

Kapitola 1

Nástroje verejnej politiky

1.1. Úvod

Verejná politika sa venuje hľadaniu a riešeniu problémov, ktoré sa vyskytujú v spoločnosti, či už je to nadmerné užívanie tabakových výrobkov mladistvými, dopravné zápchy, nezamestnanosť alebo klesajúca kvalita vôd. Cieľom tejto kapitoly je predstaviť nástroje, ktoré možno použiť pri ich riešení.

Každý z nástrojov verejnej politiky má svoje výhody i nevýhody, a preto každý štátny zamestnanec, politik, ale i mimovládny analytik musí zvažovať, pomocou akého nástroja sa najlepšie a s najmenšími negatívnymi účinkami dosiahne vytýčený cieľ. V slovenskej praxi sa stretávame so spoliehaním sa na právne nástroje. Tie sú však len jednou z možností, ktoré máme k dispozícii, keď hľadáme riešenia verejných problémov. Preto sa táto kapitola venuje celej škále dostupných nástrojov. Po nej nasleduje osobitná kapitola so zameraním na legislatívu.

1.2. Čo sú nástroje verejnej politiky

Nástroje verejnej politiky sú prostriedky, ktorými sa nositeľ moci pokúša uviesť svoje koncepcie, stratégie a zámery do praxe tak, aby skutočne fungovali a dosiahli vopred stanovený cieľ. To znamená, že sa rozhoduje nielen o tom, aký problém treba vyriešiť a či sa v tomto probléme angažovať, ale i o tom, či bude svoje rozhodnutia presadzovať prostredníctvom jediného nástroja alebo kombináciou rôznych nástrojov a napokon i o tom, aký typ nástroja je najvhodnejšie použiť. Vybrať si možno z celej škály nástrojov, od právnych a ekonomických až po organizačné, od reštriktívnych po motivačné, ako aj nástroje s veľkou či malou mierou zaangažovanosti vlády, štátu, miestnej samosprávy a iných aktérov (viď obrázok 1).

Ak vláda vidí ako problém napríklad nadmernú spotrebu tabakových produktov mladistvými, môže sa rozhodnúť, aký nástroj verejnej politiky použije, aby sa v skupine mladistvých znížilo fajčenie. Môže sa rozhodnúť odštartovať kampaň v masmédiách, v rámci ktorej sa budú vysvetľovať nebezpečenstvá súvisiace s fajčením. Môže sa rozhodnúť prijať takú právnu úpravu, ktorá bude zakazovať predaj tabakových výrobkov mladistvým, alebo ktorou sa z fajčenia mladistvých stane trestný čin. Môže zvýšiť dane na tabakové produkty. Môže poskytnúť dotáciu výskumníkom, aby sa sústredili na príčiny návykovosti na tabak a vyvinuli metódy liečby mladistvých, závislých od tabaku. Môže prenechať liečbu návykovosti na tabaku mimovládnym organizáciám (dobrovoľnú alebo nútenú), alebo môže povoliť výrobky, ktoré nahrádzajú návykový tabak, a tak napomáhajú pri zbavovaní sa závislosti. Vláda si môže vybrať jeden z týchto nástrojov politiky alebo kombináciu viacerých. Výber nástroja či prostriedku je teda často rovnako ťažký a zložitý ako definovanie problému, a teda i samotného cieľa verejnej politiky.

1.3. Dôvody používania nástrojov verejnej politiky

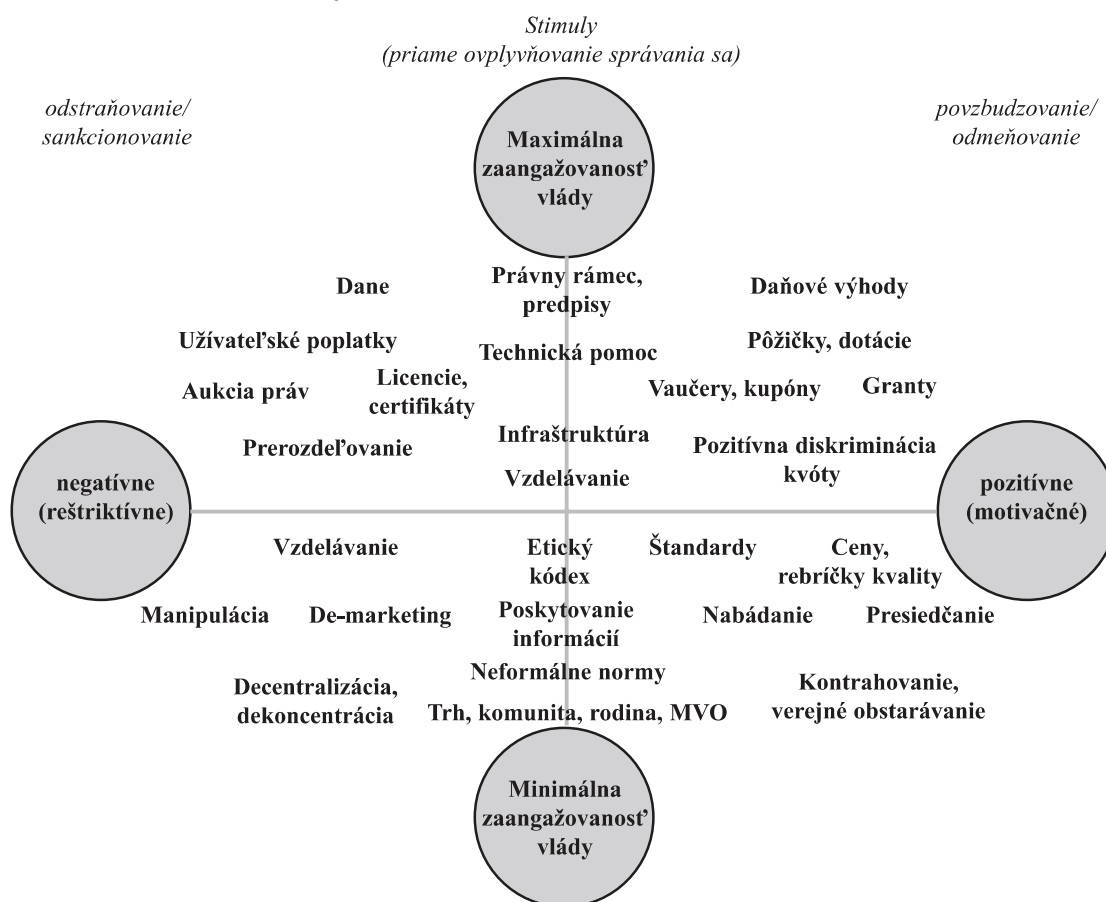
Každý nástroj verejnej politiky zodpovedá iným cieľom, akými sú napríklad rovnosť či rovnoprávnosť, spravodlivosť, efektívnosť, účinnosť, prerozdelenie v rámci spoločnosti,

zodpovednosť voči verejnosti, zmena správania sa občana, zmena hodnôt občana či iný cieľ.

Zasahuje sa predovšetkým pri tzv. zlyhaní trhu.¹ Keďže táto kapitola sa sústreďuje na nástroje a nie na dôvody ich používania, predostrieme len veľmi stručný náčrt dôvodov zlyhania trhu:

- informácie účastníkov trhu môžu byť neúplné a nepresné
- trh má externality, ktoré nie sú zarátané do ceny - teda pozitívne alebo negatívne sekundárne dôsledky (napr. vzdelávanie, výskum, znečistenie ovzdušia)
- niektoré tovary a služby sú zo svojej podstaty verejné - z ich poskytovania má úžitok každá osoba bez ohľadu na jej podiel pri platení za daný tovar či službu (národná bezpečnosť, verejné osvetlenie)
- konkurenčné prostredie je nedokonalé (prirodzené monopoly, neúplný trh)
- spoločnosti sa nepáčia výsledky činnosti trhu (chýba spravodlivosť, rovnosť)

Obrázok 1: Škála nástrojov intervencie



Zdroj: „Policy Instruments“, K. Staroňová v Manual in Practical Policy-Making (2002).

Osobitne sa chceme venovať poslednej oblasti, keďže je predmetom najčastejších nedorozumení. Spravodlivosť a rovnosť sa týkajú odpovedí na otázky, kto dostane čo, kedy a ako.² Rovnosť a spravodlivosť súvisia s našimi hodnotami a morálnymi princípmi a každý z nás ich inak chápe. Najlepšie je ilustrovať rozdielne možnosti chápania týchto pojmov a s nimi súvisiace dilemy na konkrétnom príklade.

¹ Vid' viac napr. v Polycy Analysis: Concepts and Practice alebo v literatúre o mikroekonomike.

² D. Stone, Policy Paradox: The Art of Political Decision-Making, str. 39.

Rozdielne chápanie pojmov rovnosť a spravodlivosť - názorný príklad

Predstavme si čokoládovú tortu, ktorá má byť spravodlivo rozdelená medzi študentov jedného krúžku. Tradičné ponímanie spravodlivosti hovorí, aby sa torta rozdelila na rovnaké časti podľa počtu študentov. Navrhované riešenie však nie je vždy najspravodlivejšie z nasledovných dôvodov/problémov a s nimi spojenými dilemami:

1. Je nespravodlivé voči tým, ktorí nemohli na danú hodinu prísť, alebo nenavštevovali daný predmet. Všetci sú predsa študenti univerzity a mali by mať rovný prístup k torte. A čo tí, ktorí chceli navštevovať daný predmet, ale neboli pre nedostatok miesta prijatí? Ide teda o prístup presadzujúci nerovný prístup/rovný podiel. Nástroj verejnej politiky, ktorý sa používa na dosiahnutie iného výsledku: rovnosť príležitostí, antidiskriminačné zákony.
2. Dekan fakulty je nespokojný a navrhuje rozdelenie torty tak, aby odzrkadľovalo štruktúru školy: študenti - pár omrvíniek, doktorandi - pár kúskov, asistenti - štvrtiny, docenti - štvrtiny s čokoládovou polevou atď. Ide teda o prístup presadzujúci, že rovnaká úroveň v hierarchii má rovnaký podiel/ rozdielna úroveň má rozdielne podiely. Nástroj verejnej politiky, ktorý sa používa na dosiahnutie takéhoto výsledku: rozdeľovanie podľa zásluh.
3. Muži protestujú a tvrdia, že ženy majú tradične lepšiu možnosť mať čokoládovú tortu, keďže vedia piecť. Torta má byť rozdelená na základe rodovej príslušnosti, t.j. muži dostanú jednu polku (jedna tretina študentov sú muži) a ženy druhú. Ide o teda o prístup presadzujúci rovnaký blok/nerovný podiel pre jednotlivca. Nástroj verejnej politiky, ktorý sa v tom prípade používa na dosiahnutie takéhoto výsledku: kvóty, pozitívna diskriminácia.
4. Študenti daného krúžku mali v minulom semestri spoločný obed a tvrdia, že dnešná čokoládová torta by sa mala vnímať ako súčasť predchádzajúceho obeda. To znamená, že tí, ktorí mali predjedlo a hlavné jedlo, už nemusia mať kus čokoládovej torty a iba tí, ktorí mali len hlavné jedlo, by mali mať aj čokoládovú tortu. Ide o teda o prístup presadzujúci rovnaký podiel na väčšom celku/nerovný podiel na konkrétnej časti. Nástroj verejnej politiky, ktorý sa v tom prípade používa na dosiahnutie takéhoto výsledku: prerozdeľovanie, granty, dotácie.
5. Niektorí študenti majú alergiu na čokoládu, iní zase nemajú radi čokoládu. Títo študenti chcú len malý alebo žiaden kúsok a prenechajú väčšie kusky iným. Ide o rovnakú hodnotu / nerovný podiel. Nástroj verejnej politiky, ktorý sa v tom prípade používa na dosiahnutie takéhoto výsledku: Politika zohľadňujúca individuálnu hodnotu pripisovanú predmetu.
6. Iní kričia, aby každý dostal vidličku a nech si uchmatne toľko, koľko vládze a chce. Ide o rovnakú príležitosť na začiatku rozdeľovacieho procesu, výsledkom sú však nerovné podiely. Nástroj verejnej politiky, ktorý sa v tom prípade používa na dosiahnutie takéhoto výsledku: súťaž.
7. Čo ak je čokoládová torta taká malá, že sa nedá rozdeliť medzi všetkých študentov? Vtedy niekto navrhne: „Vyžrebujeme toho, kto dostane čokoládovú tortu“. Ide o teda o prístup presadzujúci to, aby každý mal rovnaké šance/nerovné podiely. Nástroj verejnej politiky, ktorý sa v tom prípade používa na dosiahnutie takéhoto výsledku: lotéria.
8. Iný navrhne, nech sa konajú voľby a kto vyhrá, dostane čokoládovú tortu. Tu ide opäť o proces, kde každý má rovnakú príležitosť/nerovný podiel. Nástroj verejnej politiky, ktorý sa v tom prípade používa na dosiahnutie takéhoto výsledku: hlasovanie.

Zdroj: „Policy Paradox: The Art of Political Decision-Making“, D. Stone, str. 39-41.

1.4. Klasifikácia nástrojov vo verejnej politike

Vlády v strednej a východnej Európe pri tvorbe verejnej politiky tradične dávajú dôraz na legislatívu a na rolu parlamentu, ministerstiev či rezortov. Predpokladá sa, že keď sa vypracovaná verejná politika prijme, jednoducho začne fungovať iba tým, že sa vytvorí zákon, ktorý akoby automaticky mal spustiť proces jej implementácie. Sú však aj také formy verejnej politiky, ktoré nepotrebujú formálny súhlas vlády či parlamentu, ale jednoducho vstúpi z konkrétnych krokov, alebo vyplývajú z praxe v danej oblasti. Dobrým príkladom je presun dôrazu na prevenciu v starostlivosti o zdravie vo viacerých krajinách. Vlády nemusia na to, aby sa ich koncepcie uplatňovali v praxi iba meniť právnu úpravu. Môžu sa pokúsiť modifikovať správanie ľudí, a to inými nástrojmi a prostriedkami. Úlohou je vybrať taký nástroj alebo kombináciu nástrojov, ktoré sú pre riešenie daného problému najvhodnejšie, pričom vláda vezme do úvahy obmedzenia i potenciál každej kategórie nástrojov i politické dôsledky použitia konkrétneho nástroja či prostriedku.

V tabuľke 1 je načrtnuté rozdelenie nástrojov verejnej politiky podľa ich typu a miery ich záväznosti - od povinných až po úplne dobrovoľné.

Tabuľka 1: Klasifikácia nástrojov verejnej politiky

použité nástroje, formálnosť nástrojov	právne	ekonomické	informačné	administratívne
povinné nástroje (regulácia)	právny rámec (občianske a trestné právo)	regulácia (kontroly cien, množstva, produkcie, vstupu a výstupu z priemyselného odvetvia)	priame poskytovanie informácií (povinné zverejňovanie informácií)	priame poskytovanie služieb štátom
	právna úprava (predpisy, povolenia, zákazy, nariadenia vlády, vyhlášky)	dane, clá	nepriame poskytovanie informácií (vydávanie licencií, registrácia a certifikácia)	budovanie infraštruktúry, posilňovanie ľudských zdrojov
zmiešané nástroje (pozitívne a negatívne stimuly)	kvóty, pozitívna diskriminácia	dotácie (kupóny, pôžičky, granty, daňové zvýhodnenie)	poskytovanie a šírenie informácií (kampane)	nepriame poskytovanie služieb pomocou nezávislých organizácií
	rozhodovacia právomoc, inštrukcie, príručky	aukcia práv ⁴	nabádanie	
	štandardy, konvencie, usmernenia	dane, užívateľské poplatky	odrádzanie; tlmenie nadmerného dopytu	kontrahovanie ⁵
dobrovoľné nástroje	etické kódexy odporúčania, neformálne normy, dobrý príklad, spoločenské zvyky		ceny, rebríčky kvality	neziskové organizácie
				rodina, komunita
				trh

Zdroj: adaptované podľa „Policy Instruments“, K. Staroňová v Manual in Practical Policy-Making (2002).

⁴ Aukcia práv (dražba) je predanie práv na poskytovanie alebo užívanie tovaru alebo služieb na inú inštitúciu (predovšetkým ziskovú) pomocou aukcie.

⁵ Kontrahovanie, resp. kontrahovanie alebo outsourcing sa vzťahuje na zmluvné poverenie ziskových alebo neziskových inštitúcií, na poskytovanie určitých služieb alebo tovaru.

Okrem povinných nástrojov teda možno používať aj zmiešané nástroje - pozitívne a negatívne stimuly. Motivačné a demotivačné faktory sú opačnými stranami tej istej mince. Motivačné faktory uľahčujú alebo spríjemňujú ľuďom isté konanie či správanie, ktoré si želáme. Demotivačnými faktormi im správanie či konanie sťažujeme alebo zdražujeme, čím sa snažíme odstrašiť ich od neho. Niektorí radšej sľubujú odmenu, iní hrozia trestom, ale oba tieto nástroje sú založené na tom, že prinútime iných ľudí, aby si vybrali také konanie, ktoré si želáme my. Kombinácia nástrojov umožňuje verejnému sektoru angažovať sa vo väčšej či menšej miere pri formovaní rozhodovania a správania neštátnych subjektov, pričom konečné rozhodnutie prenecháva im.

Ďalšou možnosťou sú dobrovoľné nástroje. Rodina, komunita, neziskové mimovládne organizácie a trh sú dôležitými prostriedkami realizácie verejnej politiky predovšetkým v ekonomickej a sociálnej oblasti. V akejkolvek spoločnosti známi, priatelia a susedia poskytujú často neplatené ale najkvalitnejšie služby, napríklad starostlivosť o blízkych. Vláda môže prijať také opatrenia, aby rozšírila alebo podporila ich prirodzenú rolu. Podobne mimovládne organizácie často najlepšie vnímajú problémy svojej komunity a poskytujú adekvátne a/alebo alternatívne služby. Pritom sa vytvárajú hodnotné neformálne normy a väzby, ktoré „nútia“ občanov správať sa podľa nich.

1.5. Jednotlivé nástroje verejnej politiky

Cieľom nasledujúceho zoznamu nástrojov verejnej politiky je ponúknuť inšpiráciu pri riešení konkrétneho problému. Jedným z možných spôsobov jeho využitia je uvažovať o určitom probléme a prejsť si zoznam s otázkou, či sa v ňom nájde nejaký spôsob, ktorý by sa mohol využiť pri jeho riešení. Súčasťou zoznamu je aj časť o výhodách a nevýhodách daného nástroja. Zoznam postupne uvádza právne, ekonomické, informačné a administratívne nástroje vždy od viac formálnych, až po dobrovoľné.

Právne nástroje

Právne nástroje sprevádzajú celý náš život. Niektoré druhy predpisov vyžadujú, aby sme sa správali istým spôsobom. Iné predpisy dávajú jednotlivcom alebo organizáciám určité práva. Zákony a iné všeobecne záväzné právne predpisy sú vynútilné zvyčajne prostredníctvom trestnoprávných alebo občianskoprávných sankcií. Dohľad nad dodržiavaním zákonov, ich vynucovanie a interpretácia predstavuje finančne náročný mechanizmus vyžadujúci obrovský aparát úradníkov, policajtov, prokurátorov, sudcov a väzenského zboru. Verejná politika sa často priveľmi opiera o formálne všeobecne záväzné nástroje. Samozrejme, kvôli fungovaniu spoločnosti je nevyhnutné vytvoriť právny rámec a základnú právnu úpravu, ale k dispozícii máme i množstvo neformálnych právnych nástrojov, ako sú napríklad etické kódexy a štandardy, ktoré pozitívne motivujú cieľovú skupinu, aby sa správala želaným spôsobom.

Formálne predpisy a právne úpravy

Výhody	Nevýhody
<ul style="list-style-type: none"> ● Menia správanie verejnosti ● Zabezpečujú spravodlivosť prostredníctvom rovnakého zaobchádzania ● Väčšia predvídateľnosť pre občanov, čo napomáha budovaniu právneho štátu a zákonnosti ● Eliminujú ľubovôľu a diskrimináciu v správaní verejných činiteľov/štátnych zamestnancov ● Informácie potrebné na zavedenie právnej úpravy nie sú rozsiahle, pretože vláda nepotrebuje vopred vedieť preferencie fyzických a právnických osôb ● Efektívne tam, kde je daná aktivita úplne nežiaduca (detská pornografia) ● Administratíva sa nemusí zaoberať neistými záležitosťami ● Sú politicky atraktívne v situáciách, keď verejnosť chce vidieť rýchle a rozhodné kroky vlády 	<ul style="list-style-type: none"> ● Nemenia hodnoty a postoje verejnosti ● Nezabezpečujú spravodlivosť, keďže predpisy nie sú citlivé voči kontextuálnym a individuálnym rozdielom ● Sú nepružné a neumožňujú vziať do úvahy individuálne okolnosti, čo má za následok také rozhodnutia a dopad, s ktorými právna úprava nerátala (opačné/zvrátené motivácie) ● Môžu posunúť nežiaducim smerom aktivity dobrovoľného, alebo súkromného sektora a podporovať ekonomickú neefektívnosť ● Môžu brániť inovácii a technologickému pokroku pre limitované možnosti experimentovať ● Z hľadiska administratívy nie je možné urobiť právnu úpravu každej nežiaducej aktivity ● Náklady na vynucovanie môžu byť vysoké (náklady na informácie, prešetrovanie a sťahanie) ● Náklady na odstránenie negatívnych efektov právnych úprav môžu byť vysoké (napr. vysoké dane na cigarety podporujú pašovanie a iné formy správania, ktoré sa vyhýba plateniu daní)

V rámci právnych nástrojov poznáme nasledovné možnosti konania:

- Zaviesť novú právnu úpravu alebo zrušiť predchádzajúcu (regulácia a deregulácia)
- Zaviesť alebo zrušiť trestnoprávnu úpravu (kriminalizácia a dekriminalizácia)
- Vytvárať alebo obmedzovať možnosti na využívanie medzier v zákonoch
- Prijatť, vyškolitť alebo lepšie dohliadať na pracovníkov zabezpečujúcich dodržiavanie regulácie
- Presnejšie zacieliť dodržiavanie pravidiel regulácie, a tak odhaliť porušovateľov, prípadne zvýšiť hrozbu sankcií, alebo zlepšiť efektívnosť využívania zdrojov
- Zvýšiť alebo znížiť rozsah sankcií
- Zaviesť kvóty
- Sprísnitť alebo uvoľniť možnosť odvolania
- Zmeniť spôsob výkazníctva a kontrolný proces
- Delegovať rozhodovaciu právomoc na nižšie úrovne
- Pripraviť jasné inštrukcie o spôsobe rozhodovania
- Vytvoriť nové štandardy, alebo zrušiť existujúce štandardy
- Sprísnitť alebo uvoľniť existujúce štandardy
- Podporiť tvorbu etických kódexov
- Podporiť aplikáciu „dobrého príkladu“

- Vytvoriť odporúčania na vhodné „správanie“, riešenie situácie, atď.
- Pridať, obmedziť alebo zlepšiť mechanizmus riešenia sťažností pre verejnosť alebo zamestnancov

Dekriminalizácia a následná legalizácia

Dekriminalizácia znamená oslobodenie trhu odstránením trestnoprávných sankcií a ich nahradenie alternatívnymi trestami, napr. pokutami, alebo pretvorenie vnímania tejto aktivity na spoločensky prijateľnú aktivitu. Popud na legalizáciu a dekriminlizáciu často vychádza zo zmeny spoločenských postojov. V mnohých krajinách sa objavujú tendencie legalizovať trh prostitúcie, hazardných hier a užívania drog. Táto zmena vyplýva z uvedomenia si neúčinnosti politiky kriminalizácie, ktorá má významné nezamýšľané negatívne dôsledky (čierny trh, zvýšené náklady na zdravotníctvo, atď.).

Privatizácia

Privatizácia obsahuje niekoľko prepojených ale navzájom nezávislých prístupov:

- Prechod od dotovania organizácií k vyžadovaniu poplatkov od používateľov
- Kontrahovanie, outsourcing - zmluvné poskytovanie niektorých tovarov a služieb, ktoré tradične poskytuje štátny sektor ziskovými alebo neziskovými organizáciami
- Predaj podnikov vlastnených štátom súkromnému sektoru
- Demonopolizácia - proces, v rámci ktorého vláda uvoľní či zruší obmedzenia brániace súkromným firmám v priamej konkurenčnej súťaži s verejnými organizáciami

Rovnosť príležitostí

Legislatíva a politika rovného prístupu (rovnosť príležitostí, antidiskriminácia) sa vytvára tak, aby poskytla znevýhodneným skupinám rovnaký prístup k vzdelávaniu, pracovným miestam, kariérnemu rastu, atď. Cieľovou skupinou opatrení sú tradične znevýhodnené skupiny (ženy, menšiny).

Na základe rodovej analýzy sa zistilo, že ženy sa kvôli svojej tradičnej rodovej roly ocitajú v osobitnej životnej situácii vo chvíli, keď z dôvodu neplatenj rodičovskej práce vypadli z procesu platenej práce a chcú sa znovu doň vrátiť. Mnohé opatrenia v oblasti podpory zamestnanosti slúžia na zlepšenie prístupu k pracovným miestam. Opatrenia podporujúce ženy pri návrate do zamestnania sú teda konkrétne opatrenia na dosiahnutie rodovej spravodlivosti. Pritom možno zmeniť i rámcové podmienky, ktoré ženy do tejto situácie dostávajú: opatrenia na spružnenie pracovného času a na materiálne zabezpečenie počas rodičovskej práce patria do procesu uplatňovania rodového hľadiska rovnako ako zvýhodnenia spojené so zamestnávaním žien, ktoré sa po rodičovskej prestávke vracajú do zamestnania. Až keď sa zlučiteľnosť pracovných a rodičovských povinností bude týkať žien a mužov rovnakou mierou, nebude uplatňovanie rodového hľadiska v tejto oblasti potrebné. To isté platí i pre mužov, pretože oni majú na základe svojho rodu sťažený prístup do niektorých oblastí práce, napríklad v oblasti súkromných opatrovateľských služieb. V rámci uplatňovania rodového hľadiska v personálnej politike by preto mohlo vzniknúť dlhodobé podporné opatrenie pre mužov, ktoré by im uľahčilo a otvorilo prístup do oblasti opatrovateľských služieb.

Zdroj: „Ako uplatňovať rodové hľadisko: Aspekty stratégie Európskej únie“, Barbara Stiegler, str. 24-25.

Kvóty, pozitívna diskriminácia

Kvóty sú nástroj, ktorý rezervuje určitú časť príležitostí alebo výhod pre členov určitej skupiny. Môže ísť o miesta na lekárskej fakulte, pozície vo firme alebo verejné zákazky. Kvóty majú tendenciu kopírovať hlavné spoločenské rozdelenia spoločnosti - na základe etnickej príslušnosti, rasy, rodu alebo náboženstva, ktoré rozdeľujú spoločnosť na dva alebo tri veľké bloky. Okrem kvót možno použiť aj menej "tvrdé" metódy, napríklad pozitívnu diskrimináciu. Pozitívna diskriminácia využíva také opatrenia, ktoré zvýšia kvalifikáciu tradične znevýhodnených skupín, aby mali rovnaké šance ako majoritná skupina. Nejde teda o zvýhodňovanie nekvalifikovaných skupín, ako sa mnohokrát nesprávne vníma pozitívna diskriminácia, ale o pomoc zvyšujúcu pravdepodobnosť ich úspechu v súťaži s ostatnými (napríklad stáže, zmena kritérií pre výber, kde sa zdôrazňujú špecifiká danej skupiny). Pozitívna diskriminácia sa primárne používa najmä v školstve a zamestnanosti. Spolu s kvótami sa vníma ako náprava predchádzajúcej diskriminácie, ktorá spôsobila nevýhodné postavenie alebo nereprezentatívne zastúpenie skupiny v spoločnosti.

V krajinách so sociálne slabšou menšinou je veľmi ťažké nájsť kvalifikovaných menšinových uchádzačov o niektoré profesie. Pritom je všeobecne zrejmé, že je dôležité mať reprezentovanú i menšinu v určitých profesiách, predovšetkým kvôli citlivejšiemu prístupu a chápaniu kultúrnych odlišností, budovaniu pozitívnych vzorov a integrácii menšín. Nadácia otvorenej spoločnosti - Open Society Foundation pripravuje programy na zvýšenie kvalifikácie rómskej menšiny, aby títo uchádzači uspeli v konkurencii. Financujú sa napríklad stáže a štipendiá pre mladých rómskych žurnalistov v jednotlivých rádiách, pripravujú sa špeciálne školenia. Po absolvovaní takejto stáže sa rómski žurnalisti uchádzajú o zamestnanie za rovnakých podmienok ako nerómski uchádzači. Podobne sa NOS-OSF snaží vypracovať projekt, v rámci ktorého by boli rómski adepti na policajta pripravovaní skôr a dlhšie, aby uspeli na prijímacích pohovoroch na strednú policajnú školu. Ide teda o programy, ktoré napomáhajú konkurencieschopnosti znevýhodneným skupinám, ktoré pre sociálnu, kultúrnu, jazykovú alebo inú bariéru nemajú rovnakú možnosť uspieť.

Zdroj: Materiály Nadácie otvorenej spoločnosti - Open Society Foundation.

Delegovanie rozhodovacej právomoci

Konkrétne konanie (jeho hodnotu, morálne kvality a prijateľnosť) v normálnom živote posudzujeme v závislosti od kontextu. Inak posudzujeme vhodnú výšku pokuty pre cestujúceho v MHD, ktorému včera vypršala permanentka, a inak pokutu pre večného čierneho pasažiera. V niektorých prípadoch je preto vhodné dať priestor na presun rozhodovacej právomoci na nižšie úrovne, ktoré môžu citlivo zachytiť rozdielnosti prostredia a umožňujú kreatívne reakcie na nové situácie. To v praxi znamená, že predpisy ponechávajú aspoň časť rozhodnutia na uvážení toho, kto ho uplatňuje. Napríklad dopravná polícia má všade na svete priestor na samostatné rozhodnutie o tom, ako konkrétne potrestať niektorý priestupok. Pri delegovaní rozhodovacej právomoci je však kľúčové vypracovať základné inštrukcie alebo príručky, ktoré príkladmi riešia určité situácie. Takéto jasné inštrukcie umožňujú efektívne vykonávať rozhodovaciu právomoc a súčasne zabezpečujú konzistenciu v krokoch administratívy alebo iných zamestnancov. Zároveň si treba uvedomiť riziká korupcie a zneužívania tohto prístupu.

Etické kódexy, pokyny a štandardy

Spoločnosť a právny systém veľmi závisia od noriem, ktoré svojou podstatou nie sú trhové. Lekári, zdravotné sestry a sudcovia sa správajú podľa písaných aj nepísaných etických pravidiel a profesionálnych hodnôt obmedzujúcich oportunistické správanie. Tento fakt platí najmä v profesiách s tzv. asymetriou informácií, v ktorých lekár či advokát vedia o veci oveľa viac ako ich zákazníci, a preto ich majú do veľkej miery „vo svojej moci“. Pri týchto profesiách je vhodné podporovať tvorbu interných etických kódexov zo strany profesijných združení. Mnohé inštitúcie si pre svojich zamestnancov vypracujú jasné kritériá správania sa, s ktorými sa majú stotožniť a podľa ktorých sú neskôr i hodnotení. Stávajú sa tak súčasťou inštitucionálnej kultúry. Okrem kritérií správania je vhodné vypracovať i pokyny alebo štandardy určitých aktivít a správania, ktoré napomáhajú dosiahnuť cieľ podobný ako pri etických kódexoch, t.j. obmedzovanie oportunizmu a zvyšovanie kvality konania.

Vo vyspelých krajinách sa stáva pravidlom, aby si rôzne oblasti verejnej správy vypracovali základné princípy profesionálneho správania medzi sebou a vo vzťahu k svojmu zákazníkovi - občanovi. Hoci tieto princípy alebo etické kódexy bývajú mnohokrát dobrovoľné, ich nedodržiavanie môže viesť k nápravným opatreniam v rámci danej asociácie alebo združenia, prípadne až k vylúčeniu spomedzi svojich radov. Táto samosprávna alebo samoregulačná črta tak napomáha zvyšovaniu kvality služieb. Takéto asociácie sa snažia o vychovávanie svojich členov a poskytujú vlastné možnosti ďalšieho vzdelávania. Napríklad, etický kódex sudcov na Slovensku - Zásady sudcovskej etiky - upravuje správanie sa svojich členov pri výkone funkcie sudcu, ich verejný a súkromný život a disciplinárne postihuje tých, ktorí ho porušia. Vychádza pritom z medzinárodných štandardov a odporúčaní.

Neformálne normy, príklady a odporúčania

V spoločnosti fungujú mnohé pravidlá, ktoré nie sú súčasťou právneho poriadku. Sú spoločenské zvyky a tradície, neformálne normy malých skupín a rodín, morálne pravidlá, ako aj princípy a stanovky súkromných združení. Tieto neoficiálne predpisy majú často pre jednotlivcov a organizáciu väčšiu silu ako zákon a môžu významne podporovať právne predpisy, alebo naopak podnecovať k ich porušovaniu. Neformálne pravidlá, najmä dôvera, zdvorilosť a dlhodobá reciprocita, ktorá umožňuje spoločnosti odolávať krátkodobému oportunizmu, môžu z trhu a spoločnosti vytvoriť lepšie miesto. Verejný sektor na ne nemá veľký vplyv, ale v rámci svojich možností by mal podporovať normy podporujúce neformálnu občiansku zaangažovanosť.

Konkurencia, lotéria, hlasovanie

Skúsenosti z viacerých krajín ukazujú, že ľudia sú ochotní akceptovať nerovnaké výsledky, ak vedia, že proces rozhodnutia/rozdeľovania bol spravodlivý. Ide o mimoriadne dôležitý fakt, pretože v mnohých prípadoch existuje len obmedzený počet miest alebo tovaru. V tom prípade verejná politika môže využiť rôzne nástroje na ich pridelenie s dôrazom nie na výsledok, ale na spravodlivosť procesu.

V justícii je napríklad veľmi dôležité, aby verejnosť vedela, že prípady sa riešia neustranne a spravodlivo - až potom sa ľudia môžu stotožniť s verdiktmi súdu. Preto mnohé súdy v Európe začali prideľovať prípady sudcom náhodne, prostredníctvom počítačového programu. Tento prístup prináša do procesu transparentnosť a spravodlivosť a aj na Slovensku napomáha uviesť do praxe princíp zákonného sudcu. Lotéria sa čoraz častejšie využíva pri príležitostiach, kde nie je možné stanoviť jednoznačné kritériá výberu a najspravodlivejším spôsobom je transparentný proces. Príkladom používania lotérie je každoročná distribúcia pracovných povolení v USA.

Ekonomické nástroje

Dane

Hlavným účelom daní je zvyčajne získať prostriedky používané na financovanie výdavkov verejného sektora. Dane sa však dajú použiť aj ako nástroj verejnej politiky, ktorý má vzbudiť želané správanie, alebo odradiť od neželaného správania. Dane majú rozličné formy a spôsoby, akým sa uvádzajú do praxe a fungujú. Zdanením tovaru, služby alebo aktivity štát nepriamo odrádza od konzumácie takéhoto tovaru, použitia takejto služby alebo vykonávania takejto aktivity. Ciele verejnej politiky týkajúce sa znižovania fajčenia, pitia alkoholických nápojov a hrania hazardných hier pre ich nepriaznivé účinky sa čiastočne dosahujú mimoriadne vysokými daňami uvalenými na cigarety, alkohol a výnosy z hazardných hier. Dane sa dajú použiť aj ako pozitívna motivácia, napríklad odpočítateľné položky od zdaniteľného príjmu, odpustenie daní a daňové kredity, ktoré možno priamo odpočítať z daňovej povinnosti. Keďže negatívne i pozitívne daňové motivačné prostriedky menia relatívne ceny, dajú sa považovať za určitú formu dotácie. Ak napríklad umožníme firmám, aby si od daňovej povinnosti odrátili plnú sumu investícií do zariadení na úsporu energie, znamená to, že takéto zariadenia sú lacnejšie než vtedy, keď ich firmy musia odpisovať po dobu ich zvyčajnej životnosti, ako to musia robiť s iným investičným majetkom.

Daňové úľavy sú formou odpustenia dane, napríklad jej odklad, odpočítanie/zrážka, kredity, alebo preferenčné sadzby, ktoré závisia od nejakej činnosti alebo nečinnosti. Daňové úľavy predstavujú odpustenia daní (takých, ktoré by sa inak vyrubili), a nie sú priamymi výdavkami štátu. Vlády pokladajú daňové úľavy za lákavé, pretože sa skrývajú v daňových zákonoch a opatreniach, a tak prechádzajú nepovšimnuté, čo uľahčuje ich zavádzanie i pretrvávanie v systéme. Navyše, ich používanie nevyžaduje priame výdavky, ľahko sa administratívne spravujú a vynucujú a netreba vytvárať žiadne špeciálne úradnícke miesta, či robiť úkony navyše. Firmu, ktorá uvažuje o modernizácii továrne alebo preškolení personálu, je možné presvedčiť, aby svoje plány realizovala práve tým, že sa jej poskytnú daňové úľavy. Na druhej strane, daňové úľavy sa považujú za nespravodlivé voči sociálne slabším skupinám, keďže ľudia s nízkymi príjmami nemôžu využívať daňové úľavy do takej miery ako bohatí z jednoduchej príčiny - neplatia toľko daní.⁶

Aké sú možnosti:

- zaviesť novú daň
- zrušiť existujúcu daň

⁶ D.L. Weimer a A.R. Vining, Policy Analysis: Concepts and Practice, str. 214-221.

- zmeniť sadzbu dane
- zmeniť základ dane
- zlepšiť proces výberu daní
- zdaniť určitú externalitu (cigarety, alkohol)

Dotácie/Granty

Termín dotácie sa vzťahuje na všetky formy finančných transferov jednotlivcom alebo právnickým osobám. Účelom transferu je finančne motivovať organizácie, aby robili želanú aktivitu. I keď rozhodnutie je ponechané na jednotlivcov a právnické osoby, pravdepodobnosť toho, že budú konať v súlade s cieľmi verejnej politiky sa zvyšuje, pretože odmenou za takúto voľbu je dotácia. Individuálni účastníci sa rozhodujú sami, či na dotáciu zareagujú i vo svetle meniacich sa okolností. Dotácie umožňujú i to, že sa vezmú do úvahy miestne a sektorové (rezortné) okolnosti, keďže dotáciu si zvolia len tí jednotlivci a firmy, ktorí veria, že bude prínosom. Dotácie majú mnohé formy, napríklad granty, pôžičky, kupóny, daňové úľavy, atď.

Dotácie / Granty

Výhody	Nevýhody
<ul style="list-style-type: none"> ● Tento nástroj sa pružne administratívne riadi ● Povzbudzujú inováciu tým, že sa jednotlivcom a firmám umožní vhodne zareagovať (na rozdiel od iných, právnych nástrojov, ktoré obyčajne od inovačných prístupov odrádzajú) ● Náklady na administratívu a vynucovanie sú nízke ● Politicky sú prijateľnejšie, pretože prínosy sa koncentrujú u niekoľkých, kým náklady a výsledky sú rozložené v populácii ● Ľahko sa zavádzajú, ak sa kryjú ciele vlády a túžby cieľových skupín 	<ul style="list-style-type: none"> ● Často je ťažké zaviesť ich, keďže na dotácie treba financovanie z nových alebo existujúcich zdrojov výnosov ● Náklady na zhromaždenie informácií o tom, koľko dotácií bude potrebných na povzbudenie želaného správania, môžu byť vysoké ● Zraniteľné voči oportunistickému správaniu časti dodávateľov (napr. ak firma očakáva, že sa zavedie dotačný program na redukovanie emisií určitej znečisťujúcej látky, môže dočasne zvýšiť emisie, aby sa kvalifikovala na vyššiu úroveň dotácií) ● Keďže fungujú nepriamo, uplynie isté obdobie, kým je možné pozorovať želané účinky ● Môžu byť nadbytočné v prípadoch, keď by sa predmetná aktivita objavila i bez dotácie ● Je ťažké eliminovať ich, pretože existuje protitlak existujúcich poberateľov, ktorí sa bránia ich strate a zrušeniu

Dotácie a granty sa často využívajú na podporu činností, ktoré trhy, ani neziskové alebo dobrovoľnícke aktivity neposkytujú v dostatočnom množstve a kvalite. Ide o tzv. motivačné efekty. Prostredníctvom grantov a dotácií dochádza i k presunu finančných prostriedkov ľuďom, organizáciám alebo úrovniam štátnej správy tak, aby sa zvýšil ich majetok - ide o tzv. majetkové efekty.

Často nastáva situácia, že chceme vytvoriť motivačné efekty, ale nie efekty majetkové, prípadne naopak. Napríklad môžeme chcieť zvýšiť príjem/majetok chudobnejších vrstiev

prostredníctvom dotácií a grantov, ale bez toho, aby sa znížila ich motivácia pracovať. Takisto môžeme mať záujem podporiť podniky a univerzity v určitej oblasti vedy a výskumu, nie však tak, aby sa obohatili. Je dôležité si všimnúť, že pri udelení dotácií alebo grantov sú zvyčajne stanovené rozličné smernice alebo podmienky, ktoré je potrebné dodržiavať. Hrozba, že v dôsledku porušenia predpisov môže dôjsť k odňatiu dlhodobého grantu alebo dotácie môže fungovať ako istý druh regulačnej sankcie, čím sa z takýchto grantov alebo dotácií stávajú zvláštne regulačné hybridy.

Aké sú možnosti:

- Pridať ďalší typ dotácie alebo grantu
- Zrušiť existujúci typ dotácie alebo grantu
- Zmeniť objem dotácií alebo grantov
- Zmeniť kritériá poskytovania, príp. zaviesť, zrušiť alebo zmeniť vzorec, podľa ktorého sa poskytujú dotácie
- Zmeniť podmienky pridelenia alebo uchádzania sa o dotácie alebo granty
- Uvoľniť kontrolu dodržiavania pravidiel
- Sprísniť kontrolu dodržiavania pravidiel

Granty sa zvyčajne ponúkajú poskytovateľom služieb a tovaru s cieľom, aby vyprodukovali viac želaného tovaru alebo služby než bez grantu. Príkladmi grantov sú verejné prostriedky použité na dotovanie hromadnej dopravy alebo súkromných divadiel. Takmer každá vyspelá krajina poskytuje týmto spôsobom priamu alebo nepriamu pomoc výskumu a vývoju. Základným predpokladom udeľovania grantov je súťaž medzi možnými žiadateľmi. V praxi to znamená, že štát neudeľuje automaticky určitú sumu napríklad divadlám, ale žiada splnenie určitých kritérií a využíva určitý koeficient pri rozdeľovaní celkovej sumy. Samozrejme, tieto kritériá musia byť verejne známe.

Kupóny majú určitú nominálnu finančnú hodnotu a štát ich ponúka spotrebiteľom konkrétneho tovaru, alebo služby za určitých podmienok. Rozhodnutie o tom, či využiť kupóny a u koho ich použiť, ostáva na spotrebiteľovi - občanovi. Dodávateľ potom kupón predloží štátu/samospráve na preplatenie. Kupóny, podobne ako granty, majú zvýšiť spotrebu tovaru alebo služieb, ktoré vláda považuje za žiaduce. Na rozdiel od grantov, ktoré sa poskytujú výrobcovi a obmedzujú voľbu zo strany konzumentov, systém kupónov dotuje spotrebiteľov a umožňuje im uplatniť relatívne slobodnú voľbu na trhu. Podporuje konkurencieschopnosť medzi dodávateľmi, čo zlepšuje kvalitu a znižuje náklady.

Typickým príkladom nepriameho kupónového systému sú rôzne jedálne kupóny (Cheque déjeuner, Ticket restaurant, atď.). Vláda síce zaväzuje zamestnávateľa prispievať na stravu svojho zamestnanca v minimálnej výške, ale spôsob a konkrétnu výšku zabezpečenia stravy je ponechaný na zamestnávateľa a zamestnanca. Niektoré firmy tak prispievajú svojim zamestnancom v plnej výške nominálnej hodnoty kupónov, iné čiastočne. Samotný fakt, že zamestnanec si sám vyberá miesto stravovania (reštaurácia, bufet, obchod), má viacero výhod, ako napr. zvyšovanie konkurencie a tým i kvality inštitúcií, ktoré takéto služby poskytujú, znižovanie nákladov firmy na obhospodarovanie vlastnej jedálne a časová efektívnosť pre samotného zamestnanca pri rozhodovaní o spôsobe stravovania. V USA či Kanade sa v čoraz väčšej miere takýto spôsob výberu občanmi uplatňuje i v službách poskytovaných štátom, ako napríklad vzdelávanie (dotácia na žiaka nejde cez školy, ale priamo v podobe kupónov a rodičia/žiaci si sami vyberajú školu), sociálne bývanie, zdravotnícka či opatrovateľská starostlivosť. Najvýraznejším problémom tohto nástroja je, že ho často možno zneužiť na iné ako pôvodné účely, ako je tomu napríklad pri tzv. gastrolístkoch.

Pôžičky

Úvery od vlády/verejných inštitúcií za nižšiu ako trhovú úrokovú sadzbu sú tiež formou dotácie. Celá suma pôžičky sa však nemôže chápať ako dotácia, len rozdiel medzi úrokom z daného úveru a úrokom na trhu. V mnohých krajinách je bežným zvykom smerovať pôžičky do upadajúcich priemyselných odvetví. V takých prípadoch je však veľká pravdepodobnosť, že pôžičky budú neefektívne, keďže len spomalia zánik neprofitujúcich firiem v danom priemyselnom odvetví. Okrem toho vždy vzniká otázka, či by na daný cieľ danému subjektu požičali súkromné banky. Ak nie, tak dotáciou nie je len rozdiel medzi úrokovými sadzbami, ale v zásade pôžička ako celok, pretože existuje výrazné riziko jej nesplatenia.

Aukcia práv

V situáciách, v ktorých nemôže účinne fungovať trh, môže vláda napodobniť trhové procesy. Štát určí fixné množstvo práv na poskytovanie alebo užívanie tovaru alebo služieb, ktoré sa môže presunúť pomocou aukcie (dražby) na súkromného poskytovateľa a trh. Tí, ktorí majú najväčší záujem poskytnúť alebo užívať daný tovar, sa musia na aukcii uchádzať o právo poskytnúť alebo užívať tovar a ponúknuť cenu, na akú si cenia dané právo. Inými slovami, právo na poskytovanie a/alebo užívanie tovaru alebo služby sa môže priamo predať cez aukciu tomu, kto si toto právo najviac cení.

V mnohých krajinách navrhli kontrolovať emisie nebezpečných toxických splodín práve týmto spôsobom⁷ - vláda určí objem toxických látok, ktoré môžu vstúpiť na trh, a zvyšok ponechá na rozhodnutie trhu. To znamená, že firmy, ktoré vo svojom výrobnom procese používajú toxické látky, si musia napríklad v rámci ročnej aukcie zakúpiť povolenie na používanie určitého množstva toxických látok a až potom môžu zakúpiť dané toxické látky. To spôsobí, že sa vyprodukuje práve toľko toxických látok, koľko je štát ochotný tolerovať a vyprodukovujú ich tí, ktorým sa to najviac oplatí. Tí totiž majú motiváciu ponúknuť najvyššiu cenu.

Aukcia práv sa využíva i pri predaji licencie na prevádzkovanie káblovej televízie. V tomto prípade však nie je zmyslom aukcie to, aby právo prevádzkovať prirodzený monopol vyhral ten, čo ponúkne najvyššiu cenu pre štát. Ten, koho ponuka zvíťazí, stanoví cenu pre spotrebiteľa podľa svojej ľubovôle, a keďže neexistuje konkurencia, môže ísť o cenu veľmi vysokú. Inými slovami, tento prístup by viedol len k nepriamemu zdaneniu spotrebiteľa. Efektívnejší prístup je vyžadovať od tých, čo sa zúčastnili aukcie, aby súťažili o najnižšiu maloobchodnú cenu, za ktorú sú ochotní dodávať tovar či službu zákazníkom. Víťazom aukcie bude ten, kto bude požadovať od zákazníkov najmenej.

Aukcia vlastníckych práv

Výhody	Nevýhody
<ul style="list-style-type: none"> ● Aukcie ponúkajú istotu, že sa objaví len určené množstvo neželanej / želanej aktivity ● Rozhodnutie urobí trh podľa síl dopytu a (umelo limitovanej) ponuky ● Ľahko sa zavádza (vláda zafixuje strop a trh urobí zvyšok) ● Pružný inštrument (vláda môže meniť strop kedy chce a ako chce, subjekty musia svoje správanie adekvátne prispôbiť) ● Povzbudzuje inováciu 	<ul style="list-style-type: none"> ● Môže povzbudzovať špekuláciu, keď špekulanti vykúpia „do zásoby“ všetky práva ● Tí, ktorí si nemôžu kúpiť práva, možno budú nútení podvádzať, keďže nemajú k dispozícii žiadnu inú alternatívu ● Ten, ktorého ponuka vyhrala, je motivovaný podvádzať a má i možnosť podvádzať a to tým, že zníži kvalitu tovaru (takejto situácii je možné sa vyhnúť, no nevyhnutné je presne definovať a monitorovať tovary a služby) ● Vysoké náklady na monitorovanie, ak je snaha vyhnúť sa uvedeným nedostatkom alebo vytváraniu čierneho trhu

Užívateľské poplatky

Jedným z možných prístupov je tiež stanoviť „cenu“ za určitý typ konania. Túto cenu možno vnímať ako pokutu, ktorá má odradiť od nežiaduceho správania a financovať odstránenie jeho následkov či iné užitočné aktivity. Užívateľské poplatky sú kombináciou regulácie právnymi úpravami a trhových nástrojov. Regulačný aspekt súvisí s tým, že vláda

⁷ M. Howlett a M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, str .95.

stanovuje poplatok (daň) za aktivitu bez toho, že by ju zakazovala alebo obmedzovala. Rozsah skutočne realizovanej aktivity určia trhové sily. Náklady na poplatky vedú jednotlivcov a organizácie k finančnej analýze a rozhodnutiu, či sa konkrétnej aktivity úplne vzdajú, alebo ju znížia na úroveň, kde ešte výnosy prevyšujú náklady.

Mnohé krajiny využívajú užívateľské poplatky v oblasti kontroly znečisťovania životného prostredia. Singapur riešil dopravné zápchy a tým spôsobené znečistenie v centre mesta tým, že zaviedol poplatky za vstup do centra mesta autom (MHD je spod takýchto poplatkov vyňatá). Vďaka tomu náklady na vstup vo vlastnom vozidle sú vyššie v porovnaní s MHD a dočeli sa celkové zníženie počtu dopravných prostriedkov v centre.

Ďalším často používaným príkladom sú poplatky užívateľov za znečistenie životného prostredia emisiami, ktoré sa tiež nazývajú poplatky za vypúšťanie odpadu. Ak je poplatok vyrubený za množstvo vypúšťaného odpadu, znečisťovateľ sa bude snažiť znížiť znečistenie na úroveň, pod ktorou bude znižovanie znečistenia drahšie než poplatky za vypúšťanie znečisťujúcej látky. Znečisťovateľ bude teda neustále hľadať spôsoby minimalizovania poplatkov, ktoré musí platiť a to tým, že bude znižovať úroveň vypúšťania znečisťujúcich látok.

Zdroj: „Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems“, M. Howlett a M. Ramesh, str.95.

Užívateľské poplatky

Výhody	Nevýhody
<ul style="list-style-type: none"> ● Ľahko sa zavádzajú (umožňujú firmám a jednotlivcom postupne nachádzať alternatívy k plateniu poplatkov tak, aby si znížili náklady) ● Poskytujú pretrvávajúcu finančnú motiváciu redukovania nežiaducej aktivity ● Podporujú inováciu tým, že sa stane záujmom firmy hľadať lacnejšiu alternatívu ● Pružný nástroj ● Nízke administratívne náklady na vynucovanie, keďže zodpovednosť znižovania predmetnej aktivity je ponechaná na jednotlivcoch a firmách 	<ul style="list-style-type: none"> ● Vysoké náklady na zhromažďovanie informácií o vhodnej úrovni poplatkov ● Medzi stanovením poplatkov a zareagovaním adresátov uplynie istý čas ● Ťažké je naplánovať reakciu, pretože vychádza z rozhodnutí súkromného sektora

Informačné nástroje

Zo všetkých prostriedkov ovplyvňovania ľudského správania sú informácie tým najzložitejším. Presvedčanie na základe argumentov a dobrovoľná zmena správania sú však základom mnohých politických koncepcií a riešení. Vlády sa angažujú vo vzdelávacích a osvetových kampaniach, aby ľudia nerozhadzovali odpadky a nefajčili, aby používali bezpečnostné pásy vo vozidlách a jazdili bezpečne, aby sa venovali cvičeniu, recyklovali odpad či darovali krv. Jednou z podmienok dobre fungujúceho trhu je, že o dostupných alternatívach musia mať jednotlivci k dispozícii všetky informácie. S poskytovaním úplných informácií (z hľadiska predávajúceho) či získavaním takýchto informácií zo strany kupujúceho sa však vždy spájajú isté náklady a ľudia ich nemusia byť ochotní znášať.

Predávajúci môžu zatajovať isté prvky svojich produktov, ktoré by negatívne ovplyvnili ich predaj. Kupujúci nemusia mať dostatočné vedomosti, aby chápali informácie o produktoch, či dokonca, aby boli schopní položiť tie správne otázky. Preto v mnohých prípadoch stačí ako štátny zásah priame poskytovanie informácií štátom alebo vynútenie poskytovania informácií zo strany tretích osôb.

Informačné nástroje

Výhody	Nevýhody
<ul style="list-style-type: none"> ● Dobré východisko, ak definitívne riešenia problému nie sú známe ● Lahko sa zavádza ● Ak sa nájde lepší nástroj, politika presvedčania sa môže bez veľkých ťažkostí zmeniť, alebo sa s ňou môže prestať ● Z hľadiska finančných nákladov a nákladov na personál finančne nenáročné (administratíva vynakladá minimálne finančné prostriedky a nemusí zabezpečovať vynucovanie) ● Konzistentné s hodnotami a argumentáciou demokracie (napr. individuálna zodpovednosť, sloboda) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Priame poskytovanie informácií je menej účinné, ak sa skombinuje s inými nedokonalosťami trhu (obmedzená pozornosť spotrebiteľov, nesprávne vnímanie rizika, produkty vyvolávajúce závislosť) ● Udeľovanie licencií a certifikácia môžu viesť k monopolnej cenotvorbe (vstupné bariéry sú prívysoké a konkurencia obmedzená) ● Príliš slabé nástroje, ak sa vyžadujú okamžité výsledky, ako to býva v krízových obdobiach ● Ak paralelne s týmito nástrojmi nefungujú pozitívne alebo negatívne stimuly, úsilie presvedčiť má zväčša nízkupravdepodobnosť úspechu, alebo funguje len krátkodobo ● Najlepšie sa používa v súčinnosti s inými nástrojmi

Aké sú možnosti konania:

- Požadovať zverejnenie informácií
- Priame hodnotenie alebo certifikácia vládou
- Nepriame hodnotenie alebo certifikácia profesijnými združeniami
- Štandardizácia obsahu a formy poskytovaných informácií
- Požadovať písanie informácií jednoduchým jazykom a štýlom
- Dotovať tvorbu informácií
- Dotovať šírenie informácií
- Upozorňovať na možné riziká a nebezpečenstvá
- Podporiť informovanosť
- Profesionalizovať poskytovateľov daných služieb prostredníctvom školení, akreditácie alebo udeľovania licencií
- Podporovať inovatívnosť v informačných kanáloch a produktoch (súťaže, rebríčky kvality)
- Využívať iné subjekty na tvorbu komunikačnej kampane (mimovládne organizácie, atď.)

Ide najmä o nasledovné techniky:

Vzdelávanie a šírenie informácií

Okrem poskytovania informácií môže štát pristupovať i k aktívnemu šíreniu informácií a vzdelávaniu, predovšetkým pri aktivitách zameraných na zmenu správania želaným smerom. Aktívne šírené informácie majú často všeobecnú povahu. Z tohto hľadiska sú veľmi mocným nástrojom médiá a školy, najmä **zavádzanie nových učebných osnov a materiálov, dokumentárne filmy, vysielanie rozhlasu, putovné výstavy, sponzorovanie vedeckých konferencií, označovanie kvality informačnými nálepkami v istých oblastiach, výstavy a múzeá**. Napríklad vlády, ktoré chcú zvýšiť environmentálne povedomie občanov, investujú do učebných materiálov, ktoré sa používajú v škôlkach a zaoberajú sa separovaním odpadu (samozrejme vhodným spôsobom a štýlom), do nových osnov, ktoré do každého aspektu vyučovania včleňujú environmentálne otázky, do súťaží zvyšujúcich konkurencieschopnosť, atď. Ďalším nástrojom je zhromažďovanie a šírenie štatistických údajov a prognóz, ktoré sa týkajú ekonomických otázok alebo podmienok na trhu. Účelom všetkých nástrojov je poskytnúť domácnostiam a firmám viac informácií s väčšou kvalitou, čo im umožňuje urobiť lepšie rozhodnutia. Príklad aktívneho využitia komunikačnej stratégie v slovenských reáliách nájdete v kapitole Konzultácia a koordinácia, časť realizácia.

Požiadavky na zverejňovanie informácií

Štát sa snaží pomôcť jednotlivcom urobiť správne rozhodnutie na základe dostupných informácií, a preto požaduje povinné zverejňovanie informácií o **rozličných atribútoch kvality produktu** (označovanie potravín, výstražné upozornenia na cigaretách, označovanie starostlivosti o šatstvo, požiadavky zverejňovania záruky, informácie na nálepkách o obsahu a požiadavky, aby boli tieto inštrukcie napísané „jednoduchým jazykom“) **alebo o procese** (napr. zákon o slobodnom prístupe k informáciám). Samotné poskytovanie informácií, napríklad o negatívnych alebo nežiaducich zdravotných účinkoch fajčenia nemusí byť adekvátnou a dostatočnou politickou odpoveďou na fajčenie, pretože tabak má návykové vlastnosti, a preto treba použiť aj dodatočné nástroje a prostriedky verejnej politiky (programy na znižovanie závislosti). Zákon o slobodnom prístupe k informáciám umožňuje, aby sa rozhodnutie inštitúcií stalo transparentnejším a menej manipulovateľnejším. Týmto spôsobom chráni štát svojich spotrebiteľov - občanov.

Udeľovanie licencií a certifikácia

Kvalita služieb sa môže časom meniť a priame poskytovanie spoľahlivých informácií o kvalite priamo sa môže v praxi ťažko realizovať. Tento fakt viedol k iným prístupom s podobným cieľom, najmä k poskytovaniu licencií a certifikátov tým poskytovateľom, ktorí spĺňajú isté minimálne štandardy vzdelania, kvalifikácie alebo praxe. Systém licencií a certifikátov umožňuje obmedziť poskytovanie určitej služby len jednotlivcom či organizáciám s licenciou. V niektorých krajinách to platí pre taxikárov, v mnohých krajinách pre advokátov a takmer v každej krajine pre lekárov. V „mäkšom“- certifikačnom prístupe sa legálne umožňuje vykonávať tú istú funkciu i necertifikovaným poskytovateľom, no môžu tak robiť výhradne pod iným, neoficiálnym názvom.

Presviedčanie

Presviedčanie hrá dôležitú úlohu pri akceptácii verejnej politiky zo strany verejnosti. Preto sa základnou súčasťou práce vlád, ministerstiev a štátnych inštitúcií stávajú komunikačné stratégie, informačné odbory alebo pracovníci útvarov vzťahov s verejnosťou (public relations), ktorí zabezpečujú, že základné informácie a posolstvo o konkrétnej politike sa prostredníctvom médií dostane k verejnosti. Podobnou formou je tzv. nabádanie, ktoré si však vyžaduje viac aktivity verejných inštitúcií. Nabádanie je koncentrované úsilie zmeniť konanie a ciele fyzických a právnických osôb, nielen informovať ich o súčasnej situácii. Príkladom môžu byť reklamné kampane, ktoré nabádajú ľudí, aby boli zdraví a jedli zdravo, informačné kampane o otázkach domáceho násillia, televízne reklamy a krátke filmy o negatívnych účinkoch užívania drog. Ak sa nezapoja žiadne iné nástroje, vládne nabádanie prestať s násillím voči ženám nemá väčšinou veľký význam, a preto sa tento typ nástroja používa ako doplnkový nástroj, alebo ako východiskový bod k odštartovaniu iných nástrojov.

Informačné kampane sú mimoriadne dôležité, ak chce spoločnosť upovedomiť občana o nejakom probléme alebo fenoméne, vyvolať diskusiu, vysvetliť nutnosť určitých opatrení. V posledných rokoch sa tento nástroj začal využívať i na Slovensku, predovšetkým vo veľkej miere vďaka aktivitám mimovládnych organizácií, napríklad Kampan zameraná proti rasizmu, proti domácemu násilliu alebo kampan vysvetľujúca význam očkovania proti hepatitíde. Vďaka takýmto kampaniam sa urýchlil i proces legislatívnych opatrení, keďže kampan vyvolala záujem a tlak verejnosti a médií. Kampan pritom poukázala i na využitie ďalších nástrojov, napríklad poukázala na linku pomoci, vyvolala súťaž medzi strednými školami o zapojenie sa do protirasistických aktivít, atď. Veľká škála informačných nástrojov bola využitá pri projekte Súdna manažment Ministerstva spravodlivosti SR a Nadácie otvorenej spoločnosti a ABA CEELI. Bližší popis je v kapitole o konzultácii a koordinácii.

Dobrovoľné rebričky kvality, súťaže

Mnohé vlády, profesionálne združenia a médiá vytvárajú neformálne rebričky kvality produktov a služieb a tie produkty a služby, ktoré poskytujú najvyššiu kvalitu, odmeňujú cenami. Podobne i spotrebiteľské skupiny pripravujú prehľady produktov, v ktorých zohľadňujú ich rozličné aspekty: bezpečnosť, dizajn, kvalitu, cenu. Organizácie môžu spotrebiteľom poskytovať správy s porovnávacími informáciami o výkonnosti organizácií, napríklad škôl či nemocníc.

Súťaž Slovak Gold každoročne neformálne prideliuje titul najkvalitnejšieho výrobku a udeľuje certifikáty väčšiemu počtu kvalitných slovenských výrobkov. Nepriamo tak motivuje výrobcov k zvyšovaniu kvality svojich výrobkov, a to nielen finančnou odmenou, ale predovšetkým prestížou a publicitou spojenou s rozdeľovaním cien. Rebričky kvality sa dajú použiť i opačne - vyhlásením najnekvalitnejšieho produktu, prípadne poskytovateľa služby. Tak sa do novín dostal zoznam sudcov s najmenším počtom prípadov na súde, zoznam lekárov s najvyšším počtom predpisovaných liekov, atď. Pri zverejňovaní takýchto informácií je však nevyhnutné zvážiť všetky faktory, ako napríklad rozdielnosť prípadov na súde, postavenie na súde, rozdielnosť medzi lekáorskými profesiami a náročnosťou na lieky. Tieto nástroje možno použiť aj v rámci štátnej správy, kde sa napríklad uskutočňuje súťaž o najlepšiu výročnú správu.

Administratívne nástroje - poskytovanie tovaru a služieb⁸

Jednou z možností pri snahe o dosiahnutie určitého cieľa verejnej politiky je poskytovanie tovaru a služieb. Takéto rozhodnutie má dva základné rozmery. Prvým rozmerom je financovanie. Mali by občania platiť za istý tovar alebo službu individuálne, z vlastných zdrojov, alebo by mali platiť kolektívne, z finančných prostriedkov, ktoré sa vyzbierali tou či onou formou zdanenia? Druhý rozdiel sa týka toho, kto ich poskytuje. Mali by sa tovary produkovať, alebo služby dodávať štátnou, inou verejnou, mimovládnu organizáciou alebo podnikom?⁹

Medzi päť základných možností patrí:

- Priame poskytovanie verejným sektorom
- Kontrahovanie súkromným podnikateľom
- Poskytovanie neziskovými mimovládnymi organizáciami
- Poskytovanie tovaru a služieb prostredníctvom rodiny a komunity
- Ponechať poskytovanie na trh

Priame poskytovanie možno väčšinou pozorovať v oblastiach obrany, diplomatických vzťahov, polície, požiarnej ochrany, sociálneho zabezpečenia, vzdelania, spravovania verejnej pôdy, udržiavania parkov a ciest a v mnohých iných oblastiach. Patrí medzi najčastejšie prístupy, a preto sa mu podrobnejšie venujeme v osobitnej kapitole o použití rôznych organizačných foriem vo verejnom sektore.

Kontrahovanie môžu realizovať podnikatelia a neziskové organizácie. Tento trend v posledných desaťročiach rastie. Najčastejšie u podnikateľov ide o nakladanie s odpadom, dopravu a poskytovanie iných služieb. Neziskové organizácie najčastejšie poskytujú zdravotnícke služby, sociálne služby, pracujú v oblasti školstva, služieb, vedú múzeá a podobne. Moderné krajiny spolupracujú s dobrovoľníckym a neziskovým sektorom a spoliehajú naň ako na obľúbený mechanizmus, ktorému sa v mnohých oblastiach pri poskytovaní verejných tovarov dáva prednosť. Dobrovoľné organizácie znižujú rozsah potrebných verejných inštitúcií, prispôsobujú starostlivosť potrebám klientov, a nie štruktúre štátnej správy a umožňujú, aby medzi poskytovateľmi služieb fungoval istý stupeň konkurencie. Existuje niekoľko mechanizmov vládnej pomoci neziskovým organizáciám:

- Priame finančné zainteresovanie štátu (štát založí neziskové organizácie)
- Nepriamo prostredníctvom štátu či samosprávy (granty, ktoré sa poskytujú samosprávam, ktoré majú právomoc rozhodnúť, či ich majú použiť na priame poskytnutie služieb alebo či tieto služby kontrahujú u neziskových, verejných či súkromných poskytovateľov)
- Prostredníctvom jednotlivcov (mechanizmus kupónov, ktorými možno platiť za služby)

⁸ V tejto časti sa vzhľadom na jej mimoriadnu zložitosť nevenujeme otázke decentralizácie - ktorá úroveň verejnej správy ma byť zodpovedná za danú kompetenciu

⁹ Verejné služby môžu mať dve základné formy. Žiadané služby sú také, ktoré „spotrebitelia“ chcú, napríklad parky a kvalitné školy. Paternalistické služby sú také, ktoré ich „spotrebitelia“ môžu, ale nemusia chcieť (napr. rehabilitačné služby pre mentálne chorých, zabezpečenie útlkov pre bezdomovcov, pomoc pri vyhľadávaní pracovných miest pre nezamestnaných poberajúcich podporu v nezamestnanosti). Navrhnuť systém poskytovania želaných služieb je omnoho jednoduchšie, než pri systéme poskytovania paternalistických služieb.

Rodina a zoskupenia rodín sú ďalšou skupinou, ktoré verejná politika môže podporovať pri poskytovaní tovaru a služieb. Všetky spoločnosti považujú starostlivosť o potreby členov rodiny a iných, ktorí sú im blízki, za základnú povinnosť a zodpovednosť jednotlivca. Preto vo všetkých spoločnostiach poskytujú známi, priatelia a susedia početné tovary a služby (často neplatené) a štát môže prijať také opatrenia, ktoré rozšíria ich úlohu spôsobmi, ktoré slúžia cieľom politických riešení vlády. Vláda to môže urobiť buď nepriamo tým, že zníži množstvo služieb poskytovaných štátom v nádeji, že rodina sa zaangažuje a vyplní vzniknutú medzeru, alebo priamo tým, že podporí angažovanie rodiny. Mnohé štáty poskytujú na tieto účely granty alebo dotácie. Aj na Slovensku máme rodičovský príspevok, ktorý motivuje rodičov, aby sa dlhšie starali o deti, alebo máme iné dávky, ktoré umožňujú starostlivosť o postihnutých ich blízkymi.

Trh je tzv. základnou možnosťou - bude pôsobiť, ak štát neurobí nič.

Aké sú možnosti konania:

- Zaviesť novú službu
- Rozšíriť existujúcu službu
- Zabezpečiť dostupnosť služby aj pre potenciálnych príjemcov, ktorí ju doteraz nevyužívali
- Lepšie prispôbiť existujúcu službu určitej skupine obyvateľstva
- Poskytnúť ľuďom kupóny na využívanie určitej služby, aby si mohli vybrať z množstva navzájom si konkurujúcich poskytovateľov služieb
- Spojiť distribučné systémy dvoch alebo viacerých služieb s cieľom využiť výhody možných synergii, alebo uľahčiť život používateľom služieb
- Zjednodušiť prístup k službám pre používateľov napríklad prostredníctvom:
 - a) elektronického prístupu
 - b) zjednodušenia postupov pri ich získavaní
 - c) združovaním služieb
 - d) umožnenia telefonického prístupu
 - e) zjednodušenia vybavovania otázok a sťažností

Použitá literatúra

- Burch, M. a Wood, B.: Public Policy in Britain, London: Blackwell, 1993.
- Howlett, M. a Ramesh, M.: Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems, Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Salamon, L.: Beyond Privatization: The Tools of Government Action, Washington, D.C.: The Urban Institute Press, 1989.
- Staroňová, K.: Policy Instruments v „Manual in Practical Policy-Making“, Gyorgy Gajduschek (ed.), Budapest: Hungarian Institute of Public Administration and Civil Service College UK (2002, v tlači).
- Stiegler, B.: Ako uplatňovať rodové hľadisko: Aspekty stratégie Európskej únie, Bratislava: Aspekt, 2002.
- Stone, D.: Policy Paradox: The Art of Political Decision Making, London: Norton & Company, 1997.
- Weimer, D. L. a Vinning, A. R.: Policy Analysis: Concepts and Practice, New Jersey: Prentice Hall, 1999.
- OECD: Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, Sigma Papers: No. 18, Paris, 1997.

	Výhody	Nevýhody
Priame poskytovanie služieb verejným sektorom	<ul style="list-style-type: none"> ● Lahko sa zavádza, pretože požiadavky na informovanosť sú nízke ● Veľké inštitúcie majú prax a informácie ● Je možné sa tak vyhnúť problémom s nepriamym poskytovaním, ako je vyjednávanie, diskusia a vysoká potreba informovanosti ● Efektívny a účinný nástroj v situáciách, kde spoločensky potrebný tovar alebo službu neprodukuje súkromný sektor 	<ul style="list-style-type: none"> ● Nepružnosť (nevyhnutná, ak treba postupovať podľa litery zákona) ● Fragmentovaná zodpovednosť ● Politická kontrola nad inštitúciami a štátnymi zamestnancami podporuje nepatričné politické zasahovanie ● Protirečivé politické tlaky môžu viesť k nejasnému zadaniu ● Ak nie je výrazný tlak na obmedzenie nákladov, má to za následok neefektívnosť a nekvalitu (pretože nie je prítomná konkurencia) ● Môže trpieť na konflikty v rámci verejných inštitúcií aj medzi nimi a ťažkosti v prispôbovaní všeobecných predpisov konkrétnym situáciám
Kontrahovanie podnikateľom alebo neziskovým organizáciám	<ul style="list-style-type: none"> ● Lahko sa zavádza a monitoruje ● Efektívne a dá sa sledovať ● Umožňuje mať kontrolu nad oportunistickým správaním ● Pružnosť pri poskytovaní rozličných služieb (dôležité tam, kde majú príjemcovia služieb heterogénne preferencie) ● Rezervoár inovačných alebo nepopulárnych myšlienok; fungujú ako nástroj sociálnej a spoločenskej zmeny ● Vysoká rýchlosť pri reakcii na zmeny ● Spravodlivý nástroj (nasmerovaný len na tých, ktorí sú v núdzi/odkázani) ● Nákladovo efektívne (malá administratíva a istý stupeň konkurencie) ● Umožňuje dobrovoľné príspevky pri neziskových organizáciách 	<ul style="list-style-type: none"> ● Zložité pri komplexnejších aktivitách ● Pre štát môže byť ťažké podporovať tam, kde neziskové organizácie už neexistujú ● Nevhodné pre aktivity vykonávané vo väčšom rozsahu (napr. vzdelávacie služby) ● Obmedzené zdroje ● Nepravdepodobnosť fungovania mimo špecifikovanej oblasti ● Neziskový sektor finančne závisí od súkromných alebo verejných zdrojov financií ● Môže sa vyskytnúť duplikácia služieb a závažné medzery v pokrytí službami
Rodina	<ul style="list-style-type: none"> ● Nákladová efektívnosť ● Spoľahlivé (emocionálne nasadenie, bezpečnosť) ● Konzistentnosť s normami danej kultúry ● Podpora rodinných väzieb ● Rozšírenie politickej podpory pre tento typ nástroja 	<ul style="list-style-type: none"> ● Nevhodné pri riešení komplexných ekonomických problémov ● Nespravodlivé pre poskytovateľov starostlivosti (riadených emocionálnymi pohnútkami) ● Nespravodlivé pre tých, ktorí nikoho nemajú
Trh	<ul style="list-style-type: none"> ● Efektívne a účinné prostriedky poskytovania väčšiny tovarov ● Zdroje sú venované len tým tovarom a službám, ktoré spoločnosť vníma ako hodnoty, za ktoré sú jednotlivci ochotní platiť ● Zabezpečuje zmysluplnú konkurenciu 	<ul style="list-style-type: none"> ● Neposkytuje verejné statky (napr. obranu, políciu, verejné osvetlenie) ● Nevyrovnáva sa s externalitami, teda nepriamymi dopadmi (napr. pri vzdelávaní, znečistení ovzdušia) ● Často spoločenský neakceptovateľný dopad ● Nefunguje, ak je nedokonalé konkurenčné prostredie

Zdroj: Podľa Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. M. Howlett and M. Ramesh, str. 81-90.