



# VEREJNÁ POLITIKA

Ľudmila Malíková  
Martin Daško

# VEREJNÁ POLITIKA

*Ludmila MALÍKOVÁ*

*Martin DAŠKO*

Trnava  
2018

# VEREJNÁ POLITIKA

## **Editorka:**

prof. PhDr. Ľudmila Malíková, PhD.

## **Autori kapitol:**

prof. PhDr. Ľudmila Malíková, PhD.

Mgr. Martin Daško, PhD.

Úvod, Záver, I., II., III. kapitola (Ľ. Malíková)

IV., V. kapitola (Ľ. Malíková, M. Daško)

V. kapitola, časť 4 (M. Daško)

## **Recenzenti:**

prof. PhDr. Martin Potúček, PhD.

prof. PhDr. Marcela Gbúrová, CSc.

prof. Monika Čambáliková, CSc.

doc. Daniel Klimovský, PhD.

© Ľudmila Malíková, Martin Daško

© Fakulta sociálnych vied, Univerzita Sv. Cyrila a Metoda v  
Trnave

*Publikácia vychádza ako súčasť riešenia projektu VEGA 1/0196/18 s  
názvom Analýza kvality lokálneho environmentálneho governance z  
pohľadu užívateľov verejných služieb a zamestnancov lokálnej  
samosprávy.*

**ISBN 978-80-8200-021-7**

# OBSAH

<b>ÚVOD</b>	<b>5</b>
<b>I. POJEM POLITIKA A JEHO VÝZNAM</b>	<b>7</b>
1 Atribúty politiky	14
2 Základná paradigma politiky	19
<b>II. VEREJNÁ POLITIKA</b>	<b>23</b>
1 Vymedzenie verejnej politiky voči príbuzným vedným disciplínam	25
2 Predmet verejnej politiky	27
3 Klasifikácia verejných politik	30
<b>III. MODERNÉ VLÁDNUTIE A ÚLOHA ŠTÁTU VO VEREJNEJ POLITIKE</b>	<b>37</b>
1 Dobre spravovaná spoločnosť / good governance	39
2 Úloha štátu v modernom vládnutí	41
3 Vládnutie a profesionalizácia štátu	48
<b>IV. AKTÉRI TVORBY VEREJNEJ POLITIKY</b>	<b>55</b>
1 Aktéri vo verejnej politike	56
2 Vyjednávanie aktérov a politické siete	64
3 Politické rozhodovanie a záujmy aktérov	69
4 Organizačné správanie aktérov	77
5 Siete/koalície aktérov	90
<b>V. PROCES TVORBY VEREJNEJ POLITIKY</b>	<b>103</b>
1 Cyklus procesu tvorby verejnej politiky	106
2 Formulácia politiky/tvorba agendy	109
3 Realizácia politiky/proces implementácie	130
4 Účinnosť politiky/evaluácia	155
<b>ZÁVER</b>	<b>175</b>
<b>ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV</b>	<b>177</b>



# ÚVOD

Učebnica voľne nadväzuje a dopĺňa učebný text, ktorý vznikol na Katedre politológie na Filozofickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave a vyšiel v roku 2003 vo Vydavateľstve Univerzity Komenského ako vôbec prvá publikácia zaoberajúca sa verejnou politikou určenou pre študentov politológie na slovenských vysokých školách pod názvom *Verejná politika. Aktéri a procesy*. Za 15 rokov sa poznanie v oblasti verejnej politiky rozvinulo tak v teoretickom ako aj praktickom slova zmysle a v odbore verejná politika máme dnes na Slovensku diplomovaných špecialistov, ktorí našli uplatnenie tak vo verejných, ako aj v súkromných inštitúciách. Verejná politika sa v súčasnosti vyučuje predovšetkým v partnerstve s politológiou alebo verejnou správou takmer na všetkých slovenských vysokých školách univerzitného typu. Väčšina študijného materiálu v oblasti teórie verejnej politiky je však stále v cudzom jazyku, preklady klasických diel v slovenskom jazyku nevychádzajú a domáca produkcia sa stále viac orientuje na čiastkové problémy vládnutia tak na centrálnej, ako aj regionálnej či miestnej úrovni moci.

Historicky je verejná politika jednou z najmladších vedných disciplín v sociálnych vedách a jej inštitucionalizácia a rýchly rozvoj v druhej polovici 20. storočia potvrdil záujem akademickej obce posúvať poznanie politiky v širokom slova zmysle a analyzovať a hodnotiť procesy politického rozhodovania v modernom, otvorenom systéme vládnutia. Či už budeme k analýze politík pristupovať z pohľadu tradičného, alebo z hľadiska moderného nazerania na správu vecí verejných, v každej nájdeme inšpiráciu pre hlbšie poznávanie mechanizmov vládnutia a tvorby verejných politík v rôznych etapách rozvoja spoločnosti. Hľadanie odpovedí na množstvo otázok týkajúcich sa kvality vládnutia politických elít a ich schopnosti spolurozhodovania so široko rozvinutými štruktúrami občianskej spoločnosti zostáva stále aktuálnou výzvou pre študentov a verejná politika tu má nezastupiteľné miesto.

Ambíciou tejto učebnice je v prvom rade zoznámiť študentov, ktorí študujú politológiu či verejnú správu na Slovensku (a to v rôznych programoch a príbuzných disciplínach), s predmetom verejnej politiky, jej obsahom i rozsahom a metódami skúmania problémov v zložitom kontexte vládnutia. Štruktúra je rozdelená do piatich častí, ktoré sa venujú obsahu pojmov a metódam výskumu tejto disciplíny: *politika, verejná politika, moderné vládnutie, aktéri verejnej politiky, tvorba verejnej politiky a proces formulácie, implementácie, rozhodovania a evaluácie verejnej politiky*. Spôsob výkladu jednotlivých tém je podmienený rámcom študovanej, najmä anglosaskej literatúry a profilom študentov, ktorým je predovšetkým určená. Každá interpretácia teórií nesie so sebou riziko zjednodušenia, na ktoré je verejná politika veľmi citlivá, lebo je úzko spätá s praktickou stránkou politiky. Vyžaduje komunikáciu s prostredím a sociálnou realitou, čo je často problematické pre nedostatok adekvátnych informácií a analýz o fungovaní mechanizmov vládnutia v konkrétnych podmienkach.

Publikácia vznikla na pôde Fakulty sociálnych vied UCM v Trnave. Zvlášť chcem poďakovať môjmu doktorandovi Martinovi Daškovi za príspevok, ako aj pomoc pri grafickej úprave, ktorá určite prispela k didaktickej stránke vzdelávania v oblasti verejnej politiky. Pri písaní textu mi veľmi pomohli skúsenosti s prípravou učebných textov kolegov na Fakulte sociálnych vied Karlovej Univerzity v Prahe, prof. Martina Potúčka a jeho pracovného a výskumného kolektívu. Cieľom učebného textu je obsiahnuť tie najzákladnejšie poznatky o verejnej politike a predpokladá doplnkové štúdium pôvodnej, prevažne zahraničnej literatúry, ktorou by mali disponovať aj naše knižnice.

Spolu s Martinom Daškom dúfame, že táto publikácia pomôže študentom na slovenských vysokých školách preniknúť hlbšie do problémov spravovania vecí verejných aj prostredníctvom štúdia predmetu verejnej politiky. Veľmi nás poteší, pokiaľ zaujme aj širšiu čitateľskú verejnosť.

# I POJEM POLITIKA A JEHO VÝZNAM

Skôr, ako sa pokúsime o teoretickú stavbu verejnej politiky, začneme od výkladu pojmu politika, ktorý má v tejto oblasti štúdia svoj špecifický obsah. Kým v anglickom jazyku sa používajú rôzne výrazy na vyjadrenie významovej bohatosti pojmu politika, v jazykoch strednej Európy takéto rozlíšenie neexistuje. Slovenčina, čeština, nemčina, maďarčina či poľština majú jeden výraz na vyjadrenie rôznych významov pojmu politika. Preto sa vo vedeckej terminológii týchto krajín čoraz častejšie používajú pri rozlíšení významového rozpätia pojmu politika anglické pojmy *polity* (*polis*) (politický poriadok, inštitucionálny priestor na uplatnenie idey), *politics* (interakcie jednotlivcov a skupín pri vytváraní politiky) a *policy* (obsah a konkrétny výsledok politiky). Na účely tohto textu budeme rozlišovať pojem politika vo význame *policy* od *polity* a *politics* nasledovne:

Politika vo význame *polity*<sup>1</sup> vyjadruje normatívny, inštitucionálny rámec politiky. Je pojmom na označenie existujúceho politického poriadku organizovanej spoločnosti (demokracia, tyrania).

Základným prvkom *polity* je organizovaná komunita alebo organizovaná spoločnosť. O takejto spoločnosti alebo komunite platí, že ju spája kolektívne úsilie (kolektívna vôľa, ktorej presná definícia nie je požadovaná) o konsenzus, teda podriadenie sa rovnakým politickým pravidlám rozhodovania a spoločnej forme vlády. Stavebným kameňom *polity* sú skupiny, inštitúcie, organizácie, ktoré usilujú o všeobecné ukotvenie charakteru spoločnosti, voľbu smeru, zamerania a presadenia povahy spoločného dobra (Roebroek, 1992).

Model *polity* (*polis*) nie je možné aplikovať na akúkoľvek organizovanú spoločnosť. Môže vzniknúť len v spoločenstvách, komunitách, kde:

<sup>1</sup> Moderný ekvivalent klasického pojmu polis – grécky mestský štát.





- konsenzus je výrazom kolektívnej vôle;
- dosahovanie verejného blahobytu je vedome plánovanou snahou, výsledkom spoločenského konsenzu;
- politická príslušnosť je založená na akceptovaní rovnakých pravidiel, formy vládnutia a občianstva;
- súdržnosť je výrazom „neziskovej“ vzájomnej pomoci.

Tieto črty odlišujú model polity od modelu trhu. Trh je sociálnym systémom, v ktorom prioritou je individuálna vôľa jednotlivcov presadiť istý záujem prostredníctvom obojstranne výhodného obchodu. Obchod vyžaduje dostatok zdrojov, čo súčasne vytvára tlak na súťaživosť prostredia a stimuluje produktivitu a kreativitu jednotlivcov. Trh je primárne odvodený od zisku, kým polity (*polis*) primárne od spoločného dobra (*common good*) alebo verejného záujmu (*public interest*). Zdanlivo naopak sa správa model *polity*, ktorý zdôrazňuje kolektívnu vôľu, kde verejný záujem je vedome plánovanou snahou, ktorá umožňuje spoločenstvu prežiť. Trh a *polity* majú síce rozdielne priority, ale spája ich spoločný problém ako skombinovať súkromný (individuálny) záujem jednotlivcov s verejným (spoločným) záujmom a zabezpečiť tak súkromný, ako aj verejný blahobyt. Bolo by omylom myslieť si, že trh nemá v sebe zakomponovaný koncept verejného záujmu, rovnako ako by bolo chybou predpokladať, že v polity nie je miesto pre sledovanie individuálneho záujmu. Avšak zatiaľ čo v trhovom modeli je verejný záujem len postranným efektom konania jednotlivcov, v modeli polity (resp. *politics*, *policy*) je verejný záujem vedome plánovanou snahou. Stone hovorí, že pochopiť komplementárnosť obidvoch pojmov možno len štúdiom faktorov, ktoré premostujú medzeru medzi súkromným a verejným záujmom. Podľa nej sú to najmä: *vplyv* (snaha jednotlivcov i skupín získať podporu väčšiny pre isté ciele), *spolupráca* (snaha hľadať spojencov/partnerov na presadenie istých záujmov) a *lojalita* (snaha formovať vzťah, ktorý zakladá záväzky partnerov do budúcnosti) (Stone, 1997).

Politika vo význame *polity* (*polis*) definuje hranice a štruktúru priestoru, v ktorom sa robí politika (*politics* aj *policy*) prostredníctvom ústavy alebo tradícií spoločnosti. Polity je nerozlučne spojená so všeobecnými hodnotami

mi a normami ľudského správania. K základnej hodnotovej sústave ľudských práv patrí napr. Všeobecná deklarácia ľudských práv (OSN, 1948), Charta základných práv EÚ (2000), Deklarácia práv človeka a občana (1789). Základné ľudské práva (občianske, sociálne, politické) sú dnes kodifikované v ústavách štátov i EÚ a vytvárajú hodnotový rámec pre uplatňovanie verejných politík v rôznych oblastiach fungovania spoločenských vzťahov, napr. náboženských, rodových, národnostných, ale aj parciálnych práv detí, pacientov, zákazníkov, atď. Hodnotovú sústavu vytvárajú aj politické ideológie (liberalizmus, konzervativizmus, socializmus, nacionalizmus), ktoré deklarujú rôzne hodnotové orientácie vyplývajúce z plurality názorov. Ideológie sprostredkovávajú v spoločnosti väzbu medzi filozofickými konceptmi a reálnym politickým prostredím (Mannheim, 1991). Každá verejná politika potrebuje hodnotové ukotvenie verejného záujmu. V sociálnej praxi vstupujú do politického diskurzu rôzne ideológie, ktoré ponúkajú riešenia na rôzne problémy moderných spoločností, napr. ako riešiť napätia medzi hospodárskym blahobytom založeným na podpore trhu a individuálneho rozvoja na jednej strane, a dodržiavaním princípov, rovnosti príležitostí, sociálnej spravodlivosti a súdržnosti založenej na podpore sociálneho štátu na strane druhej.

Politika vo význame *politics* zdôrazňuje procesuálny aspekt politiky. Vyjadruje proces stretávania sa názorov rôznych záujmových skupín, vyjednávania a riešenia ich záujmových orientácií prostredníctvom politických inštitúcií, ktoré sú nositeľmi ideí v rámci daného politického systému.

Idey jednotlivcov a záujmových skupín sú vyjadrené v programoch politických strán a legitimizujú sa prostredníctvom volieb. Štúdium *politics* umožňuje poznať štruktúru moci v konkrétnom politickom systéme, rozmanitosť foriem, v ktorých vystupuje, identifikovať skupiny občanov, ktorí podporujú jednotlivé politické strany a záujmové skupiny. Problémy, ktoré zaujímajú politiku vo význame *politics*, sa týkajú fungovania politických inštitúcií (vlády, parlamentu, politických strán...), ktoré zabezpečujú dodržiavanie práv občanov a efektívnosť právneho poriadku. Akademickým priestorom pre štúdium politiky ako *politics* je politická veda, ktorá

sa zaoberá rôznymi koncepciami moci, analýzou del'by moci a dynamiky jej uplatňovania na národnej i medzinárodnej úrovni. Skúma politické systé-



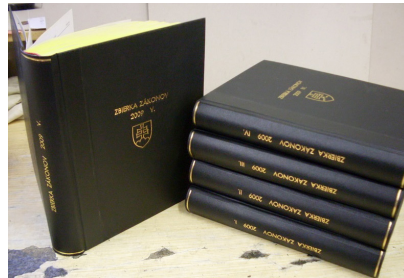
my spoločnosti, záujmy politických strán, idey v programoch politických strán a ich legitimizáciu voľbami, konflikty medzi rôznymi ideologickými orientáciami, správanie politických elít, volebné procesy a ich pravidlá, organizáciu vzťahov medzi parlamentom a vládou, politickú

kultúru atď.

V praxi existuje množstvo príkladov existencie hodnotových konfliktov, ktoré sa odohrávajú medzi aktérmi verejnej politiky, napr. poslancami, politickými analytikmi, mimovládnyimi kritikmi atď. Politici sú ovplyvnení pri rozhodovaní programom politickej strany, za ktorú boli zvolení, snahou o prospech vlastnej strany alebo poškodenie inej, svojím individuálnym prospechom, hodnotami vlastného svedomia, lobistickými záujmami. Rovnako politickí analytici, pokiaľ sú nezávislí na politických stranách, usilujú o objektívne, vedecké poznanie, mimovládni kritici zase hľadajú riešenia sociálnych problémov tak, ako ich vníma ich záujmová skupina. V diskusi o hľadanie najlepších či optimálnych riešení dochádza k rôznym interpretáciám tých istých faktov a často aj k názorovým konfliktom. V praxi sa často prejavuje zlyhanie etických pravidiel, korupcia či strata dôveryhodnosti konkrétnych aktérov. Dochádza k narušeniu vzťahu medzi inštitúciami a individuálnym správaním jej jednotlivých aktérov. Predmetom štúdia politics je vždy interakcia medzi záujmami inštitúcie a záujmami jednotlivcov, ktorí ju reprezentujú. Ako ovplyvňuje inštitúcia správanie a interpretáciu jednotlivcov a naopak, ako jednotlivci dokážu či nedokážu interpretovať záujmy inštitúcií. Aká je miera prispôsobivosti zmenám zo strany inštitúcií ako aj jednotlivcov (Pierson, 1996).

Politika vo význame *policy* označuje obsah, výsledok či konkrétnu stratégiu (program, akčný plán, zákon, nariadenie, koncepcia), na základe ktorej sa realizujú idey alebo vzniká potreba nového spôsobu riešenia existujúcich verejných problémov.

*Policy* je teda produkt politiky, ktorý umožňuje pochopiť nielen spôsob vládnutia (čo vláda robí), ale aj techniku vládnutia (ako to robí). V istom zmysle je výsledkom procesu vládnutia: hodnôt a aspirácií konkrétnej vlády ako celku, ale aj hodnôt a aktivít jednotlivých úradov štátnej a verejnej správy, alebo aj bežná, rutinná prax verejnej organizácie. Môžeme hovoriť tak o politike vlády a jej jednotlivých úradov ako aj o politike cirkví, škôl, neziskových organizácií ako o štandardizovanej a artikulovanej praxi. Formovanie takejto policy môže byť podmienené vnútornými potrebami organizácie alebo vonkajšími vplyvmi zo strany vládnych orgánov moci. Pod pojmom policy sa teda skrývajú tak hodnoty a aspirácie vlády ako celku, hodnoty a aktivity rôznych verejných inštitúcií, ako aj rutinná prax niektorej verejnej inštitúcie. Vláda vytvára inštitucionálny rámec štátu, ktorý môže mať rôzne charakteristiky, napríklad liberálny, konzervatívny, sociálno-demokratický, podľa toho, aké myšlienky sú zakotvené v jeho zákonoch, normách, aké sú aktivity vládnych inštitúcií, aké sú praktické politiky a konkrétne sociálne podmienky života občanov.



Policy je v praktickom zmysle slova rozhodnutie o organizovanej akcii, ktorou môže byť zdravotná prehliadka, školský poriadok, oslavy sviatkov a pod. V policy ide o *autorizovaný výber* problému a jeho realizáciu (v podobe zákona, nariadenia, smernice, vyhlášky). Policy zahŕňa v sebe: a) racionálny dôvod alebo argumenty pre pochopenie problému a jeho riešenie, b) štruktúrovanú interakciu aktérov, kde ide o súhrn aktivít (vnútri i mimo-vlády), c) rôznosť názorov na situáciu a problém, d) rôznosť spôsobov spolupráce pri riešení problému, e) rôznosť dopadov zvoleného riešenia.

Pojmy *polity*, *politics* a *policy* sú spolu významovým vyjadrením slova politika, kde „... politický poriadok, usporiadanie spoločnosti tvorí rámec (*polity*), v ktorom na základe stratégie politického konfliktu a konsenzu (*politics*) vzniká materiálna politika (*policy*)” (Fiala, Schubert, 2000, s.19). Tieto tri, v anglickom jazyku presne odlíšené, pojmy možno využiť ako metodologický nástroj politickej analýzy, ako vzťah závislých a nezávislých premenných.

**Tabuľka 1 – Závislé a nezávislé premenné politickej analýzy**

Závislá premenná	Nezávislá premenná	
Policy (meniteľná)	Polity (daná)	Politics

**Zdroj:** Malíková, 2003, s. 9.

V uvedenom príklade vzťahu premenných ide o sledovanie výsledku určitej politiky (*policy*), keď v danom politickom poriadku (*polity*) použijeme konkrétnu stratégiu riešenia problému (*politics*) (Fiala, Schubert, 2000, s. 22-23). Napríklad chceme zistiť, ako sa zmení zdravotný stav občanov, ak v danom systéme zdravotníctva (legislatíva, sieť inštitúcií) použijeme istú stratégiu zdravotného poistenia. *Policy* tu vystupuje ako závisle premenná, *polity* ako daná nezávisle premenná a *politics* ako meniteľná nezávisle premenná. Všetky premenné spoločne tvoria teoretické východisko pre *policy analysis*.

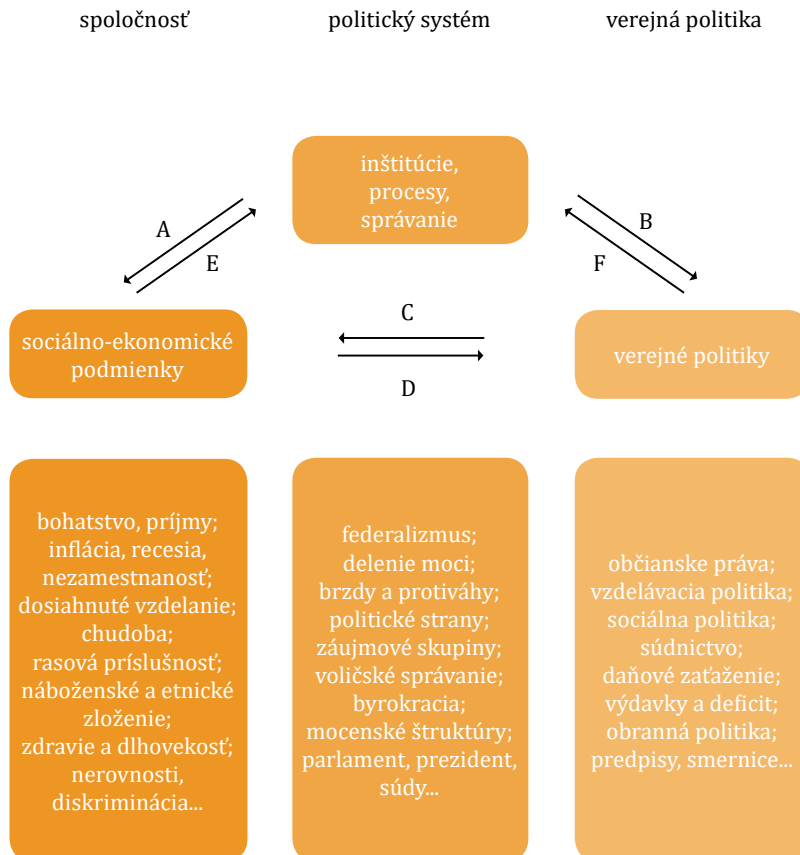
*Policy analysis* je výskumný postup, pri ktorom analytici zisťujú, čo v jednotlivých odvetviach vlády robia, prečo to robia a s akým výsledkom, čiže ako rozdielne prístupujú k tvorbe politiky a prečo (Dye, 1998).

Hlavná otázka v *policy analysis* je zameraná na obsah (what), dôvody, príčiny (why) a účinky, výsledky politiky (what difference it makes). Pre pochopenie povahy výskumu *policy analysis* je nevyhnutné vychádzať zo všetkých troch dimenzií pojmu politika, teda – *polity*, *politics* aj *policy*.

*Polity* ako konkrétny politický poriadok (hľadá odpovede na otázky o povahe demokracie, totality a pod.) vytvára základňu, kde sa formulujú stratégie politického konsenzu i konfliktu. *Politics* hľadá odpovede na otázky, kto je pri moci a ako vzniká konsenzus pre konkrétnu politiku. *Policy* hľadá odpovede na otázky, o čom rozhoduje vláda a ako a s akým výsledkom rieši dané problémy.<sup>1</sup> Dye v práci „Understanding Public Policy“ prehľadne vysvetľuje súvislosti medzi spoločenským poriadkom, politickým systémom/inštitúciami (správaním) a verejnou politikou. (Dye, 1998, s. 7)

<sup>1</sup> Pozri: Fiala, P., Schubert, K.: *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Barrister, Prncipal, 2000.

## Schéma 1 – Štúdium verejnej politiky, jej príčiny a následky



**Zdroj:** Dye, 1998, s. 7.

Šípky v schéme naznačujú vzájomné vplyvy a umožňujú formulovať nasledovné otázky:

- A: Aké sú dôsledky sociálno-ekonomických podmienok na politické a vládne inštitúcie, procesy a správanie?
- B: Ako ovplyvňujú politické a vládne inštitúcie, procesy a správanie konkrétnej verejnej politiky?
- C: Aké sú dôsledky sociálnych a ekonomických podmienok na verejnú politiku?
- D: Aké sú účinky (spätná väzba) verejných politík na sociálne a ekonomické podmienky?

E: Aké sú vplyvy (spätná väzba) politických a vládnych inštitúcií, procesov a správania na sociálne a ekonomické podmienky?

F: Aké sú účinky (spätná väzba) verejných politík na politické a vládne inštitúcie, procesy a správanie?

Policy analysis vedie výskumníkov: a) ku kritickému uvažovaniu o politických témach, b) k analýze premenných v kauzálnych súvislostiach, c) k hľadaniu argumentov pre výber rôznych nástrojov systematického zhromažďovania informácií.

Policy analysis obsahuje výklad politík v príčinných súvislostiach a následkoch. Do centra svojho záujmu kladie predovšetkým aktérov, zaujíma sa o to, aké témy predkladajú na riešenie, aké sú ich záujmy a stratégie, ktoré používajú na dosiahnutie svojich cieľov. Ich význam sa prejavuje až v procesoch vyjednávania, hlasovania a spôsobe presadzovania záujmov prostredníctvom politických sietí (policy networks).

Politická analýza predpokladá kreativitu výskumníka a schopnosť identifikovať problémy, navrhnúť sektorové a odvetvové politiky a overiť, či a ako v praxi fungujú alebo nefungujú navrhnuté a implementované nástroje a aká je ich účinnosť v praxi.

## 1 Atribúty politiky

Pojem politika vo význame *policy* používame rôznym spôsobom a na rôznych úrovniach tvorby politiky v závislosti od jej vlastností, základných prvkov (atribútov). Colebatch hovorí, že pojem *policy* obsahuje tri základné prvky: *autoritu*, *expertízu* a *poriadok* (Colebatch, 1998). Sledovať *policy* znamená analyzovať tieto základné prvky vo vzájomnej závislosti a v konkrétnych súvislostiach s prostredím.

### **Autorita**

Politika sa v prvom rade opiera o autoritu, ktorá je legitímnou mocou a len prostredníctvom aktu autorizácie politika získava legitímny charakter. Weber (1924) vo svojej práci „Teória sociálnej a ekonomickej organizácie“ charakterizoval tri typy authority: 1) charizmatickú, 2) tradičnú a 3) legálno-rationálnu. Moderná spoločnosť sa spája hlavne s legálnou

alebo racionálnou autoritou.<sup>1</sup> V rámci nej rozlišujeme dve formy autority. Prvá je politická forma, ktorá sa označuje ako autorita pozície. Vztahuje sa na pozície vládnych úradov v hierarchii politického rozhodovania (napríklad autorita premiéra, člena vlády, ministra, starostu obce). Takáto autorita znamená legitímne právo úradu na určité rozhodovanie, ktoré je záväzné pre isté spoločstvo. Druhá forma autority sa označuje ako autorita funkcie (funkcionálna autorita) a je spätá s významom jednotlivých činností vykonávaných v rámci politického systému. Prvá forma vyjadruje postavenie jednotlivcov v hierarchii (čím jednotlivec je), druhá vyjadruje to, čo v skutočnosti jednotlivec v danej pozícii robí a s akým účinkom (aké úlohy plní). Rozlíšenie týchto dvoch foriem autority nám pomáha pochopiť, že pozícia jednotlivca v úrade môže byť aj nominálna, to znamená, že hoci zastáva vysoký post v hierarchii moci, jeho činnosť má malý vplyv. Naopak, funkcionálna autorita nemusí byť viazaná na oficiálnu pozíciu v hierarchii (nedisponuje donucovacími prostriedkami). Označuje sa aj ako profesionálna autorita.



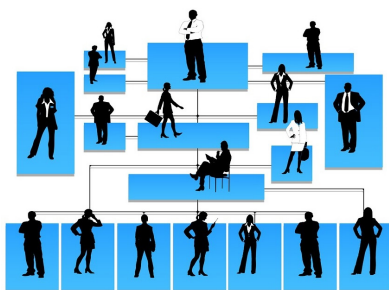
Vláda ako formálna organizácia centrálnej i lokálnej moci je hlavným aktérom, ktorý zodpovedá za autorizáciu a realizáciu politických programov v danej spoločnosti. Jej autorita sa realizuje na princípe hierarchického usporiadania pozícií vo vládnych orgánoch moci, ktoré sú explicitne definované ústavou, zákonmi a normami štátu. Funguje ako otvorený systém správy vecí verejných, pričom spolupracuje s mimovládny a súkromným (komerčným) sektorom v otázkach zabezpečovania spoločenského blaha.

### **Expertíza (odbornosť)**

Politika využíva poznatky a zručnosti z rôznych oblastí sociálno-ekonomického života spoločnosti a do politickej činnosti angažuje rôzne špecializované skupiny jednotlivcov a organizácií. Napríklad k zdravotníckej politike sa vyjadrujú zdravotnícki pracovníci, k vzdelávacej politike pracovníci

<sup>1</sup> Butler navrhuje rozlišovať „autoritársku štruktúru moci s právnym základom legitímnosti“ a „štruktúru moci spočívajúcu na konfliktoch vplyvu s pragmatickým základom legitímnosti“. Pozri: Butler, J. G.: *On Power and Authority: An Exchange on Concepts: Power, Authority, and Legitimacy*. In: *American Sociological Review*, vol. 25, October 1960, p. 731-732.





školenia, k dopravnej politike dopravcovia a pod. V každej spoločnosti platí, že najkomplexnejšie dokáže vyhodnotiť fungovanie konkrétnej politiky alebo jej zlyhanie odborník v danej oblasti či v danom odvetví. Jeho názor by mal byť rozhodne známy v procese autorizácie istej politiky. Atribút odbornosti, expertízy sa opiera o predpoklad, že politická idea, založená na poznatkoch (zručnosti) v tej ktorej špecializovanej oblasti, umožní autoritám rozhodovať zodpovednejšie pri výbere alternatívnych riešení a kompetentne reagovať na potrebné zmeny v legislatíve štátu. Výhodou expertízy je, alebo môže byť, že nezastupuje žiadne partikulárne, stranícke, skupinové záujmy, čo dáva predpoklad, že posudzuje problémy s ohľadom na verejné záujmy.

### ***Poriadok (pravidlá, systémovosť)***

Politika sa tvorí a realizuje ako organizovaná aktivita a táto jej vlastnosť prispieva k stabilite a možnej predvídateľnosti jej účinku ako celku. Napríklad vláda stanoví (rozhodne), že deti môžu ísť do školy až po piatom roku života. Tým prijme pravidlo správania medzi rodičmi, učiteľmi a deťmi. Toto pravidlo zaväzuje tých, ktorí sa zúčastňujú na vzdelávacom procese, k jeho dodržiavaniu. Súčasne tým obmedzuje ich správanie a zároveň oslobodzuje od potreby rozhodovať o danom spôsobe aktivít.



že deti môžu ísť do školy až po piatom roku života. Tým prijme pravidlo správania medzi rodičmi, učiteľmi a deťmi. Toto pravidlo zaväzuje tých, ktorí sa zúčastňujú na vzdelávacom procese, k jeho dodržiavaniu. Súčasne tým obmedzuje ich správanie a zároveň oslobodzuje od potreby rozhodovať o danom spôsobe aktivít.

V organizáciách, kde existuje dohoda o pravidlách, je rovnako dôležité najst' mechanizmus kontroly ich dodržiavania. Ide o to zabezpečiť, aby politika prijatá v riadiacom centre vlády bola efektívne realizovaná v rámci celej hierarchie organizačných vzťahov spoločnosti. Rovnako dôležité je získať podporu čo najširších vrstiev spoločnosti, ktoré môžu zohrať úlohu aktívneho presadzovateľa prijatých pravidiel. Prostredníctvom pravidiel sa politika dostáva k cieľovým skupinám, kde sa prejaví jej účinnosť v konkrétnom živote.

Autorita, odbornosť a poriadok sú základnými atribútmi policy, ale nemusí platiť, že sú všetky naraz prítomné v politickom procese, dokonca sa stáva, že stoja v protiklade, napríklad odbornosť a populárne vyhlásenia či sľuby zo strany politikov.

Uvedené atribúty policy hovoria o tom, že policy je vlastne voľba, výber, kde niekto rozhoduje, niekto radí a niekto vykonáva. Ale v praktickom živote nemôžeme od seba oddeliť rozhodovanie od vykonávania, pretože ide o kontinuálny proces politiky, kde nie je možné stanoviť začiatok a koniec procesu výberu, rozhodovania a vykonávania. Rozhodnutia ovplyvňujú existujúcu štruktúru a štruktúra ovplyvňuje a súčasne obmedzuje výber možných rozhodnutí.

Diskusia o policy sa zvyčajne týka troch charakteristík organizovaného správania: koherencie, hierarchie a inštrumentality.

A) Koherencia znamená, že jednotlivé čiastkové aktivity sú súvislé, formujú organizovaný celok, ktorý je usmerňovaný politikou (policy). Jednotlivé politiky/agendy na seba nadväzujú, taktiež určitý problém spoločnosti v procese tvorby a implementácie politiky otvára stále nové problémy. Úlohou verejnej politiky je rozpoznať vnútorné súvislosti jednotlivých politík a adekvátne ich riešiť s ohľadom na iné, napr. už realizované politiky.

B) Hierarchia znamená, že aktivity sú organizované pomocou centrálného nervového systému – vládou, teda prostredníctvom rozhodnutí z úrovne príslušného centra vlády (miestnej, regionálnej, národnej, nadnárodnej).

C) Inštrumentalita znamená, že určité politické ciele vyžadujú, aby verejné inštitúcie identifikovali a riešili relevantné problémy, ktoré môžu byť všeobecné (zamestnanosť populácie) alebo špecifické (zamestnanosť Rómov). Inštrumentalita zároveň umožňuje verejnej politike rozoznať rozdiel medzi aktérmi, ktorí sa podieľajú na tvorbe verejnej politiky, a aktérmi, ktorí ju aj prakticky vykonávajú. Aktivity vlády ovplyvňujú aj iné mimovládne inštitúcie (občianske združenia, cirkevné, súkromné školy, súkromné firmy...). Ide o priestor, kde sa artikulujú praktické skúsenosti alebo štandardy, ktoré môžu ovplyvňovať formovanie vládnych politík alebo naopak, vládne politiky môžu ovplyvňovať vnútornú organizáciu cieľov a aktivít v mimovládnych inštitúciách.

Politika vlády je súhrnom rozhodnutí urobených legitímnou autoritou. Napríklad projekt bezplatného školstva sa stane politikou vlády, nadobudne autorizovanú podobu, ak bude schválený kabinetom vlády či parlamentom.

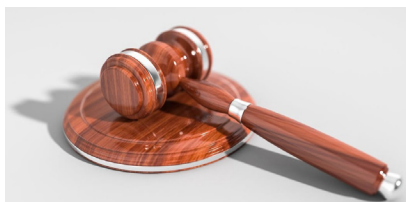
Od toho momentu prestane byť len teoretickou ideou a stane sa záväznou a verejne kontrolovateľnou politikou. Stone (1997) tento proces označuje ako „racionalitu“, ktorá vytvára z idey politiku riadenú analytickými a vedeckými metódami. V konečnom dôsledku je verejná politika vždy autorizovanou aktivitou, kde ide o výber a presadenie konkrétnej politickej agendy do procesu rozhodovania, pričom politickú agendu charakterizuje súhrn problémov verejného záujmu, ktoré sú predmetom rozhodovania vlády (Peters, 1999).

Rozloženie autorizačných právomocí legitímnych autorít závisí od typu politického systému konkrétnej krajiny.

V parlamentnom systéme, kde sa kladie väčší dôraz na stranícku štruktúru, vstupujú do procesu hlavne aktéri politických strán, vládna koalícia. Legislatíva zohráva v každom politickom systéme významnú úlohu kritika/posudzovateľa a korektora politiky. Kladie otázku, či to či ono rozhodnutie je v súlade s právnym systémom.

Vládna organizačná štruktúra sa riadi vlastnými štandardnými administratívnymi procedúrami a zabezpečuje kontinuitu v politickom rozhodovacom procese. V tomto zmysle predstavuje dominantného aktéra v práci s politickou agendou, ktorá môže byť náročná z hľadiska technicko-organizačného, časového a odborného.

Sú prípady, keď sa politika stáva predmetom rozhodovania súdnej moci. Najvyšší súd v danej hierarchii súdov rozhodne o oprávnenosti istých postupov legitímnych autorít. Súdnictvo, samozrejme, nemôže rozhodovať o výsledku, ale môže zasiahnuť do rozhodovania v spore účastníkov o charakter rozhodnutia (priama voľba prezidenta, zmeny volebných pravidiel a pod). Predmetom takéhoto zainteresovania súdnej moci do politiky môžu byť napríklad práva imigrantov, práva spotrebiteľov, odborové práva a pod.



Na nadnárodnej úrovni často rozhodujú o oprávnenosti krokov vlád medzinárodné inštitúcie. Konkrétne v prípade dodržiavania ľudských práv to môže byť Organizácia spojených národov (OSN), Rada Európy, Európsky výbor pre ľudské práva a Európsky súd pre ľudské práva, v prípadoch ochrany životného prostredia, stavby veľkých priemyselných objektov Medzinárodný súdny dvor atď.

## 2 Základná paradigma politiky

Počínajúc filozofickým odkazom Benthama a Milla sa opodstatnenosť existencie vlády spája s jej schopnosťou dosiahnuť spoločenské blaho (čo najväčšie šťastie pre čo najväčší počet jednotlivcov). Cieľ vlády ako kľúčového aktéra politiky je teoreticky zameraný na maximálnu spokojnosť občanov a mal by spĺňať aj kritérium „optimálnosti“ v zmysle Paretovho výkladu tohto pojmu, teda činnosti, ktorá niekomu prilepší, ale nikomu nepohorší.

Lasswell a Kaplan definovali (verejnú) politiku ako „projektovaný program cieľov, hodnôt a praktických skúseností“ (1970, s.71). Tu si môžeme v našom výklade postaviť otázku základnej paradigmy (verejnej) politiky.

Základná paradigma chápe (verejnú) politiku ako aktivitu autorít zameranú na dosiahnutie kolektívnych cieľov. (Colebatch, 1998)

Teoreticky sú aktivity spojené s definovaním kolektívneho cieľa a ako také si vyžadujú uplatnenie racionálneho, programovo organizovaného myslenia. Racionálna stratégia obsahuje aj prvky anticipácie, predvídateľnosti alternatív, ktoré môžu v procese realizácie cieľa nastať, následkov, ktoré by isté



rozhodnutie mohlo mať na hodnoty spoločnosti. V reálnom živote však prevládajú rutinné aktivity legitímnych autorít, pričom nedominujú otázky typu: „Čo chceme alebo nechceme dosiahnuť našou činnosťou?“ alebo „Sú naše ciele legitímne?“, ale skôr otázky: „Čo robíme?“ „Kto to robí?“ „Kto nesie zodpovednosť?“ „Aké zdroje môžeme využiť?“

Každá vláda sa snaží vo svojej činnosti stanoviť istú hierarchiu spoločenských priorít, teda zoradiť riešenie problémov podľa ich významu a rozsahu vplyvu na verejnosť. Prakticky každý politický problém nadobúda širšie súvislosti v kontexte s *verejným záujmom*.

Verejný záujem má deskriptívny, ale aj hodnotový rozmer. Je viazaný na záujmy rôznych spoločenstiev či sociálnych skupín a je preto predmetom ich vyjednávania. Tu sa dostáva niekedy do rozporu so záujmami individuálnymi a súkromnými. „Ak je to tak, možno povedať, že je asi tým, čo by si ľudia vybrali, keby videli jasne, racionálne, konali nezaujato a s dobrými úmyslami“ (Lippman, 1955, s. 42).

Čím viac sa pokúšame nájsť všeobecný významový rámec pojmu verejný záujem, tým viac zložitosti v ňom objavujeme. Odborná verejnosť diskutuje o tom, či verejný záujem možno považovať za spoločné dobro (*common good*), alebo ide o záujem väčšiny, či záujem spotrebiteľov verejných služieb. V prípade, že záujem väčšiny považujeme za politicky dosiahnuteľný, vieme určiť, čo je pre väčšinu naozaj dobré? Jedným z možných spôsobov, ako (verejná) politika reaguje na tento problém, je zdôrazňovanie potreby analyzovať vzťahy medzi spoločnými, súkromnými a individuálnymi záujmami konkrétnych skupín a dodržiavať istú hierarchiu hodnotových vzorcov správania (Olson, 1971). Čím viac sa teória pokúša preniknúť do podstaty týchto vzťahov, tým viac odhaľuje zložitosť naplnenia povahy verejného záujmu. Ak je politika aktivitou autorít zameranou na kolektívne ciele, potom by malo platiť, že existuje komplementarita medzi kolektívnymi cieľmi autorít a napĺňovaním verejného záujmu spoločnosti.

Pojem verejný sa spája nielen s verejným záujmom, ale aj radom ďalších pojmov ako verejný priestor, verejné právo, verejné statky, verejné financie, verejná ekonómia. Tieto pojmy využívajú okrem politických vied aj iné vedné



disciplíny ako sociológia, ekonómia, právo, verejná správa. Pre pochopenie povahy verejných záujmov je nevyhnutné neustále viesť diskusiu v kontexte vnútorného napätia medzi individuálnym a verejným záujmom, medzi záujmom verejným a súkromným. Napríklad kedy a akým spôsobom

individuálny záujem pôsobí proti verejnému záujmu a naopak? Kedy a do akej miery treba vytvárať ekonomický i sociálno-politický priestor pre presadenie súkromného pred verejným a naopak? (Napríklad budovanie diaľnic versus individuálny záujem majiteľov pozemkov nutných k odkúpeniu).

V tomto významovom rámci politiky sa pokúsime o teoretickú stavbu verejnej politiky (*public policy*).

### Kontrolné otázky:

1. Diskutujte o významovom delení slovenského pojmu politika. Na základe zvolenej politiky ju vysvetlite v súvislostiach polity, politics, policy.
2. Čím sa líši predmet štúdia verejnej politiky od predmetu štúdia politológie a verejnej správy? Uveďte príklady.
3. Čo sú základné atribúty politiky vo význame policy a prečo sú dôležité?
4. Diskutujte o pojme verejný záujem v kontexte vzťahu súkromný versus verejný.



### Študijná literatúra:

- BUTLER, J. G.: *On Power and Authority: An Exchange on Concepts: Power, Authority, and Legitimacy*, In: *American Sociological Review*, vol. 25, October, 1960.
- COLEBATCH, H. K.: *Policy*. Buckingham: Open University Press, 1998.
- DEKLARÁCIA PRÁV ČLOVEKA A OBČANA: 1789.
- DUNN, W. N.: *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall, 1981.
- DYE, T. R.: *Understanding Public Policy. 9th ed.* Prentice Hall: College Div, 1998.
- FIALA, P., SCHUBERT, K.: *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister and Principal, 2000.
- CHARTA ZÁKLADNÝCH PRÁV EÚ: 2000.
- LASSWELL, H. D., KAPLAN, A.: *Power and Society*. New Haven: Yale University Press, 1970.

- LANE, J. E.: *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. London: Sage. 1993.
- LIPPMAN, W.: *Essays in the Public interest Philosophy*. Boston: Little, Brown and Co. 1955.
- MALÍKOVÁ, L.: *Verejná politika. Aktéri a procesy*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2003.
- MANNHEIM, K.: *Ideológia a utópia*. Bratislava: Archa, 1991.
- OLSON, M.: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, 1971.
- PETERS, G.: *American Public Policy: Promise and Performance*. New York: Chatham House Publishers, Seven Brides Press, LLC, 1999.
- PIERSON P.: *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. In: *American, Political Science Review*, vol. 94, no. 2, 1996, p. 251-267.
- POTŮČEK M.: *Sociální politika*. Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 1995.
- POTŮČEK M. (a kol.): *Veřejná politika*. Praha: Nakladatelství C.H.Beck, 2016.
- ROEBROEK, J. M.: *The Imprisoned State*. Tilburg: Tilburg University, 1992.
- STONE, D.: *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton and Comp., 1997.
- VŠEOBECNÁ DEKLARÁCIA ĽUDSKÝCH PRÁV: 1948.
- WEBER, M.: *Collected Essays on Sociology and Social Policy*. 1924.

## II VEREJNÁ POLITIKA

Štúdium verejnej politiky otvára niekoľko základných metodologických problémov.

Prvý sa týka vymedzenia obsahu pojmu verejná politika. Tento pojem používame ako slovenský ekvivalent anglického *public policy*. Pri jeho definovaní treba poznať nielen význam slova *policy* (ktorým sme sa zaberali v predchádzajúcej časti textu), ale aj význam slova *public* a ďalších príbuzných pojmov, ako sú *public administration*, *public sector management*, *public management* alebo *governance*, resp. *new governance* či *multi-level governance*.



V akademických diskusiách prevláda názor, že verejná politika (*public policy*) sa sústreďuje na poznávanie toho, čo vláda robí, kým verejná správa alebo administratíva (*public administration*) na to, ako nakladá s verejnými prostriedkami alebo ako zabezpečuje služby občanom

prostredníctvom verejných inštitúcií (Hughes, 1998). Klimovský uvádza, že „pojem *public policy* obsahuje v sebe aj procesúalnu stránku, čo neznamená len vládnutie, ale aj spravovanie“ (2008, s. 117). V západoeurópskych krajinách sa pojem *public administration* viac viaže na pojem *public management*, prípadne *new public management (NPM)*, ktorý kladie dôraz na poznávanie nového štýlu riadenia verejných služieb pomocou využitia metód ekonomickej vedy (teórie racionálnej voľby)<sup>1</sup>. Pojem *governance*, teda vládnutie/spravovanie, je bližšie k pojmu verejná politika. Sústreďuje sa viac na poznávanie inštitucionálnych mechanizmov tvorby a implementácie politiky so zameraním na efektívnosť, účinnosť výkonu moci. Argumentuje potrebou kontinuálnej adaptácie politických, administratívnych aktivít na zmeny v prostredí, ako aj zmeny v myslení o tom, čo stanovuje vhodný spôsob realizácie spoločných cieľov (Peters, 2002). Potrebu rozvíjať

<sup>1</sup> Pozri: Malíková, L., Jacko, T.: *New public management a Slovensko: podoby a aplikácia princípov*. – 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského, 2013. 217 s.



koncept *new governance* si vynucujú aj stále nové inštitucionálne a politické výzvy, ktoré prináša rozširovanie, difúzia rozhodovania vnútri EÚ. Pojem verejná politika sa svojim obsahom najviac opiera o koncept *new governance* a princípy dobre spravovanej spoločnosti (*good governance*), na ktorých sú budované politiky EÚ.

Druhý problém sa týka vymedzenia rozsahu poznávacieho poľa verejnej politiky. Z hľadiska stupňa všeobecnosti pohľadu sa môže výskum verejnej politiky sústrediť na:

1. fungovanie politického procesu → hodnotenie spôsobu tvorby a výsledkov plnenia stratégií a programu vlády ako celku;
2. niektorú z konkrétnych, sektorových politik, napr. na zahraničnú politiku, ekonomickú, vzdelávaciu, sociálnu, zdravotnú, bytovú, finančnú, regionálnu a pod.;
3. konkrétne politické výstupy, na ich účinnosť v reálnom živote, napr. zavedenie bezplatného školstva, zvýšenie daní, vyčlenenie zdrojov na sociálne zabezpečenie zdravotne postihnutých, príspevky v nezamestnanosti a pod.

Všetky aspekty poznávacieho poľa verejnej politiky sa dopĺňajú a len vo vzájomnej súvislosti umožňujú pochopiť kvalitu vládnutia. V tradičných spoločnostiach a v totalitných systémoch sa tvorba politiky zužovala na autoritatívne rozhodovanie vlády vedenej jednou, výlučnou politickou stranou a kvalita vládnutia sa posudzovala ideologickými kritériami. V období komunistického režimu sa vystačilo s pojmom vládna politika, štátna politika alebo stranícka politika, ktoré mali viac-menej rovnaký obsah a s pojmom verejná politika sa vôbec nepracovalo. V pluralitnej spoločnosti slovné spojenie verejná politika vyjadruje otvorenosť systému k účasti mimovládnych aktérov na tvorbe a implementácii politiky a orientáciu na rozmanitosť záujmov a potrieb verejnosti. Legitímne authority v pluralitných demokraciách nie sú výlučným aktérom politiky a vládnutie je vecou verejnou, nie straníckou. Verejná politika môže zahŕňať programy, stratégie rôznych politických aktérov, návrhy, rozhodnutia, výstupy a správanie vládnych i mimovládnych organizácií zúčastnených na tvorbe a implementácii politiky. Všetky tieto procesy a vzťahy sú obsiahnuté v predmete verejnej politiky.

Pri definovaní verejnej politiky ako vednej disciplíny je potrebné vziať do úvahy interdisciplinárny charakter, či už hovoríme o obsahu predmetu,

o výskumných metódach, alebo o výkladovom rámci. Verejná politika integruje rôzne poznávacie prístupy do analytického kontextu politického procesu, jeho rozhodnutí a dôsledkov, ktoré tieto rozhodnutia nesú vo vzťahu ku konkrétnej cieľovej skupine občanov.

Modernejším konceptom, ktorý dnes prispieva ku kvalite poznávania politických javov a procesov vo verejnej politike, je *policy analysis*, ktorá sa zaoberá najmä metodológiou využiteľnou pri podpore mechanizmov politického rozhodovania a merania účinnosti implementácie rozhodnutí v praxi (Dunn, 1994; Veselý, 2003).

## 1 Vymedzenie verejnej politiky voči príbuzným vedným disciplinám

Verejná politika je interdisciplinárnou vednou disciplínou a ako taká využíva poznatky tematicky príbuzných vedných disciplín, teda politických vied a sociológie. Pracuje s pojmami, ktoré patrili do predmetu výskumu tradičných politických a sociologických vied, ako politické inštitúcie, politické záujmy, politická moc, politický konflikt, štát, vláda, parlament, politické záujmy, politické strany, politická moc, ako aj sociálne záujmy, sociálne skupiny, sociálny systém, sociálna štruktúra, stratifikácia spoločnosti, organizácie, atď. Rovnako využíva aj pojmy ekonómie, verejnej správy, verejného práva, ako napr. trh, zisk, súkromný sektor, verejné a súkromné statky, služby, správne rozhodnutia, individuálny záujem, legislatívne pravidlá, zákony a normy, služby, rozpočty, hospodársky rozvoj, plánovanie, privatizácia, fiškálna politika, atď. Verejná politika svoj poznávací priestor orientuje na špecifické procesy súvisiace s verejným sektorom a jeho fungovaním v kontexte sociálno-politických a ekonomických vzťahov. Sústreďuje sa na identifikáciu povahy a aktivít politických i verejných organizácií a inštitúcií, ktoré sa podieľajú/nepodieľajú na rozhodovaní o rozdelení verejných prostriedkov pre efektívne poskytovanie služieb občanom a naplnenie verejného záujmu danej spoločnosti. Preto využíva špecifický pojmový aparát, ako verejný záujem, aktéri rozhodovania, vládne a mimovládne inštitúcie, sieťovanie aktérov, politický proces, nastolovanie politickej agendy, konsenzus, formulovanie verejných problémov, realizácia rozhodnutí, nástroje realizácie politík, dopady rozhodnutí na cieľové skupiny, verejné služby občanom atď. Verejná politika využíva široký diapazón záujmových arén, ktoré diferen-

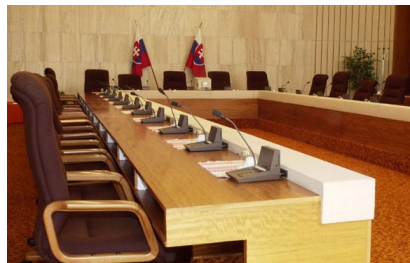
covane riešia tematické problémy jednotlivých odvetví hospodárstva, ktoré sú špecifickou agendou ministerstiev, napr. hospodárska politika, politika dopravy, politika zamestnanosti, politika mládeže, politika životného prostredia, vzdelávacia politika, migračná politika, politika zdravotníctva, politika školstva, regionálna politika atď. Verejná politika skúma tieto odvetvové agendy ako politický proces, v ktorom ide o politické rozhodnutia relevantných aktérov o rozdeľovaní zdrojov, uplatnenie riešení problémov v praxi a meranie dopadov týchto rozhodnutí na cieľové skupiny.

Verejná politika je súčasne teóriou i sociálnou praxou. Umožňuje analyzovať činnosť vlády ako politického aktéra pri výbere cieľov a spôsobov ako dosiahnuť v rámci daných možností očakávané výsledky. (Jenkins, 1978)

Teória verejnej politiky analyzuje, čo vlády robia alebo nerobia, prečo a ako rozdielne to robia a aký dopad to má na občanov. Pri štúdiu verejnej politiky ide najmä o pochopenie procesov, ktoré vedú k istým rozhodnutiam na úrovni sektorových alebo medzisektorových politík, alebo na úrovni medzi centrálnou, regionálnou a miestnou vládou. Základom analýzy vo verejnej politike je jasné definovanie problému (napr. vysoká nezamestnanosť), stanovenie cieľov (znížiť chudobu v spoločnosti) a výber adekvátnych nástrojov smerujúcich k riešeniam problému (zákon o minimálnej mzde a pod.).

V odbornej literatúre existuje mnoho spôsobov nazerania na predmet štúdia verejnej politiky v závislosti od historických tradícií v oblasti spravovania vecí verejných a úrovne rozpracovanosti konceptu verejná správa v odbornej literatúre v konkrétnom prostredí. Verejná správa v podobe *public administration* je prakticky najstaršou disciplínou (v zmysle poznávania výkonnej moci), z ktorej sa postupne vyprofilovali a odčlenili disciplíny, ako *public sector management*, *new public management* či *new governance*.

Rosenbloom (2008) definuje predmet public administration ako činnosť, ktorá je úzko prepojená s politikou a tvorbou politiky, ale centrom jej záujmu je exekutívna moc vlády, čo ju oddeľuje od súkromného sektora a približuje implementácii zákonov. Public administration využíva manažérske, politické a právnické prístupy, teórie a procesy, aby sa naplnili legislatívne, exekutívne a súdne poverenia vlády zabezpečiť regulačné a služobné funkcie pre spoločnosť. Jej hlavným zámerom je pochopiť, ako



aktéri nakladajú s verejnými prostriedkami určenými na zabezpečovanie verejných služieb občanom. Medzi funkcie verejnej správy patrí:

1. ochrana občana, jeho života, fyzických a psychických síl (organizačná štruktúra, policajné zbory, požiarne zbory, čistota prostredia, vzdelávanie a výchova);
2. služby občanovi ako každodenný servis (verejná a súkromná sieť služieb stravovania, zdravotníckej starostlivosti, rekreácie, poštová služba, infraštruktúra bývania a podnikania).

Verejnú správu možno vnímať a interpretovať ako inštitúciu, organizačnú štruktúru alebo ako remeslo. V moderných spoločnostiach je verejná správa systémom, ktorý je zložený z dvoch podsystémov, štátnej správy a samosprávy. Každý podsystém má svoje vlastné ciele, funkcie a nástroje uplatňovania moci.

Pre hlbšie pochopenie vzájomnej prepojenosti výskumného poľa týchto príbuzných disciplín je potrebné študovať, ako sa vzájomne jednotlivé teórie vymedzujú.

V teórii *new public management* sa ako hlavný zámer sleduje štýl riadenia, ktorý aktéri preferujú, a *new governance* sa zaoberá mechanizmami predvídania v riadení, ako zabezpečiť kvalitu a efektívnosť riadenia spoločnosti.

V teórii *verejnej správy* sa kladie dôraz na organizačnú štruktúru vládnutia, rozdelenie právomocí na authority (manažérov), ktoré riadia a kontrolujú procesy vo verejnom sektore. Ich zručnosti v oblasti aplikácie ústavných predpisov a všeobecných spoločenských hodnôt sú dôležité pre dosahovanie efektívnosti verejného manažmentu. Ak funguje verejný manažment efektívne, pomáha skvalitniť vládnutie a naplňa princípy dobre spravovanej spoločnosti.

Takto sa naplňa interdisciplinárny charakter spomínaných vedných disciplín, ktoré sa vzájomne dopĺňajú a poznatky každej z nich prispievajú k rozvoju teórie verejnej politiky.

## 2 Predmet verejnej politiky

Existuje mnoho charakteristík verejnej politiky. Prakticky od začiatku 70. rokov, keď sa dosiahol významný rozvoj tejto teórie ako sociálnej vedy, sa záujem o predmet disciplíny neustále zvyšuje.

Zakladateľ verejnej politiky Lasswell (1936) kládol dôraz na systematický výskum tvorby a implementácie politiky, pretože bol presvedčený, že iba tak možno vytvoriť dostatočnú teoreticko-empirickú základňu na analýzu a hodnotenie politických procesov. Za hlavnú politickú činnosť vlády považoval tvorbu optimálnych stratégií využívania materiálnych a ľudských zdrojov na riešenie verejných problémov. Preto spájal verejnú politiku s procesom neustáleho hľadania odpovede na otázku: „Kto dostane čo a akou formou?“ (Lasswell, 1971). Medzi ďalšie osobnosti, ktoré prispeli k metodológii predmetu tejto disciplíny, patria: A. Wildavsky, J. Pressman, P. Bachrach, M. S. Baratz, H. Simon, Ch. Lindblom, T. Lowi, J. W. Kingdon, G. Peters, S. Lukes, W. Dunn, Y. Dror, R. Rose, P. A. Sabatier, O. E. Hughes, A. Etzioni, K. J. Arrow a ďalší.



Rozsiahla odborná literatúra v oblasti verejnej politiky dáva dnes možnosť systematického štúdia tak teoretických, ako aj praktických problémov procesu vládnutia. V prevažnej väčšine odborných prác existuje zhoda v charakteristike pojmu verejná politika. Medzi najčastejšie citované patria nasledovné definície:

„Verejná politika je súhrn vládnych aktivít,<sup>1</sup> ktoré priamo alebo sprostredkovane ovplyvňujú život občanov štátu“ (Peters, 1986, s.4). Skúma to, čo vlády robia, prečo a ako rozdielne to robia alebo nerobia (Dye, 1976; Pal, 2003). Zahŕňa aktivity autorít zamerané na dosahovanie kolektívnych cieľov (Colebatch, 1998).

„Verejná politika je súhrn vládnych aktivít,<sup>1</sup> ktoré priamo alebo sprostredkovane ovplyvňujú život občanov štátu“ (Peters, 1986, s.4). Skúma to, čo vlády robia, prečo a ako rozdielne to robia alebo nerobia (Dye, 1976; Pal, 2003). Zahŕňa aktivity autorít zamerané na dosahovanie kolektívnych cieľov (Colebatch, 1998).

Vládne aktivity sú v každom politickom systéme špecifické v závislosti od záujmov a stratégií zúčastnených aktérov. V americkej literatúre sa verejná politika analyzuje často v troch úrovniach podľa toho, aké reálne zmeny prináša do života občanov:

1. Public choices („vstupy“ z prostredia): Legitímne autority (parlamenty, exekutíva, nátlakové skupiny) rozhodnú (urobia výber) o realizácii danej politiky, napr. systém daní. Výsledkom *policy choices* je *policy in action*.

<sup>1</sup> Pod vládnymi aktivitami sa skrýva pojem vláda v širokom zmysle slova.

2. Policy outputs („výstupy“, resp. „programy“): Aktivity spojené s realizáciou politiky. Každá politika súvisí s výdavkami, napr. finančná nákladnosť politiky, technicko-organizačné a personálne zabezpečenie daňových úradov.
3. Policy impacts („dopady“): Súhrn všetkých dopadov na občanov, daňových poplatníkov. V uvedenom príklade môže byť policy impact väčší výber daní od bohatých, ako aj od chudobných, ktorých to ešte viac sociálne znevýhodňuje (Peters, 1999).

Britskí autori Burch a Wood zase zdôrazňujú, že verejná politika sa zaoberá nielen aktivitami vlády – čo robí, prečo to robí, prípadne s akým účinkom, ale súčasne hľadá spôsob zefektívnenia jej činnosti. Skúma komplex problémov týkajúcich sa optimálneho fungovania rozhodovacích mechanizmov v politike. Podľa autorov je dôležité pochopiť, že politika je produktom vlády a *making the public policy* (tvorenie politiky) hlavným zmyslom jej aktivity (Burch, Wood, 1993).

Dnes existuje veľké množstvo odborných publikácií zameraných na rôzne aspekty verejnej politiky, ale aj na rozvoj jej teórie ako vednej disciplíny. Môžeme ich rozdeliť do niekoľkých kategórií:

- a) Teoreticko-metodologické práce, ktoré sprostredkovávajú základné informácie o štruktúre predmetu a metódach verejnej politiky;
- b) Práce, ktoré sa zaoberajú teóriou verejnej politiky s aplikáciou na konkrétnu krajinu;
- c) Práce venované analýze sektorových politík uskutočňovaných vo vnútri systému, napr. zahraničnej, ekonomickej, sociálnej, zdravotnej, bytovej či regionálnej politike.
- d) Samostatnú kategóriu môžu tvoriť práce evaluačné, zamerané na vyhodnotenie konkrétnych výstupov a dôsledkov politiky vo verejnom živote, napr. dopad zmeny systému sociálneho zabezpečenia, zvýšenia daní, bezplatného školstva. Sústreďujú sa na to, ako politika vplýva na cieľovú skupinu občanov, napr. stav korupcie v spoločnosti, rastu chudoby, nezamestnanosti atď. V poslednom čase začínajú vychádzať takéto analýzy o stave spoločenských javov aj u nás s podporou rôznych mimovládnych domácich i zahraničných organizácií.
- e) Najpočetnejšiu skupinu prác v oblasti verejnej politiky tvoria politické analýzy, ktoré vznikajú ako expertízy na posúdenie účinnosti politík,

sú cenným zdrojom informácií o situácii v konkrétnej oblasti rozvoja verejného života. Používajú špecifické kvantitatívne i kvalitatívne metódy, ktoré pomáhajú porozumieť a porovnať spôsob, akým vlády pristupujú k tvorbe politiky.

### 3 Klasifikácia verejných politík

Klasifikáciu verejných politík môžeme robiť podľa rôznych kritérií. Najznámejšia klasifikácia je odvodená od:

1. *odvetia* či *oblasti* spoločenského života, napr. hospodárska, sociálna, kultúrna, zdravotná atď.;
2. *cieľovej skupiny* – rodinná, dôchodková, imigračná, drogová, atď.;
3. *správnej moci* – komunálna, regionálna, federálna.

Okrem toho možno rozlišovať politiky podľa *spôsobu usmernenia* formou nariadení či príkazov, ktoré vedú k dosiahnutiu očakávaných výsledkov, ako napr. pravidlá cestnej premávky alebo školský poriadok. Rovnako rozlišujeme politiky aj podľa *charakteru programov* – program finančnej pomoci, program výstavby detského ihriska, alebo podľa *vydávaných noriem, zákonov* – napr. zákonník práce, zákon o štátnej službe atď.

Jednu z možných klasifikácií z hľadiska účinnosti politík predstavil Lowi (1972). Vychádza z poznania, že politické problémy sú vždy odrazom sociálno-ekonomickej situácie spoločnosti a existujúcich politických štruktúr. Konkrétna politika vlády teda kalkuluje s nákladmi a úžitkom a využíva rôzne organizačné formy politického konania (donútenia) aktérov na dosiahnutie predpokladaných cieľov. Prostredníctvom rôznosti organizačných foriem politického konania (*policy arena*) môže vláda každého štátu uplatniť priamu a sprostredkovanú donucovaciu moc na presadenie svojej politiky, a tým zároveň stanoviť limity správania sa aktérov. Základ tvorí šesť modelových organizačných foriem/arén politík:

1. *redistributívna politika*,
2. *distributívna politika*,
3. *regulatívna politika*,
4. *konštitučná politika*,
5. *presvedčovacia politika*.

Neskôr sa presadila do klasifikácie aj *samoregulatívna politika* (Salisbury – Heinz, 1968).

*Redistributívna politika* – je organizačná forma konania založená na stanovení jednoznačného pomeru medzi nákladmi a úžitkom. Vychádza z určitého ideologického presvedčenia aktérov, na základe ktorého sa rozhodne, ktorej sociálno-ekonomickej vrstve spoločnosti bude pridané to, čo inej bude odobraté. Je to typ donucovacej politiky, ktorá sa implementuje cez prostredie.

Využíva najmä daňové kanály, zisk od jednej skupiny používa na vyrovnanie životných nákladov inej skupiny. Snahou takejto politiky je napríklad zabezpečiť, aby boli uspokojené minimálne potreby občanov. Podporuje nižšie a stredné zisky. Je viac dominantnou organizačnou formou politiky v krajinách s črtami konsociačnej demokracie s vysokým životným štandardom.

*Distributívna politika* – je organizačná forma konania založená na filozofii uplatnenia rovnakého prístupu ku všetkým sociálnym skupinám spoločnosti pri rozdeľovaní tovarov a služieb. Prináša úžitok všetkým a je výhodná pre všetkých, pretože jej náklady sa nedajú konkrétne priradiť alebo zistiť.

Preferuje celonárodné programy, napr. verejný program národných parkov, vedeckého výskumu. Žiadna sociálna skupina nemôže byť zvýhodnená ani znevýhodnená pri ich realizácii. Táto forma politiky je uskutočňovaná na základe geografického alebo funkčného kritéria. Napríklad geografické kritérium berie za základ niektorú úroveň lokálnej vládnej štruktúry (regionálna, miestna samospráva), ktorej je rovnako pridelená výhoda či finančná podpora. Takouto politikou môže byť napríklad všeobecná dôchodková daň, podpora poľnohospodárskych fariem a pod.



*Regulatívna politika* – je organizačná forma konania založená na uplatňovaní pravidiel, príkazov, zákazov, nariadení, ktoré konkretizujú zákon formou limitovaného správania jednotlivých subjektov v záujme ochrany spoločnosti.

Ako príklad možno uviesť prijatie celospoločenských pravidiel výkupných cien určitých produktov, pravidiel na ochranu zdravého stravovania atď. Podobne v prípade požiadavky paritného zastúpenia jednotlivých zástupcov národnostných menšín vo vládnych orgánoch. Regulatívna politika predpokladá rovnaký prístup k verejným potrebám (vzduch, voda, ochrana zdravia, ekonomiky, bezpečnosť občanov). Vláda zaujíma sprostredkovateľskú pozíciu medzi záujmovými skupinami, ktoré prichádzajú so svojimi požiadavkami. Táto forma je náročná na vznik nových verejných inštitúcií.

*Konštitučná politika* – je organizačná forma konania určená na stabilizáciu systému. Účinok tejto politiky sa nevzťahuje na priame rozdeľovanie nákladov a úžitku, ale skôr na normy, pomocou ktorých sa rozdeľovanie uskutočňuje. Všeobecne ide o stanovenie pravidiel pre používanie politickej moci.

Táto forma (aréna) môže byť dôvodom na konfliktné a ideologické spory aktérov, ktorí sa snažia nastolovať nové politické otázky súvisiace s reformami, s inštitucionálnymi zmenami a pod. Vzťahuje sa na právne usporiadanie vnútorných pomerov v systéme tvorby politiky.

*Samoregulatívna politika* – je organizačná forma konania na úplné alebo čiastočné prenesenie priamej rozhodovacej a kontrolnej funkcie štátu v istej sfére spoločenského života, ktorú preberajú autonómne prvky alebo samosprávy.

Je to doplnková forma Lowiho konštitučnej formy politiky a platí pre decentralizované systémy, kde (lokálni) tvorcovia politiky riešia svoje záležitosti sami.

Vláda deleguje právo konkrétnym sociálno-ekonomickým skupinám rozhodovať a implementovať vlastné regulatívy v konkrétnom prostredí (autónomne oblasti regulácie). Môže ísť napr. o platnosť istých bezpečnostných noriem, ktoré sa stanú záväznými len pre určité skupiny.

V poslednom čase sa uvádza v odbornej literatúre ako osobitná organizačná forma (aréna) aj *presvedčovacia (persuasívna) politika*.

*Presvedčovacia politika* – je organizačná forma konania využívaná najmä v prípade potreby presadiť rozhodnutia v nejasne štruktúrovanom rozdelení zdrojov.

Táto politika je spätá so záujmami konkrétnych politických skupín, ktoré využívajú presvedčovanie verejnosti i partnerov o správnosti nakladania zo zdrojmi ako inštrument na presadenie istých programov.<sup>1</sup>

Uvedené organizačné formy politík môžu pomôcť pochopiť jeden z dôležitých mechanizmov, ktorý určuje vzťah medzi politickým problémom a konaním aktérov v politickom procese. Sú teoretickým inštrumentom na poznávanie politiky v jej význame politics a policy. V reálnom živote však nemožno sledovať jednotlivé formy (arény) izolovane, pretože sa vzájomne prelínajú, dopĺňajú a podmieňujú v závislosti od sociálneho a politického prostredia. Lowiho model politických arén alebo organizačných foriem politík sa v poslednom čase využíva najmä vo výskume policy analysis, ktorá sa pokúša merať úspešnosť používania rôznych politík v konkrétnych podmienkach.

Koncepcia verejnej politiky a klasifikácia foriem inštrumentálneho konania aktérov nás vedie k bližšiemu výkladu fungovania mechanizmov tvorby verejnej politiky. Dôležité však je najskôr pochopiť rôzne modely vládnutia a úlohy štátu, ktoré sú predmetom skúmania verejnej politiky ako vednej disciplíny.

<sup>1</sup> Pozri: Fiala, P., Schubert, K.: *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister and Principal, 2000.

### Kontrolné otázky:

1. Diskutujte o obsahu predmetu verejná politika a rozsahu jej poznávacieho poľa.
2. Pokúste sa vymedziť predmet verejnej politiky voči príbuzným vedným disciplinám. Na konkrétnom príklade z praxe formulujte oblasť výskumných problémov z hľadiska verejnej politiky a z hľadiska inej príbuznej vednej disciplíny (verejná správa, politológia, sociológia, verejný manažment a pod.).
3. Charakterizujte organizačné formy politík/arény a uveďte príklady.



### Študijná literatúra:

- BURCH, M., WOOD, B. (ed.): *Public Policy in Britain*. Blackwell Press, 1993.
- COLEBATCH, H. K.: *Policy*. Buckingham: Open University Press, 1998.
- DUNN, W. N.: *Public Policy Analysis. An Introduction. 2nd ed.* New Jersey: Prentice-Hall, 1994.
- DYE, T. R.: *What Governments Do? Why they do it? What Difference it Makes*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1976.
- FIALA, P., SCHUBERT, K.: *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Barrister and Principal, 2000.
- HUGHES, O. E.: *Public Management and Administration. An Introduction*. Macmillan Press, 1998.
- JENKINS, W. I.: *Policy Analysis*. Oxford: Martin Robertson, 1978.
- KLIMOVSKÝ, D.: *Základy verejnej správy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2008.
- LASSWELL, H. D.: *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: McGraw-Hill, 1936.
- LASSWELL, H. D.: *A Preview of Policy Sciences*. New York: Elsevier. 1971.
- LOWI, T. A.: *Four Systems of Policy, Politics and Choice*. In: *Public Administration Review*, vol. 32, no. 4, 1972.

- MALÍKOVÁ, L.: *Verejná politika. Aktéri a procesy*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2003.
- MALÍKOVÁ, L., JACKO, T.: *New public management a Slovensko: podoby a aplikácia princípov. 1. vyd.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2013, s. 217.
- MARCH, J. G., OLSEN, J. P.: *Democratic Governance*. New York: The Free Press, 1995.
- MARKS, G., HOOGHE, L.: *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.
- PETERS, B. G.: *American Public Policy: Promise and Performance*. Chatham House Publishers, 1999.
- PETERS B. G.: *Governance: A Garbage Can Perspective*. Wien: IHS, str.1-17, 2002.
- ROSENBLOOM, D. H.: *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. New York: McGraw Hill, 2008.
- SALISBURY, R. H., HEINZ, J.: *The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles*. In: RANNEY, A. (ed.). *Political Science and Public Policy*. Chicago: Markham, 1968.
- VESELÝ, A.: *Knowledge-Driven Development. Conceptual Framework and Its Application to the Czech Republic*. Disertační práce. Univerzita Karlova: Fakulta sociálních věd, 2003.



## III

## MODERNÉ VLÁDNUTIE A ÚLOHA ŠTÁTU VO VEREJNEJ POLITIKE

Verejná politika je odrazom aktivít inštitucionálnej štruktúry spoločnosti a vôle či nevôle aktérov, ktorí tieto inštitúcie reprezentujú. Aktérmi politiky môžu byť tak jednotlivci, ako aj inštitúcie, ktoré fungujú v kolektivizovaných, formalizovaných, ale aj neformalizovaných vzťahoch (Potúček, 2016, s. 56). Inštitúcie sú tvorené ústavno-právnym poriadkom organizačnej štruktúry, ktorá sa riadi systémom etických a sociálnych noriem, ale aj zvyklosťami, očakávaniami podmienenými kultúrno-historickým vývojom spoločnosti. Vláda je tvorená sieťami štátnych inštitúcií, ktoré sú usporiadané hierarchicky a spolu s inými verejnými organizáciami spravujú verejné záležitosti. Skúmanie toho, čo vlády robia a ako to robia, si vyžaduje poznanie interakcií v sieťach vzťahov aktérov, ktorí spoločne formulujú a realizujú verejnú politiku. Tradične používaný pojem vláda/government sa rozširuje na presnejší pojem vládnutie/governance alebo spravovanie.

Moderné vládnutie zahŕňa aktivity a vzájomné vzťahy rôznych úrovní (národnej, nadnárodnej, európskej, ale aj regionálnej či miestnej), do ktorých patria aj siete trhu či občianskej spoločnosti a médií. V kontexte tohto širokého chápania modernej spoločnosti a jej fungovania ponúkajú autori rôzne definície pojmu vládnutie.

Vládnutie je kolektívna schopnosť ovplyvňovať budúcnosť k lepšiemu (Dror, 2001).

Vládnutie je systém hodnôt, verejných politík a inštitúcií, pomocou ktorých spoločnosť spravuje hospodárske, politické a spoločenské záležitosti interakcií vnútri a medzi štátom, občianskou spoločnosťou a súkromným sektorom (Governance, White paper, 2001).

Súbežne s konceptom vládnutia (*governance*) sa objavil aj koncept *multi-level governance*, ktorý má pôvod v štúdiách európskej integrácie a je spo-

jený s autormi Marks a Hooghe (2001). Multi-level governance sa zaoberá procesom vytvárania a realizácie politík v rámci EÚ a interpretuje európsku integráciu ako proces zdieľania politickej autority na niekoľkých úrovniach vlády, pričom sa táto autorita rozkladá do viacerých úrovní moci (nadnárodnej, národnej, regionálnej, lokálnej). Rozhodovacie procesy o riešení verejných problémov prebiehajú multi-interaktívne v súčinnosti vlád, trhu, občianskeho sektora a médií.<sup>1</sup>

Pojem vládnutie je nevyhnutne spojený s pravidlami pre kolektívne vyjednávania a aktivitu relevantných aktérov: vlády, súkromného sektoru, ako aj občianskej spoločnosti. Z hľadiska verejnej politiky je potrebné vziať do úvahy, že vládne inštitúcie sú síce podstatným regulátorom, avšak nie jediným účastníkom vládnutia. Vládnutie je teda kolektívnou úlohou i zodpovednosťou štátu, súkromného a občianskeho sektora (Kooiman, 2003, s. 5).

V súvislosti s vládnutím v systéme EÚ sa často diskutuje o koncepte *garbage can*, (March, Olsen, 1995) ktorý upozorňuje na prejavy prvkov organizovanej anarchie v moderných demokraciách. Inštitúcie si čoraz ťažšie dokážu poradiť v komplexných a slabo zadefinovaných rozhodovacích situáciách, kde racionálnosť zlyháva a organizačná štruktúra je nedostačujúca. Treba čeliť pasci spoločného, kolektivizovaného rozhodovania (*join decision trap*), kde sú problematické preferencie v procese rozhodovania, nejasné techniky a ciele členských štátov EÚ.

Ak je vládnutie v modernom globalizačnom procese kľúčovým pojmom pre vysvetlenie fungovania verejných politík, otvára sa otázka o úlohe štátu ako tradične národnej inštitucionálnej úrovne moci, ktorá prostredníctvom orgánov verejnej správy vykonáva a udržiava suverenitu a monopol pri zabezpečovaní kľúčových funkcií, ako vnútorná a vonkajšia bezpečnosť, rozvoj formovania a dodržiavania ústavného rámca fungovania spoločnosti, zabezpečovanie verejných služieb občanom, najmä v sociálnej oblasti a oblasti ochrany životného prostredia. Vzhľadom na skutočnosť, že v modernom vládnutí niektoré funkcie štát deleguje na iné subjekty, či už trhové, alebo občianske mechanizmy, dochádza k redefinovaniu úlohy štátu z pozície silného, monopolného aktéra moci na slabého aktéra alebo spoluaktéra pri spravovaní modernej spoločnosti. Z hľadiska verejných politík sú organizačné štruktúry a inštitúcie štátu nevyhnutné pre ich tvorbu a fungovanie.

<sup>1</sup> Pozri: Potůček, M. et. al. *Public Policy a Comprehensive introduction*. Praha: Karolinum Press, 2017, s. 50-70.

## 1 Dobre spravovaná spoločnosť / good governance

Koncept good governance sa stal dominantným teoretickým konceptom najmä v kontexte systému vládnutia EÚ a ponúkol nový normatívny prístup k tvorbe politiky. Princípy decentralizácie moci zo štátu na regióny a obce, delegovanie určitých právomocí zo štátu (národných vlád) na inštitúcie EÚ, ako aj uplatňovanie princípov vo forme public-private partnership, multi-level governance či policy networks v spoločenstve krajín EÚ, sformulovalo nové kolektivizované, spoločné témy týkajúce sa hodnotového systému, ako aj ochrany kvality života modernej spoločnosti. Tento proces vracia diskusiu o úlohe štátu v kontexte s moderným vládnutím aj do verejnej politiky v podobe otázky: Ako chápať postavenie štátu ako regulátora a sprostredkovateľa verejných politík v kontexte good governance? Môže byť štát naďalej efektívnym mechanizmom tvorby verejných politík a ako sa majú správať aktéri jeho organizačnej štruktúry?

Zmena postavenia moderného štátu v nových podmienkach rozhodovania v prvom rade vedie k redefinovaniu jeho úlohy: 1. Štát zostal hlavným hierarchizovaným aktérom schopným formulovať a realizovať verejné a kolektívne ciele. 2. Štát vládne v partnerstve s inými aktérmi, aby jeho rozhodnutia boli efektívnejšie k účinnosti voči cieľovým skupinám v spoločnosti. 3. Štát je neustále konfrontovaný s organizovanou anarchiou (garbage can) vychádzajúcou z difúzie moci, sprevádzanej neprehľadnosťou formulácie cieľov sietí aktérov, ktorí sa zúčastňujú na tvorbe verejných politík.

Teória *garbage can* vychádza z predpokladu, že rozhodovanie v súčasnosti je menej programovateľné a predvídateľné, závisí od mnohých situácií, ktoré sú navodzované rôznymi možnými cestami, pričom racionálne východiská najoptimálnejšieho variantu riešenia nemusia platiť. Proces rozhodovania v tvorbe politiky zodpovedá organizovanej anarchii. Situácia organizovanej anarchie je charakteristická: 1. **problematickými preferenciami** – preferencie sú skôr nekonzistentné, kde každý preferuje niečo iné, racionalita je obmedzená (aktéri môžu mať mylné preferencie), politická



situácia nedovoľuje diskutovať o niektorých témach, preferencie sa identifikujú prostredníctvom aktivít zúčastnených aktérov (akcieschopných aktérov); 2. **nejasným spôsobom dosahovania cieľov** – spôsob dosiahnutia cieľa nie je strategicky naplánovaný z centra, ale môže byť založený na metóde pokus – omyl; 3. **premenlivou participáciou** – hranice organizácie a rozhodovania sú premenlivé a neurčité, miera zapojenia alebo participácie na rozhodovaní závisí od toho, ako aktéri vnímajú svoje možnosti presadiť vlastné záujmy; oveľa väčšia participácia je na strane výstupu než na strane vstupu.

**Zdroj:** Peters, 2002, s. 1-17.

Garbage can má svoje paradoxy, ktoré možno zhrnúť do nasledovných bodov:

1. Mocní vedia presadiť agendu bez ohľadu na ich legitimitu (demokratický deficit tohto modelu). Majú schopnosť formulovať agendu účinne.
2. Formálne pravidlá neúplne regulujú participáciu (aktéri vnútri systému majú schopnosť niekoho vylúčiť so siete).
3. V rozhodovacom procese existuje informačná asymetria, pretože vládne organizácie často majú informácie, ale nemajú riešenia, a naopak, mimovládne organizácie majú riešenia, ale nemajú relevantné informácie.



Vládnutie má preto z pohľadu konceptu „garbage can“ nasledovné problémy v procese tvorby verejnej politiky:

1. Rozhodovací proces nie je jasne štruktúrovaný a pripomína skôr anarchiu.
2. Náhodnosť sa stáva charakteristickou vlastnosťou v rozhodovacom procese.
3. Priestor na rozhodovanie je viac otvorený akcieschopným aktérom.
4. Agenda setting ako najdôležitejšia etapa v rozhodovacom procese (schopnosť otvoriť tzv. okno možností – policy window – v čase, keď je aktér akcieschopný<sup>1</sup>) zlyháva (Peters, 2002).

<sup>1</sup> Viac v kapitole o tvorbe agendy.

Výrazný posun v rozvoji konceptu vládnutia môžeme sledovať na úrovni EÚ, kde prevláda nehierarchizovaný spôsob rozhodovania aktérov založený viac na ich sebaorganizovaní. Novým prvkom v procese tvorby verejných politík sa stala hlavne mobilizácia aktérov verejného, súkromného a občianskeho sektoru metódou *problem solving*. Sociálne a politické siete aktérov sú v EÚ hlboko zainteresované na spoluvládnutí so štátnymi a samosprávnymi inštitúciami. Interakcie medzi aktérmi sa uskutočňujú tak v smere zhora nadol/top-down (nadnárodní, národní, regionálni, miestni), ako aj zdola nahor/bottom-up (miestni, regionálni, národní, nadnárodní). Rozvíjajú sa do rôznych sietí vzťahov medzi verejným, súkromným a občianskym sektorom. Štát je síce aktívny a stále dominantný hráč v rozhodovaní procese, ale oveľa viac vyjednáva, snaží sa jednotlivé politiky prispôbiť tak, aby vyhovovali čo najviac zainteresovaným aktérom v procese tvorby a realizácie politík.

## 2 Úloha štátu v modernom vládnutí

U pluralistov sa stretávame s rezervovaným postojom k štátu ako súčasť normatívnej politickej filozofie. Podľa nich politická veda má študovať skupiny a ich záujmy vo vládnom systéme, pretože sa dajú empiricky merať a nie sú abstraktnými kategóriami. Veľké štáty sú dnes z hľadiska moderného vládnutia považované za málo kompetentné rozhodovať efektívne o veciach verejných. Ako už bolo spomenuté, dochádza k postupnému ústupu od tradičného postavenia autoritatívnych a hierarchizovaných štátnych centier moci k postaveniu štátov ako regulátorov, ktorí postupne delegujú svoje tradičné funkcie a kompetencie na iné úrovne vládnutia (nadnárodné, regionálne, lokálne) alebo na aktérov trhu či občianskej spoločnosti.

### Vládnutie v liberálno-demokratických modeloch štátu

Za najvhodnejšiu formu vlády v modernom výklade demokracie sa považuje polyarchia, kde je dôležité odpovedať na otázku: Kto má moc, kto vládne? V tomto kontexte predstavuje štát pre verejnú politiku imidž politickej neutrality, teda nepatrí a priori nikomu. Je výsledkom aktivít občanov, politických strán, nátlakových a záujmových skupín, ktoré sa realizujú prostredníctvom byrokracie, teda štátneho aparátu. V modernom štáte je

moc široko rozptýlená a otvorená rôznym záujmovým skupinám, vrstvám (Dahl, 1967; Lindblom, 1965).

Argumenty pluralistov v otázke uplatňovania úlohy štátu v modernom systéme vládnutia zhrnuli Dunleavy a O'Leary (1987) v publikácii *Theory of State* nasledovne:

1. Pluralisti uprednostňujú diskusiu o „vláde“ a „vládných systémoch“ pred diskusiou o štáte a štátnych organizáciách.
2. Politická veda by mala byť predovšetkým štúdiom záujmov konkrétnych skupín a nie štúdiom abstraktného modelu štátu.
3. Pluralisti uprednostňujú analýzu súčasných politických systémov v kontexte otázky: „Kto má moc v polyarchii (demokracii)?“ pred otázkou „Čo je štát?“

Štát a jeho úloha je spojená skôr s aktivitami inštitúcií organizačnej štruktúry štátnej správy (legislatívne, exekutívne a súdne, kontrolné inštitúcie, ombudsman), ktorá prostredníctvom štátnych a verejných inštitúcií zabezpečuje realizáciu verejných záujmov. Dunleavy a O'Leary (2000) hovoria o troch typoch liberálno-demokratického štátu:

- *Minimálny štát (weathervane model of state)* – správa sa ako pravý veterník natačajúci sa podľa smeru vetra (najsilnejšieho tlaku);
- *Neutrálny štát (neutral state model)*;
- *Sprostredkovateľský/maklérsky štát (Broker state model)*.<sup>1</sup>

### **Minimálny model štátu**

Tento model štátu vnímali predstavitelia liberálnej demokracie v USA (v 50. rokoch) ako „veterník“, ktorý odráža alebo odpovedá na rovnováhu síl nátlakových skupín v občianskej spoločnosti. Je to mechanizmus, prostredníctvom ktorého sa spracovávajú politické vstupy. Realizácia stratégií (politik) sa uskutočňuje prijímaním zákonov, ktoré legitimizujú víťazstvá v súťaži nátlakových skupín. Štátna „neutralita“ v tomto modeli znamená, že štátne organizácie sú kolonizované najsilnejšími nátlakovými (lobistickými) skupinami vo svojich odvetviach hospodárstva. Tak ako sú jednotlivé skupiny rozdielne úspešné v jednotlivých časových horizontoch, tak aj štruktúra štátnych orgánov odzrkadľuje tento proces dynamickej nerovnováhy. Minimálny

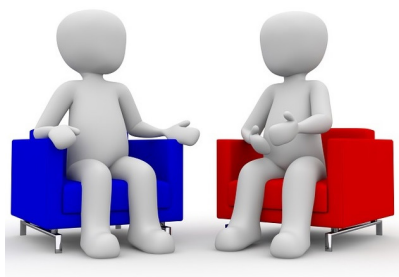
<sup>1</sup> Pozri: Dunleavy, P., O'Leary, B.: *Theories of the State. The Politics of Liberal Democracy*, Palgrave, 1987.

štát je vysoko citlivý na vplyvy politických strán. Vládnuca strana (koalícia) nemá veľké problémy pri prispôsobovaní si štátneho aparátu tak, aby vyhovoval jej zámerom, okrem prípadu, že existujú volebne silné nátlakové skupiny, ktoré majú záujem na udržaní status quo. Model „minimálneho štátu“ uľahčuje predkladanie požiadaviek občanov do verejných programov, teda do programov vládnuvich politických strán (program vládnej koalície). Dá sa teda povedať, že tento model štátu najviac odráža strety záujmov, ktoré prebiehajú v občianskej spoločnosti. Štát je tu nástrojom ochrany spoločenského poriadku, aby občania mohli presadiť svoje záujmy do politik. Je považovaný za strážcu, ktorý udržuje poriadok, zabezpečuje vynútiteľnosť zmlúv a dohôd v spoločnosti a ochraňuje spoločnosť pred vonkajšími zásahmi. Na zabezpečenie týchto úloh má vybudovanú organizačnú štruktúru vo forme polície, súdov a armády. Ostatné oblasti vzťahov ekonomických, kultúrnych, sociálnych a morálnych sú skôr súčasťou občianskej spoločnosti a súkromného sektoru. K prívržencom koncepcie minimálneho štátu patrí tzv. nová pravica (New right), ktorá nadväzuje na teóriu slobodného trhu (Nozick 1974; Hayek 1960; Friedman 1962) tvrdením, že zásahy štátu do fungovania spoločnosti obmedzujú konkurenciu, znižujú efektivitu a produktivitu práce. Preto ekonomická úloha štátu by mala byť minimálna (obmedzená na kontrolu monopolov a udržanie inflácie). Základný rozdiel medzi štátnymi inštitúciami a súkromnými podnikmi je v pochopení problému maximalizácie zisku. Podnikateľ je motivovaný k zainteresovanosti na zisku vlastným profitom. Byrokratická organizácia zase viac štátnym rozpočtom než zárobkami. Nová pravica preto kritizuje rozpínanosť štátu v podobe upevňovania pozície štátnej byrokracie (napríklad v podobe rastu nákladov na volebnú demokraciu alebo rastom počtu byrokratického aparátu). Liberálna demokracia podporuje ideu teórie novej pravice o decentralizácii, ktorá presadzuje fragmentáciu centier moci a prenos kompetencií na nižšie organizačné hierarchie, ktoré pomáhajú zvyšovať zainteresovanosť miestnych úradníkov na riešení konkrétnych politik a umožňujú širšie uplatňovať občiansku kontrolu tých, ktorí rozhodujú o daných politikách. Z hľadiska filozofie racionálne konajúceho jednotlivca, ktorého cieľom je maximalizovať zisk a minimalizovať náklady, by sa moderné demokracie mali usilovať o model minimálneho štátu.

### **Neutrálny model štátu**

Existujú tri rôzne názory na neutralitu a správanie „neutrálnej“ organizácie štátu:

- 1) Štát ako neutrálna organizácia sleduje aktivity bez zasahovania a vykazovania nejakej náklonnosti k určitej skupine či záujmovej strane konfliktu.
- 2) Úlohou štátu je strážiť férovosť mocenského zápasu, dodržovanie existujúcich noriem a snaha o spravodlivú intervenciu, ak je potrebná a vo verejnom záujme. Je v úlohe rozhodcu.
- 3) Rovnako môže štát zasahovať v prípade, že treba podporiť znevýhodnenú skupinu – buď pomocou počiatkových zdrojov, alebo inými nástrojmi a procedúrami podporiť jej záujmy.



V prípade neutrálneho štátu je jeho primárnou úlohou byť v pozícii diváka, rozhodcu aj intervenť. V 50. rokoch minulého storočia bol normatívnym ideálom štátu ten, ktorý udržiaval rovnováhu, rozhodoval súťaženie nátlakových skupín na ochranu neorganizovaných alebo slaboo organizovaných skupín vo „verejnom záujme“.

Tak isto ako model minimálneho štátu, aj neutrálny model vysvetľuje rozvoj štátu v povojnovom období v pojmoch ako požiadavky občanov, nátlakových skupín a politických strán. Má však hrať aktívnejšiu úlohu pri rozhodovaní a posudzovaní mocenských záujmov.

### **Sprostredkovateľský model štátu**

Model sprostredkovateľského štátu hovorí, že niektoré dôležité rozhodnutia nereflektujú ani požiadavky nátlakových skupín, a ani verejný záujem, akokoľvek definovaný. Vzhľadom na to spomenutý model štátu interpretuje verejnú politiku ako agregáciu aktivít nátlakových skupín prenikajúcich do vnútra štátneho aparátu. Štátne orgány, ako aj zvolení reprezentanti politických strán vo vláde majú svoje vlastné nealtruistické politické ciele

a politika je tak výstupom záujmov štátneho aparátu, ako aj zápasu mimo neho. Štát ako sprostredkovateľ reprezentuje svoje vlastné záujmy, ale svojimi klientmi je donútený viac k autonómnemu správaniu, teda správaniu „čestného makléra.“ Ako sprostredkovateľ teda nesleduje verejný záujem ako neutrálny pozorovateľ, ale štátne orgány a ich reprezentanti neustále spracúvajú a uľahčujú dosahovanie politických kompromisov (stratégií) medzi kľúčovými záujmovými skupinami. Ak sú záujmy skupín vyrovnané, tak štát môže rozhodnúť v prospech tej skupiny, ktorá presadzuje stratégiu, ktorá je bližšie, prípadne sa zhoduje so záujmami štátnych orgánov. Taktiež štátne orgány a ich predstavitelia môžu využiť nejasnú štruktúru štátneho aparátu na presun aktivít, zodpovedností a rozhodnutí niekde inde. Sprostredkovateľský štát nie je preto jasne čitateľná a predvídateľná organizácia ľahko odlíšiteľná od zvyšku spoločnosti. Nie je pasívny, neutrálny a ani nie je „čiernou skrinkou“ (Dunleay, O’Leary, 1987).



S rozvojom kapitalizmu a v dôsledku hospodárskych kríz uvažujú vlády čoraz viac nad intervenciami štátu v hospodárskej i sociálnej oblasti. V USA sa rozvinul keynesianizmus a s ním aj politika štátnych intervencií, ktoré mali prispieť najmä k riešeniu problému nezamestnanosti (J. M. Keynes – jeho publikačná činnosť, 1909 – 1946). V Európe sa moderné národné štáty ako Veľká Británia a Nemecko vyrovnávali s podobným problémom aktivizácie úlohy štátu v oblasti sociálneho zabezpečenia a tvorby sociálnej politiky, ktorá mala ochraňovať občanov všetkých spoločenských vrstiev pred chudobou. Túto úlohu mala splniť sociálna politika/welfare policy, ktorá v polovici 50. rokov 20. storočia prerástla do modelu welfare state/sociálny štát. Jeho základy položilo už Bismarkovo zákonodarstvo (Sozialstaat, koncom 19. storočia) v oblasti sociálneho zabezpečenia a rozvinulo sa aj vo Veľkej Británii (tzv. Beveridgeova správa) prijatím komplexného systému sociálneho zabezpečenia občanov počas celého života. Postupný rozvoj sociálneho zákonodarstva po 2. svetovej vojne v podstate unifikoval sociálne reformy založené na sociálnych inštitúciách a sociálnej legislatíve, a tým položil základy moderného sociálneho štátu, ktorého základom sa stalo sociálne občianstvo, ktoré vychádza z troch dimenzií. Marshall (1950) definoval občianstvo, resp. štatút občianstva v dimenzii *civil citizenship*, po-

*litical citizenship, social citizenship*. V nadväznosti na takto štruktúrovaný fenomén občianstva sa rozvíjala aj moderná sociálna politika štátov, či už v kontexte liberálnych, konzervatívnych, alebo sociálno-demokratických modelov vládnutia.

### **Vládnutie v sociálnych modeloch štátov (*welfare states*)**

Moderné spoločnosti, najmä v západnej Európe, kde sa rozvinuli národné štáty s rozsiahlymi zásahmi do sociálneho systému, priniesli aj rozvoj teórie a modelov sociálneho štátu. Sociálny štát vychádza z myšlienky o kolektívnej zodpovednosti štátu za životnú úroveň svojich občanov, čo znamená, že usiluje o presadzovanie princípu sociálneho občianstva, teda občianskych, politických a sociálnych práv občanov. Marshallova koncepcia (1950) sociálneho občianstva spočíva v tvrdení, že práva občanov sú naplnené vtedy, keď sa občan stane nositeľom všetkých troch dimenzií občianstva: dimenzie občianskej (*civil citizenship*), dimenzie politickej (*political citizenship*) a dimenzie sociálnej (*social citizenship*).<sup>1</sup> Naplnenie sociálnych práv občanov znamená hlavne statusovú a nie príjmovú rovnosť. Nejde o štát primárne rovnostársky, ale štát, kde sociálne služby stoja na horizontálnej rovnosti (rovnosti občanov pred zákonom, rovnosti participovať na rozhodovaní a moci a taktiež v zaistení podielu na vytvorených verejných statkoch, sociálnom zabezpečení a kultúrnych statkoch). Tento stav je výsledkom dlhodobého vývoja zákonodarstva v štáte, ako aj jeho inštitúcií.



Britský politológ Heywood (2008, s. 132) definoval sociálny štát (štát blahobytu) ako štát, ktorý preberá hlavnú zodpovednosť za sociálne blaho svojich občanov a túto úlohu realizuje prostredníctvom sociálnych, zdravotných, vzdelávacích a iných služieb.<sup>2</sup>

Sociálny štát vychádza z modelov sociálnej politiky. Na základe rozdielov v sociálnej politike (*policy*) zakotvených v programových dokumentoch vlád možno rozlišovať príslušnosť k jednotlivým typom štátov a merať kvalitu

<sup>1</sup> Pozri: Macháček, 2002, s. 462.

<sup>2</sup> Pozri: Čambáliková, 2009, s. 23.

a udržateľnosť života občanov. Typy sociálneho štátu možno identifikovať podľa uplatňovaných modelov sociálnej politiky. Čím je inštitucionalizácia zodpovednosti štátu za poskytovanie blahobytu alebo verejných služieb širšia, maximálnejšia, tým viac rastie blahobyť občanov.

Podľa Esping-Andersena (1993) je možné klasifikovať tri režimy sociálneho štátu (moderného typu) podľa kvality sociálnych práv, sociálnej stratifikácie spoločnosti a vzťahu medzi štátom, trhom a rodinou. Základné modely sociálneho štátu môžu byť liberálne (anglosaský alebo reziduálny), konzervatívne (kontinentálny alebo pracovno-výkonný), sociálno-demokratické (škandinávsky alebo inštitucionálne redistributívny).<sup>1</sup>

Všetky režimy sociálneho štátu súvisia s testovaním ekonomického a hospodárskeho vývoja štátu.

*Liberálny model* vychádza z minimálneho príspevku štátu do dotačného systému (dávky sú určené iba nízkopríjmovým skupinám), obmedzené sú sociálne práva a pod. Minimalizácia sociálnych dávok, ako aj sociálneho poistenia smeruje k cieľu zabrániť prevahe stavu, keď sa občan spolieha na podporu namiesto snahy pracovať. Liberálna etika počíta so zodpovednosťou občana sociálneho štátu, ktorý rešpektuje slobodu jednotlivca. Minimálny štát určuje rámec a pravidlá sociálnej politiky a obraňuje liberálne hodnoty individuálnej slobody a sebastačnosti (USA, Veľká Británia).

*Konzervatívny model* priznáva príspevky na základe príslušnosti k istej vrstve, triede spoločnosti. Vychádza z kresťanských hodnôt a tradičných hodnôt rodiny. Redistribúcia nemá veľký vplyv na zmeny. Trh rozdeľuje ľudí a profesijné skupiny, vrstvy si vytvárajú vlastný poisťovací systém. Štát garantuje iba minimum potrieb a priestor necháva pre neštátne organizácie, rodiny, združenia, ktoré sa môžu postarať o svojich členov. Pracovný výkon zamestnancov a ich zásluhy môžu ovplyvniť rast príjmov (Francúzsko, Nemecko, Rakúsko, Taliansko).

*Sociálno-demokratický model* je považovaný aj za inštitucionálny model, ktorý siaha po naplnení vyšších štandardov. Je viac univerzalistický v programoch, zahŕňa všetky vrstvy spoločnosti, tak do poisťovacieho systému, ako aj dávkového a pod. Znižuje úlohu trhu a súčasne zvyšuje náklady štátu (Esping-Andersen, 1993). Je založený na redistribúcii a opiera sa o princíp solidarity, sociálnej spravodlivosti, rovnosti príležitostí (škandinávske krajiny). Relatívna rovnosť životných podmienok sa odvodzuje od stratégií

<sup>1</sup> Pozri: Potůček, 2016. s. 23; Čambáliková, 2009, s. 68-74.



korporatívnych dohôd medzi vládou, zamestnávateľmi a zamestnancami. Dôležitú úlohu zohrávajú sociálne partnerstvá a kolektívne vyjednávanie.

V rámci Európy existujú rôzne varianty sociálneho štátu, avšak prax sociálnej politiky v rôznych krajinách ukazuje rôzne kombinácie trendov spojených s globalizáciou v závislosti na raste ekonomiky. Moderný štát zapája do sociálnej politiky rôznych aktérov štátnej správy, samosprávy, mimovládnych organizácií, súkromných inštitúcií, záujmových skupín, odborových zväzov a pod. Aktívna občianska spoločnosť v podobe štruktúrovaných záujmových aktivít dopĺňa štátnu politiku podpory, pomoci a solidarity. Štát si síce zachováva kľúčovú úlohu v sociálnej politike, a to nielen v procese jej tvorby, ale aj implementácie, avšak občianska angažovanosť a rôzne formy skupinovej participácie na veciach verejných sú prirodzenou súčasťou formovania akéhokoľvek typu štátu, bez ohľadu na ideologický kontext vládnuceho elít a ich politik.

V súvislosti s integráciou EÚ sa problém dobrého spravovania národných štátov znovu vracia k základným princípom rovnosti, spravodlivosti, solidarity, subsidiarity a participácie. Ako sa tieto princípy naplňajú, ktoré prevažujú alebo absentujú v EÚ, závisí od hodnotovej orientácie a ideologického smerovania jednotlivých štátov únie.

Vymedzenie rozsahu sociálnych práv si každý štát prostredníctvom svojich vlád upravuje špecificky vo svojich dokumentoch a na základe hospodárskej, sociálno-kultúrnej vyspelosti. Avšak podstatné je, že moderné štáty sa kontinuálne pokúšajú štandardizovať sociálne práva a Európska ústava uplatňuje aj právo vymáhateľnosti základných sociálnych práv.

### **3 Vládnutie a profesionalizácia štátu**

Professionalizácia štátneho aparátu (byrokracie) sa stala súčasťou všetkých typov štátu. Snáď najhlbšie je rozpracovaná v teóriách neopluralistov, ktorí sa zamerali na koncept liberálno-demokratického štátu v úlohe dozorcú alebo strážcu (gurdian image). Je to model profesionalizovaného štátu, upriameného na aktivity vlády v nových podmienkach otvorených, demokratických spoločností. Neopluralizmus argumentuje predovšetkým faktom, že západné demokracie fungujú ako pluralitné spoločnosti, kde sa kontrola uskutočňuje pomocou vnútorných centrálnych štátnych orgánov, ako aj prostredníctvom decentralizovaných štruktúr pôsobiacich na regio-

nálnej i miestnej úrovni a tiež pomocou rôznych foriem účasti občianskych záujmových skupín na tvorbe politiky a politickom rozhodovaní.

Hlavné argumenty v otázkach potreby profesionalizácie štátnych úradov v modernom systéme riadenia možno zhrnúť nasledovne:

1. Profesionáli sú vysoko vzdelaní, zameraní hlavne na analýzu a techniku spracovania problémov v porovnaní s klasickým „učebnicovým“ štýlom administrovania vecí verejných.
2. Profesionálne vzdelanie dáva dôraz na étos verejného záujmu alebo aj etiku služieb verejnosti, potrebnú k preklenutiu priepasti laickej vedomosti/nevedomosti, napríklad v oblasti práva alebo medicíny. Tento etický prvok je dôležitý aj preto, aby vlády kládli dôraz na výkon kompetencií voči verejnosti s maximálnou ochranou proti ich zneužívaniu.
3. Profesionalizácia je obzvlášť dôležitá v tvorbe tých verejných politík, kde dominuje expertíza z pera kvalifikovaných odborníkov v rôznych oblastiach verejného života, napríklad v oblasti jadrovej energetiky, kybernetiky, ale aj ekonomiky a práva.



V profesionalizovanom štátnom aparáte je politika ovplyvnená rôznymi profesionálnymi združeniami, ktoré zohrávajú dôležitú úlohu pri zavádzaní nových pravidiel správania a kontroly tvorcov jednotlivých politík. Vedomostná elita je prameňom inovácií v tvorbe verejnej politiky. Tieto inovácie môžu byť časovo náročné a často vyžadujú dlhotrvajúci proces zavádzania zmien, čo môže byť sprevádzané problémami v podobe vedľajších, často aj nežiaducich účinkov. Kontrola zmien a inovácií si preto vyžaduje profesionálov, ktorí regulujú zavádzanie zmien prostredníctvom špecializovaných úradov, ktoré pravidelne sledujú dosahované výsledky.

Neopluralisti rozlišujú dva typy profesionalizovanej politickej spoločnosti:

- Politická spoločnosť založená na sieti aktérov, kde centrálné vládne úrady sú v hierarchickom vzťahu s regionálnymi úradmi a majú možnosť ovplyvňovať programy alebo inštitúcie v prípade, že nastanú problémy. Centrálna orgány moci si udržiavajú kontrolnú funkciu. Ide

o vzájomný mocenský vzťah medzi centrom a regiónom či miestnou úrovňou moci. Miestne úrady kontrolujú svojich zamestnancov a zavádzanie (implementáciu) politík, a preto môžu prejavíť svoj vplyv v politike, hoci sú závislé na centrálnom financovaní. Vo federálnych systémoch sa prejavuje väčšia ústavná, de iure, nezávislosť miestnych orgánov, kde je koncentrovaných oveľa viac ekonomických zdrojov (napríklad federálne štáty v USA). Z toho vyplýva aj oveľa väčšie množstvo kompetencií pre federálne štáty a ich orgány.

- Politická spoločnosť, kde je zodpovednosť za politické rozhodovanie rozdelená horizontálne medzi úrady, ktoré sú kompetentné prijímať komplikované rozhodnutia. Ide o úradný systém vyvážených síl s oddelenými právomocami štátnych orgánov na tej istej úrovni. Napríklad problém nukleárnej energie rieši celý rad inštitúcií, ktoré spolupracujú v danej oblasti od ústredných úradov ministerstiev zodpovedných za energetiku, cez profesijné úrady na rozvoj jadrovej technológie, výstavbu elektrární, rôzne iné spoločnosti s podobným zameraním, úrad pre bezpečnosť pred ohrozením radiáciou, rôzne iné mimovládne organizácie zodpovedné za jadrový odpad atď.

Dôležitú úlohu taktiež hrá možnosť centrálnych orgánov vyšetrovať alebo žiadať informácie od rôznych špecializovaných úradov, čo sa deje na verejných vypočúvaniach (hearings) za prítomnosti nezávislých arbitrov. Ide o nástroj kontroly fungovania úradov štátnej správy zo strany centrálnej vlády.

Pri riešení politických, sociálnych alebo ekonomických problémov nemožno vždy uplatniť iba striktný úradnícky postup alebo analýzu v procese rozhodovania, ale je potrebné užitočne využiť aj „laické poznanie“ (*ordinary knowledge*) a sociálne učenie (*social learning*). Laické poznanie prináša vedomosti, ktoré možno označiť za druh nesystematizovaných vedomostí o inštitúciách. Sú to reakcie občanov na aktivity riadiacich centier spoločnosti v každodennom živote. Netýkajú sa oblasti metodológie a teoretických tvrdení, ale prekračujú formalizované vedomosti o každodenných dopadoch politík. Sociálne učenie môže odrážať rozdielny pohľad na ten istý problém. Jeho cieľom je odhaľovať nepredvídané dôsledky a vedľajšie účinky správania spoločnosti.

Verejná politika, ako teoretický koncept, kladie dôraz na komplexnosť poznania a zdôrazňuje, že prioritou moderného štátu by mal byť rast zna-

lostí (ekonomických, politických, sociálnych) využitých pri riešení problémov v systéme pridelenia zdrojov, pri zlepšení efektivity procesu tvorby verejných politík, pri sprístupňovaní informácií a zabezpečení plnenia cieľov jednotlivých politík. Potrebne je však uplatniť pritom aj laické vedomosti občanov a jednotlivcov, ktorí sú cieľovými skupinami týchto politík, a vytvárať efektívne mechanizmy pre občiansku participáciu na rozhodovaní a kontrole politík.

### Kontrolné otázky:

1. Charakterizujte pojem vládnutie (governance) a vysvetlite jeho hlavné regulátory.
2. Je potrebné redefinovať postavenie moderného štátu v spoločnosti? Prečo áno? Prečo nie?
3. Diskutujte o pojme „dobře spravovaná spoločnosť“ v kontexte EÚ.
4. Aké sú možné výklady úlohy štátu v modernom systéme vládnutia?
5. V čom sú silné a slabé stránky vládnutia v modeloch liberálno-demokratického štátu a vládnutia v sociálnych modeloch štátu?
6. Diskutujte o profesionalizácii štátu a možnostiach uplatnenia laického poznania v procese vládnutia.



### Študijná literatúra:

- BOMBERG, E., STUBB, A. (eds.): *The European Union: How Does it Work?* Oxford University Press, Introduction, 2012.
- ČAMBÁLIKOVÁ, M.: *Sociálny štát: občianstvo, práva, začlenenie*. Edícia učebné texty VŠS, 2009.
- DAHL, R. A.: *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 1967.

- DROR, Y.: *The Capacity to Govern*. London: Frank Cass, 2001.
- DUNLEAVY, P., O'LEARY, B.: *Theories of the State*. The Politics of Liberal Democracy: Palgrave, 1987.
- ESPING-ANDERSEN, G.: *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1993.
- EUROPEAN GOVERNANCE: *A White Paper*. Brussels: Commission of the European Communities, 25. 7. 2001.
- FRIEDMAN, M.: *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- GOVERNANCE FOR HUMAN DEVELOPMENT: UNDP FRY, December 2000.
- HAYEK, F. A.: *The Constitution of Liberty*. London: Routledge, 1960.
- HEYWOOD, A.: *Politické ideologie*. Praha: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2008.
- KJAER, A. M.: *Governance*. (Chapter 4-5). Polity Press, 2004, s. 99-148.
- KOOIMAN, J.: *Governing as Governance*. London: SAGE Publications, 2003.
- LINDBLOM, CH.: *The Intelligence of Democracy*. New York: The Free Press, 1965.
- MACHÁČEK, L.: *Občianska participácia a výchova k európskemu občianstvu*. In: *Sociológia*, roč. 34, č. 5, 2002, s. 461-483.
- MARSHALL, T. H.: *Social Policy*. London: Hutchinson, 1979.
- MARSHALL, T. H.: *Citizenship and Social Class*. 1950. In: PIERSON, CH., CASTLES, F. G. (eds.): *The Welfare State Reader*. 2nd ed. Cambridge: Polity Press, 2006, p. 30-40.
- NOZICK, R.: *Anarchy, State and Utopia*. Oxford: Blackwell, 1974.
- OECD: *The Knowledge-Based Economy*. Paris: OECD, 1996.
- PETERS G. B., PIERRE J.: *Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-level Governance*. The Policy Press. In: *Policy & Politics*, vol. 29, no. 2. 2001, p. 131-135.
- PETERS B. G.: *Governance: A garbage Can Perspective*. Wien: IHS, 2002, s. 1-17.
- POTŮČEK M. (a kol.): *Public Policy: A Comprehensive Introduction*. Praha: Karolinum Press, 2017.
- POTŮČEK M. (a kol.): *Veřejná politika*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016.
- PUTNAM, R. D., LEONARDI, R., NANETTI, R. Y.: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press. Ranson, S., 1993.

- REICH, R.: *Towards The Learning Society*. London: Cassell, 1995.
- RODRIGUES, M.: *Dílo národů*. Praha: Prostor, 2002.
- STEHR, N.: *A World Made Of Knowledge*. London: Sage, In: *Society*. November – December 2001, p. 89–92.
- TITMUSS, M. R.: *Essays on the Welfare State*. Boston: Beacon Press, 1969.
- TOFFLER, A.: *The Third Wave*. New York: Bantam Books, 1980.
- TOFFLER, A., TOFFLEROVÁ, H.: *Nová civilizace. Třetí vlna a její důsledky*. Praha: Dokořán, 2001.
- WALLACE, H., WALLACE W., POLLACK M.A. (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: University Press, 2005, p. 36-45.



## IV

AKTÉRI TVORBY  
VEREJNEJ POLITIKY

Na tvorbe verejnej politiky sa môže teoreticky zúčastniť každý občan, avšak jeho reálna účasť je mnohostranne podmienená vzťahom k problémom, ktoré sú predmetom riešenia. Spravidla sa účasť aktérov uskutočňuje na základe povahy problému, ktorý sa týka rôznych odvetví národného hospodárstva, napr. zdravotníctva, školstva, dopravy, životného prostredia atď. Účasť na riešení problému je spojená s formálnou autoritou, organizačnou zložkou vlády (rezortom), ktorej zámerom je dosahovanie určitých konkrétnych kolektívnych cieľov vyplývajúcich z potreby uplatnenia racionálneho, programovo organizovaného myslenia a potreby realizovať spoločenské priority verejného záujmu v danej oblasti. V rôznom štádiu rozhodovania môže ísť o účasť rôznych aktérov.

Tvorba verejnej politiky je sociálny a intelektuálny proces, v ktorom aktéri získavajú zručnosť a schopnosť vyjednávať, plánovať a presadzovať programy. Ide súčasne o poznávací proces, v ktorom sa aktéri politiky zároveň učia technike vládnutia.

Na tvorbe verejnej politiky participujú aktéri a inštitúcie, ktoré sú v mnohostranných vzájomných vzťahoch. Môžeme ich však v zásade rozdeliť na dve základné skupiny: účastníkov tvorby politiky/*policy-makers* (občania, individuálne skupiny, organizácie, volené a menované authority) a rozhodovateľov/*decision-makers* (jednotlivci alebo organizácie, ktoré majú autorizované právo rozhodnúť v predmetnej veci). Rovnako môžeme uplatniť delenie aktérov z hľadiska medzivládnych vzťahov (federálne vlády, národné vlády, regionálne vlády, miestne vlády) alebo vnútrovládných vzťahov (zákonodarne, výkonné a súdne inštitúcie a organizácie a združenia).



## 1 Aktéri vo verejnej politike

Riešením politických problémov sa vo väčšine prípadov nezaobera iba jeden výlučný aktér, ale súhrn aktérov vládnej i mimovládnej moci. Ide o vzorec kolektívnych a organizovaných aktivít v záujme dosiahnutia určitých cieľov.

Moderný spôsob tvorby politiky je založený na *kolektivizovanom* rozhodovaní (Colebatch, 1998), ktorého účastníci sú zároveň strážcami a garantmi politiky.

*Kolektivizované rozhodovanie* je špecifickou formou organizácie vzťahu medzi rozhodovacími subjektmi. Ide o rozhodnutie prijaté agregáciou skupín jednotlivcov z rôznych typov organizácií bez ohľadu na počet celkovo zúčastnených subjektov. Určujúcim kritériom je tu obsah a rozsah rozhodnutia. Ktokoľvek zo zúčastnených rozhodne, rozhodol za všetkých.

**Zdroj:** Pozri: Sartori, 1993, s. 215-216.

Kolektivizované rozhodnutia majú politický charakter a ako také sú suverénne, kontrolovateľné a majú dopad na všetkých občanov daného organizačného celku. Produkujú spoločný imidž, ktorý môže rásť spolu s upevňovaním vzájomnej dôvery partnerov. Dôvera je v politike veľmi



dôležitá, pretože je založená na existencii vzájomného porozumenia (mutual understanding). Vzájomné porozumenie v politickom procese ovplyvňuje interakcie medzi aktérmi, ktorí prijímajú a realizujú politické rozhodnutia (politici, vládni úradníci), ale aj interakcie medzi aktérmi, ktorí sa podieľajú na príprave alebo vyhodnocovaní jednotlivých programov (odborníci, občianske združenia, profesijné, záujmové skupiny). Súčasťou kolektivizovaného rozhodovania je najmä v našich podmienkach účasť formálnych korporativistických partnerov vlády. Sú to zástupcovia zamestnávateľov a zamestnancov, ktorí na rôznych úrovniach vytvárajú tzv tripartitné orgány. Ide

o záujmové združenia s právnou subjektivitou, ktorých cieľom je obhajovať práva odborárov a presadzovať ich ekonomické, kultúrne, sociálne a iné záujmy a potreby, ktoré súvisia s vykonávaním ich zamestnania a povolania (napr. na Slovensku Konfederácia odborových zväzov – KOZ SR) alebo práva zamestnávateľských a podnikateľských združení a zväzov, najmä v trojstranných rokovaniach s ústrednými orgánmi štátnej správy a odborovými zväzmi pri kolektívnom vyjednávaní o otázkach hospodárskej a sociálnej politiky (napr. na Slovensku Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení – AZZZ). Korporativistický systém má autorizované právo rokovať s vládou o rozhodnutiach koncepčného charakteru ako sociálny partner. Rôzni sociálni partneri spravidla disponujú rôznymi nástrojmi verejnej politiky (generálna dohoda, účasť v expertných skupinách, poradných a rozhodovacích orgánoch štátnej správy), ktoré im pomáhajú udržiavať autoritu a moc pri kolektívnych vyjednávaniach.

Z hľadiska skúmania účasti aktérov procesu nemusí byť ťažké identifikovať, kto sa podieľa na tvorbe istej politiky a kto má legitímne právo rozhodnúť. Často je však zložité identifikovať, kde daná politika skutočne vzniká. Na tvorbe zdravotnej politiky sa môžu rôznou váhou podieľať rôzne pracoviská špecializovaných oblastí medicíny, môžu to byť rôzne asociácie, zdravotné komory, obvodní lekári, súkromní lekári, zdravotnícke firmy, výrobcovia liečiv, dodávatelia liekov, nemocničný personál, úradníci ministerstva zdravotníctva alebo minister. Problém vzniká, ak sledujeme, kde bola napr. dosiahnutá rozhodujúca dohoda o istých otázkach zdravotnej politiky. Záväzné rozhodnutie, ktoré urobí legitímna autorita, môže byť v skutočnosti výsledkom predchádzajúcej dohody medzi zainteresovanými skupinami aktérov mimovládnej sféry. Preto porozumieť povahe konkrétnej politiky znamená porozumieť záujmom a vzťahom, ktoré existujú medzi jednotlivými organizovanými aktérmi vládnej i mimovládnej, verejnej i súkromnej sféry. Politický program často prechádza zložitým procesom vyjednávania,



hľadania konsenzu medzi rôznymi vládnymi inštitúciami, občianskymi, záujmovými skupinami, politickými stranami, poslaneckými výbormi, poradenskými orgánmi, expertnými či podnikateľskými skupinami a pod. Všeobecná informácia o tom, že vláda prijala rozhodnutie o privatizácii bánk, vedie občana k zjednodušenej predstave, že ide o aktivi-

tu kabinetu či parlamentu. Ak však začneme uvažovať o danom rozhodnutí z hľadiska procesu tvorby politiky, kladieme si aj ďalšie otázky: Kto mal záujem na takomto riešení? Čo ho k tomu viedlo? Koho názor zastupoval? Aké miesto alebo vplyv mal v rozhodovacom procese? Ako bude jeho záujem vplývať na proces realizácie tejto politiky? V tomto kontexte hovoríme o štrukturalizácii vzájomných interakcií aktérov.

K tvorcom verejnej politiky patria predovšetkým *politici a štátni zamestnanci* parlamentu a vlády, ktorí nesú priamu zodpovednosť za vládne rozhodnutia, ale môžu to byť aj skupiny a jednotlivci z politických strán, zo záujmových skupín, z mimovládnych organizácií, ktorí predkladajú vlastné riešenia verejných problémov.

Východiskom pri identifikácii vzťahov medzi politikmi a štátnymi zamestnancami môže byť klasický koncept oddelených rolí týchto kľúčových aktérov verejnej politiky. Model štátneho zamestnanca ako realizátora politických rozhodnutí predpokladá nezávislosť štátnej administratívy a politiky a oslobodzuje ich od zodpovednosti za prijaté rozhodnutia, ktoré robia politici. Správanie štátnych zamestnancov je interpretované ako: „jednoduchá aplikácia racionálnych, zákonných alebo technických kritérií pri riešení otázok rôznych politik, ktorá robí z inak neakceptovateľných rozhodnutí také, ktoré sú verejnosťou prijímané“ (Peters, 1989, s. 153).

Z hľadiska sprostredkovania politických hodnôt spoločnosti majú pri formulovaní politiky dominantné postavenie politické strany a ich politické aparáty. Toto svoje postavenie legitimizujú na základe mandátu od občanov a následne prostredníctvom svojich členov vo vláde kontrolujú a presadzujú politické idey a hodnoty. Členovia vlády sú teda predovšetkým politici nominovaní do vládnych funkcií víťaznými politickými stranami. Počas volebného obdobia autorizujú politické rozhodnutia a nesú zodpovednosť za výkon moci.

Z hľadiska technicko-organizačnej prípravy a realizácie politiky majú kľúčovú úlohu štátni zamestnanci. Ich postavenie spravidla určuje špeciálny zákon o štátnej službe, kde sú definované podmienky ich konkurzného výberu na základe kvalifikačných stupňov, zručnosti a dĺžky praxe. Rozdiel medzi nominovanými politikmi a štátnymi zamestnancami vo vládnych orgánoch

je predovšetkým v tom, že štátni zamestnanci by nemali byť závislí od vôle a výberu politických aparátov, ale od odbornej spôsobilosti vykonávať istý špecifický druh činností. Majú špeciálne vedomosti a zručnosti potrebné na určitý druh štátnej služby a disponujú rôznou mierou výkonnej moci. Ich aktivity nemožno nahradiť prácou laikov. Delia sa podľa rôznych rezortov, kde pracujú v odborných skupinách v oblasti dopravy, hospodárstva, školstva, zdravotníctva, kultúry atď. Na úrovni centrálnej vlády majú štátni zamestnanci viac anonymity vo vzťahu k občanom než ich kolegovia na úrovni lokálnej vlády, kde sú spravidla viac v kontakte s občanmi.



V tvorbe verejnej politiky sú štátni zamestnanci zo zákona v nezávislej pozícii voči straníckym vplyvom, v reálnom živote sa však možno stretnúť s vplyvom strany nominovaných nadriadených na ich činnosť. Zvlášť v postkomunistických krajinách, kde sa dlhé obdobie uplatňovala povinnosť štátneho zamestnanca preukazovať jednoznačnú lojalitu vládnucej politickej strane, sa zamieňa lojalita k štátu za lojalitu k vládnucej politickej strane alebo koalícii a k jej lídrom.

Za zvláštnu skupinu aktérov tvorby politiky možno považovať členov mimovládnych organizácií. Ich aktivity v rôznych oblastiach občianskeho života sú prevažne nezávislé od aktuálnych programov vlád a ich podpora zo strany vládnucej elity je súčasťou moderného vládnutia v otvorených spoločnostiach. Umožňuje udržovať a rozvíjať kritický postoj k problémom spoločnosti. Rovnako môžu vstupovať do tvorby politiky aj iné záujmové skupiny a občianske združenia.

### **Think tank<sup>1</sup>**

*Think tank* je anglické označenie pre nezávislé výskumné centrá, *mozgové trusty (rezervoáre)*, ktoré slúžia ako zdroj ideí pre vládu ako dominantného aktéra verejnej politiky.

<sup>1</sup> Mozgové rezervoáre.



*Think tank* sa môže podieľať na tvorbe politiky ako sprostredkovateľ nových myšlienkových postupov, analýz, ktoré vznikajú na základe kritického hodnotenia účinnosti riadiacich postupov štátnych a verejných inštitúcií. *Think tanky* majú nezastupiteľnú úlohu aj z hľadiska rozvoja kvality vládnych aktivít. Svoju úlohu kritika politiky plnia vďaka svojej nezávislosti od politických strán a vládnych koalícií. Ich podoba môže byť rôzna. V USA ide o vplyvné politické komunity, ktoré sú pomerne rozsiahle a špecializované, financované sú zo súkromných zdrojov a preferujú ideologické zameranie. Existujú aj akademické pracoviská na vysokých školách, ktoré zohrávajú úlohu *think tanku*. Sú to školy verejnej politiky, ktoré pripravujú programy vzdelávania, napríklad v USA Kennedy School na Harvarde alebo Institute for Research on Poverty na Wisconsin University. Európske *think tanky* sú viac závislé od vládnych fondov a ako také sú súčasťou vládnej organizácie. Sprostredkovávajú vzťah medzi politickými vstupmi a prostredím verejnej politiky. Svojimi aktivitami vytvárajú priestor na formulovanie požiadaviek pri výbere agendy. Môžu účinne zasiahnuť do formulovania politiky ešte pred konečným politickým rozhodnutím o výbere a realizácii istej politiky (napríklad v otázkach zahraničnej politiky, sociálnej politiky). Tým môžu ovplyvniť nielen vstupy a proces rozhodovania, ale aj výstupy a výsledky politického procesu.

*Think tankom* môže byť aj mimovládna organizácia alebo skupina akademických pracovníkov (napríklad ústavy SAV). Nie každá takáto organizácia však svojím zameraním a aktivitou spĺňa požiadavky kladené na mozgové trusty. Peters hovorí, že existuje reálny problém odlíšiť, kde končí činnosť istej skupiny ako *think tanku* a stáva sa aktivitou nátlakovej, záujmovej skupiny. *Think tank* má skôr pozitívnu konotáciu než záujmová alebo nátlaková skupina (Peters, 1999, s. 64). Hranica medzi nimi je však veľmi neistá. *Think tanky* aj záujmové skupiny prichádzajú s návrhmi v oblasti verejnej politiky. Neobstojí predstava, že *think tank* znamená zapáleného nezávislého analytika pracujúceho pre verejný záujem a dobro a záujmová skupina myslí len na záujem vlastný individuálny a skupinový. Prax potvrdzuje, že väčšina predstaviteľov záujmových skupín vykonáva svoje aktivity aj v presvedčení, že ich návrhy sú vo verejnom záujme.

## Záujmové skupiny

Záujmové skupiny fungujú často ako agenti verejných politík. „Záujmové skupiny pri implementácii niektorých programov, pri ktorých sa predpokladá,



že disponujú vyššou kvalitou expertízy o danej problematike ako byrokracia, slúžia ako kvázi oficiálne súčasti politického systému“ (Peters, 1989, s. 160). Takéto usporiadanie je typické najmä pre severské krajiny a krajiny Beneluxu, kedy napríklad rôzne poľnohospodárske agentúry implementujú niektoré vlád-

ne politiky. Pre efektívne fungovanie takéhoto systému je nevyhnutná istá miera ochoty štátu vzdať sa authority v niektorých oblastiach a preniesť výkon tejto authority na neštátne organizácie. Výhodou tohto systému je ľahšia implementácia (vdďaka expertíze záujmových skupín) a pravdepodobne aj vyššia legitimita medzi tými, na ktorých bude mať implementácia dopad. Nevýhodou pre záujmové skupiny je v tomto prípade možná strata časti svojej autonómie, keďže sa sčasti stanú súčasťou štátneho aparátu.

Inštitucionalizáciou niektorých záujmových skupín tieto získavajú výnimočné postavenie, ktoré im umožňuje využívať špeciálne výhody pre seba alebo svojich členov. Ich inštitucionalizácia je odôvodnená a legitimizovaná prestížou týchto skupín v rámci spoločnosti (napríklad cirkev, armáda alebo samotná byrokracia). Takéto postavenie im umožňuje získať dosah na rozhodnutia v oblastiach, na ktoré by inak nemali (a iné skupiny ani nemajú) vplyv.

### **Záujmové skupiny, byrokracia / administratívne aparáty a politické strany**

V praxi je ťažké odhaliť, či záujmové skupiny vôbec ovplyvňujú byrokraciu/administratívne aparáty a ak áno, akým spôsobom ovplyvňovanie prebieha, keďže vzťahy zväčša nájdeme v neformálnej rovine a nie sú inštitucionalizované.

Záujmové skupiny môžu využívať na ovplyvňovanie byrokracie/administratívnych aparátov rôzne prostriedky, ako napr. financovanie a iná podpora

volebných kampaní či fungovania politických strán. Podporou konkrétnych kandidátov si tak môžu v budúcnosti zabezpečiť pozície v komisiách a orgánoch, ktoré spadajú do právomoci podporovaného kandidáta. Záujmové skupiny môžu ovplyvňovať aj tvorcov legislatívy/poslancov, ktorí majú istý vplyv na byrokráciu. V prípade tlaku záujmových skupín na poslancov však ide skôr o ovplyvňovanie samotného rozhodovania poslanca, ktorého možno motivovať aj nelegitímnymi prostriedkami, čo už nemožno považovať za legálny či legitímny prostriedok ovplyvňovania.

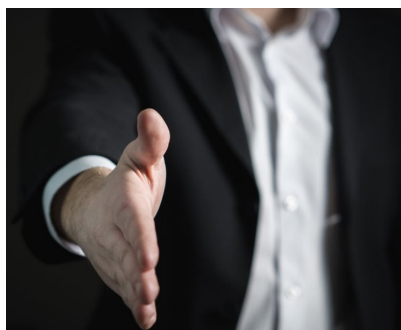
Peters vytvoril tri typy viac-menej nelegitímnych alebo úplne nelegitímnych vzťahov medzi byrokráciou a záujmovými skupinami: a) klientela; b) parentela; c) nelegitímne (nelegálne) skupiny. Pre verejnú politiku sú zaujímavé prvé dva typy vzťahov a to klientela a parantela.

*Klientela* podľa Petersa charakterizuje vzťah medzi záujmovou skupinou a byrokráciou vtedy, keď sa záujmová skupina z akéhokoľvek dôvodu stane v očiach daného administratívneho aparátu<sup>1</sup> prirodzeným reprezentantom určitého sociálneho sektoru. Táto záujmová skupina sa tak stáva exkluzívnym reprezentantom daného sektoru, čím je vyjadrený vzťah úzkeho prepojenia jednej skupiny s byrokráciou (Peters, 2001, s. 196). Na prvý pohľad zložitá Petersova definícia znamená v podstate privilegovanosť určitej záujmovej skupiny vo vzťahu k zložke byrokracie.

Dôležitým znakom klientely je obmedzená legitimita tejto záujmovej skupiny. Jej fungovanie je totiž legitímne len pre konkrétnu časť byrokracie, legitimita jej chýba aj zo strany verejnosti.

Dôsledkom tejto legitimacy je obmedzenosť informácií a poradenstva pre administratívu, pretože ide o rady iba jednej záujmovej skupiny. Ostatné sú z boja o prístup k byrokrácii vylúčené. Tieto vyvolené záujmové skupiny sú vyberané na základe podpory danej vládnej politiky, resp. majú silné ekonomické postavenie v štáte, prípadne regióne.

Druhým dôsledkom je, že dochádza k celkovému oslabeniu vplyvu záujmových či nátlakových skupín na tvorbu politiky. Aj keď jedna úzko zameraná skupina výrazne vplýva na byrokráciu, absencia ostatných záujmových



<sup>1</sup> Originálny pojem od G. Petersa je „administrative agency“, teda agentúra. My používame pojem administratívny aparát, pretože je aplikovateľný na naše politické prostredie.

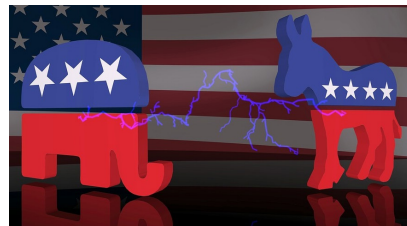
skupín celkový vplyv oslabuje. Negatívnym dôsledkom takéhoto vzťahu môže byť ohrozenie verejného záujmu viac súkromným, ako aj „plytvanie“ finančných zdrojov na ovplyvňovanie rozhodnutí vlády. Samozrejme, tiež ilegality, ktorý v podstate odlišuje klientelu od legitímnych vzťahov, je tiež príčinou toho, že činnosť záujmových skupín nie je kontrolovateľná verejnosťou, ktorej sa ani nezodpovedá.

Vzťah záujmových skupín a byrokracie je symbiotický, t. j. záujmová skupina potrebuje administratívny aparát pre získanie vplyvu pri rozhodovaní a tvorbe politiky a byrokracia potrebuje záujmovú skupinu, aby mala prístup k informáciám alebo aby získala politickú podporu od danej záujmovej skupiny v zápase s inými zložkami byrokracie o finančné prostriedky. Takéto vzťahy sú veľmi pravdepodobné v podmienkach existencie fragmentovanej vládnej byrokracie.

Výsledky tejto symbiózy sú sebaregulačné a distributívne. Inými slovami, záujmová skupina sa snaží dostať k tým vládnym orgánom, ktoré prijímajú regulačné opatrenia a ovplyvňovať ich rozhodovanie o pridelení dotácií. Podľa Petersa (1989, s. 164) sa tento stav dá zvrátiť iba centralizáciou vlády, čím by sa obmedzili právomoci rôznych byrokratických fragmentov a zvýšila by sa kontrola nad nimi. Často však platí, že v mnohých prípadoch ide skôr o podozrenia z klientely, pretože tieto vzťahy sú prevažne neformálne, a teda pred očami verejnosti a jej kontrolou skryté. Dokázať sa dajú len v prípade, že sa zbavia rúška ilegality, resp. ich činnosť bude priamo kontrolovateľná (Peters, 1989, s. 164-165).

*Parantela* charakterizuje úzke vzťahy medzi záujmovou skupinou a vládou, resp. dominantnou politickou stranou. Legitimita záujmovej skupiny je tu odvodená výlučne od politickej strany (nie od byrokracie alebo verejnosti), preto je tiež obmedzená. Vzťah medzi záujmovou skupinou a byrokraciou je nepriamy a ich komunikácia sa uskutočňuje prostredníctvom politickej strany, ktorá má nad ňou moc.

Záujmová skupina musí disponovať dôverou strany, čím môže získať prístup k procesu rozhodovania. Vláda sa ideologicky opiera o spriatelnené think-tanky, resp. od nich vyžaduje ideovú lojalitu. Peters (1989, s. 167) to dokazuje na príklade Francúzska, kde si socialisti a gaullisti v prípade vytvorenia vlády vybe-





rali vlastné ideologické poradné think-tanky, v tomto prípade socialistické, resp. republikánske.

Ďalším typom parantelistických záujmových skupín sú siete vytvorené vládou alebo dominantnou stranou, čím sú vlastne úplne lojálne vláde. Dôsledkom parantelistických vzťahov je väčšia kontrola vlády nad občianskou spoločnosťou (prostredníctvom vládou vytvorených organizácií).

Vzťah medzi hegemonnou stranou a záujmovou skupinou nie je taký symbiotický ako v prípade klientely. Vláda si totiž často vytvára vlastné organizácie, nad ktorými dominuje a na ktorých nie je tak závislá ako byrokracia na klientelistickej záujmovej skupine. Ich vzťahy skôr predstavujú príbuzenstvo, hoci znaky symbiózy nemožno priamo vylúčiť (najmä závislosť záujmových skupín na dotáciách vlády). Bez tejto závislosti by mohlo dochádzať k situáciám, kedy sa záujmové skupiny začnú správať autonómne. Politická strana v prípade parantelistických vzťahov preferuje distribúciu zdrojov medzi svoje spriatelene a podriadené organizácie.

Druhým efektom parentely je regulatívne správanie. Nielen že politická strana reguluje výstupy byrokracie, cez reguláciu informácií a rád, ktoré dostáva, ale aj prostredníctvom záujmových skupín, ktoré implementujú rozhodnutia vlády, resp. strany.

## 2 Vyjednávanie aktérov a politické siete

*Vyjednávanie je proces, v ktorom sa viac autorít usiluje dospieť k spoločnému postupu, k zosúladieniu názorov na riešenie istej otázky. Partneri pritom vyjednávajú na princípe: vezmi a daj, dosiahni kompromis, ktorý by bol všeobecne prijateľný pre všetkých zainteresovaných.*

Vyjednávanie môže prebiehať aj medzi relatívne autonómnymi skupinami, ako sú odbory (tripartita), obchodné organizácie, profesiové zväzy, občianske združenia, športové kluby a pod. Musí rešpektovať normy a pravidlá platné na istej úrovni moci (federálnej, národnej, lokálnej) a môže mať povahu explicitného alebo implicitného charakteru. Implicitné vyjednávanie je dohoda o spoločnom postupe alebo o podpore istého riešenia v parlamente skupinou alebo skupinami poslancov. Je to stav porozumenia medzi vyjed-

návajúcimi stranami, teda akási gentlemanská dohoda. Ako taká nemusí byť potvrdená písomnou formou.

Ako spoločné formy vyjednávania sa v americkej odbornej literatúre uvádzajú tri špecifické stratégie: logrolling, side payments a kompromis (Peters, 1999, s. 79). Sú vlastné danému politickému prostrediu, ale v istom zmysle ich môžeme identifikovať aj v našich podmienkach.

*Logrolling*<sup>1</sup> je spôsob získavania podpory od tých, ktorí nemajú veľký vlastný záujem v konkrétnom prípade, ale možno sa o nich oprieť pri presadzovaní istých stanovísk. U nás by mohol napríklad zodpovedať spôsobu získavania podporných hlasov pri predkladaní istých iniciatívnych návrhov koaličných či opozičných strán v parlamente.

*Side payments* je stratégia, ktorá využíva odmeny, úplatky, dary, provízie poskytnuté tým, ktorí podporia stanoviská v záujme vyjednávačov. Odmeny môžu mať rôznu podobu. U nás sú často spojené s rôznymi formami skrytej korupcie najmä vo verejnej správe.

*Kompromis* je stratégia typicky explicitného vyjednávania. Týka sa väčšinou konkrétneho problému, kde vyjednávači dospejú k istej dohode, ktorá je pre každého niečím výhodná, ale aj nevýhodná. Je to forma prijímania ústupkov, aby sme niečo získali. Je bežným spôsobom vyjednávania aj u nás.



Najlepšie pochopíme povahu tvorby politiky, ak poznáme štruktúru záujmov aktérov a interakcie medzi nimi. Rôzne typy politických spoločností vytvárajú rôzne siete interakcií, ktoré fungujú ako iniciátori i sprostredkovatelia pri formulovaní politickej agendy. Napr. problémom, ako riešiť využitie nukleárnej energie, sa môžu zaoberať rôzni aktéri, ako ministerstvo energetiky, úrad pre rozvoj jadrovej technológie, spoločnosti na výstavbu jadrových elektrární, úrad pre bezpečnosť voči ohrozeniu radiáciou, rôzne mimovládne organizácie zaoberajúce sa jadrovým odpadom a pod. Tam, kde je zodpovednosť za politické rozhodovanie rozložená medzi viaceré authority, treba vybudovať úradný systém vyvážených síl, autorít s oddelenými štátnymi orgánmi na rovnakej úrovni moci.

<sup>1</sup> Pozri: Buchanan, J., Tullock, J. 1962, s. 120-144.

Politika sa v pluralitnej spoločnosti tvorí v prostredí trhových vzťahov, kde sú ťažko identifikovateľné verejné a súkromné záujmy a ich aktéri. Často sa stáva, že práve podpora vplyvných záujmových skupín zo súkromného sektora zohráva dôležitú úlohu pri presadení istej politiky, a preto sú aj takéto skupiny častým účastníkom politického vyjednávania. Formujú sa politické siete.

*Politické siete sú mechanizmy na presadenie spoločného záujmu rôznych skupín aktérov. Silným pútom je vzájomná závislosť všetkých zúčastnených z hľadiska presadenia istej politiky.*

Aktéri združení v týchto sieťach sú zainteresovaní na procese, ktorý má široký a komplexný charakter. V ňom sa opakuje istý vzorec interakcií aktérov, ktorí sa definujú ako kľúčoví z hľadiska presadenia istej politiky. Siete spájajú organizácie, ktoré majú rovnaký problém a často aj záujem na spôsobe jeho riešenia. Vo verejnej politike sa považujú za ústredný sprostredkujúci prvok politických rozhodnutí a ich politicko-administratívnej implementácie. Vzorec vzájomných interakcií aktérov závisí od charakteru politického systému a prostredia. Každá politika (konkrétne riešenie) je garantovaná nejakými mocenskými sieťami, kolektivitami, skupinami mocných, ktoré určujú smer a pravidlá jej realizácie. Napríklad v USA je tvorba politiky v rukách aktérov združených v sieti, ktorá sa nazýva *iron triangel*, *cozy little triangel*, *whirlpool* alebo *subgovernments*, *policy making communities* (Peters, 1999, s. 29). Železný triangel tvorí štátna administratíva (kabinet), kongres a záujmové skupiny. Ide o silne autonómne a uzavreté, a preto do značnej miery odolné siete voči vonkajším vplyvom (noví záujemcovia o participáciu, prezident) a ani pokusy ako výmena personálu nemá zásadný vplyv na ich postavenie.

Každý aktér v tomto trojuholníku je vo vzťahu s ostatnými dvoma, niečo od nich potrebuje, a naopak, niečo im môže ponúknuť. Medzi týmito aktérmi neexistujú žiadne formálne vzťahy a tento proces funguje na základe vytvorenej tradície. Pokiaľ aktéri držia spolu a podporujú sa, tak sa dá povedať, že dominujú v celom procese *policy-making*. Pre subjekty, ktoré by mali záujem zúčastniť sa na tomto procese, je nesmierne ťažké preniknúť dovnútra ale-

bo sa pokúsiť meniť už zavedené pravidlá. Aj preto sa používa označenie „iron triangles“.

V ekonomicky vyspelých západoeurópskych krajinách, akými sú Veľká Británia alebo Nemecko, sú vzťahy medzi politikou a sociálno-ekonomickým prostredím vnútorne prepletenejšie. Vytvárajú skôr kombinované siete, kde formálno-hierarchické politicko-administratívne štruktúry sú dopĺňované sprostredkujúcimi štruktúrami orientovanými na praktické problémy. Pre všetky siete platí, že sú vnútorne komplexné, autonómne voči iným politickým aktérom, majú určujúci vplyv na formulovanie vládnych rozhodnutí a spravidla kontrolujú segmentované oblasti politiky (Fiala, Schubert, 2000).

Aj v postkomunistických krajinách možno identifikovať rôzne typy politických sietí, ktoré sa vytvárajú medzi vládou, parlamentom a záujmovými skupinami. Klasickým príkladom môže byť trojuholník siete: parlament, vláda, odbory (mimovládne organizácie, podnikateľské zväzy, komory). V niektorých nevykryštalizovaných multistranických politických systémoch môže zasahovať do siete veľmi špecifická skupina, tvorená záujmami aparátov politických strán, ktoré sú súčasťou vládnej koalície.

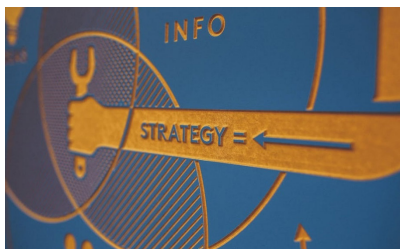
V prípade EÚ ako politického zväzku členských štátov sa formulovanie politiky tiež nezaobíde bez účasti úzko previazaných národných a nadnárodných záujmových skupín, ktoré v snahe vyrovnať svoje špecifické záujmy produkujú politiky bez priameho integrujúceho centra. Relativizácia významu štátu je tu podporená argumentmi o viacdimenzionálnom výklade fungovania konkrétnych politik a ich prepojenia so záujmami rôznych sietí aktérov.

V súvislosti s rozširovaním Európskej únie o ďalšie štáty sa otázka kvality politicko-administratívneho riadenia politických sietí stáva zvlášť aktuálnou vzhľadom na rozdielnosť formovania politických kultúr a vzorcov organizačného správania.

Z hľadiska analýzy verejnej politiky je dôležité identifikovať nasledovné prvky v politických sieťach:

- aktérov (vlastnosti, potreby, schopnosti, záujmy a zdroje);
- funkcie (vytváranie priestoru na vyjednávanie, výmenu informácií a zdrojov, koordináciu);
- štruktúry (ustálené vzťahy medzi aktérmi siete, formálne, neformálne, stupeň inštitucionalizácie);

- pravidlá postupu (implicitné, explicitné, konsenzuálne, konfliktné, súťaživé, orientované na verejný či individuálny záujem);
- moc (možnosti vytvárania koalícií, autonómie, závislosti aktérov);
- stratégie aktérov (miera účasti jednotlivých aktérov, štrukturalizácia vzťahu medzi nimi, rozdelenie funkcií, stanovenie pravidiel postupu, o čom a kedy vyjednávať).



Na základe identifikácie spomenutých prvkov možno predchádzať chybám, ktorých sa často dopúšťajú politické elity pri predkladaní návrhov reforiem bez zaangažovania kompetentných záujmových sietí aktérov, ktoré potenciálne môžu byť budúcimi nositeľmi dnes naštartovaných zmien. Globalizácia a európska integrácia dnes prináša otvorenejší model kooperácie aktérov verejnej politiky. Preto je dôležité čo najlepšie poznať tieto siete aktérov z hľadiska miery úspešnosti plánovaných reforiem.

Tvorba politiky nemôže byť výlučne vecou odborného, expertízneho posúdenia, ale ani výlučne vecou politického rozhodovania. Je to zložitý a často veľmi protirečivý proces racionálneho, pragmatického rozhodovania, každodenného hľadania riešení, prípravy koncepcií, diskusií, rokovania o rozdelení a použití zdrojov. Výsledkom týchto činností siete aktérov je produkt v rôznych podobách, napr. v podobe zákona, vzniku alebo zániku inštitúcie, organizácie, nových informácií, nového programu a pod. Tvorba politiky je vždy závislá aj od podoby konkrétnej štruktúry vládnej organizácie. V niektorých krajinách vznikajú vládne štruktúry na báze ad hoc, týkajú sa riešenia čiastkových problémov, ktoré sú priebežne zahrnuté do agendy, autorizované legitímnymi autoritami a realizované v konkrétnom prostredí (príklad USA). Iné majú viac-menej štandardizovanú inštitucionálnu štruktúru, určenú na strategický výber politiky a spôsob jej realizácie (príklad Veľkej Británie). Kľúčovú úlohu v každom systéme zohrávajú aktéri, ktorí dokážu využívať adekvátne motivačné nástroje na dosiahnutie cieľov.

Na tvorbe politiky sa spravidla vládne štruktúry podieľajú v interakcii so záujmovými skupinami. Takáto interakcia, kde sa záujmové skupiny usilujú o pôsobenie na politikov a štátnych zamestnancov s cieľom ovplyvniť legislatívny alebo regulačný proces, sa nazýva *lobing*. Pokiaľ nie je späť

s korupciou a je verejne kontrolovateľný, môže prispievať ku kvalite legislatívneho procesu, napr. primárnymi informáciami z praxe o zmenách a vplyvoch trhu a pod. *Lobing* sa však často stáva prostriedkom na korupciu najmä v spoločnostiach, kde nie sú vytvorené dostatočné mechanizmy na reguláciu tohto procesu a kde prevláda personifikácia vzťahov.

Aby sme lepšie pochopili mechanizmy presadzovania záujmov v politickom rozhodovaní, rozoberieme si súvislosť medzi spôsobom presadzovania záujmov aktérov v rozhodovacom procese a štruktúrou moci.

### 3 Politické rozhodovanie a záujmy aktérov

V politickom rozhodovacom procese ide vždy o záujmy aktérov a záujmy aktérov súvisia s del'bou moci. Pojem moci nás v tejto súvislosti zaujíma nielen pre jeho racionálny, ale aj vzťahový atribút. Rozličné chápanie výkonu moci medzi pluralizmom a elitizmom nie je len v spôsobe rozdelenia moci v spoločnosti, ale aj v spôsobe uplatňovaných metód rozhodovania zúčastnených aktérov moci.

Politicky rozhodovať znamená, že aktér *A* a aktér *B* sú v interaktívnom vzťahu, kde obaja chcú realizovať svoje záujmy. Ak aktér *A* iniciuje nejakú politiku, aktér *B* musí zaujať svoje stanovisko, nájsť si vzťah k navrhovanej politike. To znamená, že buď akceptuje iniciatívny návrh *A*, alebo ho odmietne. Ak ho odmietne, vzniká konflikt záujmov. V takej situácii musí počítať s rôznou reakciou aktéra *A*, ktorý sa buď pokúsi dohodnúť, alebo zvolí cestu uplatnenia sily (manifestovanej moci). Rovnako môže uplatniť svoju autoritu alebo využiť iné zdroje moci.<sup>1</sup> Interaktívny vzťah môže viesť k rôznym výsledkom.

Klasické teórie elít učia, že spoločnosť je rozdelená na mocných a bezmocných, tých, ktorí vládnu, a tých, ktorí sú ovládaní, alebo na elitu a masu. Moc je podľa nich uplatňovaná a kontrolovaná malou skupinou

<sup>1</sup> *Zdroje moci*: *charizma* – zručnosť, čaro osobnosti, ktoré pôsobí na iných, *donútenie* – moc trestov a odmien, *odmena* – moc odvodená od kontroly peňazí a iných zdrojov, *informácia* – moc odvodená od dostupnosti informácií o jednotlivcoch, udalostiach alebo iných skutočnostiach, *autorita* – volená alebo menovaná, *expertíza* – moc odvodená od vedomostí, ktoré potrebujú iní, *legitimita* – moc odvodená v súlade s organizačnými pravidlami.

jednotlivcov či elít, ktoré ovládajú kľúčové pozície v rozhodovacom procese. Disponujú zdrojmi moci a vytvárajú mocenské centrá, ktorých záujmom je kontrolovať rozhodujúce sféry spoločenského života (ekonomiku, finančníctvo, armádu).<sup>1</sup>

Pluralistické teórie spochybňujú argumenty elitistov, že malá skupina rozhoduje v moderných demokraciách nad veľkou. I keď kľúčové rozhodnutia zostávajú v rukách konkrétnych jednotlivcov aj v moderných spo-



ločnostiach, neexistuje jediná mocenská elita, ktorá by mala výlučné postavenie v rozhodovacom procese. Zdroje moci v ekonomike i politike sú rozptýlené a do rozhodovania vstupujú rôzne záujmové skupiny, ktoré vtlačajú rozhodnutiam rozličné dimenzie. Dahl sa vo svojej štúdii *Who Governs?* (1967) sústredil na skúmanie rozhodovania z pohľadu, kto o čom rozhoduje. Rozhodnutia pri-

tom sledoval podľa ich významu, typu vodcovstva, ale aj podľa toho, či išlo o kumulatívne, alebo o nekumulatívne zdroje moci. Výsledkom jeho analýzy bol záver, že hoci kľúčové politické rozhodnutia zostávajú v rukách legitímnych autorít, tvorbu politiky v demokraciách čoraz viac ovplyvňujú záujmové skupiny a občianske iniciatívy. Je to dôsledok rozptýlenosti zdrojov moci v trhovej ekonomike a politike, kde rôzne skupiny môžu bezprostredne vstupovať do rozhodovacieho procesu. Rozhodovací proces je v modernej demokracii oveľa viac manipulovateľný, než to bolo v tradičných spoločnostiach. Čím autonómnejšie voči iným sú jednotlivé spoločenské skupiny, tým väčšiu možnosť majú poznať reálne záujmy svojich skupín a vrstiev. Súčasne sa dostávajú do vzájomnej závislosti a čím sú vzájomne závislejšie, tým vyššia je ich šanca k vzájomnej kontrole. Dahl vidí rozhodovací proces viac otvorený a závislý od názorov občanov, pretože volení politici a vládni byrokrati majú záujem na opätovnom zvolení do svojich

<sup>1</sup> F. Hunter (1953) skúmal rozdelenie moci v Atlante na základe reputácie lokálnych elít, teda ako sa ľudia vzájomne vnímajú a zaraďujú z hľadiska vplyvu na dianie v komunite. Zistil, že moc je rozdelená medzi malú skupinu vodcov komunity, ktorí majú zásadný vplyv na rozhodovanie. Podobne W. Mills (1956) sa zamerával na skúmanie držiteľov kľúčových pozícií vo veľkých organizačných štruktúrach americkej spoločnosti, aby potvrdil, že moc v USA je rozdelená a kontrolovaná skupinami elít pôsobiacich v oblasti obchodu, vlády a armády („The Power Elite“).

funkcií. Takže pravidelnosť volieb udržuje stav nepriameho vplyvu voličov na rozhodovanie politikov.

Z hľadiska charakteru záujmov aktérov v procese politického rozhodovania je Dahl považovaný za klasika tzv. jednodimenzionálneho pohľadu na spôsob uplatnenia (subjektívnych) záujmov v rozhodovacom procese (*one-dimensional view of power*).

Tento pohľad potvrdil Dahl vo svojom výskume v New Haven, kde testoval hypotézu, že všetky významné rozhodnutia (nominácia kandidátov do politických funkcií, plán mestskej výstavby a rozvoj vzdelávania) sa uskutočňujú skupinami, ktoré disponujú hlavnými zdrojmi moci, ktoré súperia medzi sebou o vplyv. Je preto dôležité všimnúť si a analyzovať predovšetkým vonkajšie prejavy aktérov v procese tvorby politiky. Patria k nim:

- správanie aktérov v politickom rozhodovaní;
- kľúčové otázky rozhodovacieho procesu (okruhy);
- viditeľné konflikty;
- (subjektívne) záujmy chápané ako politické preferencie;
- kľúčové témy v spojitosti s politickým procesom.

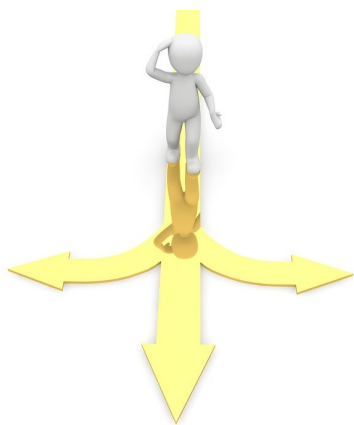
Spojením týchto prejavov sledujeme vzťah medzi štruktúrou moci a spôsobom prijímania rozhodnutí z pohľadu správania sa jednotlivých aktérov. Rozhodnutia zúčastnených aktérov sú vedené spoločným záujmom dospieť ku konsenzu v kľúčových otázkach politiky. Prevažujúce preferencie aktérov sú totožné s politickými rozhodnutiami a konflikt záujmov je ekvivalentom konfliktu preferencií. Prijatie konsenzu v rozhodovacom procese eliminuje konflikt záujmov a predpokladá, že dôjde k uspokojeniu záujmov zainteresovaných aktérov transparentným spôsobom. Responzivnosť aktérov je rozhodujúci faktor pre udržanie vplyvu a podielu na moci. Tvorba politiky je tak výsledkom dopytu a ponuky. Takýto pohľad na správanie aktérov nepočíta s možnosťou, že existujú záujmy, ktoré z rôznych dôvodov aktéri verejne neartikulujú. Jednodimenzionálny pohľad na rozhodovanie chápe správanie aktérov v procese rozhodovania ako výsledok spoločného záujmu o riešenie aktuálneho a viditeľného konfliktu záujmov. Tento prístup však súčasne otvára škálu pochybností, či v skutočnosti nerozhodujú iba politici o tom, čo bude predmetom tvorby politiky, pretože v politickom systéme nie je možné odhaliť skryté mechanizmy, na základe ktorých sa uskutočnené rozhodnutie prikloní na jednu alebo druhú stranu. Lukes upozorňuje, že: „Rozmanitosť



a otvorenosť politickej scény, tak ako ju vníma Dahl, môže do značnej miery zavádzať, ak je výkon moci v danom systéme zúžený na rozhodovanie o bezpečných/neproblémových témach.<sup>1</sup> Preto je potrebné študovať vzťah medzi mocou a spôsobom rozhodovania aj z iných pohľadov.

### **Rozhodovanie o nerozhodnutí**

Na problém vzťahu moci a rozhodovania aktérov v politike existuje prístup, ktorý uvažuje o rozhodovaní z hľadiska inej dimenzie. Bachrach



a Baratz vo svojej štúdií o chudobe, rasách a politike v Baltimore, *Power and Poverty* (1970), dospeli k názoru, že volení i nevolení aktéri moci vzhľadom na odlišné názory nie sú vždy schopní prijať také rozhodnutie, ktoré by prispelo k riešeniu istého problému. Preto aktéri rozhodovacieho procesu využívajú mechanizmus mobilizácie výhod „*mobilization of bias*” (Schattschneider, 1960, s. 71), teda navodzujú stav zdržania vstupu problému do politického rozhodovacieho procesu.

Autori dokázali, že relevantné politické authority použili svoju moc, aby zabránili vstupu konfliktov na politickú scénu a nekonali tak responzívne voči požiadavkám afroamerickej komunity. Uplatnenie moci prostredníctvom rozhodnutia o nerozhodnutí v danej otázke zabránilo, aby sa z daného problému komunity stala politická otázka, ktorú by bolo nutné riešiť. Starosta mesta si zvolil cestu znižovania napätia v komunite prostredníctvom programov na zmierňovanie chudoby, podporou sociálnych istôt, aby sa z novej politickej otázky nestala reálna politická otázka a aby sa zabránilo ďalším možným spoločenským problémom s ňou spätým.

Bachrach a Baratz hovoria o dvoch tvárach moci. Jedna prezentuje moc ako transparentné rozhodovanie o kľúčových otázkach (riešenia viditeľných konfliktov), druhá uvažuje o rozhodovaní cestou nerozhodovania (riešenia otázok, ako zabrániť, aby konflikty vstúpili na politickú scénu). Ak je problém takého charakteru, že akákoľvek zvolená alternatíva jeho riešenia v da-

<sup>1</sup> Lukes, S.: *Power: A radical view*. London: Maxmillan, 1974, s. 51. („*But the diversity and openness Dahl sees may be highly misleading if power is being exercised within the system to limit decision-making to acceptable issues.*”).

nom okamihu by mohla zvýšiť napätie v spoločnosti, založiť neriešiteľné konflikty alebo znevýhodniť väčšinu účastníkov rozhodovacieho procesu, nastáva situácia, že aktéri rozhodovania obídu problém. Rozhodnú sa, že nebudú rozhodovať v danej veci. Sledujú teda dva záujmy:

- Snažia sa problém zbytočne nemedializovať, aby potlačili hroziaci konflikt záujmov.
- Hľadajú cestu maximalizácie výhod, ktoré by z istého rozhodnutia mali aktéri, a zvažujú nevýhody v prípade, že eskaluje napätie medzi účastníkmi.

Na takéto situácie existuje mechanizmus práva veta pre politické alebo občianske skupiny. Bachrach a Baratz tak vytvorili teóriu „*decision and non-decision-making*“, ktorá predpokladá situáciu, keď politickí rozhodovatelia príjmu riešenie cestou odloženia horúcej témy. Usúdia, že riešenie nerozhodnúť je v danej situácii výhodnejšie pre účastníkov, než by bol vznik a následky otvoreného konfliktu. Aktéri moci ako rozhodovatelia sa dohodnú, že v danej situácii o probléme nerozhodnú, aby predišli vzniku konfliktu. Môže to byť aj preventívne riešenie, ktoré vstupuje do politického rozhodovacieho procesu v špecifických situáciách. Podmienkou uplatnenia tohto postupu je vôľa aktérov zabrániť vstupu očakávaných a neželaných konfliktov (napr. záväzok koalíčných partnerov neotvárať počas trvania koalície istý druh problémov). Tento postup alebo metóda rozhodovania nám umožňuje nazerať na mocenské vzťahy v procese rozhodovania nielen z hľadiska toho, aké rozhodnutie bolo prijaté, ale aj z hľadiska neprijatia istých rozhodnutí. V práci *Power and Poverty* autori ukazujú opačnú stranu moci a mocných, keď sa ťažkosti, problémy „udržuujú pod pokrievkou“, zamlčia sa. Nerozhodnutie je v tomto prípade výsledkom „stlačenia“ prekážky, latentných alebo manifestovaných tlakov na hodnoty alebo záujmy aktérov politického rozhodovania. Tento dvojdimenzionálny pohľad hlbšie analyzuje otázky:

- rozhodovania a nerozhodovania/*decision-making and non-decision-making*;
- tém a potenciálnych tém alebo okruhov problémov;
- verejných alebo neverejných konfliktov;
- (subjektívnych) záujmov totožných s politickými preferenciami.

Ide o hlbšiu analýzu mocenského správania, kde nerozhodovanie (*non-decision-making*) je chápané ako forma rozhodovania. To umožňuje otvoriť problém prevencie vstupu takých potenciálnych tém do rozhodovacieho procesu, ktoré môžu vyvolať konflikt záujmov v budúcnosti. Nerozhodovanie v tomto zmysle neznamená rozhodnutie nekonať (*deciding not to act*) ani rozhodnutie nerozhodovať (*deciding not to decide*). Ide o fenomén, ktorý zabráňuje vstupu istej témy alebo problému do rozhodovacieho procesu. Kritici koncepcie *non-decision-making* argumentujú tým, že zabrániť potenciálnej hrozbe nastolenia horúcej témy alebo konfliktu záujmov možno aj využitím mechanizmu vhodných regulátorov (Easton, 1965). Tým sa zabráni, aby sa neželané témy dostali do politickej arény. Ak problémy nie sú formulované ako politická agenda, potom výsledok je rovnaký ako v prípade rozhodnutia o nerozhodnutí.

Dvojdimenziálny model tak spochybňuje otvorenosť politiky voči požiadavkám občanov. Politické arény nie sú otvorené všetkým požiadavkám a moc majú tí, ktorí kontrolujú vstup informácií do systému. *Gate-keepers* na jednej strane môžu použiť silu na zabránenie vstupu požiadaviek na politickú scénu, alebo na strane druhej využívať metódy pravidiel a postupov, ako to bolo práve v Baltimore, ktoré zabránia objaveniu sa problémových otázok v politike.

Podľa Lukesa daný model svojou koncentráciou na úlohu jednotlivca v tvorbe politiky si nevšíma komplex vzťahov a inštitúcií v politickom systéme, v ktorom spomenutý jednotlivec pôsobí. Lukes tvrdí (1974), že nemusia to byť iba politici, ale práve záujmové skupiny stojace za politikmi, ktoré ovplyvňujú politické správanie, resp. nekonanie.

### ***Rozhodovanie ako potenciálna hrozba latentného konfliktu***

Vzťah medzi mocenskými záujmami aktérov a politickým rozhodovaním môže mať aj tretí rozmer, ktorý rozpracoval Lukes (1974) v práci *A Radical View*. Daný je pôsobením latentných (skrytých) konfliktov, to znamená, že aktéri zatiaľ problém nedefinovali, neobjavili, pretože sa otvorene neprejavil, ale môže byť dôsledkom iných rozhodnutí alebo vývoja a objaví sa nečakane. Podľa Lukesa *A* uplatňuje moc nad *B* aj vtedy, ak *A* ovplyvňuje *B* v rozpore s jeho záujmami. Ako však možno študovať, čo sa ešte nestalo? Štúdium moci z pohľadu jeho uplatňovania v rozpore s potrebami alebo

preferenciami iných aktérov je problematické. V každom prípade existuje nebezpečenstvo, že moc je použitá na manipuláciu záujmov jednotlivcov, a preto je opodstatnené skúmať vzťahy medzi mocenskými záujmami (viac alebo menej transparentnými), aby sme pochopili, prečo sa presadili práve tieto a nie iné politické rozhodnutia. Lukesova koncepcia o trojdimenzionálnej moci vychádza z analýzy otázok:

- rozhodovania a kontroly nad politickou agendou (nie nevyhnutne cez rozhodnutia);
- problémov a potenciálnych problémov (okruhov);
- verejných alebo skrytých konfliktov a latentných konfliktov;
- vzťahov medzi subjektívnymi a reálnymi záujmami.

Takáto analýza ukazuje, že štruktúra mocenských vzťahov je v rozhodovacích centrách natoľko zložitá, že vždy existuje predpoklad vzniku konfliktov v otázke stanovenia postupných krokov v rozhodovaní. Centrá moci, ktoré vzájomne súperia, často potrebujú spojencov medzi inými aktérmi, ktorí sú menej zainteresovaní na danom probléme a ponúkajú recipročnú podporu v iných rozhodovacích situáciách. Treba počítať s tým, že rozhodovací proces nesie aj netransparentné prvky a potenciálne hrozby konfliktov. Moc možno využiť aj na ovplyvňovanie a formovanie preferencií, kde výsledkom je latentný konflikt.



Sledovanie vzájomného vzťahu medzi mocenskými záujmami a spôsobom rozhodovania aktérov nám môže vysvetliť mnohé procesy, ktoré zasahujú do tvorby politiky v podobe viac alebo menej transparentných riešení. Prinášajú často prekvapivé výstupy v podobe prekvapivých rozhodnutí alebo následkov rozhodnutí. Treba vziať do úvahy aj fakt, že politické rozhodovanie je ovplyvnené nielen skupinovými záujmami, ale aj organizačným správaním aktérov.

Lukes na podporu svojej koncepcie trojdimenzionálnej moci poukazuje na prácu Mathewa Crensona, ktorý vypracoval štúdiu *The Un-Politics of Air Pollution: A Study of non-decision-making in the cities*. Autor sa v nej zaoberal otázkou, prečo v niektorých amerických mestách v štyridsiatych až šesťde-

siatych rokoch minulého storočia bolo znečistenie ovzdušia politickou témou a v iných nie. Prišiel k záveru, že dôvodom nebola ani výška znečistenia, ani zloženie mestskej komunity, ale práve kontrola nad politickou agendou jednou skupinou v spoločnosti. Ako príklad uvádza dve susedné priemyselné mestá v štáte Indiana, East Chicago a Gary, ktoré mali v spomenutom období rovnakú veľkosť, rovnako vysokú mieru znečistenia ovzdušia a podobnú stratifikáciu obyvateľstva. Poukazuje na fakt, že East Chicago (v ktorom bolo množstvo menších tovární, z ktorých ani jedna nebola dominantná a stranícka organizovanosť bola nízka) prijalo zákony týkajúce sa znečistenia ovzdušia v roku 1947, kým mesto Gary (kde výrazne dominovala fabrika US Steel a pôsobila silná stranícka organizácia) prijalo relevantné zákony až po nátlaku federálnej vlády v roku 1962, a to dokonca bez toho, aby sa zo znečistenia ovzdušia spravil politický problém.

Crenson tvrdí, že každý kto žil v meste Gary, vedel o neúnosnej situácii znečistenia ovzdušia, ale aj napriek tomu nikto nepodnikol žiadne kroky k náprave daného stavu. Mesto vďačilo US Steelu za svoju prosperitu. A keďže US Steel bola jediná dominantná továreň v meste, ktorá navyše zamestnávala množstvo ľudí, bolo absolútne neprípustné vytvárať na ňu tlak zo strany politikov. Strach zo straty továrne tak politikov nútil rozhodovať o nerozhodovaní, namiesto rozhodnutí o priamych krokoch nápravy stavu. Reálnym vykonávateľom moci neboli jednotliví politici, ale práve US Steel. Podpora záujmov dominantnej fabriky tak znamenala výhody aj pre politikov. Problém znečistenia vzduchu pre nikoho nepredstavoval aktuálnu politickú agendu. Predpoklad kontroly US Steelu nad politickou agendou v meste sa potvrdil. Továreň v roku 1962, keď bolo mesto nútené prijať isté zákony týkajúce sa znečistenia ovzdušia, zasiahla do ich tvorby a v rozhodujúcej miere si ich prispôsobila. Politici tak boli aj v tomto prípade len figúrky, ktoré konali tak, ako im bolo povedané. Crenson tak poukazuje na fakt, že politické témy sú navzájom prepojené, navzájom sa ovplyvňujú a súvisia spolu. Z Crensonovho výskumu vyplýva, že responzívnosť politikov, vzhľadom na vážne limity rozsahu ich rozhodovania, je len utópiou. V mnohých prípadoch je jedno, kto je zvolený do daného úradu, podstatné je, kto má reálnu kontrolu nad politickou agendou v spoločnosti. Výmena politika tak v mnohých prípadoch nemusí nič riešiť. Záujmové skupiny personifikované s určitou komunitou v mnohých prípadoch môžu zohrávať úlohu strážcov vstupu informácií do politickej arény. Opis vonkajšieho rozhodovania a vidi-

telných konfliktov nám nemusí v skutočnosti povedať nič o tých skupinách a témach, ktoré ostali pred bránami verejnej politiky, a nabáda k zamysleniu sa, či pluralizmus je naozaj garantom otvorenej spoločnosti. Nemenej dôležitou dimenziou pre pochopenie a analýzu správania aktérov v politickom rozhodovaní vlád je ich organizačný rámec.

## 4 Organizačné správanie aktérov

Všetky politické rozhodnutia sa uskutočňujú v organizačnom rámci vládnutia, spravovania vecí verejných. Základy organizačného správania položil už Max Weber svojou teóriou legálno-rationálneho typu moci (autority). Podľa neho nositeľom a reprezentantom tohto typu moci je byrokracia. Ide o slobodnú skupinu jednotlivcov organizovaných na základe nasledovných znakov:

- riadia sa pevnými normami a pravidlami;
- majú presne vymedzené kompetencie na základe kvalifikácie;
- vyžaduje sa od nich špeciálna zručnosť a vzdelanie;
- majú presne stanovený plat a služobný postup (kariéru);
- sú súčasťou hierarchie rolí, ktorá umožňuje kontrolu zhora nadol a rozlíšenie úloh technických a riadiacich;
- zabezpečujú písomnú formu výkonu moci;
- rešpektujú neosobné, oficiálne záväzky voči úradu;
- oddeľujú materiálne prostriedky organizácie od svojho súkromného vlastníctva.

Aj keď sa byrokracia častejšie spája s vládnu výkonnou mocou alebo so štátnym úradom, vzťahuje sa rovnako na obchodné, dobrovoľné, náboženské a iné organizácie. Byrokracia prenikla do všetkých sfér verejného života a ovplyvnila spoločenské procesy tak pozitívnym, ako aj negatívnym spôsobom. Weberova koncepcia byrokracie našla svojich kritikov nielen v teórii vedeckého manažmentu, ale aj v teórii human relations<sup>1</sup>. Výskumy

<sup>1</sup> Pojem „vedecký manažment“ vniesol do organizačnej teórie F. W. Taylor (The Principles of Scientific Management, 1911). Jeho filozofia vychádza z predpokladu, že zvýšiť výkonnosť organizácie možno zavedením vedeckých princípov riadenia do všetkých častí výrobných činností. Tak sa dosiahne, aby robotníci boli v práci vedení racionálnymi pohnútkami maximalizovať zisk a vedúci pracovníci podniku zase pohnútkami zaviesť procedúry a techniky, ktoré povedú k maximálnemu pracovnému výkonu zamestnancov. Taylorizmus však zostal viac teóriou manažmentu než organizačnou teóriou. Jeho teória našla svojich podporova-

organizačného správania upozornili na vplyv neformálnych vzťahov na pracovnú činnosť jednotlivcov a skupín, čím otvorili nový priestor pre skúmanie prostredia vládnej byrokracie.

Poznávanie organizačného správania jednotlivcov v procese tvorby politiky obohatil Simon svojou koncepciou obmedzenej racionality.<sup>1</sup> Jeho teória vychádza z tézy, že organizácia rieši nielen problémy spojené s racionálnym postupom rozhodovania, ale súčasne pripravuje prostredie na účinný výkon prijatých rozhodnutí. Preto je dôležité skúmať organizačné správanie jednotlivcov priamo v administratívnom procese, kde sa spravidla uplatňuje značne pragmatický jav kalkulácie strát a ziskov. Základom rozhodovacieho procesu je racionálna identifikácia postupných krokov:

1. dôležitosť problému, ktorý budú aktéri riešiť;
2. zvažovanie možných reakcií na navrhnutý problém;
3. zvažovanie následkov istého spôsobu riešenia;
4. výber spôsobu riešenia, ktorým sa predpokladá najefektívnejší výsledok.

V reálnom živote sa rozhodovanie aktérov často riadi snahou dosiahnuť uspokojivé riešenie a ďalšie možnosti už nehľadať. Medzi najzávažnejšie dôvody, prečo to tak je, možno zaradiť argument o nedostupnosti, a teda aj nereálnosti možnosti spoznať všetky existujúce alternatívne riešenia a ich dôsledky, alebo obmedzenosť predstavy aktérov o spoločenskej hierarchii hodnôt, ako aj všetkých alternatívnych reakcií jednotlivcov.

Z toho vyplýva, že čistý racionálny model sa nikdy v reálnom živote neuplatňuje. Politickí rozhodovatelia sa viac venujú tomu, ako zvládnuť či ako sa vyrovnáť s problémami, než tomu, ako ich riešiť (Lindblom, 1959).

Väčšinou sa príliš nevzdávajú od daného stavu, nevyhľadávajú nové politické

telov aj v Európe. L. Gulick a L. Urwick (1937) sa preslávili svojím zoznamom základných funkcií administratívy, označovaným akronymom POSDCORB (Planning, Organising, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting), ktorý bol rozširovaný na všetky druhy organizácií. Hnutie *human relations* prišlo s kritikou teórie vedeckého manažmentu a upozornilo na sociálne aspekty organizácie práce a špecifiká medziľudských vzťahov v organizáciách. Neformálne vzťahy v pracovnom procese sa stali predmetom mnohých výskumov, ktoré sa uskutočnili v západných energetických podnikoch v Chicagu (Hawthorne studies, 1926, 1932). Spočívali v poznaní, že dôraz na sociálne vzťahy v podniku môže výrazne pomôcť odstraňovať napätia a predchádzať konfliktom medzi členmi pracovných skupín, môže zvýšiť pracovnú bezpečnosť a zlepšiť vzťahy medzi riadiacimi a riadenými pracovníkmi. Práve teória *human relations* ukázala potrebu študovať správanie jednotlivcov a jeho motivácie pri realizácii organizačných cieľov (McGregor, 1960; Dalton, 1959).

<sup>1</sup> Pozri: Simon, H. *Administrative Behaviour*. 1945 alebo *Organizations*. 1958.

ky, udržujú status quo. Ide skôr o proces vylepšovania stavu než radikálnej systémovej zmeny (napr. v oblasti zdravotného zabezpečenia, sociálnej starostlivosti sa vývoj ubera cestou kozmetických úprav alebo oveľa menej radikálnou reformou).

Do diskusie o organizačnom správaní prispel aj Dahl, ktorý prišiel s názorom, že výkonnosť je sama osebe hodnotou, a preto nie je možné posudzovať administratívnu činnosť len neutrálnymi kritériami, ako učil Weber. Výkonnosť jednotlivcov ako hodnota môže byť posudzovaná vo vzťahu k iným hodnotám, napr. k individuálnej zodpovednosti alebo demokratickej morálke. V istých porovnaníach sa spochybňuje kategória výkonnosti ako vedecký argument. Príkladom môže byť hodnotenie administratívy nemeckých koncentračných táborov, ktoré boli veľmi výkonné, a pritom boli jednoznačne zamerané proti ľudskosti. Existuje teda hodnotový konflikt medzi hodnotou výkonnosti a hodnotou demokracie (morálky). Dahl hovoril o potrebe skúmať organizačné správanie jednotlivcov vo verejnom sektore, kde nevystačíme iba s racionálnym modelom rozhodovania. Jednotlivci nekonajú vždy racionálnym spôsobom a fakty a hodnoty nemusia byť stavané do logického protikladu.

So syntézou hodnotenia organizačného správania vládnej byrokracie prišiel Crozier. Spojil všetky postweberovské trendy výskumu organizácií a rozpracoval teóriu fungovania neosobných pravidiel a centralizovaného rozhodovania. Čím viac problémov spadá do rozhodovania v centre, tým menšia je šanca prejsť na politiku zmeny, pretože riadiaci pracovníci nemajú k dispozícii včasné informácie o jej potrebe. Crozier v práci *Zablokovaná spoločnosť* (1964) charakterizuje dva negatívne znaky byrokratickej správy: centralizovanosť a hierarchiu. Centralizácia organizácie predurčuje riadiace centrum na paralýzu. Tá vzniká nedostatkom autentických informácií o skutočnosti, nedostatočných vedomostí o praktických dopadoch prijatých rozhodnutí. Stáva sa, že tí, ktorí majú tieto vedomosti, nemajú moc rozhodovať. Pritom obidvom skupinám tento stav celkom vyhovuje. Riadiaci pracovníci nepocitujú priamo dôsledky svojich rozhodnutí a odborníci zase necítia zodpovednosť za zlé rozhodnutie. Hierarchizovanosť organizácie bráni prenikaniu informácií a komunikácii medzi jednotlivými úrovňami riadenia. Systém sa vyznačuje nepružnosťou a stratou adaptability pracovníkov na okolie. Crozier vytvára model trojvrstvovej hierarchickej štruktúry: riadiaci pracovníci, podriadená vrstva stredných kádrov a zamestnanci.



Riadiaca vrstva, vedomá si nedostatku informácií v procese rozhodovania, zbytočne neriskuje, volí taktiku opatrných príkazov. Stredné kádre sa bránia kritike zamestnancov argumentom, že oni vlastne nerozhodujú, a preto za nič nemôžu. Zamestnanci sa síce hnevajú na zlé rozhodnutia svojich nadriadených, ale súčasne im vyhovuje takýto stav, pretože medzi nimi a riadiacim centrom je tzv. medzivrstva zamestnancov, a teda nie sú priamo riadení a kontrolovaní centrom. Organizácia je tak založená na využívaní zdrojov neistoty jej zamestnancami. Kým podľa Webera sú to organizácie, ktoré pripravujú zamestnancov o ľudský rozmer, podľa Croziera je to človek, ktorý svojím správaním obmedzuje prejav racionality v organizácii.

Crozierova teória pomohla zviditeľniť systém interakcií vnútri byrokratickej organizácie a ukázala význam vplyvu vonkajšieho prostredia na organizáciu a jej prežitie. Pomohla zmeniť klasický pohľad na hierarchiu rolí ako na čosi dané, nemenné a nazeráť na vzťahy vnútri organizácie ako na hru. Crozier chápe správanie jednotlivcov v organizácii z pohľadu hráčov, ktorí prijali isté pravidlá, aby prostredníctvom nich mohli presadiť vlastné záujmy. Pritom používajú rôznu taktiku. V rámci rovnakej hry pripúšťa uplatnenie rôznych stratégií na dosiahnutie rovnakého cieľa. Nový typ stratégií môže postupne viesť k zmenám vnútri organizácie a k novému vymedzeniu rolí hráčov.

Koncepcia organizácií ako otvorených systémov upozornila aj na to, že formalizované hranice medzi organizáciami a okolitým sociálnym prostredím ovplyvňujú vzťahy s klientmi, občanmi (Blau, Scott, 1963). Organizácie sú rozdelené podľa toho, komu sú určené ich ciele alebo kto sú ich klienti. Najčastejšie ide o:

- združenia s mnohoúčelovým ziskom, služby pre skupiny členov (napr. odborové zväzy, profesionálne združenia);
- obchodné organizácie zamerané na poskytnutie služieb svojim klientom na uspokojenie ich záujmov v konkrétnej oblasti;
- organizácie poskytujúce verejné služby (školy, nemocnice);
- organizácie spoločnej ochrany, spoločného blaha (polícia, úrady sociálnej pomoci).

Uvedená kategorizácia nás upozorní na diferencovanosť problémov verejných organizácií ako takých a na možnosti ich vlastného prežitia. Každá z nich sa usiluje o zabezpečenie istého sociálneho vzorca správania, ktorý umožní predchádzať stretu záujmov a dosahovať rovnováhu s prostredím

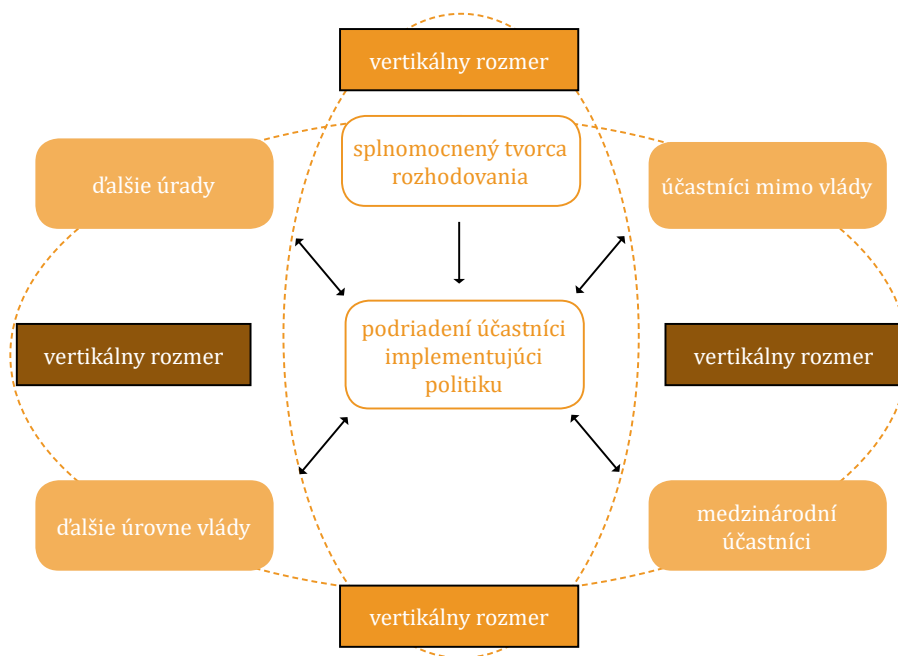
pri zabezpečovaní služieb obyvateľstvu. Pritom sa často zabúda na potrebu sledovať, ako pružne reagujú formálne procesy vo vnútri organizácie (napr. technicko-organizačné zabezpečenie plnenia úloh) na zmeny prostredia, prípadne aké neformálne procesy ovplyvňujú stabilitu jej štruktúry.

Výskumy v oblasti optimalizácie vzťahu medzi formálnou štruktúrou a neformálnym systémom správania sa ponúkajú niekoľko možných riešení:

- uprednostniť vytváranie malých pracovných tímov;
- zaviesť systém techník, ktoré berú do úvahy tak formálne, ako aj neformálne procesy v pracovných skupinách;
- akceptovať organizačné i mimoorganizačné potreby jednotlivých skupín v prostredí;
- uplatniť niektoré formy regulácie medzi úlohami a neformálnym systémom vzťahov, napr. definovať problém, ktorý rieši pracovná skupina, vybudovať tím, použiť komunikačné techniky;
- podporiť také sociálne väzby medzi pracovníkmi tímu, ktoré budú uspokojovať tak organizačné, ako aj sociálne potreby.

Takto postavené riešenia vytláčajú mechanistické typy organizačného správania, založené na striktno definovaných vertikálnych interakčných väzbách s centralizovanou byrokratickou štruktúrou, ktoré sú menej prispôsobivé rôznym situáciám a podporujú vznik rôznych patologických prvkov v správaní byrokracie vnútri organizácie. Naopak, organický typ systému, založený na širokej vízii organizačných cieľov a schopnosti komunikovať rôznymi kanálmi, je flexibilnejší pri uplatňovaní nových inovačných zmien. Prirodzene, kladie vysoké nároky na prípravu manažmentu, a najmä vedúcich pracovníkov organizácie, ktorí majú zodpovednosť za pružné rozlíšenie situácie, kedy organizácia potrebuje na splnenie svojich cieľov mechanistický prístup a kedy naopak organický, aby sa dosiahol sledovaný účinok (Burns, Stalker, 1961). V tomto systéme kooperácie aktérov rozoznávame tzv. vertikálny a horizontálny rozmer vzhľadom na postavenie daného aktéra voči iným aktérom.

### Schéma 2 – Zjednodušený vertikálny a horizontálny rozmer kooperácie aktérov verejnej politiky



**Zdroj:** Colebatch, 2005, s. 31.

Splnomocneným tvorcom rozhodnutia je *decision maker*, ktorý má rozhodovacie právomoci. Úlohou podriadených úradníkov (administratívny aparát) je kooperovať s rôznymi aktérmi a implementovať rozhodnutia splnomocnených tvorcov rozhodnutia do praxe. Vo vertikálnom rozmere kooperácie aktérov sú jednotlivé úrovne v hierarchickom postavení. Pri horizontálnom rozmere sú aktéri verejnej politiky v rovnoprávnom postavení voči sebe. Všetky spomínané prístupy pomáhajú pochopiť význam vzorcov organizačného správania pre rozhodovací proces. Organizačná kultúra, vodcovstvo, legitimita a autorita, racionalita, neformálne procesy a skupinové správanie, vplyv technológií a výkonnosti na organizačnú štruktúru, to všetko je neustále predmetom diskusií a poskytuje nám možnosť vidieť problém politického rozhodovania v širokom kontexte formálnych i neformálnych vzťahov.

## Organizačná štruktúra vládnej administratívy

Vládna administratíva a jej organizačná štruktúra patrí ku kľúčovým aktérom verejnej politiky. Je základom štátnej správy a budovanie jej organizačnej štruktúry si vyžaduje riešenie troch základných problémov:

1. Aká bude veľkosť jej organizácie?
2. Aké bude rozpätie kontroly, koľko úrovní riadenia bude mať?
3. Aké pracovné skupiny a úlohy budú existovať?

*Veľkosť vládnej organizácie* ovplyvňuje hierarchiu rolí vnútri organizácie a spôsob kontroly jej funkcií. Je mnoho argumentov pre veľkú a mnohoúrovňovú organizáciu vlády aj proti nej. Podľa organizačných teórií pre veľkú, hierarchizovanú organizáciu vlády „hovorí“ najmä jej ekonomickosť; čím menej riadiacich článkov, tým viac sa šetrí na platoch, informácie prúdia rýchlejšie zhora dolu a zdola hore, zodpovednosť je transparentnejšia, menej oddelení pracuje na jednej a tej istej úlohe a výsledok práce je ľahšie merateľný. Naopak, argumenty proti veľkým organizáciám sú zamerané najmä na problémy s ich veľkými hierarchiami, kde sa stráca pozornosť k cieľom organizácie. Vo veľkej organizácii sa znižuje schopnosť koordinácie práce, pretože koordinácia si vyžaduje minimum vzťahov s inými článkami. Pre veľké organizácie je typická 4 – 6-úrovňová hierarchia s počtom asi 1000 zamestnancov. Ak organizácia neúmerne rastie, spomaľuje sa rast počtu zamestnancov. Často sa centrálna vláda rozširuje v dôsledku rastu počtu ministerstiev či ústredných orgánov štátnej správy, čo vytvára tlak na nové a nové hierarchie riadené a financované centrom.

*Rozpätie kontroly* je ďalšou veličinou, ktorá ovplyvňuje kvalitu vzťahov medzi jednotlivými článkami organizácie. Výhodou veľkého rozpätia kontroly je, že šetrí platy pre manažment, je ekonomickejšie, zrýchľuje tok informácií, znižuje riziko prieniku funkcií autorít a zodpovednosti. Nevýhodou veľkého rozpätia môže byť ťažšia kontrola, zvyšovanie závislosti medzi jednotlivými organizačnými článkami pri plnení úloh.

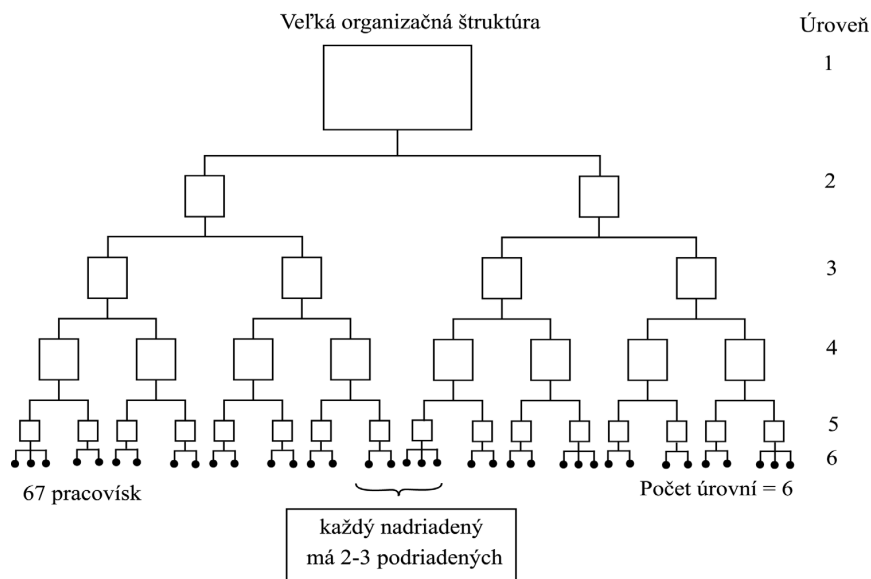
Tretím problémom vládnej organizácie je problém charakteristiky *pracovných skupín a úloh*, ktorými sú poverené. Ide vlastne o architektúru hierarchie rolí v organizácii, kde rozloženie pracovných skupín môžeme umiestňovať podľa funkčnosti vzhľadom na ciele organizácie. Jednotlivé úlohy sa môžu líšiť aj svojím vzťahom k sledovaným cieľom. Ak v organizácii vlády

vytvoríme pracovnú skupinu na vyriešenie konkrétnej úlohy, môžu nastať prinajmenej dve situácie. Prvá vznikne, keď skupina vyrieši úlohu, ukončí svoje pôsobenie v organizácii a zanikne; druhá môže nastať, keď sa z úlohy postupne stane nová agenda a z pracovnej skupiny možno úrad. Organizácia vlády by mala byť založená na jasnej architektúre základných funkcií, napríklad z oddelenia personálnej práce, finančného oddelenia, oddelenia marketingu a pod. Jednotlivé funkcie spájajú procesuálne podobnosti a smerovanie výstupov.

V štruktúre vládnych úradov sa často vytvárajú nové a nové pracovné skupiny v dôsledku nových úloh, ktoré majú tendenciu etablovať svoje miesto v rámci existujúcej štruktúry úradov.

Z hľadiska predstáv o dominantných potrebách organizačnej štruktúry vo vzťahu k jej funkciám možno uvažovať v rôznych konfiguráciách (napríklad zriadenie oddelenia, resp. článku, ktorý vykonáva rutinnú technickú prácu, oddelenia stredného dosahu riadenia, sekretariátov vrcholového manažmentu atď.). Základnou orientačnou pomôckou pri budovaní vládnej organizačnej štruktúry je tzv. charta organizácie, podľa ktorej možno graficky znázorniť štruktúru vnútornej hierarchie rolí a rozpätia ich kontroly.

### Schéma 3 – Modelová veľká organizačná štruktúra



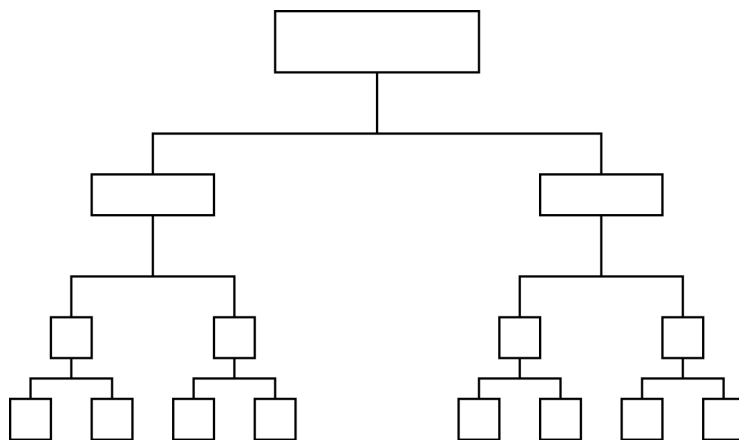
**Zdroj:** Huczynski, Buchanan, 1991, s. 377.

Organizačná teória nám ponúka základnú typológiu budovania organizačnej štruktúry úradov. Môže slúžiť ako návod pri organizovaní štátnych i verejných zamestnancov do pracovných skupín, ale aj ako všeobecná informácia, ktorá vymedzuje postavenie a zodpovednosť jednotlivcov a skupín v hierarchii rolí na každej úrovni riadenia verejnej správy.

### ***Líniová/tradičná organizačná štruktúra***

Založená je na princípe jedného nadriadeného. Má viac úrovní autority s variabilným množstvom pozícií na každej úrovni. Veľkosť organizácie rastie s rastom počtu úrovní riadenia. Medzi výhody tejto hierarchie zaraďujeme prehľadnosť vzťahov nadriadenosti a podriadenosti medzi jednotlivými zamestnancami, príkazy sú vedené z jedného centra. Nevýhodou je, že táto hierarchia, najmä ak ide o veľké organizácie, je dosť ťažkopádna z hľadiska informačných tokov, sťažnosti zdola ťažko prenikajú do centra, rozhodovanie je nepružné a od riadiaceho personálu vyžaduje univerzálne znalosti problémov.

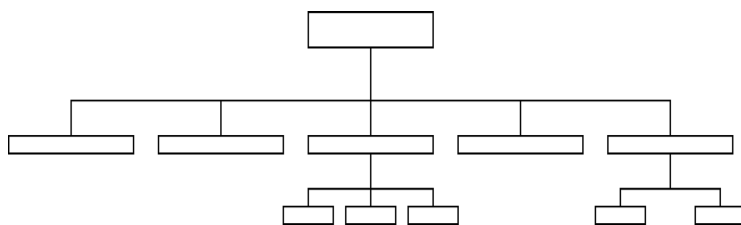
### **Schéma 4 – Tzv. líniová/tradičná organizačná štruktúra**



**Zdroj:** Huczynski, Buchanan, 1991, s. 386.

**Zmiešaná líniová a zamestnanecká štruktúra**

Založená je na vzťahu nadriadený – podriadený, ako aj na del'be rolí podľa typu pracovnej aktivity. Organizácia sa sústreďuje nielen na to, čo treba robiť, ale aj ako to robiť. Vertikálna a horizontálna štruktúra tvorí jeden celok. Líniový riadiaci pracovník robí operatívne rozhodnutia a využíva rady svojich zamestnancov – špecialistov (právne, finančné, informačné technológie). Ak istá práca vyžaduje špecialistov, vytvárajú sa oddelenia založené na samostatných vzťahoch zodpovednosti, ktoré sú porovnateľné s paralelnou líniovou hierarchiou.

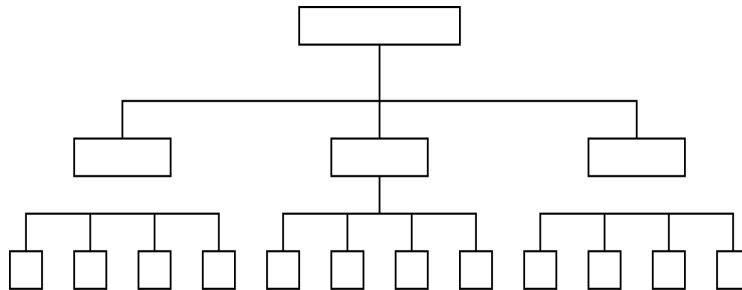
**Schéma 5 – Zmiešaná líniová a zamestnanecká organizačná štruktúra**

**Zdroj:** Huczynski, Buchanan, 1991, s. 386.

**Funkčná organizačná štruktúra**

Založená je na princípe špecializácie práce. Autorita aj zodpovednosť je rozdelená medzi špecializované oddelenia, ktoré pracujú na spoločných cieľoch, ale nemusia mať líniovú štruktúru. Spravidla neexistuje jednota vedenia. Funkčným typom organizácie môžu byť napr. samosprávy v štruktúre verejnej správy. Voči centrálnej vládnej štruktúre štátnej správy tu prevláda princíp spolupráce a koordinácie činností, ale nie podriadenosti a nadriadenosti autorít. V prípade konfliktu záujmov rozhoduje centrálny parlament formou úpravy alebo zmeny príslušného zákona o organizácii štátnej správy či samosprávy.

### Schéma 6 – Funkčná organizačná štruktúra



**Zdroj:** Huczynski, Buchanan, 1991, s. 386.

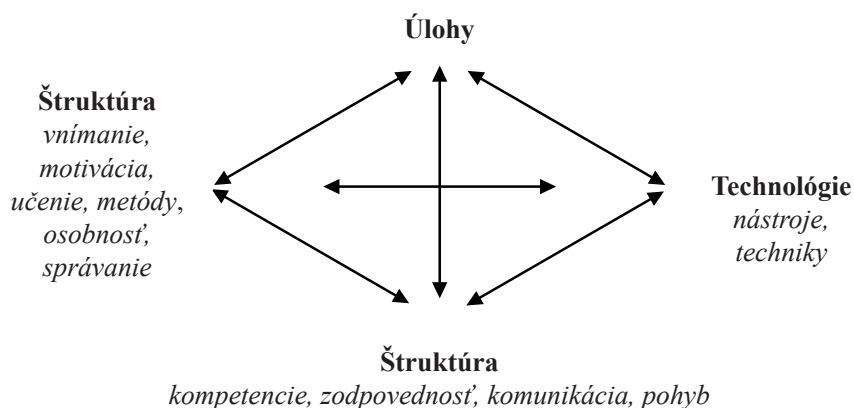
Organizačné teórie sa snažia vysvetliť povahu vzťahov medzi formálnou organizačnou štruktúrou a organizačnými cieľmi, ktoré legitimizujú jej existenciu. Vládne organizácie sa musia neustále prispôbovať zmenám, ktoré okolité prostredie prináša. Zvlášť dôležité je zvážiť veľkosť organizačných štruktúr, kontrolu rozpätia, ako aj pracovných skupín vo viacúrovňovom systéme vládnutia. Samosprávy na regionálnej, prípadne miestnej úrovni moci si vytvárajú vlastné hierarchie s agendami, ktoré by však nemali mať duplicitný charakter. V konkrétnych podmienkach však prevláda spravidla nechuť k redukcii organizácií vnútri vládnej štruktúry a strata kompetencií centra sa ťažko prenáša do zmeny, ktorú prináša decentralizácia moci. Je to prirodzený dôsledok zotrvačného chodu bežných pracovných činností, ako aj vplyvu pravidelnej obmeny vysokých štátnych zamestnancov na politických postoch. Ak sa organizácia dlhšiu dobu nevie prispôbiť vonkajším podmienkam, často sa dostáva do problémov súvisiacich s prežitím. To je signál, ktorý ju núti prijať *manažment zmeny*. Ak sa to týka administratívnej štruktúry vlády, tento problém je zložitejší, pretože vláda funguje relatívne autonómne voči okoliu. O to viac potrebuje manažment zmien, ktorý sa pokúša riešiť problémy najmä verejnej administratívy, aby sa jej organizácie dokázali flexibilne prispôbiť tlaku zmeny. Argyris (1960) hovorí o potrebe akceptovať nové hodnoty intervenčného správania vo verejných organizáciách (prijať informácie pochádzajúce z otvorenej komunikácie, prejaviť ochotu experimentovať s organizačným správaním, presadzovať kooperatívnosť autorít, vzájomnosť vzťahov).

Vytvárať verejné organizácie dnes znamená počítať s rýchlymi a niekedy aj nepredvídateľnými zmenami, s rastom veľkosti a zložitosti ich orga-



nizačnej štruktúry, s rôznorodosťou špeciálnych zručností a s požiadavkou participatívneho štýlu riadenia. Tradičný Weberov byrokratický model vybudovaný na stabilite a rutine, usporiadanej organizačnej štruktúre, štandardizovaných činnostiach a zručnostiach, neosobnom autokratickom štýle riadenia už nevyhovuje tejto novej štruktúre adaptívneho, intervenčného a meniteľného modelu organizácie a postupne zaniká alebo sa transformuje. Rýchle zmeny v pracovných podmienkach súkromných organizácií, v profesionálnej štruktúre ich zamestnancov, v náročnosti na kreativitu, ovplyvňuje aj prispôsobovanie existujúcich verejných organizácií. Leavitt (1965) ponúka jednoduchú teoretickú schému interakčných premenných organizácie, ktorá môže pomôcť pochopiť povahu akejkoľvek organizačnej zmeny. Premenné, ako napr. úlohy, technológia, štruktúra a zamestnanci, tvoria vstupné kanály, ktorými možno vyvolať určitú zmenu.

#### Schéma 7 – Teoretická schéma interakčných premenných organizácie



**Zdroj:** Upravené podľa: Huczynski, Buchanan, 1991, s. 373

Zmena je vždy vyvolaná podnetom, ktorý môže vychádzať zvnútra, ale aj zvonku organizácie. Vonkajším „spúšťačom“ zmeny môžu byť nové technológie, požiadavky klientov, aktivity konkurentov v sociálnych službách, legislatíva, ekonomický tlak, tlak sociálnych a kultúrnych hodnôt a podobne.

Vnútrotným „spúšťačom“ zmeny môže byť zmena v náplni práce a požadovaných zručností zamestnancov, rozdeľovanie zodpovedností, zavedenie novej technológie, zmeny v plánovaných aktivitách organizácie a pod.

„Spúšťače“ zmien sú vzájomne závislé a ich efekty môžu byť ťažko rozlíšiteľné. Zmena jednej premennej vyvoláva zmenu ostatných premenných. Napr. modernizácia informačného systému, komunikačnej siete medzi pracoviskami, ovplyvní úroveň znalostí a zručností zamestnancov a povedie k zmenám organizačnej štruktúry, rozdelenia rolí v hierarchii. Štruktúrne zmeny ovplyvnia náplň práce zamestnancov, rozsah ich zodpovednosti, vzťahy medzi pozíciami, rozsah právomocí a kontroly, vzťah zamestnancov k organizácii i vzťahy k ostatným spolupracovníkom.

Vážnym problémom v administratívnych štruktúrach verejných organizácií, ktoré poskytujú služby obyvateľom, sa stáva organizačná kultúra. Kým štruktúrally prístup sa zameriava viac na autoritu a ciele, úlohy organizácie, kulturológovia si všímajú viac hodnoty a normy organizácie. Teda viac priestoru sa dostáva hľadaniu odpovede na „spôsob, ako sa isté veci robia“. Prvkami organizačnej kultúry sú zvyky (napríklad udeľovanie titulov najlepších pracovníkov roka) ceremónie (predstavenie nových projektov, výstupov organizácie), komunikácia (príbehy, mýty, ságy, legendy, symboly, slogany), materiálne kultúrne prejavy (prostredie budovy, priestorové usporiadanie kancelárií), spoločný jazyk.

Právny systém prevažnej väčšiny krajín stanovuje, že administratívna štruktúra vlády je predovšetkým budovaná na organizačnej hierarchii rolí, pričom preferuje organizačné zložky postavené na *staff work*, teda na úlohách pracovných skupín. Hlavná zodpovednosť za jednotlivé politiky leží na úrovni administratívy ministerstiev, ktoré riadia jednotlivé rezorty vlády. Moderné teórie organizácie preferujú model malých ministerstiev a ich administratívnych hierarchií, ktorých práca spočíva v plnení základných úloh plánovania, koordinácie a prípravy rozvojových programov vlády. Aktuálny výkon politik je efektívnejšie zveriť iným organizáciám, ktoré sú nezávislé od ministerstiev, ale sú rozpočtovo prepojené. Takýto model organizácie umožňuje operatívnejšie organizovať spoluprácu s tímami odborníkov, ktoré možno zainteresovať na konkrétnych úlohách vlády – zmluvne na dobu určitú. Tým sa zaručuje pružnosť a efektívnosť riešenia problémov verejnej politiky. Vládna organizácia sa môže deliť aj na základe vzťahu ku konkrétnym skupinám občanov, klientov, ktorí využívajú služby verejnej administratívy, môžu to byť dôchodcovia, farmári, veteráni, opustené deti, a pod.

## 5 Siete/koalície aktérov

Aktérov v procese tvorby verejnej politiky delíme do dvoch základných kategórií, ktorými sú *decision makers* (rozhodovacia právomoc tvoriť produkty politiky, teda *policy*) a *policy makers* (zúčastňujú sa na tvorbe politiky, ale nemajú právo rozhodovať). Vzájomná kooperácia a participácia čo najširšieho spektra aktérov umožňuje verejnej politike skúmať ich vplyv, možnosti, zdroje a predvídať, ako sa politika vyvíja, resp. bude vyvíjať. Podstatné je uvedomiť si ich odlišné postavenie v spoločnosti. Vstupné požiadavky občanov sa často nemusia zhodovať s *policy*, teda už výstupom konkrétnej politiky. Vtedy hovoríme o tzv. *politickej inflácii*, kde je nevyvážený pomer medzi požiadavkami spoločnosti (*policy makers*) a ich skutočným vyriešením/neyriešením. Aktéri, ktorí tak majú priamy vplyv a pôsobia v blízkosti vlád, sú tým pádom pod tlakom verejnosti, resp. aktérov, ktorí pôsobia mimo oblasti vlád (mimovládne organizácie, občania...) a majú tak nepriamy vplyv na tvorbu politiky. Preto je v moderných demokraciách dôležitý tzv. feedback, teda spätná väzba, ktorá pôsobí vo vzťahu medzi *policy* a *decision makers* ako určitá „brzda“. Aj aktéri pôsobiaci mimo oblasti vlád tak nepriamo kontrolujú aktérov pri moci a rozhodujú o smerovaní danej politiky. Nasledujúca tabuľka prehľadne zobrazuje aktérov s priamym a nepriamym vplyvom na tvorbu verejnej politiky.

**Tabuľka 2 – Rozdelenie vybraných aktérov v procese tvorby verejnej politiky podľa vplyvu a postavenia k vládam**

VPLYV NA TVORBU VEREJNEJ POLITIKY			
PRIAMY VPLYV	<i>Pôsobenie aktérov v politike</i>		NEPRIAMY VPLYV
<i>aktéri</i>	<i>Vnútri/v blízkosti vlád</i>	<i>Mimo oblasti vlád</i>	<i>aktéri</i>
Členovia vlády	✓	☑	Médiá
Poslanci NR SR	✓	☑	Tretí sektor
Odbory a zamestnávateľia	✓	☑	Územná a profesijná samospráva
Zahraniční partneri	✓	☑	Neformálni partneri a ostatné záujmové skupiny

Zdroj: Kingdon, 1995

Aktéri pôsobiaci v blízkosti vlád majú logicky oveľa väčší (priamejší) vplyv na tvorbu policy (produktu verejnej politiky) ako aktéri, ktorí pôsobia mimo nich. Medzi skupiny aktérov s nepriamym vplyvom na tvorbu politiky patria veľmi často médiá, rôzne profesijné a záujmové skupiny. Pre lepšie pochopenie dôležitosti a rozloženia miery vplyvu aktérov je možné vo verejnej politike rozoznávať delenie ich pôsobnosti aj podľa rôznych sektorov. Napríklad v politike zdravotníctva v USA možno identifikovať viacero skupín aktérov: verejný, mimovládny, súkromný a medzinárodný sektor.

**Tabuľka 3 – Aktéri verejného zdravotníctva podľa sektorov**

TYP AKTÉRA	SEKTOR	PRÍKLAD
Politickí aktéri	verejný	prezident; predseda vlády; parlament
Vysokí verejní funkcionári	verejný	minister zdravotníctva; minister financií
Medzistupeň verejných funkcionárov	verejný	vedúci oddelenia materskej a detskej zdravotnej starostlivosti na Ministerstve zdravotníctva
Vnútroštátne mimovládne organizácie	mimovládny	združenia na podporu ženskej zdravotnej starostlivosti; katolícka cirkev
Lekárske asociácie	mimovládny	Americká lekárska asociácia
Akademické/vedecké inštitúcie	mimovládny	think-tanky; vedci a odborní pracovníci na univerzitách
Humanitárne nadácie	mimovládny	rôzne nadácie – napr. Rockefeller Foundation
Medicínska tlač + médiá	súkromný	Žurnál Americkej lekárskej asociácie; CNN; New York Times
Spoločnosti vykazujúce profit	súkromný	farmaceutické spoločnosti; zdravotné poisťovne
Medzinárodné agentúry/organizácie	medzinárodný	WHO; UNICEF; UNFPA
Medzinárodné finančné inštitúcie	medzinárodný	Svetová banka; Medzinárodný menový fond
Bilaterálni darcovia/sponzori	medzinárodný	Americká agentúra pre medzinárodný rozvoj (USAID)

Medzinárodné mimovládne organizácie	medzinárodný	<i>Medzinárodná federácia plánovaného rodičovstva; Doktori bez hraníc</i>
Verejno-súkromné partnerstvá	medzinárodný	<i>Globálne rezervy pre boj proti AIDS, tuberkulóze a malárii; Globálna asociácia za vakcináciu a imunológiu (GAVI)</i>

**Zdroj:** Shiffman, J. *Agenda Setting in Public Health Policy*, s. 18.

Vyššie uvedená tabuľka znázorňuje rozdelenie aktérov podľa rôznych sektorov.<sup>1</sup> Príkladom nemusí byť len politika zdravotníctva, ale aj iných odvetví, ako napríklad školstvo, energetika, pôdohospodárstvo a pod. Každú konkrétnu verejnú politiku tvoria skupiny aktérov z rôznych sektorov, disponujú rôznou mierou vplyvu a pôsobia v procese tvorby verejnej politiky ako siete alebo koalície aktérov.

### **Siete (koalície) aktérov**

Aktéri verejnej politiky nesú v sebe určitý druh osobného presvedčenia, chápania problémov a riešení z rôznych hodnotových pohľadov. Hľadajú osoby blízke ich postojom, združujú sa navzájom a presadzujú svoje požiadavky. Spájanie do týchto skupín vedie postupne k vytvoreniu priameho či nepriameho tlaku na vlády a iné rozhodovacie orgány, čím ovplyvňujú danú politiku. Aktéri nepôsobia jednotlivo, potrebujú sa koordinovať, či už za spoločný záujem, alebo ako protikoalícia k inej skupine aktérov (Sabatier, 1999). Pochopením vyššie uvedených faktorov môžeme vysvetliť vznik koalícií a ich fungovanie v procese tvorby verejnej politiky.

Cieľom jednotlivých koalícií je presadiť svoje predstavy o fungovaní danej politiky, o definovaní problémov, návrhoch riešení, o vplyvoch na vlády, o spôsoboch aplikácie opatrení do praxe.

Na to, aby sa koalície mohli presadiť, musia splniť určité kritériá: oprávnenie k politickému rozhodnutiu, verejná mienka, informácie, finančné zdroje a schopné vedenie (Sabatier, 1999).

- *Oprávnenie k politickému rozhodnutiu:* Procesy tvorby verejnej politiky sú prepojené na legitímne volené authority, ktoré majú v rukách

<sup>1</sup> Rozdelenie aktérov podľa sektorov v tabuľke môžeme aplikovať na akýkoľvek štát, nie len USA. Vyššie spomenutý výskum však pochádza zo štúdie amerického prostredia, preto uvádzame tento typ údajov.

reálne nástroje na priamu tvorbu politiky. Preto je dôležité kooperovať v rámci koalícií s jednotlivými zložkami štátu, ktoré sú oprávnené prijímať politické rozhodnutia. V prvom rade s parlamentom, vládou a súdmi. Títo aktéri sú hlavným zdrojom úspešnej koalíčnej stratégie.

- *Verejná mienka*: Koalície rôznych aktérov v moderných spoločnostiach pri prezentovaní vlastných záujmov musia brať ohľad na verejnú mienku. S podporou verejnosti sa ľahšie akceptujú ich požiadavky voči vládnym orgánom. Agendy rôzneho druhu na seba nadväzujú alebo majú určitý vplyv v procese presadzovania požiadaviek rôznych aktérov a priamo či nepriamo v konečnom dôsledku pôsobia aj na verejnosť. Preto je dôležité venovať dostatok času na získanie verejnej podpory.
- *Informácie*: Požiadavka akejkoľvek koalície aktérov na presadenie ich záujmov je úzko spätá s maximálnym využívaním informácií, ktoré pomáhajú vyhrať boj s oponentom argumentáciou. Dostatočné informačné zdroje o problematike dokážu v značnej miere ovplyvniť tvorbu verejnej politiky, pretože čím viac je relevantných informácií, tým efektívnejšie nástroje sa môžu použiť na eliminovanie vzniku prípadných napätí.
- *Finančné zdroje*: Zdroje financií vo veľkej miere ovplyvňujú úspešnosť fungovania koalícií aktérov. Ak sú dostatočné, môžu sa použiť napr. na financovanie expertných vedeckých inštitúcií, na zakladanie think tankov, kampane rôzneho druhu (mediálne, volebné, a pod.). Môžu tak získať ďalšie zdroje na presadenie ich požiadaviek.
- *Schopné vedenie*: Koalície aktérov sú hierarchicky usporiadané. Na ich čele stoja lídri, ktorí hrajú kľúčovú úlohu pri ich fungovaní. Schopné vedenie dokáže akumulovať a rozdeľovať zdroje, reprezentuje koalíciu navonok, vytvára podmienky pre akceptovanie svojich požiadaviek na zmenu agendy alebo nastavuje vhodné nástroje verejnej politiky, atď.

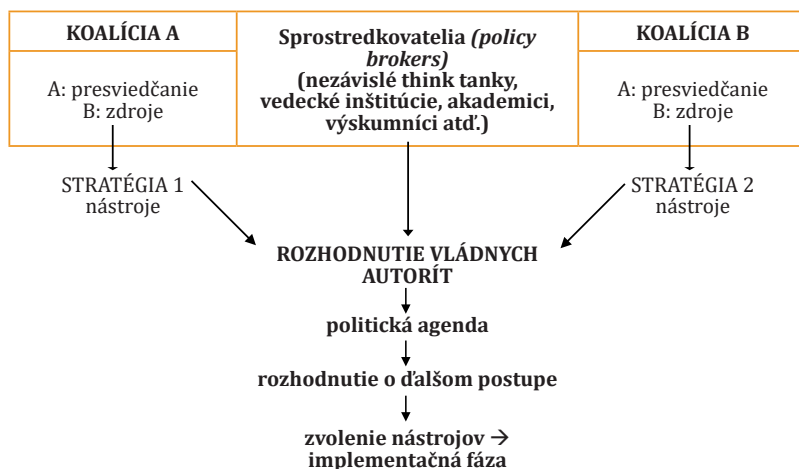
Úspešnosť koalícií aktérov úzko súvisí s vyššie uvedenými piatimi kategóriami. Jednotliví členovia koalícií (ich hodnoty, preferencie, postoje, názory, myšlienky atď.) hrajú významnú rolu v úspešnosti danej koalície. Ak ide o jednu konkrétnu koalíciu, je vysoko pravdepodobné, že názory a postoje jej členov sa v skupine ľahko presadia (Sabatier, 1999). Koalície

aktérov však často medzi sebou spolupracujú. Čím väčší počet koalícií, tým väčšia sila na presadenie ich požiadaviek. Pri zoskupovaní jednotlivých koalícií vzniká potreba neustálej koordinácie požiadaviek.

Na dvoch prvkoch sa dá vysvetliť dôležitosť vyššie spomenutej koordinácie koalícií. Prvou podmienkou je, že v prípade nazhromaždenia dôležitých zdrojov a technicky dostatočných informácií o problematike medzi jednotlivými koalíciami, ktoré chcú spolupracovať, môže nastať skutočnosť, že sa koalície medzi sebou nedohodnú na ďalšom postupe. Preto musia prehodnotiť svoje preferencie a postoje, aby mohlo dôjsť ku konsenzu a aby mohli presadiť svoje požiadavky na adekvátnej úrovni (Jenkins-Smith, Sabatier, 1993). *Prehodnotenie postojov koalícií a vzájomný konsenzus* sú podmienkou pre efektívnu spoluprácu (Sabatier, 1999). V prípade, že sú pri koordinácii koalícií aktérov splnené tieto dve požiadavky, jestvuje priestor na ich spoluprácu vo fázach procesu tvorby verejnej politiky.

Koalície môžu navzájom spolupracovať, ale aj pôsobiť ako protiváha k inej koalícii. Nasledujúca schéma stručne pomáha pochopiť vplyv jednotlivých koalícií na tvorbu verejnej politiky.

**Schéma 8 – Vplyv koalícií aktérov na tvorbu verejnej politiky**



**Zdroj:** Sabatier, 1999, s. 121.

Uvedená schéma jednoducho vysvetľuje snahu rôznych koalícií aktérov ovplyvniť vládne authority, aby sa presadili ich požiadavky. Koalície A a B predstavujú vzájomné protiváhy v rovnakej problematike (napríklad jedna

koalícia chce bezplatné vysoké školstvo a druhá platené). Dôležitým prvkom pri ich snahách sú presvedčovacie metódy a zdroje. K zdrojom môžeme priradiť spomenuté kategórie (oprávnenie k politickému rozhodnutiu, verejnú mienku, informácie, finančné zdroje a schopné vedenie). Čím kvalitnejšie sú tieto zdroje a presvedčovacie metódy, tým väčšia šanca je na presadenie ich požiadaviek. Dôležitú úlohu zohrávajú v tomto procese aj tzv. *nezávislí sprostredkovatelia/policy brokers*. Usmerňujú nezávisle od koalícií rozhodnutie vládnych autorít. V konečnom dôsledku všetko stojí na rozhodnutí kľúčových aktérov (*decision makers*). Úlohou koalícií je tak dostatočne presvedčiť vlády, ktoré tvoria oficiálnu agendu, o ich návrhoch riešenia problémov. Až potom môže nastať reálna zmena v riešení danej problematiky.

### ***Subsystémy verejnej politiky (policy subsystems)***

Verejná politika je tvorená v konkrétnych oblastiach, ktoré predstavujú ohraničené časti/subsystémy. Predstavme si napr. v oblasti zdravotníckej politiky problematiku očkovania detí. Rôzni aktéri v nej majú záujem riešiť spomenutú politiku z rôznych pohľadov. Politika očkovania detí je tak v tomto prípade akýsi ohraničený politický rámec, ktorý sa v koalíčných sieťach nazýva politickým subsystémom (Sabatier, 1999). V rámci jednotlivých subsystémov sa postupne profilujú špecialisti na danú problematiku. Úlohou jednotlivých koalícií, ktoré opisujeme vyššie, je vytvárať neformálne alebo formálne vzťahy so spomenutými špecialistami (agentúrami, záujmovými skupinami a výskumnými inštitúciami, ktoré sa špecializujú v našom prípade na očkovanie detí a majú vplyv na politické, resp. vládne authority). Ukazuje to aj schéma č. 8, kde je vymedzený vplyv tzv. sprostredkovateľov/policy brokers. Ak majú rôzne koalície reálnu snahu presadiť určité riešenie, mali by spolupracovať s týmito špecialistami (Jenkins-Smith, Sabatier, 1993). Všetci relevantní aktéri, ktorí sa podieľajú na riešení daného problému, predstavujú politický subsystém v rámci politiky očkovania detí.

Politických subsystémov je mnoho. Záleží od rôznych oblastí politiky, kde sa v jednotlivých subsystémoch profilujú rôzni aktéri. Koalície aktérov v rámci subsystému presadzujú konkrétne hodnoty, ktoré možno rozdeliť do troch kategórií. Prvou kategóriou sú tzv. *deep core beliefs*, teda fundamentálne hodnoty hlboko zakorenené v presvedčení, akými sú napríklad



sloboda, rovnosť, delenie bohatstva skupín atď. Predstavujú trvalé hodnoty každého aktéra v rámci subsystému. Druhú kategóriu Sabatier nazval ako tzv. *policy core beliefs*. Sem patria už predstavy konkrétnych politikov, opatrení politikov, úradníkov, štátnych zástupcov, ako napríklad vôľa aplikovať spomínané hodnoty, investovať do istej zmeny. Ide v podstate o aplikovanie prvej kategórie do konkrétnej politiky. Tieto hodnoty sa ťažko menia ak nastanú veľké odchýlky v danej politike. Vtedy nastáva priestor na zmenu verejnej politiky. Najkonkrétnejšiu formu má tretia kategória hodnôt, a to tzv. *secondary beliefs*. Sú to hodnoty, ktoré sa v danom subsystéme pomerne ľahko menia, zdokonaľujú, vytvárajú priestor na zmenu. Ide konkrétne o administratívne a legislatívne zmeny v rámci danej problematiky v subsystéme (Sabatier, 1999, s. 133). Podrobnejšie charakterizuje jednotlivé kategórie hodnôt (beliefs) nasledovná tabuľka.

**Tabuľka 4 – Štruktúra hodnôt (beliefs) politických subsystémov u P. A. Sabatiera**

	<i>Deep core beliefs</i>	<i>Policy core beliefs</i>	<i>Secondary beliefs</i>
Hlavná charakteristika	<b>Najhlbšie hodnoty</b>	<b>Predstavy politikov, úradníkov, štátnych zástupcov o podobe konkrétnych politik</b>	<b>Konkrétne prevedenie politik a opatrení</b>
Rozsah citlivosti na zmenu	Naprieč celým politickým subsystémom. <b>Veľmi ťažké na zmenu</b> (ako napr. náboženstvo)	Široko subsystémový. <b>Ťažké na zmenu</b> (môže nastať zmena, keď sa odhalia vážne odchýlky)	Často určitá časť subsystému. <b>Primerane ľahká zmena</b> (námet na administratívne a legislatívne zmeny)

Charakteristické komponenty	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Ludská prirodzenosť</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Priorita rôznych hodnôt: napr. sloboda, bezpečnosť, zdravie...</i></li> <li>• <i>Kritériá distributívnej spravodlivosti – koho sem počítame (každý samostatne, všetci, budúce generácie a pod.)</i></li> <li>• <i>Socio-kultúrna identita (etnicita, náboženstvo, pohlavie, profesia...)</i></li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Orientácia na základné hodnotové priority</i></li> <li>• <i>Identifikácia skupín, ktorých prospech je najväčším znepokojením</i></li> <li>• <i>Celková závažnosť problému</i></li> <li>• <i>Základné princípy problému</i></li> <li>• <i>Distribúcia moci medzi vládou a trhom</i></li> <li>• <i>Distribúcia moci medzi úrovňami vlády</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Schopnosť spoločnosti riešiť problém</i></li> </ul> </li> <li>• <i>Účasť verejnosti vs. expertov vs. volených autorít</i></li> <li>• <i>Politické preferencie</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Závažnosť konkrétnych aspektov problému v konkrétnych lokalitách</i></li> <li>• <i>Význam kauzálnych väzieb v rôznych miestach a čase</i></li> <li>• <i>Administratívne pravidlá, rozpočtové pridelovanie, zákonné interpretácie, zákonné revízie</i></li> <li>• <i>Informácie týkajúce sa výkonu konkrétnych programov alebo inštitúcií</i></li> </ul>
-----------------------------	---	---	---

**Zdroj:** Sabatier, 1999, s. 133.

Tabuľka ukazuje, ako v rámci jednotlivých subsystémov pôsobia aktéri, ktorí sa venujú konkrétnej problematike. Umožňuje to skúmať aktivity aktérov, ktorí sa na základe vyššie uvedených hodnôt spájajú do koalícií, aby presadili tieto hodnoty, názory, postoje a pod. smerom k vládnym autoritám. Jednou z hlavných úloh koalícií je upevňovať vzájomné vzťahy tak so špecialistami/policy brokers ako aj s vládnymi autoritami, čím dokážu lepšie presadiť svoje požiadavky a riešiť reálne problémy konkrétnych politik. Vládne authority už majú rozhodovacie právomoci na presadenie adekvátnych riešení konkrétnych problémov v rámci rôznych subsystémov, ktoré spolu vytvárajú aktéri sieťovaní v koalíciách.

Pôsobenie mnohých koalícií v procese tvorby verejnej politiky vytvára priestor na skúmanie ich činnosti do budúcnosti. Znamená to, že pri vzniku nového problému sa môžu novovzniknuté koalície aktérov poučiť z neúspechu alebo úspechu iných koalícií, ktoré presadili svoje požiadavky v minulosti v inom regióne, štáte a pod. Ide o proces nazvaný ako *policy learning* (Jen-

kins-Smith, Sabatier, 1993). Koalície takýmto spätným hodnotením činnosti iných aktérov dokážu efektívnejšie presadzovať svoje požiadavky. Vedie to vo všeobecnosti k zdokonaľovaniu procesov tvorby verejnej politiky v konkrétnej problematike. Koalície aktérov sa dokážu poučiť z prípadných chýb iných aktérov a vylepšovať spomenuté procesy. Z tohto hľadiska je význam policy learningu nielen opodstatnený, ale aj žiaduci pre rozvoj koalícií.

Každý aktér verejnej politiky sa teda priamo či nepriamo, z hľadiska blízkeho či vzdialeného postavenia k vládam alebo z hľadiska kompetencií a pôsobenia v organizačných štruktúrach, podieľa na tvorbe konkrétnej verejnej politiky. Až keď poznáme postavenie aktérov vo vzájomných vzťahoch v konkrétnom prostredí rozhodovania, môžeme pochopiť celkový proces tvorby verejnej politiky v jej štruktúrovanom priestore.

### **Kontrolné otázky:**

1. Kto sú a akú funkciu plnia kľúčoví aktéri verejnej politiky?
2. Uvažujte nad rozdielnym postavením policy makers a decision makers v politickom rozhodovaní.
3. Diskutujte o možných stratégiách v procese vyjednávania rôznych skupín aktérov verejnej politiky.
4. Aké sú spôsoby uplatnenia záujmov aktérov v rozhodovacom procese a čím sa líšia?
5. Aké sú základné znaky klasickej teórie byrokracie (M. Weber) a v čom spočíva kritika organizačného správania z pohľadu otvorených systémov?
6. Aké formy organizačných štruktúr úradov možno identifikovať a aké sú ich prednosti a nedostatky?
7. Čo je potrebné splniť, aby vznikla akcieschopná koalícia aktérov?
8. Kto sú sprostredkovatelia (policy brokers) a akú úlohu zohrávajú v politických subsystémoch? Diskutujte na príkladoch.



## Študijná literatúra:

- ARGYRIS, CH.: *Understanding Organizational Behaviour*. Homewood III: Dorsey Press, 1960.
- BACHRACH, P., BARATZ, M. S.: *Power and Poverty*. New York: Oxford University Press, 1970.
- BEBLAVÝ, M., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E.: *Ekonomické a sociálne reformy na Slovensku: niektoré aspekty tvorby verejnej politiky a presadzovania záujmov*. Bratislava: INEKO, 2001.
- BLAU, P., SCOTT, W.: *Formal organizations: A comparative Approach*. London: Routledge and Kegan Paul, 1963.
- BUCHANAN, J., TULLOCK, J.: *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- BURNS, T., STALKER, G. M.: *The Management of Innovation*. London: Tavistock, 1961.
- CABADA, L., KUBÁT, M. (a kol.): *Úvod do studia politické vedy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.
- COLEBATCH, H. K.: *Policy*. Buckingham: Open University Press, 1998.
- COLEBATCH, H. K.: *Úvod do policy*. Brno: Barrister a Principal, 2005.
- CROZIER, M.: *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- DAHL, R. A.: *Who Governs? Democracy and power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 1967.
- DALTON, M.: *Men Who Manage*. New York: Wiley, 1959.
- EASTON, D. A.: *A Framework for Political Analysis*. Prentice Hall: Englewood Cliffs, 1965.
- FIALA, P., SCHUBERT, K.: *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister and Principal, 2000.
- FRY, B. R.: *Mastering Public Administration. From Max Weber to Dwight Waldo*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc. Chatham, 1989.
- GRAWITZOVÁ J. L.: *Rozprava o politickej vede 1*. Prešov: KM-SYSTÉM PREŠOV, 1999.
- GULICK, L., URWICK, L. (eds.): *Papers on the Science of Administration*. Columbia University, 1937.
- HILL, M.: *The Policy Process: A Reader*. London: Harvester, Wheatsheaf, 1993.

- HUCZYNSKI, A., BUCHANAN, D.: *Organizational Behaviour: An Introductory Text. 2nd. ed.* New York: Prentice Hall, 1991.
- HUNTER, F.: *Community Power Structure.* University of North Carolina: Press, Chapel Hill, 1953.
- JENKINS-SMITH, H. C., SABATIER, P. A.: *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach.* Boulder Colorado: Westview Press, 1993.
- KINGDON, J. W.: *Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2nd ed.* New York: The University of Michigan, 1995.
- KŘÍŽKOVSKÝ, L., ADAMOVIČ, K.: *Základy politologie.* Praha: Nakladatelství SVOBODA, 1992.
- LAEVITT, H. L.: *Applied Organizational Change in Industry: Structural, Technological and Humanistic Approaches.* In: MARCH, J. G. (ed.): *Handbook of Organizations.* Chicago: Rand McNally, 1965, p. 1140-1170.
- LUKES, S.: *Power: A Radical View.* Chapter 7. London: Maxmillan, 1974.
- MALÍKOVÁ, L.: *Verejná politika. Aktéri a procesy.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2003.
- MARCH, J. G., SIMON, H. A.: *Organizations.* England: Oxford, Wiley, 1958.
- McGREGOR, D.: *The Human Side of Enterprise.* New York: McGraw Hill, 1960.
- MILLS, C. W.: *The Power Elite.* New York: Oxford University Press, 1956.
- MORGAN, G.: *Images of Organizations.* Bristol: SAGE Publications, 1986, Chapter 6.
- PETERS, B. G.: *American Public Policy: Promise and Performance.* New York: London: Chatham House Publishers, Seven Bridges Press, LLC, 1999.
- PETERS, B. G.: *The Politics of Bureaucracy. First edition.* London, 1989.
- PETERS, B. G.: *The Politics of Bureaucracy. Fifth edition.* London, 2001.
- PRESSMAN, J., WILDAVSKY, A.: *Implementation.* Berkeley: University of California Press, 1973.
- SABATIER, P. A. (ed.): *Theories of the Policy Process.* California: Westview Press, 1999.
- SARTORI, G.: *Teória demokracie.* Bratislava: ARCHA, 1993.
- SIMON, H. A.: *Administrative Behaviour.* New York: The Free Press, 1945.
- SURMÁNEK, Š., GBÚROVÁ, M., DUDINSKÁ, I.: *Politológia (vybrané kapitoly).* Prešov: SLOVACONTACT, 2006.
- SCHATTSCHEIDER, E. E.: *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America.* Holt: Rinehart and Winston, 1960.

TAYLOR, F. W.: *Principles of Scientific Management*. New York & London: Harper Brothers, 1911.

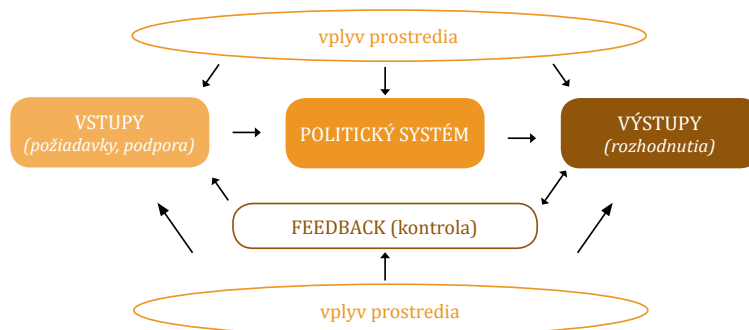
TYSON, S., JACKSON, T.: *The Essence of Organizational Behaviour*. London: Prentice Hall, 1992, p. 153-207.



## V PROCES TVORBY VEREJNEJ POLITIKY

Teoretický základ a východisko pre výskum procesu tvorby verejnej politiky poskytuje modelovanie procesov verejnej politiky. Klasický model, z ktorého vychádzame, vytvoril v polovici 20. storočia D. Easton ako model politického systému.

### Schéma 9 – Model politického systému



**Zdroj:** Autori podľa: Easton, 1965.

V jeho teoretickom modeli je vzťah medzi politickým systémom a okolitým prostredím definovaný procesom vstup, konverzia, výstup. Proces funguje nasledovne: požiadavky aktérov a podpora pod vplyvom prostredia vstupujú do politického systému, vyvolajú akciu, ktorá vyústi do rozhodnutí a do následnej aktivity. *Výstup* spätne ponúka zadania pre vstup v podobe novej požiadavky pre politický systém. Je to kybernetická reťaz, uzatvorená spätnou väzbou. Nedostatkom tohto modelu je, že v ňom chýba analýza alebo aspoň opis procesov vnútri prostredia politického systému. Súčasne však dáva podnet na ďalšie pokusy o rozpracovanie s cieľom poodhaliť vnútorné vzťahy, ktoré sa odohrávajú v tejto „čiernej skrinke“ politického pro-



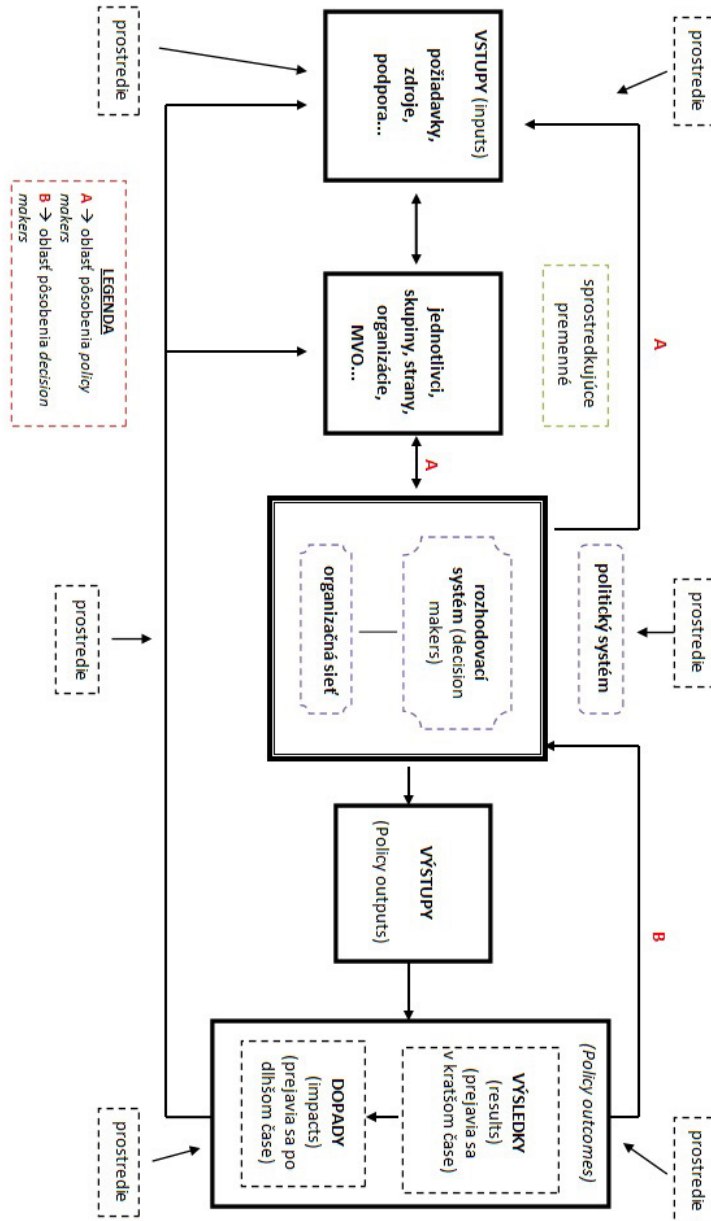
cesu. V modeli Eastona má dôležité miesto *prostredie*, v ktorom sa policy tvorí, a ktoré má na ňu významný vplyv. Patria sem: ekonomické a politické vplyvy na vstupy, výstupy a výsledky. Výstupy znamenajú určitý „produkt“ celého procesu odohrávajúceho sa v politickom systéme, napríklad vydanie zákona, smernice, programu atď. Systém funguje tak, že zdroje, požiadavky aktérov a podpora z prostredia vstúpia do procesu výberu agendy, v politickom systéme sa zmenia do rozhodnutia a na aktivity, ktoré vedú k výstupu. Ten môže spätne vyvolať podnety na začatie nového procesu tvorby politiky/policy making. Problémom Eastonovho modelu je, že proces rozhodovania, zmenu vstupov na výstupy a výsledky, ktoré produkuje politický systém pod vplyvom daného prostredia, nevysvetľuje. Je to tajomná čierna skrinka, do ktorej sa niečo vloží a dostaví sa výsledok.

Jeden z najprepracovanejších modelov procesu tvorby verejnej politiky ponúka Jenkins (1993), ktorý tvrdí, že najlepší spôsob, ako pochopiť verejnú politiku, je analyzovať politický systém v jeho štruktúrovanom prostredí a zistiť jeho schopnosť stabilizovať vzťahy v meniacom sa čase. Jenkins preto tento model Eastona hlbšie rozpracoval ako proces tvorby verejnej politiky, kde je možné štruktúrovane zachytiť procesy pred vstupom, po vstupe i po výstupe zo systému. *Prostredie* má podľa neho vlastnú a osobitú štruktúru, sila vplyvov prostredia sa mení vzhľadom na to, či sa priamo alebo nepriamo dotýkajú politického systému. Prostredie sa skladá z viacerých premenných: socio-ekonomické, fyzické, politické a súčasne sa menia v čase. Detailnejšie zameranie na prostredie môže byť z hľadiska politickej analýzy v mnohých ohľadoch rozhodujúce (schéma č. 10). *Výsledok/outcome* sa prejaví väčšinou v krátkom čase (napr. po aplikácii zákona do praxe) a *dopad/impact*, ktorý sa často prejaví po dlhšom čase, teda po aplikovaní spomenutého výsledku do reálneho života. Dôležitá je tiež *spätná väzba* (feedback), ktorá „hodnotí“ outcomes a impacts v politickom systéme a vedie cez dané prostredie. Medzi *politickým systémom* a *vstupmi/inputs* existujú *sprostredkované premenné*. Sprostredkujú ich rôzne skupiny, politické strany, záujmové skupiny alebo mimovládne organizácie, ktoré ešte počas samotnej tvorby policy vplývajú naspäť na inputs. Sú to výsledky rozhodovacieho procesu, ktorý sa odohráva v určitej organizačnej sieti. V tejto organizačnej sieti funguje



rozhodovací systém, ktorý spracúva vstupy na výstupy. Tieto spätne ovplyvňujú rozhodovacie procesy, prípadne spúšťajú podnety na začatie iného, nového politického procesu.

Schéma 10 – Model politického systému podľa Billa Jenkinsona



Zdroj: Jenkins. *Policy analysis – models and approaches*. In: Hill, 1993, s. 40.

Modelovanie politického procesu má vo verejnej politike veľký význam. Umožňuje konceptualizáciu procesu tvorby verejnej politiky, systémovú identifikáciu postavenia aktérov a ich aktivít v jednotlivých etapách rozhodovania, implementácie a evaluácie politík.

Základom systémovej analýzy verejnej politiky je sledovať logiku a kauzálne súvislosti procesu vstupu, formulácie politiky (*policy formulation*) a výstupu v podobe realizácie politiky (*policy implementation*), ako aj účinnosti politiky (*policy evaluation*). Podľa Jenkinsona *vstupy/inputs* vychádzajú zo štruktúrovaného prostredia a môžu sa meniť, modifikovať podľa aktuálnej situácie. Sociálno-ekonomické, materiálne a politické premenné prostredia sú teda dôležitým východiskom pri štúdiu každej verejnej politiky. Proces výberu témy/issue, programu, ktorý sa dostane do politickej agendy vlády, ovplyvňujú *sprostredkujúce premenné* (mediating variables), ktoré vyjadrujú vzájomné komunikačné väzby medzi požiadavkami a správaním sa jednotlivcov, prípadne skupín v rozhodovacom procese. Jenkinsonova „čierna skrinka“ konverzie ponúka model, ako hľadať a pochopiť súvislosti medzi premennými a analyzovať ich fungovanie v konkrétnych podmienkach. Tento model zároveň upozorňuje na vzťahy medzi organizačnou sieťou vlády a jej rozhodovacím systémom, medzi spôsobom prijatia rozhodnutí a ich účinnosťou, medzi motiváciou pre isté rozhodnutie a jej výsledkom, resp. neskorším dopadom.

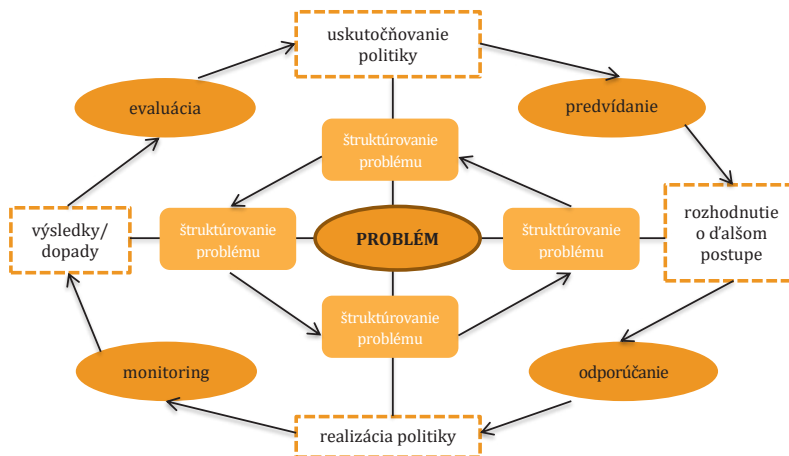
Tvorba politiky môže byť takto analyzovaná štrukturálno-funkcionálne, ako fázový, štruktúrovaný proces formulovania, riešenia a zhodnotenia konkrétnych politík, ako analýza obsahu ich jednotlivých prvkov, ktoré spolupôsobia (vládne, mimovládne inštitúcie, aktéri verejného i súkromného sektoru, politici aj byrokracia), a ktoré smerujú k napĺňaniu/nenapĺňaniu očakávaných cieľov.

## 1 Cyklus procesu tvorby verejnej politiky

Definícií procesu tvorby verejnej politiky je niekoľko. Teoreticky môže byť tento proces rozdelený do viacerých etáp, v závislosti od toho, ako detailne chceme analyzovať postup pri práci s politickou agendou. Základným analytickým rámcom na zachytenie procesu môže byť model cyklu tvorby politiky (*policy cycle model*). Je to postup, kde východiskom pre analýzu verejnej politiky je problém, ktorý je potrebné riešiť.

Na začiatku procesu tvorby verejnej politiky je problematická téma (*issue*), ktorá trápi určitú časť spoločnosti. Téma, ktorú aktéri vyberú a sformulujú ako problém, sa stáva štruktúrovaným dokumentom, čo znamená vytváranie ďalších čiastkových problémov. Napríklad, ak chce konkrétna mimovládna organizácia zaviesť dobrovoľné očkovanie detí (pričom je plošné/povinné), otvára to ďalšie čiastkové problémy, s ktorými treba počítať, ako napr. úprava legislatívy pre lekárov, aplikácia pravidiel pri prepuknutí epidémií atď. To, že spoločnosť vníma istú tému ako problematickú, neznamená, že dokáže sformulovaný „problém“ riešiť komplexne. Pre detailnejšie vysvetlenie procesu *problem solving* použijeme model W. Dunna (1994), ktorý názorne ukazuje rozvrstvenie prvotného problému, jeho možné riešenia a vyhodnotenia celého procesu. Z témy sa stáva problém a následne hotový produkt (*policy*) v podobe konkrétnej verejnej politiky.

### Schéma 11 – Cyklický proces tvorby politiky



**Zdroj:** Dunn, 1994, s. 15.

Vyššie uvedená schéma predstavuje zjednodušený model fungovania celého procesu. Umožňuje lepšiu predstavu o jednotlivých fázach riešenia problému v jeho štruktúrovanej podobe. Keďže je celý proces cyklický alebo špirálovitý, forma jednotlivých fáz závisí od kvality tej predošlej. Znamená to, že ak je zle nastavená agenda alebo akákoľvek iná fáza tohto procesu, výsledok politiky nebude mať požadovaný účinok. Kingdon (1995) hovorí,

že úspešnosť jednej fázy v procese tvorby politiky neznamená automaticky úspech nasledujúcej fázy. Dôležitými prvkami pre správne fungovanie sú napr. aj kvalitná legislatíva, dostatočné materiálne či ľudské zdroje atď. (Kingdon, 1995, s. 3). Preto verejná politika analyzuje proces tvorby v každej konkrétnej fáze riešenia problému, aby bolo možné naplniť a pochopiť proces ako celok.

Proces tvorby politiky/policy making je zložitý a vždy iný, aj keď je cyklický, nie je celkom uzatvorený, pretože na neho priebežne vplyva prostredie, sprostredkujúce premenné, dôležitá je aj dĺžka jeho trvania, a aj keď je sústredenie sa na osobnostné črty aktérov zjednodušovaním, ľudský faktor je stále prítomný. Skôr ako tvar kruhu má tvar špirály.

Model tvorby verejnej politiky možno predstaviť v jeho jednotlivých zjednodušených fázach alebo etapách: formulácie/tvorby vládnej agendy, realizácie/implementácie a účinnosti/evaluácie.

*Formulácia politiky/tvorba agendy predstavuje tú fázu politického procesu, ktorá sa týka postavenia a výberu politickej agendy vlády, teda toho, čo a akým spôsobom bude vláda riešiť.*

Na výbere politického problému, o ktorom treba rozhodnúť, sa podieľajú viaceré subjekty inštitucionalizovanej i neinštitucionalizovanej sféry spoločenskej činnosti, ktoré majú záujem ovplyvniť spoločenský a politický vývoj v spoločnosti (skupiny poslancov, prezident, vládni úradníci, záujmové skupiny, občianske iniciatívne skupiny, politické strany, žurnalisti). Tieto subjekty vyjadrujú, formulujú daný problém ako politický, teda ako taký, ktorý sa dotýka života veľkých skupín občanov. Nie každý takto verejne vyjadrený problém sa však dostane do vládnej agendy a stane sa predmetom politického rozhodovania. O tom, čo skutočne bude politickou agendou, do značnej miery rozhodujú vzťahy, ktoré budeme rozoberať v ďalšej časti.

*Realizácia politiky/implementácia predstavuje fázu procesu, v ktorej sa politické rozhodnutia o predmetnej agende uvádzajú do praktického života.*

Centrálna alebo lokálna vláda spravidla má v procese realizácie politiky dve všeobecné funkcie: a) vypracuje program realizácie politiky, b) rozhodne o postupe politickej implementácie, teda ako budú mobilizované zdroje, vyčlenené peniaze, zamestnanci, prípadne aké návrhy na zmenu zákona bude treba predložiť. Proces realizácie politiky je v moderných demokraciách stále zložitejší. Problém spočíva v tom, že rôzni aktéri sa snažia dostať do politickej agendy vlády čoraz viac programov a väčšina z nich obsahuje vysoké požiadavky na spoločenské zdroje (napr. zdravotníctvo, výchova a vzdelávanie, armáda). Pritom sa však národný dôchodok spravidla nezvyšuje alebo sa zvyšuje miernejším tempom. Tým sa rozhodovanie stáva ťažším a náročnejším na hľadanie zdrojov.

*Účinnosť politiky/evaluácia predstavuje fázu procesu, v ktorej meriame hodnotu výsledku realizovanej politiky v jednotlivých oblastiach verejného života.*

Informácie o účinnosti politiky môže vláda získať z rôznych zdrojov, napr. z médií, z poslaneckých výborov, od štátnej administratívy, kontrolných orgánov, občianskych záujmových skupín, expertných, profesionálnych, odborných skupín a analytických pracovísk, nezávislých think tanks a pod.

Základným predpokladom tvorby verejnej politiky je formovanie štruktúry záujmov a politických sietí aktérov zainteresovaných na prijímaných rozhodnutiach. Ide o kľúčové sprostredkujúce premenné, ktoré si vyžadujú pozornosť analytikov, a preto o nich budeme hovoriť v ďalšej časti.

Proces tvorby verejnej politiky môže byť teoreticky rozdelený do viacerých etáp, v závislosti od toho, ako detailne chceme analyzovať postup pri práci s politickou agendou.

## 2 Formulácia politiky/tvorba agendy

Tvorba agendy a formulácia politiky sa často spája do jednej fázy. Formulácia predstavuje proces, ktorý nasleduje priamo po nastolení agendy vlády. Po tom, čo problém nadobudne podobu oficiálnej agendy, nastáva fáza formulácie. Máme na mysli už konkrétnu politiku, jej konkrétny obsah.

Jednoducho povedané, rozdiel medzi agendou a formuláciou spočíva v tom, že pri formulácii ide už o konkrétnejšie operačné mechanizmy, ktorými sa tvorcovia politiky budú riadiť. Hovoríme o stratégii, vytvorení pravidiel, kooperácii s rôznymi aktérmi pri identifikácii problému a zdôvodnení ich riešení. Tieto dva pojmy budeme používať spoločne v rámci analýzy prvej fázy procesu tvorby verejnej politiky.

Skutočnosť, že na začiatku „cyklického modelu“ je práve *agenda*, naznačuje jej kľúčovú úlohu v celom procese od formulovania, cez implementovanie do praxe až po konečné vyhodnotenie.

Pojem agenda je charakterizovaný hlavne v anglosaskej literatúre. Dá sa definovať rôznymi slovnými spojeniami a významami. Definíciou pojmu agenda sa zaoberali napríklad A. Wildavsky, T. Jenkins, B. D. Jones, G. Almond, B. Powell atď.

Agenda je istý zoznam verejných problémov, ktoré treba riešiť v konkrétnom čase, a vyžaduje kooperáciu vládnych i mimovládnych aktérov (Kingdon, 1995).

Cobb, J. Ross a M. Ross (1976) hovoria o nárokoch jednotlivých skupín v spoločnosti, ktoré súperia navzájom o to, aby boli ich problémy pretavené do centra záujmu tých, ktorí vládnu. Témy, resp. problémy, ktoré sa dostanú do povedomia spomenutých elít (rozhodovateľov), sa stávajú agendou. Teória, s ktorou prišiel Howlett a Ramesh (1995) tvrdí, že dôležité je v tomto prípade presvedčenie tých, ktorí vládnu, aby mali záujem riešiť daný problém. Druhý príklad hovorí o rozpoznaní alebo definovaní problému priamo od vládnych elít/autorít. Vtedy sa problémy dostávajú do oficiálnej agendy. Spojenie týchto konceptov do jedného nám umožňuje pochopiť, o čo pri agende v prvom rade ide. Základom je definovanie a rozpoznanie problému, ktorý tvorí predpoklad na tvorbu agendy.

Problémy predstavujú v spoločnosti otváranie nových alebo známych tém. Nie všetky sa dostanú do agendy. Ak teda hovoríme o problémoch, máme na mysli určité aktivity spojené s konkretizáciou tém, ktoré rezonujú v spoločnosti, či už krátkodobo alebo dlhodobo. Úlohou vládnej agendy nie je nanútiť spoločnosti/verejnosti, čo si má konkrétne myslieť, ale orientovať



sa skôr na témy, ktoré u nich vzbudzujú záujem a majú pre nich význam. Problémy alebo témy sa tak dostávajú do povedomia verejnosti a začína sa o nich reálne uvažovať na viacerých úrovniach rozhodovania.

## Systémová a inštitucionálna agenda

Mnoho problémov, ktorými by sa vlády mohli zaoberať, sa nedostane do agendy, pretože nie je aktér, ktorý ich identifikuje a presadí do vládnej agendy. Väčšinou sa najskôr identifikuje téma v širšej spoloč-

nosti, potom sa stáva problémom vládnej agendy a hľadajú sa konkrétne riešenia na jeho elimináciu či odstránenie. Proces však môže byť aj opačný. Agenda je tvorená priamo vládnymi inštitúciami a jej aktérmi (*decision makers*) a až neskôr ako konkrétna politika sa dostáva k verejnosti (*policy makers*). Vo verejnej politike sa tvorbe agendy vlády venuje viacero autorov ako napr. Kingdon, Cobb, Ross and Ross a ďalší, ktorí analyzujú tento proces ako obojsmerný. Kingdon (1995) hovorí o dvoch druhoch agendy: *vládnej* a *rozhodovacej agende*. Howlett a Ramesh (1995), naopak, rozlišujú *systémovú* a *inštitucionálnu agendu*. Princíp ich fungovania je v oboch prípadoch v podstate ten istý.

*Systémová agenda* predstavuje súhrn všetkých tém a problémov, ktoré v spoločnosti alebo komunite rezonujú. Či už ide o problémy väčšieho rozsahu, alebo len problémy určitých skupín spoločnosti. Tento druh agendy tak sumarizuje všetko to, čo verejnosť pokladá za nedostatočné, chybné alebo nefungujúce. Preto sa postupne diskusie o istých problémoch dostávajú čoraz viac do povedomia verejnosti, prezentuje ich mnoho aktérov spoločnosti, ktorí sa snažia vzbudiť záujem vládnucich elít, aby sa práve pre ich témy, resp. problémy našli adekvátne riešenia. Avšak len časťou z týchto tém sa vlády naozaj zaoberajú.

*Inštitucionálna agenda* nastupuje podľa Howletta a Ramesha (1995) práve vtedy, ak je vyššie uvedená téma či problém „odobrený“ vládou, ktorá sa zaviazala k jeho riešeniu. Je to agenda, o ktorej sa rozhoduje vo vláde, a začína sa tak proces tvorby verejnej politiky. Young a Quinn (2002) uvádzajú, že rôzni aktéri (záujmové skupiny), ktorí iniciujú riešenie témy, resp. problému v spoločnosti, musia osloviť alebo vzbudiť záujem u politických



elít, ktoré majú reálne možnosti na presadenie a realizáciu nových politík zameraných na ich riešenie. Preto ak tento záujem chýba, systémová agenda sa do inštitucionálnej nedostane. Ak existuje spomínaný záujem, agenda systémová sa mení na inštitucionálnu, čo prakticky znamená jej oficiálne zaradenie do agendy vlád na rôznych úrovniach (lokálna až nadnárodná).

### Spôsoby iniciovania agendy

Agenda, ktorá sa dostáva do procesu rozhodovania vlády, môže byť iniciovaná zvonku (z prostredia, teda ako systémová agenda) alebo zvnútra (vládnymi inštitúciami, úradmi, teda ako inštitucionálna agenda). Tieto dva možné prístupy bližšie vysvetľujú Howlett a Ramesh (1995) z pohľadu miery zapojenia aktérov do procesu iniciácie agendy.

**Tabuľka 5 – Spôsoby iniciovania agendy**

		Stupeň zapojenia verejnosti	
		VYSOKÝ	NÍZKY
Iniciátor debaty/ diskusie	VEREJNOSŤ	INICIÁCIA ZVONKA	KONSOLIDÁCIA
	VLÁDA	MOBILIZÁCIA	INICIÁCIA ZVNÚTRA

**Zdroj:** Upravené podľa: Howlett, Ramesh, 1995, s. 116.

Tabuľka predstavuje dve kritériá na vyjadrenie spôsobu výberu agendy. Prvým je aktér alebo skupina aktérov, ktorí iniciujú určitú tému (iniciátor debaty/diskusie), problém v spoločnosti, ktorý treba riešiť. Toto kritérium vychádza z dvoch spôsobov. V prvom prípade je iniciátorom verejnosť (občania, mimovládne organizácie, ale aj médiá atď.). Druhý spôsob spočíva v nastolení určitej témy od vládnych orgánov (vláda, samospráva, VÚC, ministerstvo, a pod.). Druhým kritériom je stupeň alebo miera zapojenia verejnosti pri identifikovaní témy, či už priamo od spoločnosti, alebo vládnych orgánov.

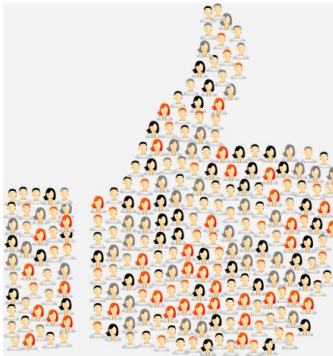
Ak je iniciátorom témy verejnosť, je stupeň jej zapojenia do procesu tvorby agendy vysoký. Howlett a Ramesh nazvali tento spôsob iniciovania agendy ako *iniciácia zvonka*. Občania/verejnosť, avšak najčastejšie mimovládne

organizácie, vyvíjajú silný tlak na vládu, aby sa danej téme venovala. Ako príklad možno uviesť ochranu lesoparkov, ktoré iniciuje ako problém mimovládna organizácia smerom k vláde. Pri takejto iniciácii zvonka, kedy je téma široko diskutovaná verejnosťou, prechádza systémová agenda k vládnucim elitám a stáva sa inštitucionálnou agendou.

Môže nastať aj situácia, keď je iniciácia od verejnosti nízka, teda miera zapojenia verejnosti nestačí na presadenie témy, problému do vládnej agendy (konkrétne ide o spôsob konsolidácie, ktorý je načrtnutý v tabuľke).



Iniciátorom témy môže byť taktiež vláda. Ak je v takomto prípade miera zapojenia verejnosti vysoká, ide podľa Howletta a Ramesha o tzv. *mobilizáciu*. Témy sú predkladané verejnosti od štátnych orgánov, resp. orgánov pri moci. Príkladom takejto iniciácie môže byť problém kvality vysokoškolského vzde-



lávania, kde vláda navrhuje spoplatnenie štúdia. Takto verejne prediskutovaná téma sa následne stáva oficiálnou agendou vlády. Ak by vláda nepristúpila k mobilizácii verejnosti za schválenie/nastolenie problému, ktorý bude mať neskôr ďalekosiahly dosah na verejnosť, môže sa stať, že riskuje vlnu protestov či ohrozenie svojej pozície v ďalších voľbách. Ak sa verejnosť vysloví za nastolenú zmenu, potom sa z inštitucionálnej agendy stáva systémová a dochádza

k obojstrannosti prechodu z jednej agendy do druhej.

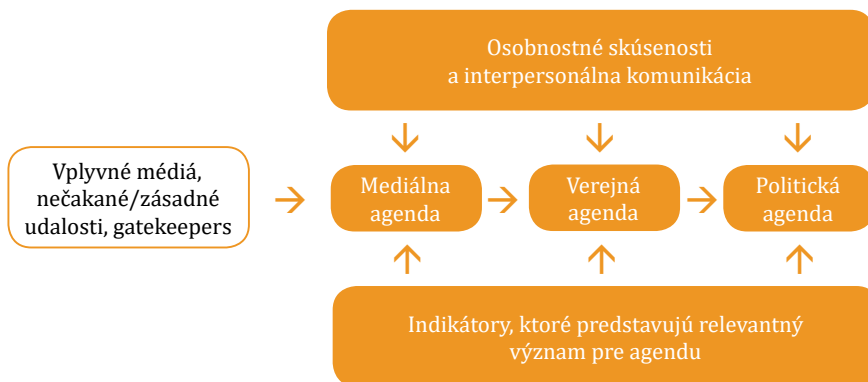
Posledným spôsobom nastolenia agendy je tzv. *iniciácia zvnútra*, ktorá predstavuje iniciovanie témy od *decision makers* s nízkym stupňom zapojenia verejnosti. Príkladom môže byť napríklad otázka plátov poslancov Národnej rady SR. Poslanci v takomto prípade nepotrebujú súhlas verejnosti. Spomenutá agenda je riešená v rámci parlamentu (či iných rozhodovacích inštitúcií) bez súhlasu verejnosti. Pri iniciácii zvnútra sa jedná o inštitucionálnu agendu, ktorá sa priamo nedotýka verejnosti či občana.



## Typy agendy

V moderných demokratických štátoch<sup>1</sup> rozoznávame viac typov agend, ktoré sa môžu a nemusia presadiť do oficiálnej vládnej agendy. Dearing a Rogers (1996) opisujú tri základné typy agendy: mediálnu, verejnú a politickú. Mediálna a verejná agenda spolu úzko vzájomne súvisia a do značnej miery generujú agendu politickú. Mediálna agenda sa podľa nich zameriava hlavne na dôležitosť výberu tém v masových médiách. Verejnosť predstavuje taktiež svoj druh agendy, kde sa kladie dôraz na sústavu tém, čiže označenie od najdôležitejších po jednoduchšie témy, resp. problémy. Reakciu na mediálnu a verejnú agendu, v prípade, že vládne elity nedefinujú problém skôr ako oni, je politická agenda. Ako sme naznačili, spomenutý proces je dynamický, preto je potrebné pochopiť každú z týchto troch typov agend zvlášť. Pre lepšie pochopenie uvádzame nasledovnú schému.<sup>2</sup>

### Schéma 12 – Model troch typov agendy (mediálna, verejná a politická)



**Zdroj:** Dearing, Rogers, 1996, s. 5.

<sup>1</sup> Poznámka: Neznamená to, že agenda je tvorená len v demokratických režimoch. Existuje vo všetkých, od totalitnej až po demokratické. Publikácia je však orientovaná na pochopenie agendy v demokratických štátoch, kde nie je v značnej miere ovplyvňovaná oficiálnou politikou štátu, ale funguje na princípe pluralitného usporiadania spoločnosti, kde sú rešpektované názory všetkých bez rozdielu. Autori, ktorí sú spomenutí a z ktorých vychádzame, sa taktiež vo veľkej miere zaoberali výskumom agendy v demokraticky fungujúcich režimoch, ako napr. USA, Slovensko a pod.

<sup>2</sup> Poznámka: Pojem „gatekeepers“ uvedený v schéme môžeme voľne preložiť ako osobu/osoby, ktoré rozhodujú o tom, ktoré udalosti sa stanú verejnými a ktoré nie. Viac o pojme gatekeeper v: Kunczik, M.: *Základy masové komunikace. Kapitola 5.2 Studie zkoumající „gate-keeping“*. Praha, Karolinum, 1995, s. 114-117.

Vyššie uvedená schéma vysvetľuje, ako sa najčastejšie formuje politická agenda smerom od verejnosti/médií (prechod od systémovej k inštitucionálnej agende) k vládnym elitám (decision makers). Dôležité je uvedomiť si silu tzv. silných hráčov v systéme (napríklad vplyvné médiá, nečakané udalosti v podobe hospodárskych kríz, pád vlády a pod.). Silné témy, ktoré sa týkajú väčšiny spoločnosti, určujú charakter prioritných tém a vytvára sa väčší priestor na zmenu, resp. tvorbu agendy. Jednotlivé typy agend sa prelínajú, čo značí, že priami aktéri vstupujúci do spomenutých procesov tvorby agendy navzájom kooperujú, komunikujú, „sietujú“ sa a na základe osobných skúseností a požiadaviek utvárajú formu konkrétnej agendy. Hodnotením uvedených procesov vieme určiť odchýlky v indikátoroch/ukazovateľoch, ktoré postupne počas tvorby agendy vytvárajú podmienky pre lepšie uchopenie problematiky a jasnejšie definovanie cieľov a hlavného problému.<sup>1</sup>

### **Mediálna agenda**

Mediálna agenda predstavuje jeden z kľúčových procesov načasovania tém alebo problémov v spoločnosti. Zaraďujeme sem televízne, rozhlasové stanice, internetové médiá, tlač, rozhlas, atď. Médiá slúžia na interpretovanie akýchkoľvek tém, v akomkoľvek rozsahu. McCombs (2009), ktorý sa zaoberal mediálnou agendou, pokladá za dôležitý faktor obmedzenosť tém v zmysle veľkého počtu problémov v spoločnosti, ktorých význam treba rozlišovať. Znamená to, že nie všetkým témam sa dokážu masové médiá naplno venovať. McCombs tvrdí, že v každej spoločnosti existuje početný zoznam



problémov, ktoré súperia o svoje presadenie do agendy, a tieto spoločnosti a organizácie či inštitúcie sa nedokážu všetkým témam venovať naplno. Ak rezonuje vo verejnosti veľký počet dôležitých tém, je potrebné rozlišovať ich dôležitosť hlavne z hľadiska aktuálnosti. Existuje však niekoľko tém, ktoré majú v konkrétnej spoločnosti vždy tzv. svoje miesto. Baumgartner a Jones (1993) zistili, že niektoré témy verejnosť ľahšie prijíma ako oficiálnu agendu. Patrí sem napr. problematika jadrovej energie, tabakových výrobkov, pesticídov či bezpeč-

<sup>1</sup> Viac o indikátoroch v podkapitole „Účinnosť politiky/evaluácia“.

nosti automobilov. Tento záver vyplynul z výskumu v USA. Každá spoločnosť má však svoje témy, ktoré verejnosť prijíma jednoduchšie ako iné.

Faktor, ktorý pri mediálnej agende zohráva najdôležitejšiu úlohu, je orientácia na diváka (čitateľa, poslucháča, občana...). Nezáleží ani tak na presadení určitého riešenia problému v spoločnosti, ako skôr o vzbudenie záujmu o témy vo vysielacom čase, resp. na titulkoch novín a pod. Čím pútavejšie a časovo obsiahlejšie správy budú venované určitým témam, tým majú lepšiu sledovanosť, prestíž, resp. väčšie zisky z predaných titulov. Média v moderných spoločnostiach vytvárajú akýsi obraz toho, čo je skutočné a čo nie je. Verejnosť cez médiá ľahšie prijíma „fakty“, ktoré sú médiami považované za dôveryhodné (Schulz, 1976). Pre agendu ako takú to v konečnom dôsledku znamená, že by ju mala akceptovať verejnosť. Preto je potrebné vnímať mediánu agendu ako kľúčovú pre charakteristiku verejnej agendy. Politika sa často riadi logikou mediálnou, a tým sa prispôsobuje a mení svoju agendu tak, aby sa zhodovala s témami, ktoré médiá predkladajú občanom ako podstatné alebo dôležité.

### ***Verejná agenda***

Verejná agenda znamená formulovanie problémov, tém, ktoré rezonujú v spoločnosti, resp. jej časti, pričom zásadný vplyv na to, aké témy a problémy presadzuje na riešenie, má mediálna agenda, ktorá dokáže osloviť verejnosť takmer okamžite, teda v aktuálnom čase. Výskum Dearinga a Rogersa (1996) naznačuje, že verejná agenda je vlastne akási hierarchia rôznych spoločenských tém či problémov, ktoré sa formujú v určitom čase. Moderné demokratické štáty dávajú veľký priestor občanom, ktorí môžu prezentovať svoje názory na rôznych úrovniach, ako napr. verejnými diskusiami, možnosťou voliť a byť volený, spísať referendá či petície a pod. Jedným z najaktívnejších reprezentantov verejnej agendy sú mimovládne organizácie či rôzne záujmové skupiny, ktoré sa venujú konkrétnej problematike a vytvárajú nepriame tlaky na vlády, aby sa nimi rozoznané problémy riešili. Ich výhoda spočíva hlavne vo formalizovanom statuse (napr. registrované na Ministerstve vnútra SR) a ich priamej angažo-



vanosti. Ich výhoda spočíva hlavne vo formalizovanom statuse (napr. registrované na Ministerstve vnútra SR) a ich priamej angažo-

vanosti v danej problematike (životné prostredie, školstvo, zdravotníctvo, veda, výskum...). Oproti občanom, ktorí nepôsobia ako organizovaný celok (združenie), tak majú výhodu aj v akceptovaní zo strany vlád, keďže ich pôsobenie z nich vytvára často odborníkov (z radov záujmovej skupiny) v konkrétnej problematike. Mimovládne organizácie majú tak privilegovanejšie postavenie a ich problémy sa jednoduchšie dostanú do oficiálnej agendy než pri jednotlivcoch z radov občanov.

### **Politická agenda**

Politickú agendu možno charakterizovať ako súhrn problémov verejného záujmu, ktoré sú predmetom rozhodovania vlády (Peters, 1999). Pri politickej agende môžeme tvrdiť, že ide o situáciu, kedy sa problém, resp. téma, dostáva do fázy riešenia. Politickí aktéri, vládne elity akceptujú témy z mediálnej alebo verejnej agendy a dochádza tak k tvorbe oficiálnej politickej agendy, ktorá má za cieľ už navrhnuté problémy adekvátne vyriešiť do požadovaného stavu.

Vyššie uvedená schéma odzrkadľuje zložitosť formovania agendy od mediálnej cez verejnú až po politickú. Ako môžeme vidieť, značný vplyv na iniciovanie tém, resp. problémov majú vplyvné médiá (v USA napr. CNN, New York Times; na Slovensku napr. Hospodárske noviny, spravodajstvo TA3, televízne noviny na RTVS, Markíze, TV JOJ atď.). Na každý druh agendy pôsobia hlavne osobné skúsenosti jednotlivých aktérov a ich vzájomná komunikácia na rôznych úrovniach. Na formovanie agendy má neustály vplyv taktiež mnoho faktorov, ktoré menia nastolené témy/problémy v čase. Spôsobuje to hlavne vstup prípadných nových aktérov do diskusie o danom probléme a stále hlbšie prenikanie do problematiky zainteresovanými aktérmi. Čím je problém komplexnejšie zachytený, zmapovaný, tým kvalitnejšie možno pripraviť politickú agendu vlády a jej riešenia.

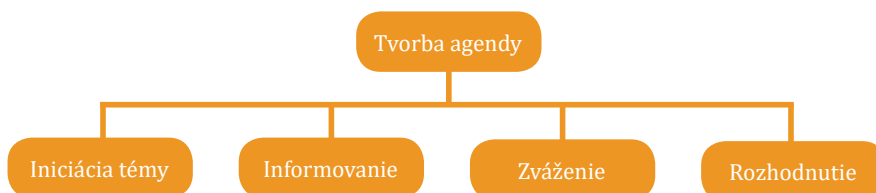
Kritika tohto modelu spočíva hlavne v tom, že nie vždy politickej agende predchádza najprv mediálna a potom verejná agenda. Ide o zjednodušený model, ktorý ukazuje možné fungovanie a vzťahy závislosti v procese tvorby vládnej agendy.



## Fázy tvorby agendy

Proces tvorby konkrétnej vládnej agendy prechádza viacerými fázami. Pri definovaní jednotlivých fáz budeme vychádzať z Jenkinsonovej teórie, ktorá v podstate uvádza tieto štyri fázy agendy: iniciácia, informatizácia, zvaženie a rozhodnutie. Poukazuje na to nasledujúca schéma.

### Schéma 13 – Agenda – jednotlivé fázy



**Zdroj:** Jenkins, B. *Policy Analysis. Models and Approaches*. In: Hill, M. (ed.), 1993, s. 36.

Význam jednotlivých fáz uvedených v schéme (Jenkins, 1993, s. 34-36):

- *Iniciácia témy:* Akýkoľvek aktér v spoločnosti môže iniciovať výber tém, resp. problémov, ktoré sa zdajú byť problematické. Problém ešte nie je úplne identifikovaný, je to fáza vzbudenia záujmu o určitý druh témy.
- *Informovanie:* Druhá fáza postupne akceptuje výber určitej témy/problému. Je potrebné zosumarizovanie čo najväčšieho počtu relevantných informácií o tematike. Dôležitým prvkom je ohraničenie pojmov, ktoré súvisia s daným problémom, vytvorenie informačného rámca potrebného pre jednotlivých aktérov, ktorí budú neskôr pre konkrétnu tému/problém hľadať riešenia.
- *Zvaženie:* Postupným zapojením rôznych aktérov na viacerých úrovniach je možné pochopiť problém na adekvátnej úrovni a hľadať riešenia, ktoré majú viesť k eliminácii alebo úplnému odstráneniu problému. Ako uvádza Weimer a Vining, (1992) spomenutým aktérom môže byť či už skupina, alebo jednotlivec, ktorý má nejaký ekonomický, ideologický či profesionálny záujem v nejakej téme, resp. probléme, ktorý chce vyriešiť.<sup>1</sup> Zvažujú sa tak rôzne formy a alternatívy, hľadanie príčin, hľadanie východísk.

<sup>1</sup> Pozri: Weimer, D. L., Vining, A. R.: *Policy Analysis: Concepts and Practice. 2nd ed.* New Jersey: Prentice-Hall, 1992.

- **Rozhodnutie:** Predstavuje konečnú fázu tvorby agendy. Problém je jasne definovaný. Rozhoduje sa, ako sa bude ďalej pokračovať. Problém môže byť posunutý do oficiálnej politickej agendy. V tomto prípade nastupuje formulácia, implementácia a následná evaluácia. Problém môže byť odložený na iné obdobie, nebude riešený v danom čase, ale neskôr. Má to hlavne politický význam. Ak by napríklad koalíčná vláda otvárala niektoré témy, ktoré by mohli znamenať aj pád vlády, rozhodne o odložení tejto agendy na neskoršie obdobie. V tomto prípade ide o tzv. rozhodnutie o nerozhodnutí.<sup>1</sup>

Problematika tvorby agendy je pomerne široko rozpracovaná a teórie o jednotlivých fázach procesu sa odlišujú viac-menej iba počtom krokov a pomenovaním, ale vcelku zodpovedajú predstavenému modelu. Snáď najprepracovanejšiu koncepciu procesu formovania vládnej agendy predstavil Kingdon (1995), ktorý preskúmal proces nastolenia agendy z pohľadu modelu troch prúdov.

## Formovanie vládnej/politickej agendy

V predchádzajúcich častiach o agende sme sa zaoberali hlavne základnými pojmami, ktoré súvisia s agendou. Kingdon už posúva problematiku agendy na o čosi vyššiu úroveň pochopenia, kde jeho model „troch prúdov“, ktorý vedie k tomu, aby sa téma stala oficiálnou agendou, umožňuje pochopiť vnútornú zložitosť procesu tvorby vládnej či politickej agendy.



### „Prúd problémov“ (Problem stream)

Skutočnosť existencie vládnej agendy znamená reálnu snahu o riešenie problémov. Je však dôležité rozoznávať medzi určitými okolnosťami, pomenujeme ich ťažkosťami, a ozajstnými problémami. Wildavsky (1979), ktorý sa taktiež zaoberal tvorbou agendy a charakteristikou problémov, tvrdí, že aby sa určitá ťažkosť, okolnosť stala problémom, musí existovať presved-

<sup>1</sup> Pozri: Bachrach, P., Baratz, M. S.: *Power and Poverty*. Oxford: Oxford University Press, 1970, s. 39-51.



čenie, že sa dá riešiť. Až tento predpoklad vytvára priestor na to, aby sme určitú udalosť charakterizovali ako problém. Kingdon (1995) na to nadväzuje tvrdením, že nejde o to, či existuje aktuálne riešenie k téme, ide o to, aby ľudia (akýkoľvek aktéri) chceli riešiť danú situáciu, vtedy je to problém. Ich definíciou sa však zaoberali viacerí autori. Stone (1997) napríklad kladie veľký dôraz na formu prezentovania konkrétneho problému v spoločnosti. Viacero aktérov sa rozhoduje strategicky pri rozpoznávaní problému. Môžu existovať rôzne úrovne náhľadu na konkrétnu tému, preto je podľa nej dôležité venovať pozornosť aj skupinám alebo jednotlivcom, ktorí problémy vo verejnosti prezentujú. Ich stratégia v skratke znamená, že musia racionálne zhodnotiť, či nimi stanovená forma dôležitosti riešenia problému vyvolá vo verejnosti, médiách, ale hlavne u vlády záujem túto tému aj adekvátne riešiť. Problémov je v každom štáte či komunite veľmi veľa a jeden problém môže vyvolať vznik druhého atď. Kingdon rozpoznal vo svojej práci *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (1995) viacero faktorov, ktoré prispievajú k presadeniu konkrétnych problémov do oficiálnej agendy vlád. Môžeme ich rozdeliť do troch hlavných kategórií, a to na dramatické udalosti, zmeny v merateľných indikátoroch a zmeny pri evaluácii (vyhodnotení) už existujúcich politík. Tieto tri kategórie najčastejšie prispievajú k tomu, aby bol konkrétny problém presadený do oficiálnej agendy vlád. Každú kategóriu rozpracujeme zvlášť.

*Dramatické udalosti* zvyšujú v každej spoločnosti pravdepodobnosť rýchlejšieho akceptovania agendy ako iné udalosti. Zaradujeme sem hlavne nehody<sup>1</sup> a krízy.<sup>2</sup> Krízy v našom prípade predstavujú oveľa ďalekosiahlejšie a dlhodobejšie problémy, ktoré musia vlády na rôznych úrovniach riešiť. Preto sa takéto problémy dostávajú do oficiálnej agendy oveľa jednoduchšie. Spôsobuje to hlavne dlhší časový horizont trvania problému a hlavne akýsi súcití či empatia širšej spoločnosti k ostatným, ktorí vplyvom takejto krízy doplácajú najviac. Jedným z kľúčových faktorov kríz je, že sa jednoducho nedajú ignorovať. Pri nehodách ide hlavne o skutočnosť, že čím frekvento-

<sup>1</sup> Kingdon uvádza ako príklad nehody prípad z USA, kde sa zrútil most, kde zahynulo mnoho ľudí. Vládne elity museli hľadať prostriedky a riešenia, ako takýmto prípadom predchádzať a ako tento problém ďalej riešiť. Čiže za nehody považujeme v našom prípade krátkodobé udalosti, ktoré spôsobujú majetkovú, materiálnu či ľudskú a inú stratu. Nehody na diaľnici, zrútenie budovy, a pod. Viac v: Kingdon, J. W.: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. New York: The University of Michigan, 1995, s. 98.

<sup>2</sup> Za krízy v našom prípade považujeme dlhodobejšie dôsledky na ekonomiku, hospodárstvo, zdravotníctvo či iné odvetvia. Môžeme sem zaradiť napr. hospodárske krízy, ropné krízy atď.

vanejšie sú menšie nehody podobného charakteru, tým je väčšia pravdepodobnosť, že ich vlády budú riešiť. Podľa neho až druhá podobná nehoda vzbudí v spoločnosti záujem reálne riešiť daný problém, ako keď sa to stane len raz. Skôr sa téma, resp. problém dostane do agendy po veľkej katastrofe ako po čiastkových nešťastiach. Preto je pre presadenie témy do agendy dôležité uvádzať veľké čísla, vysoké sumy a straty. To všetko, dá sa povedať, prispieva k vytvoreniu možností pre presadenie problému do agendy vlád.

Druhou kategóriou, ktorú sme pomenovali, sú *zmeny v merateľných indikátoroch*. Rôzne témy a problémy nesú v sebe určité faktory, ktoré nemožno ignorovať. Napríklad kvôli vysokej nehodovosti na cestách sa presadí vládna agenda na jej zamedzenie. Indikátorom v tomto prípade bude hlavne počet nehôd, počet zranených, počet mŕtvych a pod. Ak chce vláda adekvátne riešiť pomocou agendy tento problém, spomenuté indikátory by mali byť po ukončení alebo počas trvania procesu tvorby politiky nižšie. Ak však čísla nižšie nebudú, niekde je chyba. V takýchto prípadoch sa vytvára priestor na zmenu agendy. Kľúčovým faktorom je, aby boli indikátory merateľné. Najlepšie v číselných hodnotách. K takýmto indikátorom môžeme zaradiť tzv. symboly a termíny. Pri termínoch ide v skratke o rôzny druh agendy, napr. po voľbách a pred voľbami. Pred voľbami sa venuje veľká pozornosť tzv. populárnym témam, resp. opatreniam. Agenda je tak odlišná ako pri povolebnom programe vlád, kde sa do agendy dostanú už aj nepopulárnejšie opatrenia.<sup>1</sup> Symboly môžeme charakterizovať ako hmotné statky (napr. továrne), ktoré verejnosť vníma ako problematické. Ak sa napríklad tieto symboly spoja s nehodou (napríklad továreň na recykláciu priemyselných farbív exploduje a spôsobí škody rôzneho druhu), tak je tu priestor na tvorbu novej agendy. Indikátory tak z rôznych príčin môžu meniť agendu.

Tretou a zároveň poslednou kategóriou je zmena vyplývajúca z *evaluácie (vyhodnotenia) existujúcich politík*. V procese tvorby verejnej politiky nasleduje po formulácii a implementácii vyhodnotenie alebo evaluácia konkrétnej politiky. Gombitová (2007) hovorí, že toto vyhodnotenie politík môže nastať počas tvorby politiky, pred uskutočnením politiky alebo po ukončení procesu politiky. Cieľom je hlavne monitorovanie a hodnotenie stanovených cieľov, či sa predstavy vlád pred a počas tvorby rozhodnutí zhodujú s koneč-

<sup>1</sup> Príkladom môžu byť vo všeobecnosti predvolebné sľuby ako zvýšenie zamestnanosti, väčšie dôchodky a pod. Po voľbách, keď je už vláda zvolená a schválená, sa prijímajú už opatrenia ako zvyšovanie daní, nezvyšovanie dôchodkov atď. Agenda je tak v rôznych termínoch pri rovnakých témach odlišná.

ným produktom, ktorý má reálne dosahy na spoločnosť. Dôležitými prvkami sú v tomto prípade zdroje (finančné, materiálne, ľudské atď.) a tzv. *feedback*, ktorý môžeme voľne preložiť ako spätné hodnotenie. Vysvetľujeme to tým, že sťažnosti poradných orgánov (napríklad administratíva) smerom k vláde vedú k záujmu alebo nezájmu vlád prehodnotiť nefungujúcu alebo zle fungujúcu agendu. Kontrola je však v moderných demokratických režimoch spojená s rôznymi aktérmi od verejnosti cez médiá až po samotné vlády. Kontrola tak môže prinášať rôzne nové problémy. Preto sa vytvára priestor na tvorbu novej agendy. Z evaluácie môže vyplývať aj zlé nastavenie cieľov počas tvorby agendy. Nedostatočné zdroje, ako technologické vybavenie, mnohonásobné zvýšenie nákladov na riešenie problému a pod. môžu tak tiež viesť k tvorbe novej agendy. V častých prípadoch sa náklady na vytvorené programy navýšia a obmedzujú tak prostriedky na tvorbu novej agendy, resp. na adekvátne riešenie iných programov. Evaluácia je tak akýmsi arbitrážnym a nezávislým mechanizmom na hodnotenie toho, či politika vedie k stanoveným cieľom alebo nie. Ak sa počas vyhodnotenia konkrétnej politiky dospeje k záveru, že politika nefunguje, vytvára sa priestor na tvorbu novej agendy.

Dôležitosť problémov a rôznych tém však časom alebo vplyvom okolností upadá. Vlády musia často riešiť mnoho problémov naraz, musia určiť ich dôležitosť a aktuálnosť vzhľadom na čas a aj preferencie voličov. Napríklad výskumom v USA sa dospelo k záveru, že rôzne problémy sa navzájom v mnohých veciach ovplyvňujú a dostávajú sa s inými agendami do konfliktu. Preto ich záujem o riešenie a presadenie do agendy upadá alebo ubera na význame. Ak už existuje vládou schválená agenda na riešenie určitej témy, resp. problému, a časom vznikne iný problém ohrozujúci takúto agendu, vláda vie prehodnotiť plusy a mínusy. Preto sa často stáva, že ak daný problém nespĺňa jednu z vyššie uvedených kategórií (*dramatické udalosti*, zmena v *indikátoroch* a *evaluácii*), tak sa takáto agenda nepresadí. Časom sa na ňu zabudne alebo sa odloží na iné obdobie.

Prúd problémov možno rozdeliť do troch najčastejších kategórií, ktoré umožňujú problémom dostať sa do agendy. Prvou kategóriou sú *dramatické udalosti*, kde sme zaradili hlavne nehody a krízy. Druhou kategóriou je *zmena v merateľných indikátoroch* ako napr. termíny či

symboly, ktoré často vedú k vzniku novej agendy. Ak sa zmenia nastavené indikátory, vedie to k prehodnoteniu politického procesu a nastupuje nová agenda, ktorá reaguje práve na takúto zmenu. Treťou a poslednou kategóriou je *zmena spôsobená evaluáciou alebo vyhodnotením* politiky. Ak sa pri hodnotení konkrétnej politiky zistí, že stanovené ciele a požiadavky nevedú, nevedli alebo nebudú viesť k vyriešeniu problému, vytvára sa tým priestor na tvorbu novej agendy, ktorá má tieto nedostatky odstrániť. Prúd problémov tak umožňuje pochopenie problematických tém, ktoré sa neskôr pri určitých faktoroch dostávajú do agendy (Kingdon, 1995).

### „Prúd riešení“ (Policy stream)

Skutočnosť, že v spoločnostiach existuje nespočetné množstvo problematických tém, znamená súčasne obmedzenosť v ich riešeníach. Riešenia sa definujú a hľadajú oveľa zložitejšie ako problémy. V predošlej podkapitole sme určili niekoľko kategórií, ktoré vedú k otvoreniu tzv. prúdu problémov. Vysvetlili sme si, že nie každý problém sa nakoniec dostane do agendy. Ak má tomu tak byť, problematická téma v spoločnosti musí hľadať riešenia.

Riešenia, resp. tzv. *prúd riešení* apeluje na problémy v spoločnosti. Môžu vzniknúť od rôznych aktérov v rôznom čase. Práve načasovanie konkrétneho



ho riešenia problému je v politike kľúčové. Dôležitým prvkom pri presadzovaní riešení od jednotlivých aktérov je zložitost samotného procesu. Môže trvať niekoľko dní, ba aj mesiacov. Záleží od zložitosti problému. Práve z dôvodu zložitosti presadzovania riešení k problémom je dôležité zverejniť tieto riešenia v pomerne krátkom

čase, aby sa vytvoril priestor na diskusiu medzi rôznymi aktérmi k danej téme. Riešenia v spoločnosti môže iniciovať akýkoľvek aktér, avšak musí dbať na dostatočné načasovanie zverejnenia riešení k problému, ktoré má viesť k zapojeniu viacerých aktérov do diskusie na rôznych úrovniach.

Riešenia sa musia v prvom rade dostať do povedomia vlád, aby sa spolu s problémami dostali postupne do ich agendy. V demokratických štátoch je

základným atribútom diskusia, vypočutie rôznych názorov. V záujme vlád je vyvolať k ich riešeniam na daný problém v širšej verejnosti debatu. Nazývame to ako tzv. *softening up*, čo môžeme volne preložiť ako akési stlmenie, zmiernenie. Znamená to, že ak je k danému problému zapojených čo najviac aktérov, tým pádom viacero názorov k potrebným riešeniam hlavne v sporných bodoch, samotná diskusia umožňuje vládam legitimizovať vo väčšej miere zmenu alebo prijatie novej agendy. Spomenuté zmiernenie spočíva hlavne vo väčšom zapojení rôznych názorov k určitej téme, ktorá sa má presadiť do agendy. Diskusia tak zmierňuje napätie pri sporných bodoch a vedie k efektívnejšiemu hľadaniu adekvátnych riešení. Dôležité je hlavne načasovanie zverejnenia riešení, aby sa do diskusie o riešeníach zapojilo čo najviac aktérov.

Nie všetky riešenia sa dostanú, resp. aplikujú do agendy. To, kedy je riešenie načasované, vo veľkej miere ovplyvňuje hodnotu daného riešenia. Ak je riešenie prezentované ešte pred tým, ako reálne vznikne problém, postupne stráca na hodnote. To isté sa môže stať v prípade, že sa k riešeniu dospeje neskoro, napríklad už po vzniku agendy. Hovoríme tak o tzv. nevyužití riešenia. Vyplýva z toho, že vhodné načasovanie prezentovania jednotlivých riešení zamedzí ich nevyužitiu. Preto sú v reálnej politike dosť často považované niektoré riešenia za dôležitejšie ako iné. Načasovanie je kľúčové hlavne z hľadiska dostatočného vžitia do povedomia vlád, ktoré majú reálne možnosti na tvorbu oficiálnej agendy. Faktorom, ktorý to do veľkej miery ovplyvňuje, je teda hlavne vhodnosť spomenutého načasovania.

Pri prúde riešení je najdôležitejšie uvedomiť si tri faktory. Prvým je zapojenie a iniciovanie riešení od rôznych aktérov v spoločnosti, čiže vzájomná diskusia. Následne vyvolanie záujmu u vládnych elít alebo naopak vyvolanie diskusie smerom od vlády k verejnosti. Druhým bodom je vhodnosť načasovania jednotlivých riešení. Skoré prezentovanie riešení vedie postupne k ich zabudnutiu. Neskoré, naopak, nevyvolá dostatočne širokú diskusiu, jednoducho naň neostane čas. Tretím faktorom je postupné strácanie hodnoty jednotlivých riešení. Prúd riešení tak vzniká buď ako reakcia na prúd problémov, alebo vznikajú zvlášť, čiže nezávisle od nich (Kingdon, 1995).

### „Prúd politického vplyvu“ (*Politics stream*)

Politické spektrum je kľúčom k tomu, aby sa prúd problémov a prúd riešení spojil a vytvoril sa tak priestor pre vznik oficiálnej politickej agendy. Preto sú potrebné vlády, ako aj politické strany a ich členovia, ktorí môžu v parlamente iniciovať problematiku, ktorá sa neskôr dostane do agendy. Ak sa má agenda v skutočnosti presadiť, prúd politického vplyvu jej otvára reálnu cestu do procesu tvorby konkrétnej politiky.

Proces prijatia problémov a riešení do politickej agendy je spojený s viacerými faktormi, ktoré ovplyvňujú hlavne formu danej agendy. Môžeme definovať viacero kategórií, ako názory verejnosti, výsledky volieb, zmeny v administratíve, zmeny rozloženia politických síl v parlamente<sup>1</sup> a v neposlednom rade tlak záujmových skupín podporujúcich vo voľbách svojich „klientov“. Všetky spomenuté faktory nejakým spôsobom ovplyvňujú to, či sa agenda presadí, alebo nie a v akej forme. Ak sa napr. zmení vláda, ktorá preferovala pred voľbami nižšie dane, s ktorými súhlasila aj širšia verejnosť, pre vládu preferujúcu dane vyššie, vzniká iný typ tej istej agendy. Vláda má k dispozícii aj administratívny aparát, ktorý sa môže taktiež jej vplyvom meniť a prijímať iné kroky ako pred tým. Aj verejná mienka sa postupom času v určitých veciach mení. Na politické strany je v moderných demokratických štátoch vytvá-



raný taktiež veľký tlak sponzorov a iných skupín, ktoré od nich neskôr vyžadujú určitú kompenzáciu. Týchto faktorov, ktoré vplyvajú v konečnom dôsledku na prijatie a formu agendy, je mnoho. Politickí aktéri tak medzi sebou súperia o priazeň voliča.

Ako bude vyzerat' rozloženie síl v parlamente, závisí od nich. Priamym dosahom na tento proces je neskôr forma agendy, ktorú bude budúca vláda prijímať a schvaľovať.

Opodstatnený je v tomto prípade taktiež význam tzv. komunikačných kanálov, ktoré sú akýmsi sprostredkovateľom medzi verejnosťou a politickými aktérmi. Ich úloha je kľúčová v tom, že do značnej miery ovplyvňujú prezentovanie jednotlivých problémov (prúd problémov) a riešení (prúd riešení) medzi nimi. Máme na mysli najmä médiá. Od vyššie uvedených komunikačných kanálov potom záleží akceptovanie agendy zo strany vlád a verejnos-

<sup>1</sup> Kingdon použil vo svojom výskume Kongres v USA. My používame priamo pojem parlament, pretože publikácia je orientovaná na slovenské prostredie.

ti. Sprostredkované informácie taktiež do značnej miery ovplyvňujú formu a prijatie konkrétnej politickej agendy. Dôležitý je však dostatočný tlak médií a verejnosti, ktoré môžu apelovať na vládnych aktérov, aby konali.

Dva hlavné faktory ovplyvňujú odobrenie agendy zo strany politických aktérov. Prvým je zmena vo verejnej mienke, vláde, administratíve, rozložení politických strán v parlamente a pod. Druhým faktorom vplývajúcim vo veľkej miere na agendu sú tzv. komunikačné kanály, ktoré disponujú potrebnými informáciami. Pomocou nich tak dokážu ovplyvniť mienku verejnosti a vlád pri formovaní a prijímaní politickej agendy. Ak je totiž veľký tlak médií a verejnosti, vlády nemajú na výber a vytvára sa tak priestor na tvorbu novej agendy. Politické spektrum je tak najdôležitejším z troch prúdov, pretože títo aktéri (decision makers) dokážu presadiť problémy a riešenia do oficiálnej agendy a majú legitímne nástroje vedúce k eliminovaniu daných problémov v spoločnosti (Kingdon, 1995).

V prípade, že sa pomenované prúdy za konkrétnych okolností zladia, otvorí sa okno možností (policy window), cez ktoré sa môže stať formulovaná myšlienka agendou vlády. Hovoríme o stave, keď problém bol rozpoznávaný, akceptovaný a pripravený na riešenie v politickej klíme, ktorá to umožňuje. (Kingdon, 1995) Ako príklad môže slúžiť problém potreby údržby ciest po zimnom období v istých úsekoch premávky, kde príde k zhode všetkých zainteresovaných aktérov, najmä v čase po skončení zimného obdobia, kedy vznikajú výtlky a dotýka sa to väčšiny občanov.

### **„Okno možností“ (Policy Window)**

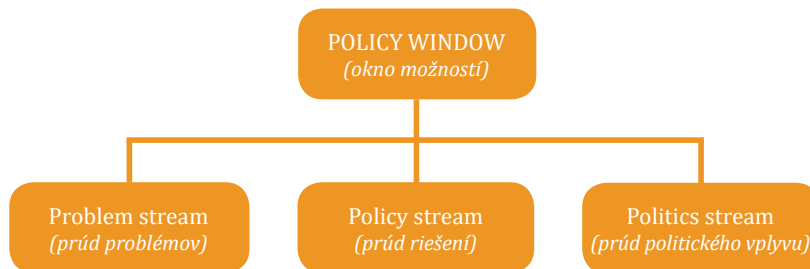
Spojením vyššie uvedených troch prúdov (problémov, riešení a politického vplyvu) sa vytvára reálny priestor na tvorbu vládnej agendy. Každý prúd pôsobí od seba nezávisle a v určitom bode sa prúdy pretnú a vytvorí sa tak pomyselné okno možností, ktoré je kľúčovým prvkom pre vznik agendy. Problémy musia mať svoje riešenia a musí existovať politická vôľa na ich presadenie. Aktéri pri moci sú tak rozhodujúcim faktorom, či sa agenda presadí alebo nie.

Stret prúdov môže nastať v dvoch najčastejších prípadoch. Prvým prípadom je *predvídateľný stret*, druhý prípad predstavuje *nepredvídateľný stret* prúdov.

*Predvídateľný stret* prúdov nastáva hlavne pri zmene vlád, teda v povolebnom období. Vytvára sa priestor pre novú agendu, pre nové idey či výzvy. Verejnosť v konečnom dôsledku očakáva určitú zmenu. Ak sa stretnú vyššie spomenuté tri prúdy v takomto období, je zmena formy a prijatia agendy očakávaná. Média informujú verejnosť o krokoch novozvolenej vlády, ktorá bude chcieť dokázať, že pri existencii problémov a prezentovaných riešení vytvorí priestor pre novú agendu.

*Nepredvídateľný stret* troch prúdov nastane hlavne v dôsledku neočakávanej nehody či krízy. Verejnosť a hlavne vlády musia reagovať, problém a riešenia vznikajú v pomerne krátkom čase, preto je tvorba novej agendy v takýchto prípadoch ľahko akceptovateľná.

#### Schéma 14 – Otvorenie „okna možností“ pomocou troch prúdov



**Zdroj:** Coffman, 2007. [online]

Schéma zobrazuje nezávislé pôsobenie jednotlivých prúdov. Až ich spojením, resp. stretom sa vytvára priestor pre vznik agendy. Takýchto okien možností však môže byť viac. Nazývame to *spillover*, čo môžeme voľne preložiť ako prelievanie. Často sa totiž stáva, že rôzne okná možností spolu úzko súvisia. Problémy vytvárajú iné problémy, hľadá sa viacero alternatív a spôsobov ich riešenia a pod. Akcia vyvoláva reakciu. Jednotlivé okná možností sa tak v reálnej politike často akoby prelievajú. Význam prelievania spočíva najmä v predvídaní otvorenia nových okien možností, čím vedú vládni aktéri prepájať medzi sebou rôzne agendy. Umožňuje to koncentrovanie a riešenie problémov zo širšieho hľadiska, vedú rozčleniť, ktorá agenda je dôležitejšia a ktorá sa napr. dá riešiť neskôr.



Tri hlavné prúdy, ktoré existujú nezávisle od seba, sa vplyvom určitých okolností stretávajú a umožňujú tvorbu novej agendy. Rozoznávame dve situácie, kedy často dochádza k stretu troch prúdov. Prvou je tzv. predvídateľný stret, ktorý nastáva najmä po voľbách, kedy sa chce nová vláda prezentovať v dobrom svetle smerom k verejnosti. Druhou je tzv. nepredvídateľný stret, kedy sa vplyvom rôznych nehôd a kríz otvára okno možností a tvorba agendy je tak realizovaná v oveľa kratšom čase ako obvykle. Okná možností sa môžu tzv. prelievať, kedy sa stretávajú rôzne agendy, ktoré sa môžu navzájom dopĺňať a ovplyvňovať. Prelievanie slúži vládam hlavne na určenie priorit, ktorá agenda je dôležitejšia ako druhá a dokážu tak zároveň ľahšie predpovedať vznik nových okien možností (potrebu novej agendy) (Kingdon, 1995).

### ***Sformulovanie obsahu politiky***

Ak sa nastolený problém dostane do podoby zdôvodneného návrhu, stane sa politickou agendou a začne sa s jeho formuláciou. Politika tak dostane štruktúrovanú podobu s určením prípadných čiastočných cieľov a prostriedkov na ich dosiahnutie. Aktéri sa dohodnú na pravidlách, ktoré treba dodržiavať pri realizácii úloh. Jednoduchšie povedané, od stanovenia celkovej stratégie (ideového zámeru) prejde tvorba verejnej politiky do polohy operačnej fázy, kde sa rieši už konkrétnejší rámec daného problému. Proces formulácie politiky končí určením obsahu, ako aj stanovením autority, ktorá bude zodpovedná za konkrétne rozhodnutia. Tu možno využiť analýzy očakávanej účinnosti politiky v danom prostredí, prípadne stanoviská rôznych odborných skupín na kroky vlády. V závislosti od toho, či je daná politika viazaná viac na administratívne rozhodnutia, alebo je nutné politické rozhodnutie vo forme zákona, sa určí rozhodujúci aktér alebo garant danej politiky. V prípade administratívneho rozhodnutia to môže byť ministerstvo, kabinet alebo niektorý z ústredných orgánov všeobecnej či špecializovanej štátnej správy, v prípade prijatia zákona je autoritou zákonodarný orgán, parlament.

Formulovanie obsahu politiky je predovšetkým racionálny proces, kde sa aktéri sústreďujú na vyriešenie rôznych otázok spätých s dosiahnutím organizačných cieľov:

- Ako sú postavené ciele, nakoľko zodpovedajú súčasným požiadavkám

(napr. projekt výstavby bytov súčasnej predstave občanov o bývaní)?

- Aké sú reálne riešenia problémov, alternatívy?
- Aké sú možné dôsledky prijatia istých riešení?
- Ktoré alternatívy sa najviac približujú k stanoveným cieľom?

V reálnom procese rozhodovania je však takýto postup značne limitovaný faktormi, o ktorých budeme hovoriť v súvislosti s metódami rozhodovania v politike.

### ***Prijatie konkrétnej politiky***

Keď vláda, resp. jej rozhodovací orgán (decision maker) akceptuje sformulovaný program (rozhodne o jeho realizácii), dostane sa politický proces do fázy určenia, kto čo urobí pre jeho riešenie. Je to etapa, keď zodpovední aktéri rozhodovania zvažujú možnosti využitia existujúcich zdrojov, prípadne možnosti tvorby nových zdrojov na riešenie problému a vyberajú spôsob, ako bude vláda postupovať.

*Politické rozhodovanie vlády možno definovať aj ako kolektivizovaný proces formulácie politiky realizovanej pomocou formalizovaných procedúr.*

Kolektivizovaný je preto, lebo sa týka viacerých ústavných autorít (parlament, prezident, úrady štátnej správy a samosprávy), ktoré prijímajú rozhodnutia v závislosti od charakteru agendy. Spôsob prijímania rozhodnutí sa líši podľa povahy navrhovaných úloh (prioritné úlohy vlády, ad hoc rozhodnutia o prerozdelení istých zdrojov v procese implementácie politiky, dlhodobé, strednodobé alebo krátkodobé plánované úlohy). Rozhodovací proces vlády obsahuje prevažne intelektuálne aktivity, ktoré zahŕňajú rozdielne empirické a normatívne postupy. Ekonomickí, právni a politickí experti môžu v tejto fáze politiky svojimi metódami pomôcť odhaliť možné riziká, ktoré vyplynú z istých postupov, a navrhnú mechanizmy na ich elimináciu. Rovnako komplikované je rozhodovanie o pridelení zdrojov, ako aj o spôsobe riadenia implementácie. Tu je spravídla nutná dohoda

medzi zodpovednými vládnymi organizáciami o materiálnom, finančnom a personálnom zabezpečení realizovaných programov.

V procese tvorby politiky sa politické rozhodovanie vlády považuje za vec verejnú, kde sa uplatňuje transparentnosť krokov, zrozumiteľnosť obsahu a dostupnosť informácií pre verejnosť.

### 3 Realizácia politiky/proces implementácie

Ďalšou fázou cyklu tvorby politiky je implementácia alebo realizácia prijatých riešení.

*Implementácia je proces premeny už sformulovaných politických zámerov (stratégií, programov) na merateľné aktivity v záujme dosiahnutia stanovených cieľov.*

Ak je výsledkom politického rozhodnutia prijatie nového zákona, spravidla nasleduje posúdenie, či tento zákon je v súlade s ústavou. Jednoduchý teoretický postup pri implementácii predpokladá, že realizácia programu sa po jeho prijatí vládou presúva na rôzne administratívno-správne štruktúry (organizácie vertikálnej integrovanej štátnej správy alebo samosprávy), ktoré vykonávajú jednotlivé úlohy v rámci svojich kompetencií. Ideálna predstava o implementácii ako o aktivite plne informovaných a zainteresovaných aktérov politiky, ktorí sledujú spoločný cieľ, je v reálnom svete ťažko predstaviteľná. Treba počítať s tým, že sa prejavia ťažkosti rôzneho druhu, napr. pri konkretizácii mechanizmov kontroly výkonu právomocí štátnej správy a samosprávy, pri hľadaní a využívaní adekvátnych nástrojov na realizáciu boja proti korupcii, pri hľadaní spôsobov obmedzovania negatívnych vplyvov byrokratických procedúr administratívy, prípadne rozvíjania informačných systémov.

Etapu prechodu od formulácie problému k výstupu (*output*) permanentne ovplyvňuje vonkajšie i vnútorné prostredie. Preto treba počítať s tým, že jeho neustále zmeny prinášajú neočakávané situácie, ktoré ohrozujú implementačný plán.

Ďalším faktorom, ktorý môže ovplyvniť úspešnosť implementácie, môže byť mechanizmus centrálnu-lokálnych vzťahov, ako aj úroveň kooperácie medzi rôznymi úrovňami administratívnej štruktúry vlády. Ak táto kooperácia nefunguje (nie je matematicky vyčísliteľná na 100 percent), vzniká *implementačný* alebo *kumulatívny deficit* (Hood, 1976). Jednou z príčin vzniku kumulatívneho deficitu je fakt, že centrálna vláda, ktorá je dominantným aktérom politiky, nemôže zabezpečiť úplnú kontrolu nad hierarchicky usporiadaným administratívnym systémom, ktorý kumuluje rôzne politiky.

Pressman a Wildavsky (1973) spájali úspešnosť implementácie nielen s formulovaním cieľov, ale aj s výberom adekvátnych prostriedkov na ich dosiahnutie. Tvrdili, že existujú dve základné príčiny zlyhania implementácie, a to:

1. ak jedna politika je v rozpore s inými politikami a pri jej formulovaní nie sú jasne stanovené ciele a priority;
2. ak nie sú použité účinné (vhodné) prostriedky, napr. vznikne politika, ktorá nemá vhodné zdroje na svoju realizáciu.

Diskusie o príčinách zlyhania implementácie sa často objavujú *ex post*, a to pri hľadaní dôvodov, prečo postavený cieľ nepriniesol racionálne plánovaný výsledok, resp. kto nesie väčší podiel viny na zlyhaní politiky. Kauzálna súvislosť vo vzťahu medzi *A* (prostriedkom) a *B* (výsledkom) nás núti uvažovať, či a za akých podmienok použitie prostriedku *A* vedie k dosiahnutiu výsledku *B*. Ak neexistuje priama implikácia medzi prostriedkami a výsledkami (*means – actions*), potom *B* nedosiahneme. Inak povedané, úspešnosť implementácie do značnej miery závisí od vhodne zvolených prostriedkov a ak politiku nedefinujeme prostriedkami, potom je implementácia veľmi problematická.

Medzi základné prostriedky implementácie zaraďujeme: *legislatívne normy* a pravidlá (systém zákonov vytvára právny rámec na realizáciu politiky), *ľudské zdroje* (realizovať politiku možno len za predpokladu, že máme primerane zručných a kvalifikovaných vodcov, manažérov, administrátorov tak v legislatíve, ako aj exekutive), *organizáciu* (efektívne fungujúca inštitucionalizovaná štruktúra vzťahov medzi politikmi a administratívou zvyšuje pravdepodobnosť dosiahnutia stanovených cieľov). Medzi týmito prostriedkami existuje vzájomná závislosť. Legislatíva je jedným z dôležitých faktorov, ktoré ovplyvňujú kvalitu politiky, ale bez adekvátnej prípravy ľudských zdrojov

a bez organizácie vzťahov medzi nimi nie je možné očakávať predpokladaný výsledok. V procese legislatívnej prípravy sa kladie dôraz najmä na dôslednú prácu s informáciami, ktoré by mali čo najviac odrážať podstatu riešeného problému. Práca s informáciami a znalosť problému zasa pomáha formulovať normy a zákony v súvislostiach s okolitým prostredím, v historickej kontinuite a vzájomnosti vplyvov rôzneho druhu. Dobre pripravená legislatíva však automaticky nezaručuje kvalitný výstup a naplnenie cieľa. Aby legislatíva nebola samoučelná, potrebuje správne uvedenie do života, predpokladá adekvátnu politickú akciu. Tú možno zabezpečiť len prostredníctvom účelne a efektívne organizovaných aktérov, ktorí kvalifikovane implementujú zákony a normy. Tu sa dostávame k otázke skúmania kvality výkonnej moci vládnej administratívy a vzťahov medzi vertikálnou a horizontálnou štruktúrou.

Charakteristika implementácie ako procesu premeny sformulovaných politických zámerov na merateľné aktivity zamerané na dosiahnutie cieľa môže viesť k mylnej predstave o spôsobe fungovania tejto fázy cyklu tvorby politiky. Hovorili sme už o tom, že formulovanie politiky je spájané prevažne s racionálnym rozhodovaním aktérov, kde ten, kto rozhoduje (o programe, návrhu zákona, projekte), je relatívne komplexne informovaný tak o cieľoch, ako aj o možnostiach uplatnenia alternatívnych riešení, ktoré povedú k maximálnej nožnej realizácii cieľa. Vo verejnej politike sa však stretávame prevažne s „administratívnym človekom“, ktorý je vo svojom správaní limitovaný organizačnou kultúrou, pravidlami a normami jej formalizovaných vzťahov.

Často žijeme v ilúzii, že stačí pripraviť dobrý zákon alebo sformulovať a prijať dobrú stratégiu, vypracovať projekt a zmena sa dostaví. V skutočnosti sa tak vôbec nemusí diať. Zákon môže zostať viac-menej na papieri, dobrý program, projekt na stole. Politická predstava rozpracovaná v programe sa stane iba symbolom režimu. Aby sa uskutočnila reálna zmena, je potrebná mobilizácia mechanizmov, cez ktoré a prostredníctvom ktorých sa uskutoční premena stavu vecí verejných. Jedným z veľmi dôležitých mechanizmov, prostredníctvom ktorého nastáva zmena, je spôsob alebo metóda rozhodovania aktérov verejnej politiky.

### ***Rozhodovací proces***

Proces vládnych rozhodnutí prebieha rôznym spôsobom a každá vláda si nastavuje vlastný mechanizmus, prostredníctvom ktorého realizuje svoje

politiky. Je ovplyvňovaný spravidla dvomi tradičnými spôsobmi/metódami rozhodovania v organizačnom rámci systému: ide o *racionálnu a prírastkovú/inkrementálnu metódu*. Spôsob používania týchto metód je rozpracovaný v rôznych teoretických konceptoch. Základné koncepty spomenutých metód nájdeme v teórii komplexnej (úplnej) racionality (*racional-comprehensive theory*), v inkrementálnej (*incremental theory*) a kombinovanej teórii (*mix-scanning theory*) (Lukes, 1974; Etzioni, 1967).<sup>1</sup> Tieto teórie sa v praxi vzájomne dopĺňajú a prelínajú, pričom každá z nich vnáša špecifický pohľad na postupy a správanie aktérov v procese rozhodovania.

Priekopníkom racionálnej teórie organizačného správania bol Simon (Administrative behaviour, 1945). Podľa neho je treba pri analýze procesu rozhodovania vychádzať z poznania, že každé administratívne rozhodnutie zahŕňa v sebe dva prvky: fakty (*facts*) a hodnoty (*values*).

Fakty sú tvrdenia o okolitom svete a o spôsobe jeho fungovania a ich pravdivosť/nepravdivosť je možné otestovať porovnávaním s vonkajšou skutočnosťou. V procese rozhodovania však nejde iba o deskriptívne/popisné tvrdenia o skutočnosti, ale aj o istú selekciu preferovaného stavu, etické tvrdenie, ktoré je založené na iracionalite. Kým dominantným prvkom v administratívnych rozhodnutiach sú (majú byť) prevažne fakty, v politike sú to naopak hodnoty.

Urobené rozhodnutia môžu byť racionálne, iba ak sledujú určité ciele, ktorých splnenie však možno hodnotiť len v relatívnom slova zmysle. V každej organizácii existuje mnoho spôsobov dosiahnutia cieľa a jeden cieľ je často prostriedkom na dosiahnutie iného vyššieho cieľa. Každý rozhodovateľ si vyberá z rôznych alternatív a rozhoduje sa pre tú, kde je pravdepodobnosť na dosiahnutie stanoveného cieľa najvyššia. Pritom výber alternatív zohľadňuje hodnotovú orientáciu rozhodovateľa.

Racionálna metóda rozhodovania rozlišuje medzi cieľmi/ends a prostriedkami/means použitými na dosiahnutie cieľa. Hierarchia cieľov a prostriedkov sa v organizácii premieta do jej štruktúry. Hodnoty a ciele organizácie však nemusia byť zhodné s hodnotami a cieľmi jednotlivcov a skupín v rámci danej organizácie, a preto Simon (1945) hovorí, že rozhodnutie môže byť „*organisationally rational*“ alebo „*personally rational*“. Otázkou stále zostáva, ako a či je možné oddeliť fakty od hodnôt a prostriedky od cieľov, aby sme dosiahli naplnenie racionálnej metódy v rozhodova-

<sup>1</sup> Pozri: Ham Ch., Hill, M.: *The Policy process in the modern capitalist state (Kapitola 5: Rationality and decision-making)*, Harvester: Wheatsheaf 1993.

ní. Ideálny racionálny model považuje za nevyhnuté najprv definovať ciele a potom prostriedky, ktoré vedú k ich naplneniu. Pokúsime sa stručne predstaviť racionálnu metódu a jej limity v praxi.

### **Racionálna metóda**

Každá vláda sa usiluje o racionálny prístup v rozhodovaní. Prakticky je však racionalita v rozhodovacom procese zložitým fenoménom.

*Racionálna metóda je postup, pri ktorom sa aktéri usilujú dosiahnuť komplexnú znalosť problému, mať dostatočný prehľad o možných riešeniach, ich prípadných dopadoch a na základe toho vybrať najoptimálnejšie z riešení, ktorým by sa maximalizoval výsledok.*

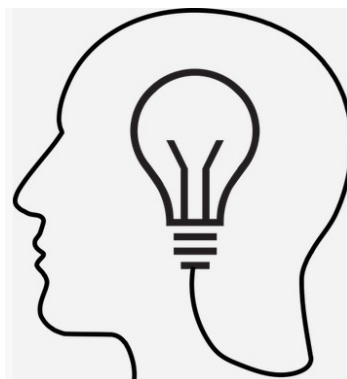
Teória komplexnej racionality sa snaží modelovať a analyzovať postup aktérov v procese rozhodovania z pozície obhajoby racionálneho myslenia. Vychádza z predpokladu, že tvorca politiky je racionálny aktér, ktorý uplatňuje vo svojom správaní *racionálny kalkul strát a ziskov*. Preto si v procese rozhodovania odpovedá na tieto otázky:

- Aký cieľ sleduje danou politikou?
- Aké sú možné alternatívy riešenia zadaných problémov?
- Aké budú reakcie na prijatie riešení k jednotlivým alternatívam? Čo získa a čo stratí pri výbere jednotlivých alternatív?
- Akú alternatívu vyberie ako optimálnu na riešenie problému a s akou prípadnou stratou musí počítat?
- Aké prostriedky použije na realizáciu riešenia?

Predstavy tvorcov politiky (aktérov) o cieľoch sa menia vzhľadom na vplyv a rôznorodosť zmien vonkajšieho i vnútorného prostredia. Zmena prostredia (sociálno-ekonomického, materiálneho, politického) prináša špecifické predstavy o cieľoch. Napr. predstavy o bytovej výstavbe, infraštruktúre, životnom štandarde sú v rôznom prostredí rôzne a treba očakávať rôzne reakcie verejnosti na výber programov.

Simon (1945), ktorý patrí k najuznávanejším predstaviteľom racionálneho modelu správania sa organizácií, dospel k názoru, že organizačné ciele

narážajú na obmedzené možnosti konkrétnych aktérov rozhodovania. Tí sa nesprávajú jednoznačne racionálne, pretože racionalita správania sa jednotlivcov je limitovaná ľudským faktorom, napríklad vstupmi emotívnych prvkov do rozhodovacieho procesu neformálnych vzťahov, sympatií a antipatií personálneho charakteru. Racionálna metóda je príliš ideálny model, prakticky v reálnom rozhodovaní takmer nepoužiteľný, a preto



Simon použil pojem „*bounded rationality*“, ktorý lepšie vystihuje proces rozhodovania, v ktorom si aktér rozhodovania vyberá alternatívu, ktorá je postačujúca, resp. uspokojujúca a nehľadá ideálne riešenie.

Poznanie bariér racionálneho rozhodovania pomáha politickým analytikom hľadať širšie odpovede na otázky o miere uplatnenia racionálnej metódy v procese tvorby politiky. Teória komplexnej racionality síce považuje racionálny postup pri výbere agendy za nevyhnutný a dominantný, ale nie za absolútny. To znamená, že formulácia politiky môže byť v mnohých prípadoch viac ovplyvnená tradíciami, zvykmi, stereotypmi štandardných postupov. Rovnako dôležité je vziať do úvahy, že v politických sieťach sa združujú skupiny, ktoré z istej politiky získavajú rôzne výhody a ich záujem sa môže dostať do konfliktu so záujmami iných skupín. To, čo je výhodné pre jedného, nemusí byť výhodné pre iného. Preto sa v rozhodovacom procese uplatňuje racionalita najmä vo fáze formulácie politiky, kde je nutné zvažovať a pracovať s empirickými metódami a analýzami expertov. Výsledným produktom v procese tvorby politiky by mal byť ucelený program konkrétnej verejnej politiky, napr. bytovej, sociálnej, rodinnej, zamestnaneckej atď. Tento produkt však nie je jasne formulovaný ako verejný záujem, pretože takmer vždy existuje nesúhlas medzi verejnosťou, politikmi a expertmi na otázku žiaducich cieľov. Rôzne (verejné) záujmy ciele/hodnoty bývajú navzájom v rozpore. Konečne verejné záujmy úzko súvisia s aktuálnymi podmienkami, ktoré bývajú minimálne v strednodobom horizonte premenlivé. Výber policy je teda zároveň výberom hodnôt aj nástrojov.



*Príklad:*

*Všeobecne je vo verejnom záujme spoločnosti bezpečnosť na uliciach, ale zároveň aj zachovanie osobnej slobody občanov a šetrenie verejných výdavkov. V dôsledku toho sa kompetentný úrad spravidla rozhoduje medzi posilnením počtu príslušníkov policajného zboru, rozšírením kompetencií policajného zboru pri ochrane a bezpečnosti, zákonnou úpravou možností obrany a ochrany občanov a zvýšením postihov pre narušiteľov bezpečnosti v uliciach (pokuty pre vodičov, zvýšené trestné sadzby pre lupičov atď.) či efektívnou kombináciou týchto možností.*

Formulovanie politiky je predovšetkým úlohou vládnej organizačnej štruktúry moci a jej legitímnych autorít. V tomto zmysle ide o politickú aktivitu, avšak nie v zmysle úzko straníckej aktivity, ale verejnej aktivity. Významnú úlohu v nej hrajú tak politici, ako aj experti, či koncepcná byrokracia. Každá nová agenda, ktorá prichádza od rôznych skupín aktérov (ministrov, poslancov parlamentu, lídrov koalíčných strán) musí prejsť schvaľovacím procesom legitímnej autority (vládny kabinet, parlament, ústredný orgán štátnej správy) a formálnymi procedúrami jej spracovania profesionálnymi administrátormi (štátnymi zamestnancami). Ak by sme využili Crozierovu interpretáciu politického modelu organizácie, potom ide o *kooperatívnu hru*, kde súhrn racionálnych čiastkových stratégií nakoniec vedie k makroorganizačnej racionalite. Racionálne rozhodovanie síce vzniká v procese vzájomného prispôsobovania vnútrosystémových prvkov, ale nie je výsledkom nejakého vrcholového plánovania, o ktorý sa opiera klasický model racionálneho aktéra.

Proces politického rozhodovania je z hľadiska racionality organizačného správania považovaný viac za hru s nenulovým výsledkom. Ako taká je vždy spojená s istými výhodami pre aktérov, ale aj s rizikami ich prípadnej porážky. Je to hra organizácií, ktorá prebieha na niekoľkých úrovniach hierarchie moci, čo umožňuje aktérom prechádzať rôznymi stupňami riadiaceho systému. Štruktúra organizácie nie je ničím iným ako súborom hier a stratégií hráčov, teda ich spôsobov účasti na hre (Crozier, Friedberg, 1982).

Podľa teórie verejnej voľby<sup>1</sup> sa byrokratické inštitúcie vlády podriaďujú logike ekonomicky racionálne konajúceho aktéra. Politici sa usilujú o maximalizáciu podpory zo strany voličov a administrátori zasa o maximalizáciu podielu na rozpočte štátu a vlastnej prestíže (Johnson, 1997). Kritici argumentujú tým, že rozhodovanie v politike vždy obsahuje aj záujem dosiahnuť dohodu s partnermi, teda núti aktérov používať metódu presvedčania partnerov. V rozhodovacom procese treba zvažovať tak štruktúru inštitucionálnych záujmov, ako aj záujmov partnerov. To sa týka najmä situácií, keď treba predchádzať rizikám, že presadzovanie reforiem bude neúspešné pre odpor organizácií, ktoré v nich vidia ohrozenie svojich pozícií. Presadiť isté reformné kroky často znamená vyjednávať a presvedčiť o výhodnosti zmeny pre všetkých partnerov.

### ***Inkrementálna metóda***

*Inkrementálna teória* vychádza z kritiky racionálnej teórie a z možnosti, ktoré táto metóda ponúka pri práci s politickou agendou.

*Inkrementálna metóda* je následné limitované porovnanie, pretože každá situácia je nová, mení sa podľa okolností a vyúsťuje do prírastku. Tento prírastok vyjadruje rozdiel medzi tým, ako sa politika v danom čase robí, a tým, ako sa má robiť. Aktéri namiesto veľkých zmien prijímajú postupné opatrenia, ktoré ich približujú k sledovanému cieľu s vedomím, že nikdy nemôžu poznať problém komplexne.

Inkrementalizmus si všíma, do akej miery aktéri politického rozhodovania skutočne disponujú potrebnými vedomosťami, vôľou a riadiacimi schopnosťami, aby konali racionálne. *Lindblom (1959)*, nadväzujúc na práce *Simona*, tvrdil, že čistý racionálny model sa nikdy v reálnom živote neuplatňuje, pretože tvorcovia politiky (najmä vládne inštitúcie) sa viac venujú tomu, ako zvládnuť, resp. ako sa vyrovnáť s horúcimi problémami istej politiky, než tomu, ako naozaj vyriešiť problém. Väčšinou sa príliš nevzdávajú od daného stavu, nevyhľadávajú nové politiky, udržujú status quo. Ide im skôr o proces vylepšo-

<sup>1</sup> Pozri: Johnson, D. B.: *Teória verejnej voľby. Úvod do novej politickej ekonómie*. Bratislava: SOFA, 1997.

vania (kozmetické úpravy) stavu než o radikálnu systémovú zmenu (napríklad o zdravotné zabezpečenie, sociálnu starostlivosť). Typickým príkladom využívania inkrementálnej metódy je prijímanie krátkodobých opatrení v procese reformy, korektúry v priebehu rozpočtového obdobia, ako aj prispôbenie cieľa existujúcim prostriedkom.

Lindblomova *teória inkrementalizmu* je založená na niekoľkých tvrdeniach:

1. Aktéri politického rozhodovania sa radšej držia známych skutočností. Vládne inštitúcie majú záujem na tom, aby sa rozpočet vlády zostavoval na základe výdavkov z predchádzajúceho roku. Radikálne „škrty“ v rozpočte sú nepopulárne pre každú vládu. Politici sa preto často odvolávajú na čas, ktorý nemožno zastaviť, aby bolo možné urobiť kompletnú revíziu politiky. Ak nimi navrhované riešenia strácajú kredibilitu u občanov, začnú sa uchýľovať k zriaďovaniu komisií alebo orgánov na prešetrovanie daného stavu alebo zriaďujú orgány bez výkonnej moci, ktoré navrhnú nepopulárne zmeny v systéme.
2. Inkrementalizmus sa sústreďuje viac na poznanie *prostriedkov* než *cieľov* politiky. Tvrdí, že politiku viac určujú prostriedky ako ciele. Napríklad výstavba bytov sa môže rozvinúť neočakávaným smerom vďaka zmene technológií (použitie prefabrikátov oceľových konštrukcií).
3. Inkrementálne stratégie vznikajú, až keď sa problémy reálne prejavujú. Naruší sa status quo a vznikne nespokojnosť s existujúcim riešením. Napríklad zmena kvality jedla vo verejných stravovacích zariadeniach. Niekde sa objaví infekcia potravín, mrazených výrobkov vo verejných jedálňach. Problém registruje verejnosť, hovorí o ňom vedecká obec, ale politika nereaguje. Až keď hrozí katastrofa, problém sa medializuje, začne sa ním vláda zaoberať ako s politickou agendou.
4. Inkrementalizmus je kontinuálny proces. Tvorcovia politiky zistia, že problémy sa menia v čase a jeden problém vyvoláva iný. Následky povodňovej vlny a záplavy nabaľujú na seba nové problémy, ktoré môžu vyústiť do vzniku nových politík, napr. do výstavby sociálnych bytov,



provizórií pre postihnutých, do zmeny projektov bývania v danej lokalite, výstavby hrádzí atď.

5. Inkrementalizmus je založený na fragmentácii agendy konkrétnej politiky, napr. do riešenia bytovej politiky kompetenčne vstupujú viaceré rezorty: životné prostredie, výstavba, financie, verejné služby.

Politika sa uskutočňuje v konkrétnom prostredí, čo znamená, že rôzni aktéri na rôznych úrovniach sú včleňovaní do rozhodovania o rovnakom probléme v rovnakom čase. Napríklad povodňovú situáciu súčasne riešia miestne orgány samosprávy, orgány štátnej správy na úrovni okresov a krajov, podnikatelia, banky, ministerstvo životného prostredia, ministerstvo financií, ministerstvo hospodárstva, občianske iniciatívy, ako fondy na pomoc postihnutým, médiá. Každý zasahuje do rozhodovania v miere svojich kompetencií vymedzených zákonom a svojej zodpovednosti.

Lindblom hovorí, že všetci dominantní tvorcovia politiky (aktéri) prechádzajú procesom vzájomného rokovania. Každý formuluje svoje ciele, ktoré však musí konzultovať s inými tvorcami politiky (aktérmi). Musí si byť vedomý, že nemôže realizovať všetky svoje ciele, ale rokovaním/dohodou môže rovnako získať, ako aj stratiť (*partisan mutual adjustment*). Ak každý aktér urobí malý ústupok v mene dohody, výsledok v politickom rozhodovaní môže znamenať krok dopredu.

Prostredie a čas, teda to, kde a kedy sa politika odohráva, sú veľmi dôležité pre politické rozhodovanie. Čím väčšia je vzdialenosť medzi tvorcom politiky a predmetom rozhodovania, tým menej je pravdepodobné, že bude uspokojivo o veci rozhodnuté. Politika preto vyžaduje stupňovité, prírastkové politické rozhodovanie. Treba sledovať aj to, ako by sa politika mala robiť a čo organizačné ciele v danom momente neobsahujú. Rozhodovanie je podľa inkrementalizmu proces neustáleho porovnávania toho, čo je a toho, čo by malo byť.

**Tabuľka 6 – Porovnanie racionálneho a inkrementálneho modelu rozhodovania podľa Lindbloma**

Racionálny model	Inkrementálny model
<b>Hodnoty</b>	
1. Objasnenie hodnôt a úloh je oddelené a zvyčajne predchádzajúce empirickej analýze alternatívnych policy.	1. Výber hodnotových cieľov a empirická analýza potrebnej činnosti nie sú oddelené, ale prepojené.
<b>Prostriedky a ciele</b>	
2. K formulácii policy je pristupované z hľadiska analýzy vzťahu prostriedky/ciele ( <i>means a ends</i> ). Najprv sa izolujú ciele a potom sa hľadajú prostriedky.	2. Prostriedky a ciele nie sú oddelené. Analýza prostriedkov/cieľov ( <i>means a ends</i> ) je často nevhodná alebo obmedzená.
<b>Výber policy</b>	
3. Dobrá politika je taká, ktorá je označená za najvhodnejší spôsob dosiahnutia požadovaných cieľov.	3. Dobrá politika je výsledkom súhlasu analytikov (bez toho, aby sa zhodli na tom, že je to tá najvhodnejšia policy).
<b>Analýza</b>	
4. Analýza je obsažná: každý relevantný faktor sa berie do úvahy.	4. Analýza je drasticky obmedzená:* - dôležité možné outcomes sú zanedbané; - dôležité potenciálne alternatívne policy sú zanedbané; - dôležité ovplyvnené hodnoty sú zanedbané.
<b>Spojitosť s teóriou</b>	
5. Silný dôraz na teóriu.	5. Postupné porovnávanie významne redukuje spoliehanie sa na teóriu (simultánna analýza).

\*Analýza je obmedzená len na porovnanie marginálnych rozdielov v očakávaných následkoch => *disjointed incrementalism* je časovo bližšie neohraničený proces, v ktorom sa rozhodovateľ (decision-maker) vracia k problému a snaží sa ho zmierniť/urovnať, nesnaží sa definitívne vyriešiť problém alebo dosiahnuť ideálny stav. Rozhodovateľ prispôsobuje svoje ciele k dostupným prostriedkom a nesnaží sa o nejaké fixne stanovené ciele.

*Koordinácia jednotlivých nezávislých rozhodovateľov (decision-makers) má byť zabezpečená prostredníctvom partisan mutual adjustment, čiže akéhosi vzájomného prispôsobovania sa rozhodovateľov*

Lindblom v tejto súvislosti formuluje svoje závery do ôsmich prípadov zlyhania adaptácie racionálneho modelu rozhodovania (*the synoptic ideal*):

1. Racionálne organizačné správanie trpí neschopnosťou prispôbiť sa obmedzenej kapacite ľudského faktora pri riešení problémov.
2. Rovnako nie je prispôsobené možnostiam získať všetky informácie o skutočnosti.
3. Nemá možnosť poznať podmienky otvorenosti systému premenných pre analýzu.
4. Nie je prispôsobené na rozmanitosť foriem, v ktorých sa politické problémy riešia.
5. Nie je prispôsobené na možnosť zlyhania konštrukcií a používaných metód vyhodnotenia.
6. Nie je schopné preniknúť do vzťahov medzi faktami a hodnotami.
7. Nie je prispôsobené nákladom analýzy.
8. Nie je prispôsobené možnosti zlyhania zvolených vyhodnocovacích metód.

Pluralitná spoločnosť, kde existuje viacero mocenských záujmov a možností obhajovať ich, má čo do činenia s rozptýleným typom moci. Preto vždy treba používať v rozhodovacom procese aj inkrementálnu metódu. Ani tá však nie je dokonalá a má svoje rezervy a limity. Ak určité hodnoty prijme ako nemenné, je pravdepodobné, že sa dostaneme do neriešiteľných problémov. Lindblom preto volá po návrate z ríše ekonomickej výkonnosti do ríše prerozdelenia moci v spoločnosti, do ríše plurality politických záujmov, kde sa aktéri učia spoločne koexistovať. Inkrementalizmus tvrdí, že každý sformulovaný problém súčasne vytvára priestor na vznik nového problému. Preto treba počítať so zmenou a s redefiníciou politiky. Pripomína to vejár, ktorý sa neustále roztvára.

Inkrementálna metóda sa však v procese tvorby politiky nepoužíva preto, že je lepšia ako iné metódy, ale preto, lebo racionálne rozhodovanie, ktoré nás vedie k organizačným cieľom, je obmedzené samotným ľudským faktorom a zmenami v prostredí.

### Zmiešaná metóda

Zmiešaná metóda je akýmsi kompromisom medzi spomínanými prístupmi k tvorbe politiky. Vychádza tak z kritiky racionálnej, ako aj inkrementálnej metódy. Jej zástancami sú Etzioni a Vickers.



*Etzioni* (1967) zdôrazňuje potrebu využívať obidve metódy – racionálnu aj inkrementálnu – a bezprostredne po stanovení všeobecných cieľov robiť viac zmiešané rozhodnutia (mixed scanning). *Vickers* (1965) verí, že výber politickej agendy tvorcov politiky môže mať v modernej spoločnosti často dopad na celý svet a väčšina obmedzení, ktoré

sa dostávajú do politiky, je inštitucionálneho a kultúrneho charakteru. Politiky sa navzájom líšia najmä preto, lebo vznikajú v odlišných kultúrnych a inštitucionálnych podmienkach a v špecifickej štruktúre vzťahov. *Vickers* je zároveň skeptický k záverom obhajcov inkrementalizmu o prednostiach inkrementálnej metódy. Tvrdí, že postupné zmeny, o ktoré sa táto koncepcia opiera v tvorbe politiky, sú v reálnom živote oveľa pomalšie.

Obidvaja autori navrhujú akúsi zlatú strednú cestu, kompromis medzi racionalizmom a inkrementalizmom. Preferencia jedného je zlým postupom. Inkrementálny a racionálny prístup sa vzájomne dopĺňajú a predstavujú alternatívy, ktoré pomáhajú pochopiť zložitost' toho istého rozhodovacieho procesu a jeho mnohotvárnosť.

V politickej realite sa stretávame s prelínaním rôznych rozhodovacích postupov v závislosti na rôznosti prostredia a rozmanitosti vnútorných i vonkajších vplyvov. Okrem toho každý politický problém možno teoreticky riešiť viacerými spôsobmi a takmer určite neexistuje jedno jediné riešenie.

### Analýza implementačného procesu

Klasická predstava implementácie sa opierala o predpoklad, že centrálna vláda môže racionálnymi metódami rozhodnúť o realizácii svojho programu a naplánovať aktivity spojené s plnením úloh programu na všetkých úrovniach výkonnej moci. Tento mýtus o takmer bezproblémovom (pláno-

vanom) dosahovaní očakávaného výsledku sa rozvinul do modelu implementácie „zhora nadol“ (*top-down*), teda realizácie politiky cez vertikálnu štruktúru štátnej moci. Rozvoj inštitucionálnej štruktúry vlády a mnohostrannosť vplyvu vonkajších premenných vniesol nový pohľad na implementáciu v podobe modelu „zdola nahor“ (*bottom-up*), teda realizácie politiky prostredníctvom mobilizácie horizontálnych štruktúr verejnej správy. Založený je na zdôrazňovaní cieľových skupín aktérov operatívnej úrovne, teda lokálnych aktérov. Snaží sa identifikovať stratégie, ktoré sledujú. Tvrdí, že práve lokálni aktéri disponujú takými prostriedkami, pomocou ktorých sú schopní modifikovať a dokonca zmeniť centrálné stanovené ciele a rozhodnutia.

Implementácia sa dnes študuje z pohľadu uplatňovania tak vertikálnej, ako aj horizontálnej štruktúry moci. Okrem toho zahrňuje aj štúdium štýlu komunikácie aktérov rôznych úrovní, informačné kanály, jazyk, symboly, prejavy a pod.

### ***Vertikálna dimenzia implementácie***

Vertikálna dimenzia implementácie je postavená na teoretickej koncepcii racionálneho správania sa aktérov (Simon, 1957). Ak sú dané jasné organizačné ciele, ich realizácia je otázkou dobre naplánovanej aktivity výkonnej moci.

*Vertikálna dimenzia implementácie je vyjadrená modelom riadenia zhora nadol. Predpokladá, že stanovenie politických cieľov sa uskutočňuje na vrchole pyramidálneho usporiadania organizácie, kde dominantní aktéri vlády naplánujú všetky kroky realizačnej fázy implementácie.*

Hogwood a Gunn (1984) sa zhodli na princípoch ideálnej implementácie, kde musia byť splnené nasledovné podmienky:

- vonkajšie okolnosti nepôsobia na implementáciu nátlakovo a poškodzujúco;
- pre daný realizovaný program je k dispozícii adekvátny čas a dostačujúce zdroje;
- požadovaná kombinácia zdrojov je v danom čase dostupná;



- implementovaná politika (policy) vychádza z kauzálnej teórie príčiny a následku;
- príčina a následok sú v priamej väzbe a existuje málo článkov (ak vôbec nejaké), ktoré by boli schopné intervenovať do tohto vzťahu;
- implementujúci subjekt nie je odkázaný alebo závislý na iných subjektoch alebo existuje minimálna vzájomná závislosť;
- zainteresovaní presne chápu zámer a cieľ počas celého procesu implementácie;
- úlohy každého účastníka musia byť špecifikovateľné v detailoch aj v postupnosti krokov;
- existuje dokonalá komunikácia a koordinácia aktivít;
- existuje morálna poslušnosť voči autorite.

Je to vlastne ideálna situácia, ktorá nenastane v praxi takmer nikdy. Tieto body sú iba návodom, pri dodržaní ktorých by mal byť implementačný deficit najmenší.

Mazmanian a Sabatier (1983) považovali politiku za „vlastníctvo“ tých, ktorí sú na vrchole pyramídy a procesného riadenia. Prišli s názorom, že na to, aby sa centrálna postavená politika racionálne (maximálne) realizovala, teda priblížila predpokladanému cieľu, je nevyhnutné splniť isté vnútorné i vonkajšie predpoklady. Na implementáciu cieľov je potrebné:

- postavenie jasných (nie dvojsmyseľných) a konzistentných cieľov, kde dominantný aktér je zo zákona kompetentný a zodpovedný za realizáciu daného verejného programu (výstavba diaľnice, sociálna bezpečnosť, dane z príjmov);
- uplatnenie vhodnej kauzálnej teórie;
- vytvorenie štruktúrovaného prostredia pre implementáciu s minimálnym počtom článkov v implementačnej reťazovej štruktúre;
- schopnosť administratívy vykonávať dané rozhodnutia;
- podpora zo strany záujmových skupín, ktoré ale nezasahujú do implementačného procesu;
- vhodné sociálno-ekonomické faktory;
- kontrola účastníkov implementácie.

Implementácia smerom zhora nadol má napriek svojej obmedzenosti svoje prednosti. Môže jasne identifikovať špecifické premenné organizačnej

štruktúry implementácie, pravidiel rozhodovania, financovania a regrutácie aktérov, vysokých štátnych zamestnancov, čo zvyšuje možnosti predvídať rôzne problémy v procese implementácie. Prístup zhora nadol pracuje s vládnu hierarchiou ako s dominantným aktérom implementácie, a preto má komparatívne výhody najmä v situáciách, keď ide o analýzu plnenia určitej právnej normy, dodržiavanie zákona a pod. Výhodný je najmä v prípade existencie dominantnej politiky vlády, ktorá sleduje jasné politické priority. Vo vertikálnej rovine implementačného procesu možno sledovať, nakoľko sa autorizované rozhodnutia na vrchole hierarchie zhodujú s výstupmi na najnižšej úrovni hierarchie. Tomu by mal zodpovedať ústavou definovaný model vlády a inštrumentálny model jej organizácie.

Hlavná námietka proti implementácii smerom zhora dole sa vzťahuje na neprimerané zdôrazňovanie významu vrcholových politických rozhodnutí a zanedbávanie strategických zámerov prichádzajúcich zo súkromného sektora, strednej úrovne administratívy, z miestnej a regionálnej samosprávy alebo z iných politických subsystémov. Tie sú často veľmi dôležité nielen pri realizácii vládou stanovenej politiky, ale aj pri jej dotváraní. V prípade, že uprednostníme dynamiku lokálnych, resp. sektorových procesov, do ktorých sú nutne zapojení aktéri najmä z lokálneho prostredia, sa ako vhodnejší na analýzu implementácie javí model smerom zdola hore.

Barrett a Fudgeom rozvinuli teóriu<sup>1</sup>, že implementácia je pokračovaním policy making, v ktorom prebieha interaktívny a negociačný proces medzi jednotlivými aktérmi; tými, ktorí presadzujú policy, a tými, ktorých sa policy dotýka. Politika zdola nahor (bottom-up) je podľa nich lepšia v tom, že potrebné úpravy a zmeny sú realizované podstatne efektívnejšie, pretože implementátori najlepšie reagujú na špecifiká prostredia, kde sa politika realizuje.

### ***Horizontálna dimenzia implementácie***

V podmienkach trhovej súťaže sa rozširuje priestor na zabezpečenie paralelných sietí verejných služieb občanom, čo nepriamo pomáha zvyšovať ekonomickú efektivitu vládnej politiky. Funkčne jednotná, hierarchická organizácia vlády, považovaná Weberom či Wilsonom za racionálnu jednotku výkonnej moci, ktorá nezaujato a racionálne zabezpečí efektívny výkon

<sup>1</sup> Pozri: Ham, Ch., Hill, M.: *The Policy Process in the Modern Capitalist State. (Chapter: Towards Implementation Theory?)*. London: Harvester & Wheatsheaf, 1984.

moci, je v moderných spoločnostiach už prekonaná. V teórii implementácie smerom zdola nahor dostala názov *syndróm jednej organizácie* (*lonely organization syndrome*).

*Horizontálna dimenzia implementácie je vyjadrená modelom riadenia zdola nahor (bottom-up). Základom je vstup lokálnych sietí aktérov do procesu tvorby politiky, do plánovania, financovania a výkonu rôznych verejných programov. Aktivity takýchto sietí sú založené na spoločnom záujme a samotní aktéri nie sú na sebe mocensky závislí (Hjern, 1982).*

Pri analýze implementačného procesu sa vládne organizácie (a ich postup pri výkone politických rozhodnutí) síce hodnotia ako dominantní aktéri, ale vstupom mimovládnych organizácií do procesu tvorby politiky sa rozširuje zodpovednosť za jej kvalitu o nových aktérov. Vytvára základ horizontálnej dimenzie implementácie a je funkčná najmä v situáciách, keď neexistuje dominantná legislatívna norma, ktorá by predurčovala činnosť organizácií vládnej štruktúry.

Výskum horizontálnej dimenzie implementácie, teda smerom zdola nahor, patrí k historicky mladším a v postkomunistických krajinách v istom zmysle novým aktivitám. Umožňuje identifikáciu sietí lokálnych aktérov, analýzu ich cieľov, stratégií a vzájomných aktivít a pomáha vyrovnať sa s prípadnými nezamýšľanými dôsledkami verejných a súkromných programov, ktoré prostredníctvom modelu zhora nadol nemožno zachytiť. Nevýhodou implementácie zdola nahor je isté riziko precenenia schopnosti miestnych aktérov zasahovať do plánov centra. Možno najväčším nedostatkom tohto prístupu je, že chápe distribúciu hodnôt a zdrojov za danú, nemennú. Zabúda na fakt, že môžu existovať aj takí aktéri, ktorých snahou je nielen zmena distribúcie statkov, ale aj zmena pravidiel hry. Navyše nepostihuje faktory, ktoré môžu *nepriamo* ovplyvniť správanie sa aktérov implementácie. V horizontálnej rovine implementácia znamená previerku schopnosti kolektívneho vyjednávania rôznych aktérov, ktorí sa podieľajú na danej implementácii. Je to proces, ktorý sa tvorí v interakcii medzi relevantnými partnermi.

Tabuľka 7 – Implementácia zhora nadol a zdola nahor v komparácii

	Zhora nadol	Zdola nahor
<i>Dôraz</i>	Rozhodnutia centrálnej vlády (zákon o ochrane proti znečisťovaniu ovzdušia).	Lokálna štruktúra aktérov (kontrola dodržiavania zákona).
<i>Určenie hlavných aktérov v procese</i>	Zhora nadol, od vlády k súkromnému sektoru.	Zdola, vládne i súkromné štruktúry.
<i>Hodnotiace kritériá</i>	Dôraz na mieru dosiahnutých cieľov (analýza účinnosti vládnych rozhodnutí).	Všetko, čo je relevantné vo vzťahu k danej politike alebo problému. Nemusí sa vzťahovať na vládne rozhodnutia.
<i>Celkový dôraz</i>	Dosiahnutie spoločného prístupu tvorcov politiky k politickým výsledkom.	Stratégia interakcií medzi rôznymi aktérmi v sieti vzťahov.

**Zdroj:** Autor podľa: Mazmanian, Sabatier, 1983.

V teoretických diskusiách zameraných na implementáciu nájdeme rôzne argumenty o výhodnosti jedného alebo druhého modelu implementácie pre prax z hľadiska dosiahnutia maximálnej efektívnosti implementácie. Všeobecne je zhoda v tom, že minulé skúsenosti s ortodoxným top-down modelom nie sú dobré. Ich využívanie bolo spojené s problémami zabezpečiť dostatočnú komunikáciu medzi jednotlivými úrovňami riadenia, chýbala vzájomná informovanosť o konkrétnych problémoch, ktoré sa v procese implementácie politiky objavovali, a taktiež o výsledkoch vykonávaných procesov. Komunikácia prevažne spočívala v odovzdávaní príkazov, direktív a nariadení zhora nadol a naopak v hláseniach o plnení týchto príkazov a viac-menej formálnom feedbacku.

### **Implementačná štruktúra**

V implementačnom procese treba rozlišovať medzi implementačnou štruktúrou a implementačnou skladbou organizácií (*pools of organization*).

Do procesu implementácie môžu byť potenciálne včleňované rôzne organizácie, miestne agentúry, tréningové centrá, zväzy, samosprávy, regionálne a miestne plánovacie centrá, sociálne úrady a pod. To sú prirodzené organizačné jednotky, ktoré môžu poskytnúť dôležité informácie potrebné na realizáciu verejných programov v miestnom prostredí. Tieto organizácie však nesledujú jednotné ciele, pretože sú tvorené viacerými skupinami a každá z týchto skupín má aj svoje individuálne ciele. Základné rozdiely, ktoré sú medzi implementačnými štruktúrami a implementačnými organizáciami, možno charakterizovať takto:

- Implementačné štruktúry majú menej formálnu štruktúru a v ich rámci existuje menej vzťahov nadradenosti a podradenosti.
- Ich sociálna štruktúra je dynamická a premenlivá.
- Ich rozhodnutia participovať na programe sú založené na súhlase a vyjednávaní.

Implementačné štruktúry sú výsledkom „samovýberu“ ich členov v porovnaní s racionalizáciou hierarchicky usporiadaných implementačných organizácií.

Charakteristika implementačných štruktúr vytvára priestor na identifikáciu jej aktérov:

- Aktéri majú množstvo vlastných cieľov a motívov pre aktivitu.
- Aktéri orientovaní na program vnímajú implementačné organizácie ako prostriedky a zdroje, ktoré napomáhajú naplnenie cieľa ich programu.
- Vzťahy medzi nimi sú zamerané na profesionálny status, schopnosť koordinácie, potenciálnu alebo skutočnú moc a kontrolu zdrojov.
- Vyznačujú sa výraznou miestnou slobodou, resp. autonómiou od hierarchie regionálneho či centrálného vplyvu.
- Implementačná štruktúra alebo súbor lokalizovaných implementačných štruktúr pozostáva z rozličných aktérov z verejného a zo súkromného sektora.
- V rámci implementačných štruktúr existujú podskupiny aktérov a organizácií, ktoré majú špeciálne úlohy: tvorba politiky, poskytovanie a hľadanie zdrojov, sprostredkujúce a riadiace úlohy, poskytovanie služieb, evaluácia.

Implementačné štruktúry sa navzájom líšia stupňom svojej kohéznosti. Niektoré štruktúry sú vysoko vyvinuté, stabilné, iné sú málo vyvinuté a sú tvorené ad hoc. Čím viac sa približujú k prvému typu stabilných štruktúr, tým skôr môžeme hovoriť o fungujúcej sieti vzťahov.

Úspešnosť implementačných štruktúr z hľadiska realizovaných programov závisí od mnohých faktorov. V realite treba počítat' s rôznymi prekážkami, ktoré limitujú ich účinnosť:

- Vonkajšie vplyvy majú často charakter, ktorý nemožno administratívne kontrolovať, napr. fyziologické prekážky (ohrozenie poľnohospodárskeho programu suchom, epidémiou) alebo politické prekážky (administratívou sledované ciele sú neprijateľné pre isté politické záujmové skupiny, ktoré môžu ovplyvniť ich výkon).
- Program nemá vždy dostatočné zdroje a adekvátne časové rozpätie na realizáciu. Vo väčšine prípadov sa táto podmienka spája s vyššie spomínanou podmienkou: ak by aj boli jednotlivé programy politicky a fyziologicky uskutočniteľné, ich výkon by mohol naraziť na nepriemeranosť spoločenských očakávaní (pretože ľudské hodnoty, špecifické postoje a správanie sú vždy prítomné).
- Zdroje musia byť často kombinované. Na každej úrovni procesu implementácie je dostupná iná kombinácia finančných i ľudských zdrojov.
- Implementovaný program je založený na teórii príčiny a účinku. Dôvodom, prečo sú niektoré politiky neúčinné, nie je fakt, že by boli nesprávne implementované, ale skutočnosť, že sú chybné postavenými politikami.
- Vzťah medzi príčinou a účinkom je priamy. Existuje málo alebo neexistujú žiadne z intervenujúcich faktorov. Pressman a Wildawsky tvrdia, že čím dlhšia je sekvencia vzťahu príčina – účinok, tým väčšiu tendenciu neuspieť majú politiky založené na takomto reťazci. Dôvodom je dĺžka kauzálnej reťaze, ktorá rozmnožuje recipročné vzťahy a komplikuje implementáciu.

Vzťahy závislosti sú minimálne. Táto podmienka si vyžaduje jednotnú implementačnú agentúru, ktorá je vo výkone rozhodnutia nezávislá na iných agentúrach. Ak musia byť do implementačného procesu zahrnuté aj iné agentúry, vzťahy závislosti nie sú časté.

Implementácia je založená na predpoklade, že existuje dohoda o cieľoch a že táto dohoda trvá počas celého realizačného procesu. Väčšina výskumov však poukazuje na fakt, že ciele organizácií či programov sú ťažko rozpoznateľné. Bývajú „skryté“ vo vágnych a vyhýbavých formuláciách, ktorých zmysel je nezrozumiteľný. Pokiaľ existujú „oficiálne“ formulované ciele, nemusia byť navzájom kompatibilné; možnosť konfliktu narastá aj v prípade, ak profesijné alebo iné skupiny vnášajú do programu svoje vlastné „neoficiálne“ ciele. Navyše príčina implementačného neúspechu programu môže pochádzať z úplne inej fázy politického procesu.

Program predpokladá, že jednotlivé úkony nasledujú v správnom poradí smerom k dosiahnutiu cieľov. Ťažko však rozpoznať (do úplných detailov a v jasnom slede) jednotlivé štádiá, ktoré budú jednotliví aktéri sledovať. Preto je často nutná istá miera improvizácie.

Implementácia je založená na komunikácii a koordinácii, ktorá nikdy nie je dokonalá. Najviac by sme sa k nej priblížili v prípade unitárneho administratívneho systému.

Autority sú pri realizácii programu plne rešpektované. To, že neexistuje otvorený odpor voči príkazom administratívneho systému, neznamená, že trvá úplná poslušnosť a podriadenosť.

Všeobecne očakávaný výsledok implementácie politiky v podobe zmeny nemusí teda nastať a množstvo vykonanej práce nemusí priniesť adekvátne účinnok. To však nie je dôvod na odmietavý postoj k rozvoju horizontálnych implementačných štruktúr. Ich existenciu si vynucuje aj potreba učiť sa zručnosti verejnej participácie, a tým zvyšovať kvalitu ľudských zdrojov potrebných vo verejnej politike.

Pri autorizácii zámerov verejného programu na lokálnej úrovni treba vychádzať z určitých administratívnych predpokladov, ktoré platia ako všeobecné pravidlá. Sú to:

- Spolupráca medzi centrálnymi, regionálnymi a miestnymi aktérmi pri naplňovaní cieľov programu.
- Všeobecný rámec regulácie a stratégie poskytovania zdrojov na centrálnej úrovni moci.
- Adekvátnosť programov poskytovania konkrétnych verejných služieb regionálnymi a miestnymi aktérmi danému miestnemu prostrediu.

Ak sa riadime spomenutými pravidlami, môžeme určiť skupiny aktérov, ktorí majú alebo môžu efektívne realizovať daný program. Súčasťou progra-

mov bez väzby na centrálné štruktúry moci môžu byť aj skupiny odborníkov z rôznych oblastí verejného života. Tieto skupiny nie sú administratívnymi jednotkami, ale spoluvytvárajú implementačné štruktúry takmer bez ohľadu na mandát z centrálnej úrovne.

### **Implementačné nástroje**

Vláda využíva celý rad nástrojov na dosahovanie politických cieľov. Medzi najznámejšie patria legislatívne (zákony, právne normy, pravidlá), ekonomické (finančné), organizačno-administratívne a informačné nástroje politiky. Slúžia ako prostriedky napr. na zníženie nezamestnanosti, zastavenie rastu kriminality, obmedzenie drogovej závislosti mladistvých, na rozšírenie vzdelanosti obyvateľstva.

Samotný výber nástrojov však ešte nie je zárukou, že tieto nástroje splnia očakávaní tvorcov politiky v danom prostredí. Úlohou zainteresovaných aktérov je hľadať také nástroje (alebo kombináciu nástrojov) politiky, ktoré budú fungovať ako prostriedky na dosiahnutie cieľa. Je to nepretržitý proces učenia sa, ako robiť politiku, ako budovať funkčné väzby medzi prostriedkom a výsledkom politiky, nástrojom a cieľom. Na dosiahnutie sociálno-ekonomického rozvoja regiónu je dôležité postaviť stratégiu využitia rôznych nástrojov verejnej politiky, ako sú granty, štátne dotácie, výhodné úvery, daňové úľavy pre podnikateľov, miestnych i zahraničných a pod.

### **Právne nástroje**

Zákony, normy, predpisy sú typickými právnymi nástrojmi na regulovanie verejného života. Vláda využíva tieto nástroje v súlade s tradíciami právnej kultúry spoločnosti. Zákony ako formálne normy sú hierarchicky usporiadané podľa všeobecnosti svojho dosahu na správanie rôznych skupín spoloč-



nosti. Základnou právnou normou, ktorá definuje postavenie občana v spoločnosti (napríklad práva a povinnosti občana, inštitúcií a organizácií) je ústava. Od nej sú odvodené zákony, ktoré upravujú život občana a inštitúcií v istých oblastiach, napríklad volebné právo, právo na zamestnanie, práva rodiny, cirkvi atď. Medzi normy s nižšou právnou si-



lou patria rôzne predpisy, metodické pokyny, legislatívne pravidlá, rokovací poriadok vlády. Tie regulujú proces tvorby politiky, spôsob predkladania materiálov, formu a obsah konzultácií, schvaľovanie koncepčných materiálov vládou a parlamentom.

Okrem formálnych právnych noriem, ktorými sa legalizujú isté druhy činností, existujú aj normy a pravidlá neformálne, napríklad odporúčania, lotéria atď.

### ***Ekonomické nástroje***

Ekonomické nástroje, ako napr. dane, dotácie, úvery, pôžičky, clá, granty sú ďalším prostriedkom na dosahovanie politických cieľov a na reguláciu správania organizácií a jednotlivcov. Vláda môže prerozdeľovať financie z príjmov od obyvateľstva, daní a poplatkov a spätne nimi pokrývať rôzne verejné aktivity. Rovnako



môže využívať grantový systém na pridelenie financií na určité programy. Väčšina politických stratégií sa bez ekonomických nástrojov nezaobíde a priamo predpokladá pridelenie finančných prostriedkov a úpravu rozpočtov. Rozpočty sa spravidla pripravujú na obdobie jedného roku a sú nástrojom na vytvorenie priameho vzťahu medzi prioritami verejnej politiky a ich reálnym vykonaním. Finančná politika vlády je spravidla v kompetencii ministerstva financií, ktoré zodpovedá za prípravu rozpočtu a rozpočtových pravidiel na kalendárny rok, a uskutočňuje sa prostredníctvom uplatňovania celého radu ekonomických nástrojov. Tie usmerňujú hospodársku činnosť organizácií súkromného i verejného života, ale aj jednotlivých občanov.

### ***Organizačno-administratívne nástroje***

Vláda funguje predovšetkým na hierarchickom princípe usporiadania rolí v organizáciách. Činnosť úradov a ich administratívy môže prispieť k efektívnosti výkonu politiky alebo naopak, k jej neefektívnosti. Úlohou vládnej administratívy ako nástroja politiky je mobilizovať a kombinovať zdroje na prípravu a realizáciu politik (financie, dane, zákony a normy, ko-

munikácia medzi rezortnými ministerstvami), odborne garantovať výstupy programov. Veľkosť administratívy, vnútorné usporiadanie vzťahov, mechanizmy riadenia, kontroly a koordinácie činnosti jednotlivých jej úsekov môžu ovplyvniť tok a výmenu informácií, komunikáciu jednotlivcov, ale aj flexibilitu vstupov a výstupov v procese tvorby politiky.



Častým problémom vládnej administratívy je vzájomná koordinácia postupov medzi ministerstvami pri príprave a realizácii politík. Najmä prierezové politiky vyžadujú medzirezortnú spoluprácu a komunikáciu medzi jej administratívnymi zložkami. Brzdou realizácie politiky môže byť aj stav, keď legitímne authority tolerujú alebo doslova napomáhajú k fragmentácii jednotlivých agend a úradov vnútri ministerstva, pretože takýto stav bráni príprave koncepčných dokumentov, ktoré spravidla nie sú len vecou jedného útvaru vlády.

### **Informačné nástroje**

Informácie sú zdrojom poznania vo verejnej politike. Preto existuje celý rad informačných nástrojov na dosiahnutie politických cieľov. Majú charakter formálnych (vzdelávanie, zverejňovanie informácií rôzneho druhu, osвета), ale aj neformálnych (presvedčanie) informačných prostriedkov.



Každý z nástrojov má okrem výhod aj isté nevýhody, ktoré treba zväžiť, prípadne rozhodnúť o ich vhodnej kombinácii, aby sa politika čo najviac priblížila svojmu cieľu. Cieľ je vždy zložité definovať, pretože vlastne vždy ide o komplex spoločenských hodnôt, akými sú napr.: spravodlivosť, rovnoprávnosť, efektívnosť, zodpovednosť voči verejnosti, účinnosť, zmena správania občanov a podobne. Podľa významu, ktorý vláda pripisuje jednotlivým cieľom, môže zvoliť škálu nástrojov intervencie na redukovanie negatívneho dopadu zlyhania trhu (nedokonalosť konkurenčného prostredia, pôsobenie externalít, neúplnosť informácií účastníkov trhu). Každá vláda používa nástroje aj na riešenie problémov, ktoré súvisia so zabezpečením verejných tovarov a služieb, akým je národná bezpečnosť, verejné osvetle-

nie, ale aj prejavy nespokojnosti verejnosti s uplatňovaním princípu rovnosti či spravodlivosti v spoločnosti. Nástroje verejnej politiky možno rozdeliť na povinné, stimulačné (zmiešané) a dobrovoľné.<sup>1</sup>

**Tabuľka 8 – Klasifikácia nástrojov verejnej politiky**

	Právne	Ekonomické	Informačné	Administratívne
Povinné nástroje (regulácia)	Právny rámec (občianske a trestné právo)	Regulácia (kontroly cien, množstva, produkcie, vstupu a výstupu z priemyselného odvetvia)	Priame poskytovanie informácií (povinné zverejňovanie informácií, autorské práva)	Priame poskytovanie služieb štátom
	Právna úprava (predpisy, povolenia, zákazy, nariadenia vlády, vyhlášky)	Dane, clá	Nepriame poskytovanie informácií (vydávanie licencií, registrácia a certifikácia)	Budovanie infraštruktúry, posilňovanie ľudských zdrojov
Zmiešané nástroje (pozitívne a negatívne stimuly)	Kvóty, pozitívna diskriminácia	Dotácie (kupóny, pôžičky, granty, daňové zvýhodnenie)	Poskytovanie a šírenie informácií (kampane)	Nepriame poskytovanie služieb pomocou nezávislých organizácií
	Rozhodovacia právomoc, inštrukcie, príručky	Aukcia práv	Nabádanie	
	Štandardy, konvencie, usmernenia	Dane, užívateľské poplatky	Odrádzanie; tlmenie nadmerného dopytu	Kontrahovanie

<sup>1</sup> Pozri: Manuál pre tvorbu verejnej politiky, SGI, Bratislava, 2002, str. 80; Zdroj: Adaptovaný podľa, Staroňová, K.: *Policy Instruments*, In: Gajduschek, G. ed.: *Manual in Practical Policy*. Budapest, 2002.

Dobrovoľné nástroje	Etické kódexy, odporúčania, neformálne normy, dobrý príklad, spoločenské zvyky	Ceny, rebríčky kvality	Neziskové organizácie
			Rodina, komunita
			Trh

**Zdroj:** Staroňová, 2002, s. 80.

Každý typ nástroja môže byť charakterizovaný podľa miery záväznosti, teda povinný, zmiešaný alebo dobrovoľný. Tabuľka pomáha identifikovať jednotlivé nástroje (právne, ekonomické, informačné či organizačno-administratívne) podľa toho, aká je ich miera záväznosti a miera voľby vhodnej kombinácie nástrojov tak, aby najviac vyhovovala pri riešení daného problému v praxi.

Po implementačnej fáze nastupuje fáza hodnotenia, kedy vedia všetci aktéri v rámci politického systému akoby vystaviť „účet“ vládnym elitám (decision makers), či sa vstupy (inputs) zhodujú s výstupmi (outputs), resp. výsledkami či dopadmi. Túto fázu procesu tvorby verejnej politiky nazývame evaluácia.

## 4 Účinnosť politiky/evaluácia

Každý „produkt“ verejnej politiky (*policy*) prechádza zložitým procesom schvaľovania od definovania problému cez hľadanie riešení až po implementáciu do praxe. Kritériom efektívnosti navrhovaných riešení je ich merateľné vyhodnotenie.

*Evaluácia je proces vyhodnotenia výsledkov, ktoré boli dosiahnuté v záujme naplnenia stanoveného cieľa.*

Ak by sme postupovali prísne analyticky, malo by platiť, že pri vyhodnotení už máme k dispozícii výsledky priebežnej kontroly plnenia úloh jednotlivými organizáciami alebo, inak povedané, disponujeme monitoringom implementácie. V praktickom živote sa však takéto informácie dostávajú k tvor-

com politiky len veľmi sporadicky a nesystematicky. Pravidelne by mali mať k dispozícii výsledky kontrolných orgánov štátnej správy. Tie však hodnotia skôr dodržiavanie predpisov pri výkone štátnej správy než kvalitu poskytovania služieb občanom. V procese tvorby politiky však platí, že systematické vyhodnocovanie plnenia programov, koncepcií je východiskom pre definovanie nových úloh a politických programov. Preto sa vlády majú usilovať o pravidelné a objektívne vyhodnocovanie účinnosti programov a následne ich využívať v procese formulovania nových úloh. Takto možno spätne hodnotiť aj efektívnosť práce vlády, fungovanie výkonnej moci, ale aj overiť správnosť postavených cieľov a voľbu adekvátnych prostriedkov použitých pri implementácii programov.

Zmyslom vyhodnotenia je rozpoznať napr. vznik nových problémov, nových javov v prostredí, vplyv časového odstupu medzi postavením cieľa a výstupom implementácie na výsledok politiky. Dôležité je, aby sa výsledky vyhodnotenia dostali späť k aktérom tvorby politiky, pretože len tak možno overiť kvalitu výstupu (vyvarovať sa predchádzajúcich chýb) a správne určiť nové programy. Celý cyklus tvorby politiky je tak zavŕšený novými poznatkami o probléme.

Na začiatku procesu tvorby verejnej politiky stojí problém, ktorý sa štruktúruje, čo znamená, že hlavný problém vyvoláva čiastkové problémy, ktoré definujú problematiku viac do hĺbky. Dôležitosť rozpoznania problému v jeho plnej miere na začiatku procesu tvorby verejnej politiky je na rovnakej úrovni ako jeho predbežné (*ex ante*), priebežné (*intermediate*) alebo spätne (*ex post*) vyhodnotenie (Nekola, 2007). Znamená to, že už pred samotným začiatkom definovania problému by malo nastať vyhodnotenie súčasného stavu problematiky, a taktiež počas implementácie vyhodnocovať, či daná verejná politika smeruje k efektívnym riešeniam, ako sa predpokladá.

Evaluácia ako samostatná fáza procesu tvorby verejnej politiky využíva viacero metód a postupov, ako tieto politiky (najčastejšie spätne) hodnotiť. Gombitová (2007) zdôrazňuje, že evaluácia je často chybne spájaná s monitorovaním, vedeckou štúdiou alebo auditom. Ide skôr o metódy, ktoré evaluácia ako taká využíva, ale sama o sebe je oveľa viac komplexnejšia a zložitejšia. Najlepšie sa ich rozdiel vysvetľuje na hodnotení vstupov a výstupov, prípadne výsledkov a dopadov verejných politík. Nasledujúca schéma znázorňuje využitie jednotlivých hodnotiacich metód a zapojenie tzv. operátorov/realizátorov v danej verejnej politike.

### Schéma č. 15 – Zodpovednosť operátorov/realizátorov verejnej politiky za výstupy, výsledky a dopady



**Zdroj:** Gombitová, 2007, s. 19.

Výstupy vo verejnej politike predstavujú, ako sme už uviedli v predchádzajúcich kapitolách, hmotné „produkty“, teda *policy*. Operátor/realizátor je v procese tvorby verejnej politiky hlavne aktér, ktorý sa priamo podieľa na realizovaní konkrétnej politiky a následne ju implementuje do praxe. Rozdiel medzi výstupmi, výsledkami a dopadmi je ten, že zatiaľ čo pri výstupoch má spomenutý operátor plnú zodpovednosť za „produkt verejnej politiky“, pretože on ju realizoval, tak pri výsledkoch a dopadoch sa to odlišuje. Výsledky a dopady majú odlišnejší charakter v postavení operátorov. Výsledky sa prejavujú väčšinou v kratšom období od účinnosti<sup>1</sup> výstupu. Dopady sa prejavujú po dlhšom období (niekedy aj cca 2-3 roky po implementácii). Rozdiel je v tom, že operátor má pri kladných či záporných výsledkoch verejnej politiky čiastočnú zodpovednosť a mal by byť plne informovaný o prípadných pozitívach či nedostatkoch, ktoré jeho „výstup“ spôsobil. Rýchlosť rozpoznania reálnych výsledkov verejnej politiky umožňuje operátorovi v pomerne krátkom čase interpretovať faktory, ktoré viedli ku konkrétnemu výsledku. Pri dopadoch, ktoré sa prejavujú po dlhšom časovom období od účinnosti výstupu (napr. zákona), sa operátor často nedostane k tomu, že jeho iniciatíva

<sup>1</sup> Pri účinnosti máme na mysli viacero interpretácií. Záleží od typu konkrétneho výstupu. Ak ide napr. o zákon, tak účinnosť nadobúda zákonne stanovenou lehotou alebo špecificky stanoveným termínom. Ak ide napr. o typ výstupu vo forme postavenia 100 km diaľnic, vtedy môžeme za „účinnosť“ považovať dátum otvorenia diaľnice pre verejnosť. Typov výstupov môže byť viacero, preto pojem účinnosti rozoznávame vo viacerých intenciách.

v podobe realizácie výstupu mala práve dopad na často iné oblasti spoločnosti, s akými operátor pri tvorbe výstupu (policy) nepočítal.

*Príklad:*

*Príkladom môže byť napr. výstavba čističky odpadových vôd v akejkoľvek obci. Vstupnou požiadavkou spoločnosti (občanov obce a okolia) bolo vyriešenie znečistenej vody, ktorá nebola pitná a nedala sa používať ako úžitková. Na základe výskumu mimovládnej organizácie, ktorá sa angažuje v oblasti environmentalistiky a od následnej petície občanov sa zastupiteľstvo obce rozhodlo požiadať o dotáciu na výstavbu čističky odpadových vôd, ktorej výstavba sa nakoniec úspešne realizovala. V spomenutom prípade je „naša“ čistička odpadových vôd reálnym výstupom verejnej politiky (akoby hmotný „produkt“/policy). Operátor/realizátor, v tomto prípade zastupiteľstvo obce, prípadne firma, ktorá realizovala výstavbu čističky, má na výstup reálny dosah a nesie zaň plnú zodpovednosť. To, ako funguje, a to, akú má podobu a význam, je plne v jeho „réžii“. Okamžitým pozitívnym výsledkom v prípade dovtedajšej znečistenej vody je, že občania od vybudovania čističky používajú vodu v domácnostiach. Negatívnym priamym výsledkom jej výstavby naopak je, že sa zvýšili náklady domácností na spotrebu vody. V tomto prípade sa výsledok verejnej politiky dá zistiť pomerne rýchlo od nadobudnutia „účinnosti“ výstupu (výstavby a používania čističky). Operátor/realizátor už na výsledok nemá taký dosah, on konkrétne nemôže za to, že voda je pitná a ceny stúpili. Nesie čiastočnú zodpovednosť. Po troch rokoch sa v okolí čističky objavili nové ekosystémy, rastliny a aj bobry, ktorým sa v jej okolí začalo kvôli čističke dariť. Negatívnym dopadom je po dlhšom čase ich premnoženie a spotreba materiálu z potrubí na budovanie hrádze pre bobrov. V spomenutých dopadoch už operátor/realizátor nemá dosah na to, čo spôsobil jeho výstup po dlhšom časovom horizonte. Nemá dopady pod kontrolou, pretože dopredu sa nemohlo reálne počítať s tým, že sa začne dariť ekosystémom a môže to mať aj negatívne následky. To nebolo prvotným cieľom. Preto je úlohou evaluácie skúmať hlavne dopady verejných politík.*

Evaluácia vo verejnej politike tak skúma a hodnotí hlavne dopady verejných politík, pretože sú náročnejšie na pochopenie toho, čo konkrétne ich spôsobilo a aké ďalšie následky môžu mať (v pozitívnom alebo negatívnom zmysle). Preto je napríklad aj pri návrhoch zákonov podstatná aj tzv. „doložka vplyvov“, kde má konkrétny ešte len návrh zákona dbať na dosahy na najdôležitejšie oblasti politiky (dosah na štátny rozpočet, životné prostredie atď.). Verejná politika je komplexný proces prijímania a realizovania rozhodnutí, ktoré majú svoje výsledky a dopady. Úlohou evaluácie je či už priebežne, predbežne, alebo následne hodnotiť, čo sa podarilo, čo nie a prečo. Rozoznávame tak tri najčastejšie druhy evaluácií.

### **Druhy evaluácií**

Prvým druhom je *predbežná* alebo *ex ante evaluácia*. Spomenutý druh evaluácie je často spájaný s programovaním/nastavením podmienok pre budúci vývoj politík. Ešte pred začiatkom procesu tvorby verejnej politiky, často pri definovaní problému, je vhodné rozanalyzovať doterajšie fungovanie danej politiky. Pri tvorbe agendy sme vraveli, že na rozpoznanie problému je jedným z kritérií čo najväčšia informovanosť o problematike. Práve pre tieto účely rozoznávame v praktickom hodnotení verejnopolitických procesov predbežnú evaluáciu. Vykonáva sa hlavne pred začiatkom celého procesu tvorby agendy. Kľúčové pre samotnú *ex ante* evaluáciu je, aby bola realizovaná ešte pred rozhodnutím o ďalšom postupe, keď problém nie je plne definovaný a keď fáza formulovania/tvorby agendy nie je ukončená (European Commission, 2001). Operátor/realizátor má plne pod kontrolou priebeh procesu tvorby verejnej politiky od vstupov až po výstupy (policy). *Ex ante* evaluácia má smerovať hlavne k čo najdokonalejšiemu „obrazu“ doterajšieho skúmania konkrétneho problému a má slúžiť hlavne na menovanie faktorov, ktoré treba zlepšiť a riešiť. Ak je problém v spoločnosti, treba o ňom vedieť čo najviac. Poznanie silných a slabých stránok na začiatku procesu tvorby verejnej politiky má smerovať k dobre nastaveným nástrojom, či dané návrhy na riešenie (prípadné) sa zhodujú s realitou, a pomáha dopredu určiť elementy, ktoré sú najproblematickejšie. Tým pádom by mala byť zabezpečená maximálna vecnosť





programu a výsledky ex ante evaluácií by mali byť zahrnuté ako východiskové body/kritériá pre začatie procesu tvorby verejnej politiky (Gombitová, 2007).

Druhým často využívaným spôsobom vyhodnotenia procesov vo verejnej politike je *priebežná* alebo *intermediate/mid-term evaluácia*. Rovnako ako pri ex ante evaluácii, aj pri priebežnej ide o sledovanie/hodnotenie procesov bez dopadov, ktoré sa presadia po dlhšom časovom období. Mid-term evaluácia sa využíva, resp. by sa mala využívať najmä v procese implementácie verejných politík. Už po definovaní problému, ktorý sa dostane do tzv. politickej agendy, kde sa rozhoduje o ďalších postupoch, nasleduje proces implementovania nových riešení do praxe. Kvôli tomu, aby verejná politika nezlyhávala pri praktickom prevedení programov a operačných rámcov do reality, sa musí priebežne vyhodnocovať, ako sa darí/nedarí operátorom/realizátorom implementovať zmeny. Aj preto nemôže mid-term evaluácia hodnotiť dopady, pretože je najlepšie využiteľná približne v polovici implementačného procesu tvorby verejnej politiky (Gombitová, 2007). Aj Kingdon (1995) pri teoretickom definovaní tvorby agendy vraví o tom, že agenda sa často mení aj na základe priebežných evaluácií, ktoré rozpoznávajú problémy až počas implementačného procesu. Priebežná evaluácia tak pomáha operátorovi/realizátorovi kontrolovať, či sa verejná politika uberá správnym smerom (pri zavádzaní opatrení do praxe) (European Commission, 2011). Priebežná evaluácia tak slúži hlavne na zapracovanie úprav, ktoré sa vyskytnú už v procese implementácie konkrétnych verejných politík.

Tretím druhom je *následná* alebo *ex post evaluácia*, ktorá hodnotí/je zameraná výhradne už na dopady verejných politík, ktoré sa prejavajú po dlhšej dobe od účinnosti výstupu, resp. rozpoznaní výsledkov. Ex post evaluácia má na starosti rekapituláciu a posudzovanie celého procesu tvorby verejnej politiky, kde sa evaluátori (expertní hodnotitelia) zameriavajú na dopady politík, ich hospodárnosť a konečnú efektívnosť implementovaných riešení (Gombitová, 2007). Na Slovensku preberáme princípy/postupy ex post evaluácií hlavne v prepojení na Európsku úniu. Najmä v jednotlivých programových obdobiach



(napr. 2007 – 2013 alebo 2014 – 2020) slúžia ex post evaluácie, ktoré má na starosti Európska komisia, na zhodnotenie ozajstného celkového „prínosu“ konkrétnej verejnej politiky (Ec.europa.eu, 2017). Cez Európsku komisiu sa realizujú dotácie na projekty z fondov EÚ, a preto má EÚ striktne rozpracované postupy ex post evaluácií. Celkovo je spomenutý druh vyhodnotenia procesov tvorby verejnej politiky náročný hlavne z hľadiska dlhodobého zberu dát a zdĺhavosti výskumu v teréne. Keďže skúma výhradne dopady verejných politík, ktoré sú často nejasné z hľadiska definovania, čo dopady spôsobili a taktiež fakt, že sa prejavia niekedy až po troch rokoch od výstupu (policy) politík, je to o to zložitejšie. Každý druh evaluácie však vychádza z rovnakých kritérií. Aby sme vedeli vyhodnotiť verejnú politiku v akejkoľvek fáze procesu tvorby verejnej politiky, je potrebné mať hmatateľné „body“, ktoré nám preukážu reálny stav daných procesov. Tieto „body“ nazývame merateľné indikátory alebo ukazovatele, z ktorých evaluácia ako taká primárne vychádza.

### ***Indikátory/ukazovatele v evaluácii***

Ak chceme efektívnu verejnú politiku, musíme mať kritériá, ktoré zhodnotia najskôr reálny stav (problém), potom pomáhajú implementovať riešenia a nakoniec majú dospieť k vyriešeniu problému. Indikátory/ukazovatele v evaluačnej fáze procesu tvorby verejnej politiky slúžia na čo najdetailnejšiu deskripciu očakávaných efektov politík/procesov. Popisujú skutočný stav problematiky, taktiež by mali viesť k popisu stavu, ktorý sa očakáva (po implementácii). Sú tak efektívnym a objektívnym hodnotiacim rámcom, ktorého zaujímajú čo najpresnejšie dáta (Gombitová, 2007). Indikátory v evaluácii umožňujú konkretizovať zložky (časti) jednotlivých procesov od definovania problému po jeho vyriešenie, kde k spomenutým zložkám priradíme hodnotiace kritériá, ktoré môžu mať kvalitatívny alebo kvantitatívny charakter (Ochrana, 2007, s. 292-293). U verejných politík, ktoré sú „zabehnuté“, vieme na základe evaluačných ukazovateľov menovať faktory úspechu alebo neúspechu. Pri verejných politikách, ktoré sú v procese implementácie, vedú kritériá napovedať, kde ide implementácia podľa predstáv a kde sú naopak problémy, ktoré sa na ich základe dajú riešiť operatívne. Verejné politiky, ktoré sú „nové“ (novoprijatý zákon a pod.), zadefinujú nové hodnotiace kritériá, ktoré sa napr. doteraz nevyužívali.

Najvyužívanejšou formou evaluačných indikátorov sú kvantitatívne druhy dát. Ide o číselné hodnoty (počty, stupnice, percentá...), ktoré zaručujú vysokú mieru objektívnosti bez subjektivity hodnotiteľa. Nevýhodou kvantitatívneho zberu dát môže byť zdĺhavý zber, selektovanie tých kritérií, ktoré sú pre hodnotenie nepodstatné, alebo neznalosť štatistických programov. Typickým príkladom kvantitatívnych dát pri evaluácii môže byť počet havárií/úmrtí/ zranení na určitom cestnom úseku, kde sa má napríklad výstavbou kruhového objazdu/obchvatu a pod. zabrániť zvýšenej nehodovosti. Numerické dáta v procese evaluácie explicitne „vedia“ vysvetliť, či sa negatívne počty po realizovaní opatrení znížili alebo nie. Príkladom kvalitatívnych dát môže byť napr. rušenie nočného pokoja, kde napr. nemáme zvukový merač (ak by sme ho mali, vieme presne číselne/kvantifikovane hodnotiť výsledky), ale hluk v tomto prípade „meriame“ na základe výpovedí zákazníkov či majiteľov bytov v okolí podniku. Keďže nedisponujeme presnými číslami, môžu nám pri hodnotení pomôcť pocity/výpovede ostatných, na základe ktorých časom napr. zozbierame údaje a obmedzíme (verejnou politikou) hluk v centre mesta a pod. Výhodou je ľahší zber dát na základe výpovedí, nevýhodou môže byť „abstraktnejšia“ výpovedná hodnota respondentov, zdĺhavosť vypočítania respondentov, prepisy rozhovorov.

Európska únia má rozpracované metódy evaluácií hlavne na hodnotenie efektívnosti a hospodárnosti dotačných schém smerované k jednotlivým regiónom členských štátov. Od nej sa všeobecne využíva tzv. princíp SMART, ktorý predstavuje 5 základných kritérií, ktorými by sa každá evaluácia mala riadiť. Ide o počiatkové písmená anglických pojmov/kritérií, ktoré by mali byť: špecifické (*Specific*), merateľné (*Measurable*), dostupné (*Available*), relevantné (*Relevant*) a časovo viazané (*Time-bound*) (Salner, 2012a).



Ukazovatele/indikátory by mali byť špecifické v tom zmysle, že majú merať to, čo objasňuje/charakterizuje danú verejnú politiku. Majú smerovať k špecifickým pojmom a kritériám, mali by sa držať cieľa

intervencie (procesu tvorby verejnej politiky). Potůček (2016, s. 132) zdôrazňuje, že sledované kritériá/indikátory by sa mali držať vždy tej časti procesu, ktorá sa hodnotí. Špecifické kritériá by mali napríklad na úrovni výstupov merať len údaje smerujúce k výstupom a nie napríklad k výsledkom či dopadom. Vo verejnej politike, špecificky pri evaluácii, tak dochádza ku skresľujúcim výsledkom hodnotení, čo by mali špecifické ukazovatele eliminovať.

Každý evaluačný indikátor by mal byť merateľný. Vyššie uvádzame, že sa využívajú najčastejšie kvantitatívne druhy dát, ale aj kvalitatívne. Záleží od procesov, ktoré hodnotíme. Merateľnosť znamená, že už konkrétne indikátory majú v sebe zahŕňať merateľné jednotky; ich zosumarizovaním tak môžeme dospieť k reálnemu stavu poznania problému ešte



pred formulovaním agendy, počas implementácie či po dopadoch, ktoré sa prejavajú po dlhom čase. Merateľnosť by podľa Gombitovej (2007, s. 12) mala byť v pravidelných intervaloch (napr. každý mesiac, týždeň, každých 24 hodín a pod.), aby sme poznali, resp. eliminovali prípadné odchýlky hneď/operatívne. Intervaly merania závisia od typu sledovaných údajov. Pre evaluáciu ako takú je najideálnejšie mať čo najviac numerických/číselných indikátorov, ktoré vo vysokej miere zamedzujú subjektivite pri hodnotení, čo je pre kvalitnú evaluáciu prioritné (čísla, grafy, tabuľky, schémy, početnosti, percentá...).

Zber dát potrebných pre kvalitnú evaluáciu je časovo náročný. Keďže najčastejšie vo verejnej politike používame komplexné evaluácie až



po dopadoch (ex post) verejných politík (po dlhšom čase od účinnosti výstupu), tak zber dát je komplikovaný neustálymi zmenami, s ktorými sa musí vopred počítať. Ak máme údaje pred intervenciou (pred začatím procesu tvorby verejnej politiky), musíme počítať s tým, že odchýlky už po dopadoch realizovanej a im-

plementovanej verejnej politiky nemusia znamenať radikálne zmeny, ako

sa na prvý pohľad zdá. Pri dostupnosti ukazovateľov je totiž potrebná ich aktuálnosť. To, že pred intervenciou boli iné čísla, ktoré po poznaní dopadov vykazujú absolútne odlišné hodnoty, môže znamenať, že charakter sledovaných údajov sa za 3-4 roky zmenil. Preto je aktuálnosť jedným z kľúčových kritérií na kvalitné posudzovanie ukazovateľov (Sahin, Mahbod, 2007). Príkladom môže byť prepočet kurzov jednotlivých mien, ekonomické ukazovatele ako HDP, nezamestnanosť, započítanie vplyvu svetových kríz a pod. Dostupnosť ukazovateľov pre evaluačné hodnotenie je tak podmienená aj aktuálnosťou daných údajov, pri ktorých musíme počítať s odchýlkami a časovým oneskorením, čo komplikuje proces samotnej evaluácie.

Kritérium relevantnosti indikátorov v evaluácii znamená hlavne prepojenosť na jednotlivé ciele verejnej politiky pred intervenciou, počas implementácie či po dopadoch. Ak hodnotíme verejnú politiku pred začatím procesu jej tvorby (ex ante evaluácia), počas implementácie (mid-term evaluácia) či po ukončení implementácie (ex post evaluácia), vždy je potrebné a prioritné opierať sa o celkový cieľ konkrétnej verejnej politiky (napríklad zníženie nezamestnanosti v regióne). Kritérium relevantnosti udeľuje evaluátorovi/hodnotiteľovi povinnosť sledovať to, čo sa sledovať má, a neodbočovať od hlavného celkového cieľa. V tomto prípade nie je dôležitá kvantita, ale kvalita sledovaných údajov (Gombitová, 2007). Relevantnosť ako kritérium indikátorov v evaluácii používa pojmy, ktoré sú charakteristické pre konkrétny druh verejnej politiky, preto sa pri hodnotení musí stále držať hlavného cieľa programu/politiky.



Posledným „SMART“ kritériom pre posudzovanie indikátorov v evaluačnej fáze procesu tvorby verejnej politiky je časová viazanosť. Ako sme uviedli vyššie pri dostupnosti a relevantnosti indikátorov, časová viazanosť znamená, že sledované hodnotiace kritériá/hodnoty vždy odzrkadľujú dobu/čas, v ktorom sa zbierajú a analyzujú. Pred intervenciou môže byť charakter údajov iný ako po poznaní dopadov intervencie. Preto aj pri evaluácii je potrebné časovo presne (najlepšie už dopredu) určiť, kedy a ako sa majú konkrétne evaluačné

hodnoty merať a dosiahnuť. Najzložitejšie je to pri vyhodnotení ukazovateľov dopadov. Keďže dopredu nemôžeme počítať s tým, aký dopad na iné verejné politiky bude mať napríklad nový zákon (policy), je zložitejšie určiť kritériá budúceho posudzovania dopadov. Preto kritérium časovej viazanosti umožňuje evaluátorovi dostať sa postupne v jednotlivých časových intervaloch k poznaniu dopadov a faktorov, ktoré ich spôsobili. Časová viazanosť umožňuje hodnotiteľovi verejnej politiky hodnotiť sledované indikátory v reálnom čase a navyše tiež počítať dopredu s budúcim vývojom charakteru údajov a smerovania danej verejnej politiky. Keby sa hodnotil celý proces až po ukončení politiky bez časového ohraničenia a postupného monitoringu, dopady verejnej politiky by sa hodnotili oveľa komplikovanejšie (Sahin, Mahbod, 2007).

SMART kritériá sú základným rámcom, ktorý sa vyprofiloval v procese evaluácie už na úrovni programov realizovaných od EÚ. Gombitová (2007) považuje za ďalšie dôležité kritériá indikátorov napr. aj realizáciu predovšetkým nezávislými expertmi a nie pracovníkmi/realizátormi programov; meranie by nemalo byť závislé na človeku/tíme, ktorý politiku hodnotí (kritérium zachovania nestrannosti a objektívnosti); vyhodnotenie verejných politík (resp. ich indikátory) by sa malo využiť aj pri iných druhoch programov/politík; počet indikátorov by mal byť v rovnováhe pred intervenciou, počas implementácie či po ukončení implementácie atď. Salner (2012a) za ďalšie kritériá ukazovateľov považuje napr. ich prepojenosť/koherentnosť a využiteľnosť v iných druhoch politík; súdržnosť s paralelne hodnotenými intervenciami; pokrytie cieľovej skupiny, ku ktorej je smerovaná intervencia; kvalitný manažment (hodnotiteľov); partnerstvo s inými inštitúciami či hodnotiteľskými tímami (bilaterálne vzťahy s inými partnermi); sledovanie dopadov na špecifické skupiny, životné prostredie či rovnosť príležitostí a pod. Kritérií na posudzovanie indikátorov je mnoho, čím sú komplexnejšie a jasne definované, tým je samotná evaluácia kvalitnejšia.

Základom akéhokolvek hodnotenia sú kvalitné a jasné otázky. Teórií o ich delení je viacero. Salner (2012b) napríklad rozoznáva tieto druhy evaluačných otázok: *normatívne otázky* porovnávajú to, „čo je“, s tým, „čo by malo byť“. Vyžadujú si dopredu definované ciele a kritériá. Ďalším druhom sú *deskriptívne (opisné) otázky*, ktoré poskytujú „snímku“ toho, čo je, resp. bolo. Ide o otázky „kto? čo? kde? kedy? ako? koľko?“. Orientujú sa väčšinou na výstupy, aktivitu či výsledky verejných politík a taktiež na názory tých, ku ktorým je daná intervencia smerovaná (príjemcovia verejnej politiky/výstupov). Tretím druhom sú tzv. *kauzálne otázky*, ktoré sa pýtajú na to, aké konkrétne zmeny intervencia spôsobila, či výsledky naozaj odzrkadľujú intervenciu, alebo sa jej týkajú len čiastočne a pod. Kauzálne otázky smerujú výhradne k hodnoteniu dopadov, ktoré sa prejavia po dlhej dobe (porovnanie „pred/po“, resp. „s/bez“). Ďalšími druhmi otázok môžu byť tzv. *predikčné, kritické* atď.

Evaluácia ako taká má teda smerovať k čo najefektívnejšej a najobjektívnejšej verejnej politike, kde sa zohľadňuje relevantnosť, hospodárnosť, efektívnosť a využiteľnosť (Weiss, 1999). Kvalitné vyhodnotenie realizovaných politík/programov v procese implementácie či ešte nerealizovaných politík má slúžiť k prospechu spoločnosti, preto je úloha evaluácie v procese tvorby verejnej politiky opodstatnená.

### **Metódy získavania dát a prístupy v procese evaluácie**

Vyhodnotenie verejných politík je často spájané s viacerými inými pojmami, ako monitoring, audit, vedecká štúdia atď. V predkladanej kapitole sme vysvetlili komplexnosť evaluácie ako fázy procesu tvorby verejnej politiky. Využíva však viacero metód a prístupov, od tých najjednoduchších po komplikovanejšie. Vysvetlíme charakter tých najčastejšie využívaných.

Najzákladnejšou metódou zberu dát akéhokolvek výskumu je pozorovanie. Môže sa odohrávať v prirodzených podmienkach (sledovanie početnosti prejazdov kamiónov cez určité cestné úseky) alebo v tzv. laboratórnych podmienkach, kde si prispôbíme podmienky pre výskumné pozorovanie (pozorovanie správania detí v neprítomnosti rodičov sa nemusí odohrávať

priamo v domácnostiach, ale výskumný tím si vytvorí podmienky napr. prenájom priestorov, kde daný typ výskumu realizuje) (Masaryk, 2012). Veľkou výhodou pozorovania je zber dát na základe sledovania prirodzených



javov (ako funguje daný typ verejnej politiky, ako sa aktéri správajú atď.); vie pomerne rýchlo definovať problémy/pozitíva a faktory, ktoré ich spôsobujú, je nenáročné na použité prostriedky a materiály (často stačí jeden človek, poznámkový blok a pero) a pod. K nevýhodám pozorovania ako zberu dát patrí napríklad väčšia miera subjektivity výskumníka, možnosť skreslenia dát a odbočenia od hlavného cieľa (problémom môže byť sledovanie javov, ktoré sú pre výskum irelevantné) atď.

Ďalšou najčastejšie využívanou metódou je rozhovor. Delí sa väčšinou na tri základné kategórie: otvorený, semi-štruktúrovaný a štruktúrovaný. Otvorený typ rozhovoru/interview nemá jasnú štruktúru a presne nastavený rámec. Moderátor vedie rozhovor voľným spôsobom, kde nemusí mať dopredu presne určené konkrétne otázky, ale len okruh, v ktorom sa rozhovor bude viesť. Semi-štruktúrovaný rozhovor už má jasnejšiu štruktúru a moderátor sa riadi nastaveným rámcom otázok, ktoré sa má/musí opýtať, ale je aj na jeho zvážení, či sa opýta dodatočné otázky, ktoré si počas rozhovoru prispôbuje. Štruktúrovaný rozhovor má už presne definovaný rámec a konkrétne otázky, ktoré sa moderátor respondentovi pýta v presne stanovenom poradí. Tento druh interview je viac profesionálny a striktno smeruje len k stanovenému cieľu (napr. výskumu, ktorý realizuje) (Hendl, 2008). Rozhovory môžu byť individuálne alebo skupinové (napríklad fokusové skupiny). Výhodou rozhovorov vo všeobecnosti je rýchly zber dát v pomerne krátkom čase na základe výpovedí zainteresovaných v danej problematike, umožňuje detailnejšie výpovede respondentov, na základe správania respondenta vie moderátor určiť správnosť výpovede a dokáže si rozhovor prispôsobiť podľa situácie. K nevýhodám môže patriť napríklad praktické zlyhanie techniky (nahrávacie zariadenie), neetické vystupovanie moderá-





tora či respondentu, náročnosť v zosúladení termínov rozhovoru alebo prepis celého interview, ktorý je časovo náročný.

Ak máme viacero respondentov, s ktorými by bolo zložité robiť detailné rozhovory, často sa ako metóda zberu dát využíva dotazníková forma. V nej musí byť presne zadefinovaná najskôr charakteristika respondentov (napríklad vek, pohlavie, región, vzdelanie...) a potom jasná a zrozumiteľná štruktúra otázok, ktorá má postupne výskumníkovi/evaluátorovi zodpovedať hlavný výskumný cieľ. Dotazník sleduje tzv. premenné, ktoré by mali byť rozlíšiteľné, úplné a jednoznačné (Cabada, Kubát, 2004). K výhodám jeho využitia patrí veľké množstvo dát od mnohých respondentov v pomerne krátkom čase, existujúce štatistické programy, ktoré jednoduchšie analyzujú výsledky dotazníkov, nenáročnosť v podobe online dotazníkov atď. K negatívam patrí prípadné nepochopenie otázok zo strany respondentov, nízka návratnosť, neúprimné výpovede respondentov (anonymita) a pod. (Novák, 2011).



K často využívaným metódam zberu dát pri vyhodnotení procesov verejných politík patrí analýza dokumentov. Najmä v ex ante a ex post eva-



luáciách sa využíva tento druh zberu dát a porovnania sledovaných indikátorov na základe výsledkov či dopadov verejných politík. Európska únia na základe dotačných schém vypracúva projekty k potrebám regiónov, po realizovaní projektov a vyčlenení dotácií zasahodnotí kvalitu výstupov (napr. formu projektu) a prípadných výsledkov a dopadov. Analýzou dokumentov smeruje evaluácia k vyhodnoteniu indikátorov pred a po intervencii (Hendl, 2008). V správach, projektových schémach, nariadeniach a pod. je zadefinované, čo konkrétne sa dokázalo a vyprodukovalo. Evaluácia umožňuje podrobnou analýzou spomenutých dokumentov vyhľadať tie „miesta“, ktoré sa nezhodujú napr. s reálnym stavom verejnej politiky, a vie tak iniciovať potrebné zmeny a určiť faktory/kritériá na ich elimináciu. K výhodám analýzy dokumentov patria podrobné zmeny a úpravy, ktoré vie hodnotiteľ navrhnúť na vylepšenie/zdokonalenie danej politiky (resp. dokumentu), jasná štruktúra dokumentov a ich písomná forma. K negatívam

patrí najmä zdĺhavosť procesov podrobnej analýzy dokumentov, náročnosť na personálne rozloženie úloh v rámci hodnotiteľských tímov.

K zložitejším metódam vyhodnotenia evaluácie patria napr.: analýza minimalizácie nákladov, analýza nákladov a prínosov, analýza efektívnosti nákladov, analýza užitočnosti nákladov a pod. Celý proces evaluácie je zameraný výhradne na efektivitu, hospodárnosť, užitočnosť verejných politík (Potůček, 2016, s. 133-134). Jednoducho povedané, za čo najmenšie náklady dosiahnuť čo najlepšie výsledky. Evaluácia je zložitý proces hodnotenia celkového procesu tvorby verejnej politiky, ktorá využíva veľké množstvo dát a metód na kvalitné analýzy. Záleží najmä od druhu verejnej politiky a konkrétnych problémov, ktorých riešenia hľadá.

### Kontrolné otázky:

1. Vysvetlite model procesu tvorby verejnej politiky a analyzujte jeho jednotlivé fázy.
2. Uvažujte nad výhodami „policy cycle“ modelu pre riešenie problémov vo verejnej politike. Zvoľte problém verejnej politiky a vysvetlite jeho riešenie na základe „policy cycle“ modelu.
3. Čo je a ako vzniká politická agenda (J. W. Kingdon)? Diskutujte o rôznych typoch agend a ich vzťahoch na príkladoch z praxe.
4. Diskutujte o rôznych metódach rozhodovania aktérov vo verejnej politike a porovnajte ich z hľadiska využiteľnosti.
5. Aké sú výhody a nevýhody uplatnenia vertikálnej a horizontálnej dimenzie implementácie verejnej politiky?
6. Vyberte konkrétnu verejnú politiku a navrhните rôzne implementačné nástroje na jej riešenie.
7. Aký je význam evaluácie vo verejnej politike a prečo je potrebná?
8. Aké typy evaluácie sa uplatňujú a aké indikátory využívajú?



9. Vyberte určitú metódu zberu dát a popíšte ju na konkrétnom príklade.



## Študijná literatúra:

- BACHRACH, P., BARATZ, M.: *S. Power and Powerty*. Oxford: Oxford University Press, 1970.
- BAUMGARTNER, F., JONES, B.: *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BEBLAVÝ, M. (ed.): *Manuál pre tvorbu verejnej politiky*. Bratislava: SGI, 2002.
- BURCH, M., WOOD, B.: *Public Policy in Britain*. London: Blackwell Press, 1993.
- CABADA, L., KUBÁT, M. (a kol.): *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.
- COBB, R., ROSS, J. K., ROSS, M. H.: *Agenda Building as a Comparative Political Process*. In: *American Political Science Review*. [online]. Vol. 70, No. 1, 1976.
- COFFMAN, J.: *Evaluation Based on Theories of the Policy Process*. In: *Harvard Family Research Project*. [online]. Vol. 13, No. 1, 2007.
- COHEN, M. D., MARCH, J. G., OLSON, J. P.: *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. In: *Administrative Science Quarterly*. [online]. Vol. 17, No. 1, 1972.
- COLEBATCH, H. K.: *Policy*. Open University Press, 2002.
- CROZIER, M., FRIEDBERG, E.: *Człowiek i system ograniczenia działania zespołowego*. Warszawa: PWE, 1982.
- DEARING, J. W., ROGERS, E. M.: *Agenda-Setting*. California: SAGE Publications, Inc., 1996.
- DUNN, W. N.: *Public Policy Analysis; An Introduction*. NJ: Prentice Hall, 1981.
- DUNN, W. N.: *Public Policy Analysis. An Introduction. 2nd ed.* New Jersey: Prentice-Hall, 1994.
- DYE, T.: *Understanding Public Policy*. New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1972.
- EASTON, D. A.: *A Framework for Political Analysis*. Prentice Hall: Englewood

- Cliffs, 1965.
- EC.EUROPA.EU.: *Ex post evaluations*. [online]. 27.8.2017. [24. august 2017].  
Dostupné na: <<http://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/ex-post-evaluations/>>
- ETZIONI, A.: *Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making*. In: *Public Administration Review*. [online]. Vol. 27, No. 5, 1967.
- EUROPEAN COMMISSION: *Ex Ante Evaluation. A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes*. [online]. 17.8.2017. [December 2001]. Dostupné na: <[http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/ex\\_ante\\_guide\\_2001\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/ex_ante_guide_2001_en.pdf)>
- EUROPEAN COMMISSION: *The Mid-Term Evaluation of Progress*. [online]. 17.8.2017. [22. december 2011]. Dostupné na: <[ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7430&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7430&langId=en)>
- FIALA, P., SCHUBERT, K.: *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister and Principal, 2000.
- GOMBITOVÁ, D.: *Úvod do monitorovania a evaluácie: Príručka monitorovania a evaluácie intervencií financovaných z verejných zdrojov*. Bratislava: SES, 2007.
- HAM, CH., HILL, M.: *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Brighton: Wheatsheaf, 1984.
- HAM, CH., HILL, M.: *The Policy Process in the Modern Capitalist State. Chapter 6*. London: Harvester, Wheatsheaf, 1993.
- HENDL, J.: *Kvalitativní výzkum. Základní teorie, metody a aplikace. 2. vydání*. Praha: Portál, 2008.
- HILL, M. (ed.): *The Policy Process: A Reader*. Hertfordshire: University of Newcastle upon Tyne, 1993.
- HJERN, B.: *Implementation Research – the Link Gone Missing*. In: *Journal of Public Policy*, vol. 2, no. 3, 1982. p. 301-308.
- HJERN, B., PORTER, D. O.: *Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis*. In: *Organisational Studies*, vol. 2, 1981.
- HOGWOOD, B. W., GUNN, L. A.: *Why „Perfect Implementation“ Is Unattainable*. In: *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- HOOD, C. C.: *The Limits of Administration*. London: Viley, 1976.
- HOWLETT, M., RAMESH, M.: *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

- HUGHES, O. E.: *Public Management and Administration. A Introduction*. London: Macmillan Press LTD, 1998.
- JENKINS, B.: *Policy Analysis – Models and Approaches*. In: HILL, M. (ed.). *The Policy Process: A Reader*. Hertfordshire: University of Newcastle upon Tyne, 1993, s. 34-44.
- JOHNSON, D. B.: *Teória verejnej voľby. Úvod do novej politickej ekonómie*. Bratislava: SOFA, 1997.
- KINGDON, J. W.: *Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2nd ed.* New York: The University of Michigan, 1995.
- KUNCZIK, M.: *Základy masové komunikace*. Praha: Karolinum, 1995.
- LASSWELL, H. D.: *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: McGraw-Hill, 1936.
- LINDBLOM, CH. E.: *The Science of Muddling Through*. In: *Public Administration Review*, vol.19, no 2, 1959.
- LINDBLOM, CH. E.: *The Intelligence of Democracy*. New York: The Free Press, 1965.
- LINDBLOM, CH. E.: *Still Muddling, not yet through*. In: *Public Administration Review*. [online]. Vol. 39, No. 6. 1979.
- LINDBLOM, CH. E.: *The Policy Making Process*. New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1993.
- LOWI, T. A.: *Four Systems of Policy, Politics and Choice*. In: *Public Administration Review*, vol. 32, no. 4, 1972.
- LUKES, S.: *Power: A Radical View*. London: Maxmillan, 1974.
- MALÍKOVÁ, L.: *Verejná politika. Aktéri a procesy*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2003.
- MARKS, G., HOOGHE, L., BLANK, K.: *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*. In: *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 3, 1996, p. 341-378.
- MASARYK, R.: *Metódy analýzy a výskumu – kvalitatívne – pozorovanie, obsahová analýza, prípadová štúdia*. Bratislava: UVPE FSEV UK. [prednáška] 2012.
- MAZMANIAN, A. D., SABATIER, P. A.: *Implementation and Public policy*. Chicago: Scott Foresman and Co. 1983.
- MCCOMBS, M.: *Agenda Setting. Nastolování agendy: masová médiá a veřejné mínění*. Praha: Portál, 2009.
- NEKOLA, M.: *Monitoring a evaluace realizovaných politik*. In: VESELÝ, A. –

- NEKOLA, M. (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON). 2007, s. 337-382.
- NOVÁK, M. (ed.): *Úvod do studia politiky*. Praha: SLON, 2011.
- OCHRANA, F.: *Zhodnocení variantních politik*. In: VESELÝ, A., NEKOLA, M. (eds.): *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON). 2007, s. 291-309.
- PAL, L.: *Beyond Policy Analysis: Public Issues Management in Turbulent Times. 2nd ed.* Ontario: Nelson Thomson Learning, 2001.
- PETERS, B. G.: *American Public Policy: Promise and Performance*. New York: London: Chatham House Publishers, Seven Bridges press, LLC, 1999.
- PRESSMANN, J. L., WILDAWSKY, A.: *Implementation. Chapter 8*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- SABATIER, P. A.: *Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*. In: *Journal of Public Policy*, vol. 6, 1986, p. 21-48.
- SABATIER, P. A. (ed.): *Theories of the Policy Process*. California: Westview Press, 1999.
- SALNER, A.: *Evaluačné modely a otázky*. Bratislava: UVPE FSEV UK. [prednáška] 19.10.2012a.
- SALNER, A.: *Evaluačné kritériá: Ukazovatele*. Bratislava: UVPE FSEV UK. [prednáška] 23.11.2012b.
- SAHIN, A., MAHBOD, M. A.: *Prioritization of key performance indicators: As integration of analytical hierarchy process and goal setting*. In: *International Journal of Productivity and Performance Management*. Vol. 56, No. 3, 2007, p. 226-240.
- SCHULZ, W.: *Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien*. Freiburg: Karl Alber, 1976.
- SIMON, H. A.: *The Technique of Municipal Administration, 2nd ed.* 1945.
- SIMON, H. A.: *Administrative Behaviour*. New York: Macmillan, 1957.
- SIMON, H. A.: *Bounded Rationality and Organizational Learning*. In: *Organization Science*. [online]. Vol. 2, No. 1, 1991.
- SKOCPOL, T.: *Bringing the State Back In: Current Research*. In: EVANS, P. B., RUESCHEMEYER, D., SKOCPOL, T. (eds.): *Bringing the State Back*. Chapter 1. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- STAROŇOVÁ, K.: *Policy Instruments*. In: *Manual in Practical Policy-Making*, 2002.

- STONE, D.: *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company, 1997.
- VICKERS, G.: *The Art of Judgement*. London: Chapman and Hall, 1965.
- WEIMER, D. L., VINING, A. R.: *Policy Analysis: Concepts and Practice*. 2nd ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1992.
- WEISS, C. H.: *The Interface between Evaluation and Public Policy*. In: *SAGE Journals*. Vol. 5, No. 4, October 1, 1999, p. 468-486.
- WILDAVSKY, A.: *Speaking Truth to Power*. New Jersey: Transaction Publisher, 1979.
- YOUNG, E., QUINN, L.: *Writing Effective Public Policy Papers: A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe*. Budapest: Open Society Institute, 2002.

# ZÁVER

Pokúsili sme sa predstaviť verejnú politiku a jej poznávací aparát ako vednú disciplínu, ktorá má dnes významné postavenie vo svetovej produkcii sociálnych vied a je široko interdisciplinárne rozpracovaná. Ako taká je logickou súčasťou vzdelávania najmä v oblasti politológie, ale aj verejnej správy či verejného manažmentu. Na zahraničných univerzitách sa vyučuje v rôznych verziách a v rámci rôznych disciplín, čo sme sa pokúsili ukázať v tejto učebnici.

Obsah učebného textu sledoval zámer poskytnúť študentom vysokých škôl na Slovensku základný prehľad o verejnej politike ako vednej disciplíne, ktorá študuje vládne aktivity, ktoré priamo alebo sprostredkované ovplyvňujú život občanov. Pokúša sa identifikovať komplex problémov, ktoré sa týkajú optimálneho fungovania rozhodovacích mechanizmov v politike a približuje vládne aktivity a rozhodovací proces v kontexte otvorenej spoločnosti.

Predpokladáme, že po preštudovaní textu budú študenti nielen vybavení základnými informáciami o verejnej politike, ale dokážu analyzovať jednotlivé problémy vládnutia a riešiť úlohy súvisiace s tvorbou verejnej politiky komplexnejšie a kompetentnejšie.

Na záver sa chceme poďakovať oponentom publikácie. Ich pripomienky boli pre nás inšpiratívne a snažili sme sa ich zohľadniť dodatočne v našom texte. Uvedomujeme si obmedzenia využitia obrázkových príloh v texte, kde nám išlo najmä o použitie domácich zdrojov, pričom sme sa zároveň snažili rešpektovať licenčné práva autorov. Nie všade sa nám to podarilo, avšak veríme, že čitatelia pochopia problém.





## Zoznam bibliografických odkazov

- ARGYRIS, CH.: *Understanding Organizational Behaviour*. Homewood III: Dorsey Press, 1960.
- BACHRACH, P., BARATZ, M. S.: *Power and Poverty*. New York: Oxford University Press, 1970.
- BAUMGARTNER, F., JONES, B.: *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BEBLAVÝ, M. (ed.): *Manuál pre tvorbu verejnej politiky*. Bratislava: SGI, 2002.
- BEBLAVÝ, M., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E.: *Ekonomické a sociálne reformy na Slovensku: niektoré aspekty tvorby verejnej politiky a presadzovania záujmov*. Bratislava: INEKO, 2001.
- BLAU, P., SCOTT, W.: *Formal organizations: A comparative Approach*. London: Routledge and Kegan Paul, 1963.
- BOMBERG, E., STUBB, A. (eds.): *The European Union: How Does it Work?* Oxford University Press, Introduction, 2012.
- BUCHANAN, J., TULLOCK, J.: *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- BURCH, M., WOOD, B. (ed.): *Public Policy in Britain*. Blackwell Press, 1993.
- BURNS, T., STALKER, G. M.: *The Management of Innovation*. London: Tavistock, 1961.
- BUTLER, J. G.: *On Power and Authority: An Exchange on Concepts: Power, Authority, and Legitimacy*, In: *American Sociological Review*, vol. 25, October, 1960.
- CABADA, L., KUBÁT, M. (a kol.): *Úvod do studia politické vedy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.
- COBB, R., ROSS, J. K., ROSS, M. H.: *Agenda Building as a Comparative Political Process*. In: *American Political Science Review*. [online]. Vol. 70, No. 1, 1976.
- COFFMAN, J.: *Evaluation Based on Theories of the Policy Process*. In: *Harvard Family Research Project*. [online]. Vol. 13, No. 1, 2007.
- COHEN, M. D., MARCH, J. G., OLSON, J. P.: *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. In: *Administrative Science Quarterly*. [online]. Vol. 17, No. 1, 1972.
- COLEBATCH, H. K.: *Policy*. Buckingham: Open University Press, 1998.
- COLEBATCH, H. K.: *Policy*. Open University Press, 2002.

- COLEBATCH, H. K.: *Úvod do policy*. Brno: Barrister a Principal, 2005.
- CROZIER, M.: *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- CROZIER, M., FRIEDBERG, E.: *Człowiek i system ograniczenia działania ze społowego*. Warszawa: PWE, 1982.
- ČAMBÁLIKOVÁ, M.: *Sociálny štát: občianstvo, práva, začlenenie*. Edícia učebné texty VŠS, 2009.
- DAHL, R. A.: *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 1967.
- DALTON, M.: *Men Who Manage*. New York: Wiley, 1959.
- DEARING, J. W., ROGERS, E. M.: *Agenda-Setting*. California: SAGE Publications, Inc., 1996.
- DEKLARÁCIA PRÁV ČLOVEKA A OBČANA: 1789.
- DROR, Y.: *The Capacity to Govern*. London: Frank Cass, 2001.
- DUNLEAVY, P., O'LEARY, B.: *Theories of the State*. The Politics of Liberal Democracy: Palgrave, 1987.
- DUNN, W. N.: *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall, 1981.
- DUNN, W. N.: *Public Policy Analysis. An Introduction. 2nd ed.* New Jersey: Prentice-Hall, 1994.
- DYE, T.: *Understanding Public Policy*. New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1972.
- DYE, T. R.: *What Governments Do? Why they do it? What Difference it Makes*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1976.
- DYE, T. R.: *Understanding Public Policy. 9th ed.* Prentice Hall: College Div, 1998.
- EASTON, D. A.: *A Framework for Political Analysis*. Prentice Hall: Englewood Cliffs, 1965.
- EC.EUROPA.EU.: *Ex post evaluations*. [online]. 27.8.2017. [24. august 2017]. Dostupné na: < <http://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/ex-post-evaluations/> >
- ESPING-ANDERSEN, G.: *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1993.
- ETZIONI, A.: *Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making*. In: *Public Administration Review*. [online]. Vol. 27, No. 5, 1967.

- EUROPEAN GOVERNANCE: *A White Paper*. Brussels: Commission of the European Communities, 25. 7. 2001.
- EUROPEAN COMMISSION: *Ex Ante Evaluation. A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes*. [online]. 17.8.2017. [December 2001]. Dostupné na: <[http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/ex\\_ante\\_guide\\_2001\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/ex_ante_guide_2001_en.pdf)>
- EUROPEAN COMMISSION: *The Mid-Term Evaluation of Progress*. [online]. 17.8.2017. [22. december 2011]. Dostupné na: <[ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7430&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7430&langId=en)>
- FIALA, P., SCHUBERT, K.: *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister and Principal, 2000.
- FRIEDMAN, M.: *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- FRY, B. R.: *Mastering Public Administration. From Max Weber to Dwight Waldo*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc. Chatham, 1989.
- GOMBITOVÁ, D.: *Úvod do monitorovania a evaluácie: Príručka monitorovania a evaluácie intervencií financovaných z verejných zdrojov*. Bratislava: SES, 2007.
- GOVERNANCE FOR HUMAN DEVELOPMENT. UNDP FRY, December, 2000.
- GRAWITZOVÁ J. L.: *Rozprava o politickej vede 1*. Prešov: KM-SYSTÉM PREŠOV, 1999.
- GULICK, L., URWICK, L. (eds.): *Papers on the Science of Administration*. Columbia University, 1937.
- HAM, CH., HILL, M.: *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Brighton: Wheatsheaf, 1984.
- HAM, CH., HILL, M.: *The Policy Process in the Modern Capitalist State. Chapter 6*. London: Harvester, Wheatsheaf, 1993.
- HAYEK, F. A.: *The Constitution of Liberty*. London: Routledge, 1960.
- HENDL, J.: *Kvalitativní výzkum. Základní teorie, metody a aplikace. 2. vydání*. Praha: Portál, 2008.
- HEYWOOD, A.: *Politické ideologie*. Praha: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2008.
- HILL, M. (ed.): *The Policy Process: A Reader*. Hertfordshire: University of Newcastle upon Tyne, 1993.
- HJERN, B.: *Implementation Research – the Link Gone Missing*. In: *Journal of Public Policy*, vol. 2, no. 3, 1982. p. 301-308.
- HJERN, B., PORTER, D. O.: *Implementation Structures: A New Unit of Adminis-*

- trative Analysis*. In: *Organisational Studies*, vol. 2, 1981.
- HOGWOOD, B. W., GUNN, L. A.: *Why „Perfect Implementation“ Is Unattainable*. In: *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- HOOD, C. C.: *The Limits of Administration*. London: Viley, 1976.
- HOWLETT, M., RAMESH, M.: *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- HUCZYNSKI, A., BUCHANAN, D.: *Organizational Behaviour: An Introductory Text. 2nd. ed.* New York: Prentice Hall, 1991.
- HUGHES, O. E.: *Public Management and Administration. A Introduction*. London: Macmillan Press LTD, 1998.
- HUNTER, F.: *Community Power Structure*. University of North Carolina: Press, Chapel Hill, 1953.
- CHARTA ZÁKLADNÝCH PRÁV EÚ. 2000.
- JENKINS, W. I.: *Policy Analysis*. Oxford: Martin Robertson, 1978.
- JENKINS, B.: *Policy Analysis – Models and Approaches*. In: HILL, M. (ed.): *The Policy Process: A Reader*. Hertfordshire: University of Newcastle upon Tyne, 1993, s. 34-44.
- JENKINS-SMITH, H. C., SABATIER, P. A.: *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder Colorado: Westview Press, 1993.
- JOHNSON, D. B.: *Teória verejnej voľby. Úvod do novej politickej ekonómie*. Bratislava: SOFA, 1997.
- KINGDON, J. W.: *Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2nd ed.* New York: The University of Michigan, 1995.
- KJAER, A. M.: *Governance. (Chapter 4-5)*. Polity Press, 2004, s. 99-148.
- KLIMOVSKÝ, D.: *Základy verejnej správy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2008.
- KOOIMAN, J.: *Governing as Governance*. London: SAGE Publications, 2003.
- KŘÍŽKOVSKÝ, L., ADAMOVIČ, K.: *Základy politologie*. Praha: Nakladatelství SVOBODA, 1992.
- KUNCZIK, M.: *Základy masové komunikace*. Praha: Karolinum, 1995.
- LAEVITT, H, L.: *Applied Organizational Change in Industry: Structural, Technological and Humanistic Approaches*. In: MARCH, J. G. (ed.): *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally, 1965, p. 1140-1170.
- LASSWELL, H. D.: *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: McGraw-Hill, 1936.

- LASSWELL, H. D.: *A Preview of Policy Sciences*. New York: Elsevier, 1971.
- LASSWELL, H. D., KAPLAN, A.: *Power and Society*. New Haven: Yale University Press, 1970.
- LANE, J. E.: *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. London: Sage, 1993.
- LINDBLOM, CH. E.: *The Science of Muddling Through*. In: *Public Administration Review*, vol.19, no 2, 1959.
- LINDBLOM, CH.: *The Intelligence of Democracy*. New York: The Free Press, 1965.
- LINDBLOM, CH. E.: *Still Muddling, not yet through*. In: *Public Administration Review*. [online]. Vol. 39, No. 6. 1979.
- LINDBLOM, CH. E.: *The Policy Making Process*. New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1993.
- LIPPMAN, W.: *Essays in the Public interest Philosophy*. Boston: Little, Brown and Co. 1955.
- LOWI, T. A.: *Four Systems of Policy, Politics and Choice*. In: *Public Administration Review*, vol. 32, no. 4, 1972.
- LUKES, S.: *Power: A Radical View*. London: Maxmillan, 1974.
- MACHÁČEK, L.: *Občianska participácia a výchova k európskemu občianstvu*. In: *Sociológia*, roč. 34, č. 5, 2002, s. 461-483.
- MALÍKOVÁ, L.: *Verejná politika. Aktéri a procesy*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2003.
- MANNHEIM, K.: *Ideológia a utópie*. Bratislava: Archa, 1991.
- MARCH, J. G., OLSEN, J. P.: *Democratic Governance*. New York: The Free Press, 1995.
- MARCH, J. G., SIMON, H. A.: *Organizations*. England: Oxford, Wiley, 1958.
- MARKS, G., HOOGHE, L.: *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.
- MARKS, G., HOOGHE, L., BLANK, K.: *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*. In: *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 3, 1996, p. 341-378.
- MARSHALL, T. H.: *Social Policy*. London: Hutchinson, 1979.
- MARSHALL, T. H.: *Cityzenship and Social Class*. 1950. In: PIERSON, CH., CASTLES, F. G. (eds.): *The Welfare State Reader. 2nd ed*. Cambridge: Polity Press, 2006, p. 30-40.
- MASARYK, R.: *Metódy analýzy a výskumu – kvalitatívne – pozorovanie, obsa-*

- hová analýza, prípadová štúdia.* Bratislava: UVPE FSEV UK. [prednáška] 2012.
- MAZMANIAN, A. D., SABATIER, P. A.: *Implementation and Public policy.* Chicago: Scott Foresman and Co. 1983.
- MCCOMBS, M.: *Agenda Setting. Nastolování agendy: masová médiá a veřejné mínění.* Praha: Portál, 2009.
- MCGREGOR, D.: *The Human Side of Enterprise.* New York: McGraw Hill, 1960.
- MILLS, C. W.: *The Power Elite.* New York: Oxford University Press, 1956.
- MORGAN, G.: *Images of Organizations.* Bristol: SAGE Publications, 1986, Chapter 6.
- NOZICK, R.: *Anarchy, State and Utopia.* Oxford: Blackwell, 1974.
- NEKOLA, M.: *Monitoring a evaluace realizovaných politik.* In: VESELÝ, A., NEKOLA, M. (eds.): *Analýza a tvorba veřejných politik.* Praha: Sociologické nakladatelství (SLON). 2007, s. 337-382.
- NOVÁK, M. (ed.): *Úvod do studia politiky.* Praha: SLON, 2011.
- OLSON, M.: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups.* Harvard University Press, 1971.
- OECD: *The Knowledge-Based Economy.* Paris: OECD, 1996.
- OCHRANA, F.: *Zhodnocení variantních politik.* In: VESELÝ, A., NEKOLA, M. (eds.): *Analýza a tvorba veřejných politik.* Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2007, s. 291-309.
- PAL, L.: *Beyond Policy Analysis: Public Issues Management in Turbulent Times. 2nd ed.* Ontario: Nelson Thomson Learning, 2001.
- PETERS, B. G.: *The Politics of Bureaucracy. First edition.* London, 1989.
- PETERS, G.: *American Public Policy: Promise and Performance.* New York: Chatham House Publishers, Seven Brides Press, LLC, 1999.
- PETERS, B. G.: *The Politics of Bureaucracy. Fifth edition.* London, 2001.
- PETERS B. G.: *Governance: A garbage Can Perspective.* Wien: IHS, str.1-17, 2002.
- PETERS G. B., PIERRE J.: *Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-level Governance.* The Policy Press. In: *Policy & Politics*, vol. 29, no. 2. 2001, p. 131-135.
- PIERSON P.: *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.* In: *American, Political Science Review*, vol. 94, no. 2, 1996, p. 251-267.
- POTŮČEK M. (a kol.): *Public Policy: A Comprehensive Introduction.* Praha: Karolinum Press, 2017.

- POTŮČEK M.: *Sociální politika*. Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 1995.
- POTŮČEK M. (a kol.): *Veřejná politika*. Praha: Nakladatelství C.H.Beck, 2016.
- PRESSMAN, J., WILDAVSKY, A.: *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- PUTNAM, R. D., LEONARDI, R., NANETTI, R. Y.: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press. Ranson, S., 1993.
- REICH, R.: *Towards The Learning Society*. London: Cassell, 1995.
- RODRIGUES, M.: *Dílo národů*. Praha: Prostor, 2002.
- ROEBROEK, J. M.: *The Imprisoned State*. Tilburg: Tilburg University, 1992.
- ROSENBLOOM, D. H.: *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. New York: McGraw Hill, 2008.
- SABATIER, P. A.: *Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*. In: *Journal of Public Policy*, vol. 6, 1986, p. 21-48.
- SABATIER, P. A. (ed.): *Theories of the Policy Process*. California: Westview Press, 1999.
- SALISBURY, R. H., HEINZ, J.: *The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles*. In: RANNEY, A. (ed.): *Political Science and Public Policy*. Chicago: Markham, 1968.
- SALNER, A.: *Evaluačné modely a otázky*. Bratislava: UVPE FSEV UK. [prednáška] 19.10.2012a.
- SALNER, A.: *Evaluačné kritériá: Ukazovatele*. Bratislava: UVPE FSEV UK. [prednáška] 23.11.2012b.
- SARTORI, G.: *Teória demokracie*. Bratislava: ARCHA, 1993.
- SAHIN, A., MAHBOD, M. A.: *Prioritization of key performance indicators: As integration of analytical hierarchy process and goal setting*. In: *International Journal of Productivity and Performance Management*. Vol. 56, No. 3, 2007, p. 226-240.
- SIMON, H. A.: *Administrative Behaviour*. New York: The Free Press, 1945.
- SIMON, H. A.: *The Technique of Municipal Administration, 2nd ed.* 1945.
- SIMON, H. A.: *Administrative Behaviour*. New York: Macmillan, 1957.
- SIMON, H. A.: *Bounded Rationality and Organizational Learning*. In: *Organization Science*. [online]. Vol. 2, No. 1, 1991.
- SKOCPOL, T.: *Bringing the State Back In: Current Research*. In: EVANS, P. B.,



- RUESCHEMEYER, D., SKOCPOL, T. (eds.): *Bringing the State Back. Chapter 1*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- STAROŇOVÁ, K.: *Policy Instruments*. In: *Manual in Practical Policy-Making*, 2002.
- STONE, D.: *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company, 1997.
- STEHR, N.: *A World Made Of Knowledge*. London: Sage, In: *Society*. November – December 2001, p. 89–92.
- STONE, D.: *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton and Comp., 1997.
- SURMÁNEK, Š., GBÚROVÁ, M., DUDINSKÁ, I.: *Politológia (vybrané kapitoly)*. Prešov: SLOVACONTACT, 2006.
- SCHATTSCHEIDER, E. E.: *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Holt: Rinehart and Winston, 1960.
- SCHULZ, W.: *Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien*. Freiburg: Karl Alber, 1976.
- TAYLOR, F. W.: *Principles of Scientific Management*. New York & London: Harper Brothers, 1911.
- TITMUSS, M. R.: *Essays on the Welfare State*. Boston: Beacon Press, 1969.
- TOFFLER, A.: *The Third Wave*. New York: Bantam Books, 1980.
- TOFFLER, A., TOFFLEROVÁ, H.: *Nová civilizace. Třetí vlna a její důsledky*. Praha: Dokořán, 2001.
- ON, S., JACKSON, T.: *The Essence of Organizational Behaviour*. London: Prentice Hall, 1992, p. 153-207.
- VESELÝ, A.: *Knowledge-Driven Development. Conceptual Framework and Its Application to the Czech Republic*. Disertační práce. Univerzita Karlova: Fakulta sociálních věd, 2003.
- VICKERS, G.: *The Art of Judgement*. London: Chapman and Hall, 1965.
- VŠEOBECNÁ DEKLARÁCIA ĽUDSKÝCH PRÁV. 1948.
- WALLACE, H., WALLACE W., POLLACK M.A. (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: University Press, 2005, p. 36-45.
- WEBER, M.: *Collected Essays on Sociology and Social Policy*. 1924.
- WEIMER, D. L., VINING, A. R.: *Policy Analysis: Concepts and Practice. 2nd ed*. New Jersey: Prentice-Hall, 1992.
- WEISS, C. H.: *The Interface between Evaluation and Public Policy*. In: *SAGE Journals*. Vol. 5, No. 4, October 1, 1999, p. 468-486.

WILDAVSKY, A.: *Speaking Truth to Power*. New Jersey: Transaction Publisher, 1979.

YOUNG, E., QUINN, L.: *Writing Effective Public Policy Papers: A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe*. Budapest: Open Society Institute, 2002.

# VEREJNÁ POLITIKA

---

**Editorka:**

Ľudmila Malíková

**Autori:**

Ľudmila Malíková, Martin Daško

**Jazyková úprava:****Návrh obálky:**

Jakub Bardovič

**Technický redaktor:**

Jakub Bardovič

**Vydavateľ:**

Fakulta sociálnych vied, Univerzita Sv. Cyrila a Metoda v Trnave

**Vydanie v rozsahu:**

186 s.

**Náklad:**

100 kusov

Prvé vydanie

**Publikované:**

2018

**Tlač:**

Iris

**Obrázky:**

Martin Daško (obrázky = zdroj: [www.pexels.com](http://www.pexels.com) + [www.pixabay.com](http://www.pixabay.com))

**ISBN**

978-80-8200-021-7

## O verejnej politike...

V historickom kontexte je verejná politika jednou z najmladších vedných disciplín v sociálnych vedách a jej inštitucionalizácia a rýchly rozvoj v druhej polovici 20. storočia potvrdil záujem akademickej obce posúvať poznanie politiky v širokom slova zmysle a analyzovať a hodnotiť procesy politického rozhodovania v modernom, otvorenom systéme vládnutia. Či už budeme k analýze politík pristupovať z pohľadu tradičného, alebo moderného nazerania na správu vecí verejných, v každej nájdeme inšpiráciu pre hlbšie poznávanie mechanizmov vládnutia a tvorby verejných politík v rôznych etapách rozvoja spoločnosti. Táto publikácia je napísaná s očakávaním, že vzbudí záujem o hľadanie odpovedí na množstvo otázok týkajúcich sa kvality vládnutia politických elít a ich schopnosti spolurozhodovania so široko rozvinutými štruktúrami občianskej spoločnosti, súkromného i verejného sektora.

Verejná politika má dnes významné postavenie vo svetovej produkcii sociálnych vied a je široko interdisciplinárne rozpracovaná. Ako taká je logickou súčasťou vzdelávania najmä v oblasti politológie, ale aj verejnej správy či verejného manažmentu. Identifikuje komplex problémov, ktoré sa týkajú optimálneho fungovania rozhodovacích mechanizmov v politike a približuje rozhodovací proces v kontexte otvorenej spoločnosti. Po preštudovaní textu budú študenti nielen vybavení základnými informáciami o verejnej politike, ale dokážu analyzovať jednotlivé problémy vládnutia a riešiť úlohy súvisiace s tvorbou verejnej politiky komplexnejšie a kompetentnejšie.