

VYSOKÁ ŠKOLA DANUBIUS  
FAKULTA VEREJNEJ POLITIKY A VEREJNEJ SPRÁVY



NATÁLIA KOVÁČOVÁ  
JÁN KRÁLIK

# ÚVOD DO ŠTÚDIA VEREJNEJ POLITIKY

Sládkovičovo 2017



ITMS kód: 26210120047

**„Podporujeme výskumné aktivity na Slovensku  
/ Projekt je spolufinancovaný zo zdrojov EÚ“**

Názov publikácie: **Úvod do štúdia verejnej politiky**

Autori: © PhDr. Natália Kováčová, PhD.  
© doc. Ing. Ján Králik, CSc.

Recenzenti: doc. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD.  
Mgr. Simona Kováčová, PhD.

Vydavateľ: Vysoká škola Danubius,  
Fakulta verejnej politiky a verejnej správy, 2017

**ISBN: 978-80-8167-061-9**

<b>ÚVOD</b> .....	<b>5</b>
-------------------	----------

### **1 kapitola**

<b>PŘEDMET VEREJNEJ POLITIKY</b> .....	<b>7</b>
Verejnosť ako neoddeliteľná súčasť verejnej politiky .....	8
Sociálna prax ako predmet verejnej politiky .....	9
Verejná politika ako proces sociálneho sprostredkovania .....	12

### **2 kapitola**

<b>OBSAH POJMU VEREJNÁ POLITIKA</b> .....	<b>18</b>
Dve dimenzie výskumu verejnej politiky .....	22
Ekonomika - limitujúci činiteľ verejnej politiky .....	24

### **3 kapitola**

<b>POLITIKA A VEREJNÁ POLITIKA</b> .....	<b>28</b>
Tri prístupy pri vymedzovaní politiky .....	29
Výskum sietí vo verejnej politike .....	31

### **4 kapitola**

<b>VEREJNÁ MOC A VEREJNÝ SEKTOR</b> .....	<b>33</b>
Formy moci .....	33
Vodcovstvo a charizmatické vodcovstvo .....	36
Orgány verejnej moci .....	38
Verejný sektor .....	39

### **5 kapitola**

<b>VEREJNÝ ZÁUJEM A VEREJNÁ POLITIKA</b> .....	<b>44</b>
Verejný záujem ako všeobecné blaho .....	45
Interpretácia pojmu verejný záujem .....	47
Ideologické prístupy k pojmu verejný záujem .....	51
Právnické prístupy k pojmu verejný záujem .....	53
Ekonomický obsah pojmu verejný záujem .....	59
Koncept Paretovhovo optima .....	63
Interpretácia obsahu pojmu verejný záujem pre verejnú správu .....	64

<b>6 kapitola</b>	
<b>FÁZY VEREJNEJ POLITIKY.....</b>	<b>71</b>
<b>7 kapitola</b>	
<b>NÁSTROJE VEREJNEJ POLITIKY.....</b>	<b>79</b>
Ekonomické nástroje.....	80
Administratívne nástroje.....	84
Mocenské nástroje .....	92
Právne nástroje.....	93
Informačné a komunikačné nástroje .....	94
<b>8 kapitola</b>	
<b>AKTÉRI VEREJNEJ POLITIKY.....</b>	<b>98</b>
Typológia aktérov verejnej politiky .....	99
Štruktúra aktérov verejnej politiky .....	103
Tretí sektor vo verejnej politike .....	104
Médiá ako aktér verejnej politiky .....	106
<b>9 kapitola</b>	
<b>MODELY VEREJNEJ POLITIKY.....</b>	<b>111</b>
Model politického cyklu .....	112
Modely tvorby verejnej politiky .....	118
<b>10 kapitola</b>	
<b>POLITICKÁ PARTICIPÁCIA V KONTEXTE VEREJNEJ POLITIKY.....</b>	<b>124</b>
Obsahová dimenzia a vymedzenie pojmu politická participácia .....	125
Stimuly a bariéry politickej participácie.....	129
<b>11 kapitola</b>	
<b>METODICKÝ POSTUP ZAPÁJANIA VEREJNOSTI DO TVORBY</b>	
<b>VEREJNEJ POLITIKY V PODMIENKACH SR.....</b>	<b>135</b>
Scenár 1: Verejnosc' je informovaná o tvorbe verejnej politiky .....	138
Scenár 2: Verejnosc' sa zúčastňuje na diskusií o alternatívach verejnej politiky ..	139
Scenár 3: Verejnosc' sa zúčastňuje na rozhodovaní o verejnej politike.....	141
Scenár 4: Verejnosc' sa podieľa na dosahovaní dohody o prioritách verejnej politiky ako aj na jej realizácii .....	144
<b>ZÁVER .....</b>	<b>151</b>
<b>Zoznam použitých bibliografických odkazov .....</b>	<b>153</b>



Pojem verejná politika v modernej demokratickej spoločnosti sa používa veľmi často. Tento pojem spájame s celospoločenskými aj osobnými výhodami a nevýhodami, ktoré nám spoločnosť dáva a tieto nám spôsobujú ako potešenie, tak aj podráždenie. Tieto prevažujúce pocity a skutočnosti tak majú významné dôsledky pre pocity blaha a šťastie nás osobne ako aj komunity s ktorou žijeme v danej krajine. Verejná politika tvorí významnú časť nášho prostredia. Veľa ľudí pociťuje potrebu posudzovať politiku, alebo chce formulovať a presadzovať to dobré vo verejnej politike. Ktoré ciele sú správne, ktoré slúžia tomu účelu, ktoré chcú dosiahnuť na to si nevedia dať jednoznačnú odpoveď. Je možné, že o sebe ani nevedia, že to čo chcú obhajovať, to politicky slúži cieľom, ktoré majú tzv. liberáli, konzervatívci alebo socialistický obsah verejnej politiky.

Za verejnú politiku často považujú obsah činnosti alebo správanie sa úradníka v niektorej oblasti napr. pri posudzovaní verejnej dopravy, vzdelávania alebo vystavení vodičského preukazu. Minimálne z týchto dôvodov by sme mali vedieť niečo o verejnej politike, vrátane toho, kto a ako ju vytvára, financuje, vykonáva a hodnotí. Sú ale aj vedecké, odborné, a politické dôvody pre štúdium verejnej politiky resp. verejných politík. Verejné politiky sú tie ciele a realizácia, ktorou vláda a jej úrady obvykle ovplyvňujú značné množstvo ľudí. **Systematické a dôsledné štúdium pôvodu, vývoja a spôsobov realizácie verejnej politiky posilní naše vedomosti o politickom spravovaní, verejnej správe a verejných vzťahoch.** Môžeme pri štúdiu a skúmaní zistiť ako na vytváranie verejnej politiky vplýval a vplýva z hľadiska politickej moci politický systém napr. demokratický, nedemokratický, delegovanie právomoci a ďalšie. Čo to spôsobí ak na verejnú politiku budú pôsobiť nátlakové skupiny, verejná mienka alebo verejnoprávne či private médiá. Môžeme tiež skúmať prečo sa vláda rozhodne alebo nerozhodne riešiť určitý problém. Ak sa zaoberáme týmito a podobnými otázkami v oblastiach verejnej politiky tak sa venujeme politickým štúdiám. Úsilie politikov o skúmanie verejnej politiky môže byť často skreslené tým, že vytvárajú a analyzujú dáta, ktoré sú v súlade s ich cieľmi a preferenciami. Preto politické štúdie tých,

ktorí sa verejnej politike venujú ako vede a konkrétnu verejnú politiku študujú by mali byť motivované úmyslom byť nestranní.

Prečo študovať verejnú politiku? Odpoveď na túto otázku už v roku 2010 stručne vyjadril Draxler, ktorý sa v roku 2014 stal ministrom školstva SR. Aké vlastne vo svete existujú daňové systémy? Prečo nás štát núti odvádzať si nejaké peniaze na dôchodok? Ako je v iných európskych krajinách organizovaný zdravotný systém? A samospráva? Ako manažovať štátnu administratívu? Takéto ale aj oveľa detailnejšie otázky sú predmetom verejnej politiky. A tá sa dá študovať. Absolvovať tento odbor neznamená nutne stať sa štátnym úradníkom, znalosti z programu spájajúceho časti ekonómie a politológie či sociológie sa často hodia v biznise.

Vo svete existuje niekoľko prestížnych škôl. A verejná politika sa dá študovať aj v strednej Európe. Vo Francúzsku na to majú celú školu - École Nationale d'Administration. Je to mimoriadne prestížna vysoká škola a jej študenti majú vo Francúzsku vysoko privilegované postavenie v systéme verejnej správy. V štátnej administratíve na nich platia iné postupové pravidlá ako na ostatných. Okrem budúcej administratívnej elity odtiaľto vychádzajú aj budúci politici. Prakticky celá politická špička krajiny má diplom z ENA, bez ohľadu na ideologickú príslušnosť. V Spojených štátoch patrí medzi najznámejšie Kennedy School of Government, fakulta Harvardovej univerzity. V Británii je pre túto oblasť tradične určená London School of Economics, ale public policy sa vyučuje na mnohých univerzitách. V strednej Európe sa verejná politika študuje predovšetkým na Hertie School of Governance v Berlíne alebo aj na Stredoeurópskej univerzite v Budapešti.

Verejná politika sa študuje aj v Českej republike na Karlovej univerzite v Prahe alebo Masarykovej univerzite v Brne. V ČR sa verejná politika učí aj na Anglo-americkej univerzite (AAUni), čo je najstaršia súkromná univerzita v Čechách a vyučuje sa iba v angličtine.

Na Slovensku je pomerne populárnym predmetom politológia. Predpo kladá sa, že politológovia by mali ísť aj do štátnej administratívy. Štúdium politológie sa ale nezameriava na konkrétnosti štátnej administratívy alebo na ekonomické aspekty. A tie treba ovládať aj v spojitosti s verejnou politikou. Dlhodobejšie sa na Slovensku verejnej politike venuje Ústav verejnej politiky Fakulty sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského v Bratislave. (Draxler, 2010)

## kapitola PREDMET VEREJNEJ POLITIKY

Verejná politika sa stretáva s problémom verifikácie v predmete svojho výskumu rovnako ako politológia a iné spoločenské vedy. Predmet humanitných vied nie je konštantnou entitou, ale naopak, nachádza sa v trvalom vývoji a to čo platí dnes môže byť o pár rokov dávno prežitú. (Štefančík, 2005) Verejná politika existuje a jej základný rámec výskumu je oblasť vlády a vládnutia a mnoho autorov ho používa. Na základe tohto pod obsahovou stránkou verejnej politiky rozumieme konkrétne výstupy vládnej politiky v určitých stanovených oblastiach, t.j. rôzne sektorové politiky – energetickú, bezpečnostnú, agrárnu, vzdelávaciu, kultúrnu a iné. Najbežnejší spôsob použitia pojmu verejná politika vo vzťahu k predmetu skúmania vnímame v súvislosti so všeobecnými konštatovaniami o „ekonomickej politike“, „sociálnej politike“ alebo „zahraničnej politike“ vlády a pod.. V rámci takéhoto všeobecného označenia sa môžu vyskytovať konkrétnejšie odkazy napríklad na politiku vo vzťahu k určitému odvetviu národného hospodárstva, energetickú politiku alebo poľnohospodársku politiku či politiku krajín V-4 v rámci krajín EÚ. V súvislosti s predmetom verejnej politiky preto môžeme hovoriť aj o „oblastiach“ činnosti alebo angažovanosti štátu (vlády), verejného sektora.

Pri poznávaní predmetu verejnej politiky je možné si pomôcť aj definovaním všeobecného rámca činnosti, pod ktorým rozumieme:

1. Program vládnej činnosti, kde verejná politika je ako program jednej alebo viacerých vládnych verejných autorít. Je to aj súbor ich konkrétnych opatrení vyplývajúcich z činnosti autorít zameraných na realizáciu komplexu viac alebo menej zreteľne definovaných cieľov. Ak hovoríme o verejnej politike je potrebné spojiť vládne vyhlásenia, rozhodnutia a zlúčiť ich prostredníctvom všeobecného rámca vykonaných činnosti, súboru konkrétnych vládnych opatrení. Kráľová toto označuje za štruktúra obsahu verejnej politiky. (Kráľová, 2006, 2009)

2. Otázku poznávania, kto definuje normy verejnej činnosti – vláda, strany, voliči, verejnosť. Vládne autority sa stávajú verejnými presadzovaním verejného (spoločného) záujmu, čím dochádza k legitimitate ich činnosti v postojoch väčšiny občanov. S pokračujúcimi transformačnými procesmi spoločnosti a zmenami na všetkých jej úrovniach sa verejnými autoritami stávajú všetky subjekty, ktoré sa podieľajú na tvorbe politiky z pohľadu napĺňania verejného záujmu. Sú nimi štát, ale aj subjekty z občianskej spoločnosti a súkromného sektora, ktoré buď dopĺňajú alebo dokonca nahrádzajú štátne autority. Vládne autority sa zameriavajú predovšetkým na proces implementácie konkrétnej verejnej politiky, pričom proces jej tvorby a diskusia o ňom, prebiehajú uprostred širokého poľa rôznorodých aktérov za účasti štátu. (Kráľová, 2009)
3. Zavedenie v spoločnosti všetkých opatrení, ktoré by mali byť nevyhnutne zlúčené v súvislý, neprerušovaný poznávací rámec s normatívmi konania vlády a správania sa občanov, ako uvádza Kráľová - zlúčené v koherentnom, normatívnom a kognitívnom rámci. (Kráľová, 2006) Ak by však takýto rámec v skutočnosti existoval, neexistovala by žiadna skutočná verejná politika, čiže ak by existovali ustálené normatívy konania a správania bez rozdielu zmien času, tak by sme nehovorili o verejnej politike.

## Verejnosť ako neoddeliteľná súčasť verejnej politiky

Pri analyzovaní predmetu verejnej politiky môžeme *vychádzať z pojmov politika a verejnosť*, ako to robí väčšina autorov. *Verejnosť je neoddeliteľnou súčasťou verejnej politiky a najmä občianskej spoločnosti* a jej existencia je natoľko dôležitá, že je predstieraná i tam, kde je v skutočnosti potláčaná. (Kráľová, 2009) Za verejnosť označujeme aj dobre viditeľné miesto, na ktorom sa odohrávajú rozmanité kontakty a spoločné aktivity časti občianskej spoločnosti. Verejnosť zvykneme chápať aj ako časť spoločnosti spojenú do určitého celku, ako to uvádza Klimovský. Existujú prístupy, ktoré definujú verejnosť ako určitú sociálnu vrstvu a preto môžeme nájsť delenie verejnosti na paralelné časti ako je napr. podnikateľská verejnosť, športová verejnosť,



novinárska verejnosť, spotrebiteľská verejnosť a ďalšie. Verejnosť ale „zvyčajne chápeme ako väčšiu skupinu ľudí, ktorá je prostredníctvom určitých spoločných akcií zainteresovaná na riešení určitého problému alebo spoločenskom dianí ako takom.“ (Klimovský, 2014, s. 97) **Verejnosť** stojí mimo rámca akéhokoľvek vplyvu, pretože sleduje nepolitické, nadstranícke a teda racionálne ciele. Ak by sme tieto ciele prijali ako pranie väčšiny spoločnosti, hovoríme tak o verejnom záujme. Verejný záujem sa vždy vzťahuje k nejakému objektu a času, nemá nadčasovú platnosť. Pri tomto prístupe k predmetu verejnej politiky predstavuje východiskový stav a zmena jeho realizácie kritérium účinnosti verejnej politiky. Zároveň je orientačným meradlom k definovaniu objektov pôsobenia verejnej politiky. (Adamcová, Klus, 2006) Hľadiskom na rozlíšenie vecí verejných od vecí neverejných, teda súkromných, je aj miera publicity a záujem verejnosti o mieru verejnej kontroly.

## **Sociálna prax ako predmet verejnej politiky**

Potůček uvádza, že verejná politika sa zrodila z politológie, sociológie, ekonómie a ďalších disciplín, pričom vznikla z potreby porozumieť špecifickým politickým problémom a faktorom ovplyvňujúcim jednotlivé politiky, vzťahy medzi nimi a ich spoločenské dôsledky. Politické činnosti vo verejnej politike sa analyzujú najmä z hľadiska výstupov a nezdôrazňujú sa toľko vstupy, t.j. z hľadiska verejnej politiky ako sociálnej praxe. Každá **verejná politika ako sociálna prax** potrebuje ucelené hodnotové ukotvenie, ktoré by uľahčovalo komunikáciu o tom, čo ešte je a čo už nie je verejný záujem a čo by dávalo zmysel voľbe, pred ktorou občania a politici každodenne stoja. (Potůček, LeLoup, 2005) Dochádza tak ku konfrontácií individuálnych a spoločensky vzniknutých záujmov so záujmami individuálnymi, skupinovými a inštitucionálnymi. Výsledkom takýchto stretov je uznanie realizácie časti verejných záujmov v politickom procese. Môžeme potom konštatovať, že poslaním verejnej politiky je riešiť sociálne problémy a uspokojovať tak verejné záujmy.

Růžička uvádza, že verejná politika ako relatívne nový vedný odbor chce obsiahnuť spoločnosť ako celok a vedieť o nej prakticky všetko, čo je mož-

né. Tieto zistenia chce zrozumiteľne prezentovať verejnosti a štátnej správe, pričom smeruje k analýzam a prognózam procesov formovania a uplatňovania verejných záujmov, zaujíma sa o sociálno-politický proces, ktorý vedie k uspokojovaniu konkrétnych, diferencovaných potrieb príslušníkov spoločenstva, ktorých uspokojovanie nemôže byť plne sprostredkované súkromným sektorom. Centrálnym predmetom verejnej politiky je teda obsah, determinanty, dôvody, príčiny a účinky, výsledky a súvislosti politiky štátu. (Růžička, 2011)

Ďalší českí autori Fiala a Schubert verejnú politiku charakterizujú ako určitý obsah politiky (policy), jej výsledok, materiál, či cieľ, kedy sa z politických ideí a opatrení stávajú konkrétne kroky, napr. v podobe zákonov, ktoré sa priamo dotýkajú občanov, no môžu ich aj obchádzať alebo mať len symbolickú funkciu. (Fiala, Schubert, 2000). Autor Beblavý uvádza, že verejná politika je chápaná ako prehlásenie štátu, o tom čo zamýšľa, alebo nezamýšľa urobiť, v podobe zákona, regulácie, nariadenia a pod. (Beblavý, 2002) Iní autori ju neohraničujú len na zákon, plán, či stratégiu, ale dávajú jej i konkrétnu podobu. (Colebatch 2005; Veselý, Drhová, Nachtmannová, 2005; Veselý, 2007 a ďalší) a preto verejná politika:

- je viac ako len rozhodnutie lebo je to aj rozhodnutie o tom ako rozhodovať
- je tvorená s určitým zámerom, viditeľným až pri spätnom pohľade. Je to určitý cieľ, ktorý vláda alebo iná verejná inštitúcia sleduje a vyberá nástroje na dosiahnutie tohto cieľa.
- je tvorba zámerov a ich implementácia. Aj zámer, či rozhodnutie nič nerobiť je politikou, ktorá ale nemá jasný začiatok a koniec.
- znamená realizované činy i pasivitu, ako vedomé a nevedomé rozhodnutie nič nerobiť
- je tvorená predovšetkým, ale nie výhradne verejnými organizáciami
- je zámer a proces jeho realizácie, nie produkt či výsledok tohto procesu. Výsledky politiky majú často neočakávané a nezamýšľané dôsledky, ktoré nie sú v súlade s danými cieľmi a vznikajú až v procese implementácie. (Veselý, 2007)

Ak je aktivitou vlády voľba cieľov riešiacich problémy, **je takmer nemožné verejnú politiku a politiku od seba oddeliť**. (Colebatch, 2005) Vlády rozhodujú o cieľoch politiky a politika je nakoniec to, čo sa vlády rozhodli urobiť. Politika preto musí byť vždy verejná. Aby sme mohli politiku považovať za verejnú je potrebné, aby bola aspoň do určitej miery vytvorená alebo pripravovaná v rámci postupov, vplyvov a organizácií štátu. (Beblavý, 2002) Tieto procesy vytvárajú priestor pre niekoľko možností. Prikloniť sa k širšiemu pohľadu na verejnú politiku, ako pojmu zahrňujúcemu jednotlivé parciálne politiky t.j. všetko čo sa vlády rozhodnú, resp. nerozhodnú urobiť. Alebo ju chápať ako podstatu činnosti hierarchickej vlády, vládnutie, realizujúce tie výbery, pre ktoré sa vláda z pohľadu svojej pozície v konkrétnej spoločenskej oblasti rozhodla.

Viac autorov uprednostňuje spojenie predmetu verejnej politiky ako vednej disciplíny s konkrétnymi prístupmi k implementácii politik, s regulačnými a novými funkciami štátu, rozvojom administratívnych kapacít verejných služieb, transformáciou výkonu verejnej moci, jej vykonávateľmi atď. ***Predmetom verejnej politiky chápeme pri našom vysvetľovaní celý rozsah interakcií a inštitútov aktérov v procesoch formulovania a realizácie verejného záujmu.***

V tejto publikácii nemáme cieľ jednoznačne resp. hodnotovo absolútne vymedziť predmet verejnej politiky. Dôvodom je stále nejasné vymedzenie presných hraníc jednotlivých vied pod vplyvom obrovského množstva poznatkov, informácií a spoločne používaných metodologických postupov. Pomerne rozsiahly rozbor dimenzie pojmu verejná politika na základe prác domácich aj zahraničných autorov, nájdeme v odbornej literatúre od Klimovského v časti „*Dichotómia: politika a administratíva.*“ (Klimovský, 2014)

Väčšina slovenských autorov a teoretikov pri definovaní predmetu, resp. podstaty verejnej politiky vychádza z výskumov a diel zahraničných autorov (Dunn, 2007; Dye, 2010; Kraft, Eurlong, 2009; Hill, 2005; Howlett, Ramesh, Perl, 2009). V tejto publikácii sú tiež použité postupy a obsah zo zahraničnej literatúry a aplikácie jej poznatkov pri skúmaní problému verejnej politiky v Slovenskej republike, resp. v krajinách Európskej únie.

My považujeme verejnú politiku za samostatnú vednú disciplínu, tak ako to uvádza rad autorov zo Slovenska alebo Českej republiky a ***predmetom ve-***

**rejnjej politiky vo všeobecnosti je verejná politika ako sociálna prax** a táto nie je subdisciplínou politickej vedy, ani sociológie a ani tých spoločenských vied, s ktorými je pevne spätá. (Adamcová, Klus, 2006; Beblavý, 2002; Klimovský 2006; Kráľová 2009; Novotný, 2007; Malíková 2001, 2003; Ochraňa 2010; Veselý, 2007, 2009)

Kráľová uvádza nasledovný popis čít verejnej politiky ako sociálnej praxe:

- Verejná politika sa vyznačuje konkrétnym súborom opatrení a obsahom činností verejných autorít. Podstatou verejnej politiky je práca vlády, ktorá produkuje konkrétne výsledky. Táto činnosť predstavuje substanciu verejnej politiky, ktorou sa prejavuje navonok jej obsah.
- Verejná politika ako pravidlo, predpis upravujúci správanie ostatných aktérov. Zahŕňa rozhodovanie o distribúcií, redistribúcií a alokácií zdrojov, pričom charakter rozhodovania je viac menej nanútený vládnymi aktérmi ich okoliu. Verejná autorita má legitimitu uplatniť silu pre stanovenie a udržiavanie pravidiel.
- Verejná politika ako všeobecný rámec činnosti, t.j. súbor každodenných vládných aktov zahŕňujúcich globálnu, kontinuálnu stratégiu verejných autorít pri moci. Nie všetky verejné politiky sú explicitne definované z hľadiska dlhodobých perspektív.
- Verejná politika svojim dosahom a obsahom ovplyvňuje určitý počet jednotlivcov, skupín, organizácií, ktorých záujmy, životné situácie alebo správanie sa môžu v čase a sociálnom priestore meniť.
- Verejná politika sa realizuje so zámerom dosiahnutia cieľov, aplikácie hodnôt, uspokojenia záujmov. Je normatívna - v zmysle formovania štruktúr noriem správania sa decízorov (centrálnych rozhodovateľov) a verejnosti. (Kráľová, 2009)

## **Verejná politika ako proces sociálneho sprostredkovania**

**Verejná politika sa chápe ako proces sociálneho sprostredkovania**, kde za objekt každej verejnej politiky ako sociálnej praxe môžeme považovať zohľadnenie nesúladu medzi odvetvím a spoločnosťou. Verejná politika je

tak ponímaná ako sociálny a výskumný konštrukt, normatívny rámec verejnej činnosti, v rôznych odvetviach ľudskej a spoločenskej činnosti, či výraz verejnej moci a spôsob vytvárania lokálneho poriadku. (Klimovský, 2006) Zmyslom verejnej politiky je riadenie spoločensko – odvetvového vzťahu, pričom každé odvetvie reprodukuje, transformuje a modifikuje svoje vzťahy s inými sektormi. (Adamcová, Klus, 2006; Kráľová 2009) Riadenie globálne – odvetvových vzťahov sa prejavuje tak, že každé odvetvie sa reprodukuje, transformuje a modifikuje prostredníctvom formovania svojich vzťahov s inými odvetviami. Panujúci nesúlads medzi jednotlivými odvetviami spoločnosti a spoločnosťou globálnou je tiež predmet verejnej politiky. Podľa Kráľovej sú práve „*globálne - odvetvové vzťahy podstatou i objektom verejnej politiky, ktoré determinujú podmienky vypracovania verejnej politiky a zároveň sú aj variabilným kľúčom ich dešifrovania.*“ (Kráľová, 2009, s. 35)

Pri vymedzení predmetu verejnej politiky v spoločnosti môžeme použiť aj vysvetlenie ktoré uvádzajú Potůček, Purkrábek, Vavroušek vo vzťahu k štátu, keď štát charakterizujú ako účinnú ale nebezpečnú formu organizácie spoločnosti, ktorá je založená na viacerých procesoch, teda aj na procese tvorby vnútornej štruktúry spoločnosti. Toto predstavuje vymedzenie postavenia rôznych jednotiek v spoločnosti, určenie vzájomných vzťahov, či už formálnych alebo neformálnych, pričom rozlišujeme nasledujúce vnútorné štruktúry:

- primárnu – tvoria ju všetci obyvatelia
- sekundárnu – tvoria ju mestá, dediny
- terciárnu – tvoria ju organizácie, ktoré riadia samé seba v rámci stanovených zákonov a neformálnych pravidiel ako napr. podniky, cirkev, politické strany, vedecké organizácie, záujmové organizácie a iné
- kvartálnu – tvoria ju štátne inštitúcie ako štátna správa.

Vzhľadom na túto charakteristiku štátu ako uvádza Vavroušek, môžeme identifikovať **predmet verejnej politiky**, ktorým sú aj:

- samosprávne obce a regióny – ktoré sú tvorené sekundárnou štruktúrou spoločnosti teda mestami a dedinami

- neziskové organizácie – ktoré sú tvorené organizáciami terciárnej štruktúry bez podnikov a cirkví,
- inštitúcie štátnej správy – ktoré sú tvorené inštitúciami kvartálnej štruktúry a to výkonnou, zákonodarnou a súdnou mocou. (Potůček, Purkrábek, Vavroušek, 1994)

Pre vymedzenie predmetu verejnej politiky je podstatné si uvedomiť, že verejná politika je prístupná všetkým, ktorí sa zúčastňujú alebo majú záujem sa zúčastňovať na jej tvorbe. Aj z týchto postojov sa **za predmet verejnej politiky považuje:**

- proces tvorby politiky, ktorý obsahuje tvorbu, plnenie a realizáciu určitého programu.
- konkrétne politiky štátu: hospodárska, zahraničná, sociálna, zdravotnícka, vzdelávacia a ďalšie
- konkrétne rozhodnutia v týchto oblastiach, ktoré uskutočnila vláda, ako napr. zníženie či zvýšenie daní, spoplatnenie vysokoškolského štúdia, zavedenie dôchodkového sporenia a ďalšie
- vplyv týchto rozhodnutí, politik na život občanov, ako vplýva napr. zvýšenie, či zníženie zamestnanosti, komu a ako sa zvýšili dôchodky a pod.

---

**Kontrolné otázky:**

1. Čo je verejná politika a prečo ju študovať?
  2. Čo môže byť predmetom skúmania verejnej politiky?
-

### **Zoznam nových bibliografických odkazov**

ADAMCOVÁ, M., KLUS, M. 2006. *Verejná politika*. Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Univerzity Mateja Bela Banská Bystrica. 2006. 84 s. ISBN 80-8083-205-6

BEBLAVÝ, M. (ed.) 2002. *Manuál pre tvorbu verejnej politiky*. Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, Bratislava. 2002. 272 s. ISBN 80-89041-51-5

COLEBATCH, H., K. 2005. *Úvod do policy*. Barrister & Principal, Brno. 2005. 144 s. ISBN 80-86598-79-9

DRAXLER, J. 2010. *Kde sa dá študovať verejná politika?* SME.sk. //draxler.blog.sme.sk/c/231912/Kde-sa-da-studovat-verejna-politika.html. (online)

DUNN, W. N. 2007. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Pearson, 4 edition. 2007. 512 s. ISBN 978-0136155546

DYE, T. R. 2010. *Understanding Public Policy*. Pearson; 13 edition. 2010. 368 s. ISBN 978-0205757428

FIALA, P., SCHUBERT, K. 2000. *Moderní analýza politiky*. Barrister & Principal, Brno. 2000. 170 s. ISBN 80-85947-50-1

HILL, M. 2005. *The public policy process*. Pearson Education. 2005. 308 s. ISBN 978-0582894020

HOWLETT, M., RAMESH, M., PERL A. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press (3e ed.). 2009. 234 s. ISBN 978-0195428025

KLIMOVSKÝ, D. 2006. *Verejná politika na regionálnej a komunálnej úrovni*. In KRÁĽOVÁ, L. 2006. *Genéza a tvorba verejnej politiky*. Slovenská politologická revue 1/2006. s. 1-10. ISSN 1335-9096

KLIMOVSKÝ, D. 2014. *Základy verejnej správy*. Ekonómia, Bratislava. 2014. 455 s. ISBN 978-80-8168-002-1

KRAFT, M. E., FURLONG, S. R. 2009. *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Sage Publications, 3 edition. 2009. 504 s. ISBN 978-0872899711

- KRÁĽOVÁ, Ľ. 2009. *Substancia a genéza verejnej politiky* (príklady zo Slovenska). In KRÁĽOVÁ, Ľ. (ed.). 2009. *Genéza a tvorba verejnej politiky na Slovensku*. KM-System, Prešov. 2009. s. 23–81. ISBN 978-80-85357-07-3
- MALÍKOVÁ, Ľ. 2001. Verejná politika - výzva pre slovenskú politológiu. In HORNÁ, D., MALÍKOVÁ, Ľ. (ed.). 2001. *Demokracia a právny štát v kontexte rozvoja politickej vedy*. Fridrich Ebert Stiftung, Bratislava. 2001. s. 113–120. ISBN 80-968372-5-7
- MALÍKOVÁ, Ľ. 2003. *Verejná politika - aktéri a procesy*. Univerzita Komenského, Bratislava. 2003. 116 s. ISBN 80-223-1800-0
- NOVOTNÝ, V. 2007. *Nástin komparatívneho rámce pro studium veřejných politik na příkladech USA, Francie, SRN a ČR*. Politologická revue. Prosinec 2007, roč. 13, č. 2, s. 143–154. ISSN 1211-0353
- OCHRANA, F. (ed). 2010. *Strategické řízení ve veřejne správě a přístupy k tvorbě politiky*. Matfyzpress, UK Praha. 2010. 87 s. ISBN 978-80-7378-130-9
- POTŮČEK, M., PURKRÁBEK, M. VAVROUŠEK, J., 1994. *Zrod teorie veřejné politiky v České republice: úvodní studie k analýze formování a realizace veřejné politiky v České republice po r. 1989*. Vesmír, Praha. 1994. 99 s. ISBN 978-80-90113-16-9
- POTŮČEK, M., LELOUP, L. 2005. Přístupy k veřejné politice. In POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. Slon, Praha. 2005. ISBN 80-86429-50-4, s. 9–33
- POTŮČEK, M. a kol. 2005. *Veřejná politika*. Sociologické nakladatelství SLON, Praha. 2005. 399 s. ISBN 80-86429-50-4
- RUŽIČKA, V. 2011. *Politika a média v konzumní společnosti*. Grada Publishing, Praha. 2011. 181 s. ISBN 9788024736679
- VESELÝ, A., DRHOVÁ, Z., NACHTMANNOVÁ, M. 2005. *Veřejná politika a proces její tvorby. Co je policy a jak vzniká*. UK FSV CESES, Praha. 2005. 43 s. ISSN 1801-1640
- VESELÝ, A. 2007. Veřejná politika. In VESELÝ, A., NEKOLA, M. (eds). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. SLON, Praha. 2007. s. 13–43. ISBN 978-80-86429-75-5



VESELÝ, A. 2009. *Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice*. Karolinum, Praha. 2009. 262 s. ISBN 978-80-246-714-5

ŠTEFANČÍK, R. 2005. *Metodológia spoločenských vied na príklade politológie*. Slovenská politologická revue 2/2005. 12 s. ISSN 1335-9096 (online)

## 2 kapitola OBSAH POJMU VEREJNÁ POLITIKA

Pri pojme verejná politika v odbornej literatúre nájdeme viacero metodologických problémov. Jedným z nich je aj samotné vymedzenie pojmu verejná politika. Tento problém na Slovensku ale aj v Českej republike je vyvolaný aj určitými jazykovými špecifikami, ktoré majú tieto jazyky oproti anglickému jazyku, ktorý má viac výrazov na vyjadrenie pojmu politika. Angličtina má niekoľko významov, ktoré bližšie špecifikujú pojem politika v slovenčine.

Ako uvádza Briška pojmy „*polity, politics a policy*“ vyjadrujú mnohorozmernosť pojmu politika a zároveň sú tromi dimenziami pojmu politiky, a vytvárajú dohromady istú jednotu. Konkrétny politický poriadok tvorí rámec (*polity*), v ktorom na základe politického konfliktu a konsenzu medzi politickými aktérmi (*politics*) vzniká materiálna, konkrétna, obsahová politika (*policy*). (Briška,2010)

Na Slovensku a v Českej republike pojem politika obsahuje veľa významov, kým v angloamerických štátoch existujú minimálne tri výrazy, ktoré sa využívajú v politológii vo význame:

- ***Polity*** je výrazom pre formálny, inštitucionálny rozmer politiky – popisuje politické ideí a ideológie, od ktorých je odvodený inštitucionálny charakter politického systému. Vymedzuje hranice priestoru, v ktorom dochádza k uskutočňovaniu vlastnej politiky. Tento výraz definuje aj vyjednávací rámec politiky či určenie podmienok, za ktorých sa politika uskutočňuje, a tak prostredníctvom nej dochádza k regulácii vzťahov medzi mocou výkonnou, zákonodarnou a súdnou.
- ***Politics*** je výrazom pre procesný, dynamický rozmer politiky, ide o oblasť činnosti – rozumie sa tým politická vôľa, kde sa stretávajú záujmy a niektorí víťazia, kým druhí sa stávajú porazenými. Za aktérov politických stretov sú považovaní jednotlivci, štáty, skupiny a iné entity.

- **Policy** je výraz pre obsahový, vecný rozmer politiky, ide o program činnosti, tzv. policy research - je to odbor politológie zaoberajúci sa ako súvislosťami medzi inštitucionálnymi podmienkami a politickým procesom, tak aj obsahom a následkami štátne - politických rozhodnutí.

Vysvetľovanie týchto pojmov je obsahom práce viacerých autorov alebo teoretických a praktických pracovísk na Slovensku. Napríklad podľa Malíkovej možno o „*polity*“ hovoriť iba v prípade spoločenstva, kde kolektívna vôľa nachádza svoj odraz v spoločenskom konsenze, ktorý smeruje k verejnému blahobytu, a rešpektovaniu vopred stanoveného súboru pravidiel, smeruje k jednoznačnej politickej príslušnosti, solidarite členov spoločenstva a zabezpečeniu súdržnosti tohto spoločenstva. Politika vo význame „*politics*“ zdôrazňuje procesuálny aspekt politiky. Vyjadruje proces stretávania sa názorov rôznych záujmových skupín, ktoré sú nositeľmi ideí v rámci daného politického systému. „*Policy*“ označuje zas obsah, výsledok, na základe ktorého vzniká potreba nového spôsobu riešenia verejných problémov. (Malíková, 2003)

Briška zdôrazňuje, že tieto tri pojmy „*polity, politics a policy*“ zároveň možno využiť ako metodologický nástroj politickej analýzy, ako vzťah závislých a nezávislých premenných, ktoré spoločne tvoria východisko pre analýzu verejnej politiky. Keďže slovenský jazyk podobné rozlíšenie jednotlivých aspektov pojmu politika neumožňuje, používa veľká časť slovenských autorov na identifikáciu pojmu „*policy*“ slovné spojenie verejná politika, resp. pojem verejná politika sa používa ako slovenský ekvivalent anglického public policy. (Briška, 2010)

Termín „*policy*“ sa aj v anglickom jazyku používa v rôznych významoch. Napr. anglické slovníky vymedzujú slovo policy ako: postup alebo princíp konania (course or principle of action) prijatý alebo navrhovaný organizáciou alebo jednotlivcom (Oxford Dictionary of English, 2005), alebo iný slovník vysvetľuje toto slovo ako plán alebo postup konania vlády, politickej strany, či firmy so zámerom ovplyvniť rozhodnutia, či aktivity (Dictionary of the English Language, 2004) a pod.. V prácach autorov z odbornej verejnosti nájdeme definície:

- duchovný otec verejnej politiky Lasswell, označil „policy“ jednoducho ako „*najdôležitejšie spoločenské voľby*“ (Lasswell, 1951)
- podľa Jenkinsa je „policy“ - „*súhrn vzájomne prepojených rozhodnutí, ktoré sa týkajú výberu cieľov a prostriedkov k ich dosiahnutiu v kontexte určitej špecifickej situácie*“ (Jenkins, 1978),
- novšie vymedzenie „policy“ definuje Birkland, ako „*prehlásenie štátu (vlády) o tom, čo zamýšľa alebo nezamýšľa urobiť*“ (Birkland, 2010),
- širšie vymedzenie nachádzame u Hogwooda a Gunna, ktorí uvádzajú, že za „policy“ môže považovať:
  - označenie určitej oblasti činnosti štátu či verejného sektora napr. vzdelávacej politiky, kultúrnej politiky, sociálnej politiky,
  - vyjadrenie určitého cieľa alebo požadovaného stavu štátu v určitej oblasti a môže mať strednodobý či dlhodobý charakter vo forme stratégie, koncepcie alebo programového vyhlásenia,
  - konkrétny návrh vlády alebo konkrétny čin, ktorý by sa mal uskutočniť ako napr. návrh na zavedenie školného, bezplatného cestovania železnicou študentov a dôchodcov alebo iný verejný dokument, ktorý dáva odporúčania či námety,
  - formálnu autorizáciu ako je vydanie zákona či inej právnej normy,
  - určitý konkrétny program, ktorý sa viac chápe ako prostriedok prostredníctvom ktorého štát realizuje svoje obecnjšie stratégie či koncepcie, ale to môže byť aj vznik programu so svojim vlastným cieľom, ktorý obsahuje ako legislatívne, tak finančné a personálne zabezpečenie,
  - proces, ktorý zahrňuje aj to, ako je reálne politika implementovaná,
  - výstup ako to, čo vláda skutočne dokáže poskytnúť, ale tento výstup sa niekedy veľmi ťažko určuje,
  - výsledok ako to, čo bolo skutočne dosiahnuté, závisí tiež na externých podmienkach. (Hogwood, Gunna, 1985).

Z definícií vyplýva, že „policy“ vždy sleduje určité implicitné, alebo explicitné ciele a zámery, ktoré vláda alebo nejaká iná verejná inštitúcia sleduje, a zároveň sú to aj nástroje k dosiahnutiu tohto cieľa, praktiky či postoje štátu - vlády k verejným problémom. Policy spravidla v demokratickej spoločnosti je spoločným výsledkom mnohých strategických a operatívnych rozhodnutí a reakcií na problémy. Policy nepredstavuje konkrétne čiastočné rozhodnutia, ale ide o celý súhrn rozhodnutí, ktoré na seba nadväzujú. Ako uvádza Briška, niekedy policy predstavuje len určitý smer, orientáciu na problémy ale policy často znamená ako činnosť, tak aj nečinnosť. Aj vedomé či nevedomé rozhodnutie neučiniť nič je druhom policy. (Briška, 2010)

„Policy“ je spravidla vytvorená, autorizovaná alebo schválená verejnými inštitúciami na úrovni Európskej únie európskym parlamentom, Európskou komisiou, parlamentom daného štátu, na úrovni štátu aj vládou a ministerstvami, na úrovni územných samospráv zastupiteľstvami a úradmi regiónov, krajov, okresov alebo obcí, ale taktiež priamo riadenými štátnymi organizáciami. Podľa viacerých autorov je vhodné za verejnú politiku považovať aj politiku relatívne autonómnych verejných inštitúcií akými sú napr. verejné vysoké školy, verejné zdravotné zariadenia a poisťovne, sociálne poisťovne a ďalšie.

Nie je jednoduché jednoznačne definovať slovo policy a „*Tento termín nie je nejakým vedeckým absolutóriom ale sociálne konštruovanou premennou. Policy je termín, ktorý používame, aby sme porozumeli svetu, ale musíme s ním skutočne pracovať.*“ (Veselý, 2005, s.10).

Ako uvádza v analýze verejnej politiky Farkaš, tak „*neexistencia explicitného prekladu a ponímania verejnej politiky a jej príbuzných pojmov viedla ku skutočnosti, že nemecká, ale i česká politologická škola sa prikláňajú k používaniu anglickému termínu – public policy.* (Pozri napr. Bogumil, Jann, 2009; Janning, Toens, 2007; Veselý, Nekola, 2007; Potůček a kol. 2005; Fiala, Schubert, 2000) *A to i napriek tomu, že v českom, podobne ako v slovenskom jazyku existuje jasný preklad – verejná politika (resp. veřejná politika).*“<sup>1</sup> (Farkaš, 2011, s.29)

---

1 Kým u Fialu a Schuberta splyva používanie pojmov policy analysis a public policy, Potůček a Leloup rozdeľujú medzi verejnou politikou ako sociálnou praxou a vednou disciplínou. Nekola a Veselý používajú simultánne tri termíny - policy science, policy analysis a public policy na označenie verejnej politiky a nakoniec dospievajú k názoru, že vzhľadom k definičným problémom slova policy bude najvhodnejšie použiť anglický výraz public policy. Pozri: Fiala, Schubert, 2000, s. 14-17; Veselý, Nekola, 2007, s. 16-24; Potůček, Leloup, 2005, s. 18-24.

## Dve dimenzie výskumu verejnej politiky

Slovenská aj česká, či nemecká odborná verejnosť uvádza, že celý kontinentálny európsky región sa už neusilujú o vymedzenia vlastného jednotného prekladu a využívajú anglický výraz „public policy“. Napriek „jednotnému“ využívaniu anglického výrazu sa formulácia a obsahové poňatie verejnej politiky v európskych podmienkach líšia od americkej školy. Farkaš nás upozorňuje aj na to, že v nemeckej výskumnej oblasti môžeme pod týmto termínom rozumieť verejné aktivity v materiálnych oblastiach politiky, napr. politiku zamestnanosti, vzdelávania, sociálnu politiku a iné. V tomto poňatí **výskum verejnej politiky poukazuje na dve rozdielne dimenzie**. Na jednej strane vychádza a skúma konkrétne politické alebo problémové oblasti – ako vyzerajú štátne politiky (policies), resp. ako by mali vyzerat' a aký majú vplyv a dopad. Na strane druhej sa orientuje na otázku, ktoré z nástrojov štátnych aktérov máme k dispozícii, ako politiky vznikajú a ako sú implementované, t.j. zameriava sa na výsledky ich konaní. Obidva aspekty verejnej politiky sú chápané ako vzájomne závislé a takto sú i skúmané. „*V tomto zmysle je analýza formulácií, tvorby a realizácie verejných politík považovaná za jednu z najdôležitejších oblastí modernej nemeckej politickej vedy. (Bogumil, Jann, 2009, s. 352- 353) Ak pri používaní pojmu verejná politika používa nemecká odborná literatúra anglický ekvivalent public policy, v prípade politickej analýzy – policy analysis – sa v nemeckých podmienkach udomácnil pojem Politikfeldanalyse.*“ (Farkaš,2011, s.29)

Vysvetlenie, ako predstavitelia francúzskej politologickej školy Thoening a Meny vymedzujú verejnú politiku, podáva Kráľová. Podľa týchto francúzskych autorov **základom existencie pojmu verejnej politiky je:**

- verejná politika je konštituovaná ako súbor konkrétnych opatrení, ktoré formujú substanciu politiky
- verejná politika zahŕňa rozhodnutia o rozmiestnení alebo o formách pridelenia zdrojov, ktorých podstata je viac alebo menej autoritárska
- verejná politika sa vписuje do všeobecného rámca činnosti, čo ju dovoľuje principiálne odlišovať od verejnej politiky jednoduchých izolovaných opatrení

- verejná politika má publikum – verejnosť, t.j. jednotlivcov, skupiny, alebo organizácie, ktorých situácia je vymedzená verejnou politikou
- verejná politika definuje nevyhnutné ciele, ktoré je potrebné dosiahnuť so zreteľom na normy a hodnoty, ktoré vyznáva. (Kráľová, 2006)

Vo francúzskej teórii a praxi verejnej politiky je v popredí riešenia záujem o rolu ideí a vodcovstva v policy procese. (Kubler, de Maillard, 2009) Charakteristickými prvkami prístupu francúzskej školy k verejnej politike sú:

- **idei** v procese tvorby politiky
- **regulácia politiky** (*policies*) má prednosť pred riešením verejných záležitostí,
- **inštitucionalizovanie politiky** (*policies*) cez sektorové siete (*policy networks*)
- **legitimizovanie** sektorových politík cez interpoláciu s priebežnými politikami. (Farkaš, 2011)

Pojem verejnej politiky ako slovenskí, tak aj českí alebo francúzski teoretici jednotne spájajú so súhrnom činnosti konkrétnej vlády, ktorá priamo, alebo nepriamo pôsobí na občanov a prejavuje sa to ako politické rozhodnutie, produkt politiky a dôsledok politiky. K tomuto postupne pribudli aj činnosti, nielen rozširujúca sa činnosť vlády ale aj s demokraciou rozširujúca sa činnosť subjektov verejnej moci, rastúca množina politických aktérov a všetky aj budúce inštitúcie disponujúce regulatívnymi kompetenciami so spoločným dosahom, ako konštatujú Fiala a Schubert. (Fiala, Schubert, 2000)

Pri výučbe, teoretickej práci a analýze verejnej politiky v praxi Slovenska alebo aj Česka, tak ako to hodnotia Veselý, Drhová, Nachtmannová, odporúčame používať jazykové pojmy vlastného jazyka – verejná politika a anglický pojem policy použiť vtedy, ak nemáme konkrétny slovenský pojem. Používanie anglických pojmov nie je v politických vedách ničím novým, tak ako verejná politika používa „*policy*“, verejná správa či politológia uplatňujú napr. pojmy „*governance, policy analysis alebo policy network*“. (Veselý, Drhová, Nachtmannová, 2005) Veľa autorov používa pojmy policy science,

*policy studies* a *public policy* ak chcú označiť analýzu a teóriu procesu tvorby politiky a *policy analysis* vtedy, keď analyzujú praktickú činnosť, aj ako politické poradenstvo.

## **Ekonomika - limitujúci činiteľ verejnej politiky**

Prehľadné sumarizovanie k obsahu pojmu verejná politika uvádza český autor Halásek, ktoré je prijateľné aj pre chápanie obsahu verejnej politiky na Slovensku vo vzťahu k ekonomike. ***Ekonomika je limitujúcim činiteľom rozsahu verejnej politiky.*** Autor v súlade s nami uvádza, že verejná politika úzko súvisí s obsahom samotného pojmu „verejný“. Tento obsah môže byť širší ako je globálny či syntetický pohľad alebo užší, keď je spojený s pohľadom analytickým. V závislosti od rozsahu pojmu „verejný“ potom rozoznávame obsah pojmu verejná politika v dvoch významoch:

- širší obsah – analyzuje formovanie verejného záujmu. Súčasťou verejnej politiky je vtedy aj bezpečnostná politika, zahraničná politika, sociálna politika, populačná politika a pod.
- užší obsah – analyzuje len niektorý aspekt verejnej politiky ako sú napr. politika životného prostredia, komunálna politika, politika jednotlivých odvetví alebo organizácií verejného sektoru ako napr. zdravotná politika, vzdelávacia politika, kultúrna politika a pod.

Širší obsah pojmu verejnej politiky môže mať aj nasledujúce členenie:

- najširšie obsahuje všetky zložky výkonnej verejnej politiky ako je napr. zahraničná politika, bezpečnostná, vojenská, hospodárska, energetická, dopravná a pod.
- stredného rozsahu, kde sa obsah sústreďuje väčšinou na tzv. odvetvia rozvoja človeka ako sú napr. školstvo, zdravotníctvo, kultúra, sociálna starostlivosť, telovýchova a šport a pod.
- najužší obsah sa redukuje len na vybranú sociálnu oblasť ako napr. charitatívna činnosť alebo len na regionálnu oblasť, kedy ide o celkom malú územnú lokalitu a komunitu. (Halásek, 2011)



Obsah pojmu verejnej politiky ako vednej disciplíny, tak môžeme vymedziť ako činnosť ktorou sa analyzujú procesy formovania a uplatňovania verejného záujmu inštitúciami verejného sektora. Pri tejto teoretickej činnosti sa vychádza z podnetov, ktoré vznikajú na pôde ekonómie, politológie, sociológie, manažmentu organizácie, práva a správnej vedy a ďalších.

---

**Kontrolné otázky:**

1. Aké významy má pojem „policy“?
  2. Čo je obsahom pojmu verejná politika?
  3. Čo je obsahom pojmu vednej disciplíny verejná politika?
-

### **Zoznam nových bibliografických odkazov**

BIRKELAND, T. A. 2010. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Model of Public Policy Making*. 3rd M.E. Sharpe, Armonk. 2010. 340 s. ISBN 978-0-7656-2532-8

BRIŠKA, F a kol. 2010. *Teória a prax verejnej politiky*. Univerzita Mateja Bela, FPVaMV, Banská Bystrica. 2011. 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8

BOGUMIL, J., JANN, W. 2009. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. 2009. 357 s. ISBN 978-3-531-16172-3

FARKAŠ, P. 2011. *Politologická reflexia vybraných problémov verejnej politiky*. Dizertačná práca FPVaMV UMB Banská Bystrica. 2011. 202 s.

HALÁSEK, D. 2011. *Veřejná politika*. Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik v Opavě. 2011. 176 s.

HOGWOOD, B. W., GUNN, L. A. 1985. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, 1984. 304 s. ISBN 978-0198761846

JENKINS, W. I. 1978. *Policy Analysis: a Political and Organisational Perspective*. Martin Robertson, London. 1978. 278 s. ISBN 978-0855202017

KRÁLOVÁ, Ľ. 2006. *Genéza a tvorba verejnej politiky*. Slovenská politologická revue 1/2006. s. 1-10. ISSN 1335-9096

KUBLER, D., de MAILLARD, J. 2009. *Analyser les politiques publiques*. Presses Universitaires de Grenoble, PUG, 2009. 222 s. ISBN 978-2-7061-1539-4 LASSWELL, H. 1951. The policy orientation. In. LERNER, D., LASSWELL, H. (eds.) *The policy sciences*. Stanford University Press, Stanford. 1951. 344 s. ISBN 978-582898149

MÉNY, Y., THOENIG, J.-C. 1989. *Politiques publiques*. Presses Universitaires de France Paríž. 1989. 156 p. ISBN 978-2-1304-2790-2

MIFFLIN, H. 2001. *Dictionary of the English Language*. Turtleback School & Library Binding Edition, 4 edition. 2001. 960 s. ISBN 978-0613361743

SOANES, C., STEVENSON, A. (eds.). 2005. *Oxford Dictionary of English*. Oxford University Press. 2005. 2112 p. ISBN 978-0198610571

SOUKHANOV, A. editor. 2004. *Dictionary of the English Language*. Bloomsbury Publishing, PLC, Second Edition. 2004. 2208 p. ISBN 978-1-58234-510-9

VESELÝ, A. 2005. *Metody a metodologie vymezení problému* (Strukturace, definice, modelování a formulace problému v policy analysis). UK FSV CESES, Praha. 2005. ISSN

1801-1640 VESELÝ, A., NEKOLA, M. (eds). 2007. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. SLON, Praha. 2007. 407 s. ISBN 978-80-86429-75-5.

## 3 kapitola POLITIKA A VEREJNÁ POLITIKA

Verejná politika sa formuje ako vedná disciplína od 60. rokov 20. storočia z odboru sociológia, politológia, ekonómia, právna veda a verejná správa a iných vedných odborov. Verejná politika (public policy alebo policy sciences) je teda multidisciplinárnou vednou disciplínou a je mladou disciplínou vo sfére spoločenských vied. Ako sme už uviedli, prvý sformuloval koncept verejnej politiky Harold Lasswell<sup>2</sup> v roku 1951, a tento mal slúžiť na rozširovanie demokracie v štáte (Sapru,2004). Definoval policy (politiku) ako najdôležitejšiu spoločenskú voľbu. Termín policy nepoužíva len verejný sektor, ale o politike čítame aj v súvislosti so súkromným sektorom. Existuje podniková politika, cenová politika, obchodná politika, politika vzťahov k zákazníkovi, reklamačná politika a pod..

Klasická definícia ktorú podal Dye, hovorí o tom, že verejná politika „*Odhaliť to, čo vlády robia, prečo tak robia a s akými výsledkami*“ (Dye,1976, s.4). Verejná politika skúma súhrn vládnych aktivít, ktoré priamo alebo sprostredkovane ovplyvňujú život občanov štátu. Definícia Dye obsahuje v sebe aj upozornenie, že okruh pôsobnosti sa nemusí zužovať len na vládu, ale obsahuje aj všetkých politických aktérov s regulatívnymi kompetenciami, ktoré majú politický dosah. Tento prístup je v súlade aj s vyjadrením Colebatha, ktorý tiež upozorňuje na skutočnosť, že pojem verejnej politiky v sebe zahŕňa „*aktivitu autorít zameranú na dosahovanie kolektívnych cieľov*“ (Colebatch, 2002, s.42). Ucelenejšie tieto názory na verejnú politiku vystihuje definícia od Petersa, ktorý uvádza, že verejná politika je „*súhrn činností vlády priamo alebo nepriamo pôsobiacich na občanov, operujúcich na troch úrovniach: politické rozhodnutia, produkty politiky a dôsledky politiky*“ (Peters,1993, s.4). Anderson definuje verejnú politiku ako „*prúd zámerných činností realizovaných jedným, či viacerými aktérmi pri riešení*

---

<sup>2</sup> Harold Dwight Lasswell bol americký politológ a teoretik komunikácie. Bol profesorom chicagskej školy sociológie a profesorom na Yale University USA. Narodil sa 13.2.1902 a zomrel 18.12.1978.

*nejakého problému, či sledovaní určitého záujmu...Možno ich rozčleniť na (verejnopolitické) nároky, rozhodnutia, prehlásenia, činy (outputs) a (zamýšľané a nezamýšľané) dôsledky (outcomes)*“ (Anderson, 1975, s.3-5). Táto definícia obsahuje aj upozornenia na to, že vedná disciplína verejná politika má aj normatívny rozmer, aspoň jedna jej odnož sa zaoberá aj tým, čo by mali vlády resp. politickí aktéri činiť.

O politike hovoríme, že je to aj umenie niečo dosiahnuť tak, aby to prijala aj druhá strana ako svoje riešenie. Politika je starým pojmom a dotýka sa tých oblastí medziľudských vzťahov, obsahom ktorých je vládnutie, moc, vláda, ktorá prijíma a robí výkon rozhodnutí, ktoré sa dotýkajú jedného človeka alebo skupiny ľudí.

Týmto pojmom vysvetľujeme aj fungovanie súčasného sveta. Politika je pojem, ktorý sa už u antických Grékov používal na označenie štátnej organizácie tzv. mestských štátov - „Polis“. Ako uvádza Kulašik, P. (2005), tento pojem v doslovnom preklade označoval krajinu, vlasť, štát, spoločnosť, mesto, obyvateľstvo, verejnú moc.

### **Tri prístupy pri vymedzovaní politiky**

V teórii pri vymedzovaní politiky najčastejšie nachádzame tri prístupy:

- ▶ **normatívny**, ktoré politiku chápe ako činnosť zameranú na dosiahnutie kompromisu
- ▶ **behaviorálny**, ktorý vysvetľuje konanie ľudí plniacich rozhodujúce politické funkcie
- ▶ **konfliktný**, ktorý je spojený s mocou a panstvom a teda aj so zápasom spoločenských síl v sfére ideí a hodnôt.

Pri štúdiu politiky a verejnej politiky môžeme rozoznať určité rozdiely. Teória politiky sa zaujíma o to, ktoré spoločenské skupiny a v akom rozsahu vykonávajú vplyv na politiku, ako je rozdelená moc v politickej oblasti. Verejná politika analyzuje vplyv rozdelenia moci na výsledky jednotlivých

politik. Tradičná politická veda sa zameriava skôr na politické rámcové podmienky a vstupy jednotlivých politik, verejnú politiku zaujímajú skôr výstupy, pričom v historickom vývoji v centre pozornosti jej záujmu stáli vždy rôzne fázy politického procesu. (Bandemer, Wewer, 1989) **Ak však zdôrazníme verejnú činnosť viac ako politické súperenie o moc, ktoré prebieha v určitom politickom priestore, politickom systéme, vytvárame tým uhol pohľadu odlišný od klasického politologického prístupu.** (Kráľová, 2009) Vtedy máme na mysli verejnú politiku ako samostatnú vednú disciplínu, používajúcu výkladové rámce mnohých ostatných vied.

Verejná politika oproti teórii politiky musí pružnejšie reagovať na zmeny a na skutočnosť, že dnes sa politika realizuje v stále rozvetvenejšej a hustejšej sieti transnárodných vzťahov. Spôsob a rozsah konkrétneho utvárania verejnej politiky v demokratickej spoločnosti je výsledkom procesov kooperácie a vyjednávania, nie nariadovania, pričom politicko-administratívne procesy vyjednávania často prekrývajú ústredný demokratický princíp rozhodovania väčšiny. Tieto procesy musia pri tvorbe politiky zohľadňovať niekoľko úrovní (napr. od celoeurópskej až po regióny a obce) a zároveň spracovávať multilaterálne vzťahy v oblastiach hospodárstva, kultúry, zdravotníctva a pod. Verejná politika tak nadobúda podobu politickej siete verejných činností (*policy networks*).

Ak vychádzame z konceptu *policy networks*, je analýza a tvorba verejnej politiky oproti politike chápaná ako sféra otvoreného politického priestoru, pre ktorý sú typické dynamické interakcie medzi latentne prepojenými aktérmi s politickými autoritami pri tvorbe politiky. Politické authority umiestnené v hierarchizovanej štruktúre tu strácajú status najvyššej dôležitosti pri tvorbe verejnej politiky na úkor voľne participujúcich aktérov občianskeho a privátneho sektora. (Potůček a kol., 2005) Farkaš zdôrazňuje konštatovania Sirovátka, že pozornosť verejnej politiky sa tak už niekoľko rokov presúva od:

- *hierarchickej organizácie smerom k organizačným sieťam;*
- *verejného a súkromného sektora služieb k verejno-súkromným službám;*
- *verejných organizácií a programov k metódam uskutočňujúcim verejné ciele.* (Sirovátka, 2008, s.4)

## Výskum sietí vo verejnej politike

*Výskum sietí vo verejnej politike* je zameraný na vzťahy medzi účastníkmi týchto procesov. Do popredia ide otázka, kto sa politických procesov zúčastňuje, za akých okolností a kde dochádza k riešeniu politických problémov, t.j. k rozhodovacím procesom. Verejná politika nám osvetľuje aj dôvod prijatia konkrétneho rozhodnutia.

Výskum politických sietí je rozpracovaný najmä americkými autormi, ktorí skúmajú v rámci *policy science* (politických vied) charakteristiku väzieb medzi účastníkmi sietí. Tento výskum môže dopomôcť k interpretácií ich sociálneho chovania. (Fiala, Schubert, 2000, s. 91) Príkladom z prostredia verejnej politiky USA je koncept napr. modelu tzv. *iron triangles* (železných trojuholníkov), trojkoalície zloženej zo záujmových skupín, vládnych agentúr a výborov Kongresu, ktoré sa podieľajú na tvorbe, implementácií i kontrole verejných programov. Medzi členmi tohto zoskupenia existuje určitá korelácia, potrebná na presadenie záujmov každého z nich, bez ktorej by to nebolo možné. (Farkaš, 2011)

V kontinentálne - európskom ponímaní sa dajú využiť len niektoré východiská tohto konceptu, vzhľadom na historické konotácie a tradíciu fungovania verejnej politiky a politických systémov. Napr. spomínané *iron triangles* obsahovo ani cieľovo nepatria do európskeho ponímania verejnej politiky. Politické siete v európskych podmienkach sú vnímané skôr ako určité prepojenie medzi politickým priestorom a spoločenskou rovinou, ktoré sa podieľajú na tvorbe „...viac, či menej formalizovanej štruktúry, ktorá je orientovaná na praktické úlohy.“ (Fiala, Schubert, 2000, s. 96)

Hlavným nedostatkom konceptu sietí je neprehľadnosť väzieb medzi jej jednotlivými aktérmi, čo môže viesť k vytváraniu podôb klientelizmu, či posilňovaniu rezortného partikularizmu. (Fiala, Schubert, 2000)

Vo výskume sietí verejnej politiky na rozdiel od výskumu politických sietí síce hovoríme o podobe inštitucionalizovaných sietí verejnej činnosti, v ktorých prebieha rozhodovanie a vládnutie, čím dochádza ku konkrétnej tvorbe verejnej politiky ale analyzujeme aj ich neinštitucionálny rámec.

---

**Kontrolné otázky:**

1. Ako môžeme vymedziť verejnú politiku ako vednú disciplínu voči politológii?
  2. Aké sú klasické definície verejnej politiky a v čom sa zhodujú?
- 

**Zoznam nových bibliografických odkazov**

ANDERSON, J. E. 1975. *Public policy-making. Basic concepts in political science*. Praeger. 1975. 178 s. ISBN 978-0275846800

BANDEMÉR, S., WEWER, G. (Hg.). 1989. *Regierungssystem und Regierungsslehre: Fragestellungen, Analysekonzepte und Forschungsstand eines Kernbereichs der Politikwissenschaft*. Leske + Budrich, Opladen. 1989. 350 p. ISBN 978-3-8100-0644-0

COLEBATCH, H. K. 2002. *Policy*. Open University Press, Buckingham. 2002. 151 p. ISBN 978-0335209718

DYE, T. R. 1976. *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. University of Alabama Press. 1976. 122 p. ISBN 978-0817348359

KULAŠÍK, P. 2005. *Politológia*. Efect Copy, spol. s.r.o., Hlohovec. 2005. 279 s. ISBN 80-969280-9-0

PETERS, B. G. 1993. *American Public Policy: Promise and Performance*. Chatham House Publishers. 1993. 391 p. ISBN 978-0934540872

SAPRU, R. K. 2004. *Public Policy*. Sterling Publishers Pvt. Ltd. 2004. 302 p. ISBN 978-8120727038

SIROVÁTKA, T. 2008. *Activation Policies under Conditions of Weak Governance : Czech and Slovak cases compared*. [online] Central European Journal of Public Policy Vol. 2, Nr. 1. CESES FSV UK, Praha. 2008. ISSN 1802-4866, s. 4-29.



## 4 kapitola VEREJNÁ MOC A VEREJNÝ SEKTOR

Pod slovom „*moc*“, si najčastejšie predstavíme nejaký politický subjekt či inštitúciu alebo nejaký psychologický, resp. morálny vplyv, pôsobenie a pod. Aj keď každý z týchto príbuzných pojmov v konkrétnych prípadoch viac či menej charakterizuje nejakú stránku moci (moc je aj vplyv, aj inštitúcia, aj násilie atď.), nikdy celkom nevyčerpáva jej mnohostranný obsah a význam. Moc síce tvorí jadro mocenských vzťahov, tie sa však nedajú redukovať len na ňu. (Buraj, 2010)

### Formy moci

Centrálnym kľúčom pre pochopenie politiky je ale aj pojem „*moc*“. Moc ako schopnosť dosiahnuť požadovaný výsledok, najmä ovplyvňovať činnosť a správanie ľudí, a to takmer za všetkých okolností aj pri existencii opozícii. **Prejavy, resp. formy moci** sú tiež rôzne ako sú napr. moc charizmatická - osobnosti, ekonomická, politická, osobná moc. Buraj napr. charakterizuje tieto formy moci:

- ***moc ako inštitúcia***, štát, keď inštitúcie, ktoré prezentujú určitý súbor (procedurálnych) pravidiel sa stotožňujú so štátnymi inštitúciami a tie zase s politickou mocou, ktorá v konečnom dôsledku rozhoduje o všetkom bez toho, aby bola ohraničená nejakou inou mocou.
- ***moc ako vzťah***, keď nejde len o vzťah medzi štátom a občanom, ale tvoria ju rôznorodé a pohyblivé vzťahy a subjekt moci vystupuje ako otvorená štruktúra.
- ***moc ako vláda***, keď zvrchovaná vláda má čo najviac moci, ale preto ju nemôže obmedzovať a sústredovať sa len na to, aby svoju moc nezneužívala. (Ferrara, 2007)

- ***moc ako vplyv, pôsobenie***, keď istým spôsobom konania, pôsobíme na konanie iných. Konanie je síce obojstranné ale jeden zo subjektov má možnosť v istej konkrétnej situácii, určovať možné konanie iných subjektov. Vplyv a pôsobenie vytvára všetko to, čo môže byť jednotlivcom alebo skupinou využívané na priame alebo nepriame ovplyvňovanie správania a konania iných osôb. Pre vplyv môžu byť využité zdroje moci ako je fyzická sila, zbrane, peniaze, spoločenské postavenie, charisma, prestíž, vedomosti, informácie a ďalšie. (Dahl, 2001)
- ***moc ako autorita***, autoritou je len vtedy, keď ovládání sú presvedčení o tom, že moc má aj reálnu silu dosiahnuť ciele a ovládání – si túto (v podstate cudziu) vôľu osvoja ako princíp, základ svojho konania. (Weber, 1997)
- ***moc ako nadvláda***, keď v mocenskom vzťahu chýba presvedčenie dochádza už len k nadvláde. Nadvláda tak môže tiež znamenať narušenie rovnováhy, zmrazenie, zablokovanie mocenských vzťahov. Príkladom nadvlády môže byť stav, keď obsadia všetky miesta zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci len nominantmi jednej strany, napriek politickej tradícii o opozičnej kontrole.
- ***moc ako nátlak, donútenie***, keď nátlak, donútenie sú až dôsledkom istých mocenských, asymetrických vzťahov. Donútenie je charakteristické aj tým, že príčina donútenia pochádza zvonka, naše konanie je teda nedobrovoľné napr. pod vplyvom verejnej mienky. Tocqueville zvlášť zdôrazňuje, že prítomnosť nebadateľného, ale o to nebezpečnejšieho „*demokratického despotizmu*“ – moci verejnej mienky, potláča všetky jedinečné alebo nepopulárne názory a je príčinou nátlaku, donútenia. (Tocqueville, 2006)
- ***moc ako násilie***, keď násilie pôsobí jednostranne a môže byť iba sprievodným javom či dôsledkom sily moci, nie však jej konštruktívnym elementom. Rousseau pri skúmaní tzv. práva silnejšieho uvádza, že každé násilné uchopenie moci musí byť skôr či neskôr legitimizované, teda potvrdené súhlasom istého množstva ľudí. (Rousseau, 2010)
- ***moc ako manipulácia***, keď máme viac na mysli negatívny zmysel a preto táto moc znamená manipulácia predovšetkým vnútenie určitého typu postojov

- ***moc ako sloboda***, keď vo vzťahu medzi mocou a slobodou panuje zhoda. Vo väčšine mocenských vzťahov takmer vždy existuje nejaká možnosť meniť danú situáciu a potom vo vzťahu k moci sa cítime vždy slobodní. Môžeme zo štruktúr moci vystúpiť, môžeme štruktúru moci zmeniť aj mimo termínov konania demokratických volieb napr. petíciou a pod.

Surmánek uvádza tri základné koncepcie moci. Právnu moc, kde moc a právo predstavujú neoddeliteľné veličiny, navzájom stotožnené v zmysle poverenia alebo splnomocnenia. Politickú moc, kde je moc chápaná ako východisková substancia politickej činnosti. Formou jej prejavu je politika a cieľom získanie a udržanie moci. Technokratická a expertokratická moc, kde ako zvláštny druh moci, panstva a autority vystupujú osobné schopnosti a predpoklady. Technokratická moc obsahuje dve tendencie: prvou je rast racionalizácie a profesionalizácie politickej činnosti a druhou je snaha funkčnej autority oslobodiť vedu, poznanie a odbornosť spod poručníctva mocenských inštitúcií a politických záujmov s cieľom zabezpečiť nezávislosť od štátnej moci (Surmánek, 2006).

Ako uvádza Farkaš mocenské vzťahy nie sú štruktúrované len v smere zhora nadol, ale „*prebiehajú v spleti komplexných vzťahov nadriadenosti a podriadenosti od miestnej, cez lokálnu, až po transnárodnú, resp. globálnu úroveň. Silový aspekt vládnej moci (v zmysle nariadenia) je z hľadiska verejnej politiky pretransformovaný do podoby štátom poskytovaných služieb, správy vecí verejných, o ktorých rozhodujú a na ich poskytovaní sa podieľajú aj iní ako len štátni aktéri.*“ (Farkaš, 2011, s.58)

Z pohľadu verejnej politiky nás zaujíma ako je moc realizovaná v spoločnosti, t.j. akými formami. Pod formami moci vo verejnej politike preto rozumíme spôsoby, ktorými aktéri mocenských vzťahov presadzujú svoju vôľu voči ostatným, aj ako zamedzujú cudzej vôli a ako premieňajú vlastné predstavy na budúce politické výhodu. Formy moci nemusia hovoriť o normatívnych kvalitách, intenzite pôsobenia moci a tiež cieľoch, ktoré sledujú. (Patzelt, 2005)

Zatiaľ čo v tradičnej politologickej interpretácii moci sú formami jej výkonu najmä donútenie, vplyv a autorita, vodcovstvo, tak ***verejná politika uprednostňuje skôr výkon moci v podobe verejnej služby, na ktorej kooperuje***

**veľké množstvo aktérov** s výsledným spoločným konsenzom. Surmánek hovorí o fyzickom, ekonomickom, verejnom, informačnom a psychologickom donútení. (Surmánek, 2006)

## Vodcovstvo a charizmatické vodcovstvo

**Vodcovstvo** je tiež formou moci. Vo verejnej politike nás najviac zaujíma forma vodcovstva označovaná ako **charizmatické vodcovstvo**. Weber ale upozorňuje, že charizmatické vodcovstvo (ako vzor konania vo vzťahu k cieľom) sa prejavuje len na počiatku vládnutia a v ďalšom vývoji sa vodcovstvo môže meniť na diktatúru a charizma vodca sa stratí. Charizmatický politický vodca je ten, ktorý je schopný zmeniť chod udalostí a tendencií politických procesov. Kulašik uvádza, že podľa Webera je „*charizmatický vodca často radikálom, ktorý rúca ustálený poriadok ... panuje nad ľuďmi vďaka nevšedným vlastnostiam nedostupným pre iných ... ľudia sa podriaďujú takémuto vodcovi, pretože sa podriaďujú viere v javy, ktoré potvrdzujú jeho nezvyčajné vlastnosti. Ustupujú od ustanovených zákonov a podrobujú sa novému poriadku proklamovaného vodcu*“. (Kulašik, 2007, s. 250). Jankurová vychádzajúc zo situačných teórií predpokladá, že: „*rodený vodca neexistuje, všetko záleží na konkrétnej situácii, ktorá môže určiť, kto je práve vhodný na vodcovskú pozíciu*.“ (Jankurová, 2016, s. 35)

Weber pojem moc prepája na pojem panstvo. Rozlišuje moc a panstvo. **Moc** chápe ako každú šancu presadiť v rámci spoločenského vzťahu vlastnú vôľu. **Panstvo** chápe ako možnosť hľadať a nájsť pre príkaz určitého obsahu poslušnosť u určitých osôb. (Weber, 1990)

Max Weber vytvoril tri typy panstva:

- **tradičné**, ktoré je panstvo založené na tradičných vzťahoch, odvodené od každodennej viery v posvätnosť oddávna platných tradícií ( v podobe patriarchátu- panstvo otca v rodine)

- **legálne**, ktoré sa panstvom stáva z titulu legality, spočíva v dôvere v zákonnosť určených poriadkov a v právo tých, ktorí sú na ich základe povolani vykonávať moc (prezident, predseda vlády).
- **charizmatické**, ktoré panstvo je založené na nevšednej oddanosti, posvätnosti, hrdinskej sile alebo na príklade určitej osobnosti a poriadkov, ktoré hlása (Napoleon, Fidel Castro, Plukovník Kaddáfi).

Weberova koncepcia moci obsahuje aj použitie sily a násilia ako prostriedku udržania a získania moci. Ten kto vykonáva moc je tak v nadradenom postavení nad ostatnými, s možnosťou prinútiť objekt moci k požadovanému správaniu napriek jeho vôli. Prednosťou mocenského nátlaku, násilia je rýchlejšie a pohotovejšie prijímanie rozhodnutí. Nedostatkom je odpor voči takejto forme moci. Podľa Webera moc je nevyhnutným prostriedkom každej politiky a úsilie o moc jednou z hybných síl, ktorá vedie k realistickej analýze politického procesu. Moc je v každom prípade vôľový vzťah medzi ľuďmi, a ako taká musí byť ľuďmi akceptovaná, či už na princípe súhlasu alebo násilného donútenia. Moc môže byť: udelená, delegovaná alebo obmedzovaná.

Nenásilný prejav moci označuje Dahl ako vplyv. Vplyv predstavuje vzťah dvoch politických subjektov, v ktorom ciele a preferencie jedného z nich pôsobia na druhého do takej miery, že ten druhý zmení svoju činnosť alebo rozhodnutie v smere očakávanom pôsobiacim subjektom. Predpokladom takéhoto vzťahu je skutočnosť, že žiaden politický subjekt nepôsobí izolovane. Rozsah vplyvu môžeme merať napr. množstvom stúpencov – voličov a pod. (Dahl, 2001).

Ovplyvňovať alebo ovládať inštitúcie aj verejnej správy v podstate znamená ovplyvňovať ich politickou mocou, prostredníctvom ktorej sa vytvorilo a aplikuje právo. Verejná správa predstavuje podľa Weyera, správu verejných záležitostí, ktorá sa realizuje ako prejav výkonnej moci v štáte, pričom pre túto výkonnú moc je charakteristické, že ide predovšetkým o verejnú moc, ktorou nedisponuje len štát, ale aj ďalšie neštátne subjekty, ktoré vykonávajú správu verejných záležitostí. (Weyer, 1936).

## Orgány verejnej moci

*Verejná moc* vystupuje v mene verejného záujmu spoločnosti, pričom je realizovaná prostredníctvom orgánov zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci ako aj neštátnych zložiek tvoriacich súčasť tzv. verejnej správy. **Orgány verejnej moci** disponujú aj donucovacími a sankčnými nástrojmi verejnej politiky vo forme vydávania zákonov, prokuratúry a súdnictva, používajú ekonomický, morálny aj fyzický nátlak a v podstate majú neobmedzené možnosti, ktoré sa viažu na oblasť a obmedzenia z medzinárodných vzťahov.

Klasické teórie elít učia, že spoločnosť je rozdelená na mocných a bezmocných, tých ktorí vládnu, a tých ktorí sú ovládaní, alebo na elitu a masy. Moc je podľa nich uplatňovaná a kontrolovaná malou skupinou jednotlivcov, či elít, ktoré ovládajú kľúčové pozície v rozhodovacom procese. Takýto rozsah moci symbolizuje schopnosť „mocných“ zamedziť prenikaniu a artikulácii protichodných preferencií ostatných aktérov verejnej politiky a eliminovať ich tak z procesu rozhodovania o verejnom záujme. Moc je tu spojená s procesom manipulácie.

Štatistiky Svetovej banky za obdobie rokov 1988 – 2008 uvádzajú, že kým jedno percento najbohatších zvýšilo svoj príjem o 60 percent, u „dolných“ piatich percent nerástol vôbec. Najväčšia ekonomika sveta, USA, za ostatných 40 rokov narástla štvornásobne, no profitovala z toho len úzka skupina najbohatších. Priemerný príjem v krajine po očistení o infláciu vôbec nerástol, práve naopak. Typický Američan so strednou školou zarába podľa nositeľa Nobelovej ceny za ekonómiu Josepha Stiglitzu až o 40 percent menej ako pred štyrmi dekadami. Podobné štatistiky by sa dali nájsť v mnohých iných vyspelých krajinách. Štúdia organizácie Oxfam uviedla, že 85 najväčších boháčov – ekonomická elita vlastní taký majetok ako 3,5 miliardy najchudobnejších, čo je polovica svetovej populácie. (Panis, 2014) Elity disponujú zdrojmi moci a vytvárajú mocenské centrá ktorých záujmom je kontrolovať rozhodujúce sféry spoločenského života (Malíková, 2003). Moc elít je tak nástrojom verejnej politiky a tento nástroj má rôzny obsah. Hlavným obsahom verejnej politiky štátu sú verejné financie, ktoré slúžia na financovanie verejného sektora a štátny rozpočet je ekonomickou kategóriou vo verejnej politike.

Moc sa uskutočňuje v zložitej sústave mnohostranných politických, sociálnych, ekonomických, právnych, kultúrnych, mravných a ďalších vzťahov, ktoré sú navzájom zviazané. Každá moc sa vždy uskutočňuje v jednej konkrétnej a svojím spôsobom jedinečnej oblasti. Z toho môžeme urobiť aj záver, že neexistuje žiadna univerzálna verejná moc, nezávislá od akýchkoľvek predpokladov a podmienok. Existujú len konkrétne formy a prejavy mocenských vzťahov v závislosti na ekonomických, politických, právnych, kultúrnych, mravných a ďalších vzťahoch.

Verejná politika je spojená s vývojom a transformáciou spoločenského systému (Čajka, Terem, Iždinský, 2008), skúma a hľadá riešenia pre aktuálne problémy spoločnosti a možnosti budúceho praktického života obyvateľov v súčinnosti verejného a súkromného sektoru.

Verejná politika sa zaoberá politikou a politickou mocou i vo veciach verejných a prevažne vo vzťahu k verejnému sektoru. Verejná politika úzko súvisí s verejným sektorom ako upozorňuje Tetřevová, pričom verejný sektor je v podstate produktom a výsledkom verejnej politiky. Verejná politika určuje predpoklady, ovplyvňuje priebeh a výsledky aktivít verejného sektora, stanovuje funkcie verejného sektora, úlohy a ich priority, vymedzenia a nástroje na dosahovanie cieľov. Verejná politika tak ovplyvňuje rozsah verejného sektoru aj potrebné finančné zdroje. (Tetřevová, 2003, 2008)

## Verejný sektor

V svojom obsahu verejná politika používa pojmy ako verejný záujem, verejná správa, verejný názor alebo verejný sektor. Práve *verejný sektor* je predmetom záujmu verejnej politiky a v mnohých prístupoch je iný ako súkromný sektor. **Verejný sektor** rieši implementáciu rozhodnutí, ktoré sú náhradou za zlyhanie súkromného sektora. Preto sú to rozhodnutia vo verejnej politike a postupy zložitejšie, ktoré si vyžadujú, v demokratickej spoločnosti, určitú mieru podpory obyvateľstva, nielen mocných vlastníkov zdrojov kapitálu, pôdy či práce. Verejný sektor je vždy spojený s právnymi pravidlami na rozdiel od postupov v súkromnom sektore, ktorý môže uplatniť aj postupy, ktoré zákon nezakazuje. Zlyhanie verejného sektora spravidla nemá náhradu. Vo

vzťahu k obyvateľstvu zlyhanie verejného sektora má vždy väčšie dôsledky ako zlyhanie súkromného sektora.

Verejný sektor, ako významná súčasť národného hospodárstva sa spolupodieľa na zabezpečení funkcií štátu. Podstatnou činnosťou štátu pri realizácii verejného sektora je produkcia verejných statkov, alebo ich zaopatrenie prostredníctvom neštátnych inštitúcií, prerozdelenie dôchodkov, sociálna podpora a pod. Verejné statky nie sú ani vylúčiteľné ani rivalitné. To znamená, že nemôžeme zabrániť ľuďom, aby verejný statok používali. Obrana štátu je napríklad verejným statkom. Nie je možné občanovi štátu zabrániť, aby využíval výhody tejto obrany a nechať ho napadnúť zahraničným agresorom. Tiež platí, že keď niekto využíva výhod národnej obrany, neznižuje túto výhodu u niekoho iného, nie je rivalitný. Rivalitné môžu byť spoločenské zdroje, ale nie sú vylúčiteľné. Ryby v moriach sú napríklad rivalitným statkom. Keď niekto rybu uloví, zostane pre ostatných rýb menej, ale rybár sa z lovu vylúčiť nedá. (Mankiw, 2000)

Nástroj, ktorým zabezpečujeme uskutočňovanie verejného záujmu vo verejnom sektore, a je to vždy štátny nástroj, je verejná správa.

Verejná politika, ako sme už uvádzali, má viac charakteristických definícií, ktoré používajú rôzne pohľady na jej obsah aj vo vzťahu k verejnému sektoru. Podobne ako pri definovaní policy od Hogwooda a Gunna, v literatúre od Beblavého (Beblavý, 2002) nachádzame, že verejnú politiku môžeme analyzovať z pohľadu:

- verejná politika ako označenie určitej oblasti, kde obsah sa analyzuje vo vzťahu k určitým oblastiam a k priestoru pôsobnosti vlády ako napr. sú sociálna politika, vzdelávacia politika a ďalšie
- verejná politika ako vyjadrenie všeobecného cieľa alebo požadovaného stavu, kde obsahom je analýza cieľov ako napr. koncepcia reforiem vysokého školstva
- verejná politika ako konkrétny návrh, kde obsahom je analýza želaní subjektov - aktérov politiky napr. vlády, záujmových skupín, politických strán a ďalších na zavedení platenia za vysokú školu



- verejná politika v zmysle formálnej autorizácie, kde obsahom je analýza účinnosti a tvorba zákonodarcami legislatívnych nástrojov napr. zákona o vysokých školách
- verejná politika ako program, kde obsahom je analýza programov ako prostriedkov, pomocou ktorých sa konkretizujú všeobecnejšie ciele napr. program zvyšovania telesnej zdatnosti mládeže
- verejná politika ako výstup, kde obsahom je analýza skutočnosti v porovnaní s deklarovaným stavom na začiatku napr. dosiahnutie ukončenia povinného stredného vzdelania u celej populácie
- verejná politika ako výsledok, kde obsahom je analýza pôsobenia výstupov na realitu spoločnosti napr. počet nezamestnaných absolventov stredných a vysokých škôl
- verejná politika ako teória alebo model, kde obsahom je analýza predpokladov, ktoré môžu viesť k určitej politike
- verejná politika ako proces, kde obsahom je analýza dynamiky verejnej politiky v čase.

---

**Kontrolné otázky:**

1. Aké základné formy moci môžeme rozpoznať vo verejnej politike?
  2. Čo je moc podľa Webera a čo obsahuje jeho koncepcia moci?
  3. Čo je charizmatiké vodcovstvo a k čomu môže viesť vo verejnej politike?
-

### **Zoznam nových bibliografických odkazov**

BURAJ, I. 2010. *Moc v štruktúre mocenských vzťahov*. In Filozofia roč. 65, 2010, č. 5. s. 417-427. ISSN 0046-385 X

ČAJKA, P., TEREM, P., IŽDINSKÝ, D.: *The Dynamics of the Transformation Processes in Central Europe* (The Czech Republic, Hungary, Poland), Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, 2008, s. 5-32, ISBN 978-80-8083-628-3

DAHL, A. R. 2001. *O demokracii: průvodce pro občany*. Portál, Praha. 2001. 191 s. ISBN 80-7178-422-2

FERRARA, A. 2007. *Nedostatek soudnosti? Evropská a kozmopolitní otázka*. Filozofia, Praha. 2007. 138 s. ISBN 978-80-7007-257-8

JANKUROVÁ, A. 2016. *Manažérske zručnosti*. 1. vyd. - Sládkovičovo : Vysoká škola Danubius, 2016. - 171 s. - ISBN 978-80-8167-042-8.

KULAŠIK, P. 2007. *Politológia*. Efect Copy, spol. s.r.o., Hlohovec. 2005. 321 s. ISBN 978-80-969820-8-0

MANKIW, N. G. 2000. *Zásady ekonomie*. Grada Publishing, Praha. 2000. 768 s. ISBN 978-80-7169-891-3

PANIS, S. 2014. *Za príjmové nerovnosti nemôže kapitalizmus, ale ovplyvňovatelia politici*. Hospodárske noviny 28.01.2014. <http://finweb.hnonline.sk/autor/stanislav-panis-13573>

PATZELT, J. W. 2005. *Parlamente und ihre Macht: Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse*. Nomos-Verl.-Ges., Baden Baden. 2005. 305 s. ISBN 3-8329-1588-5.

STIGLITZ, J.E. 2011. *Hospodárske noviny*. 15.01.2011. s.13

SURMÁNEK, Š. 2006. *Význam a pozícia mocenských vzťahov v štruktúrach verejnej politiky*. In KRÁĽOVÁ, E. a kol. Aktuálne otázky verejnej politiky. Typopress, Košice. 2006. ISBN 80-89089-46-1, s.51–96.

TETŘEVOVÁ, L. 2003. *Verejná ekonomie - Úvod do problému*. Univerzita Pardubice. 2003. 136 s. ISBN 978-80-7194-544-7

TETŘEVOVÁ, L. 2008. *Verejná ekonomie*. Professional Publishing, Praha. 185 s. ISBN 978-80-86946-79-5

- TOCQUEVILLE, A. 2006. *O demokracii v Amerike*. I. a II. zv. Kalligram, Bratislava. 2006. 1040 s. ISBN 978-80-71497-65-7
- WEBER, M. 1990. *Politika ako povolanie*. Spektrum, Bratislava. 1990. 77 s. ISBN 80-218-0055-0.
- WEBER, M. 1997. *Autorita, etika a spoločnosť: pohľad sociologa do dejín*. Mladá fronta, Praha. 1997. 294 s. ISBN 978-80-204-0611-5
- WEYR, F. 1936. *Teória práva*. Brno: Orbis. 1936. ISBN 80-210-3052-6

## **5 kapitola** **VEREJNÝ ZÁUJEM A VEREJNÁ POLITIKA**

Verejná politika a verejný záujem sú úzko vzájomne prepojené pojmy. Verejný záujem má ale oveľa staršie a hlbšie korene v rôznych súvislostiach k spoločenskému dobru, blahu alebo ideálom. Tieto pojmy postupne prechádzali rôznorodým vývojom, od antického Grécka, cez raný a neskorý stredovek až po súčasnosť a prechádzali protirečivými väzbami medzi túžbami jednotlivca, politickým a ekonomickým fungovaním spoločnosti. Počas dejín bol obsah verejného záujmu rôzne interpretovaný, ale aj napriek tomu stále platí, že v súvislosti s verejnou politikou ide o proces, kde sú od seba navzájom závislé obidva pojmy a sa navzájom podmieňujú. Vytváranie pevných rámcov a podmienok pre rozvoj verejného záujmu je jednou z úloh verejnej politiky. Rovnako sa musí rozvíjať aj verejná politika, aby nebránila formovaniu stále nového verejného záujmu a nevyvolala spoločenské otrasy a aby tak nedošlo k destabilizácii inštitútu samotného štátu. Verejná politika a verejný záujem sú dve oblasti spoločenskej praxe, čiže nemôžu pôsobiť proti sebe, ale musí dochádzať k ich vzájomnému ovplyvňovaniu sa. Vo všeobecnosti, ale aj v konkrétnej oblasti je verejná politika súhrnom prijatých politických stratégií a riešení pre výkon verejného záujmu a jej cieľom je aj hľadanie odpovedí a okamžitých reakcií na momentálny vývoj situácie v danom štáte.

Ako sme naznačili v predchádzajúcich častiach, predmetom a charakterom verejnej politiky sa zaoberá veľa autorov a titulov. Politiku sme charakterizovali, že je pojmom pre postup, plán či stratégie, je konaním jednotlivcov alebo inštitúcií v politickej oblasti s cieľom ovplyvniť prijímané rozhodnutia a je aj sieťou vzájomne prepojených rozhodnutí s dopadom na širokú verejnosť. Práve skutočnosť, že uskutočňovanie verejnej politiky má v konečnom dôsledku dopad na širokú verejnosť, tak prvoradým cieľom verejnej politiky by mal byť – verejný záujem.

## Verejný záujem ako všeobecné blaho

*Verejný záujem* sa historicky a vo filozofii chápal aj *ako všeobecné blaho*, ktoré sa skladá z konkrétnych ideí, vecí, činností a vzťahov. Zvyčajne pozostáva z praktických postupov, usporiadaní inštitúcií a procesov, ktoré podporujú blahobyť všetkých. Základný prvok verejného blaha má byť osvietené chápanie, kde každý občan má dostatočné a rovnaké možnosti na voľbu v rozhodovacích záležitostiach. Základným prvkom dosahovania blaha je teda voľba, ktorú si vybral zo svojich vlastných skúseností. Pre osvietenú filozofiu predstavovali všeobecné blaho napr. individuálna sloboda, šťastie všetkých občanov, právo, sloboda, vlastníctvo. (Kulašik, 1997) O týchto hodnotách sa majú občania vo voľbách slobodne rozhodovať.

Vplyv na vývoj chápania blaha ako verejného záujmu malo kresťanstvo, keď cirkev sa stávala spoločnosťou, ktorá vysvetľuje, určuje spoločenský poriadok a hodnoty. Na základe duchovných tradícií sa stáva základným verejným záujmom veriacich láska všetkých ľudí k blížnemu.

Známou prácou, ktorá sa zaoberá otázkami všeobecného blaha je už dielo z roku 1752 „*Spoločenská zmluva*“ (tzv. biblia francúzskej revolúcie a priamej demokracie) od Jean Jacques Rousseau. Účelom spoločenskej zmluvy je združenie osôb. Tým, že jednotlivec uzatvára spoločenskú zmluvu, vstupuje do občianskeho stavu, ktorý sa stáva pre neho záväzným. Jeho sloboda je obmedzená všeobecnou vôľou a realizuje sa v prospech spoločného záujmu. Hlavným princípom tejto vôle je, že sa zameriava na spoločný záujem občanov. Spoločné rozhodnutia o spoločnom záujme občanov sa stávajú efektívnejšie vďaka zhode záujmov a spravodlivosti, ktorá sa ale stráca pri posudzovaní každej súkromnej záležitosti. Pre fungovanie spoločenskej zmluvy sú nevyhnutné zákony.

Zákony sú akty všeobecnej vôle a každý štát je republika, ktorý je nimi riadený, lebo iba vtedy tam dominuje verejný záujem. V demokracii by sa mali obyvatelia neustále zhromažďovať a zaoberať sa verejnými záležitosťami. Pre fungovanie spoločnosti je potrebná miera zodpovednosti zo strany reprezentantov a spravodlivo zostavená ústava, vďaka ktorej budú prevyšovať verejné záujmy občanov nad súkromnými. Jednotlivci v rámci občianskej

slobody pociťujú väčšiu potrebu zúčastňovať sa zhromaždení, zaoberať sa otázkami verejného záujmu, ktoré sú pre efektívne fungovanie spoločnosti prioritné. Narušenie spoločenskej rovnováhy môže spôsobiť túžbu jednotlivca aj skupiny po zisku. V takom prípade uprednostňujú súkromné záujmy a verejný záujem sa presúva na druhé miesto. Spoločný záujem sa nahradzuje súkromným, a vtedy všeobecná vôľa prestáva byť vôľou všetkých. (Rousseau, 2010)

Rousseau bol zástancom priamej a bezprostrednej demokracie. Nechcel vytvoriť priestor pre individuálne a osobné záujmy, ale chcel vychovávať ľudí k všeobecnému blahu (Kulašik, 2006).

Vysvetľovanie a definovanie verejného záujmu je stále v pozornosti teórie a je veľmi problematické, pretože existuje mnoho názorov čo verejný záujem je alebo nie je. Ako uviedol Kulašik, tak jednotná definícia verejného záujmu neexistuje, pretože vplyv rôznych oblastí predstavuje vznik rôznych náhľadov na jeho definovanie. (Kulašik, 2006). Faktom na vznik rôznych náhľadov sú aj historické súvislosti, keď sa menili náhľady spoločnosti na obsah a dodržiavanie práva, slobodu, majetok, bezpečnosť, ktoré výrazne ovplyvnili myslenie ľudí v demokratických štátoch.

V 20. storočí verejný záujem ovplyvnili aj vojny, veľká hospodárska kríza v 30. rokoch. Napríklad obdobie po II. svetovej vojne bolo charakteristické vznikom nových myšlienkových smerov s dopadom na formovanie verejného záujmu ako sú trvale udržateľný rozvoj, rovnosť postavenia žien v spoločnosti, spoznávanie iných planét, globalizácia a ďalšie s tým spojené verejné záujmy. S vysvetľovaním obsahu pojmu verejný záujem sa môžeme stretnúť v rôznych súvislostiach, ako sú napr.:

- názory známych zahraničných a domácich autorov
- ideologické prístupy
- právnické prístupy
- ekonomický obsah pojmu
- obsah pojmu pre verejnú správu a ďalšie.

Upozorňujeme, že definitívna odpoveď na vedeckú charakteristiku verejného záujmu neexistuje. Kým sociológia pojem verejný záujem úplne akceptuje, ekonómia má v tomto smere podstatne rezervovanejší prístup, rešpektuje zásadné problémy spojené s jeho jednoznačným definovaním a kvantifikáciou súvislostí ale neoklasická mikroekonómia pojem verejný záujem v podstate odmieta, pretože prostredníctvom jej aparátu nie je možné verejný záujem kvantifikovať.

## Interpretácia pojmu verejný záujem

Definovanie verejného záujmu navrhol Bentham, pričom jeho východisko ďalej prepracoval Mill - tento prístup je známy ako **utilitarizmus**. Utilitarizmus obsahuje myšlienku blahobytu prameniaceho z individuálnej spotreby tovarov a služieb. „*Spôsob, ako merať verejný záujem, znamená spočítať celkový blahobyť všetkých jednotlivcov v spoločnosti. Realizácia opatrenia zvyšujúceho celkový spoločenský blahobyť je aktom vo verejnom záujme*“. (Medveď, 2011, s.53)

Bentham definoval verejný záujem ako akt činnosti, ktorej výsledkom je čo najväčší prínos pre maximálny počet subjektov. V praxi je však ťažké, až nemožné určiť, pre koho a pre koľko ľudí bol vládny čin prínosom, respektíve stratou. Uvedený prístup tiež neobsahuje potrebný mechanizmus určovania výšky prínosu alebo straty. (Varadzin, 2004)

Dahl nám dáva myšlienku, že realizovať dobro vyžaduje oveľa viac od spoločnosti ako len to, že občania spoločnosti nebudú konať v neprospech iných. Pri konaní sa môžu v spoločnosti objaviť minimálne tri postoje - tradicionalistu, modernistu a pluralistu, ktoré ovplyvnia konečnú podobu a rozsah verejného záujmu. **Tradicionalista** bude do popredia verejného blaha dávať hodnoty ako sú mier, poriadok, prosperita, spravodlivosť a zhoda, kde dobro jedného nie je v rozpore s dobrom druhých. **Modernista** bude žiadať prekonať tieto filozofické prekážky a hodnoty. Môžu sa formovať sporom a práve spor je predpokladom vývoja nového verejného záujmu a nevyhnutnou súčasťou politického života. **Pluralista** ten predpokladá, že záujmy všetkých sú veľmi rozdielne ale aspoň čiastočne sa dopĺňajú a zlučujú, ale

nie sú v rozpore. Základom je, aby sa občania dohodli na tom, čo chápu ako všeobecné blaho. Dahl formuluje názor, že moderný demokrat v súčasnosti musí byť stále pluralistom. (Dahl, 1995)

Dahl nás upozorňuje, že verejnosť sa vždy bude skladať z rôznych verejností, kde každá môže presadzovať odlišné záujmy. V demokratických štátoch sú ale záujmy organizovaných osôb viac rešpektované ako neorganizovaných pri ovplyvňovaní politického rozhodovania ale pozor, ako uvádza Dahl „*Keby však boli organizovaní všetci a teda by žiadne dôležité záujmy nezostali pri demokratickom rozhodovaní nezastúpené, nevyplývalo by z toho nutne, že by sa dobro každého občana rešpektovalo rovnako*“ (Dahl, 1995, s. 270).

Verejný záujem sa formuje v rôznych reálnych životných situáciách. Formulovanie toho čo je prioritné pre verejný záujem sa dá zvládnuť, ak poznáme určité štandardy a funkcie komunikácie v tvorbe politiky. S týmto názorom sa môže stretnúť u autora Smitha. (Smith, 2012)

Medved' má názor, že pojem „*verejný*“ je spojený s pojmom „*voľba*“ a pojem voľba predstavuje akt výberu z mnohých alternatív a pojem „*verejný*“ sa síce týka ľudu ale ľud si nevyberá. Samotný výber, resp. voľba je uskutočňovaná jednotlivcami, pričom pri uskutočňovaní verejnej voľby si jednotlivci vyberá z viacerých alternatív pre všetkých. Predmetom je verejný záujem, ktorý má nadindividuálny charakter, ktorý môžeme považovať za spoločný prienik individuálnych záujmov jednotlivých občanov, zodpovedajúci právnym i morálnym normám, ktorý je uplatňovaný v danej komunite. (Medved', 2007)

Adamcová a Klus to vyjadrujú presnejšie, že aj keď môže mať verejný záujem svoj zdroj existencie v individuálnom súkromnom záujme, je verejným záujmom občanov, ak zabezpečuje potreby širšieho celku. Verejným záujmom sa individuálny záujem stáva vtedy, keď jednotlivec nemá možnosti alebo schopnosti realizovať svoj záujem vlastnými fyzickými alebo materiálnymi prostriedkami. Ako uvádzajú Adamcová a Klus: „*Verejná politika je úzko spojená s verejnými záujmami. Je nástrojom jeho identifikácie, jeho hodnotenia, tvorenia preferencie jeho výberu ako predmetu verejnej politiky. Verejná politika zároveň vyberá metódy riešenia a naplňovania verejného záujmu.*“ (Adamcová, Klus, 2006, s.7)



Verejná politika nedokáže jednotne definovať verejný záujem ale nám dáva možnosti čo všetko môže predstavovať:

- záujem väčšieho počtu občanov, pri ktorom by sme mali poznať akého počtu a voči akému celku.
- suma individuálnych záujmov, pri ktorom by sme mali pochopiť odlišnosti medzi osobnými záujmami jednotlivca a tým čo je v jeho záujme. Nejde tu o to, čo je záujem väčšiny jednotlivcov, ale čo podporuje každého jednotlivca.
- spoločný záujem, pri ktorom identifikujeme záujem, ktorý je spoločný napr. pre obce, mestá, komunity či kolektívy. Tento však nemusí presadzovať blaho všetkých, môže sa presadzovať len ako verejný.
- nadindividuálny záujem, pri ktorom sa zameriavame na kvalifikáciu a vytvára sa dojem, že verejný záujem je mimo jednotlivca, pretože je to výnimočný typ verejného dobra.
- pluralita kolektivizovaných záujmov, čo vedie k špecifikácii viacerých možností:
  - Prvá možnosť je, že verejný záujem chápe, ako prerozdelenie verejných statkov, ktoré využíva verejnosť ako celok alebo jej jednotlivé časti. Znamená to, že verejný záujem sa vzťahuje na potreby, ktoré platia pre skupiny ako i pre celú spoločnosť.
  - Druhá možnosť chápe verejný záujem ako úsilie jednotlivcov, skupín, organizácií, hnutí, politických strán o dosiahnutie takých hodnôt, ktoré sú pre spoločnosť prvoradé.
  - Tretia možnosť je, že verejný záujem sa skladá z ekonomických, politických, kultúrnych a iných segmentov, ktoré sa stávajú súčasťou verejnej politiky. Predmetom verejnej politiky sa stávajú záujmy, ktoré sú verejne uznané.
  - Štvrtá možnosť je to, že verejný záujem je súčasťou verejných organizácií a jednotlivcov (Adamcová, Klus, 2006).

Ak študujeme práce Potůčka, tak nás tiež usmerňuje, že samotné určenie toho, čo by mal byť verejný záujem, predstavuje sociálny a politický proces. V demokracii to predstavuje spor s istými pravidlami, ako viesť diskusiu o tom, čo verejným záujmom je, alebo už nie je. Verejné záujmy sa uplatňujú v určitom type politickej orientácie, ktorá podporuje rozvoj spoločnosti a riešenie jeho problémov. V tomto význame ide o záujmy jednotlivcov, ktorí sú jeho súčasťou a vtedy hovoríme o individuálnej genéze verejných záujmov (Potůček a kol., 2005).

Ako uvádza Majlingová pojem záujem, vyznačuje určitý vzťah subjektu k objektu, ktorý je pociťovaný prevažne jednotlivcom. To však nevylučuje, aby rovnaký záujem nepreferovalo viacero jednotlivcov alebo príslušníci určitej skupiny. Verejný záujem predstavuje pojem, do ktorého prináležia hodnoty tzv. „všel'udského charakteru“ a je vcelku identický s pojmom spoločenský záujem, resp. celospoločenský záujem. Ak sa niečo označuje ako verejný záujem, tak očakávame, že sa jedná o vec, ktorá je celkovo užitočná a priaznivá pre celú spoločnosť. Vykonávateľom verejného záujmu je sociálny subjekt, napr. verejná inštitúcia. Sociálny subjekt realizuje svoju činnosť na princípe verejne uznaných cieľov a potrieb. Základom je riešenie spoločenských problémov, ktoré majú prívlastok verejnej veci. (Majlingová a kol., 2002) „*Verejná politika je založená a legitimizovaná existenciou verejných záujmov, teda nie len vznikom a rozšírením, ale tiež uznaním verejného záujmu v danej dobe ako spoločensky aktuálnym a významným*“ (Majlingová a kol., 2002, s. 64).

Autorka Kráľová nás upozorňuje na prioritu vytvárania verejného záujmu vo verejnom sektore. Verejná politika ako vedná prax rozoberá proces formovania a uplatňovania verejného záujmu inštitúciami verejného sektora. Jej cieľom nie je celá spoločnosť, ale iba to čo sa viaže na verejný sektor a verejný záujem (Kráľová, 2009).

U viacerých domácich aj zahraničných autorov nachádzame zhodu v tom, že pridaním prídavného mena „verejná“ sa politika stáva nástrojom dosahovania už nie partikulárnych záujmov, ale potrieb a požiadaviek veľkého počtu ľudí, verejnosti ako celku. Verejný záujem je vo verejnej politike významným faktorom, ktorý má vplyv pri politickom rozhodovaní. Miera, do akej je tento verejný záujem naplňovaný sa potom v demokratických politických systémoch prejavuje vo volebných preferenciách a v následnom podieľaní sa

na výkone moci a tvorbe politických rozhodnutí jednotlivými aktérmi verejnej politiky. Na tvorbu verejného záujmu takisto vplýva sklon jednotlivcov k rôznym náboženským, alebo filozofickým pohľadom na to, ako by mala spoločnosť vyzerat' a aké potreby v nej vznikajú, a ktoré je potrebné plniť prednostne. Tieto skutočnosti ovplyvňujú tzv. ideologické činitele.

## Ideologické prístupy k pojmu verejný záujem

Ideológia je pojmom, s ktorým sa pri analýze politiky stretávame. Spoločenské vedy ideológiu chápu ako viac či menej skĺbený súbor ideí, ktoré sú základom organizovanej politickej aktivity, či už táto aktivita má zachovať daný politický systém, alebo je jej cieľom zvrhnutie tohto systému. Ideológiu tak vnímame aj ako súhrn vlastných predstáv, názorov a teórií, ktoré si vytvára sociálna skupina o sebe, o svojom postavení v spoločnosti, o svojich cieľoch a prostriedkoch ich udržania, pričom zároveň tento súbor je programom pre praktickú politickú činnosť danej sociálnej skupiny, ktorá vedie k udržaniu, modifikácii či úplnej zmene verejného záujmu. (Geffert, 2006)

V každom štáte, nezávisle na jeho forme vlády, ľudia presadzovali a presadzujú svoje partikulárne a skupinové záujmy, ktoré sú prezentované rozličnými ideológiami. Možno predpokladať, že táto tendencia bude sprevádzať vývin ľudskej spoločnosti aj v nasledujúcom období. V teoretickej rovine rozoznávame minimálne tri politické *ideológie* – *socializmus, liberalizmus a konzervativizmus*, ktoré majú rôzny vzťah k formovaniu verejného záujmu.

Socializmus, ako politická ideológia sa začína prejavovať v 19. storočí. Záujmom socializmu nebol jednotlivec ako ľudské individuum, sloboda alebo zmena politického systému ale organizácia spoločnosti ako celku (Kulašík, 1997). *Socializmus* znamená najmä zmeniť zmysel spoločenskej činnosti, kde celková činnosť jednotlivca sa podriaďuje „verejnemu záujmu“ uspokojovať potreby pracujúcich, pričom základom je rozvoj ich schopností a odstránenie privilégií. Cieľom socialistickej ideológie bolo viac sa zamerať na význam sociálnej otázky, utvoriť nový spoločenský poriadok, ktorý kládol dôraz na spoluprácu a nie na konkurenciu verejných záujmov. Ideológia socializmu odôvodňovala iný charakter verejného záujmu v liberálnej

demokratickej spoločnosti existenciou súkromného vlastníctva a nadmernej slobody ľudí. Socializmus mal veľký vplyv na vývoj verejných záujmov vo svete ako ochranca sociálnych hodnôt, rovnosti a bratstva. Dnes socialisti chápu verejný záujem aj ako rovnosť šancí, dávajú prednosť skôr slobode v konflikte medzi rovnosťou a slobodou. Cieľom je vytvoriť sociálny poriadok, ktorý bude utvárať rovnaké šance pre všetkých a minimalizovať sociálne konflikty pri realizácii verejného záujmu.

Základným znakom ideológie **liberalizmu** je politika slobody a úcty k jednotlivcovi. Táto ideológia vychádza z toho, že jednotlivec môže mať v demokratickej a slobodnej spoločnosti právo rozvíjať svoje individuálne nadanie a schopnosti. Uznanie názorov jednotlivca je považované za najdôležitejšie v jeho vlastnej sfére. Súčasný liberalizmus je na jednej strane politickým liberalizmom, ktorý upravuje vzťah občana a vlády a na strane druhej ekonomickým liberalizmom, ktorý sa viaže na ekonomickú slobodu jednotlivca. Základný rozdiel medzi liberalizmom a socializmom je v tom, že socializmus vychádza z celospoločenského verejného záujmu a z presvedčenia všetkých jednotlivcov tento záujem rešpektovať. Liberalizmus spoločný všeobecný záujem odmieta, pretože je nemožné vytvoriť stupnicu hodnôt, ktorá bude platiť pre všetkých. Verejný záujem nemôže formovať vláda ani odborníci, pretože všetci vždy presadzujú aj v ňom svoje vlastné záujmy. Verejný záujem sa môže formovať a jeho cieľ dosiahnuť len pri rozhodovaniach v prospech súkromného záujmu a cieľov, pretože liberáli neveria že záujmy, ktoré majú zahŕňať všetkých ľudí nie sú ovplyvnené záujmom už konkrétnej osoby, skupiny, strany či hnutia. Liberalizmus takto disponuje určitou koncepciou slobody spočívajúcej v absolutizácii osobnej slobody, ktorá je obmedzená iba hranicou, za ktorou začína sloboda druhého človeka.

Ideológia **konzervativizmu** na rozdiel od socializmu a liberalizmu sa nesnaží o takú univerzálnosť ako predchádzajúce ideológie a táto ideológia predstavuje sociálne a politické hnutie. Liberalizmus zohľadňuje len indivídua s ich egoistickými pohnútkami, ktoré je nevyhnutné vybaviť slobodami a právami, ale o povinnostiach mlčí. Konzervatívci majú pesimistický názor na ľudskú prirodzenosť. Vychádzajú z toho, že pre chod spoločnosti je prospešnejšie, ak sa indivídua riadia povinnosťou, ktorá ich vedie k rešpektovaniu tradičných autorít a inštitúcií, ako slobodami. Konzervativizmus obhajuje názor, že verejný život jednotlivcov má pozostávať z tradičných hodnôt, dedičstva

predkov a dôležitú úlohu v záujme spoločnosti plní náboženstvo a tým zachováva všetky tradičné hodnoty, ktoré si spoločnosť postupne vybudovala. V zásade existujú dve interpretácie tradície v konzervativizme. Historicky prvou je náboženská interpretácia tradície a druhou je nenáboženská interpretácia (darwinistická) tradície, ktorá za tradičné záujmy chápe to, v čom je premietnutá múdrosť nahromadená minulosťou. Do tohto chápania patria aj minulé inštitúcie, ktoré boli preverené časom, prešli procesom prirodzeného verejného výberu, čím preukázali svoju schopnosť prežiť. Prežili len tie, ktoré boli funkčné a cenné vo verejnom záujme.

Cirkev v konzervativizme vytvára základ mravného poriadku, a preto je potrebné ju chrániť vo verejnom záujme. Výsledkom nenáboženskej interpretácie spoločnosti je napr. zavedenie voľného trhu, dedenie vlastníctva a tradičné fungujúce inštitúcie, ako je rodina, cirkev alebo tradičné rozdelenie štátnej moci. Dôraz vo verejnom záujme sa dáva na činnosť inštitúcií v poskytovaní obmedzení a riadení jednotlivca. Deľba moci je najlepšia metóda vládnutia, ktorá dokáže spojiť jednotu individuálnych slobôd jednotlivca s inštitúciami pri formovaní verejného záujmu. Vzor vládnutia a vytvárania verejného záujmu je preto v konzervativizme spojený s inštitucionalizmom. (Kulašik, 2003) Podľa konzervatívneho myslenia majú preto v politickej sfére prednosť inštitúcie a poriadok pred individuom.

## **Právnické prístupy k pojmu verejný záujem**

V právnom poriadku sa pojem verejný záujem tradične využíva na vyjadrenie protikladu k pojmu súkromný. Všeobecné vymedzenie verejného záujmu sa vo svojom základnom význame dostalo aj do právnej teórie. Ako uvádza Marček, podľa Slovníka slovenského jazyka je verejný záujem taký záujem, ktorý sa týka všetkých členov väčšieho spoločenského celku (napríklad obce, štátu), celej spoločnosti, záujem, na ktorom sú zainteresovaní všetci členovia nejakého väčšieho celku. Podľa Malej právnickej encyklopédie (1995) sa verejným záujmom rozumie záujem, ktorý je výrazom potrieb a záujmov spoločnosti a ktorý takto chápe a presadzuje legitímna verejná moc; jeho rozhodujúcou črtou je jeho mocensky garantovaná prevaha nad súkromným záujmom či záujmami.

Právnické chápanie pojmu verejný záujem je dôsledkom vnímania verejnomocenskej funkcie štátu ako prioritnej funkcie štátu. Štát má v tomto chápaní právo vymedziť, čo je obsahom verejného záujmu, a zároveň tento záujem mocensky presadiť. Takéto chápanie verejného záujmu v právnych poriadkoch štátov aj Európskej únie je ospravedlnením zásahu štátu do súkromných práv jednotlivca. Viac-menej vždy ide o mocenský zásah do majetkových záujmov jednotlivca, ktoré sa obmedzovali z dôvodu prevažujúceho verejného záujmu. Tradične sa tak inštitút verejného záujmu v právnom ponímaní spája s inštitútom vyvlastnenia. „*Formálno-právnu podmienkou vyvlastnenia sa tak okrem iných stávala aj požiadavka verejného záujmu. Chápanie inštitútu verejného záujmu ako právnej podmienky na zásah do osobných práv jednotlivca (fyzickej osoby alebo právnickej osoby) prevažuje aj v súčasnom slovenskom právnom poriadku.*“ (Marček, 2006, s.6)

Správne právo, predstavuje tú časť práva, ktorá vo vzťahu k verejnej správe interpretuje pojem verejného záujmu. Verejná správa je podľa práva oprávnená dodržiavať verejný záujem pri jej výkone. Tento pojem môžeme nájsť v rozličných právnych predpisoch. Verejný záujem má byť súčasťou každej činnosti a podľa neho by mali subjekty hodnotiť, čo je prijateľnejšie pre majoritu v spoločnosti. (Vrabko a kol., 2012)

Napriek pojmovej nejednotnosti možno konštatovať, že pojem verejný záujem sa v **legislatívnej praxi** využíva na označenie dvoch rôznych skutočností z hľadiska ich účelového pôsobenia v normotvorbe, a to ako:

- **dôvod na zásah verejnej moci** do osobných (najmä vlastníckych) práv jednotlivca (fyzickej osoby alebo právnickej osoby),
- **hodnotiace kritérium určitej činnosti** alebo veci z hľadiska ich prospechu (majetkového alebo iného) pre verejnosť.

Najvýznamnejšie sa inštitút verejného záujmu z hľadiska právneho poriadku Slovenskej republiky prejavuje pri aplikácii Dohovoru na ochranu ľudských práv a základných slobôd, kde je v čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1. Podľa neho má každá fyzická osoba alebo právnická osoba právo pokojne užívať svoj majetok a preto nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s **výnimkou verejného záujmu** a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva.

*„Všeobecné ustanovenie Dohovoru teda spája verejný záujem s ochranou vlastnických práv (právo na pokojné užívanie majetku), keď dovoľuje zasiahnuť do neho buď vyvlastnením, ak to odôvodňuje verejný záujem, alebo obmedzením prostredníctvom iných zásahov, ktoré musia byť odôvodnené všeobecným záujmom. Rozhodujúcim pre naplnenie obsahu verejného (všeobecného) záujmu sa stala rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva, pričom mnohé závery v konkrétnych precedensoch sú výkladom pojmu verejného záujmu, ktorý je použiteľný nielen z pohľadu limitov zásahov verejnej moci do vlastníckeho práva, ale aj z principiálneho prístupu k napĺňaniu samého pojmu verejný záujem v konfrontácii so súkromným záujmom.“ (Marček, 2006, s.7)*

Európsky súd pre ľudské práva, v rozhodnutí vo veci James a ostatní c. Spojené kráľovstvo z 21. februára 1986 konštatoval, že pojem „verejný záujem“, resp. verejná prospešnosť, je nevyhnutne rozsiahly, a preto je prirodzené, že štát má pomerne široký priestor pre voľnú úvahu pri uskutočňovaní sociálnej a hospodárskej politiky. Súd bude preto rešpektovať zákonodarcu v jeho predstave, čo je „verejný záujem“. (Marček, 2006)

Inštitút verejného záujmu a verejnej prospešnosti sú súčasťou aj slovenského právneho poriadku a uplatňuje sa v rámci aplikácie medzinárodných dokumentov, v postavení ústavnoprávnych inštitútov, ako súčasť zákonných ustanovení, v obsahu delegovanej legislatívy, vo výkladovom kontexte v rámci právnej doktríny.

V práve Slovenskej republiky, v zákone č. 552/2003 Z. z. o výkonne práce vo verejnom záujme v zákone alebo v zákone č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, definovali verejný záujem ako *„záujem, ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech všetkým občanom alebo väčšine občanov.“* Na základe tohto zákonného poňmania verejného záujmu môžeme tiež usúdiť, že pri aplikácii verejného záujmu by mali aktéri verejnej politiky konať tak, aby z toho mali prospech všetci obyvatelia alebo aspoň väčšia časť spoločnosti. Právna interpretácia konania vo verejnom záujme pre väčšinu má ale aj svoje hranice. Nemôžeme verejný záujem objasňovať len ako prínos pre väčšiu časť obyvateľov, pretože tým by boli menšiny utláčané. Aktéri verejnej politiky, najmä subjekty verejnej správy, majú preto povinnosť porovnávať záujmy oboch strán pri výkone činnosti vo verejnom záujme. Realizácia činnosti len na základne

požiadaviek väčšiny by sa mohlo ukázať ako vymyslená príčina k zneužitiu verejnej moci v neprospech menšín. Takéto konanie v prospech väčšiny podľa tohto vysvetlenia by bolo z právneho hľadiska v rozpore s článkom 12 odsekom 1 Ústavy SR – „*Ludia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremľateľné a nezrušiteľné.*“

Verejný záujem v Ústave Slovenskej republiky je použitý v spojení s inštitútmi:

- s inštitútom vlastníckeho práva. V čl. 20 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky ustanovuje, že vo verejnom záujme môže byť určitý majetok iba vo vlastníctve štátu a čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky ustanovuje existenciu verejného záujmu ako kumulatívnej podmienky vyvlastnenia.
- s inštitútom referenda. V čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky k negatívnej definícii predmetu referenda pripája aj pozitívne, keď uvádza, že „*referendom sa môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu*“.

Zmluva o Ústave pre Európu obsahuje v článku II/96 nové ľudské právo tzv. druhej generácie ľudských práv, a to právo na prístup k všeobecne prospešným službám.

Podľa znenia zákona č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby, boli na Slovensku všeobecne prospešné služby spájané s neziskovým sektorom a ide najmä o tieto služby:

- poskytovanie zdravotnej starostlivosti
- poskytovanie sociálnej pomoci a humanitárna starostlivosť
- tvorba, rozvoj, ochrana, obnova a prezentácia duchovných a kultúrnych hodnôt
- ochrana ľudských práv a základných slobôd
- vzdelávanie, výchova a rozvoj telesnej kultúry
- výskum, vývoj, vedecko-technické služby a informačné služby
- tvorba a ochrana životného prostredia a ochrana zdravia obyvateľstva



- služby na podporu regionálneho rozvoja a zamestnanosti
- zabezpečovanie bývania, správy, údržby a obnovy bytového fondu.

V teórii správneho práva vykonáva všeobecne prospešné služby aj verejná správa ako službu občanom. Poskytovanie všeobecne prospešných služieb verejnosti vymedzuje právo v užšom a širšom zmysle.

V užšom zmysle poskytovaním verejných služieb dochádza k uspokojovaniu potrieb občanov, ktoré sa týkajú prevažne oblasti sociálnej a kultúrnej. Medzi takéto uspokojovanie vo verejnom záujme môžeme zaradiť napr. oblasť vzdelávania, získanie základného, stredného odborného aj vysokoškolského vzdelania, alebo oblasť zdravotníctva, poskytnutie základnej zdravotnej starostlivosti s prevenciou, sociálna oblasť s právom sociálneho zabezpečenia v určitých životných situáciách (materstvo, choroba, staroba a pod.) a ďalšie. V širšom zmysle môžeme chápať verejné služby ako činnosť na vytváranie prostredia pre užívanie verejných statkov ako sú napr. pozemné komunikácie, verejné parkové priestranstvá, požiarné služby, bezpečnosť a pod. Právo subjektu na poskytovanie verejných služieb vzniká práve zo zákona. V rámci verejného záujmu pri poskytovaní verejných služieb je dôležité pre orgán, ktorý ju poskytuje, aby nepreferoval určitú časť obyvateľstva, neprejavoval svoju činnosť formou diskriminácie alebo niekoho zvýhodňoval. Pravidlá rovnakého zaobchádzania pri poskytovaní služieb vo verejnom záujme v sociálnom zabezpečení, zdravotnej starostlivosti, poskytovaní tovarov a služieb, vzdelávaní sú chránené zákonom o rovnakom zaobchádzaní a o ochrane pred diskrimináciou. Možnosti, kedy služby verejného záujmu uskutočňujú aj činitelia súkromného práva vedú k prelínaniu prístupov verejného sektora a súkromného sektora a tak aj k postupom, ktoré legislatívne súvisia aj s obchodným právom.

Pre používanie pojmu verejný záujem v legislatíve je príznačné, že vo väčšine zákonov, sa využíva iba ako pojem (inštitút) bez osobitného obsahového vymedzenia. Len výnimočne sa verejný záujem vecne konkretizuje obsahovým vymedzením. V tomto prípade je obsahové vymedzenie pojmu verejný záujem vecne spojené s účelom a predmetom zákona, v ktorom sa nachádza.

Čič uvádza, že pojem verejný záujem je v právnom poriadku Slovenskej republiky veľmi frekventovaný, pričom je navyše aj myšlienkovito, formulačne

a obsahovo rozsiahly. Napriek tomu, že ani v platnej právnej úprave, ani v odbornej právnickej literatúre sa nenachádza definícia tohto pojmu, resp. jeho pojmové, obsahové a iné kritériá, možno konštatovať, že záujmy územných alebo samosprávnych celkov sú vyššie ako záujmy jednotlivca alebo menšej skupiny osôb. Za verejný záujem pre potreby rozhodovania v referende by sa mohla považovať otázka, v rámci ktorej by sa rozhodovalo o dôležitých záujmoch alebo potrebách širšieho celku, najmä štátu alebo nejakej početnej sociálnej skupiny (napríklad študujúcej mládeže, rodín s deťmi, dôchodcov a podobne). Pri hodnotení toho, či pre vyhlásenie fakultatívneho referenda, v ktorom sa má rozhodnúť o inej dôležitej otázke, je splnená aj podmienka, že ide o otázku verejného záujmu, nemožno vychádzať z nejakej absolútnej pozície. Verejný záujem nemusí byť preukázaný absolútne (bezvýhradne), pretože v tom prípade by bol inštitút fakultatívneho referenda prakticky znemožnený. Podmienku, resp. existenciu kritériá verejného záujmu vo vzťahu k otázke, ktorá by mala byť predmetom rozhodovania vo fakultatívnom referende, treba chápať relatívne, pričom záver o jej splnení by mal byť výsledkom voľnej úvahy, v rámci ktorej by sa zhodnotili všetky objektívne existujúce okolnosti súvisiace s predmetnou záležitosťou. (Čič, 1997)

Na základe obsahu právnych predpisov možno pojem verejný záujem chápať ako pojem významovo takmer neobmedzene široký, pod ktorý možno zahrnúť v podstate akékoľvek okolnosti hospodárskeho, politického, spoločenského, sociálneho, etického a iného charakteru. Preto je potrebné aj v právnej praxi nájsť určité interpretačné pravidlá, aby sa orgány aplikujúce právo, t. j. všeobecné súdy a najmä správne orgány, neriadili vo svojej rozhodovacej praxi len vlastnými predstavami o obsahu tohto pojmu. Vedie to totiž k právnemu chaosu, nestabilite a nepochybne aj k pomerne častému protiprávnemu rozhodovaniu. (Marček, 2006)

Neurčitosť pojmu verejný záujem je aj z právneho hľadiska ale prospešná pre potrebu pružnosti aplikovateľnosti právnych noriem v praxi a posudzovanie individuality každého jedného prípadu. Môžeme preto vysloviť hypotézu, že aj z tohto dôvodu žiaden z veľkých právnych systémov preto doteraz neurobil presnejšie definovanie právneho obsahu pojmu verejný záujem a to dokonca ani na európskej úrovni. Tento pojem je tak v prípade vyskytnutia sa ďalších pochybností a nejasností odkázaný do rúk výkonnej a súdnej moci.

## **Ekonomický obsah pojmu verejný záujem**

V ekonomickej teórii sa pojem verejný záujem pripája k pojmu verejný statok a k hodnotám všel'udového záujmu akým je napríklad zdravie. Diskutabilná je ale otázka ich financovania. Je vo verejnom záujme aby takú hodnotu ako zdravie financoval štát? Je to záujem jednotlivca, preto by si ho mal financovať sám alebo má byť zvolený určitý podiel občana a štátu na financovaní. Rozhodovanie o financovaní zdravia môže byť rovnako zložité, ako je kolektívne rozhodovanie o tom či bude vzdelanie, cesta, parkovisko alebo park verejne prístupný pre všetkých. Ak sa máme rozhodnúť pre ich financovanie, tak každý jeden individuálny záujem by mal byť podriadený verejnemu, ale nie je to tak. Niektorí fajčí, iní nie a teoreticky ten čo fajčí nepodriadil individuálny záujem záujmu verejnemu a preto v budúcnosti si jeho zdravie vyžiada vyššie financovanie zdravotníctva. Ekonómovia sa venujú správaniu sa a rozhodovaniu jednotlivcov, kde sa hlavne ekonómovia z liberálnych oblastí snažia aplikovať metodologický individualizmus, podľa ktorého verejnosť nemá dispozíciu pociťovať žiadne potreby, z toho vyplýva, že verejnosť nie je schopná mať záujem. Neoklasická ekonómia koncept verejného záujmu neprípúšťa a to aj preto, že odmieta možnosť porovnateľnej kvantifikácie úžitkov jednotlivcov a tak pomocou jej aparátu nie je schopná kvantifikovať verejný záujem. Čo sa nedá kvantifikovať do ekonómie nepatrí. Určitú zmenu k tomuto prístupu priniesol Buchanan, ktorý cez teóriu verejnej voľby pristupuje k jednotlivcovi ako ku kľúčovému hráčovi, ktorý rozhoduje na základe dohody, čo je verejným záujmom a statkom.

Pre ekonómov všeobecne platí, že vo svojich teóriách uprednostňujú kategórie, ktoré sú jednoznačne definované a racionálne odvodené. V ekonomickej teórii nie je výraz verejného záujmu tak častý, ako napríklad vo filozofii, politológii, práve či v sociológii.

V diskusii o ekonomickom význame verejného záujmu nachádzame aj názor, že verejný záujem v skutočnosti neexistuje a akákoľvek aktivita štátu, verejných inštitúcií a iných sociálnych subjektov v jeho naplnení je v skutočnosti omylom. Môžeme ako príklad uviesť, na základe internetových blogov Larken Rose, názor od Pospíšila pod názvom „*Nič také, ako verejný záujem, neexistuje*“:

Zástancovia štátu často argumentujú verejným záujmom. Vraj existujú záujmy „nás všetkých“, či aspoň väčšiny spoločnosti, ktorých podporu a realizáciu by mal štát zabezpečovať. Pokúsim sa demonštrovať zavádzanie, paradoxy a podobné záludnosti, ktoré sa s pojmom verejný záujem spájajú.

Začnime od Adama a Evy. Majú dvoch synov a samozrejme, ako vzorní rodičia, chcú pre nich len to najlepšie. Chcú im zabezpečiť dobré vzdelanie, ušľachtilý rodinný záujem. Adam ich chce dať do školy so zameraním na počítače, Eva zasa do školy so zameraním na cudzie jazyky. A oheň na streche spoločného rodinného záujmu sa práve rozblčal. Ako je to možné? Všetkí obaja majú ten istý záujem, dobré vzdelanie pre svojich synov. Predstavme si čisto teoreticky, že sa spoločného záujmu vzdajú a dohodnú sa, že každý z nich bude realizovať svoj osobný, egoistický záujem. Jeden syn pôjde na počítače, druhý na jazyky. Po čase, keď synovia podrastú, rodinný záujem si neosvoja a pôjdu si po svojom. Z počítačovej triedy rovno na umeleckú vysokú školu; z jazykovej triedy na medicínu s cieľom otvoriť si súkromnú ordináciu na dedine. Obaja synovia skončia spokojní, pretože egoisticky realizovali svoje záujmy. Napriek rodinnému záujmu, napriek záujmom svojich rodičov.

Je dramatický rozdiel medzi záujmom a realizáciou toho záujmu. Samotný záujem je len virtuálne želanie, ktoré skutočne môže mať skupina ľudí, či až verejnosť. Želanie ale vôbec nemusí byť realizovateľné! Takže áno, verejnosť, dokonca aj štát môžu mať spoločný záujem v tomto slova zmysle. Ale: nesmú ho začať realizovať. Pretože tam jednota a zmysel umelého konštruktú končí. A etatistom nejde ani tak o to, aby verejnosť mala nejaký záujem, ich primárnym cieľom je realizácia samotná. Podľa svojho plánu, samozrejme. A spôsoby realizácie môžu byť rôzne: niektoré vôbec nerealizujú cieľ, niektoré ho realizujú, ale za veľkú cenu, dokonca niektoré ciele, hoci ich môžete mať, sú reálne neuskutočniteľné.

Základná zložitosť „verejného záujmu“ je v tom, že jeho zástancovia argumentujú spoločným záujmom, ale v skutočnosti im ide len a práve o konkrétny, nimi určený spôsob realizácie. Realizácie, o ktorej len oni tvrdia, že je realizáciou toho záujmu. V skutočnosti neexistuje žiadna metóda, ktorá jednoznačne povie, či výsledkom realizácie bude skutočne naplnenie daného záujmu, cieľa.

Asi ani skalní etatisti nebudú namietat' voči tvrdeniu, že na burze (finančnom trhu) sa každý účastník snaží dosiahnuť zisk. Že všetci do jedného majú úplne zhodný záujem: zarobiť. Ale prečo potom pre realizáciu toho istého záujmu robia úplne protichodné veci? Pretože v tom istom okamihu je pre maximalizáciu zisku jedného (podľa neho) výhodné konkrétne akciu predat', kým pre maximalizáciu zisku iného je výhodné presne tú istú akciu kúpiť. Predstavte si realizáciu verejného záujmu na burze: vydá sa vyhlásenie, že pre realizáciu maximálneho zisku je potrebné predat' akcie Apple. A všetci začnú predávať. Nikto nebude kupovať. Je isté, že takto to fungovať nebude. Ale etatisti nás budú presviedčať, že v prípade iných „verejných“ záujmov to zrazu fungovať bude. Keď budú všetci postupovať jednotne.

Ďalším úskalím debaty o záujmoch je význam slova „chcieť“. Chcem schudnúť 20 kíľ. A to je zdraviu prospešný záujem. Akurát chcieť nestačí. Treba pre to niečo urobiť. Treba sa začať hýbať, treba začať cvičiť a menej jesť. Korektné používanie slova „chcieť“ by malo zahŕňať aj to, čo som pre dosiahnutie cieľa (záujmu) ochotný urobiť. No a etatisti si to vysvetľujú tak, že chcieť bude jedna časť „verejnosti“ a náklady bude znášať druhá časť. Napríklad zvýšenie príjmu pre jednotlivca môže tento dosiahnuť tak, že bude (napríklad) viac a lepšie pracovať. Realizáciu zvýšenia príjmov pre skupinu, „verejnosť“ si etatisti predstavujú tak, že lepšie a viac budú pracovať niektorí, ale o výsledky práce sa podelia aj s ostatnými. A preto je pre nich tak dôležité pretláčať niečo, ako je verejný záujem. Pretože jeden človek by svoj záujem mohol uspokojiť, ale nie všetkým sa preto chce aj niečo urobiť.

Iným paradoxom sú záujmy typu „diaľnica“. Však osov z diaľnice budú mať všetci občania. A preto je jednoznačne verejným záujmom diaľnice stavať zo spoločného. No môže to byť aj presne naopak. Ak niečo chcú naozaj všetci (drvivá väčšina), tak je to dôvod na presne opačné rozhodnutie. Aby si to platil každý sám. V cene za používanie diaľnic, v cenách tovarov a služieb, v ktorých budú započítané náklady na použitie diaľničnej prepravy a podobne. Štát by diaľnice platil zo spoločného, z peňazí získaných od nás všetkých. A teda niečo, čo potrebujeme úplne všetci, nie je dôvod platiť prostredníctvom štátu. Problémom je, že ak by ľudia mali skutočne za diaľnice platiť (a mohli by aj neplatiť a nevyužívať), možno by sa ich potreba zrazu „stratila“. Možno by našli iné riešenia pre záležitosti, ktoré riešili prepravou po diaľnici.

Posledné úskalie verejného záujmu, ktoré môžeme uviesť súvisí s kultúrou, resp. fungovaním rôznych spoločností v rôznych častiach sveta. Žijeme v časti sveta, kde sú životné podmienky jednoznačne najlepšie, aké kedy na Zemi boli. Týmto často argumentujú aj etatisti v prospech existujúcej prerogulovanej spoločnosti. A čo je horšie, oni náš spôsob organizácie spoločnosti považujú za optimálny aj globálne. A násilím sa ho (neúspešne) pokúšajú exportovať aj do iných častí sveta. Vojenskými inváziami, humanitárnym bombardovaním a podobne. V Egypte (aj v Severnej Kórei) platia presne tie isté zákony, ako u nás. Včítane zákona o trhovom prostredí. Akurát tie zákony pôsobia v úplne inom kultúrnom prostredí. To naše im je úplne cudzie.

Netreba sa hanbiť za „egoistickú“ realizáciu svojich preferencií. Nie je nič zlé na tom, keď sa každý člen spoločnosti bude snažiť realizovať svoje záujmy. Keď mantinelom mu bude len sloboda iných jednotlivcov. Neexistuje žiadne „blaho spoločnosti“. Existuje len blaho jednotlivca. A prosperujúca je tá spoločnosť, kde je každému umožnené realizovať svoje záujmy. Nebude prosperovať tá spoločnosť, kde je násilne pretláčaná realizácia hypotetických konštruktov, ktoré často realizovateľné ani nie sú, či reálne ani neexistujú. (Pospíšil, 2012)

Pri tejto interpretácii verejného záujmu dochádza k spochybňovaniu legitimity verejných inštitúcií. Pre nás však pojem verejný záujem a pre mnohých ekonómov má neodmysliteľný význam. Tento význam je výrazný, keď uvažujeme o ekonomických funkciách štátu. Realizácia verejného záujmu je tu interpretovaná ako účel fungovania verejných inštitúcií. Inštitucionálna ekonómia sa venuje funkciám štátu, z čoho sa môžeme usudzovať, že sa nepriamo snaží určiť, čomu sa má štát venovať, a čo má byť teda vykonávané vo verejnom záujme. Ekonomická interpretácia verejného záujmu je úzko spätá s verejným sektorom a verejnými statkami. Verejný záujem je neodmysliteľnou súčasťou verejného sektora, avšak v rôznych prípadoch dochádza k prelínaniu so súkromným sektorom a naopak, sú situácie kedy súkromný záujem prekračuje hranice súkromného sektora a spadá pod určitú časť verejného sektora. „*Tým, že verejný záujem prekračuje hranice verejného sektora, neobmedzuje záujem súkromný, ale ich naopak, prostredníctvom preferencií verejnej voľby v čase a v kontexte s historicko-politickou situáciou, iba inak vymedzuje.*“ (Majlingová, 2002, s. 64).

Základom ekonomiky verejného sektora je blahobyt jednotlivca bez toho, aby sme obmedzili a poškodili iného, kde je činnosť verejného záujmu zabezpečená (Beňová, Neubauerová, Švecová a kol., 2012). Verejný sektor existuje v pluralitnej demokracii, v rámci tzv. zmiešanej ekonomiky, kde vedľa seba navzájom pôsobí verejný a súkromný sektor. Základným dôvodom existencie týchto sektorov je možné zlyhanie trhu, čo je považovaná za potrebu pre vládne zásahy. Príčiny verejného sektora sú nie len ekonomické - verejné vlastníctvo, ale aj politické a sociálne - verejný záujem, ochrana spoločenských hodnôt. Verejný sektor je spravovaný a riadený verejnou správou, ktorá je predstavovaná výkonom štátnej správy a samosprávy. Je financovaný z verejných financií, ktorých základný zdroj tvorí obyvateľstvo krajiny (Strecková, Malý a kol. 1998). Dôležitú funkciu tu plní aj vláda, ktorá koordinuje celý chod verejnej ekonomiky (Ochrana, 2001).

Ekonomická interpretácia verejného záujmu sa vo väčšej miere prezentuje v súvislosti s analyzovaním a predvídaním potrebnej existencie a zmien fungovania verejného sektora a produkciou verejných statkov. Snaží sa odôvodniť prečo je potrebná ich existencia a je to z dôvodu aj verejného záujmu na odstraňovaní zlyhávania trhu a neschopnosti trhu všetky problémy spoločnosti riešiť v čase, kedy sa prejavia. Ako uvádza Sičáková-Beblavá podľa Coasea sú ale statky poskytované verejným sektorom prirodzeným dôsledkom fungovania trhových vzťahov, a nie trhovým zlyhaním. Aby vôbec mohli trhové sily fungovať, musia existovať mechanizmy zaručujúce vymožitelnosť vlastníckych práv a ich definovanie. Rovnako ako peniaze, je aj štát dôsledkom existencie transakčných nákladov. (Sičáková-Beblavá, 2008)

## Koncept Paretovho optima

Ekonomickú interpretáciu verejného záujmu, primerane názorom ekonomických prúdov, charakterizuje neoklasická ekonomická teória. Aj keď má pri definovaní verejného záujmu výrazné limity, ako uvádza Sičáková-Beblavá, ktoré vyplývajú z jej odmietania možnosti dosiahnuť lepší výsledok pre spoločnosť zhoršením situácie niektorých jednotlivcov. **Koncept tzv. Pareto** **optima** si všíma úžitok jednotlivca vo väzbe na nezhoršenie situácie



ostatných. „Základom Paretovho optima je poznanie, že pokiaľ sa zväčšuje blahobyť jednotlivca bez toho, aby bol poškodený záujem iného subjektu, ide o verejný záujem. Inými slovami, zväčšenie blahobytu jednotlivca bez zhoršenia blahobytu ostatných je z toho pohľadu vo verejnom záujme. Opačným prístupom k definovaniu verejného záujmu je utilitarizmus, ktorý navrhol Jeremy Bentham a ďalej ho spracoval John Stuart Mill. J. Bentham sa pozeral na verejný záujem ako na akt činnosti, ktorej výsledkom je čo najväčší prínos pre maximálny počet subjektov.“ (Sičáková-Beblavá, 2008, s.9-10)

Jednoznačná odpoveď zo strany ekonómie na to, čo môžeme chápať pod pojmom verejný záujem, neexistuje. Tak ako aj v právnom chápaní ide od všetko zahrňujúceho pojmu k možnosti individualizovať a aj kvantifikovať jeho obsah a hodnotu.

## **Interpretácia obsahu pojmu verejný záujem pre verejnú správu**

Pri interpretácii obsahu pojmu verejný záujem vo verejnej správe budeme vychádzať z uvedenia si toho, že verejná správa sa nerovná verejná politika. Ako uvádzajú súčasní autori Potůček, LeLoup, Jenei, Váradi, ale už aj autor Wilson v minulom storočí, alebo Goodnow tvrdili, že verejná správa je charakterizovaná rutinnými postupmi a verejná politika je tvorbou nových, neodsúhlasených postupov. (Potůček, LeLoup, Jenei, Váradi, 2003) Vo vyjadreniach autorov nájdeme aj protichodné chápanie obsahu verejnej politiky a verejnej správy. Ako príklad iného postoja uvádza aj Klimovský postoj Appelyho, ktorý trvá na tom, že úradníci verejnej správy spolupôsobia pri tvorbe verejnej politiky a využívajú k tomu právne politické nástroje. Kompromisom je názor, že k takémuto prekryvaniu verejnej správy a verejnej politiky môže intenzívne dochádzať najmä na úrovni územnej samosprávy, kým na úrovni štátnej správy by mala byť verejná politika striktno oddelená od štátnej správy ako súčasť verejnej správy. (Klimovský, 2014)

Aj pri takomto chápaní rozdielu medzi verejnou politikou a verejnou správou by malo platiť, že verejná správa musí byť pripravená poskytnúť verejnej politike to, čo jej pri prijímaní rozhodnutí môže chýbať, a to sú informácie a skúsenosti pre implementáciu navrhovaných politik. Úradníci štátnej správy



vy aj územnej samosprávy poskytujú podklady, alebo aj pripravujú návrhy, napr. politikom ale aj celej občianskej verejnosti na vypracovanie variantných návrhov danej politiky. Verejná správa sleduje ochranu verejného záujmu alebo viacerých verejných záujmov naraz.

**Pojem verejnej správy vo vzťahu k pojmu verejný záujem** sa objavuje v literatúre, ktorá na konci 20. storočia riešila problém tzv. New Public Management – nového riadenia verejnej správy. Podľa Hughesa verejná správa predstavuje činnosť služieb pre verejnosť a verejní pracovníci uskutočňujú politiku definovanú niekým iným v chode inštitúcií verejnej správy (Hughes, 1994) Verejná správa vykonáva činnosti s relatívne trvalým účelom, rozvíja a zabezpečuje záležitosti organizácie štátu, čo znamená správu vecí verejných i súkromných, zabezpečenie chodu vecí spoločného verejného záujmu. Verejná správa je prejavom vzniknutým a riadeným realizáciou verejného záujmu. Verejná správa je ale charakteristická aj vlastnou aktívnosťou, iniciatívou, zameraním sa na utváranie budúcnosti pri dodržiavaní zákonov a akceptovaní verejného záujmu.

Vo verejnej správe sa prejavuje rozdielny vzťah k verejnej politike medzi dvomi jej zložkami a to štátnou správou a samosprávou. Vzťah medzi štátnou správou a samosprávou môžeme ohraničiť na základe dvoch kritérií. Prvou prioritou obidvoch by mala byť potreba realizovať verejný záujem jednotne na území celého štátu podľa rovnakých pravidiel. Druhou prioritou obidvoch by malo byť poznávať potrebu, formulovať a podporovať verejné záujmy obyvateľstva v samosprávach, mestách a obciach. Pri prvej prioritě ide o riadenie štátnej správy, a pri druhej má väčšiu moc v rukách samospráva. Pokiaľ sa jedná o del'bu práce medzi štátnou správou a samosprávou uplatňuje sa princíp subsidiarity. Tento princíp požaduje, aby bolo rozhodovanie vo verejnom sektore priradené na čo najnižší stupeň riadenia. Byrokracia štátnej správy ale veľmi ťažko prenecháva svoje kompetencie, tam kde je to opodstatnené na nižšie zložky miestnej štátnej správy a územnej samosprávy. Toto však môže mať negatívny efekt, pretože niektoré činnosti ohľadom uspokojovania potrieb občanov, presadzovania ich verejného záujmu môže miesta štátna správa alebo územná samospráva vykonávať efektívnejšie ako centrálné úrady štátnej správy. Teória verejného sektora prináša viac dôvodov prečo by sa niektoré kompetencie mali preniesť na čo najnižší stupeň riadenia. Medzi tieto dôvody podľa Streckovej a Malého patria aj napr.

možnosť samosprávy dostať sa bližšie k objektívnym informáciám, možnosť objektívne najlepšie posúdiť dôsledky svojho rozhodnutia, väčší záujem na kvalite svojho rozhodnutia v svojom okolí. (Strecková, Malý a kol., 1998).

Verejná správa je realizovaná verejnoprávnymi subjektmi, ktoré majú svoju činnosť vymedzenú v právnom poriadku. Je veľmi dôležité, aby v spoločnosti bola vykonávaná verejná správa ale aj súkromná správa v rámci práva. V občianskej spoločnosti existuje mnoho záujmov, ktoré však nemusia byť v súlade so záujmami určitej skupiny osôb. Aby občianska spoločnosť mohla bez problémov fungovať a v čo najväčšej miere mohla uspokojiť záujmy čo najširšieho okruhu ľudí, je nutné systematizovať záujmy formou ich uplatňovania, a to hlavne formou práva. Je potrebné diferencovať medzi verejnou a súkromnou správou a medzi súkromným a verejným záujmom. Súkromná správa je vykonávaná súkromnými osobami v prospech osobného záujmu. (Škultéty, 2001). „Správou verejných vecí je správa, ktorú jej nositeľ vykonáva v prospech *ochrany záujmov a potrieb, ktoré sa týkajú všetkých obyvateľov alebo skupín obyvateľstva a v rámci aj ochrany jednotlivcov. Nositeľ (subjekt) verejnej správy nevykonáva správu svojich vlastných vecí (záležitosti), ale správu vecí (záležitosti), ktoré sa týkajú verejnosti, alebo na ktorých má záujem verejnosť*“ (Machajová a kol., 2000, s. 18). Vo vzťahu k verejnej správe účelom verejného záujmu je, aby bol tvorený a využívaný všetkými. Z hľadiska mocenského postavenia pri realizácii verejného záujmu sú inštitúcie verejnej správy nadradené voči súkromnoprávnym subjektom. Z hľadiska profitu sa ale verejná správa neríadi vo vzťahu k presadeniu verejného záujmu kritériom dosiahnutia zisku, ale naopak sa usiluje o spokojnosť občanov, klientov v rámci uspokojovania ich potrieb a záujmov. (Klimovský, 2008).

Úlohy a ciele vo verejnej správe sú uskutočňované pomocou presadzovania verejného záujmu pri využití zásad demokratických volieb na základe dosahovania konsenzu. Prostredníctvom mechanizmov priamej a nepriamej demokracie môže každý občan podľa vlastnej vôle alebo pomocou volených zástupcov realizovať výsady v prospech vymedzenia verejného záujmu v činnosti jednotlivých segmentoch verejnej správy. Aj keď demokracia vymedzuje obdobie, kedy sa občan môže sám realizovať vo vymedzení verejného záujmu, a to sú obdobia komunálnych a parlamentných volieb, tak aj mimo tohto obdobia môže participovať na formovaní a realizácii verejného

záujmu. Každý občan s volebným právom má možnosť hlasovať za jednotlivé subjekty, ktoré sa snažia o účasť na zákonodarnej alebo výkonnej moci v štáte, či obci v čase volieb prostredníctvom volebných programov. Verejný záujem sa spája s volebnými programami a vo vzťahu k verejnej správe má pre občana dve dimenzie:

- **priestorová dimenzia**, kde verejný záujem je spojený s miestom, so zastupiteľským orgánom do ktorého občan volí zástupcov. Na regionálnej úrovni, v obci sa občan dokáže dostatočne orientovať v inštitúciách a ich orgánoch verejnej správy. Na základe volebného programu a poznania činnosti aktérov verejnej politiky dokáže zaujať aj postoj k formulovaniu a realizácii verejnému záujmu. Problém nastáva, keď priestor je rozsiahly a jeho štruktúra inštitúcií verejnej správy komplikovaná, ako je to v prípade volieb do parlamentu Európskej únie. Vtedy môže nastať preferencia a výber činnosti aktérov verejnej politiky na danom území.
- **časová dimenzia**, táto sa skladá z troch úsekov:
  1. verejný záujem vymedzený a preferovaný občanom v okamihu volieb
  2. verejný záujem v období medzi voľbami
  3. verejný záujem uplatňovaný v dlhodobom horizonte formou zákonov.

**ad 1.** Občan si tu vyberá verejný záujem z programov jednotlivých politických strán v čase volieb do zastupiteľských orgánov, ktoré mu ponúkajú ciele krátkodobé, strednodobé a dlhodobé. Krátkodobé ciele môžu byť napríklad zamerané na reformu daní, prisun väčších finančných zdrojov do niektorého odvetvia verejného sektora, dotácie pre výstavbu bytov ale aj rôznu podporu aktivít napr. pre šport, deti a mládež. Strednodobé ciele môžu obsahovať napr. určenie nových hraníc okresov, budovanie sociálnych zariadení pre dôchodcov, úpravu miestneho parku a iné. Dlhodobé ciele môžu byť zamerané napr. na zmenu sociálnych poistení, zmenu zdravotnej a sociálnej politiky, upravenie vzťahu medzi štátom a cirkvou a ďalšie (napr. Jankurová, Horváthová, 2016).

**ad 2.** Medzi voľbami môže nastať zmena koaličného partnera vo vládnej koalícii, ktorej zámer zahrňoval občan do verejného záujmu. Postupne tak

dochádza k zmene preferencií vlády a politických strán, ktoré ju vytvorili. Môže dôjsť k zisteniu chyby v stanovení pôvodného zámeru vlády či už na úrovni štátnej, regionálnej alebo obecnej. Nie je už privilegovaný ako verejný záujem a podporovaní voličmi do tej miery, že ho už za verejný ani nemôžeme označiť. Právo občana zasahovať do procesu uplatňovania verejného záujmu tu končí a verejný záujem je odkázaný na rozhodovanie členov daného politického zoskupenia a zastupiteľského zboru.

**ad 3.** Verejný záujem presadzovaný v dlhodobom horizonte prostredníctvom zákonov. Obdobie takéhoto verejného záujmu môže pretrvávajúť aj viac volebných období. Môže ísť o zmeny, ktoré sú spôsobené štrukturálnymi zmenami ekonomiky (napr. zánik baníctva v regióne), demografickými zmenami s dopadmi na školstvo a pod.

Verejný záujem je nevyhnutný prvok vo verejnej správe, ktorá pomáha záujem realizovať ako verejnú službu občanovi. Verejná správa postupne znižuje a stráca svoj mocenský charakter v demokratickej spoločnosti z dôvodu, že vykonáva činnosti v prospech správy verejnosti. Tento jav môže narastať pri súlade záujmu verejnosti s povahou zákonov, ktoré vyplývajú z požiadaviek užívateľov verejných služieb. Ale ani v tomto prípade, ako uvádza Majlingová, verejná správa nestráca svoj mocenský charakter a autoritatívne prvky, lebo súkromný záujem užívateľov služieb je pre verejnú správu podstatný natoľko, nakoľko je súčasťou verejného záujmu a verejná správa musí pri ochrane verejného záujmu postupovať i proti súkromnému záujmu konkrétnych užívateľov jej služieb. (Majlingová a kol., 2002).

---

**Kontrolné otázky:**

1. S čím sa spája verejný záujem z hľadiska jeho ekonomického obsahu?
  2. Kto má právo vymedziť čo je obsahom verejného záujmu z hľadiska právneho?
  3. K čomu nás usmerňuje Potůček čo má byť verejným záujmom?
-

### **Zoznam nových bibliografických odkazov**

ČIČ, M. a kol. 1997. *Komentár k ústave Slovenskej republiky*. Martin: Matica slovenská, 1997.

MARČEK, E. (ed.). 2006. *Verejná prospešnosť legislatíva a prax* (Verejný záujem a verejná prospešnosť v legislatíve a praxi orgánov verejnej správy). Pozsony/ Pressburg/Bratislava, Peter Rašla. 2006. 76 s. ISBN 80-967009-7-9

DAHL, R. 1995. *Demokracie a její kritici*. Victoria Publishing, Praha. 1995. 349 s. ISBN 80-85605-81-3

GEFFERT, R. 2006. *Ideológie v politickom živote (1) - Vznik pojmu a snahy o vymedzenie* [online]. E-polis.cz, 13. duben 2006. [cit. 2014-11-25]. Dostupné z WWW: <<http://www.e-polis.cz/politicke-teorie/134-ideologie-v-politickom-zivote-1-vznik-pojmu-a-snahy-o-vymedzenie.html>>. ISSN 1801-1438.

GOODNOW, F. *Politics and Administration*. 2003. Transaction Publishers. 2003. 304 p. ISBN 978-0765805126

HUGHES, O. E. 1994. *Public management and administration: an introduction*. Macmillan Press. 1994. 294 p. ISBN 978- 0333580165

JANKUROVÁ, A., HORVÁTHOVÁ, Z. 2016. *Legislative changes in social policies of the selected countries in the world*. In: *Inovatívne technológie pre správu a právo*. - Yoshkar-Ola : Volga State University of Technology, 2016. - ISSN 2226-0056. - Roč. 2016. č. 3, (16) s.

108.

KULAŠIK, P. a kol. 1997. *Dejiny politického myslenia - od staroveku do súčasnosti*. Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica. 1997. 236 s. ISBN 80-8055-011-5

KULAŠIK, P. 2003. *Dejiny politických teórií*. Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica. 2003. 245 s. ISBN 80-8055-731-4

KULAŠIK, P. 2006. *Politické teórie ( od antiky do konca 20. storočia)*. Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica. 2006. 317 s. ISBN 80- 8083- 208-0

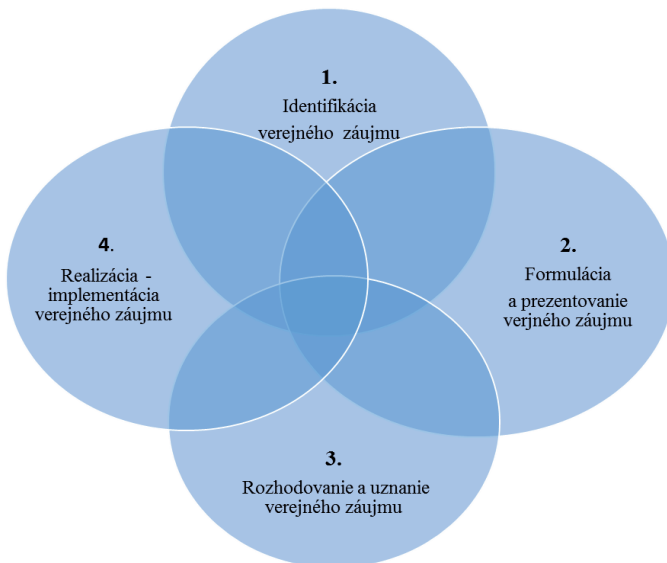
KLIMOVSKÝ, D. 2008. *Základy verejnej správy*. Univerzita P. J. Šafárika, Košice. 2008. 268 s. ISBN 978-80-7097-713-2

- MACHAJOVÁ, J. a kol. 2000. *Občan a verejná správa*. VEDA, Bratislava. 2000. 327 s. ISBN 978-80-968528-0-9
- MAJLINGOVÁ, L. a kol. 2002. *Verejné služby*. Ekonómia, Banská Bystrica. 2002. 314 s. ISBN 80-8055-754-3.
- MEDVEĎ, J. A KOL. 2007. *Základy verejných financií*. Sprint, Bratislava. 2007. 269 s. ISBN 978-80-89085-84-2
- MEDVEĎ, J. a kol. 2011. *Verejné financie*. Sprint, Bratislava. 2011. 637 s. ISBN 80-89393-46-6
- OCHRANA, F. 2001. *Verejný sektor a efektívni rozhodovani*. Managment Press, Praha. 2001. 245 s. ISBN 80-7261-018-X
- POSPÍŠIL, T. 2012. *Nič také, ako verejný záujem, neexistuje*. www.menej-statu.sk
- POTŮČEK, M., LELOUP, L., JENEI, G., VÁRADI, L. 2003. Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices. In *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*. NISPACEE, Bratislava. 2003. 340 s. ISBN 978-80-89013-13-9
- ROUSSEU, J. 2010. *O spoločenskej zmluve alebo O princípoch politického práva*. Bratislava: Kalligram, 2010. 167 s. ISBN 978-80-8101-248-8
- SMITH, C. F. 2012. *Writing Public Policy. A Practical Guide to Communicating in the Policy-Making Process*. Oxford University Press (3e ed.). 2012. 256 s. ISBN 978-0199933921
- STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. 1998. *Veřejná ekonomie pro školu a prax*. Computer Press, Praha. 1998. 214 s. ISBN 80-7226-122-6
- ŠKULTÉTY, P. 2001. *Základy verejnej správy*. Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica 2001. 118 s. ISBN 978-80-8055-387-4
- VARADZIN, F. a kol. 2004. *Ekonomický rozvoj a rûst*. Professional Publishing, Praha. 2004. 329 s. ISBN 80-86419-61-4
- VRABKO, M. a kol. 2012. *Správne právo hmotné Všeobecná časť*. H. Beck, Bratislava. 2012. 480 s. ISBN 978-80-89603-03-9
- WILSON, W. 1887. *The Study of Administration*. In *Political Science Quarterly*. The Academy of Political Science. Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222

## 6 kapitola FÁZY VEREJNEJ POLITIKY

Pri analýze verejnej politiky spravidla ťažko zistíme jej začiatok alebo koniec tvorby a implementácie. Znovu a znovu sa formuluje resp. reformuluje vo vzťahu k už pôsobiacim politikám. Tento dynamický až chaotický stav verejnej politiky spôsobuje jej súčasný priebeh na viacerých miestach, úrovniach, súbežne alebo postupne. Napr. reforma školstva, počet absolventov jednotlivých študijných odborov, demografický pokles a reštrukturalizácia ekonomiky a pod.

Verejná politika je politika, ktorá sa snaží o ochranu, formulovanie a realizáciu verejných záujmov, ktoré ovplyvňujú zmeny nielen verejného sektoru ale aj súkromného sektoru. Verejná politika ako uvádza Adamcová, Klus sa realizuje v priestore verejného sektoru a súkromného sektoru ako sled na seba viazaných a spätne podmienených fáz: (Adamcová, Klus, 2006)



Obr. č. 1

Na začiatku fáz vstupujú do procesu:

- rôzne početné skupinové, organizované záujmy, ovplyvnené sociálno-ekonomickými podmienkami spoločnosti, právnymi a politickými vzťahmi
- rôzni politickí aktéri, ktorí predkladajú a vyslovujú svoje požiadavky a problémy, ktoré by mala vláda akceptovať a riešiť ako politickú agendu (pozn. doteraz si ju riešili sami).

### 1. Identifikácia verejného záujmu obsahuje tieto postupy:

- ▶ **analýza** situácie spoločnosti,
- ▶ **monitorovanie** a hodnotenie sociálnych problémov,
- ▶ **informačný dialóg a participácia** občanov, nezávislých organizácií, občianskych iniciatív, médií, samospráv,
- ▶ **zhodnotenie**, zachytenie a využitie spätno-väzbových informácií a komparatívnych informácií o riešení obdobných verejných záujmov v minulosti, či v iných porovnateľných krajinách.

Obr. č. 2

Identifikácia predstavuje:

- zistenie spoločenského problému, ktorý ohrozuje, brzdí spoločenský život či je nevyhnutný pre naplnenie podstatných spoločenských hodnôt
- všetci aktéri verejnej politiky sa politicky podieľajú na zisťovaní existencie verejného záujmu.

Pozor! Vedecká analýza zohráva zvláštnu úlohu, pretože môže odhaliť podstatné rysy skrytých problémov a predvídať budúce deficity spoločnosti. Vláda robí výber agendy a prikróčí, spolu s verejnou správou – štátnou byrokraciou, k návrhu možných alternatív riešenia problémov. Proces výberu



je náročný na spoluprácu aktérov pri rokovaní o tom, ktoré programy a v akom poradí sa stanú politickou agendou. Tlak individuálnych a skupinových záujmov často limituje predpokladanú racionalitu v správaní sa aktérov aj verejnej správy.

## **2. Formulácia a prezentovanie verejného záujmu verejnej politiky je proces, ktorý je spojený:**

- ▶ s vyjednávaním aktérov o výbere politickej agendy vlády
- ▶ s definovaním problémov, sformulovaním ich obsahu a alternatívnych riešení,
- ▶ s mobilizáciou potrebných zdrojov na realizáciu sledovaných kolektívnych cieľov.

Obr. č. 3

Verejný záujem musí byť sformulovaný, aby sa stal predmetom vyjednávania a rozhodovania vo verejnej politike. Vyjednávanie sa opakovane vracia k určitým témam, ktoré sú trvalou agendou nielen vlády ale aj stálej skupiny vyjednávatel'ov ako sú napr. odbory, zamestnávateľa, malí a strední podnikatelia, ktorí opakovane prinášajú témy ako sú dane, odvody, zákonník práce, byrokracia ale aj životné prostredie, korupcia a ďalšie.

Súčasťou vyjednávania je aj poukázanie na zdroje a prostriedky, ktoré by mali byť použité k realizácii verejného záujmu. **Verejný záujem formulujú** aj jednotlivci, politické strany, organizácie, inštitúcie štátnej správy a územnej samosprávy. Výber sa môže vyznačovať aj zhodou v názore aktérov, alebo naopak tým, že aktéri sa nezhodujú a nedospejú k dohode a preto odložia sporné témy do budúcnosti.

**Proces výberu** je náročný na spoluprácu aktérov pri rokovaní o tom, ktoré programy a v akom poradí sa stanú politickou agendou. Tlak, formy a metódy ktoré použijú niektorí aktéri pri nastoľovaní a formulovaní individuálnych a skupinových záujmov môžu narušovať a limitovať predpokladanú racionalitu v správaní iných aktérov. V takých prípadoch je riziko, že sa obmedzí for-

mulácia verejného záujmu na riešenie agendy záujmov úzkej skupiny ľudí a hrozí možné poškodenie určitej skupiny zúčastnených alebo nezúčastnených aktérov verejnej politiky aj od štruktúr verejnej správy.

**Formulácia** verejných záujmov by mala byť rovnako transparentná ako aj ich prezentácia. Pri prezentácii evidujeme v praxi aj teórii veľa možných foriem, ktoré sa môžu realizovať sekvenčne alebo priebežne.

V praxi sú najčastejšie **formy prezentácie**:

- zverejnenie v programe politickej strany, v programovom vyhlásení vlády,
- koncepčné dokumenty záujmových organizácií,
- verejné prejavy aktérov politiky,
- odborné publikácie,
- stavovská a odborná tlač,
- prezentácia na konferenciách za účasti odborníkov,
- programové konferencie politických strán,
- aranžované tlačové besedy a ďalšie formy.

Formy prezentácie sa neustále rozširujú a dopĺňajú v praxi aj vo väzbe na nové technické komunikačné prostriedky. Prezentácia verejných záujmov aktérmi verejnej politiky má hlavný cieľ vyvolať ešte širší záujem alebo aj utlmiť záujem o diskusiu, ktorá má podporiť realizáciu záujmov a tak začína proces rozhodovania a uznávania, alebo odmietania daného verejného záujmu. Verejný záujem tak môže byť uznaný verejnými rozhodovacími orgánmi ako spoločensky významný, a sa stáva programovým cieľom verejnej politiky.

### **3. Rozhodovanie a uznanie verejného záujmu ako programu verejnej politiky sa spravidla skladá:**

- ▶ z *voľby priorit* medzi rôznymi verejnými záujmami. Ak daný záujem dostane prioritu určitého stupňa, je zaradený ako cieľ verejnej politiky určitého stupňa naliehavosti.
- ▶ z *legislatívneho a normatívneho* uznanie verejného záujmu,
- ▶ z uznania verejného záujmu aj možným rozhodovaním v neštátnych inštitúciách, napr. v regionálnych či miestnych samosprávach. Neuznanie verejného záujmu môže viesť k dichotómii (roz dvojeniu) rozštiepeniu verejnej politiky.
- ▶ z uznania verejného záujmu spoločne reprezentáciou verejnej politiky

Obr. č. 4

Verejnosť je významnou silou pri realizácii verejnej politiky. Už vo fáze prezentácie verejného záujmu je potrebné vytváranie a získavanie podpory od verejnosti - rok 1989 - Verejnosť proti násiliu, Občianske fórum a pod. napr. referendum. Verejnosť by mala byť informovaná pri rozhodovaní reprezentantov verejnej politiky o spôsobe uplatnenia verejného záujmu, o zdrojoch, ktoré sú k dispozícii a ktoré bude potrebné získať. Verejnosť by mala byť informovaná aj o sociálnych účinkoch, ktoré realizácia verejného záujmu následne vyvolá dlhodobo či prechodne.

#### 4. Realizácia - implementácia verejného záujmu

K základným prostriedkom implementácie verejných záujmov zaraďujeme:

- ▶ **legislatívne normy** a pravidlá, kde cez systém zákonov sa vytvára právny rámec na realizáciu politiky.
- ▶ **Ľudské zdroje**, pretože politiku môžeme realizovať len za predpokladu, že máme primerane zručných a kvalifikovaných vodcov na strane aktérov verejnej politiky a skúsených manažérov, administrátorov na strane legislatívy, ako aj exekutívy.
- ▶ **organizáciu** verejnej správy, pretože len efektívne fungujúca inštitucionalizovaná štruktúra vzťahov medzi verejnosťou, politikmi a administratívou verejnej správy zvyšuje pravdepodobnosť dosiahnutia stanovených cieľov.

Obr. č. 5

**Fáza realizácie** - implementácia verejného záujmu vo verejnej správe je proces premeny už sformulovaných a odsúhlasených politických zámerov, stratégií a programov do praxe pri súčasnom stanovení cieľov, ktoré sa majú v určitých etapách dosiahnuť, aby sa naplnil deklarovaný verejný záujem. Realizáciu verejného záujmu môžu ovplyvniť ďalšie zmeny, problémy (príchod hospodárskej krízy v roku 2008), ktoré nastanú vo vonkajšom aj vnútornom prostredí realizácie verejnej politiky. Treba s tým počítať, že zmeny (politické, ekonomické, technologické, demografické, globalizačné, a ďalšie) neustále prebiehajú a prinášajú neočakávané situácie, ktoré môžu ohrozovať samotnú fázu realizácie. Priebeh implementácie môžu pozitívne alebo negatívne ovplyvňovať aj ďalšie faktory napríklad vzťahy „centrálnej vlády“ s „územnými vládami“ (napr. EÚ - štát, štát - kraj, kraj - mesto, mesto – obec a pod.), ako aj možnosti a úroveň prostriedkov ich komunikácie a kooperácie.

Ak nie sú použité vhodné prostriedky, môže nastať stav verejnej politiky, že táto nemá vhodné zdroje a možnosti na implementáciu verejného záuj-

mu v pôvodnom návrhu pre jeho realizáciu. Implementácia tak môže zlyhať ak je jedna politika (regionálna, fiškálna, monetárna, zdravotnícka, sociálna a ďalšie) v rozpore s inými politikami. Implementácia môže zlyhať aj vtedy ak pri formulovaní a prezentácii bola skreslene prezentovaná a následne sformulovaná hierarchia cieľov a priorít. Napr. pri presadzovaní verejného záujmu na výstavbu ciest pri PPP ide: o podmienky pre investorov, zmodernizovanie infraštruktúry, rozvoj cestovného ruchu, o rýchlosť výstavby, o cenu výstavby, o nízke prevádzkové náklady, bezpečnosť prevádzky a pod. Ktorý cieľ je tu vrcholový? V politickom prostredí vznikajú stále nové javy, spoločnosť objavuje nové problémy, čas posúva mieru odstupe od starých problémov k novým, napriek tomu je potrebné hodnotiť výstupy implementácie a výsledky politiky.

Fázy tvorby a realizácie verejnej politiky výstižne a metodicky popisuje Potůček (Potůček a kol., 2005, str. 34 až 37). Heslovite môžeme napísať, že uplatňovanie verejných záujmov vo verejnej politike sa uskutočňuje ako postupnosť na seba naviazaných fáz, ktorými sú: **identifikácia** (zistenie, určenie, spoznanie) verejného záujmu, **formulácia** a prezentácia verejného záujmu, **rozhodovanie** o uznaní verejného záujmu, **realizácia** (implementácia) verejného záujmu v spoločenskej praxi, spätné **hodnotenie** naplnenia verejného záujmu prostredníctvom verejnej politiky.

Pri analýze fáz procesov verejnej politiky sa nevyhneme spoznávaní správania sa a motivácie jednotlivých tvorcov verejnej politiky a analýze ich vzájomného pôsobenia a spôsobom vzájomného ovplyvňovania. Týmito otázkami sa zoberá viac autorov. (napr. Keller, 1994; Arrow, 1968, Aron, 1993, Mills, 1996, Barry, 1989 a ďalší)

---

### **Kontrolné otázky:**

1. Z akých fáz sa skladá realizácia verejného záujmu vo verejnej politike?
  2. Aké sú formy prezentácie v praxi?
  3. Kto formuluje verejný záujem?
-

**Zoznam nových bibliografických odkazov**

ARON, R. 1993. *Demokracie a totalitarismus*. Atlantis, Brno. 1993. ISBN 80-7108-064-0

ARROW, K. J. 1968. *Individuální hodnoty a společenský výběr*. Svoboda, Praha. 1968.

BARRY, N. P. 1989. *An Introduction to Modern Political Theory*. MacMillan, London. 1989. ISBN 0-333-49797-X

KELLER, J. 1996. *Sociologie byrokracie a organizace*. SLON, Praha. 1996. 191 s. ISBN 80-85850-15-X

JACKSON, P. M.; BROWN, C. V. 2003. *Ekonomie veřejného sektoru*. Eurolex Bohemia, Praha. 2003. ISBN 80-86432-09-2

MILLS, C. W. 1966. *Mocenská elita*. Orbis, Praha. 1966. ISBN 99-00-00023-X

## 7 kapitola NÁSTROJE VEREJNEJ POLITIKY

Nástroje verejnej politiky definujeme ako prostriedky, ktoré môžu zabezpečiť naplnenie cieľov a riešení problémov spoločnosti. Staroňová uvádza, že nástroje verejnej politiky sú „*prostriedky, ktorými sa nositeľ moci, pokúša uviesť svoje koncepcie, stratégie a zámery do praxe tak, aby skutočne fungovali a dosiahli stanovený cieľ*” (Staroňová, In Beblavý, 2002, s. 77). Ciele pre ktoré sa robí výber nástrojov verejnej politiky sú pre praktickú realizáciu obvykle vo väčšine krajín dané:

- **Víziou**, ktorá popisuje stav, kde chcú spoločnosť vidieť v budúcnosti tí, čo určujú ciele. Môže popisovať stav o 10 alebo 20 rokov, ak všetko pôjde presne podľa plánu.
- **Stratégiou**, ktorá určuje spôsob prípravy a riadenia činností, ktorými sa má dosiahnuť určitý cieľ verejného záujmu v spoločnosti.
- **Koncepciou**, ktorá sumarizuje sústavu názorov, spôsob nazerania na niečo, spôsob ponímania niečoho čo sa má vo verejnom záujme v spoločnosti realizovať.
- **Programom**, ktorý určuje postupnosť vykonania úloh v určitej oblasti verejného záujmu v zrozumiteľnej a kontrolovateľnej forme a slúži na vykonanie a kontrolu úloh ako je napr. programové vyhlásenie vlády.
- **Plánom**, ktorý je dokumentom v ktorom sa objektívne a reálne popisujú úlohy, zdroje a termíny splnenia a analyzujú okolnosti, ktoré môžu ovplyvniť splnenie úloh vo verejnom záujme.
- **Doktrínou**, ktorá je systematický súbor princípov a názorov na určitý konkrétny problém spoločnosti. Je to súbor zásad tých, ktorí „vládnu“ a vytvárajú alebo preberajú súhrn názorov a výkladov teoretického rázu, poučení z histórie a ktoré dávajú autorom alebo osvojiteľom príležitosť ich realizovať vo verejnom záujme v spoločnosti.

- **Cestovnou mapou** (*road maps*), ktorou je detailný plán postupu vpred. V zásade ide o plán, ktorý má ale zaručiť úspešnú realizáciu lebo ide už o overený postup pre splnenie danej úlohy.

Cieľom pri realizácii verejnej politiky je aj výber takých nástrojov, alebo súboru nástrojov, ktoré môžu najvhodnejšie pomôcť pri riešení cieľov a daného problému v spoločnosti. Výber vhodného nástroja, alebo kombinácií nástrojov je kľúčovým a rozhodujúcim pre dosiahnutie cieľov verejnej politiky pri riešení problémov v spoločnosti. „*Základným predpokladom tvorby verejnej politiky na akejkolvek úrovni je výber vhodných nástrojov na dosahovanie programových cieľov*” (Malíková, 2003, s. 28). Klimovský tiež uvádza, že „*za politický nástroj možno považovať každý prvok, ktorý sa implementuje v rámci procesu tvorby politiky a ktorý má slúžiť zmene alebo udržiavaniu existujúceho stavu*” (Klimovský, In Kráľová a kol., 2006, s. 276).

Každá krajina sa venuje riešeniu a predvídaníu problémov vznikajúcich v spoločnosti a nástroje verejnej politiky napomáhajú riešeniu, eliminujú a predchádzajú problémom v spoločnosti. Takýmito problémami sú v každej krajine napríklad zamestnanosť, sociálne zabezpečenie, kriminalita, verejná bezpečnosť, životné prostredie a ďalšie.

Z hľadiska typu a miery závažnosti využitia jednotlivých nástrojov môžeme nástroje verejnej politiky kategorizovať na: **ekonomické nástroje, administratívne nástroje, mocenské nástroje, právne nástroje, informačné a komunikačné nástroje.**

## **Ekonomické nástroje**

Politické stratégie sa nedajú realizovať bez ekonomických nástrojov a preto je nutné vytváranie a pridelovanie centralizovaných a decentralizovaných finančných zdrojov prostredníctvom formalizovaných verejných rozpočtov na ich realizáciu. Ekonomické nástroje sú spravidla doplnením či kombináciou právnych nástrojov. Preto ich efektivita je do značnej miery ovplyvnená



funkčnosťou legislatívneho prostredia v spoločnosti a funkčnosťou mocenských nástrojov.

Medzi ekonomické nástroje vo vzťahu k verejnej politike patria: **príjmy a výdavky štátu, zmeny foriem vlastníctva, fiškálna a monetárna politika.**

**Príjmy** štátu sú v prevažnej miere tvorené:

- daňami, vrátane platieb na sociálne zabezpečenie, ako napr. sociálne a dôchodkové poistenie, na podporu zamestnanosti, zdravotné poistenie a podobne.
- prijatými úrokmi z účtov
- príjmami z prenájmu majetku, aktív vlády
- splátkami poskytnutých úverov z vládnych aktív
- príjmom, založeným na znížení aktív vlády, ako je predaj majetku, akcií
- prijaté dotácie napr. z rozpočtu EÚ
- ziskami, dividendami z vlastnej hospodárskej činnosti štátu.

Hlavným zdrojom príjmov sú dane vyberané štátom na základe demokratických mechanizmov rozhodovania od právnických a fyzických osôb, ktoré žijú, pracujú alebo podnikajú na území štátu.

**Výdavky** štátu vo verejnom záujme sú zobrazené v sústave verejných rozpočtov (štátny rozpočet, rozpočty obcí a miest, a ďalšie). Výdavky sa realizujú transfermi, formou ako napr. sú:

- **platba**, je poskytnutie platidla za tovar alebo službu jedného subjektu druhému. Platidlom sú peniaze a ide o hotovostnú alebo bezhotovostnú výmenu peňazí za tovar, alebo službu medzi dvoma subjektmi - predávajúcim a kupujúcim a to priamo subjektom verejného a súkromného sektoru za poskytnutý tovar alebo služby.
- **dotácia**, sa chápe ako prídelenie prostriedkov (najmä finančných) zo štátneho rozpočtu, v rámci právom regulovaného procesu napr. z verejného rozpočtu alebo štátneho účelového fondu, fyzickej alebo právnickej osobe.

- **grant**, je finančná čiastka, ktorá je poskytnutá zo zdrojov štátneho rozpočtu organizácií na jej projekt. Organizácia žiadala o grant a vyhradila si čas a vynaložila úsilie na prípravu projektu vo verejnom záujme. U grantov sa neplatí žiaden úrok a tieto peňažné prostriedky bývajú obvykle nevratné - pokiaľ sú splnené podmienky grantu..
- **príspevok**, je nenávratná finančná čiastka zo štátneho rozpočtu pri splnení určitých podmienok. Je nástrojom aktívnych opatrení vlády pri realizácii konkrétneho verejného záujmu napr. príspevok na samostatnú zárobkovú činnosť.
- pôžička a ďalšie.

Rozpočtové výdavky štátu vo verejnom záujme môžeme zhrnúť do nasledujúcich skupín:

- významný podiel zaujímajú spravidla výdaje sociálneho charakteru v podobe transferových platieb do domácností napr. na podporu bývania, príspevky na podporu v materstve a ďalšie
- veľký podiel majú vládne nákupy v podobe financovania bežných a investičných výdavkov v školstve, zdravotníctve, v oblasti verejnej správy, armády, polície, súdov a ďalšie
- ďalšími výdavkami sú transferové platby podnikom v podobe subvencií napr. do dopravy, poľnohospodárstva, ťažobného priemyslu, bankovníctva, pre podporu exportu a ďalšie
- v rade krajín je významnou položkou tiež splácanie štátneho dlhu a úrokov z neho.

Tieto celkové **výdavky** môžu byť rozdelené na **bežné**, ktoré kryjú denné až ročné výdavky na činnosť verejnej správy, byrokracie a **kapitálové** – investičné, ktoré sa realizujú vo verejnom záujme na vytváranie hmotných podmienok pre činnosť verejnej správy a rozširujú možnosti občanov štátu pri poskytovaní verejných služieb.

**Zmeny foriem vlastníctva:** privatizácia, zoštátnenie vo verejnom záujme. Zmeny sa konajú vždy v záujme rozšírenia a skvalitnenia poskytovania služieb a tovarov verejným alebo súkromným sektorom.

### **Fiškálna politika**

Vo fiškálnej politike (expanzívneho alebo reštriktívneho charakteru) má dominantnú úlohu štát, ktorý sa snaží stimulovať a stabilizovať verejný dopyt a preto v nej rozhodujúcu úlohu majú dane a verejné výdavky. Dane, ich zavedenie, zrušenie, zmeny pre fyzické osoby a právnické subjekty majú významnú úlohu vo verejnej politike. Ekonomická teória rozlišuje fiškálnu a rozpočtovú politiku, aj keď veľmi úzko súvisia. Fiškálna politika ako pojem vznikol v súvislosti s keynesovským chápaním hospodárskej politiky, základom ktorého sú štátne zásahy do ekonomiky. Fiškálna politika predstavuje činnosť štátu spojenú so štátnym rozpočtom od vládnej až po miestnu úroveň, ktorá je zameraná na bezprostrednú stabilizáciu ekonomiky a realizáciu verejných záujmov, ktoré realizuje vláda. (Stiglitz, 1997)

### **Monetárna - menová politika**

Monetárna - menová politika alebo peňažná politika sa môže definovať aj ako systém zásad a opatrení v oblasti peňažného obehu a úverov, ktoré smerujú k podpore verejnej politiky a akceptácii verejného záujmu. Menová politika je vykonávaná vo verejnom záujme s cieľom zabezpečiť cenovú stabilitu, ktorá je dôležitým predpokladom ekonomického rastu a prosperity všetkých občanov štátu. Centrálna banka vystupuje voči občanom, zložkám verejného a súkromného sektoru a zahraničiu ako reprezentant štátu vo všetkých otázkach, ktoré sa týkajú menovej politiky. Snaží sa aby vznikli podmienky na rozšírenie alebo obmedzenie úverov. Pre tento cieľ využíva priame nástroje (administratívne) a nepriame nástroje (ekonomické).

Vo vnútri ekonomiky činnosť centrálnej banky spočíva predovšetkým v pravidelnom informovaní verejnosti o menovom vývoji, jeho hlavných problémoch a spôsoboch riešenia. Centrálna banka je taktiež hovorcom vlády v menových otázkach voči zahraničiu a reprezentuje svoju krajinu na rôznych zasadnutiach na medzinárodnej úrovni. Centrálna banka nie je orientovaná

na dosahovanie zisku, ako komerčné banky, čo dokumentuje aj skutočnosť, že prebytok svojho hospodárenia odvádza do štátneho rozpočtu.

Peniaze v monetárnej politike sa využívajú ako aktívny nástroj efektívnej ekonomiky, udržiavania alebo obnovy rovnováhy v hospodárstve, zabezpečujú zosúladzovanie hospodárskych vzťahov s verejným záujmom. Peniaze ako hlavný nástroj monetárnej politiky možno aktívne využívať vtedy ak existuje rozvinutý systém bánk a finančného trhu.

Ako sme už uviedli, dôležitým prvkom z ekonomických nástrojov s ktorým sa vo verejnej politike stretáme sú najmä **dane**. Je to preto, že dane sú primárne určené ako finančný zdroj používaný na financovanie výdavkov verejného sektora. Každá verejná politika a akýkoľvek cieľ verejnej politiky sa nedá dosiahnuť bez finančných prostriedkov a rovnako to platí pre všetky nástroje, ktoré sú použité na vykonanie určitej politiky. Vo verejnej politike dane môžu zásadne ovplyvňovať aj konečné chovanie sa jednotlivca – fyzickej osoby alebo firmy - právnickej osoby. Napríklad zvyšovanie dane z tabakových výrobkov, zvyšovanie cien tabaku môže odradiť od fajčenia fyzickú osobu a konečný efekt verejnej politiky je v úsporách na zdravotnú starostlivosť alebo ekologická daň môže viesť právnickú osobu k zmene používanej technológie a vo verejnej politike k zvyšovaniu kvality životného prostredia. S rovnakým cieľom vo vzťahu k verejnej politike sa využívajú aj napr. daňové úľavy. Daňové úľavy sú určitou formou odpustenia alebo odloženia splatnosti dane za účelom podpory zmeny správania sa najmä súkromného sektoru napr. pri umiestnení alebo modernizácii výroby v regióne krajiny.

## **Administratívne nástroje**

Verejná politika v snahe o dosiahnutie určitého cieľa môže využívať administratívne nástroje. Medzi **administratívne nástroje** vo vzťahu k verejnej politike patria: **služby** a vytváranie systému **verejná správa**.

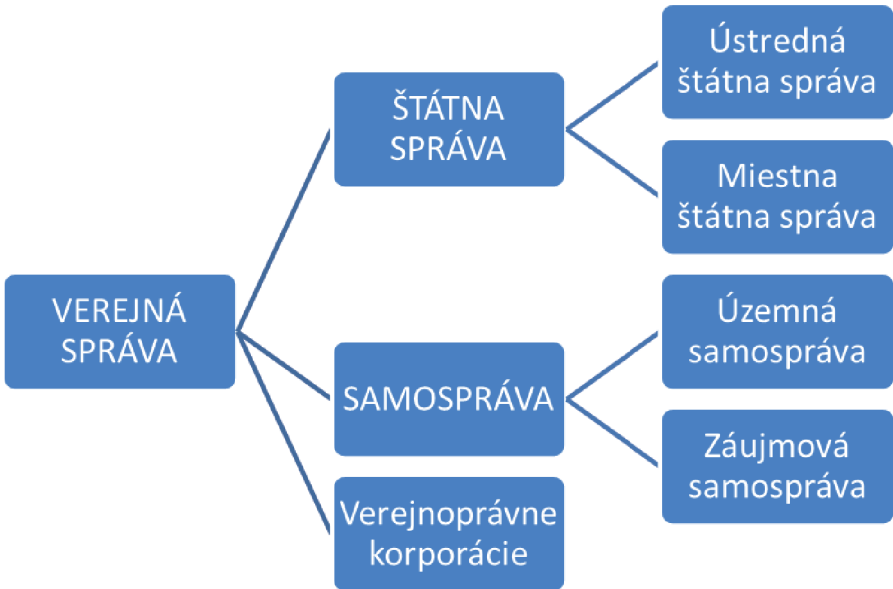
**Služby** poskytované, zabezpečované alebo sprostredkované verejným, prípadne zmiešaným sektorom v oblastiach:

- Vzdelávanie, ako súbor inštitúcií a inštitútov, ktorý sprostredkujú proces cieľavedomého a aktívneho utvárania a osvojovania si vedeckých a technických vedomostí, intelektuálnych a praktických skúseností, utváranie morálnych rysov, osobitých záujmov a postojov občanov štátu. Je vo verejnom záujme aby sa v tomto procese utvárali osobnosti, individualizácia spoločenského vedomia, ako súčasť socializácie a kultúry krajiny.
- Zdravotná starostlivosť, ako súbor inštitúcií a inštitútov, ktoré sa snažia o možný stav spoločnosti, absolútne dobrý stav občanov vo fyzickej, mentálnej a sociálnej oblasti, a teda nielen absenciu choroby či nedostatku, v chápaní Svetovej zdravotníckej organizácie z roku 1946. Pod pojmom zdravotná starostlivosť si v reálnych podmienkach verejného záujmu predstavujeme pre všetkých občanov dostupnú diagnózu, liečenie a prevenciu chorôb, zranení či iných fyzických a mentálnych poškodení, ktoré sa môžu prejaviť u človeka. Prístup k zdravotnej starostlivosti sa líši medzi krajinami, skupinami či jednotlivcami a úzko súvisí s ekonomickým stavom a politikou poskytovania zdravotnej starostlivosti v konkrétnej oblasti.
- Sociálne zabezpečenie, ako súbor inštitúcií a inštitútov, ktorý poskytuje ochranu a pomoc ľuďom v prípadoch ohrozenia zdravia, choroby, nezamestnanosti, zdravotného postihnutia, invalidity, pracovného úrazu, staroby, tehotenstva a materstva, rodičovstva, smrti.
- Zamestnanosť, ako súbor inštitúcií a inštitútov, ktorými sa podporuje tvorba a udržanie vykonávania istej hospodárskej činnosti s pracovnými miestami.
- Ľudské práva, ako súbor inštitúcií a inštitútov, ktoré chránia občanov a každú ľudskú bytosť bez ohľadu na národnosť, bydlisko, pohlavie, národný alebo etnický pôvod, farbu, náboženstvo, jazyk alebo akúkoľvek inú situáciu.
- Kultúra, ako súbor inštitúcií a inštitútov, súbor zvykov, vzťahov, umenia a iných čŕt, ktoré charakterizujú spoločnosť alebo sociálnu skupinu. Je vo verejnom záujme zachovanie stability a súdržnosti a zabezpečenie osobnej emancipácie v spoločnosti. Kultúra je časťou sociálnych vzťahov spoločnosti a stojí na rovnakej úrovni ako politický, právny

a ekonomický systém. Kultúra zabezpečuje sociálnu reprodukciu hodnôt a identity spoločenstva.

- Telovýchova a šport, ako súbor inštitúcií a inštitútov, ktoré realizujú nevyhnutnú súčasť výchovy, biologického a pohybového rozvoja a duševného vývoja človeka.
- Verejná doprava, ako súbor inštitúcií a inštitútov, ktoré realizujú dopravu za dopredu určených a vyhlásených podmienok a je prístupná každému záujemcovi.
- Bezpečnosť verejnosti, ako súbor inštitúcií a inštitútov, ktoré chránia občanov, ich majetok, zmenšujú následky katastrof, znižujú kriminalitu a budujú bezpečnejšie a odolnejšie prostredie spoločnosti voči okoliu vo verejnom záujme. Inštitúcie v oblasti bezpečnosti verejnosti, polícia, justícia a obrana hľadajú cenovo efektívne spôsoby na splnenie meniacich sa požiadaviek vo verejnom záujme ako je napr. nárast terorizmu a ďalšie.
- Rodina, ako súbor inštitúcií a inštitútov, ktoré vytvárajú pre rodinu ako biosociálny systém základné podmienky na žitie v spoločnosti. Rodina neustále hľadá a nachádza svoje miesto v spoločnosti. Pritom spoločnosť je znovu a znovu ovplyvňovaná a formovaná rodinou a utváraním si vlastného verejného záujmu.
- Informácie a komunikácia, ako súbor inštitúcií a inštitútov, postupov, ktoré zabezpečujú dvojsmerný prenos myšlienok a informácií, ktorého cieľom je vytvoriť porozumenie v myšliach iných a tým podporiť stabilitu politického systému spoločnosti a určiť spoločný verejný záujem. Pre tento účel sú zriaďované inštitúcie verejnoprávnych médií, zákon o práve na informácie a pod..

Na mobilizovanie ľudských a materiálových zdrojov pri realizácii verejného záujmu v službách si zriaďujú aktéri verejnej politiky hierarchicky usporiadaný systém t.j. systém verejnej správy. Verejná správa môže mať rôzne hierarchické usporiadanie ale v princípe ju môžeme vymedziť ako je uvedené na nasledujúcom grafickom zobrazení (obr....):



Obr. č. 6

Cieľom verejnej správy je poskytovanie služieb a tovarov občanom vo verejnom záujme.

Administratívne nástroje predstavujú dôležitú súčasť nástrojov verejnej politiky a ich hlavným zámerom je poskytovanie služieb. Priame poskytovanie verejných služieb verejným sektorom je charakteristické v tých oblastiach, kde sa jedná o čisté, prípadne zmiešané verejné statky. Obvykle ide o služby bezpečnosti a obrany krajiny, požiarnej ochrany, bezpečnosť – políciu, sociálne zabezpečenie, vzdelávanie a pod. Špecifikom týchto služieb hlavne obrany a polície je to, že tieto služby sú službami, ktoré by mal poskytovať štát priamo, pretože sú príliš významné a kľúčové pre štát. Konkrétny spôsob zabezpečenia týchto služieb záleží v každej krajine aj na organizačnom usporiadaní verejnej správy. Vo verejnej politike sa využívajú aj prístupy, ktoré presúvajú časť výkonu určitej služby na súkromnú spoločnosť resp. z verejného sektoru do súkromného sektoru. Ide o tzv. kontrahovanie resp. outsourcing, kedy verejný sektor vyčlení zabezpečenie určitých služieb zmluvnému subjektu, buď súkromnej podnikateľskej firme tzv. PPP –

Public Private Partnership alebo neziskovej organizácii, ktorá sa špecializuje na danú službu ako na podnikateľskú činnosť. Príkladom takéhoto prístupu so súkromným sektorom vo verejnej politike je napr. výstavba a prevádzkovanie diaľnic alebo s neziskovými organizáciami je to zabezpečovanie sociálnych služieb pre odkázané osoby a pod.. Výhodou týchto prístupov v poskytovaní služieb, z pohľadu hodnotenia verejného sektora, je väčšia flexibilita súkromného sektora a neziskových organizácií, ich vyššia schopnosť prispôbovať sa individuálnym potrebám klientov. Sú ale služby, ktoré nie sú vhodné na kontrahovanie ako uvedená obrana štátu alebo polícia. Rozsah poskytovania služieb má veľký význam, pretože predstavuje priamy vplyv a dopad verejnej politiky na občanov, ktorých sa poskytovanie služieb priamo dotýka.

Vo verejnej politike pri poskytovaní služieb sú dôležité rozhodnutia, ktoré služby vo verejnom záujme sa budú zabezpečovať, kto bude zabezpečovať služby, kto poskytovať, aké budú zdroje financovania, kto za službu bude platiť a v akom rozsahu. Dôležité sú aj rozhodnutia, či službu bude poskytovať územná samospráva alebo centrálna štátna správa. Pri rozhodovaní o poskytovaní služby má významnú úlohu požiadavka spoločnosti na kvalitu, rozsah služby a ceny. Sú to základné ekonomické kritériá pri poskytovaní služieb. Časť služieb je zabezpečovaná a uspokojovaná poskytovateľmi z verejného sektora a preto sa tieto služby často označujú ako verejné služby.

Právne vymedzenie spravidla označuje za verejné služby všetky služby, ktorých povinnosť zabezpečiť je uložená verejným subjektom. Povinnosť vyplýva zo všeobecne záväzných právnych predpisov ktorými boli zriadené alebo ďalších právnych noriem. Nemusí sa jednať len o zákony, ale aj o nariadenia Európskej únie, vlády, orgánov územnej samosprávy, medzinárodné zmluvy a iné.

Politické vymedzenie vyjadruje, že verejné služby môžu zahŕňať všetky služby, ktoré financuje alebo poskytuje verejný subjekt aj keď nie sú záväzne vymedzené právnou normou ale je k takýmto rozhodnutiam splnomocnený. Napríklad na úrovni územnej samosprávy rozhoduje zastupiteľstvo o výdavkoch a tak môže dať ročnú dotáciu na činnosť športového klubu, kultúrneho združenia a pod., aj keď to právna norma neukladá. Takéto rozhodnutie vo „verejnom záujme“ umožňuje právna konštrukcia štátu o sústave verejných rozpočtov, čo je zhodné vo väčšine krajín kde sa uplatňuje princíp zastupi-



teľskej demokracie. Tento stav odráža spoločenský konsenzus krajiny alebo územnej samosprávy mesta, ktoré služby by mali byť poskytované alebo dotované.

Ekonomické vymedzenie je normatívne a zameriava sa nielen na to čo je verejná služba, ale aj na to čo má alebo nemá zabezpečovať verejný sektor a prečo. Rozhodujúcim normatívom je to, či je pre spotrebiteľov potrebné službu zabezpečovať kolektívne. Pri ekonomickom pohľade vnímame aj dva základné rozdiely verejných služieb, že existujú aj služby, ktorých poskytovanie je pre spotrebiteľov týchto služieb v ich záujme a pre nich samých potrebné ale pre iných nie. Pri tzv. paternalistických službách spotrebiteľia môžu, ale nemusia mať záujem o poskytovanie služby ako napr. je existencia a dotovanie športového klubu, prevádzka útulku pre psov, zriadenie sociálnych zariadení pre starých ľudí. Musíme však konštatovať, že vytvorenie systému pre zabezpečenie žiadaných služieb je jednoduchšie ako pri paternalistických službách (Adamcová, 2006). Názory na verejné služby sa výrazne líšia podľa jednotlivých prístupov ekonomických škôl. Existuje niekoľko teórií hlavne:

- **Teória verejných statkov.** Statky sú tovary a služby, ktoré uspokojujú ľudské potreby. Niektoré statky produkuje súkromný sektor, ale financuje a rozdeľuje ich z rozpočtových prostriedkov vláda ako verejné statky. Niektoré statky ako napr. výrobu energie, železničnú prepravu môže realizovať verejný sektor. Poskytovanie verejných statkov je pre existenciu štátu hlavným objektívne daným dôvodom. Verejným statkom je komodita alebo služba, ktorých distribúcia podlieha podmienkam paralelnej spotreby a nevylúčiteľnosti. To znamená, že ich dodávka pre spotrebu jednej osoby môže byť využitá pri spotrebe inej osoby, bez toho, že to spôsobí poskytovateľovi dodatočné náklady (napr. ohňostroj, most, park) a ani tu druhú osobu nie je možné zo spotreby ľahko vylúčiť ako napr. je to pri moste alebo parku. Aj keď čistých verejných statkov (súkromné statky s rivalitnou spotrebou a s možnosťou vylúčenia, spotreba statku jednou osobou vylučuje zo spotreby druhú osobu, ktorá neplatí a ani nemôžu spotrebúvať tento statok), ktoré by plne vyhovovali podmienkam ich existencie, nie je málo, statkov, ktorým ľudia pripisujú určité (hraničné) aspekty verejných statkov, je veľmi veľa. Verejné statky sú nakoniec prevažne zmiešanými statkami, u ktorých sa prelína

pôsobenie súkromného a verejného sektora. Napríklad zdravotné poisťenie obsahuje silný aspekt verejného statku, ale záleží až na spôsobe jeho fungovania, či prinesie spoločnosti verejné dobro alebo verejné zlo (napríklad neefektívnosť) keď ho bude poskytovať čisto verejný sektor alebo súkromný sektor alebo bude zmiešaným verejným statkom (Potůček, 2008)

Pri zmiešaných statkoch rozoznávame dva druhy statkov. Prvú skupinu predstavujú statky s poplatkom (toll goods). Pri týchto statkoch je vylúčenie zo spotreby možné, za ich spotrebu sa platí a spotrebiteľia si v spotrebe navzájom nekonkurujú. Na druhej strane sú to statky charakteristické tým, že možnosť vylúčenia zo spotreby nie je možná. Prítomnosť rivality v spotrebe je však zjavná, pretože spotreba statku jedným subjektom obmedzuje spotrebu statku iným subjektom (Nemec, 1997).

Verejné statky sa teda vyznačujú tým, že vylúčenie a rivalita sa rovná nule. Nie je možné zo spotreby nikoho vylúčiť a neexistuje žiadna rivalita pri ich spotrebe. Vylúčenie neplatičov nie je možné z technických alebo ekonomických dôvodov.

- **Teória osvietenského despotizmu**, predpokladá, že vláda je osvietená a vie čo má robiť vo verejnom záujme. Robí rozhodnutia v mene svojich občanov tak, aby maximalizovala ich prospech. Ako uvádza Tocqueville tak despotizmus sa často vydáva za nápravcu všetkých ziel, ktorými kto trpí, je oporou práva, ochrancom utláčaných a zárukou poriadku. (Tocqueville, 2001). Ľud nemá možnosť v čase bežného vládneho obdobia zasahovať do politiky. Jeho úloha prichádza len v čase volieb. Oslabuje sa postavenie občanov v procese formovania verejného záujmu.

V osvietenskej politickej filozofii sa považuje demokracia za najvhodnejšie zriadenie, ktoré zaručuje ochranu a rešpektuje a presadzuje záujmy väčšiny prostredníctvom mechanizmov reprezentácie – reprezentatívnej demokracie, ktorá môže dosahovať zhodu na verejnej politike aj prostredníctvom despotizmu. Ako uvádzajú Sičáková-Beblavá aj D. Diderot a ďalší spoluautori

osvietenského veľdiela Encyklopédia, pokladali demokraciu za ideálny systém vládnutia. Podľa nich mal byť hlavným záujmom štátu práve záujem obyčajných ľudí, čiže verejný záujem. Rousseau hovorí o tzv. všeobecnej vôli, ktorá je podľa neho dokonca nadradená záujmom jednotlivca. Ten by mal byť podľa neho ochotný obetovať svoje záujmy pre dosiahnutie vyšších, celospoločenských alebo verejných záujmov. Vláda by mala slúžiť a ochraňovať všeobecnú vôľu a tým aj verejný záujem. (Sičáková-Beblavá, Nechala, 2008) V procese utvárania všeobecnej vôle sledujeme aj určitý akt donútenia, pretože štát ako novovzniknuté teleso má právo toho, kto sa nepodrobí všeobecnej vôli k tomu donútiť. To značí, „*že každý je nútený byť slobodný*“. (Rousseau, 1989, s. 230)

- **Teória verejnej voľby.** Ekonomická teória v druhej polovici minulého storočia sformulovala „teóriu verejnej voľby“. Politológia spája človeka a jeho činnosť s verejným záujmom, ale v teórii verejnej voľby ekonómia chápe človeka ako egoistu, ktorý vo svojej činnosti a rozhodovaní sleduje a presadzuje najmä svoj vlastný záujem a prospech. Človek v realite zjednocuje v sebe politika i ekonóma. Rozhodovanie a správanie politikov je podľa tejto teórie rovnako podriadené ekonomickým zákonom ako správanie sa ekonomických subjektov na trhu, usilujúcich sa maximalizovať svoj individuálny prospech. Štát, národ, verejný záujem a verejné blaho samy osebe sú len všeobecné abstrakcie, za ktorými treba vidieť konkrétnych konajúcich ľudí, jednotlivcov s ich motiváciou a so záujmami. Ani štát a ani národ sám osebe nekoná a nerozhoduje. Konajú a rozhodujú konkrétni ľudia – ministri, podnikatelia, politici. (Samson, 2014)

**Teória verejnej voľby** študuje správanie voličov, politikov a byrokracie ako subjektov konajúcich prevažne vo vlastnom záujme. Pre analýzu politického správania používa metódy a nástroje ekonomickej analýzy. Rozhodovanie vo verejnej politike je podľa teórie verejnej voľby, podriadené rovnakým ekonomickým zákonom (napr. ponuky a dopytu) ako rozhodovanie sa jednotlivcov pri výmene na trhu a snažiacich sa maximalizovať svoj vlastný, individuálny prospech.

Teória verejnej voľby ale vychádza tiež z predpokladu, že správanie politikov nie je motivované len snahou o maximalizáciu vlastného prospechu. Jednotlivci sú ochotní priniesť určitú obeť pre verejné blaho. Tak ako podnikatelia niekedy obetujú čas a peniaze na verejne prospešné veci, i politici príležitostne presadzujú opatrenia, ktoré považujú za správne pre verejný záujem. V oboch prípadoch ale ide o relatívne minoritné činnosti, ktoré nie sú v rozpore s úsilím o maximalizáciu vlastného prospechu. Teória verejnej voľby zjednodušene voliča považuje za „zákazníka“ a politika za „výrobcu“ či „obchodníka“. Každý z nich sleduje svoj vlastný záujem.

## Mocenské nástroje

Medzi *mocenské nástroje* vo vzťahu k verejnej politike patrí: *systém dodržiavania demokraticky prijatých zákonných noriem*.

Dodržiavanie zákonov štát sleduje a vymáha cez demokraticky konštituované a určené orgány štátnej správy smerom do vnútra štátu aj voči okoliu:

- **štátna prokuratúra**, je orgán ochrany práva, ktorý koná vo verejnom záujme. Je to samostatná hierarchicky usporiadaná jednotná sústava štátnych orgánov na čele s generálnym prokurátorom.
- **colná správa**, je finančný orgán pre výber cla. Niektoré zložky colnej správy môžu mať postavenie policajného orgánu.
- **finančná správa**, je finančný orgán a jeho poslaním je efektívny výber a správa daní a cla a tak naplňať príjmovú časť štátneho rozpočtu štátu resp. rozpočtu Európskej únie.
- **súd**, je štátny orgán, ktorý vykonáva súdnu právomoc. Sústava súdov štátu a podobne sa označuje ako súdna sústava alebo súdny systém.
- **väzenská služba**, je ozbrojený bezpečnostný zbor, ktorý zabezpečuje výkon väzby a výkon trestu odobrania slobody, ale aj ochranu poriadku a bezpečnosti pri výkone súdnictva a správe súdov.
- **armáda**, je ozbrojený profesionálny zbor určený na zabezpečovanie obrany územia krajiny s využitím možností kolektívnej obrany s iným

štátom. Hlavnou úlohou zboru je zaručovať bezpečnosť štátu pred vonkajším napadnutím cudzou mocou.

## Právne nástroje

Medzi *právne nástroje* vo vzťahu k verejnej politike patrí: *tvorba zákonov*.

Štát formuje legislatívu ako:

- **zákony**, ako určitý právny rámec súboru noriem akými sú napr. trestné právo, občianske právo, obchodné právo, správne právo a pod., ktoré schvaľuje demokraticky zvolený parlament
- **predpisy**, ktoré vydáva administratíva štátnej správy v súlade so súborom právnych noriem
- **povolenia a zákazy**, na vydávanie ktorých je splnomocnená administratíva štátnej správy v súlade so súborom právnych noriem
- **nariadenia vlády**, ktoré sú určené do vnútra štátnej správy alebo pre určitú oblasť verejného sektoru aj súkromného sektoru v súlade s prijatými zákonmi
- **vyhlášky** územnej samosprávy (na Slovensku vo forme všeobecne záväzného nariadenia), ktoré vydáva územná samospráva so súhlasom zastupiteľských orgánov v súlade so súborom právnych noriem
- **konvencie**, ako ustálený súbor praktík a obecné prijatých pravidiel a štandardov chovania, zvyklostí a bežnej praxe
- **etický kódex** a ďalšie neformálne normy, ako súbor všeobecne uznávaných a všeobecne uplatňovaných morálnych noriem, ideálov a princípov spoločnosti, pre ktorú je určený, ktoré idú nad rámec legislatívy.

**Tvorba zákonov** - legislatívy je jedným z najvýznamnejších nástrojov realizácie verejnej politiky v demokratických štátoch a je formálne všeobecne platným nástroj verejnej politiky. Právne nástroje majú rôzny charakter. Niektoré právne nástroje priamo vyžadujú určitý typ správania sa a preto spoločnosť očakáva ich priamu vynútiteľnosť prostredníctvom trestopráv-

nych alebo občianskoprávných sankcií ako je napr. dodržiavanie pravidiel cestnej dopravy, verejného poriadku a pod.. Iné právne nástroje dávajú jednotlivcom určité práva niečo konať alebo sa správať určitým spôsobom ako je napr. informovať sa, združovať sa, zúčastniť sa volieb a pod..

Obsah použitia právnych nástrojov vo verejnej politike môžu ovplyvňovať tzv. neformálne normy. Tieto spravidla nie sú súčasťou legislatívy, ale ide o spoločenské zvyky a tradície resp. morálne pravidlá, ktoré môžu mať v niektorých prípadoch vyššiu silu ako je formálny zákon. Tradície a morálne normy ako je napr. aj tradícia kresťanstva a jeho postoje k potratom, eutanázii, umelému oplodneniu a pod., môžu významným spôsobom ovplyvňovať dodržiavanie alebo nedodržiavanie legislatívy vo verejnej politike.

## Informačné a komunikačné nástroje

Medzi *informačné a komunikačné nástroje* vo vzťahu k verejnej politike patrí: *povinné zverejňovanie informácií, nepriame poskytovanie informácií (kampane), rebríčky kvality, negatívna reklama a pod.*

Informácie štátu sa presadzujú alebo sprostredkujú technikami komunikácie ku ktorým patria:

- **Indoktrinácia**, ako snaha o prijatie určitej doktríny, úsilie aby boli bez kritického uvažovania prijaté názory, hodnoty alebo postoje.
- **Propaganda**, ako je rozširovanie názorov a informácií s cieľom zmeny názorov, ovplyvnenia, vyvolania alebo zosilnenia určitých postojov alebo konaní. Sprievodným javom propagandy je často skresľovanie faktov.
- **Lobing**, ako proces ovplyvňovania zákonodarcov a iných štátnych úradníkov záujmovými resp. nátlakovými skupinami presadzujúcimi spoločný záujem s cieľom dosiahnuť isté rozhodnutie resp. čin
- **Vzťahy s verejnosťou** (public relations), ako nepriame propagačné pôsobenie charakterizované tým, že sa verejnosti predkladajú informácie, na ktorých podklade si má sama vytvárať kladný názor na činnosť. Tým vzťahy s verejnosťou napomáhajú k vytváraniu požadovaných postojov, nevyhnutných pre dlhodobé úspešné plnenie verejnej politiky.

- **Osvetové kampane**, ako špecifická invenčná informačná akcia, ktorá obsahuje variant riešenia konkrétneho problému verejného záujmu a môže obsahovať podporu prostredníctvom rôznych médií (internetových sietí, televízie, rozhlasu, tlače a ďalšie) a použitia rôznych typov reklamy.
- **Povinné vzdelávanie**, ako súčasť celoživotného vzdelávania. Uskutočňuje sa prostredníctvom formálneho a neformálneho vzdelávania a informálneho učenia sa (informálne učenie je učenie vychádzajúce z každodenných aktivít jednotlivca spojených s prácou, rodinou alebo voľným časom). Podstatou povinného vzdelávania je aj zachovanie reprodukcie kultúrno-historického spoločenského kontextu.
- **Verejná rozprava**, ako efektívny nástroj udržiavania a vytvárania spoločenských poriadkov, usporiadania či polarizácie politiky alebo každodenného života. Je to fórum, ktoré umožňuje debatovať závažné témy verejnej politiky bez pocitu náhlenia sa a tlaku. V parlamentnej demokracii je to vážna debata o kľúčových politických témach či problémoch, ktorá nie je spojená s posudzovaním jednotlivých zákonov, ale vytvára širšiu zhodu – konsenzus k danej téme medzi relevantnými politickými silami, odbornou a občianskou verejnosťou. Pri organizovaní verejnej rozpravy a pri oslovovaní prípadných účastníkov sa dbá na to, aby boli vypočuté argumenty, názory, stanoviská, návrhy všetkých zúčastnených a zainteresovaných strán, ktorých sa daná téma dotýka. To znamená, že je pokrytá celá škála názorov a debata je vnímaná tak, že má priniesť najpravdivejší obraz o situácii.

Informačné nástroje sú určené na ovplyvňovanie správania ľudí aj určitých spoločností pri vnímaní a riešení jednotlivých problémov spoločnosti. Dobrovoľná zmena správania sa považuje za jedno z efektívnych riešení pri realizácii zámerov verejnej politiky. Za dôležitý zdroj poznania vo verejnej politike sa považujú práve informácie a preto, ako uvádza Malíková, každá vláda využíva celý rad informačných nástrojov. Charakter týchto nástrojov môže byť formálny aj neformálny. Formálne nástroje zahŕňajú povinné zverejňovanie informácií, sprostredkovanie informácií útvarmi vzťahov s verejnosťou, povinné vzdelávanie a osvetu. Neformálne nástroje tvoria presvedčanie pomocou informačných prostriedkov. (Malíková, 2003)

Informačné prostriedky sú významné, hlavne pre kampane vlády, ale cez médiá majú tendenciu ovplyvniť cieľovú skupinu všetci aktéri verejnej politiky. Z realizácie verejnej politiky sú známe informačné kampane na podporu zdravého životného štýlu, vládou uzákonená propaganda na cigaretách proti fajčeniu, osvetová kampaň na triedený zber komunálneho odpadu ale aj kampane občianskych organizácií ako napr. Greenpeac a pod., ktoré spravidla konajú vtedy keď majú zabezpečenú mediálnu podporu. Príkladom najrozsiahlejšej kampane na úrovni EÚ a vlád bola kampaň v krajinách kde sa zavádzalo euro. Takéto informačné nástroje sa používajú na úrovni ako komunálnej, tak aj národnej vlády často v spolupráci s občianskymi iniciatívami, neziskovým sektorom ale aj súkromným sektorom napr. „*kupujte národné výrobky*“.

Osobitnú úlohu v nástrojoch má **indoktrinácia** ako úsilie niekoho smerujúce k často vynútenému prijatiu určitej doktríny, ktoré nepripúšťa žiadnu diskusiu či kritiku. Vytvára sa tak tlak vedúci k slepému a odovzdanému prijímaniu názorov, hodnôt a postojov. Indoktrinácia môže mať podobu povinnej výučby s určeným obsahom napr. o otázkach sexuálnej výchovy a vzťahoch pohlaví ale aj tlak vlády na verejnosť o nutnosti vstupu krajiny do NATO a pod.. Indoktrinácia sa môže prejavovať aj vo vzdelávaní detí. Podľa niektorých autorov, takýto nástroj ak sa použije vo verejnej politike môže spôsobovať intoleranciu a stáva sa „*virusom mysle*“, ktorý sa dokáže sám reprodukovať. (Dawkins, 2006) S týmto javom sa v praxi stretávame napr. pri náboženských doktrínach, ktoré aj na začiatku 21. storočia sú príčinou vojenských konfliktov.

Medzi autormi aj tvorcami verejnej politiky, aj v závislosti na prostredí krajiny kde pôsobili, nájdeme rozdielnu dôležitosť kategorizovania nástrojov a využitia nástrojov verejnej politiky čo môže súvisieť aj s ich politickými ideami a názormi.

---

### **Kontrolné otázky:**

1. V čom je význam kombinovania jednotlivých nástrojov verejnej politiky?
  2. Aké základné sú základné nástroje verejnej politiky?
  3. Ako môžu neformálne normy a pravidla ovplyvniť realizáciu legislatívnych nástrojov?
-



### **Zoznam nových bibliografických odkazov**

DAWKINS, R. 2006. *The Selfish Gene*. Oxford University Press, New York City. 2006. 360 p. ISBN 978- 0199291151

KLIMOVSKÝ, D. 2006. *Verejná politika na regionálnej a komunálnej úrovni*. In: KRÁĽOVÁ a kol., *Aktuálne otázky verejnej politiky*. Košice: Typopress, 2006. s.225-291. ISBN 80-89089-46-1

NEMEC, J. WRIGHT, G. 1997. *Verejné financie*. NISPAcee, Bratislava. 1997. ISBN 80-967847-1-4

POTŮČEK, M., MUSIL, J., MAŠKOVÁ, M. (editoři). 2008. *Strategické voľby pro českou společnost: teoretická východiska*. Sociologické nakladatelství, Praha. 2008, 375 s. ISBN 978-80-246-1681-0

STAROŇOVÁ, K. 2002. *Nástroje verejnej politiky*. In BEBLAVÝ, M. 2002. *Manuál pre tvorbu verejnej politiky*. Bratislava: Slovak Governance Institute, 2002. s. 77-97. ISBN 80-89041-51-5

ROUSSEAU, J. J. 1989. *Rozpravy*. Svoboda, Praha. 1989. 292 s. ISBN 80-205-0064-2

SAMSON, Š. 2014. *O čom je teória verejnej voľby*. In. Slovenské národné noviny. 29.05.2014. Vydavateľstvo Matice slovenskej, s.r.o., Martin

SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E., NECHALA, P., a kol. 2008. *Aby nevládol len súkromný záujem* (komparatívna analýza riešenia konfliktu záujmov a odporúčania pre Slovensko). Adin, s. r.o., Bratislava. 2008. 178 s. ISBN 978-80-89244-34-8

STIGLITZ, J. E. 1997. *Ekonomika verejného sektoru*. Praha, Grada Publishing, 1997, s.661. ISBN 80-7169-454-2

TOCQUEVILLE, A. *Demokracie v Americe*. Academia, Praha. 2001. ISBN 80-20008-29-2

### **Odporúčaná:**

ADAMCOVÁ, M., KLUS, M. 2006. *Verejná politika*. Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica. 2006. 82 s. ISBN 80-8083-205-6

## 8 kapitola AKTÉRI VEREJNEJ POLITIKY

Za samozrejmosť v práve považujeme používanie pojmov právnická a fyzická osoba, ktorých správanie v hraniciach zákona, ich práva a povinnosti navzájom a k inštitúciám štátu, spoločnosti skúma právna veda. Tieto fyzické a právnické osoby sú subjektmi. Kontinentálne právo pri svojom obsahu dôsledne rozoznáva subjekty verejného a súkromného práva. Kto je subjektom verejnej politiky? ***Subjekty zúčastnené priamo aj nepriamo pri tvorbe a realizácii verejnej politiky označujeme pojmom – aktéri.*** Pre pochopenie roly, správania sa aktérov pri formovaní a realizovaní verejnej politiky môžeme využiť aj analyzovanie a študovanie ich ideologického zamerania, komunikačných postupov, obsahu komunikácie, vystupovanie na verejnosti, ich názory a vyjadrenia vo verejných elektronických médiách, vrátane takých akými sú rôzne sociálne siete na internete.

V súvislosti s charakteristikou aktérov pri procese tvorby verejnej politiky sa stretáme s problémom ich hodnotových a ideologických preferencií. Aj v demokracii sme svedkami toho, že pri jej realizácii vznikajú problémy a nejasnosti. Demokratické procesy sú do značnej miery zaťažované viacerými ideológiami, ktoré sú spojené s oblasťami spoločenského života a ovplyvňujú aj rozsah aktérov pri tvorbe a implementácii verejnej politiky. Preferencie aktérov pri určovaní a riešení problému sú odvodené od toho, čo oni považujú za náležité a závažné. Aktéri na národnej úrovni môžu byť obmedzovaní aj záväzkami z medzinárodných dohôd a vo veľa prípadoch nepoznajú nadnárodné právne súvislosti. Príkladom sú aj vzťahy krajín Európskej únie v oblasti tzv. výlučných politik EÚ<sup>3</sup>. Ako uvádza Dobrovodský vo vzťahu národného štátu k výlučným politikám „*môže iba Únia vykonávať legislatív-*

---

3 „Podľa Lisabonskej zmluvy Európska únia má výlučné právomoci v nasledovných oblastiach: colná únia; stanovenie pravidiel hospodárskej súťaže potrebných na fungovanie vnútorného trhu; menová politika pre členské štáty, ktorých menou je euro; ochrana morských biologických zdrojov; spoločná obchodná politika“. (Dobrovodský, 2014, s. 88)

*nu činnosť a prijímať záväzné právne akty. Členské štáty tak môžu urobiť len vtedy, ak ich na to splnomocní Únia“.* (Dobrovodský, 2014, s. 88)

Podstatným problémom, ktorý vzniká pri samotnej tvorbe verejnej politiky v demokratických podmienkach je aj skutočnosť, že so zvyšujúcou sa demokraciou môže do procesu tvorby demokratického procesu verejnej politiky vstupovať stále sa zvyšujúci počet aktérov, ktorí majú rozdielne preferencie, názory, hodnoty a ciele. Rastie pravdepodobnosť stretu záujmov a nutnosť zdĺhavých vyjednávanií medzi aktérmi. Aj keď pri tvorbe verejnej politiky v demokracii sa väčšinou aktérov presadí obsah problémov, ich riešenie môže trvať dlhší počet rokov (napríklad na Slovensku odľuka cirkví od štátu), a tak dosiahnutie efektívneho demokratického procesu verejnej politiky sa môže pre aktérov kreovať až tak dlhé obdobie, počas dvadsiatich či štyridsiatich rokov, a aktéri sa za takéto obdobie môžu meniť. Je to aj preto, že pri veľkom množstve aktérov majú aktéri sklon meniť vecnú stránku na dosiahnutie svojho vlastného záujmu, pretože vecná stránka je otázkou použiteľného množstva verejných finančných prostriedkov a osobných záujmov. (Drhová a kol., 2007). Ako uvádza Adamcová „*Výsvetlenie teoretických problémov tvorby verejnej politiky predstavuje jednu zo zásadných otázok verejnej politiky. Tvorba verejnej politiky sa dotýka národných štátov, regionálnych, komunálnych aktérov a štruktúr, ale aj činnosti jednotlivcov a sociálnych skupín*“ (Adamcová, 2011, s. 5).

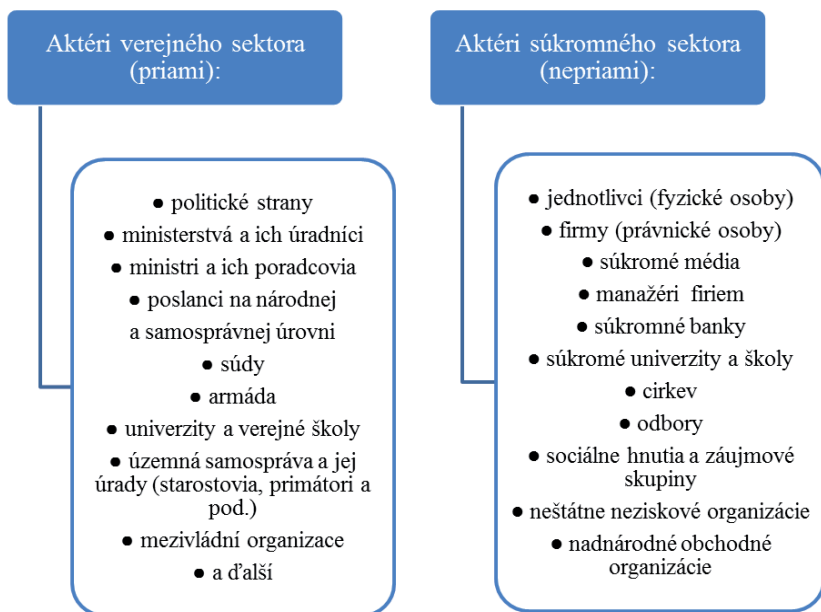
## **Typológia aktérov verejnej politiky**

Verejnú politiku tvoria aktéri a preto tento pojem a jeho obsah môžeme označiť za jeden z kľúčových v teórii a najmä praxi verejnej politiky. Aktéri verejnej politiky majú kľúčové postavenie tak pri definovaní individuálnej a spoločenskej genézy verejných záujmov, ako aj pri definovaní vzťahov medzi samotnou verejnou politikou a verejným záujmom, politológiou, sociológiou, právom, ekonómiou alebo verejnou správou. Ak v rámci súkromného sektora hovoríme o aktéroch dopytu a aktéroch ponuky ako o dvoch typoch aktérov verejnej politiky, v rámci verejného sektora neexistuje takéto jedno-

značné rozdelenie aktérov verejnej politiky. Ako uvádza Klus, podľa teórie verejnej voľby môžeme aktérov rozdeliť do štyroch skupín:

- voliči,
- volení poslanci, t. z. politici,
- štátny aparát – teda štátni zamestnanci,
- osobitní aktéri.

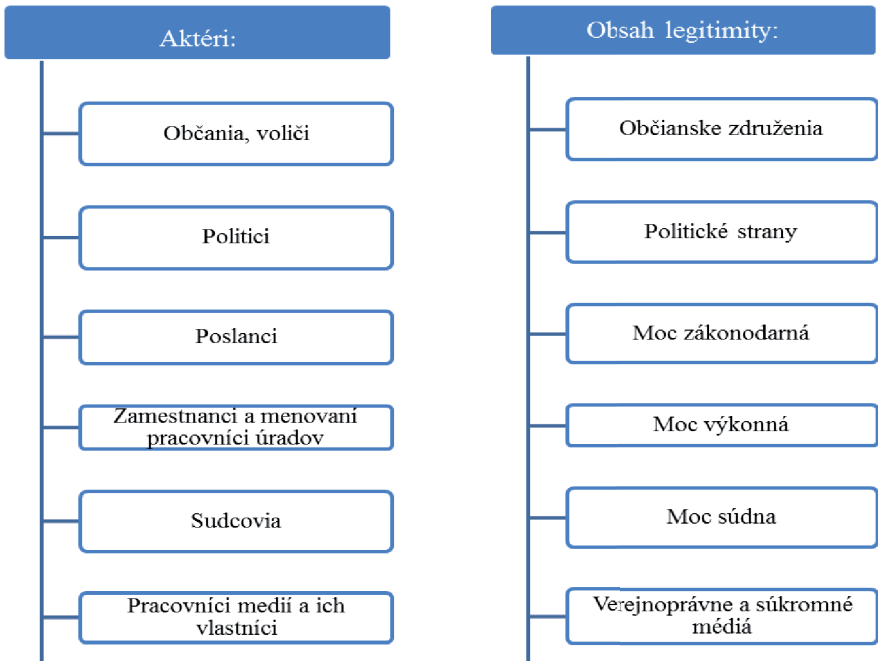
Charakteristika takýchto aktérov verejnej politiky nie je ani v odbornej literatúre komplexná. (Klus, In Briška a kol., 2010). Pre **typológiu aktérov verejnej politiky** môžeme použiť aj kritérium ich pôsobnosti vo verejnom alebo súkromnom sektore, alebo rozdelenie na priamych a nepriamych aktérov, ako napr.:

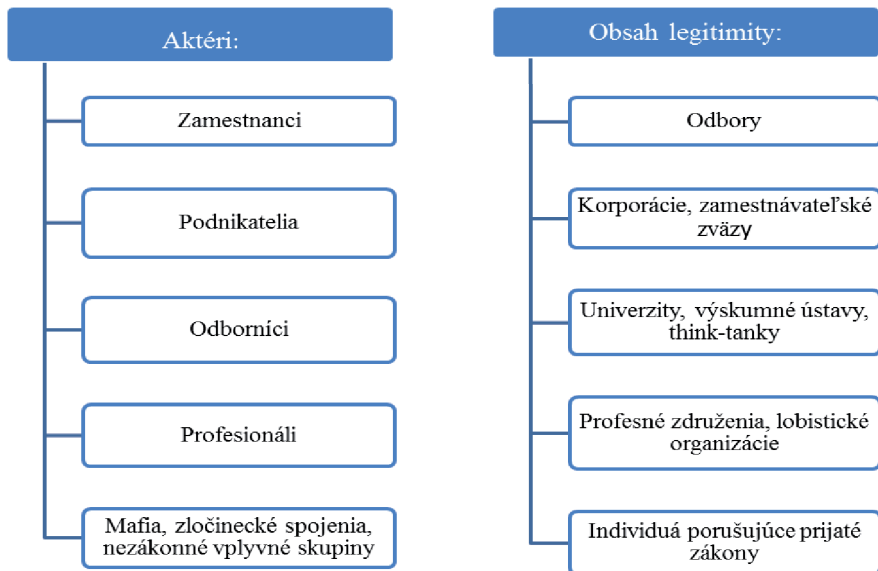


Obr. č. 7

Úlohou všetkých aktérov politiky je snaha o prijatie takej verejnej politiky a uznanie verejného záujmu tak, že budú vychádzať z diskusie medzi priamymi a nepriamymi aktérmi verejnej politiky a stanú sa vyjadrením záujmu a potrieb čo najširšieho portfólia aktérov. Už Popper vo svojom diele „*Otvorená spoločnosť a jej nepriatelia*“ dal dôraz na kritickú argumentáciu v diskusii a pozorovanie, vďaka ktorým môžu diskutujúci dosiahnuť určitý typ súhlasu „*a aj keď sa ich požiadavky nezhodujú, je často možné diskutovať o požiadavkách a návrhoch a dosiahnuť kompromis, ktorý je prijateľný pre väčšinu, alebo v tom lepšom prípade pre všetkých.*“ (Popper, 1994, s.192)

Aktérmi sú všetky subjekty schopné samostatne alebo v koalíciách zasahovať do priebehu verejnej politiky alebo ju aspoň ovplyvňovať. Pri spájaní sa aktérov nemusí byť rozhodujúce ich postavenie v mocenskej hierarchii. Pod pojmom aktéri môžeme rozumieť určité skupiny, ktoré majú obsah svojej legitimity v legislatíve. Potůček aktérov uvádza nasledovne:





Obr. č. 8

Ako vidíme na obr. 7 a obr. č. 8, je možné v tomto členení identifikovať a konkrétne pomenovať ďalších aktérov ako sú prezident, vláda, parlament, zastupiteľstvá v regiónoch, obciach, mestách, firmy, neziskové organizácie, verejnoprávne a súkromnoprávne médiá, inštitúcie poskytujúce služby a ďalších aktérov, ktorí existujú a konajú na základe legislatívy.

Aktérov verejnej politiky podľa Potůčka môžeme rozdeliť aj podľa ich vzťahu pri implementácii verejnej politiky do skupín:

- **iniciátori** verejnej politiky, sú schopní stabilne spájať svoje vlastné záujmy priamo so zainteresovanými aktérmi
- **tvorcovia** (konceptori) verejnej politiky, sú schopní participácie priamo zameranej na riešenia konkrétnych problémov a nie je podmienkou schopnosť riešenie vlastných záujmov ako u iniciátorov
- **realizátori** verejnej politiky, sú vykonávatelia a môžu mať vzťah k realizácii profesionálny ale aj záujmový

- **adresáti** verejnej politiky, sú mobilizovaní rôznou intenzitou k riešeniu v princípe ich problémov iniciátormi, tvorcami a realizátormi verejnej politiky
- **indiferentní** bez vzťahu k verejnej politike, sú menej informovaní, málo alebo vôbec nie sú zapojení do verejného života. (Potůček, 2005; Halásek, 2011)

Halásek uvádza, že rádozí občania nie sú iniciátormi politik. Ich pozíciu ale môžeme vymedziť v dvoch úrovniach, že buď patria do skupiny absolútne indiferentných alebo do skupiny priamo sa zúčastňujúcej procesu verejnej politiky a má priamu účasť na implementácii. Pre proces verejnej politiky je rozhodujúce správanie sa kolektívnych aktérov, ich organizovanosť, disponibilita zdrojov a zodpovednosť. Kolektívni aktéri majú dôležitú úlohu pri ovplyvňovaní individuálneho chovania občanov. V demokratickom štáte spájame zastupiteľský princíp volieb s občianskou participáciou, ktorá do procesu tvorby verejnej politiky zapája aj občanov, ktorých záujmy by mali byť prvoradým cieľom každého zvoleného zástupcu vybraného prostredníctvom všeobecných demokratických volieb.

## Štruktúra aktérov verejnej politiky

*Štruktúru aktérov* verejnej politiky môžeme určiť aj podľa miery, charakteru zodpovednosti a participácie aktérov na prijímaných rozhodnutiach:

- politické strany
- administratívno-správny aparát
- tretí sektor.

S takouto štruktúrou sa najčastejšie stretávame nielen v teórii ale najmä v chápaní, kto je aktér verejnej politiky občanmi. (Klus, Mezeiová, Mydliarová, In Briška, 2010)

Táto štruktúra nás teoreticky upozorňuje na to, že proces tvorby verejnej politiky nie je len otázkou činnosti politikov v politických stranách. Politici usmerňujú a kontrolujú utváranie verejnej politiky len v určitej obmedzenej miere. Pozorujeme, že ako príprava, tak aj realizácia verejnej politiky je pod vplyvom a kontrolou administratívne – správneho aparátu – byrokracie. Každá administratíva však daný problém môže spracovať s ohľadom na vlastné štandardné postupy a uplatniť osvojené stereotypy bez ohľadu na meniacu sa situáciu. Práve v dôsledku stereotypov dochádza k zotrvačnosti uplatňovania rôznych predpisov a súčasne k deformácii politického usmerňovania politickými aktérmi. Tento stav môže mať aj pozitívne výsledky, keď rozhodnutia politikov, politických strán sú menej kompetentné.

V transformujúcich sa krajinách z hľadiska politického aj ekonomického sa viac autorov prác o verejnej politike, venuje tretiemu sektoru ako aktérovi verejnej politiky. (Frič, Bútora, In Potůček, 2005)

### **Tretí sektor vo verejnej politike**

Tretí sektor vo verejnej politike akcentuje informácie o potrebách ľudí, nakoľko je jeho úlohou uspokojovať tieto potreby tam, kde uspokojované nie sú, alebo sú, ale nedostatočne uspokojené a vyvolávať ostatných aktérov k riešeniu takéhoto problému. S pojmom tretí sektor sa spájajú aj jeho rozličné označenia – neziskový, dobrovoľnícky, občiansky, nezávislý a ďalšie. Označenie neziskový sektor má upozorňovať ostatných aktérov verejnej politiky na to, že cieľom týchto aktérov nie je vytváranie zisku a jeho prerozdelenie medzi vlastníkov, ale v prípade dosiahnutia určitého zisku sa tento vracia naspäť do programov a fungovania organizácie. Termín dobrovoľnícky sektor zas zdôrazňuje podiel dobrovoľníkov a to aj napriek tomu, že v sektore pôsobia aj platení zamestnanci. Názov občiansky má vyjadriť akúsi protiváhu realizácie moci štátu a vyplňa tak priestor medzi súkromným životom človeka a štruktúrami štátu. Ďalším, často používaným označením je nezávislý sektor, ktorý označuje nezávislosť od štátu a trhu. Ide ale o relatívnu nezávislosť lebo organizácie tretieho sektora môžu byť podporované štátom aj súkromným sektorom. Termíny mimovládna organizácia a neštátna organizácia



vyjadrujú oddelenie týchto organizácií od štátu, z čoho vyplýva, že činnosti týchto organizácií nie sú viazané na rozhodnutia štátnych orgánov a ani sa im nepodriaďujú. Pojmy, ako napríklad charitatívne, humanitárne, dobročinné organizácie poukazujú na verejnoprospešný charakter týchto organizácií (Brozmanová Gregorová, 2009). Pojmy ako tretí sektor, nadácia, nezisková či neštátna organizácia alebo mimovládna organizácia už značne prenikli do povedomia verejnosti. V očiach verejnosti sa organizácie s takýmto názvom najčastejšie spájajú predovšetkým s pomocou. Verejnosť vníma organizácie tretieho sektora najmä cez ich domácich nositeľov a v spoločnosti prevláda najmä pozitívny obraz takýchto organizácií. V činnosti tretieho sektora ako aktéra verejnej politiky sa premieta zapájanie občanov, vzájomnosť a dôvera. (Bútorová, Bútor, 1996).

Tretí sektor plní vo verejnej politike dve základné funkcie. Prvou z nich je sociálna funkcia, ktorá odráža fakt, že sa prostredníctvom neho realizujú činnosti, o ktoré ľudia prejavujú záujem a chcú na nich participovať. Druhou funkciou je politická funkcia tretieho sektora, na základe ktorej dochádza k upevňovaniu politickej súdržnosti a rozvoju politickej kultúry danej spoločnosti. Kľúčovou úlohou, ktorú tretí sektor zohráva je, že pôsobí ako tlmočník požiadaviek občanov. Práve prostredníctvom tretieho sektora dochádza k artikulácii požiadaviek a potrieb občanov. Tak dochádza k ich formulácii do podoby politických nárokov, ktoré sa stávajú súčasťou politického procesu. Tretí sektor je pre občanov zaujímavý najmä tým, že sa môžu angažovať vo veciach, ktoré oni sami považujú za dôležité. Často ale dochádza k tomu, že ich aktivity nemajú nič spoločné s povahou verejného záujmu. Preto tretí sektor môže vo verejnej politike tiež zlyhať a existuje niekoľko situácií, v ktorých neziskové organizácie takmer vždy zlyhávajú. (Potůček, 2005).

Zo skupiny aktérov, ktorých sme vymenovali osobitnú pozornosť priťahujú v globalizovanom informačnom svete médiá, novinári ako aktéri verejnej politiky. Samotná tvorba politiky pod vplyvom médií stráca svoje autonómne postavenie. Ako uvádza Tichá *„ukázalo sa, že politická aktivita spočíva v upútavaní pozornosti publika – už nie občanov, ktorí by vyhodnocovali predkladané fakty a racionálne participovali na tvorbe politických rozhodnutí.“* (Tichá, 2013, s. 13)

## Médiá ako aktér verejnej politiky

*Médiá* majú spoločný priestor s politikmi, ktorí obidvaja ovplyvňujú a o ktorý sa opierajú pri upevňovaní svojho postavenia v spoločnosti. Ide o priestor vzájomných interakcií medzi minimálne tromi prvkami: inštitúty štátu a politických strán, občania ako publikom, politický alebo celkovo spoločenský život. Tichá zdôrazňuje, že tieto interakcie nie sú obyčajnou komunikáciou o politike. Môžeme analyzovať politický vplyv médií vo vzťahu k politike, hoci formálne médiám žiadna moc neprislúcha.

Rozlišujeme verejnoprávne a súkromnoprávne médiá. Väčšina médií dnes má komerčný charakter, čo môže viesť k stavu, že médiá nemajú žiadnu povinnosť prispievať k formulácii verejného záujmu, kým neprofitujú z takejto činnosti alebo môžu smerovať názorovo k ekonomickej alebo politickej sile miesto k pluralitnej rozmanitosti. V prípade politickej sily, ktorá sa vo vzťahu k médiám môže prejavovať rôzne ide o partnerstvo politickej a mediálnej scény. Médiá iniciujú politické témy a politici seba alebo svoje aktivity medializujú. Politici môžu ponúknuť médiám tému, problém, ktorý médiá predávajú a na oplátku politici očakávajú pozitívnu reklamu v zmysle priaznivej prezentácie v očiach potenciálnych voličov a mobilizáciu občanov na ich stranu. V prípade verejnoprávnych médií, ale aj súkromnoprávnych môžu médiá ovplyvniť politikov aby prijali priaznivé legislatívne podmienky a pravidlá ich fungovania a posilnili ich ekonomickú silu stanovením výšky koncesionárskych poplatkov a objemu reklamy u súkromnoprávnych médií.

Vplyv médií v procese tvorby politiky môžeme analyzovať aj ako oddelený od vládnucich procesov, od požiadaviek politikov. Pri tomto oddelenom prístupe médií, médiá na základe výskumov verejnej mienky vyzývajú k spoločenským zmenám. Médiá tak, môžu ako aktér mobilizovať občanov, ktorí následne začnú tlak na vládu pre uskutočnenie príslušných reforiem, žiadajú riešenie publikovaných problémov, ktoré sa stávajú ich verejným záujmom. Pri tomto procese formovania verejného záujmu môže ísť o skutočný verejný problém ale aj o riešenia, ktoré sú riešením súkromného záujmu. Z tohto dôvodu v niektorých konkrétnych prípadoch kritizujú politológovia médiá a ich podiel na získavaní silnej občianskej participácie, aj poskytovanie mediálneho priestoru pre tretí sektor v procese tvorby politiky, že môžu koncentrovať pozornosť ostatných aktérov na záujem, ktorý nie je verejným

záujmom. Dochádza tak k bezprostrednej reakcii politikov v zmysle nátlaku verejnosti, záujem a reakciu ale vyvolali médiá. Prax ukázala, že určití politici sú schopní predpokladať pozornosť médií vybraným problémom užšieho rozsahu verejného záujmu a následne dokážu využiť mediálnu pozornosť. Pre politika, ako aktéra verejnej politiky sa tak aj súkromný záujem môže stať politickou príležitosťou pre maximalizáciu pozitívnej publicity vlastnej politiky. Pri úspechu sa tak medzi novinármi a aktérmi, vrátane politikou, vytvára symbolický vzťah, z ktorého obe strany profitujú. Novinári získavajú overené informácie, čím stúpa ich vierohodnosť a zúčastnení aktéri si plánovito budujú pozitívny mediálny obraz. V tomto mechanizme označovanom ako koalíčný žurnalizmus nevyhráva verejnosť s verejným záujmom a verejné zdroje môžu byť použité neefektívne. (Tichá, 2013) „*Vplyv politiky na obsah médií je rovnako ako ich vzájomné ovplyvňovanie nepopierateľný. Jednotliví aktéri, najčastejšie pred voľbami, sa snažia upútať pozornosť médií a dostať sa do zorného poľa potenciálnych voličov. Médiá pritom môžu vystupovať buď ako investigatívny reportér aktívne formujúci politické výstupy alebo naopak ako pasívny sprostredkovateľ informácií, ktoré preberá od legitímnych spravodajských zdrojov.*“ (Tichá, 2013, s. 7)

Úloha médií, ako aktéra verejnej politiky z hľadiska občana, ako najdôležitejšieho prvku formulujúceho verejný záujem, je bezpochyby sprostredkovanie informácií resp. reprodukovanie reality, pretože spracovávané udalosti sú mimo priameho (osobného) dosahu väčšiny občanov, ktorí „prežívajú politický život spoločnosti ako pozorovatelia“ (Jiráček, 2001, str. 203)

Médiá môžu sprostredkovať verejnosti informácie, ktoré ovplyvňujú záujem aktérov verejnej politiky o politiku, ale informácie by nemali byť samotným obsahom politiky. Medzi informácie, ktoré médiá sprostredkujú občanom ako politiku označili Tichá a Šmihula informácie:

- informácie o činnostiach štátnych orgánov
- informácie o legislatívnom rámci a právnych predpisoch pre ich pôsobenie
- analytické materiály o problémoch spoločnosti a návrhy na ich riešenie
- predvolebná agitácia
- záznamy z diskusií
- prezentácia názorov politikov

- prezentácia názorov politikov ako jednotlivcov
- škandály zo súkromia politikov
- odhaľovanie korupčných praktík a zneužívania moci.

Médiám uvádzaním uvedených informácií môže rásť vplyv vo verejnosti z hľadiska verejnej mienky. Rastie záujem o „politiku“ ale záujem verejnosti o iné „bežné“ politické témy a otázky verejného záujmu, môže klesať. (Šmihula, 2009; Tichá, 2013)

Médiá v demokratických spoločnostiach vždy disponujú dostatočnými kapacitami, aby verejnosť presvedčili o prioritách a zacielili pozornosť na vybrané problémy, javy, udalosti a tým minimálne usmernili aktérov verejnej politiky, osoby aj skupiny na to, čo je považované za spoločensky dôležité.

Procesu tvorby verejnej politiky sa môže zúčastňovať veľké množstvo aktérov. Sú to ale predovšetkým tí jednotlivci a sociálne skupiny, ktorí si osvoja určitý problém s určitým významom pre verejnosť, a ďalší aktéri, ktorí tento sociálny jav premenia na konkrétny akceptovateľný verejný problém.

---

**Kontrolné otázky:**

1. Kto sú to aktéri verejnej politiky?
  2. Ktorí aktéri verejnej politiky majú svoju rolu vymedzenú právom?
  3. Aká je typológia aktérov?
  4. Aká je úloha tretieho sektora pri tvorbe verejnej politiky?
  5. Aká je úloha médií pri tvorbe verejnej politiky?
-

### **Zoznam nových bibliografických odkazov**

ADAMCOVÁ, M. 2011. *Modely tvorby verejnej politiky a občianska participácia*. In *Občianska participácia a verejná politika v demokratickej spoločnosti v Banskej Bystrici 1.8.-31.9.2011*. Elektronický zborník z medzinárodnej vedeckej online konferencie - [CD-ROM]. Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Banská Bystrica. 2011, s. 5-11. ISBN 978-80-557-0336-7

BROZMANOVÁ GREGOROVÁ, A. a kolektív. 2009. *Tretí sektor a mimovládne organizácie*. Univerzita Mateja Bela, Pedagogická fakulta Banská Bystrica. 2009. 148 s. ISBN 978-80-8083-805-8

BÚTOROVÁ, Z., BÚTORA, M. 1996. *Mimovládne organizácie a dobrovoľníctvo na Slovensku očami verejnej mienky*. SPACE – Centrum pre analýzu sociálnej politiky, Bratislava. 1996. 56 s. ISBN 80-967403-3-4

DOBROVODSKÝ, D. 2014. *Politiky Európskej únie*. VŠ Danubius, Sládkovičovo. 2014. 189 s. ISBN 978-80-8167-003-9

DRHOVÁ, Z. a kol. 2007. *Analýza a tvorba verejných politik*. SLON, Praha. 2007. 407 s. ISBN 978-80-86429-75-5

FRIČ, P., BÚTORA, M. 2005. *Role občanského sektoru ve veřejné politice*. In Potůček a kol. *Veřejná politika*. SLON, Praha. 2005. s. 153-187. ISBN 80-86429-50-4

JIRÁK, J. 2001. *Medializace jako strašák politiky*. In *Institucionalizace (ne) odpovědnosti: globální svět, evropská integrace a české zájmy I*. Karolinum, Praha. 2001. s. 203-209 ISBN 80-246-0378-0

KLUS, M. 2010. *Aktéri verejnej politiky*. In Briška a kol. *Teória a prax verejnej politiky*. 2010. Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Banská Bystrica. 2010. 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8

KLUS, M., MEZEIOVÁ, G., MYDLIAROVÁ, D. 2010. *Aktéri verejnej politiky*. In Briška a kol. *Teória a prax verejnej politiky*. 2010. Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Banská Bystrica. 2010. s. 222 - 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8

POPPER, K. R. 1994. *Otevřená společnost a její nepřátelé*. Translated by Jana Odehnalová. 1. vyd. ISE, Praha. 1994. 388 s. ISBN 80-85241-54-4

ŠMIHULA, D. 2009. *Média a politika*. In *Symbióza médií a politiky*. Ústav politických vied SAV, Bratislava. 2009. ISBN 978-80-970353-0-3

TICHÁ, K. 2013. *Rola médií v procese tvorby verejnej politiky*. Revue spoločenských a humanitných vied, číslo 3-4/2013

## 9 kapitola MODELY VEREJNEJ POLITIKY

V roku 1959 pri svojom prvom modeli politického rozhodovania Charles Lindblom tvrdil, že mnohé politické rozhodnutia sú robené v malých analytických prírastkoch ako odpoveď na udalosti a podmienky. Relatívne malé alebo prírastkové politické zmeny sa javia byť normálne, z dôvodu potreby konsenzu medzi zainteresovanými stranami, a vyjednávacie úsilie je smerované k tomu, čo je dosiahnuteľné. Dosiahnutie krátkodobých riešení môže byť na úkor dôležitejších a ďalekosiahlych cieľov. (Bačová, 2011) Neskôr Lindblom už vychádzal a popísal na celospoločenskej úrovni dva modely verejnej politiky, ktoré reflektujú spoločnosť, ako celok:

**I. model: spoločnosť riadená rozumom.** Základným regulátorom spoločnosti je v tomto modeli osvietená správa, ktorá odpovedá na otázku „Čo je najlepšie pre spoločnosť?“. Sociálne konflikty sú potláčané a pre realizáciu najlepšieho pre spoločnosť sa nemôže vyhnúť revolučným a štrukturálnym zásahom do spoločenského organizmu. Charakteristiku toho modelu podáva Briška, že „*model vychádza z optimistického a trúfalého predpokladu o všemocnosti ľudského rozumu, ktorý je schopný odhaľovať nielen prírodné, ale aj spoločenské zákonitosti a využiť ich vo svoj prospech. Tento model sa spája predovšetkým s racionalistickou tradíciou osvietenstva a marxizmom, ktoré vychádzajú z presvedčenia, že sú schopné pochopiť a využiť mechanizmy spoločenského pohybu. Je to model verejnej politiky vedený rozumom elity, analýzou, vedou, ktorá nachádza v kolektívnych sociálnych väzbách ľudí základ empiricky opodstatnených historických zovšeobecnení na základe ktorých sme schopní predvídať a sami určovať smer dejinného pohybu.*“ (Briška, 2010, s.37)

**II. model: Ľudský intelekt je obmedzený,** je potrebné použiť ďalšie spôsoby ako viesť spoločnosť. Model nahrádza závery z analýz preferenciami ľudí, ktoré sú výsledkom ich sociálnych interakcií. Politická a občianska sloboda sú nástrojmi zabezpečenia interakcie. Rozhodovanie je maximálne pluralis-

tické a decentralizované, základnými regulátormi sú trh a demokracia. Charakteristiku tohto modelu podáva Briška takto, že „*model vychádza z toho že ľudský rozum je obmedzený a je preto potrebné užívať iných spôsobov ako viesť spoločnosť. Model stavia na uplatnení preferencií ľudí, na výsledkoch ich sociálnych interakcií, ktoré sa neriadia závermi z vedeckých analýz. Základným regulatívom na ktoré sa tento model spolieha je trh, preto možno hovoriť aj o trhovom modeli verejnej politiky. Rozhodovanie v ňom je extrémne pluralistické a decentralizované. Konflikt ideí je využitý pozitívne, vzájomný boj doktrín nie je skazou, ale prostriedkom získavania nových informácií, rozmanitosť jedincov a skupín je pozitívne hodnotená.*“ (Briška, 2010, s. 38) (Potůček, 2005)

Na nižších úrovniach všeobecnosti môžeme rozpoznať tri základné prístupy k modelom verejnej politiky:

- ***modely verejnej politiky ako politický cyklus*** (optimálny model verejno-politického cyklu od Drora, deväťfázový model Hogwooda a Gunna, sedemfázový model politického cyklu Jenkinsa, štvorfázový model verejno-politického cyklu
- ***model verejnej politiky ako interakcia aktérov***, ktorí generujú agendy vo vnútri arén aj na vonkajšej aréne (Aktéri-Agenda-Aréna model)
- ***model verejnej politiky ako pole inštitucionalizovaných sietí.***

## **Model politického cyklu**

Model politického cyklu má základ v tradičnej predstave o demokracii, že politika vzniká z vôle občanov a túto politiku upravuje politický systém do podoby politických rozhodnutí, ktoré experti transformujú do vykonateľnej formy a následne aj zavádzajú - implementujú. Model politického cyklu, ktorý je označovaný aj ako model fáz, je už dnes „učebnicovým modelom“ ako konštatuje Veselý na základe rozboru prác autorov Jonesa, Brewera a de Leona, Kingdona, Pressmana a Wildavského, Weimera a Vininga a ďalších. Tento model bol užitočný v sedemdesiatych rokoch kedy umožnil vytvoriť



štruktúry a rozčlenenie komplexného politického procesu do série fáz, čo umožnilo analytikom sa sústrediť na určité aspekty tvorby politiky.

V odbornej literatúre sa môžeme zoznámiť s rôznou klasifikáciou a popisom obsahu a zamerania modelov politického cyklu. Sú autori, ktorí modely súvisiace s verejnou politikou alebo politikou všeobecne označujú za ideologické modely. Štiková uvádza, že tieto „*ideologické modely na rozdiel od modelov politického hospodárskeho cyklu predpokladajú, že každý politik sleduje pri svojom rozhodovaní programové ciele politickej strany ktorej je členom a reflektuje tak záujmy len určitej skupiny voličov. Tradične sa predpokladá, že ľavicové strany sa viac zameriavajú na riešenie problémov nezamestnanosti, kým pravicové strany spravidla dávajú väčšiu váhu skôr na zníženie inflácie i za cenu zvýšenia nezamestnanosti*“ (Štiková, 2007, s. 5) Môžeme sa stretnúť aj s názormi autorov, ktorí v modeloch politického cyklu za rozhodujúceho činiteľa považujú tzv. ekonomických aktérov, ktorí v každej spoločnosti môžu mať iný charakter ako napr. môžeme predpokladať, že vo Švajčiarsku to budú manažéri a majitelia v bankovom sektore. Takéto prístupy môžeme nájsť u Perssona, Tabellina, ktorí ich označili za modely racionálneho politického hospodárskeho cyklu a u Alesina, Roubini ako racionálne ideologické modely. (Persson, Tabellin, 2000; Alesina, 1990) V zásade ale musíme vedieť oddeliť model politického cyklu na základe ekonomických vzťahov, akým je Nordhausov model od modelov, ktoré nám predstavujú proces formovania, tvorby a realizácie verejnej politiky.

**Model politického hospodárskeho cyklu** je najstarším modelom a jeho tvorcom je Nordhaus (1975). Model Nordhauša patrí medzi generáciu modelov, ktoré sa vyznačovali použitím adaptívnych očakávaní a iracionalitou voličov. Jediným cieľom politických strán je maximalizovať počet hlasov získaných pri voľbách. Výsledky hospodárskeho pôsobenia politikov v modeli charakterizuje Phillipsova krivka, ktorá ukazuje substitučný vzťah medzi nezamestnanosťou a infláciou, čo dáva vláde možnosť ovplyvňovať v krátkom období nezamestnanosť alebo hrubý domáci produkt. Stav nezamestnanosti alebo inflácie môže vláda tak využiť na ovplyvňovanie voličov.

**Optimálny model verejno-politického cyklu** navrhol Dror (1968)<sup>4</sup> a má sedemnášť fáz a z toho sú tri hlavné fázy, ktoré sa delia na čiastkové procesy:

- príprava verejnej politiky na metaúrovni
- návrh verejnej politiky
- realizácia hodnotenia verejnej politiky. (Dror, 1983)

Ďalšie modely verejno-politického cyklu sú deväťfázový od Hogwooda a Gunna (1984), sedemfázový od Jenkinsa (1997) a päťfázový od Hewletta a Ramesha (1995). Ako uvádzajú viacerí autori pri analýze verejnej politiky sa väčšina analytikov uspokojí aj s modelom štvorfázovým, ktorý má fázy:

- identifikácia a uznanie sociálneho problému
- rozhodnutie o verejnej politike
- implementácia verejnej politiky
- hodnotenie verejnej politiky.

### **Fázy verejno-politického cyklu:**

- ***Identifikácia a uznanie sociálneho problému***

Sociálne problémy nie sú viditeľné a vyvíjajú sa do termínu, kedy sa ich riešenie pre väčšiu časť spoločnosti stane aktuálnym a legitímnym záujmom. Aktuálny sociálny problém je oblasť, kde vznikol veľký nepomer medzi žiadaným a skutočným stavom. Skutočný stav už prekročil sociálne prijateľné hranice a preto spôsobuje podstatné ťažkosti významným sociálnym skupinám v ich životnej činnosti. Ak sa nebude sociálny problém riešiť, ten prejde do krízovej situácie napríklad do rabovania, občianskej vojny.

- ***Rozhodovanie vo verejnej politike***

Pri rozhodovaní sa uplatňuje štruktúrovaná konkurenčná súťaž o moc v spoločnosti, ktorej sa v demokratickej spoločnosti dáva prednosť pred ostatnými

---

<sup>4</sup> **Yehezkel Dror** (narodený 1928) je bývalý profesor politológie na Hebrejskej univerzite, Jeruzalem. Mimo akademickú pôdu pôsobil ako senior konzultant pre tvorbu politiky a plánovania pre izraelskú vládu.

možnosťami politického rozhodovania a politickej moci. V štruktúre zásadne existujú tri skupiny, ktoré sa v demokratickej spoločnosti podieľajú na rozhodovaní – občania, úradníci a odborníci. Cieľ, ktorý chcú dosiahnuť ich spája, ale sú rôzne možnosti jeho dosiahnutia. Podľa Dahla všetci účastníci rozhodovania uvažujú v rovine troch kritérií:

- osobná voľba,
- kompetencie,
- hospodárnosť.

Ak chcú účastníci uvažovať aj s kritériom trvalo udržateľného spôsobu života, tak pri rozhodovaní by mali uplatniť aj systematické analýzy a prognostické aktivity.

- ***Implementácia verejnej politiky***

Realizácia verejnej politiky súvisí s realizáciou cieľov a využitím nástrojov, ktoré sa sformulovali vo fáze koncipovania danej politiky. Vo fáze realizácie verejnej politiky rozoznávame štyri modely implementácie:

- autoritatívny,
- participatívny,
- model koalície aktérov
- a model nikdy nekončiaceho procesu učenia.

Zavádzanie ktorejkoľvek verejnej politiky sprevádzajú vždy problémy, ktoré súvisia s mierou použiteľnosti politiky pre všetkých alebo možnosť určitej autonómnosti. Problémom pri zavádzaní verejných politik je určitá zotrvačnosť hodnotovej orientácie doterajších verejných politik. Hodnoty ktoré politika obsahovala, nová verejná politika mení. Problémom je možnosť vzniku nových nechcených dôsledkov, ktoré sa nedali eliminovať v procese koncipovania verejnej politiky. Problémy môžu vznikať z doterajšieho fungovania inštitúcií a chovania sa ľudí pri implementácii, keď inštitúcie a občania nedokážu (alebo aj nechcú) vydať toľko energie, koľko si implementácia žiada. Proces implementácie používa nástroje strategického riadenia, politické deklarácie, právne a organizačné normy, organizovanie, koordináciu, výchovu

a indoktrínu. Zavádzanie má dve časové dimenzie, keď zavádzame politiku v krátkodobom horizonte alebo v dlhodobom horizonte a tieto politiky môžu byť vzájomne previazané alebo nemajú medzi sebou žiadnu spojitosť.

- ***Hodnotenie verejnej politiky***

Pri hodnotení verejných politík sa najčastejšie používa porovnávanie stanovených kvantitatívnych a kvalitatívnych ukazovateľov novej formy verejnej politiky s verejnou politikou v predchádzajúcom období alebo vzájomné porovnanie existujúcich foriem verejnej politiky v rôznych krajinách. Pri určení v praxi najlepšej verejnej politiky a porovnávanie konkrétnej verejnej politiky s ňou nazývame benchmarking. Pri hodnotení verejnej politiky používame celý rad metód, ktoré sú založené na analýze nákladov a spoločenských prínosov, nákladov a úžitku, efektivity a úžitku pre spoločnosť, dopadov na spoločnosť a podobne.

### **Model A-A-A**

Model A-A-A vymedzuje politickú arénu ako priestor, v ktorom jednotliví aktéri tvorby politiky vstupujú medzi sebou do kooperačných alebo konkurenčných vzťahov. Politickí aktéri nadväzujú kontakty s aktérmi iných arén. Čo sa stane obsahom politickej agendy má nízku mieru predurčenia. Politickou agendou sa stáva súhrn problémov, reflektovaných politickými aktérmi v politickej komunikácii vo vnútri politických arén a medzi nimi. Politická agenda sa vytvára až v komunikácii medzi aktérmi na vonkajšej aréne. Obvykle sa vymedzuje šesť arén tvorby politiky, a to:

- aréna verejnosti
- parlamentná aréna
- stranické arény
- kabinetné arény
- byrokratické arény
- arény nátlakových skupín
- aréna médií.

***Pole inštitucionalizovaných sietí*** pre analýzu a tvorbu verejnej politiky sa formuje ako otvorený politický priestor na politické rozhovory v ktorých prebiehajú rôzne témy a premenlivé interakcie medzi voľne spojenými skupinami aktérov. Týmto sa odlišuje od fázoového chápania politického cyklu. Limitmi existencie toho modelu sú miera stability inštitucionalizovaných aktérov a počet zúčastnených skupín. Pri analyzovaní takejto tvorby verejnej politiky nás zaujíma stabilita siete, či je to sieť relatívne stálej štruktúry participátorov alebo je to ad hoc vzniknutá skupina s rôznorodými aktérmi pre daný problém lebo takáto skupina je najmenej stabilná pre koncepčnú a trvalo udržateľnú verejnú politiku.

Ďalšia možnosť klasifikácie jednotlivých modelov verejnej politiky vychádza z toho, že pri skúmaní problémov vo verejnej politike je možné použiť dva základné metodologické prístupy – normatívny a nenormatívny.

***Normatívny prístup*** je založený na takom skúmaní sociálnych javov, ktorý zároveň formuluje žiaduci cieľový stav a spôsob ako ho dosiahnuť. Cieľový stav je podmienený hodnotovo, prijatými normami i spôsobom riešenia.

***Nenormatívny prístup*** sa naopak zámerne vyhýba všeobecnej teórii hodnôt a hodnoteniu skúmaných problémov. Takéto skúmanie problémov popisuje Popper ako metódu kritického racionalizmu, ktorá sa uplatnila aj v politickej vede. Podľa tejto metódy aktérov verejnej politiky nezaujímajú formy politického zriadenia zodpovedajúce podstate človeka, ale reformujúca politika fungujúca na princípe racionality a inštitucionálnej záruky slobody poznania a kritickej reflexie.

Vidíme, že v prípade použitia normatívneho prístupu za uskutočnenou analýzou daného javu aktérmi nasledujú syntetické odporúčenia, ako daný stav meniť s ohľadom na stanovenú, hodnotovo odvodenú, cieľovú funkciu. V prípade nenormatívneho prístupu môžu aktéri nahliadať na daný problém nezainteresovane. Uskutočnia analýzu daného problému, pričom sa budú opierať o metódy, ktoré umožnia jednotlivé stránky tohto problému kvantifikovať. Pozitívny prístup je teda prevažne založený na analýze problému a metóde deskripcie. Vo verejnej politike je častým javom, že aktéri pre osobnú voľbu nepredložia objektívnu deskripciu problému. (Briška, In Králik, 2010)

## **Modely tvorby verejnej politiky**

Tvorba politiky je iba jednou zo súčastí celého procesu politiky. Pri štúdiu tvorby verejnej politiky sa môžeme zoznámiť aj s modelmi tvorby politiky, ako ich uvádza Graduate Center for Public Policy & Administration, a sú to modely:

- inštitucionálny model (INSTITUTIONAL MODEL)
- model elity a masy ( ELITE-MASS MODEL)
- skupinový model (GROUP MODEL)
- systémový model (SYSTEMS MODEL)
- model prúdov a okien (STREAMS AND WINDOWS MODEL)

### ***Inštitucionálny model***

Zameriava sa na tradičné organizácie a organizovanie vlády. Popisuje povinnosti usporiadaných úradov štátnej správy a územnej samosprávy – verejnej správy. Rešpektuje a vychádza pri verejnej politike z ústavných ustanovení, správneho a všeobecného práva a súdnych rozhodnutí. Preto sa zameriava pri tvorbe verejnej politiky na dobré fungovanie a dodržiavanie formálnych opatrení fungovania organizácií vlády pri výkone verejnej politiky a inštitútov akými sú štátna správa parlament, súdy, politické strany a ďalšie. Tieto inštitúty a inštitúcie umožňujú autoritatívne určiť, vykonávať a presadzovať verejný poriadok. Presnejšie povedané politika nie je verejnou politikou, kým ju neprijme, nepresadzuje a nevykonáva niektorá z vládnych inštitúcií.

Vláda v tomto modeli tvorby verejnej politiky používa svoju legitimitu aj pre legitimitu politiky, sú tak vláda aj politika legálne. Na základe toho vláda vo všeobecnosti vzťahuje politiky na všetkých ľudí v spoločnosti. Vláda monopolizuje moc a prinúti k poslušnosti k politike, alebo potrestá toho, kto politiku naruší alebo neplní.

### ***Model elity a masy***

Vytváranie politiky podľa tohto modelu je charakteristické v prostredí kde upadá alebo absentuje aktivita občianskej masy a nastáva apatia. Elity poli-

tikou ovplyvňujú masu, ktorá má skreslené informácie a postupne dochádza k rozdeleniu spoločnosti na tých, ktorí majú moc, a tých, ktorí nie. Elity majú hodnoty, ktoré ich spájajú ale ich odlišujú od masy. Verejná politika v prevažnej miere odráža hodnoty elity, ktoré vo všeobecnosti zachovávajú existujúci stav - status quo. Elita má vyššie príjmy, vyššie vzdelanie a vyšší status ako masa napr. v Arabských emirátoch a pod. Elita ovplyvňuje viac názor masy, čo by malo byť v spoločnosti naopak. Preto verejnú politiku je možné považovať za hodnoty a preferencie vládnucej elity. Úradníci verejnej správy sú len správcovia uskutočňovanej verejnej politiky, o ktorej bolo rozhodnuté elitou. V tomto modeli tvorby verejnej politiky zodpovednosť za stav vecí je na elite, vrátane blaha masy. Masa je apatická a zle informovaná, jej pocity sú manipulované elitou a masa má iba nepriamy vplyv na rozhodnutia a politiku. Demokratické voľby hoci sú populárne sú v podstate symbolické preto, lebo masa je zapojená do systému prostredníctvom politickej strany, ktorá jej dáva príležitosť hlasovať. Politiky sa v tomto modeli môžu postupne meniť, ale elity sú konzervatívne a nechcú meniť základný systém. K zmene alebo k alternatíve existujúcej politiky dochádza len vtedy a u tých verejných politik, ktoré spadajú do rozsahu konsenzu hodnôt elity. Z tohto dôvodu sa otázky točia okolo úzkeho okruhu problémov a často aj okolo takých, ktoré nie vždy zaujímajú masu a tak ich podporuje elita. Pritom sú to aj otázky ako je dohoda o ústavnej vláde, o demokratických postupoch, ku ktorým patria: sloboda prejavu a tlače, sloboda zakladat' politické strany a kandidovať, rovnosť príležitostí, súkromné vlastníctvo, legitimita slobodného podnikania a ďalšie.

### **Skupinový model**

V tomto modeli je tvorba verejnej politiky pod vplyvom skupín, ktoré svojou silou a tlakom pôsobia a reagujú na seba voči zákonodarcom. Skupiny sú mostom medzi jednotlivcami a vládou. Jedinci sa spoločnými záujmami sa spájajú aby tlačili svojimi formálnymi aj neformálnymi požiadavkami na tvorbu alternatív verejnej politiky. Interakcie medzi skupinami sú centrálnym faktorom tvorby verejnej politiky. Politici reagujú na tlak skupín vyjednávaním. Vyjednávajú o kompromise medzi protichodnými požiadavkami. Úlohou tohto politického systému je tak zabezpečiť kompromisy, nastoliť rovnováhu medzi záujmami aj vynútením týchto kompromisov. Politické

strany sú koalície skupín a môže sa prekrývať členstvo jednotlivca v skupinách. Tak jednotlivec môže patriť k chudobným a byť katolík, konzervatívne orientovaný alebo nie a môže patriť k strednej triede, byť katolíkom a pravicovo orientovaný alebo ľavicovo a pod..

### **Systémový model**

Tento model vychádza z teórie informácií, čo je veda o meraní, kódovaní, prenose, ukladaní ale aj o následnom spracovaní a využívaní informácií. Opiera sa o také pojmy teórie informácií, ako sú vstup, výstup a spätná väzba. Vidí politický proces ako cyklický a skúma ho v politickom systéme to, čo sa deje v „čiernej skrínke“ - premenu požiadaviek na verejnú politiku. Aké sú vstupy a výstupy. Vstupmi sú zákonodarné, výkonné a správne úrady, súdy, záujmové skupiny, politické strany s občanmi. Výstupy sú rozhodnutia, akcie a verejný poriadok. Politický systém je identifikovateľný systém inštitúcií a procesov, ktoré transformujú vstupy na výstupy pre celú spoločnosť. Tieto prvky politického systému sa v systéme vzájomne prepájajú, aby mohli reagovať na sily z vonkajšieho prostredia a tak sa snažia zachovať sa v rovnováhe s okolitým prostredím.

V modeli sa verejná politika vnímaná ako reakcia politického systému- vnútorného prostredia na tlak síl z vonkajšieho prostredia – reálneho životného prostredia. Toto reálne prostredie obklopuje politický systém. V tomto modeli je vonkajšie prostredie: prírodné zdroje, klíma, topografia, veľkosť populácie, jej vek a rozmiestnenie, ideológia, kultúra, sociálna štruktúra, ekonomika, technológia a ďalšie. Z tohto vonkajšieho prostredia vstupujú sily do politického systému buď ako požiadavky alebo ako podpora. Požiadavky na činnosť vlády vnášajú do vnútra politického systému osoby alebo skupiny na základe ich skutočného vnímania podmienok vonkajšieho – životného prostredia. Podpora je poskytovaná vonkajšiemu – životnému prostrediu tam, kde občania rešpektujú zákony, platia dane a ďalšie v súlade s verejnými politikami. Tento model sa opiera o hlboko zakorenenú podporu samotného systému a jeho používanie, alebo hrozbu použitia sily.



## **Model prúdov a okien**

Model predpokladá, že v každej spoločnosti sú tri prúdy, ktoré vždy pôsobia súbežne a súčasne:

- **prúd problémov**, zaujme pozornosť aktérov politiky alebo nevyvolá záujem a problém upadne tzv. uvädne. Pozornosť na potrebu riešenia problémov vyvolávajú údaje z monitorovania, existencia „focusing events“, spätná väzba z realizácie existujúcej politiky, prehľadové štúdie alebo závery z hodnotenia realizovaných programov verejnej politiky. Dôležitá je kategorizácia problémov a určenie kvantitatívnych a kvalitatívnych hodnôt neriešeného alebo riešeného problému, možností porovnávania.
- **politický prúd**, zabezpečuje tvorbu vládnej agendy – vytvára zoznam úloh alebo problémov ktoré majú byť riešené vládou. Tento vzniká na základe vzájomného pôsobenia rozhodujúcich síl, ku ktorým patria nálady v spoločnosti o práci vlády, organizované záujmové skupiny, dynamika verejnej správy. Aktéri sú často dobre viditeľní, sú to pracovníci štátnej správy a územnej samosprávy - verejnej správy, najmä vedúci predstavitelia verejnej správy, poslanci, záujmové skupiny a aktéri ktorí sú zapojení do procesu volieb cez politické strany v rámci volebných kampaní alebo formovania verejnej mienky k určitému problému. Medzi týmito skupina sa vytvára konsenzus a možnosť naplniť očakávania „bandwagon effect“ a preto každý z aktérov sa chce na procese riešenia zúčastňovať a nie byť vylúčený.
- **prúd tvorby stratégií – alternatív**, znamená tvorbu alternatív riešenia a rozhodovania. V rámci tohto procesu sa intelektuálne a pracovné kapacity sústreďujú na generovanie zoznamu alternatív, z ktorých tvorcovia politiky môžu vybrať tú ktorú budú realizovať. V tomto procese hrajú úlohu rôzni aktéri verejnej politiky, akademici, výskumníci, konzultanti, vedúci pracovníci štátnej správy, aktéri zainteresovaní na práci poslancov, záujmové skupiny. Verejne alebo súkromne sa vysielajú „pokusné balóny“ či jednotlivé alternatívy majú šancu na prijatie. Musia byť akceptovateľné z hľadiska hodnôt, technických a finančných obmedzení. Vytvára sa konsenzus na základe racionálnych argumentov a presvedčovania, nie dohadovania.

V prípade ak sa tieto prúdy navzájom spoja, otvorí sa možnosť pre nové okno – novú politiku, pre novú alternatívu verejnej politiky. Nové okno alternatívy verejnej politiky môže byť vyvolané v dôsledku narastania problému alebo vyvoláva posunom verejnej mienky, zmeny v zákonoch parlamentu, v činnosti štátnej správy a ďalšie. Každý z týchto prúdov sa môže meniť, ale ak má vzniknúť nové rozhodnutie vo verejnej politike musia sa súčasne zblížovať. (CSULB, 2002)

Iná typológia modelov verejnej politiky vychádza z rozlišovania aktérmi liberálnych, konzervatívnych a socialistických hodnôt. Základným kritériom tejto typológie je rôzne usporiadanie vzťahov medzi štátom, trhom a rodinou, jednotlivcom a spoločnosťou. Tieto modely majú praktický dopad na formovanie a realizáciu konkrétnych verejných politík a voľbu nástrojov verejnej politiky. Každá spoločnosť praktizuje verejné politiky na základe svojho širšieho kontextu, každá spoločnosť má svoju vlastnú historickú skúsenosť, kultúrnu tradíciu, systém vier a inštitúcií. „*Vo vnútri každej spoločnosti spolu skryto alebo zjavne zápasia rôzne idey, koncepcie verejného blaha či záujmu. Dochádza tak k stretom o voľbu spoločnosti, o smer a povahu jej základného smerovania, ktoré sa potom môžu premietat' do rôznych podôb práva, verejnej správy, chápania a dodržiavania ľudských práv a pod. Verejná politika, tak teória ako aj sociálna prax, potrebuje určité kriteriálne ukotvenie, ktoré by uľahčovalo komunikáciu o tom, čo ešte je a čo už nie je všeobecné blaho, či verejný záujem, ktoré by dávalo zmysel rôznym voľbám, pred ktorými občania i politici stoja, a ktoré by ich koniec koncov aj orientovalo v problémových situáciách, v ktorých sa dnes i denne ocitajú.*“ (Briška, 2010, s. 48)

---

### **Kontrolné otázky:**

1. Aké dva modely verejnej politiky môžeme použiť na celospoločenskej úrovni?
  2. Kto navrhol optimálny model verejno-politického cyklu a z akých fáz sa skladá?
  3. Ako môžeme charakterizovať model verejnej politiky s označením A-A-A?
-

### **Zoznam nových bibliografických odkazov**

- ALESINA, A., ROUBINI, N. 1990. *Political Cycles in OECD Economies*. NBER WP No. 3478, Cambridge, October 1990
- BAČOVÁ, V. (Ed.). 2011. *Rozhodovanie a usudzovanie*. Ústav experimentálnej psychológie SAV, Bratislava. 2011. 187 s. ISBN 978-80-88910-36-7
- BRIŠKA, F. 2010. Podstata a špecifiká verejnej politiky. In Králik, J. (ed) *Decentralizácia a efektívnosť verejnej správy v podmienkach regiónov Európskej únie: teória a prax verejnej politiky v SR*: zborník z medzinárodnej konferencie. Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Banská Bystrica. 2010. ISBN 978-80-557-0088-5
- CSULB (ed.). 2002. *Models of public policy-making*. Graduate Center for Public Policy and Administration, California State University, Long Beach. <http://www.csulb.edu/~msaintg/ppa590/models.htm>
- DROR, Y. 1983. *Public policymaking reexamined*. Published by Transaction Publishers. 1983. 370 p. ISBN 978-0878559282
- MV SR. 2014. *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík*. Ministerstvo vnútra SR. Číslo materiálu:UV-43419/2014. 2014. 38 s.
- PERSSON, T., TABELLINI, G. 2000. *Political Economics – Explaining Economic Policy*. Massachusetts Institute of Technology 2000
- ŠTIKOVÁ, R. 2007. *Modely politického cyklu a jejich testování na podmínkách ČR*. IES Working Paper 18/2007. IES FSV. Charles University
- ÚV SR. 2012. *Koncepcia rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku*. Strategické zámery rozvoja občianskej spoločnosti do roku 2020 a Akčný plán na roky 2012 – 2013. <http://skts.sk/ftp/articles/85/docs/Koncepcia%20ROS%20na%20Slovensku.pdf>

## **10 kapitola** **POLITICKÁ PARTICIPÁCIA V KONTEXTE VEREJNEJ** **POLITIKY**

Predpokladom a stimulom efektívneho fungovania a rozvoja modernej demokratickej spoločnosti je záujem občanov o veci verejné, ktorý sa prejavuje v participačnej rovine. Jej základňou sú idey a myšlienky, prostredníctvom ktorých nadobúdajú občania presvedčenie, že disponujú právom verejne vyjadrovať svoj názor a tým modifikujú spoločenskú situáciu. Občania sa tak zároveň stávajú strojcami svojej vlastnej budúcnosti, čím u nich vzrastá zodpovednosť za realizované rozhodnutia. Demokratický štát považuje *politickú participáciu* za zdroj životaschopnosti a pripisuje jej zmysel prevencie, ktorá ho chráni pred zničením, alebo úpadkom.

Už ako vo svojom diele Etika Nikomachova napísal Aristoteles, primárnou úlohou demokracie je zabezpečiť šťastie. Pravý zmysel šťastia je možné dosiahnuť na základe sebarealizačnej činnosti, teda formou participácie, ktorou človek prispieva k verejnému blahu. (Verhulst, Nijeboer, 2007) Shapiro tvrdil, že poslaním dobrej demokracie je „*poskytnúť občanovi využiť všetky potrebné prostriedky, aby sa mohol plnohodnotne zúčastniť politického života*“. (Ježovicová, 2010, s.113) Podstata participácie vychádza z ľudského presvedčenia o zmysle a potrebnosti určitej aktivity, ktorá má nadindividuálny dopad. Významný taliansky politológ G. Sartori konštatoval, že demokracia existuje len vtedy, keď vzťah medzi ovládanými a vládou dodržiava princíp, že štát má slúžiť občanom a nie naopak a že vláda jestvuje pre ľud, a nie ľud pre vládu. (Sartori, 1996) Giovanioho princíp dáva odpoveď na otázku, prečo neostať pasívnym voči politickému daniu a vypovedá o potrebnosti participácie občanov vo volebných procesoch.

Dôležitosť participačného aspektu sa osvedčuje predovšetkým vo funkcii preventívnej a kontrolnej, kedy zainteresovanie verejnosti do spoločenského diania znamená výstrahu pre politické elity, ktoré by mali tendenciu svoje záujmy skrývať za verejné. Záujem občanov o veci verejné teda vyvíja mechanizmus kontroly voči vyššej autorite, ktorú predstavujú zástupcovia

zvolení volebným procesom. Tým si politici uvedomujú existenciu pomysleného výstražného prstu, ktorí im bráni svojvoľne manipulovať s mocou za účelom svojho vlastného egoistického prospechu a tým sa eliminuje aj do určitej miery riziko korupcie a klientelizmu.

## Obsahová dimenzia a vymedzenie pojmu politická participácia

Samotný pojem „*participácia*“ v sebe zahŕňa širokú škálu možností, prostredníctvom ktorých občania vyjadruje aktívny postoj k verejnému daniu. Demokratické zriadenia teda umožňuje jednotlivcovi participovať na spoločenských záležitostiach, čím mu dáva právo realizovať svoj vlastný záujem, ale neukladá mu v podmienkach SR povinnosť aktívnej participácie, ak nie je vo vlastnom úmysle jedinca.<sup>5</sup> Participácia ako dobrovoľná aktivita, vychádza z vlastného presvedčenia každého občana. Tak, ako je právom občanov podieľať sa na rozvoji celej society, je ich právom zaujať aj pasívny postoj k participačným úkonom v podobe nezájmu. Primárnym stimulom participácie je existujúci spoločenský problém, alebo nespokojnosť s daným stavom, čo následne evokuje potrebu zmeny. Na strane druhej môže byť záujem o veci verejné, alebo konkrétne účasť na voľbách vyjadrením podpory a súhlasu so súčasnou situáciou, pretože prípadná pasivita občanov by mohla znamenať zmenu existujúceho status quo. Dôsledkom účinnej a efektívnej participácie dochádza k naplneniu cieľov, ktoré prispievajú k väčšej spokojnosti spoločnosti.

Podstatu vymedzenia tohto pojmu možno vidieť v obsahovej rovine, ktorá sa dotýka spoluúčasti občanov na rozhodovacích procesoch, pričom sa eliminuje ich pasívny postoj, čo podporuje záujem občanov a tak sa posilňujú základné demokratické princípy modernej spoločnosti. Občania majú niekoľko možností, ako participovať na spoločenskom živote. Získavanie informácií, vytváranie myšlienkových postojov a názorov k danej problematike, alebo využívanie pasívneho a aktívneho volebného práva, účasť na verejných zhromaždeniach, petíciách, predvolebných kampaniach a pod., sú základnými atribútmi politickej participácie. **„Participáciu možno vo všeobecnosti chápať, ako aktívnu účasť jednotlivcov na riešení spoločenských problémov a na spravovaní ve-**

<sup>5</sup> V niektorých krajinách je zavedená povinná aktívna účasť na politických rozhodnutiach, ako napr. Belgicko, Luxembursko, Grécko, Cyprus a iné.

**rejných záležitostí- či už sa odohráva v rámci lokálnej komunity, konkrétnej spoločenskej organizácie, etnického či národného spoločenstva, alebo globálnej komunity“.** (Bútorová, Gyárfášová, 2010, s. 139)

Najbežnejším prejavom politickej participácie v zastupiteľskej demokracii je účasť na voľbách, ktorých pravidelnosť je zárukou demokracie. V prípade priamej demokracie, kde ľud rozhoduje o veciach verejných priamo, bez zásahu vyšších autorít je najbežnejšou formou účasť na inštitúte referenda. Participačná teória demokracie vo svojej podstate inklinuje k myšlienkam priamej demokracie, ako demokracie realizovanej výlučne ľuďom. Vo vedeckom prostredí si niektorí začali zamieňať tento pojem s termínom priama demokracia, čo však po obsahovej rovine nie je správne, keďže participačná teória demokracie v sebe obsahuje aj prvky zastupiteľského systému vládnutia. K hlavným prúdom participačnej demokracie, ako demokracie limitujúcej silu zastupiteľských inštitúcií a aktérov, patrí okrem priamej demokracie aj komunitarizmus, deliberatívna demokracia. Podľa G. Sartoriho, sa „*stúpcenci participačnej demokracie výslovne a jednomyselne zhodujú v práve v tom, že účasť vo voľbách nie je ani ozajstnou účasťou, ani primeraným miestom účasti.*“ (Sartori, 1996, s. 115) Participačná demokracia je prierezom všetkých politík, zároveň aj zastupiteľskej. Zastupiteľská demokracia predstavuje kontrast k priamej demokracii, pretože hovorí o vláde zvolených elít, ktorým občania v rozhodovacom procese odovzdali svoj hlas.

**Korene participácie** siahajú do obdobia antického Grécka, ktoré je kolískou demokracie. Grécky štát Polis umožňoval občanom spravovať veci verejné a byť tak plnohodnotnou súčasťou spoločenského života. Politické počiatky participácie inklinujú ku gréckemu filozofovi Aristotelovi. Pripisoval jej dôležitý zmysel, ktorý je kľúčom k vytvoreniu ľudskej podstaty. Prirodzenou potrebou jednotlivca je kolektivizovať sa a byť súčasťou určitého spoločenstva. Z tejto argumentácie následne vychádza podľa Aristotela prirodzená potreba participovať na obecnom živote. Aristoteles rozlišoval dve formy participácie a to *politickú*, ktorá predstavuje účasť na koncipovaní zákonov obce a *právnu*, ktorá znamená účasť už na vykonávaní reálne existujúcich zákonov. (Višňovský, 2010)

V období stredoveku je participácia prepojená s kresťanskou ideológiou a pripisuje sa jej mystický zmysel. T. Akvinský ju chápal „ako predpoklad spojenia ľudskej, rozumovej povahy s bytím nadprirodzeným (Bohom).“

(Kulašik, 2005, s. 190) Novodobé teórie upustili od stredovekej teologickej koncepcie a participácii pripisujú dôležitejší význam. Nárast na jej obsahovom kontexte je viditeľný v tom, že sa nevzťahuje výlučne len na vymedzenú sféru spoločnosti, ale termíny ako je samospráva, subsidiarita, záujem, aktivita, voľby, vzdelávanie, účasť, tretí sektor a pod., získavajú spoločného menovateľa, ktorým je participácia. Novoveké ponímanie participácie ju vymedzuje v zmysle moci a vplyvu.

Politická veda si osvojila fenomén politickej participácie po behaviorálnej revolúcii koncom 50. rokov minulého storočia. Na prelome 70/80-tych rokov sa do popredia dostali diferentné prístupy a definície, ktoré svojimi špecifikami prispeli k variabilite tohto pojmu. V počiatkoch bola predmetom štúdia politickej participácie účasť občanov na rozhodovacích procesoch. Práve z tohto dôvodu sa v politickej vede začali objavovať nepresné terminologické označenia, ktoré stotožňovali voličské správanie s politickým. Vo výskumoch politickej participácie sa akcentovalo na voľby, ako na najdôležitejší príklad participatívneho správania. Až neskôr fenomén politickej participácie nadobudol viacrozmernú podobu a začal sa orientovať na rôzne formy aktivít.

Participácia občanov *v politickej sfére* predstavuje rôznorodú škálu možností, ktorými občania prispievajú k spoločenskému rozvoju (ako už bolo spomenuté napr. využívanie aktívneho, pasívneho volebného práva, účasť na politických diskusiách, mítingov, kampaniach, financovanie politických strán a pod..) Politicky vyspelú a aktívnu spoločnosť v globálnom celku tvoria prívrženci záujmových skupín, členovia politických strán, občania, ktorí sa pravidelne podieľajú na procesoch rozhodovania a taktiež tí, ktorí nekonvenčným spôsobom prispievajú k spoločensko-politickému daniu. Ak sa stotožňujeme s myšlienkou, že participácia je výlučne spojená s pozitívnym vymedzením, opak je pravdou. Teroristické akcie, násilné protesty predstavujú tzv. **nekonvenčnú participáciu**, pretože zreteľným spôsobom upriamujú pozornosť na svoje činy, ktoré sú v kontraste s demokratickými princípmi právneho štátu, keďže sa napr. svojou aktivitou snažia zvrhnúť existujúci štátny systém.

Politická participácia, ako základná črta demokratickej spoločnosti je spätá s existenciou občianstva a právneho štátu. Preto dochádza k určitým vylúčeniam, ktoré bránia niektorým využívať v plnom rozsahu možnosti, ktoré samotný systém ponúka (napr. duševne choré osoby, tí, ktorí nedosiahli hranicu plnoletosti, alebo odsúdení, sú z určitých participatívnych foriem vylúčení)

Milbrath a Goel definujú participáciu v širšom kontexte, pod ktorou nechápu len aktívne funkcie nasmerované na ovplyvnenie volebných výsledkov, ale aj ceremoniálne, podporné a dodatočné aktivity. (Milbrath, Goel, 1982)

Česká odborníčka Vrábliková ponúka vlastnú interpretáciu participácie, pod ktorou chápe činnosť obyčajného občana, ktorý svojou aktivitou modifikuje politické výstupy. Prívrženci participačnej demokracie dodnes akcentujú na demokratickú koncepciu, ktorá spočíva na kolektívnom prijímaní rozhodnutí, ktoré vplyvajú na kvalitu života každého občana a pre samotnú teóriu majú integrálnu morálnu hodnotu. (Vrábliková, 2008)

Za priekopníkov politickej participácie možno považovať dvoch predstaviteľov analyzujúcich amerických občanov v rozhodovacích procesoch- Verba a Nie, ktorí rozlišujú nasledovne participačné úkony:

- hlasovanie ( prvotná forma, rozhodovací proces)
- volebná kampaň (vyššia forma, finančné príspevky politickým stranám, apelovanie na širšiu časť spoločnosti v zmysle nanútenia svojej predstavy)
- občianska iniciatíva (face-to-face komunikácia úzkej skupiny ľudí, alebo individualistov s vládou, vyjednávania)
- spolupráca (činnosti dotýkajúce sa spoločného cieľa komunity, za účelom ovplyvniť smerovanie vlády). (Verba, Nie, 1972)

Konkrétnejšiu a ucelenejšiu podobu politickej participácie predstavili aj S. H. Barnes, M. Kaase, neskôr A. Lijphart, R. Duch, M. Smith, ktorí hovoria o nasledovnej klasifikácii: (Bútorová, Gyárfášová, 2010)

tradičná participácia	netradičná participácia	užšie vymedzená participácia
•zasahovanie a následné riešenie komunálnych problémov, využívanie pasívneho volebného práva, petičné právo	•protestné aktivity, demonštrácie, štrajky	•činnosť v treťom, neziskovom sektore, charita apod..

Obr.č.9

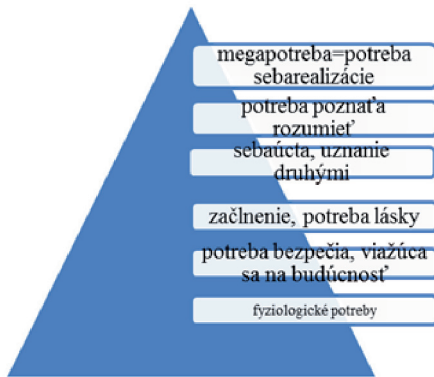


Užším poňatím participácie sa zaoberá **sociologická sféra**, ktorá výraznejšie ohraničuje jej obsah. Koncentruje sa predovšetkým na občanov v pozícii voličov, ktorí tradičnými spôsobmi vplývajú na politickú moc. Predmetom výskumov sa tak stáva voličské správanie (fluktuácia, determinanty premenlivosti a pod.) v konkrétnych voľbách. Sociológovia analyzujú predovšetkým mieru participácie. V tomto kontexte vymedzil L.W. Milbrath v diele *Political Participation* tri základné skupiny participantov na základe ich záujmu o veci verejné:

1. *Divácka skupina*: predstavuje základný stupeň záujmu občanov o spoločensko-politické dianie (napr. zber informácií, výmena informácií, politické debaty s rodinou a pod..)
2. *Prechodná skupina*: skupina, ktorej prívrženci sú aktívnejší na rozdiel od predchádzajúcej (napr. priamy kontakt s politickými lídrami, poskytovania finančnej podpory politickým stranám, účasť na predvolebných mítingoch a pod..)
3. *Zápasníci, gladiátori*: tretia úroveň predstavuje najvyšší stupeň občianskej zaangažovanosti do problematiky spoločensko-politického diania, kde občan okrem svojho aktívneho volebného práva využíva aj pasívne (možnosť kandidovať do verejných funkcií). (Sopóci, 2002)

## **Stimuly a bariéry politickej participácie**

Predmetom politickej sociológie je hľadať odpoveď na otázku, čo motivuje občanov k účasti na rozhodovacích procesoch, alebo inak povedané, prečo občania vo všeobecnosti participujú. Maslow toto vysvetlenie podáva prostredníctvom svojej fenomenálnej teórie, v rámci ktorej kategorizoval šesť primárnych motívov. Základný stimul k motivácii predstavujú ľudské potreby, ktoré Maslow zoradil podľa priority do svojho rebríčka nasledovne:



Obr.č. 10

„V momente, keď sa megapotreba stane hlavnou motivačnou silou, ľudia sa prejavujú ako zúčastnené tvory, vzťah k vonkajšiemu svetu je akoby obrátený z vnútra smerom von.“ (Verhulst, Nijeboer, 2007, s. 37) Megapotreba je samotným zmyslom motivácie, ktorá vyúsťuje v sebarealizáciu. Sebarezalizujúci typ Maslow stotožňuje s demokratickým typom, ktorý má ambíciu učiť sa v spoločenskom procese od iných a rešpektovať ich. Maslow v tejto súvislosti rozlíšil dva základné typy:

- demokratický typ: inklinujúci k priamej demokracii a túžiaci po sile
- autoritatívny typ: odmietajúci priamu demokraciu a túžiaci po moci.

**Motívy participácie** zaradil Sopóci do troch nasledovných skupín:

1. ekonomické faktory (financie, prospech, racionalita)
2. sociologické faktory (status, vzdelanie, pohlavie, vek)
3. psychologické faktory (individualita jednotlivca, vytváranie nátlaku). (Sopóci, 1998)

S. Lipset v diele *Political Man* analýzou vyspelých demokracií dospel k určitým konštatovaniam, kedy možno predpokladať nárast participačných aktivít:

- ak sú záujmy občanov silne ovplyvnené vládou politikou
- ak sú občania dostatočne informovaní o dôležitosti politických rozhodnutí
- ak občan podlieha sociálnemu tlaku svojho okolia.( Krejčí, 2006)

Na strane druhej musíme svoju pozornosť venovať aj faktorom, ktoré odrádzajú od akýchkoľvek aktivít v podobe prejaveneho verejného záujmu. Za najčastejšie bariéry participačných činností považujeme:

**1. Antidemokratické systémy:** problematika stimulov vedúcich k spoločensko-politickej aktivite sa javí obzvlášť náročná v totalitných, či autokratických režimoch. Sheldom S. Wolin hovorí o stagnujúcom charaktere občanov v takto pôsobiacich režimoch, pretože sila vlády a autorita potláča snahu občanov realizovať sa a prispievať k fungovaniu štátu. Štát a jeho vládnucci aparát je najvyššou inštitúciou, ktorej sú vlastné štátne intervencie do hospodárskych sfér, dominancia úzkej elitárskej skupiny, kontrola občianskej spoločnosti a pod.. Wolin pre takúto spoločnosť nemá iné pomenovanie ako antidemokratická, ktorá brzdí svoji členov v účasti na moci. Občan sa v antidemokratickom svete stáva zmanipulovaným voličom, čo nazýva **tieňovou participáciou**. (Višňovský, 2010)

**2. Historická tradícia:** krajiny, ktoré majú skúsenosti s transformačnými procesmi môžu byť poznačené skepsou minulého režimu a adaptačný proces je pre nich veľmi vyčerpávajúci. Nové spoločenské zriadenie dáva svojim občanom možnosť participovať na verejnom diani, ale zlyhávajúci element, ktorým sú nedostatočné skúsenosti a nevybudované návyky sa odrazí na efektívite participačných výstupov. Predchádzajúci režim formoval u občanov skôr pocit nezájmu, nevedomia a tak sa postupne vybuodovala ich prirodzenosť pre stotožnenie sa politickým systémom, ktorý bránil ľudskej individualite.

**3. Samotný občan:** dilema stojí na uvážení, či participovať, alebo nie, pretože dôsledky presahujúce nadindividuálny rozmer majú dopady aj na tzv. pasívnych členov spoločnosti, z čoho môžu mať následne všetci úžitok, alebo stratu. Bariérou motivujúcou k záujmu o veci verejné by sa tak mohol stať sám jednotlivec zmyšľajúci týmto spôsobom. Ďalším problémom je sto-

tožnenie sa s ilúziou dokonalej vlády, ktorá je schopná zabezpečiť efektívne fungovanie spoločnosti, bez akéhokoľvek záujmu zo strany verejnosti.

**4. Bariéra vyplývajúca zo vzťahu občan-vláda, otázka ich dôvery:** narušená dôvera občanov k vládnuceму aparátu sa odrazí v podobe nezájmu občanov o veci verejné. Pri odhalení tzv. politických faux-pas, rôznych káuz, korupcie a pod., občan prestáva podporovať politický život v dôsledku sklamaní z negatívnej situácie a tak sa politickej sfére vzdáva.

**5. Absencia informačnej bázy:** dostatočné množstvo informácií nemusí vždy predstavovať pozitívny stimul k voličskej účasti, čo možno odôvodniť stratou orientácie v politickom dianí. Získané informácie častokrát nemusia byť správne pochopené. Z hľadiska kvantity nepredstavuje problém nedostatok informácií, ale naopak, ich prílišné množstvo, v ktorom sa občan stráca. Tým, že nenachádza spôsob, ako sa zorientovať v obrovskom informačnom prílive a ako správne triediť informácie, nadobúda pasívny postoj.

Rozhodnutie voličov nezúčastniť sa rozhodovacieho procesu je v najväčšej miere determinované tromi hlavnými zdrojmi:

- *Čas, stanovenie dátumu volieb:* v podmienkach SR v prípade volieb do NR SR je volebný deň stanovený na víkend, kedy časť populácie uprednostní svoje aktivity pred politickou participáciou
- *Peniaze, finančná stránka:* ak si volič z racionálneho hľadiska uvedomí, že musí vynaložiť finančné náklady napr. v podobe investovania do cestovného lístku, aby sa k volebnej miestnosti vôbec dostal, voliť nepôjde.
- *Zručnosť voliča:* ide o individuálny faktor, ktorý je podmienený množstvom iných atribútov.

V podmienkach SR možno hovoriť o istej kríze demokracie, ktorá sa vyznačuje deficitom po aktivite a jej prejavom je neustále klesajúci záujem občanov o veci verejné. Dôkazom je doposiaľ realizovaná séria ôsmich národných referend, z ktorých bolo platné len jedno o vstupe do EÚ, alebo obsadzovanie posledných miest v rebríčku účasti v eurovoľbách. Na politickej

scéne sa preto čoraz častejšie objavujú návrhy a možnosti, ako nežiadúci element nízkej miery participácie eliminovať. Za účelom zmobilizovať voličov k voľbám sa do popredia dostáva otázka napr. zlúčenia niektorých typov volieb, zavedenia internetového hlasovania, možnosti voľby v komerčných inštitúciách (supermarkety, knižnice), uplatňovanie volebných výhod (napr. voľný deň v práci) a pod. ktoré sa stali predmetom politických diskusií. Niektoré moderné demokracie si za týmto účelom osvojili povinnosť účasti na voľbách, alebo znížili vekovú hranicu voličov na 16 rokov v prípade eurovolieb (napr. Rakúsko). V podmienkach SR boli na politickej scéne v období Radičovej vlády otvorené otázky možnosti online hlasovania, ktoré nedospe- li k úspešným záverom. Ďalší návrh za účelom posilnenia politickej partici- pácie vzišiel z politickej strany OĽaNO, ktorá v roku 2010 navrhla možnosti eliminácie, resp. zníženia referendového kvóra. Politická podpora pre návrh zákona bola nepostačujúca. V súčasnosti sa na slovenskej politickej scéne čoraz častejšie hovorí o zlučovaní rozhodovacích procesov a možnosti voľby poštou zo zahraničia, za účelom posilnenia miery volebnej účasti na úrovni komunálnych volieb, prvého kola volieb do samosprávnych krajov, prvého kola prezidentských volieb a volieb do Európskeho parlamentu.

---

**Kontrolné otázky:**

1. Ako možno charakterizovať politickú participáciu?
  2. Aké sú základné stimuly a bariéry politickej partici- pácie?
-

### **Zoznam použitých bibliografických odkazov**

BÚTOROVÁ, Z., GYÁRFÁŠOVÁ, O. 2010. Slovensko na prahu tretej dekády slobody: kontúry participačného paradoxu. In PLICHTOVÁ, J.(eds.) Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku. Veda vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, Bratislava. 2010. s. 137-185. ISBN 978-80-224-1173-8

JEŽOVICOVÁ, D. 2010. Verejná politika ako priestor pre politickú participáciu občanov. In BRIŠKA, F. (eds.) Teória a prax verejnej politiky. BRATIA SABOVCI, s.r.o., Zvolen. 2010. s.109-169. ISBN 978-80-557-0045-8

KULAŠIK, P. 2005. Politológia. Effect Copy, spol. s.r.o., Hlohovec. 2005. 279 s. ISBN 80-969280-9-0

MILBRATH, L. W., GOEL, M. G. 1977. Political participation, How and Why Do People Get Involved in Politics? 1982. University Press of America 236 s. ISBN 0819126470

SARTORI, G. 1987. Teória demokracie. Archa, Bratislava. 1993. 512 s. ISBN 80-7115-049-5

SOPÓCI, J. 1998. Politika a spoločnosť: Úvod do sociológie politiky. SOFA, Bratislava. 1998. 203 s. ISBN 80-85752-64-6

SOPÓCI, J. 2002. Sociológia politiky. Univerzita Komenského, Bratislava. 2002. 198 s. ISBN 200280-223-1691-1

VERBA, S., NIE, N. H. 1972. Participation in America: Political Democracy and Social Equality. The University of Chicago Press, Chicago. s.1972. 428. ISBN 978-0226852966

VERHULST, J., NIJEBOER, A. 2007. Priama demokracia. Fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Democracy International, Brusel. 2007. 86 s. <http://www.priamademokracia.sk/files/verhulst-nijeboer-direct-democracy-slo.pdf>

VIŠŇOVSKÝ, E., 2010. Občianska participácia ako problém kultúry. In PLICHTOVÁ, J.(eds.) Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku. Veda vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, Bratislava. 2010. s. 45-83. ISBN 978-80-224-1173-8

VRÁBLIKOVÁ, K. 2008. Politická participácia-koncepty a teórie. In Politologický časopis, s. 366-387. roč. XV. č 4

## kapitola

# METODICKÝ POSTUP ZAPÁJANIA VEREJNOSTI DO TVORBY VEREJNEJ POLITIKY V PODMIENKACH SR

Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky (SR) pre rozvoj občianskej spoločnosti vypracoval „*Akčný plán iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2012-2013*“. (ÚV SR, 2012). Tento dokument poukazuje na skutočnosť, že kvalitná správa vecí verejných vzniká spolupracou a zapojením verejnosti do riešenia kľúčových problémov a výziev súčasnosti, a kvalitné verejné politiky vznikajú v dialógu so zainteresovanými aktérmi a s participáciou občanov. Dialóg so zainteresovanými aktérmi a občanmi má byť súčasťou tvorby konkrétnych politík, najmä tých, v ktorých je možné očakávať výrazné dopady na život občanov.

V prostredí Slovenskej republiky za spoluúčasti viacerých odborníkov bol vypracovaný a zverejnený dokument Úradu splnomocnenca vlády SR s názvom „*Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík*“, ktorý má slúžiť ako manuál na vytvorenie štandardov pre efektívnejšie zapájanie verejnosti do tvorby verejných politík. Jeho cieľom je umožniť pravidelný a kvalitný dialóg medzi verejnou správou a občianskou spoločnosťou pri tvorbe a realizácii legislatívnych a exekutívnych opatrení orgánov štátnej správy a samosprávy. Tento dokument bol prijatý uznesením Vlády Slovenskej republiky č. 645 zo 17. decembra 2014.

***Základné predpoklady úspešného zapájania občanov do tvorby verejných politík*** možno zhrnúť do nasledujúcich desiatich bodov:

- ***Presvedčenie*** predstaviteľov verejnej správy o skutočnej prospešnosti zapájania verejnosti do rozhodovania o veciach verejných.
- Aktívne ***využitie všetkých existujúcich legislatívnych nástrojov*** na umožnenie práva občanov zúčastňovať sa verejného rozhodovania.
- Zabezpečenie ***zrozumiteľnosti procesu participácie*** (cieľov, rolí/aktérov, zodpovedností, zdôvodnení atď.) pre laickú verejnosť.
- ***Dostatočný čas*** na participatívny proces, t.j. včasnosť a dostatočná dĺžka trvania jednotlivých etáp aj celého procesu tak, aby umožňovala uspokojujúci dialóg.

- Objektivita, t.j. **poskytnutie všetkých dostupných informácií** zo strany verejnej správy (úplnosť, vecnosť/nestrannosť dostupnosť všetkým).
- **Vyčlenenie dostatočných zdrojov** (finančných, ľudských, technických a ďalších), nevyhnutných na zabezpečenie celého participatívneho procesu a jeho efektivity.
- **Koordinácia participatívnych procesov** cez všetky úrovne rezortov verejnej správy a s mimovládnyimi neziskovými organizáciami (MNO), s cieľom maximálnej efektivity a prevencie rizík (duplicity, prílišného zaťaženia verejnej správy ako aj občanov, kontraproduktívnosti a pod.).
- **Zodpovednosť verejnej správy**: otvorenosť, transparentnosť zdôvodňovania postojov a rozhodnutí voči všetkým podnetom, ktoré verejná správa získava od občanov a MNO v rámci participatívneho procesu.
- **Monitorovanie a vyhodnocovanie procesov** a výsledkov participatívnej tvorby politík verejnou správou. Cieľom hodnotenia je skvalitnenie participácie a jej prispôsobenie meniacim sa podmienkam.
- Využívanie aktívnych občanov a dynamiky občianskej spoločnosti pre **posilnenie občianskeho vzdelávania** verejnosti a skvalitnenie rozhodovania.

V nasledujúcom texte **predstavujeme celkový postup tvorby politiky za účasti verejnosti**, po ktorom nasledujú **štyri scenáre, ako takýto proces môže vyzerať**.

Prvým krokom procesu tvorby verejnej politiky s účasťou verejnosti je rozhodnutie o tom, že daná inštitúcia chce realizovať takýto proces pri prijímaní verejnej politiky. Toto rozhodnutie by malo byť prijaté/schválené najvyšším orgánom danej inštitúcie (uznesenie vlády, rozhodnutie ministra, miestneho zastupiteľstva a pod.) z viacerých dôvodov:

- aby nemohlo byť neskôr spochybnené,
- aby malo v priebehu realizácie primeranú podporu,
- aby boli k dispozícii potrebné zdroje (finančné, personálne, inštitucionálne) na zabezpečenie participácie.



Súčasťou prvého kroku je rozhodnutie o tom, akú rolu má mať verejnosť (zainteresovaní aktéri a občania) v participačnom procese. Táto rola môže byť pasívna – informovanie verejnosti o danom zámere – alebo aktívna.

Keď predstavitelia verejnej správy rozhodujú o tom, či a ako zapoja verejnosť do tvorby verejnej politiky, v prvom rade stoja pred rozhodnutím o tom, do akej „hlbky“ tvorby konkrétnej politiky chcú verejnosť zapojiť.

1. Najjednoduchšou úrovňou je **informovanie verejnosti o zámere vytvoriť/zmeniť konkrétnu politiku**, ako aj o obsahu zvažovaných zmien, pričom v pripomienkovacích, rozhodovacích a realizačných úrovniach sa s verejnosťou ráta už len v rozsahu, ktorý prikazuje zákon.
2. Náročnejšou úrovňou je **pozvanie občanov** (zástupcov občanov) **aj do diskusie a výmeny argumentov** vo vzťahu ku zamýšľanej politike. Verejnosť tak prechádza z pasívnej do aktívnej roly a podieľa sa na formulovaní zdôvodnení pre konkrétnu alternatívu verejnej politiky. Tento stupeň nepredpokladá, že sa verejnosť a zainteresovaní aktéri budú podieľať na rozhodovaní o výslednej politike.
3. Tretia úroveň participácie predpokladá **účasť verejnosti na rozhodovaní**. Súčasťou procesu na tejto úrovni je vyjednávanie zainteresovaných aktérov a dosahovanie spoločnej dohody o výslednej podobe verejnej politiky.
4. Posledná, štvrtá úroveň participácie je vhodná pre situácie, v ktorých verejná správa nedisponuje dostatkom kompetencií a zdrojov na riešenie verejného problému a teda na komplexnú realizáciu verejnej politiky, ktorú plánuje prijať. V takomto prípade sa **verejnosť a zainteresovaní aktéri podieľajú na dosahovaní dohody o spoločných prioritách ako aj na plánovaní postupu realizácie** a následnej implementácii verejnej politiky.

V závislosti od toho, ktorý z týchto štyroch variantov je vybraný, rozlišujeme **štyri scenáre** – modely účasti verejnosti:

- **Scenár 1:** Verejnosť je **informovaná o tvorbe verejnej politiky**
- **Scenár 2:** Verejnosť sa **zúčastňuje na diskusii o alternatívach verejnej politiky**
- **Scenár 3:** Verejnosť sa **zúčastňuje na rozhodovaní o verejnej politike**

— **Scenár 4: Verejnosť sa podieľa na dosahovaní dohody o prioritách verejnej politiky ako aj na jej realizácii.**

**Scenár I: Verejnosť je informovaná o tvorbe verejnej politiky**

Tento scenár je vhodné použiť v situáciách, keď je potrebné prijať verejnú politiku v krátkom čase, súčasne neočakávame výraznú polarizáciu názorov verejnosti prípadne odborníkov a o danom probléme je verejnosť pomerne málo informovaná (ide o novú tému a neexistuje o nej rozvinutý diškurs). V tomto scenári sa nepočíta s aktívnou rolou verejnosti, v podstate sa predpokladá iba jednostranné informovanie.

V tomto scenári sú niektoré kroky procesu participácie vypustené a postup vyzerá zvyčajne takto:

- **Príprava**, v rámci prípravy na realizovanie informačných aktivít je potrebné získať informácie v troch oblastiach:
  - identifikovanie zainteresovaných aktérov,
  - identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť a argumentácií pre možné alternatívy riešenia, ktoré budú predmetom informovania verejnosti,
  - identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami.

Na základe týchto informácií je napokon potrebné vytvoriť dizajn informačnej kampane, ktorá v tomto scenári predstavuje hlavnú zložku participačného procesu.

- **Informačná kampaň: šírenie informácií o procese tvorby a obsahu verejnej politiky**, v tomto kroku ide o realizovanie procesu, navrhnutého v predchádzajúcom kroku. Súčasťou informovania je aj zverejnenie informácií o zvolenom dizajne procesu, jeho časovom priebehu a zvolených aktivitách, ktoré sú prístupné verejnosti. Súčasťou informovania je aj sprístupnenie všetkej dostupnej dokumentácie o zamýšľanej/ pripravovanej verejnej politike tak, aby bola ľahko dostupná každému

občanovi - teda nie iba na vyhradených miestach, v určenom krátkom čase a pod.

- **Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky a formulovanie záväzkov**, v tomto scenári je rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky prijímané rovnako ako v rámci bežného postupu tvorby verejnej politiky, napr. pri celoštátnych politikách prechádza procesom medzi-rezortného pripomienkového konania, v rámci ktorého môže verejnosť predkladať svoje pripomienky k predkladanému návrhu. Je efektívne odpovedať aj na bežné pripomienky verejnosti a zdôvodniť, či a ako boli zapracované, prípadne prečo neboli zohľadnené.
- **Informovanie verejnosti o výslednej politike**. Súčasťou dizajnu procesu by malo byť aj informovanie stakeholderov (držiteľov verejného záujmu) a verejnosti o výslednej podobe schválenej verejnej politiky a jej plánovanej realizácii. Na to je možné použiť rovnaké komunikačné prostriedky ako v predchádzajúcich krokoch procesu.
- **Evaluácia procesu tvorby politiky**. Reflexia celého procesu tvorby verejnej politiky a informačnej kampane o nej má v prvom rade slúžiť pre učenie stakeholderov, a preto by mala byť evaluačná správa dostupná a prezentovaná na všetkých úrovniach inštitúcií, ktoré sa na procese zúčastnili (minimálne na intranete). Prirodzene môže byť využitá aj pre komunikáciu s vonkajším prostredím, pre skvalitnenie komunikácie s verejnosťou. V budúcnosti tiež môže poslúžiť ako argumentačný nástroj pre alokáciu finančných, personálnych a inštitucionálnych zdrojov na pokrytie nákladov nevyhnutných pre participačné procesy.

## **Scenár 2: Verejnosť sa zúčastňuje na diskusii o alternatívach verejnej politiky**

Tento scenár je vhodné použiť v situáciách, keď o probléme, ktorý má riešiť budúca verejná politika, existuje verejná diskusia, verejnosť sa zaujíma o možné riešenia, v spoločnosti sú sformované názorové skupiny, odborníci presadzujú odlišné prístupy k riešeniu verejného problému, avšak možné riešenia nepolarizujú spoločnosť. Potreba prijať verejnú politiku nie je ur-

gentná, ale existuje tlak na zmenu súčasného prístupu k riešenému problému. Verejná správa disponuje kľúčovými zdrojmi potrebnými pre realizáciu politiky vlastnými inštitúciami, prostredníctvom rezortných dotačných, grantových schém, či inými mechanizmami financovania realizácie politiky (napr. Stratégia rozvoja dopravy SR). V tomto scenári je preto cieľom získať informácie o spektre názorov a zdôvodnení, ktoré presadzujú stakeholderi a verejnosť a na základe ich vyhodnotenia a konzultácií s odborníkmi rozhodnúť o výslednej podobe novej politiky. Zapojenie verejnosti do diskusie o možných alternatívach riešenia zvyčajne vedie k záujmu verejnosti o novú politiku aj vo fáze jej realizácie.

Tento scenár umožňuje aktívnu rolu verejnosti. Informovanie verejnosti je prirodzené, súčasťou aj tohto scenára, a to od začiatku celého procesu až po informovanie o využití návrhov a pripomienok stakeholderov a verejnosti v závere procesu. Diskusia o aspektoch problému a alternatívach jeho riešenia je postavená na úplnom informovaní stakeholderov a verejnosti.

V tomto scenári postup vyzerá takto:

- **Príprava**, v rámci prípravy na diskusiu s verejnosťou (na konzultačný proces) je potrebné sa pripraviť podobne ako v predchádzajúcom scenári. Je potrebné získať informácie v troch oblastiach:
  - identifikovanie zainteresovaných aktérov, vrátane kľúčových zainteresovaných,
  - identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť a argumentácií pre možné alternatívy riešenia, ktoré budú predmetom informovania verejnosti,
  - identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami.

Na základe týchto informácií je napokon potrebné vytvoriť dizajn konzultačného procesu, ktorý v tomto scenári predstavuje hlavnú zložku participačného procesu.

- **Priebeh participačných aktivít**, v tomto kroku ide o realizovanie procesu, navrhnutého v predchádzajúcom kroku.
- **Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky (rozhodnutie o zahrnutí výsledkov do tvorby politiky) a formulovanie záväzkov**. V tomto

scenári je rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky prijímané rovnako ako v rámci bežného postupu tvorby verejnej politiky, napr. pri celoštátnych politikách prechádza procesom medzirezortného pripomienkového konania, v rámci ktorého môže verejnosť predkladať svoje pripomienky k predkladanému návrhu. V rámci rozhodovania však tí, ktorí o veci rozhodujú, môžu zvažovať aj argumenty a návrhy, ktoré zazneli v konzultačnom procese a nimi inšpirovaní môžu dospieť k mierne odlišnému rozhodnutiu ako v prípade, ak by konzultačný proces vôbec neprebehol. Okrem priamej účasti na diskusiách sa zodpovední môžu dozvedieť o názoroch verejnosti práve zo správy spracovanej z konzultačného procesu.

- **Informovanie verejnosti o výslednej politike.** Súčasťou dizajnu procesu by malo byť aj informovanie stakeholderov a verejnosti o výslednej podobe schválenej verejnej politiky a jej plánovanej realizácii. Na to je možné použiť rovnaké komunikačné prostriedky ako v predchádzajúcich krokoch procesu. Je efektívne odpovedať aj na bežné pripomienky verejnosti a zdôvodniť, či a ako boli zapracované, prípadne prečo neboli zohľadnené. Toto informovanie verejnosti by nemalo byť iba jednorazovým aktom a malo by byť sprístupnené v rôznych zdrojoch (verejnoprávne médiá, tlačové konferencie, internet).
- **Evaluácia procesu** tvorby politiky je rovnaká vo všetkých štyroch scenároch.

### **Scenár 3: Verejnosť sa zúčastňuje na rozhodovaní o verejnej politike**

Tento scenár je vhodné použiť v situáciách, keď o predmete budúcej politiky existuje pomerne rozvinutá verejná diskusia, v spoločnosti sú výrazne artikulované názorové skupiny, prípadne aj odborníci sa v názoroch rozchádzajú. Týka sa situácií, keď ide o komplexný problém spoločnosti, v ktorom štát musí spolupracovať s rôznorodými inštitúciami, samosprávou, MNO, občianskymi iniciatívami, miestnymi komunitami a aj neformálnymi lídrami. Napríklad problematika dostupnosti zdravotníckych zariadení, služby

v predškolskej starostlivosti a pod. Zapojenie verejnosti/strategických stakeholderov na rozdiel od scenára 2 nie je motivované len snahou o využitie rôznorodého názorového potenciálu pre optimalizáciu rozhodnutia. V tomto scenári je dôležité dosiahnuť vysoký stupeň zhody (nielen porozumenia pre rôznorodosť názorov). Preto je komunikácia s verejnosťou a so všetkými strategickými stakeholdermi od počiatku vedená v takom duchu, aby bolo možné dosiahnuť pokiaľ možno maximálnu zhodu v tom, aké riešenie bude prijaté.

Scenár počíta s aktívnou rolou zainteresovaných aktérov/stakeholderov a aj verejnosti. Informovanie verejnosti je, prirodzene, súčasťou tohto scenára, a to od začiatku celého procesu. Diskusia o optimálnom riešení je postavená na úplnom informovaní všetkých zložiek verejnosti. Hlavnou úlohou inštitúcie zodpovednej za prípravu verejnej politiky je riadenie vzájomného vyjednávania, hľadania dohody a koordinácie aktivít rôznorodých účastníkov. Úlohy inštitúcie zodpovednej za prípravu verejnej politiky sú zabezpečenie informačnej kampane, riadenie diskusie a koordinácia aktivít rôznorodých účastníkov v argumentácii o jednotlivých možných riešeniach a pri hľadaní optimálneho riešenia, ktoré bude vyhovovať maximálnemu podielu strategických stakeholderov aj verejnosti.

V tomto scenári postup vyzerá nasledovne:

- **Príprava**, v rámci prípravy na zapájanie verejnosti do rozhodovania je potrebné sa pripraviť podobne ako v predchádzajúcom scenári. Je potrebné získať informácie v troch oblastiach:
  - identifikovanie zainteresovaných aktérov, vrátane kľúčových zainteresovaných,
  - identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť a argumentácií pre možné alternatívy riešenia, ktoré budú predmetom informovania verejnosti,
  - identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami.

Na základe týchto informácií je napokon potrebné vytvoriť dizajn procesu účasti verejnosti na rozhodovaní, ktorý v tomto scenári predstavuje hlavnú zložku participačného procesu.

- ***Priebeh participáčnych aktivít***, v tomto kroku ide o realizovanie procesu, navrhnutého v predchádzajúcom kroku. Hlavným zmyslom procesu participácie v tomto scenári je umožnenie dialógu medzi zainteresovanými o ich pohľadoch na možné alternatívy riešenia zvoleného problému a dôvodoch preferovania konkrétneho prístupu. Vytvorenie priestoru na formulovanie takýchto argumentov a pre ich vypočítanie zvyčajne zabezpečuje facilitátor. Ukončenie informačnej kampane a dialógu by malo priniesť aj sumarizáciu toho, čo verejnosť a strategickí stakeholderi vyjadrili v dialógu a prirodzene názorové vyjasnenia, ku ktorým sa v participáčnom procese dospelo. Tento materiál by mal byť prezentovaný verejnosti rovnakými kanálmi, v akých prebiehala informačná kampaň. Napriek tomu, že verejnosť v tomto scenári nie je konečnou inštanciou rozhodnutia, ktoré bude nasledovať, nie je toto spätné informovanie samoúčelné. Zvyšuje totiž pravdepodobnosť konštruktívneho prijatia novej verejnej politiky, keď bude uvedená do praxe. Strategickí stakeholderi niekedy do veľkej miery dokážu uľahčiť, alebo naopak skomplikovať jej aplikáciu.
- ***Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky (rozhodnutie o zahrnutí výsledkov do tvorby politiky) a formulovanie záväzkov***. V tomto scenári je rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky prijímané rovnako ako v rámci bežného postupu tvorby verejnej politiky, napr. pri celoštátnych politikách prechádza procesom medzirezortného pripomienkového konania, v rámci ktorého môže verejnosť predkladať svoje pripomienky k predkladanému návrhu. V rámci rozhodovania však tí, ktorí o veci rozhodujú, môžu zvažovať aj argumenty a návrhy, ktoré zazneli v konzultačnom procese a nimi inšpirovaní môžu dospieť k mierne odlišnému rozhodnutiu ako v prípade, ak by konzultačný proces vôbec neprebekol. Okrem priamej účasti na diskusiách sa zodpovední môžu dozvedieť o názoroch verejnosti práve zo správy spracovanej z konzultačného procesu.
- ***Informovanie verejnosti o výslednej politike***. Súčasťou dizajnu procesu by malo byť aj informovanie stakeholderov a verejnosti o výslednej podobe schválenej verejnej politiky a jej plánovanej realizácii. Na to je možné použiť rovnaké komunikačné prostriedky ako v predchádzajúcich krokoch procesu. Je efektívne odpovedať aj na bežné pripomienky

verejnosti a zdôvodniť, či a ako boli tie zapracované, prípadne prečo neboli zohľadnené. Toto informovanie verejnosti by nemalo byť iba jednorazovým aktom a malo by byť sprístupnené v rôznych zdrojoch (verejnoprávne médiá, tlačové konferencie, internet).

- ***Evaluácia procesu tvorby politiky je rovnaká ako vo všetkých štyroch scenároch.***

Reflexia celého procesu tvorby verejnej politiky a informačnej kampane o nej má v prvom rade slúžiť pre učenie stakeholderov, a preto by mala byť evaluačná správa dostupná a prezentovaná na všetkých úrovniach inštitúcií, ktoré sa na procese zúčastnili (minimálne na intranete). Prirodzene môže byť využitá aj pre komunikáciu s vonkajším prostredím, pre skvalitnenie komunikácie s verejnosťou. V budúcnosti tiež môže poslúžiť ako argumentačný nástroj pre alokáciu finančných, personálnych a inštitucionálnych zdrojov na pokrytie nákladov nevyhnutných pre participatívne procesy.

#### **Scenár 4: Verejnosť sa podieľa na dosahovaní dohody o prioritách verejnej politiky ako aj na jej realizácii**

Tento scenár je vhodné použiť v situáciách, keď verejná správa, resp. inštitúcia zodpovedná za prípravu verejnej politiky nemá dostatočné kapacity, zdroje, prípadne autoritu na realizáciu budúceho rozhodnutia. Týka sa situácií zväčša komplexných problémov spoločnosti, v ktorých štát musí spolupracovať s rôznorodými inštitúciami, samosprávou, MNO, občianskymi iniciatívami, miestnymi komunitami a aj neformálnymi lídrami. Ide napríklad o tvorbu stratégie integrácie Rómov, alebo prevenciu kriminality mládeže, či stratégií týkajúcich sa recyklácie odpadov. V situácii, ak štát, resp. verejná správa nedisponuje dostatočnými zdrojmi a predpokladá sa využitie zdrojov (ľudských...) iných zainteresovaných aktérov, je prirodzené ich zapojiť aj vo fáze rozhodovania o konečnej podobe danej politiky a samozrejme aj do predchádzajúcej širokej diskusie o možných alternatívach riešenia daného problému.

Scenár počítá s aktívnou rolou zainteresovaných aktérov/stakeholderov a aj verejnosti a hlavnou úlohou inštitúcie zodpovednej za prípravu verejnej po-



litiky je riadenie vzájomného vyjednávania, hľadania dohody a koordinácie aktivít rôznorodých účastníkov. Význam záväzku, ktorý na seba berie orgán, ktorý je za celý proces zodpovedný (napr. vláda, ministerstvo, samospráva), je v tomto scenári najväčší - nejde totiž iba o záväzok zrealizovať participatívny proces otvorený verejnosti, ale akceptovať to riešenie, ktoré bude vybrané v náročnom procese vzájomných konzultácií a argumentácií všetkých stakeholderov, pracovných skupín, vyjednávacích tímov a ďalších a toto riešenie presadiť v definitívnom rozhodnutí o konkrétnej podobe novej verejnej politiky.

V tomto scenári postup vyzerá nasledovne:

- **Príprava**, v rámci prípravy na dosahovanie spoločnej dohody a účasti na realizácii verejnej politiky je potrebné sa pripraviť podobne ako v predchádzajúcich scenároch. Je potrebné získať informácie v troch oblastiach:
  - identifikovanie zainteresovaných aktérov, vrátane kľúčových zainteresovaných,
  - identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť a argumentácií pre možné alternatívy riešenia, ktoré budú predmetom informovania verejnosti,
  - identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami.

Na základe týchto informácií je napokon potrebné vytvoriť dizajn procesu dosahovania spoločnej dohody. Na základe štúdie desiatok príkladov efektívnych procesov boli pomenované tri základné modely tvorby verejnej politiky za účasti zainteresovaných aktérov:

- Model koordinačnej skupiny
- Konferenčný model
- Model vyjednávajúcich tímov.

### **Model koordinačnej skupiny**

Základný proces kombinuje prácu koordinačnej skupiny a **špecifických pracovných skupín**. Najviac práce a zodpovednosti pri tvorbe verejnej po-

litiky spočíva na koordinačnej skupine, ktorá je zložená z najaktívnejších kľúčových zainteresovaných a má zvyčajne 10 až 30 členov. Dôležité je, aby všetky záujmové skupiny, ktorých sa riešený problém dotýka, našli v koordinačnej skupine človeka, ktorému dôverujú, a ktorý v ich očiach zastupuje ich záujmy. Koordináčna skupina postupne prechádza jednotlivými krokmi od analýzy súčasnej situácie, cez pomenovanie strategických oblastí až po návrh konkrétnych aktivít a intervencií (konkrétny proces veľmi závisí na obsahu verejnej politiky, preto ho tu nie je možné podrobne popísať). V niektorých fázach diskusie si koordinačná skupina vytvára špecifické pracovné skupiny, ktoré jej pripravujú podklady pre analýzu špecifických aspektov problému alebo navrhujú možné alternatívy riešenia. Týmto spôsobom rieši nielen vnútri koordinačnej skupiny chýbajúcu expertízu, ale súčasne rozširuje okruh odborníkov a zainteresovaných, ktorí sú aktívne zapojení do tvorby verejnej politiky. Okrem toho koordinačná skupina zvyčajne rozhoduje o ďalšom postupe vrátane spôsobov komunikácie s rôznymi inštitúciami, záujmovými skupinami či verejnosťou.

**Pracovné skupiny** môžu slúžiť v analytickej fáze procesu na zozbieranie a analyzovanie informácií ku konkrétnym témam a podľa týchto tém môžu byť aj organizované, napr. pracovná skupina ku sociálnym službám pre ľudí na dôchodku, pracovná skupina ku službám pre zamestnané matky detí do 3 rokov, pracovná skupina ku službám pre dlhodobo nezamestnaných ľudí. Čiastkové výsledky potom pracovné skupiny prezentujú koordinačnej skupine a sú často doplnené o návrhy nových otázok, na ktoré narazili pri analýze dát. Po ukončení konkrétnej fázy procesu je potom na koordinačnej skupine, či na pokračovanie využijú tie isté pracovné skupiny, alebo vytvoria nové, napríklad na základe nového tematického či geografického členenia. Vytváranie pracovných skupín umožňuje dopĺňanie odborností potrebných či už pri návrhu alternatívnych riešení, alebo na porozumenie špecifických aspektov problému a súčasne nevyžaduje od úzko zameraných odborníkov či výrazne vyťažovaných ľudí, aby sa zúčastňovali na celom procese.

### **Konferenčný model**

Druhou možnosťou, ako organizovať proces, je kombinácia spoločných konferencií a pracovných skupín. Tento model je vhodný, ak je počet zainteresovaných strán malý a problémy sú jasne definované.

sovaných, ktorých je potrebné zapojiť do riešenia problému, veľký (niekde medzi 50 až 200 ľudí) a súčasne je na realizáciu procesu relatívne krátky čas. V takom prípade je možné sa pri príprave programu konferencie inšpirovať niektorou z metód pre veľké skupiny, ako sú napr. open space či world café. Proces realizovaný prostredníctvom konferencií býva zvyčajne kratší, avšak o to intenzívnejší z hľadiska prípravy a množstva úloh, ktoré je nutné zrealizovať počas pár hodín konferencie. Proces potom pokračuje počas niekoľkých týždňov medzi konferenciami prácou v pracovných skupinách, za ktoré sú najčastejšie zodpovední konkrétni stakeholderi.

V tomto modeli plánovacia skupina po všetkých prípravných krokoch zvolá veľkú spoločnú konferenciu, ktorá môže trvať jeden až dva dni a počas ktorej skupina zainteresovaných prijme návrh postupu spoločného plánovania a zrealizuje prvú fázu procesu. Podobne ako v predchádzajúcom prípade, konkrétny postup krokov počas konferencie závisí od problému a typu procesu. Avšak na rozdiel od modelu koordinačnej skupiny je v prípade konferenčného modelu vhodné hneď na prvej konferencii vytvoriť zo stakeholderov pracovné skupiny. To umožní rozdelenie skupiny príliš veľkej na jednu spoločnú diskusiu do menších pracovných skupín podľa priorít účastníkov. Zloženie pracovných skupín je zvyčajne dané samovýberom účastníkov. Iniciátor procesu (alebo plánovacia skupina) môže pracovným skupinám ponúknuť koordinátorov, ktorí zabezpečia logistiku a zápisy zo stretnutí. Členovia pracovných skupín sa potom môžu plne sústrediť na obsahovú náplň ich pracovnej skupiny. Pracovné skupiny by mali mať priestor prvýkrát sa zísť a dohodnúť si ďalší postup ešte v rámci programu konferencie.

Po dohodnutom čase práce pracovných skupín (rádovo po 2 až 6 mesiacoch) nasleduje druhá spoločná konferencia, na ktorej sa prezentujú predbežné výsledky práce pracovných skupín, koordinuje sa spoločný postup v prekrývajúcich sa témach, diskutuje sa o ďalšom postupe, prípadne sa rušia alebo dopĺňajú pracovné skupiny podľa výsledkov diskusie. Fázy konferencie a následných pracovných skupín sa dva až štyrikrát opakujú pre dosiahnutie spoločného výsledku. Po ukončení plánovania sa konferencie môžu opakovať v ročných intervaloch s cieľom sledovať implementáciu spoločného plánu.

Typ riešenej témy ovplyvní, či zvolané konferencie sú otvorené pre každého záujemcu, alebo sa ich môžu zúčastniť iba pozvaní zainteresovaní. V každom prípade platí, že aj širšia skupina zainteresovaných by mala byť priebežne in-

formovaná o procese a mala by mať vytvorené „miesta vstupu“ do procesu. Môže to byť realizované aj tak, že aspoň niektorá z konferencií bude otvorená všetkým záujemcom.

### **Model vyjednávajúcich tímov**

Tento model je vhodný pre témy, v ktorých sa prirodzene formujú zájmové skupiny/tímy a v prípadoch, keď sú tieto tímy ochotné o svojich požiadavkách vyjednávať. Každý tím si najprv samostatne pomenuje vlastné ciele a záujmy a následne počas spoločných stretnutí funguje ako jedna strana vyjednávania. Model najlepšie funguje v prípadoch, keď je počet tímov malý (3 až 5 je primeraný počet) a keď má každý tím dobre definované a vzájomne kombinovateľné záujmy. Jednotlivé tímy potrebujú pred spoločnými stretnutiami čas na tímové diskusie a dohody o ďalšom postupe a na stretnutia s ľuďmi, prípadne organizáciami, ktoré vo vyjednávaní zastupujú. Tým potrebujú zreferovať priebeh doterajších krokov a dosiahnuté čiastkové dohody a získať oprávnenie pre ďalšie kroky. Vyjednávajúce tímy si môžu vytvárať pracovné skupiny, ktoré tímu pripraví podklady pre vyjednávanie a to buď zozbieraním potrebných informácií pre argumentovanie za svoje požiadavky, alebo vypracovaním alternatívnych ponúk. Pracovné skupiny umožňujú zapájanie ďalších ľudí a odborníkov do procesu. Typickým príkladom využitia tohto modelu je vyjednávanie tripartity (odborov, zamestnávateľov a štátu).

Po výbere modelu môžeme pokračovať v postupe ďalším bodom a to je:

- **Priebeh participačných aktivít.** Informovanie prostredníctvom verejnoprávnych médií, web stránka, tlačové konferencie - zverejnenie informácií o zvolenom dizajne procesu, jeho časovom priebehu, informovanie o aktivitách, ktoré sú prístupné verejnosti. Súčasťou tohto informovania by malo byť aj sprístupnenie všetkej dostupnej dokumentácie o zamýšľanej/pripravovanej verejnej politike tak, aby bola ľahko dostupná každému občanovi - teda nie iba na vyhradených miestach, v určenom krátkom čase a pod. Bez ohľadu na konkrétny dizajn procesu je potrebné, aby sa v úvode kľúčoví stakeholderi (napr. v rámci koordinačnej skupiny) dohodli na zameraní procesu a spoločných pravidlách fungovania. Základným rámcom diskusie je pritom predbežná formulácia zá-

meru procesu, ktorú zadefinoval zadávateľ alebo plánovacia skupina. Na prvom spoločnom stretnutí je zvyčajne potrebné prediskutovať a dohodnúť ciele a výstupy procesu a odsúhlasiť návrh procesu pripravený externým konzultantom.

Pre zabezpečenie úspešnosti procesu je dôležité, aby sa kľúčoví stakeholderi zaviazali k dlhodobej aktívnej účasti. To sú zvyčajne ochotní urobiť iba vtedy, ak naformulovaný cieľ zodpovedá ich prioritám a vyznieva primerane ambiciózne vo vzťahu k investovanému času a finančiam.

- **Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky (rozhodnutie o zahrnutí výsledkov do tvorby politiky) a formulovanie záväzkov.** V tomto scenári je dôležité formálne potvrdenie dohody zainteresovaných procedúrou, ktorá je primeraná pre prijatie verejnej politiky, napr. uznesenie vlády, hlasovanie parlamentu o návrhu zákona. Formálne procedúry, ako napr. medzirezortné pripomienkovanie, alebo pripomienky v parlamente, však ešte môžu výslednú podobu verejnej politiky pozmeniť.
- **Informovanie verejnosti o výslednej politike.** Súčasťou dizajnu procesu by malo byť aj informovanie stakeholderov a verejnosti o výslednej podobe schválenej verejnej politiky a jej plánovanej realizácii. Na to je možné použiť rovnaké komunikačné prostriedky ako v predchádzajúcich krokoch procesu. Je efektívne odpovedať aj na bežné pripomienky verejnosti a zdôvodniť, či a ako boli tie zapracované, prípadne prečo neboli zohľadnené. Toto informovanie verejnosti by nemalo byť iba jednorazovým aktom a malo by byť sprístupnené v rôznych zdrojoch (verejnoprávne médiá, tlačové konferencie, internet).
- **Evaluácia procesu tvorby politiky** je rovnaká ako vo všetkých štyroch scenároch.

Uplatnenie týchto štyroch scenárov – modelov v praxi môže posilniť postavenie občanov pri správe vecí verejných, posilniť rozhodovacie právomoci verejnosti pri tvorbe verejných politík a pomôcť vzostupu spokojnosti občanov so spoločenskými dianím. Pri rozhodovaní o verejných veciach je žiaduce, aby tí, ktorí majú moc na politické rozhodnutia, tieto proaktívne zdôvodňovali verejnosti, vysvetľovali svoje východiská, mechanizmy pôsobenia

zmeny a sledované ciele. Keďže hodnoty a záujmy rôznych častí politickej reprezentácie, rovnako ako záujmy rôznych častí populácie, sú neraz protichodné, cieľom praxe nie je dosiahnuť konsenzus (zhodu) na úrovni hodnôt, ale porozumenie tejto rôznorodosti východiskových princípov a hľadanie recipročne prijateľných praktických aktivít (politik), ktoré vystihujú spoločné záujmy aktérov vo verejnom priestore (napr. podpora zdravia, rešpektovanie ľudských práv, vymožitelnosť práva a ďalšie). (MV SR, 2014)

---

Kontrolné otázky:

1. Aké sú tri základné modely tvorby verejnej politiky za účasti zainteresovaných aktérov?
  2. Aké sú odporúčané scenáre – modely účasti verejnosti na tvorbe verejnej politiky na Slovensku?
- 

### **Zoznam nových bibliografických odkazov:**

MV SR. 2014. *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politik*. Ministerstvo vnútra SR. Číslo materiálu:UV-43419/2014. 2014. 38 s.

ÚV SR. 2012. *Koncepcia rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku*. Strategické zámery rozvoja občianskej spoločnosti do roku 2020 a Akčný plán na roky 2012 – 2013. <http://skts.sk/ftp/articles/85/docs/Koncepcia%20ROS%20na%20Slovensku.pdf>

## ZÁVER

Pri štúdiu kapitol tejto časti publikácie „Úvod do štúdia verejnej politiky“ sme spoznali ako sa formovala verejná politika, čo daný pojem obsahuje a predstavuje dnes. Pochopili sme určité jazykové bariéry v jeho obsahu. Predstavili sme proces tvorby verejnej politiky, jednotlivé fázy a obsah krokov, ktoré majú jednotlivé fázy, čo im predchádza a naopak ktoré po nich nasledujú.

Za dôležité považujeme pochopenie rozdielov v pojmoch politika a verejná politika ale napriek rozdielom ich od seba nemôžeme oddeliť. Obidva pojmy pracujú aj s pojmom moc, ktorú sme vo verejnej politike vysvetlili so spojením verejná moc. Pre verejnú politiku je kľúčovým pojmom verejný záujem. Preto je potrebné pochopiť súvislosti medzi verejným záujmom a verejným sektorom.

K základným vedomostiam pri tvorbe verejných politík patria vedomosti o nástrojoch, aktéroch a modeloch verejnej politiky. Pochopili sme z obsahu, že sú to veľmi mnohotvárne pojmy so zložitým aj zjednodušeným obsahom, ktorý v praxi každej spoločnosti môže mať viac významov a rôznu úroveň ovplyvňovania a interpretácie tvorby verejných politík.

Na určitej úrovni konkrétnosti sme spoznali postup pre zapájanie verejnosti do tvorby verejných politík v podmienkach Slovenskej republiky.

Každá kapitola publikácie obsahuje literárne zdroje a z ich rozsahu poznáme, že verejná politika je aj súhrnom teoretických a empirických poznatkov mnohých autorov od druhej polovice minulého storočia a neustále sa aktualizuje o nové poznatky z výskumu a praxe.

Po zoznámení sa s verejnou politikou v tejto publikácii by sme si mali uvedomiť, že naše vedomosti o spoločnosti sú vždy neúplné a minimálne veľmi zložité pre jednoznačné komplexné vyhodnotenie. Preto ten, kto sa pohybuje

v oblasti zásahov do spoločnosti by sa mal vyvarovať zjednodušeným riešeniam, najmä keď je zodpovedný za tvorbu akejkoľvek verejnej politiky, ak chce problém riešiť aj z hľadiska sociálnej exklúzie.

Ten, kto analyzuje a vytvára verejnú politiku sa potrebuje oprieť o teóriu odboru verejnej politiky. Verejná politika je interdisciplinárny odbor, teoreticky i prakticky orientovaný a obsahuje a poskytuje celú škálu metodologických postupov, nástrojov od tých tradičných, akými sú štatistické metódy, ekonomické nástroje až po najrôznejšie heuristické postupy, modely, ktoré doteraz empiricky tento vedný odbor spracovali do teórie.



## Zoznam použitých bibliografických odkazov

ADAMCOVÁ, M., KLUS, M. 2006. *Verejná politika*. Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Univerzity Mateja Bela Banská Bystrica. 2006. 84 s. ISBN 80-8083-205-6

ADAMCOVÁ, M. 2011. Modely tvorby verejnej politiky a občianska participácia. In *Občianska participácia a verejná politika v demokratickej spoločnosti v Banskej Bystrici 1.8.-31.9.2011*. Elektronický zborník z medzinárodnej vedeckej online konferencie - [CD-ROM]. Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Banská Bystrica. 2011, s. 5-11. ISBN 978-80-557-0336-7

ALESINA, A., ROUBINI, N. 1990. *Political Cycles in OECD Economies*. NBER WP No. 3478, Cambridge, October 1990

ANDERSON, J. E. 1975. *Public policy-making. Basic concepts in political science*. Praeger. 1975. 178 s. ISBN 978-0275846800

BAČOVÁ, V. (Ed.). 2011. *Rozhodovanie a usudzovanie*. Ústav experimentálnej psychológie SAV, Bratislava. 2011. 187 s. ISBN 978-80-88910-36-7

BANDEMÉR, S., WEWER, G. (Hg.). 1989. *Regierungssystem und Regierungslehre: Fragestellungen, Analysekonzepte und Forschungsstand eines Kernbereichs der Politikwissenschaft*. Leske + Budrich, Opladen. 1989. 350 p. ISBN 978-3-8100-0644-0

BEBLAVÝ, M. (ed.) 2002. *Manuál pre tvorbu verejnej politiky*. Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, Bratislava. 2002. 272 s. ISBN 80-89041-51-5

BIRKELAND, T. A. 2010. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Model of Public Policy Making*. 3rd M.E. Sharpe, Armonk. 2010. 340 s. ISBN 978-0-7656-2532-8

BRIŠKA, F a kol. 2010. *Teória a prax verejnej politiky*. Univerzita Mateja Bela, FPVaMV, Banská Bystrica. 2011. 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8

BRIŠKA, F. 2010. Podstata a špecifiká verejnej politiky. In Králik, J. (ed) *Decentralizácia a efektívnosť verejnej správy v podmienkach regiónov Európskej únie: teória a prax verejnej politiky v SR*: zborník z medzinárodnej konferencie. Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Banská Bystrica. 2010. ISBN 978-80-557-0088-5

BROZMANOVÁ GREGOROVÁ, A. a kolektív. 2009. *Tretí sektor a mimovládne organizácie*. Univerzita Mateja Bela, Pedagogická fakulta Banská Bystrica. 2009. 148 s. ISBN 978-80-8083-805-8

BOGUMIL, J., JANN, W. 2009. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. 2009. 357 s. ISBN 978-3-531-16172-3

BURAJ, I. 2010. Moc v štruktúre mocenských vzťahov. In *Filozofia* roč. 65, 2010, č. 5. s. 417-427. ISSN 0046-385 X

BÚTOROVÁ, Z., BÚTORA, M. 1996. *Mimovládne organizácie a dobrovoľníctvo na Slovensku očami verejnej mienky*. SPACE – Centrum pre analýzu sociálnej politiky, Bratislava. 1996. 56 s. ISBN 80-967403-3-4

BÚTOROVÁ, Z., GYÁRFÁŠOVÁ, O. 2010. Slovensko na prahu tretej dekády slobody: kontúry participačného paradoxu. In PLICHTOVÁ, J.(eds.) *Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku*. Veda vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, Bratislava. 2010. s. 137-185. ISBN 978-80-224-1173-8

COLEBATCH, H. K. 2002. *Policy*. Open University Press, Buckingham. 2002. 151 p. ISBN 978-0335209718

COLEBATCH, H., K. 2005. *Úvod do policy*. Barrister & Principal, Brno. 2005. 144 s. ISBN 80-86598-79-9

CSULB (ed.). 2002. *Models of public policy-making*. Graduate Center for Public Policy and Administration, California State University, Long Beach. [www.csulb.edu/~msaintg/ppa590/models.htm](http://www.csulb.edu/~msaintg/ppa590/models.htm)

ČAJKA, P., TEREM, P., IŽDINSKÝ, D.: *The Dynamics of the Transformation Processes in Central Europe* (The Czech Republic, Hungary, Poland), Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, 2008, s. 5-32, ISBN 978-80-8083-628-3

- ČIČ, M. a kol. 1997. *Komentár k ústave Slovenskej republiky*. Martin: Matica slovenská, 1997.
- DAHL, R. 1995. *Demokracie a její kritici*. Victoria Publishing, Praha. 1995. 349 s. ISBN 80-85605-81-3
- DAHL, A. R. 2001. *O demokracii: průvodce pro občany*. Portál, Praha. 2001. 191 s. ISBN 80-7178-422-2
- DAWKINS, R. 2006. *The Selfish Gene*. Oxford University Press, New York City. 2006. 360 p. ISBN 978-0199291151
- DOBROVODSKÝ, D. 2014. *Politiky Európskej únie*. VŠ Danubius, Sládkovičovo. 2014. 189 s. ISBN 978-80-8167-003-9
- DRAHLER, J. 2010. *Kde sa dá študovať verejná politika?* SME.sk. //draxler.blog.sme.sk/c/231912/Kde-sa-da-studovat-verejna-politika.html. (online)
- DRHOVÁ, Z. a kol. 2007. *Analýza a tvorba verejných politik*. SLON, Praha. 2007. 407 s. ISBN 978-80-86429-75-5.
- DROR, Y. 1983. *Public policymaking reexamined*. Published by Transaction Publishers. 1983. 370 p. ISBN 978-0878559282
- DUNN, W. N. 2007. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Pearson, 4 edition. 2007. 512 s. ISBN 978-0136155546
- DYE, T. R. 1976. *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. University of Alabama Press. 1976. 122 p. ISBN 978-0817348359
- DYE, T. R. 2010. *Understanding Public Policy*. Pearson; 13 edition. 2010. 368 s. ISBN 978-0205757428
- FARKAŠ, P. 2011. *Politologická reflexia vybraných problémov verejnej politiky*. Dizertačná práca FPeMV UMB Banská Bystrica. 2011. 202 s.
- FERRARA, A. 2007. *Nedostatek soudnosti? Evropská a kozmopolitní otázka*. Filozofia, Praha. 2007. 138 s. ISBN 978-80-7007-257-8
- FIALA, P., SCHUBERT, K. 2000. *Moderní analýza politiky*. Barrister & Principal, Brno. 2000. 170 s. ISBN 80-85947-50-1
- FIALA, P., SCHUBERT, K. 2000. *Moderní analýza politiky*. Barrister & Principal, Brno. 2000. 170 s. ISBN 80-85947-50-1

FRIČ, P., BÚTORA, M. 2005. Role občanského sektoru ve veřejné politice. In Potůček a kol. *Veřejná politika*. SLON, Praha. 2005. s. 153-187. ISBN 80-86429-50-4

GEFFERT, Richard. *Ideologie v politickom živote* (1) - Vznik pojmu a snahy o vymedzenie [online]. E-polis.cz, 13. duben 2006. [cit. 2014-11-25]. Dostupné z WWW: <<http://www.e-polis.cz/politicke-teorie/134-ideologie-v-politickom-zivote-1-vznik-pojmu-a-snahy-o-vymedzenie.html>>. ISSN 1801-1438

GOODNOW, F. *Politics and Administration*. 2003. Transaction Publishers. 2003. 304 p. ISBN 978-0765805126

HALÁSEK, D. 2011. *Veřejná politika*. Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik v Opavě. 2011. 176 s.

HILL, M. 2005. *The public policy process*. Pearson Education. 2005. 308 s. ISBN 978-0582894020

HOGWOOD, B. W., GUNN, L. A. 1985. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, 1984. 304 s. ISBN 978-0198761846

HOWLETT, M., RAMESH, M., PERL A. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press (3e ed.). 2009. 234 s. ISBN 978-0195428025

HUGHES, O. E. 1994. *Public management and administration: an introduction*. Macmillan Press. 1994. 294 p. ISBN 978- 0333580165

JANKUROVÁ, A., HORVÁTHOVÁ, Z. 2016. Legislative changes in social policies of the selected countries in the world. In: *Inovativne technológie pre správu a právo*. - Yoshkar-Ola : Volga State University of Technology, 2016. - ISSN 2226-0056. - Roč. 2016. č. 3, (16) s.108.

JANKUROVÁ, A. 2016. *Manažérske zručnosti*. 1. vyd. - Sládkovičovo : Vysoká škola Danubius, 2016. - 171 s. - ISBN 978-80-8167-042-8.

JENKINS, W. I. 1978. *Policy Analysis: a Political and Organisational Perspective*. Martin Robertson, London. 1978. 278 s. ISBN 978-0855202017

JEŽOVICOVÁ, D. 2010. Verejná politika ako priestor pre politickú participáciu občanov. In BRIŠKA, F. (eds.) *Teória a prax verejnej politiky*. Zvolen: BRATIA SABOVCI, s.r.o., 2010. s.109-169. ISBN 978-80-557-0045-8

- JIRÁK, J. 2001. Medializace jako strašák politiky. In *Institucionalizace (ne) odpovědnosti: globální svět, evropská integrace a české zájmy* I. Karolinum, Praha. 2001. s. 203-209 ISBN 80-246-0378-0
- KLIMOVSKÝ, D. 2006. Verejná politika na regionálnej a komunálnej úrovni. In KRÁĽOVÁ a kol., *Aktuálne otázky verejnej politiky*. Typopress, Košice. 2006. s.225-291. ISBN 80-89089-46-1
- KLIMOVSKÝ, D. 2006. Verejná politika na regionálnej a komunálnej úrovni. In KRÁĽOVÁ, L. 2006. *Genéza a tvorba verejnej politiky*. Slovenská politologická revue 1/2006. s. 1-10. ISSN 1335-9096
- KLIMOVSKÝ, D. 2008. *Základy verejnej správy*. Univerzita P. J. Šafárika, Košice. 2008. 268 s. ISBN 978-80-7097-713-2
- KLIMOVSKÝ, D. 2014. *Základy verejnej správy*. Ekonomia, Bratislava. 2014. 455 s. ISBN 978-80-8168-002-1
- KRÁĽOVÁ, L. a kol. 2006. *Aktuálne otázky verejnej politiky*. Typopress, Košice. 2006. s. 225–296 ISBN 80-89089-46-1
- KLUS, M. 2010. Aktéri verejnej politiky. In Briška a kol. *Teória a prax verejnej politiky*. 2010. Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Banská Bystrica. 2010. 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8
- KLUS, M., MEZEIOVÁ, G., MYDLIAROVÁ, D. 2010. Aktéri verejnej politiky. In Briška a kol. *Teória a prax verejnej politiky*. 2010. Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Banská Bystrica. 2010. s. 222 - 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8.
- KRAFT, M. E., FURLONG, S. R. 2009. *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Sage Publications, 3 edition. 2009.504 s. ISBN 978-0872899711
- KRÁĽOVÁ, L. 2006. *Genéza a tvorba verejnej politiky*. Slovenská politologická revue 1/2006. s. 1-10. ISSN 1335-9096
- KRÁĽOVÁ, L. 2009. Substancia a genéza verejnej politiky (príklady zo Slovenska). In KRÁĽOVÁ, L. (ed.). 2009. *Genéza a tvorba verejnej politiky na Slovensku*. KM-Systém, Prešov. 2009. s. 23–81. ISBN 978-80-85357-07-3,
- KUBLER, D., de MAILLARD, J. 2009. *Analyser les politiques publiques*. Presses Universitaires de Grenoble, PUG, 2009. 222 s. ISBN 978-2-7061-1539-4

- KULAŠIK, P. a kol. 1997. *Dejiny politického myslenia - od staroveku do súčasnosti*. Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica. 1997. 236 s. ISBN 80-8055-011-5
- KULAŠIK, P. 2003. *Dejiny politických teórií*. Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica. 2003. 245 s. ISBN 80-8055-731-4
- KULAŠIK, P. 2005. *Politológia*. Efect Copy, spol. s.r.o., Hlohovec. 2005. 279 s. ISBN 978-80-969280-9-0
- KULAŠIK, P. 2006. *Politické teórie (od antiky do konca 20. storočia)*. Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica. 2006. 317 s. ISBN 80-8083-208-0
- KULAŠIK, P. 2007. *Politológia*. Efect Copy, spol. s.r.o., Hlohovec. 2007. 321 s. ISBN 978-80-969820-8-0
- LASSWELL, H. 1951. The policy orientation. In. LERNER, D., LASSWELL, H. (eds.) *The policy sciences*. Stanford University Press, Stanford. 1951. 344 s. ISBN 978-582898149
- MACHAJOVÁ, J. a kol. 2000. *Občan a verejná správa*. VEDA, Bratislava. 2000. 327 s. ISBN 978-80-968528-0-9
- MAJLINGOVÁ, Ľ. a kol. 2002. *Verejné služby*. Ekonomía, Banská Bystrica. 2002. 314 s. ISBN 80-8055-754-3
- MALÍKOVÁ, Ľ. 2001. *Verejná politika - výzva pre slovenskú politológiu*. In HORNÁ, D.,
- MALÍKOVÁ, Ľ. (ed.). 2001. *Demokracia a právny štát v kontexte rozvoja politickej vedy*. Fridrich Ebert Stiftung, Bratislava. 2001. ISBN 80-968372-5-7, s. 113–120
- MALÍKOVÁ, Ľ. 2003. *Verejná politika – aktéri a procesy*. Univerzita Komenského, Bratislava. 2003. 116 s. ISBN 80-223-1800-0
- MANKIW, N. G. 2000. *Zásady ekonómie*. Grada Publishing, Praha. 2000. 768 s. ISBN 978-80-7169-891-3
- MARČEK, E. (ed.). 2006. *Verejná prospešnosť legislatíva a prax (Verejný záujem a verejná prospešnosť v legislatíve a praxi orgánov verejnej správy)*. Pozsony/ Pressburg/Bratislava, Peter Rašla. 2006. 76 s. ISBN 80-967009-7-9
- MEDVEĎ, J. A KOL. 2007. *Základy verejných financií*. Sprint, Bratislava. 2007. 269 s. ISBN 978-80-89085-84-2

- MEDVEĎ, J. a kol. 2011. *Verejné financie*. Sprint, Bratislava. 2011. 637 s. ISBN 80-89393-46-6
- MÉNY, Y., THOENIG, J.-C. 1989. *Politiques publiques*. Presses Universitaires de France Paríž. 1989. 156 p. ISBN 978-2-1304-2790-2
- MIFFLIN, H. 2001. *Dictionary of the English Language*. Turtleback School & Library Binding Edition, 4 edition. 2001. 960 s. ISBN 978-0613361743
- MILBRATH, L.W., GOEL, M.G. 1977. *Political participation, How and Why Do People Get Involved in Politics?* 1982. University Press of America. 236 s. ISBN 0819126470
- MILL, J. S. 1995. *O slobode*. Iris, Bratislava. 1995.
- MV SR. 2014. *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík*. Ministerstvo vnútra SR. 38 s. Číslo materiálu: UV-43419/2014. 2014
- NEMEC, J. WRIGHT, G. 1997. *Verejné financie*. NISPACEE, Bratislava. 1997. ISBN 80-967847-1-4
- NOVOTNÝ, V. 2007. *Nástin komparatívneho rámca pro studium veřejných politik na příkladech USA, Francie, SRN a ČR*. Politologická revue. Prosinec 2007, roč. 13, č. 2, s. 143–154. ISSN 1211-0353
- OCHRANA, F. 2001. *Verejný sektor a efektivní rozhodování*. Management Press, Praha. 2001. 245 s. ISBN 80-7261-018-X
- OCHRANA F., PAVEL J., VÍTEK L. a kol., 2010. *Veřejný sektor a veřejné finance*. Grada, Praha, 2010. 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2
- OCHRANA, F. (ed). 2010. *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Matfyzpress, UK Praha. 2010. 87 s. ISBN 978-80-7378-130-9
- ONDRIA, P. 2010. *Teórie a metódy empiricko-analyticky orientovanej politickej vedy*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela. 2010. 167 s. ISBN 978-80-8083-940-6
- PANIS, S. 2014. *Za príjmové nerovnosti nemôže kapitalizmus, ale ovplyvňujúci politici*. Hospodárske noviny 28.01.2014. www: finweb.hnonline.sk/autor/Stanišlav-panis-13573
- PATZELT, J. W. 2005. *Parlamente und ihre Macht: Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse*. Nomos-Verl.-Ges., Baden Baden. 2005. 305 s. ISBN 3-8329-1588-5.



- POSPÍŠIL, T. 2012. *Niž také, ako verejný záujem, neexistuje*. www.menejstatu.sk
- PERSSON, T., TABELLINI, G. 2000. *Political Economics – Explaining Economic Policy*. Massachusetts Institute of Technology 2000
- PETERS, B. G. 1993. *American Public Policy: Promise and Performance*. Chatham House Publishers. 1993. 391 p. ISBN 978-0934540872
- POTŮČEK, M., PURKRÁBEK, M. VAVROUŠEK, J., 1994. *Zrod teorie veřejné politiky v České republice: úvodní studie k analýze formování a realizace veřejné politiky v České republice po r. 1989*. Vesmír, Praha. 1994. 99 s. ISBN 978-80-90113-16-9
- POTŮČEK, M., LELOUP, L., JENEI, G., VÁRADI, L. 2003. Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices. In *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*. NISPACEE, Bratislava. 2003. 340 s. ISBN 978- 80-89013-13-9.
- POTŮČEK, M., PURKRÁBEK, M. VAVROUŠEK, J., 1994. *Zrod teorie veřejné politiky v České republice: úvodní studie k analýze formování a realizace veřejné politiky v České republice po r. 1989*. Vesmír, Praha. 1994. 99 s. ISBN 978-80-90113-16-9
- POTŮČEK, M., LELOUP, L. 2005. Přístupy k veřejné politice. In POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. Slon, Praha. 2005. s. 9–33. ISBN 80-86429-50-4
- POTŮČEK, M. a kol. 2005. *Veřejná politika*. Sociologické nakladatelství SLON, Praha. 2005. 396 s. ISBN 80-86429-50-4
- POTŮČEK, M., MUSIL, J., MAŠKOVÁ, M. (editoři). 2008. *Strategické volby pro českou společnost: teoretická východiska*. Sociologické nakladatelství, Praha. 2008, 375 s. ISBN 978-80-246-1681-0
- POTŮČEK, M. et al. *Strategic governance and the Czech Republic*. Karolinum, Prague. 2009. 196 p. ISBN 978-80-246-1681-0.
- ROUSSEAU, J. J. 1989. *Rozprawy*. Svoboda, Praha. 1989. 292 s. ISBN 80-205-0064-2
- ROUSSEU, J. 2010. *O spoločenskej zmluve alebo o princípoch politického práva*. Kalligram, Bratislava. 2010. 167 s. ISBN 978-80-8101-248-8



- RUŽIČKA, V. 2011. *Politika a média v konzumní společnosti*. Grada Publishing, Praha. 2011. 181 s. ISBN 9788024736679
- SAMSON, Š. 2014. O čom je teória verejnej voľby. In. *Slovenské národné noviny*. 29.05.2014. Vydavateľstvo Matice slovenskej, s.r.o., Martin
- SAPRU, R. K. 2004. *Public Policy*. Sterling Publishers Pvt. Ltd. 2004. 302 p. ISBN 978-8120727038
- SARTORI, G. 1987. *Teória demokracie*. Archa, Bratislava. 1993. 512 s. ISBN 80-7115-049-5
- SMITH, C. F. 2012. *Writing Public Policy*. A Practical Guide to Communicating in the Policy-Making Process. Oxford University Press (3e ed.). 2012. 256 s. ISBN 978-0199933921
- SOANES, C., STEVENSON, A. (eds.). 2005. *Oxford Dictionary of English*. Oxford University Press. 2005. 2112 p. ISBN 978-0198610571
- SOPÓCI, J. 1998. *Politika a spoločnosť: Úvod do sociológie politiky*. SOFA, Bratislava. 1998. 203 s. ISBN 80-85752-64-6
- SOPÓCI, J. 2002. *Sociológia politiky*. Univerzita Komenského, Bratislava. 2002. 198 s. ISBN 200280-223-1691-1
- SOUKHANOV, A. editor. 2004. *Dictionary of the English Language*. Bloomsbury Publishing, PLC, Second Edition. 2004. 2208 p. ISBN 978-1-58234-510-9
- SICÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E., NECHALA, P., a kol. 2008. *Aby nevládol len súkromný záujem* (komparatívna analýza riešenia konfliktu záujmov a odporúčania pre Slovensko). Adin, s. r.o., Bratislava. 2008. 178 s. ISBN 978-80-89244-34-8
- SIROVÁTKA, T. 2008. *Activation Policies under Conditions of Weak Governance : Czech and Slovak cases compared*. [online] Central European Journal of Public Policy Vol. 2, Nr. 1. CESES FSV UK, Praha. 2008. s. 4-29. ISSN 1802-4866
- STAROŇOVÁ, K. 2002. Nástroje verejnej politiky. In BEBLAVÝ, M. 2002. *Manuál pre tvorbu verejnej politiky*. Bratislava: Slovak Governance Institute, 2002. s. 77-97. ISBN 80-89041-51-5

STIGLITZ, J. E. 1997. *Ekonomika verejného sektoru*. Grada Publishing, Praha. 1997. 661 s. ISBN 80-7169-454-2

STIGLITZ, J.E. 2011. *Hospodárske noviny*. 15.01.2011. s.13

STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. 1998. *Veřejná ekonomie pro školu a prax*. Computer Press, Praha. 1998. 214 s. ISBN 80-7226-122-6

SURMÁNEK, Š. 2006. Význam a pozícia mocenských vzťahov v štruktúrach verejnej politiky. In KRÁĽOVÁ, Ľ. a kol. *Aktuálne otázky verejnej politiky*. Typopress, Košice. 2006. s.51-96. ISBN 80-89089-46-1

ŠMIHULA, D. 2009. Média a politika. In *Symbióza médií a politiky*. Ústav politických vied SAV, Bratislava. 2009. ISBN 978-80-970353-0-3

ŠKULTÉTY, P. 2001. *Základy verejnej správy*. Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica 2001. 118 s. ISBN 978-80-8055-387-4

ŠTEFANČÍK, R. 2005. *Metodológia spoločenských vied na príklade politológie*. Slovenská politologická revue 2/2005. 12 s. ISSN 1335-9096 (online)

ŠTIKOVÁ, R. 2007. *Modely politického cyklu a jejich testování na podmínkách ČR*. IES Working Paper 18/2007. IES FSV. Charles University.

TETŘEVOVÁ, L. 2003. *Veřejná ekonomie - Úvod do problému*. Univerzita Pardubice. 2003. 136 s. ISBN 978-80-7194-544-7

TETŘEVOVÁ, L. 2008. *Veřejná ekonomie*. Professional Publishing, Praha. 185 s. ISBN 978-80-86946-79-5

TICHÁ, K. 2013. *Rola médií v procese tvorby veřejnej politiky*. Revue spoločenských a humanitných vied, číslo 3-4/2013

TOCQUEVILLE, A. 2001. *Demokracie v Americe*. Academia, Praha. 2001. ISBN 80-20008-29-2

TOCQUEVILLE, A. 2006. *O demokracii v Amerike. I. a II. zv.* Kalligram, Bratislava. 2006. 1040 s. ISBN 978-80-71497-65-7

ÚV SR. 2012. *Koncepcia rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku*. Strategické zámery rozvoja občianskej spoločnosti do roku 2020 a Akčný plán na roky 2012 – 2013. <http://skts.sk/ftp/articles/85/docs/Koncepcia%20ROS%20na%20Slovensku.pdf>

- VARADZIN, F. a kol. 2004. *Ekonomický rozvoj a rûst*. Professional Publishing, Praha. 2004. 329 s. ISBN 80-86419-61-4.
- VERBA, S., NIE, N. H. 1972. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. The University of Chicago Press, Chicago. s.1972. 428. ISBN 978-0226852966
- VERHULST, J., NIJEBOER, A. 2007. *Priama demokracia*. Fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Democracy International, Brusel. 2007. 86 s. <http://www.priamademokracia.sk/files/verhulst-nijeboer-direct-democracy-slo.pdf>
- VESELÝ, A., DRHOVÁ, Z., NACHTMANNOVÁ, M. 2005. *Veřejná politika a proces její tvorby*. Co je policy a jak vzniká. UK FSV CESES, Praha. 2005. 43 s. ISSN 1801-1640
- VESELÝ, A. 2005. *Metody a metodologie vymezení problému* (Strukturace, definice, modelování a formulace problému v policy analysis). UK FSV CESES, Praha. 2005. ISSN 1801-1640
- VESELÝ, A. 2007. Veřejná politika. In VESELÝ, A., NEKOLA, M. (eds). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. SLON, Praha. 2007. s.13–43. ISBN 978-80-86429-75-5.
- VESELÝ, A., NEKOLA, M. (eds). 2007. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. SLON, Praha. 2007. 407 s. ISBN 978-80-86429-75-5
- VESELÝ, A. 2009. *Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice*. Karolinum, Praha. 2009. 262 s. ISBN 978-80-246-714-5
- VIŠŇOVSKÝ, E., 2010. Občianska participácia ako problém kultúry. In PLICHTOVÁ, J.(eds.) *Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku*. Veda vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, Bratislava. 2010. s. 45-83. ISBN 978-80-224-1173-8
- VRABKO, M. a kol. 2012. *Správne právo hmotné* Všeobecná časť. H. Beck, Bratislava. 2012. 480 s. ISBN 978-80-89603-03-9
- VRÁBLIKOVÁ, K. 2008. Politická participace-koncepty a teorie. In *Politologický časopis*, s. 366-387. roč. XV. č 4

WEBER, M. 1990. *Politika ako povolanie*. Spektrum, Bratislava. 1990. 77 s. ISBN 80-218-0055-0

WEBER, M. 1997. *Autorita, etika a spoločnosť: pohľad sociologa do dejín*. Mladá fronta, Praha. 1997. 294 s. ISBN 978-80-204-0611-5

WEYR, F. 1936. *Teória práva*. Brno: Orbis. 1936. ISBN 80-210-3052-6

WILSON, W. 1887. The Study of Administration. In *Political Science Quarterly*. The Academy of Political Science. Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222



# ÚVOD DO ŠTÚDIA VEREJNEJ POLITIKY

## *Autori*

PhDr. Natália Kováčová, PhD.

Doc. Ing. Ján Králik, CSc.

## *Recenzenti*

doc. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD.

Mgr. Simona Kováčová, PhD.

## *Vydavateľ*

© Fakulta verejnej politiky a verejnej správy,  
Vysoká škola Danubius

Vydanie: prvé

Náklad:

Rok vydania: 2017

## *Grafická úprava a tlač:*

Váry s.r.o., Trnava

Počet strán: 166

**ISBN 978-80-8167-061-9**