

**EKONOMICKÉ A SOCIÁLNE REFORMY
NA SLOVENSKU:
NIEKTORÉ ASPEKTY TVORBY VEREJNEJ
POLITIKY A PRESADZOVANIA ZÁUJMOV**

Miroslav Beblavý
Emília Sičáková

EKONOMICKÉ A SOCIÁLNE REFORMY NA SLOVENSKU:
NIEKTORÉ ASPEKTY TVORBY VEREJNEJ POLITIKY
A PRESADZOVANIA ZÁUJMOV

© INEKO

Stredoeurópsky inštitút pre ekonomické a sociálne reformy

Bajkalská 25

827 18 Bratislava 212

tel.: (+4212) 534 11 020

fax: (+4212) 582 33 487

Vydal: Róbert Vico – vydavateľstvo

ISBN 80-89041-37-X

Miroslav Beblavý
Emília Sičáková

**EKONOMICKÉ A SOCIÁLNE REFORMY
NA SLOVENSKU:
NIEKTORÉ ASPEKTY TVORBY VEREJNEJ
POLITIKY A PRESADZOVANIA ZÁUJMOV**

**Bratislava
december 2001**

Slovenská republika stojí pred úlohou zabezpečiť podmienky pre dlhodobý ekonomický rast. Nevyhnutnou podmienkou na zavádzanie hospodárskych opatrení je poznanie východiskového stavu a dôsledkov, ktoré relevantné opatrenia budú mať v ekonomike a celej spoločnosti. Zahraničné skúsenosti s hospodárskou politikou je možné preberať s prispôbením na podmienky hospodárstva Slovenska, pričom je potrebné venovať pozornosť tak krátkodobým, ako aj dlhodobým perspektívam hospodárskeho a sociálneho rozvoja. Na implementáciu mnohých hospodárskych opatrení je potrebná ich akceptácia občanmi, čo vyžaduje, okrem iného, aj ich priame zapojenie do ekonomických procesov. Stredoeurópsky inštitút pre ekonomické a sociálne reformy (INEKO) sa preto usiluje o oboznámenie verejnosti s charakterom ekonomických a sociálnych procesov na Slovensku a v zahraničí a o odstránenie prekážok dlhodobého hospodárskeho rastu SR cez ekonomický výskum a osvetovú činnosť.

INEKO

Stredoeurópsky inštitút pre ekonomické a sociálne reformy

Bajkalská 25

827 18 Bratislava 212

tel.: (+4212) 534 11 020

fax: (+4212) 582 33 487

Medzinárodná akademická rada:

predseda: Peter Weitz – in memoriam

Lajos Bokros

Michal Mejstřík

Brigita Schmögnerová

Čestný predseda Rady INEKO:

Katarína Mathernová

Daniela Zemanovičová

Predseda Rady INEKO:

Grigorij Mesežnikov

Riaditeľ:

Eugen Jurzyca

Autori:

Miroslav Beblavý, Emília Sičáková

Autori ďakujú za pomoc a spoluprácu pri tvorbe publikácie:

Pavlovi Demešovi

Tomášovi Hollému

Martine Kubánovej

Soni Szomolányi

Daniele Zemanovičovej

KOZ SR a AZZZ SR

študentom politológie Filozofickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave

University of St. Andrews

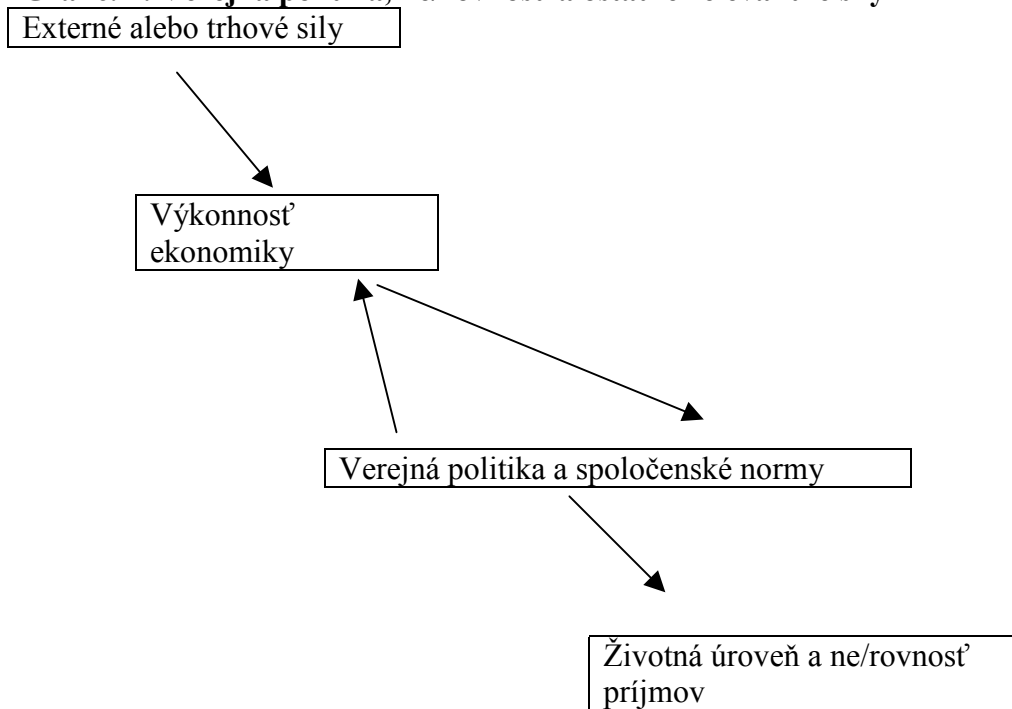
OBSAH

ÚVOD	6
KAPITOLA I: Prostredie pre tvorbu verejnej politiky.....	11
KAPITOLA II: Základný rámec pre tvorbu a výkon verejnej politiky na Slovensku.....	24
KAPITOLA III: Kľúčoví aktéri verejnej politiky z hľadiska presadzovania záujmov.....	36
KAPITOLA IV: Vybrané problémy a odporúčania pre proces tvorby verejnej politiky.....	67
LITERATÚRA	73

ÚVOD

Slovensko prechádza od zmeny politického režimu v roku 1989 neustálymi posunmi, ktoré sú dané vnútornými aj vonkajšími tlakmi. Ide o posuny siahajúce od zmeny politických inštitúcií cez postupnú prestavbu hospodárskej politiky a budovanie nezávislého štátu až po prispôsobovanie požiadavkám na členstvo v elitných kluboch (najmä v Európskej únii). V podobnej situácii je obzvlášť dôležité skúmať nielen konkrétne reformy, ale určité všeobecné rysy procesu ich prijímania a realizácie. Podobná analýza prispieva k pochopeniu doterajšieho vývoja, umožňuje kvalifikovanejšie odhadnúť budúcnosť a formulovať odporúčania pre lepšiu tvorbu verejnej politiky. Realizovaná verejná politika a reformy totiž ovplyvňujú kvalitu života nás všetkých a ich stav je preto kľúčovým faktorom pri snahe o zlepšenie ekonomickej a sociálnej situácie na Slovensku. Vplyvajú na výkonnosť ekonomiky ako aj na to, ako sa bohatstvo vytvárané v hospodárstve rozdeľuje medzi jednotlivé časti spoločnosti (viď graf č. 1).

Graf č. 1: Verejná politika, ne/rovnosť a ostatné relevantné sily



Zdroj: Tanzi (2000)

V tejto štúdii sa budeme zaoberať formálnym mechanizmom tvorby procesu verejnej politiky na Slovensku, ako aj jej skutočným priebehom s dôrazom na to, ako tieto faktory ovplyvňujú prijímanie a obsah ekonomických a sociálnych reforiem. Aj keď táto štúdia je pri štúdiu procesu prijímania verejnej politiky a reforiem na Slovensku predovšetkým pozitívna (skúma existujúci stav), venujeme časť aj analýze normatívnych aspektov (aká by mala byť).

Prvá kapitola sa všeobecne venuje analýze existujúcej literatúry najmä z oblasti ekonómie, politickej ekonómie a politológie, ktorá je podľa nášho názoru relevantná

pre analýzu prostredia pre verejnú politiku a reformy na Slovensku. Druhá kapitola empiricky skúma rámec pre tvorbu verejnej politiky na Slovensku a to najmä proces tvorby a prijímania tejto politiky z hľadiska formálnych aj neformálnych pravidiel. Tretiu kapitolu venujeme úlohe kľúčových skupín aktérov pri presadzovaní svojich záujmov a ich vplyv na existujúce reformy. Posledná, štvrtá kapitola má normatívny charakter a zaoberá sa vybranými otázkami z hľadiska nášho hodnotenia problémov a možných odporúčaní.

Empirický výskum procesu tvorby verejnej politiky na Slovensku naráža pri snahe o skutočne rigorózný prístup najmä na problém nedostatku dát a to najmä dát kvantitatívnej povahy, ktoré by bolo možné analyzovať matematickými metódami. Na druhej strane je potrebné povedať, že pri analýzach verejnej politiky vo všeobecnosti a jej procesnej a záujmovej stránky konkrétne nepredstavuje kvantitatívna analýza dominantný prvok. Vážnejším problémom je nedostatok „mäkkých“ empirických dát, ktoré možno odvodiť od publikovaných zdrojov.

Vzhľadom na tieto faktory sme sa rozhodli predkladanú štúdiu vytvoriť len ako prvý krok pri skúmaní procesu tvorby verejnej politiky na Slovensku s dôrazom na prijímanie a presadzovanie ekonomických a sociálnych reforiem. Štúdia sa snaží ukázať cestu pre ďalší výskum a má slúžiť aj ako študijný text pre študentov so záujmom o uvedenú oblasť.

Štúdia využíva najmä relevantnú teoretickú a empirickú literatúru, prípadové štúdie, analýzu legislatívneho rámca, verejne dostupné štatistické údaje, informácie uverejnené v médiách, ako aj pôvodné údaje získané pre túto publikáciu.

Na úvod treba rovnako zdôrazniť aj to, čím sa štúdia zaoberať nebude. Nebude skúmať prijímanie verejnej politiky na lokálnej úrovni a to najmä preto, že až do 1. januára 2002 vzhľadom na slabšie postavenie obcí a neexistenciu samosprávnych krajov sa významnejšie systémové rozhodnutia v oblasti verejnej politiky robili len na centrálnej úrovni. Štúdia sa nevenuje ani úlohe súdov a najmä Ústavného súdu v oblasti verejnej politiky.¹ Len malú pozornosť venujeme otázke administratívnych rozhodnutí, ktoré tvoria verejnú politiku – napr. rozhodnutia Protimonopolného úradu SR. Všetky tieto oblasti predstavujú tému pre budúci výskum. V rámci obmedzeného rozsahu sme sa rozhodli sústrediť na podľa nášho názoru kľúčové faktory súčasnej verejnej politiky a reforiem na Slovensku.

Keďže ide o kľúčové slová tejto štúdie, pokúsime sa ich v rámci úvodu aj presnejšie definovať.

Verejná politika

Pre verejnú politiku (public policy) existujú rôzne definície. Pre účely tejto štúdie za najpresnejšiu a pritom praktickú považujeme definíciu, podľa ktorej verejná politika označuje všeobecne „prijaté politické stratégie a riešenia“ ako aj takéto stratégie a riešenia v konkrétnej oblasti. (UNDP (2001), str. 14). Ide teda o zhrnutie toho, čo verejné orgány chcú robiť, resp. reálne robia v určitej oblasti. V slovenčine nastáva

¹ Nie je to pre nevýznamnosť tejto zložky verejnej moci – rozhodnutia najmä ÚS SR mali veľký význam v mnohých oblastiach

určitý významový posun vzhľadom na to, že angličtina rozlišuje medzi politikou v tradičnom slova zmysle (politics) a politikou v zmysle prijatých stratégií a riešení (policy). Keďže slovenčina toto rozlíšenie neumožňuje, používa sa na identifikáciu „policy“ spojenie verejná politika.

Na formuláciu verejnej politiky sa využívajú najmä koncepčné dokumenty, ktoré určujú a konkretizujú smerovanie verejnej politiky v určitej oblasti. Toto smerovanie potom naplňajú nástroje, ktoré podrobnejšie uvádza tabuľka 1.

Tabuľka 1: Nástroje verejnej politiky

1. Informácie	prostredníctvom:
- poradenstvo	- masového šírenia
- pokyny	- selektívneho šírenia
- údaje a informácie	- reklamy a PR nástrojov
- hrozby a presvedčanie	- koncentrácie na kľúčových aktéroch
- dohody	- reakcie na žiadosti
2. Ekonomické nástroje	prostredníctvom:
- výhodné transakcie	- verejného obstarávania
- motivačné a demotivačné nástroje	- daňových úľav
- dohodnuté výhody	- grantov, úverov a dotácií
3. Administratívne nástroje	
- poskytovanie špecializovaných služieb	
- využitie kvalifikovanej pracovnej sily	
- administrácia existujúcou štátnou organizáciou	
- monitorovanie a inšpekcia	
- dozor a zásahy smerujúce k náprave	
4. Absencia konania	
- spoliehanie na trhové sily	
- spoliehanie na spoločenskú kontrolu	
- samoregulácia	

Zdroj: OECD (1997), str. 16

Reforma

Slovo reforma má ešte rôznorodejšie definície ako verejná politika. Pre účely tejto publikácie použijeme veľmi jednoduchú definíciu, podľa ktorej reforma je „úmyselná realizácia zmien“. (Kolarska-Bobinska (2000), str. 7) V kontexte našej štúdie možno teda reformu chápať aj ako špecifický typ verejnej politiky zameraný na významnú a rýchlu zmenu verejnej politiky v určitej oblasti zameranú na dosiahnutie nového kvalitatívneho stavu.

V tranzitívnych ekonomikách sa pod reformou chápe najmä proces transformácie ekonomiky a spoločnosti od centrálne plánovaných ekonomík na trhovú ekonomiku. Podľa Zemanovičovej (2000) možno hovoriť o dvoch etapách transformácie:

- **revolučná** – realizovanie zásadných, rýchlych zmien (privatizácia, liberalizácia cien a zahraničného obchodu, makroekonomická stabilizácia). Na nutnosti realizovať tieto kroky sa v podstate ekonómovia zhodujú. Tieto opatrenia vyvolávajú skôr politický ako ekonomický problém.
- **evolučná** - vytvorenie funkčných inštitúcií trhovej ekonomiky, zabezpečenie dlhodobého a udržateľného rastu.

Zmeny, reformy potrebné v prvej etape transformácie sa dajú uskutočniť relatívne rýchlo a existuje viac menej zhoda o nevyhnutnosti týchto krokov, rovnako ako aj skúsenosti v zahraničí.

Druhá etapa súvisí s mnohými faktormi, ktoré limitujú možnosti a rýchlosť pri zmene formálnych a neformálnych pravidiel. Ide o kontinuálny, dlhodobý proces zmien, ktorý môžeme nazývať permanentná reforma. Ako uvádza Jurzyca,² táto etapa je náročnejšia – na čas, peniaze, vedomosti, politický konsenzus i zapojenie občana do správy vecí verejných. Ide o etapu evolúcie, postupnej reformy, permanentnej reformy. Tu nemá v rukách len štát, lebo ten často nechce a ani nedokáže dostatočne meniť spoločnosť. Od štátnych úradníkov nie je možné očakávať, že by zmenili fungovanie svojich úradov v prospech spoločností, teda často vo svoj neprospech. Ani dôvod implementácie reforiem už nebude taký jednoznačný. Ako ďalej uvádza, dnes už nie je také isté, či je lepšie klásť dôraz na vytvorenie podmienok pre rýchlejší rozvoj zaostalejších regiónov, alebo skôr na podporu migrácie do oblasti so silnejšou ekonomikou. Neexistuje jednoznačná odpoveď na otázku, do akého veku majú mať občania zabezpečenú rovnosť šancí vo vzdelávacom procese.

Z hľadiska rýchlosti svojho priebehu je možné reformy rozdeliť na **radikálne a čiastkové**. Rýchlosť reforiem ovplyvňuje viacero faktorov, pričom jedným z nich sú aj dopady reformy. Pri uskutočňovaní reforiem sa vo väzbe na dopady zmien stretávame s fenoménom, ktorý sa v odbornej terminológii nazýva „winners – losers“ problém, teda problém spojený so vznikom „zvýhodnených a nezvýhodnených skupín obyvateľstva“, čo má implikácie na priebeh reforiem. Tóth (2000) uvádza, že väčšina tradičných ekonomických teórií o politických dôsledkoch ekonomickej reformy vychádza z predpokladu vývoja podľa „J“ krivky, ktorá ilustruje vývoj spotreby po spustení ekonomických reforiem. V úvodných fázach reforma spôsobí pokles celkovej spotreby a neskôr dosiahne spotreba vyššiu úroveň než na začiatku. Podľa tejto teórie tie skupiny obyvateľov, ktoré sú v krátkodobom horizonte reformou najviac **znevýhodnené** (nezamestnaní, dôchodcovia a prepúšťaním ohrození štátni úradníci), sa pri prvej možnej príležitosti proti reformám postaví, vďaka čomu sa k moci môžu dostať populistické strany, ktoré reformu zabrzdia. Aby bolo možné uskutočniť radikálne reformy, vláda by mala byť svojim spôsobom „izolovaná“ od vplyvu týchto dočasne znevýhodnených skupín, až kým miera spotreby nedosiahne úroveň, vďaka ktorej bude väčšina obyvateľov pociťovať prínos z uskutočnenia reformy. Táto teória bola východiskom pre názor, že autoritatívne režimy majú pri zavádzaní radikálnych reforiem výhodu.

Ako Tóth ďalej uvádza, nedávne skúsenosti z východnej a strednej Európy však tomuto konvenčnému pohľadu protirečia. Na napredovanie reforiem majú vplyv aj **zvýhodnené** skupiny obyvateľstva, ktoré z reforiem na začiatku značne profitovali.

² E. Jurzyca: Permanentná reforma, Domino Fórum, 8. 6. 2000

Ide napr. o nových vlastníkov sprivatizovaných podnikov či manažérov štátnych bánk a štátnych podnikov. Hellmann (1998) poukazuje na to, že počiatočné fázy reformy vytvorili mnoho príležitostí pre ekonomickú arbitráž, vďaka čomu mohli ekonomicky zvýhodnené skupiny získať koncentrované ekonomické zisky. Bolo teda vo vlastnom ekonomickom záujme týchto skupín brzdiť určité kroky reformného procesu, pretože ich realizácia by zapríčinila stratu týchto mimoriadnych výhod a trhových nerovností, na ktorých boli založené ich počiatočné zisky z reformy. Preto sa tieto zvýhodnené skupiny intenzívne usilujú udržať čo najdlhšie stav len čiastočných reforiem. Podľa analýzy Inštitútu Svetovej banky (Hellmann, Jones, Kaufmann (2000)) čiastočné politické a ekonomické reformy generujú vyššiu úroveň ovládnutia štátu. Pod „ovládnutím štátu“ rozumieme snahy firiem ovplyvniť obsah legislatívy, zákonov, vyhlášok a iných regulácií prostredníctvom neoficiálnych platieb poskytovaných verejným činiteľom. Ovládnutím štátu sa firmy usilujú získať od štátu výhodu na základe deformovania pravidiel hry. Svetová banka vyvinula tzv. index ovládnutia štátu, ktorý vyjadruje mieru predaja hlasov poslancov súkromným záujmom, predaj rozhodnutí súdov atď. Nedokonalosť legislatívneho, regulačného a kontrolného systému tak umožňuje, aby si súkromné firmy urobili z politikov a pracovníkov verejnej správy svojich vazalov v tom zmysle, že prijímajú legislatívu, regulácie „a la carte“ – vyhovujúce jednotlivým firmám. Na základe uvedeného indexu je možné rozlišovať krajiny s vysokým³ a nízkym indexom ovládnutia štátu, pričom medzi nimi existuje značná priepasť. Ak sa totiž štát stane predmetom určitej úrovne ovládnutia, tempo nárastu ovládnutia sa stupňuje. Vysoká miera ovládnutia štátu súkromnými záujmami má za následok ekonomickú stagnáciu a úpadok.

³ Slovensko bolo podľa uvedeného prieskumu zaradené medzi krajiny s vysokým ovládnutím štátu

KAPITOLA I: Prostredie pre tvorbu verejnej politiky

Tvorba verejnej politiky sa v jednotlivých krajinách líši vo väzbe na konkrétne prostredie daného štátu formované formálnymi a neformálnymi pravidlami.

Kľúčovým faktorom, ktorý vplýva na tvorbu a presadzovanie jednotlivých zmien, reforiem v spoločnosti sú záujmy. Reformy a verejná politika sú do veľkej miery o presadzovaní záujmov, pričom vo všeobecnosti možno hovoriť o záujmoch individuálnych, skupinových a verejných.

Pri **osobných záujmoch** ide o jednotlivcov, či už fyzické alebo právnické osoby. Viaceré osobné potreby a záujmy obyvateľov a právnických osôb sa dajú zabezpečiť prostredníctvom činnosti súkromného sektora, ktorý produkuje súkromné statky.

Osobné záujmy sa združujú do spoločných **záujmov skupín**⁴. Tieto záujmy môžu byť profesijné, národnostné, rasové, vekové, podľa pohlavia, kultúrne, regionálne, atď. Rôzne záujmové združenia či už fyzických alebo právnických osôb, sa snažia presadiť **spoločne zdieľané ciele, záujmy**.

Existujú aj záujmy, ktoré chcú uspokojiť všetci alebo veľká väčšina spoločnosti a ktoré sa nedajú v zložitejších spoločenských systémoch zabezpečiť individuálne⁵ (napr. bezpečnosť, vrátane zahraničnej bezpečnosti, stanovenie pravidiel a ich vynucovanie).

Existujú aj ekonomické dôvody (trhové zlyhania), pre ktoré sa zasahuje do ekonomiky v mene všeobecného záujmu.⁶

Verejný záujem⁷ je delegovaný individuálny záujem, ktorý by mal odrážať konsenzus väčšiny. V uvedenom kontexte môžeme verejný záujem definovať aj ako taký záujem, ktorý tí, čo svedomito vykonávajú moc, považujú za najvhodnejší pre všeobecné blaho spoločnosti. Sičáková a Zemanovičová (2000) uvádzajú, že keďže sa názory na to, či nejaká verejná politika, prípadné opatrenie, zvýšia spoločenský blahobyť, líšia, verejný záujem je flexibilným konceptom, do ktorého sa vmestí široký rozsah názorov. Obsah pojmu „verejný záujem“ determinujú aj kultúrne rozdiely. Na druhej strane však pre koncept verejného záujmu existujú limity. Rozhodovaním a realizáciou verejného záujmu je v demokratických spoločnostiach poverený verejný sektor. Ide napr. o poslancov, či už na centrálnej alebo decentralizovanej úrovni, ktorí sa do pozície reprezentanta verejného záujmu dostávajú slobodnými voľbami, štátnu a verejnú správu alebo sudcov.

⁴ Bližšie sa záujmovým skupinám venujeme na v kapitole III

⁵ Napr. A. Smith spomínal tri základné funkcie štátu:

- ochrana pred napadnutím (otázka bezpečnosti)
- ochrana každého člena pred nespravodlivosťou,
- udržiavanie niektorých verejných prác a niektorých verejných inštitúcií, ktoré by nemohli byť vybudované a udržiavané v záujme niektorého jednotlivca alebo skupiny.

⁶ Bližšie pozri napr. Zemanovičová a kol. (1998)

⁷ Bližšie pozri Sičáková a Zemanovičová (2000)

Vybrať spomedzi existujúcich túžob, potrieb, toho, čo sa chce zabezpečiť, to „najlepšie“ či „najvhodnejšie“, keď má spoločnosť obmedzené zdroje,⁸ je zložité. Rozhodovanie o výhodnosti súkromných statkov je pre spotrebiteľa jednoduché - rozhoduje sa iba či kúpi alebo nie. Takáto jednoduchá metóda ale neexistuje pri rozhodovaní o prospešnosti jedného statku v porovnaní s ostatnými statkami financovanými z verejných zdrojov. Rozhodovanie o alokácii zdrojov vo verejnom sektore prebieha podľa iných, odlišných pravidiel. Vo verejnom sektore je mnoho vecných a finančných rozhodnutí predmetom politického rozhodovania. Trh je v týchto prípadoch vylúčený prípadne obmedzený zo svojej úlohy alokačného mechanizmu.⁹

Podľa Stiglitz (1997) ekonomická teória zatiaľ nebola schopná prísť s teóriou, ktorá by vyjadrovala optimálne rozdelenie zdrojov pri zohľadnení vplyvu záujmových skupín. Vo všeobecnosti je tak ponuka verejného sektora určovaná politickým mechanizmom. Politické mechanizmy teda slúžia ako prostriedok riešenia sporov o úlohe vlády pri ponuke zo strany verejného sektora.

Jednotliví občania hlasujú pre volených zástupcov, ktorí následne hlasujú o verejných rozpočtoch. Výdavky prechádzajú cez mnoho orgánov verejného sektora. Existuje teda podstatný rozdiel medzi tým, ako o svojich výdavkoch rozhoduje jednotlivý spotrebiteľ a medzi tým, ako o verejných výdavkoch rozhoduje parlament či verejná správa. Aj z tohto dôvodu vznikajú medzi jednotlivými záujmami viaceré interakcie a konflikty. Namiesto je otázka, ako sa rozhodovať, ako pomerovať rozdielne názory, ktoré voliči vo väzbe na rozdielne záujmy majú. Prístup k riešeniu vyššie uvedených dilem závisí od viacerých faktorov. Jednak od charakteru štátu ako aj od možných zlyhaní štátu. Je zároveň dôležité brať do úvahy faktor „sily“ jednotlivých záujmových skupín pri presadzovaní svojich záujmov a nástrojov, ktoré používajú. Pričom je vhodné zvážiť možné negatívne dopady činnosti záujmových skupín. Ďalšími dôležitými faktormi sú napr. spoločenský postoj, ktorý môže byť podmienený aj kultúrnym dedičstvom alebo náboženstvom; stupeň ekonomického rozvoja; miera otvorenosti ekonomiky či technologický pokrok atď.

Rozhodovanie decízora (toho, kto rozhoduje) a následná implementácia prijatého opatrenia sú ovplyvnené systémovými charakteristikami, kde patria:

- charakter štátu
- vnútorná charakteristika verejného sektora – zlyhania štátu
- spôsob organizácie záujmových skupín
- niektoré ďalšie faktory ovplyvňujúce verejnú politiku.

Bližšie sa týmto faktorom budeme venovať v nasledujúcom texte.

I.1. Typy

Rozhodovanie vo verejnom sektore je ovplyvnené tým, o aký typ štátu ide. Viaceré teórie sa pokúšajú vysvetliť správanie vlád.

⁸ Uvedené uvažovanie je nevyhnutné vo väzbe na fakt, že máme obmedzené zdroje

⁹ Strecková, Malý a kol. (1998)

Základné delenie štátov podľa ich politického systému používa Andrain (1994). Jeho kritériami sú:

- kultúrne hodnoty, ktoré vytvárajú ciele pre verejnú politiku
- moc, ktorú majú štruktúry nad procesom verejnej politiky
- správanie tvorcov verejnej politiky a jednotlivcov menej zainteresovaných na jej tvorbe (str. 7)

Na základe odpovedí na tieto kritériá rozoznáva:

- „ľudové“ systémy
- byrokraticko-autokratické systémy
- systémy dohody
- mobilizačné systémy

Ľudové systémy nepoznajú formálne vládne inštitúcie na prípravu a robenie rozhodnutí. Takéto systémy sú segmentované, decentralizované a rovnostárske, založené na vzťahov v rámci jadrovej ako aj rozšírenej rodiny. (tamtiež, str. 15) Moc štruktúr voči verejnosti je malá a vzdialenosť medzi lídrami a ich stúpenkami tiež malá. (tamtiež, str. 8) Materiálne a duchovné hodnoty sú jednotné – lov alebo primitívne poľnohospodárstvo sú spojené s náboženstvom. Takéto predmoderné spoločnosti už zväčša neexistujú.

Byrokraticko-autokraticke systémy sú založené na dominantnom postavení štátu voči spoločenským skupinám. Silná administratíva potláča otvorený konflikt v spoločnosti. Sila donútenia prevažuje nad silou konsenzu. (tamtiež, str. 24 – 26) Dominantné politické názory zdôrazňujú kolektivismus, prevahu materiálnych záujmov nad duchovno-morálnymi a elitársky a vzdialený vzťah medzi vládcami a tými, ktorým vládnu. (tamtiež, str. 27)

V systémoch dohody sa zaručujú občianske práva a pluralizmus v rámci spoločnosti a štátnych štruktúr zabezpečuje vernosť lídrov politickej slobode. Tvorcovia verejnej politiky zastupujú rôznorodé záujmy a kľúčovým princípom je hľadanie kompromisu a dohody medzi záujmami (tamtiež, str. 43) Politická viera v systém dohody si vyžaduje oddelenie materiálnych a morálno-duchovných hodnôt. Vzťah medzi vládcami a tým, ktorým vládnu, je založený na zastupiteľskom vzťahu. Rôzne spoločenské skupiny si zachovávajú výraznú autonómiu od štátu. (tamtiež, str. 46)

Posledným typom politického systému je mobilizačný systém. Jeho lídri sa snažia dosiahnuť rýchlu a zásadnú transformáciu štátu a spoločnosti. (tamtiež, str. 69) Zjednocujú materiálne ciele s ideologickými hodnotami a štát a vzdialenosť medzi vládcami a tými, ktorým vládnu, sa stráca. Mobilizačné systémy môžu byť populistické a elitárske. Príkladom populistického je Francúzsko po revolúcii v roku 1789. Príkladom elitárskeho je Stalinove Rusko. (tamtiež, str. 70 – 71) V súčasnosti na svete neexistuje významnejší mobilizačný systém.

Slovensko v priebehu konca 20. storočia prešlo od kombinácie mobilizačného a byrokraticko-autokratického systému (do roku 1989) k systému dohody (po roku 1989). V rámci politického aj spoločenského života sa však vžitý vzorec správania menia len pomaly. Tanzi (2000) z ekonomického pohľadu na verejnú politiku rozlišuje nasledujúce typy štátov: monopolistický, individualistický a paternalistický.

Monopolistický štát

V monopolistickom type štátu vládnuca trieda, skupina alebo strana kontroluje vládny aparát a používa ho na maximalizáciu blahobytu svojich členov. Existuje tu preto obava o verejný záujem. Väčšina vládnych aktivít je nasmerovaná na maximalizáciu blahobytu tej časti populácie, ktorá kontroluje vládny aparát. Zjednodušene to znamená vytváranie miest vo verejnom sektore pre tých, ktorí podporujú vládnu stranu, alebo podporu verejných investícií či verejného vzdelávania, z ktorých majú výhody tie skupiny alebo regióny, ktoré patria do vládnucej skupiny.

Na zabezpečenie týchto cieľov sú potrebné aj finančné nástroje. Takýto proces môže viesť k štruktúre a úrovni zdaňovania ako aj verejným výdavkom, ktoré sú iné v porovnaní s tými, ktoré sú vytvárané na základe moderných teórií verejných financií. Z verejných financií tak benefituje hlavne vládnuca vrstva.

Tieto typy vlád boli veľmi časté v minulosti, ale ešte sa úplne nevytratil.

Individualistický štát

Tento typ štátu je postavený na premise, že „jednotlivec nemá len hlas pri určovaní úlohy štátu, štát je tu na to, aby mu slúžil.“ Inými slovami, neexistujú žiadne kolektívne „túžby“, okrem „túžob“ jednotlivcov. Verejný blahobyt je potom sumou blahobytu jednotlivcov v danej spoločnosti v danom momente. V štruktúre a úrovni zdaňovania a verejných výdavkov by nemal existovať rozdiel medzi cieľmi daňových poplatníkov a tými, ktorí riadia a rozhodujú o uvedených oblastiach. Podľa tejto koncepcie by v individualistickom štáte nemal byť priestor pre vládne zneužívanie tzv. fiskálnej ilúzie¹⁰. Vláda by mala dokonca vzdelávať voličov tak, aby sa občania vyhli chybám spojeným s fiskálnou ilúziou v oblasti príjmov a výdavkov. Všetky rozhodnutia v oblasti zdaňovania a verejných výdavkov by mali byť bez fiskálnych ilúzií, založené na objektívnom hodnotení nákladov a výhod z toho plynúcich. Vláda podporuje ten typ zdanenia, ktorý jasne identifikuje platiteľa (napr. daň z príjmu). Rozpočtový proces sa snaží o zahrnutie všetkých výdavkov a je transparentný.

Paternalistický štát

V takomto type štátu nie je verejný záujem sumou záujmov všetkých občanov. V paternalistickej spoločnosti vláda v mene štátu môže presadzovať záujmy, ktoré sú viac ako súčtom záujmov občanov a presadzuje také verejné politiky, ktoré nemusia byť konzistentné s politikami v individuálnom type štátu. V porovnaní s verejným záujmom ako výsledkom sčítania blahobytov všetkých jednotlivcov v danej spoločnosti, za predpokladu, že takéto sčítanie by bolo možné, sa presadzovaný záujem v paternalistickom type štátu výrazne líši. Pri presadzovaní týchto verejných

¹⁰ Podľa Puvianiho (1973) sa vlády nesnažia o maximalizáciu rozdielu medzi **objektívnymi** benefitmi získaných z verejných výdavkov a **objektívnymi** nákladmi súvisiacich s poskytnutím týchto výdavkov. Podľa neho sú vlády zamerané na maximalizáciu rozdielu medzi **subjektívnymi** a často chybnými hodnoteniami výhod/benefitov spojených z verejnými výdavkami a ich nákladov. Ďalej uvádza, že tento proces nie je statický, ale dynamický – nielenže vlády pasívne akceptujú a používajú tieto subjektívne a chybné hodnotenia nákladov a benefitov, vlády ich dokonca aktívne podporujú. Preto fiskálna ilúzia nie je len náhodná chyba na strane daňových poplatníkov, ale často systémová chyba zavádzaná vládou

politik vláde pomáha tvorba a využívanie fiskálnych ilúzií. Avšak základný rozdiel je v tom, že tieto aktivity nie sú uskutočňované vo väzbe na sebecké ciele jednotlivcov alebo skupiny, ktorá kontroluje vládu, ako je to v prípade monopolistického štátu, ale v záujme „spoločnosti“, alebo „krajiny“, „ľudí“, „národa“, „proletariátu“, alebo iných abstraktných konceptov.

I.2. Zlyhania štátu

Medzi tým, čo by mal verejný sektor robiť a tým, čo v skutočnosti uskutočňuje, je rozdiel. Dôvody, prečo k tomu v reálnom svete dochádza, siahajú od možných rozdielov v záujmoch tých, ktorí vládnu a tých, ktorým sa vládne, ďalej tých ktorí prijaté opatrenia v praxi implementujú, po chyby a mylné názory tvorcov politiky, neadekvátnu kontrolu strategických nástrojov zo strany tvorcov politiky, atď.¹¹

Medzi očakávaniami a konečnými výsledkami rôznych opatrení prijatých verejným sektorom môžu byť teda rozdiely, a to z dôvodov súvisiacich so zlyhaním vlády. Ako uvádza Zemanovičová (2000) problematika zlyhaní štátu je v porovnaní so zlyhaním trhu zatiaľ v teórii menej sledovanou oblasťou. Zlyhania štátu sú početné. Ich príčiny súvisia s nasledovným:

- Vzdelanie politických lídrov

Aj keď sa politickí lídri (tvorcovia politiky, poslanci alebo členovia vlády) snažia prijať čo najlepšie riešenie, ich vzdelanie nemusí na túto úlohu stačiť.

- Nepriama realizácia prijatých opatrení

Pri verejnej správe dochádza k oddeleniu subjektov, ktoré znášajú náklady na reguláciu od subjektov, ktoré z nej profitujú. Navyše neexistuje spravidla priama väzba medzi prijatým regulačným opatrením a zodpovednosťou za jeho uplatňovanie. Tvorcovia politiky (napr. poslanci, členovia vlády) rozhodujú o strategických opatreniach. Rozhodnutia spravené „hore“ musia byť implementované smerom dole. Bežným problémom je, že tí, ktorí musia tieto opatrenia implementovať, majú svoje vlastné plány alebo majú pocit, že by im alebo skupine, ku ktorej patria, mohli tieto stratégie a rozhodnutia ublížiť. Z tohto dôvodu môže počas implementácie dôjsť k zmene alebo skresleniu opatrení a konečný výsledok sa bude líšiť od prvotného očakávania. K rovnakým problémom dochádza aj v prípade, že je verejná správa neschopná alebo skorumpovaná. Vláda má tak obmedzenú kontrolu nad byrokratickým aparátom, ktorý uvádza zákon do života a má vplyv na jeho efektívnosť.

- Obmedzené informácie

Následky mnohých rozhodnutí sú zložité a ťažko predvídateľné a vláda nemá k dispozícii všetky informácie. V dôsledku toho jej zásah je neadekvátny. Početné zásahy štátu do ekonomiky robia systém málo citlivým, ťažko sa orientuje v tom čo priniesol regulačný zásah. Ak sú regulačné zásahy početné, prostredie je neprehľadné, nevieme či jednotlivé formy regulácie priniesli efekt alebo nie. Ekonomický systém sa ťažko riadi, je málo predvídateľný.¹²

¹¹ Bližšie pozri Tanzi (2000)

¹² Zemanovičová (2000)

- *Obmedzenia súvisiace s politickým procesom*

Aj v prípade, že by vláda bola dokonale informovaná o možných dôsledkoch jej rozhodnutí, tieto sú motivované aj potrebou ovplyvňovať voličov, resp. presadzovať záujmy istých skupín. Politici môžu uprednostňovať osobné záujmy. Podľa Stiglera neschopnosť vlády reprezentovať záujmy širokej verejnosti nie je iba dôsledkom jej nepoctivosti, ale do značnej miery vyplýva z mechanizmu fungovania politických inštitúcií v demokratických spoločnostiach. Politická krátkozrakosť sa prejavuje v snahe riešiť trhové zlyhania z politických motívov. Krátke volebné obdobia spôsobujú rozpor medzi politicky krátkodobými záujmami a dlhším obdobím medzi analyzovaním, pochopením, či je vôbec potrebný regulačný zásah a jeho prípravou. To môže spôsobiť, že sa prijímajú opatrenia politicky síce efektívne, ale ekonomicky neefektívne.¹³

- *Kvalita verejnej správy, ľudský potenciál a záujmy byrokracie*

Nízka kvalita verejnej správy môže obmedzovať priestor na efektívnu intervenciu vlády v jednotlivých oblastiach realizácie verejnej politiky. Mohlo by sa zdať, že čím je krajina menej rozvinutá, tým väčší môže mať osah z významnejšieho postavenia štátu, ktorý by podporoval trh a naprával jeho nedokonalosti. Podľa Tanziho (2000) platí, čím menej rozvinutá krajina, tým neschopnejšia verejná správa. Jednou z nepríjemných skutočností ekonomického rozvoja je, že práve tie krajiny, ktoré by najviac potrebovali silnejšie postavenie verejného sektoru, sú práve tými krajinami, v ktorých je verejný sektor najmenej pripravený efektívne takúto funkciu zastat'. Zemanovičová (2000) uvádza, že problémom transformujúcich sa ekonomík je situácia, v ktorej štát (resp. verejná správa) má reformovať sám seba. Pritom sa ešte celkom nestiahol zo svojich starých úloh a zároveň má nové úlohy. To vedie často k tomu, že sa uplatňujú také zásahy do ekonomiky, ktoré môžeme charakterizovať ako regulačné bariéry. V mnohých krajinách sú na zapojenie sa do väčšiny ekonomických aktivít potrebné povolenia alebo oprávnenia. Takáto situácia dáva často štátnym byrokratom moc zastaviť ekonomické rozhodnutia súkromných osôb a podnikov a tak im dáva možnosť vyžadovať za udelenie týchto povolení úplatky.

- *Väzba na predchádzajúce opatrenia a silný organizovaný záujem na status quo*

Keďže veľa opatrení má dlhodobé následky, je výkon verejnej politiky v príslušnej oblasti v danej chvíli do značnej miery ovplyvnený opatreniami z minulosti. Rozhodnutia predchádzajúcich vlád naďalej do značnej miery určujú súčasnú ekonomickú funkciu štátu a obmedzujú konanie aktuálne pôsobiacej vlády. Rozhodnutia s dlhodobými následkami vytvárajú právne alebo implicitné nároky alebo iné požiadavky, ktoré môže aktuálna vláda v krátkom čase len ťažko zmeniť, ak vôbec. Realita je taká, že žiadna vláda nemá možnosť začať s čistým štítom, neovplyvnená záväzkami z minulosti. Aktuálna ekonomická politika je do istej miery otrokom rozhodnutí predchádzajúcich vlád. Tí, ktorí majú z týchto rozhodnutí prospech budú proti reformám, aj keď tieto budú vo verejnom záujme. Toto je čiastočne dôvod prečo niektorí ekonómovia zastávajú názor, že autoritárske vlády majú väčšiu slobodu pri uskutočňovaní stratégií podporujúcich rast. Súčasným vládam sú často pripisované ekonomické problémy spôsobené zväčša rozhodnutiami vlád minulých.

¹³ Zemanovičová (2000)

- Historický vplyv

Aktuálna funkcia štátu a konkrétne opatrenie v oblasti verejnej politiky sú formované aj historickým vývojom. V mnohých priemyselných krajinách na to vplývali skúsenosti z hospodárskej krízy tridsiatych rokov, vojnami a hrozbou komunizmu, čo prinútilo minulé vlády prijať mimoriadne opatrenia. V mnohých rozvojových krajinách bola funkcia štátu ovplyvnená skúsenosťami z čias, keď boli kolóniami cudzích mocností. V takýchto krajinách napríklad došlo k znárodneniu sčasti preto, lebo v čase nezávislosti boli mnohé veľké podniky v rukách ľudí pochádzajúcich z týchto koloniálnych veľmocí.¹⁴

I.3. Záujmové skupiny a politický systém

Podľa Zeiglera (1992) pod záujmovými skupinami vo všeobecnosti rozumieme formálne organizácie, ktoré sa v demokratických spoločnostiach snažia ovplyvňovať verejnú politiku.

Záujmové skupiny patria do otvorených spoločností. Spôsob ich organizácie, požiadavky na lojalitu svojich členov, techniky zamerané na dosahovanie ich požiadaviek, ako aj úspech pri dosahovaní stanovených cieľov sa líši v závislosti od politickej kultúry, v ktorej pôsobia.

Podniky, ktoré potrebujú zdravé banky, sa vedú skoordinať a lobovať účinnejšie než jednotliví občania, ktorým nevyhovuje zlý systém zdravotníctva.

Domino Fórum, 25. 1. 2001

Vo všeobecnosti môžeme hovoriť o dvoch modeloch politickej kultúry, ktoré by nám mohli pomôcť pri pochopení záujmových skupín - ide o **pluralizmus a korporatizmus**.

I.3.1. Pluralizmus

Pod pluralizmom rozumieme systém viacerých konkurujúcich si záujmových skupín, ktoré sa podieľajú na tvarovaní verejnej politiky. To predpokladá existenciu systému, v ktorom záujmové skupiny vznikajú, organizujú sa, pokúšajú sa o ovplyvňovanie, prežívajú alebo zaniknú v podstate bez participácie alebo podpory vládnej byrokracie. Pluralizmus je tak možné charakterizovať ako štrukturovaný systém voľného trhu so skupinami prichádzajúcimi a odchádzajúcimi bez pozitívnych či negatívnych sankcií zo strany vlády. Prijaté rozhodnutia vo verejnom sektore sú potom výsledkom vyjednávania a kompromisom elit.

Základom pluralistickej teórie je viera, že jednotlivec môže prenášať svoje potreby a túžby štátu prostredníctvom aktivity skupiny. Vo veľkých, zložitých spoločnostiach jeden človek má malú šancu na to, aby bol vypočutý – a ešte menej na to, aby ovplyvnil proces rozhodovania vo verejnom sektore. Ale ak sa spojí viacero ľudí, ktorí majú rovnaký záujem, ich názor má väčšiu autoritou, ako je suma jednotlivých hlasov. Pluralisti sa na záujmové skupiny pozerajú ako na kanály, prostredníctvom ktorých ľudia realizujú demokratický ideál legitímnej a uspokojujúcej interakcie s verejným sektorom. Veria vo viac menej rovnakú distribúciu možností zameraných na

¹⁴ Na Slovensko napr. vplýva história rakúsko-uhorskej byrokracie ako aj 40 rokov socialistického spôsobu spravovania vecí verejných

získanie politickej podpory. To znamená, že podľa pluralistov majú jednotlivé skupiny rovnaké šance pri vytváraní organizácie a získavaní politickej podpory.

Pluralizmus ďalej predpokladá, že ľudia sa snažia o racionálnu maximalizáciu blahobytu a združujú sa očakávajúc politickú výhodu. Vznik a pôsobenie jednej organizácie vytvára predpoklady pre vznik ďalšej organizácie, jej protiváhy. Vytvorenie organizácie však nie je jednoduché a lacné. Sú potrebné napr. peniaze, čas či odvaha. Preto sú dôležité podmienky, za akých je možné vstúpiť na trh záujmových skupín.

Kritici pluralizmu poukazujú na „nedemokratickosť“ záujmových skupín a na dôvody vytvorenia záujmových skupín. Bližšie sa na jednotlivé oblasti kritiky pozrieme v nasledujúcom texte.

Masy alebo elity?

Kritici pluralizmu zdôrazňujú, že samotné organizácie, ktoré by mali vytvárať spojenie medzi verejným sektorom a širokou verejnosťou, nie sú demokratické. Pluralisti však netvrdia, že masová participácia je potrebná a možná. Debaty na uvedenú tému, nedemokratickú organizáciu plniacu reprezentatívnu funkciu, často uzatvára fráza o „konkurujúcich elitách“. Podľa pluralistov je to v porovnaní s korporatizmom, teda v určitom zmysle monopolom, vhodnejší variant, pretože na trh záujmových skupín vstupuje viacero subjektov s alternatívnymi názormi a postojmi, ktoré môžu navzájom súťažiť.

Politické alebo osobné výhody?

Ďalšou oblasťou, ktorá je predmetom kritikov pluralizmu je dôvod, na základe ktorého sa ľudia rozhodujú participovať. Ide o politické alebo osobné výhody? Kritici pluralizmu často tvrdia, že záujem ľudí vstúpiť do určitej skupiny nie je politický. Zdieľaný postoj nie je podľa nich pre racionálnych ľudí dostačujúcou podmienkou organizovať sa do skupín - alebo pre jednotlivca vstúpiť do skupiny, pokiaľ skupina nie je veľmi malá. Jednotlivec si uvedomuje, že pokiaľ sa iní organizujú, pridaná hodnota vyplývajúca z jeho členstva nie je významná. A keďže je „spoločné dobro“ kolektívne, ľudia budú mať výhody z výsledku aktivít organizovanej skupiny bez ohľadu na to, či participovali. Ide o problém čierneho pasažierstva, kedy jednotlivec neprispieva k dosiahnutiu určitého cieľa, ale z jeho presadenia má výhody.

Vo všeobecnosti rozhodnutie participovať závisí aj od možnosti získať výhody. Ide jednotlivcom angažovaním sa v záujmovej skupine o kolektívne alebo selektívne dobro? Kolektívne dobro pritom nemôže byť distribuované selektívne, teda niektorým áno a iným nie. Selektívne dobro znamená to, že určitá skupina získava výhody na základe členstva v príslušnej organizácii, pričom nečlenovia tieto výhody nedostávajú. Ako príklad je možné uviesť situáciu, kedy Asociácia dôchodcov nemôže neumožniť prístup nečlenom k verejnému zdravotnému poisteniu, za ktorý lobovala. Môže však neumožniť prístup k zníženým cenám farmaceutických výrobkov, ku ktorému majú členovia prístup z dôvodu množstevnej zľavy. Ak racionálne sa správajúci dôchodca vstúpi do systému, má z neho výhody. Asociácia dôchodcov tak predáva selektívne motivácie. Tieto selektívne motívy však nemajú nič

spoločné s cieľmi organizácie a neexistuje ani záruka, že členovia takejto organizácie s tým súhlasia.

Ako ukazujú viaceré prieskumy¹⁵, dôvodom pre vstup do mnohých organizácií je získaná selektívna výhoda. Avšak do mnoho ďalších to je kolektívne dobro (politický záväzok a záujem). Lekári vstúpia do asociácie, aby získali selektívnu výhodu, pričom ženy vstúpia do ženskej asociácie, pretože sa snažia podporiť ich program.

Podľa Zeiglera (1992) sa dá predpokladať, že členovia mnohých záujmových skupín sú iracionálni vo väzbe na ich ekonomickú maximalizáciu. Motivácie sa líšia vo väzbe na charakter jednotlivých organizácií a typu rozhodnutia. Rozhodnutie obnoviť členstvo sa môže líšiť od rozhodnutia vstúpiť do organizácie, keďže jednotlivec má už viac vedomosti o organizácii. Vo všeobecnosti je selektívna výhoda dôležitejšia pri obnove členstva. To poskytuje lobistom viac slobody, keďže noví členovia vedia o aspiráciách organizácie menej ako veteráni.

I.3.2. Korporatizmus

Dôležité aspekty verejnej politiky sú často uskutočňované po konzultáciách medzi vládou a monopolistickými záujmovými skupinami, ktoré majú exkluzívne právo reprezentovať napr. zamestnávateľov a zamestnancov.

Korporatizmus ako forma vzťahu medzi štátom a spoločnosťou sa nachádza medzi liberálnym pluralizmom a totalitnými systémami. (Wiarda (1997), str. 6) Korporatizmus znamená: (tamtiež, str.7)

- silný, ale nie totalitný štát
- štruktúrované záujmové skupiny, ktoré sú obvyklé obmedzené v počte a funkciách
- záujmové skupiny ako súčasť štátu

V súčasnej politologickej praxi sa slovo korporatizmus využíva najviac práve na opis tripartitných štruktúr, ktoré v určitej forme fungujú vo viacerých krajinách Európy. Tieto sa často nazývajú aj neokorporatizmom alebo demokratickým korporatizmom (viď Wiarda (1997) a Katzenstein (1984)).

Vo všeobecnosti korporatistické vlády „uznávajú“ tie strešné organizácie, ktoré reprezentujú veľký počet menších organizácií (napr. konfederácia odborových zväzov). Keďže hlavný záujem korporatistického rozhodovania je ekonomický - platy alebo politika príjmov, obchodná bilancia, deficity atď. – vláda pozýva len tieto záujmové skupiny, ktoré sú priamo spojené s takouto politikou. Korporatizmus je tak možné definovať ako alianciu medzi ekonomickými záujmovými skupinami. Tým, že sa poskytuje kvázi oficiálny status napr. vo forme povinného tripartitného rokovania, spojením týchto hlavných asociácií s vládou sa vytvárajú veľké motívy pre ekonomické záujmové skupiny. V takomto systéme ostatné subjekty používajú klasické lobistické techniky pluralistického politického systému.

Ani pluralitný, ani korporatistický systém vzťahu medzi štátom a

¹⁵ Bližšie pozri Zeigler (1992)

Ak učiteľské odbory otvorene podpora politickú stranu, lebo sľubuje viac financií na vzdelanie, ide o záujmovú skupinu. Keď sa však spoja Peter a Juraj, pretože Peter pozná ministra a Juraj zase štátneho tajomníka, a spolu si tak cez svoje známosti dohodia štátnu zákazku, nejde o záujmovú, ale o zlodejskú skupinu .

Sme, 13. 11. 1999

spoločnosťou nie sú ideálne pre reprezentovanie názorov členov dobrovoľníckych organizácií. Zatiaľ čo motív selektívnych výhod je menej problematický v prípade, že členstvo v príslušnom združení je takmer povinné a prístup pre ďalších potenciálnych záujemcov ako aj k získaným výhodám umožnený, nič nenasvedčuje tomu, že funkčná reprezentácia korporativizmu je vhodnejšia ako „laissez – faire“ spôsob pluralistickej reprezentácie. Zatiaľ čo v pluralistickom systéme je reakcia elít na dopyt členov nedokonalá, v korporatistickom systéme elít je možná izolovanosť.

I.4. Niektoré ďalšie faktory ovplyvňujúce verejnú politiku

Na priebeh a realizáciu reforiem ako aj ich samotný obsah vplyva viacero faktorov, ktoré by sme mohli dať do skupiny neformálnych pravidiel. Veľký vplyv majú kultúra, tradície a spoločenské normy v danej spoločnosti. Ako príklad uvádzame **sociálny kapitál a tzv. nárazníkový princíp**.

I.4.1. Sociálny kapitál

Podľa Putnama (1993) sme zvyknutí premýšľať o štáte a trhu ako o dvoch alternatívnych mechanizmoch na riešenie spoločenských problémov, história však ukazuje, že obe - štát ako aj trh - fungujú efektívnejšie, ak sú zakotvené v občianskej spoločnosti. Coleman (1990) kritizoval ekonomickú teóriu dokonalej konkurencie na trhu, keďže je založená na tvrdení, že spoločnosť sa skladá z jednotlivcov, ktorí sa chovajú tak, aby dosiahli svoje ciele a že fungovanie spoločenského systému sa skladá z kombinácii týchto aktivít jednotlivcov. Coleman ďalej tvrdí, že jednotlivci sa nesprávajú nezávisle. Ciele nie sú dosahované nezávisle a záujmy nie sú len sebecké. Podľa neho sú osobné vzťahy a siete vzťahov dôležité na dosahovanie osobných cieľov. Považuje tieto vzťahy a siete za aktívum – kapitál jednotlivcov, druh sociálneho kapitálu. Sičáková (2000) uvádza, že úspešnosť prekonania dilem medzi kolektívnym prístupom a individuálnym oportunistom závisí od širšieho sociálneho kontextu v rámci ktorého sa odohráva život v danej spoločnosti. Dobrovoľná spolupráca je ľahšia v spoločnosti, ktorá zdedila dostatočné množstvo sociálneho kapitálu vo forme noriem reciprocity a sieti, ktoré môžu zlepšiť efektívnosť spoločnosti podporou a rozvíjaním vzájomne koordinovaných aktivít.

Existuje niekoľko definícií sociálneho kapitálu, ktoré poukazujú skôr na jeho prejavy ako na sociálny kapitál sám o sebe. Sociálny kapitál je zhmotnená neformálna norma, ktorá podporuje kooperáciu medzi dvoma a viacerými jedincami. Putnam¹⁶ pod sociálnym kapitálom rozumie sieť sociálnych vzťahov a prepojení v rámci miestnej komunity. Špeciálnou črtou sociálneho kapitálu je popri dôvere, normách reciprocity a sieti aj to, že ide o verejný statok. Ako atribút sociálnej štruktúry, v ktorej sa jednotlivec nachádza, sociálny kapitál nie je súkromným majetkom žiadnej osoby, ktorá má z neho prospech.

Viacerí sa pokúsili poukázať na dopady a väzby sociálneho kapitálu. Podľa Putnama (1993) je pre politickú stabilitu, efektívnosť štátnej správy, ako aj pre hospodársky rozvoj sociálny kapitál dokonca dôležitejší ako fyzický alebo ľudský kapitál. Sociálny kapitál, rovnako ako iné formy kapitálu, je teda produktívny, pričom umožňuje

¹⁶ Domino Fórum, 19. 7. 2001

dosiahnuť určité ciele, ktoré by neboli možné v prípade jeho absencie,¹⁷ prípadne by ich realizácia bola oveľa náročnejšia. Sociálny kapitál je dôležitý pre fungovanie modernej ekonomiky a vytvára kultúrny komponent modernej spoločnosti. Fukuyama (1995) poukazuje na vplyv sociálneho kapitálu na to, aké formy organizácie podnikania prevládajú v konkrétnej spoločnosti.

Putnam¹⁸ rozlišuje dva druhy sociálneho kapitálu. Prvým je sociálny kapitál založený na špecifickej reciprocite: ja pomôžem tebe a ty pomôžeš mne. Zaujímavejšia je však zovšeobecnená reciprocita: ja pomôžem tebe a ty pomôžeš jemu. Rozdiel medzi špecifickou a zovšeobecnou reciprocitou je rozdielom medzi dôverou v úzkom kruhu a dôverou v otvorenej komunite. Ďalej uvádza, že je rozdiel medzi sociálnymi vzťahmi, ktoré ťa viažu k ľuďom ako ty, a medzi vzťahmi, ktoré ťa viažu s ľuďmi, ktorí sú iní ako ty. Prvý typ sociálneho kapitálu nazývame zväzujúci, druhý typ nazývame premostujúci. Obidva formy sú dôležité. Ak je však zväzujúci sociálny kapitál jediná forma sociálneho kapitálu v spoločnosti, výsledkom je Bosna. Z politického hľadiska je dôležitý práve premostujúci sociálny kapitál. Vzťahy s ľuďmi, ktorí sú iní ako ja, sú dôležité pre vytváranie atmosféry dôvery v širšej spoločnosti.

Je zároveň potrebné uviesť aj negatívne formy sociálneho kapitálu a možné následky. Ide napr. o mafiu či korupciu, ktorá môže vzniknúť ako následok uprednostňovania svojich známych či príbuzných. V Dánsku by sa prípadná korupcia považovala za izolované správanie určitých jednotlivcov, ktorí by sa pokúsili využiť ich pozíciu pre osobný prospech. Inými slovami, odrážalo by to protispoločenské správanie nespôsobené spoločenským tlakom alebo prevažujúcimi spoločenskými normami. V takomto prípade by identifikácia aktéra korupcie mohla byť jednoduchšia, keďže obeť korupcie by to s väčšou pravdepodobnosťou mohla oznámiť. Jeho potrestanie by mohlo byť ľahšie, keďže by bolo v súlade s všeobecne akceptovanými spoločenskými normami. Avšak v spoločnostiach s bližšími spoločenskými alebo interpersonálnymi väzbami by frekvencia korupcie mohla byť vyššia, identifikácia by bola zložitejšia a potrestanie problematickejšie.

I.4.2. Nárazníkový princíp (ang. arm's length relationship)

Aplikácia tohto princípu do ekonomického rozhodovania vyžaduje, aby osobné vzťahy nehrali žiadnu úlohu pri ekonomických rozhodnutiach zahrňujúcich viac ako jednu stranu. Rovnaké zaobchádzanie so všetkými aktérmi je dôležité pre dobre fungovanie trhovej ekonomiky. V ekonomickom zmysle slova by mal jednotlivec zaobchádzať s príbuznými a známymi tak isto ako s neznámym človekom.

Pri analýze nárazníkového princípu zohrávajú dôležitú úlohu kultúrne faktory. Pre Indov by sa určitý typ správania, ktorý je platný napr. v Dánsku hodnotil dokonca ako nemorálny. V Indii však príbuzní očakávajú preferenčné správanie či už pri jednaní s jednotlivcami v súkromnom sektore alebo vo verejnej správe.

¹⁷ Skupina, ktorá disponuje dôveryhodnosťou a navzájom si intenzívne dôveruje má predpoklady na to, aby dosiahla oveľa viac ako porovnateľná skupina, ktorej dôveryhodnosť a dôvera chýba. Ide aj o väzbu na transakčné náklady

¹⁸ Domino Fórum, 19. 7. 2001

V krajine, kde prevláda nárazníkový princíp, sa skôr udomácní správanie byrokratov podľa Weberovho byrokratického modelu. Vytvorenie nestrannej byrokracie, ktorá by fungovala podľa definovaných formálnych pravidiel, v ktorých nie je miesto pre nepotizmus či klientelizmus, by v niektorých krajinách mohlo byť konfliktné s existujúcimi akceptovanými **spoločenskými normami**. Tie totiž hovoria, že rodina a priatelia majú prednosť. V spoločnostiach, kde sa od zamestnanca vo verejnom sektore, rovnako ako od každého iného jednotlivca, očakáva pomôcť príbuzným a priateľom špeciálnym zaobchádzaním, si takéto správanie vyžaduje porušovanie zákonov, administratívnych pravidiel a odchod od „univerzálnych princípov“. Osoba, ktorá odmieta poskytnúť tento typ pomoci, je považovaná za porušujúcu prevažujúci morálny kódex a môže byť ostrakizovaná. India a Dánsko predstavujú extrémny v interakcii jednotlivcov v komunite. Väčšina spoločností pravdepodobne spadá medzi tieto dva extrémny.

Keď človek získa úrad,
aj jeho prasa ide do
neba.

Čínske príslovie

Dlhodobý pôsobiaci a široko akceptované spoločenské normy sú často silnejšie ako nové a často importované pravidlá založené na nárazníkovom princípe. Aj to je jeden z dôvodov prečo niektoré reformy, ktoré implicitne predpokladajú alebo požadujú nárazníkový princíp, často neúspejú, neprežijú, prípadne ich zavádzanie je dlhšie. Budovanie sociálneho kapitálu bolo považované za úlohu pre „druhú generáciu“ ekonomických reforiem, avšak na rozdiel od hospodárskej politiky alebo dokonca ekonomických inštitúcií, sociálny kapitál nemôže byť ľahko vytvorený alebo tvarovaný na základe verejnej politiky.

1.5. Ďalšie teoretické rámce pre uvažovanie o prostredí verejnej politiky

Okrem už uvedených analytických rámcov pre pohľad na proces tvorby verejnej politiky spomenieme veľmi stručne niektoré ďalšie možné interdisciplinárne prístupy najmä z oblastí ekonómie, práva a politológie. Cieľom je upozorniť na ich existenciu vzhľadom na to, že niektoré tieto rámce pre uvažovanie budeme používať v štúdiu.

V prvom rade je pri analýze procesu tvorby verejnej politiky dôležité vnímať celkovú modernú mikroekonomickú analýzu a to v prvom rade jej koncentráciu na otázky:

- asymetria informácií a z nej vyplývajúce závery, súvisiace najmä s teóriou principal a agent (vid' Milgrom a Roberts (1992))¹⁹
- strategické interakcie s dôrazom na teóriu hier (Baird, Gertner a Picker (1998))²⁰

Ďalšou dôležitou oblasťou je tzv. racionálna politická ekonómia, ktorá sa snaží analyzovať politický proces vrátane tvorby verejnej politiky na základe rámca, ktorý predpokladá racionalitu a maximalizáciu úžitku pre jednotlivých účastníkov procesu

¹⁹ Ide o otázky súvisiace s tým, ako transakcie ovplyvňuje fakt, že jedna strana má relevantné informácie, ktoré druhej strane chýbajú. Táto otázka je z nášho hľadiska relevantná najmä v súvislosti s teóriou tzv. principal a agenta, kde principal si najíma agenta, aby vykonával určité činnosti v jeho prospech. Táto teória kladie zaujímavé otázky o tom, ako má principal štrukturovať svoj kontrakt s agentom, ak nemôže priamo kontrolovať jeho prácu a niekedy dokonca ani nie všetky jej výsledky. Táto teória má priamu relevantnosť pre vzťah medzi voličom a politikom

²⁰ Teória hier a celkovo analýza tzv. strategických interakcií sa zaoberá situáciami, keď rozhodnutie jednotlivca a optimálny výsledok z jeho uhlu pohľadu závisí aj od krokov iného jednotlivca a je teda nevyhnutné brať do úvahy vzájomnú interakciu rozhodnutí a stratégií

(teda chovanie na základe racionálnej analýzy maximálneho úžitku jednotlivca). Jej aplikáciu na verejnú politiku a verejnú správu predstavuje napr. Horn (1995).

Nová inštitucionálna ekonómia (viď napr. Coase (1960), Miller, Benjamin a North (2000), North (1990)) ide len do určitej miery rovnakým smerom. Kládie síce dôraz na motivácie jednotlivých účastníkov procesu, zdôrazňuje však, že tieto motivácie spoludeterminujú nielen racionálne faktory, ale aj neformálne normy (zvyky, nepísané pravidlá), ktoré môžu a nemusia za každých okolností viesť k rovnakým výsledkom ako racionálna maximalizácia úžitku.

Ekonomická analýza práva (law and economics) existuje už viac ako tri desaťročia ako interdisciplinárna veda zaoberajúca sa možnosťami aplikácie ekonomického uvažovania na právne problémy. Jej osobitnou súčasťou je tzv. komparatívna ekonomická analýza práva (comparative law and economics), ktorá sa venuje porovnávaniu a ekonomickej analýze vybraných aspektov práva v rôznych krajinách (Cooter a Ulen (1997), Mattei (1998)). V tejto súvislosti je potrebné stručne upozorniť na relevantné vybrané poznatky:

- konkrétne právne riešenie určitej otázky v určitej krajine často je, ale nemusí byť najefektívnejším riešením z hľadiska ekonomickej analýzy
- keďže právne systémy sa menia len postupne a pomaly, podporuje to tvrdenia novej inštitucionálnej ekonómie, ale skôr v oblasti formálnych noriem
- vďaka rôznym procesom v tvorbe práva existuje konkurencia vnútri krajín aj medzi krajinami
- napriek tomu sú základy právneho systému (najmä vo vzťahu kontinentálne vs. anglosaské právo, ale aj v rámci týchto systémov) určené najmä historicky a preto nie je možné a priori postulovať postupnú dominantnosť ekonomicky efektívnejších riešení
- okrem toho konkrétne právne transplanty nadobúdajú v novom prostredí často nový zmysel.

KAPITOLA II: Základný rámec pre tvorbu a výkon verejnej politiky na Slovensku

II.1. Úvod

V predchádzajúcej kapitole sme sa venovali všeobecne teoretickému rámcu pre analýzu procesu tvorby verejnej politiky. Táto kapitola skúma empiricky rámec pre tvorbu verejnej politiky na Slovensku a to najmä proces tvorby a prijímania tejto politiky z hľadiska formálnych aj neformálnych pravidiel.

Proces tvorby verejnej politiky na Slovensku je regulovaný formálnymi normami (Ústavou SR, zákonmi, podzákonnými predpismi, uzneseniami vlády, metodickými pokynmi), ako aj neformálnymi normami (zvykmi, ktoré sa vyvinuli od vzniku slovenskej vlády 1. januára 1969 a najmä od zmeny politického systému v novembri 1989 a po vzniku samostatnej Slovenskej republiky od 1. januára 1993). V tejto časti sa zameriame na dlhodobo stabilné formálne pravidlá ustanovené v ústave a niektorých zákonoch, ako aj na reálnu podobu procesu tvorby verejnej politiky na základe spolupôsobenia formálnych a neformálnych pravidiel.

Základnou formálnou normou upravujúcou tvorbu verejnej politiky v súčasnosti je Ústava SR, prijatá v roku 1992 a významne novelizovaná v roku 2001. Časti týkajúce sa tvorby verejnej politiky sa však od roku 1992 prakticky nezmenili a preto postačí jednotný opis a analýza. Ústava SR nepozná pojem verejná politika, ale hovorí o nástrojoch, ktoré de facto slúžia na jej realizovanie ako aj o vzájomných vzťahoch orgánov zodpovedných za vytváranie a využívanie týchto nástrojov. V rámci významne legalistického prístupu charakteristického nielen pre Slovensko, ale aj pre susedné krajiny sú hlavným nástrojom realizácie verejnej politiky zákony a na ne nadväzujúce podzákonné normy. Okrem nich pozná ústava aj programové vyhlásenie vlády, zásadné opatrenia na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky SR či zásadné otázky vnútornej a zahraničnej politiky.

Najdôležitejšími orgánmi zodpovedajúcimi za vytváranie a využívanie týchto nástrojov sú Národná rada Slovenskej republiky a Vláda Slovenskej republiky. NR SR na základe svojho demokratického mandátu pochádzajúceho z parlamentných volieb má priamy ako aj sprostredkovaný vplyv na nástroje verejnej politiky. Priamy vplyv realizuje prostredníctvom iniciovania a schvaľovania zákonov ako základných noriem určujúcich „pravidlá hry“.²¹ Právo zákonodarnej iniciatívy majú okrem vlády len poslanci a výbory NR SR.²² Nepriamy vplyv uplatňuje NR SR prostredníctvom svojho vplyvu na zloženie vlády, obsah jej mandátu a kontroly jej činnosti.²³ NR SR musí vysloviť každej vláde dôveru na základe jej programového vyhlásenia a môže odvolať jednotlivých jej členov. Prostredníctvom zákonov vytvára mantinely pre činnosť výkonnej moci určením vzájomných vzťahov medzi jednotlivými súčasťami výkonnej moci a obmedzením priestoru pre verejnú politiku vykonávanú rozhodnutiami vlády, ministerstiev či iných orgánov štátnej správy.

Vláda ako kolektívny orgán výkonnej moci rozhoduje nielen o vládnych návrhoch zákonov a o nariadeniach vlády, ale aj o všetkých zásadných opatreniach na

²¹ Čl. 86 Ústavy SR

²² Čl. 87 tamtiež

²³ Čl. 86, čl. 113, čl. 114 tamtiež

zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky SR či o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky SR.²⁴ V jej rukách sa teda na základe Ústavy sústreďuje hlavná zodpovednosť za výkon už rozhodnutej verejnej politiky a významná časť zodpovednosti za tvorbu návrhov verejnej politiky.

Proces tvorby verejnej politiky ďalej rozpracúva aj viacero zákonov. Medzi najdôležitejšie patria tzv. veľký kompetenčný zákon a rokovací poriadok NR SR.

Veľký kompetenčný zákon rozdeľuje zodpovednosť za jednotlivé oblasti politiky medzi ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy a zveruje im zodpovednosť za tvorbu jednotnej štátnej politiky v jednotlivých oblastiach a uskutočňovanie tejto politiky.²⁵ Ďalej im ukladá skúmať „problematiku vo veciach, ktoré sú v ich pôsobnosti a analyzovať dosahované výsledky... robiť opatrenia na riešenie aktuálnych otázok... spracúvať koncepcie rozvoja zverených oblastí a riešenia základných otázok, pripravovať návrhy zákonov a po zverejnení a po pripomienkovom konaní ich predkladať vláde.“²⁶

Rokovací poriadok NR SR²⁷ na druhej strane upravuje okrem iného predkladanie a schvaľovanie návrhov zákonov do parlamentu, pričom viaceré procedurálne ustanovenia môžu mať významný vplyv na obsah zákonov a teda aj na verejnú politiku. Ide najmä o postup v troch čítaniach, v rámci ktorých sa schvaľuje návrh zákona²⁸, zakotvenie stanovísk vlády k poslaneckým návrhom zákona²⁹ či ustanovenia o gestorskom výbore a podávaní pozmeňujúcich návrhov.

Ďalšou úrovňou právnej úpravy v tejto oblasti sú podzákonné predpisy, teda predpisy nižšej právnej sily a dokonca metodické pokyny. Ide napríklad o Rokovací poriadok vlády, tzv. legislatívne pravidlá, pravidlá na predkladanie materiálov na rokovanie vlády. Uvedené predpisy väčšinou podrobne regulujú proces tvorby, konzultácie, predkladania a schvaľovania koncepčných a legislatívnych dokumentov vládou a NR SR. Napriek tomu, že tieto normy možno meniť jednoduchšie – napríklad rozhodnutím vlády či vedúceho Úradu vlády SR, ich vývoj od roku 1990 je veľmi postupný a základné rysy sa zachovávajú.

Z uvedeného stručného prehľadu je zrejmé, že na Slovensku existuje hierarchicky usporiadaná podrobná sieť formálnych noriem zaoberajúcich sa tvorbou a výkonom verejnej politiky. Tento súbor noriem sa postupne vyvíja, no vykazuje vyššiu mieru stability ako ostatné formálne pravidlá hry v rámci tranzície, ktoré sa menia pomerne prudko. Spolu s neformálnym rámcom regulujú proces formálneho vytvárania verejnej politiky.

Hlavným zmyslom existencie uvedených pravidiel je upraviť pôsobenie relevantných subjektov – aktérov - v rámci daného procesu. Kto sú teda významnejší „hráči“ v

²⁴ Čl. 119 tamtiež

²⁵ § 35 zákona o organizácii ústredných orgánov štátnej správy

²⁶ § 36 a 37 tamtiež

²⁷ zákon NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

²⁸ § 71 – 86 tamtiež

²⁹ § 70 tamtiež

rámci procesu tvorby verejnej politiky? Na základe doterajších skúsenosti ich možno podľa nášho názoru rozdeliť na nasledovné skupiny:

- členovia vlády
- poslanci NR SR
- štátni zamestnanci priamo participujúci na tvorbe politiky
- formálni korporatistickí partneri vlády
- zahraniční partneri
- médiá
- tretí sektor
- územná a profesijná samospráva
- neformálni partneri a záujmové skupiny (najmä členovia rôznych rozhodovacích a poradných orgánov nepatriaci do žiadnej z iných skupín)

Tieto skupiny buď formálne zodpovedajú za prípravu a realizáciu verejnej politiky v rôznych oblastiach, alebo sa ju snažia ovplyvňovať. Ich úlohu v tomto procese s výnimkou poslancov a členov vlády analyzuje špecializovaná časť.³⁰ V nasledujúcej časti sa zameriame na samotný proces tvorby a schvaľovania verejnej politiky.

II.2. Proces tvorby a schvaľovania verejnej politiky – štylizované zovšeobecnenie

I keď tvorba verejnej politiky sa líši od prípadu k prípadu, táto časť má za cieľ prezentovať štylizované zovšeobecnenie procesu ich prípravy a schvaľovania, ktoré poukazuje na jeho základné črty.

Významnú zmenu verejnej politiky³¹ v určitej oblasti z formálneho hľadiska môže schváliť len vláda alebo parlament a to či už vo forme legislatívneho, koncepčného alebo iného materiálu či dokonca v podobe rozpočtovej zmeny. Tieto dve inštitúcie teda fungujú ako kľúčové body, cez ktoré musia prejsť významné formálne rozhodnutia o zmene verejnej politiky v určitej oblasti a ktoré majú aj ústavnú zodpovednosť v tejto oblasti.³²

V prípade zmeny v určitej oblasti verejnej politiky treba rozlíšiť medzi tromi kľúčovými pojmami: **impulzom, predkladateľom a rozhodovacím orgánom.**

Impulzom k zmene verejnej politiky je udalosť alebo faktor, ktoré viedli k predloženiu návrhu na zmenu. Môže ísť v zásade o čokoľvek: programové vyhlásenie vlády, snahu splniť predvolebné prísľuby, núdzovú situáciu vyvolanú vonkajšími udalosťami, mediálny tlak spôsobený konkrétnym prípadom či škandalom v danej

³⁰ Členom vlády a poslancom sa v štúdiu nevenujeme preto, lebo z hľadiska tvorby verejnej politiky nepredstavujú záujmovú skupinu, ale sú rozhodovacími orgánmi, ktoré záujmové skupiny ovplyvňujú. Ich voľba/menovanie a rozhodovanie sú podrobne procedurálne upravené a ich mandát vychádza priamo od voličov, ktorým sa aj v pravidelných štvorročných obdobiach zodpovedajú. Účelom štúdie je práve skúmať úlohu ostatných účastníkov procesu a ich úlohy pri ovplyvňovaní politických predstaviteľov

³¹ Menej významné zmeny sú často v právomoci jednotlivých ministrov či iných predstaviteľov verejnej správy či už na základe ich oprávnenia vydávať podzákonné predpisy alebo štruktúry formálnych noriem, ktorá im dáva „manévrovací“ priestor

³² Toto tvrdenie je potrebné spresniť - neplatí, ak sa nezávislý orgán verejnej moci rozhodne významným spôsobom zmeniť verejnú politiku, nad ktorou má kontrolu – ide napríklad o Národnú banku Slovenska a menovú politiku, ale najmä o súdnu moc, kde rozhodnutia konkrétnych súdov ako aj Ústavného súdu môžu mať významný dosah na verejnú politiku.

oblasti, tlak niektorej zo záujmových skupín či iniciatívu vyvolanú vierou v pozitíva navrhovanej zmeny alebo vierou v popularnosť návrhu.

Predkladateľom je tá osoba alebo skupina osôb, ktorá má právo formálne predložiť návrh na rokovanie príslušného rozhodovacieho orgánu – vlády alebo parlamentu (tzv. agenda-setting). Okruh predkladateľov je legislatívne obmedzený. V prípade vlády môžu návrh predkladať jej členovia, ďalej predsedovia ostatných ústredných orgánov štátnej správy, guvernér NBS, generálny prokurátor, predseda NKÚ SR a niektorí ďalší verejní predstavitelia. V prípade NR SR môžu návrhy predkladať len poslanci (samostatne, skupinovo alebo ako výbory NR SR) a vláda.

Rozhodovacím orgánom je vláda alebo parlament. V prípade vlády je na schválenie návrhu potrebná nadpolovičná väčšina **všetkých** členov vlády (v súčasnosti 11 z 20). V prípade parlamentu ide o nadpolovičnú väčšinu prítomných poslancov NR SR³³ okrem ústavných zákonov, kde je potrebná trojpäťtinová väčšina všetkých poslancov NR SR.

Proces prípravy a schválenia zmeny vo verejnej politike na Slovensku pozná dve základné trajektórie - vládnu a poslaneckú - ktoré podrobne rozoberáme v nasledujúcej časti.

Podobne ako vo väčšine iných systémov s parlamentným systémom vlády³⁴ aj v našej krajine dominuje v procese tvorby verejnej politiky vláda. Táto všeobecná dominantnosť je ďalej v SR posilnená viacerými faktormi:

- preťaženosť NR SR vďaka potrebe prestavby legislatívneho a inštitucionálneho rámca počas budovania trhovej demokracie neumožňujúca vytvorenie výraznejšieho politického a časového priestoru na poslaneckú iniciatívu
- umocnenie tejto preťažnosti najmä od roku 1999 potrebou prijať legislatívu nevyhnutnú na vstup do Európskej únie
- nízka technická a intelektuálna podpora pre poslancov NR SR pri príprave legislatívnych a koncepčných dokumentov. Až do vytvorenia miest asistentov v januári 2001 mali individuálni poslanci len minimálnu možnosť vytvárať si odborné zázemie pre svoju činnosť (s výnimkou Parlamentného inštitútu)
- čiastočná existencia začarovaného kruhu, kde vďaka všetkým uvedeným faktorom majú politické špičky s najväčším zápalom pre verejnú politiku väčšinou záujem práve o miesta v exekutive, ktoré im umožňujú viac realizovať ich ambície.

Existenciu tohto javu možno aj kvantitatívne dokumentovať na základe štatistík o prijímaní zákonov v období rokov 1994 - 2001.

³³ aby bola NR SR uznášaniaschopná, musí byť prítomná nadpolovičná väčšina, teda najmenej 76 poslancov

³⁴ v tomto systéme je vláda ako najvyšší orgán výkonnej moc vyjadrením mocenských pomerov v parlamente, zodpovedá sa mu a závisí od dôvery parlamentu (teda zachovania parlamentnej väčšiny). Naopak, napríklad v USA existuje oddelenie výkonnej moci od zákonodarnej moci vďaka priamej voľbe najvyššieho predstaviteľa výkonnej moci – prezidenta a preto aj samotný parlament (Kongres) a jeho individuálni poslanci oveľa viac využívajú právo zákonodarnej iniciatívy

Tabuľka II.1: Prijímanie zákonov v NR SR, 1994 - 2001

	Počet prijatých zákonov	Počet prijatých vládnych návrhov zákonov	Počet prijatých poslaneckých návrhov zákonov
1994 – II. časť	8	2	6
1995	84	68	16
1996	79	64	15
1997	73	67	6
1998 – I. časť	69	57	12
1998 – II. časť	17	10	7
1999	100	84	16
2000	126	96	30
2001 (do 50. schôdze)	60	51	9

Zdroj: kancelária NR SR

Možno pozorovať takmer absolútnu dominantnosť vládnych návrhov ako aj postupné narastanie počtu prijatých zákonov, ktoré súvisí najmä s prístupovým procesom do EÚ a ilustruje narastajúcu zaťaženosť politických aj administratívnych kapacít exekutívy, ku ktorým sa vrátíme v kapitole IV.

II.2. Trajektórie tvorby verejnej politiky

II.2.1. Vládna trajektória

Základným dokumentom načrtávajúcim smerovanie vlády a jej ciele v jednotlivých oblastiach verejnej politiky je programové vyhlásenie, s ktorým musí každá vláda predstúpiť pred NR SR do 30 dní od svojho menovania a na ktorého základe dostáva dôveru a mandát parlamentu.

Programové vyhlásenie vlády možno teda chápať ako mandát parlamentnej väčšiny pre vládu na prípravu a realizáciu krokov v ňom navrhovaných. Tento mandát má dve roviny. V prvom rade ide o všeobecné vyjadrenie dôvery vláde od väčšiny poslancov zastupujúcich na základe výsledkov volieb občanov. V praktickejšej rovine však možno vyjadrenie dôvery na základe programového vyhlásenia vnímať aj ako neformálny záväzok parlamentnej väčšiny podporovať návrhy zákonov predkladaných vládou v intenciách programového vyhlásenia.

V podmienkach koalíciej vlády nielen na Slovensku plní programové vyhlásenie aj ďalšiu neformálnu, ale kľúčovú úlohu – úlohu zmluvy medzi jednotlivými stranami prítomnými pri tvorbe vlády o cieľoch a nástrojoch vlády v jednotlivých oblastiach verejnej politiky. Obdobie prípravy vytvárania vlády a programového vyhlásenia by preto malo byť obdobím, kedy sa budúci účastníci vlády zhodnú na zásadných limitoch a ambíciách vládnutia, ktoré vláde, jej členom a parlamentu pri ich dodržiavaní umožnia relatívne pokojne a produktívne pracovať v rámci dohodnutých mantinelov.

Ak má programové vyhlásenie úspešne slúžiť uvedeným cieľom, musia byť splnené dve podmienky:

- programové vyhlásenie musí byť kredibilné. Inými slovami, všetky zúčastnené strany musia veriť, že jeho nedodržanie zo strany jednotlivých členov vlády či poslancov bez dohody s ostatnými členmi koalície bude mať pre ne významné negatívne následky. Ak to neplatí, nevynucuje sa dodržiavanie „pravidiel hry“
- programové vyhlásenie musí byť jasné a konkrétne v rámci možností daných prostredím. Čím viac v programovom vyhlásení dominujú neurčité a všeobecné politické deklarácie alebo ustanovenia otvorené rôznym výkladom, tým nižšia je jeho hodnota ako záväznej zmluvy medzi vládou a parlamentom ako aj medzi jednotlivými stranami tvoriacimi vládu.³⁵

Pri porovnaní programových vyhlásení vlád od roku 1993 možno konštatovať, že postupne nastáva zlepšenie v oboch oblastiach. Napriek tomu pri porovnaní s programovými vyhláseniami vlády v iných malých západoeurópskych krajinách s podobným politickým systémom možno konštatovať, že existuje veľký priestor pre zvýšenie miery jasnosti a konkrétnosti programového vyhlásenia vlády na Slovensku. Problémom na Slovensku je však vysoká miera neistoty vo vonkajšom a vnútornom prostredí, ktorá sťažuje dosiahnutie jasných a podrobných ex ante politických dohôd.

Na porovnanie vo Fínsku „v 19. storočí mal vládny program len veľmi všeobecný charakter a jeho príprava dlho netrvala. Od skončenia 2. svetovej vojny a najmä počas posledných tridsiatich rokov sa vypracovanie vládneho programu stalo dôležitým a často časovo náročným procesom, ktorý zahŕňa podrobné preskúmanie možností, ktoré má nová vláda v oblasti ekonomickej a sociálnej politiky a to aj diskusiou s viacerými expertmi a zástupcami ministerských aparátov... Tak sa počas 80. a 90. rokov vládny program stal pomerne rozsiahlym dokumentom vytvárajúcim rámec pre verejnú politiku pre vládu počas jej funkčného obdobia.“ (Selovuori (1999), str. 51)

Rovnako možno hovoriť o veľmi podrobnom procese aj vo Švédsku. Egardt (1998) uvádza na základe skúseností z tejto krajiny: „Ak neexistuje spoločná politická agenda, o ktorú sa možno oprieť, väčšie aj menšie politické nezhody môžu ľahko viesť k vládnej paralýze a jej eventuálnemu pádu.“ (str. 16) Aj preto ilustruje na príklade vytvárania vlády v roku 1991 medzi štyrmi koalíčnými partnermi dôležitosť budovania podrobného konsenzu hneď na začiatku. Zástupcovia strán spolu identifikovali 147 otázok, ktoré považovali za relevantné a kde neexistovala predchádzajúca zhoda. 140 z nich boli schopní vyriešiť rokovania ich zástupcovia na nižšej a strednej úrovni. Až zostávajúcich 7 riešili priamo predsedovia strán a po ich uzavretí mohli vytvoriť koalíciu s jasne dohodnutými cieľmi (tamtiež, str. 20 – 21).

Tabuľka II.2: Porovnanie programového vyhlásenia slovenskej a fínskej vlády v rokoch 1998 a 1999 v oblasti vzdelávania

Slovenská vláda	Fínska vláda
Koncepčné zámery	Koncepčné zámery
Koncepcia rozvoja výchovy a vzdelávania	Bezplatné predškolské vzdelávanie pre 6 ročných
Nový školský zákon	Zváženie zníženia veku pre začiatok povinnej školskej dochádzky
Zákon o financovaní	Rozvoj vzdelávania pre "dospelých" (celoživotného vzdelávania)

³⁵ Napríklad vo Fínsku používajú pre vládny program aj výraz „akčný plán vlády“

Prehodnotenie systému financovania neštátnych škôl	Polytechniky sa budú orientovať na zvýšenie kvality vzdelávania
Kontrola využitia prostriedkov školskou samosprávou	Podpora štrukturálneho rozvoja školstva
Posilnenie školskej samosprávy	Verejné financovanie fínskych inovačných programov
Daňové zvýhodnenie škôl	Podpora bezplatných kultúrnych aktivít
Zákon o štátnej a verejnej službe	
Služby učiteľom pomocou metodických centier	
Presun predškolských zariadení a ZŠ na miestnu samosprávu	
Posilnenie dôrazu na mimoškolskú výchovu	
Analýza siete stredných škôl + racionalizácia	
Štandardizácia vzdelávania	
Vylúčenie korupcie pri prijímacích pohovoroch	
Zvýšenie vzdelanostnej úrovne nár. menšín	
Vrátenie finančných a personálnych právomocí na okresné a kraj. úrady	
Koncepcia rozvoja vysokoškolského vzdelávania pre 21. storočie	
Podpora hospodárenia VŠ ako neziskových organizácií	
Zákon o VŠ	
Posilnenie integrity VŠ	
Diferenciácia VŠ a ich vnútorná diverzifikácia	
Rozvoj doktorandského štúdia	
Posúdenie zriadenia katolíckej univerzity	
Konkrétne opatrenia:	Konkrétne opatrenia:
Umožnenie VŠ študentom cenovo prístupné stravovanie, ubytovanie, dopravu, účinnej pomoci vo forme štipendií	Preskúmanie výsledkov experimentálneho vyučovania vo vyššom strednom školstve
Obnovenie nezávislej školskej inšpekcie	Znalosti v matematike a prírodných vedách sa zdokonalia
Zavedie princíp, aby poplatky rodičov a študentov ostávali na príslušnej škole	Zrealizuje sa vysoko kvalitná analýza vyučovania na polytechnikách
Pomoc pre sociálne slabších	Budú vyvinuté testy zručnosti pre učňovské školstvo
Zmena obsahu vzdelávania na ZŠ	Implementácia študijných praxí
Zvýšenie kvality záverečných skúšok a maturity	Evaluácia učiteľov a vzdelávania na celonárodnej báze
Dvojjazyčné vysvedčenia a dvojjazyčné vedenie pedagogickej dokumentácie	Redukcia času potrebného k dosiahnutiu VŠ a doktorandského vzdelania

Zlepšenie vyuč. slovenčiny na školách s VJ maďarským	Založenie virtuálnej univerzity
Zvyšovanie počtu študentov na VŠ	Rozvoj študentských grantov
Internacionalizácia súčasného systému evaluácie a akreditácie	Zvýšenie základu pre granty na životné náklady študentov
Dostavba internátov	Pokračovanie v zakladaní "Centier výnimočnosti"

Zdroj: Programové vyhlásenie Vlády Slovenskej republiky, november 1998, programové vyhlásenie Vlády Fínskej republiky, apríl 1999

Programové vyhlásenie sa na Slovensku premieta do dvoch základných plánovacích dokumentov vlády v oblasti verejnej politiky – plán práce vlády a plán legislatívnych úloh vlády. Tieto dokumenty schvaľuje vláda na začiatku každého roka pre daný rok a možno ich preto považovať nielen za realizačný plánovací dokument programového vyhlásenia vlády, ale aj za možnosť doplniť kľúčové vopred určené priority vlády inými úlohami, ktoré sú výsledkom iniciatívy ministrov alebo požiadaviek mimo programového vyhlásenia vlády.

Na základe plánu práce vlády a plán legislatívnych úloh vlády majú jednotliví predkladatelia uložené predložiť návrh na rokovanie vlády v príslušnom mesiaci.

Spôsob, ktorým člen vlády alebo iný predkladateľ návrh pripraví, je plne v jeho kompetencii. Štandardne prideli zodpovednosť v rámci svojho úradu niektorému organizačnému útvaru. Najmä pri politicky závažnejších či náročnejších úlohách sa často na prípravu využívajú aj spoločné expertné skupiny zamestnancov ústredných orgánov štátnej správy a iných predkladateľov prípadne ad hoc komisie či skupiny pracujúce úplne mimo ústredných orgánov.³⁶ Pripravený návrh prechádza často tzv. vnútrorezortným pripomienkovaním, v ktorom sa k pracovnej verzii návrhu vyjadrujú iné útvary podliehajúce tomu istému predkladateľovi a záverečnú verziu schvaľuje porada najvyšších predstaviteľov daného ústredného orgánu.

Tento návrh by predkladateľ teoreticky mohol predložiť priamo na rokovanie vlády, ktorá by ho schválila bez zmien, pozmenila alebo odmietla. Vzhľadom na vyťaženosť vlády ako aj jej politický charakter by však takýto systém nebol efektívny ani účelný. Preto medzi vypracovaním tzv. ministerskej verzie a predložením materiálu na rokovanie vlády existuje niekoľko medzistupňov.

Základným medzistupňom je tzv. medzirezortné pripomienkové konanie (MPK). V rámci neho predkladateľ zašle materiál všetkým ústredným orgánom, ktorých sa návrh týka, prípadne aj iným relevantným inštitúciám. V praxi sa skoro každý návrh zasiela na pripomienkovanie všetkým ústredným orgánom štátnej správy, podpredsedom vlády a relevantným nevládnym inštitúciám (odbory, zamestnávateľia, územné a stavovské samosprávy a pod.) Oslovené osoby a inštitúcie môžu predkladať svoje pripomienky k návrhu. Od 1. 11. 2001 začali platiť nové pravidlá MPK, ktorých cieľom bolo najmä elektronizovať a zdemokratizovať celý proces tým, že veľká časť procesu sa preniesla na internet a umožní sa voľný vstup verejnosti do celého procesu.

³⁶ Na prípravu koncepcie reformy vysokého školstva vymenoval minister školstva komisiu, v ktorej predstavovali zástupcovia MŠ SR minoritu a na prípravu auditu ústrednej štátnej správy vytvoril podpredseda vlády pre ekonomiku pracovnú skupinu, v ktorej dominovali domáci a zahraniční experti mimo štátnej správy

Účelom MPK je dopracovať predkladaný návrh po odbornej a politickej stránke tak, aby sa minimalizovala záťaž na rokovaní vlády a predchádzalo sa konfliktom vo vnútri vlády, ale aj navonok. Jeho cieľom teda nie je vyriešiť všetky rozpory a nezhody medzi zainteresovanými inštitúciami a členmi vlády, ale odstrániť tie, ktoré sa odstrániť dajú. O rozpoch, ktoré sa rokovaním odstrániť nedajú, musí rozhodnúť vláda.

Dôležitú úlohu v procese vytvárania odbornej a politickej zhody o predkladanom návrhu tvoria poradné orgány vlády a jednotlivých ministerstiev. Tie väčšinou rokujú o materiáloch predtým alebo po tom, čo prejdú medzirezortným pripomienkovým konaním a majú právomoc predkladať ministrom vláde odporúčania. Ich skutočný význam je v tom, že predstavujú fóra, na ktorých môžu členovia vlády, iní politici, ale aj záujmové skupiny a odborníci s osobitným záujmom o relevantnú oblasť diskutovať, testovať reakcie a najmä hľadať konsenzus alebo aspoň väčšinový názor všetkých zainteresovaných strán. Tabuľka II.3. ilustruje zloženie poradných orgánov vybraných ministerstiev. Ako vidíme, silne dominujú zástupcovia ministerstiev a štátnej správy. Účasť externistov je s výnimkou niektorých ministerstiev pomerne nízka.

Tabuľka II.3: Zloženie poradných orgánov vybraných ministerstiev³⁷

	Politickí predstavitelia ministerstva*	Zástupcovia ministerstva	Podriadené organizácie	Iná štátna správa	Verejná správa spolu	Externisti**
MS SR	11,6%	60,5%	0,0%	14,0%	86,0%	14,0%
MSPNM SR	36,4%	63,6%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
MDPT SR	25,0%	75,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
MV SR	15,6%	34,4%	18,8%	0,0%	68,8%	31,3%
MZ SR	19,6%	29,4%	2,0%	7,8%	58,8%	41,2%
MH SR	7,8%	38,3%	6,3%	26,6%	78,9%	21,1%
MVRR SR	13,1%	80,3%	3,3%	1,6%	98,4%	1,6%
MZV SR	5,6%	94,4%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
MF SR	6,7%	57,8%	22,2%	6,7%	93,3%	6,7%
MŠ SR	4,8%	25,3%	6,0%	20,5%	56,6%	43,4%
MPSVaR SR	4,0%	19,6%	6,0%	30,4%	60,0%	40,0%
MK SR	1,2%	16,5%	11,9%	2,7%	32,3%	67,7%

Zdroj: jednotlivé ústredné orgány štátnej správy, december 2001

* minister, štátni tajomníci

** asi polovica pochádza z akademického prostredia, druhá polovica z mimovládnych organizácií

Po uvedených kolách sa návrh predkladá na rokovanie vlády, ktorá o ňom rozhoduje. Okrem návrhov zákonov tým väčšinou celý proces končí vzhľadom na úlohu vlády ako najvyššieho orgánu výkonnej moci. Výnimku tvoria kľúčové strategické dokumenty, pri ktorých relevantný predkladateľ alebo vláda ako celok chcú získať

³⁷ všetky ministerstvá boli požiadané o príslušné údaje, len niektoré z nich však údaje poskytli v použiteľnej forme

širšiu a explicitnú podporu a predkladajú materiály na rokovanie NR SR, ktorá k nim prijíma uznesenia (napr. Vojenská stratégia SR, Obranná stratégia SR, Koncepcia rozvoja vedy a techniky).

Pri návrhoch zákonov ich po schválení predkladá vláda návrh do NR SR.

II.2.2. Poslanecká trajektória

Poslanci NR SR môžu **iniciatívne** tvorbu verejnej politiky ovplyvňovať najmä dvoma spôsobmi: predkladaním poslaneckých návrhov zákonov a návrhov uznesení NR SR.

Poslanecké návrhy zákonov môžu predkladať poslanci NR SR, skupiny poslancov NR SR a výbory NR SR. Predložený poslanecký návrh sa predkladá na stanovisko vláde a až po zaujatí stanoviska vládou o ňom rokuje NR SR.³⁸ Tým sa ďalej zdôrazňuje kľúčová úloha vlády v rámci procesu tvorby verejnej politiky na Slovensku. Na základe doterajšej praxe možno identifikovať najmä štyri základne ciele poslaneckých návrhy zákonov na Slovensku:

- „doplnková“ legislatívna činnosť – ide o návrhy zákonov, resp. zmien zákonov, ktoré nie sú politicky významne kontroverzné alebo relevantné pre legislatívnu činnosť vlády a sú buď technického charakteru, alebo sú relevantné len pre záujmové skupiny v určitej užšej oblasti bez významnejšej opozície. Konkrétni poslanci, respektíve ich skupina, navrhujú zmenu zákona resp. nový zákon za účelom riešenia tejto oblasti s významnou pravdepodobnosťou schválenia. Príklad: návrh skupiny poslancov NR SR upravujúce transparentnosť verejného obstarávania, ktoré NR SR schválila v decembri 2001.
- „výstražná“ legislatívna činnosť – ide o návrhy zákonov, resp. zmien zákonov, ktoré sa týkajú niektorej politicky významnej témy, predstavujú veľmi dôležitú zmenu vo verejnej politike v tejto oblasti a predkladajú ich zväčša poslanci podporujúci vládu bez významnejšej pravdepodobnosti schválenia celku alebo jeho veľkej časti. Cieľom je vytvoriť politický tlak na vládu, aby v tejto oblasti konala, osvojila si tieto návrhy, prípadne demonštrovať navonok akcieschopnosť časti poslancov podporujúcich vládu. Príklad: iniciatíva Veľký tresk zo strany KDH v roku 2001 (aj keď viaceré opatrenia boli schválené, všetky kľúčové z nich buď neboli schválené, alebo boli významne pozmenené)
- „taktická“ činnosť – ide o návrhy zákonov, resp. zmien zákonov, ktoré sa týkajú niektorej politicky významnej témy, predstavujú veľmi dôležitú zmenu vo verejnej politike v tejto oblasti a predkladajú ich poslanci opozície bez významnejšej pravdepodobnosti schválenia. Cieľom je budovanie agendy zo strany opozičných politikov a demonštrovanie odlišností od vlády. Príklad: návrh zákona o preukazovaní pôvodu majetku zo strany poslanca R. Fica v roku 2001
- „nadstrannícka“ legislatívna činnosť – ide o návrhy zákonov, resp. zmien zákonov, ktoré sa týkajú niektorej politicky významnej témy, predstavujú veľmi dôležitú zmenu vo verejnej politike v tejto oblasti a predkladajú, resp. ich podporujú poslanci podporujúci vládu aj opoziční poslanci. Cieľom je presadiť predkladaný návrh, ktorého podpora sa nedelí pozdĺž deliacej čiary vláda – opozícia. Príklad: zákon o slobodnom prístupe k informáciám prijatý v roku 2000.

³⁸ § 70 rokovacieho poriadku NR SR

Uvedená klasifikácia je, samozrejme, významne zjednodušená. Vzhľadom na ex ante neistotu ohľadne osudu iniciatívy sa navyše v jednom poslaneckom návrhu môžu stretnúť rôzne ciele a stratégie.

Druhým spôsobom ovplyvňovania verejnej politiky prostredníctvom tzv. poslaneckej trajektórie sú uznesenia NR SR. Uznesením NR SR môže parlament zaviazať vládu ku konkrétnemu aktu v oblasti verejnej politiky. Napríklad v roku 1994 NR SR sa podarilo uznesením k vodohospodárskej koncepcii zaviazať vládu zapracovať alternatívnu vodohospodársku koncepciu "Voda pre tretie tisícročie", ktorú vypracovali tri slovenské mimovládne organizácie (Slovenská riečna sieť, Slovenská spoločnosť pre trvalo udržateľný život a SZOPK).

Národná rada SR pri prerokovaní Správy o rozvoji cestovného ruchu a Národného programu rozvoja cestovného ruchu v SR uznesením číslo 1336 z 5. 4. 2001 požiadala vládu SR predložiť návrh na zriadenie Národného úradu pre cestovný ruch SR, ako ústredného orgánu štátnej správy, v októbri 2001 s účinnosťou od 1. 1. 2002 (MH SR (2001))

Zmyslom uznesení NR SR nie je vytvárať právne záväzný rámec pre činnosť vlády či iných orgánov verejnej moci, ale vyjadriť v konkrétnej otázke vôľu orgánu, od ktorého vláda, ale aj ostatné orgány verejnej moci v konečnom dôsledku priamo aj nepriamo závisia.

II.2.3. Postup prijímania zákonov v NR SR

Okrem vyžiadania si stanoviska od vlády v prípade poslaneckých návrhov zákonov je postup prijímania zákonov v NR SR rovnaký pre vládne aj poslanecké návrhy.

Návrhy zákonov prechádzajú tromi čítaniami.

Prvé čítanie slúži na overenie vôle NR SR sa uvedeným návrhom vôbec zaoberať. Ide o pomerne jednoduché hlasovanie, kde väčšina prítomných poslancov musí súhlasiť s „prepustením“ zákona do druhého čítania. Zmyslom tohto ustanovenia je efektívna práca NR SR – nemá význam, aby sa výbory aj plénum zaoberali detailne návrhmi, pri ktorých neexistuje fundamentálna vôľa ich podporiť.

Druhé čítanie je určené na prerokovanie návrhu zákona vo výboroch NR SR a hlasovanie NR SR o pozmeňovacích návrhoch vznesených počas prerokovania vo výboroch. Najprv NR SR rozhodne o pridelení návrhu zákona výborom a o určení gestorského výboru.³⁹ Následne rokujú príslušné výbory. Gestorský výbor rokuje o návrhu zákona ako posledný. V rámci rokovania výborov de facto prebiehajú diskusie medzi členmi výborov a predkladateľom.⁴⁰

Výsledkom rokovania každého výboru je správa pre plénum NR SR.⁴¹ Tá obsahuje najmä návrh, či výbor odporúča národnej rade návrh zákona schváliť a pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, na ktorých sa zhodla väčšina výboru. Ak návrh zákona prerokovali viaceré výbory, je správa pre plénum spoločná a vypracúva ju gestorský

³⁹ § 74, ods. 1 tamtiež

⁴⁰ § 76 tamtiež

⁴¹ § 78 tamtiež

výbor.⁴² Pri spoločnej správe výborov schvaľuje gestorský výbor aj svoje stanovisko k návrhom ostatných výborov.⁴³

Druhé čítanie je teda technickým mechanizmom, ktorý má zvýšiť efektívnosť práce parlamentu. Nie je nevyhnutné, aby návrhy zákonov prerokovali všetky výbory, najmä ak ide o pomerne špecializovanú normu. Za kľúčovú možno považovať úlohu gestorského výboru. Tá má dvojakú logiku. Jednotliví poslanci nemôžu a ani by nemali zaujať vlastný postoj ku všetkým návrhom zákonov a všetkým pozmeňujúcim zákonom k nim. Postoj gestorského výboru tak zohráva signalizačnú úlohu pre ostatných poslancov (najmä poslancov vládnej väčšiny), ktorou sa pri hlasovaní môžu a nemusia riadiť. To naopak motivuje poslancov gestorského výboru podrobnejšie a hlbšie sa venovať danému návrhu a jeho možnému vylepšeniu.

Tretie čítanie slúži na záverečnú opravu technických chýb, na presadenie pozmeňovacích návrhov, ktorých podanie má podporu aspoň 30 poslancov a záverečné rozhodnutie väčšiny v NR SR o tom, či návrh zákona schváli alebo nie.

⁴² § 79, ods. 1 tamtiež

⁴³ § 79, ods. 4 tamtiež

KAPITOLA III: Kľúčoví aktéri verejnej politiky z hľadiska presadzovania záujmov

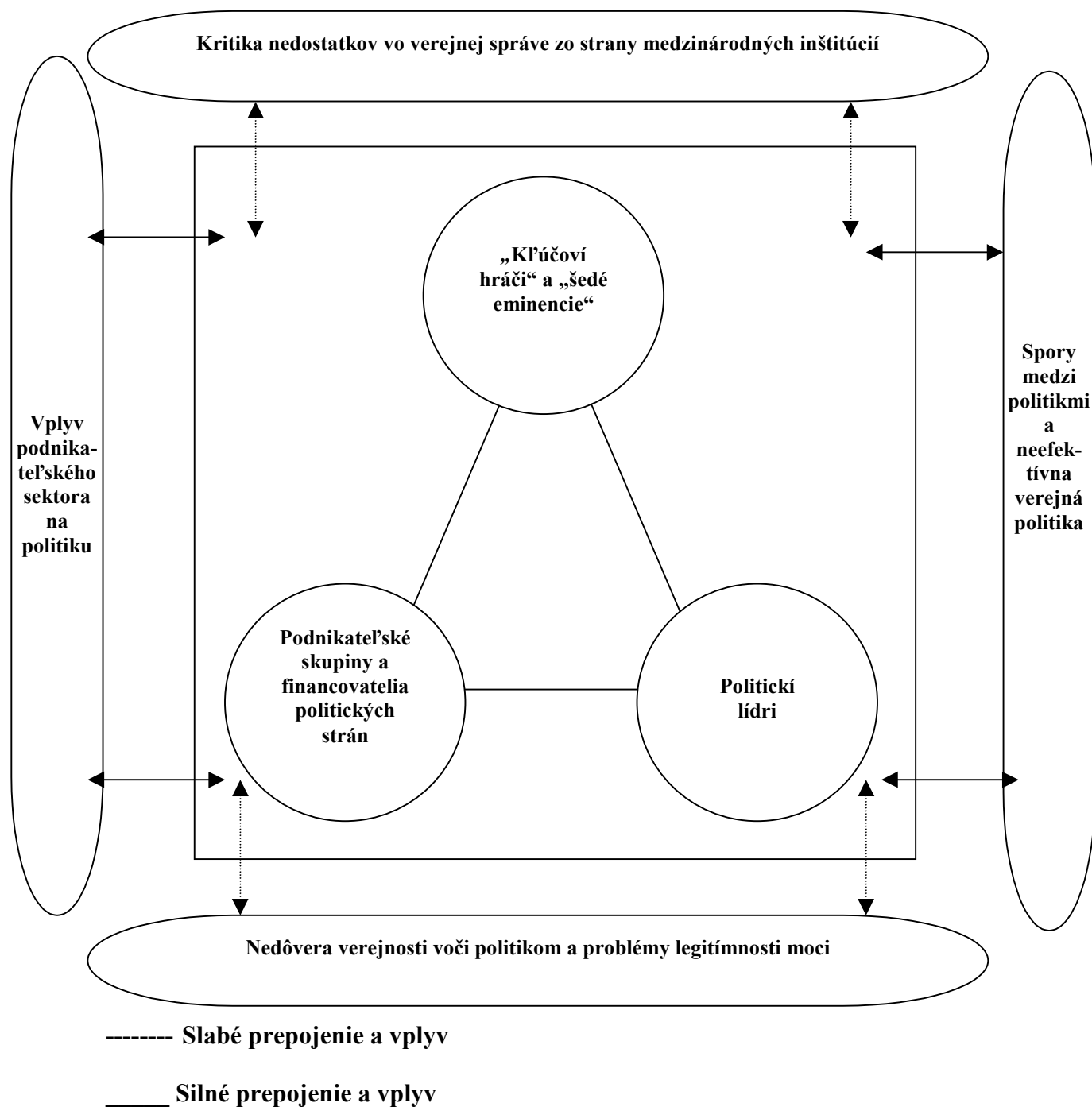
III.1. Úvod

V kapitole II sme dospeli k záveru, že na Slovensku existuje hierarchicky usporiadaná podrobná sieť formálnych noriem zaoberajúcich sa tvorbou a výkonom verejnej politiky. Hlavným zmyslom existencie uvedených pravidiel je upraviť pôsobenie relevantných subjektov – aktérov - v rámci daného procesu. Identifikovali sme nasledovné skupiny, ktorými sa chceme v tejto časti bližšie zaoberať:

- formálni korporatistickí partneri vlády
- štátni zamestnanci priamo participujúci na tvorbe politiky
- zahraniční partneri
- médiá
- tretí sektor
- územná a profesijná samospráva

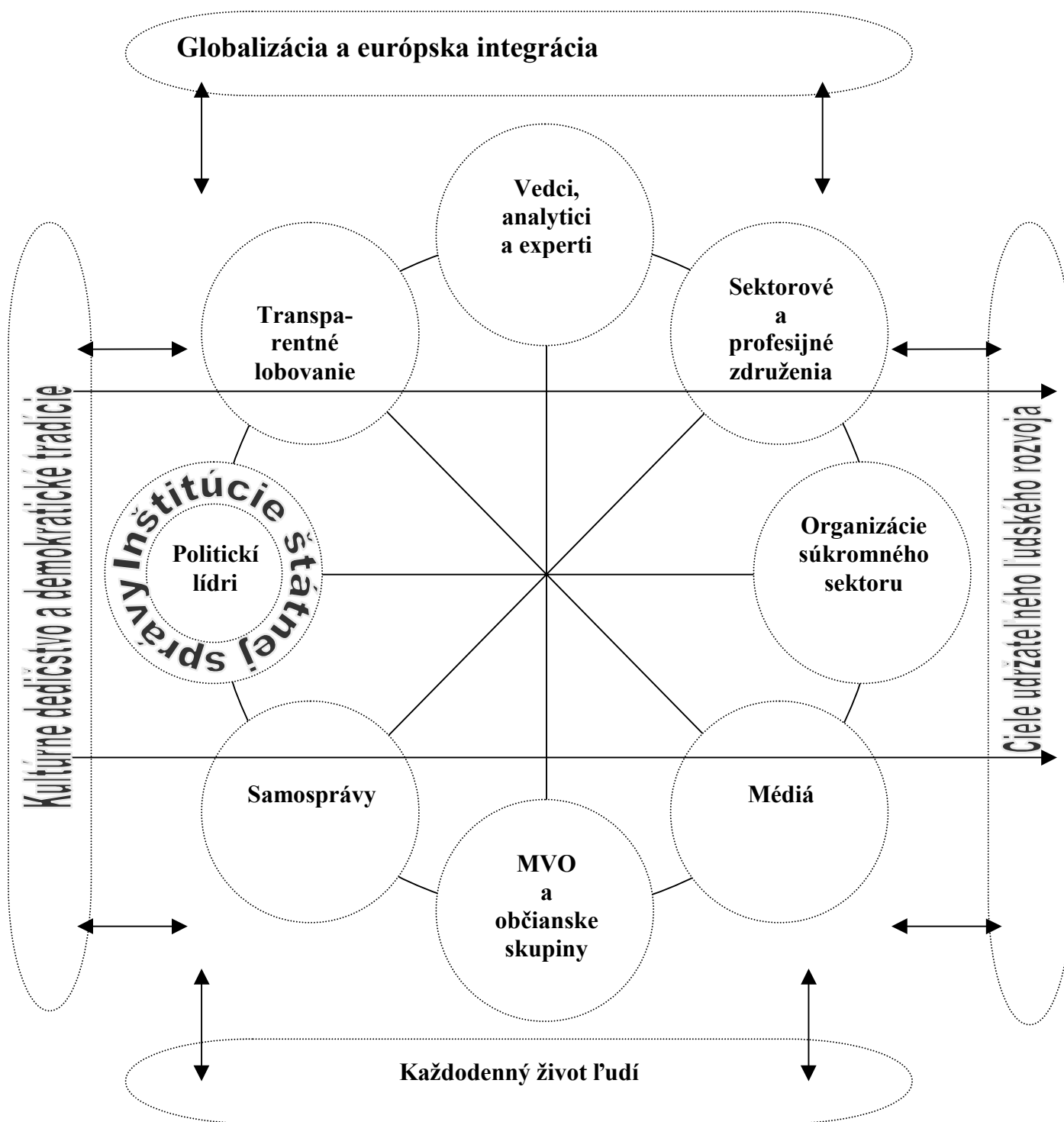
Pri každej zo skupín sa snažíme ju bližšie identifikovať ako aj analyzovať jej úlohu a záujmy pri tvorbe verejnej politiky. Pre pochopenie procesu tvorby verejnej politiky a roly jednotlivých aktérov uvádzame dva grafy, ktoré charakterizujú uzatvorený a otvorený proces tvorby verejnej politiky. Proces tvorby verejnej politiky na Slovensku možno do veľkej miery označiť ako otvorený, čomu zodpovedá aj výber analyzovaných aktérov z našej strany.

GRAF III.1: Uzatvorený model tvorby verejnej politiky



Zdroj: UNDP (2001)

GRAF III.2.: Otvorený model tvorby verejnej politiky



----- Slabé prepojenie a vplyv

_____ Silné prepojenie a vplyv

Zdroj: UNDP (2001)

V rámci kapitoly ďalej využívame prípadovú štúdiu prijímania zákona o štátnej službe na ilustráciu a demonštráciu pôsobenia jednotlivých skupín pri konkrétnej výraznej zmene vo verejnej politike.

III.2. Formálni korporatistickí partneri vlády⁴⁴

Keď hovoríme o formálnych korporatistických partneroch vlády, myslíme tým zástupcov zamestnávateľov a zamestnancov, ktorí na rôznych úrovniach vytvárajú so zástupcami vlády/štátnej správy tzv. tripartitné orgány. Korporatizmus je, samozrejme, oveľa širší pojem (viď kapitolu I).

Slovenský model je najviac inšpirovaný nemeckými a rakúskymi vzormi, možno však identifikovať niekoľko dôležitých odlišností. Rakúsky model je postavený na povinnej účasti zamestnancov a zamestnávateľov v stavovských komorách. Členovia komôr volia vo voľbách vedenie, ktoré má preto priamy demokratický mandát na ich zastupovanie. Napriek tomu, že účasť v týchto voľbách postupne klesá z pôvodných 65 % v 50. až 70. rokoch, aj v 90. rokoch bola vyššia ako 30 %. (Crepaz (1995), str. 76) Na Slovensku neexistuje podobný formálny demokratický mandát, o ktorý by sa zástupcovia odborov a zamestnávateľov mohli oprieť. Zamestnávateľov zastupuje Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení (AZZZ) a zamestnancov Konfederácia odborových zväzov (KOZ) ako dobrovoľné združenia. V praxi je tento rozdiel oveľa menej výrazný, keďže aj v Rakúsku zastúpenie oboch komôr pri tripartitnom vyjednávaní ovládajú do veľkej miery práve zástupcovia dobrovoľných zväzov zamestnávateľov a odborov, čím dochádza k podobnému výsledku ako na Slovensku.

AZZZ a KOZ sú teda dobrovoľnými organizáciami, v ktorých sa združuje len časť relevantných skupín a ktorých vnútorné mechanizmy a procesy nie sú regulované zákonmi či inými predpismi o nič viac ako mechanizmy a procesy ktorejkoľvek mimovládnej organizácie. Jedinú podmienku, ktorú určuje zákon o sociálnom a hospodárskom partnerstve 106/1999 Z.z., je podmienka reprezentatívnosti, ktorá podľa tohto zákona znamená, že za reprezentatívnych zástupcov zamestnávateľov a zamestnancov možno považovať tie organizácie, ktoré:⁴⁵

- združujú zamestnancov/zamestnávateľov z väčšiny odvetví hospodárstva
- združujú zamestnancov/zamestnávateľov zamestnávajúcich zamestnancov, ktorí spolu predstavujú aspoň 10 % všetkých zamestnancov
- pôsobia najmenej v piatich krajoch

⁴⁴ Veľká časť faktov použitých v tejto časti pochádza priamo od AZZZ a KOZ

⁴⁵ viď § 2, odseky 2 a 3

BOX III.1: Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení (AZZZ)

Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení (AZZZ) je vrcholovou zamestnávateľskou organizáciou v Slovenskej republike (SR). AZZZ vznikla 20. marca 1991 ako záujmové združenie právnických osôb s právnou subjektivitou. Jej členmi sú zamestnávateľské a podnikateľské zväzy a združenia. AZZZ ako svoje ciele definuje najmä “vytváranie podmienok pre dynamický rozvoj podnikania v SR a na ochranu a presadzovanie spoločných zamestnávateľských, podnikateľských a obchodných záujmov svojich členov, najmä v trojstranných rokovaniach v Rade hospodárskej a sociálnej dohody SR s ústrednými orgánmi štátnej správy a odborovým orgánmi v otázkach hospodárskej a sociálnej politiky a v otázkach, ktoré sú predmetom kolektívneho vyjednávania a uzatvárania dohôd, vrátane Generálnej dohody.”

Členom AZZZ je 37 zväzov a združení, ktoré sú zoskupené do 7 sekcií a to nasledovných:

- Slovenská rada priemyselných zväzov
- Sekcia dopravy
- Agropotravinárska sekcia
- Družstevné zväzy
- Zväzy malého a stredného podnikania
- Zväzy finančné a obchodu
- Zväzy obcí, zdravotníctva a školstva

Najvyšším orgánom AZZZ je valné zhromaždenie, ktoré tvoria zástupcovia členských subjektov. Kľúčovým operatívnym orgánom AZZZ je jeho Prezídium, ktoré má nasledovných členov:

Ing. Michal LACH prezident AZZZ SR (Chemosvit, a.s.)

Ing. Silvester ADAMČA predseda Slovenského zväzu spotrebných družstiev

Ing. František BRUCKMAYER generálny riaditeľ AZZZ SR

Ing. Ladislav VAŠKOVIČ, CSc. prezident ZBP (VÚB, a.s.)

Ing. Karol PAVLŮ, prezident ZPS

RNDr. Jozef KOLLÁR prezident ZCHFP SR (Duslo Šaľa, a.s.)

Ing. Václav FABRICI predseda ZPD SR

Ing. František SLÁVIK, prezident ZSPS (Priemstav, a.s.)

Ing. Jozef PITTNER, prezident ZHĤPG SR (ZSNP, a.s.)

Michal SÝKORA, predseda ZMOS

Ing. Andrej EGYED, prezident ZZDPT SR (ŽSR, a.s.)

Ing. Jozef UHRÍK, CSc. viceprezident ZSP SR (Volkswagen Slovakia, a.s.)

Okrem prezídia funguje aj dozorná rada, ktorá kontroluje hospodárenie a prácu AZZZ.

Zdroj: Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení

BOX III.2: Konfederácia odborových zväzov

Konfederácia odborových zväzov (KOZ SR) je dobrovoľné združenie odborových zväzov a im na úroveň postavených odborových združení v SR. Základným poslaním KOZ SR je “združovať odborové zväzy a odborové združenia na obhajobu práv odborárov a na presadzovanie ich ekonomických, sociálnych, kultúrnych a ďalších záujmov a potrieb, ktoré vznikajú alebo súvisia s vykonávaním ich zamestnania a povolania. “ Má 42 členských odborových zväzov. Počet členov postupne klesá a vzhľadom na rôzne faktory nemožno údaje poskytované samotnou KOZ považovať za úplne spoľahlivé – podľa nich však majú odborové zväzy tvoriace KOZ v súčasnosti 700 504 členov, teda približne 33,3 % všetkých zamestnancov. (V roku 1990 mali odbory 2 443 977 členov.)

Konfederácia odborových zväzov ma pomerne zložitú rozhodovaciu štruktúru, ktorá pozostáva okrem iného zo:

- Zjazdu (najvyšší orgán Konfederácie, zvolávaný Snemom Konfederácie najmenej raz za 4 roky, alebo ak o to požiadajú aspoň dve tretiny členov Konfederácie. Volí prezidenta Konfederácie viceprezidentov Konfederácie, členov Predstavenstva a revízorov účtov)
- Snemu (najvyšší orgán Konfederácie medzi jej zjazdmi, schádza sa obvykle raz za rok, prerokúva výsledky činnosti Konfederácie za uplynulý rok a vytyčuje hlavné úlohy Konfederácie na ďalší rok, tvoria ho členovia Predstavenstva Konfederácie a stáli členovia zvolení príslušnými orgánmi členských odborových zväzov v počte danom kľúčom)
- Rady predsedov (orgán koordinácie členov Konfederácie, miesto vzájomnej informovanosti odborových zväzov a platforma prípravy strategických rozhodnutí Konfederácie, tvoria ju predsedovia odborových zväzov, prípadne ich zástupcovia, ktorí získali mandát od svojich odborových zväzov, za členov Rady predsedov odborových zväzov sú považovaní aj prezident a viceprezidenti Konfederácie, radu predsedov odborových zväzov zvoláva Predstavenstvo Konfederácie podľa potreby, najmenej 3 krát za rok)
- Predstavenstva (výkonný orgán Konfederácie, riadi činnosť Konfederácie v období medzi zasadnutiami Snemu Konfederácie, zodpovedá za plnenie Programu Konfederácie a hlavných úloh v príslušnom kalendárnom roku, má 19 členov, tvoria ho prezident a viceprezidenti Konfederácie a členovia zastupujúci výrobné a nevýrobné odborové zväzy, je zvolávané Prezídiom Konfederácie podľa potreby, najmenej raz za mesiac)
- Prezídia (orgán operatívneho riadenia Konfederácie, tvoria ho prezident a viceprezidenti Konfederácie, zvoláva prezident Konfederácie podľa potreby, najmenej raz za 14 dní)

Prezídium KOZ sa v súčasnosti skladá z nasledovných jednotlivcov:

- Ivan Saktor, prezident KOZ SR, (pochádza z odborového zväzu SPOJE)
- Eugen Škultéty, viceprezident KOZ SR pre odborovú politiku, (pochádza z odborového zväzu KOVO)
- Peter Gajdoš, viceprezident KOZ SR pre hospodársku politiku a sociálne partnerstvo (nebol odborovým predákom, pracoval v štátnej správe)
- Juraj Blahák, viceprezident KOZ SR pre výrobné OZ (pochádza z odborového zväzu CHÉMIA)

- Igor Lenský, viceprezident KOZ SR pre nevýrobné OZ (pochádza z odborového zväzu verejnej správy SLOVES)

Zdroj: Konfederácia odborových zväzov

Reálnym výsledkom však je, že tieto vrcholové asociácie väčšinou ovláda len malá skupina osobností, ktorí majú veľmi nízku mieru reálnej a vynútiteľnej zodpovednosti voči skupinám, ktoré majú zastupovať – zamestnancom a zamestnávateľom.⁴⁶ Toto konštatovanie platí vo väčšej miere voči zamestnávateľom ako voči odborárom. Pre túto skupinu predstavuje účasť v procese často aj nástroj ďalšej kariéry v politickej oblasti. Z najvyšších reprezentantov KOZ v RSHD možno spomenúť Ladislava Polku a Františka Kureja. Za AZZZ išlo najmä o Jána Duckého.

Zodpovednosť je totiž viacstupňová – tá časť relevantnej skupiny, ktorá sa združuje v niektorom odborovom/zamestnávateľskom zväze, volí vedenie tohto zväzu, ktoré sa ďalej združujú a volia celkové vedenie najvyššieho združenia. Vnútorňa štruktúra, ktorá sa historicky vyvinula, favorizuje tie skupiny, ktoré sú:

- organizované už od začiatku 90. rokov (napr. bývalé veľké štátne podniky v prípade zamestnávateľov)
- organizované vo významnej miere (napr. odborové zväzy verejného sektora)

Ako vidíme, v prípade AZZZ sú vo vedení väčšinovo zastúpení riaditelia veľkých priemyselných a finančných podnikov, ktorí pôsobia aj v orgánoch sociálneho partnerstva. V prípade KOZ možno pozorovať výraznejšiu snahu zabezpečiť zastúpenie všetkých skupín zamestnancov vo vedení explicitným rozdelením funkcií viceprezidentov medzi jednotlivé oblasti ako aj štruktúrou ostatných orgánov.

Druhým dôležitým aspektom korporatistického systému sú okrem mandátu formálne a neformálne právomoci.

V Rakúsku neexistuje žiadna legislatívna úprava známej Paritnej komisie pre mzdy a ceny, ktorá slúži od roku 1957 na dosiahnutie zhody medzi sociálnymi partnermi. Táto inštitúcia je dobrovoľná a neformálna.

Paritnú komisiu tvoria zástupcovia už uvedených profesných komôr spolu s konfederáciou odborových zväzov a zástupcami vlády. Všetky rozhodnutia musia byť jednohlasné, neexistuje však právny základ na ich vynútenie – sú to dobrovoľne plnené dohody dlhodobých partnerov. (Katzenstein (1984), str. 61) Komisia nemá “adresu alebo fixné miesto, štatút, zákon alebo procedurálne pravidlá, zoznam členov, písomné dohody ani právnu subjektivitu.” (Crepaz (1995), str. 75)

Naopak, na Slovensku je od roku 1999 tzv. sociálne partnerstvo regulované už spomínaným zákonom č. 106/1999, ktorý explicitne určuje proces partnerstva. Podľa tohto zákona sociálni partneri dohadujú s vládou stanoviská k návrhom všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré sa týkajú dôležitých záujmov zamestnancov a zamestnávateľov, najmä hospodárskych, sociálnych, pracovných a mzdových

⁴⁶ pred rokom 1999 dokonca neexistovala žiadna regulácia sociálneho partnerstva, ktoré bolo založené výhradne na vzájomnej dohode zúčastnených strán z 30. 10. 1990

podmienok.⁴⁷ Okrem toho sa rokuje aj o stanoviskách a odporúčaniach v oblasti hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja a štátneho rozpočtu.⁴⁸ Inými slovami, prakticky každé významné vládne rozhodnutie najmä koncepčného charakteru sa musí prerokovať so sociálnymi partnermi.

O všetkých uvedených dokumentoch sa rokuje na plenárnom zasadnutí Rady hospodárskej a sociálnej dohody, kde sú zastúpené všetky tri strany. Jej cieľom je hľadať dohodu.

Slovenský model teda obsahuje kombináciu slabého demokratického mandátu, nižšej miery zodpovednosti zástupcov voči tým, ktorých zastupujú a významne vyšších formálnych právomocí.

Reálna politická moc sa však nedá zakotviť legislatívne určeným miestom pri stole. Zákon určuje, že v prípade nedohody sa celý návrh prerokuje ešte raz. Ak sa ani potom strany nezhodnú, pokračuje sa v procese tvorby verejnej politiky ďalej podľa štandardných postupov.⁴⁹ Skutočná formálna sila sociálnych partnerov je teda len v možnosti zdržovať a protestovať proti prijímaným opatreniam. Pokus prelomiť túto situáciu pri zvyšovaní cien plynu v roku 2001 zlyhal. V jeho rámci odmietali sociálni partneri čo i len rokovať o tomto návrhu vlády a argumentovali, že bez prerokovania nie je možné jeho schválenie vládou podľa zákona o tripartite. Vláda odmietla tento výklad poukazujúc aj na precedens, keďže takto by sociálni partneri mohli zablokovať akýkoľvek návrh, ktorý by im nevyhovoval.

Možno si preto položiť otázku – aký reálny vplyv na vývoj verejnej politiky majú sociálni partneri v rámci tripartity? Akými nástrojmi je tento vplyv realizovaný?

Vplyv a jeho nástroje možno zjednodušene rozdeliť do troch skupín:

- Generálna dohoda
- Prerokovanie legislatívy a iných opatrení v RHSD
- Účasť v rozhodovacích orgánoch ako aj v expertných skupinách

Generálne dohody uzatvárajú všetci sociálni partneri na nasledujúci kalendárny rok a vymedzujú záväzky vlády, odborov a zamestnávateľov čo sa týka ekonomiky, zamestnanosti, príjmov, sociálnej politiky a práv zamestnancov a zamestnávateľov. Generálne dohody boli podpísané na rok 1991 až 1996, po nej nasledovala prestávka až do roku 2000. Generálna dohoda na rok 2001 opäť nebola podpísaná.

Generálne dohody je nevyhnutné hodnotiť so zohľadnením faktu, že na rozdiel od kolektívnych zmlúv nie sú právnym, ale politickým dokumentom. Ich plnenie nebolo možné vynucovať právnymi iba politickými prostriedkami. Preto sa význam a dodržiavanie generálnych dohôd počas relevantného obdobia významne líšili – od zavedenia inštitútu minimálnej mzdy a na neho nadväzujúcich systémov v roku 1991 až po prevažne deklaratívne záväzky v rokoch neskorších.

⁴⁷ § 3, ods. 2 zákona č. 106/1999 Z.z.

⁴⁸ tamtiež

⁴⁹ § 6, ods. 7 tamtiež

Menší, ale konkrétnejší vplyv dáva sociálnym partnerom ich „miesto pri stole“ v rámci RHSD, kde sa musí prerokovať väčšina legislatívnych a iných opatrení relevantných pre záujmy zamestnávateľov a zamestnancov. Ako už bolo povedané, tento mechanizmus v ničom nezaručuje presadenie názorov sociálnych partnerov ani im nedáva právo veta, vzhľadom na snahu väčšiny vlád vychádzať sociálnym partnerom v ústrety tam, kde sa to dá, a aj vzhľadom na možnosť osobného lobovania predstavujú zasadnutia RHSD užitočný nástroj pre sociálnych partnerov, kde môžu presadiť svoje záujmy (resp. záujmy ich prítomných zástupcov) v mnohých oblastiach.

Najmenej nápadným, ale v konečnom dôsledku najkonkrétnejším nástrojom vplyvu sociálnych partnerov je ich účasť v rozhodujúcich aj expertných orgánoch. V kapitole II sme sa venovali zloženiu poradných orgánov ústredných orgánov štátnej správy, kde bolo možné pozorovať významné zastúpenie sociálnych partnerov. Okrem toho sa tripartitný princíp presadil pri kreovaní správnych orgánov verejnoprávnych inštitúcií (Sociálna poisťovňa, Národný úrad práce, Všeobecná zdravotná poisťovňa), kde majú spolu dve tretiny zástupcov v inštitúciách spravujúcich viac ako tretinu verejných výdavkov. Ako posledný ilustratívny príklad možno uviesť, že KOZ mala svojich zástupcov v 16 pracovných skupinách negociačného tímu SR do EÚ.⁵⁰

III.3. Štátni zamestnanci priamo participujúci na tvorbe politiky

Rolu štátnych zamestnancov priamo participujúcich na tvorbe verejnej politiky a reforiem ovplyvňujú najmä nasledovné faktory:⁵¹

- až do prijatia zákona o štátnej službe v júli 2001⁵² chýbal akýkoľvek rámec vytvárajúci priestor pre posun smerom k profesionálnej, nestrannej a výkonnej štátnej službe. Aj po prijatí tohto zákona bude vytvorenie štátnej služby podľa týchto kritérií dlhodobým procesom vyžadujúcim akceptáciu jeho princípov zo strany politickej elity
- mnohé schopnosti a vzdelanie potrebné na prípravu verejnej politiky v novom prostredí trhovej demokracie (napr. kvalitné a moderné ekonomické/právne/politologické vzdelanie, vysoko rozvinuté analytické a koncepčné schopnosti, znalosť sektorálnych politík v iných krajinách, jazykové vedomosti atď.) možno vo všeobecnosti v tranzitívnom prostredí charakterizovať nízkou ponukou a vysokým dopytom zo strany súkromného aj verejného sektora a vzhľadom na systémy odmeňovania vo verejnom sektore tento nebol v mnohých prípadoch konkurencieschopný
- politizácia štátnej služby viedla k častým výmenám na vyšších postoch v štátnej službe (miesta riaditeľov a iných členov manažmentu štátnych organizácií, miesta generálnych riaditeľov sekcií a riaditeľov odborov na ministerstvách a iných ústredných orgánoch štátnej správy)
- z týchto dôvodov sa zodpovednosť za tvorbu verejnej politiky postupne alokovala tam, kde boli najlepšie predpoklady na **kvalifikovaný výkon aspoň rámcovo podľa predstáv politikov – teda na podriadené organizácie a na riadiace špičky na ústredných orgánoch (generálni riaditelia sekcií, riaditelia odborov)**. Na uvedené miesta je možné pritiahnúť kvalitnejších odborníkov v

⁵⁰ výpočty autorov na základe údajov poskytnutých KOZ SR.

⁵¹ vid' Beblavý (2001) a Beblavý, Verheijen, Staroňová (2001)

⁵² zákon začne byť účinný 1. 4. 2002

porovnaní s referentskými miestami či nižším manažmentom na ústredných orgánoch (vd'aka kombinácii možnosti lepšieho odmeňovania a vyššej prestíže, vyššej miery autonómie či iných foriem nefinančnej motivácie)

V prípade štátnych zamestnancov priamo participujúcich na tvorbe politiky ťažko hovoriť o skupinových záujmoch okrem verejnej politiky, ktorá sa ich priamo dotýka (napríklad zákon o štátnej službe a pod.). Možno skôr upozorniť na tri štandardné faktory, ktoré sú relevantné pre vplyv štátnych zamestnancov na tvorbu verejnej politiky:

- štátni zamestnanci ako zástupcovia svojej organizácie/rezortu. Vzhľadom na to, že zamestnanie vo verejnom sektore limituje finančný príjem jednotlivca, majú verejné inštitúcie a ich zamestnanci tendenciu k maximalizácii nefinančných výhod, ktoré súvisia najmä s dôležitosťou inštitúcie a jej celkovým rozpočtom a postavením. Tieto výhody majú hmotnú formu (vyšší rozpočet sa väčšinou prejavuje v možnosti vyšších výdavkov na zariadenie kancelárií, služobné cesty, služobne automobily a pod.), ale najmä nehmotnú formu (prestíž, povest', vážnosť). Preto ako aj vzhľadom na prirodzenú identifikáciu jednotlivca so svojim prostredím a organizáciou majú zástupcovia štátu tendenciu myslieť a konať tak, aby dosiahli maximalizáciu rozpočtu, vplyvu a prestíže svojej organizácie/rezortu.
- štátni zamestnanci ako zástupcovia záujmových skupín zo svojej oblasti. Viaceré príčiny spôsobujú, že štátni zamestnanci majú často tiež tendenciu stať sa reprezentantmi záujmových skupín vo svojej oblasti a presadzovať ich záujmy. Ide najmä o dôsledok častej komunikácie so záujmovými skupinami vo svojej oblasti, vlastný profesionálny pôvod ako aj o časté profesionálne a osobné vzťahy s ich zástupcami. Štátni zamestnanci v oblasti školstva tak napríklad môžu spájať verejnú politiku v oblasti vzdelávania s obranou skupinových záujmov učiteľov a pod. Táto tendencia je ešte silnejšia vtedy, keď politici nie sú ochotní/schopní predstaviť štátnym zamestnancom jasnú filozofiu/víziu verejnej politiky v danej oblasti a tá je potom nahrádzaná vstupmi záujmových skupín, ktoré túto víziu zo svojho uhlu pohľadu takmer vždy majú.
- osobné presvedčenie štátnych zamestnancov je pre tvorbu verejnej politiky dôležité, ale systematicky nepredvídateľné

Štátni zamestnanci majú najvyšší vplyv práve v štádiu príprav verejnej politiky na úrovni ich ústredného orgánu, prípadne v rámci medzirezortného pripomienkového konania. V ďalších štádiách procesu tvorby verejnej politiky ich moc klesá, resp. je veľmi malá.

III.4. Zahraniční partneri

Medzi zahraničných partnerov v reformách možno zahrnúť individuálne štáty (v slovenskom prípade treba spomenúť najmä USA, Nemecko, Veľkú Britániu, Rakúsko, Kanadu a Holandsko) ako aj multilaterálne organizácie a ich orgány (Európska únia a jej orgány – Európska komisia, Európsky parlament, Európska rada, ďalej Severoatlantická aliancia, Svetová banka, Medzinárodný menový fond, Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj, Rada Európy, Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe a pod.).

Pri diskusii vplyvu zahraničných partnerov na reformy v tranzitívnych ekonomikách ako aj konkrétne na Slovensku je nevyhnutné z koncepcného hľadiska rozlíšiť dva pojmy:

- reformy, ktoré sú čiastočnou alebo úplnou imitáciou systémov fungujúcich v iných krajinách
- reformy, ktoré sú realizované na základe vplyvu/tlaku zahraničných partnerov

Tieto dva pojmy sa nemusia vždy prekrývať. Možno si predstaviť reformy imitujúce niektorý zahraničný model, ktoré boli vyvolané čisto domácim tlakom. Rovnako si možno predstaviť reformy vyvolané tlakom zahraničných partnerov, ktoré však predstavujú autonómny systém neinšpirovaný zahraničnými príkladmi.⁵³ Oba prípady sú však zriedkavé, významnejší príklad druhého typu dokonca na Slovensku z vlastnej skúsenosti nepoznáme. Preto sa väčšinou oba pojmy prekrývajú a možno hovoriť o reformách **podporovaných** a zároveň **inšpirovaných** zahraničnými partnermi.

Jacoby (2001) v tejto súvislosti hovorí o “učiteľoch” a “žiakoch” – tento pojem evokuje nielen to, že žiak od učiteľa preberá fakty a názory, ale aj určitú moc, ktorú učiteľ nad žiakom má. Jacoby v tejto súvislosti upozorňuje na dva typy týchto nie úplne dobrovoľných reforiem, ktoré nazýva “prahmi” a “doladovaním”. Prah je “kvalitatívny a subjektívny pohľad na to, aké minimálne štandardy musia spĺňať nové formálne štruktúry”, (str. 181) aby zabezpečili členstvo krajiny v medzinárodnej organizácii. Najrozšírenejším a najrozsiahljším procesom vytvárania prahu je proces prípravy na vstup do Európskej únie, keď Európska únia vytvorila skupinu politických a ekonomických kritérií, ktoré musia splniť noví členovia. Menej explicitným, ale rovnako reálnym prahom je aj vstup do NATO, OECD a niektorých ďalších “elitných” klubov. Doladovanie znamená využívanie “západných modelov na... relatívne malé korekcie v rámci významnejších inštitucionálnych zmien”. (tamtiež)

V súvislosti so záujmami a úlohou zahraničných partnerov v slovenských reformách je dôležité poukázať na nasledovné faktory.

Prvým je rôznorodosť a konkurencia pohľadov zahraničných partnerov vyvážená ich čiastočnou špecializáciou. Zahraničných partnerov pre slovenské reformy predstavovali okrem individuálnych štátov najmä Európska únia a NATO, do veľkej miery aj MMF a Svetová banka a v menšej miere OECD, Rada Európy a OBSE. Ide teda o viac ako desiatku partnerov, ktorí majú prirodzene tendenciu presadzovať odlišné riešenia, väčšinou založené na vlastnej praxi prípadne kodifikovaných “najlepších skúsenostiach”. V praxi teda môže dochádzať a dochádza ku konfliktom aj medzi odporúčaniami jednotlivých partnerov. To, že sa tieto prípady nestávajú pravidlom, je dôsledkom špecializácie partnerov ako aj ich obvyklej snahy o koordináciu. Napriek tomu reformná konkurencia je dôležitým prvkom tam, kde umožnila domácim reformátorom porovnať rôzne pohľady na danú oblasť a prípadne si z nich vybrať.

⁵³ Dokonca aj v prípade, keď obsah reformy je najprv primárne založený na domácich ideách, sa skôr či neskôr zahraničná účasť prejaví aj v obsahovom tlaku (viď prípadovú štúdiu o prijatí zákona o štátnej službe)

Druhým je motivácia pre ingerenciu v reformách. Zjednodušene povedané, hlavnou motiváciou bilaterálnej aj multilaterálnej ingerencie je transfer vlastných hodnôt a to prostredníctvom zmien formálnych aj neformálnych inštitúcií, teda pravidiel hry. Hĺbka a konkrétna motivácia sa, samozrejme, líšia od prípadu k prípadu a v závislosti od konkrétnych cieľov partnerov. Pre potreby tejto publikácie v rámci slovenskej reality možno rozlíšiť medzi dvoma základnými motiváciami – pomoc s otvoreným koncom a pomoc za účelom dosiahnutia členstva. Prvý prípad je charakteristický najmä pre niektoré multilaterálne inštitúcie (MMF, SB, UNDP), ktoré majú všeobecný mandát na monitorovanie situácie v skupine krajín a pomoc pri jej zlepšení. Naopak, pri druhom type partnerstva ide o splnenie podmienok na formálne, ale aj funkčné členstvo v určitom klube. Preto v druhom prípade býva pomoc oveľa podrobnejšia, rigidnejšia a utilitárnejšia. Najvýraznejším príkladom je aproximácia formálnych inštitúcií najmä zmenou legislatívy počas prístupového procesu k EÚ. Cieľom aproximácie napríklad v oblasti bankovníctva nie je len vybudovať kvalitnú inštitucionálnu infraštruktúru pre bankový sektor, ale vybudovať takú infraštruktúru, ktorá je kompatibilná s pôsobením v rámci vnútorného trhu Európskej únie.

V súvislosti so zahraničným vplyvom je nevyhnutné spomenúť aj diferencovanú typológiu nástrojov vplyvu. Jednotliví partneri sa líšia aj tým, aké nástroje môžu využívať na to, aby krajinu a jej predstaviteľov motivovali k naplneniu odporúčaných reforiem. Medzi tri najčastejšie nástroje patria členstvo, finančné prostriedky a “pochvala”. O využívaní ponuky členstva na dosiahnutie zmien vo verejnej politike sme už hovorili v súvislosti s “prahom”, ktorý je potrebné splniť na to, aby bola pozvánka daná. Takúto motiváciu využíva najmä EÚ a NATO, v menšej miere napríklad OECD a Rada Európy. Ďalším nástrojom sú finančné prostriedky – granty, dary alebo úvery za podmienok, ktoré sú výhodnejšie ako podmienky medzinárodných komerčných úverov. Tento prostriedok využívajú najmä Európska únia, Medzinárodný menový fond a Svetová banka. V prípade EÚ ide o mnohoraký nástroj v podobe desiatok až stoviek projektov v rámci programov PHARE, ISPA či SAPARD. U MMF či Svetovej banky skôr možno hovoriť o väčších jednorazových projektoch. Využívanie mechanizmu “pochvaly” alebo “súhlasu” je asi najsubtilnejšou možnosťou. Ide o vyjadrenie zahraničného partnera, v ktorom sa pozitívne vyjadruje o niektorej časti domácej verejnej politiky, prípadne o smerovaní krajiny ako celku. “Pochvala” a “súhlas” sú veľmi často súčasťou iných nástrojov – napríklad v prípade dlhodobého procesu prijímania do Európskej únie možno ročne správy Európskej komisie o pripravenosti jednotlivých kandidátov vnímať ako vysielanie krátkodobých a pružnejších signálov v tomto smere. Existujú však aj ako čisté formy a to najmä v prípade ekonomických organizácií. Najmä v prípade malých a menej rozvinutých krajín je pre jednotlivých účastníkov medzinárodných kapitálových trhov veľmi problematické a neefektívne získať a vyhodnocovať vlastné informácie o hospodárskom a politickom vývoji. “Súhlas” vyjadrený napríklad v správe MMF alebo implicitne poskytnutím úveru Svetovou bankou môže byť signálom, “pečiatkou” informujúcou investorov o splnení určitých kritérií. To bolo napríklad z veľkej časti dôvodom pre pôžičku EFSAL na reštrukturalizáciu bankového sektora (SR si mohla tieto peniaze požičať aj na kapitálových trhoch, bolo by to však drahšie a najmä by to pre investorov nakupujúcich zvyšok štátnych dlhopisov nepredstavovalo záruku správneho hospodárskeho kurzu).

Posledným významným faktorom, ktorý je potrebné vziať do úvahy, je využívanie zahraničných partnerov domácimi elitami na presadzovanie nepopulárnych opatrení či

ťažkých zmien. Najmä tam, kde domáce médiá a všeobecne verejnosť sami podporujú vstup do určitej organizácie a/alebo majú o nej vysokú mienku, predstavujú zahraniční partneri užitočný nástroj pre domáce elity. Nejde len o funkciu “obetného baránka”, ale aj o funkciu “baranidla”. „Barandidlo“ umožňuje vytvoriť tlak na konkrétnych politikov, politické strany, ale aj na inštitúcie a štátnych zamestnancov a preraziť komplexné siete zábran a záujmov, ktoré by v opačných prípadoch spoľahlivo blokovali prijatie zmien. Prístupový proces do Európskej únie je, samozrejme, najčastejšie používaným príkladom (viď box III.3). Menej známym, ale rovnako zaujímavým z hľadiska využitia zahraničia domácimi elitami je tzv. Staff-monitored program (SMP) s MMF v rokoch 2001 - 2002, v rámci ktorého sa Slovensko zaviazalo voči MMF ku skupine reforiem. Tento program presadzovali najmä tie časti vládnej elity, ktoré ním chceli vytvoriť vonkajší tlak na dokončenie reforiem, resp. neuvolňovanie rozpočtovej disciplíny v predvolebnom období.⁵⁴

Box III.3: Komentár k otázke využívania zahraničných partnerov na presadzovanie nepopulárnych zmien

Medzi politikmi a ich voličmi v oboch častiach Európy existuje rozpor – elity stále viac podporujú zjednotenie celého kontinentu, ľud na oboch stranách bývalej železnej opony sa k tomuto projektu stavia o dosť chladnejšie. Politickí analytici upozorňujú, že ak sa proces rozširovania západnej Európy na východ dobre nezmanažuje, môže ľahko stroskotať na odpore radových voličov. Pre Slovensko, ktoré zatiaľ nemá nad sebou ani jeden z ochranných dáždnikov Západu - NATO a EÚ, by to malo katastrofické následky a treba sa z neho poučiť... Západní politici musia presvedčiť svoje obyvateľstvo, že ide o cestu, ktorá prinesie výhody aj jemu. Na Východe sa politici zase musia naučiť, že EÚ ani NATO nemožno používať ako obušok – musíme toto urobiť, lebo sa inak nedostaneme do EÚ. Súčasní slovenskí vládcovia sa pred voľbami predávali voličom ako miláčikovia Bruselu. Ich poslanstvo bolo - ak chcete do Európy, my sme tí, ktorí vás tam na rozdiel od HZDS a SNS dostanú. Vzhľadom na postupnú zmenu postoja mnohých voličov však politici musia prestať používať popularitu Európy na zvyšovanie vlastnej obľúbenosti a presadenie inak nepopulárnych zmien. Naopak, musia sa naučiť predávať ľuďom členstvo v EÚ a NATO. Inak hrozí, že medzi dobré veci, ktoré slovenský ľud nechce, začne patriť aj európska integrácia.

Zdroj: Denník SME, 14. októbra 1999

III.5. Tretí sektor

K aprílu 2001 bolo na Ministerstve vnútra zaregistrovaných 16 849 mimovládnych organizácií, teda občianskych združení, nadácií, neinvestičných fondov a neziskových organizácií. Do tejto skupiny patria aj športové, kultúrne, voľnočasové a profesijné⁵⁵ organizácie, pričom tieto sa často neidentifikujú ako organizácie tretieho sektora. Zároveň je potrebné uviesť, že nie všetky registrované mimovládne organizácie sú aktívne. Podrobnejšie na štruktúru MVO poukazuje nasledujúca tabuľka:

⁵⁴ Tie dokonca presadzovali ešte tvrdší program tzv. stand-by pôžičky

⁵⁵ Bližšie pozri časť III.7

Tabuľka III.1: Prehľad MVO registrovaných v SR

Právna forma	Počet	%
Nadácia	479	2,8
Občianske združenia	15 984	94,9
Neinvestičný fond	281	1,7
Nezisková organizácia	105	0,6
Spolu	16 849	100

Zdroj: Ministerstvo vnútra SR, jar 2001

Pre potreby tejto štúdie je mimovládne organizácie (MVO) možné rozdeliť na tie, ktoré poskytujú služby⁵⁶, uskutočňujú občiansku advokáciu⁵⁷ a na skupinu think-tankov. Prvej skupine MVO sa v tejto štúdii nebudeme venovať. Zároveň je potrebné uviesť, že narysovať presnú hranicu medzi občianskou advokáciou a priamym zainteresovaním sa na tvorbe verejnej politiky je veľmi zložité a nie presné.

Podľa Demeša (2000) občianska advokácia pozostáva z organizovaného úsilia a akcií občanov a ich organizácií, ktorí využívajú nástroje demokracie, aby pripravili a do života uviedli normy a zákony, ktoré smerujú k vytvoreniu spravodlivej a rovnoprávnej spoločnosti. Nástroje advokácie zahŕňujú rôzne občianske akcie (informovanie a vzdelávanie občanov, petície, kampane, občiansku nespokojnosť ai.), voľby, masovú občiansku mobilizáciu, lobovanie, vyjednávanie či súdne akcie.

Think-tanky sú výskumno-analytické inštitúcie, ktoré majú kapacitu robiť výskum v oblasti verejnej politiky a presadzovať jednotlivé návrhy. Tvarujú tak verejnú politiku. Na Slovensku⁵⁸ začali think-tanky vzniknúť po roku 1989 s cieľom podporiť rozvoj demokratických a trhovo-orientovaných inštitúcií a reforiem. Na začiatku transformácie sa vnímali ako „nezávislé“ výskumné inštitúcie. Vznikali ako alternatíva k starým výskumným inštitúciám, ovplyvnených bývalým systémom, ktorých reforma bola v nedohľadne a nebol o ňu ani výraznejší záujem. Ďalším faktorom, ktorý ovplyvnil vznik think-tankov, bola nedostatočná dôvera medzi reformnou vládou a zdedenou administratívou. Personálne obsadenie administratívy zväčša nebolo na takej vzdelanostnej úrovni, aby sa stala ťahúňom reforiem. Problémom bol aj osobný rozmer, začiatkom transformácie sa mnohí zamestnanci v zdedenej administratíve cítili v ohrození, čo ich motiváciu posúvalo do „protireformnej“ polohy. Slabé kapacity na tvorbu verejnej politiky v politických stranách či poddimenzované kapacity univerzít tiež vytvorili priestor na rozvoj think-tankov. To, čo vplyva na dôsledné rozhodovanie, na formovanie tvorby verejnej politiky, teda výskum, odporúčania, rady, začiatkom deväťdesiatych rokov skoro neexistovali.

Od svojho vzniku sa aktivity MVO na Slovensku orientovali na priamu tvorbu verejnej politiky a/alebo nepriame pôsobenie na verejnú politiku. Vo väzbe na potreby tej ktorej výskumnej oblasti viaceré MVO pôsobia ako tvorcovia politiky, navrhujú

⁵⁶ Podľa údajov SAIA-SCTS (Demeš (2000)) je v rámci tretieho sektora na Slovensku najpočetnejšia prvá skupina MVO, keďže najviac organizácie tretieho sektora sa orientuje na prácu s mládežou, nasleduje vzdelávanie a veda, na treťom mieste je humanita a charita

⁵⁷ Z ang. civil advocacy groups

⁵⁸ Vznik proreformných think-tankov nie je len slovenský fenomén. Podľa Krasteva (2001) napr. slová ako „slobodný trh“, „liberál“, „demokratický“, „občiansky“, „reforma“ sa nachádzajú v 31 z 101 názvov inštitúcií v strednej a východnej Európe

napr. rôzne systémové opatrenia, a zároveň jednotlivé návrhy rôznymi formami presadzujú. Hlavne v začiatkoch transformácie sa viaceré think-tanky venovali skúmaniu jednotlivých oblastí verejnej politiky a prinášali do verejného života nové témy. Témy, ktoré si vyžadovali jednak expertnú bázu a často boli politicky ťažšie priechodnejšie z dôvodu ich krátkodobých dopadov. Think-tanky boli v danom období inovátormi. Viacerí zakladatelia think-tankov na Slovensku mali možnosť získať vzdelanie v zahraničí a stať sa tak katalyzátorom a advokátom zmien potrebných na reformu spoločnosti. Personálna kapacita think-tankov bola posilnená o politikov, ktorí po roku 1992 prešli z aktívnej politiky do tretieho sektora. Ako príklad uvádzame občianske združenie MESA 10, ktoré založili a určitý čas aj viedli takí aktívni politici, ako je I. Mikloš či G. Palacka. Paradoxne tak zvýšená politická nestabilita a väčšie politické otrasy deväťdesiatych rokov na Slovensku v porovnaní s ostatnými krajinami V4 vytvorili predpoklad pre nadštandardné personálne obsadenie think-tankov. Otvárať nové témy a viesť verejnú diskusiu sa darilo aj vďaka spolupráci s médiami. Médiam, podobne ako celej spoločnosti, chýbala dostatočná expertná báza a kapacity na analytickú žurnalistiku. To znamenalo väčšiu otvorenosť pre spoluprácu so think-tankami. Aktivity think-tankov sa zamerali na písanie článkov, štúdií či organizovanie seminárov. Kultivácia prostredia pomocou expertízy think-tankov prispela k väčšiemu porozumeniu nevyhnutnosti zmien. Tento typ aktivít zameraných na advokáciu zmien reflektoval existujúcu politickú scénu v období rokov Mečiarovej vlády, ktorá nebola spolupráci so think-tankami naklonená.

Postupne sa postavenie, úlohy a zamerania MVO na Slovensku menia.

Zmena role MVO súvisí napr. s narastajúcim súkromným sektorom, ktorý preberá mnohé úlohy a stáva sa ďalším aktérom pri zabezpečovaní a určovaní pravidiel hry. Rastie kritická masa podnikateľov, ktorí si začínajú uvedomovať záujem na jasných pravidlách a zapájajú sa do ich tvorby. Začínajú totiž prevládať opakované hry na rozdiel od jednorazových (akou je napr. privatizácia). Opakovaná hra znamená situáciu, kedy je pre podnikateľa z racionálneho hľadiska výhodnejšie mať jasné pravidlá v prípadoch opakovaných situácií, ktoré ovplyvňujú jeho náklady vrátane transakčných a následne zisk (napr. minimálny počet regulačných predpisov pre podnikanie). Zároveň sa súkromný sektor zapája do realizácie aktivít, ktoré predtým uskutočňovali think-tanky. Súvisí to s vytvoreným dopytom po viacerých druhoch služieb, ktoré predtým zabezpečovali think-tanky - postupom času sa viaceré aktivity stali komerčne zaujímavé a prechádzajú z neziskovej bázy na bázu ziskovú. Ako príklad je možné uviesť prípravu ekonomických analýz, časopisov, realizácie kampaní súkromnými PR agentúrami či sociologické prieskumy.

Ďalší posun je možné zaznamenať v obsahovej orientácii výskumu. Ten sa prejavuje jednak vznikom politicky zadaných MVO a MVO zameraných na určité témy⁵⁹. Dôležitý je aj posun k snahe viacej odrážať lokálne potreby, fenomén globalizácie a orientácia na networking, teda intenzívnejšia spolupráca s viacerými domácimi a zahraničnými MVO. Pri vzniku politicky orientovaných MVO⁶⁰ ide o posun od „nezávislých“ inštitúcií na inštitúcie so straníckym prvkom v obsahu ich činnosti. Ide napríklad o Nadáciu Demokracia, Inštitút pre solidárnu spoločnosť či

⁵⁹ Ang. issue-oriented NGOs

⁶⁰ Ich výskyt je známy aj v zahraničí, napr. v Nemecku (Friedrich Ebert či Nauman Stiftung) alebo v USA (Heritage Foundation či National Democratic Institute)

Konzervatívny inštitút.⁶¹ Stranícke MVO sa orientujú na tvorbu návrhov pre jednotlivé oblasti verejnej politiky, pripravujú rôzne analytické podklady⁶². Tematicky orientované MVO sa venujú jasne definovanej problematike – napr. ochrane ľudských práv, životného prostredia, zníženiu daní alebo podpore transparentnosti, boju proti korupcii.

K zmene dochádza aj v aktivitách MVO. Zvyšuje sa záujem a schopnosť MVO spolupôsobiť pri formovaní a presadzovaní systémových zmien, či už vo forme spolupráce s vládou alebo samostatne.

Počas Dzurindovej vlády sa zaznamenalo niekoľko pokusov o tzv. partnership, čiže spoluprácu vlády s MVO. Foriem je niekoľko, formálnych aj neformálnych. Jednak bola na vládnej úrovni vytvorená Rada vlády SR pre MVO, ktorej predsedá podpredsedu vlády Pál Csáky. Jej členmi sú predstavitelia niektorých zoskupení MVO napr. Forum donorov či Ekofórum. Členmi rady je 15 predstaviteľov orgánov štátnej správy SR a 20 zástupcov MVO⁶³. Ide o inštitút, prostredníctvom ktorého vláda oficiálne rokuje s tretím sektorom. Predstavuje platformu na rokovanie o otázkach spojených s vnútornou činnosťou tretieho sektora. Okrem spolupráce, ktorej cieľom je ovplyvnenie vnútorného prostredia tretieho sektora, sa vytvorili možnosti aj na formálne zapojenie odborníkov MVO do poradných orgánov zameraných na tvorbu verejnej politiky v tej – ktorej inštitúcii. Viacerí zástupcovia think-tankov sú tak napr. členmi poradných orgánov jednotlivých inštitúcii verejnej správy. Ich úspešnosť je rôzna. Niektorí sa stretávajú pravidelne, iní sa od svojho oficiálneho menovania stretli párkrát, ich participácia je formálna. Inou formou spolupráce je napr. vytvorenie materiálu, ktorý slúži ako základ pre činnosť vlády v danej oblasti. Ide napr. o návrh Národného programu boja proti korupcii, ktorý pripravila Transparency International Slovensko. Spolupráca pri Audite ústrednej štátnej správy, ktorý uskutočnil na žiadosť vlády INEKO (Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy), okrem uskutočnenia auditu a vytvorenia koncepčného materiálu išla ďalej a INEKO sa na expertnej báze zapojilo aj do tvorby opatrení vyplývajúcich z auditu.

MVO pokračujú aj v uskutočňovaní aktivít zameraných na otváranie verejného diskurzu cez občiansku advokáciu a pokúšajú sa o presadenie jednotlivých návrhov napr. vo forme zákona bez priamej spolupráce s vládou. Ako príklad uvádzame presadzovanie zákona o prístupe k informáciám. Nátlakové akcie uskutočňujú napr. MVO pôsobiace v oblasti životného prostredia. Ďalším fenoménom je vznik tzv. GONGO⁶⁴, teda MVO, ktoré realizujú aktivity v rôznych podobách zamerané na podporu tej ktorej vlády, prípadne vykonávajú servis pre vládu. To niekedy znamená napr. aj menšiu kritiku.

Nezanedbateľný je aj rozmer vnímania a prepojenia slovenských MVO so zahraničím. Pravidelne sa zástupcovia MVO aktívne zúčastňujú medzinárodných konferencií, spolupracujú a diskutujú s medzinárodnými inštitúciami a dotvárajú celkový obraz o

⁶¹ Stranícke MVO vznikajú aj v iných oblastiach, napr. Nadácia SMER či Nadácia Markíza.

⁶² Ako však uvádza Demeš (2001), v sektore zaznieva i potreba širšej a systematickej diskusie o etických normách a transparentnosti najmä v súvislosti financovaním MVO. Pozornosť bude treba sústrediť i na diskusiu o transparentnosti a etike vzťahov MVO a politických strán, keďže sa ukazuje trend narastajúcej spolupráce resp. zakladania nadácií predstaviteľmi politických subjektov (napríklad Nadácia Smer, Nadácia Markíza, Nadácia Demokracia a pod.).

⁶³ Demeš (2001)

⁶⁴ z ang. governmental non-governmental organizations

Slovensku. Spolupráca slovenských think-tankov so Svetovou bankou, či OECD je častá. Inštitút pre verejné otázky a SFPA sa v roku 2000 stali iniciátormi vzniku Víšegradského fóra think-tankov.

BOX III.4: Vznik a presadzovanie zákona o prístupe k informáciám

Myšlienka prístupu k informáciám sa od roku 1989 postupne dostávala na Slovensko rôznymi cestami. Ako príklad možno uviesť seminár Centra pre hospodársky rozvoj organizovaný v roku 1997, kde podrobne predstavil David P. Frankel americký zákon o prístupe k informáciám širokej verejnosti. Potrebu prijať úpravu prístupu k informáciám zdôrazňovala aj Mečiarová vláda vo svojom programe „Čisté ruky“ (1994 – 1998). Odhodlania však ostali na papieri, politická vôľa totiž neexistovala.

Po roku 1998 vznikli štyri iniciatívy zamerané na prípravu a presadenie zákona o prístupe k informáciám. Všetky štyri iniciatívy čerpali inšpiráciu z podobných zdrojov. Napriek tomu sa obsahovo líšili a prezentovali rôzne pohľady na šírku prístupu k informáciám. V porovnaní s predchádzajúcim obdobím, kedy nebol záujem na tomto zákone, sa problém posunul do roviny „čo bude obsahom“.

V júni 1999 skupina mimovládnych neziskových organizácií, ktoré sa problematike prístupu k informáciám venujú, podnietila vznik Občianskej iniciatívy za dobrý zákon o prístupe k informáciám (OI). Na presadenie zákona o prístupe k informáciám si zvolili niekoľko nástrojov. Základom sa stalo Deväť občianskych princípov dobrého zákona o informáciách, ktoré podporilo vyše 120 občianskych organizácií reprezentujúcich vyše 100 tisíc členov. Iniciatívu podporilo aj niekoľko desiatok médií a žurnalistov. Najdôležitejší princíp sa stal aj mottom kampane: „Čo nie je tajné, je verejné!“. Princípy vychádzali zo skúseností a potrieb občianskych organizácií, z princípov a štandardov, ktoré sa uplatňujú v legislatíve v iných demokratických krajinách, či v medzinárodných dohodách, ako aj zo skúseností, ktoré majú zo zavádzania zákonov o prístupe k informáciám susedné krajiny. Prešli dvoma kolami verejného pripomienkovania a jednotlivé pracovné verzie boli priebežne prístupné na internete.

Približne v rovnakom čase sa prístupom k informáciám začali zaoberať viacerí poslanci – Ján Langoš a nezávisle od neho aj poslanci Ján Budaj a Ivan Šimko. Napriek tomu, že Langošovi i Budajovi so Šimkom slúžil za vzor český zákon o prístupe k informáciám schválený v máji 2000, každý pripravoval samostatný návrh. Vlastný návrh zásad zákona začalo pripravovať aj ministerstvo spravodlivosti.

OI sa na začiatku pokúsila dosiahnuť dohodu o práci na spoločnom návrhu zákona. OI požadovala od poslancov plné zohľadnenie deviatich občianskych princípov. Napriek verejným deklaráciám oboch strán bola spolupráca poslancov navzájom veľmi problematická a postupne Ivan Šimko a Ján Budaj vyjadrili zásadné výhrady k niektorým občianskym princípom. Spolupráca medzi OI a týmito poslancami bola nakoniec ukončená.

Proces prípravy vládneho návrhu zákona o prístupe k informáciám OI priebežne monitorovala a v rámci medzirezortného pripomienkovania sa snažila o zmeny. Ministerstvo na zásadné pripomienky OI nereagovalo.

Po neúspešnej snahe kooperovať s viacerými aktérmi zapojenými do prípravy a

presadzovania viacerých verzii zákona o prístupe k informáciám sa OI koncom októbra rozhodla z dovedty rozpracovaných materiálov pripraviť občiansky návrh zákona o prístupe k informáciám. Pre tento postup získala podporu poslanca Jána Langoša, ktorý sa občiansky návrh spracovaný právnikmi občianskej iniciatívy zaviazal predložiť do NR SR. Predložiť svoj návrh zákona plánoval aj Ivan Šimko, neskôr však od tohto zámeru upustil.

Po predložení do Národnej rady SR sa občiansky návrh zákona dostal na medzirezortné pripomienkovanie. Pripomienky ministerstiev prerokovala Legislatívna rada vlády a vo svojom stanovisku navrhla zmeny, ktoré by nabúrali základné princípy zákona. Toto negatívne stanovisko si následne osvojila aj vláda. V januárovom hlasovaní prešiel občiansky návrh prvým čítaním. Poslanci návrh prideliť všetkým výborom a pre jeho špecifickú povahu posunuli jeho prerokovanie vo výboroch na apríl 2000.

Za účelom presadenia tohto zákona sa OI rozhodla pre mediálnu kampaň. Občianska iniciatíva medzičasom v spolupráci s občianskym združením Hlava 98 pripravila na podporu dobrého zákona pohľadnice, ktoré mohli ľudia zaslať predsedovi NR SR. Prostredníctvom siete partnerských organizácií boli k dispozícii v mnohých mestách a obciach a do Jozef Migaš ich dostal niekoľko tisíc. Ďalších takmer dvetisíc pohľadníc poslali ľudia aj prostredníctvom internetu. Na zákon o informáciách upozorňovali aj reklamné spoty v televízii a rozhlase. Aktivisti sa zúčastňovali diskusií a spolupracovali s médiami na príprave článkov.

Aktivisti iniciatívy na všetkých rokovaní výborov NR SR o návrhu zákona prezentovali stanovisko občianskych organizácií a právnych expertov OI. Priebežne analyzovali pozmeňujúce návrhy a pripravovali argumentáciu. Pred druhým čítaním návrhu zákona pripravili pre poslancov prehľad pozmeňovacích návrhov s uvedením, ktoré je možné akceptovať a ktoré by ohrozili kvalitu zákona. Pri vstupe do budovy NR SR vívalo poslancov niekoľko desiatok ľudí s písmenkovými tričkami vytvárajúcimi nápis "Čo nie je tajné, je verejné!" a časť aktivistov sledovala priebeh rokovania priamo v sále parlamentu. Poslanci nakoniec schválili väčšinu pozmeňovacích návrhov podľa návrhov občianskej iniciatívy.

Posledným krokom k schváleniu zákona bol podpis prezidenta. Legislatívny odbor Kancelárie prezidenta SR mal k schválenému zákonu viaceré výhrady, po konzultáciách s expertmi OI a po osobnom stretnutí s predstaviteľmi iniciatívy však Rudolf Schuster zákon svojim podpisom uviedol do života.

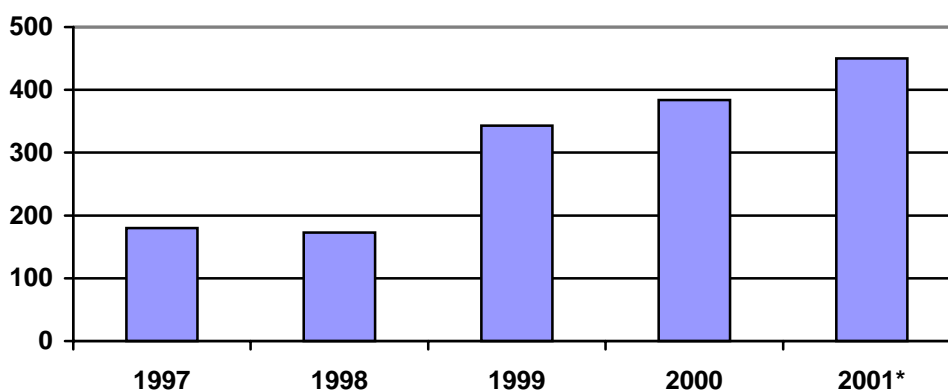
Schválený text zákona o slobodnom prístupe k informáciám obsahuje prakticky všetky občianske princípy. Všetky verzie návrhov princípov i samotný text zákona boli verejne dostupné na internete, iniciatíva zabezpečila široké pripomienkovanie a zapracovanie doručených pripomienok do textu zákona.

Viaceré MVO sa začali venovať aj uvádzaniu zákona o prístupe k informáciám do života. Monitoruje sa prístup verejnej správy pri aktívnych a pasívnych formách poskytovania informácií, prebiehajú tréningy samosprávy, štátnej správy, MVO a médií. Niektoré MVO poskytujú právnu pomoc pri riešení konkrétnych prípadov aj s finále na súdoch.

III.6. Médiá

V demokratickej spoločnosti sa od médií očakáva plnenie viacerých úloh. Prostredníctvom médií sa realizuje ústavné právo občana na informácie a tým sa vytvára občanom možnosť nepriamo participovať na správe vecí verejných.⁶⁵ Médiá denne prinášajú prehľad informácií o udalostiach v krajine a vo svete. Zároveň sú často považované za „predĺženú ruku“ občana pri kontrole správy vecí verejných, sú vnímané ako tzv. watchdog, čiže strážny pes demokracie a upozorňujú na zneužívanie moci. Mnohé kauzy, o ktorých sa na Slovensku verejne diskutuje, sú otvárané médiami. Viaceré médiá na základe zákona o prístupe k informáciám pravidelne oslovujú jednotlivé orgány štátnej správy a monitoruje ich činnosť, napr. poskytovanie dotácií ministerstvom hospodárstva či pôdohospodárstva. Ako jeden z indikátorov záujmu slovenských médií o „kontrolu“ správy vecí verejných uvádzame počet článkov venovaných téme korupcie v slovenských printových médiách. Ako ukazuje nasledujúci graf, médiá sa problematike korupcie venujú so vzrastajúcim záujmom.

Graf III.3: Počet článkov venovaných téme korupcie v slovenských printových médiách



Poznámka: * odhad na základe údajov z 1. polroku 2001.

Zdroj: *Informácia o vyhodnotení planenia akčných plánov boja proti korupcii*. Vláda SR 2001.

Médiá tak ovplyvňujú **obsah a zameranie politickej agendy**, otvárajú verejné diskusie na rôzne témy a zameriavajú sa na mnohé politicky dôležité oblasti. Vo väzbe na uvedené je možné konštatovať, že médiá vplyvajú na formovanie verejného záujmu a spolupôsobia pri presadzovaní osobných či skupinových záujmov jednotlivých politických strán či finančných, ekonomických skupín. Umožňujú otvoriť určitú tému, sú nástrojom, ktorý umožňuje ovplyvniť jednotlivých účastníkov tvorby a presadzovania nových pravidiel spojených so správou vecí verejných. Minimálne však vytvárajú priaznivé alebo negatívne PR, a to akejkol'vek zmene či reforme. Zároveň mienkotvorné médiá spolupôsobia pri vytváraní image a rol ľudí

⁶⁵ Od roku 2001 začal na Slovensku platiť zákon o slobodnom prístupe k informáciám, ktorý túto prácu uľahčuje. Bližšie pozri časť III.5

pôsobiacich vo verejnom živote. Zjednodušene ide o formovanie predstavy občanov o danej verejne činnej osobe, pomocou ktorej sa občania skôr orientujú než podľa konkrétnych činov. Ide o nálepky typu „bojovník za ľudské práva“, „reformátor“, „nezávislý expert“, „dobrý kresťan“, „národovec“ a pod. Zmena vnímania roly verejne činnej osoby vytváraná médiami je na určité obdobie málo flexibilná.

Viacere média sa profilujú tak, aby boli prítiažlivé pre určitú názorovú časť spoločnosti. Ako príklad uvádzame SME – „tie pravé noviny“, Nový deň – denník HZDS alebo týždenník Slovo, ktorý prezentuje postoje ľavicových strán.

Koho agendu a ako média presadzujú je však funkciou viacerých faktorov. Na niektoré z nich sa bližšie pozrieme v nasledujúcom texte.

Zlyhanie štátu vo forme nízkej vymáhateľnosti práva je jedným z nich. Obdobie transformácie je typické tým, že spoločnosť funguje v nedostatočne upravenom a nedostatočne funkčnom inštitucionálnom rámci – staré formálne pravidlá a organizácie, ktoré mali formálne pravidlá uplatňovať v každodennom živote, už nefungujú či neplatia a nové ešte buď neexistujú, nie sú dostatočne vybudované, alebo funkčné. Zároveň mnohé inštitúcie (napr. represný reťazec – počnúc kontrolou cez činnosť polície, prokuratúry a súdnictva) sú nedostatočne adaptované na potreby modernej demokratickej spoločnosti a je v nich vnímaná korupcia. Uvedená situácia vplyva na nízku vymáhateľnosť práva a s tým spojené nízke riziko správania sa, ktoré je v rozpore z dobrými mravmi.⁶⁶ Dôvera vo funkčnosť oficiálneho systému je nízka a aj z tohto dôvodu mnoho káuz nekončí na polícii, ale na stole redaktora. Mnohokrát sa možnosť novinárov posunúť rôzne „kauzy“ dopredu preceňuje, avšak samotná skutočnosť, že aj na základe výrazného mediálneho tlaku museli odstúpiť štyria ministri Dzurindovej vlády, vypovedá o existujúcich možnostiach.

Tento typ zlyhania štátu prejavujúci sa nízkou vymáhateľnosťou práva má vplyv aj na to, že sa pohybujeme v prostredí, kde je možnosť šírenia klamlivých informácií, informácii zameraných na cielené poškodenie tej ktorej osoby relatívne vysoká.

Na obsah informácií prezentovaných v médiách majú vplyv aj **vlastníci médií**. Elektronické média operujú v prostredí tzv. duálneho systému. Ten by mal občanovi poskytovať dva na sebe absolútne nezávislé zdroje informácií - prostredníctvom verejnoprávnych elektronických médií a prostredníctvom súkromných rozhlasových a televíznych staníc. V tejto oblasti je zaujímavé postavenie súkromnej televízie Markíza, ktorá dosiahla 58% podielu na trhu všetkých televízií. Predpokladá sa, že situácia sa zmení po nástupe novej televízie Global. Okrem počtu elektronických či printových médií je pre poskytnutie rôznorodej palety názorov zaujímavé vlastníctvo súkromných médií. Mistríková a Žitný (2001) uvádzajú, že vlastníctvo médií je dnes prakticky neidentifikovateľné a občan si prakticky nemá možnosť uvedomiť, komu patrí (a ako je vlastnícky situované) médium, z ktorého prijíma informácie, na základe ktorých formuje svoj názor. Pričom v súkromnom mediálnom sektore je transparentnosť vlastníckych vzťahov dôležitá napr. preto, aby existovala možnosť v prípadných krízových situáciách dať do súvislostí postoj média so záujmami jeho majiteľov.

⁶⁶ Vzhľadom nato, že mnohé pravidlá vo forme zákonov ešte neexistujú, podmnožina „protizákonné“ by nevyjadrovala podstatu problému

Popri transparentnosti vlastníckych vzťahov sa zaujímavým fenoménom stáva priame prepojenie politiky a médií, ak sa majitelia médií politicky angažujú. Monitorovacia mimovládna organizácia MEMO 98, ktorá pravidelne zverejňuje výsledky monitorovania spravodajských relácií, v svojej správe pokrývajúcej obdobie od 22. apríla do 21. septembra 2001, napr. konštatuje, že spravodajstvo TV Markíza je naklonené politickej strane Pavla Ruska ANO. Ďalej konštatovala, že politická strana ANO je v spravodajstve TV Markíza zobrazovaná takmer výlučne pozitívnym svetle. Z 15 zmienok o tejto strane bolo až 13 pozitívnych a len dve negatívne. K zvyšným štrnástim politickým subjektom televízia Markíza ani zďaleka taká naklonená nie je. Zo zmienok o všetkých 14 stranách bolo len 20 pozitívnych a až 187 negatívnych.⁶⁷

Dôležitým parametrom je ekonomická nezávislosť súkromných médií, ktoré čerpajú prostriedky z reklamy. Na Slovensku sa objavujú pokusy o politické prerozdelenie reklamných prostriedkov zo spoločností napojených na štát do lojálnych médií ako aj korporátny tlak „veľkých“ hráčov. Z dôvodu udržania si reklamne „silného“ korporátneho inzerenta príslušné médium nepíše o jeho aktivitách kriticky. Veľkí korporátni klienti realizujú svoje snahy ovplyvniť verejnú mienku prostredníctvom profesionálnych public relations agentúr. Snaha ovplyvniť obsah prezentovaných informácií sa neuskutočňuje iba formou inzercie. Korporátni klienti obsah ovplyvňujú nielen prostredníctvom majiteľov médií, ale aj aktivitami novinárov. Kódex etiky PR prijatý 14. 10. 1997 Valným zhromaždením Asociácie PR v Slovenskej republike hovorí, že *používanie moderných komunikačných médií a metód, umožňujúcich vstupovať do vplyvného kontaktu s miliónmi ľudí, dáva profesionálom public relations moc, ktorá musí byť regulovaná dodržiavaním prísneho morálneho kódexu*. Ako uvádzajú Mistríková a Žitný (2001), význam týchto pojmov v profesionálnom jazyku PR je odlišný od súčasnej slovenskej praxe.

Možnosť použiť inzeráty na komentovanie spoločenských aktivít sa uskutočňuje aj politickými stranami. Nejde pritom len o prezentáciu osobností politických strán. Po kauze eurofondov na úrade vlády a odstúpení vicepremiéra Hamžíka sa po prezentácii výsledkov NKÚ SR objavili vo viacerých novinách dennej tlače objavili na prvej strane platené inzerátové texty: „NKÚ vyvrátilo spreneveru Eurofondov na úrade vlády“⁶⁸. Kto si však pozorne prečítal správu NKÚ SR, takéto tvrdenie tam nenašiel.

Politická nezávislosť verejnoprávnych médií sa formuje činnosťou regulátora. Kontrolný orgán je podľa slovenských zákonov volený parlamentom. Parlament má právo voliť a odvolávať ústredných riaditeľov verejnoprávnych inštitúcií. To umožňuje akéhokoľvek riaditeľa držať v politickej závislosti. Napr. súčasný ústredný riaditeľ STV je už jedenástym riaditeľom od vzniku tejto inštitúcie v roku 1991.

Ďalším článkom v reťazci, ktorý vplýva na obsah správ prezentovaných v médiách je samotný **novinár**, jeho profesionalita, vzdelanie, postoje a názory. Po roku 1989 sa zaznamenal vznik nových médií a príchod „nových tvárí“, o ktorých sa predpokladalo, že nebudú zaťažení predchádzajúcim režimom. V médiách sa zamestnávali aj novinári, ktorí už dlhšie v tejto oblasti pôsobili.

⁶⁷ SME 29. 9. 2001

⁶⁸ SME 3. 11. 2001

Vo všeobecnosti rozdiel je v tom, či ide o spravodajské správy, komentáre, analýzy či prinášanie výsledkov investigatívnej žurnalistiky. Aj v spravodajstve sa mnohé oblasti jednotlivými médiami pokrývajú len povrchovo, či už z dôvodu nezájmu média alebo nedostatočnej expertízy zo strany novinárov. Pri komentároch a analýzach sa však postupne vytvárala v médiách kritická masa preferovane orientovaných novinárov. Aj na základe spolupráce so think-tankami vytvárali proreformné prostredie.

Podobne ako v iných oblastiach, aj pri práci médií narastá pluralita postojov k jednotlivým reformným krokom, čo sa prejavuje aj v komentároch a analýzach prinášaných jednotlivými médiami. Okrem vnútorného presvedčenia a vzdelania je to ovplyvnené tlakom zo strany média, t.j. zo strany vlastníkov jednotlivého média. Novinári sú zároveň často ovplyvnení rôznymi ekonomickými či politickými záujmovými skupinami. Podľa Mistríková a Žitný (2001) sa stáva sa, že novinár je napr. majiteľom PR agentúry a pomáha presadzovať záujmy svojich klientov. Dôvody uvedeného správania sú napr. finančný motív, kedy si novinár chce prilepiť na živobytie a dá sa najat' klientom, ktorým je súkromný podnikateľský subjekt. Ako ďalej uvádzajú, stretávame sa i s javom, že sa novinár - či už za odplatu, alebo z prestížnych dôvodov - stane akýmsi neoficiálnym poradcom politika, či podnikateľa. Následne v médiu komentuje kroky, ktoré danému politikovi, či podnikateľovi sám navrhol.

Snem Slovenského syndikátu novinárov už 19. 10. 1990 schválil Etický kódex, ktorým sa prihlásili k tradíciám demokratickej európskej novinárskej praxe. Rovina etiky ostáva zatiaľ len na osobnostnom rozmere daného novinára, neexistuje spoločenský tlak, či stavovská novinárska profesionálna česť, ktorá by novinársku etiku chránila, či presadzovala. Potreba vytvoriť akúsi „etickú komisiu“, ktorá by vymáhala dodržiavanie etiky v každodennej práci novinárov a pre občanov by predstavovala dôveryhodný inštitút pre riešenie mnohých problémov spojených s neetickou činnosťou novinárov, je 12 rokov od začiatku transformácie v rovine diskusií.

III.7. Profesionálna a územná samospráva

Snaha o formovanie a ovplyvňovanie verejnej mienky, verejnej politiky a politického rozhodovania rozhodovacieho orgánu, ktorým je príslušné ministerstvo alebo NR SR, je obsahom činnosti profesionálnych záujmových skupín v tej ktorej oblasti verejnej politiky. Zástupcovia jednotlivých profesií sa združujú s cieľom presadzovania záujmov skupín, do ktorých patria. Ide napr. o celú škálu profesií pôsobiacich v rezorte zdravotníctva, právnikov, sudcov, učiteľov či poľnohospodárov. Reprezentované skupinové záujmy sú rôznorodé. Pričom ako uvádza Malová a Rybář (2001), žiadna realizácia záujmov sa však neuskutočňuje lineárne a bezproblémovo, najmä v podmienkach ekonomickej transformácie, kde zjavne dochádza k stretu dlhodobých a krátkodobých priorit jednotlivých záujmových skupín.

V oblasti **zdravotníctva** ide napr. o Slovenskú lekársku komoru, Asociáciu nemocníc Slovenská, Lekárske odborové združenie, Asociáciu súkromných lekárov, Asociáciu dodávateľov liekov či Asociáciu lekárníkov Slovenska. Formy, ktoré používajú na presadzovanie svojich záujmov, sú viaceré. Od typických nátlakových akcií vo forme štrajku, ktorý máva rôzne podoby (pred NR SR až po zavretie súkromných ordinácií)

cez prípravu pravidiel rozhodovania v príslušnej oblasti záujmu, lobovanie za určité pravidlá až po priamu participáciu na rozhodovaní formou členstva v komisiách, kolégiu ministra či transformačnej rady. Komunikácia cez média je tiež nástrojom používaným touto záujmovou skupinou. Lekárske odborové združenie napr. poslalo predsedovi Európskej komisie Romanovi Prodimu i predsedovi výboru pre sociálne veci a zdravotníctvo a rodinu pri Rade Európy Thomasovi Coxovi list, v ktorom informovali o problémoch slovenského zdravotníctva⁶⁹. Niektoré úlohy súvisiace s reguláciou činnosti v príslušnej oblasti dokonca preberajú na seba. Príkladom je snaha o úpravu slobodne vykonávať lekárske a lekárnicke povolanie na princípe odbornej samosprávy, ktorého ťažiskom je povinné členstvo a povinné členské príspevky lekárov a zubných lekárov v Slovenskej lekárskej komore a v Slovenskej komore zubných lekárov a lekárnikov zase v Slovenskej lekárskej komore. Komory by tak podľa návrhu mali dohliadať napr. na odbornosť v zariadeniach poskytujúcich zdravotnú starostlivosť či viesť kompletný register členov.⁷⁰

Z radov týchto záujmových skupín však zatiaľ nevyšiel návrh na komplexnú reformu zdravotníctva. Zameriavajú sa hlavne na čiastkové oblasti a zmeny priamo súvisiace so skupinovými záujmami daných profesií. V nasledujúcom texte uvádzame niekoľko príkladov.

Skupinovým záujmom súkromných lekárov je zvýšenie paušálnych úhrad za ich prácu. Tento príklad presadzovania skupinového záujmu je zaujímavý aj tým, že jednotlivé skupiny vo vnútri zdravotníctva postupne narážali na vlastné skupinové záujmy a ich aktivity sa postupne oddeľovali.

Súkromní lekári sú prevažne združení v Asociácii súkromných lekárov (ASL), do ktorej patria bývalí obvodní lekári (v súčasnosti tzv. všeobecní), gynekológovia, pediatri a stomatológovia. Tieto štyri skupiny lekárov patria do tzv. primárnej ambulantnej starostlivosti. Sú odmeňovaní mesačnou sadzbou za uzavretú zmluvu s pacientom, ktorá hovorí o tom, že daný pacient patrí pod ich starostlivosť. Napr. všeobecní lekári za jednu zmluvu mesačne dostávajú od 33 do 38 korún. Druhou skupinou v ASL sú lekári špecialisti, napr. chirurgovia, krční, kožní, oční a iní. U nich poisťovne mesačne objednávajú výkony, ktoré majú pridelenú bodovú hodnotu a preplácajú im iba objednané body. Ak vybaví takýto lekár viac pacientov a urobí viac úkonov, získa viac bodov, ale ak presiahnu objednaný počet, už sa nepreplácajú. Na jeseň roka 2001 sa ministerstvo zdravotníctva rozhodlo presadiť nový cenový výmer. Lekári primárnej zdravotnej starostlivosti neboli spokojní s navrhovanými úhradami za zmluvu s lekárom a lekárom špecialistom prekázalo, že mali výrazne zníženie rozpätie ocenenia bodu: namiesto doterajších 30 halierov za bod sa malo zaviesť rozpätie 20 až 50 halierov. V praxi by sa to pravdepodobne zmenilo na fixných 20 halierov.

ASL použila viaceré nástroje. Odvolala napr. svoju podporu zavedeniu ambulantného liekového formulára presadzovaného Ministerstvom zdravotníctva SR, ktorého cieľom bolo obmedzenie spotreby liekov. To sa udialo aj pod vplyvom výrobcov liekov. ASL sa pokúsila rokovať s ministrom. Po prvotných neúspechoch sa rozhodli pre protesty zatvárania ambulancií, ktoré uskutočnili formou školenia o bezpečnosti

⁶⁹ Práca 4. 5. 2000

⁷⁰ Hospodárske noviny 5. 9. 2001

práce a cvičení o civilnej obrane. Zároveň vyhlásili, že lekári budú na protest predpisovať najdrahšie lieky. Medzi jednotlivými organizáciami však nastal rozpor v pohľadoch na ďalší postup. Prezident Slovenskej lekárskej únie špecialistov uviedol: „Protest z 19. septembra sme vnímali ako morálnu podporu aktivít ASL SR. Väčšina členov únie vyjadrila nesúhlas s ďalšími formami nasledujúcich protestov.“ ASL ich tak označila za štrajkokazov⁷¹. Následne diskutovanú cenu bodu za výkon, ktorá mala byť pôvodne v rozpätí od 20 do 50 halierov, minister Kováč zvýšil a to na rozpätie od 34 do 80 halierov⁷².

Aktívne vystupujú aj Asociácia lekárníkov Slovenska a Slovenská lekárnická komora (SLeK)⁷³. Obe organizácie odmietavo zareagovali na vládny návrh novely zákona, ktorou by sa limitovala úhrada dlhou skrachovaných poisťovní len do výšky vymožených pohľadávok. Sporné ustanovenia z novely žiadali vypustiť. Rada SLeK na svojom zasadnutí 16. mája 2001 rozhodla aj o priamych nátlakových akciách. Od pondelka 21. mája 2001 boli na Slovensku zatvorené verejné lekárne – oficiálne pre nedostatok finančných prostriedkov na zabezpečenie základného sortimentu liekov. Štrajk lekární nemal špecifikovanú dobu trvania, ich opätovné otvorenie SLeK podmienila úplným oddĺžením lekární a vypustením kontroverzného ustanovenia z predloženej novely. Podľa zverejnených informácií boli počas štrajku zatvorené 80 – 90% lekární. Názory na postup sa pri ďalších aktivitách vo vnútri SLeK líšili. Podľa predstaviteľov radikálneho krídla protestné zatvorenie lekární skrachovalo na chamtivosti niektorých lekárníkov. „Bolo to tesné rozhodnutie, o kúsok prevážila chamtivosť tých, ktorí si mysleli, že zatvorením prichádzajú lekárne o zisk“⁷⁴

Inú formu si zvolila Slovenská asociácia farmaceutických spoločností (SAFS), ktorá združuje 23 nadnárodných spoločností. Keďže sa ročne na liekovú politiku prerozdeľuje viac ako 15 mld. korún, proces, ktorým sa to uskutoční, je v pozornosti jednotlivých farmaceutických firiem a tejto asociácie. Jedným z cieľov SAFS od jej vzniku v roku 1997 je zavedenie jasných pravidiel do oblastí kategorizácie a liekovej politiky. V roku 2000 dala napr. podnet na úpravu zákona o Liečebnom poriadku⁷⁵. Presadzovaním záujmov tejto skupiny sa venuje súkromná spoločnosť pôsobiaca v oblasti public relation.

Ďalšou profesijnou záujmovou skupinou sú **učitelia, respektíve zamestnanci školstva**. Záujmy učiteľov sa líšia vo väzbe na typ škôl – školy základné a stredné, školy vysoké. Medzi organizácie presadzujúce skupinové záujmy patria v oblasti základného a stredného školstva najmä odbory. Odbory sa angažujú najmä v oblasti zlepšenia materiálnych podmienok pre pedagogických a nepedagogických zamestnancov – miezd, pracovných úväzkov, rozsahu dovolenky, ochrany pred prepustením a pod. Realizáciu svojich záujmov dosahujú najmä verejnými, masovými a nátlakovými akciami (demonštrácie, štrajková pohotovosť a štrajky, petície a pod.) O obsahové stránky reformy školstva z hľadiska kurikula sa verejne zaujímajú len v minimálnej miere. V oblasti vysokého školstva existuje oveľa viac reprezentatívnych organizácií – najmä Slovenská rektorská konferencia, Rada vysokých škôl či Študentská rada vysokých škôl – pričom každá zastupuje záujmy iného segmentu

⁷¹ Práca 13. 10. 2001

⁷² Národná obroda 11. 12. 2001

⁷³ Malová a Rybář (2001)

⁷⁴ SME, 29. 5. 2001

⁷⁵ Pravda 25. 5. 2001

zamestnancov a študentov vysokých škôl. Do verejnej diskusie sa jednotliví predstavitelia tejto platformy zapájajú najmä v súvislosti s legislatívnym rámcom - zákon o vysokých školách a o vede a technike – a pri rozhodovaní o rozpočte. Pokiaľ ide o nástroje vplyvu, vysoké školy a ich zástupcovia preferujú skôr rokovanie a presadzovanie záujmov na základe bilaterálnych vzťahov, využívajú však aj médiá a v extrémnych prípadoch aj verejné nátlakové akcie (uzavretie škôl a pod.) Nátlakové akcie sú však výnimočné.

Podobne je to v oblasti činnosti **advokátov**, ktorých regulátorom je Ministerstvo spravodlivosti SR. Pri ich činnosti je možné spomenúť aktivity Slovenskej advokátskej komory (SAK). Možnosť vykonávať advokátsku činnosť je podmienená trojročnou praxou a zložením advokátskej skúšky. Pri novele zákona o advokácii sa táto záujmová skupina pokúsila zaviesť ďalšie vnútorné regulačné opatrenia - skôr ako sa napr. advokát začne proti inému advokátovi súdne konanie vo veci súvisiacej s výkonom povolania, bude povinný využiť zmierovacie konanie pred orgánmi SAK, pričom podrobnejšiu úpravu zmierovacieho konania by mal určiť stavovský predpis komory.

Samoregulačne pôsobia aj **notári** združení v Notárskej komore Slovenskej republiky so sídlom v Bratislave. Príjmy komory tvoria členské príspevky, dary a iné príjmy. Členské príspevky sú v určenej výške povinné platiť všetci notári. Počet notárov je presne určený ako aj miesta, kde svoju činnosť vykonávajú, spravidla v sídle v obvode súdu prvého stupňa t.j. okresného súdu. Notára vymenuje minister spravodlivosti na základe výsledkov výberového konania. Výberové konanie na miesto notára nie je upravené zákonom, ale vnútroorganizačným predpisom notárskej komory. Podľa tohto predpisu výberové konanie vyhlasuje Prezídium komory a menuje do výberovej komisie 3 zástupcov, minister môže, ale nemusí menovať 2 zástupcov do tejto komisie. Hlasuje sa nadpolovičnou väčšinou a určí sa poradie uchádzačov. Takto predložený zoznam sa doručí ministromi. V praxi nastala aj situácia, kedy po uvoľnení presne určeného miesta v Bratislave bolo vypísané výberové konanie a notár dlhodobo pôsobiaci v tejto oblasti v inom meste „neprešiel“ výberovým konaním organizovaným notárskou komorou. Teda hoci v tomto prípade mali o uvoľnené miesto v Bratislave záujem aj už pôsobiaci notári, miesto po výberovom konaní ostalo neobsadené. Za skúšky sa notárskej komore platí.

Sudcovia sa združili do viacerých stavovských organizácií. Najstaršou je Združenie sudcov Slovenska so sídlom v Banskej Bystrici. Ženy – sudkyne sa združili Asociácie sudkýň Slovenska.

Diskusia o potrebe reformy a jej náplň pripravovali zástupcovia Združenia sudcov Slovenska. Tí spolupracujú na návrhu jednotlivých systémových opatrení a predkladajú ich ministromi spravodlivosti. Názory na ich obsah sa však často líšia. Ako hovorí predsedníčka okresného súdu v Banskej Bystrici J. Dubovcová „už pred desiatimi rokmi sa tu (v Banskej Bystrici) založilo Združenie sudcov Slovenska. Tu pracovala skupina okolo Ľudovíta Bradáča a Jána Hrubalu, ktorí začali prví rozprávať o nezávislosti súdnictva. Ostatné regióny sa buď pridávajú alebo sú ticho. Pri požiadavke na zvýšenie plátov bolo napríklad jednotné celé Slovensko, ale pri otázkach samosprávy a zvyšovaní zodpovedností prevláda na Slovenskú veľké

mlčanie.^{76c} Rozdielnosť postojov k agende Združenia okrem iného viedla k odvolaniu prezidenta P. Rohárika, ktorý začal upozorňovať napr. na problém korupcie v sudcovskom stave.

Územná samospráva je prezentovaná hlavne organizáciou **Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS)**. K 30. 6. 2000 bolo v Slovenskej republike 2742 obcí a 136 miest (v Bratislave a Košiciach rozdelené na mestské časti). Z celkového počtu 2 917 obecných a mestských zastupiteľstiev bolo členom ZMOS k tomuto termínu 2760 obcí a miest resp. mestských častí Bratislavy a Košíc.

Spôsoby rokovania ZMOS-u s centrálnou mocou boli a sú rôzne. Jednak ZMOS aktívne organizuje rôzne konferencie a semináre, na ktorých sa zúčastňujú aj zástupcovia napr. štátnych orgánov či poslanci NR SR. Nosnou agendou ZMOS-u sa stalo presadzovanie reformy verejnej správy. Je však potrebné uviesť, že vo väzbe na členský charakter ZMOS-u formy presadzovania záujmov tejto organizácie podmieňujú existujúce politické väzby. ZMOS totiž z väčšej časti tvoria regionálni zástupcovia jednotlivých politických strán. Predstavitelia ZMOS-u preto v realite reprezentujú jednotlivé politické strany na decentralizovanej úrovni. Viacerí aktívni politici na centrálnej úrovni (napr. prezident SR R. Schuster, podpredseda parlamentu I. Presperín ako aj mnohí poslanci) pôsobia alebo pôsobili na miestnej úrovni ako poslanci alebo starostovia a primátori mestských zastupiteľstiev. Tlak na reformu verejnej správy tak prichádzal aj z regionálnych zložiek jednotlivých politických strán. Presadzovanie reformy verejnej správy bolo zároveň podporované mienkotvornými médiami. ZMOS uskutočnil mnohé tlačové konferencie a aktívne komunikoval s médiami. Reformu verejnej správy podporovali mimovládne organizácie a ZMOS úzko spolupracoval aj so splnomocnencom vlády pre reformu verejnej správy.

Viaceré témy pri reforme verejnej správy však ZMOS neotváral, prípadne ich riešil bez väčšej komunikácie s médiami. Postavenie ZMOS-u a jeho prepojenia na politické strany bola čitateľná napr. pri novele ústavy vo februári 2001, kedy sa ZMOS postavil proti rozšíreniu kompetencií NKÚ SR smerom ku kontrole miestnych samospráv. Situácia sa zopakovala v novembri – decembri 2001, kedy novelou prechádzal zákon o NKÚ SR, pričom prezident na základe žiadosti ZMOS-u vrátil novelu zákona do parlamentu, ktorý následne nerozšíril pôsobnosť NKÚ SR aj na túto oblasť.

III.8. Prípadová štúdia: prijímanie zákona o štátnej službe⁷⁷

Prijímanie zákona o štátnej službe v rokoch 1999 až 2001 predstavuje zaujímavý objekt pre prípadovú štúdiu, pretože na ňom možno ilustrovať záujmy a prístupy viacerých kľúčových "hráčov": zahraničných partnerov (konkrétne Európskej komisie), odborov, médií a štátnych zamestnancov participujúcich na tvorbe verejných politikov. Vďaka dôležitosti tejto normy a vnútornému konfliktu v rámci vládnej koalície sa tak počas takmer dvoch rokov odohrávala veľmi otvorená a poučná hra.

⁷⁶ Domino Fórum 11. 10. 2001

⁷⁷ Kapitola vychádza najmä z Beblavý (2000) a Beblavý (2001) ako aj zo zdrojov uvedených priamo pri jednotlivých tvrdeniach

Zákon o štátnej službe upravuje podmienky zamestnania pre približne 36 000 zamestnancov "jadra" štátneho aparátu: väčšinu zamestnancov ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy, miestnej štátnej správy a daňových úradov. Vojaci, colníci a príslušníci policajného zboru majú svoje vlastné, osobitné zákony. Ostatní zamestnanci verejného sektora sa riadia zákonom o verejnej službe.

Prijat' zákon o štátnej službe bolo ambíciou vlád od začiatku 90. rokov.⁷⁸ Zákon bol prijatý v júli 2001 po dvojročnej diskusii v rámci vládnej koalície Mikuláša Dzurindu za aktívnej účasti odborov ako aj expertov z mimovládnych organizácií.

Zákon mal vytvoriť legislatívne podmienky pre vytvorenie kvalitnej nestrannej skupiny profesionálov pôsobiacich v štátnom aparáte po vzore väčšiny západoeurópskych krajín. Medzi rôznymi zainteresovanými stranami však existovali rozpory ohľadne toho, aký prístup zvoliť pri dosiahnutí tohto cieľa.

Pre účely prípadovej štúdie postačuje nasledovná charakteristika:

1/ Skupina sústredená okolo Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR ako predkladateľa návrhu spolu s odborovými zväzmi vo verejnej správe kladla dôraz najmä na sociálne a iné istoty zamestnancov v štátnej službe a ochranu pred subjektívnym prístupom (dodatkové platy, príplatky a iné finančné zvýhodnenia, veľmi ťažko prelomiteľná istota doživotného zamestnania, rigidita v odmeňovaní a postupe)

2/ Skupina sústredená okolo podpredsedu vlády pre ekonomiku I. Mikloša spolu s niektorými mimovládnyimi expertmi (vrátane jedného z autorov tejto publikácie) kladla dôraz na flexibilitu, diferenciaciu a etické systémy (dôraz na základný plat a viazanie osobitných výhod na výkon, hodnotenie výkonu, dôraz na riešenie konfliktu záujmov a etické systémy, významnejšia diferenciacia v odmeňovaní a flexibilita najmä voči služobne mladším zamestnancom)

Oficiálny návrh zákona vznikol počas roka 1999 využívajúc už predtým pripravené návrhy a po prerokovaní poradnými orgánmi vlády bol v apríli 2000 pripravený na rokovanie vlády. Vzhľadom na politický konflikt medzi I. Miklošom a ministrom práce, sociálnych vecí a rodiny P. Magvašim však vláda odložila rokovanie na júl, keď rokovanie opäť odložila tak, aby sa mohli viesť širšie rokovania o návrhu zákona. Tieto sa viedli až do januára 2001. V tomto období sa v návrhu zákona uskutočnili niektoré zmeny, aj keď väčšinou drobnejšieho charakteru. V januári 2001 sa na základe dohody medzi predsedom vlády M. Dzurindom, podpredsedom vlády pre európsku integráciu P. Hamžíkom, I. Miklošom a Magvašim rozhodlo, že nie je možné dospieť k dohode a vláda bude o návrhu zákona rokovať na osobitnom zasadnutí 4. marca 2001. I. Mikloš v spolupráci s externými expertmi pripravil pozmeňujúce návrhy k návrhu zákona, o ktorých vláda rozhodovala a viaceré z nich prijala. Zákon bol 5. marca 2001 predložený do NR SR. NR SR ho schválila 2. júla 2001, na základe pozmeňovacích návrhov viacerých poslancov (najmä Petra Tatára) v nich však schválila väčšinu zmien, ktoré I. Mikloš nepresadil na rokovanie vlády. Napriek žiadosti odborov prezident SR podpísal zákon a ten 1. októbra 2001 čiastočne vstúpil do platnosti (zvyšok začne platiť 1. 4. 2002).⁷⁹

⁷⁸ vid' dôvodovú správu k zákonu o štátnej službe

⁷⁹ vid' SITA 2. 7. 2001, 4. 7. 2001, Profit 6. 7. 2001, Pravda 13. 7. 2001, TREND 15. 8. 2001

Do procesu prijímania zákona boli aktívne zainteresované takmer všetky skupiny, ktoré bližšie analyzujeme v tejto publikácii, čo bol jeden z dôvodov na využitie tohto zákona ako prípadovej štúdie. V nasledujúcom texte sa postupne pozrieme na ich záujmy, nástroje a prístupy

V odborových zväzoch dominoval pohľad odborového zväzu verejnej správy (SLOVES). Konfederácia odborových zväzov teda vždy oficiálne aj neoficiálne veľmi razantne presadzovala záujmy zamestnancov verejného sektora tak, ako ich chápal SLOVES. Ako sme už uviedli, tento pohľad kládol dôraz najmä na sociálne a iné istoty zamestnancov v štátnej službe ako hlavný nástroj zlepšovania kvality zamestnancov a výkonu štátnej služby. Naopak, v Českej republike sa v tejto otázke vytvoril rozpor, keď odbory ako celok nepodporovali kroky, ktoré vnímali ako neoprávnené zvýhodnenie určitej časti zamestnancov.

KOZ aj SLOVES preto využili všetky dostupné nástroje (napríklad oficiálne miesto pri rokovacom stole dané zákonom o hospodárskom a sociálnom partnerstve, politická aj názorová blízkosť s predkladateľom – MPSVaR SR, politická blízkosť so Stranou demokratickej ľavice, tlačové konferencie, články, rozhovory, vlastníctvo denníka Práca a iné nástroje mediálnej politiky, členstvo predsedu SLOVES-u a viceprezidenta KOZ Igora Lenského v Legislatívnej rade Vlády SR) na presadenie svojho prístupu k zákonu. Vzhľadom na politickú aj názorovú blízkosť s predkladateľom boli ich názory do veľkej miery zapracované do oficiálnej verzie predloženej MPSVaR SR a predkladateľ ich názor presadzoval.

Keď napriek tomu po prerokovaní vládou a najmä NR SR bol tento návrh výrazne zmenený oproti pôvodným návrhom práve v oblastiach, ktoré KOZ a SLOVES pokladali kľúčové, prestali zákon považovať za zmysluplný a požadovali jeho zrušenie a uplatnenie zákona o verejnej službe aj na túto skupinu zamestnancov. V porovnaní so zákonom o verejnej službe tento zákon obsahoval viaceré osobitné ustanovenia najmä o prísnejšom procese výberu, hodnotenia, boja proti korupcii, ale aj ochrany pred politicky motivovaným prepustením. Neobsahoval však už odchodné ani príplatok k dôchodku a niektoré iné ustanovenia.⁸⁰

Európska únia, zastupovaná Európskou komisiou, organizáciou SIGMA a delegáciou Európskej komisie v Bratislave mala a má záujem najmä o kvalifikovaný a kvalitný administratívny aparát, ktorý je schopný zabezpečiť praktickú implementáciu prijatej legislatívy aj iných záväzkov ako aj spravovať finančné toky z EÚ na Slovensko.⁸¹ K tomu sa počas vlády Vladimíra Mečiara pridal aj všeobecný pocit toho, že dochádza k masívnym politickým výmenám v štátnom aparáte, čo vedie nielen k oslabovaniu jeho schopností, ale aj ohrozeniu demokracie. Preto Európska komisia pokladala prijatie zákona o štátnej službe za jednu z priorít, ktorá sa stala po roku 1998 oficiálnou krátkodobou prioritou aj pre Slovensko v rámci prístupového procesu. Takto klasifikované záväzky možno v každom roku spočítať na prstoch jednej ruky, čo dokumentuje vážnosť prijatia zákona pre prístupový proces a tým pádom aj pre slovenskú politiku.

⁸⁰ vid' PRAVDA 24. 7. 2001, TREND 15. 8. 2001

⁸¹ vid' EK (2000) a EK (2001)

Vzhľadom na to sa postoj EÚ stal základným „baranidlom“ pretláčajúcim prijatie zákona o štátnej službe napriek konfliktom vo vládnej koalícii aj v iných segmentoch spoločnosti. Zákon mal byť ako časť reformy pracovného práva prijatý už v lete roku 2000 tak, aby sa jeho prijatie mohlo pozitívne odraziť v pravidelnej novembrovej hodnotiacej správe EK o pokroku Slovenska. Vzhľadom na politický spor vnútri vlády sa to nepodarilo a preto sa posledným termínom stalo prijatie v roku 2001 tak, aby sa „stihla“ novembrová správa EK v roku 2001. Vzhľadom na letnú parlamentnú prestávku to znamenalo schválenie najneskôr na júnovej schôdzi, čo predpokladalo doručenie do NR SR 5.marca 2001 a tento fakt bol rozhodujúcim nástrojom, ktorý po ročnej vnútornej diskusii prinútil vládu rokovať o návrhu na osobitnej schôdzi 4. marca 2001 a dohodnúť sa.

Európska komisia využívala na dosiahnutie svojich cieľov dva nástroje. Základným inštrumentom boli stanoviská, informácie a postoje predkladané **bilaterálne na dôvernom základe** písomne aj ústne na expertnej aj politickej úrovni počas celého procesu prijímania a schvaľovania zákona. Ich zmyslom bolo tlmočiť slovenským vládnym predstaviteľom ako aj ich podriadeným dôležitosť prijatia zákona o štátnej službe ako aj konkrétne obsahové požiadavky a pripomienky k jeho konkrétnym aspektom. Druhým nástrojom boli **verejné výstupy** Európskej komisie a jej expertov od pravidelnej správy o pripravenosti Slovenska na vstup do EÚ cez iné publikované analýzy až po rozhovory poskytované slovenským médiám.

Veľmi zjednodušene možno verejné výstupy charakterizovať ako nástroje vytvárania celkovej politickej vôle na Slovensku a veľmi „hrubého“ korigovania krokov slovenskej vlády. Tento pohľad vyplýva z toho, že európska integrácia patrí medzi slovenské politické priority s veľmi širokou verejnou podporou. Preto možno verejné výstupy o tejto téme využívať ako nástroje vytvárania politickej vôle – ak EK deklaruje neprijatie zákona o štátnej službe ako vážnu prekážku prijatia SR do EÚ, vytvára sa tým významný politický tlak na slovenskú vládu aj NR SR, aby tento zákon prijala. „Hrubý“ nástroj to tvorí preto, že modelový prevodový mechanizmus: verejné výstupy zo strany EÚ – mediálna odozva na Slovensku – politický tlak na vládu a NR SR – prijatie relevantných krokov je pomerne nepriamy a je schopný úspešne prenášať len veľmi jednoduché, takmer až binárne signály (napr. niečo je potrebné alebo naopak nebezpečné). Naopak, nie je schopný obsiahnuť jednoduchšie signály o konkrétnych častiach zákona alebo len ich najhrubšie črty. Z tohto uhlu sú naopak dôverné bilaterálne dokumenty jemnejším nástrojom, ktorý sám o sebe nemá uvedenú politickú razanciu, ale opierajúc sa o verejné výstupy môže presnejšie komunikovať konkrétne postoje a požiadavky.

Účasť Európskej komisie na celom procese však mala mnohé ironické dôsledky. Z odborného hľadiska sa EK spoliehala na expertov SIGMA, spoločnej organizácie OECD a EK pre otázky reformy verejnej správy v tranzitívnych ekonomikách. Títo experti v mnohých oblastiach upozorňovali od začiatku na problémy tzv. „ministerského“ návrhu, ktoré sa v mnohom prekrývali s kritikou slovenských mimovládnych expertov, ktoré si osvojil podpredseda vlády I. Mikloš. Konkrétna podoba zákona, ktorú EK podporovala, preto bola výrazne vzdialená od návrhu predkladaného MPSVaR.⁸² Preto si každá zo strán vnútro-slovenského sporu z postoja

⁸² Toto tvrdenie sa opiera o neverejné stanoviská SIGMA a EK, ktoré mal autor k dispozícii, viď aj PRAVDA 4. 10. 2000 a 13. 10. 2000

EK vyberala to, čo posilňovalo jej pozíciu v konflikte. MPSVaR SR a iní zástancovia „ministerskej“ verzie zdôrazňovali nevyhnutnosť prijať zákon kvôli integračným požiadavkám a zľahčovali kritiku EK. Naopak, podpredseda vlády I. Mikloš a s ním spolupracujúci experti a politici zdôrazňovali kritické pasáže a snažili sa nezdôrazňovať integračné dôsledky neprijatia. Keďže tlak EK bol veľmi silný, tento postoj spolu s neochotou sa oficiálne miešať do vnútorných slovenských záležitostí v konečnom dôsledku viac pomohol MPSVaR SR napriek tomu, že postoj EK bol bližší alternatívnejmu návrhu.

Médiá sa po počiatočnom nezaujme o túto problematiku zväčša rozhodli diskusiu predstavovať primárne ako politický spor podpredsedu vlády I. Mikloša a ministrom P. Magvašim najmä v súvislosti s výhodami a privilégiami zamestnancov štátnej správy. Tento spor bol mediálne zarámčovaný do požiadavky EÚ na prijatie tohto zákona. Sekundárne sa v médiách objavovali aj nepolitickí aktéri sporu (zástupcovia SLOVES, mimovládni experti a pod.). Celkovo možno hovoriť o tom, že médiá v zásade mierne favorizovali „reformnejší“ prístup podpredsedu vlády Mikloša, aj keď v tak zložitej otázke bola prirodzená ich vyššia miera neutrality ako pri iných vážnych politických konfliktoch v rámci koalície M. Dzurindu (napr. decentralizácia).⁸³

V prípade štátnych zamestnancov priamo participujúcich na tvorbe politiky išlo o jeden z menšieho počtu prípadov, keď sa pripravovaný systém priamo a významne dotýkal ich osobných a skupinových záujmov. Štátni zamestnanci priamo pripravujúci návrh zákona ako aj veľká časť iných štátnych zamestnancov chápala takýto zákon ako nástroj v nasledovných dvoch oblastiach:⁸⁴

1/ nástroj ochrany pred politickými čistkami ako aj nástroj celkového zvýšenia istoty a ochrany pred prepustením či inými zásahmi do ich činnosti zo strany politikov či nadriadených

2/ nástroj zatraktívnenia štátnej služby špecifickou formou kumulácie nových už spomenutých výhod. Keďže sa nedarilo presadiť významné zvýšenie plátov v štátnej správe, nástrojom sa stali skryté a pomaly sa prejavujúce privilégia. Tento prístup mal aj svoju politickú logiku – vzhľadom na krátkodobosť politického horizontu a nie priaznivý postoj veľkej časti verejnosti voči zamestnancom štátnej správy je jednoduchšie presadiť postupne rastúce výhody najmä s budúcimi nákladmi a výhody, ktoré zostávajú verejnosti relatívne skryté. Tento prístup sa spájal aj s podobnými výhodami členov ozbrojených zložiek, keďže existuje ľahko pochopiteľná a psychologicky jednoduchá potreba „vyrovnať sa“.

Štátni zamestnanci teda na výslednú podobu zákona vplývali najmä v období prípravy návrhu zákona a jeho schvaľovania v rámci exekutívy. V rámci prerokovania v NR SR už neorganizovali žiadne verejné alebo iné potvrditeľné nátlakové akcie. Potvrdili tak všeobecnú tendenciu k „zákulisnému“ vplyvu.

Tretí sektor (teda mimovládne organizácie rôzneho typu a zamerania) nemal ako celok žiadny postoj k návrhu zákona o štátnej službe. V diskusii sa angažovali len niektoré mimovládne organizácie tzv. think-tankového typu (najmä INEKO - Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy a Transparency International Slovensko), pre ktoré sa obsah zákona významne dotýkal oblastí, v ktorých pôsobia – efektívnosť a

⁸³ vid' napríklad Pravda 6. 3. 2001, HN 5. 3. 2001, SME 5. 3. 2001, NO 8. 3. 2001

⁸⁴ vid' dôvodovú správu k zákonu o štátnej službe

kvalita verejnej správy, transparentnosť a korupcia. Tie presadzovali hodnoty, pre ktoré boli založené, spôsobmi, na ktoré sú určené – vypracovaním stanovísk a návrhov, ako aj ich verejnou podporou. V tejto konkrétnej kauze predstavovali obrátenú stranu politickej mince – niektorí politici mali vôľu presadzovať zmeny a reformy, v ktoré verili, chýbalo im však odborné zázemie na ich prípravu a dopracovanie.⁸⁵

⁸⁵ vid' SME 6. 3. 2001 a 11. 6. 2001, Pravda 4. 7. 2001

KAPITOLA IV: Vybrané problémy a odporúčania pre proces tvorby verejnej politiky⁸⁶

Veľká časť štúdie sa venuje procesu tvorby verejnej politiky z pozitívneho hľadiska – ako tento proces prebieha, aké sily ho ovplyvňujú a aké výsledky generuje. Táto kapitola je normatívna a skúma niektoré problémy tohto procesu a navrhuje možné zlepšenia.

Na to, aby bolo možné identifikovať problémy a ich riešenie, je nevyhnutné implicitne alebo explicitne odpovedať na otázku: Aký **má** byť proces tvorby verejnej politiky? Aké kritériá musí spĺňať?

Fungujúci proces tvorby verejnej politiky musí zabezpečiť zastúpenie všetkých relevantných záujmov v rozhodovacom procese a zabezpečiť tým otvorenosť procesu. Musí brať do úvahy potreby rôznych skupín a musí byť transparentný tak, aby obyvateľstvo malo prístup k informáciám a mohlo tieto procesy monitorovať. (viď UNDP (2001), str. 16) Mal by byť efektívny a akcieschopný v tom zmysle, že je schopný vygenerovať rozhodnutia rýchlo a bez veľkých nákladov pre jeho účastníkov. Mal by vytvárať jasnú politickú zodpovednosť za konečné rozhodnutie v určitej otázke.

Ďalšou – kľúčovou – charakteristikou dobrého procesu tvorby verejnej politiky je to, do akej miery zohľadňuje **princíp nevyhnutnosti výberu** a zakomponuje ho do procesu. Pri tvorbe konkrétnych sektorálnych politik ako aj pri ich vzájomnej koordinácii a financovaní nie je nikdy možné zabezpečiť všetky ciele a túžby a to dokonca aj vtedy, keď nie sú v priamom rozpore, pretože finančné, ľudské, prírodné a iné zdroje sú obmedzené. Preto veľká časť procesu tvorby verejnej politiky nie je o generovaní a presadzovaní návrhov, ale o rozhodovaní sa medzi rôznymi návrhmi, ktoré sú v princípe akceptovateľné. Keďže tento výber je základom tvorby verejnej politiky, kladie ho dobrý proces verejnej politiky do centra.

IV.1. Reformné a prístupové preťaženie a s ním súvisiace otázky

Určujúcim faktorom tvorby verejnej politiky na Slovensku najmä v období rokov 1998 – 2002 je tzv. reformné a prístupové preťaženie. Vzhľadom na reformné záväzky vlády v programovom vyhlásení z roku 1998 spojené s požiadavkami zrýchleného prístupového procesu do EÚ (v porovnaní s krajinami, ktoré začali rokovať o prístupovom procese už o dva roky skôr a ktorým sa Slovensko chce vyrovnáť) boli politici aj administratívne aparáty vystavené preťaženiu existujúcej kapacity. To neznamená, že existujúca kapacita je kvantitatívne nízka, ale že vzhľadom na jej danú kvalitu mala problém zvládnuť všetky úlohy vyplývajúce z reformných aj prístupových procesov a najmä zvládnuť ich na požadovanej úrovni.

Jedným z najväčších problémov v oblasti tvorby verejnej politiky a legislatívnych nástrojov je totiž nedostatočná kapacita ľudských zdrojov s vhodnou kvalifikáciou a schopnosťami na vykonávanie tejto činnosti. Táto situácia čiastočne odráža celkový nedostatok týchto schopností v postkomunistických krajinách, avšak nevyhnutne treba

⁸⁶ Táto časť vo viacerých oblastiach významne čerpá zo štúdie Miroslava Beblavého, Tonyho Verheijena a Kataríny Staroňovej “Rozvoj kultúry tvorby verejnej politiky na Slovensku”, ktorá bola spracovaná pre NOS – OSF v mesiacoch apríl – október 2001.

zohľadniť i ďalšie faktory. Podľa zistení štúdie autorov Beblavého, Verheijena a Staroňovej (2001) ministerstvá zamestnávajú najmä osoby s nízkym vekom (pod 30 rokov) alebo vysokým vekom (nad 50 rokov). Samotní manažéri pociťujú chýbajúci stredný vek – osoby s dostatočnými skúsenosťami, avšak tiež disponujúce koncepčnými schopnosťami a kreativitou. Ministerstvá čelia kvôli rigidnému systému odmeňovania všeobecnému problému so získavaním, udrжанím a motivovaním kvalifikovaných a schopných osôb na koncepčnú prácu.

Z hľadiska otázky vstupu do EÚ a jeho vplyvu na tvorbu verejnej politiky existuje riziko, že niektoré oblasti tvorby verejnej politiky na Slovensku sú vo vleku priorit EÚ, čo je čiastočne spôsobené nedostatkom domácich kapacít v oblasti tvorby verejnej politiky a čiastočne dôsledkom chýbajúcej jasnej koncepčnej stratégie vychádzajúcej z Úradu vlády.

Reformné a prístupové preťaženie bude postupne klesať, riziko nedostatočného presadzovania vlastných priorit a záujmov však zostáva a s členstvom v EÚ ešte vzrastie. Tejto otázke je preto potrebné venovať osobitnú pozornosť a možno odporúčať štúdium skúseností Poľska, Litvy a Lotyšska ako krajín, ktoré napriek podobným kapacitným a finančným obmedzeniam ako Slovensko boli schopné účinnejšie riešiť túto otázku.

Celkovo možno hovoriť o dlhodobých krokoch na rozšírenie a zlepšenie kapacity ľudských zdrojov pri verejnej politike. Medzi základné kroky patrí kvalitná implementácia nového regulačného rámca, ktorý vytvoril zákon o štátnej službe a to najmä v troch oblastiach:

- získavanie nových kvalitných ľudských zdrojov
- investície do existujúcich ľudských zdrojov (vzdelávanie, budovanie sietí a neformálnych spojení...)
- využívanie motivačných nástrojov na získanie lepšieho výkonu z existujúcich ľudských zdrojov

Bližšia analýza uvedenej všeobecnej otázky je však nad rámec rozsahu aj ambície tejto štúdie.

IV.2. Participácia občianskej spoločnosti na tvorbe verejnej politiky

Ako už bolo zdôraznené na úvod, jednou z kľúčových otázok je otázka participácie a otvorenosti celého procesu: zastúpenia všetkých relevantných verejných záujmov v rozhodovacom procese a toho, do akej miery má obyvateľstvo prístup k informáciám a môže tieto procesy monitorovať.

Na Slovensku možno konštatovať, že externé organizácie a jednotlivci sú do procesu tvorby verejnej politiky zapojené omnoho intenzívnejším spôsobom, ako je tomu vo všeobecnosti v mnohých iných štátoch strednej a východnej Európy. Treba však zároveň podotknúť, že medzi jednotlivými ministerstvami existujú v tomto smere veľké rozdiely a že výber toho, **kto** z externého prostredia sa môže na tomto procese podieľať, nie je ani regulovaný, ani predvídateľný či transparentný.

Dôvody intenzívnej účasti externých organizácií sú podľa výsledkov štúdie autorov Beblavý, Verheijen, Staroňová (2001) rôzne:

- potreba širokej podpory pripravovaných koncepcií medzi zainteresovanými skupinami
- chýbajúce interné kapacity na prípravu vysoko kvalitných koncepčných dokumentov priamo na ministerstvách
- často chýbajúca dôvera politikov a vyšších ministerských úradníkov v schopnosti zamestnancov na ministerstvách

Uvedený prístup okrem výhod predstavuje aj nebezpečenstvo v tom, že externá participácia často nahrádza vnútorné kapacity ministerstva vo vecných oblastiach. Potenciálne môže hroziť ovládnutie záujmovými skupinami, hlavne v oblastiach s obmedzeným počtom aktérov zúčastnených na procese. Je však dôležité zdôrazniť, že vo väčšine prípadov je zvýšená úroveň konzultácií výsledkom tendencie vlády a štátnej administratívy vychádzať zo širokej spoločenskej diskusie o dôležitých koncepciách verejnej politiky.

Preto možno odporúčať posilnenie účasti pracovníkov ústredných orgánov pri tvorbe koncepcií verejnej politiky, ktorá v súčasnosti vo veľkej miere závisí na pracovných skupinách pozostávajúcich hlavne z externistov. Zmena by však vyžadovala prelomenie začarovaného kruhu: nedostatok kapacity v oblasti tvorby verejnej politiky na ministerstvách posilňuje nedostatok dôvery v zamestnancov ministerstiev zo strany vyšších štátnych úradníkov, čo ich následne odrádza od investície do tejto kapacity, hlavne ak sa táto investícia pravdepodobne prejaví len v strednodobom až dlhodobom horizonte. Znamená to, že najlepšia príležitosť na zmenu je začiatok volebného obdobia, keď majú politici realistickú nádej, že sa môžu dočkať výsledkov takejto investície.

IV.3. Korupcia v procese tvorby verejnej politiky

Pri tvorbe verejnej politiky dochádza, ako je to uvedené podrobnejšie v kapitole III, k častým interakciám verejného sektora s širokou verejnosťou. Ako uvádza Sičáková (2000), pôsobenie záujmových skupín na volených predstaviteľov a verejnú správu je prirodzenou a neoddeliteľnou súčasťou demokracie. Umožňuje sprostredkovanie čiastkových skúseností, pohľadov, záujmov a názorov jednotlivých záujmových skupín politickej reprezentácii a v tomto zmysle ide o proces informatívny a užitočný. Pri korektnom lobovaní sú štátu poskytované užitočné a relevantné informácie upozorňujúce na existujúce alebo hroziace problémy. Lobing je totiž možné charakterizovať ako priame pôsobenie jednotlivca či záujmovej skupiny alebo jej reprezentanta na voleného predstaviteľa alebo vládneho úradníka, ktoré má za cieľ ovplyvniť výsledok legislatívneho alebo regulačného procesu a nepredstavuje stret záujmov ani korupciu. Nutným znakom lobingu je, že ide o činnosť verejnú alebo verejne kontrolovateľnú. Pokiaľ je **lobing uskutočňovaný verejne** a pokiaľ možnosť viac menej rovnakého prístupu k voleným predstaviteľom a verejnej správe majú všetky záujmové skupiny, potom lobing prispieva k sprostredkovaniu informácií na legislatívnom a politickom trhu a napomáha kvalite legislatívneho procesu.

Často sa však obsah slova lobing zamieňa obsahom slova **korupcia**. Určiť presnú hranicu medzi týmito dvoma fenoménmi prítomnými aj v slovenskej spoločnosti je zložitú. V porovnaní s vyššie uvedenou definíciou lobingu vidíme rozdiel v tom, že korupcia je priamym pôsobením jednotlivca, či záujmovej skupiny alebo jej reprezentanta na voleného predstaviteľa alebo vládneho úradníka s cieľom ovplyvniť

výsledok legislatívneho, regulačného alebo exekutívneho procesu výmenou za finančnú alebo inú odmenu v prospech voleného predstaviteľa alebo vládneho úradníka, či politického subjektu, ktorý reprezentuje. Korupcia je spravidla neverejná. Netransparentnosť verejného sektora je jedným zo základných znakov indikujúcich existenciu korupcie⁸⁷, vrátane politickej. Zjednodušene je možné konštatovať, že veľkosť korupcie, vrátane politickej, je funkciou kvalitatívnych a kvantitatívnych parametrov verejnej správy, ktoré by sme mohli charakterizovať aj ako veľkosť možného zisku (kvantita) a veľkosť rizika (kvalita). Tam je potrebné hľadať aj možné riešenia. Pod kvantitatívnymi parametrami pre potreby tejto štúdie rozumieme rozsah angažovanosti verejnej správy, t.j. rozsah regulácie a prerozdelačiacich procesov.⁸⁸ Pod kvalitatívnymi parametrami, na ktoré je potrebné zamerať pozornosť v oblasti **prevencie**, rozumieme napr.⁸⁹:

- jasné oddelenie politiky od ekonomiky napr. určenie politicky a odborne obsadzovaných pozícií vo verejnom sektore⁹⁰ a prísne uplatňovanie tohto princípu,
- zvyšovať transparentnosť jednotlivých procesov realizovaných verejným sektorom napr. v oblasti verejného obstarávania,
- riešiť voľnosti v rozhodovaní⁹¹ a ošetriť konflikt záujmov decízorov či už pri poskytovaní licencií, dotácii alebo subvencií,
- zaviesť jasné a kontrolovateľné pravidlá pre financovanie politických strán,
- rešpektovať a implementovať také princípy ako rovnosť šancí či zodpovednosť.

Reforma **represného** reťazca, teda kontroly, polície, prokuratúry a súdov, by zvýšila riziko korupčného správania a zvýšila vynucovanie práva.

Je zároveň potrebné zvážiť zavedenie jasných pravidiel pre interakciu verejného sektora s verejnými činiteľmi, napr. vo forme zákona o lobingu.⁹²

IV.4. Finančný realizmus vo verejnej politike

Na úvod uvedieme dva citáty:

“Ak zanedbáme proces tvorby verejnej politiky a rozhodovania, zaslúžime si a nakoniec aj zažijeme zlú verejnú politiku a rozhodnutia... kľúčovým je v tejto súvislosti spôsob, ktorým sú získané prostriedky míňané vládou na dosiahnutie úloh zverených štátu.” (Schiavo-Campo a Tommasi (1999), str. xvii)

⁸⁷ Podľa prieskumu CPHR z roku 1999 až 84 % respondentov sa stretlo s korupciou vo verejnej správe. 85 % respondentov zastáva názor, že v porovnaní s krajinami OECD je v SR korupcia vyššia. Ale na druhej strane až 94 % podnikateľov si myslí, že z dlhodobého hľadiska je férové, nekorupčné podnikateľské prostredie výhodnejšie ako podnikanie v neregistrovanej ekonomike. Veľkosť korupcie je na Slovensku vysoká. Je v podstate nemožné kvantitatívne stanoviť kedy dochádza k zneužitiu právomoci verejného činiteľa pre priamy súkromný prospech a kedy s cieľom zabezpečiť prospech pre tretiu osobu – napr. politickú stranu. Bližšie pozri Sičáková (2000).

⁸⁸ Slovensko v uvedenom kontexte môžeme charakterizovať ako ekonomiku so stále silným zasahovaním verejnej správy do ekonomických procesov.

⁸⁹ Bližšie pozri Národný program boja proti korupcii, napr. na www.transparency.sk.

⁹⁰ Bližšie pozri časť pojednávajúcu o zákonoch o štátnej a verejnej službe.

⁹¹ Bližšie pozri Zemanovičová, Sičáková a Ondrejka (2001).

⁹² Možné prístupy k tomuto problému pozri Sičáková (2000).

“Verejný rozpočet by mal byť ekonomickým zrkadlom sociálnych a ekonomických rozhodnutí spoločnosti.” (Schiavo-Campo a Sundaram (2001), str. 221)

Aj keď tvorbu verejnej politiky nie je možné redukovať na pridelovanie verejných zdrojov, rozpočtovanie a pridelené finančné prostriedky sú kľúčové pre realizáciu akýchkoľvek rozhodnutí vo verejnej politike. Práve počas tvorby rozpočtu a jeho realizácie sa ukáže nevyhnutnosť výberu vzhľadom na obmedzenosť verejných prostriedkov.

V Slovenskej republike sa uvedený výber zatiaľ realizuje až počas každoročnej prípravy štátneho rozpočtu a to spôsobom, ktorý neumožňuje politikom, médiám a obyvateľom analyzovať priority verejného financovania, ani z iných hľadísk analyticky skutočne skúmať verejné financie. V tejto súvislosti je potrebné poukázať najmä na dve témy: strednodobé rozpočtovanie a rozpočtovanie založené na aktivitách.

Strednodobé rozpočtovanie integruje súčasnú a budúcu rozpočtovú situáciu (očakávané celkové príjmy a výdavky) s projekciami budúcich výdavkov na kľúčové vládne programy. Bez strednodobého rozpočtovania sa večný konflikt medzi nárokmi sektorálnych politík na rozpočtové zdroje a dostupnými zdrojmi rieši len počas prípravy **ročného** rozpočtu a **len na budúci** rok. Vzniká tak rozpor medzi strednodobými finančnými nárokmi vyplývajúcimi zo schválených strednodobých a dlhodobých koncepčných dokumentov a prostriedkami, ktoré sú o niekoľko rokov skutočne pridelené počas prípravy ročného rozpočtu.

Inými slovami, nejestvuje žiadny tlak na zladenie strednodobých a dlhodobých projekcií rozpočtových požiadaviek na špecifické politiky s celkovým strednodobým rozpočtovým výhľadom, teda strednodobými možnosťami rozpočtu. Následkom tohto postupu sú projekcie v koncepčných dokumentoch často nerealistické, pretože majú slúžiť ako „požiadavka“ na budúce zdroje. Tento systém vedie k tomu, že strednodobé koncepčné plánovanie je komplikované a v niektorých prípadoch stráca zmysel.

Rozpočtovanie založené na aktivitách spočíva v prepojení pridelených prostriedkov s aktivitami, ktoré sú z nich financované. Je kľúčovým nástrojom na vytvorenie priameho vzťahu medzi politickými rozhodnutiami o prioritách verejnej politiky a ich reálnym vykonaním ako aj na verejnú kontrolu toho, na čo sa vlastne prostriedky vynakladajú.

Hoci Ministerstvo financií SR pripravuje oficiálny strednodobý výhľad rozpočtu a zavedenie rozpočtovania založeného na aktivitách, doterajšie výsledky nie sú veľmi presvedčivé. Dôvodom je najmä malá reálna priorita kladená na tento proces ako aj málo premyslená filozofia týchto procesov ako aj ostatných súčastí reformy rozpočtového procesu. Celý proces je len minimálne prepojený s reformou verejnej správy a reformami procesov tvorby verejnej politiky.

Preto možno odporúčať zvýšenie dôrazu na vzťah medzi reformou procesu tvorby verejnej politiky a reformou rozpočtovania a urýchlenú realizáciu reforiem v oboch oblastiach ako jedného integrovaného celku.

IV.5. Absencia jednoznačnej vízie a nedostatočná koordinácia

V tejto časti sa podrobnejšie venujeme koordinácii vnútri ministerstiev a v rámci vlády medzi jednotlivými ministerstvami.

Pokiaľ ide o vnútornú situáciu na ministerstvách, je pre ňu príznačná vysoká miera fragmentácie prístupu k tvorbe verejnej politiky. Jestvuje len minimum mechanizmov na zaistenie prípravy integrovaného prístupu k celému rezortu (alebo rezortom), hoci takýto prístup je potrebný a racionálne zdôvodnený. V súčasnosti sa väčšina sekcií považuje za autonómne jednotky a vzťahy s inými sekciami daného ministerstva majú charakter vzťahov s inými ministerstvami. Mechanizmy na riešenie konfliktov medzi sekciami sú väčšinou funkčné (hoci v značnej miere závisia na osobe ministra, čo z štrukturálneho hľadiska nie je želateľné riešenie). Okrem mechanizmu riešenia konfliktov sa však zdá, že jestvuje len minimálna štruktúra držiaca pohromade rozličné sekčné záujmy. Aj v prípade, ak má minister silnú celkovú víziu zvereného sektoru, nie je to samo o sebe dostatočné na prípravu dlhodobého prístupu/stratégie.

Kľúčovou otázkou v tejto oblasti je takmer úplne spoliehanie sa na sekčných šéfov, ako hlavných tvorcov verejnej politiky, ktorí zodpovedajú ministrovi (a do určitej miery okolitému svetu) za prípravu koncepčných návrhov v ich oblasti. Pokiaľ nedôjde ku zmene, sekciam bude naďalej chýbať motivácia a tlak, aby medzi sebou komunikovali alebo spolupracovali s koncepciou sekciami, pretože hlavným tlakom a motiváciou je pripraviť „svoje“ koncepčné návrhy.

V II. kapitole sme už detailnejšie analyzovali niektoré problémy súvisiace s nedostatočným strategickým myslením pri tvorbe verejnej politiky a koordináciou medzi ministerstvami a v rámci vlády. Išlo najmä o nedostatočne konkrétny ex ante kontrakt medzi jednotlivými stranami tvoriacimi vládnu koalíciu, teda o nedostatočne konkrétne programové vyhlásenie vlády. Rovnako sme hovorili o chýbajúcom bližšom spojení medzi politikmi v exekutive, aparátmi na ministerstvách a vládnymi poslancami.

Určité opatrenia na zlepšenie súčasnej situácie už boli prijaté, v súčasnosti je však priskoro hodnotiť ich vplyv. Na základe odporúčaní auditu štátnej správy schválila slovenská vláda počas prvej polovice roku 2001 dva dokumenty, ktoré majú závažný dosah na proces tvorby verejnej politiky. Prvý z dokumentov sa zaoberal poradnými orgánmi vlády. Ďalšia, významnejšia zmena schválená vládou sa týka procesu medzirezortného pripomienkovania. Ide však o prvé kroky, ktoré sú len možným začiatkom potrebných zmien pri koordinácii tvorby verejnej politiky v rámci ministerstiev aj medzi nimi.

V tejto súvislosti možno odporúčať, aby politické strany tvoriace vládu a jej predstavitelia oveľa viac pozornosti venovali:

- tvorbe programového vyhlásenia vlády
- procesu tranzície medzi jednotlivými vládami
- otázke vplyvu koalícií na verejnú politiku

LITERATÚRA

Ch. Andrain (1994): *Comparative Political Systems: Policy Performance and Social Change*, Sharpe, Armonk

M. Beblavý (2000): *Civil service reform and transformation of the role of state*, paper written for the UNDP conference on “Public Administration and Civil Service Reform – Experience of Transition”, Almaty, November 17 – 18

M. Beblavý (2001): *Zákon o štátnej službe a jeho schvaľovanie na Slovensku, Integrate – Journal of European Integration*, 8/2001, Praha

M. Beblavý, T. Verheijen a K. Staroňová (2001): *Rozvoj kultúry tvorby verejnej politiky na Slovensku*, NOS-OSF, Bratislava

D. Baird, R. Gertner a R. Picker (1998): *Game Theory and the Law*, Harvard University Press, Cambridge

R. Coase (1960): *The Problem of Social Cost*, *Journal of Law and Economics*, vol. 3, no. 1

J. Coleman (1990): *Foundations of Social theory*, Bellenap Press, Cambridge.

R. Cooter a T. Ulen (1997): *Law and Economics*, Addison-Wesley, Reading

M. Crepaz (1995): *Institutional Dinosaur: Austrian Corporatism in the Post-Industrial Age*. *West European Politics*, v. 18, no. 4

P. Demeš (2000): *Občianska advokácia alebo ako dosiahnuť spoločenskú zmenu*, in: *Čítanka pre pokročilé neziskové organizácie*, Partners for Democratic Change, SAIA – Servisné centrum pre tretí sektor, Bratislava

P. Demeš (2001): *Tretí sektor a dobrovoľníctvo*, in: Kollár, M. a G. Mesežnikov (eds.): *Súhrnná správa o stave spoločnosti*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava

P. Egardt (1998): *Sweden: Policy- and Decision-Making in a Coalition System*, in *Management Challenges at the Centre of the Government: Coalition Situations and Government Transitions*, Sigma Paper No. 22, OECD, Paríž

EK (2000): *Pravidelná správa Európskej komisie o pokroku dosiahnutom SR v príprave na vstup do EÚ za rok 2000*, Európska komisia, Brusel

EK (2001): *Pravidelná správa Európskej komisie o pokroku dosiahnutom SR v príprave na vstup do EÚ za rok 2001*, Európska komisia, Brusel

F. Fukuyama (1995): *Trust*, Free Press Paperbacks

J. Hellmann (1998): *Winners Take All: The Politics of Partial Reforms in Postcommunist Transitions*, *World Politics*

J. Hellman, G. Jones, D. Kaufmann (2000): *Seize the State, Seize the Day*, Svetová banka, Washington, D.C.

M. Horn (1995): *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge University Press, Cambridge

W. Jacoby (2001): *Tutors and Pupils: International Organizations, Central European Elites and Western Models*, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 14, no. 2

P. Katzenstein (1984): *Corporatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry*, Cornell University Press, Ithaca

L. Kolarska-Bobinska (2000): *The Second Wave of Polish Reforms*, Institute of Public Affairs, Warszawa

I. Krastev (2001): *Think Tanks - Making and Faking Influence*, In: *Accountability and Legitimacy*, European Foundation Center

D. Malová a M. Rybář (2001): *Organizované záujmy*, in: Kollár, M. a G. Mesežnikov (eds.): *Súhrnná správa o stave spoločnosti*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava

U. Mattei (1998): *Comparative Law and Economics*, The University of Michigan Press, Ann Arbor

P. Milgrom a J. Roberts (1992): *Economics, Organization and Management*, Prentice Hall International, Englewood Cliffs

R. Miller, D. Benjamin a D. North (2000): *The Economics of Public Policy Issues*, Addison-Wesley, Reading

Z. Mistríková a M. Žitný (2001): *Úloha médií v boji proti korupcii, etika v médiách, korupcia v médiách*, CPHR - Transparency International Slovensko, Bratislava

D. North (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge

OECD (1997): *Law drafting and regulatory management in Central and Eastern Europe*, Sigma papers no. 18, OECD, Paríž

R. Putnam (1993): *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton

A. Puviani (1973): *Teoria dell'illusione Finanziaria*, ISEDI, Miláno

S. Schiavo-Campo a D. Tommasi (1999): *Managing Government Expenditure*, Asian Development Bank, Manila

S. Schiavo-Campo a P.S.A. Sundaram (2001): *To serve and to preserve: improving public administration in a competitive world*, Asian Development Bank, Manila

- E. Sičáková a D. Zemanovičová (2000): Konflikt záujmov, etika a etický kódex vo verejnej správe, CPHR – Transparency International Slovensko, Bratislava
- E. Sičáková (2000): Presadzovanie záujmov vo formujúcej sa demokracii, CPHR – Transparency International Slovensko, Bratislava
- J. Stiglitz (1997): Ekonomie veřejného sektoru, Grada Publishing, Praha
- Y. Strecková, I. Malý a kol. (1998): Veřejná ekonomie pro školu i praxi, Edice Ekonomie, Praha
- Svetová banka (2000): Korupcia na Slovensku – Výsledky diagnostických prieskumov Svetovej banky, www.government.gov.sk
- J. Tóth (2000): Fiskálna politika, in: Marcinčin, A. a M. Beblavý (eds.): Hospodárska politika na Slovensku 1990 – 1999, CSMA, SFPA, INEKO, Bratislava
- UNDP (2001): Latvia - Human Development Report: The Public Policy Process in Latvia, UNDP, Riga
- V. Tanzi (2000): Policies, Institutions and Dark Side of Economics, Edward Elgar Publishing, Inc., Cheltenham
- H. Wiarda (1997): Corporatism and Comparative Politics, The Other Great “Ism”, Sharpe, Armon
- H. Zeigler (1992): Interest groups, in: Hawkesworth A. a Kogan M. (eds.): Encyclopedia of Government and Politics, Volume I., Routledge
- D. Zemanovičová, a kol. (1998): Regulačné bariéry pre hospodársku súťaž v transformujúcich sa ekonomikách, ACE Phare štúdia, CPHR, Bratislava
- D. Zemanovičová (2000): Ekonomická transformácia v Slovenskej republike po 10 rokoch, Finance a úvěr, č.10
- D. Zemanovičová a E. Sičáková (2001): Korupcia v SR ako celospoločenský problém (etický, morálny, ekonomický a politický), CPHR – Transparency International Slovensko, Bratislava
- D. Zemanovičová, E. Sičáková a P. Ondrejka (2001): Voľnosť v rozhodovaní ako zdroj korupcie, CPHR – Transparency International Slovensko, Bratislava