impéria v Južnej a Strednej Amerike a na Antilách, ktoré sa čoskoro stali španielskymi kolóniami. Z Ameriky začali do Španielska prúdiť tony zlata a striebra a Španielske kráľovstvo sa v 16. storočí stalo 20 krát väčším ako Rímske impérium a nepochybne aj jedným z najmocnejších a najvplyvnejších vo svete. Táto slávna éra španielskej histórie však priniesla aj veľa krivdy a utrpenia, veľké pocity viny a krivdy na brehoch Tichého a na obidvoch stranách Atlantického oceánu, na ktoré je ťažko zabudnúť.

Katolícki králi Izabela Kastílska a Ferdinand Aragónsky, Karol V. a Filip II. patria asi k najznámejším postavám španielskej histórie, pretože sa stali protagonistami najväčšieho rozkvetu, zlatej doby, Španielskeho kráľovstva.

Kolonizácia Ameriky bola organizovaná Katolíckymi kráľmi na základe koncesie Patronátu nad Indiami, ktorú získali od pápeža Alexandra VI a prostredníctvom menovania biskupov si tak španielska koruna poistila kontrolu nad americkou cirkvou. Bol zriadený Kontratačný dom v Seville, ktorého cieľom bolo kontrolovať premávku osôb a všetkého obchodu s Amerikou, zaviedla sa daň z Indii, ktorou sa španielska koruna vyhla možným stratám a prostredníctvom úspešných transatlantických firiem a obchodu si zabezpečila zisky bez toho, aby sa priamo zapojila do tohto koloniálneho dobrodružstva. Po viacerých sťažnostiach na neľudské zaobchádzanie s domorodcami, ktoré oznámili kráľom dominikánski mnísi, schválila koruna Burgoské zákony, ktoré usmerňovali vykorisťovanie pôvodných obyvateľov ako poddaných španielskej koruny kolonizátormi, čo znamenalo istú formu potvrdenia kráľovskej moci na vzdialených územiach s cieľom zabrániť pokušeniam dobyvateľov o uzurpáciu kráľovskej moci na týchto územiach.

Španielski dobyvatelia, ktorí vstúpili na americký kontinent, odrážali nielen to pozitívne, za čo by sme mohli považovať prácu prvých františkánskych misionárov šíriacich kresťanstvo, ktorí sa snažili bez veľkých úspechov chrániť domorodcov, ale aj to najhoršie danej doby, brutalitu a chamtivosť po bohatstve. Charakteristika príznačná pre kráľovský dvor sa odrážala jednak v Cortésovi, rytierskom dobyvateľovi Mexika, jednak v Pizarrovi, negramotnom a brutálnom dobyvateľovi Peru.

### 2.2.1 Sociálny a kultúrny profil dobyvateľov

Väčšina dobyvateľov pochádzala zo španielskych regiónov Andalúzie, Kastílie a Extremadúry. Ich vek sa pohyboval medzi 30 a 45 rokmi, čo znamená, že to boli na danú dobu zrelí muži, ktorí pochádzali z obdobia poznačeného veľmi prísny sociálnym statusom stredovekej spoločnosti, v ktorej tí, čo nevlastnili statky a bohatstvo, mali len veľmi malé možnosti zmeniť svoje spoločenské postavenie.

Dobyvatelia a kolonizátori nepatrili ani k vysokej šľachte ani k vládnucej triede, okrem členov schudobnenej nízkej šľachty. Niektorí z nich boli rytieri, ktorí sa snažili dostať medzi vyššiu šľachtu, ale väčšina z nich patrila k remeselníkom, roľníkom, námorníkom, pastierom dobytky, obchodníkom, kňazom, kráľovským úradníkom a členom ďalších slobodných povolání danej doby, z ktorých väčšina sa pustila do tohto dobrodružstva nie z presvedčenia, ale z núdze alebo túžby zbohatnúť. (Galeano, 1986, Canihuante, 1999)

Pravdaže existovali aj výnimky, ktorých však bola menšina. Podľa Villanuevu Sotomayora (2005) len 30% z nich patrilo k rytierom, nižšej šľachte. *Podnik conquisty*, ktoré taktó dobývanie kvôli súkromnému financovaniu nazýva odborná literatúra, bol jediným spôsobom danej doby, ako mohli spoločensky postúpiť do vyššej vrstvy a získať status v tak prísne rozdelennej spoločnosti. Väčšina z nich nemala vojenské skúsenosti, a preto sa stali v Amerike improvizovanými bojovníkmi, ktorí robili, čo im prišlo na um s predstavou získať privilégia, akým sa v Európe dostávalo len šľachte.

Muži, ktorí sa dostali medzi dobyvateľov žili na prelome stredoveku a novoveku, doby, v ktorej nedostatok kultúry pociťovali aj vysoké vrstvy spoločnosti. Vzdelanie sa v tom čase poskytovalo výlučne v mestách a čítať sa učili len tí, od ktorých to vyžadovali ich zamestnania, ako kňazi, šľachta, obchodníci, úradníci alebo tí, ktorí mali možnosť zadovážiť si nejakú knihu, pretože ceny kníh boli v tom čase pre väčšinu obyvateľov finančne nedostupné. Keďže kníhtlač bola vynájdená len niekoľko desiatok rokov predtým, ponuka kníh bola v tom čase ešte stále príliš malá. Väčšina dobyvateľov boli analfabeti ako Pizarro a je evidentné, že nevedeli nič o antropológii, archeológii a etnografii, a preto ničili všetky kultúrne pamiatky a dedičstvo predkov amerických kultúr, predovšetkým chrámy, idolatriu pôvodných kultúr, ktoré považovali za hriech proti kresťanskému bohu.

*Pozitívna charakteristika* dobyvateľov sa pripisuje kultúre stredoveku. Boli nositeľmi skutočnej kresťanskej viery, ktorá sa mala propagovať všade tam, kde ju ešte nepoznali. O tom, že ich zbožnosť bola úprimná, svedčí aj fakt, že sa nikdy skutočne nevzbúрили proti svojim nadriadeným, ktorí ničili idoly domorodcov, čím mnohokrát vystavovali nebezpečenstvu života svojich vojakov. Ich rytiersky duch ich poháňal slúžiť bohu a kráľovi s cieľom získania kráľovskej priazne a dosiahnutia vyššieho statusu, vážnosti a prestíže.

Získanie šľachtického titulu sa stalo vyloženou posadnutosťou každého dobyvateľa, hoci len máloktorému sa to podarilo, pretože kráľovská koruna sa čoskoro postavila proti týmto tendenciám. Španielska šľachta sa tomu tešila, nakoľko považovala dobyvateľov za zbohatlíkov, ktorí sa snažili získať rovnaký status za cenu zabíjania stoviek, ba tisícok domorodcov. Jednoduchšie bolo pre dobyvateľov získať tzv. *encomiendas*, isté splnomocnenia, ktoré ich oprávňovali v mene kráľa vlastníť určité územie aj s jeho obyvateľmi, ktorým rozdeľovali prácu a tvorili im zisky, keďže otroctvo bolo zrušené v roku 1542 kráľovskou korunou, ktorá sa na podnet mnohých kňazov a misionárov snažila zmierniť zneužívanie domorodcov v *Indiách* už v roku 1512 vydaním Burgorských zákonov a neskôr, teda v roku 1542 vydaním *Zákonov a nariadení ich veličenstva pre vládnutie v Indiách a zachovanie a dobré zaobchádzanie s Indiánmi* alebo ľudovo nazývaných *Nové zákony*, ktoré sa považujú za niečo ako politická ústava Nového sveta, ktoré zakazovali otroctvo v akejkolvek forme a akomkoľvek zmysle slova. Táto relatívna ochrana amerických domorodcov zakotvená v zákonoch danej doby nemá v histórii sveta precedens a pravdepodobne kvôli nim ani neboli stredoamerickí a juhoamerickí Indiáni vyhladení tak ako Indiáni na území dnešnej Severnej Ameriky.

Relatívne jednoduché bolo pre dobyvateľov získať aj administratívne úrady, hoci na tieto nemali dostatok vzdelania a chýbali im aj potrebné skúsenosti. Nedostatočné kritické postoje ich viedli k viere v existenciu úžasných legiend o raji na Zemi, El Dorade, prameni večnej mladosti, či obroch v Amazonskej džungli, ktoré sami prikrášľovali a zveličovali. Bojový duch a slepý fanatizmus ich posúvali ďalej aj v tých najhorších klimatologických a prírodných podmienkach, na aké neboli zvyknutí.

*Negatívna charakteristika* dobyvateľov sa väčšinou pripisuje kultúre novoveku. Silný individualizmus obdobia novoveku ich nútil konať „hrdinské činy“, na ktoré by sa nezabudlo a ktoré by im podľa chápania renesancie priniesli dobrý chýr a osobnú slávu.

Snaha zbohatnúť za každú cenu a chamtivosť sa odrážala prakticky vo všetkých dobyvateľoch, najviac však v hlavných predstaviteľoch *conquisty*, ako boli Cortés, Pizarro, Alvarado, Benalcázar, de Almagro a iní, ktorí získané prostriedky okamžite investovali do nových dobovačných vojen, aby získali ďalšie bohatstvá. Ich ambície boli až nezdravé na rozdiel od jednoduchých dobyvateľov, ktorí po tom, ako získali korisť, sa snažili odísť a získať splnomocnenie na určité územie, kde by sa mohli usadiť. Krutosť, k akej sa znížili hlavní predstavitelia *conquisty*, a ku ktorej priviedli aj svojich podriadených, je pre nás v dnešnej dobe ťažko pochopiteľná. Nesmieme však zabudnúť, že jej hlavní predstavitelia vyrastali v Španielsku v období *reconquisty*, kedy sa španielska monarchia usilovala za každú cenu získať späť svoje územia dobyté islamskými vládcami, čo nebol len obyčajný politický konflikt, ale náboženská vojna a následne silná moc inkvizície. Americkí dobyvatelia boli preniknutí duchom križiackeho ťaženia a boja proti neveriacim pohanom.

Dychtivosť obyčajných vojakov *conquisty* by sme mohli chápať aj ako prirodzenú túžbu po materiálnych statkoch tých, ktorí nikdy nič nemali a videli príležitosť na to, aby to zmenili a zlepšili

si život. Títo jednoduchí dobyvatelia nemali žiadne námietky proti miešaniu sa s pôvodnými obyvateľmi, na rozdiel od anglosaských alebo francúzskych dobyvateľov, a voľne uzatvárali manželstvá s indiánskymi ženami, z ktorých potom vyrastali deti miešancov, ako ich poznáme dodnes.

Pre väčšinu pôvodných obyvateľov Ameriky aj s odstupom času ostávajú prví španielski kolonizátori „hordami barbarov“ túžiacimi po zlate a moci, ktorú toto predstavuje.

Príchod Kolumba odštartoval jednu z najznámejších svetových udalostí, ktoré kedy ovplyvnili ľudstvo. V priebehu jedného storočia dokázalo ľudstvo spoznať celkovú veľkosť planéty, spojili sa krajiny a kultúry s rôznymi stupňami vývoja. Pomocou pušného prachu, papiera, kníhtlače, a pod. ostala výhoda evidentne na strane Európanov.

Objavenie striebra a zlata spustilo jednu z najväčších migrácií v dejinách civilizácie, ale aj jednu z najväčších vyhubení pôvodných kultúr. Tisíce ľudí cestovalo z Európy do Ameriky za vidinou bohatstva a stovky ton zlata a striebra, ktoré priviezli z kolónií do Španielska, umožnili tejto krajiny stáť sa najsilnejšou veľmocou danej doby. V priebehu troch rokov španielski dobyvatelia obrali obyvateľov Kuby a Portorika o všetko zlato, ktoré títo nazbierali za tisíc rokov.

Podľa Dobynsa (1983) storočie potom, ako prišli Kolumbove lode do Ameriky, ostalo na kolonizovanom území len okolo 5 miliónov pôvodného obyvateľstva z viac než 90 miliónov, ktoré obývalo toto územie pred príchodom dobyvateľov (Boff, 1992).

Príčinou takéhoto prudkého úbytku pôvodného obyvateľstva, ktorý bol neskôr kompenzovaný prívodom čiernych otrokov z Afriky dodávaných španielskym kolonizátorom francúzskymi, holandskými a portugalskými otrokármi, bolo jednak neúprosné vyvražďovanie porazených bojovníkov, jednak privezené choroby z európskeho kontinentu, ktoré domorodci nepoznali, proti ktorým im chýbala odolnosť a ktoré sa širili rýchlejšie než samotní dobyvatelia, ale aj otrocké pracovné podmienky, ktoré dobyvatelia stanovili počas kolonizácie.

Rýchle šírenie sa chorôb spomína aj historik Charles Mann (2006), keď hovorí, že Španielsko...

*„... by nikdy nezvíťazilo nad ríšou (Aztéckou), keby, zatiaľčo Cortés staval lode, Tenochtitlán neskosila epidémia viruely, ktorá neskôr zničila aj Tahuantinsuyo...“ (Mann, 2006, s.179, 180)*

Väčšina španielskych kronikárov predstavila dobytie Ameriky ako úžasnú skvelú udalosť, ktorá si zasluhuje chválu a obdiv, pretože žiadny iný národ nedobyl nové územia v tak krátkom čase. Vynechávajú však to podstatné, to, o čom hovoria svedectvá domorodcov, anglosaské kroniky, ale aj niektoré kroniky španielskych kronikárov a misionárov, ako napr. frátra, neskôr biskupa, Bartolomeja de las Casas. Títo predstavili dobytie Ameriky a musíme pripomenúť, že celej Ameriky, ako najväčšie barbarstvo, nešťastnú, morálne odsúdeniahodnú udalosť histórie, spustenú ambíciami moci a chamtivosti po zlate, v ktorej sa vyzdvihuje predovšetkým likvidácia pôvodných kultúr, aké kedy nemalo obdoby.

Hoci Bartolomé de las Casas (1542) nespochybňuje výhody dobytia Ameriky pre svet, vo svojom diele ho nazýva „zničením Indií“ a posielal princovi Filipovi, budúcemu kráľovi Španielska, krátku časť svojho diela, ktoré nazval *Krátke hlásenie o zničení Indií*, kde otvorene opisuje zverstvá a správanie sa dobyvateľov voči domorodému obyvateľstvu:

*„Španieli sa správali k týmto veľmi krotkým ovečkám, zabúdajúc na to, že sú ľudia, s najväčšou krutosťou ako hladné vlky, tigre a levy. Po štyridsať rokov nerobili a nerobia nič iné než ich prenasledujú, potláčajú, sekajú, vraždia a kynozia starými najkrutejšími spôsobmi a tiež novými, o ktorých nikto nepočul, nečítal ani nikdy nevidel, lebo ich sami vymysleli. Preto je teraz na Španielskom ostrove [terajšia Dominikánska Republika a Haiti] len dvesto domorodcov, hoci predtým ich tu boli tri milióny... Môžeme tvrdiť, že Španieli svojim ukrutným a neľudským správaním vzali život viac ako dvanástim miliónom mužov, žien a detí: ale podľa môjho názoru ich je viac než pätnásť... Dvoma spôsobmi dosiahli tieto barbarské účinky: prvý spôsob boli neľudské ako aj nespravodlivé vojny, druhý spôsob bolo podobyvačné týranie domorodcov, zabíjanie pánov, pohlavárov a mladých, veľkých chlapcov potláčajúc všetkých ostatných najtvrdším, najdrsnejším a najkrutejším otroctvom, neznesiteľným ani pre zvieratá. Jedinou príčinou týchto jatiek bola*



*chamtivosť Španielov, pre ktorých sa prakticky jediným bohom stalo zlato a jediným cieľom nadzgať sa bohatstvom za niekoľko dní na úkor pokorných a jednoduchých ľudí, ku ktorým sa správali horšie než k zvieratám, čo som ja videl na vlastné oči... Tieto ukrutnosti sú ešte viditeľnejšie, keď samotní Španieli priznávajú, že Indiáni nikdy nič zlé neurobili kresťanom, ba naopak, zo začiatku ich milovali ako zostúpivších z nebies... (Bartolomé de las Casas, Brevisima relación de la destrucción de las Indias, 1542).*

Tieto svedectvá priamych účastníkov sú jasným dôkazom o skutočnej *conquiste* amerického územia, o ktorej existuje veľa rôznych interpretácií. Objavenie Ameriky bolo naozaj významnou udalosťou v dejinách civilizácie, nakoľko americký kontinent bol tisícky rokov izolovaný od sveta a príchod španielskych dobyvateľov urobil radikálnu zmenu v histórii sveta.

Akým smerom by šiel vývoj Ameriky bez tohto objavu, je dnes ťažko povedať, čo je však isté, je to, že v povedomí stredoamerických a juhoamerických kultúr ostal pocit krivdy a nespravodlivosti z vývinu týchto kultúr po dobytí ich územia, pretože i keď možno utláčani, ale najedení a ošatení netrpeli takou biedou ako v súčasnosti. Kultúry bohaté prírodnými krásami a nerastným bohatstvom, ktoré samy nemôžu zúročiť, patria medzi najchudobnejšie krajiny sveta. Výstižne to vyjadril peruánsky básnik a spisovateľ César Vallejo o svojej krajine: „Peru je žobrák, sediaci na stolci zo zlata.“ Peru ako príklad jednej z krajín, ktorá by sa možno bola vyvíjala iným smerom, nebyť európskeho expanzionizmu 16. storočia.

Niektorí súčasní členovia amerických kultúr, a sú to predovšetkým priami, málo miešani potomkovia španielskych dobyvateľov, stále považujú Španielsko za svoju „matku vlast“, iní, väčšinou zmiešani potomkovia Španielov a domorodcov alebo priami potomkovia pôvodných kultúr, za agresora, ktorý spustošil a zničil ich kultúru. Keď sa v Španielsku oslavovalo 500. výročie objavenia Ameriky, v Strednej a Južnej Amerike nebolo čo oslavovať, pretože sa toto obdobie podrobilo ostrej kritike väčšiny obyvateľstva. Táto téma aj dnes vyvoláva veľké emócie v kultúrach tohto kontinentu a pri stretnutiach a obchodných rokovaniach, v prípade, že sa na nich zúčastňujú aj predstavitelia španielskej kultúry, sa jej treba radšej vyhnúť.

Dobytie Amerického kontinentu bolo veľkým stretom kultúr. Stále však stojí medzi oboma kultúrami otázka, na čej strane bolo právo. Mali európske kultúry právo dobyť tento úžasný kontinent, kde ľudia žili relatívne slobodne a v harmónii s prírodou, ako napríklad vyspelá kultúra Inkov, ktorí španielskych dobyvateľov zdravili svojím zaužívaným spôsobom *Ama sua, ama llulla, ama kella* [Nekradni, neklam, nebuď lenivý] alebo jednoduchá kultúra Aravakov, ktorí ponúkali Kolumbovi a jeho spoločníkom svoje priateľstvo nazývajúc ich *moje druhé srdce*?

Je isté, že dnes, z perspektívy, ktoré nám ponúka poznanie minulosti, by bolo oveľa ľahšie uskutočniť stretnutie s analyzovanými kultúrami bez silného náboženského fanatizmu, ktorý stret kultúr na americkom kontinente charakterizoval, obohatiť ich, pomôcť konsolidovať ich ríše a vyťažiť z nich výhody pre európske kultúry, t.j. obohatiť sa navzájom.

Ako hovorí Kucharčík (2010):

*„... základom humanistických hodnôt, na ktorých euroatlantická civilizácia stojí, a za ktoré sa oplatí bojovať, je úcta k človeku, jeho životu a rešpektovaniu ľudskej dôstojnosti.“ (Kucharčík, 2010, s.21)*

Faktom však ostáva to, že dnes, po vyše piatich storočiach vzájomnej interakcie musíme pochopiť, že latinskoamerický kontinent je skutočne „novým svetom“, novou realitou rôznorodého krízenia a miešania kultúr, obrovského multikultúrneho spoločenstva, v čom spočíva aj najväčšie bohatstvo a obrovský potenciál tohto kontinentu.

### 2.3 Občianska vojna a frankizmus

Po sláve a rozkvetu Španielskeho kráľovstva a po zaniknutí habsbursko-španielskej vetvy kráľovského rodu a postupnej strate všetkých kolónií v Amerike začalo Španielsko upadať. Veľká hospodárska kríza na začiatku 20. storočia, nespokojnosť, štátny prevrat, diktátorský režim Prima de Riberu, pád monarchie, politická nestabilita krajiny a víťazstvo ľavice vo voľbách v roku 1931 vyvrcholili do najkrutejšej občianskej vojny v Európe 20. storočia. Môžeme povedať, že bola

výsledkom hlbokého vnútorného rozpoltenia španielskej spoločnosti, ktoré gradovalo v päťročnom období medzi pádom monarchie a víťazstvom Falange v prvých demokratických voľbách Španielska a stala sa ďalším tieňom španielskej histórie, vynárajúcim sa na povrch podnes a traumou pre všetkých členov španielskej kultúry, ktorú rozdelila na dva tábory, ako hovoria samotní Španieli, na dve Španielska.

Už počas prvých týždňov vojny začal Franco masové čistky na dobytých územiach, čím zlikvidoval takmer všetku inteligenciu. Dodávky nemeckých, talianskych a sovietskych zbraní a účasť tisícov interbrigadistov urobili zo španielskej občianskej vojny najmedzinárodnejšiu zo všetkých občianskych vojen, v ktorej prišlo o život okolo 600 tisíc ľudí, hoci tieto údaje sú len približné, nakoľko veľa vecí z tohto obdobia ostáva ešte stále veľkou neznámou. Najhroznejšie na občianskej vojne je to, že tí „druhí“ nie sú neznámi votrelci, cudzinci, proti ktorým sa bojuje za vlasť, ale susedia, príbuzní, súrodenci, dokonca rodičia alebo vlastné deti. Ako povedal Saint Exupéry,

*„občianska vojna nie je vojna, ale choroba... (kde) človek bojuje vlastne proti sebe samému.“ (Beavor, 2005, s. 7)*

Nebolo to však len trojročné obdobie Občianskej vojny 1936 – 1939, ale aj 40 rokov povojnového diktátorského obdobia generála Franca, ktoré zatemnilo a zanechalo hlbokú traumu v španielskej kultúre.

Po skončení vojny víťazstvom nacionalistov nechal diktátor Franco podľa odhadov zastreliť približne 100 tisíc svojich protivníkov, ktorých následne zakopali do masových hrobov, mnohí ďalší museli ujsť do exilu. Nútený exil republikánov ostal v pamäti Španielov ako jedno z najväčších ponižení, aké sa im mohlo dostať od svojich spoluobčanov. Na to, že im bola odoprená vlastná zem, že boli vytrhnutí od svojich koreňov a odsúdení žiť a umrieť v cudzej zemi, čím bola ich vlastná krajina ochudobnená o najschopnejšie mysle pokrokových intelektuálov, na túto hanbu väčšina Španielov doteraz nemôže zabudnúť. Do tejto časti histórie krajiny patrí aj približne 30 tisíc detí, ktoré boli v dobe vlády generála Franca odobrané „červeným“, ktorí obhajovali republikánske zriadenie štátu a boli dané na výchovu do profrankovských rodín alebo skončili v sirotincoch. Mnohé z nich doteraz pátrajú po svojich koreňoch a hľadajú svojich príbuzných.

Španielska občianska vojna zanechala hlbokú traumu v celej španielskej spoločnosti. Hrozné a nespravodlivé na celej povojnovej situácii bolo to, že zatiaľčo víťazom bolo plne umožnené prekonať vlastné straty občianskej vojny, tí porazení, ako fyzicky, tak aj morálne, boli odsúdení stať sa zajatcami svojej vlastnej krajiny, svojho domova bez akýchkoľvek práv a boli označení ako hanba Španielska na celý život, pretože, ako hovorí Ruiz-Vargas (2006), frankizmus nikdy nezahrmul do svojich plánov ani odpustenie, ani zmierenie, ba naopak. Pre Franka, falangistov, pre cirkev a všetkých tých, ktorí podporili vojenský prevrat v tridsiatom šiestom a cítili sa byť identifikovaní s diktatúrou, sa „červení“ stali degenerovanými osobami, zodpovednými za zničenie Španielska, a preto si zaslúžili tie najhoršie tresty. Preto bol spustený aj program politických represálií a inštitucionalizovaný teror permanentného sledovania, vydierania, ponižovania a udavačstva a zavedené koncentračné tábory. Za takýchto podmienok a v takomto prostredí hrozieb, plnom obvinení, ponižovania, donášania a udavačstva, kde bola spoločnosť extrémne polarizovaná, kde len „červení“ boli tí zlí, sa porazení vrátili do svojich miest a dedín, do svojich domovov. Niet sa čo diviť, že práve v tomto období vzrástol počet sebevražď v Španielsku až o 30%. (Ruiz-Vargas, 2006, s. 33)

Mnohé udalosti, ktoré sa stali počas občianskej vojny a v povojnovom období sa stali tabu pre mnohé španielske rodiny, aby sa znovu neotvárali obrovské rany spôsobené v ich rodinách, ale bolo dokonca aj zakázané o tom hovoriť. Ako hovorí Ruiz-Vargas (2006) slovami jednej obete:

*„Nesmeli sme rozprávať, nesmeli sme sa stretávať... veď sme boli mŕtvi... počúvali za dverami... vy si neviete predstaviť, akú sme mali inkvizíciu... všetci sme boli mŕtvi...“ (Ruiz-Vargas, 2006, s. 35, 36)*

Ruiz-Vargas tvrdí, že psychické rany na duši, zvlášť keď sa o nich nerozpráva, to obrovské ticho môže spôsobiť mentálnu smrť a zanechať trvalé stopy na ďalších generáciách.

Toto ticho, toto tabu, ktoré sa okolo občianskej vojny vytvorilo v povojnovom období pretrvávalo aj naďalej, nakoľko po Frankovej smrti sa všetky politické strany dohodli ponechať Frankov režim minulosťou a Španielsko udelilo amnestiu všetkým kriminálnym činom spáchaným počas vojny a Frankovej vlády v rokoch 1939-1975.

Podľa Wiesela (1996) ticho však nikdy nepomáha obetiam, ale ich agresorom. Ruiz-Vargas (2006) ide ešte ďalej a hovorí:

*„Čas nevráti zmierenie obidvom Španielskam, kým jestvuje mučená a umlčaná pamäť, ktorá čaká na gesto, na skutočný politický kompromis, aby sa rekonštruovala pamäť tohto čierneho obdobia našej histórie. Samotný čas nič nevyrieši a už vonkoncom nič nevylieči, keď neexistujú žiadne pozitívne skutočnosti, keď sa dokonca otvorene znemožňuje, aby začal proces revízie a analýzy prežitéj drámy, ktoré by umožnili v pamäti obetí neutralizovať emocionálne komponenty spojené s pripomínaním bolestivých udalostí... Uboľená pamäť obetí bude napravená, keď sa celá španielska spoločnosť, bez rozdielu politického zmysľania, dozvie a prizná pravdu.“ (Ruiz-Vargas, 2006, s. 39)*

Ako sa zdá, historici nevenovali dostatočnú pozornosť psychologickému dopadu občianskej vojny a jej vnútornému násiliu ako historicky generalizovanému fenoménu, pretože v posledných rokoch je zrejماً polarizácia španielskej spoločnosti, čo nebolo vidieť v predchádzajúcich 25 rokoch demokratického Španielska. Dohodnutý konsenzus počas obdobia prechodu k demokracii totiž nevyvrátil pochybnosti a nevyjavil celú pravdu o tom, čo sa vlastne stalo, ani neočistil spoločnosť, ale len pochoval spomienky na určitý čas. Toto tabu však bude musieť byť raz opäť otvorené a pravda bude musieť vyjsť na povrch. V roku 2007 prijatý zákon, známy ako Zákon historickej pamäte, ktorý priznáva a rozširuje práva a opatrenia v prospech obetí Občianskej vojny a frankovej diktatúry, totiž nerieši možnosť exhumácie masových hrobov, kde pravdepodobne zmizli stovky nezvestných odporcov Frankovho režimu, ani neodsudzuje zločiny frankizmu ako fašistického režimu a to je práve to, čo dnes polarizuje španielsku spoločnosť. Zmierenie nenastane ani zabudnutím, ani mlčaním, ani zhovievavosťou, ani bráním na zodpovednosť konkrétne, väčšinou už nežijúce, osoby, ale pomocou empatie bez strachu priznaním pravdy, aby sa raz a navždy uzavrela bolestivá kapitola španielskej histórie.

Ako vidíme na základe dostupnej literatúry, ktorej sa popisalo veľa v posledných rokoch a ktorá sa konečne otvorila verejnosti, a taktiež na základe osobných skúseností, téma Občianskej vojny v Španielsku je stále prítomná a vyvoláva neustále silné emócie medzi príslušníkmi španielskej kultúry. V oficiálnych konverzáciách a v komerčných vzťahoch je to pre rozhovory do veľkej miery tabuizovaná téma, ktorú radšej netreba otvárať.

## ZÁVER

Každá kultúra je spôsob, akým triedime, respektíve označujeme realitu, je to spôsob vízie sveta, ktorá sa odráža v našom myslení, čínení a konaní. Je to spôsob ľudského vnímania minulosti, súčasnosti a budúcnosti, spôsob organizovania toho, čo nás obklopuje a čo sa odzrkadľuje v našom spôsobe komunikácie, sú to prostredníctvom symbolov a komunikačných schém, či modelov, generáciami odovzdávané vzorce významov.

V našom príspevku sme chceli poukázať na dôležitosť historicko-kultúrneho kontextu, v ktorom sa vyvíjala španielska kultúra, na rozmanitosť kultúr, ktoré zanechali stopy na Pyrenejskom polostrove a silno ovplyvnili španielsku kultúru, a taktiež na búrlivé momenty histórie, ktoré zanechali natrvalo stopy v myslení, charaktere a mentalite jednotlivcov španielskej kultúry. Naším cieľom bolo tiež poukázať na tabuizované témy historických udalostí, s ktorými sa španielska spoločnosť doteraz úplne nevyrovnala a ktorú jej historicko-kultúrny kontext rozdeľuje na „dve Španielska“. Kultúra je totiž všetko to, čo zdieľajú všetci členovia danej spoločnosti a čo sa prenáša od starších generácií na mladšie, je základom medziludských vzťahov a ovplyvňuje správanie ľudí a komunikáciu medzi nimi. Úspech interkultúrnej komunikácie bude závisieť teda aj od toho, ako dokážeme interpretovať daný historicko-kultúrny kontext, v ktorom sa tá ktorá kultúra

vyvíjala a ako budeme schopní vytážiť z neho všetko pre to, aby sa naša komunikácia stala efektívnou.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BALTASAR, B. 2009. *El malestar español*. El País, Opinión, 22 de julio de 2009.
2. BEEVOR, A. 2005. *La guerra civil española*. Barcelona: Crítica, 2005.
3. BOFF, L. 1992. Quienientos años de evangelización. De la conquista espiritual a la liberación integral, Santander: Editorial Sal Terrae, 1992. ISBN 84-293-1064-9 .
4. CANIHUANTE TORO, G. 1999. Historia viva de Chile. Santiago: Editorial Pehuen, 340 s., 1999 ISBN: 9789561603134.
5. CARDOSO DE OLIVEIRA, R. 2007. *Etnicidad y estructura social*. Universidad Iberoamericana, A.C. México. 2007 ISBN 978-968-496-595-9.
6. CONTRERAS, J. El Decreto de Expulsión de 1492. [online] Dostupné na internete: 30.5.2010 <http://sefarad.rediris.es/textos/0expulsiondocs.htm#ref>
7. CRAWFORD, J. 1983. Antropología psicológica. El estudio de la personalidad en la cultura. In: *Cuadernos A de Antropología*. Editorial del Hombre, Barcelona. 1983.
8. DE LAS CASAS, B. 2005. *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*. Madrid: Alianza Editorial, 2005 .
9. DELGADOVÁ, E. 2006. Interkultúrne aspekty v medzinárodných vzťahoch. In: Zborník z medzinárodnej konferencie FMV EU v Bratislave, Mojmírovce. 2006.
10. GALEANO, E. 1986. *El descubrimiento de América que todavía no fue y otros escritos*. Barcelona: Editorial Laia, 1986 ISBN 8476681054.
11. GARCÍA de CORTÁZAR, F., GONZÁLES VESGA, J. M. 2008. *Breve historia de España*. Edit. Alianza. 816 s. ISBN 978-84-206-8398-0.
12. KUCHARČÍK, R. 2010. Miesto USA v súčasnej medzinárodnej politike v kontexte novej národnej bezpečnostnej stratégie. In: Medzinárodné vzťahy 1/2010, ročník VIII. S. 7 – 22. ISSN 1336 – 1562.
13. MANN, Ch. 2006. *1491*. México: Taurus, 2006.
14. MORALES, J.F., MOYA, M. 1996. *Tratado de Psicología Social I*. Procesos Básicos. Madrid: Síntesis.
15. RAMOS, S. 1965. *El perfil del hombre y la cultura en México*. México: Austral, 1965
16. ROCA, F. 2010. Hispania hoy. Contexto socio-histórico inicio del siglo XXI con sus tabúes. E-mail. 29.11.2010.
17. RODRIGO ALSINA, M. 1999. *La comunicación intercultural*. Barcelona: Anthropos Editorial Rubí. ISBN: 84-7658-572-1.
18. RUIZ-VARGAS, J. M. 2006. Trauma y memoria de la Guerra Civil y de la dictadura franquista. In: HISPANIA NOVA. Revista de Historia Contemporánea. № 6. 2006. ISSN 1138-7319.
19. TAMENE, G. 2010. Moderné medzinárodné vzťahy a svetová politika: stručný prehľad. Bratislava : Iura edition, 2010. ISBN: 978-80-8078-325-9 .
20. VILLANUEVA SOTOMAYOR, J.R. 2005. *Compendio histórico del Perú: el libro de los cómo, por qué, dónde y cuándo de los acontecimientos históricos del Perú*. 461 s. Lima: Bruño, 2005.
21. WARDHAUGH, R. 2002. *An Introduction to Sociolinguistics*. 4th ed. Blackwell Publishers, 408 s., 2002. ISBN 0-631-22540-4.
22. WIESEL, E. 1996. *Memorias*. Anaya y Mario Muchnik. Barcelona, 1996

## KONTAKT

PhDr. Elena Delgadová  
Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov  
Trenčianska univerzita A. Dubčeka v Trenčíne  
E-mail: [elena.delgadova@tnuni.sk](mailto:elena.delgadova@tnuni.sk)

## RECENZIA

**LADISLAV BAREŠ, RUDOLF VESELÝ, EDUARD GOMBÁR: DĚJINY EGYPTA. PRAHA,**  
NAKLADATELSTVÍ LIDOVÉ NOVINY 2009, 821 s. ISBN: 978-80-7106-971-3

---

doc. PhDr. Karol Sorby, DrSc.

Nakladateľstvo Lidové noviny v Prahe zaradilo do plánu svojho dlhoročného úspešného edičného projektu „dějiny států“ aj vydanie historického diela týkajúceho sa dejín Egypta. Býva pravidlom, že diela, ktorých napísanie – na rozdiel od prekladov kníh zo zahraničia – bolo zverené popredným domácim špecialistom, lepšie vystihujú predstavy a potreby českého (aj slovenského) čitateľa. Ako uvádzajú autori Egypt patrí ku krajinám, ktorých životnú os tvorili rieky, podobne ako iné civilizácie (Čína, India, Mezopotámia), má jednu z najdlhších súvislých histórií na svete, siahajúcu až k samotnému prahu ľudskej civilizácie. Na brehoch rieky Níl vzniklo písmo, ktoré bolo vizuálnym zachytením hovoreného slova, písmo hieroglyfické. Prírodné podmienky Egypta – pravidelné nilske záplavy prinášajúce z oblastí horného toku rieky úrodnú pôdu – umožnili rast obyvateľstva, rozvoj poľnohospodárstva a položili základy hospodársko-spoločenskej organizácie štátu. Rubom tejto úspešnosti bola skutočnosť, že Egypt sa často stával objektom nájazdov cudzích vládcov z bližšieho i vzdialenejšieho okolia, medzi ktorých môžeme zaradiť aj Grékov, Rimanov, ale hlavne Arabov. Tí v 7. storočí n. l. vtisli Egyptu arabsko-muslimskú podobu, trvajúcu až do dnešných dní.

Autormi tohto monumentálneho historického diela sú traja vynikajúci českí orientalisti, egyptológ, prof. PhDr. Ladislav Bareš, CSc., riaditeľ Egyptologického ústavu Karlovej univerzity, arabista, prof. PhDr. Rudolf Veselý, CSc., emeritný profesor Ústavu Bízkeho východu a Afriky Karlovej univerzity a arabista prof. PhDr. Eduard Gombár, CSc., súčasný riaditeľ Ústavu Bízkeho východu a Afriky Karlovej univerzity.

Prof. Bareš spracoval na 150 stranách prvú časť práce, nazvanú „Najstaršie dejiny Egypta“. Ide o obdobie začínajúce sa počiatkami ľudskej aktivity na území Egypta. Autor následne približuje dejiny Starej, Strednej a Novej ríše a končí opisom pomerov v Egypte pod nadvládou Grékov a Rimanov. Ako sa ukazuje, vzhľadom na obrovský časový záber, najväčším problémom prof. Bareša bolo vtesnať sa do vymedzeného rozsahu strán. Čo sa týka druhej časti práce, nazvanej „Egypt v stredoveku“, táto sa začína vznikom islámu a dobytím Egypta muslimskými Arabmi. Prof. Veselý na 220 stranách približuje čitateľovi dejiny Egypta za arabského kalifátu, v období šiitského fátimovského kalifátu a v období krížových výprav. Potom pokračuje vo výklade egyptských dejín počas mamlúckeho sultanátu a svoju časť uzatvára opisom udalostí 16. – 18. storočia, keď bol Egypt súčasťou Osmanskej ríše. V tejto časti sa autor venuje úsiliu porazenej mamlúckej vrstvy znovu si vydobýť rozhodujúce postavenie v krajine napriek osmanskej nadvláde.

Najväčší podiel na celom diele má prof. Gombár, autor tretej a štvrtej časti práce. Tretia časť nazvaná „Moderný Egypt“ sa začína vojenskou výpravou Napoleona Bonaparta do Egypta (1798 – 1801). Na 160-tich stranách autor približuje Egypt za vlády Muhammada Alího a jeho nástupcov. V celej časti sa pravidelne stretávame s osvetľovaním problémov týkajúcich sa tzv. „východnej otázky“ od jej vzniku na konci 18. storočia až do jej zániku v rámci usporiadania sveta po prvej svetovej vojne. Autor nezaujate hodnotí udalosti, pričom ostro odhaľuje zjavné i skryté záujmy veľmocí, o ktorých vlastná historiografia (britská, francúzska, ruská atď.) často taktne mlčí alebo ich skresľuje resp. prikrášľuje. Autor sa ďalej venuje situácii v Egypte po britskej okupácii v roku 1882, keď krajina formálne zostávala provinciou Osmanskej ríše, cez obdobie britského protektorátu (1914 – 1922) a pokračuje v zasvätenom výklade politického, hospodárskeho, spoločenského a kultúrneho vývoja Egypta počas formálnej nezávislosti, ale pod priamou britskou kontrolou.

Posledná štvrtá časť práce, ktorej autorom je tiež prof. Gombár, má názov „Súčasný Egypt“ a venuje sa historickému výkladu od egyptskej revolúcie Slobodných dôstojníkov v roku 1952 do konca 20. storočia. Najväčšiu pozornosť autor venuje obdobiu egyptských dejín keď bol na čele krajiny Džamál Abdannásir (1952 – 1970). Potom nasleduje približne desaťročné obdobie prezidenta Anwara as-Sádáta (1971 – 1981), ktorý zásadne zmenil smerovanie revolučného Egypta. Jeho politická línia nebola konzistentná a skutočnosť, že na počiatku svojej vlády využil Muslimske bratstvo v politickom boji proti silám ľavice, uvoľnila dlho potláčaný prúd islámskych síl, ktoré nakoniec krvavo odstránili jeho samého. Egypt za vlády prezidenta Husního Mubáráka už definitívne stratil postavenie regionálnej arabskej mocnosti akou bol v 50. a 60. rokoch. Zaujímavým doplnkom tejto časti je aj kapitola nazvaná „Česko-egyptské vzťahy“. Prof. Gombár vo svojom podaní skĺbil problémy súvisiace s vnútorným vývojom (o. i. modernizácia, sekularizácia a nacionalizmus, islamizmus) v skúmaných obdobiach so zahraničnopolitickými otázkami ovplyvňujúcimi vývoj (politika európskych mocností a neskôr supervelmocí USA a ZSSR) do plynulého a vyváženého textu.

Práca napriek svojmu veľkému rozsahu – veď ide o prehľadný výklad dejín Egypta v období vyše päťtisíc rokov vývoja – je rozčlenená premyslene a logicky do 35 kapitol. Je to nepochybne výsledok mnohoročnej úspešnej symbiózy pedagogickej a vedeckej činnosti všetkých troch autorov. Zreteľne sa u nich prejavuje aj dôverná znalosť reálií skúmanej oblasti, vďaka ich častým kratším i dlhším pobytom v Egypte. Bibliografia, hoci je označená ako výberová, poskytuje rozsiahly zoznam prameňov a literatúry, čo svedčí o mimoriadne širokom zábere autorov a je pre prípadného záujemcu spoľahlivým vodidlom v relevantných dostupných i ťažšie dostupných dielach. Dobrou pomôckou sú aj „Dodatky“, ktoré obsahujú chronologický prehľad významných udalostí, genealógiu vládcov Egypta, slovníček neznámych pojmov, mapy a register. Aj keď syntetické dielo tohto druhu nemôže dať odpoveď na každú otázku, ktorú môže vnuknúť, dáva jasné východiská pre ďalšie štúdium.

Vo svojej dobre vyargumentovanej a erudovanej práci založenej na neobyčajne širokej pramennej báze, všetci traja autori majstrovsky vedú svojho čitateľa spleťou množstva zložitých historických udalostí k získaniu spoľahlivého prehľadu o historickom vývoji Egypta, ktorý napriek svojej geografickej blízkosti nie je pre nášho čitateľa príliš známy. Práca svojou úrovňou a spracovaním sa určite zaradí medzi fundamentálne diela českej historiografie.

## KONTAKT

doc. PhDr. Karol Sorby, DrSc.  
Katedra medzinárodných politických vzťahov  
Fakulta medzinárodných vzťahov  
Ekonomická univerzita  
E-mail: [sorby@euba.sk](mailto:sorby@euba.sk)

## Medzinárodné vzťahy

Vedecký časopis pre medzinárodné politické, ekonomické, kultúrne a právne vzťahy Fakulty medzinárodných vzťahov Ekonomickej univerzity v Bratislave, ročník VIII., 2/2010.

Hlavná redaktorka: prof. Ing. Ludmila Lipková, CSc.  
Redakčná rada: prof. Ing. Vít'azoslav Balhar, CSc.  
prof. Dr. Otmar Höll  
prof. PhDr. Zuzana Lehmanová, Csc.  
prof. PhDr. Peter Kulašik, CSc.  
doc. PhDr. Ján Liďák, CSc.  
Ing. Ladislav Lysák, DrSc.  
doc. PhDr. Milan Márton, CSc.  
Mgr. Boris Mattoš, PhD.  
prof. JUDr. Stanislav Mráz, CSc.  
doc. Ing. Pavel Nezval, PhD.  
prof. Dr. Joachim Osinski  
JUDr. Peter Rusiňák, PhD.  
doc. PhDr. František Škvrnda, CSc.  
prof. Ing. Dana Zdražilová, CSc.