

Informácia o vedeckom seminári na FVS UPJŠ dňa 5. 2. 2007 Genéza a tvorba verejnej politiky

Kráľová Ľuba

Resumé

PhDr. Ľuba Kráľová, PhD., die Dozentin an der Fakultät der öffentlichen Verwaltung, an der Pavol-Jozef-Safarik-Universität zu Kosice informiert über das Forschungsseminar zum Thema Genese und Bildung der Public Policy in der Slowakischen Republik. An dem Seminar haben nicht nur alle Forschender des Projektes zum gleichen Thema teilgenommen, sondern ihre Beiträge haben auch viele Gäste aus den diversen Universitäten getragen.

Keywords: Public Policy, Slovak Republic, Theory of Public Policy, Migration, Think-Tank, Policy network, Democracy, Citizenship

Pojem verejná politika sa stáva čím ďalej, tým frekventovanejší v slovníku politológov i politikov. Jedni študujú verejnú politiku ako dynamicky sa vyvíjajúcu disciplínu vnútri politickej vedy, ako verejnú polycentrickú a vyrokúvanú kolektívnu činnosť verejných autorít, druhí, v úlohe aktérov, ju tvoria ako pluralistickú a autonómnu konkrétnu činnosť vo verejnom priestore, priestore diskusie. Verejná politika sa zrodila v 60. rokoch 20. storočia na pomedzí politológie, sociológie, ekonómie a ďalších spoločenskovedných disciplín, analyzujúc novú úlohu štátu v postmodernej spoločnosti. Pôvodne bola definovaná v americkej politológii ako súbor výrokov o hľadaní a napĺňaní receptov dobrej vlády. Postupne sa zbavila svojho medzného charakteru a úplne sa včlenila do politickej vedy ako autonómna disciplína.

Na slovenských univerzitách sa verejná politika stala novým študijným odborom od 90. rokov 20. storočia. Nová disciplína sa postupne stala integrálnou súčasťou slovenskej politickej vedy, začala sa spájať s inými odbormi, napríklad verejnou správou alebo európskymi štúdiami. Napriek tomu, že sa termín verejná politika stal takmer „módnym“ pojmom, jeho obsah je pre mnohých nejasný a zahmlený. Ako sa rodí a ako sa tvorí verejná politika na Slovensku si zaumienil multidisciplinárne skúmať riešiteľský kolektív v zložení PhDr. Ľuby Kráľovej, PhD. (vedúcej daného tímu), doc. PhDr. Viery Bilasovej, CSc., PhDr. Štefana Surmánka, CSc., PhDr. Daniela Klimovského, PhDr. Richarda Gefferta, PhDr.

Radoslava Štefančíka, MPol., PhDr. Jany Mitaľovej, Ing. Evy Výrostovej a JUDr. Petra Molitotrisa.

Riešenie grantovej úlohy VEGA číslo 1/3590/06 pod názvom *Genéza a tvorba verejnej politiky v SR* je rozložené do troch hlavných etáp, pričom prvým krokom je prezentácia aktuálnych otázok verejnej politiky v politologickom, sociologickom, etickom a ideovo-hodnotovom zmysle globalizujúcej sa postmodernej spoločnosti (kolektívna monografia Kráľová Ľuba a kol.: *Aktuálne otázky verejnej politiky*. Košice: Typopress, 2006. 299 s.). Predstavenie aktuálnych otázok verejnej politiky má napomôcť nasledujúcemu riešiteľskému publicistickému výstupu, a to všeobecnej analýze genézy a tvorby verejnej politiky v demokratickom politickom režime všeobecne a na Slovensku zvlášť.

Objasneniu teoretických problémov pojmu verejná politika, ale aj konkrétneho napĺňania a implementácie verejnej politiky v slovenskej spoločnosti mal riešiteľskému kolektívu, ale i prizvanej odbornej verejnosti napomôcť vedecký seminár ako ďalší krok približujúci pochopenie genézy a tvorby verejnej politiky ako takej, na Slovensku zvlášť. Vedecký seminár s témou ***Genéza a tvorba verejnej politiky v SR*** dňa 5.2.2007 zorganizovali *Katedra sociálnych vied FVS UPJŠ v Košiciach* v spolupráci s *Inštitútom filozofie a etiky a konkrétne jeho súčasťou Katedrou etiky Filozofickej fakulty PU v Prešove* a *Katedrou politológie Filozofickej fakulty UCM v Trnave* v rámci grantovej úlohy VEGA *Genéza a tvorba verejnej politiky v SR*, č. projektu 1/3590/06. Seminár sa uskutočnil v priestoroch FVS UPJŠ na Popradskej ulici, č. 66 v Košiciach.

Pracovné stretnutie účastníkov vedeckého seminára otvoril dekan host'ujúcej Fakulty verejnej správy UPJŠ, Prof. JUDr. Igor Palúš, CSc. a vedúca organizujúcej Katedry sociálnych vied, PhDr. Eva Bolfíková, CSc.

PhDr. Kráľová Ľuba, PhD., členka Katedry sociálnych vied FVS UPJŠ, v hlavnom referáte *Policy network a problém vládnutia v procese tvorby verejnej politiky na Slovensku* poukázala na to, ako analýza verejnej politiky prispieva na jednej strane k objasneniu toho, že štát postupne stráca svoje monopolné postavenie v oblasti rozhodovania. Oslabovanie zasahovania štátu do chodu občianskej spoločnosti a relativizovanie hraníc medzi štátom a občianskou spoločnosťou v prospech verejnosti a trhového hospodárstva ako dvoch základných foriem občianskej spoločnosti je, bezpochyby, jeden z majoritných fenoménov prelomu 20. a 21. storočia. Historická forma štátu bola prekonaná ekonomickou globalizáciou, sociálnym a politickým vývojom, ktorý sa už neobmedzuje národným rámcom, pričom sa do popredia definitívne stavia problém polyvariantnosti vzťahu medzi štátom a verejným priestorom. Na druhej strane sa rozšírili a zmnohonásobili činnosti administratívy,

pričom používané vládne techniky verejnými činiteľmi sú diverzifikovanejšie a sofistikovanejšie vedúce k riešeniu čoraz zložitejších spoločenských situácií.

Nový koncept *policy network* (*politická sieť* či *sieť verejnej činnosti alebo verejnej politiky*) prenikol do politickej vedy konca 20. storočia v rámci *policy analysis* a reflektoval polyvariantnosť vzťahu štátu a verejného priestoru i postupné prekonanie etatistického modelu tvorby politiky v postmoderných demokraciách. Politické siete predstavujú pavučinu záujmov v medzivládnych rozhodovacích procesoch, pričom záujmové skupiny, ktoré sú v politických sieťach rozlične navzájom previazané, sledujú svoje záujmy a ciele, produkujú politiku bez integrujúceho centra. Pojem *policy network* teda relativizuje hranice štátu a občianskej spoločnosti postmoderny a zdôrazňuje diverzitu aktérov participujúcich na konštrukcii verejnej činnosti. Dôležitou požiadavkou na vládu zo strany verejnosti reprezentovanej najrozličnejšími občianskymi združeniami a mimovládnyimi organizáciami je transparentnosť tvorby verejnej politiky a jej etická dimenzia. Etická a demokratická môže byť len taká politika, ktorá slúži substanciálnym záujmom verejnosti. Tá ju v kolektívnom a mimopolitickom diskurze spoluvytvára a prostredníctvom médií a volieb kontroluje.

Referenčný rámec verejnej politiky sa uskutočňuje v tomto kolektívnom verejnom diskurze, zdôraznila Doc. PhDr. Bilasová Viera, CSc., vedúca Katedry etiky Inštitútu filozofie a etiky FF PU v Prešove, vo svojom referáte *Dopady integrácie a globalizácie na etiku verejnosti na Slovensku*. Upozornila zároveň na potrebu vytvárania demokratickej politiky na našom území po roku 1989 z hľadiska jej etickej dimenzie.

Morálka bez etiky či postmoralitná spoločnosť sú fenoménom, ktorý je produktom kvalitatívnej zmeny etiky verejnosti. Rozklad substancionálneho jadra verejnosti a zánik tradičných štruktúr verejnosti s výrazným rastom individualizmu viedol k vzniku individualizovaných morálok obrátených dovnútra verejnosti. Tento typ individualizovanej morálky je eticky nerefektovaným precitovaním šťastia, utrpenia, blahobytu, biedy, slobody i neslobody, lásky i nenávisťi v individuálnom mravnom vedomí (svedomí). Svedomie jednotlivcov nahrádza svedomie verejnosti. Množina individuálnych morálok atomizovanej spoločnosti neguje etiku verejnosti, ako ju poznáme z dejín moderných demokracií.

Na príspevok Doc. PhDr. V. Bilasovej, CSc. nadviazal svojím vystúpením PhDr. Geffert Richard, člen Katedry sociálnych vied FVS UPJŠ, na tému *Ideológie ako integrálna súčasť politického života na Slovensku*, v ktorom analyzoval politické ideológie ako dôležitú súčasť genézy verejnej politiky modernej spoločnosti. Pozornosť sústredil na kontinuálne otázky podstaty, miesta, úlohy a funkcií politických ideológií v modernej a postmodernej spoločnosti. Prostredníctvom výsledkov volieb do Národnej rady SR v rokoch 1990-2006 z

hľadiska inklinácie politických subjektov od streda k pravici alebo od streda k ľavici poukázal na zaujímavý efekt vytvárania vládnych koalícií v jednotlivých volebných obdobiach. Analyzoval taktiež podporu jednotlivým ideologickým koncepciám obyvateľmi Slovenska na základe zohľadnenia ich volebnej účasti.

PhDr. Surmánek Štefan, CSc., člen Katedry sociálnych vied FVS UPJŠ, zdôraznil *Nedostatky a deformácie prejavujúce sa vo fungovaní zastupiteľskej demokracie*. Dôležitou súčasťou tvorby verejnej politiky v demokratickom politickom režime je skúmanie jej zastupiteľského charakteru. Vo väčšine krajín demokratického sveta, vrátane Slovenska, je zastupiteľská forma demokracie najrozšírenejším spôsobom organizácie spoločenských a politických vzťahov. Ak dnes mnohí teoretici hovoria o kríze demokracie, prípadne o symptómoch krízového stavu, majú na mysli mnohé negatíva, späť v prvom rade s touto formou demokratickej organizácie. Štefan Surmánek upriamil svoju pozornosť na tie z nich, ktoré sú najtypickejšie a najčastejšie sa vyskytujúce práve v prostredí zastupiteľského systému a ktoré ako také v najväčšej miere ovplyvňujú rozvoj, smerovanie a ciele verejnej politiky, ako aj postoje ľudí k politickému daniu, politickým aktérom a možnostiam ďalšieho fungovania reálnej demokracie.

Tvorba verejnej politiky sa týka národných štátov alebo lokálnych kolektív a je neoddeliteľne spätá s činnosťou jednotlivcov, sociálnych skupín a rôznych heterogénnych aktérov tvorby verejnej politiky. Medzi nich, zaiste, patria nezávislé výskumné centrá, mozgové trusty, think-tanky. Úlohou *Think thankov v procese tvorby verejnej politiky SR* sa na seminári zaoberal PhDr. Horváth Peter, PhD., vedúci Katedry politológie FF Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave. Think-tanky sú akýmsi novým typom inštitúcií, ktorý sa objavil v mnohých krajinách po druhej svetovej vojne, pričom ich cieľom je poznanie takých súvislostí, ktoré sú využiteľné pri rozhodovaní vo verejnej sfére (najmä pri rozhodovaní o verejných politikách). Ich výhodou, v porovnaní s tradičnými akademickými inštitúciami, akými sú napríklad univerzity, je to, že vo svojej činnosti postupujú veľmi pružne a flexibilne.

PhDr. Štefančík Radoslav, MPol., člen Katedry politológie FF Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave predstúpil pred kolegov s príspevkom na tému *Problém migrácie a verejná politika*. Koniec 20. storočia priniesol krajinám strednej Európy výrazné celospoločenské zmeny. Pádom „železnej opony“, otvorením hraníc, následnou demokratizáciou spoločnosti a s postupnou transformáciou národných ekonomík musia štáty bývalého komunistického bloku čeliť novým problémom. Jedným z nich sú dôsledky presídľovania veľkých skupín obyvateľstva rozličných národností, kultúr, zvykov a tradícií do iných štátov, ich následná integrácia alebo neintegrácia, resp. osvojovanie si sociálnych,

kultúrnych, politických a iných inštitúcií v novej vlasti. Na prahu tretieho tisícročia je tak migračná politika plnohodnotnou súčasťou verejnej politiky, rovnako ako politika zdravotná, sociálna, vzdelávacia, mediálna či bezpečnostná.

Decentralizovaná a dekoncentrovaná tvorba verejnej politiky prenesená do regiónov je predpokladom demokratickej voličskej legitimizácie moci. Čím ďalej, tým menej hierarchické a viac horizontálne, lokálne a spolupracujúce spravovanie verejných záležitostí s dôrazom na partnerstvo pri doručovaní verejných služieb je budúcnosťou pre Slovenskú republiku.

Na vyššie uvedené problémy poukázal vo svojom vystúpení PhDr. Klimovský Daniel, člen Katedry sociálnych vied FVS UPJŠ, nazvanom *Občianska participácia ako prvok procesov súvisiacich s tvorbou verejnej politiky na komunálnej i regionálnej úrovni*. Rozsiahla občianska participácia a konzultácie s občanmi sú všeobecne akceptované ako nevyhnutné elementy rozhodovacieho procesu, a to na všetkých úrovniach demokratického, administratívno-politického systému a vo všetkých jeho organizáciách, pričom je málo pravdepodobné, že by došlo v blízkej budúcnosti k oslabeniu tohto trendu. Zmysel, prípadne význam participácie stále narastá, dokonca sa začínajú objavovať pokusy o označenie súčasnej demokracie výrazom participatívna demokracia, zdôraznil Daniel Klimovský.

PhDr. Mitaľová Jana a Ing. Výrostová Eva, členky Katedry ekonomických vied FVS UPJŠ, prispeli do diskusie na danom seminári témou *Metódy rozpočtovania vo verejnej správe SR*. Venovali sa verejným rozpočtom s dôrazom na metódy rozpočtovania a ich možnosti využitia vo verejnej správe. Definovali verejné rozpočty a vymedzili aktuálnu rozpočtovú sústavu v Slovenskej republike s uvedením základných legislatívnych noriem, ktoré túto oblasť upravujú. Svoju pozornosť upriamili aj na charakteristiku základných metód rozpočtovania či priblíženie situácie v implementácii vybraných moderných metód rozpočtovania na úrovni štátnej správy i územnej samosprávy v Slovenskej republike. Verejné financie sú dôležitým nástrojom verejnej politiky.

JUDr. Molitoris Peter, člen Katedry právnych vied FVS UPJŠ, doplnil predchádzajúci príspevok témou *Legálne rámce tvorby, schvaľovania a realizácie verejných rozpočtov*, venujúc sa problematike regulácie tvorby verejnej politiky prostredníctvom práva, ktorá využíva, na rozdiel od iných normatívnych systémov, aj prostriedky štátneho donútenia na zabezpečenie realizácie zámerov verejnej politiky. Najvýznamnejším právnym predpisom upravujúcim verejné rozpočty analyzovaný autorom je zákon o štátnom rozpočte.

Z vyššie predstavenej diskusie na vedeckom seminári *Genéza a tvorba verejnej politiky v SR* vyplynulo, že v procese tvorby verejnej politiky postmodernej demokratickej spoločnosti sa prvom rade po novom formulujú sociálne, politické, ekonomické problémy, ale

i duchovné a morálne normy obmedzovaním sociálnych výdavkov a potvrdzovaním nových prostriedkov intervencie politických elít do procesu tvorby verejnej politiky. V druhom rade sa opätovne definujú hranice súkromného a verejného priestoru s podstatným oslabením hybnej úlohy štátu a vyrovnaním sa s liberálnou ekonomickou politikou. V treťom rade ide o novú výmenu medzi centrom a perifériou spolu s masívnou decentralizáciou.

Vedecký seminár *Genéza a tvorba verejnej politiky* prebiehal v tvorivej atmosfére, ku ktorej prispela rôznorodosť pohľadov založená multidisciplinaritou jeho účastníkov. Konkrétnym výstupom zo živej diskusie, ale i rozšírených príspevkov väčšiny účastníkov seminára bude ďalšia kolektívna monografia pracovného tímu vedeného Ľubou Kráľovou *Genéza a tvorba verejnej politiky v SR (I.)*.