

UČEBNÍ TEXT

pro úvod do předmětu ANVP – Analýza veřejné politiky

Text slouží k připomenutí nebo doplnění základních znalostí o veřejné politice z úrovně bakalářského studia. Text není komplexní učebnicí o veřejné politice. V případě zájmu je vhodné studovat z původních pramenů, na které tento text odkazuje, nebo které cituje.

Text vznikl spojením a úpravou:

- Pavlík, Hrůza, Godarová, Matějová - Veřejná politika – Workbook. Projekt OPVK 2015 Inovace studia ekonomických disciplín v souladu s požadavky znalostní ekonomiky (CZ.1.07/2.2.00/28.0227)
- Potůček, Pavlík - VEŘEJNÁ POLITIKA Učební text. Projekt OPVK 2015 Inovace studia ekonomických disciplín v souladu s požadavky znalostní ekonomiky (CZ.1.07/2.2.00/28.0227)

Obsah

1. KONTEXT VEŘEJNÝCH POLITIK.....	1
1.1 Společnost a jedinec.....	1
1.2 Polity, policy, politics a funkce státu.....	3
1.3 Hodnoty, ideologie, kritéria.....	6
1. 4 Veřejná politika – definice a historie.....	8
2 Racionalita a ekonomie ve veřejné politice.....	9
2.1 METODOLOGICKÉ PROBLÉMY A RACIONALITA VE VEŘEJNÉ POLITICE.....	9
2.2 VEŘEJNÁ POLITIKA A JEJÍ EKONOMICKÉ SOUVISLOSTI.....	10
Veřejná ekonomie versus veřejná politika.....	11
Stát versus vláda.....	14
Selhání státu (státní správy) ZDROJ: Potůček: Nejen trh - Praha, 1997.....	15
3 INSTITUCE A AKTÉŘI.....	16
Aktéři veřejné politiky z veřejné správy.....	16
Úloha veřejné správy ve veřejné politice.....	17
Instituce a jejich role při tvorbě veřejné politiky.....	19
4 VEŘEJNÁ POLITIKA JAKO PROCES.....	19
Veřejná politika jako proces.....	20
Teorie sítí a zájmových skupin.....	21
LITERATURA.....	22

1. KONTEXT VEŘEJNÝCH POLITIK

Jakou zdravotní péči dostanete při narození, naučí vás někdo číst a psát i když jste chudí? Jaké budete platit daně? Kdo vás může zavřít do vězení a za co? Všechny vaše práva a povinnosti, jsou vymezeny zákonem - a zákon je přijat na základě rozhodnutí zvolených zástupců voličů - ti rozhodují v zájmu svých voličů, nebo ve svém vlastním zájmu nebo třeba podle toho, jak jim přikáže vedení jejich politické strany. Kdo a proč vám pomocí daní vezme vaše peníze a co se s těmi penězi stane? Takové rozhodnutí je politické (činěno politiky) i když má ekonomické důsledky. I když ekonomové mohou nabídnout například optimální či efektivní řešení problematiky zdanění, neznamená to, že takové řešení bude automaticky přijato a schváleno... a to proto, že jde o politický proces, kde působí řada dalších okolností, které jednoduše dělené vědní obory nedokážou zachytit. Proč je politika užitečná a snad i nezbytná vysvětluje například Colebatch v knize Úvod do policy (2005).

1.1 Společnost a jedinec

Veřejná politika jako zprostředkující článek mezi jedincem a společností

William Dunn před časem napsal: „Lze říci, že studium veřejné politiky je stejně staré jako Platónův koncept republiky.“ (Dunn, 1981, s. 8-19) Ale ještě dříve, než se tématem střetů zájmů a způsoby jejich řešení začali zabývat starověcí filozofové, pokoušeli se lidé řešit tyto konflikty v běhu života. Bohužel většinou silou zbraní, na bojišti. Naštěstí ne vždy jen tam.

Veřejná politika je v praxi čímsi jako preventivním nástrojem předcházení a řešení konfliktů, které jsou a budou přirozenou součástí fungování soudobých společností. Naše životy a činy závisejí na životech a činech jiných lidí – ale nejen to. Nemůžeme se vymanit ze společenských rámců, které zprostředkovávají a umožňují lidské soužití: peníze, právo, organizace, jazyk, kultura. V těchto složitých vztazích se naše individuální zájmy mísí a protínají se zájmy jiných lidí, sociálních skupin, korporací, států. Pokud se nedaří tyto, často protichůdné, zájmy sladit, může na to většina zúčastněných šeredně doplatit. Hospodářské a sociální krize, války, převraty a revoluce jsou mimo jiné i znamením nezvládnutého střetu zájmů.

Co je víc? Individuum? Kolektiv?

Aniž bychom si to možná naplno uvědomovali, mnoho našich každodenních rozhodnutí, názorů, postojů a činů pramení z toho, jak si ten či onen z nás odpovídá na jednu ze základních filozofických otázek – jaký je vztah mezi jedincem a společenstvím, mezi JÁ a ONI, případně slovy Etzioniho mezi JÁ a MY? (Etzioni, 1995). Je společnost sumou jednotlivců nebo víc než to, reálnou entitou schopnou „rozhodovat“, mít zájmy, definovat cíle? Je smyslem a podstatou postavení jednotlivce čistě to, že jsou členy určité komunity, nějaké kolektivní entity, ať již obce, národa, rasy nebo třídy? Platón v této souvislosti odpovídá: „*jste stvořeni pro spásu celku, celek tu není pro spásu vaši*“ (podle Popper, 1994, s. 274). Ostatně ani další starověký myslitel Aristoteles nepochybuje o tom, že člověk je „společenský živočich“, který by jinak než ve společenství nebyl schopen přežít. Hegel hovoří o podřízenosti jednotlivců „mrvnímu celku“ – státu (tamtéž). Existují tedy společenské potřeby, veřejný zájem? Pokud ano, co má, resp. má míti, prioritu? Společenský nebo individuální prospěch? Je mezi nimi rozpor?

Anebo je přístup povyšující kolektiv nad jednotlivce fundamentálně chybný. Reálnými bytostmi jsou čistě jednotlivci a společnost je čistě: „*odvozená mentální abstrakce, (která) nemůže mít žádné cíle nebo zájmy či prospěch*“ (Kinkor, 2000, s. 60)? Individuum je pak účelem i měřítkem, jednotlivci (občané) jsou těmi, kdo samostatně nebo ve skupinách rozhodují o alokaci zdrojů, institucích a pravidlech. Ve své krajní podobě pak zastánci tzv. libertariánství dospívají k přesvědčení, že stát je instituce, s jejíž existencí je spojena řada problémů, a pro společnost by

bylo všestranně výhodnější, kdyby neexistoval. Člověk má disponovat se svým majetkem podle svého vlastního přesvědčení, tedy svobodně. Jakýkoliv zásah do těchto práv je násilím a nelze jej obhájit. V souvislosti s ekonomickými funkcemi státu lze tento přístup nejlépe ilustrovat například na díle Murray Rothbarda.

Odpověď má význam pro naši schopnost věci poznávat a předvídat a také hodnotit. Pro praktickou veřejnou politiku je kupříkladu klíčové, zda je pravdě bližší představa nezávislých jedinců provádějících svá vlastní rozhodnutí (např. Buchanan, 1998) nebo koncept považující jednotlivce primárně za členy „sociální kolektivity“, která ve značném rozsahu individuální rozhodnutí ohraničuje. Etzioni se domnívá, že nezávislé jedince schopné přijímat relativně racionální rozhodnutí lze najít pouze uvnitř komunit. Podle něj individualita existuje, avšak pouze v rámci sociálního kontextu (Etzioni, 1995). Je-li tomu tak, pak ani zdánlivě samozřejmé axiomy jako např. vzájemná výhodnost dobrovolné směny nemusí platit. Člověk – jedinec, je manipulovatelným objektem a logicky vzrůstá význam institucí a jejich „kolektivních racionalit“.

Chápání vztahu mezi jedincem a společností je rovněž klíčové pro interpretaci fundamentálního pojmu vědy o společnosti. Tímto pojmem je **moc**. Bez pochopení toho, odkud se v lidském společenství bere, jak ji „vysvětlit“, by bylo velice nesnadné, ne-li nemožné, usilovat o pochopení veřejné politiky. „*Moc je fundamentálním pojmem vědy o společnosti v tom významu, v jakém je energie fundamentálním pojmem fyziky.*“ (Russel, 1947, s. 10, podle Holländer, 2000, s. 21). K jejímu konstituování ve státě zprostředkované a zajišťované podobě se ve filozofii a posléze i sociologii ujal pojem institučního panství (Max Weber).

Jeden z historicky nejvýznamnějších přístupů pokoušející se najít zdůvodnění existence moci racionálními argumenty (a nikoliv například božským úpadkem) vychází z antropologických východisek. Stručně řečeno (pro detailní argumentaci doporučujeme např. Holländer, 2000) - základní potřebou člověka jako každé jiné živé bytosti je reprodukce sama sebe, svého druhu. Vzhledem k tomu, že člověk je ze své biologické podstaty tvorem společenským - úsilí zachovat si schopnost reprodukce nutí žít člověka ve skupině. Reprodukce skupiny si (v podmínkách konkurence jiných lidských skupin, živočišných druhů, vlivem často drsných přírodních podmínek apod.) vyžaduje, aby se lidé ve skupině chovali určitým způsobem. Toto vede k nutnosti existence pravidel chování omezujících svobodu členů skupiny. Holländer (2000, s. 22) uzavírá: „*v každé lidské skupině (kupříkladu v rodině, politické straně, podniku, tj. v každé skupině, vyvíjející určitou společnou činnost) existuje systém řízení, systém působení na jednotlivce s cílem zabezpečit určitý stav, s cílem zajistit reprodukci skupiny.(...) Tento systém působení nazýváme mocí. Je to tudíž moc, která je nevyhnutelným pojivem reprodukce společnosti a chování jednotlivců, (...) jak poznamenává Duverger, moc má Janusovskou podobu: ‚Moc má najednou dvě tváře - z jedné strany je utlačovatelem a z druhé strany je integrátorem.‘“*

Odtud tedy plyne chápání podstaty moci jako omezení svobody jednotlivce za účelem reprodukce skupiny a současně se tak odvozuje nadřazenost skupinového zájmu nad individuálním.

Člověk je ovšem současně myslící svobodnou bytostí schopnou volného jednání. Tím je dán věčný rozpor mezi individualitou člověka, jeho zájmy a cíli, a nevyhnutelností žít ve skupině. Navíc, samotná „objektivní potřebnost“ moci ještě neříká nic o tom, kdo a proč ji má mít, jakými nástroji a mechanismy mají vznikat normy chování a v neposlední řadě ani to, kdy se jedná skutečně o zachování reprodukce skupiny a kdy o potlačení svobody jedněch čistě jen ve prospěch jiných. Jinými slovy, při hodnocení veřejné politiky je na místě zkoumat znovu a znovu legitimitu cílů i nástrojů, analyzovat nejen poměr mezi agregovanými náklady a benefity jednotlivých variant, nýbrž důsledně sledovat i jejich distribuční účinky z pohledu jednotlivých lidí a skupin.

Dilema mezi individualismem a kolektivismem se projevuje i v dalších fundamentálních pojmech, tak důležitých pro analýzu a hodnocení veřejné politiky - z pohledu ekonomů jde zejména o **chápání užitků**, resp. dobra.

Chápeme-li **užitek** tak, jak s ním pracuje převažující neoklasický přístup soudobé teoretické ekonomie, budeme nejspíš po veřejné politice požadovat především to, aby reagovala na potřeby lidí, zvyšovala jejich informovanost a umožňovala všem možnost participovat na definování priorit a cílů. Čím lépe a přesněji bude totiž známo, co lidé skutečně chtějí a potřebují, tím vyšší šance, že konkrétní politika bude účinná a prospěšná. Neoklasické paradigma totiž pracuje se

subjektivně chápanými užitky ve smyslu subjektivně utilitární filozofie Jeremy Benthama či Johna Stuarta Milla. Užitek je to, co za něj více méně racionální a více méně informovaní „suverénní spotřebitelé“ považují. V prostředí trhu projevují svůj užitek ochotou platit, v oblasti veřejného sektoru se pak uplatňuje kolektivní politické rozhodování – tzv. veřejná volba.

Na druhé straně, jistě lze najít celou řadu příkladů, kdy je zjevné, že jednotliví lidé činí krátkozraká, sobecká, impulzivní a hloupá rozhodnutí, která je v konečném důsledku poškozují. Odtud je jen krok k myšlence, že užitky mají **objektivní** povahu. Existují nezávisle na tom, zda si je lidé uvědomují či nikoliv. Obvykle nám k jejich poznání pomáhá věda, informovaní lidé, experti a instituce. Cílem veřejné politiky pak logicky musí být identifikovat takové „skutečné“ užitky.

Zatímco u subjektivně chápaných užitků figuruje vnímaný užitek jako cíl, který již nemusí být vztahován k žádnému dalšímu finálnímu účelu (*ultimate goal*), přesvědčivost a váha objektivně existujících užitků na něm zcela závisí. Může jím být kupříkladu již výše zmíněná schopnost reprodukce druhu, společenství, komunity, ale v praxi se můžeme setkat i s alternativami. Za jednou z možná nejzajímavějších považujeme koncept „lidského potenciálu“ a jeho kultivace.

Hodnocení alternativních cílů podle toho, jak jsou „dobré“, ekonomům profesně nepřísluší. Jejich role začíná až od té chvíle, kdy „dostávají“ definované žádoucí cíle a hodnoty, které mají být zachovány, a mají pomoci s rozhodováním, jak těchto cílů co nejefektivněji, tj. s nejlepším dosažitelným poměrem výstup/vstup, dosáhnout.

Jak již bylo řečeno výše, metodologický individualismus převažuje v ekonomickém myšlení, na rozdíl od přístupů veřejné politiky. Je potřeba poznamenat, že ve své čisté „učebnicové“ podobě svobodného racionálního jednání maximalizující vlastní prospěch představuje spíše jen určitý etalon, *benchmark*. Jeho zjevná omezení při praktické analýze reálných jevů se snažila překonat *welfare economics* prostřednictvím zavedení tzv. funkce společenského užítka, tak i další přístupy vyzdvihující vliv institucionálních omezení a příležitostí a determinace svobodné vůle jednotlivce existujícími pravidly, morálkou, etikou, kulturním backgroundem apod. (viz např. Sen, Etzioni). **Chceme-li porozumět fungování reálného světa, musíme reflektovat i existenci rozdílných paradigmat.**

1.2 Polity, policy, politics a funkce státu

Příklad 1.10: Angličtina je nejrozšířenějším jazykem vědy i proto, že nabízí vědět tak potřebná analytická rozlišení v podobě vhodných pojmů. Dorozumíváme-li se v češtině, často nám nezbývá než převzít anglickou terminologii, neboť jakýkoli příklad do češtiny by byl buď nepřesný, nebo neobratný, případně obojí. Je tomu tak i v případě rozlišení mezi **polity, policy a politics**.

Pojem „**polity**“ vyjadřuje obecné ukotvení, zaměření dané společnosti, označované někdy také jako „**volba společnosti**“ - volba směru a povahy jejího základního směřování (Roebroek, 1992).

K pojmu „**policy**“ má v češtině nejbližší pojem **veřejná politika**.

Termín „**politics**“ označuje procesy střetávání a konsenzuálního řešení zájmových konfliktů aktérů prostřednictvím politických institucí.

K nedorozumění dochází i proto, že český pojem „politika“ bývá nerozlišeně užíván jak ve významu „policy“, tak ve významu „politics“. Na rozdíl od „politics“, pro niž jsou typické mocenské střety, je, jak to hezky vyjádřil Aaron Wildavsky (1979), „policy“ příčinou sama sobě... Proto je žádoucí tam, kde jde o věcně orientované politiky, v odborné komunikaci užívat vždy pojmu „veřejná politika“, a pojem „politika“ případně vyhradit pro význam „politics“.¹

¹ Pro některé zvlášť pokleslé podoby politického vyjednávání lze užít i označení „politikaření“.

Fiala a Schubert (2000, s. 19) se pokusili, byť za cenu velkého zjednodušení, o výklad významu všech tří pojmů v jediné větě: „*Politický řád tvoří rámec (polity), v němž na základě strategie politického konfliktu a konsenzu (politics) vzniká materiální politika (policy).*“

Funkce státu v policy

Rozhodující část funkcí států se odehrává na poli **policy**, tedy **veřejných politik**. Jde především o následující funkce:

- zajištění vnitřní a vnější bezpečnosti;
- stanovení institucionálního rámce a podpora hospodářské činnosti;
- zajišťování veřejných sociálních služeb (sociální zabezpečení, péče o zdraví, vzdělání, kulturu, tělovýchovu a sport, veřejnou dopravu, výzkum a vývoj, činnost veřejnoprávních médií apod.);
- ochrana životní prostředí.

Z těchto funkcí patří k nejdůležitějším právě funkce ekonomické.

Ekonomické funkce státu

Názory na to, co by stát měl jako ekonomický subjekt dělat, kdy a nakolik zasahovat, o co by měl usilovat apod., se zásadním způsobem lišily a liší. Kupříkladu redistribuční funkce vzniká a je všeobecně akceptovaná až relativně pozdě, v podstatě se zrodila v 19. století. Stabilizační je ještě mladší. Naopak, stát vystupoval jako subjekt alokující (často na svou dobu nesmírně) ekonomické zdroje už od nepaměti. Je pozoruhodné, kolik současných činností vykonávaných v rámci veřejného sektoru prováděli již starověcí panovníci ve svých říších. Stavěli silnice, vytvářeli profesionální a dobře organizovaný systém veřejné správy, nechali vést statistiky, matriky, katastry. Investovali do rozsáhlých zavodňovacích systémů, opevnění, chrámů a pyramid. Vyzbrojovali armády, podporovali učence, organizovali kulturní a sportovní podniky, vysílali diplomatické mise.

Samuelson a Nordhaus (2008) hovoří o třech ekonomických funkcích státu. Spočívají v podpoře efektivnosti, spravedlnosti a stability. S ním tento přístup sdílí v podstatě celá ekonomická literatura věnující se ekonomii veřejného sektoru a veřejným financím (Stiglitz, Musgrave, Rosen). Odtud hovoříme o:

- funkci ALOKAČNÍ
- funkci (RE)DISTRIBUČNÍ
- funkci STABILIZAČNÍ

Státní zásahy směřující k podpoře efektivnosti alokace (umístování) vzácných zdrojů se pokoušejí napravovat tzv. selhání trhu (existenci monopolů, externalit, veřejných statků...). Alokační funkci považujeme za ústřední téma pro veřejnou ekonomii. V rámci alokační funkce stát ovlivňuje (mění) výslednou alokaci zdrojů oproti tomu, jak by proběhla, pokud by alokační rozhodnutí prováděli jednotliví soukromí vlastníci zdrojů.

Spravedlnost (myšlena zejména tzv. distribuční spravedlnost, tj. žádoucí stav rozdělení důchodů a bohatství ve společnosti) je státem ovlivňována mnoha formami, typicky prostřednictvím daňové politiky, poskytováním transferů (např. sociálních dávek), případně výdajovou politikou (viz bezplatné poskytování některých statků a služeb, kdy cílem není „napravovat tržní selhání“, nýbrž podporovat některé skupiny obyvatelstva, zajistit rovné příležitosti apod.). Pojetí spravedlnosti, to, jak je chápána různými lidmi a jak se odráží v politických koncepcích, ideologiích i ekonomických školách, se může výrazně lišit.

V rámci své stabilizační funkce se stát snaží o vyrovnávání extrémů hospodářského cyklu, omezování inflace, předcházení nezaměstnanosti a podporu ekonomického růstu. Tradičně se těmito otázkami zabývá makroekonomie a hospodářská politika.

Stojí za povšimnutí, že samotné dělení na alokační, redistribuční a stabilizační funkci vyplývá z pozorování reálných jevů v ekonomice. Pohybujeme se přitom stále v oblasti *pozitivní*

ekonomie. Samotné úvahy o tom, kde spočívá nejlepší, optimální úroveň zajišťování té které funkce, již ovšem spadají do normativní ekonomie a jsou silně podmíněny hodnotovými preferencemi.

Obecně lze konstatovat, že o funkcích státu můžeme uvažovat jak v rovině pozitivní, tak i normativní ekonomické analýzy. Je velký rozdíl, chceme-li popisovat, systemizovat, analyzovat či předvídat co stát dělá nebo dělat bude, případně proč něco dělá, anebo chceme-li vyjádřit svůj názor na to, co a jak by stát dělat MĚL. Je to o to těžší, že reálné státní zásahy do ekonomiky jsou výsledkem volní, záměrné činnosti lidí, což mimo jiné znamená, že jsou od počátku směřovány k nějakým cílům a vycházejí z nějakých hodnotových preferencí. Je jejich podstatou, že mají něčeho dosáhnout, něco změnit.

Funkce státu v *politics*

Ponecháme-li stranou totalitní a jiné autoritářské režimy, měl by být stát v ideálním případě neosobním zprostředkovatelem vůle svých občanů. Víme ovšem, že toto zprostředkování není jednoduché. Stát zde naráží na mnohé překážky - jak technické, tak i generované vstupem a uplatňováním dílčích zájmů. (Arrow, 1968) Zásadní je, jakým způsobem získává a uplatňuje exekutivní (případně zákonodárná a soudní) moc svůj mandát.

Volební systém a jeho vliv na zprostředkování zájmů

Významnou roli v demokratickém zřízení hraje také volební systém – což je komplex pravidel a mechanismů, na jejichž základě se ve volbách projevená vůle voličů změní v mandát pro jednotlivé politické strany či kandidáty.

Existuje celá řada volebních systémů, jejichž výčet přesahuje rámec této učebnice, nicméně obvykle se udává těchto pět základních vlastností volebního systému, které ovlivňují to, jak působí:

1. podoba kandidátní listiny;
2. velikost volebního obvodu;
3. volební formule (vzorec);
4. uzavírací klauzule, kvórum;
5. počet a charakter úrovní volebních obvodů a skrutinií.

Už Arrow v roce 1963 ukázal, že principiálně každé hlasovací pravidlo může za stejných vstupních podmínek (způsob hlasování, preference voličů, programy stran či kandidátů) produkovat odlišné výsledky. Jelikož hlasovací pravidlo je jen jednou z (významných) součástí volebního systému, je zjevné, že i samotná podoba volebního systému může v některých případech významně ovlivňovat, jakým způsobem se zájmy projeví ve veřejné politice. V reálné politice mnoha zemí lze nalézt případy, kdy (byť nezáměrná) manipulace s některou ze součástí volebního systému (velikost volebního obvodu, kvórum) vedla k významně odlišným výsledkům voleb a tedy i k jiné podobě uplatňované politiky.

Koncipování ani realizace veřejných politik nejsou možné bez zprostředkování **organizačními strukturami státu**. Zde je nutno vést v patrnosti přinejmenším:

- členění státní správy na složku legislativní, exekutivní a soudní;
- územní členění státu (centrum, kraje, obce, případně jiné teritoriálně určené správní jednotky, například euregiony nebo sdružení obcí);
- členění veřejné správy na státní správu a územní a zájmovou samosprávu;
- členění podle funkčně specializovaných útvarů státní správy, především podle ministerstev, které je dáno platným zněním Kompetenčního zákona č. 2/1989 Sb.

Hlavním nástrojem realizace veřejných úloh státu je veřejná správa.²

² Blíže viz následující 2. kapitola.

1.3 Hodnoty, ideologie, kritéria

Rovnost versus svoboda

Rovné příležitosti versus svoboda

- Která hodnota je pro společnost důležitější?
- Je možné jich obou dosahovat současně, a nebo se vzájemně vylučují?

Spor o tyto dvě hodnoty stojí na pozadí každého sporu o podobu veřejné politiky

Další hodnoty

Do hodnotového ukotvení veřejných politik se promítá obecnější potřeba lidských společností koordinovat akce jednotlivců a skupin a předvídat reakce ostatních zúčastněných aktérů (... a tím snižovat transakční náklady těchto akcí, dodal by ekonom). Veřejné politiky sice musejí brát v úvahu pole hodnot konkrétních zúčastněných aktérů, často je ale – například s poukazem na uplatnění obecného kritéria kvality života nebo lidských práv i přesahují. Ve veřejné politice jako vědní disciplíně (a tím spíše i v sociální praxi) koexistují, soupeří a prolínají se různé specifitější normativní modely inspirované díly sociálních filozofů, politickými ideologiemi nebo přímo zájmy zainteresovaných aktérů. Do celé této složité problematiky může vnést trochu více světla rozlišení rovin zkoumání na *polity*, *policy* a *politics*. Všechny jsou s hodnotami nerozlučně spjaty.

Hodnoty v *polity*

Lidská práva

Tabulka: Vývoj lidských práv

Fáze formování národních států	18. století	19. století	20. století	21. století
Obsah lidských práv	* občanská práva	+ politická práva	+ sociální práva	+/- ?

Zdroj: autor podle Marshall, 1963.

Nicméně už Všeobecná deklarace lidských práv OSN zahrnuje do svého výčtu lidských práv i **kulturní práva**, která zajišťují rovný přístup ke kultuře a možnost aktivně se na ní podílet.

Politické ideologie

Názory na to, kam by měly společnosti směřovat a o co by měly usilovat, se přirozeně různí. Tyto názorové rozdíly se promítají do různých **hodnotových orientací** a nacházejí svůj výraz v soupeřících **politických ideologiích**.

„Politické ideje a ideologie působí v neposlední řadě také jako jakési sociální pojivo, jelikož skupinám a fakticky celým společnostem skýtají určitý soubor sjednocující názorů a hodnot.“
(Heywood, 2005, s. 21)

Tabulka: **Charakteristiky vlivných politických ideologií**

Liberalismus	Důraz na svobodu jednotlivce, na uplatnění jeho občanských a politických práv, zdůraznění negativní svobody (svobody od...), stát jako „noční hlídač“, nedotknutelnost soukromého vlastnictví.	
	Sociální liberalismus	Uznává důležitost pozitivní svobody (svobody k...) a roli státu v řízení ekonomiky (keynesiánství).
	Neoliberalismus	Minimalizace intervence státu, maximalizace regulační úlohy trhu.
Konzervatismus	Preference tradičních, historií ověřených institucí, hierarchií a autorit: stát, církve, rodina; nedotknutelnost soukromého vlastnictví.	
	Autoritářský konzervatismus	Autoritářský politický systém.
	Paternalistický konzervatismus	Uplatnění institucí zprostředkujících mezi občanem a státem; sociální korporativismus; podpora subsidiarity, decentralizace.
Socialismus	Emancipace člověka, pozitivní svoboda (svoboda k...), společenské/společné vlastnictví výrobních prostředků.	
	Státní socialismus	Autoritářský politický systém, plánované hospodářství.
	Demokratický socialismus/ komunitarismus	Akceptován reprezentativní demokratický systém, smíšená ekonomika.
Environmentalismus	Nauka úcty k životu (Albert Schweitzer ³), ohled na životní prostředí, udržitelný vývoj lidské civilizace, holismus.	
Nacionalismus	Politické a hospodářské sebeurčení národního společenství.	

Zdroj: Berlin, 1958; Hayek, 2006; Heywood, 2005; Schwarzmantel, 2008.

Tabulka: **Charakteristiky dnes okrajových politických ideologií**

Totalitarismus	Sociální celek je nadřazen jedincům, kteří se mu musí podřizovat	
	Nacismus	Rasová nadřazenost, oddanost Vůdci
	Fašismus	Ultranacionalismus, podřízení korporací státu
	Komunismus	Beztřídní společnost, „každému podle jeho potřeb“

Zdroj: Griffin, 1995; Heywood, 2005.

Hodnoty v *policy*

Především v souvislosti s globální krizí z konce prvního desetiletí 21. století se upouští od do té doby nejčastěji užívaného indikátoru hospodářského a sociálního pokroku, hrubého domácího produktu (HDP) dané země. Takzvaná Stiglitzova zpráva, zpracovaná na podnět francouzského prezidenta Nicolase Sarkozyho, dospěla k závěru, že hrubý domácí produkt je pro hodnocení úspěšnosti jednotlivých zemí nevhodný, a navrhla jej nahradit indikátory, schopnými vyjádřit širší komplex životních podmínek jejich občanů (Report 2009).

³ Myslitelé, kteří promýšlejí osudy lidstva hluboko a do všech důsledků, docházejí k závěru, že pojem udržitelnosti života nemůžeme vztahovat jen na náš druh. Jeden z nich, Albert Schweitzer, zformuloval nauku úcty k životu - rozuměj ke všemu živému na naší planetě. Ve smyslu jeho nauky se lidstvo chová nejen neeticky, ale i nerozumně, je-li v důsledku jeho aktivit systematicky likvidována stále rostoucí část dosud existujícího, v evoluci stamilióny let povstávajícího, genofondu zemské biosféry.

Příklad 1.15: V mezinárodním srovnání se užívá indikátoru, navrženého Organizací spojených národů a nazvaného **Index lidského rozvoje** (HDI - Human Development Index). Ten zařazuje mezi dílčí kritéria místo hrubého národního důchodu hrubý národní příjem (GNI - Gross National Income), dále střední délku života při narození a úroveň vzdělanosti obyvatelstva dané země. Zpráva o lidském rozvoji (Human Development Report 2010) se opírá o ještě propracovanější indikátory: do Indexu lidského rozvoje promítá i obecnou míru nerovnosti v jednotlivých zemích, míru genderové nerovnosti nebo multidimenzionální index chudoby.

Kritérium kvality a udržitelnosti života

V České republice se problémům kritériálního ukotvení veřejných politik v perspektivě budoucích ohrožení a rozvojových příležitostí země věnuje Centrum pro sociální a ekonomické strategie (CESES) Fakulty sociálních věd Karlovy univerzity. V jeho pracích bylo navrženo **kritérium kvality a udržitelnosti života** (Potůček, Musil, Mašková, 2008).

Kvalita života popisuje objektivní životní situaci lidí a současně jejich subjektivní vnímání dané situace. Jde o multidimenzionální koncept zahrnující všechny podstatné charakteristiky individuálního lidského života, vztahující se k celkové úrovni blaha (*well-being*) jednotlivců žijících v dané společnosti.⁴ Naproti tomu **udržitelnost života** nelze na poli vědy vztahovat k osudu smrtelných jednotlivců; váže se na budoucí život celé lidské společnosti a jejích životních podmínek. V tomto smyslu si jsou pojmy udržitelnost života a udržitelný rozvoj významově velmi blízké, ne-li identické.

„Etika veřejné politiky, to je mnohem více než jen to, zda se politici při svém rozhodování ohlížejí i na etické hodnoty. Každý aspekt a každá fáze veřejné politiky se mohou etiky dotýkat a všichni zúčastnění aktéři musí řešit etické otázky. Poradci, analytici, ti, kdo rozhodují, administrátoři i lidé, kteří politiku hodnotí, nesou etickou odpovědnost. Odpovídají za své jednání v roli zástupců veřejnosti, za metody, které používají, za to, na co se zaměřují i za výsledky politiky.“ (Brown, 2010, s. 379)

1. 4 Veřejná politika – definice a historie

Veřejná politika jako vědní disciplína se konstitovala v USA po druhé světové válce. V Evropě se začala výrazněji prosazovat na přelomu 60. a 70. let 20. století, přičemž zde navázala na starší disciplinární tradici sociální politiky. Oba obory ostatně sdílejí jak mnohá výzkumná témata, tak i část svého metodologického instrumentária. V podmínkách České republiky se rozvíjejí od roku 1989.

Jak už bylo naznačeno, pojem „veřejná politika“ je užíván ve dvou základních významech. Jednak pro označení vědní disciplíny, jednak k charakterizování veřejně politické praxe.

Veřejná politika jako vědní disciplína propracovává a aplikuje výkladové rámce sociologie, ekonomie, politických věd, práva, teorie řízení a dalších oborů k analýze a prognóze procesů formování a uplatňování **veřejných zájmů** navázaných na řešení diferencovaných sociálních problémů. Věnuje se přitom institucionálnímu zprostředkování těchto procesů veřejným, občanským a do jisté míry i komerčním sektorem takovým způsobem, který je využitelný politickou praxí.⁵

Většina autorů přistupuje k vymezení veřejné politiky jako vědní disciplíny popisem předmětu jejího studia. Zdůrazňují přitom roli analýzy reálných procesů řízení a správy. Anderson (1975) vymezuje veřejnou politiku jako proud záměrných činností, realizovaných jedním či více aktéry při řešení nějakého problému či sledování určitého veřejného zájmu. Člení je na (veřejně politické) nároky, rozhodnutí, prohlášení, činy (outputs) a (zamýšlené a nezamýšlené) důsledky (outcomes).

⁴ Kvalita života je v nejnovějších přístupech definována jako kombinace objektivních životních podmínek lidí a toho, jak je sami vnímají a hodnotí. Blíže viz např. Heřmanová (2012).

⁵ Podrobněji viz Potůček (2010, s. 12-20).

2 Racionalita a ekonomie ve veřejné politice

2.1 METODOLOGICKÉ PROBLÉMY A RACIONALITA VE VEŘEJNÉ POLITICE

S jakými problémy se potýká veřejná politika

V podstatě okamžitě, co se pustíme do studia veřejné politiky a prokoušeme se souborem alternativních definic, narazíme na to, že existuje téměř nekonečné vymezení různých nástrojů, postupů a přístupů ke zkoumání. Čím víc učebnic si opatříme, tím komplikovanější máme na začátku představu “o čem to tedy je” a “jak toto souvisí s tímto”.

Zásadní je uvědomit si skutečnost, že politika není objektivní a jednoduše měřitelná. Zahrnuje činnosti, stavy, osoby i okolnosti, dokumenty i rozhodnutí a to vše v reálném světě. Tím, že chceme politiku prozkoumat či poznat se snažíme jednotlivé poznatky nějak utřídit a smysluplně předat - takové rozhodnutí učiní autor každé učebnice o politice a už tato první volba je ovlivněná tím, co považuje autor za důležité nebo důležitější v porovnání s jiným. Lze tedy politiku popisovat z hlediska historického vývoje, jako různé úrovně zkoumání (jednotlivec nebo stát) nebo třeba proces vzniku a uskutečnění politiky.

Pro další porozumění a práci s textem i různými učebnicemi je klíčové pochopit, že politika není matematika. Použijeme-li analogii s matematikou, tak v politice nemáme jeden vzorec na výpočet obsahu kvádrů, v politice často ani nevíme, jaký je přesný tvar objektu, jehož obsah počítáme (anebo se nám objekt neustále mění). Tam, kde matematika nabídne logický postup a jistotu, tam politika nabízí nejistotu. Proto, pokud chceme zkoumat veřejnou politiku nemůžeme čekat, že objevíme jisté a nezpochybnitelné poučky, vždy platné algoritmy k řešení problému a jistotu výsledku, který získáme. První charakteristikou je tedy **nejistota a měnící se prostředí**.

Dalším problémem zkoumání a porozumění veřejné politice je něco, co můžeme nazvat “**normativní východiska**” a “**kauzalita**”. Představme si tlustého člověka, který by rád zhubnul a získal fyzickou kondici. Jeho snažení o změnu váhy ovlivní jeho předpoklad o kauzalitě, např. když budu jíst čokoládu a pít colu místo oběda, tak nezhubnu (ale po salátu ano) a jeho normativní východiska jako např. “k tomu abych zhubnul, stačí nejíst sladké, sportování je nebezpečné”. Zjevně tedy už na počátku hrají velkou roli předpoklady o tom co je důležité a co způsobí co, tak, aby dotyčný člověk změnil svůj stav žádoucím směrem. V politice rozhodně platí úsloví o tom, že k jednomu cíli může vést více cest.

Problém kauzality a normativnosti je stejný i v politice. Řekněme, že v nějaké zemi je vysoká nezaměstnanost a zdá se, že to vadí lidem (i škodí ekonomice). Jaká je příčina toho problému - je to nezaměstnanost strukturální, či cyklická, nebo ji vyvolaly vysoké dávky podpory v nezaměstnanosti, či nízká minimální mzda? Jaký je náš normativní postoj k tomu, aby stát tuto situaci řešil (srov. liberálové versus keynesiánci) a jak jednotlivé nástroje budou fungovat? Sníží nezaměstnanost, když snížím nebo když zvýším minimální mzdu?

Dalším problémem, se kterým se můžete setkat, bychom mohli nazvat “**ceteris paribus problém**”. Jinak řečeno, řada různých politických (i ekonomických) modelů funguje či platí pouze za určitých předpokladů a podmínek. Jako jednoduchý příklad lze opět použít člověka s nadváhou a můžeme říci, že “pokud jeho denní energetický příjem bude do 2500 kcal a uběhne 5km denně, tak (ceteris paribus) zhubne 1kg za týden. To znamená, že pokud se stane co je uvedeno v podmínce a nestane se nic jiného (například není nemocný), tak splní svůj cíl. Pokud uvedený postup aplikujeme na realitu veřejné politiky nebo ekonomie, lze snadno dojít k řešení, která jsou (někdy i matematicky) spolehlivá, avšak v realitě není moc velká šance, že by vznikla.

Všechny výše uvedené “problémy” vedou k tomu, že existují různé **přístupy k veřejné politice**. Pro pochopení odlišností navrhli Howlet, Ramesh (2003) ve své knize *Studying Public Policy* velmi užitečnou matici třídění (viz následující Tabulka 1), kde se jednotlivé metody dají roztrždit podle toho, zda jsou vytvořeny na základě deduktivního či induktivního přístupu a jak velkou jednotkou se při své analýze primárně zabývají.

Tabulka: Matice třídění přístupů k veřejné police

		METODA TEORETICKÉ KONSTRUKCE	
		DEDUKTIVNÍ	INDUKTIVNÍ
JEDNOTKA ANALÝZY	JEDNOTLIVEC	Teorie racionální volby (Veřejná volba)	Sociologický individualismus (Ekonomie blahobytu)
	KOLEKTIV	Analýza tříd (Marxismus)	Teorie zájmových skupin (Pluralismus/Korporativismus)
	STRUKTURA	Actor-Centered Institutionalism (Analýza transakčních nákladů)	Socio-historický Neoinstitucionalismus (Etatizmus)

Zdroj: Howlet, Ramesh (2003)

Předpoklad racionality ve veřejné politice

Poměrně brzo narazí student na pojmy jako je racionální model, předpoklad racionality, inkrementalistický přístup (model), koncept ohraničené racionality, koncept politického cyklu apod. K jejich komplexnímu pochopení je opět nutno nahlédnout do klasických učebnic. V této chvíli se zaměříme na zjednodušené vysvětlení významu racionality pro veřejnou politiku.

Chovat se racionálně může znamenat chovat se rozumně, často i logicky a předvídatelně. Když mi šéf v práci navrhne vyšší plat, je racionální ho přijmout (*ceteris paribus* :-), když se rozhoduji mezi dvěma nebezpečnými cestami je racionální vybrat si tu, kde mám větší šanci na přežití. Když se rozhoduji mezi dvěma stejnými výrobky, je racionální koupit si ten levnější. Racionalita znamená i to, že když existuje nějaký problém, tak napřed zvážím možnosti jeho řešení, potom vyberu nejlepší možnost, tu uskutečním a výsledky svého řešení pak zkontroluji. Pokud nějaká teorie pracuje s racionalitou, očekává právě toto "rozumné chování" a jak z pozorování reality víme, za určitých okolností tato racionalita neplatí, nebo platí pouze částečně. Racionalita je pro řadu teorií totéž co sklenice pro vodu. Jakmile připustíme, že racionalita není, je voda všude.

K ZAMYŠLENÍ: Kouření cigaret škodí zdraví (axiom). Je racionální kouřit? Zdůvodněte (zamyslete se i nad rolí užítku).

Z pohledu veřejné politiky je podstatné uvědomit si, že to co je racionální (a rozumné) pro jednotlivce nemusí být racionální pro celou společnost. Společnost jako celek tedy může přijmout rozhodnutí, která nejsou racionální nebo nejsou racionální z pohledu dopadu na určitou skupinu obyvatel, či jednotlivce. Stejně tak platí, že zatímco racionalita u jednotlivce může být identifikována poměrně snadno, určit co je racionální pro celou společnost nemusí být jednoznačné a jednoduché. Stejná úvaha nám potom umožňuje pochopit, proč koncept politického cyklu (viz. předchozí znalosti) i když je jasný a racionální v realitě často neplatí - zejména pokud se bavíme o problémech, které se týkají celé společnosti.

2.2 VEŘEJNÁ POLITIKA A JEJÍ EKONOMICKÉ SOUVISLOSTI

S ohledem na potřeby studentů zejména ekonomických disciplín, je následující kapitola zaměřena na hledání a uvědomění si ekonomických souvislostí veřejné politiky a stavem ekonomiky země, či stavem veřejných financí.

Víme, že i když politiku můžeme ignorovat, její důsledky v podobě zákonů ignorovat nemůžeme. Z ekonomického hlediska nás politika zajímá jako "proces", na jehož základě dochází (výčet jistě není kompletní):

- ke státním zásahům do ekonomiky
 - řešení tržních selhání
 - aktivní zásahy do ekonomiky (např. neokeynesiánského typu)
 - zásahy z důvodu řešení / prevence negativních sociálních jevů
 - zabezpečení veřejně poskytovaných statků (např. vzdělávání, zdravotní péče apod.)
- k realokaci veřejných zdrojů (včetně jejich získávání)
 - rozhodování o investičních aktivitách a přerozdělení veřejných zdrojů
 - rozhodování o zadlužení státu (obce)
 - míra zdanění, způsob výběru a sankcí
 - k jiným rozhodnutím s ekonomickými důsledky (např. vyhlášení války)

Při studiu veřejné politiky je nutné pamatovat na to, že v zásadě každé politické rozhodnutí má ekonomické důsledky (včetně toho, že žádné rozhodnutí není přijato). Ekonomie zná i termín náklady obětované příležitosti.

Uvažujme o následujícím příkladu: Vláda se rozhoduje, zda má postavit nemocnici, dálnici nebo investovat do výzkumu ozonové díry. Z hlediska racionality musí zvažovat:

- krátkodobé náklady a dlouhodobé náklady
- krátkodobé přínosy a dlouhodobé přínosy

Při posuzování nákladů a přínosů se bude potýkat s nejistotou vývoje v čase, z nevyčíslitelnými hodnotami jako je život nebo čas..., nicméně nakonec by mělo být možné vybrat tu nejlepší možnost (předpokládejme, že peníze jsou pouze na jednu alternativu). V následujícím příkladu o předpokládaných investičních projektech zjistili toto:

- 1) výzkum - nejlepší výsledek dle porovnání nákladů a přínosů (ale zajímá jen málo voličů),
- 2) dálnice - hodila by se firmám a část členů vlády by do práce dojíždělo kratší čas,
- 3) nemocnice - je ekonomicky nejméně výhodná, ale zdraví je velké téma pro voliče.

Jaká možnost nakonec zvítězí? A bude ta vybraná možnost realizována hospodárně nebo ne? Ekonomická racionalita neznamená politickou racionalitu.

Veřejná ekonomie versus veřejná politika

Veřejná politika a veřejná ekonomie jako samostatné vědní obory existují vedle sebe a navzájem se ovlivňují a prolínají. Oba vědní obory hledají odpovědi na problémy, které zaznamenává a vytváří skutečná politika. Zjednodušeně řečeno, veřejná ekonomie hledá způsob, jakým lze vzácné zdroje rozdělit a spravovat lépe a exaktněji, než jak se ve skutečnosti děje. Nazveme-li toto hledání snahou o nalezení optimální alokace vzácných zdrojů, pak to nutně vede k potřebě poměřovat mezi sebou vstupy i výstupy, které ne vždy mohou být, beze vší pochyby, přesně změřeny. Měření užitku tak úzce souvisí s problémem optimální alokace vzácných zdrojů, neboť chceme-li definovat optimum, je nutné poměřit užitky, které jednotlivé alokační alternativy představují.

Do základního zájmu veřejné ekonomie rovněž nevyhnutelně vstupují okolnosti a prostředí, které jsou určující pro stanovení optima. Těmito okolnostmi může být například existence tržních selhání (respektive chování trhu) a selhání státu. Veřejná ekonomie rovněž musí brát v úvahu i skutečnost, že o poskytování některých statků společnost může rozhodnout, i když nemusí nastat žádná z výše zmíněných okolností. S trochou nadsázky je možné říci, že veřejná ekonomie hledá způsob, jakým lze objektivně určit optimální stav alokace vzácných zdrojů a současně hledá cesty, jak tohoto optima dosáhnout co nejlépe (nejefektivněji). Uvedené skutečnosti můžeme shrnout do následujících bodů:

- optimální alokace statků a efektivnost jeho dosažení;
- měření a oceňování užitku;
- okolnosti a prostředí (selhání trhu, selhání státu, rozhodnutí společnosti).

POZNÁMKA: Ačkoliv problém optimální alokace zdrojů považuje většina autorů za zásadní, například Hayek (např. Hayek 1994) považuje za klíčový problém koordinace. Za nejlepší způsob koordinace potom považuje tržní mechanismus a výsledná situace je tedy tou nejlepší možnou ve srovnání s ostatními koordinačními alternativami. Optikou tohoto přístupu potom odpadá i problém hodnocení užitku, neboť v zásadě, pokud jednotlivci začnou nějaký statek považovat za hodnotný (například životní prostředí, vzdělání), potom trh tuto skutečnost zohlední najde způsob jak ji ocenit.

Optimální alokace zdrojů

Při hledání souvislostí mezi veřejnou politikou a jejími ekonomickými důsledky si musíme nevyhnutelně položit přinejmenším tyto otázky:

- Jak definovat stav, kterého má být dosaženo?
- Jak posuzovat efektivnost veřejné politiky?

Hledání odpovědí na obě otázky vede nevyhnutelně k určité dichotomii mezi přístupy vycházejícími z veřejné politiky (politických věd obecně) a přístupy ekonomickými.

POZNÁMKA: Malý (1998) při řešení alokačního problému ve zdravotnictví použil tři přístupy (klasicky ekonomický, zdravotně-politický a mocensko-politický), které jsou užitečné k pochopení šíře problému. Podstatným důsledkem odlišného pojetí optima je skutečnost, že optimum například z pohledu mocensko-politického jen stěží bude současně i optimem z pohledu ekonomického.

Optimum kvality i kvantity poskytovaných veřejných statků (formy redistribuce apod.) z **pohledu veřejné politiky** lze posuzovat přinejmenším ve třech rovinách:

- **z hlediska cílů, pro které byla daná veřejná politika vytvořena.** Výchoziskem je předpoklad, že veřejná politika odráží vůli společnosti na dosažení nějakého konečného stavu, který je pokládán za optimální (nebo je rozhodně blíže optimu, než předchozí stav). Cíle veřejné politiky tedy identifikují stav, kterého má být dosaženo. Prioritou je pak zajištění, aby zvolený způsob realizace, množství vynaložených prostředků, kvalita a kvantita produkovaných statků a služeb, atd., vedl ke splnění daného cíle;
- **z hlediska zájmů jednotlivých aktérů.** Chápeme-li veřejnou politikou jako formu interakce aktérů (o jednotlivých agendách v daných arénách), potom lze za určité optimum považovat situaci, kdy aktéři dosáhli svých zájmů a nemají důvod měnit svoje chování (inspirující pro tuto situaci může být Nashovo pojetí rovnováhy);
- **z hlediska formulovaných cílů a zájmů jednotlivých aktérů.** Předpokládáme, že vláda formuluje veřejnou politiku, která má uspokojit potřeby obyvatelstva (přinejmenším svých voličů) a současně sleduje své vlastní zájmy (stejně jako ostatní aktéři). Výsledkem by pravděpodobně mohla být situace, že některé politiky budou záměrně formulovány tak, aby jejich podoba mohla být uzpůsobena měnící se situaci a zájmům klíčových aktérů. Optimem pak z tohoto pohledu je situace, která je určena vládou, pokud takto dosáhli svého znovuzvolení. Z pohledu tohoto přístupu pak jednak lze optimum pouze odhadovat, a efektivnost se tak stane problémem pouze tehdy, je-li jako problém vnímána.

Optimum z pohledu ekonomie lze odvozovat z celého spektra ekonomických přístupů. Tradičním požadavkem je pak tzv. Paretovská efektivnost, resp. dosažení Pareto optimálního stavu. V tom případě je optimální množství určeno prostřednictvím mezních nákladů a mezních individuálních cen (Musgrave, Musgrave 1994).

POZNÁMKA: Optimální nabídky produkce veřejného statku je různými autory vzhledem k mezním nákladům vymežována různě: Musgrave - suma individuálních cen, Bowen/Samuelson - suma mezních měr substituce, Buchanan - suma mezních hodnocení. Rozdělení převzato od Jackson, Brown (2003).

Individuální chování jednotlivce však v případě zabezpečení produkce veřejných statků může vést k situaci, kdy dochází ke snížení celkového užitku společnosti (vězňovo dilema, problém černého pasažéra).

Vztáhneme-li předchozí spektrum pohledů na optimum k otázce jak má být politika uskutečněna, nebo jak se vyhnout chybám při jejím uskutečňování, nevyhnutelně směřujeme k nutnosti definovat to, co je to efektivní implementace. Tomuto problému je věnován prostor v další části této kapitoly.

Měření užitku

Zjednodušeně lze konstatovat, že cílem veřejné politiky je dosažení takových výstupů, které znamenají nějaký druh zlepšení oproti předchozímu stavu. Vymezení „zlepšení stavu“ může být odvozeno jak od nějakého objektivizujícího přístupu, stejně tak od normativních postojů tvůrce politiky. V obou případech však existuje nutnost poznat, zda vynaložené vstupy generovaly zamýšlené výstupy. Základním problémem je nemožnost u všech nákladů či především užitků určit nějaký způsob jejich porovnávání. Z pohledu veřejné ekonomie lze tento problém uchopit prostřednictvím metod ekonomického hodnocení nákladů a užitků. Nutnost převedení všech nákladů (vstupů) a užitků (výstupů) na souměřitelné jednotky vedla k vývoji řady metod (např. CBA, CUE, CEA, atd.) Pro hledání optimální alokace vzácných zdrojů je podstatné, zda užitky generované různými výdaji (uskutečněnými politikami) jsou porovnatelné.

Existují minimálně dvě významné roviny, ve kterých má smysl provádět hodnocení: politické a ekonomické hodnocení. První hodnotí politiku, co do jejího potenciálu získat podporu, být prosazena, posloužit nějakému dalšímu, primárně politickému (zájmovému, mocenskému) účelu. Druhé používá kritéria racionality jednání zúčastněných subjektů ve smyslu představy, že racionální činnost spočívá v efektivním využití omezených zdrojů za účelem maximálního dosažení cílů, resp. žádoucích užitků. Smyslem a posláním ekonomických analýz je zvýšit míru informovanosti o daném předmětu rozhodnutí, o možných variantách a o jejich společenských nákladech a užitcích. Ve své podstatě se jedná o zkvalitnění předpokladů efektivního rozhodování ve veřejném sektoru, které sice samo o sobě nezaručuje výběr optimální varianty, ale snižuje nebezpečí zcela nesprávného či svévolného rozhodnutí.

Tržní ceny jsou ideálním prostředkem k ocenění nákladů a užitků, je však nutno zohlednit, že tržní ceny podávají zcela pravdivou informaci pouze v případě dokonalé konkurence. Nejobtížněji se stanovuje cena (hodnota) u takových statků, jejichž charakter je nehmotný a přesto zjevně cenný. Typicky se jedná o problém oceňování času a života.

Okolnosti a prostředí

Jakkoliv považujeme veřejné poskytování určitých statků za žádoucí, je nezbytné zohlednit, že tak jako dochází k tržním selháním, dochází i k selhání vlády. Jackson, Brown (2003, upraveno autorem) třídí tyto selhání státu (vlády) následujícím způsobem:

- výsledkem vládních intervencí jsou nepředpokládané změny;
- formulované cíle vládní politiky jsou nejasné;
- existují selhání při realizaci;
- náklady na vládní intervenci nejsou nulové (náklady na byrokracii; transakční náklady);
- snaha jednotlivců maximalizovat svůj užitek, čímž dochází ke společenským ztrátám (z pohledu teorie veřejné volby).

Tento výčet ukazuje na význam implementace jakožto fáze, ve které většina těchto selhání vzniká. Veřejná politika by mohla plnit i funkci „nápravnou“ ve vztahu k uvažovaným tržním selháním. Selhání veřejné politiky je však nutné spojit s problémem „selhání státu“ (viz např. Potůček 1997), tedy situaci, kdy státní zásah buď generuje nezamýšlené dopady, nebo svým charakterem deformuje tržní prostředí.

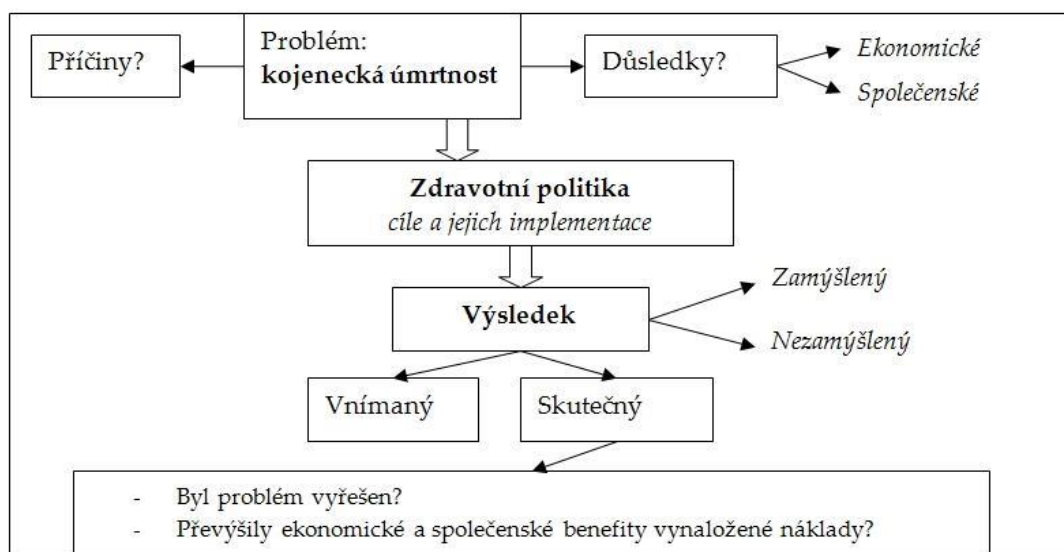
Poměrně podstatnou skutečností pokud uvažujeme o selhání státu nebo trhu a jejich vazbě na veřejnou politiku je, že neexistuje obecná shoda v tom, jak je posuzována realita. Stiglitz (1997) tyto neshody třídí do třech základních skupin:

- neschopnost přesně odhadnout důsledky vládní politiky;
- rozdíly v názorech na chování ekonomiky;
- neshody v hodnotách.

Pokud bychom na stejný problém nahlíželi z pohledu vlády pak tyto neshody jsou významné pouze tehdy, pokud vláda nemá dostatečně silné postavení k tomu, aby překonala nesouhlas ostatních aktérů. Pokud vláda nemá silnou pozici, zřejmě bude potřebovat podporu ostatních aktérů a klíčový bude její „koaliční potenciál“.

Složitost vztahu mezi veřejnou politikou a jejími ekonomickými dopady naznačuje následující zjednodušené Schéma č. 1 na příkladu kojenecké úmrtnosti.

Schéma: Vazba veřejné politiky a ekonomie ve vztahu k problému a jeho řešení



Zdroj: Pavlík (2010)

Stát versus vláda

Ačkoliv pojmy jako „stát“ a „vláda“ jsou všeobecně užívány, chápání jejich obsahu v kontextu veřejné politiky a veřejné ekonomie nemusí být totožné.

Heywood (2004) shrnuje rozdíly mezi pojmy stát a vláda následujícím způsobem:

- stát je širší než vláda (vláda je součástí státu);
- stát je trvalá entita, vláda pouze dočasná;
- stát vykonává neosobní autoritu, vláda je nástroj prostřednictvím něhož se autorita uplatňuje;
- stát (teoreticky) reprezentuje trvalé zájmy společnosti, vláda reprezentuje zájmy těch, kteří dočasně vládou.

Z pohledu implementace veřejné politiky tak **vláda**, zejména koaličního typu, může být chápána jako **heterogenní aktér vstupující do interakcí se státními i ostatními aktéry**. Stát pak přestává být aktérem stojícím oproti ostatním zájmovým skupinám, ale stává se uskupením subjektů motivovaných vlastními zájmy (hodnotovými postoji), přičemž díky svému významnému postavení má chování těchto jednotlivých aktérů uvnitř státu (vláda, parlament,...) klíčový vliv na formulaci, implementaci i výsledek politiky.

Míra heterogenity vlády může být zkoumána z hlediska různých charakteristik např.:

- postavení premiéra oproti ostatním členům vlády (stupeň autoritativního řízení);
- toho, zda je vláda tvořena členy jedné nebo více stran (koaliční vláda);
- v případě koaliční vlády pak můžeme zkoumat výchozí hodnotové rozdíly jednotlivých vládních stran;
- a v neposlední řadě můžeme analyzovat vztahy mezi jednotlivými členy vlády jako jedinci, kteří sice reprezentují určitou politickou stranu, přesto mají vlastní názory a motivaci.

Důsledky odlišného chápání pojmů vláda a stát pro zkoumání veřejné politiky lze s určitou mírou zjednodušení charakterizovat následujícím způsobem:

- **Vláda (stát) jako homogenní aktér** - Potenciálním partnerem (či oponentem) vlády jsou zájmové skupiny, které mohou svým chováním ovlivnit proces tvorby i realizace veřejné politiky. V situaci, kdy by neexistovala žádná zájmová skupina schopná ovlivnit rozhodování vlády, by implementace veřejné politiky mohla být považována za manažersko-organizační úkol. Základním problémem je potom hledání takových způsobů, jakými je možné dosáhnout např. efektivní implementaci, optimální alokaci veřejných zdrojů a vyhnout se nezamýšleným účinkům politiky.
- **Vláda jako homogenní aktér, avšak jako jeden z aktérů státu** - Kromě předchozích problémů je nutné nově uvážit, že vláda musí uzpůsobit svoje chování tomu, aby si zajistila podporu složek moci „zákonodárné“, pokud v tomto úsilí neuspěje, potom část nebo celá formulovaná politika nebude implementována. Je rovněž možné, že během implementace (těch cílů, která vyžadují legislativní úpravu) dojde k modifikaci politiky oproti záměrům vlády. To v důsledku může vést k vytvoření nezamýšlených účinků politiky nebo nesplnění vládou stanovených cílů.
- **Vláda jako heterogenní aktér** - Vláda jako uskupení jednotlivců reprezentujících své zájmy i zájmy politických stran, které je nominovaly, musí vyjednávat a dosahovat kompromisu ještě před vyjednáváním s ostatními státními aktéry nebo zájmovými skupinami. Společně s výše zmíněnými okolnostmi může docházet k problému odkládání implementace některých agend a stejně tak je nutné uvážit rostoucí riziko formulace takové politiky, která bude mít vnitřně protichůdné cíle.

Selhání státu (státní správy) ZDROJ: Potůček: Nejen trh - Praha, 1997

Teorie selhání státu se zaměřují na vymezení nedostatků v rámci systému, ke kterým dochází. Pokud vymežíme státní správy jako pojem, který zahrnuje všechny procesy formování a uplatňování politické moci, lze selhání státu rozdělit do pěti problémových okruhů:

- Selhání totalitárních politických systémů
 - *nedostatečná schopnost autokorekce* – systémy nejsou schopny správně reagovat na vnitřní změny, protože mají oslabenou zpětnou vazbu;
 - *potlačení tvořivého potenciálu lidí* - totalitární systémy neposkytují dostatek prostoru pro uplatnění schopností lidí, což ovlivňuje celkový výkon ekonomiky.
- Selhání přímé demokracie
 - *úskalí referenda* – problém s formulací otázky v referendu, aby byla současně srozumitelná, nenávodná a zároveň plně vystihovala podstatu problému; *nevýrazná většina vítězí nad vyhraněnou menšinou* – většina může mít opačný názor k problému, který se jí nedotýká než vyhraněná menšina, které se věc přímo dotýká.
- Selhání reprezentativní demokracie
 - *volební paradox* – Condorcet, Arrow – podmínky kdy volební systém vzhledem k preferencím voličů selhává (výběrem volebního systému lze výrazně ovlivnit celkové výsledky politických stran i pořadí kandidátů);
 - *„balíčky“ preferencí* – existuje několik, pro voliče významných, politických agend a může vyhrát i kandidát, který nezískal většinovou podporu ani v jedné agendě,

- pokud se mu podaří uspokojit jednotlivé skupiny voličů v těch agendách, které je nejvíce tíží;
 - *odcizení zvolených reprezentantů zájmům voličů* – kontrola zvolených zástupců ze strany voličů je obtížná, někdy nemožná;
 - *vliv organizovaných zájmů* (lobby) - silné skupiny jsou schopny si prosadit lepší podmínky na náklady celé společnosti;
 - *omezený časový horizont* - většina politických rozhodnutí se děje pouze v horizontu jednoho volebního období, proto existuje riziko, že krátkodobý prospěch je upřednostněn i s vědomím dlouhodobé ztráty;
 - *vliv masmédií* – hromadné sdělovací prostředky mají silnou moc ovlivnit různé skupiny obyvatel a tím i ovlivnit preference jednotlivých stran.
- Selhání typická pro výkon správy
 - *nízká efektivita a malá přizpůsobivost byrokratických aparátů* – tyto obtíže souvisí s potížemi hodnocení užitku, nedostatečné nebo chybějící konkurence a nepružnými pravidly pro rozhodování;
 - *odcizení státní byrokracie jejímu poslání* - odcizení je umožněno tzv. informační asymetrií, jinak řečeno vytváří se velký prostor zneužití informační převahy k prosazení zájmů, které nemusí být ve prospěch veřejného zájmu, ale ve prospěch instituce nebo jednotlivců, kteří ji řídí.
- Selhání vlastní decentralizovaným soustavám
 - *složitost řízení v decentralizovaných soustavách správy* – pokud je potřeba přijmout rozhodnutí týkající se většího počtu samostatných útvarů, bude řízení složitější a pomalejší;
 - *ohrožení veřejných zájmů prosazováním zájmů skupinových* – pokud jsou decentralizované složky ovládány místními zájmovými skupinami, pak se schopnost státu prosadit ucelenou politiku výrazně oslabuje;
 - *fiskální externality* – místní decizoři (rozhodovatelé) mohou mít tendenci ignorovat řešení problémů, které se negativně dotýkají vyššího celku.

3 INSTITUTE A AKTÉŘI

Aktéři veřejné politiky z veřejné správy

Veřejná politika je formulována, realizována a kontrolována tzv. **aktéry veřejné politiky**. Jsou to všechno subjekty schopné různou měrou zasahovat do veřejné politiky, její tvorby a realizace. Mohou to být jak jednotlivci, tak skupiny a jednoduše je lze rozdělit na ty, co uchopí určitý problém s určitým významem a další, kteří ho přemění na konkrétní a akceptovatelný veřejný problém. Na konci pak stojí ti, na něž veřejná politika dopadá a ovlivňuje jejich životy. Obecně pak mluvíme o tvůrcích a spolutvůrcích veřejné politiky (např. různé odborné skupiny s poradním hlasem, osoby podílející se na připomínkách k návrhu) a příjemcích veřejné politiky.

Aktérem (anglicky “actor”) je tedy živá osoba nebo skupina osob. Některé přístupy používají termín zájmová skupina pro všechny aktéry, v tomto textu je zájmová skupina podmnožinou pojmu aktér (viz Howlett, Ramesh 2003). Tak jako aktéři ovlivňují vznik, uskutečňování i výsledek veřejné politiky, působí stejně tak i určité faktory (neživé okolnosti), které mají schopnost ovlivnit proces politiky.

Aktéry lze rozdělit do skupin: volení zástupci, jmenovaní zástupci, zájmové skupiny, výzkumné organizace a masová média. (Howlett, Ramesh 1998) Při podrobnějším zkoumání pak lze identifikovat konkrétnější kategorie – moc zákonodárnou (volení zástupci), moc výkonnou (prezident, vláda a byrokracie), moc soudní (soudci), politické strany a jejich jednotlivé členy, média, odboráře, zaměstnance a zaměstnavatele, vědecké instituce, jednotlivce porušující zákony (mafie, nezákonné vlivové skupiny apod.), zájmové skupiny z “běžného života” (např. matky na

mateřské dovolené, senioři, zdravotně postižení, nezaměstnaní, menšiny, apod), zákonné lobbisty (v ČR zatím takový pojem neexistuje), neziskové organizace a další.

Tabulka: **Formalizovaní a neformalizovaní aktéři ve veřejné politice**

Míra formalizace	Aktéři	
	Jednotlivci	Kolektivní subjekty
Formalizovaní	Političtí vůdci Konzultanti <i>(policy analysts)</i>	Politické strany Stát, orgány veřejné správy Firmy Organizace občanského sektoru Poradenská centra Média
Neformalizovaní	Názoroví vůdci Političtí aktivisté <i>(policy entrepreneurs)</i>	Zájmové skupiny Názorové komunity <i>(epistemic communities)</i> Politické komunity <i>(policy communities)</i>

Zdroj: Autoři (Potůček)

Aktéři mají obvykle určitý zájem na řešení daného problému, jsou jím buď přímo postiženi, nebo ho sledují z jiných, např. osobních zájmů či prospěchu. Často mají možnost aktivního nebo pasivního vlivu na rozhodování vztahující se k danému problému. Za aktéra je nutné ale považovat i toho, kdo k dané situaci zaujímá jen určitý postoj nebo toho, kdo může být výrazně danou situací postižen, ale z vlastní vůle nebo z neznalosti, se do diskuze a do jednání nezapojí.

Každý aktér má v procesu vzniku veřejné politiky a rozhodování o ní svojí roli. Někteří do procesu vstupují za účelem prosazení vlastních zájmů (zájmové organizace, lobbisté, skupiny obyvatel), jiní mají svojí pozici jasně definovanou na základě ústavních zákonů, „obyčejného“ zákona či jiných dokumentů veřejné správy. K takovým aktérům lze zařadit např. členy vlády, poslance, senátory, prezidenta republiky, zástupce odborů, zástupce místní samosprávy a jednotlivé úředníky. Sami od sebe se liší především svojí odpovědností, která jim v rozhodovacím procesu náleží.

Úloha veřejné správy ve veřejné politice

Veřejná správa je jedním z nástrojů veřejné moci a současně úředníci jsou aktérem veřejné politiky. V literatuře je možné narazit na dva hlavní pohledy na veřejnou správu. **Z materiálního pohledu** zahrnuje veřejná správa celý systém veřejné moci, tzn. moc zákonodárnou, výkonnou i soudní. Druhé, **formální pojetí**, uplatňující se i v České republice, rozumí pod pojmem veřejná správa pouze složku výkonnou – ústřední správní orgány a orgány ÚSC vykonávající státní správu (přenesená působnost), nezávislé ústřední orgány, ÚSC v samostatné působnosti a FO a PO v postavení správního orgánu.

Ať už se uplatňuje jeden nebo druhý pohled, platí, že veřejná správa jako jeden z aktérů veřejné politiky hraje velmi důležitou roli při její tvorbě a realizaci. Následující subkapitola by měla stručně nastínit charakteristiky jednotlivých složek veřejné správy ve veřejné politice, způsob jak sama veřejná správa a její uspořádání, organizace a fungování může ovlivnit konečnou podobu veřejné politiky.

Veřejná správa se standardně rozděluje na dvě větve - **státní správu a samosprávu**. Ačkoliv naplňují jeden společný cíl – správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu a základní principy, metody a způsoby fungování vycházejí ze stejných ústavních základů, konkrétní cíle a postupy každé větve se odlišují. A tak např. pro státní správu je typický princip dekoncentrace, jmenovací a monokratický (způsob rozhodování státní instituce), v samosprávě se uplatňuje princip decentralizace, volební a kolegiální.

Byrokracie

Do rozhodování politiků na všech úrovních vstupují významnou měrou i informace získané od **úředníků** a expertů na danou problematiku. Tedy od lidí, kteří mají konkretizovat a naplňovat cíle schválené politiky.

Pro hierarchickou strukturu úředníků se od 18. století používá slovo byrokracie, které postupně nabylo pejorativního označení a je spojován s formalismem, který znepříjemňuje život občanům. První filozofické myšlenky o úkolech a postavení úředníků se objevovaly ale už ve starověku. Např. Aristoteles (384-322 př. n. l.) odvozuje kvalitní veřejnou moc od její nezávislosti na konkrétních osobách a časovém omezení výkonu úřadu. Důraz klade na dodržování zákonů před úředním uvážením.

READER: Aristotelův požadavek nezávislosti, který se promítá i do dnešní doby, může přinášet výhody i nevýhody. Národní kontrolní úřad (NKÚ) je definován jako nezávislý orgán, s poměrně striktním postupem jmenování a odvolání jeho prezidenta. Jeho ustanovení je dokonce definováno v samostatné hlavě Ústavy ČR. I tím má být zajištěna jeho nezávislost.

Zlomovým bodem se stala Velká francouzská revoluce (1789) a postupný přechod evropských zemí od absolutismu k parlamentarismu. Nikdy předtím tak výrazně nevznikaly politické strany jako po této události. Vytváří se nový aktér, který se podílí na uplatňování veřejné moci, a to politici. Byrokracie, její fungování, motivy a vztah byrokracie a politiky se stává objektem zájmu významných ekonomů. Teorii byrokracie rozvíjí např. Max Weber, či William A. Niskanen.

Např. A. Niskanen definuje vztah mezi byrokracií a politikou jako bilaterální monopol. Byrokracie prodává svoje služby jen vládě (politikům) a ona zase kupuje tyto služby jen od byrokracie. Tento trh se dá vyjádřit i jako výměna nějakého výstupu za rozpočet spíše než za skutečnou cenu stanovenou na jednotku produktu (Niskanen, 1975).

READER: Seznamte se podrobněji s teorií byrokracie podle M. Webera (1998) a W. A. Niskanena (1975) a identifikujte hlavní principy a výstupy těchto teorií. Jak na Webera navazují tzv. Neo-weberianismus?

NAHLÉDNĚTE DO: Hampl, M. (2001). Teorie byrokracie v pojetí Williama A. Niskanena. Politická ekonomie, č. 1/2001.

Teorie byrokracie se pak staly inspirací i pro jiné ekonomy 20. století, kdy se začaly objevovat nové a odlišné pohledy na výkon veřejné správy, které byly inspirované např. manažerskými způsoby řízení komerčních organizací.

Např. teorie veřejné volby se zabývá ekonomickou analýzou chování byrokracie, jako nevoleného státního aparátu. Úředník se tak od zaměstnance soukromé firmy liší tím, že nemá možnost osobního příjmu z rozdílu mezi příjmy a výdaji úřadu, proto zde neexistuje tlak na minimalizaci nákladů úřadu. Příjmy úřad získává na základě vyjednávání (popř. na základě legislativy a rozhodnutí politiků) a převážně nikoliv prodejem svých služeb. Výsledek činnosti úřadu je v zákoně formulován neurčitě, nejčastěji jsou uvedeny jen oblasti, o které se úřad má starat. Není tak jednoduché určit, změřit či porovnat zda úřad stanovené činnosti vykonává dobře a v souladu s cíly. (např. kompetenční zákon uvádí, že Ministerstvo práce a sociálních věcí je ústředním orgánem pro bezpečnost práce, zaměstnanost, mzdy, důchodové zabezpečení apod.)

Úředník je motivován snahou o maximalizaci svého osobního užitku, který je dán platem, nepeněžními požitky z úřadu a možností přenášet praktický výkon činnosti na své podřízené či další osoby. Celý úřad se pak snaží získat co největší rozpočet a proto vytváří argumentační zázemí. Ochota úřadu pak při jednání s běžnými zákazníky závisí na tom, zda je úřad závislý na příjmech od občanů jako svých klientů, či ne (Urban 2011).

Instituce a jejich role při tvorbě veřejné politiky

Obecně se rozlišují formální a neformální instituce. **Neformálními institucemi** se rozumí různá pravidla chování, morální normy, tradice a zvyky, obyčej, které jsou součástí našeho každodenního jednání. Jejich nedodržování je sankcionováno neformálně, např. morálním odsouzením nebo donucením ze strany okolní společnosti. Vznikly z informací, které byly předávány mezi lidmi a jsou součástí dědictví, která se nazývá „kultura“ konkrétní společnosti.

Druhou kategorií tvoří tzv. **formální instituce**. Do nich se řadí jak politické instituce, média a různé státní a nestátní organizace, včetně spolků apod., tak celý právní řád uplatňovaný ve společnosti. Za specifikováním a vynucováním formálních institucí stojí především stát, ale jejich základ představují právě instituce neformální. V běžných zákonech lze najít mnoho příkladů, které mají základ v neformálních institucích. Jedná se např. o peníze jako zákonný směnný prostředek, nebo daně jako „výnos pro stát“, jméno a příjmení pro každého člověka a další.

Vztah mezi formálními a neformálními institucemi lze označit za komplementární. Je nutné ale poukázat ještě na jeden rozdíl mezi nimi. Nelíší se totiž jen formou, v jaké se vyskytují ale i stabilitou v čase. Zatímco formální instituce lze změnit prakticky ze dne na den, a jejich podoba závisí převážně na politickém rozhodnutí, takto radikální změna není možná u institucí neformálních. Nemožnost jejich rychlé proměny souvisí s podstatou jejich vzniku. Neformální instituce se utvářejí po určitý čas, jsou zakořeněny ve způsobu myšlení lidí a jejich hodnotovém systému a proti tomu formální instituce jít nemohou. (Kouba 2009)

Roli institucí ve společnosti se intenzivně věnuje tzv. **institucionální ekonomie**, ekonomický směr rozvíjející se v 2. pol. 20. století. Současná, tzv. nová institucionální ekonomie rozlišuje mezi institucemi, které chápe jako pravidla mající povahu společenských omezení, a organizacemi, představovanými hierarchickými strukturami, jež vznikají a fungují na základě existujících institucí. Konkrétní chápání institucí je však mezi mnohými autory rozdílné. (Breinek 2006). Bez ohledu na neexistenci přesné definice ale lze říci, že rychlý rozvoj společnosti, který lze pozorovat v posledních několika stoletích, vede ke zvyšování poptávky pevného zakotvení institucí a jejich následné dodržování. A odlišnosti v institucích jsou pak pokládány za jeden z hlavních důvodů rozdílného vývoje jednotlivých zemí.

4 VEŘEJNÁ POLITIKA JAKO PROCES

Následující modul představuje témata spojená s jednotlivými fázemi procesu politiky - od rozpoznání problému, přes formulaci politiky a její uskutečnění, k hodnocení výsledků politiky. V této části se pod pojmem politika soustavně prolínají dvě dimenze tohoto pojmu (policy a politics - viz předchozí znalosti). Je vhodné si uvědomit, kdy a jak se tyto dvě dimenze objevují.

Z hlediska teoretických přístupů k veřejné politice a její analýze je nutné vymezit dva základní pohledy:

- politika jako systém;
- politika jako proces.

Systémové přístupy představují alternativu zkoumání k „procesnímu přístupu“. Základem systémového přístupu jsou v podstatě tři prvky (vstup-konverze-výstup), přičemž právě „konverze“, tedy přeměna vstupů na výstupy, představuje článek spojující procesní přístupy se systémovými. Jahn (Fiala, 2000) zdůrazňuje v rámci svého modelu „policy-making system“ dva důležité aspekty: 1. procesy a struktury, které ovlivňují vytváření a formulaci politických rozhodnutí a 2. procesy a struktury, které ovlivňují realizaci politických rozhodnutí. Zde je patrná poměrně silná souvislost s konceptem politického cyklu (fáze formulace, fáze implementace).

Veřejná politika jako proces

Pokud budeme na veřejnou politiku nahlížet především jako na proces tvorby a realizace politiky, pak můžeme dále vytvořit tři poměrně nezávislé kategorie přístupů, které se však navzájem doplňují. Potůček (2005) je vymezuje jako:

- veřejná politika jako politický cyklus;
- veřejná politika jako interakce aktérů, agend a arén (A-A-A model);
- veřejná politika utvářená polem institucionalizovaných sítí.

Koncept politického cyklu pracuje, zejména ve své rané podobě, s předpokladem racionality chování subjektů. Tato racionalita se projevuje v logickém postupu od poznání problému, až k jeho vyřešení. Právě tato racionalita je současně slabinou tohoto přístupu, neboť realita naznačuje, že zájmy jednotlivých subjektů například nemusí být spojeny s vyřešením daného problému.

Jednotlivé fáze politického cyklu jsou vymezovány různě, nicméně idea jakéhosi „kruhového“ postupu je přítomna vždy. Z hlediska racionality celého konceptu politického cyklu (viz. Tabulka 2) je vhodné doplnit, podle některých autorů (např. Bardach, 1980; Deleon, 1978; a Brewer, 1974 – citován podle Howlett, Ramesh, 2003), opomíjenou fází terminace. Neboť ostatní fáze politického cyklu jsou v literatuře dostatečně rozebrány, bude podrobněji popsána pouze fáze terminace.

Tabulka 1. Pět stádií politického cyklu a jejich vztah k řešení problémů

FÁZE ŘEŠENÍ PROBLÉMU	STÁDIA POLITICKÉHO CYKLU
1. Rozpoznání problému	1. Formulace problému (agendy)
2. Návrh řešení	2. Tvorba politiky
3. Výběr řešení	3. Rozhodnutí
4. Realizace řešení	4. Implementace
5. Monitoring výsledků	5. Evaluace politiky

Zdroj: Howlett, Ramesh (2003)

Fáze terminace (ukončení politiky) se jeví jako podstatná zejména tam, kde si realizace vládní politiky vyžádala vznik nějakých účelových organizací a institucí, které by splněním cílů měly zaniknout. Absenci fáze terminace (byla-li plánována) lze chápat jako druh selhání politiky.

Zdá se, že fáze terminace i fáze evaluace jsou v realitě poměrně vzácným jevem. Tím se dostáváme k jednomu z hlavních omezení tohoto konceptu, empirické studie ukazují, že politiky jsou jen spíše sporadicky uskutečňovány v uzavřeném kruhu a daleko častěji dochází k různým modifikacím cílů i k přeskokování jednotlivých fází cyklu. Právě uvedené slabiny konceptu politického cyklu stimulovaly rozvoj alternativních přístupů jako např. model A-A-A nebo koncept politických sítí. Oba tyto přístupy spojuje snaha zkoumat zájmy, postoje a cíle všech aktérů, kteří politiku ovlivňují nebo jsou jejím předmětem (cílovou skupinou). Jednotliví aktéři uskutečňují své agendy v jednotlivých arénách. Výslednou veřejnou politikou se pak v tomto přístupu stává výsledek této interakce, který tak může být diametrálně odlišný od vládou formulovaných záměrů.

Největším omezením všech těchto přístupů ovšem zůstává jen velmi malá prediktivní schopnost. Pokud ex-post analýza vysvětlí příčiny současného stavu, potom s ohledem na měnící se zájmy, cíle (nebo např. sítě) jednotlivých aktérů a stejně tak i působení dalších faktorů, nemá vysvětlení žádnou vypovídací schopnost co do předvídání budoucích účinků politiky. Ani v případě konceptu politického cyklu nemá ex-post analýza prediktivní váhu, přesto skrze své principy umožňuje teoreticky „poučení se z chyb“ a tedy i budoucí efektivnější formulaci či implementaci politiky.

Chceme-li zkoumat politiku jako komplex cílů stanovených vládou nabízí se dva alternativní přístupy:

- Akceptovat, že vláda je jen jedním z aktérů politiky a podílí se formulaci politiky v jednotlivých arénách. Klíčové je pak poznání těchto arén i aktérů, kteří se v nich pohybují. V tomto případě se jeví jako vhodnější přístupy vycházející z horizontální dimenze politiky.
- Považovat vládou stanovené cíle za druh závazku, který vznikl ve volbách. Volič dal svůj hlas kandidátům (stranám), výměnou za příslib uskutečnění určitých vizí. Vítězné uskupení kandidátů nebo stran, které sestavilo vládu, pak tyto vize transformuje do podoby cílů. Vláda je tedy aktérem, který formuluje a uskutečňuje politiku. Klíčovým se tedy jeví poznání toho jak, jakým způsobem uskutečnit cíle veřejné politiky stanovené vládou. Jako vhodný nástroj se jeví spíše využití konceptu polického cyklu, přičemž postavení a zájmy ostatních aktérů nebo působení faktorů musí být brán v úvahu do té míry, aby jejich vliv nezamezil realizaci stanovených cílů. Výchozí diskem je tedy spíše vertikální dimenze politiky.

Pokud budeme uvažovat o vládě jako o tvůrci veřejné politiky a současně o subjektu, který je zodpovědný za její implementaci, je nezbytné uvážit dvě alternativy:

- Vláda deklaruje své cíle a zájmy, avšak její skutečné cíle a zájmy jsou odlišné.
- Vládou deklarované cíle a zájmy jsou shodné s jejími skutečnými cíli a zájmy.

Budeme-li tedy uvažovat o způsobech jak zvýšit účinnost implementace vládou formulované veřejné politiky, nevyhnutelně by příklon k jedné nebo druhé alternativě znamenal diametrálně odlišnou volbu metod. Jinými slovy pokud bychom chtěli hodnotit výsledky (procesu implementace) dané politiky v podmínkách, kdy budeme považovat skutečné cíle vlády za neznámé, potom bychom stáli před neřešitelnou úlohou.

ÚKOL: *Pokuste na místní úrovni (např. vaše obec) najít nějaký problém, který obci trápí a už se vyřešil- nebo byla snaha jej řešit (např. špatný stav vozovky, ČOV, otevření školky, ...). Analogicky s předchozí tabulkou se pokuste vymezit jednotlivá stadia řešení problému a určit klíčové osoby (aktéry) v jednotlivých fázích a klíčové okolnosti. Pokuste se určit příčiny, kde a proč se řešení problému pokazilo/povedlo.*

Poznámka: tento úkol je poměrně komplexní a je zřejmé, že "řešení" tohoto úkolu je především v rétorické rovině. Cílem úkolu je, aby si student procvičil systematické uvažování a byl schopen hledat příčiny souvislosti.

Teorie sítí a zájmových skupin

Teorie sítí a zájmových skupin představují další neopomenutelnou skupinu teorií. Podstatou těchto přístupů je, že spíše než proces a jeho jednotlivé části je za zásadní považována role aktérů jejich zájmy, jejich chování jejich síla ovlivnit proces tvorby i realizace veřejné politiky.

LITERATURA

- [1] ANDERSON, J. E. 1975. *Public Policy Making*. New York: Praeger Publishers.
- [2] ARISTOTELÉS. *Politika*. (1998). Rezek, Praha, 499 s. ISBN 80-86027-10-4
- [3] BARDACH, E. (1980). *The implementation game: What happens After a Bill Becomes a Law*. The MIT Press. ISBN 0-262-52049-4
- [4] BREINEK, P. (2006). *Ekonomický význam institucí*. [online]. *Národohospodářský obzor*. č. 1, 12-26 s. Dostupné na: <<http://is.muni.cz/do/1456/soubory/aktivita/obzor/6182612/7667845/03Breinek.pdf>>
- [5] BUCHANAN, J. M. (1998). *Veřejné finance v demokratickém systému*. Computer Press, Brno. ISBN 8072261169
- [6] COLEBATCH, H. K. (2005) *Úvod do Policy*. Barrister & Principal, Brno. ISBN: 80-86598-79-9
- [7] FIALA, P., SCHUBERT, K. (2000) *Moderní analýza politiky*. Brno. ISBN: 80-85947-50-1.
- [8] HAMPL, M. (2001). *Teorie byrokracie v pojetí Williama A. Niskanena*. *Politická ekonomie*, č. 1.
- [9] HAYEK, F.A., von. (1994) *Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*. Praha. ISBN: 80-20002-41-3.
- [10] HEYWOOD, A. (2004) *Politologie*. Eurolex Bohemia, Praha. ISBN 80-86432-95-5
- [11] HEYWOOD, A. (2004) *Politologie*. Praha: Eurolex Bohemia, 482 s. ISBN 80-86432-95-5
- [12] HOWLETT, M., RAMESH, M. (1998). *Policy subsystem configurations and policy change: Operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process*. *Policy studies journal*, 26(3), pp. 466-481.
- [13] HOWLETT, M., RAMESH, M. (2003) *Studing public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Oxford press. ISBN: 0-19-541794-1.
- [14] JACKSON, P.M., BROWN, C.V. (2003) *Ekonomie veřejného sektoru*. Eurolex Bohemia, Praha. ISBN: 80-86432-09-2
- [15] KOUBA, L. (2009) *Návrh klasifikace soudobých sociálně-ekonomických přístupů k teorii růstu*. *Politická ekonomie*, 5, 696-713
- [16] MALÝ, I. (1998) *Problém optimální alokace zdrojů ve zdravotnictví*. Masarykova univerzita v Brně. ISBN: 80-210-2006-7
- [17] MUSGRAVE, P.B., MUSGRAVE, R.A. (1994) *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha. ISBN: 80-856-0376-4.
- [18] NISKANEN, W. A. (1975). *Bureaucrats and politicians*. *Journal of law and economics*, 18(3), pp. 617-643.
- [19] POTŮČEK, M. (1997) *Nejen trh : role trhu, státu a občanského sektoru v proměnách české společnosti*. Sociologické nakladatelství, Praha. ISBN: 80-85850-26-5.
- [20] POTŮČEK, M. (2005) *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 399 s. ISBN 8086429504.
- [21] SAMUELSON, P.A., NORDHAUS, W.D. (1995) *Ekonomie*. Praha: Svoboda. 775 s. ISBN 802050494X
- [22] STIGLITZ, J.E. (1997) *Ekonomie veřejného sektoru*. Grada, Praha. ISBN: 80-71694-54-1
- [23] URBAN, L. (2011). *Sociologie trochu jinak*. Grada Publishing as. 272s. 1. vyd. ISBN 978-80-247-3562-7
- [24] WEBER, Max. (1998). *Metodologie, sociologie a politika*. Oikoymenh. Praha. Vyd. 1. 354 s. ISBN 80-86005-48-8.