

**umb**

UNIVERZITA  
MATEJA BELA

V BANSKEJ BYSTRICI

Katarína Liptáková

# INTERAKCIE EKONOMIKY A VEREJNEJ POLITIKY

2024

 BELIANUM

UNIVERZITA MATEJA BELA V BANSKEJ BYSTRICI  
Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov




Katarína Liptáková

# **INTERAKCIE EKONOMIKY A VEREJNEJ POLITIKY**



Banská Bystrica, 2024

## INTERAKCIE EKONOMIKY A VEREJNEJ POLITIKY

**Autor:** doc. Ing. Katarína Liptáková, PhD.  <https://orcid.org/0000-0002-6711-1405>

**Recenzenti:** prof. PhDr. Monika Čambáliková, CSc.  
(Sociologický ústav Slovenskej akadémie vied,  
Vysoká škola Danubius v Sládkovičove)

prof. PhDr. Ján Lid'ák, CSc.  
(Filozofická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach)

**Vydavateľ:** Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2024

ISBN 978-80-557-2169-9

EAN 9788055721699

<https://doi.org/10.24040/2024.9788055721699>



Táto publikácia je šírená pod licenciou Creative Commons Attribution 4.0 International Licence CC BY (uvedenie autora).

# Obsah

<b>ÚVOD</b> .....	<b>5</b>
<b>1. TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ SKÚMANIA VEREJNEJ POLITIKY</b> .....	<b>7</b>
1.1 Politológia a politika.....	7
1.2 Verejná politika a jej podstata .....	12
1.3 Predmet skúmania verejnej politiky .....	19
1.4 Aktéri verejnej politiky.....	25
<b>2. EKONOMICKÉ OBMEDZENIA VEREJNEJ POLITIKY</b> .....	<b>30</b>
2.1 Politika a ekonomika.....	30
2.2 Verejná politika a hospodárska politika .....	32
2.3 Ekonomické nástroje verejnej politiky .....	36
2.4 Ďalšie ekonomické nástroje verejnej politiky .....	45
<b>3. VEREJNÁ POLITIKA A VEREJNÁ SPRÁVA</b> .....	<b>49</b>
<b>ZÁVER</b> .....	<b>54</b>
<b>Zoznam bibliografických odkazov</b> .....	<b>55</b>

## ÚVOD

Pojmy politika, verejná politika či hospodárska politika patria medzi každodenné aktivity ľudí pohybujúcich sa okolo vecí verejných. Používajú sa v rôznych súvislostiach. Dochádza pri nich ku konfrontácii spoločenských záujmov so záujmami individuálnymi, skupinovými a inštitucionálnymi.

Politika je a vždy bola neoddeliteľnou súčasťou života spoločnosti, veľmi úzko súvisí so spoločenskými vzťahmi a ovplyvňuje spoločenské procesy. Politika je starým pojmom a dotýka sa tých oblasti medziludských vzťahov, obsahom ktorých je vládnutie, moc. Všeobecná charakteristika tohto pojmu hovorí, že ide o spravovanie vecí verejných. Predovšetkým novodobé dejiny politiky sú trvalým hľadaním vzťahov a noriem, ktoré zodpovedajú aktuálnemu spôsobu života a riadenia spoločnosti. Aj keď je politika chápaná rôzne, vždy bola a ostane vecou verejnou, spája sa s verejnými potrebami a záujmami spoločnosti.

Verejná politika je komplexný a dynamický proces, ktorý sa týka rozhodovania a implementácie politických opatrení. Jej cieľom je riešiť spoločenské problémy a zabezpečiť verejný záujem.

Verejná politika predstavuje sériu verejných rozhodnutí v nejakej konkrétnej oblasti, ktoré realizuje výkonná moc štátu (vláda, ústredné orgány štátnej správy, samosprávy). Pri tvorbe verejnej politiky sa výkonná moc rozhoduje o tom, čomu sa bude venovať, ale aj čomu sa venovať nebude, aké priority bude mať a aké prostriedky (štátne dotácie, štrukturálne fondy, daňové bonusy atď.) na dosiahnutie svojich zámerov použije.

Verejná politika sa v modernej demokratickej spoločnosti používa veľmi často, tvorí významnú časť nášho prostredia. Za verejnú politiku považujeme aj obsah činnosti alebo správanie sa úradníka v určitej oblasti. Má významné dopady na pocity spokojnosti nás osobne, ako aj komunity, s ktorou žijeme v určitej krajine.

Ako občania tejto krajiny by sme mali mať základné informácie o verejnej politike, jej predmete, aktivitách, nástrojoch, vedieť, kto a ako ju vytvára a vykonáva. Keďže jej výkon je limitovaný ekonomickou výkonnosťou krajiny, verejná politika a hospodárska politika sú veľmi úzko prepojené. Hospodársku politiku najjednoduchšie môžeme charakterizovať ako politiku o ekonomike, resp. prístup štátu k ekonomike svojej krajiny. Cez ňu a jej čiastkové oblasti sa realizujú zásahy štátu do ekonomiky.

Existujú vedecké, odborné a politické dôvody pre štúdium verejnej politiky, resp. verejných politik, ktorými vláda a úrady ovplyvňujú značné množstvo ľudí. Je dôležité sa venovať verejnej politike aj ako vede. Systematické a dôsledné štúdium pôvodu, vývoja a spôsobov realizácie verejnej politiky posilní naše vedomosti o politickom spravovaní, verejnej správe a verejných vzťahoch, podporí naše povedomie o tom, ako na vytváranie verejnej politiky vplýva politický systém, ekonomika krajiny, aký vplyv na verejnú politiku majú nátlakové skupiny, verejná mienka alebo verejnoprávne či privátne médiá.

Práca prezentuje systematizovaný súbor a výklad poznatkov k určitému odbornému problému, prináša didakticky stvárnený prehľad vo vede všeobecne známych poznatkov ku konkrétnej téme, vysvetľuje s ňou súvisiace základné pojmy. Sumarizuje podstatné, overené a spoľahlivé poznatky, ale uvádza študenta i do ešte nie celkom ujasnených tendencií a nových smerov vo vývoji danej disciplíny. Modelové situácie spojené s riešením konkrétnych nastolených problémov a otázok sú súčasťou seminárov k viacerým na fakulte vyučovaným odborným predmetom.

Štúdium politológie sa menej zameriava na ekonomické aspekty fungovania politického systému. Ekonomické aspekty je potrebné určite ovládať práve v spojitosti s verejnou politikou. Preto vznikla táto vysokoškolská učebnica. Naším cieľom je, aby študenti prostredníctvom nej pochopili dôvody ekonomických zásahov do verejnej politiky, aby si uvedomili, že procesy prebiehajúce vo verejnom sektore majú svoje ekonomické obmedzenia vo využívaní verejných zdrojov. V neposlednom rade je naším záujmom, aby poslucháči získali predstavu o fungovaní verejnej politiky, predmete jej skúmania, jej aktéroch a nástrojoch s dôrazom na ekonomické nástroje, ako aj o súvislostiach a prepojení skúmania verejnej politiky a hospodárskej politiky.

Upozornením na niektoré problematické javy v ekonomike chceme pripraviť študentov na situácie, na ktoré by mohli naraziť vo svojej budúcej praxi a naznačiť im cestu, ako ich správne identifikovať a prípadne aj riešiť. Spektrum tém publikácie sa dotýka mnohých súčasných problémov. Veríme, že jej obsah obohatí čitateľa o cenné informácie, ktoré využije nie len pri štúdiu v odbore politické vedy na Fakulte politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela a v Banskej Bystrici, ale aj v bežnom živote.

# 1. TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ SKÚMANIA VEREJNEJ POLITIKY

Verejná politika je čiastkovým subsystémom, ktorými sa politické vedy zaoberajú. Prínos politickej vedy pre verejnú politiku spočíva v štúdiu procesov, prostredníctvom ktorých sú realizované rozhodnutia, čo zahŕňa aj analýzu a definovanie podmienok prostredia. Preto sa najprv venujeme vymedzeniu kľúčových pojmov pre verejnú politiku a za také pokladáme termíny politológia a politika.

## 1.1 Politológia a politika

Politológia je veda sústreďujúca sa na výskum výkonu politiky ako špecializovanej, del'bou práce profesionalizovanej ľudskej činnosti viazanej na reprezentáciu a stret diferencovaných záujmov a boj o moc. Politológia (z gr. politiké = umenie viesť štát, politika + logos = slovo, náuka) alebo politická veda je veda o inštitucionálnych podobách, procesoch, obsahoch a normatívnych základoch politiky. Patrí medzi spoločenské a behaviorálne vedy. Dnes sa už presnejšie hovorí o politických vedách, pretože ide o skupinu rôznych odborov. „*Politológia je vedná disciplína v systéme spoločenských vied, ktorá je orientovaná na systematické štúdium politických javov a procesov či politických inštitúcií*“ (Cevárová, Kováčová, 2021 s. 23). Zaoberá sa politikou a politickou teóriou. Predmetom skúmania politológie je politika. „*Dodnes sa rešpektuje Aristotelova definícia politiky: politika je umenie ovládať a usmerňovať, tiež uzmierovať nerovnaké záujmy vo vnútri štátu*“ (Androvičová, Šušová, Vasil'ková 2021, s. 24).

„*Politológia, usilujúca sa o vedecké poznanie politiky, je autonómnou vednou disciplínou a globálne etablovaným spoločenskovedným odborom, ktorý sa zaoberá makroštruktúrnymi spoločenskými vzťahmi, s akcentom na vedecké skúmanie politickej moci ako kľúčovej kategórie politológie a riadiace aspekty politických procesov*“ (Cevárová, Kováčová 2021).

„*Politiku najčastejšie chápeme ako formu organizovania a inštitucionalizovania moci*“ (Androvičová, Šušová, Vasil'ková 2021, s. 69). Politika ako predmet skúmania politológie je typická prienikmi s ostatnými sférami spoločenského života, čo dokazuje veľmi úzky vzťah medzi politikou a ekonomikou, politikou a verejnou politikou, politikou a verejnou správou. Politológia ako veda študuje vzťah politiky k životu človeka a spoločnosti. Nie je a nikdy nebola introvertnou vedou. „*Alfou a omegou nových prístupov ku skúmaniu politiky sa stala interdisciplinarita, ktorá súvisela s rozvojom vedy v globálnom meradle a prinášala nové možnosti výskumu prepájaním poznatkov rôznych vedných disciplín. Nové zdroje inšpirácie tak získala aj samotná politika*“ (Androvičová, Šušová, Vasil'ková 2021, s. 11).

Politológovia a politici sa viac-menej zhodujú na tom, že politika vyžaduje teoretickú reflexiu, ktorá nikdy nie je všeobecnou analýzou politickej skutočnosti, ale vychádza zo špecifik vedeckých prístupov jednotlivých vedeckých disciplín, ktoré sa politikou priamo alebo nepriamo zaoberajú. Politológia ako samostatná vedecká disciplína je výsledkom historického procesu vnútornej diferenciacie vied o spoločnosti a stojí na pevných základoch filozofie, ale najmä sociológie. Paralelne vznikali ďalšie vedy, reflektujúce ostatné sféry spoločenského života. Máme na mysli najmä ekonómiu, ale aj históriu a psychológiu. Politológovia, sociológovia, ekonómovia, na rozdiel od prírodovedcov, sú sami súčasťou spoločnosti, ktorá je dynamická a často sa mení. Preto je nevyhnutné skúmať politiku pomocou iných príbuzných vied. Interdisciplinárny charakter politológie a jej jednotlivých súčastí umožňuje prepájanie poznatkov s filozofiou, sociológiou, históriou, ekonómiou, verejnou politikou a verejnou správou, medzinárodnými vzťahmi, kulturológiou, psychológiou a ostatnými vedeckými disciplínami. Každá z nich sa zaoberá politikou, aj keď nie vždy v podobe hlavného predmetu svojho výskumu. Ak hovoríme o politike v súvislosti s ekonomickým fungovaním krajiny, máme na mysli hospodársku politiku.

*„Autenticitu politológie podkopávajú nekorektné presvedčenia, podľa ktorých je jej výlučným cieľom generalizovať a systematizovať rezultáty iných vied v kontexte moci“* (Cevárová, Kováčová, 2021 s. 20). Toto vnímanie reflektuje presvedčenie o nepotrebnosti politológie ako samostatnej vedy. Duverger túto tendenciu odmieta a poukazuje na fakt, že politológia ako priesečník vied je samostatným sektorom, prekonáva limity jednotlivých vied komplexnou analýzou predmetu jej skúmania cez analytické metódy. Študovať históriu politickej vedy je potrebné prostredníctvom vzťahov medzi jednotlivými príbuznými disciplínami. Tému o dôležitosti politológie ako samostatnej vedy podporuje skutočnosť, že politika je komplexný fenomén a vyžaduje teoretickú reflexiu vychádzajúcu zo špecifických prístupov ostatných vedných disciplín. Duvergerova koncepcia priniesla poznanie, že všetky hlavné odbory, ktoré sa zaoberajú človekom a spoločnosťou, skúmajú aj jednotlivé aspekty politického života (sociológia, sociálna psychológia, právo, história, filozofia, ekonómia).

Politológia sa snaží prepojiť vedu so spoločnosťou. Sociálne vedy sa vždy kreovali v blízkom vzťahu jedna k druhej. V tejto súvislosti je všeobecne známe, že politická veda prijala viac impulzov od príbuzných disciplín ako ktorákoľvek iná. Študovať históriu politickej vedy môžeme aj prostredníctvom vzťahov medzi jednotlivými príbuznými disciplínami (Ondria 2009).

Čo sa týka používanej metodológie politológie, okrem analýzy ide najmä o behavioristický prístup, ktorý skúma spoločenské (politické) javy ako systém rôznych foriem ľudského konania a správania sa, motívov, prejavov a dôsledkov týchto činností. Politológia sa pri svojom skúmaní nemôže obmedzovať len na využívanie jednej metódy. Len pri aplikácii metód a poznatkov príznačných aj pre iné vedné disciplíny môže táto

oblasť spoločenských vied dosahovať a poskytovať zodpovedajúce výsledky a poznatky, ako aj odporúčania pre prax. „*Ak máme zabrániť tomu, aby autorita a moc štátu bola spochybňovaná, je potrebné pokračovať v trende interdisciplinarity výskumu, najmä pri skúmaní politiky*“ (Androvičová, Šušová, Vasil'ková 2021, s. 15).

Politológia spája človeka a jeho činnosť s verejným záujmom. Ekonomická teória v druhej polovici minulého storočia sformulovala teóriu verejnej voľby. V teórii verejnej voľby ekonómia chápe človeka ako egoistu, ktorý vo svojej činnosti a rozhodovaní sleduje a presadzuje najmä svoj vlastný záujem a prospech. Človek v realite zjednocuje v sebe politika i ekonóma. Rozhodovanie vo verejnej politike, správanie politikov je podľa tejto teórie rovnako podriadené ekonomickým zákonom (napr. ponuky a dopytu) ako správanie sa ekonomických subjektov na trhu, rozhodovanie sa jednotlivcov pri výmene na trhu je riadené snahou maximalizovať svoj vlastný, individuálny prospech. Teória verejnej voľby študuje správanie voličov, politikov a byrokracie ako subjektov konajúcich prevažne vo vlastnom záujme. Vychádza z predpokladu, že správanie politikov nie je motivované len snahou o maximalizáciu vlastného prospechu. Jednotlivci sú ochotní priniesť určitú obeť pre verejné blaho. Tak ako podnikatelia niekedy obetujú čas a peniaze na verejno-prospešné veci, i politici príležitostne presadzujú opatrenia, ktoré považujú za správne pre verejný záujem. V oboch prípadoch ale ide o relatívne minoritné činnosti, ktoré nie sú v rozpore s úsilím o maximalizáciu vlastného prospechu. Teória verejnej voľby zjednodušene voliča považuje za zákazníka a politika za výrobcu či obchodníka. Každý z nich sleduje svoj vlastný záujem.

Politika je pojem, ktorý sa už u antických Grékov používal na označenie štátnej organizácie, tzv. mestských štátov – polis. Tento termín má historický charakter a je zhrnutím poznatkov, ktoré boli postupne do súčasnosti dosahované. „*Politika sa formovala najprv ako myšlienkový a po jeho rozpracovaní ako praktický koncept*“ (Androvičová, Šušová, Vasil'ková 2021, s. 18). V odbornej literatúre neexistuje jednotný výklad tohto pojmu. Politika je spoločenským javom, ktorý sa vyvíjal a transformoval. Politika znamená pre rôznych ľudí rôzne veci a dejiny politiky to potvrdzujú. **B. Říchová** (2000), **R. David** (2002), **P. Porubčan**, **P. Barát**, **D. Kučírková** (2003) **H. K. Colebatch** (2005) a ďalší poukazujú na skutočnosť, že uvedený pojem sa v súčasnosti používa v zásadne odlišných významoch, či už ako inštitucionálna štruktúra, teoretická koncepcia, rozhodovací proces alebo program.

„*Definícií pojmu politika je neskutočné množstvo. Politika je predovšetkým ľudská činnosť a ako taká reguluje verejný, ale i súkromný život občanov. Politiku je možné skúmať z rôznych uhlov pohľadu a cez prizmu rôznych spoločenskovedných disciplín*“ (Androvičová, Šušová, Vasil'ková 2021, s. 9).

„*Politická veda sa prioritne sústreďuje na to, čo je podstatné pre všetky spoločnosti, resp. na rozbor problémov vo vzťahu k celému spoločenstvu, zatiaľ čo politika je sprevádzaná*

*nestabilitou v zmysle istej miery premenlivosti a nepredvídateľnosti“ (Cevárová, Kováčová 2021, s. 35).*

Ak je už politika chápaná akokoľvek, vždy je vecou verejnou a spája sa s verejnými záujmami. Tieto sú predmetom záujmu verejnej politiky. Vlády rozhodujú o cieľoch politiky a politika je nakoniec to, čo sa rozhodli urobiť. Politika preto musí byť vždy verejná (Kováčová, Králik 2017). Rozdiely medzi tradične orientovanými politickými vedami a verejnou politikou zobrazuje tabuľka č. 1.

Tabuľka č. 1 Rozdiely medzi tradične orientovanými politickými vedami a verejnou politikou

politická veda	verejná politika
ideológia	technológia
konflikt	konsenzus
odcudzenie moci	služba
ovládanie	kooperácia
reprezentácia	uspokojenie potreby
krátkodobý horizont rozhodovania	dlhodobý horizont rozhodovania

Zdroj: Verejná politika – úvod. Dostupné na <https://slideplayer.cz/slide/3260896/>

Príbeh vzniku verejnej politiky a jej teórie sa začal v lone politológie (tak ako sa politológia zrodila v lone politickej filozofie), nepriniesol zánik politológie ani žiadnej z iných vied, jednako však išlo o postupný proces vzniku novej vednej disciplíny. Ako píše **S. Szomolányi** (2000, s. 14), aj *“v modernej politickej vede, tak ako aj v iných sociálnych vedách, sa po období dominancie jednej paradigmy presadzuje idea teoretického pluralizmu. Rastie ochota vidieť veci aj z pohľadu toho druhého“*. **M. Potůček, L. a LeLoup** (2005, s. 21) konštatujú istú neurčitost' hraníc verejnej politiky: *„tradičné hranice medzi disciplínami sa stávajú z dôvodov obrovskej kumulácie poznatkov, paradigmatických i metodologických inovácií a silnejúcej problémovej a tematickej orientácie vedy stále neurčitejšie“*. Východiskom pre formovanie verejnej politiky a jej teórie sa celkom prirodzene stala politológia, či už chápaná ako synonymum pre celý komplex politických vied alebo len ako jedna z disciplín politických vied. Zároveň platí to, čo píše **P. Müller** (2009, s. 1), že *„podobne ako niektoré iné nové vedecké disciplíny, teória verejnej politiky vzniká na križovatke už existujúcich poznatkov, z ktorých si napríklad aj vypožičiava svoje hlavné pojmy“*. Napokon k vyčleňovaniu teórie verejnej politiky z prúdu politológie pomohlo aj to, že politológia sa stále viac profilovala ako veda o moci, resp. ako veda o autorite, o vláдах a o moci (Říchová 2000). *„Politická moc je považovaná za ústrednú kategóriu politickej vedy“* (Dřízová 2012, s. 13).

Súčasná šírka chápania politológie ako vedy (osobitne ak ju skúmame z hľadiska vyčleňovania teórie verejnej politiky ako vedy) umožňuje viacero riešení, ktoré sa môžu začať už otázkou, či dodnes existujúcu a naďalej sa rozvíjajúcu politickú filozofiu je potrebné považovať za samostatnú subdisciplínu filozofie alebo politológie, resp. za samostatnú vednú disciplínu, rozvíjajúcu sa medzi filozofiou a politológiou (prípadne ďalšími vedami). Iná klasifikácia rozlišuje politológiu ako súhrn viacerých vedných disciplín, ako štátovedu, ako filozofiu politiky, ako sociológiu politiky, ako vedu o riadení spoločenských a politických procesov, ako samostatnú vednú disciplínu, ako vedu o politickej moci a ako vedu o politickom správaní (Rybárik, Lysý, Konečný 2003). „*Terminologický zmatok, navyše komplikovaný odlišnou tradíciou v USA a v Európe, bohužiaľ nemožno vyriešiť raz a navždy*“ (Veselý, Nekola 2007, s. 22).

Na opačnom konci škály takýchto otázok potom možno položiť otázku o mieste teórie verejnej politiky v kontexte politických vied. Odpoveď na tieto otázky si žiada preskúmať stupeň rozvoja, do ktorého sa v súčasnosti dostala politológia, resp. politické vedy, pričom túto odpoveď komplikuje skutočnosť, že v rôznych krajinách sa riešenie prikláňa k rôznym možnostiam. U **P. Fialu** a **K. Schuberta** (2000) sa objavujú pojmy politológia a aj public policy, ale masívne tu dominuje pojem policy analysis (len zriedka prekladaný ako analýza politiky). V súlade s **V. Novotným** (2011, s. 21) vnímame koncept, definovaný ako „*verejná politika*“ a koncept, definovaný ako „*policy analysis*“ len ako súčasť spoločného poľa všetkých prístupov zaoberajúcich sa verejnými politikami“, ktoré z nášho pohľadu majú spoločný predmet a líšia sa len paradigmami, akými sa ho zmocňujú.

Politológia (politické štúdiá) sú chápané ako aplikovaná sociálna vedná disciplína, ktorá používa multidisciplinárne metódy skúmania a zdôvodňovania na produkciu a spracovanie politicky relevantných informácií použiteľných v príslušných politických rámcoch pri riešení problémov verejnej politiky (Potůček a kol. 2016). Ak je aktivitou vlády voľba cieľov riešiacich problémy, je takmer nemožné verejnú politiku a politiku od seba oddeliť (Colebatch 2005). Obidva pracujú aj s termínom moc.

Aby sme mohli politiku považovať za verejnú je potrebné, aby bola aspoň do určitej miery vytvorená alebo pripravovaná v rámci postupov, vplyvov a organizácií štátu (Beblavý 2002). Tieto procesy vytvárajú priestor pre niekoľko možností. Prikloniť sa k širšiemu pohľadu na verejnú politiku ako pojmu zahrňujúcemu jednotlivé parciálne politiky t. j. všetko čo sa vlády rozhodnú, resp. nerozhodnú urobiť. Alebo ju chápať ako podstatu činnosti hierarchickej vlády, tzv. vládnutie, realizujúce tie výbery, pre ktoré sa vláda z pohľadu svojej pozície v konkrétnej spoločenskej oblasti rozhodla.

Pri štúdiu politiky a verejnej politiky môžeme rozoznať určité rozdiely. Teória politiky sa zaujíma o to, ktoré spoločenské skupiny a v akom rozsahu vykonávajú vplyv na politiku, ako je rozdelená moc v politickej oblasti. Verejná politika analyzuje vplyv rozdelenia moci na výsledky jednotlivých politík. Pod obsahovou stránkou verejnej politiky rozumieme konkrétne výstupy vládnej politiky v stanovených oblastiach. Predstavuje rôzne sektorové

politiky, vzdelávaciu, zdravotnícku, kultúrnu a iné. Ak zdôrazníme verejnú činnosť viac ako politické súperenie o moc, ktoré prebieha v určitom politickom priestore, politickom systéme, vytvárame tým uhol pohľadu odlišný od klasického politologického prístupu (Kráľová 2008). Vtedy máme na mysli verejnú politiku ako samostatnú vednú disciplínu.

Verejná politika sa zaujíma o sociálne a politické procesy, ktoré vedú k uspokojovaniu ľudských potrieb. V centre jej pozornosti je formovanie a realizácia politík ako proces, redistribúcia zdrojov a spravodlivosť pri ich rozdeľovaní, problémy fungovania a väzieb štátnej správy a samosprávy, otázky vzťahov centra a regiónov, ako aj formovanie a realizácia lokálnych politík, pričom analyzuje formovanie a presadzovanie verejného záujmu. Verejná politika sa zaoberá politikou a politickou mocou vo veciach verejných a prevažne vo vzťahu k verejnému sektoru. Rozhodnutia a postupy vo verejnej politike sú zložitejšie, v demokratickej spoločnosti vyžadujú určitú mieru podpory obyvateľstva. Systematické a dôsledné štúdium pôvodu, vývoja a spôsobov realizácie verejnej politiky posilňuje poznatky a vedomosti o politickom spravovaní, verejnej správe a verejných vzťahoch. V tom vidíme dôvod skúmania súvislostí medzi verejnou politikou a politológiou. Je takmer nemožné verejnú politiku a politiku od seba oddeliť.

## 1.2 Verejná politika a jej podstata

Pojem verejná politika je v poslednom období dôležitou súčasťou vedeckého života. Ide pritom o relatívne nedávno sformovaný vedný odbor, ktorého korene nájdeme v americkej politologickej literatúre z 50. rokov 20. storočia. Verejná politika sa sformovala v druhej polovici 20. storočia (Briška a kol. 2010). Historicky je verejná politika jednou z najmladších vedných disciplín v sociálnych vedách a jej inštitucionalizácia a rýchly rozvoj v druhej polovici 20. storočia potvrdil záujem akademickej obce posúvať poznanie politiky v širokom slova zmysle a analyzovať a hodnotiť procesy politického rozhodovania v modernom, otvorenom systéme vládnutia (Malíková, Daško 2018). Pokusy o vymedzenie verejnej politiky prirodzene existovali už skôr a bolo ich niekoľko (Hulan, Grejták 2014).

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že sa zrodila predovšetkým z politológie, sociológie, ekonómie, právnych vied, ale i ďalších spoločensko-vedných disciplín. To podmieňuje jej multidisciplinárny charakter, čím sa verejná politika stáva prierezovou disciplínou *sui generis*. Pojmom verejná politika sa označuje tak rozvíjajúca sa vedecká teória, ako aj sociálna a politická prax, ktorá z nej vo väčšej či menšej miere vychádza (Briška a kol. 2010). Nielen dôraz na praktickú stránku verejnej politiky napomáha odhaľovať jej úskalia a nedostatky, ale tiež oblasť teoretických poznatkov má svoj nezastupiteľný význam pri jej reálnom pretavovaní do praktického života spoločnosti. Obsah verejnej politiky ako vednej disciplíny môžeme vymedziť ako činnosť, ktorou sa analyzujú procesy formovania a uplatňovania verejného záujmu inštitúciami verejného sektora. Vychádza sa z podnetov, ktoré vznikajú na pôde ekonómie, politológie, sociológie, manažmentu organizácie, práva a správnej vedy a ďalších. Prostredníctvom poznania a zaoberania sa jej teoretickými

a metodologickými východiskami je s vysokou pravdepodobnosťou možné realizovať efektívnu a účinnú verejnú politiku riešiacu relevantné verejno-politické problémy (Zambová 2016). Verejná politika prekračuje hranice špecifického poznania jednotlivých disciplín svojou snahou o celostné poznanie problémov v súčasnej spoločnosti a hľadaním ciest, ako ich v praktickom živote štátu, regiónu, obce či občianskej spoločnosti účinne riešiť. Objasnenie jednotlivých problémov verejnej politiky a potvrdenie jej identity, ale aj konkrétneho napĺňania a implementácie, pomáha na jednej strane rozvoju tejto vednej disciplíny a na strane druhej prispieva k systematickému rozvíjaniu jej pragmatickej dimenzie (Adamcová 2016).

Verejnú politiku vymedzujeme ako disciplínu prepracúvajúcu a aplikujúcu výkladové rámce sociológie, ekonómie, politických vied, práva, teórie riadenia a ďalších odborov k analýze a prognóze procesov formovania a uplatňovania verejných záujmov viažucich sa na riešenie diferencovaných sociálnych problémov. Venuje sa pritom najmä inštitucionálnemu sprostredkovaniu týchto procesov verejným, občianskym a do istej miery aj súkromným sektorom v polohe, ktorá je využiteľná politickou praxou (Potůček a kol. 2005).

Verejná politika vznikla z potreby porozumieť špecifickým politickým problémom, ktoré sa dostávali do popredia záujmu odborníkov v rámci spoločenských vied, faktorom ovplyvňujúcim jednotlivé čiastkové politiky, vzťahom medzi nimi a ich spoločným dôsledkom (Sičáková-Beblavá 2015). Mnohí si totiž kládli otázky, nielen prečo jednotlivé sociálne problémy vznikajú, ale predovšetkým, kde hľadať riešenie týchto problémov. Verejná politika je spojená s vývojom a transformáciou spoločenského systému, skúma a hľadá riešenia pre aktuálne problémy spoločnosti a možnosti budúceho praktického života obyvateľov v súčinnosti verejného a súkromného sektora (Králik, Masár 2015). Verejná politika tvorí významnú časť nášho prostredia. Veľa ľudí pociťuje potrebu posudzovať politiku alebo chce formulovať a presadzovať to dobré vo verejnej politike (Kováčová, Králik 2015).

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

Pri definovaní termínu verejná politika v odbornej literatúre nájdeme metodologické problémy. Jedným z nich je samotné vymedzenie pojmu. Tento problém na Slovensku, ale aj v Českej republike, je ovplyvnený určitými špecifikami, ktoré majú tieto jazyky. Kým anglický jazyk má niekoľko ekvivalentov spojených s rozdielnym významom pre pojem politika (polity, politics, policy) (Dror 2008), v slovenskom jazyku si musíme vystačiť s univerzálnym slovom politika. Slovenský jazyk rozlíšenie jednotlivých aspektov pojmu

politika neumožňuje, preto používa veľká časť slovenských autorov na identifikáciu pojmu „policy“ slovné spojenie verejná politika, resp. pojem verejná politika sa používa ako slovenský ekvivalent anglického public policy (Briška 2010). Ako uvádza **P. Farkaš** (2011), neexistencia explicitného prekladu a ponímania verejnej politiky a jej príbuzných pojmov viedla ku skutočnosti, že nemecká, česká, slovenská politologická škola sa prikláňajú k používaniu anglického termínu – public policy.

V odbornej literatúre neexistuje jedna všeobecne zdieľaná definícia verejnej politiky. Existuje veľké množstvo definícií, ktoré sú dôsledkom rozdielnych prístupov autorov k jej skúmaniu. Usilujú sa definovať všetky atribúty verejnej politiky, no žiadnu z nich nemožno pokladať za univerzálnu. Podľa klasickej definície **T. R. Dyea** (1976) je to predovšetkým zistiť, čo robia vlády, prečo to robia a aký je v tom rozdiel. Centrálnym prvkom verejnej politiky je teda obsah (čo), determinanty, dôvody, príčiny (prečo) a účinky, výsledky a súvislosti politiky štátu (aký je v tom rozdiel) (Fiala, Schubert 2000). Verejná politika skúma súhrn vládnych aktivít, ktoré priamo alebo sprostredkované ovplyvňujú život občanov demokratického a právneho štátu. Táto definícia potrebuje určité rozšírenie, resp. širšie vysvetlenie: 1. V súvislosti s verejnou politikou nejde len o štát a vládu, ale o všetkých politických aktérov, teda všetky inštitúcie s regulatívnymi kompetenciami, ktoré majú spoločenský dosah. 2. Aspoň jedna vetva verejnej politiky sa zaoberá taktiež tým, čo by mali vlády, resp. politickí aktéri činiť. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že verejná politika je popisne analytická (Birkland 2001), na strane druhej je orientovaná na politické poradenstvo a praktické využitie (Weimer, Vinning 2017).

**B. G. Peters** (1996, s. 4) definuje verejnú politiku ako „*súhrn činností vlády priamo alebo nepriamo pôsobiacej na občanov, operujúci na troch úrovniach: politické rozhodnutia, produkty politiky a dôsledky politiky.*“ Verejná politika reflektuje „*aktivitu autorít zameranú na dosahovanie kolektívnych cieľov i samotnú činnosť alebo nečinnosť verejných autorít, ktorou manifestujú svoj postoj k jednotlivým problémom spoločnosti*“ (Colebatch 2009, s. 42). Verejná politika je prúd zámerných činností realizovaných jedným alebo viacerými aktérmi pri riešení nejakého problému či sledovaní určitého záujmu (Machyniak 2020). Je možné ich členiť na (verejno-politické) nároky, rozhodnutia, prehlásenia, činy (outputs) a (zamýšľané a nezamýšľané) dôsledky (outcomes) (Anderson 1975). Okrem pojmu verejná politika sa v odbornej literatúre stretávame aj s inými pojmami: policy analysis, policy science, policy studies, policy evaluation. Veľa autorov používa pojmy policy science, policy studies a public policy, ak chcú označiť analýzu a teóriu procesu tvorby politiky a policy analysis vtedy, keď analyzujú praktickú činnosť a politické poradenstvo.

Vo všeobecnosti možno definície verejnej politiky rozdeliť do troch skupín. Prvú skupinu tvoria definície, ktoré sa orientujú na politický proces, v druhom prípade sa verejná politika prezentuje vo forme vládneho programu činnosti a tretí prístup chápe verejnú politiku ako sekvenciu rozhodovania, teda skúma, ako sa prijímajú konkrétne rozhodnutia

a aká je ich účinnosť (Adamcová, Klus 2006). Na mnohodimenziálnosť pojmu verejná politika poukazuje **M. Beblavý** (2002) a **F. Briška a kol.** (2010), ktorí uvádzajú rôzne významy a možnosti chápania uvedeného pojmu. M. Beblavý (2002) uvádza, že verejná politika je chápaná ako prehlásenie štátu, o tom, čo zamýšľa alebo nezamýšľa urobiť v podobe zákona, regulácie, nariadenia a pod. Za kľúčové chápanie verejnej politiky pokladá vyjadrenie vo forme určitého konkrétneho programu, prostredníctvom ktorého štát realizuje všeobecnejšie stratégie a koncepcie. Pritom niekedy vznikajú aj konkrétne programy so svojimi vlastnými cieľmi, obsahujúce tak legislatívne, ako aj personálne a finančné zabezpečenie. Verejná politika je čokoľvek, o čom vláda rozhodne, že to bude robiť alebo že to nebude robiť.

Verejná politika predstavuje súhrn vládnych aktivít, ktorými sa vláda snaží priamo či nepriamo ovplyvňovať kvalitu života občanov daného štátu. Ide o obsah, dôvody i spôsoby vládnej aktivity. **P. Fiala a K. Schubert** (2000) konštatujú, že verejná politika je nielen obsahom politiky, ale aj jej výsledkom, materiálom či cieľom. Na centrálnej úrovni sa z politických ideí a rozhodnutí stávajú konkrétne opatrenia, najmä zákony a iné všeobecne záväzné nariadenia, rozvojové programy, výstupy s konkrétnymi materiálmi výsledkami, ktoré sa priamo týkajú občanov a ktoré zároveň môžu občanov obchádzať.

Problematikou verejnej politiky sa zaoberá množstvo zahraničných aj domácich autorov ako **D. Safell** (1990), **M. Potůček** a kol. (2005), **M. Adamcová**, **M. Klus** (2006), **M. Klus** (2007), **A. Veselý**, **M. Nekola** (2007), **I. Kráľová** (2008), **A. Veselý** (2009), **F. Briška** (2010), **D. Halásek** (2011) a iní. Verejná politika je súhrnný pojem, pod ktorým sa rozumie správa vecí verejných alebo riadenie štátu. Možno práve pre rôznorodosť je lákavým predmetom záujmu mnohých odborníkov. *Verejná politika zostáva, a to i napriek jej frekventovanosti, pre veľkú časť slovenskej vedeckej verejnosti nejasnou a doposiaľ ešte stále dostatočne neprebádanou vednou disciplínou.*, (Kováčová 2011, s. 140).

Verejná politika je multidisciplinárnu vednú disciplínu a obsahuje a poskytuje celú škálu metodologických postupov, nástrojov, od tých tradičných, akými sú štatistické metódy, ekonomické nástroje, až po najrôznejšie heuristické postupy, modely, ktoré ju empiricky spracúvajú do teórie. *„Verejná politika je prierezovou vednou disciplínou, ktorá presahuje svojou tematickou štruktúrou aj používanými výkladovými rámcami a výskumnými metódami hranice tradičných sociálnych vied“* (Hulan, Grejták 2014, s. 32). Ako vedná disciplína čerpá z politológie, sociológie, ekonómie, filozofie, právnej vedy, verejnej správy a ďalších disciplín. Súbežne s chápaním tohto pojmu ako vednej disciplíny vnímane v teoretickej rovine pojem verejná politika aj ako spoločenská prax. Každá verejná politika ako sociálna prax potrebuje ucelené hodnotové ukotvenie, ktoré uľahčuje komunikáciu o tom, čo ešte je a čo už nie je verejný záujem a čo dáva zmysel voľbe, pred ktorou občania a politici každodenne stoja (Potůček, LeLoup 2005).

Ako sme už uviedli, pre anglických autorov je oveľa jednoduchšie jej vymedzenie, pretože disponujú rôznymi pojmami ako polity, politics a policy, ktoré vyjadrujú rozdielne

dimenzie politiky. Polity podľa viacerých autorov ako **P. Fiala, K. Schubert** (2000), **Ľ. Malíková** (2003), **M. Hill** (2005), **Ľ. Kráľová** (2006), **A. Veselý, M. Nekola** (2007), **M. Klus** (2007), **M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin** (2008), **A. Veselý** (2009), **S. Konečný, B. Konečný** (2009), **F. Briška a kol.** (2010) vyjadruje inštitucionálny a normatívny rozmer politiky, teda konkrétnu existenciu alebo požadovaný politický poriadok. Polity predstavuje priestor, v ktorom sa politika odohráva a štruktúru tohto priestoru. Zahŕňa rámec politického konania, ústavu, politické inštitúcie, zákony a právne normy, tradície a politickú kultúru. Normatívne určuje pravidlá hry pre politických aktérov. Politiku v tradičnom zmysle slova reprezentuje politics, zdôrazňuje procesuálny aspekt politiky. Obsahom tohto pojmu je proces uskutočňovania politickej vôle a politických rozhodnutí. Postihuje dynamický proces vytvárania politiky, v ktorom sa stretávajú najrôznejšie záujmy a názory rôznych skupín a prostredníctvom konfliktu alebo konsenzu sa presadzujú alebo naopak strácajú svoju politickú relevanciu. Zahŕňa boj o účasť na moci a potvrdenie jej legitimacy u jednotlivých politických aktérov, proces participácie na tvorbe verejnej politiky a pod. Politiku v zmysle konkrétnych výstupov, prijatých stratégií a riešení vyjadruje termín policy. Policy vyjadruje materiálne výsledky politiky, politické programy a ciele, politické rozhodnutia a výsledky politiky, vrátane jej ohodnotenia. Nepredstavuje konkrétne čiastkové rozhodnutia, ide o celý súhrn rozhodnutí, ktoré na seba nadväzujú. Ako uvádza **W. I. Jenkins** (1990), policy je súhrn vzájomne prepojených rozhodnutí politických aktérov alebo skupín týchto aktérov, ktoré sa týkajú výberu cieľov a prostriedkov k ich dosiahnutiu v kontexte určitej špecifickej situácie. Je teda koncepciou, ktorá umožňuje pochopiť nielen spôsob vládnutia, ale aj techniku vládnutia (čo vláda robí a ako to robí). Obsahom sú tie výstupy, ktoré zásadným spôsobom (priamo) ovplyvňujú život občanov. „Policy“ je spravidla vytvorená, autorizovaná alebo schválená verejnými inštitúciami na úrovni Európskej únie – Európskym parlamentom, Európskou komisiou, parlamentom daného štátu, na úrovni štátu aj vládou a ministerstvami, na úrovni územných samospráv zastupiteľstvami a úradmi regiónov, krajov, okresov alebo obcí, ale taktiež priamo riadenými štátnymi organizáciami. Podľa viacerých autorov je vhodné za verejnú politiku považovať aj politiku relatívne autonómnych verejných inštitúcií, akými sú napr. verejné vysoké školy, verejné zdravotné zariadenia a poisťovne, sociálne poisťovne a ďalšie.

Termín policy nepoužíva len verejný sektor, ale o politike pojednávame aj v súvislosti so súkromným sektorom. Existuje podniková politika, cenová politika, obchodná politika, politika vzťahov k zákazníčkovi, reklamačná politika a pod. Dimenzia pojmu politika ako policy má najbližšie k pojmu administratíva, zahŕňa nielen spôsob vládnutia alebo spravovania, ale aj jeho procesuálnu stránku. Ide o konkretizáciu riešenia viac či menej definovaných verejných problémov – od základných ideí, cez vypracovanie plánov obsahujúcich jednotlivé kroky a ich implementáciu až po vyhodnocovanie výstupov. **Ľ. Malíková** (2003) uvádza, že politika vo význame policy označuje obsah, výsledok či konkrétnu stratégiu, na základe ktorej sa realizujú idey alebo vzniká potreba nového spôsobu riešenia existujúcich verejných či spoločenských problémov.

Verejná politika je politika, ktorá usiluje o ochranu, formulovanie a realizáciu verejných záujmov, ktoré ovplyvňujú zmeny nielen verejného sektora, ale aj súkromného sektora. Na základe uvedených faktov „*konkrétny politický poriadok tvorí rámec polity, v ktorom na základe politického konfliktu alebo konsenzu medzi politickými aktérmi politics vzniká materiálna, konkrétna, obsahová politika policy*“ (Briška a kol. 2010, s. 13). Uvedené tri pojmy – polity, politics, policy – vymedzujú odlišné aspekty politiky a slovenčina ich zjednotila pod jedným pojmom politika. V kontexte verejnej politiky akceptujeme všetky dimenzie pojmu politika. Tieto tri pojmy zároveň možno využiť aj ako metodologický nástroj politickej analýzy, ako vzťah závislých a nezávislých premenných, ktoré spoločne tvoria východisko pre analýzu verejnej politiky. Politológia analyzuje politické inštitúcie (polity), politické procesy (politics) a opatrenia verejnej politiky (policy).

Prvý sformuloval koncept verejnej politiky **H. Lasswell** v roku 1951, mal slúžiť na rozširovanie demokracie v štáte (Sapru 2004). Definoval policy (politiku) ako najdôležitejšiu spoločenskú voľbu.

Verejná politika je založená na spoločenskom rozhodovaní, ktorého účastníci sú zároveň jeho tvorcami a realizátormi (Malíková, Daško 2018). Verejná politika osvetľuje dôvod prijatia konkrétneho rozhodnutia.

Verejná politika je ponímaná ako sociálny a výskumný konštrukt, normatívny rámec verejnej činnosti v rôznych odvetviach ľudskej a spoločenskej činnosti či výraz verejnej moci a spôsob vytvárania lokálneho poriadku (Klimovský 2006). Verejná politika je viac ako len rozhodnutie, lebo je to aj rozhodnutie o tom ako rozhodovať, je tvorená s určitým zámerom, viditeľným až pri spätnom pohľade. Je to určitý cieľ, ktorý vláda alebo iná verejná inštitúcia sleduje a vyberá nástroje na dosiahnutie tohto cieľa. Je to tvorba zámerov a ich implementácia. Aj zámer či rozhodnutie nič nerobiť je politikou, ktorá ale nemá jasný začiatok a koniec (Veselý, Nekola 2007).

Už sme spomínali, že verejná politika je multidimenzionálny pojem. Teraz to bližšie vysvetlíme. Verejná politika ako označenie určitej oblasti je najbežnejší spôsob použitia tohto pojmu, s akým sa môžeme stretnúť. Sem patrí aj pojem hospodárska politika, ktorý označuje politiku o ekonomike a s tým súvisiace obmedzenia. V rámci všeobecného označenia určitej oblasti sa vyskytujú konkrétnejšie odkazy napríklad na politiku vo vzťahu k určitému odvetviu národného hospodárstva, bytovú politiku alebo politiku voči určitému štátu. Na tomto mieste hovoríme o oblastiach činnosti alebo angažovanosti vlády (štátu), verejného sektora. Abstraktnejším, ale aj užitočnejším, je pojem „priestor (verejnej) politiky“.

Verejná politika ako vyjadrenie všeobecného cieľa alebo požadovaného stavu vyjadruje ciele (alebo dôsledky) činnosti vlády v určitej oblasti a takisto popisuje stav v spoločnosti v prípade dosiahnutia týchto cieľov.

Verejnú politiku môžeme tiež vnímať ako konkrétny návrh. Sú to výroky vyjadrujúce konkrétne činy, ktoré by podľa želania politických subjektov (záujmových skupín, politických strán, vládneho kabinetu) mali uskutočniť verejné organizácie.

Verejná politika v zmysle formálnej autorizácie znamená, že po prijatí určitého zákona sa konštatuje, že daná politika bola implementovaná. Takéto konštatovanie však môže byť zavádzajúce, pretože jediné, k čomu v skutočnosti v tejto fáze došlo, je podpis určitého dokumentu.

Verejná politika ako program predstavuje pomerne konkrétnu oblasť činnosti vlády vrátane legislatívy, organizácie práce a finančných prostriedkov. V takejto súvislosti môžeme uviesť napríklad program podpory výstavby nájomných bytov. Programy sú zvyčajne chápané ako prostriedky, pomocou ktorých vláda realizuje svoje všeobecnejšie ciele alebo zámery.

Verejná politika ako výstup je vnímaná ako to, čo vláda skutočne dokáže poskytnúť v porovnaní s tým, čo bolo prisľúbené alebo uzákonené prostredníctvom legislatívy. Výstupy môžu mať rôzne podoby – vyplácanie peňažných dávok, poskytovanie tovarov alebo služieb, výber daní – podľa rôznych oblastí verejnej politiky. Rozhodnúť o tom, čo je konečným „výstupom“ politiky vlády v určitej oblasti je niekedy pomerne náročné.

Pohľad na verejnú politiku ako výsledok je to, čo sa skutočne dosiahlo. Rozdiel medzi výstupmi (činnosťami, ktoré zabezpečuje vláda) a výsledkami (dopadom týchto činností) sa často prehliada a niekedy je náročné uvedomiť si ho v praxi, no je veľmi dôležitý.

Verejná politika ako teória alebo model je založená na predpokladoch, ako môže vláda konať a aké budú dôsledky jej konania. Tieto predpoklady sú zriedkakedy jasne stanovené, verejná politika predpokladá teóriu (alebo model) príčin a následkov.

Verejná politika ako proces predstavuje dej prebiehajúci počas dlhšieho časového obdobia. Stanovenie cieľa, okamih rozhodnutia, schválenie návrhu zákona parlamentom a pod. je možné prirovnať k statickým obrazom. Ak chceme pochopiť verejnú politiku ako proces, potrebujeme pohyblivý film, ktorý umožňuje štúdium vývoja jednotlivých prvkov procesu tvorby verejnej politiky v čase (Beblavý 2002).

Verejná politika sa zaoberá politikou a politickou mocou vo veciach verejných a vo vzťahu k verejnému sektoru. Verejná politika úzko súvisí s verejným sektorom (Tetřevová 2008). Verejný sektor je predmetom záujmu verejnej politiky, jej produktom a výsledkom, pričom je ňou regulovaný a spadá do jej kompetencie a zodpovednosti. Verejná politika má viac charakteristických definícií, ktoré používajú rôzne pohľady na jej obsah vo vzťahu k verejnému sektoru.

Verejný sektor ako významná súčasť národného hospodárstva sa spolupodieľa na zabezpečení funkcií štátu. Podstatnou činnosťou vlády pri realizácii verejného sektora je produkcia verejných statkov alebo ich zabezpečenie prostredníctvom neštátnych inštitúcií, prerozdelenie dôchodkov, sociálna podpora a pod. „*Verejný sektor je časť*

*národného hospodárstva, ktorý zabezpečuje statky kolektívnej spotreby pre obyvateľstvo. Zahŕňa inštitúcie a organizácie zaoberajúce sa produkciou a poskytovaním statkov, ktoré nie sú predmetom záujmu súkromného sektora alebo nemôžu byť poskytované súkromným sektorom. Je napojený na fiškálny systém štátu aj jeho rozpočtovú sústavu. Samotná existencia verejného sektora je spôsobená verejným financovaním verejných statkov“ (Cívik 2020, s. 20).*

Verejné statky sú statky hmotnej alebo nehmotnej povahy, ktoré spĺňajú dve základné podmienky: 1) nerivalita v spotrebe (nezmenšiteľnosť) – statok môže spotrebovať ktokoľvek a jeho spotreba sa použitím iným človekom nezmenšuje a 2) nevylúčiteľnosť zo spotreby – nikoho nemožno zo spotreby statku vylúčiť. Delia sa na čisté a zmiešané. Dôsledkom existencie verejných statkov je nižší výstup ako optimálny. Z pohľadu spotrebiteľa (občana) vláda alokuje do výroby verejných statkov menej zdrojov než je žiaduce.

Verejná politika určuje predpoklady, ovplyvňuje priebeh a výsledky aktivít verejného sektora, stanovuje jeho funkcie, úlohy a ich priority, nástroje na dosahovanie cieľov, ovplyvňuje rozsah verejného sektora a potrebné finančné zdroje. Zo strany štátu je potrebné vymedziť optimálnu veľkosť a optimálny spôsob fungovania verejného sektora. Nie však všetky kroky, ktoré podnikne vláda voči obmedzeniam trhového mechanizmu, zlepšia fungovanie ekonomického systému. Vzájomné pôsobenie štátu a trhu sa odzrkadľuje vo vzťahu verejného sektora a súkromného sektora (Sabayová, Presperínová 2018). *„Verejný sektor vytvára podmienky pre fungovanie súkromného a verejného sektoru, vytvára legislatívne normy, ktoré toto fungovanie umožňujú. Poslaním verejného sektoru je zabezpečovať verejné statky pre občanov a napravovať dôsledky zlyhania trhu. Cieľom verejného sektora je predchádzať dôsledkom zlyhania trhu a súčasne riešiť dôsledky zlyhania trhu v ekonomickom raste a sociálnom rozvoji“ (Cívik 2020, s. 20).*

Ekonomické bariéry patria medzi najdôležitejšie faktory, ktoré ovplyvňujú veľkosť verejného sektora. Máme na mysli hranice výkonnosti hospodárstva a spotreby, ďalej stupeň ekonomického rozvoja, fázu ekonomického vývoja, disponibilné finančné prostriedky. Keďže verejný sektor a verejná politika spolu úzko súvisia, ovplyvňujú aj verejnú politiku.

### **1.3 Predmet skúmania verejnej politiky**

Pridaním prídavného mena „verejná“ sa politika stáva nástrojom dosahovania už nie partikulárnych záujmov, ale potrieb a požiadaviek veľkého počtu ľudí, verejnosti ako celku. Spoločenské rozhodnutia sa od iných foriem rozhodnutí líšia vzťahom k samotným rozhodovacím subjektom. Ide o rozhodnutia určitého spoločenstva. Bez ohľadu na to, či ich prijíma jeden, niekoľko alebo mnoho jednotlivcov, určujúcim kritériom je obsah a rozsah, pretože ktokoľvek rozhoduje, rozhoduje za všetkých. V tomto kontexte majú rozhodnutia v rámci verejnej politiky ďalekosiahle dôsledky pre kvalitu života členov spoločenstva.

Uskutočňovanie verejnej politiky má dopad na širokú verejnosť, verejný záujem by mal byť prvoradým cieľom verejnej politiky. „*Verejná politika analyzuje formovanie, presadzovanie a evaluovanie verejného záujmu v troch sektoroch – v súkromnom, verejnom a občianskom sektore*“ (Kováčová 2021, s. 63). Verejný záujem je uplatňovaný predovšetkým v politikách poskytovania verejných služieb a je zároveň významným faktorom pôsobiacich pri politickom rozhodovaní. V demokratických politických systémoch sa miera naplnenia verejného záujmu prejavuje vo volebných preferenciách.

Verejný záujem je kľúčovým pojmom verejnej politiky. „*Verejný záujem možno charakterizovať ako všeobecný záujem spoločnosti, ktorý sa vždy vzťahuje k nejakému objektu*“ (Kováčová 2021, s. 24). Verejná politika je súhrnom prijatých politických stratégií a riešení pre výkon verejného záujmu, jej cieľom je hľadanie odpovedí a reakcií na momentálny vývoj situácie v štáte. Verejná politika a verejný záujem sú dve oblasti spoločenskej praxe, ktoré nemôžu pôsobiť proti sebe, ale musí dochádzať k ich vzájomnému ovplyvňovaniu sa (Králik, Masár, 2015). Sú to dva úzko vzájomne prepojené pojmy. Musia sa rozvíjať spolu, aby to nevedlo k spoločenským otrasom a nedošlo k destabilizácii samotného štátu.

Vysvetľovanie a definovanie verejného záujmu je problematické, existuje mnoho názorov, čo verejný záujem je alebo nie je. Odpoveď na vedeckú charakteristiku verejného záujmu neexistuje.

V ekonomickej teórii nie je výraz verejného záujmu tak častý ako napríklad vo filozofii, politológii, práve či v sociológii. Kým sociológia pojem verejný záujem úplne akceptuje, ekonómia má v tomto smere podstatne rezervovanejší prístup, rešpektuje zásadné problémy spojené s jeho jednoznačným definovaním a kvantifikáciou súvislostí. Jednoznačná odpoveď zo strany ekonómie na to, čo môžeme chápať pod pojmom verejný záujem, neexistuje. Pre ekonómov všeobecne platí, že vo svojich teóriách uprednostňujú kategórie, ktoré sú jasne definované a racionálne odvodené. Verejný záujem to nie je, no má neodmysliteľný význam, keď uvažujeme o ekonomických funkciách štátu. K verejnej politike má najbližšie inštitucionálna ekonómia svojou orientáciou na inštitucionálne predpoklady fungovania ekonomiky a verejná ekonómia, ktorá sa sústreďuje na skúmanie verejného sektora ako funkčného výrazu potreby uspokojovať verejné záujmy. Inštitucionálna ekonómia sa venuje funkciám štátu, z čoho sa môžeme usudzovať, že sa nepriamo snaží určiť, čomu sa má štát venovať a čo má byť vykonávané vo verejnom záujme.

Ekonomickú interpretáciu verejného záujmu, primerane názorom ekonomických prúdov, charakterizuje neoklasická ekonomická teória. Pri definovaní verejného záujmu má výrazné limity, ktoré vyplývajú z jej odmietania možnosti dosiahnuť lepší výsledok pre spoločnosť zhoršením situácie niektorých jednotlivcov. Koncept tzv. Paretovho optima si všímá úžitok jednotlivca vo väzbe na nezhoršenie situácie ostatných. Základom je poznanie, že pokiaľ sa zväčšuje blahobyt jednotlivca bez toho, aby bol poškodený záujem iného subjektu, ide o verejný záujem. Inými slovami, zväčšenie blahobytu jednotlivca

bez zhoršenia blahobytu ostatných je z toho pohľadu vo verejnom záujme. Neoklasická ekonómia odmieta možnosť porovnania kvantifikácie úžitkov jednotlivcov a pomocou jej aparátu nie je schopná kvantifikovať verejný záujem. Čo sa nedá kvantifikovať, do ekonómie nepatrí.

Ekonomická interpretácia verejného záujmu sa prezentuje v súvislosti s analyzovaním a predvídaním zmien fungovania verejného sektora a produkciou verejných statkov. Odôvodňuje, prečo je potrebná ich existencia a je to z dôvodu verejného záujmu na odstraňovaní zlyhávania trhu a neschopnosti trhu všetky problémy spoločnosti riešiť v čase, kedy sa prejavia. Verejné statky majú podobný charakter ako pozitívne externality. Ich výroba je spoločensky dôležitá, ale pre súkromné podniky príliš rozsiahla, málo rentabilná, kapitálovo náročná, dlhodobá návratná. Keďže tvorcovia verejnej politiky chcú uspokojiť požiadavky občanov, častokrát sa uchýľujú k deficitnému financovaniu verejných statkov.

**J.M. Buchanan** cez teóriu verejnej voľby pristupuje k jednotlivcovi ako ku kľúčovému hráčovi, ktorý rozhoduje na základe dohody, čo je verejným záujmom a statkom. Definovanie verejného záujmu navrhol **J. Bentham**, ktorý chápe verejný záujem ako akt činnosti, ktorej výsledkom je čo najväčší prínos pre maximálny počet subjektov. Jeho východisko ďalej prepracoval **J. S. Mill** – tento prístup je známy ako utilitarizmus. Utilitarizmus obsahuje myšlienku blahobytu prameniaceho z individuálnej spotreby tovarov a služieb. *„Spôsob, ako merať verejný záujem, znamená spočítať celkový blahobyt všetkých jednotlivcov v spoločnosti. Realizácia opatrenia zvyšujúceho celkový spoločenský blahobyt je aktom vo verejnom záujme“* (Medved' 2011, s. 53). Základom ekonomiky verejného sektora je blahobyt jednotlivca bez toho, aby sme obmedzili a poškodili iného.

Verejný záujem je neodmysliteľnou súčasťou verejného sektora. Verejný sektor existuje v pluralitnej demokracii, v rámci tzv. zmiešanej ekonomiky, kde vedľa seba navzájom pôsobí verejný a súkromný sektor. V rôznych prípadoch dochádza k ich prelínaniu, sú situácie kedy súkromný záujem prekračuje hranice súkromného sektora a spadá pod určitú časť verejného sektora. Ak verejný záujem prekračuje hranice verejného sektora, neobmedzuje záujem súkromný, ale ich naopak, prostredníctvom preferencií verejnej voľby v čase a v kontexte s historicko-politickou situáciou, iba inak vymedzuje. Prvotným dôvodom existencie týchto sektorov je zlyhanie trhu, čo je považované za potrebu pre vládne zásahy. *„Štát reprezentovaný vládou nesie zodpovednosť za stabilný a efektívny vývoj ekonomiky, za primerané tempo ekonomického rastu a za takú sociálnu politiku, ktorá by zmierňovala extrémnu dôchodkovú nerovnosť trhového hospodárstva. Ak trhový mechanizmus dokáže automaticky riešiť základné ekonomické otázky v národnom hospodárstve, štát by mal do ekonomického diania zasahovať čo najmenej, a to len vtedy, ak je to nevyhnutné“* (Vaverčáková, Hromková 2021, s. 43).

Príčiny verejného sektora nie sú len ekonomické – verejné vlastníctvo, ale aj politické a sociálne – verejný záujem, ochrana spoločenských hodnôt. Verejný sektor je spravovaný a riadený verejnou správou. Je financovaný z verejných financií, ktorých základný zdroj tvorí obyvateľstvo krajiny. Dôležitú funkciu tu plní aj vláda, ktorá koordinuje celý chod verejnej ekonomiky (Ochrana, Pavel, Vítek 2010). „*Verejné financie sú jedným zo základných prvkov zaistujúcich chod verejnej správy*“ (Cívik, 2020, s. 10).

Verejná politika je založená a legitimizovaná existenciou verejných záujmov, teda nie len vznikom a rozšírením, ale tiež uznaním verejného záujmu v danej dobe ako spoločensky aktuálneho a významného (Majlingová a kol. 2002). Verejná politika je prúdom zámerných činností realizovaných jedným alebo viacerými aktérmi pri riešení problému či sledovaní určitého verejného záujmu (Machyniak 2020). Verejná politika nedefinuje jednoznačne verejný záujem, ale dáva možnosti, čo všetko môže predstavovať:

- záujem väčšieho počtu občanov,
- suma individuálnych záujmov,
- spoločný záujem, napr. pre obce, mestá, komunity či kolektívy,
- nadindividuálny záujem, typ verejného dobra,
- pluralitu kolektivizovaných záujmov (Adamcová, Klus 2006).

Nedostatočná pozornosť venovaná vymedzeniu predmetu teórie verejnej politiky je jednou z príčin rozdielnych prístupov k nej. Z tohto dôvodu sa pokúsime o vymedzenie predmetu verejnej politiky za pomoci dostupnej domácej aj zahraničnej literatúry. Nemáme za cieľ jednoznačne, resp. hodnotovo absolútne vymedziť predmet verejnej politiky. Dôvodom je stále nejasné stanovenie presných hraníc jednotlivých spoločenských vied pod vplyvom obrovského množstva poznatkov, informácií a spoločne používaných metodologických postupov.

Rozsiahly rozbor dimenzie predmetu verejnej politiky na základe prác domácich aj zahraničných autorov nájdeme v odbornej literatúre od **D. Klimovského** (2008). Väčšina slovenských autorov a teoretikov vychádza z výskumov a diel zahraničných autorov (Hill 2005; Kraft, Eurlong 2009; Howlett, Ramesh, Perl 2009; Dye 2010). Predmetom verejnej politiky vo všeobecnosti je verejná politika ako sociálna prax a táto nie je subdisciplínou politickej vedy, ani sociológie a ani tých spoločenských vied, s ktorými je pevne spätá (Malíková 2001, 2003; Beblavý 2002; Adamcová, Klus 2006; Veselý, Nekola, 2007; Kráľová 2008; Klimovský 2008; Veselý, 2009; Ochrana, Pavel, Vítek 2010; Novotný 2011).

Viacero autorov uprednostňuje spojenie predmetu verejnej politiky ako vednej disciplíny s konkrétnymi prístupmi k implementácii politík, s regulačnými funkciami štátu, s rozvojom administratívnych kapacít verejných služieb, transformáciou výkonu verejnej moci, jej vykonávateľmi atď. „*Predmetom verejnej politiky chápeme celý rozsah*

*interakcií a inštitútov aktérov v procesoch formulovania a realizácie verejného záujmu“* (Kováčová, Králik 2015, s. 13).

Pri úvahách o predmete verejnej politiky vychádzame z pojmov politika a verejnosť. Verejná politika sa zameriava na tvorbu niečoho nového, čo prekračuje súčasnú prax uplatňovania verejného záujmu inštitúciami verejného sektora. Pri poznávaní predmetu verejnej politiky je možné si pomôcť definovaním všeobecného rámca činností, pod ktorým rozumieme všetko, čo je potrebné vo verejnej politike riešiť.

Panujúci nesúlads medzi jednotlivými odvetviami spoločnosti a spoločnosťou globálnou je tiež predmet verejnej politiky. Riadenie globálno-odvetvových vzťahov sa prejavuje tak, že každé odvetvie sa reprodukuje, transformuje a modifikuje prostredníctvom formovania svojich vzťahov s inými odvetviami. Podľa **E. Kráľovej** (2008, s. 35) sú práve „*globálno-odvetvové vzťahy podstatou i objektom verejnej politiky, determinujú podmienky vypracovania verejnej politiky a zároveň sú aj variabilným kľúčom ich dešifrovania*“.

Pri vymedzení predmetu verejnej politiky môžeme použiť vysvetlenie, ktoré uvádzajú **J. Vavroušek, M. Potůček** a **M. Purkrábek** (1994) vo vzťahu k štátu, keď štát charakterizujú ako účinnú, ale nebezpečnú formu organizácie spoločnosti, ktorá je založená na viacerých procesoch, teda aj na procese tvorby vnútornej štruktúry spoločnosti. Toto predstavuje vymedzenie postavenia rôznych jednotiek v spoločnosti, určenie vzájomných vzťahov, či už formálnych alebo neformálnych. **E. Kováčová** a **J. Králik** (2015, s. 8) rozlišujú nasledujúce vnútorné štruktúry:

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

Vzhľadom na charakteristiku štátu, ktorú uvádza **J. Vavroušek, M. Potůček, M. Purkrábek** (1994), môžeme identifikovať predmet verejnej politiky, ktorým sú aj:

- samosprávne obce a regióny tvorené sekundárnou štruktúrou spoločnosti, teda mestami a dedinami,
- neziskové organizácie tvorené organizáciami terciárnej štruktúry bez podnikov a cirkví,
- inštitúcie štátnej správy tvorené inštitúciami kvartálnej štruktúry a to výkonnou, zákonodarnou a súdnou mocou.

Pri vymedzení predmetu verejnej politiky je podstatné si uvedomiť, že verejná politika je prístupná všetkým, ktorí sa zúčastňujú alebo majú záujem zúčastňovať sa na jej tvorbe. Aj z týchto postojov predmetom verejnej politiky môžu byť:

- proces tvorby politiky, ktorý obsahuje tvorbu, plnenie a realizáciu určitého programu,
- konkrétne politiky štátu – hospodárska, zahraničná, sociálna, zdravotnícka, vzdelávacia a ďalšie,
- konkrétne rozhodnutia v týchto oblastiach, ktoré uskutočnila vláda, ako napr. zníženie či zvýšenie daní, spoplatnenie vysokoškolského štúdia, zavedenie dôchodkového sporenia a ďalšie,
- vplyv týchto rozhodnutí a politík, ako napr. zvýšenie či zníženie zamestnanosti na ekonomiku, zvýšenie či zníženie dôchodkov určitým vrstvám obyvateľstva na život občanov a pod.

*„Podľa mnohých autorov zaoberajúcich sa verejnou politikou, dochádza k precízácii a dotváraniu predmetu jej skúmania, čo ale spätne spôsobuje, že verejná politika stráca svoj hraničný charakter a postupne sa včleňuje do politickej vedy ako jej autonómna disciplína,“* (Kováčová 2011, s. 140).

Verejná politika sa stretáva s problémom verifikácie v predmete svojho výskumu rovnako ako politológia a iné spoločenské vedy. Predmet humanitných vied nie je konštantnou entitou, ale naopak, nachádza sa v trvalom vývoji a to, čo platí dnes, môže byť o pár rokov dávno prežité (Štefančík 2005). Základný rámec výskumu verejnej politiky je oblasť vlády a vládnutia. Na základe tohto pod obsahovou stránkou verejnej politiky rozumieme konkrétne výstupy vládnej politiky v stanovených oblastiach, t. j. rôzne sektorové politiky – energetickú, bezpečnostnú, agrárnu, vzdelávaciu, kultúrnu a iné. Najbežnejší spôsob použitia pojmu verejná politika vo vzťahu k predmetu skúmania vnímame v súvislosti so všeobecnými konštatovaniami o ekonomickej politike, hospodárskej politike, sociálnej politike alebo zahraničnej politike vlády a pod..

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

1. Program vládnej činnosti, kde verejná politika je chápaná ako program jednej alebo viacerých vládnych verejných autorít. Je to aj súbor konkrétnych opatrení vyplývajúcich z činnosti autorít zameraný na realizáciu komplexu viac alebo menej zreteľne definovaných cieľov. Ak hovoríme o verejnej politike, je potrebné spojiť vládne vyhlásenia, rozhodnutia a zlúčiť ich prostredníctvom všeobecného rámca vykonaných činností, súboru konkrétnych vládnych opatrení. **L. Kráľová** (2006; 2008) toto označuje za štruktúru obsahu verejnej politiky.
2. Otázku poznávania, kto definuje normy verejnej činnosti – vláda, strany, voliči, verejnosť. Vládne authority sa stávajú verejnými presadzovateľmi verejného

(spoločného) záujmu, čím dochádza k legitimitate ich činnosti v postojoch väčšiny občanov (Kráľová 2008).

3. Zavedenie všetkých opatrení v spoločnosti, ktoré by mali byť nevyhnutne zlúčené v súvislý, neprerušovaný poznávací rámec s normatívmi konania vlády a správania sa občanov. Sú zlúčené v koherentnom, normatívnom a kognitívnom rámci (Kráľová 2006). Ak by však takýto rámec naozaj existoval, neexistovala by žiadna skutočná verejná politika, čiže ak by existovali ustálené normatívy konania a správania bez rozdielu zmien času, tak by sme nehovorili o verejnej politike.

V centre pozornosti verejnej politiky je formovanie a realizácia politik ako politický proces, redistribúcia zdrojov a spravodlivosť pri ich rozdeľovaní, problémy fungovania a väzieb štátnej správy a samosprávy, problémy vzťahov centra a regiónov, ako aj formovanie a realizácia lokálnych politik, pričom analyzuje formovanie a presadzovanie verejného záujmu.

Keď už vieme, čo je jej predmetom, môžeme prejsť k jej aktérom.

## 1.4 Aktéri verejnej politiky

Verejnú politiku realizujú jej aktéri a preto tento pojem a jeho obsah pokladáme za jeden z kľúčových v teórii a najmä praxi verejnej politiky. Aktéri verejnej politiky majú hlavné postavenie tak pri definovaní individuálnej a spoločenskej genézy verejných záujmov, ako aj pri definovaní vzťahov medzi verejnou politikou a verejným záujmom.

Aktéri verejnej politiky sú subjekty zúčastnené priamo aj nepriamo pri tvorbe a realizácii verejnej politiky. Každý jeden občan môže byť považovaný za aktéra verejnej politiky. Pre pochopenie roly a správania sa aktérov môžeme využiť analyzovanie a študovanie ich ideologického zamerania, komunikačných postupov, obsahu komunikácie, vystupovania na verejnosti, ich názorov a vyjadrení v médiách či na sociálnych sieťach.

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

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

V súvislosti s charakteristikou aktérov pri procese tvorby verejnej politiky sa stretávame s problémom ich hodnotových a ideologických preferencií. Preferencie aktérov pri určovaní a riešení problému sú odvodené od toho, čo oni považujú za náležité a závažné.

Aktéri na národnej úrovni môžu byť obmedzovaní aj záväzkami z medzinárodných dohôd a mali by poznať nadnárodné právne súvislosti.

Ako uvádza **M. Klus** (2007), podľa teórie verejnej voľby môžeme aktérov rozdeliť do štyroch skupín:

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

Charakteristika aktérov nie je v odbornej literatúre komplexná (Briška a kol. 2010). Pre typológiu aktérov verejnej politiky môžeme použiť kritérium ich pôsobnosti vo verejnom alebo súkromnom sektore alebo rozdelenie na priamych (politické strany, štátny aparát, súdy, armáda, univerzity, územná samospráva, medzivládne organizácie a pod.) a nepriamych aktérov, ku ktorým patria jednotlivci, firmy, súkromné inštitúcie, cirkev, odbory, neštátne neziskové organizácie či nadnárodné obchodné reťazce. Zvláštnu úlohu pri formulácii a presadzovaní verejného záujmu majú v demokratickej spoločnosti politické strany. Ich ideové východiská napovedajú, aký bude prístup k riešeniu verejných záujmov, aký bude ich výber, ktoré verejné záujmy budú preferovať. Problémy formulovania verejného záujmu sú úzko späté s voľbami.

Úlohou všetkých aktérov je snaha o prijatie verejnej politiky a uznanie verejného záujmu tak, aby vychádzali z diskusie medzi priamymi a nepriamymi aktérmi a stali sa vyjadrením záujmu a potrieb čo najširšieho portfólia aktérov. Ak v rámci súkromného sektora hovoríme o aktéroch dopytu a aktéroch ponuky, v rámci verejného sektora takéto jednoznačné rozdelenie aktérov verejnej politiky neexistuje (Kováčová, Králik 2015).

**M. Potůček a kol.** (2016) ako skupiny aktérov uvádza občanov, politikov, poslancov, zamestnancov, sudcov, podnikateľov, odborníkov, profesionálov či dokonca aj nezákonné vplyvné skupiny.

Aktérov verejnej politiky môžeme rozdeliť podľa ich vzťahu k implementácii verejnej politiky do nasledovných skupín:

- iniciátori verejnej politiky, ktorí sú schopní stabilne spájať svoje vlastné záujmy priamo so zainteresovanými aktérmi,
- tvorcovia (konceptori) verejnej politiky, sú schopní participácie priamo zameranej na riešenia konkrétnych problémov a nevyžaduje sa schopnosť sledovania ich vlastných záujmov ako u iniciátorov,
- realizátori verejnej politiky, sú vykonávatelia a môžu mať k realizácii profesionálny, ale aj záujmový vzťah,
- adresáti verejnej politiky, sú mobilizovaní rôznou intenzitou k riešeniu ich problémov iniciátormi, tvorcami a realizátormi verejnej politiky,

- indiferentní, bez vzťahu k verejnej politike, sú menej informovaní, málo alebo vôbec nie sú zapojení do verejného života (Potůček a kol. 2005; Halásek 2011).

K tvorcom verejnej politiky patria predovšetkým politici a štátni zamestnanci parlamentu a vlády, ktorí nesú priamu zodpovednosť za vládne rozhodnutia, ale môžu to byť aj skupiny a jednotlivci z politických strán, zo záujmových skupín, z mimovládnych organizácií, ktorí predkladajú vlastné riešenia verejných problémov (Malíková, Daško 2018).

Verejná politika je prúdom zámerných činností realizovaných jedným alebo viacerými aktérmi. Je založená na spoločenskom rozhodovaní, ktorého účastníci sú zároveň jeho tvorcami a realizátormi (Machyniak 2020).

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

So zvyšujúcou sa demokraciou do procesu tvorby verejnej politiky vstupuje stále sa zvyšujúci počet aktérov, ktorí majú rozdielne preferencie, názory, hodnoty a ciele. Rastie pravdepodobnosť stretu záujmov a vzniká nutnosť zdĺhavých vyjednávanií medzi aktérmi. Je to aj preto, že pri veľkom množstve majú aktéri sklon meniť vecnú stránku verejnej politiky na dosiahnutie vlastných záujmov, ktoré sú odrazom disponibilného množstva verejných finančných prostriedkov.

*„Na tvorbe verejnej politiky participuje pomerne veľa účastníkov, či už jedincov alebo skupín. Tento prístup je nevyhnutný najmä preto, aby výsledok bol čo najobjektívnejší, ale aj preto, aby sa mal k výstupom možnosť vyjadriť čo najširší okruh ľudí, odborníkov, ale aj bežných občanov“* (Beblavý 2002, s. 27). Verejná politika nadobúda podobu politickej siete verejných činností (policy networks). Ak vychádzame z konceptu policy networks, je analýza a tvorba verejnej politiky oproti politike chápaná ako sféra otvoreného politického priestoru, pre ktorý sú typické dynamické interakcie medzi latentne prepojenými aktérmi s politickými autoritami (Potůček a kol. 2005). Politické authority pri tvorbe politiky predstavujú

- členovia vlády,
- poslanci NR SR,
- štátni a verejní zamestnanci,
- korporatistickí partneri vlády – odbory a zamestnávateľia,

- zahraniční partneri,
- médiá,
- tretí sektor – mimovládne organizácie,
- územná a profesijná samospráva, neformálni partneri a záujmové skupiny,
- členovia rôznych rozhodovacích a poradných orgánov.

**L. Kráľová** (2008) zastáva názor, že je správnejšie nehovoriť iba o vláde či štáte ako o subjektoch verejnej politiky, ale o politických aktéroch, ku ktorým patria všetky inštitúcie s regulatívnymi a rozhodovacími kompetenciami, ktoré majú spoločenský dosah. Je podľa nej možné identifikovať a konkrétne pomenovať ďalších aktérov ako prezident, zastupiteľstvá v regiónoch, obciach, mestách, firmy, inštitúcie poskytujúce služby, ktoré existujú a konajú na základe legislatívy. K aktérom zaraďuje tiež miestnu samosprávu, ktorá je realizátorom municipálnej verejnej politiky.

Hlavné úlohy ekonomických aktérov môžeme zoskupiť do šiestich kategórií:

1. nastaviť a presadiť pravidlá ekonomickej hry,
2. dane a výdavky,
3. vydávanie a manažovanie meny,
4. produkcia tovarov a služieb,
5. ovplyvňovanie súkromných rozhodnutí,
6. vyjednávanie s ostatnými krajinami (Quéré 2019).

Vládne autority sú verejnými presadzovateľmi verejného (spoločného) záujmu. S pokračujúcimi transformačnými procesmi spoločnosti a zmenami na všetkých jej úrovniach sa verejnými autoritami stávajú všetky subjekty, ktoré sa podieľajú na tvorbe politiky z pohľadu naplňovania verejného záujmu. Sú nimi štát, ale aj subjekty z občianskej spoločnosti a súkromného sektora, ktoré buď dopĺňajú alebo dokonca nahrádzajú štátne autority. Vládne autority sa zameriavajú predovšetkým na proces implementácie konkrétnej verejnej politiky, pričom proces jej tvorby a diskusia o ňom prebiehajú uprostred širokého poľa rôznorodých aktérov za účasti štátu (Kráľová 2008).

Podľa miery, charakteru zodpovednosti a participácie na prijímaných rozhodnutiach štruktúru aktérov verejnej politiky tvoria:

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

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

V transformujúcich sa krajinách sa z hľadiska politického a ekonomického viac autorov venuje tretiemu sektoru ako aktérovi verejnej politiky (Potůček a kol. 2005).

Tretí sektor vo verejnej politike akcentuje informácie o potrebách ľudí, jeho úlohou je uspokojovať potreby tam, kde uspokojované nie sú alebo sú nedostatočne uspokojené a podporovať ostatných aktérov k riešeniu týchto problémov. V činnosti tretieho sektora ako aktéra verejnej politiky sa premieta zapájanie občanov, vzájomnosť a dôvera. S pojmom tretí sektor sa spájajú jeho rozličné označenia – neziskový, dobrovoľnícky, občiansky, nezávislý a ďalšie.

Osobitnú pozornosť priťahujú v globalizovanom informačnom svete médiá, novinári ako aktéri verejnej politiky. Samotná tvorba politiky pod vplyvom médií stráca svoje autonómne postavenie. Ako uvádza **K. Tichá** (2013, s. 13) „*ich politická aktivita spočíva v upútavaní pozornosti publika – už nie občanov, ktorí by vyhodnocovali predkladané fakty a racionálne participovali na tvorbe politických rozhodnutí*“. Médiá ako aktér verejnej politiky majú spoločný priestor s politikmi, ktorý ovplyvňujú. Médiá mobilizujú občanov, ktorí následne tlačia na vládu na uskutočnenie príslušných reforiem, žiadajú riešenie publikovaných problémov, ktoré sa stávajú ich verejným záujmom. Pri tomto procese formovania verejného záujmu môže ísť o skutočný verejný problém. Úloha médií ako aktéra verejnej politiky z hľadiska občana ako najdôležitejšieho prvku formulujúceho verejný záujem je bezpochyby sprostredkovanie informácií. Môžu sprostredkovať verejnosti informácie, ktoré ovplyvňujú záujem aktérov verejnej politiky o politiku, ale informácie by nemali byť samotným obsahom politiky. Médiá v demokratických spoločnostiach disponujú dostatočnými kapacitami, aby verejnosť presvedčili o prioritách a zacielili pozornosť na vybrané problémy, javy, udalosti a tým usmernili aktérov verejnej politiky na to, čo je považované za spoločensky dôležité.

Bez existencie aktérov verejnej politiky by nebolo možné realizovať jednotlivé aktivity v rámci nej. Na dosahovanie svojich cieľov aktéri nevyhnutne potrebujú vhodné nástroje, o ktorých pojednávame v nasledujúcej kapitole.

## KEÚČOVÉ SLOVÁ K 1. ČASTI:

- **politológia,**
- **politika,**
- **verejná politika,**
- **verejný sektor,**
- **verejný záujem,**
- **verejný statok,**
- **predmet skúmania verejnej politiky,**
- **aktéri verejnej politiky.**

## 2. EKONOMICKÉ OBMEDZENIA VEREJNEJ POLITIKY

V tejto podkapitole je veľká pozornosť venovaná nástrojom verejnej politiky s dôrazom na ekonomické nástroje tradičného, ako aj inovatívneho charakteru, napr. lokálna mena, časové peniaze a miestne výmenné systémy. Keďže výkon verejnej politiky je limitovaný ekonomickou výkonnosťou krajiny, verejná politika a hospodárska politika sú veľmi úzko prepojené a ekonomika a politika sú dve samostatné oblasti spoločenskej praxe, ktoré sa vzájomne ovplyvňujú, začíname vzťahom a súvislosťami medzi nimi.

### 2.1 Politika a ekonomika

Ekonomika je vo všeobecnosti opisovaná ako veda pojednávajúca o alokácii obmedzených zdrojov. V kontraste s tým, obľúbený opis politiky je „umenie možného“. Obidve tieto charakteristiky odkazujú na rovnakú východiskovú vlastnosť ľudskej existencie – naše želania všeobecne prekračujú našu kapacitu uspokojiť ich. Tak či tak, ekonomické a politické prístupy k problému vzácnosti sú celkom odlišné (Quiggin 2008).

Existuje veľmi úzky vzťah a vzájomné väzby medzi politikou a ekonomikou. **S. Brečka** (2008) poukazuje na stálu platnosť Marxovej tézy, že politika je koncentrovaným vyjadrením ekonomiky. Ich vzájomný vzťah sa interpretoval v priebehu dejín rozlične, ale ako uvádza **F. Briška a kol.** (2010) stále platí, že ekonomika a politika sú dva navzájom sa podmieňujúce faktory. Úlohou politiky je vytvoriť pevné rámce a podmienky pre rozvoj ekonomiky. Ekonomika sa musí rozvíjať tak, aby nevyvolávala ekonomické otrasy a tým nedestabilizovala najvyššie štátne inštitúcie. „*Väčšina politických stratégií sa bez ekonomických nástrojov nezaobíde a priamo predpokladá pridelenie finančných prostriedkov a úpravu rozpočtov*“ (Malíková, Daško 2018, s. 152).

Ekonomika a politika sú dve samostatné oblasti spoločenskej praxe, ktoré sa vzájomne ovplyvňujú a prepájajú. Uvedené skutočnosti a vzájomnosť vzťahov môžeme pritom sledovať nielen na národnej úrovni, ale aj na regionálnej a miestnej úrovni.

Termín politika indikuje predovšetkým aktivitu ľudí na národnej úrovni. S procesom decentralizácie verejnej správy sa významne posilnilo postavenie územných, t. j. miestnych a regionálnych samospráv a tento proces došiel k vzniku a presadzovaniu politiky na miestnej úrovni, municipálnej politiky. Verejná politika je realizovaná na viacerých úrovniach a na základe toho rozlišujeme národnú, regionálnu a municipálnu politiku. Municipálnu politiku považuje **F. Briška a kol.** (2010, s. 31) za „základnú úroveň realizácie verejnej politiky. *Municipálne politiky predstavujú relatívne autonómnu súčasť celkovej verejnej politiky. Výrazným konštitutívnym faktorom municipálnej politiky je možnosť konkretizácie všeobecných verejných záujmov a riešenie záujmov miestnej samosprávy, ktoré majú konkrétny význam pre väčšinu obyvateľov.*“ Municipálna politika umožňuje

účinne riadiť procesy a riešiť problémy na miestnej úrovni. Prostredníctvom nej sa miestna samospráva ako subjekt verejnej správy podieľa na riadení procesov v celej spoločnosti a pomáha riešeniu ekonomických, sociálnych, environmentálnych či iných problémov krajiny. Vytvorením municipálnych vlád na miestnej úrovni sa súčasne vytvárajú reálne predpoklady pre zvyšovanie účasti občanov na riadení (Vitálišová, Liptáková, Krnáč 2017).

Ekonomika je limitujúcim činiteľom rozsahu verejnej politiky (Halásek 2011). Rast ekonomiky prináša väčšie možnosti štátu zasahovať do verejnej politiky v prospech verejnosti. Zatiaľ čo ekonómia sa sústreďuje najmä na analýzu fungovania ekonomiky, verejná politika skúma politické a sociálne predpoklady a dôsledky jej fungovania. Verejná politika sa kriticky vyrovnáva s niektorými teóriami a pojmami vzniknutými na pôde ekonómie (napr. teória verejnej voľby) a používa množstvo ekonomických metód (napr. analýza efektívnosti nákladov a pod.).

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

1. odvetia či oblasti spoločenského života, napr. hospodárska, sociálna, kultúrna, zdravotná, environmentálna a pod.,
2. cieľovej skupiny, rodinná, dôchodková, imigračná, protidrogová, a pod.,
3. správnej moci, komunálna, regionálna, federálna.

Verejná politika zasahuje do všetkých oblastí spoločenského života človeka, napriec rozličnými sektormi, ktoré so sebou viac či menej súvisia. S jednotlivými sektorovými politikami súvisí prerozdeľovanie verejných statkov, ktoré je determinantom úspešnosti jednotlivých verejných politík. V tomto kontexte **L. Malíková** a **M. Daško** (2018, s. 31-33) ponúkajú „na základe organizačných foriem politického konania niekoľko modelov, tzv. arén politík:

- *Redistributívna politika – organizačná forma konania založená na stanovení jednoznačného pomeru medzi nákladmi a úžitkom. Vychádza z určitého ideologického presvedčenia aktérov, na základe ktorého sa rozhodne, ktorej sociálno-ekonomickej vrstve spoločnosti bude pridané to, čo inej bude odobraté. Je to typ donucovacej politiky, ktorá sa implementuje cez prostredie.*
- *Distributívna politika – organizačná forma konania založená na filozofii uplatnenia rovnakého prístupu ku všetkým sociálnym skupinám spoločnosti pri rozdeľovaní tovarov a služieb. Prináša úžitok všetkým a je výhodná pre všetkých, pretože jej náklady sa nedajú konkrétne priradiť alebo zistiť.*
- *Regulatívna politika – organizačná forma konania založená na uplatňovaní pravidiel, príkazov, zákazov, nariadení, ktoré konkretizujú zákon formou limitovaného správania jednotlivých subjektov v záujme ochrany spoločnosti.*
- *Konstitučná politika – organizačná forma konania určená na stabilizáciu systému. Účinok tejto politiky sa nevzťahuje na priame rozdeľovanie nákladov a úžitku,*

*ale skôr na normy, pomocou ktorých sa rozdeľovanie uskutočňuje. Všeobecne ide o stanovenie pravidiel pre používanie politickej moci.*

- *Samoregulatívna politika – organizačná forma konania na úplné alebo čiastočné prenesenie priamej rozhodovacej a kontrolnej funkcie štátu v istej sfére spoločenského života, ktorú preberajú autonómne prvky alebo samosprávy.*
- *Presvedčovacia politika – organizačná forma konania využívaná najmä v prípade potreby presadiť rozhodnutia v nejasne štruktúrovanom rozdelení zdrojov“.*

Rozoznávame obsah pojmu verejná politika v dvoch významoch:

- širší obsah – analyzuje formovanie verejného záujmu. Súčasťou verejnej politiky je vtedy aj bezpečnostná politika, zahraničná politika, sociálna politika, populačná politika a pod.
- užší obsah – analyzuje len niektorý aspekt verejnej politiky, ako je napr. politika životného prostredia, komunálna politika, politika jednotlivých odvetví alebo organizácií verejného sektora, ako napr. zdravotná politika, vzdelávacia politika, kultúrna politika a pod. (Halásek 2011).

Verejná politika využíva široký diapazón záujmových arén, ktoré diferencovane riešia tematické problémy jednotlivých odvetví hospodárstva, ktoré sú špecifickou agendou ministerstiev, napr. čiastkové hospodárske politiky ako monetárna, fiškálna, dôchodková a pod. Verejná politika skúma tieto odvetvové agendy ako politický proces, v ktorom ide o politické rozhodnutia relevantných aktérov o rozdeľovaní zdrojov, uplatnenie riešení problémov v praxi a meranie dopadov týchto rozhodnutí na cieľové skupiny (Malíková, Daško 2018).

## **2.2 Verejná politika a hospodárska politika**

Pre verejnú politiku má veľký význam hospodárska politika, prostredníctvom ktorej štát plní základné funkcie a realizuje opatrenia v jednotlivých oblastiach ekonomickej reality.

Pokiaľ ide o samotný pojem hospodárska politika, rozlišujú sa dva jeho významy: teoretické a praktické základy hospodárskej politiky. V prvom význame vystupuje hospodárska politika ako samostatná veda (vedná disciplína) – teória hospodárskej politiky. Jej nosným problémom je analýza hospodársko-politickej činnosti. Druhý význam reflektuje hospodársku politiku ako praktickú činnosť, ako prístup vlády a ďalších nositeľov hospodárskej politiky k ekonomike svojej krajiny, ovplyvňovanie hospodárskeho vývoja za účelom dosiahnutia ekonomických a sociálnych cieľov (Juríčková 2007). „Teória hospodárskej politiky sa zaoberá hospodárením spoločnosti, preto má veľmi úzky vzťah k ekonómii ako vede o hospodárstve“ (Šálka, Dobšínská, Sujová 2015, s. 11).

Hoci je hospodárska politika chápaná ako praktický rámec makroekonómie, vzťah medzi hospodárskou politikou a ekonomickou teóriou nie je úplne bezprostredný (Lačný 2015). Hospodárska politika je interdisciplinárnou vednou disciplínou, ktorá čerpá predovšetkým z mikroekonómie a makroekonómie, z politických vied, právnych vied a ďalších disciplín. **Vincúr a kol.** (2001, s. 34) uvádza, že „*hospodárska politika usporadúva relevantné časti týchto teórií a kategórií do nových účelových súvislostí, vzhľadom na dynamiku tvorby pridanej hodnoty.*“

V súvislosti s hospodárskou politikou sa stretávame v odbornej literatúre s celým radom názorov, prístupov či definícií. Tieto sú dôsledkom rôznych prístupov autorov k jej skúmaniu. **F. Kosorín a J. Labaj** (1995) hospodársku politiku definujú ako sústavu teoretických a praktických poznatkov o cieľoch, nástrojoch, metódach a opatreniach ekonomických a politických subjektov, zameraných na vybudovanie bezporuchového hospodárskeho systému. Hospodárska politika štátu je konkrétne konanie štátu zamerané na dosahovanie hospodárskych cieľov vlády (a jej orgánov), ktorým sú ovplyvňované ekonomické procesy v širokom národnom meradle (Husár 2013). Pojmom hospodárska politika sa v odbornej literatúre štandardne označujú opatrenia štátu v určitom období, ktoré ovplyvňujú hospodársky život. Ide v podstate o súhrn cieľov, nástrojov, rozhodovacích procesov štátu v jednotlivých oblastiach ekonomiky (Lačný, 2015). „*Štát vo svojom národnom hospodárstve realizuje hospodársku politiku, prostredníctvom ktorej sa snaží ovplyvniť fungovanie ekonomiky v určitom období. Kládne si preto mnohé ciele, ktoré sa pokúša plniť. Využíva pritom viaceré nástroje hospodárskej politiky (monetárnu, fiškálnu, dôchodkovú či zahraničnú hospodársku politiku)*“ (Vaverčáková, Hromková 2021 s. 55).

Hospodárska politika sa zameriava na analýzu politických a sociálno-ekonomických problémov, po ktorých nasledujú návrhy riešení, formulácie cieľov a ich napĺňanie prostredníctvom konkrétnych nástrojov. Praktická hospodárska politika sa obvykle rozčleňuje na čiastkové hospodárske politiky a segmenty. Pre čiastkové hospodárske politiky, akými sú monetárna, fiškálna, zahraničnoobchodná, cenová a dôchodková politika, je charakteristické, že uplatňujú špecifické nástroje a postupy pri presadzovaní cieľov v hospodárskej praxi (Uramová a kol. 2003). Segmenty hospodárskej politiky, ku ktorým patrí politika zamestnanosti, stabilizačná, sociálna, ekologická, štruktúrna, regionálna, investičná politika a pod., nevyužívajú na regulovanie a ovplyvňovanie hospodárskych procesov špecifické nástroje ako čiastkové politiky, ale nástroje, ktoré sú k dispozícii v rámci celkovej hospodárskej politiky.

Rovnako ako verejná politika, aj hospodárska politika má dopad na municipálnu politiku a v mnohom ju ovplyvňuje. Hospodárska politika štátu sa prakticky realizuje aj na nižších úrovniach, teda aj na úrovni miestnej samosprávy. Práve v segmentoch hospodárskej politiky nachádzame miesto municipálnej politiky, ktorá má s hospodárskou politikou silné väzby. Municipálna politika by mala svojimi cieľmi korelovať s cieľmi hospodárskej politiky a na ich dosiahnutie by mala využívať nástroje hospodárskej politiky

aplikovateľné v podmienkach miestnej samosprávy. Zameriava sa na analýzu sociálno-ekonomických problémov v rámci svojho územia.

Vzťah medzi verejnou politikou a hospodárskou politikou je zaujímavý a dôležitý aspekt v ekonómii. Verejná politika sa zaoberá rozhodnutiami a opatreniami štátu, ktoré ovplyvňujú spoločnosť ako celok. Ide o rôzne oblasti ako zdravotníctvo, vzdelávanie, sociálna starostlivosť, životné prostredie a ďalšie. Cieľom verejnej politiky je dosiahnuť spoločenský blahobyt, spravodlivosť a udržateľnosť. Hospodárska politika sa zameriava na riadenie ekonomickej aktivity štátu. Patria sem rozhodnutia týkajúce sa vládnych výdavkov, daní a verejného dlhu. Jej cieľom je dosiahnuť ekonomický rast, zamestnanosť, cenovú stabilitu a rovnováhu platobnej bilancie. Ciele hospodárskej politiky predstavujú vytýčené zámery štátu v jednotlivých oblastiach hospodárskej praxe, ktoré sa naplňajú prostredníctvom vhodnej kombinácie nástrojov a metód na základe rozhodnutí nositeľov hospodárskej politiky. Za základné spoločenské a všeobecné ciele hospodárskej politiky považuje **M. Žák** (1995) slobodu a spravodlivosť, istotu a pokrok. K nim môžeme v demokratických krajinách priradiť ďalšie hodnoty ako bezpečnosť, demokracia, racionalita, nezávislosť či mier. Efektívna hospodárska politika je kľúčom k úspechu a udržateľnému rozvoju.

Fiškálna politika je súčasťou verejnej politiky, zaoberá sa vládnyimi výdavkami a daňovými pravidlami. Ak sa vláda napr. zaoberá diskusiou o potrebe zmeny systému pre rôzne druhy volieb s cieľom zjednotiť inštitúty volebných predpisov, zabezpečiť transparentnú úpravu pravidiel volebnej kampane a kontrolovať financovanie politických strán, zmena právnej úpravy sa prejaví sa vo fiškálnej politike.

Fiškálna politika je kľúčovým nástrojom hospodárskej politiky, vláda ju používa na stimuláciu alebo reguláciu hospodárskeho rastu. Zvýšením verejných výdavkov na infraštruktúru alebo sociálne programy podporuje ekonomiku, ovplyvňuje hospodárstvo cez daňovú politiku. Zníženie daní stimuluje spotrebu a investície, ich zvýšenie pomáha eliminovať deficit verejných rozpočtov alebo financovať verejné služby.

Menová politika je súčasťou hospodárskej politiky, vykonáva sa riadením centrálnou bankou štátu alebo zoskupenia štátov. Zmeny úrokových sadzieb a množstva peňazí v obehu ovplyvňujú ekonomický vývoj- vyššie sadzby obmedzia infláciu, ale spomalia rast.

Verejná politika môže byť nástrojom na zmiernenie sociálnych a ekonomických nerovností. Hospodárska politika reguluje prerozdelenie bohatstva a prístup k investičným príležitostiam.

Verejná politika ovplyvňuje sociálnu stabilitu a agregátnu spotrebu cez dávky nezamestnaným, dôchodcom alebo rodinám, ktoré majú vplyv na ich finančnú situáciu a kúpnu silu. Štát a jeho orgány zabezpečujú služby pre občanov. Máme na mysli vzdelávanie, zdravotnú starostlivosť, sociálne zabezpečenie a ďalšie oblasti života. Vláda

optimalizuje úlohu štátu a eliminuje nerovnovážne procesy, vzniká priestor na intervencie do ekonomiky.

Verejná politika má významný vplyv na hospodárstvo, určuje pravidlá a predpisy, ktoré ovplyvňujú hospodársku činnosť. Zmeny napr. v pracovnom práve, legislatívne životného prostredia alebo obchodných pravidlách majú priamy dosah na podnikateľské prostredie a investície. Verejná politika podporuje investície do infraštruktúry, ktoré zlepšujú produktivitu a konkurencieschopnosť krajiny. Hospodárska politika tiež stimuluje verejné statky, ako je infraštruktúra alebo sociálna starostlivosť.

Verejná politika a hospodárska politika sú úzko prepojené a ovplyvňujú život občanov a spoločnosť. Celkovo je vzťah medzi verejnou politikou a hospodárstvom komplexný a vzájomne prepletený. Správne navrhnutá verejná politika môže podporiť udržateľný rast. Rozhodnutia v oblasti verejnej politiky majú priamy vplyv na hospodársku situáciu krajiny. Zabezpečenie efektívnosti, rovnosti a stability sú spoločné ciele oboch politík. Prienik medzi verejnou a hospodárskou politikou štátu je kľúčovým faktorom pre jeho celkový rozvoj a prosperitu. Je mimoriadne dôležité, aby verejná a hospodárska politika spolupracovali na dosiahnutí udržateľného a inkluzívneho rozvoja, ich správne prepojenie je dôležitým aspektom úspešného riadenia každej krajiny.

Verejná politika sa zaoberá riešením verejných problémov, a to verejne, nie súkromne. Jej cieľom je dosiahnuť lepšie fungovanie spoločnosti a zlepšiť život občanov. Avšak, pri jej praktickej realizácii narazíme na ekonomické obmedzenia. Tieto obmedzenia súvisia s veľkosťou verejných zdrojov, rozpočtovými obmedzeniami a ďalšími faktormi, ktoré ovplyvňujú rozhodovanie o verejných financiách.

Ekonomické obmedzenia verejnej politiky sa týkajú rôznych finančných a regulačných nástrojov, ktoré vlády používajú na dosiahnutie makroekonomických cieľov, ako sú kontrola inflácie, stimulácia rastu alebo regulácia trhov či správania sa spotrebiteľa.

Ekonomické obmedzenia v rámci verejnej politiky zohrávajú kľúčovú úlohu pri formovaní ekonomického prostredia krajiny. Ekonómovia sa už dlho zapájajú do veľkých politických diskusií a ponúkajú pohľady na témy ako voľný obchod, financovanie vojny a spôsoby sociálneho zabezpečenia. Ich rady často vychádzajú z overených postupov alebo všeobecne uznávaných zásad. Napríklad vo všeobecnosti súhlasia s tým, že voľný obchod prospieva blahobytu a flexibilné výmenné kurzy sú účinné pre medzinárodné menové dohody. Ale aj osvedčené postupy môžu niekedy priniesť nesprávne alebo zavádzajúce odpovede. Je preto nevyhnutné pripustiť, že verejné politiky by mali brať do úvahy neuveriteľnú rozmanitosť jednotlivcov a nemali by sa spoliehať len na všeobecné predpoklady. Účinnosť týchto politík závisí od rôznych faktorov a ich tvorcovia musia nájsť rovnováhu, aby dosiahli požadované výsledky.

Uvádzame niekoľko príkladov ekonomických obmedzení, ktoré sa bežne vyskytujú vo verejnej politike. Cenová politika, regulovanie cien, cenové stropy obmedzujú maximálnu cenu, ktorá môže byť účtovaná za určitý tovar alebo služby. Cieľom politik

v oblasti regulácie nájomného je udržať cenovo dostupné náklady na bývanie obmedzením cien nájomného. Regulácia môže viesť k nedostatku bytov a zníženiu úrovne údržby. Hoci stanovenie minimálnej ceny práce v súlade so Zákonom o minimálnej mzde chráni pracovníkov, môže tiež eliminovať pracovné príležitosti. Netreba zabudnúť na to, že pre podnikateľov minimálna mzda predstavuje náklad. Čo sa týka obchodných bariér, clá a dane na dovážaný tovar zvyšujú jeho ceny. Chránia síce domáci priemysel, ale zvyšujú náklady pre spotrebiteľov. Obmedzenia množstva konkrétneho tovaru, ktorý je možné doviesť v podobe kvót chráni domácich výrobcov, ale obmedzuje výber spotrebiteľov. Platby poľnohospodárom na podporu napr. rastlinnej výroby cez dotácie deformujú trhy a ovplyvňujú svetový obchod. Dotácie na zelenú energiu, stimuly pre obnoviteľné zdroje energie na podporu environmentálnej udržateľnosti a environmentálne predpisy obmedzujú znečistenie životného prostredia a chránia prírodné zdroje, podnikom však zvyšujú náklady. Predpisy o ochrane zdravia a bezpečnosti pri práci zaisťujú bezpečnosť na pracovisku, ale spôsobujú zvýšené náklady na dodržiavanie predpisov.

Verejná politika na Slovensku sa stretáva s viacerými ekonomickými obmedzeniami, je potrebné zlepšiť efektívnosť verejných výdavkov a zvýšiť ich účinnosť. Ďalšou dôležitou otázkou je konsolidácia (podpora dobrého riadenia) verejných financií. Ich zhoršený stav obmedzuje možnosti investícií. Celkovo je potrebné nájsť rovnováhu medzi verejnými výdavkami, ekonomickým rastom a udržateľnosťou.

Na to, aby verejná politika dosahovala a podporovala ekonomické ciele, potrebuje vhodné nástroje. O nich pojednávame v nasledujúcej podkapitole. Prioritou v nej sú ekonomické nástroje. Okrem tradičných nástrojov venujeme pozornosť aj ekonomickým nástrojom inovatívneho charakteru, napr. lokálna mena, časové peniaze a miestne výmenné systémy.

## 2.3 Ekonomické nástroje verejnej politiky

Na základe štúdia dostupných domácich i zahraničných zdrojov sme dospeli k zisteniu, že vnímanie verejnej politiky ako cieľavedomej činnosti vládnych autorít smerujúcej k spoločnému dobru všetkých ľudí v spoločnosti je najčastejšie sa opakujúcim vymedzením jej vnímania u jednotlivých autorov. Keďže témou tejto časti sú nástroje verejnej politiky, prechádzame od všeobecných definícií verejnej politiky a jej aktérov k nástrojom so zameraním na ekonomické nástroje.

Jedným zo špecifik, ktorým sa teória verejnej politiky vyčlenila z politológie, je zaradenie problematiky nástrojov, ktoré verejná politika ako empirická veda využíva. „*Základným predpokladom tvorby verejnej politiky na akejkol'vek úrovni je výber vhodných nástrojov na dosahovanie programových cieľov*” (Malíková 2003, s. 28). Nástroje verejnej politiky definujeme ako „*prostriedky, ktorými sa nositeľ moci pokúša uviesť svoje koncepcie, stratégie a zámery do praxe tak, aby skutočne fungovali a dosiahli stanovený*

ciel” (Beblavý 2002, s. 77). Nástroje sú považované za prostriedky na usmernenie aktivít verejného života alebo riešenie konkrétnych problémov (Adamcová, Klus 2006).

Verejná politika ako vedná disciplína čerpá z politológie, sociológie, ekonómie, filozofie, právnej vedy, verejnej správy a ďalších. **M. Klus** (2007) uvádza, že verejná politika používa nástroje uvedených disciplín.

Taxonómiu základných nástrojov verejnej politiky využívaných štátom priniesol **M. Howlett** (2005) a tvoria ju mocenské, finančné a organizačné nástroje. Nástroje verejnej politiky možno typologizovať rôznymi spôsobmi, napríklad podľa zdrojov alebo kapacít, ktoré si vyžadujú; podľa činnosti, ktorú väčšinou podporujú (nástroje formulácie, implementácie a evaluácie); podľa priestorových súvislostí a pod. (Turnpenny, Jordan, Benson, Rayner 2015). Spomedzi početných domácich klasifikácií je najpopulárnejšia modifikovaná klasifikácia **M. Beblavého** (2002), ktorý nástroje rozdeľuje na právne, ekonomické, administratívne a informačné a čo sa týka formálnosti nástrojov, na povinné, zmiešané a dobrovoľné. Z hľadiska typu a miery závažnosti využitia jednotlivých nástrojov môžeme nástroje verejnej politiky kategorizovať na ekonomické, administratívne, mocenské, právne, informačné a komunikačné nástroje. **D. Klimovský** (2008, s. 276) uvádza aj politické nástroje, pričom „za politický nástroj možno považovať každý prvok, ktorý sa implementuje v rámci procesu tvorby politiky a ktorý má slúžiť zmene alebo udržiavaniu existujúceho stavu”.

Je potrebné upozorniť, že žiadna klasifikácia nefunguje ideálne. „Všetky doterajšie klasifikácie nástrojov verejnej politiky majú však spoločné obmedzenie, takmer výlučne sa zaoberajú nástrojmi, ktoré vo svojej praxi využívajú aktéri z prostredia štátu, resp. verejnej moci“ (Konečný 2021, s. 140).

Existujú nástroje, ktoré môžu byť naraz zaradené do jednej a zároveň aj do inej kategórie, často dochádza k ich prelínaniu. Napr. zákon o slobodnom prístupe k informáciám je nástrojom informačným aj právnym. Početné ekonomické nástroje sú zakotvené v právnych predpisoch, takže by sme ich mohli považovať aj za nástroje právne. Ekonomické nástroje sú spravidla doplnením či kombináciou právnych nástrojov, ich efektívnosť je ovplyvnená funkčnosťou legislatívneho prostredia v spoločnosti a funkčnosťou mocenských nástrojov. Niektoré nástroje, uvádzané medzi ekonomickými, patria pri hlbšej analýze medzi nástroje iných kategórií. V praxi sa potvrdzuje, že medzi nástrojmi verejnej politiky neexistuje žiadny sólový, ktorým by bolo možné riešiť problémy či dosahovať ciele. Vždy ide o súbor viacerých nástrojov a spravidla je dôležitá práve ich kombinácia, koordinované využívanie nástrojov s rôznymi charakteristikami.

Pri realizácii verejnej politiky je dôležitý výber takých nástrojov alebo súboru (kombinácií) nástrojov, ktoré najvhodnejšie pomáhajú pri napĺňaní jej cieľov a riešení problémov v spoločnosti. Miestna samospráva využíva rôzne nástroje verejnej politiky aplikovateľné na miestnej úrovni.

Činnosť politických strán ako zložitých organizačných a ideologických systémov, vystupovanie politikov a snaha ovplyvniť verejnú mienku vyžaduje špeciálne prostriedky. Verejná politika so svojimi cieľmi a nástrojmi sa nezaobíde bez finančných prostriedkov. Ekonomické nástroje podkladáme za dôležité preto, lebo ekonomika je limitujúcim činiteľom rozsahu a výkonu verejnej politiky. Bez ekonomických nástrojov sa nedajú realizovať politické stratégie, nutné je vytváranie a rozdeľovanie centralizovaných a decentralizovaných finančných zdrojov pre určité územie prostredníctvom formalizovaných verejných rozpočtov.

Ekonomickými nástrojmi rozumieme tie nástroje verejnej politiky, ktoré sú súčasťou hospodárskej politiky daného subjektu (štátu) a prostredníctvom ktorých aktéri verejnej politiky (v tejto súvislosti najmä exekutíva štátu) dosahujú reguláciu správania ostatných ekonomických aktérov a želateľný hospodársky vývoj (Klus 2007). Rozhodujúcou časťou ekonomických nástrojov v súčasnosti disponuje štát, najmä jeho výkonné orgány (vláda, ministerstvá, ústredné orgány štátnej správy), verejnoprávne korporácie (Národná banka Slovenska, Sociálna poisťovňa, Všeobecná zdravotná poisťovňa), resp. samospráva (územná, univerzitná a pod.), ktorých pôsobnosť je regulovaná zákonmi.

Ekonomické nástroje majú rozličné formy. Ich nositeľ zameriava svoju pozornosť na spoločné blaho v kontexte ekonomických princípov. Ekonomická teória len okrajovo reflektuje niektoré nástroje ekonomického charakteru, ktoré v štruktúre nástrojov verejnej politiky zohrávajú významnú rolu (Gibson 2005). **M. Potůček a kol.** (2016) považuje za ekonomické nástroje verejnej politiky fiškálnu a monetárnu politiku, ale aj privatizáciu, znárodnenie a pod., pričom privatizáciu považuje napr. **M. Beblavý** (2002) za nástroj právny. Ekonomickým nástrojom verejnej politiky sa venuje **S. Konečný** (2019) a rozlišuje fiškálne, monetárne, dôchodkové (príjmové), zahranično-obchodné a mikroekonomické nástroje verejnej politiky. Medzi ekonomické nástroje štátu vo vzťahu k verejnej politike podľa nášho názoru patria príjmy a výdavky verejných rozpočtov, zmeny foriem vlastníctva, fiškálna a monetárna politika, dôchodková a príjmová politika, zahranično-obchodná politika. Stručne ich v ďalšom texte popíšeme.

Príjmy štátu sú v prevažnej miere tvorené daňami, vrátane platieb na sociálne zabezpečenie, prijatými úrokmi z úverov, príjmami z prenájmu majetku, aktívami vlády, splátkami poskytnutých úverov z vládnych aktív, príjmami založenými na znížení aktív vlády, ako je predaj majetku, akcií; prijatými dotáciami, napr. z rozpočtu EÚ či ziskami, dividendami z vlastnej hospodárskej činnosti. Hlavným zdrojom príjmov sú dane vyberané na základe demokratických mechanizmov rozhodovania od právnických a fyzických osôb, ktoré žijú, pracujú alebo podnikajú na území štátu.

Dane sú primárne určené ako finančný zdroj používaný na financovanie výdavkov verejného sektora. Sú jedným z najvýznamnejších a súčasne často pertraktovaných nástrojov na rozličných úrovniach. Majú rôzne podoby a formy, akými sa uvádzajú do praxe a ako fungujú. Dane sa dajú použiť ako nástroj verejnej politiky, môžu zásadným

spôsobom ovplyvňovať konečné správanie sa jednotlivca, fyzickej osoby alebo firmy, právnickej osoby (Machyniak, 2020). Napríklad ekologická daň môže právnickú osobu viesť k zmene používanej technológie a vo verejnej politike k zvyšovaniu kvality životného prostredia. S rovnakým cieľom sa využívajú aj daňové úľavy. Sú určitou formou odpustenia alebo odloženia splatnosti dane za účelom podpory zmeny správania sa najmä súkromného sektora, napr. pri umiestnení alebo modernizácii výroby v regióne krajiny (Kováčová, Králik 2017).

Obce získavajú prostriedky do svojich rozpočtov predovšetkým z daní (miestne dane) a z transferov zo štátneho rozpočtu. Väčšinu ich daňových príjmov tvorí podiel na vybratej dani z príjmu fyzických osôb. Transfery slúžia na financovanie prenesených kompetencií (napríklad základného školstva).

Výdavky štátu majú rôznu podobu. Realizujú sa transfermi diverzifikovanými formami ako napr. platba, dotácia, grant, príspevok, pôžička a ďalšie. Rozpočtové výdavky štátu vo verejnom záujme môžeme zhrnúť do niekoľkých skupín, významný podiel zaujímajú výdaje sociálneho charakteru, taktiež vládne nákupy, ako i platby podnikom v podobe subvencií. Vo veľa krajinách je významnou položkou splácanie štátneho dlhu a úrokov z neho.

K rozhodujúcim výdavkom rozpočtu miestnych samospráv v našich podmienkach patria osobné výdavky na zamestnancov obcí a ich rozpočtových organizácií, ktoré tvoria viac ako polovicu bežných výdavkov. Nasleduje vzdelávanie, doprava a sociálne služby. K významným položkám patria výdavky spojené s odpadovým hospodárstvom, údržbou a rekonštrukciou miestnych komunikácií, zabezpečením bezpečnosti a poriadku či starostlivosťou o verejný priestor a životné prostredie. Časť prostriedkov ide na podporu športu, kultúry a cestovného ruchu.

Medzi zmeny foriem vlastníctva patrí privatizácia a zoštátnenie vo verejnom záujme. Zmeny sa konajú v záujme rozšírenia a skvalitnenia poskytovania služieb a tovarov verejným alebo súkromným sektorom. Majú rôznu podobu a dôvody.

Fiškálna politika predstavuje činnosť štátu spojenú so štátnym rozpočtom od vládnej až po miestnu úroveň, ktorá je zameraná na stabilizáciu ekonomiky a realizáciu verejných záujmov, ktoré uskutočňuje vláda (Stiglitz 1997). Ciele fiškálnej politiky vychádzajú z konkrétnych podmienok, v ktorých sa nachádza ekonomika krajiny. Vo fiškálnej politike (expanzívneho alebo reštriktívneho charakteru) má dominantnú úlohu štát, ktorý sa stimuluje a stabilizuje verejný dopyt cez dane a verejné výdavky. Významným ekonomickým nástrojom verejnej politiky, determinujúcim rozhodovacie procesy vo verejnej správe, je nesporné rozpočet. Štátny rozpočet alebo štátna pokladnica je bilancia príjmov a výdavkov štátu vyjadrujúca peňažné vzťahy spojené s plnením funkcií štátu; plán príjmov a výdavkov štátu. Je to najdôležitejší finančný nástroj presadzovania štátnej hospodárskej politiky. Medzi hlavné príjmy štátneho rozpočtu radíme daňové príjmy, nedaňové príjmy (poplatky, pokuty, clá, penále), pravidelné príjmy (daň z príjmov) a nepravidelné príjmy

(pokuty, poplatky). Medzi hlavné oblasti výdavkov patrí rozvoj národného hospodárstva, spoločenská spotreba, správa a obrana. Základné členenie výdavkov štátneho rozpočtu predstavuje výdavky na nákup statkov a služieb potrebných pre realizáciu vládnych aktivít a transferové platby (napr. dotácie, sociálne dávky). Podrobnejšie členenie výdavkov štátneho rozpočtu je na neinvestičné (bežné) výdavky, napr. mzdy, platby, príspevky do poisťovní; kapitálové výdavky, ktoré slúžia na financovanie investičných potrieb; náklady dlhovej služby (splácanie úrokov a platby spojené s úvermi) a dotácie vyšším územným celkom alebo obciam.

Podľa § 10 ods. 3 **zákona č. 583/2004 Z. z.** o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy rozpočet obce sa vnútorne člení na: a) bežné príjmy a bežné výdavky (bežný rozpočet), b) kapitálové príjmy a kapitálové výdavky (kapitálový rozpočet), c) finančné operácie. Bežnými príjmami rozpočtu obce sú: a) výnosy miestnych daní a poplatkov podľa osobitného predpisu, b) nedaňové príjmy z vlastníctva a z prevodu vlastníctva majetku obce a z činností obce a jej rozpočtových organizácií, c) výnosy z finančných prostriedkov, d) sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené obcou, e) dary a výnosy dobrovoľných zbierok, f) podiely na daniach v správe štátu, g) dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok a dotácie zo štátnych fondov, h) ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok, i) účelové dotácie z rozpočtu vyššieho územného celku alebo z rozpočtu inej obce na realizáciu zmlúv podľa osobitných predpisov, j) prostriedky z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na konkrétny účel, k) iné príjmy ustanovené osobitnými predpismi (Zákon č. 583/2004).

Miestne dane a poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady sú upravené v **zákone č. 582/2004 Z. z.** v znení neskorších predpisov. Miestne dane ukladajú obce všeobecne záväzným nariadením, v ktorom upravujú sadzby, zníženie daní a oslobodenie od daní. Obec ukladá aj miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady všeobecne záväzným nariadením, ktoré upravuje sadzby poplatku, podklady pre jeho zníženie alebo odpustenie. Všeobecné záväzné nariadenia sú spravidla zverejňované na webových stránkach príslušných obcí. Miestnymi daňami v zmysle § 2 zákona č. 582/2004, ktoré môže obec ukladať, sú:

- daň z nehnuteľností,
- daň za psa,
- daň za užívanie verejného priestranstva,
- daň za prechodné ubytovanie,
- daň za predajné automaty,
- daň za nevýherné hracie prístroje,
- daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta,
- daň za jadrové zariadenie.

Podľa § 4 predmetného zákona daň z nehnuteľností zahŕňa:

- daň z pozemkov,
- daň zo stavieb,
- daň z bytových a nebytových priestorov v bytovom dome (daň z bytov).

Monetárna – menová politika alebo peňažná politika je systém zásad a opatrení v oblasti peňažného obehu a úverov, ktoré smerujú k podpore verejnej politiky a akceptácii verejného záujmu. Je to proces, ktorým menové inštitúcie regulujú množstvo peňazí v obehu. To samo o sebe má zásadný vplyv na verejnú politiku, nakoľko to (minimálne cez infláciu) ovplyvňuje celý život spoločnosti. Menová politika je vykonávaná vo verejnom záujme s cieľom zabezpečiť cenovú stabilitu, ktorá je dôležitým predpokladom ekonomického rastu a prosperity všetkých občanov štátu. *„Cieľom monetárnej politiky je udržať cenovú stabilitu, ovplyvňovať efektívny dopyt a zamestnanosť. Monetárna politika môže podporiť (v období recesie) alebo utlmiť (v období expanzie) aj celkovú ekonomickú aktivitu subjektov trhu, prispieť k udržiavaniu stabilného ekonomického rastu pri zachovaní plnej zamestnanosti a cenovej stability“* (Vaverčáková, Hromková 2021, s. 49).

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

Konkrétnych monetárnych nástrojov vplývajúcich na verejnú politiku je niekoľko. Sú to najmä nepriame nástroje, predovšetkým diskontná sadzba, čo je *„úroková sadzba za ktorú centrálna banka poskytuje obchodným bankám úvery, a táto nepriamo ovplyvňuje sadzby všetkých úrokov, ktoré obchodné banky počítajú svojim klientom“* (Vincúr a kol. 2006, s. 170). *„Takto štát ovplyvňuje úrokové sadzby, ktoré majú významný vplyv na sklon obyvateľstva k vytváraniu úspor alebo naopak k čerpaniu pôžičiek a úverov“* (Mankiw 2000 s. 581). Úroková sadzba pre hlavné refinančné operácie sa považuje za základnú úrokovú sadzbu ECB podľa § 17 ods. 1 Zákona č. 659/2007 Z. z. o zavedení meny euro v Slovenskej republike. Úvery od vlády, verejných inštitúcií aj samospráv za nižšiu ako trhovú úrokovú sadzbu sú formou dotácie. Celá suma pôžičky sa však nemôže chápať ako dotácia, len rozdiel medzi úrokom z daného úveru a úrokom na trhu (Beblavý 2002; Adamcová, Klus 2006; Klus 2007). V súčasnosti máme možnosť pozorovať zvyšovanie úrokových sadzieb centrálnymi, ako aj komerčnými bankami, čo má pomôcť v boji s vysokou mierou inflácie. Toto zvyšovanie má zásadný vplyv na znižovanie dostupnosti úverových zdrojov pre firmy i pre domácnosti, čo sa následne odzrkadľuje pri nižších investíciách a utlmení pohybu na realitnom trhu.

Využitie tohto nástroja verejnej politiky v podmienkach miestnych samospráv je obmedzené. Na úrovni územnej samosprávy by mohli pomôcť výhodnejšie úvery,

resp. rôzne formy dotácií pre miestnych podnikateľov. Určitý priestor, ako naznačuje **S. Konečný** a **B. Konečný** (2009) v tomto smere otvára lokálna mena a jej zavedenie vo vymedzenom území. „*Ak je súčasťou monetárnej politiky aj emisia peňazí, tak si treba v rámci verejných financií aspoň spomenúť aj na existenciu lokálnych mien, najmä pokiaľ ich emitujú orgány miestnej samosprávy*“ (Konečný, Konečný 2009, s. 156-160). Lokálna mena je nástrojom miestnych samospráv na zlepšovanie podmienok života ich obyvateľov, vybudovanie a posilňovanie ekonomických, sociálnych a kultúrnych vzťahov medzi subjektmi pôsobiacimi na ich území. Doplnkové či alternatívne platidlá prirodzene „*tlmia*“ ekonomické krízy tým, že uspokojovanie časti potrieb je presunuté na miestnych dodávateľov (Sulík 2010). Emitent lokálnej meny na území miestnej samosprávy sa môže stať regulátorom množstva peňazí v obehu a tým naštartovať či pribrzdiť prehriatu lokálnu ekonomiku (Cibuľa 2024).

Dôchodková a príjmová politika štátu sa zameriava na reguláciu príjmov a dôchodkov, ale aj cien a úrokov, čím ovplyvňuje ich vzájomnú rovnováhu v záujme stabilizácie kvality života spoločnosti. Pracuje s takými kategóriami ako sú mzdy, zisky, dane, nájomné, úroky, poplatky, pokuty a penále. „*Dôchodková (príjmová) politika sa často zamieňa so mzdovou politikou. Tieto dve politiky sú previazané, mzdová politika je súčasťou príjmovej. Tak ako príjmy sú širším pojmom ako mzdy, tak aj príjmová politika je širším pojmom ako mzdová*“ (Vincúr a kol. 2006, s. 265). Pokiaľ ide o nástroje mzdovej (príjmovej) politiky, väčšina sa využíva aj v rámci štruktúry nástrojov verejnej politiky. Viacerými svojimi nástrojmi spadá táto politika do mikroekonomickej sféry, ale z hľadiska makroekonomického zohráva rolu napríklad minimálna mzda, najmä ak je v danej krajine stanovená zákonom, podobne tiež tarifné mzdy vo verejnom sektore a pod. Porovnateľnú funkciu vo vzťahu k dospelému ekonomicky neaktívnemu obyvateľstvu môže plniť (tam, kde je stanovený) minimálny dôchodok, resp. všeobecne životné (sociálne, existenčné) minimum (prípadne dnes už aj všeobecný minimálny garantovaný príjem). „*Svoju rolu tu zohrávajú aj všetky formy zdanenia pracovných príjmov – tzv. rovná daň versus progresívne zdaňovanie*“ (Petríková a kol. 2011, s. 102-103). Medzi ďalšie nástroje, ktoré sa uvádzajú v súvislosti s mzdovou politikou, patria podpora v nezamestnanosti, sociálne dávky, starobné a invalidné dôchodky, podpora rodín s deťmi a pod. Aj početné nástroje cenovej politiky sa využívajú ako nástroje verejnej politiky. Cena je základným makroekonomickým nástrojom, uvádzajúcim do súladu ponuku a dopyt. V rámci verejnopolitického kontextu máme na mysli regulované ceny, napr. základných potravín, ale nepriamo môže pôsobiť tiež diferencovaná daň z pridanej hodnoty, garantované výkupné ceny a pod. Na nástroje monetárnej politiky, najmä na úrokové sadzby, nadväzujú v dôchodkovej politike napr. záruky na úver, zlacnené úvery, príspevky k úverovým splátkam a pod. Viac sa o možnostiach ich využitia na úrovni územných samospráv zmienujeme pri mikroekonomických nástrojoch verejnej politiky.

Zahranično-obchodné nástroje verejnej politiky regulujú množstvo a pohyb tovarov a služieb, ktoré prechádzajú cez hranice do a zo zahraničia. Oproti minulosti

mierne klesol (v Európskej únii) význam cla ako nástroja verejnej politiky, je príjmovou položkou štátneho rozpočtu. Nad'alej sa však v rámci stabilizačného pôsobenia nástrojov hospodárskej politiky uplatňujú vo verejnom záujme napríklad dovozné kvóty, prípadne dovozné prirážky ku clu a pod. vo vzťahu ku štátom mimo Európskeho hospodárskeho priestoru. V podmienkach voľného trhu Európskej únie sa v minulosti častejšie uplatňovalo stanovovanie kvót pre produkciu určitých druhov tovarov (mlieka, masla, vína), prípadne tiež dovozové kvóty, ktorými možno ovplyvňovať určité segmenty spotreby vo verejnom záujme. V súčasnosti sa nevylučujú zákazy alebo obmedzenia dovozu, vývozu alebo tranzitu tovaru, odôvodnené princípmi verejnej morálky, verejným poriadkom, verejnou bezpečnosťou, hygienickými normami, ochranou života a zdravia ľudí a zvierat, rastlín, národného kultúrneho bohatstva, ktoré má umeleckú, historickú alebo archeologickú hodnotu, či ochranou priemyselného a obchodného vlastníctva – čiže vo verejnom záujme. Tieto zákazy a obmedzenia však nesmú byť prostriedkami svojvoľnej diskriminácie alebo skrytého obmedzovania obchodu medzi členskými štátmi.

Ekonomická teória nie je jednotná v názore na klasifikáciu svojich nástrojov. Všeobecne rozlišuje nástroje makroekonomické a mikroekonomické. V rámci makroekonomickej politiky potom diferencuje nástroje rozpočtovej (fiškálnej) politiky, menovej (monetárnej) politiky, medzinárodnej hospodárskej politiky a dôchodkovej politiky (Samuelson, Nordhaus 2000; Vincúr a kol. 2006; Petříková a kol. 2011). V rámci mikroekonomickej politiky nástroje politiky ochrany hospodárskej súťaže, štruktúrnej politiky, politiky rozdeľovania a príjmovej politiky či sociálnej politiky. Samozrejme, táto klasifikácia je limitovaná východiskami, ktorými sú existencia zmiešanej ekonomiky a keynesovské chápanie hospodárskej politiky, základom ktorého sú štátne zásahy do ekonomiky zamerané na jej stabilizáciu.

Mikroekonomické nástroje verejnej politiky pomáhajú zasahovať štátu do správania trhových subjektov a tým ovplyvňovať mikroekonomické prostredie. Hoci makroekonómiu a mikroekonómiu nemožno od seba striktne oddelovať (ako to vidieť aj na celej palete nástrojov), predsa len v makroekonomických nástrojoch je viac prítomný rozmer stabilizačný, zatiaľ čo mikroekonomické nástroje smerujú v čiastkových subpolitikách k zabezpečeniu optima a hľadaniu rovnováhy spotreby a úspor u jednotlivých subjektov tak, aby dosiahli maximum úžitku. To možno samo osebe považovať za verejný záujem.

Hľadiskom na rozlíšenie vecí verejných od vecí neverejných, teda súkromných, je aj miera publicity a záujem verejnosti o mieru verejnej kontroly. Štát v podmienkach trhového mechanizmu zasahuje do ponuky a dopytu priamo alebo nepriamo. Priame ekonomické nástroje sa týkajú najmä regulovaných cien, po čom štát siaha najmä tam, kde nedokonalá konkurencia vytvára podmienky blížiace sa k postaveniu monopolu na trhu. Ide najčastejšie o stanovenie maximálnej ceny, ale niekedy aj cien minimálnych. Iné nástroje sa snažia dosiahnuť tento efekt nepriamo. Patria k nim svojimi dopadmi na spotrebiteľa spotrebné dane či daň z pridanej hodnoty, ale aj rôzne subvencie,

smerujúce k hospodárskym subjektom a zamerané na konkrétny verejno-politický cieľ. Máme na mysli napr. výrobné subvencie podporujúce produkciu žiadúcich tovarov. Patria sem rôzne zo štátneho rozpočtu dotované či subvencované tovary a služby (napr. potravinová pomoc), regulované ceny – tepla, vody, plynu a pod., kupóny na bezplatné či zľavnené tovary a služby. Kupóny majú stanovenú nominálnu finančnú hodnotu a štát ich ponúka spotrebiteľom konkrétneho tovaru alebo služby za určitých podmienok (Beblavý 2002; Adamcová, Klus 2006; Klus 2007). Môžeme sem zaradiť tiež výdavky v oblasti sociálnej, napr. štátne sociálne dávky, peňažné príspevky na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia, peňažné príspevky v nezamestnanosti, ako aj nástroje sociálneho a zdravotného poistenia – starobného, pozostalostného, úrazového, invalidného, garančného, poistenia v nezamestnanosti (vrátane podpory v nezamestnanosti), teda výdavky rozpočtov Sociálnej poisťovne a Všeobecnej zdravotnej poisťovne ako subjektov verejného sektora. Ich rozpočty sú v prípade bilančného rozdielu (schodku) sanované zo štátneho rozpočtu (Sabayová, Presperínová 2018). „*Sociálne príjmy sú súčasťou celkových príjmov domácnosti (v tom je ich mikroekonomický charakter), stanovovanie sociálnych príjmov je predmetom sociálnej politiky, nie dôchodkovej politiky (hoci tieto dve politiky úzko súvisia)*“ (Vincúr a kol. 2006, s. 266). Znižovaním daňového zaťaženia a nárastom uplatňovania mikroekonomických nástrojov verejnej politiky dochádza v domácnostiach k zvýšeniu disponibilného osobného príjmu a k rastu spotreby. Takéto typy nástrojov má k dispozícii aj miestna samospráva, prostredníctvom nich dokáže pomôcť sociálne slabším (rôzne formy podpory od seniorov a zdravotne postihnutých až po študentov) alebo finančne motivovať a podporiť začínajúcich podnikateľov či organizácie, ktoré prispievajú k verejnému blahu.

Všeobecne možno oblasť mikroekonomických nástrojov verejnej politiky považovať za najpestrejšiu – z hľadiska klasifikácie fiškálnych nástrojov ide zväčša o zámerné (diskrétne) opatrenia. Zámerné (diskrétne) opatrenia sú opatrenia, ktoré vyžadujú jednorazové rozhodnutia príslušného štátneho orgánu, napr. zvýšenie daňovej sadzby. Dôležité sú zásahy štátu do menovej oblasti, ktorými deklaruje svoje predstavy o budúcom vývoji hospodárskej politiky svojej krajiny. Za rovnako dôležitú považujeme rozpočtovú politiku miestnych samospráv a ekonomické nástroje verejnej politiky z prostredia občianskej spoločnosti.

„*Ekonomickými nástrojmi disponuje verejná politika aj mimo sféry verejných financií. Platí tu, že verejný záujem je širší ako verejná potreba a môže byť uspokojovaný aj mimo verejných financií*“ (Hunčová 1999, s. 174). Aj v prostredí trhu sa stretávame s nástrojmi, slúžiacimi k ekonomickému zabezpečeniu realizácie kolektívizovaných záujmov. Prostredníctvom kolektívneho vyjednávania sa riešia napríklad otázky výšky mzdy nielen na firemnej úrovni, ale aj na úrovni odvetvovej a v podobe generálnej dohody aj na úrovni celoštátnej.

Trhové prostredie generuje celý rad nástrojov verejnej politiky, najmä v segmentoch trhu výrobných faktorov, dochádza ku kolektivizovaniu nadindividuálnych záujmov na trhu práce (odborníci verzus združenia výrobcov), pôdy (združenia vlastníkov verzus združenia nájomcov) i kapitálu, ale aj na trhu tovarov a služieb (spotrebiteľské združenia verzus združenia producentov). Poskytovanie firemných benefitov, ktoré sú výsledkom kolektívneho vyjednávania, sem rovnako patrí. Za súčasť spoločenskej zodpovednosti firiem sa považuje firemná filantropia, najmä jej finančné vyjadrenie v podobe sponzoringu, ktorého verejný charakter sa prejavuje nielen na strane príjemcov, ale aj v kolektivizovanom rozhodovaní stakeholderov o zrieknutí sa časti zisku vo verejnom záujme. Špecifickou formou je vytváranie potravinových bánk, ktoré sú niekedy subvencované obchodnými reťazcami. Podnikatelia vo sfére obchodu často s marketingovým zámerom využívajú motivačné nástroje ako zákaznícke body, vernostné karty a zľavy, darčekové poukážky a pod., ktoré smerujú k vybraným skupinám zákazníkov (napr. mladým ľuďom, seniorom). Veľkú popularitu získal bangladéšsky profesor ekonómie **M. Yunus** so svojou bankou Grameen, založenou na vzájomnom ručení dlžníkov a poskytujúcou mikropôžičky pre rozvoj malých miestnych podnikateľov (Cibuľa 2024). *„Ďalší koncept, generujúci ekonomické nástroje do priestoru realizácie verejných záujmov v trhovom prostredí, reprezentuje Fair Trade – medzinárodné hnutie kolektivizujúce na jednej strane združenia spotrebiteľov, na druhej strane združenia výrobcov a dovozcov z krajín Tretieho sveta, ktoré má za cieľ pomáhať drobným producentom prostredníctvom „spravodlivých cien“ často za cenu redukcie zisku dosahovať udržateľnosť produkcie. Súčasťou tohto systému je aj využívanie garantovaných cien, mikropôžičiek a pod.“* (Konečný 2021, s. 156). Mnohé z takýchto nástrojov je možné aplikovať v podmienkach miestnych samospráv, napr. lokálne kódexy správania sa, vernostné či motivačné akcie pre zákazníkov alebo mikropôžičky pre miestnych podnikateľov.

Ekonomických nástrojov verejnej politiky je oveľa viac. K novším patria napríklad časové peniaze a miestne výmenné systémy. Pojednáваме o nich v nasledujúcom texte.

## 2.4 Ďalšie ekonomické nástroje verejnej politiky

Zaujímavý je repertoár ekonomických nástrojov, ktoré využívajú aktéri z prostredia občianskej spoločnosti. V našich podmienkach môžeme o rozvíjajúcej sa občianskej spoločnosti hovoriť len v posledných desaťročiach, preto ani paleta nástrojov ešte nie je veľmi bohatá. Keďže tu sa hlavný mechanizmus kolektivizovania zakladá na dobrovoľnosti, dominujú nástroje ako dobrovoľné zbierky a dary (finančné i vecné), dobročinné dražby, aukcie, burzy a iné. Na tieto nástroje nadväzujú v súčasnosti aj u nás stále viac rozvíjajúce sofistikovanejšie formy. Začali to knižné búdky, do ktorých ľudia ukladajú knihy, pre ktoré už nemajú doma miesto, a odkiaľ si ich môžu iní záujemcovia bezplatne vziať.

Dnes na to vo svete nadväzujú šíriace sa tzv. malé verejné špajzy (Little Free Pantries), ktoré sa plnia prebytočnými potravinami (predovšetkým trvanlivými), ale aj

domácou drogériou a pod. Dlhšiu históriu majú za sebou systémy miestneho výmenného obchodu, známe pod skratkou LETS (Local Exchange Trades System) (Cibuľa 2024). Väčšina projektov LETS funguje na čisto dobrovoľníckej báze (Konečný 2021). Nejde o podnikanie, skôr ich možno charakterizovať ako občiansku výpomoc alebo nepravidelnú výpomoc bez náležitého odmeňovania. *„LETS nie sú založené na žiadnej komodite, sú zväčša zakladané skupinou ľudí, ktorá disponuje časom, ale má primálo národnej meny, aby mohla uspokojovať svoje požiadavky“* (Douthwaite 1999, s. 35). *„LETS sú neziskové a dobrovoľné výmenné systémy, ktoré vznikajú z iniciatívy lokálnych komunit. Každý člen komunity má vždy čo ponúknuť a vždy aj niečo potrebuje. Platby za tieto tovary a služby sa uskutočňujú pomocou „šekov“. Jednotky, plniace funkciu „všeobecného ekvivalentu“, nesmú mať materializovanú podobu platidiel a sú vlastne potvrdením o hodnote prijatej alebo odovzdanej služby či tovaru, ďalej putujú k administrátorovi systému (ktorý poskytovateľovi služby či tovaru, teda príjemcovi „šeku“ príslušnú čiastku pripíše a príjemcovi služby „odpíše“)* (Konečný, Konečný 2009, s. 151-153).

Ešte sofistikovanejší priestor vzniká na rozhraní trhu a občianskeho sektora, kde sa kreuje tzv. zdieľaná ekonomika. Ide o hospodársky systém založený na spoločnom využívaní nedostatočne využívaných aktív (t. j. prvkov majetku) alebo služieb priamo medzi fyzickými osobami za poplatok alebo zadarmo. Súkromné záujmy sú v nej kolektivizované v podobe dobrovoľných participatívnych vzťahov zdieľania, požičiavania, prenájmu zdrojov, ktoré jedna strana má k dispozícii a momentálne ich nevyužíva, zatiaľ čo druhá strana má o ich využívanie záujem. Vzťahy medzi nimi sú sprostredkované digitálne, často prostredníctvom internetu. Môže ísť o spájanie rôznych záujmov, týkajúcich sa využívania vlastných voľných finančných zdrojov na poskytovanie alternatívnych finančných služieb, tzv. kolektívneho požičiavania (napr. LendingClub, Žltý melón, Bankerat, Benefi, Zonky, Fingood, Loanis), čo je potrebné odlišovať od kolektívneho investovania. Ide tiež o krátkodobé zapožičiavanie a trhové zhodnocovanie vlastného majetku, ako napríklad osobných áut alebo ciest v nich, tzv. zdieľanie sedadla (Uber, Arcade city, BlaBlaCar, Getaround, Lyft, Jazdomat, RelayRides, SmileCar, Car4Way, Autonapúl a pod.), bytov, resp. izieb v bytoch a ubytovania v nich, čiže tzv. zdieľanie izby (Airbnb, EasyLondon). Existujú aj spoločnosti na zdieľanie náradia či domácich potrieb (Neighborgoods), príležitostné poskytovanie domácich prác a rôznych služieb pre domácnosti (Domelia, TaskRabbit, Jaspravim, DogVacay) a pod. (Konečný 2018).

Za typický ekonomický nástroj verejnej politiky charakteristický pre prostredie občianskej spoločnosti môžeme považovať dobrovoľnú prácu. Nefinančné ekonomické nástroje majú miesto medzi nástrojmi, ktoré využívajú vo verejnej politike miestne samosprávy, ako napríklad aktivačné či rôzne iné verejnoprospešné práce. V podmienkach občianskej spoločnosti vznikajú aj ucelené systémy, známe ako časové banky a časové peniaze. Časové banky sú objavom 80. rokov minulého storočia. Prvú založil už v roku 1980 **E. Cahn**. E. Cahnom iniciovaná časová banka bola otvorená v roku 1986 súčasne v šiestich amerických mestách a zameriavala sa na seniorov. Tí mohli využívať svoje

schopnosti, ponúkať ich ďalším záujemcom ako služby účtované v časových jednotkách na svojich účtoch v tejto banke a zároveň z týchto účtov uhrádzať služby, ktoré sami čerpali (poskytovali si vzájomne asistenčnú službu, piekli si sušienky, pomáhali si pri upratovaní a pod.). Tým ostali aj vo vyššom veku vo svojom prirodzenom prostredí (Cibuľa, 2024). Myšlienka sa postupne rozšírila do oblasti starostlivosti o deti, vzdelávania, iných sociálnych služieb, bývania, rozvoja komunit, do sféry asistencie pre imigrantov alebo súdov pre mladistvých. Časové banky sa objavili i v Japonsku a Veľkej Británii. V USA ich bolo v roku 2004 viac ako 200, v Británii okolo 120 (len v Londýne 27) združených v celoštátnej asociácii, ktorá umožňuje výmenu časových jednotiek medzi jednotlivými bankami. V systéme je základnou jednotkou jedna odpracovaná hodina v prospech niekoho iného. Všetky sú považované za rovnocenné. Jedna zarobená hodina člena oprávňuje jednu hodinu si kúpiť. Časové peniaze sú platidlom, ktoré doslova mení čas na peniaze. Člen časovej banky prostredníctvom pomoci iným ľuďom zarába svoje časové peniaze. Jedna hodina pomoci je jeden kredit alebo časový peniaz. Za tento peniaz si možno kúpiť službu, ktorú poskytuje iný člen banky. Kto momentálne nič nepotrebuje, zarobené časové peniaze si môže uschovať. Napriek základnej myšlienkovvej zhode sú medzi systémom časovej banky a systémom LETS určité rozdiely. Časové banky hodnotia čas každého rovnocenne. Darujete hodinu a hodinu aj prijímate, nezáleží na tom, akú službu požadujete a aké schopnosti sú potrebné na jej uspokojenie. LETS niekedy tiež fungujú na tomto princípe, ale obyčajne každý člen sám stanovuje cenu svojej služby, ktorá sa odvíja od trhovej ceny. Časové banky sú skôr doplnok už fungujúcich organizácii – komunitných centier, škôl, nemocníc, klubov dôchodcov. LETS sa viac sústreďuje na budovanie alternatívnej ekonomiky. Časové banky spájajú ľudí prostredníctvom koordinátora projektu, majú obyčajne aspoň jedného plateného zamestnanca, členovia LETS sa oslovujú priamo medzi sebou (Konečný 2021).

**M. Simon**, zakladateľ prvej a v súčasnosti najúspešnejšej časovej banky vo Veľkej Británii, známej pod názvom Fair Shares, ktorá bola založená v roku 1998, uvádza: „*Časové peniaze vytvárajú ‚silné komunity‘. Tým, že časový peniaz zarobíte, pomôžete niekomu, kto to potrebuje. Tým, že časový peniaz miniete, dáte niekomu pocit, že ho okolie potrebuje. Ľudia, ktorí sa chcú zapojiť, nepotrebujú žiadnu špeciálnu klasifikáciu. Už aj tak dávno vedia ako byť dobrým susedom alebo priateľom, možno na to len trochu pozabudli. Nestojí to vôbec nič. Len trochu voľného času. A vek alebo zdravotný stav nie je tiež žiadnou prekážkou. Veľkým prínosom časových peňazí je ich schopnosť dokázať ľuďom, ktorí sa cítia vylúčení a spoločnosť ich za vylúčených možno aj považuje, že opak je pravdou“ (Polačková 2001, s. 4). Časové peniaze a časové banky sú dnes dobre známe po celom svete. Okrem časodolárov k nim patria aj japonské Hureai Kipu (lístky opatrovateľskej služby), ktoré môže človek získať starostlivosťou o seniorov a využívať ich pre svojich príbuzných alebo v neskoršom veku aj pre seba (Lietaer 2001).*

Záber skúmania verejnej politiky sa neustále rozširuje, dôkazom čoho je prienik lokálnej meny do ekonomických nástrojov v tom zmysle, že lokálna mena nepatrí

k tradičným nástrojom verejnej politiky. Lokálna mena je schopná stabilizovať rozpočet miestnej samosprávy prostredníctvom udržania peňazí v území a tým podporiť dosahovanie cieľov verejnej politiky na miestnej úrovni (Cibuľa, 2024).

Zavedenie konkrétnych nástrojov verejnej politiky, ako aj ich využitie, závisí od širokého spektra inštitúcií a subjektov miestnej ekonomiky (alebo aj štátu), ktorých súhrnne označujeme ako aktéri verejnej politiky a venovali sme sa im v predchádzajúcej časti. Ako sme uviedli, jednotliví aktéri verejnej politiky majú k dispozícii širokú paletu rôznorodých nástrojov, prostredníctvom ktorých sú schopní ovplyvňovať verejnú politiku. Preto je nevyhnutné, aby dokázali vybrať kombináciu tých najvhodnejších a najúčinnějších, vďaka ktorým je možné dosiahnuť v primeranom čase požadované výsledky. Proces tvorby verejnej politiky nie je len otázkou činnosti politikov v politických stranách. Politici usmerňujú a kontrolujú utváranie verejnej politiky v určitej obmedzenej miere. Jej príprava a realizácia sú pod vplyvom a kontrolou administratívno-správneho aparátu. Preto v ďalšej podkapitole prechádzame ku skúmaniu vzťahu medzi verejnou politikou a jej výkonným nástrojom, sústavou inštitúcií a orgánov, ktoré tvoria verejnú správu.

## **KLÚČOVÉ SLOVÁ K 2. ČASTI:**

- **prepojenie politiky a ekonomiky,**
- **hospodárska politika,**
- **ekonomické obmedzenia verejnej politiky,**
- **nástroje verejnej politiky,**
- **ekonomické nástroje verejnej politiky,**
- **ďalšie ekonomické nástroje verejnej politiky.**

### 3. VEREJNÁ POLITIKA A VEREJNÁ SPRÁVA

Podstatou verejnej politiky je podľa niektorých autorov ako **H. K. Colebatch** (2005), **F. Ochrana, J. Pavel, L. Vitek** (2010), **M. Potůček a kol.** (2016) práca vlády či štátu, teda orgánov verejnej správy v širšom i užšom slova zmysle. Iní autori ako **P. Fiala, K. Schubert** (2000), **M. Beblavý** (2002), **M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin** (2008), **D. Halásek** (2011), naopak vo svojich definíciách na vládu či štát nepoukazujú.

Nevyhnutnou súčasťou verejnej politiky je analýza spoločenských vzťahov, ktoré ovplyvňujú formovanie verejného záujmu. Verejná politika potrebuje k uskutočňovaniu svojich cieľov verejnú správu, t. j. administratívne správne jednotky, odborný systém výkonu verejno-právnych rozhodnutí. Verejná správa je nástroj, ktorým sa zabezpečuje uskutočňovanie verejného záujmu vo verejnom sektore. Je to určitý súhrn činností, u ktorých dochádza k spravovaniu verejných záležitostí v tzv. verejnom záujme. Verejná správa je prejavom existencie verejného záujmu, ktorý má korene v súkromnom záujme a v súkromnej správe. Rozlišovacím znakom verejnej správy od súkromnej je verejný záujem, ktorý je determinantom utvárania právnych noriem a pravidiel spolupráce. Verejná správa predstavuje sústavu inštitúcií a organizačných štruktúr, ktorými sa tvoria a implementujú zákony, normy spolupráce a právny poriadok štátu do výkonu súkromnej správy. Zákony prostredníctvom verejnej správy využívajú aj subjekty súkromnej správy a občania pri realizácii svojho súkromného záujmu. Občan priamo alebo prostredníctvom volených zástupcov môže uplatňovať preferencie svojho záujmu.

Charakteristickým rysom fungovania verejnej správy je jej spojenie s politickou reprezentáciou spoločenského života. V tomto zmysle je verejná správa dynamickým systémom, odrážajúcim zmeny v politickom živote spoločnosti. V modernej demokratickej spoločnosti je verejná správa nepochybne súčasťou verejného sektora. Vlastníckymi vzťahmi, spôsobom financovania a charakterom produkcie je podobná napríklad zdravotníctvu, sociálnej starostlivosti, kultúre, školstvu a pod. Spolu s nimi vytvára verejný sektor, o ktorom sme bližšie písali v 1. kapitole.

Fungovanie verejnej správy je dnes vzhľadom k tomu, že sa odohráva v rámci štátom organizovanej spoločnosti, podmienené politickými faktormi. Úlohy a ciele vo verejnej správe sú uskutočňované pomocou presadzovania verejného záujmu pri využití priamej a nepriamej demokracie, zásad demokratických volieb. Aj keď demokracia vymedzuje obdobie, kedy sa občan môže sám realizovať vo vymedzení verejného záujmu, a to sú obdobia komunálnych a parlamentných volieb, tak aj mimo tohto obdobia môže participovať na jeho formovaní a realizácii. Verejný záujem je nevyhnutný prvok vo verejnej správe, ktorá pomáha záujem realizovať ako verejnú službu občanovi. Verejná správa je prejavom vzniknutým a riadeným realizáciou verejného záujmu. Je charakteristická aj vlastnou aktivnosťou, iniciatívou, zameraním sa na utváranie budúcnosti pri dodržiavaní zákonov a akceptovaní verejného záujmu. Vo vzťahu k verejnej správe účelom verejného

záujmu je, aby bol tvorený a využívaný všetkými. Z hľadiska mocenského postavenia pri realizácii verejného záujmu sú inštitúcie verejnej správy nadradené voči súkromnoprávnym subjektom. Z hľadiska profitu sa verejná správa neriadi vo vzťahu k presadeniu verejného záujmu kritériom dosiahnutia zisku, ale naopak sa usiluje o spokojnosť občanov, klientov v rámci uspokojovania ich potrieb a záujmov (Klimovský 2008).

Pojem verejnej správy vo vzťahu k pojmu verejný záujem sa objavil v literatúre, ktorá na konci 20. storočia riešila problém tzv. New Public Management – nového riadenia verejnej správy. Verejná správa predstavuje činnosť služieb pre verejnosť a verejní pracovníci uskutočňujú politiku definovanú niekým iným cez chod inštitúcií verejnej správy. Verejná správa vykonáva činnosti s relatívne trvalým účelom, rozvíja a zabezpečuje záležitosti organizácie štátu, chod vecí spoločného verejného záujmu, správu vecí verejných i súkromných.

*„Verejnú správu môžeme definovať ako službu zákonu, pretože v rámci nej ide o tvorbu a realizáciu zákonov“* (Adamcová, Klus 2006, s. 14). Táto stručná definícia nekladie dôraz na zachytenie celého nesmierne zložitého obrazu o činnosti verejnej správy. Naopak, dominuje v nej podzákonná a aplikačná činnosť. Jadrom verejného sektora je verejná správa, predstavuje správu verejných záležitostí, ktorá sa realizuje ako prejav výkonnej moci v štáte (Sabayová, Presperínová, 2018).

Politika ovplyvňuje verejnú správu tým, že stanovuje právny rámec jej fungovania, vymedzuje úlohy a schvaľuje rozpočty. Ale aj obrátene, verejná správa má významné postavenie pri ovplyvňovaní a tvorbe politiky cez činnosť politikov a ostatných politických subjektov, ako aj cez uskutočňovanie vlastnej správnej činnosti. *„Politika sa skladá z kolektívizovaných rozhodnutí, ktoré sú univerzálne a zároveň sú veľmi dôležité pre realizáciu verejných záujmov každého a všetkých. Verejná politika a verejná správa sú sekvenciou takto ponímanej politiky, aj keď ona sama konkrétne prijíma špecifické rozhodnutia a dohliada na to, aká je ich účinnosť a ako sú aplikované“* (Adamcová 2013, s. 18).

Vzťah politiky a verejnej správy je komplikovanou a teoreticky málo preskúmanou témou. Pri skúmaní interakcií oboch systémov štátu, politického i správneho, sa javí interdisciplinarita ako nevyhnutná, je správnym prístupom. Situáciu umocňuje fakt, že obidva odbory podliehajú právnej regulácii, nedá sa teda vyhnúť analýzám právnej úpravy a neprizvať právnu vedu. Len prepájaním prístupov politickej vedy, správnej vedy a vedy právnej môžeme dospieť k novým záverom a posunúť chápanie tejto problematiky ďalej.

Skúmanie vzťahu politiky a verejnej správy je pomerne komplikovanou záležitosťou vzhľadom na rôznorodosť existujúcich metodologických prístupov skúmania. Politika predstavuje vysoko dynamický objekt, naproti tomu verejná správa je zameraná na činnosti realizované v zásade v stabilnom prostredí. V rámci politickej vedy existuje celé množstvo škôl so špecifickými prístupmi ku skúmaniu politiky a ponukou rôznych variant riešení.

Zatiaľ čo politika je predmetom skúmania politickej vedy, výskum verejnej správy viedol k vytvoreniu samostatnej disciplíny. Obidva odbory ľudskej činnosti, politika aj verejná správa, sú v praxi vo veľmi silnej interakcii, menej už vedné odbory, ktoré ich skúmajú.

Verejná správa má v modernom štáte relatívne stabilný okruh úloh. Tieto úlohy nikdy nevykonáva ako inštitucionálny subjekt. Kľúčom pre pochopenie verejnej správy je pochopenie mechanizmu, ktorým je ovplyvňované plnenie verejných úloh zo strany nositeľov verejnej správy. Riešenie predstavuje prechod na ceste od teórie verejnej politiky k verejnej správe. Verejná politika oproti teórii politiky musí pružnejšie reagovať na zmeny, realizuje sa v stále rozvetvenejšej a hustejšej sieti transnárodných vzťahov v rámci jednotlivých integračných zoskupení. Silnejú a nadobúdajú na význame medzinárodné ekonomické vzťahy.

Verejná správa sa nerovná verejná politika. Úradníci verejnej správy spolupôsobia pri tvorbe verejnej politiky a využívajú k tomu právne a politické nástroje. Verejná správa je realizovaná verejno-právnymi subjektmi, ktoré majú svoju činnosť vymedzenú v právnom poriadku.

Je na mieste otázka, aký je rozdiel medzi verejnou politikou (public policy) a verejnou správou (public administration). Odpoveď ponúkajú **M. Potůček** a **L. T. LeLoup** (2005), keď zdôrazňujú, že verejná správa je charakterizovaná rutinnými postupmi a verejná politika tvorbou nových, neodskúšaných postupov. Verejná politika je tvorbou niečoho nového, čo prekračuje existujúcu prax uplatňovania verejného záujmu a verejná správa zahŕňa zabehnuté, rutinne sa opakujúce činnosti v rámci vopred stanovených regulatívov (Potůček a kol. 2005). Vzťah medzi verejnou politikou a verejnou správou podľa **M. Adamcovej** a **M. Klusa** (2006) by sa dal charakterizovať tak, že verejná správa zahŕňa rozbehnuté, rutinné a opakujúce sa. Ide o činnosti v rámci zadaných cieľov a pravidiel, zatiaľ čo verejná politika je vymedzená ako tvorba a implementácia nových či inovovaných programov, prekračujúcich praxou uplatňované verejné záujmy. Toto ponímanie je skôr uvažovaním o technológii verejnej správy a vládnutí ako o vecných návrhoch na riešenie rôznorodých spoločenských problémov v rámci štátu. „*Pojem verejná správa je viacvýznamový. Môže pomenovávať študijný odbor, správu prostredníctvom verejnosti, je zastrešujúci pojem pre štátnu správu a samosprávu alebo nástroj na realizáciu verejnej politiky*“ (Cibik, 2020, s. 4).

Vzťah verejnej politiky a verejnej správy je odrazom toho, že verejná správa je riadiacim systémom celého verejného sektora, či už po línii štátnej správy alebo samosprávy. Verejná politika potrebuje k svojej realizácii verejnú správu. Pre dosahovanie cieľov čiastkových verejných politík, napríklad pre ochranu blahobytu jednotlivcov, má verejná správa k dispozícii rôzne nástroje. V centre pozornosti verejnej politiky je redistribúcia zdrojov a spravodlivosť pri ich rozdeľovaní, problémy fungovania a väzieb

štátnej správy a samosprávy, problémy vzťahov centra a regiónov, ako aj formovanie a realizácia lokálnych politik. Rieši teda aj fungovanie inštitúcií verejnej správy.

Ak vychádzame z poznania, že medzi verejnou politikou a verejnou správou existujú rozdiely, malo by platiť, že verejná správa by mala byť pripravená poskytnúť verejnej politike to, čo jej pri prijímaní rozhodnutí môže chýbať, a to sú informácie a skúsenosti pre implementáciu navrhovaných politik. Úradníci štátnej správy aj územnej samosprávy poskytujú podklady, pripravujú návrhy, napr. politikom, ale aj celej občianskej verejnosti na vypracovanie variantných návrhov danej politiky (Kováčová, Králik 2015).

Vo verejnej správe sa prejavuje rozdielny vzťah k verejnej politike medzi dvomi jej zložkami a to štátnou správou a samosprávou. Vzťah medzi štátnou správou a samosprávou môžeme ohraničiť na základe dvoch priorít. Prvou prioritou obidvoch by mala byť potreba realizovať verejný záujem jednotne na území celého štátu podľa rovnakých pravidiel. Druhou prioritou obidvoch by malo byť formulovať a podporovať verejné záujmy obyvateľstva v samosprávach, mestách a obciach. Pri prvej prioritě ide o riadenie štátnej správy, a pri druhej má väčšiu moc v rukách samospráva.

I napriek oddeleniu verejnej správy od verejnej politiky je vhodné zdôrazniť, že existujú politické úrovne (napríklad regionálna či lokálna), ktoré ponúkajú viaceré možnosti vzájomného prelínania. Jednu z najviditeľnejších predstavuje územná samospráva a podstata jej fungovania. Ide o takú zložku systému, v rámci ktorej nevyhnutne dochádza k prelínaniu administratívnych a politických záležitostí (Klimovský 2006). K prekryvaniu verejnej správy a verejnej politiky intenzívne dochádza najmä na úrovni územnej samosprávy, kým na úrovni štátnej správy by mala byť verejná politika striktné oddelená od štátnej správy ako súčasť verejnej správy. Pod pojmom územná samospráva chápeme určitý systém usporiadania verejných záležitostí v štáte formou miestnej alebo regionálnej vlády, ktorá spravuje územie menšie ako štát.

Cieľom verejnej správy je poskytovanie služieb a tovarov občanom vo verejnom záujme. Rozsah poskytovania služieb má veľký význam, predstavuje priamy vplyv a dopad verejnej politiky na občanov, ktorých sa poskytovanie služieb priamo dotýka. Vo verejnej politike pri poskytovaní služieb sú dôležité rozhodnutia aktérov, ktoré služby vo verejnom záujme budú zabezpečované, kto ich bude zabezpečovať služby, kto poskytovať, aké budú zdroje financovania, kto za službu bude platiť a v akom rozsahu. Z ekonomického hľadiska je rozhodujúcim normatívom pri poskytovaní služieb to, či je pre spotrebiteľov potrebné službu zabezpečovať kolektívne. Existujú služby, ktorých poskytovanie je pre spotrebiteľov v ich záujme a pre nich samých je potrebné, ale pre iných nie. Názory na verejné služby sa výrazne líšia podľa jednotlivých prístupov ekonomických škôl.

Problematická ostáva otázka chápania verejného záujmu, ktorá je síce mimo oblasti verejnej správy, ale je obsahom politickej vedy. V porovnaní s politickou vedou je predmet verejnej správy vymedzený jednoznačnejšie, je to správa verejných vecí v spoločnosti organizovanej do podoby štátu, je to správna činnosť súvisiaca s poskytovaním verejných

služieb, riadením verejných záležitostí na rôznych úrovniach a zabezpečovaním záležitostí vo verejnom záujme. Verejná správa sleduje ochranu verejného záujmu alebo viacerých verejných záujmov naraz (Kováčová, Králik 2015). Verejný záujem je východiskom a jeho realizácia je kritériom účinnosti verejnej politiky a objektívnosti verejnej správy. Je orientačným meradlom k definovaniu objektov pôsobenia verejnej politiky a činnosti verejnej správy. Verejný záujem sa stáva prienikom a tým, čo spája verejnú politiku a verejnú správu (Adamcová 2016).

Je možné rozlíšiť rozdiely v poznávacom zábere verejnej politiky a verejnej správy ako vedných odborov. Verejná správa je vedecká kategória, ktorá vyjadruje sústavu vzťahov v štáte v demokratických krajinách, podporuje fungovanie trhového mechanizmu a účinne pomáha odstraňovať jeho negatívne dôsledky a zlyhávania. Verejná správa sa zameriava predovšetkým na analýzu fungovania štátu a jeho orgánov, zatiaľ čo verejná politika si okrem toho všima aj relevantné okolie (napríklad faktory, ktoré menia úlohy štátu, povahu ďalších inštitúcií, s ktorými štát spolupracuje či súťaží ako občiansky a komerčný sektor).

### **KEÚČOVÉ SLOVÁ K 3. ČASTI:**

- **verejná politika,**
- **verejná správa,**
- **štátna správa,**
- **samospráva.**

## ZÁVER

Verejná politika je čiastkovým subsystémom, ktorými sa politické vedy zaoberajú. Predmetom verejnej politiky vo všeobecnosti je verejná politika ako sociálna prax. Za predmet verejnej politiky sa považujú aj konkrétne politiky štátu, napr. hospodárska politika.

Ekonomika a politika sú dve samostatné oblasti spoločenskej praxe, ktoré sa vzájomne ovplyvňujú a prepájajú. Výkon verejnej politiky je limitovaný ekonomickou výkonnosťou krajiny, verejná politika a hospodárska politika sú veľmi úzko prepojené. Pre verejnú politiku má hospodárska politika veľký význam, prostredníctvom nej štát plní základné funkcie a realizuje opatrenia v jednotlivých oblastiach ekonomickej reality.

Pojmom hospodárska politika sa označujú opatrenia štátu v určitom období, ktoré ovplyvňujú hospodársky život. Hospodársku politiku najjednoduchšie môžeme charakterizovať ako politiku o ekonomike, resp. prístup štátu k ekonomike svojej krajiny. Môže ísť o vedu, ale aj o praktickú činnosť. Hospodárska politika sa zameriava na analýzu politických sociálno-ekonomických problémov, po ktorých nasledujú návrhy riešení, formulácie cieľov a ich napĺňanie prostredníctvom konkrétnych nástrojov. Cez ňu a jej čiastkové oblasti sa realizujú zásahy štátu do ekonomiky. Tie môžu mať rôznu mieru a intenzitu. Uvedené skutočnosti a vzájomnosť vzťahov sledujeme na národnej, ale aj na regionálnej a miestnej úrovni.

Verejná politika potrebuje k svojej realizácii verejnú správu. Existujú rozdiely v poznávacom zábere verejnej politiky a verejnej správy ako vedných odborov. Venovali sme sa im v poslednej kapitole.

Obsah učebného textu sledoval zámer poskytnúť študentom vysokých škôl na Slovensku základný prehľad o verejnej politike ako vednej disciplíne, predmete jej skúmania a aktéroch. Okrajovo sa dotkol termínov verejný záujem, verejný sektor a verejný statok. Zámerom bolo študovať ekonomické obmedzenia verejnej politiky a v súvislosti s tým preskúmať vzťah medzi ekonomikou a politikou a oblasti prieniku verejnej a hospodárskej politiky. Veľká pozornosť je venovaná nástrojom verejnej politiky s dôrazom na ekonomické nástroje tradičného, ako aj inovatívneho charakteru, napr. lokálna mena, časové peniaze a miestne výmenné systémy.

Veríme, že predkladaná publikácia obohatí každého, kto sa zaujíma o veci verejné a bude prínosom nielen v teoretickej, ale aj praktickej oblasti verejnej politiky.

## Zoznam bibliografických odkazov

- ADAMCOVÁ, Mária a Martin KLUS. 2006. *Verejná politika*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2006. 84 s. ISBN 80-8083-205-6.
- ADAMCOVÁ, Mária. 2009. *Systémový prístup k verejnej správe*. In: Politické vedy. Ročník XII., č. 2, 2009. s. 151-158. ISSN 1335-2741.
- ADAMCOVÁ, Mária. 2013. *Univerzálne teórie verejnej správy*. In: Teória a prax verejnej správy. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ, 2013. s. 13-23. ISBN 978-80-8152-061-7.
- ADAMCOVÁ, Mária. 2016. *Prieniky verejnej politiky a verejnej správy*. In: Verejná správa a spoločnosť. Ročník XVII., č. 1, 2016. s. 28-34. ISSN 1335-7182.
- ANDERSON, James E. 1975. *Public Policy Making*. New York: Praeger Publisher, 1975. 178 p. ISBN 978-02-7519-690-5.
- ANDROVIČOVÁ, Jarmila, Patrizia PRANDO ŠUŠOVÁ a Adriana VASILKOVÁ. 2021. *(Ne)viditeľná moc a štát. Teoretické a praktické problémy skúmania politiky*. Praha: Leges, 2021. 147 s. ISBN 978-80-7502-569-2.
- BEBLAVÝ, Miroslav. 2002. *Manuál pre tvorbu verejnej politiky*. Bratislava: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, 2002. 270 s. ISBN 80-89041-51-5.
- BIRKLAND, Thomas A. 2001. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Michigan: M.E. Sharpe, 2001. 294 p. ISBN 978-07-6560-418-7.
- BREČKA, Samuel. 2008. *Výskum vzťahu médií a politiky*. In: Veda, médiá a politika. Bratislava: VEDA, 2008. s. 41-46. ISBN 978-80-224-1001-4.
- BRIŠKA, František. a kol. 2010. *Teória a prax verejnej politiky*. Banská Bystrica: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB, 2010. 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8.
- CEVÁROVÁ, Dominika a Simona KOVÁČOVÁ. 2021. *Eticko-kultúrna dimenzia politológie a politiky*. Praha: Leges, 2021. 115 s. ISBN 978-80-7502-567-8.
- CÍBIK, Lukáš, 2020. *Financovanie verejnej správy*. Trnava: Univerzity sv. Cyrila a Metoda, 2020. 89 s. ISBN 978-80-572-0071-0.
- CIBUĽA, Peter. 2024. *Lokálna mena ako ekonomický nástroj verejnej politiky*. Dizertačná práca. Banská Bystrica: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB, 2024. 113 s.
- COLEBATCH, Hal Kempley. 2005. *Úvod do policy*. Praha: Barrister & Principal, 2005. 141 s. ISBN 80-86598-79-9.
- COLEBATCH, Hal Kempley 2009. *Policy*. Berkshire: Open University Press, 2009. 186 p. ISBN 978-0335-2354-09.

- DAVID, Roman. 2002. *Politologie. Základy společenských věd*. Olomouc: Nakladatelství Olomouc, 2002. 448 s. ISBN 80-7182-116-0.
- DOUTHWAITE, Richard, J. 1999. *The Ecology of money*. Green Books, 1999. 78 pp. ISBN 978-18-7009-881-6.
- DROR, Yehezkel. 2008. *Training for policy makers*. In: The Oxford Handbook of public policy. USA: Oxford University Press, 2008. 983 pp. ISBN 978-0-19-926928-0.
- DŘÍZOVÁ, Elena. 2012. *Politológia*. Nitra: Enigma Publishing, 2012. 365 s. ISBN 978-80-8133-009-4.
- DYE, Thomas R. 1976. *Policy Analysis. What governments do, why they do it, and what difference it makes*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1976. 122 p. ISBN 978-08-173-4835-9.
- DYE, Thomas R. 2010. *Understanding Public Policy*. USA: Quebecor World Book Services, 2010. 368 p. ISBN 978-0-205-75742-8.
- FARKAŠ, Peter. 2011. *Politologická reflexia vybraných problémov verejnej politiky*. Dizertačná práca. Banská Bystrica: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB, 2011. 203 s.
- FIALA, Petr a Klaus SCHUBERT. 2000. *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal, 2000. 170 s. ISBN 80-85947-50-1.
- GIBSON, Clark. C. 2005. *The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid*. Oxford: Oxford University Press, 2005. 264 p. ISBN 10-0-199-27884-9.
- HALÁSEK, D. 2011. *Veřejná politika*. Opava: Fakulta veřejných politik Slezské univerzity, 2011. 176 s.
- HOWLETT, Michael. 2005. *What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles*. In: Designing Government: From Instruments to Governance. Montreal: McGill Quenn's University Press, 2005. pp. 31-50. ISBN 978-07-7352-845-1.
- HOWLETT, Michael, M. RAMESH and Anthony PERL. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: University Press, 2009. 234 p. ISBN 978-0195428025.
- HILL, Michael. 2005. *The Public Policy Process*. Harlow: Pearson Education, 2005. 308 s. ISBN 0-582-89402-628.
- HULAN, Bohumír, Marek GREJTÁK. 2014. *Vybrané kapitoly z verejnej politiky a verejnej správy*. Žilina: Žilinská univerzita, 2014. 177 s. ISBN 978-80-554-0916-0.
- HUNČOVÁ, Magdalena. 1999. *Je veřejným zájmem podpora občanské svépomoci?* In: Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Brno: Masarykova univerzita, 1999. s. 175-180. ISSN 80-810-2236-1.

- HUSÁR, Ján. 2013. *Hospodárska politika a hospodárske právo*. In: *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*. Ročník 1, č. 1, 2013. s. 64-80. ISSN 1339-3995.
- JENKINS William Ieuan. 1978. *Policy, Analysis: A Political and Organizational Perspective*. New York: St. Martin's Press, 1978. 278 p. ISBN 978-03-126-1998-5.
- JENKINS-SMITH, Hank C. 1990. *Democratic Politics and Policy Analysis*. Pacific Grove: Cole Publishing, 1990. 248 p. ISBN 978-05-3412-702-2.
- JOHNSON, Janet Buttolph, H. T. REYNOLDS a Jason D. MYCOFF. 2019. *Political Science Research Methods*. University of Delaware: CQ Press, 2019. 400 p. ISBN 978-1544-331-4-30.
- JURÍČKOVÁ, Vilma. 2007. *Vzťah ekonomickej teórie a hospodárskej politiky*. Bratislava: Ekonomický ústav SAV, 2007. 33 s. ISSN 1337-5598.
- KLIMOVSKÝ, Daniel. 2006. *Verejná politika na regionálnej a komunálnej úrovni*. In: *Aktuálne otázky verejnej politiky*. Košice: Typopress, 2006. s. 225-296. ISBN 80-89089-46-1.
- KLIMOVSKÝ, Daniel. 2008. *Občianska participácia v procese tvorby verejnej politiky a jej formy a nástroje v slovenských podmienkach s osobitným zreteľom na komunálnu a regionálnu úroveň*. In: *Genéza a tvorba verejnej politiky na Slovensku*. Prešov: KM–Systém, 2008. s. 131-186. ISBN 978-80-85357-07-3.
- KLUS, Martin. 2007. *Verejná politika- Priestor, Efektívnosť, Nástroje, Nové výzvy*. Sládkovičovo: Vysoká škola v Sládkovičove, 2007. 139 s. ISBN 978-80-89267-10-1.
- KLUS, Martin. 2008. *Aktéri verejnej politiky- štrukturalizácia, voľba*. Banská Bystrica: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, 2008. 145 s. ISBN 978-80-8083-548-4.
- KONEČNÝ, Stanislav a Bruno KONEČNÝ. 2009. *Otvorená komunálna politika. Teória a prax*. Bratislava: Mayor, 2009. 292 s. ISBN 978-80-969133-3-6.
- KONEČNÝ, Stanislav. 2018. *Verejná politika ako proces a ako cyklus*. In: *Verejná správa a spoločnosť*. Ročník XIX, č. 2, 2018. s. 5-21. ISSN 1335-7182.
- KONEČNÝ, Stanislav. 2019. *Ekonomické nástroje v teórii verejnej politiky*. In: *Verejná správa a spoločnosť*. Ročník XX, č. 1, 2019. s. 61-84. ISSN 1335-7182.
- KONEČNÝ, Stanislav. 2021. *Teória verejnej politiky*. Košice: UPJŠ, ŠafárikPress, 2021. 242 s. ISBN 978-80-574-0011-0.
- KOPER, Ján, Katarína LIPTÁKOVÁ a Lenka ŠTEFÁNIKOVÁ. 2021. *Alternatívy vedeckého skúmania politiky z pohľadu vedy o politike, komparatívnej politológie, verejnej politiky, verejnej správy a behaviorálnej ekonómie*. Praha: Leges, 2021. 117 s. ISBN 978-80-7502-570-8.
- KOSORÍN, František, Jozef LABAJ. 1995. *Manažment verejnej správy*. Bratislava: Ekonomická univerzita, 1995. 130 s. ISBN 80-225-0696-6.

- KOVÁČOVÁ, Eleonóra. 2011. *Podstata a význam verejnej politiky*. In: Politické vedy. Ročník 14, č. 1, 2011. ISSN 1338-5623. s. 139-140.
- KOVÁČOVÁ, Eleonóra. 2021. *Politologické aspekty verejnej politiky a verejnej správy- verejný záujem a vymedzenie problému vo verejnej politike*. Praha: Leges, 2021. 78 s. ISBN 978-80-7502-566-1.
- KOVÁČOVÁ, Eleonóra a Ján KRÁLIK. 2015. *Verejná politika a verejná kontrola*. Banská Bystrica: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, 2015. 189 s. ISBN 978-80-557-0979-6.
- KOVÁČOVÁ, Natália a Ján KRÁLIK. 2017. *Úvod do štúdia verejnej politiky*. Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius, 2017. 166 s. ISBN 978-80-8167-061-9.
- KRÁLIK, Ján a Dušan MASÁR. 2015. *Teoretické a praktické otázky prístupu verejného marketingu k verejnej politike*. Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius, 2015. 130 s. ISBN 978-80-8167-045-9.
- KRÁĽOVÁ, Ľuba. 2006. *Genéza a tvorba verejnej politiky na Slovensku*. Prešov: KM-System, 2008. 359 s. ISBN 978-80-85357-06-6.
- KRÁĽOVÁ, Ľuba. 2008. *Substancia a genéza verejnej politiky (Príklady zo Slovenska)*. In: Politologická revue. Ročník XIII, č. 6, 2008. s. 58-86. ISSN 1211-0353.
- LAČNÝ, Milan. 2015. *Významové odtiene pojmu hospodárska politika*. In: Annales Scientia Politica. Ročník 4, č. 1, 2015. s. 74-77. ISSN 1339-0732.
- LASWELL, Harold Dwight. 1971. *Pre-View of Policy Sciences*. New York: American Elsevier, 1971. 173 p. ISBN 0444001123.
- LIETAER, Bernard. 2001. *The future of money: A new way to create wealth, work and a wiser world*. London: Century, 2001. 382 p. ISBN 100712683992.
- LIPTÁKOVÁ, Katarína a Ján KOPER. 2023. *Crisis as an Attribute of Modernity: Causes, Signs, Solutions*. Praha: Leges. 2023. 130 p. ISBN 978-80-7502-700-9.
- MACHYNIAK, Ján. 2020. *Verejná správa a verejná politika*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda, 2020. 79 s. ISBN 978-80-572-0103-8.
- MAJLINGOVÁ, Ľubica a kol. 2002. *Verejné služby*. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB, 2002. 314 s. ISBN 80-8055-754-3.
- MALÍKOVÁ, Ľudmila. 2001. *Verejná politika- výzva pre slovenskú politológiu*. In: Demokracia a právny štát v kontexte rozvoja politickej vedy. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, 2001. 205 s. ISBN 80-968372-5-7.
- MALÍKOVÁ, Ľudmila. 2003. *Verejná politika. Aktéri a procesy*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2003. 120 s. ISBN 80-223-1800-0.
- MALÍKOVÁ, Ľudmila a Martin DAŠKO. 2018. *Verejná politika*. Bratislava: Iris, 2018. 186 s. ISBN 978-80-8200-021-7.

- MANKIW, N. Gregory. 2000. *Zásady ekonómie*. Praha: Grada Publishing, 2000. 768 s. ISBN 978-80-7169-891-3.
- MEDVEĎ, Jozef, Juraj NEMEC a kol. 2011. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint dva, 2011. 640 s. ISBN 978-8-08-939346-6.
- Miestne dane* [online]. [cit. 2024-05-10] Dostupné na <https://www.financnasprava.sk/sk/obcania/dane/miestne-dane>
- MORAN, Michael, REIN, Martin and Robert E. GOODIN. 2008. *The Oxford Handbook of public policy*. USA: Oxford University Press, 2008. 983 pp. ISBN 978-0-19-926928-0.
- NOVOTNÝ, Vilém. 2011. *Vývoj studia verejných politik v Evrope: České studium verejných politik v evropském kontextu (srovnání případů Francie, SRN a ČR)*. Dizertační práce. Praha: Ústav politologie Filosofické fakulty UK, 2011. 173 s.
- OCHRANA, František, Ján PAVEL, Leoš VÍTEK 2010. *Verejný sektor a verejné finance*. Praha: Grada Publishing, 2010. 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2.
- ONDRIA, Peter. 2009. *Behaviorálny charakter politiky ako predmet záujmu modernej politickej vedy*. In: Politické vedy. Ročník 12, č. 2, 2009. s. 114-127. ISSN 1335-2741.
- PETERS, B. Guy. 1996. *American Public Policy*. New Jersey: Chatham House, 1996. p. 470. ISBN 780-93-4540-8-72.
- PETRÍKOVÁ, Daniela a kol. 2011. *Vybrané problémy hospodárskej politiky*. Košice: Ekonomická fakulta Technickej univerzity, 2011. 238 s. ISBN 978-80-8086-192-6.
- POLAČKOVÁ, Zuzana. 2001. *Časová banka*. Rajecké Teplice: Občianske združenie Kultúra, 2001.
- PORUBČAN, Peter, Pavol BARÁT, Drahomíra KUČÍRKOVÁ 2003. *Teória politiky*. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita, 2003. 260 s. ISBN 80-8069-167-3.
- POTŮČEK, Martin a kol. 2005. *Verejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 2005. 399 s. ISBN 80-86429-50-4.
- POTŮČEK, Martin a Lance LELOUP. 2005. *Přístupy k veřejné politice*. In: *Verejná politika*. Praha: Slon, 2005, s. 9-32. ISBN 80-86429-50-4.
- POTŮČEK, Martin a kol. 2016. *Verejná politika*. Praha: C. H. Beck, 2016. 309 s. ISBN 978- 80-7400-591-6.
- QUÉRÉ, Agnès Bénassy, Benoit COEURÉ, Pierre JACQUET and Jean Pisani FERRY. 2019. *Economic Policy*. New York: Oxford University Press, 2019. 680 s. ISBN 978-0-19-091210-9.
- QUIGGIN, John. 2008. *Economic constraints on public policy*. In: *The Oxford Handbook of public policy*. USA: Oxford University Press, 2008. 983 pp. ISBN 978-0-19-926928-0.
- RYBÁRIK, Jozef, Jozef LYSÝ a Stanislav KONEČNÝ. 2003. *Politológia*. Bratislava: Slovenská technická univerzita, 2003. 153 s. ISBN 80-227-2216-2.

- ŘÍCHOVÁ, Blanka. 2000. *Přehled moderních politologických teorií*. Empiricko-analytický přístup v soudobé politické vědě. Praha: Portál, 2000. 303 s. ISBN 80-7178-461-3.
- SABAYOVÁ, Mária a Marianna PRESPERÍNOVÁ. 2018. *Ekonomika a financie verejného sektora*. Bratislava: Akadémia policajného zboru, 2018. 218 s. ISBN 978-80-8054-776-9.
- SAFELL, DAVID C. 1990. *State and Local Government: Politics and Public Policies*. New York: McGrawe Hill, 1990. 317 s. ISBN 0-07-054409-3.
- SAMUELSON, Paul Anthony and William D. NORDHAUS. 2000. *Ekonomía*. Bratislava: Elita, 2000. 840 s. ISBN 808044059X.
- SAPRU, R. K. 2004. *Public Policy*. Sterling Publishers, 2004. 302 pp. ISBN 812-0727-03-7.
- SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, Emília. 2015. *Behaviorálne základy verejnej politiky* [online]. Bratislava: Univerzita Komenského, 2015. 152 s. ISBN 978-80-223-3928-5 [cit. 25-5-2024]. Dostupné na [https://www.behavioralnaverejnapolitika.sk/wp-content/uploads/2020/05/behavioralne\\_zaklady\\_verejnej\\_politiky.pdf](https://www.behavioralnaverejnapolitika.sk/wp-content/uploads/2020/05/behavioralne_zaklady_verejnej_politiky.pdf)
- STIGLITZ, Joseph E. 1997. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada, 1997. 661 s. ISBN 80-7169-454-1.
- SULÍK, David. 2010. *Zodpovedná spoločnosť*. Bratislava: PhDr. Vladislav Stanko, 2010. 145 s. ISBN 978-80-970399-0-5.
- ŠTEFANČÍK, Radoslav. 2005. *Metodológia spoločenských vied na príklade politológie*. In: Slovenská politologická revue. Č. 2, 2005. 12 s. ISSN 1335-9096.
- TETŘEVOVÁ, Liběna. 2008. *Veřejná ekonomie*. Praha: Professional Publishing, 2008. 88 s. ISBN 978-80-8694-679-5.
- TICHÁ, Karolina. 2013. *Rola médií v procese tvorby veřejnej politiky*. In: Revue spoločenských a humanitných vied. Č. 3-4, 2013.
- TURNPENNY, John R., Andrew J. JORDAN, David BENSON and Tim RAYNER. 2015. *The tools of policy formulation: an introduction*. In: The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. pp. 3-29. ISBN 978-1-78347-704-3.
- URAMOVÁ, Mária a kol. 2003. *Hospodárska politika*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta, 2003. 214 s. ISBN 80-8055-780-2.
- VAVERČÁKOVÁ, Marta, Michaela HROMKOVÁ, 2021. *Ekonomika a ekonomika rodiny pre sociálnych pracovníkov*. Trnava: Fakulta zdravotníctva a sociálnej práce, 2021. 117 s. ISBN 978-80-568-0241-0.
- VAVROUŠEK, Josef, Martin POTŮČEK a Miroslav PURKRÁBEK. 1994. *Zrod teorie veřejné politiky v České republice: úvodní studie k analýze formování a realizace veřejné politiky v České republice po r. 1989*. Praha: Vesmír, 1994. 99 s. ISBN 809-0113-16-8.

VEREJNÁ POLITIKA – úvod. Dostupné na <https://slideplayer.cz/slide/3260896/> [cit. 25-5-2024].

VESELÝ, Arnošt, NEKOLA, Martin. 2007. *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2007. 408 s. ISBN 978-80-86429-75-5.

VESELÝ, Arnošt. 2009. *Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice*. Praha: Karolinum, 2009. 262 s. ISBN 978-80-246-1714-5.

VINCOVÁ, Dominika. 2021. *Komunálna politika ako verejná politika*. In: Teória a prax verejnej správy. Košice: ŠafárikPress, 2021. s. 105-113. ISBN 978-80-8152-996-2.

VINCÚR, Pavol. a kol. 2001. *Hospodárska politika*. Bratislava: Sprint, 2001. 396 s. ISBN 80-88848-67-9.

VINCÚR, Pavol a kol. 2006. *Teória a prax hospodárskej politiky*. Bratislava: Sprint, 2006. 432 s. ISBN 80-89085-60-1.

VITÁLIŠOVÁ, Katarína, Radoslav KOŽIAK, Katarína LIPTÁKOVÁ a Jozef KRNÁČ. 2017. *Verejná politika a úloha občana v nej*. Banská Bystrica: Belianum, 2017. 166 s. ISBN 978-80-557-1248-2.

WEIMER, David., Aidan VINNING. 2017. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. New York: Routledge, 2017. 502 p. ISBN 978-1138216518.

ZAMBOVÁ, Andrea. 2016. *Stručne k metodologickým východiskám verejnej politiky* [online]. [cit. 2024-06-06] In: Posterus, portál pre odborné publikovanie. Ročník 9, č. 3, 2016. ISSN 1338-0087. 13 s. Dostupné na <http://www.posterus.sk/?p=18408&output=pdf>  
*Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov* [online]. [cit. 2024-05-23]. Dostupné na <https://www.mfsr.sk/sk/dane-cla-uctovnictvo/priame-dane/miestne-dane-poplatky/legislativa-sr/zakon-miestnych-daniach-poplatku/>

ŽÁK, Milan a kol. 1995. *Základy hospodárskej politiky*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1995. 347 s. ISBN 80-7079-160-8.

## **INTERAKCIE EKONOMIKY A VEREJNEJ POLITIKY**

**Autor:** doc. Ing. Katarína Liptáková, PhD.

**Recenzenti:** prof. PhDr. Monika Čambáliková, CSc.  
prof. PhDr. Ján Lid'ák, CSc.

**Rozsah:** 62 strán [4,4 AH]

**Forma:** online

**Vydavateľ:** Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2024

ISBN 978-80-557-2169-9

EAN 9788055721699

<https://doi.org/10.24040/2024.9788055721699>

ISBN 978-80-557-2169-9



9 788055 721699