

# **WORKBOOK**

---

## **Veřejná politika**

**Marek Pavlík, Filip Hřůza, Jana Godarová, Lenka Matějová**

**1. 10. 2014**

# OBSAH

ÚVOD.....	3
<b>MODUL 1 – ÚVOD DO VEŘEJNÉ POLITIKY.....</b>	<b>4</b>
1 ÚVOD DO VEŘEJNÉ POLITIKY - JAK JI STUDOVAT.....	4
2 METODOLOGICKÉ PROBLÉMY A RACIONALITA VE VEŘEJNÉ POLITICE .....	4
2.1 S jakými problémy se potýká veřejné politika.....	4
2.2 Předpoklad racionality ve veřejné politice.....	6
3 VEŘEJNÁ POLITIKA A JEJÍ EKONOMICKÉ SOUVISLOSTI.....	7
3.1 Veřejná ekonomie versus veřejná politika .....	8
3.2 Stát versus vláda.....	11
LITERATURA.....	12
<b>MODUL 2 – INSTITUCE, AKTÉŘI A NÁSTROJE.....</b>	<b>14</b>
1 VLVIV VEŘEJNÉ SPRÁVY NA VEŘEJNOU POLITIKU .....	14
1.1 Aktéři veřejné politiky z veřejné správy .....	14
1.2 Úloha veřejné správy ve veřejné politice .....	18
1.3 Instituce a jejich role při tvorbě veřejné politiky .....	24
1.4 Teorie volby nástrojů .....	36
LITERATURA.....	37
<b>MODUL 3 – VEŘEJNÁ POLITIKA JAKO PROCES.....</b>	<b>40</b>
1 Přehled základních přístupů.....	40
1.1 Veřejná politika jako proces.....	40
1.2 Teorie sítí a zájmových skupin.....	42
1.3 Racionalistický a inkrementalistický přístup.....	45
1.4 Teorie elit, veřejná volba, teorie her .....	46
2 FORMULACE POLITIKY A ROZHODOVÁNÍ .....	48
2.2 Rozdíly v procesu formulace politiky na regionální a národní/nadnárodní úrovni .....	49
2.3 Rozhodování o veřejné politice na úrovni obcí .....	50
3 REALIZACE VEŘEJNÉ POLITIKY .....	57
3.1 Teorie implementace.....	58
3.2 Problémy při implementaci.....	65
3.3 Možnosti analýzy procesu implementace.....	66
4 HODNOCENÍ VEŘEJNÉ POLITIKY .....	68
4.1 Metody hodnocení .....	74
4.2 Predikce, prognóza či spekulace? .....	76
LITERATURA.....	78
<b>MODUL 4 – POROZUMĚNÍ ZMĚNÁM V POLITICE.....</b>	<b>82</b>
1 SELHÁNÍ VEŘEJNÉ POLITIKY.....	82
1.1 Příčiny a problémy .....	82
1.2 Ekonomické důsledky selhání veřejné politiky.....	82

1.3 Možnosti řešení a predikce vývoje .....	82
2 POLITICKÝ MARKETING A JEHO VLIV NA VEŘEJNOU POLITIKU .....	83
2.1 Základní principy cca 5stran .....	83
2.2 Politické strany .....	83
3 VLIV VOLEBNÍHO SYSTÉMU NA VEŘEJNOU POLITIKU .....	90
LITERATURA.....	94
<b>MODUL 5 PŘÍPADOVÉ STUDIE VYBRANÝCH VEŘEJNÝCH POLITIK .....</b>	<b>96</b>
1 VYBRANÉ VEŘEJNÉ POLITIKY.....	96
1.1 Bytová politika .....	96
1.2 Sociální pomoc .....	101
1.3 Vyrovnávání nerovností mezi administrativními lokalitami.....	101
CASE STUDY: SNÍŽENÍ ZNEČIŠTĚNÍ OVZDUŠÍ V MORAVSKOSLEZSKÉM KRAJI.....	112
LITERATURA.....	117
3 KOMPARACE VYBRANÝCH VEŘEJNÝCH POLITIK .....	121
3.1 Komparace vybraných zemí .....	121
3.2 Komparace sportovní politiky .....	135
3.3 Komparace kulturní politiky .....	143
LITERATURA.....	149

## ÚVOD

Následující studijní text je koncipován jako tzv. workbook neboli cvičebnice. Tento text nemá ambici stát samostatně jako učebnice veřejné politiky, nýbrž je jejím doplněním a rozšířením. Workbook je rozdělen do pěti relativně samostatných modulů, které svým rozdělením kopírují strukturu učebnice “OPVK Veřejná politika”.

Jednotlivé kapitoly workbooku jsou současně naplněny tak, aby sloužily potřebám výuky Veřejné politiky v jiných vědních oborech, typicky ekonomických. Propojení témat a problémů veřejné politiky s jejich ekonomickými konsekvencemi je dimenze, pro studenty ekonomie nezbytná, i když místy opomíjená dovednost.

Tento workbook není vyčerpávajícím návodem k pochopení veřejné politiky ani není nutné s workbookem pracovat přesně podle daných modulů a kapitol. Tak, jako z kuchařky lze vyjmout recepty, lze i jednotlivá témata z workbooku uchopit samostatně.

K tomu, aby workbook splnil svoji funkci je ovšem nezbytná vlastní aktivita čtenáře/studenta. Workbook předkládá problémy, ukazuje alternativy jejich řešení, a ponechává na čtenáři, aby sám hledal další možnosti nebo polemizoval s předloženým řešením.

Autoři doufají, že předložený text bude inspirací při studiu a napomůže pochopení reality, která nás obklopuje jako celku. Přípomínky a náměty k úpravě textu budou vždy vítány.

V Brně, uprostřed proklatě horkého léta, 2014

M.P, F.H, L.M, J.G

# MODUL 1 – ÚVOD DO VEŘEJNÉ POLITIKY

## 1 ÚVOD DO VEŘEJNÉ POLITIKY - JAK JI STUDOVAT

Jestliže nás okolnosti postaví na kraj velkého bazénu, nutně si položíme dvě otázky - je opravdu nutné do něj skočit? A pokud do něj skočím, neutopím se? Podobně je to s veřejnou politikou. Předně nevíme, co to znamená, a jestli je vůbec důležité to zjišťovat.

Každá učebnice nabízí základní definice, doporučujeme nahlédnout do několika knih a udělat si vlastní představu. Otázku definice tedy ponecháme stranou a přesuneme se k otázce “proč”. Proč se zabývat politikou, když ji nestudují (proč se jí zabývat když ji studovat musím, ale nechci s tím ztrácet čas)? Odpověď, kterou nabízíme, často předkládáme studentům ekonomie, práva či dalších oborů - Můžete politiku ignorovat, můžete jí opovrhovat, nemusíte dělat vůbec nic...ale ať chcete nebo ne, důsledky politických rozhodnutí ovlivní celý váš život.

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). Pokud tedy víte, co je to (veřejná) politika a proč je dobré se jí zabývat, zbývá s trochou nadsázky poslední krok - a tedy skočit do bazénu. Pokud budete plavat s nadhledem, určitě se ve veřejné politice neutopíte.

**NAHLÉDNĚTE DO: Colebatch - Úvod do policy (2005). První kapitola a nebo rovnou celá kniha.**

## 2 METODOLOGICKÉ PROBLÉMY A RACIONALITA VE VEŘEJNÉ POLITICE

### 2.1 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.

**NAHLÉDNĚTE DO: Parson - Public policy 2001 - postačí úvod a seznámení se s obsahem - jak a proč autor dělí text. Porovnejte to např. Howlet, Ramesh - Studying Public Policy (2003) a např. Dye - Understanding public policy (2008) nebo z českých autorů Potůček - Veřejná politika (2005). Porovnáním obsahu jednotlivých knih objevíte určitá spojující témata jako např. proces, aktéři atd.**

**ÚKOL: Pro pochopení dimenze slova politika se seznamte s jeho ekvivalenty v angličtině (polity, policy a politics) viz např. Fiala, Schubert (2000)**

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?

**ÚKOL: Najděte různé aktuální problémy o jejichž řešení (příčinách) nepanuje shoda a stručně popište podstatu těchto neshod.**

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 1. 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	Institucionalismus (Analýza transakčních nákladů)	Socio-historický Neoinstitucionalismus (Statism)

Zdroj: Howlet, Ramesh (2003)

**NAHLÉDNĚTE DO:** Howlet, Ramesh (2003) kapitola 2, kde jsou tyto principy podrobněji vysvětleny a pokuste se do této tabulky doplnit i další teorie, se kterými jste se setkali.

## 2.2 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.

**ÚKOL:** Seznamte se pojmy racionální model a inkrementalistický model. Seznamte se s charakteristikami různých přístupů k veřejné politice (z předchozí Tabulky 1) a uvědomte si, nakolik jsou tyto přístupy svázány s předpokladem racionality.

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

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.

**ÚKOL:** Uveďte příklad nějakého společenského/ekonomického problému, jehož vývoj neodpovídá konceptu politického cyklu (identifikace problému, výběr varianty řešení, uskutečnění, zhodnocení)

### 3 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. nekeynesiánského 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)

**ÚKOL:** Seznamte se s Case study "OPVK Důchodová reforma" a zamyslete se nad tím, jaké další podobné příklady dokážete najít.

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.



### 3.1 Veřejná ekonomie versus veřejná politika

*Text subkapitoly 3. 1 je vytvořen na základě: PAVLÍK, M. (2010) Zdravotní politika z pohledu vlády - analýza implementačního deficitu. Brno: Masarykova Univerzita, 158 s. ISBN 978-80-210-5408-0.*

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:

- 1) Jak definovat stav, kterého má být dosaženo?
- 2) 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.** Východiskem 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.** Předpokládejme, že vláda formuluje veřejnou politiku, která má uspokojit potřeby obyvatelstva (přínejmenším 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. Optimum 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 vymezována 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 užítku společnosti (věžňovo 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 užítku

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 užítků určit nějaký způsob jejich porovnávání. Z pohledu veřejné ekonomie lze tento problém uchopit prostřednictvím metod ekonomického hodnocení nákladů a užítků. Nutnost převedení všech nákladů (vstupů) a užítků (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. žádaných užítků. Smyslem a posláním ekonomických analýz je zvýšit míru informovanosti o daném předmětu rozhodnutí, o možných variantách a o jejich společenských nákladech a užitech. 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 užiteků, 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.

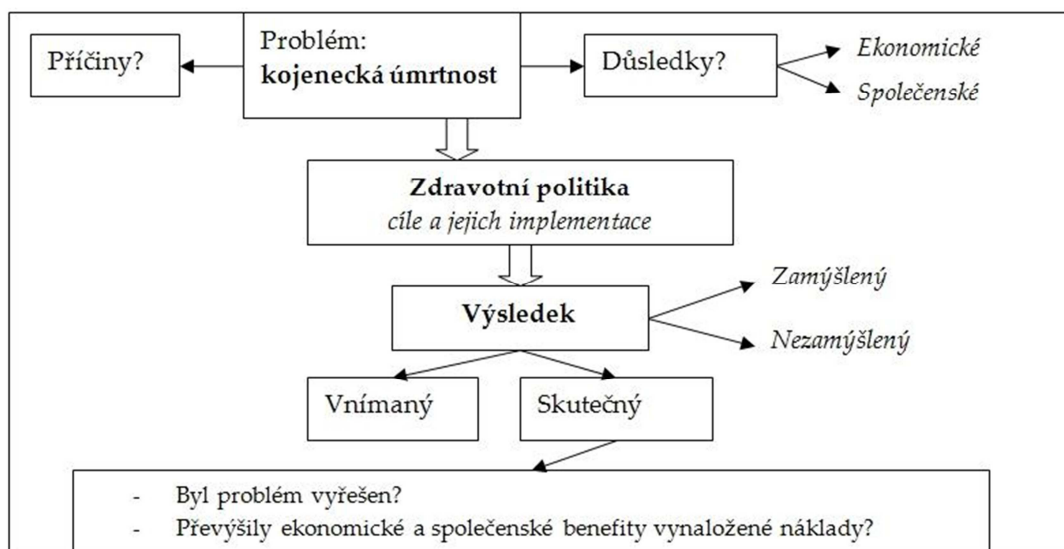
Poměrně podstatnou skutečností pokud uvažujeme o selhání státu nebo trhu a jejich vazbě na veřejnou politiku je, že neexistuje obecná shoda v tom, jak je posuzována realita. Stiglitz (1997) tyto neshody třídí do třech základních skupin:

- 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 1. Vazba veřejné politiky a ekonomie ve vztahu k problému a jeho řešení**



Zdroj: Pavlik (2010)

**Úkol: podle uvedeného schématu identifikujte jiný problém a doplňte do navržené struktury důsledky a výsledky.**

### 3.2 Stát versus vláda

*Text subkapitoly 3.2 je vytvořen na základě: PAVLÍK, M. (2010) Zdravotní politika z pohledu vlády - analýza implementačního deficitu. Brno: Masarykova Univerzita, 158 s. ISBN 978-80-210-5408-0.*

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

Základním třídícím prvkem může být podle Svatoň (1995) forma státu z hlediska: formy vlády, státního režimu a členění státu. Pro další práci je relevantní typ vymezovaný jako „parlamentní demokracie“ nebo úžěji „parlamentní republika“, který je případem České republiky. V této formě vlády zaujímá klíčové postavení Parlament – volí hlavu státu a na základě výsledku voleb je pověřován předseda vítězné strany sestavením vlády. Od vůle parlamentu se tedy odvíjí složení vlády i jmenování hlavy státu.

Standardním předpokladem fungování této státní formy pak je, že vláda má podporu parlamentu (např. proces vyslovení důvěry). Z hlediska tvorby a realizace veřejné politiky pak vláda jako reprezentant moci „výkonné“ formuluje politiku a parlament ve své moci „zákonodárné“ stanovuje závaznou tu část politiky, kterou je třeba upravit zákonem. V důsledku tohoto pohledu **vláda (stát) může být chápána jako homogenní aktér**, který vystupuje vůči ostatním aktérům veřejné politiky. Pojmy stát a vláda mohou tedy být do jisté míry zaměnitelné. Tento pohled je spíše vlastní většině autorů zabývajících se veřejnou ekonomikou (viz např. Jackson, Brown (2003), Stiglitz (1997), Halásek (1997)). Problémy jako optimální alokace zdrojů, měření užítka, efektivnost zabezpečování veřejně poskytovaných statků apod. jsou pak posuzovány na pozadí předpokladů o „chování státu“ a „chování ostatních aktérů“.

Oproti tomu řada spíše politologicky orientovaných autorů systematicky zkoumá vztahy mezi vládou a parlamentem, i mezi členy vlády, jako faktor, který ovlivňuje tvorbu a realizaci veřejné politiky. Pro Českou republiku je typické, že vláda vždy získává pouze těsnou většinu v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a současně velmi často je koaličního typu. Problematikou koaličních vlád se zabývá řada autorů, přičemž jejich závěry o okolnostech formulace politiky je nutno promítnout i do pohledu na proces implementace. Carmignani (2001) na příkladu 13 zemí dochází k závěru, že zpoždění při formulaci veřejné politiky závisí na stupni heterogenity názorů koaličních stran vlády. Podobně například Martin (2004) dokazuje, že agendy „atraktivní“ pro vládní strany jsou upřednostňovány před ostatními a současně u těchto agend je snadněji dosahováno kompromisu.

Vláda pak optikou těchto přístupů přestává být homogenním aktérem a čelí problému názorové diverzifikace jak uvnitř sebe sama, tak ve vztahu k parlamentu. Například Huber, McCarthy (2001) prostřednictvím teorie her dokazují vliv informační asymetrie mezi členy kabinetu a možnosti využití práva veta na výsledek vyjednávání uvnitř vlády s ohledem na míru autoritativního postavení premiéra. Diermeier, Eraslan, Merlo (2003) zkoumají na případě 9 zemí východní Evropy faktory vzniku a stability koaličních vlád a podmínky jejich fungování, přičemž podstatnou roli hrají právě formalizované vztahy s parlamentem (tzn. například, zda vláda musí získat důvěru, za jakých okolností může být vyslovena vládě nedůvěra atp.).

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.

**ÚKOL: Vyhledejte další definice pojmů stát a vláda a porovnejte je.**

## LITERATURA

- [1] CARMIGNAMI, F. (2001) Cabinet formation in coalition systems. *Scottish Journal of Political Economy*. 48 (3).
- [2] COLEBATCH, H. K. (2005) *Úvod do Policy*. Barrister & Principal, Brno. ISBN: 80-86598-79-9
- [3] DIERMEIER, D., ERASLAN, H., MERLO, A. (2003) A Structural Model of Government Formation. *Econometrica*. 71 (1), 27-70 p.
- [4] DYE, T. R. (1976). *Policy Analysis*. [online] University of Alabama Press. Dostupné z: <http://www.answers.com/topic/policy?cat=biz-fin>
- [5] FIALA, P., SCHUBERT, K. (2000) *Moderní analýza politiky*. Brno. ISBN: 80-85947-50-1.
- [6] HALÁSEK, D. (1997) *Veřejná ekonomika*. Vysoká škola Báňská. ISBN: 80-70784-25-3.

- [7] HAYEK, F.A., von. (1994) *Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*. Praha. ISBN: 80-20002-41-3.
- [8] HEYWOOD, A. (2004) *Politologie*. Eurelex Bohemia, Praha. ISBN 80-86432-95-5
- [9] HOWLETT, M., RAMESH, M. (2003) *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Oxford press. ISBN: 0-19-541794-1.
- [10] HUBER, J.D., MCCARTY, N. (2001) Cabinet Decision Rules and Political Uncertainty in Parliamentary Bargaining. *The American Political Science Review*. 95 (2), 345-360 p.
- [11] JACKSON, P.M., BROWN, C.V. (2003) *Ekonomie veřejného sektoru*. Eurolex Bohemia, Praha. ISBN: 80-86432-09-2
- [12] MALÝ, I. (1998) *Problém optimální alokace zdrojů ve zdravotnictví*. Masarykova univerzita v Brně. ISBN: 80-210-2006-7
- [13] MARTIN, L.w. (2004) The Government Agenda in Parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science*. 48 (3), 445-461 p.
- [14] MUSGRAVE, P.B., MUSGRAVE, R.A. (1994) *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha. ISBN: 80-856-0376-4.
- [15] PARSONS, W. (2003) *Public policy*. Edward Elgar publishing. ISBN 1-85278-554-3
- [16] PAVLÍK, M. (2010) *Zdravotní politika z pohledu vlády - analýza implementačního deficitu*. Masarykova Univerzita, Brno. 158 s. 1. vydání. ISBN: 97-880-210-5408-0.
- [17] POTŮČEK, M. (1997) *Nejen trh : role trhu, státu a občanského sektoru v proměnách české společnosti*. Sociologické nakladatelství, Praha. ISBN: 80-85850-26-5.
- [18] POTŮČEK, M. a kol. (2005) *Veřejná politika*. SLON, Praha. ISBN: 80-86429-50-4.
- [19] STIGLITZ, J.E. (1997) *Ekonomie veřejného sektoru*. Grada, Praha. ISBN: 80-71694-54-1
- [20] SVATOŇ, J., KOUDELKA, Z., ŠIMÍČEK, V. (1995) *Politologie*. Vojenská akademie Brno, Brno. 110 s. 1. vyd.

## MODUL 2 – INSTITUCE, AKTÉŘI A NÁSTROJE

### 1 VLIV VEŘEJNÉ SPRÁVY NA VEŘEJNOU POLITIKU

#### 1.1 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.

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 (**viz část 1.2 Úloha veřejné správy ve veřejné politice, část Byrokracie**).

**NAHLÉDNĚTE DO: učebnice *OPVK Veřejná politika, kapitola 2.1, 2.2, 2.3***

#### Odpovědnost aktérů

Zatímco zástupci odborů, municipalit či jiných zájmových skupin obvykle vytvářejí jen návrhy veřejné politiky a snaží se prosadit jejich zapracování do výsledné podoby politiky, poslanci, senátoři či prezident republiky rozhodují o konečné podobě politiky, která se pak promítne do běžného chodu společnosti. Jejich rozhodnutí však nemusí vždy vyvolat jen pozitivní dopady na společnost a ekonomiku, ale může s sebou nést i negativní důsledky, a v konečném důsledku může být zavedená politika zrušena.

#### **CASE STUDY: Karta sociálních systémů (sKarta)**

*V rámci reformy sociálního systému v České republice v letech 2010-2013 (viz odkaz: <http://icv.vlada.cz/cz/socialni-reforma/default.htm>; <http://socialnireforma.mpsv.cz/cs/7#2.1> ), byl Ministerstvem práce a sociálních věcí v čele s ministrem Drábkem, v polovině roku 2012 zaveden zcela nový systém výplaty sociálních dávek státní sociální podpory a dávek v oblasti státní politiky zaměstnanosti prostřednictvím Karty sociálních systémů, tzv. sKarty. Karta měla podobu běžné platební bankovní karty a za poskytovatele služeb byla vybrána Česká spořitelna.*

*Oprávněným uživatelům byly zřízeny účty u banky a na ně jim byly posílány jejich dávky. S kartou mohli tito lidé platit běžně v obchodech, vybírat hotovost apod. Cílem reformy bylo zajistit co největší efektivnost a komfort pro klienta, snížit administrativní náklady na výplatu dávek a omezit jejich zneužívání.*

*Zavedení sKarty se ale především na úřadech práce, které dotčené dávky vyplácí, setkalo s organizačními potížemi. Navíc se přidala silná kritika reformy ze strany opozice, ombudsmana, Úřadu pro ochranu osobních údajů i samotných oprávněných klientů, pro které byla sKarta určena. Nelíbila se jim především direktivnost systému – povinnost mít sKartu a možnost vybrat si jen jednu banku, kam jim budou peníze posílány. Pro některé klienty bylo i složité, popř. těžko představitelné manipulovat s bankovní kartou. Navíc samotný Úřad práce ČR rozeslal občanům varovný dopis o využití sKaret.*

*Poté kdy projekt nepodpořil ani premiér kabinetu, do kterého patřil i ministr Drábek, byl připraven zákon, který zrušil sKarty. Účinnosti nabyl 1. 1. 2013 a celý projekt byl ukončen v polovině roku 2014.*

*První analýzy ukázaly, že projekt stál víc, než kolik se ušetřilo a navíc Česká spořitelna požaduje uhrazení odškodného za zrušení projektu, protože její smlouva s ministerstvem byla uzavřena až do roku 2024.*

V takovémto případě „nepovedené reformy“ se pak objevuje otázka, kdo za to nese odpovědnost. Právě tato oblast je v České republice velmi komplikovaná, a to na všech úrovních veřejné správy.

Ve výše uvedeném případě lze rozlišovat mezi tzv. neoficiální politickou odpovědností a odpovědností za případný protiprávní čin. Je možné, že odpovědní úředníci, pokud se je podaří určit, včetně bývalého ministra Drábka budou stíháni za zneužití veřejné moci, popř. veřejných prostředků. Na druhou stranu především bývalý ministr Drábek nese politickou odpovědnost, která pro něj v praxi může znamenat ukončení jeho politické kariéry, protože jeho voliči ho příště už nevolí, popř. jeho vlastní strana ho vyloučí.

Důsledky pro odpovědné osoby záleží na historii společnosti a politické kultuře, která je v zemi prosazována. Nedostatek především politické odpovědnosti může vést rozhodovatele k určité podobě morálního hazardu, k vytvoření politiky, která nebude dostatečně řešit daný problém, zbytečně bude plýtvat finančními zdroji země apod.

S výše uvedeným příkladem se objevuje i otázka jak by taková politická odpovědnost měla být nastavena. A odpověď, kdo má nést jaký díl odpovědnosti je poměrně komplikovaná. V jaké situaci by mělo být rozhodnutí konkrétního politika ještě netrestné, a v jaké už ano? Příliš represivní opatření totiž mohou zapříčinit „nečinnost a nechut“ aktérů, na druhé straně v malé míře nastavená odpovědnost problémy nevyřeší.

Součástí politické odpovědnosti by pak měla být i schopnost politika odejít z politické scény ve chvíli, kdy je součástí nějakého skandálu, popř. již zmiňované výrazně nepovedené reformy. Již několikrát se ale ukázalo, že v českých podmínkách není zvykem, aby politik v takové situaci, okamžitě odstoupil a odešel ze všech svých funkcí.



#### **CASE STUDY: Plagiátorství**

*V posledních několika letech dochází k odhalování veřejně činných osob, které získaly různé tituly z různých vysokých škol a jejichž závěrečné práce neodpovídaly běžným standardům na tyto práce kladené. Nejčastějším prohřeškem byly chybné či chybějící citace.*

*V České republice se skandál dotkl např. poslance Miroslava Svobodu, Pavla Suchánka, starosty pražské části Dalibora Mlejnského. Většina z nich nebyla nijak potrestána, nanejvýš odebráním titulu. Politikové vůbec nevážili, že by odstoupili.*

*Podobné situace se samozřejmě stávají i v zahraničí, zde ale politik téměř okamžitě vyvodí politickou odpovědnost a odstoupí, obvykle se ještě ani nepotvrdí podezření. Kvůli opsání části závěrečné práce odstoupili např. německý ministr obrany Karl Theodor zu Guttenberg či maďarský prezident Pál Schmitt.*

*Kde lze nalézt hlavní příčinu pocitu „nulové odpovědnosti“ ze strany českých politiků a proč v zahraničí je běžné, že okamžitě odstupují? Jak lze tuto situaci zlepšit, měla by se především zapojit veřejnost?*

**Odpovědi hledejte např. v oblastech:**

*Legislativa, politická kultura v České republice, historický vývoj politické scény v ČR, zájem společnosti o politiku, ústavní zřízení, třídní struktura, existence trestů za „nemorální“ chování, náboženství, existence trestů za plagiátorství, podmínky založení vysokých škol a jejich kontrola*

Lze tak shrnout, že odpovědnost a její případné následky lze dnes definovat spíše na nižších úrovních politického a byrokratického procesu vytváření a realizace veřejné politiky. Jedná se o odpovědnost např.:

- samotných zaměstnanců konkrétního úřadu – úředníků, jako fyzické osoby.
- územně samosprávných celků podle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, který je účinný od roku 2012. Problém však je druh ukládaných trestů, aby nebyla ohrožena samosprávná funkce územních celků.
- odpovědnost při hospodaření a při nakládání s veřejným majetkem, veřejnými finančními prostředky a jinými majetkovými hodnotami.

**READER: NEVRKLA Pavel (2010): Osobní aspekt místní samosprávy. Diplomová práce, Masarykova univerzita, část 3.7.1 Trestněprávní odpovědnost člena zastupitelstva za hlasování.**

Už bylo uvedeno, že tvorba veřejné politiky je rozsáhlý a dlouhodobý proces, do kterého vstupuje mnoho aktérů. Obecně lze u každého jednotlivce vyzorovat zájem, který sleduje zapojením se do procesu tvorby a realizace veřejné politiky a podle zájmu lze každého zařadit do určité zájmové skupiny. V současné době se objevuje nový trend při prosazování svých zájmů při tvorbě a realizaci politiky. Určité zájmové skupiny zakládají svoji sílu na **finančním nebo personálním potenciálu určité osoby**, která jim pomáhá výrazně ovlivnit veřejné mínění.

#### **CASE STUDY: Bárta versus Babiš**

*Oba dva podnikatelé kandidující se svým politickým uskupením do Poslanecké sněmovny měli k dispozici velké zdroje finančních prostředků, oba dva vstoupili do politické kampaně s cílem dostat se do Poslanecké sněmovny v ČR a nabídnout občanům novou variantu politického vládnutí.*

*Zatímco Babiš v kampani vystupoval sám za sebe a neskrýval, že je lídrem svého politického hnutí, Bárta příliš aktivně nevystupoval a za předsedu strany byla vybrána mediálně známá a do té doby oblíbená osobnost.*

Jednotliví aktéři si mezi sebou při jednáních vytvářejí formální a neformální sítě/vazby. To znamená, že mezi sebou tvoří vztahy, které jsou buď formálně upravené různými právními normami nebo ve druhém případě jsou regulovány jen neformálními společenskými pravidly.

Jednou z nejznámějších teorií zabývajících se sítí aktérů je tzv. **Teorie koalic aktérů** (Advocacy coalition Framework, 1988) od P. Sabatiera (1999). Ten se snaží vysvětlit vývoj veřejné politiky v delším časovém horizontu a jeho teorie stojí na třech základních předpokladech:

- Pochopení vývoje určité veřejné politiky vyžaduje časový úsek alespoň deseti let.
- Nejužitečnější způsob přemýšlení o vývoji politiky je soustředění se na politické subsystemy, které jsou představovány interakcí různých aktérů z různých institucí zajímající se o určitou oblast.
- Veřejné politiky či programy lze nejlépe uchopit jako různé systémy přesvědčení a hodnot.

V modelu vystupují relativně stabilní a relativně proměnlivé exogenní faktory a politický subsystem, jehož součástí jsou právě koalice aktérů, které sdílejí společná přesvědčení. Mezi nimi vystupují zprostředkovatelé, jejichž cílem je snižování napětí mezi různými koalicemi aktérů a stimulování kompromisů.

Subsystem tvoří aktéři, kteří se snaží řešit stejný problém. Nejčastějším důvodem pro vznik takového systému je nespokojenost jeho členů se současným řešením problému v již vzniklém subsystemu a proto se tito členové oddělí a vytvoří vlastní subsystem. Vzhledem k rychlému vývoji společnosti a vývoji nových technologií se musí aktéři silně specializovat. Jeden aktér tak nemůže dobře znát více jak dva subsystemy.

Protože je subsystem složen z velkého množství různých aktérů, je pro jejich sledování nutné je rozdělit do menších částí – koalice aktérů. Představují je lidé různého postavení z různých institucí, kteří ale sdílejí určitou sadu hodnot, kauzálních předpokladů a vnímání problémů. Podle Sabatiera (1999) existuje tendence ke sdružování aktérů do koalic a platí, že u nových subsystemů dochází k větší fragmentaci koalic než u těch starších. Nakonec model předpokládá, že hlavním důvodem, který drží aktéry pohromadě v koalici je společné přesvědčení a naopak podstatně menší důraz klade na krátkodobé osobní zájmy jednotlivých aktérů. Tento předpoklad pak potvrdily provedené studie, když říkají, že tvorba koalic je značně podmíněna ideologickou orientací aktérů.

Koalice se snaží vložit svoje přesvědčení do veřejných politik. Jejich skutečnou schopnost politiku ovlivnit však závisí na finančních prostředcích, počtu lidí, kteří podporují stejný názor a moci, která jim je daná zákonem.

Následující Tabulka 2 podává stručný přehled několika dalších významných teorií zabývajících se koalicemi a sítí aktérů v procesu veřejné politiky.

**Tabulka 2. Teorie zabývající se koalicemi a sítí aktérů v procesu veřejné politiky**

TEORIE	HLAVNÍ ARGUMENTY
<p><b>Korporativismus, neokorporativismus</b></p>	<p>Aktéři vytváří systém jednotlivých korporací, které se navzájem střetávají v jednom mocenském centru (korporativismus).</p> <p>Neokorporativismus je pak moderní forma korporativismu, uplatňující se v současné moderní době.</p> <p>Např. tripartita: odbory – zaměstnavatelé – stát</p>
<p><b>Institucionalismus orientovaný na aktéry (Actors centered institutionalism)</b></p>	<p>Instituce ovlivňují vnímání, preference a schopnosti individuálních a korporativních aktérů a jejich vzájemné interakce. Nastavují tak podmínky pro určitou racionalitu a tím určují sociální a politický prostor, v rámci něhož mohou rozdílní a nezávislí aktéři působit.</p> <p><i>„Instituce mají nejdůležitější vliv na aktéry a interakce, protože aktéři sami závisí na sociálně konstruovaných pravidlech, které orientují jejich jednání v jinak chaotickém sociálním prostředí, a protože, pokud fakticky vykonávají svou funkci, musí být tato pravidla „společnými vědomostmi“ mezi aktéry“ (Scharpf, 1997).</i></p>
<p><b>Teorie sítí aktérů</b></p>	<p>Aktéři vytváří heterogenní síť – mnoho různých elementů, každý je rovnocenně důležitý. Teorie zdůrazňuje spíše vztahy než povahu samotných činitelů.</p> <p>Funkční systém je dosažen úspěšnými interakcemi v příslušných sítích aktérů. Vzestupná tendence předávání informací výsledek zpřesňuje, opačným směrem přesnosti ubývá.</p>

Zdroj: Autoři s využitím Potůček (2014)

**ÚKOL:** Vyberte si dílčí část veřejné politiky a zkuste identifikovat jednotlivé sítě aktérů.

*Např.: důchodová politika, dávky sociální podpory, podpora zaměstnávání zdravotně postižených.*

**Oblasti aktérů:**

*Politika, zákonodárna moc, centrální úroveň VS, samosprávné celky, byrokracie, vědecké organizace, média, zájmové skupiny (odbory, lobbying, občanská sdružení), finanční skupiny, firmy, podnikatelé, nezákonné vlivové skupiny, občané*

## 1.2 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.

Obecným cílem **státní správy** je naplňovat státní politiku v mezích právních předpisů. Mezi státní správu a státní politiku však nelze dát rovnítko. Politika hraje klíčovou roli při vytváření obecných cílů a směrů vývoje dané země. Dílčí cíle, konkrétní úkoly a směry státní politiky, jsou pak určovány politickým konsensem ve vládě a na parlamentní půdě. Tyto instituce jsou pak vrcholem státní správy na ústřední úrovni. Jak ukázala nedávná minulost ale i současnost, stabilita vládních a parlamentních institucí v České republice není příliš dobrá. Kvůli různým politickým skandálům dochází k předčasným demisím vlád a k vytváření „nepolitických“ vlád, označovaných jako vlády úřednické. Lze je považovat za určitou raritu ve srovnání s ostatními zeměmi Evropy. To vše může být příčinnou, proč jsou tyto cíle méně stabilní, obecné, ne vždy racionální a někdy i krátkodobé. Navíc jejich vzájemná provázanost a návaznost je narušena příchodem nových lidí s novou koncepcí. V praxi pak velmi často dochází k tomu, že přijaté opatření je nástupnickou vládou zrušeno, změněno. Někdy ke změně či zrušení dochází dokonce už v průběhu vládního období stejné vlády, která dané opatření přijala.

**ÚKOL:** Najděte konkrétní příklad veřejné politiky, jejíž cíle či podoba byla změněna po nástupu nové vlády nebo v průběhu vlády té, které původní veřejnou politiku přijala, popř. po změně ministra. Byly změny vždy v souladu s programovým prohlášením dané vlády? Když ne, tak co vedlo politiky k tomu, že takto rozhodli?

*Např. sKarta, veřejná služba, registrační pokladny, společné zdanění manželů apod.*

**Odpovědi hledejte v oblastech:**

*protichůdná ideologie vládnoucích stran, populismus, negativní přijetí změn ze strany společnosti, politika neznamenal pozitivní změnu, v praxi se její realizace ukázala jako složitá apod.*

Svojí roli v procesu tvorby a realizace veřejné politiky pak nepochybně hraje i samospráva a její představitelé. Vytvoření **samosprávných územních celků** je projevem decentralizačních a demokratizačních snah státu. Klasickým argumentem pro takové uspořádání země, je snaha přiblížit rozhodování o veřejných záležitostech občanům a jejich snadnější zapojení do tohoto procesu. V praxi se pak občané obce (kraje) mimo jiné mohou sami stát členy různých obecních (krajských) komisí, mají možnost vyvolat místní (krajské) referendum, jednodušeji se mohou stát členy např. zastupitelstva apod. Decentralizací se vytváří tlak na demokratické principy a procesy a to může přispívat k lepšímu naplnění dlouhodobějších cílů než na celostátní úrovni. Také fluktuace politických elit především na úrovni menších obcí je méně častá než na celostátní úrovni. Mnoho starostů a zastupitelů je voleno do obecních institucí opakovaně, stávají se jakýmiisi přirozenými leadery obce a občané s nimi mohou snadněji konfrontovat svoje názory.

Na druhou stranu decentralizace a vysoká územní fragmentace typická pro Českou republiku přináší i spoustu negativních vlivů, jako je nedostatek lidských nebo finančních zdrojů.

**ÚKOL:** Zamyslete se nad tím, jaká jsou další negativa vytvoření samosprávných územních celků? Co může znamenat vysoká územní fragmentace České republiky pro vytváření konkrétních cílů na místní úrovni a pro jejich naplňování?

**Odpovědi hledejte v oblastech:**

*politika, politická kultura v malých obcích, profesionalita úředníků v malých obcích, množství finančních zdrojů, vztah občanů k politice v malých obcích, problémy malých obcí*

Obecné cíle a zájmy územně samosprávných celků jsou podobné jako cíle na úrovni státu. Jedná se např. o rozvoj území, poskytování veřejných služeb apod. Zaměřují se však na menší území a na menší počet obyvatel. Jejich tvorba a realizace je také ovlivněna politikou na celostátní úrovni. Kraje ani obce nemůžou uskutečňovat nic, co by bylo v rozporu se zákony ani s politikou ústřední úrovně.

Konkrétní cíle v dané veřejné politice u územního samosprávného celku mohou být mírně odlišné od těch celostátních. Jsou determinovány různými charakteristikami konkrétního území. Např. politika rozvoje přírody a krajiny Moravskoslezského kraje může být odlišná od politiky uplatňované v kraji Plzeňském.

### 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.**

**V roce 2010 chtěla Poslanecká sněmovna provést na úřadě audit s podezřením na špatné hospodaření a fungování úřadu. Tehdejší prezident úřadu František Dohnal však poslancům z kontrolního výboru neumožnil vstup do úřadu s argumentem nezávislosti Úřadu a možného ovlivnění fungování ze strany poslanců. Reakcí na to byla pokuta vyměřená prezidentovi úřadu ze strany Poslanecké sněmovny pro porušení zákona o kontrole. Prezident však pokutu odmítl zaplatit a kauza se dostala k soudu. Soud označil prezidenta Dohnala vinným ze zneužití pravomocí veřejného činitele, čímž okamžitě ztratil svojí funkci.**

**V tomto případě tak lze nezávislost označit za jistou nevýhodu. Ovšem v celé struktuře mocenských sil ve státě, je jistá "složitost" postupů vítaná.**

Římské právo pak stavělo na profesionálních úřednících se zajištěným kariérním postupem. Politika tak byla odlišena od byrokracie. (Aristoteles, 1988)

Období středověkého feudalismu nejen na českém území se vyznačuje snahou o organizaci státu bez byrokracie a byrokratických metod. Úřednické posty vykonávali lenní pánové, kteří měli zároveň velmi výraznou rozhodovací pravomoc na daném území a účastnili se sněmů. V jejich postavě se tak spojovala jak role politika, tak role úředníka. Jim podřízení úředníci navíc byli odměňováni naturálně postoupením části vybraných dávek nebo výnosů z úřadu, což vedlo k postupné nekontrolovatelnosti a nesaditelnosti takových lidí, kteří úřady začali využívat pro své hospodářské zisky.

Klasickým příkladem nebyrokratické správy je i novověký francouzský správní systém. Finanční nouze donutila panovníky prodávat úřednické posty. Lukrativnost této koupě spočívala v získání zaručených příjmů a v sociálním vzestupu. Výsledkem byl vznik enormního počtu úřadů a výrazné oslabení moci panovníka (Keller, 1996).

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 Weberea 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 možnostmi 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).

Co se týká současnosti a české veřejné správy, za jeden z největších problémů je označována její **zpolitizovanost**. Ta se projevuje např. tím, že úředník je ovlivňován svým nadřízeným, který je na svojí pozici dosazen na základě politické, přátelské či jiné vazby. Politizace prostupuje do všech úrovní. V praxi je např. běžné, že ministr po nastoupení do úřadu odvolá všechny vedoucí až do úrovně vedoucích oddělení. Tomuto postupu nahrává i nepřesné definování jejich práv a povinností, finanční ohodnocení a nejasný kariérní postup. Na úrovni státních úředníků dlouhodobě chybí jasně definovaná pravidla. Taková pravidla v podobě zákona by poskytovala úředníkovi mnohem vyšší ochranu před vlivy politiků a nátlakových skupin. Ačkoliv od roku 2002 existuje v České republice tzv. služební zákon, stále nenabyl účinnosti. Jednotlivé vlády mají ve svých programových prohlášeních jeho aktualizaci a zavedení do právní praxi, ale realita je úplně opačná a spíše se mluví o jeho absolutním zrušení.

**ÚKOL: Seznamte se stručně s „historií“ služebního zákona.**

**NAHLÉDNĚTE DO: POMAHAČ, R., & VIDLÁKOVÁ, O. (2013). Veřejná správa. 1. vyd. Praha: CH Beck, kapitola 5, § 2 + mediální zprávy z internetu (především rok 2014)**

**Co v praxi znamená takový vývoj právního předpisu pro úředníky, jejich motivaci, výkon práce apod. Co by takový zákon měl požadovat od někoho, kdo se chce stát úředníkem? Jaké výhody to přináší pro politiky, když takový zákon v praxi neplatí?**

**Odpovědi hledejte v oblastech:**

**vztah politiků a úředníků, ovlivnitelnost byrokracie ze strany politiky, nezávislost rozhodování, zaměstnání úředníka a jeho jistoty do budoucna, požadavky na vzdělání, morálku apod.**

O něco lepší je potom situace na úrovni územně samosprávných celků, pro jejichž úředníky existuje zákon upravující jejich zaměstnávání, povinnosti a práva a další vzdělávání. Neřeší ale problém se státní úrovní (viz výše), kde se vytvářejí jednotlivé politiky, koncepce a strategie. Tato situace tak může omezit kvalitu rozhodování na státní úrovni byrokracie. Nejjednodušeji si lze tento problém představit tak, že když se na obecní úrovni rozhodne o politice, která se v konečném důsledku ukáže jako špatná, ovlivní to jen omezený počet lidí a jen určité území. Pokud se takové rozhodnutí udělá na celostátní úrovni, bude to mít dopad na celou společnost a vlivem fiskálních vztahů mezi jednotlivými úrovněmi samosprávy může ovlivnit negativně i kraje a obce.

Rychlé a kvalitní řešení výše uvedených problémů je žádoucí i s ohledem na stále se zvyšující rozsah veřejných úkolů. Zatímco na začátku formování států a vzniku tržních ekonomik patřily k jejich hlavním úkolům obrana, vybírání daní a jiných dávek a později investice, v současné době welfare stat zasahuje veřejný sektor téměř do všech oblastí lidského života. I sama společnost se stala komplikovanější a stále častěji začaly být využívány hierarchické struktury organizací založených na dělbě práce. Svěvole úředníků je omezena zákony a formálními pravidly, klade se větší důraz na jejich vzdělání. Roste také důležitost územní samosprávy, která získává více pravomocí a odpovědností a působí jako další aktér na ústřední úrovni zasahující do jejího rozhodování. (Vries 2013). K těmto faktorům se nakonec přidává i novodobá ekonomická krize, která zasáhla svět od roku 2009 a měla výrazný dopad na finanční výsledky ústřední ale i územní úrovně. Roste požadavek na kvalitu činností a rozhodování ve veřejné správě, na zvyšování efektivnosti správních činností a na garanci právních záruk při jejím výkonu. Byrokracie se stále ukazuje jako neúčinnější nástroj řízení státu, na druhé straně se státy ale stávají na byrokracii závislémi.

Jako postkomunistická země začala Česká republika s reformami veřejné správy v průběhu 90. let minulého století. Reformy se týkaly jak organizačního a územního uspořádání české veřejné správy tak oblasti zvyšování kvality a efektivnosti. Do sektoru se postupně zavádějí moderní nástroje řízení pro zvýšení výkonu veřejné správy týkající se financí jak na úrovni státu, tak i na úrovni územních samosprávných celků, řízení kvality činností a zaměstnanců. (Sciskalová 2009) Mnoho z těchto metod nejdřív vzniklo pro soukromý sektor, později se s mírnými úpravami začaly uplatňovat i ve veřejné správě.

### *Moderní trendy ve veřejné správě a jejich vztah k veřejné politice*

#### **NAHLÉDNĚTE DO: Učebnice VEPO, kapitola 1.2**

Zatímco v druhé polovině 20. století veřejná správa a stát uplatňovaly poměrně rigidní nástroje řízení a regulace, v současné době se stát a tedy i veřejná správa začíná chápat jako partner obyvatel. Ne jako ten, kdo nad nimi stojí a uplatňuje svojí moc. S tímto posunem přicházejí do veřejné správy nové moderní trendy, které předpokládají větší zapojení obyvatel do rozhodování, začlenění technických novinek a využívání principů soukromého sektoru. Tento trend se objevuje i v české veřejné správě.

Do české veřejné správy se s menším či větším úspěchem zavádějí **nástroje zvyšování efektivnosti a kvality**. Veřejné instituce tak využívají nástroje hodnocení a sebehodnocení, k nimž patří např. benchmarking nebo CAF; nástroje zapojující veřejnost do veřejné správy jako je Místní Agenda 21 nebo komunitní plánování; a nakonec nástroje optimalizující vnitřní management jako Balanced Scorecard, ISO normy nebo procesní řízení.

V oblasti veřejných financí se objevuje snaha o identifikování tzv. diskrečního rozpočtu a o jeho snižování moderními nástroji finančního managementu, který se už uplatňuje v soukromém sektoru.

**Diskreční rozpočet** je rozdíl mezi celkovým rozpočtem dané instituce a minimem nákladů potřebných na zabezpečení všech funkcí dané instituce, včetně poskytování služeb pro občany (Urban, 2011). Je jasné, že na základě výše uvedených charakteristik byrokracie bude snaha ze strany úředníků právě o co největší diskreční rozpočet. Vedle již uvedených nástrojů zvyšování efektivnosti a kvality se využívají nástroje rozpočtování jako např. programové,

výkonově orientované rozpočtování, nebo víceleté finanční řízení s cílem omezovat tento diskreční rozpočet.

Vedle použití manažerských metod je často zdůrazňována potřeba co nejvíce zjednodušit a zpřístupnit systém veřejné správy občanům. Rozvoj informačních a komunikačních technologií tak umožnil vznik tzv. **e-governmentu**. Vedle něj se informační technologie zavádějí především do zdravotnictví či oblasti justice a vzniká tzv. **e-health a e-justice**. Často se také mluví o **e-demokracii** či **e-participaci**. Cílem každé e-slужby je zdokonalení poskytování veřejných služeb, a to i v těch činnostech, kde veřejná správa působí vrchnostensky neboli nadřazeně vůči svým občanům. V praxi tak vznikají možnosti vyplňovat formuláře elektronicky, elektronické platby správních poplatků, či weby pro děti a mládež. V některých zemích už probíhají volby prostřednictvím internetu, např. Estonsko 2011.

**READER: Elektronické volby v Estonsku**

*Nastudujte podobu Estonských voleb, poté diskutujte pozitiva a limity této formy voleb. Zabezpečuje elektronické hlasování výše zmíněné základní prvky volebního práva?*

*Zdroj: <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/>*

**Odpovědi hledejte v oblastech:**

*Pro zavedení úplného elektronického hlasování – např.:*

- *podpora volební účasti*
- *po počáteční investici možné úspory*
- *zjednodušení zpracování výsledků*

*Proti při zavedení úplného elektronického hlasování – např.:*

- *znevýhodnění určitých skupin obyvatelstva (bez přístupu k technologii, či její neznalost)*
- *ohrožení tajnosti hlasování*
- *vícenásobné hlasování*
- *bezpečnostní rizika*
- *ohrožení výpadku sítě*
- *při zachování fyzického hlasování duplicita výdajů*

*OTÁZKA: Jaký vliv mohou mít tyto jednotlivé moderní trendy ve veřejné správě na tvorbu a realizaci veřejné politiky na všech úrovních veřejné správy v České republice?*

**Odpovědi hledejte v oblastech:**

*identifikace problémů ve společnosti, možnosti řešení problémů, proces realizace přijaté veřejné politiky*

Nakonec lze uvést i trend týkající se *organizace veřejné správy*. Souvisí s diskuzí nad velikostí územně samosprávných celků, obcí. Vzhledem k problémům veřejné správy, které jsou uvedeny v předcházejícím textu, se objevuje otázka, zda by částečně nešly řešit snížením počtu územních samospráv a zvýšením jejich velikosti podle počtu obyvatel. Služby by se pak podle zastánců poskytovaly efektivněji, území by se rychleji rozvíjelo, pro stát by se snížila byrokratická i finanční zátěž. Odpůrci ovšem argumentují, že slučováním dochází k omezení demokracie pro občany slučovaných obcí a k pravému opaku u všech výše uvedených výhod.

**READER: Studie zabývající se reformami územní samosprávy, které měly za cíl zvýšit efektivnost poskytování veřejných statků a služeb a úsporu veřejných financí.**



- *Blom-Hansen, J. (2010). Municipal amalgamations and common pool problems: The Danish local government reform in 2007. Scandinavian Political Studies, 33(1), 51-73.*
- *Andersen, H. T. (2008). The emerging Danish government reform—centralised decentralisation. Urban Research & Practice, 1(1), 3-17.*
- *Fritz, B. The Common Pool Problem in Municipal Amalgamation.*

V České republice mají obce pouze dobrovolnou možnost slučovat se do různých spolků a svazků a zákonně omezenou možnost se rozdělovat a vytvářet velmi malé obce (pod 500 obyvatel). O reformě organizace veřejné správy na úrovni obcí se spíše diskutuje a nepodnikají se žádné konkrétní kroky.

### 1.3 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, obyčeje, 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.

Jak už bylo řečeno, instituce jsou tvořeny množinou formálních a neformálních pravidel působících na naše chování. Usnadňují jednání každého člověka a vnášejí řád do společnosti. Tím také mohou snižovat ekonomické náklady, které mohou vznikat, kdyby taková pravidla neexistovala.

**POZNÁMKA:** Např. pokud by neexistovalo pravidlo přednosti z práva na křižovatce, pravděpodobně by docházelo častěji k nehodám na silnicích, což by mělo vliv nejen na finance vlastníků aut, ale i na zdravotnictví (léčebné výlohy apod.), výdaje na záchranné složky apod. Najděte další takové příklady.

Instituce směřují lidské chování určitým ve společnosti žádoucím směrem a to tím, že definují motivační strukturu společnosti. Jejich hlavním úkolem je snížení nejistoty zavedením stabilního řádu pro lidské jednání a určení příležitostí pro společnost. (Mlčoch 2005)

Už výše bylo uvedeno, že neformální instituce předcházely ty formální a vytvořily hranice a oblasti jejich působení (Varvařovský 2004). Ale najdeme i opačnou cestu. Týká se to např. problematiky **pozitivní diskriminace**, tedy když se klade důraz a zaměření politiky na určitou skupinu obyvatel, podle rasy, etnické příslušnosti, pohlaví, či rodného jazyka. Vlivem neformálních institucí může být např. v některých odvětvích „nepřípustné“ aby určité práce vykonávaly ženy. Typicky se jedná o oblast armády, dříve lékařství. Formální instituce pak tyto „předsudky“ bourají a zavádějí nové „neformální“ instituce. Veřejné politiky pak mohou vyznívat lépe např. pro minority ve společnosti než pro společnost majoritní. I pozitivní diskriminace tak dnes může mít významný vliv na konečnou podobu veřejné politiky.

#### **CASE STUDY: Vznik formálních a neformálních institucí**

**Zakotvení formálních a neformálních institucí nakonec může jít ve společnosti třemi cestami.**

*Ta první, klasická cesta, vzniká z neformální instituce, která se ve společnosti postupně vytvořila a je dodržována. Její existenci si začne uvědomovat centrální úroveň vlády, nebo lokální samosprávy, iniciátorem mohou být ale i různé spolky či jednotlivci a neformální instituci dají jakousi formu v podobě veřejné politiky. Nové společenské vztahy, které díky ní vznikají, je pak nutné upravit zákony a vznikne i formální instituce.*

**PŘÍKLAD:** V tomto případě lze najít příklady v mnoha zákonech. Např. občanský zákoník obsahuje jako formální instituce úpravu vlastnictví, které zde ale bylo a existovalo i bez zákonů

*Druhá cesta začíná vytvořením formální instituce, např. v podobě zákona upravující novou oblast. Takový postup je dnes charakteristický hlavně pro oblasti, v kterých se ve velké míře využívají moderní technologie. Nový zákon pak specifikuje podobu veřejné politiky, která je postupně realizována. Pokud společnost přijme takovou formální instituci za svoji, postupně z ní vznikne i instituce neformální.*

**PŘÍKLAD:** Typickým příkladem je přecházení přechodu na zelenou. V Československu byla první taková právní úprava přijata v roce 1967, která zavedla speciální světelné signály pro chodce a pro silniční provoz. Do té doby se doprava řídila převážně pokyny policisty. Přijetí zákona znamenalo postupnou výstavbu speciálních světelných zařízení, zároveň společnost začala přijímat fakt, že zelená znamená „jdi“ a červená „stůj“. Tento fakt se stal tak běžným, že se dnes nevyužívá jen v silniční dopravě.

*Třetí způsob pak začíná vznikem veřejné politiky, která se upraví formální institucí – zákonem. A tak jako v druhém případě, se může za určitých předpokladů přetvořit i v instituci neformální.*

**PŘÍKLAD:** Do druhé světové války se v českých zemích jezdilo tak jako např. ve Velké Británii či Austrálii, tedy po levé straně. Ačkoliv mezinárodní smlouvy vázaly Československo k zavedení pravostranné dopravy již od 20. let 20. století, až okupace Hitlerovským Německem znamenala ze dne na den i nucenou změnu strany směru jízdy, která se ale do společnosti už tak vžila, že dnes o tomto faktu člověk ani nepřemýšlí.

**Podoba a nastavení formálních i neformálních institucí** má vliv na způsob a rychlost reakce na veřejně politické problémy. Obsah těchto dvou „podsystemů“ předznamenává podobu fungování společnosti, co je v ní považováno za přijatelné a co už ne, co je respektováno, popř. na co je v dané společnosti kladen důraz. Na základě takto vytvořených hodnot potom stát, resp. vláda, kraj či obce vytvářejí veřejné politiky a definují jejich obsah a cíle. Instituce samy iniciují a

poskytují impuls pro společnost, aby se začala zabývat nějakým problémem. Jsou příčinnou, že některé problémy se v dané společnosti řeší a jsou považovány za důležité, a jiné ne.

Na začátku řešení daného problému stojí vždy někdo, kdo inicializuje zájem společnosti o danou oblast. Ten se domnívá, že daná oblast je vhodná k řešení. Může to být jak **jednotlivec**, který formou např. petice, či vyvoláním místního referenda předloží veřejné správě určitý problém, či otázku k řešení. Podobně může jednat i **zájmová skupina, spolek** apod. Jednodušší situaci mají **volení zástupci**, ať už politici na centrální úrovni, či ti místní a krajští. Jejich postavení ve společnosti jim umožňuje přeskocit fázi petice či referenda a problém začít řešit již v kompetentních orgánech.

Významným aktérem jsou dnes **média**, především ta masová – televize, rádio, tisk, internet, jako další prvek, které formují neformální i formální instituce. Ty mohou působit jak v roli samotného iniciátora, tak v roli podporovatele jiného aktéra. Jejich postavení jako hybatele veřejného mínění a jako politických aktérů výrazně narostlo už v průběhu 19. století a neustále se zvyšuje v souvislosti s tím, jak se různá mediální zařízení stávají běžnou součástí lidského života. Zvýšila se také jejich ekonomická moc, a to až do takové míry, že žádná vláda si nemůže dovolit přehlížet mediální sektor. Některými ústavními právníky začínají být média označována dokonce jako čtvrtá moc ve státě.

Vedle jejich funkce jako poskytovatele informací, zdroje zábavy a kontrolora byrokracie, se už několikrát stalo, že média dokonce změnila veřejné mínění o daném problému. Mohou zvýšit jeho zajímavost či naopak ho podat jako nepodstatný. Výrazně ovlivňují politickou scénu a jejich interpretace různých politických kauz může způsobit i změnu na politické scéně. Velmi často říkají, co je ve společnosti špatné a co dobré. Jsou schopné přilákat pozornost k něčemu, o čem společnost do té chvíle vůbec ani nepřemýšlela a předkládají možné úhly pohledu na daný problém.

#### ***PŘÍKLAD: Teorie o politickém vlivu médií***

*O politickém vlivu médií lze najít mnoho různých teorií, které jsou často protichůdné. Za ty úplně základní se považují pluralistický model, model dominantní ideologie a tržní model vycházející z hodnot elit.*

*Pluralitní model chápe média jako určitý prostor, kde se střetávají ideologické postoje a názory a kde se o nich také diskutuje. Teorie ale tvrdí, že média jen odráží celkové rozložení politických sil ve státě. Za jejich pozitivum lze označit snahu o co nejinformovanější obyvatelstvo, ale vzhledem k určité omezenosti společnosti vůči běžným mediálním možnostem to vede k určitému zúžení a protěžování tradiční vládnoucí třídy.*

*Model dominantní teorie označuje média za subjekty úzce spjaté se zájmy ekonomických a společenských elit. Navíc jsou organizována tak, aby sloužila zájmům vládnoucí třídy.*

*Model hodnot elit pracuje s představou určité předpojatosti. Mediální pracovníci mají značnou nezávislost, pouze s vytyčenou politickou linií od svých nadřízených a vlastníků. V médiích se tak odrážejí hodnoty skupin, které jsou mezi výše postavenými zaměstnanci zastoupeny početněji.*

*Tržní model masových médií předpokládá, že média názory veřejnosti spíše odrážejí, než vytvářejí. Média tedy mají za cíl hlavně zisk. (Buček, 2008)*

Média poskytují divákům určitý obraz politických událostí a témat. Umožňují společnosti pochopit, jak politická elita v dané zemi funguje, ale taky vytvářejí i určitou iluzi, že se lidé podílejí na politickém procesu.

V souvislosti s médii mají významný vliv na společenské zájmy i *veřejná mínění*. Lze se na ně dívat jako na jev, který určitým způsobem vzniká, formuje se a působí na jednání lidí. Velmi často lidé podléhají jeho výsledkům, aniž by si to vůbec uvědomovali. Média v současné době poskytují výsledky veřejných průzkumů velmi často a pravidelně, z nich si pak vybírají jen to „dramatické“ a šokující. Nejčastěji se průzkumy týkají politických preferencí hlavních stran, popularity nejznámějších politiků, hodnocení politické situace, ekonomického hodnocení země,

postojů krůzným kauzám a politickým aférám. Závěry z nich se také stávají nástrojem politických stran k prosazení nebo k zavrnutí řešení nějaké problému. Pokud pro nějakou stranu či její ideologii jsou výsledky pozitivní, velmi často je využívají jako silný argument v probíhající diskuzi, naopak pokud jsou v jejich neprospěch, doporučují je nepřečesovat.

K tomu, aby se daný problém stal pro společnost zajímavý, samozřejmě nestačí pouhý zájem ze strany nějakého výše uvedeného aktéra. U takového problému lze najít určité **charakteristické vlastnosti**, které by měly být splněny, aby měla společnost zájem na jeho řešení:

- Na základě neformálních a formálních institucí, kterými se společnost řídí, je daný problém ve většině společnosti považován za důležitý. V případě místní či krajské samosprávy se toto může omezovat na území daného celku.
- Samotný problém je srozumitelný, uchopitelný a jeho řešení není příliš komplikované, ne-li nemožné, či abstraktní
- Dokáže probudit zájem v médiích, které si o něm vytvoří vlastní názor a ve správný čas ho předloží společnosti, někdy i opakovaně a s postupnou „dramatizací“ situace
- Politická elita a veřejná správa se začne tímto problémem zabývat a realizuje řešení svými nástroji pro uplatňování veřejné moci

Nakonec je nutné si uvědomit, že neformální i formální instituce, jejich nastavení a podoba také trvale a konzistentně ovlivňují možnosti voleb různých rozhodovatelů. A to jak každý aktér nahlíží na daný problém je ovlivněno tím, co sám považuje za důležité a závažné, jakými politickými ideologiemi je ovlivněn. Například politik zastupující křesťanské myšlenky se bude jen těžko ztotožňovat se zákonem umožňujícím adopci dětí homosexuálům. Bližším zkoumáním institucí pak lze vysvětlit např. různou kulturu rozhodovacích procesů v dané společnosti. (Veselý, Drhová, Nachtmannová 2005)

Celý předcházející text lze shrnout, že **proces tvorby a realizace veřejné politiky tedy nemůže být oddělen od vlivu formálních i neformálních institucí.**

Konečná podoba veřejné politiky je tak výsledkem složitého procesu, který významně ovlivňují formální a neformální instituce, dále vytvořené kulturní a normativní prostředí, použitá skupina nástrojů, ke kterým zpravidla patří právní, ekonomické a administrativní nástroje a zapojení a zájmy jednotlivých aktérů, tj. tvůrců a nositelů veřejné politiky.

**ÚKOL:** *Vyberte si určitou oblast veřejné politiky a buďte zastánci, konservatismu, utilitarismu, neoliberalismu, popř. modelu zmenšení nerovností či kultivace a využití lidského potenciálu a argumentujte, proč je nebo není potřeba daný problém řešit.*

*Např. se můžete zaměřit na školné na vysokých školách, státní maturitu, aktivní politiku zaměstnanosti, vybrané sociální dávky apod.*

**Odpovědi hledejte v oblastech:**

*K základním otázkám, které je nutné si položit patří: Dotýká se daný problém dostatečně velké části společnosti a opravdu ho tato společnost cítí jako problém? Kdo je „postižený“ a kdo „řešitel“. Jaké aktéry lze definovat? Apod.*

Česká republika se řadí k tzv. **tranzitivním ekonomikám**. Ty od konce 80. let 20. století procházely výraznou ekonomickou a společenskou proměnou. V procesu přechodu z plánované na tržní ekonomiku a z vlády jedné strany na demokratickou společnost se jedním z hlavních nástrojů stala legislativa, jako jeden z nejrychlejších způsobů, jak upravit novou demokratickou společnost.

Zákony jako formální instituce stanovují oficiální základní pravidla pro fungování společnosti, ze své povahy jsou právně závazné a vymahatelné a jejich porušování je sankcionováno.

### Role práva v procesu tvorby a realizace VP

Dnešní moderní společnost je založena na předpokladu respektování právního řádu ze strany občanů, ale i státu. Občané mohou činit vše, co jim zákon nezakazuje, stát zase může dělat jen to, co mu dovoluje zákon. V případě, že se jedna ze stran z těchto mezi vychýlí, má druhá strana právo požadovat nápravu v podobě sankcí.

U většiny veřejných politik nelze vysledovat, kde a v jaké situaci začala její tvorba, ani kde končí. Celý proces je spíš víceúrovňový a dochází při něm k reformulaci i ostatních již existujících politik. Jak už bylo několikrát v textu použito, proces lze rozdělit na fázi tvorby veřejné politiky a na fázi její realizace. V každé z těchto částí lze identifikovat několik kritických míst, s kterými by měli tvůrci veřejné politiky počítat a snažit se jich vyvarovat, popř. omezit jejich dopad.

Co se týká **fáze tvorby**, jedná se především o problém přenesení záměru veřejné politiky do podoby zákona. Do tvorby právního předpisu vstupuje velké množství subjektů s různými zájmy. Výsledná podoba zákona, nemusí být plně ve shodě s původním záměrem tvůrců veřejné politiky. Zákon je ve vztahu k cíli veřejné politiky především nástrojem, nicméně jeho tvorbu i uplatnění ovlivňuje řada aktérů, kteří sledují své vlastní zájmy. Zákon tak v tom nejhorším případě vůbec nemusí řešit problém, pro který byla iniciována tvorba zákona (problém - cíl VP - nástroj....). Tato skutečnost by teoreticky vyvolala potřebu novelizace takového zákona.

V této tvůrčí fázi je také nutné si uvědomit limity, které samo právo představuje. Ačkoliv právo a právní nástroje jsou jen jednou z částí celého systému, na jehož konci pak stojí výsledná realizace veřejné politiky a její výsledky, jejich význam spočívá v celkem jasném vymezení prostoru pro tvůrce veřejné politiky, ve kterém jí mohou uskutečňovat. Základní mantinel představují ústavní zákony (Ústava, Listina základních práva a svobod) a mezinárodní smlouvy. Nově vytvořená veřejná politika pak musí být v souladu i s „obyčejnými“ zákony, procesními a ostatními právními předpisy. Pokud by k tomuto souladu nedošlo, musí dojít buď ke změně právní úpravy veřejné politiky, nebo k novelizaci zákona, s kterým je veřejná politika v rozporu. Situace tak může vyústit buď v pozměnění konečné podoby VP, která může být úplně marginální, ale může mít i podstatný charakter. Nebo může dojít k řetězci novelizací, které ale právnímu řádu také příliš neprospívají. Řešením je tak hledat od samotného začátku tvorby VP vhodná řešení bez nutnosti změn.

**Fázi realizace** lze jednoduše charakterizovat jako proces přijímání VP do právního řádu země a její uvedení do praxe. I v této části hrozí, že záměr VP bude v různé míře pozměněn a nenaplní svůj původní cíl. Kromě samotného vstoupení zákona v platnost a jeho implementace do právního řádu, je zásadní nakolik zákon vytváří nové (mění stávající) práva, povinnosti a úkoly pro jednotlivé aktéry (zejména pak veřejnou správu). Pokud např. zákon „uloží“ ministerstvu vypracovat daňový formulář, je především na ministerstvu nakolik (při dodržení požadavku zákona) bude tento formulář srozumitelný pro obyvatele. Podobně významná je i role úředníků na nejnižším stupni správy (viz. tzv. street-level bureaucracy).

Prvním problémem je **špatně formulovaný zákon**. Jak bude ukázáno v dalším textu, existují pravidla, která je vhodné dodržet, aby nový zákon byl srozumitelný, jednoduchý a pochopitelný. V praxi jsou známé ale i případy, kdy jeden právní předpis obsahoval ve svém textu vzájemné rozpory, které si nikdo nevšiml a to až do uvedení zákona do běžné praxe.

#### **PŘÍKLAD:**

- „vypadnutí“ věty ze zákona: [http://ekonomika.idnes.cz/chyba-v-zakone-muze-pripravit-stat-az-o-sto-miliard-f87-/ekonomika.aspx?c=A091217\\_085716\\_ekonomika\\_spi](http://ekonomika.idnes.cz/chyba-v-zakone-muze-pripravit-stat-az-o-sto-miliard-f87-/ekonomika.aspx?c=A091217_085716_ekonomika_spi)
- špatná formulace ustanovení: [http://finance.idnes.cz/dane-sleva-na-poplatnika-pro-pracujici-duchodce-fr5-/p\\_dane.aspx?c=A140121\\_2024540\\_p\\_dane\\_zuk](http://finance.idnes.cz/dane-sleva-na-poplatnika-pro-pracujici-duchodce-fr5-/p_dane.aspx?c=A140121_2024540_p_dane_zuk)

Problémem také mohou být příliš odborné výrazy, mnoho cizích slova apod. Na druhé straně špatně formulovaný zákon může také znamenat, že jeho písemná podoba a jeho výklad nepovede k zamýšlenému cíli politiky.

Do této fáze pak vstupují různí aktéři, a jak už bylo uvedeno výše, ti do procesu vnášejí svoje zájmy, priority a výklad problému. Prvním z těchto aktérů je úředník, který zákon sestavuje. V ideálním případě, by úředník měl zákon sestavit tak, aby naplnil veřejný zájem, který by měl prezentovat politik, jako zadavatel úkolu pro úředníka. Tato ideální situace ale pravděpodobně fungovat nebude. Úředník i politik se bude snažit do podoby zákona vložit svoje vlastní zájmy. Ty mohou být ovlivněny i lobbingem ze strany různých firem apod.

V této fázi do procesu také často vstupují oslovení odborníci či zájmové skupiny, kteří k zákonu poskytují připomínky a také se mohou snažit do něj vložit své vlastní zájmy. Při schvalování zákona ve sněmovně zákon prochází třemi čteními. Především to druhé čtení je významné pro konečné znění zákona, kde jednotliví poslanci mohou navrhnout pozměňovací návrhy. Pokud najdou dostatek hlasů, opět mohou výrazně pozměnit původní cíl celé veřejné politiky. V celém procesu neexistuje povinnost sledovat udržení původního cíle návrhu. Navíc, pokud se neobjeví důvod, neřeší se ani post analýzy zavedení úpravy.

Posledním stupněm realizace veřejné politiky je její praktické fungování ve společnosti. S tím souvisí *koncept Street level bureaucrats*.

#### **READER: Koncept street-level bureaucrats**

*Koncept street-level bureaucrats byl poprvé definován v roce 1980 Michaelem Lipským, který řekl, že „nakonec se politika implementuje lidmi, kteří jí skutečně provádějí.“ Jedná se např. o policisty, hasiče, sociální pracovníky, kteří běžně komunikují s občany a uplatňují pravidla a zákony v oblastech jejich odborné kvalifikace. Street-level bureaucracy si lze představit jako jakousi podmnožinu veřejné správy, několik jejich institucí obsahující jednotlivce, kteří aplikují a prosazují opatření vyžadovaná zákony a veřejnou politikou. Tento koncept je založen na představě, že tito jednotlivci se vzájemně liší rozsahem a silou, kterou využívají při vymáhání těchto pravidel (Lipsky 1980).*

*Lipsky identifikoval několik problémů související se street-level bureaucracy. Jedná se o problém omezených zdrojů, pravidelné vyjednávání, které se tváří jako nezbytné pro splnění cíle politiky a vztahy s (nedobrovolnými) klienty. Autoři navazující na Lipského pak tvrdí, že tito pracovníci vlastně v praxi spíše dělají politická rozhodnutí o dané veřejné politice, než by jí jen jednoduše realizovali podle cílů volených politiků. Poznávají také, že jejich předsudky také velmi ovlivňují jejich jednání s občany (Evans and Harris, 2004; Maynard-Moody and Musheno 2003).*

Následující část textu se bude věnovat další důležité fázi tvorby veřejné politiky na centrální úrovni, legislativě a legislativnímu procesu v České republice. Tvorba legislativních dokumentů má pevně daný proces, na kterém se podílí státní správa, politici v rámci Parlamentu a různé zájmové skupiny a veřejnost.

#### Kvalita právního prostředí

Česká republika je dlouhodobě kritizována za stav svého právního řádu. Oblastí kritiky je počet předpisů, nejednoznačnost, využívání tzv. **přílepků**, množství novelizací apod. Na tomto stavu se ve velké míře promítá stabilita či nestabilita vládní většiny a častá změn vlád. (Boháč et al. 2011) Pro omezení negativních jevů v českém právním řádu byly vytvořeny níže popsané formální postupy pro tvorbu právních předpisů v podobě **Legislativních pravidel vlády a Obecných zásad pro hodnocení dopadů právní regulace** (označované jako „RIA“). Ovšem ani takto účelně vytvořená pravidla nemohou zabránit tvorbě „špatné“ legislativy.

Jako většina evropských zemí, uplatňuje ČR tzv. **etatistický koncept tvorby práva**. Právo tak vzniká v centru, na ústřední úrovni. V rámci tohoto přístupu se zákonodárce snaží o vytvoření co nejpodrobnější právní normy a o její jednotný výklad. (Beblavý et al. 2002)

Hlavním negativem etatistického konceptu tvorby práva je v současné době jeho strnulost, neschopnost rychle a kvalitně reagovat na změny společnosti a odtrženost tvorby práva od praktické zkušenosti a znalosti. Dochází tak k častým novelizacím, vytváří se tzv. přílepky, jak už

bylo řečeno, jev častý i v České republice, je oslabována stabilita právního systému a tím snižována právní jistota v zemi.

**ÚKOL:** Vyberte si jeden zákon týkající se např. sociální nebo daňové politiky, a podívejte se na jeho historii významnějších novelizací. Lze vysledovat nějaký vztah ke změnám vlády podle výsledků voleb do Poslanecké sněmovny ČR?

**Odovědi hledejte v oblastech:**

*Např. daň z příjmu fyzických osob, finanční podpora rodin s dětmi*

V angloamerických zemích je běžný tzv. **přírozenoprávní přístup**. Jeho základem je běžná soudní praxe, právní precedenty. Právo je vytvářeno v souladu s vývojem společnosti. Snaha o novelizace ústřední úrovní je nežádoucí. Tvorba práva se decentralizuje a úloha zákonodárce je oslabena ve prospěch soudů. Tento přístup se v České republice zatím uplatňuje jen v malé míře.

Cílem zákonodárců v našich podmínkách by tak mělo být vytváření takového právního předpisu, který bude zachovávat stabilitu, vyváženost a přehlednost právního systému v České republice. To klade na tvůrce právních norem vysoké požadavky, protože normotvorba je dnes výrazně interdisciplinární záležitostí, prolínající do sebe právo, politologii, sociologii, ekonomii a např. i ekologii. (Boháč et al. 2011)

Vytváření legislativy v České republice probíhá i tzv. **přenosem práva**. (Beblavý et al. 2002) Jde o určitou podobu demonstračního efektu uplatňujícího se při vysvětlování zvyšujících se veřejných výdajů ve veřejných financích. Typickým příkladem jsou změny v sociální politice, kdy se vláda nechává inspirovat systémem západních a severských evropských zemí. Tento způsob tvorby legislativy však může do českého právního řádu vnášet nesystematické prvky, které nemají svůj historický, ale ani logický základ ve společnosti.

**READER:** Příkladem neúspěšného přenosu může být důchodová reforma provedená v roce 2013. Politici se odkazovali na kladný příklad ze Slovenska. Bohužel ale u nás nejen vlivem negativní kampaně opozice reforma úspěšná příliš nebyla.

*Za relativně úspěšný přenos lze považovat vytvoření policejního týmu zabývající se daňovou kriminalitou v roce 2014, opět inspirovanou Slovenskem.*

Podobu práva v České republice dnes už velmi silně ovlivňuje také legislativa Evropské unie, nejčastěji v podobě směrnic a nařízení. Opět se jedná o případ přenosu práva do českého právního řádu. Zatímco směrnice pouze říká, jakého cíle má být dosaženo a na členských státech je ponechána možnost výběru způsobu její implementace do právního řádu, nařízení musí být začleněno do právního řádu v podobě, v jaké je nastaveno evropskými orgány. I v tomto případě lze tento způsob kritizovat za určité umělé včleňování „cizích“ právních norem do českého právního řádu, který může způsobovat problémy, popř. se dostat do nesouladu s předchozí domácí právní úpravou.

#### Základní legislativní východiska pro tvorbu veřejné politiky

**Ústava ČR** představuje nejdůležitější, ale také nejstabilnější formální pravidla s reálným dopadem na tvorbu veřejné politiky. Ačkoliv její text pojem „veřejná politika“ nezakotvuje, ustanovuje základní nástroje a vztahy mezi orgány veřejné moci, které jsou ve skutečnosti za tvorbu a implementaci veřejné politiky odpovědné. Následující obrázek zdůrazňuje ty nejvýznamnější články Ústavy ČR pro tuto oblast.

#### **Čl. 7**

**Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.**

#### **Čl. 41**

*(2) Návrh zákona může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.*

**Čl. 78**

*K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení...*

**Čl. 79**

*(1) Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.*

*(3) Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*

**Čl. 104**

*(2) Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.*

*(3) Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.*

Zdroj: Ústava ČR

Jak vyplývá z Ústavy ČR, nejdůležitější orgány zodpovědné za vytváření veřejné politiky jsou Vláda, Parlament ČR a zastupitelstva obcí a krajů. Komory Parlamentu ČR prostřednictvím svých demokraticky zvolených členů mohou přímo iniciovat a schvalovat zákony tvořící základní rámce veřejných politik. Nepřímý vliv pak spočívá v ústavní možnosti Poslanecké sněmovny kontrolovat vládu, vyvolávat hlasování o její nedůvěře, interpelovat jednotlivé ministry. (Beblavý et al 2002) Vláda jako kolektivní a vrcholný orgán výkonné moci realizuje již přijaté zákony týkající se veřejné politiky, má také hlavní odpovědnost za tvorbu návrhu veřejné politiky, které obvykle vycházejí z jejího programového prohlášení.

Programové prohlášení naplňují jednotlivá ministerstva v rámci svých kompetencí. Činnost ministerstev upravuje **tzv. kompetenční zákon** z roku 1969 (zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů). Každému ministerstvu stanoví rámcový okruh působnosti a specifikuje základní úlohy jednotlivých resortů. Ministerstva zkoumají společenskou problematiku v okruhu své působnosti.

**§ 22**

*„Ministerstva zkoumají společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzují dosahované výsledky a činí opatření k řešení aktuálních otázek. Zpracovávají koncepce rozvoje svěřených odvětví a řešení stěžejních otázek, které předkládají vládě České republiky...“*

Zdroj: Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákonem se také zřizují některé ústřední orgány státní správy v České republice, jako např. Český statistický úřad, Český báňský úřad, Národní bezpečnostní úřad, Energetický úřad pro jadernou bezpečnost a další. Jejich činnost je ale upravena zvláštními zákony. Je nutné si ale uvědomit, že i tyto úřady jsou součástí tvorby a realizace veřejných politik, v kterých obvykle plní poradní a kontrolní funkce.

Vedle ústavy, „obyčejných“ zákonů, nařízení a vyhlášek nelze zapomínat ani na další koncepční dokumenty. K nim patří např. programové prohlášení vlády, koncepční dokumenty ministerstev, různá opatření, pravidla jednání vlády apod. Jejich významnou charakteristikou je jejich konkrétnější zaměření na vybranou problematickou oblast. Obsahují především procesní pravidla jednání daných institucí.

K těmto „procesním“ dokumentům pak můžeme zařadit i **Jednací řád Poslanecké sněmovny** a jednací řád Senátu. Mnoho z ustanovení těchto zákonů má výrazný vliv na



konečnou podobu veřejné politiky. Týká se to především postupu schvalování a přijímání právních norem.

### Moc výkonná

Ačkoliv moc výkonná ze své definice realizuje přijatou legislativu, na nejvyšší centrální úrovni – vláda a ministerstva, má i zákonodárnou pravomoc. Vláda je nejdůležitějším tvůrcem právních předpisů v České republice. V letech 2006 – 2010 bylo více jak 50% zákonů projednávaných v Poslanecké sněmovně navrhováno vládou ČR. To souvisí s parlamentní formou vlády a je to běžné i v jiných zemích s podobnou dělbou moci jako v ČR. (Poslanecká sněmovna, 2010)

Při své činnosti vychází vláda z tzv. Programového prohlášení vlády ČR. Vždy ho předkládá na začátku svého funkčního období. Programové prohlášení vlády nejdříve obecně definuje cíle, kterých chce vláda dosáhnout a následně detailněji popisuje jednotlivé dílčí kroky. Tímto způsobem jsou stanoveny priority vlády a určeny veřejné politiky, kterým bude věnována zvýšená pozornost. Zároveň toto prohlášení už určitým způsobem nastavuje budoucí možnou podobu veřejné politiky. Následující text obsahuje ukázkou programového prohlášení vlády premiéra P. Nečase v letech 2010-2013.

#### **READER: Programové prohlášení vlády 2010**

**Za hlavní úkoly vlády považujeme tato opatření:**

- **Reformovat veřejné finance s cílem zastavit rostoucí veřejný dluh a nastavit parametry rozpočtové politiky tak, abychom v roce 2016 dosáhli vyrovnaných veřejných rozpočtů**
- **Provést takovou reformu důchodového systému, aby byl dlouhodobě udržitelný a schopen reagovat na měnící se demografickou strukturu české společnosti**
- **Přijmout sadu reformních opatření vedoucích k modernizaci a vyšší efektivnosti zdravotnického systému**
- **Realizovat reformu systému terciárního vzdělávání**

...

**Sociálně citlivým způsobem dojde ke zkrácení některých druhů sociálních dávek, podpor a příspěvků s cílem zefektivnit jejich čerpání a zamezit zneužívání. U všech druhů sociálních dávek, podpor a příspěvků bude jejich výplata podmíněna čestným prohlášením žadatele, že se bez této podpory z veřejných rozpočtů neobejde. Výplata pro žadatele bude striktně vázána na zajištění řádné docházky jeho dětí do školy...**

Zdroj: Programové prohlášení vlády, 2010

První fází v procesu vzniku zákona je tzv. **legislativní záměr**. Jde o rozhodnutí příslušného orgánu, nejčastěji ministerstva o zahájení přípravy právního předpisu. (Beblavý et al. 2002) Vypracuje se jeho osnova, která se projednává v tzv. připomínkovém řízení. V něm se k osnově návrhu zákona vyjadřují různé zájmové skupiny, odbory, obce či kraje. Vyjádřit a schválit návrh zákona pak musí také vláda.

Proto, aby se omezila možnost nesprávného výkladu právního předpisu a tím i možné změně cíle veřejné politiky v praxi, je vytvořen dokument, který vytváří základní rámec formální a částečně i obsahové podoby právního předpisu v České republice - Legislativní pravidla vlády. Jejich hlavní účel je sjednocení postupu ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při přípravě právních předpisů. Tím přispívají ke zvyšování úrovně tvorby právního řádu. Upravují postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednání připravovaných právních předpisů a požadavky na ně.

**NAHLÉDNĚTE DO: Programové prohlášení vlády, Legislativní pravidla vlády, Legislativní rada vlády, Dopady regulace RIA. Dostupné na stránce: <http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/>**

Přípravě každého právního předpisu předchází podrobná analýza právního a skutkového stavu. Vždy je nutné zhodnotit, zda existuje potřeba změnit současný právní stav a v případě, že dané vztahy nejsou ještě právním předpisem upraveny, nezbytnost rozšíření právní regulace i na tyto vztahy včetně hodnocení dopadů předpokládané změny právního stavu nebo dopadů nové právní regulace. Toto hodnocení se provádí podle **RIA (viz níže)** a vychází z výše popsaného stanovení problému společnosti, který je potřeba řešit.

Legislativní pravidla pak požadují, aby byl právní předpis koncipován přehledně, formulován jednoznačně, srozumitelně a jazykově a stylisticky bezvadně. Přehlednost je zaručena stanovenou strukturou každého právního předpisu. Zákon má tak např. části, hlavy, díly, oddíly a pododdíly, dělí se na jednotlivé paragrafy a ty na písmena. Zároveň se sleduje jednotlivá systematika. Nejdříve jsou uvedeny základní všeobecné ustanovení, definování pojmů, které jsou v zákony použity apod., následuje samotný právní text upravující danou oblast, společné, přechodné a závěrečné ustanovení. Nakonec je uvedeno datum účinnosti zákona.

Tvůrce právního předpisu by měl dát přednost krátkým paragrafům nebo článkům v případě nařízení nebo vyhlášky. Legislativní pravidla vlády dokonce stanovují, že v paragrafu nebo článku by zpravidla nemělo být obsaženo více jak 6 odstavců, jinak je lepší dát přednost rozdělení právní úpravy téže věci na více paragrafů či článků.

V jednom předpisu také nelze upravovat různé věci, které spolu bezprostředně nesouvisí. Jedná se tak o snahu zabraňovat různým přílepkům. Požadavek srozumitelnosti a jazykové jednotnosti se promítá do zásady využití jednotné terminologie pro celý právní předpis. Využívá se všeobecně uznávaný význam slov.

V případě, že má stát zájem nově regulovat určitou oblast společenských vztahů, a tím vytvořit novou veřejnou politiku, popř. přeformulovat stávající, je nutné se zajímat také o dopady, které nová právní úprava přinese. Vypracovává se **přehled dopadů (RIA)**.

RIA byl vytvořen v 80. a 90. letech minulého století jako nástroj k analýze ekonomických, sociálních a environmentálních dopadů přijímané nebo obměňované veřejné politiky. Obsahuje vymezení problémů, stanovení cílů, jichž má být právní úpravou dosaženo. Bez stanovení toho, jaké výsledky lze očekávat od přijetí a implementace právního předpisu je obtížné stanovit možné postupy a porovnat varianty řešení. Při tom se ale nesmí zaměřovat cíle právního předpisu a nástroje pro jeho dosažení. Cílový stav může být charakterizován kvalitativními nebo kvantitativními indikátory. Při stanovení cílů je třeba dbát parametrů, které jsou vystižené anglickou zkratkou „SMART“ – cíle mají být specifické (specific), měřitelné (measurable), akceptovatelné (acceptable), reálné (realistic) a termínované (time-dependent).

Zkušenosti ze zemí, kde je RIA zavedena a jeho správně vytvořený a implementovaný systém hodnocení dopadů napomáhá ke zlepšení efektivnosti a účinnosti vládnutí a rovněž v širším kontextu přispívá k posílení výkonnosti tržního hospodářství a zlepšení fungování hospodářské soutěže (Mejstřík, 2012).

Povinností předkladatele návrhu je tak svá tvrzení o vhodnosti nové úpravy podpořit relevantními důkazy, zejména empirickými daty, závěry analýz, zprávami odborníků a vědeckých týmů. Součástí je i vyhodnocení alternativních řešení a důsledků nepřijetí navrhovaného řešení, ze kterého vyplývá, že věc nelze řešit jinak než právní úpravou. V tomto procesu je nutné věnovat také zvláštní pozornost nezbytnosti vytváření nové nadbytečné regulace a snížení administrativní zátěže.

V praxi se zkoumá dopad nové právní úpravy:

- na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty
- na administrativní zátěž pro orgány veřejné správy
- na náklady plynoucí z regulace pro podnikatele a občany
- na konkurenceschopnost
- na ekonomické a právní vztahy jak mezi orgány veřejné správy, tak i soukromými subjekty

Analyzují se všechny náklady a přínosy nové právní úpravy a také všechny možné varianty. Pro jejich vyhodnocení se používají běžné kvantitativní metody (např. CBA apod.) a

kvalitativní metody (např. multikriteriální analýza apod.), protože řada právních předpisů si klade za cíl dosažení neměřitelných přínosů jako je např. zajištění bezpečnosti a veřejného pořádku, zlepšování zdravotního stavu obyvatelstva, zvyšování odpovědnosti regulačních úřadů apod. Dopady navrhovaných variant musí být ve všech případech prezentovány transparentním a srozumitelným způsobem tak, aby mohly sloužit jako podklad pro politické rozhodnutí o přijetí či nepřijetí návrhu právního předpisu. Přehledný způsob zpracování nákladů a přínosů umožňuje hledat kompromisní řešení mezi dotčenými subjekty a dopady na sociální, ekonomickou a environmentální sféru. Nejvhodnější řešení má být navrhováno na principu udržitelného rozvoje, žádná sféra – ekonomická, sociální nebo environmentální – nesmí být upřednostňována.

Prakticky se pak toto hodnocení objevuje v důvodové zprávě, která je předkládána společně s návrhem zákona při legislativním procesu.

#### **CASE STUDY: Novela zákona o veřejných zakázkách (2012)**

*Od dubna 2012 nabyla účinnosti novela zákona o veřejných zakázkách č. 55/2012 Sb. Jak se píše v důvodové zprávě k tomuto zákonu, jejím hlavním cílem bylo „změnit systém zadávání veřejných zakázek tak, aby se omezila veškerá korupční rizika“ s nimi spojená. Změny směřovaly na zpřísnění všech zadávacích procesů a mělo dojít k takové míře jejich zprůhlednění, aby bylo vynakládání veřejných prostředků v této oblasti přístupné široké veřejnosti a lépe kontrolovatelné v rámci boje proti korupci v Česku. K dílčím cílům novely pak patřilo zjednodušení podmínek pro uchazeče o zakázku a úprava procesu výběru nejvhodnějšího uchazeče, které vzešly z požadavků praxe. Konečným výsledkem by měla být rovná soutěž a dodržování principů hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti a podpora ekonomického růstu v ČR.*

*Vládou předložená důvodová zpráva vyhodnotila, že pokud by byla zachována tehdejší platná právní úprava, docházelo by k nevhodnému vynakládání veřejných prostředků a pokračování vysoce prokorupčního prostředí v této oblasti. Na druhé straně nové právní úpravy přiznala určité vyšší finanční náklady a administrativní zátěž především na straně uchazeče o veřejnou zakázku v souvislosti s nastavením nových přísnějších parametrů a s větší mírou regulace. Dodatečné náklady vzniknou i zadavateli právě v souvislosti s přísnějšími pravidly. Nakonec příliš komplikovaná a nepřehledná pravidla pak mohou být problematická zvláště pro menší zadavatele – menší obce nebo malé a střední podnikatele.*

*Jak se ale píše v důvodové zprávě, výše uvedená negativa budou převáženy pozitivy, které se promítnou v celé ekonomice, ve veřejných rozpočtech a v podpoře určitých ekonomických odvětví (stavebnictví, apod).*

*Co přinesla novela v praxi?*

*Od doby účinnosti novely zákona do konce roku 2012 došlo k propadu o 27,8% v počtu vypsaných veřejných zakázek v porovnání se stejným obdobím roku 2011. Výrazně se propadla i hodnota veřejných zakázek, snížil se tak objem veřejných prostředků, které měly být využity na investice. Např. hejtmani krajů potvrdili zvýšení administrativní zátěže, časovou náročnost přípravy a průběhu zadávacích řízení a s tím související vyšší náklady. Ukázalo se tak, že novela spíše zbrzdila ekonomický rozvoj země i vyšších a nižších územně samosprávných celků, přičemž podle zástupců krajů či obcí neměla zásadní vliv na transparentnost zadávacích řízení.*

*Hlavním kritériem se stala nejnižší cena. To často vyústilo v situaci, že příliš nízká cena znamenala nutnost víceprací či prodražení zakázky. Na straně uchazečů znamenalo toto kritérium tlak na snížení nabídkové ceny. Firmy tak jsou nuceny jít až na hranici svých nákladových možností, pokrývají pouze variabilní náklady a nemají již prostředky na tvorbu fixních nákladů a zisku. S tím pak souvisí i pokles kvality realizovaných prací.*

*Výše popsané negativní projevy mají nakonec dopad na HDP a na zaměstnanost, což se projeví zase na příjmech do státního rozpočtu. Nerealizovaný výdaj ze státního rozpočtu tedy může mít negativní dopad na státní rozpočet. (Co přinesla novela zákona o veřejných zakázkách, 2012)*



kterých se daný předpis týká. V této fázi mohou jednotliví členové navrhnout pozměňovací návrhy. Výbory podávají předsedovi PS ČR svoje stanovisko a návrh se začíná projednávat v druhém čtení. V něm může pozměňovací návrhy podávat každý poslanec. Ale jedná se o nich až ve třetím čtení, kdy také dochází nejčastěji k výrazným změnám návrhů zákona. Další změny může navrhnout Senát, schválit je ovšem musí PS ČR a to všechny najednou jako celek.

Vedle možnosti změnit návrh zákona ve schvalovacím procesu v Poslanecké sněmovně, je nutné nezapomínat ani na faktor času a na možné **časové zpoždění**. Problém společnosti, který je řešen veřejnou politikou ve formě právního předpisu musí projít všemi výše uvedenými fázemi. To znamená, že přijetí zákona může trvat několik měsíců, někdy i let. Velmi často si nová právní úprava vyžaduje přijetí doplňujících vyhlášek a nařízení či provedení různých opatření ve veřejné správě. Může se tak stát, že ačkoliv půjde o novou právní úpravu, v realitě už nebude úplně reagovat na aktuální společenský problém.

Stejně jako zákon se nařízení vlády a vydávání vyhlášek ministerstev řídí legislativními pravidly vlády. Jejich schvalování ale probíhá jen na úrovni vlády v případě nařízení a v rámci příslušných ministerstev u jejich vyhlášek. Hlavní úlohou těchto předpisů je „provedení“ zákonů. Obsahují tak podrobné postupy, identifikaci odpovědných orgánů apod.

#### 1.4 Teorie volby nástrojů

Základní přehled k nástrojům veřejné politiky je uveden v učebnici OPVK. Před následujícím textem je vhodné se s obsahem kapitoly seznámit.

**NAHLÉDNĚTE DO: Učebnice *VEPO*, kapitola 2.3**

Jeden z možných teoretických přístupů navrhl Bardach (1980). Ten dospěl k závěru, že vláda má v zásadě tři hlavní techniky: donucení, podnět (stimulace) a odměnění; a k vytvoření těchto hlavních technik využívá kombinace čtyř nástrojů: peníze, politická podpora, administrativní kompetence, kreativní leadership. Pro účely dalšího studia Bardachovy proměnné upravíme, a to: finance (jako širší pojem zahrnující peníze ale i další “nepenížní” ale ekonomicky hodnotné parametry - např. náklady na vykoupení pozemků při stavbě dálnice ale i náklady na soudní vyvlastnění) a pojem “kreativní leadership” nahradíme za “leader” jako vlastnost, zda má daná politika svého tvůrce a obhájce vůči ostatním aktérům. Pokud existuje leader, má i potenciál ovlivnit stakeholdery u ostatních aktérů.

Z hlediska celého konceptu je podstatné, že jakýkoliv nástroj může teoreticky vést ke stanovenému cíli. Tato teorie však usiluje o nalezení způsobu volby optimálních nástrojů vzhledem k cíli, aktérům i prostředí. V souvislosti s volebním obdobím a volbou nástrojů byla zaznamenána snaha vlád volit takové nástroje, které neodhalují své skutečné náklady voličům, kteří za ně platí. Tato teorie koresponduje i Buchananovým konceptem fiskálních iluzí. (kupříkladu Buchanan, 1998).

**ÚKOL: Uvažujme, že vláda chce postavit dálnici. K tomu je nutné napřed vykoupit či získat pozemky, přes které má dálnice vést. Vláda se rozhoduje mezi jednotlivými technikami: donucení/odměna/podnět. V následující tabulce pak jsou hodnoceny dopady na jednotlivé nástroje**

**Tabulka 3 Dopady jednotlivých technik (Úkol)**

	<b>FINANCE</b>	<b>POLITICKÁ PODPORA</b>	<b>ADMINISTRATIVNÍ ZÁZEMÍ</b>	<b>LEADER/OSOBNOST</b>
<b>donucení - soudní vyvlastnění</b>	negativní - náklady na soudní při + soudem stanovená cena pozemku (min. tržní)	ti, kteří nechtějí prodat budou nespokojení, ti co chtějí dálnici už postavenou budou nespokojení díky prodlevě	zákon vymezuje instituce, které se tím zabývají nebude potřeba aby vznikaly nové	
<b>podnět - výzva k prodeji za běžnou cenu</b>	+ pozitivní dopad	náklady na propagaci	0	může být výhodou
<b>odměna - nabídka k prodeji za cenu vyšší než tržní</b>	0/- neutrální, nebo negativní - záleží na výši ceny zas výkup	nemusí se líbit voličům	0	

**ÚKOL: Zpracujte podobnou matici pro následující zadání:**

**Obec chce snížit náklady na komunální odpad (pro obecní rozpočet) a má tyto techniky:**

- **donucení: zvýšení poplatku za komunální odpad;**
- **odměna: snížení poplatku pokud budou lidi třídit odpad,**
- **podnět: slíbit snížení poplatku pokud budou lidi třídit...**

**...zmapujte jednotlivé nástroje do tabulky.**

## LITERATURA

- [1] ANDERSEN, H. T. (2008). The emerging Danish government reform—centralised decentralisation. *Urban Research & Practice*, 1(1), pp. 3-17.
- [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] BLOM - HANSEN, J. (2010). Municipal amalgamations and common pool problems: The Danish local government reform in 2007. *Scandinavian Political Studies*, 33(1), pp. 51-73.
- [5] BOHÁČ, R. a kol. (2011). *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. Tiskárna Ministerstva vnitra, Praha. 547 s.
- [6] BREINEK, P. (2006). Ekonomický význam institucí. [online]. *Národohospodářský obzor*. č. 1, 12-26 s. Dostupné na: <<http://is.muni.cz/do/1456/soubory/aktivity/obzor/6182612/7667845/03Breinek.pdf>>
- [7] BUČEK, R. (2008). *Úloha médií v procesu tvorby veřejné politiky*. (DP).
- [8] BUCHANAN, J. M. (1998). *Veřejné finance v demokratickém systému*. Computer Press, Brno. ISBN 8072261169

- [9] EVANS, T. HARRIS, J. (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion, *British Journal of Social Work*, 34(6), 2004, pp. 871-895.
- [10] DE VRIES, M. S. (2013). Upscaling in order to capacitate local government: An international comparison of arguments and practices of local government consolidation. *Administration: Journal of the Institute of Public Administration of Ireland*. 60(5).
- [11] Forum veřejné zakázky kvalitně. (2013) Co přinesla novela zákona o veřejných zakázkách [online] Dostupné z: <http://www.fvzk.cz/napsali-o-nas/co-prinesla-novela-zakona-o-verejnych-zakazkach/>
- [12] FRITZ, B. The Common Pool Problem in Municipal Amalgamation. Paper prepared for the 16th Annual Conference of The International Society for New Institutional Economics.
- [13] HAMPL, M. (2001). Teorie byrokracie v pojetí Williama A. Niskanena. *Politická ekonomie*, č. 1.
- [14] 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.
- [15] HOWLETT, M., RAMESH, M. (2003). Studing public policy. Policy cycles and policy subsystems. Oxford press. ISBN 0-19-541794-1
- [16] KELLER, J. (1996). Sociologie byrokracie a organizace. Sociologické nakladatelství. Praha. 1. vyd. 191 s. ISBN 80-85850-15-X.
- [17] KOUBA, L. (2009) Návrh klasifikace soudobých sociálně-ekonomických přístupů k teorii růstu. *Politická ekonomie*, 5, 696-713
- [18] Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998. [online]. Dostupné na: <<http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>>
- [19] LIPSKY, M. (1980). Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services. Russell Sage Foundation, New York.
- [20] Manuál pre tvorbu verejnej politiky. (2002). Editor BEBLAVÝ, M. SGI - Slovak Governance Institute, Bratislava. 272 s. ISBN 80-89041-51-5.
- [21] MAYNARD-MOODY, S., MUSHENO, M. (2003). Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service, University of Michigan Press.
- [22] MEJSTRŮK, M. (2012). Jak zlepšit kvalitu hodnocení dopadů regulace (RIA). [online] Prezentace pro mezinárodní konferenci REGULATORY Impact Assessment (RIA) in the Czech Republic and Other OECD Countries. [cit. 23. 1. 2014]. Dostupné na: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/50541096.pdf>>
- [23] MLČOCH, L. (2005). Institucionální ekonomie. Univerzita Karlova, Praha, 2. vyd. 189 s. ISBN 8024610299
- [24] NEVRKLA P. (2010). Osobní aspekt místní samosprávy. (DP)
- [25] NISKANEN, W. A. (1975). Bureaucrats and politicians. *Journal of law and economics*, 18(3), pp. 617-643.
- [26] POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. (2013). Veřejná správa. CH Beck. Praha. 1. vyd. ISBN 9788074004476
- [27] Potůček (2014)
- [28] Programové prohlášení vlády České republiky ze dne 4. srpna 2010. Přijímání zákonů. (2010). In: Poslanecká sněmovna: Parlament České republiky [online] [cit. 21. 2. 2012]. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>>

- [29] SABATIER, P. A. (1999). ed. Theories of the Policy Process. Westview Press. Boulder.
- [30] SCHARPF, F. W. (1997). Games Real Actors Play. Actor Centered Institutionalism in Policy Research. WestviewPress. Boulder.
- [31] SCISKALOVÁ, Marie. (2009). Procesní řízení ve veřejné správě. Slezská univerzita v Opavě, Karviná. 164 s. ISBN 978-80-7248-544-4
- [32] URBAN, L. (2011). Sociologie trochu jinak. Grada Publishing as. 272s. 1. vyd. ISBN 978-80-247-3562-7
- [33] Vabariigi Valimiskomisjon (Volební komise): Internet Voting in Estonia. [online]. [cit. 23. 1. 2013]. Dostupné na: <<http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/>>
- [34] VARVAŘOVSKÝ, P. (2009). Základy práva: o právu, státě a moci. Editor Miroslav Beblavý. ASPI. Praha. 456 s. 2., aktualiz. a dopl. vyd. ISBN 978-80-7357-407-9
- [35] VESELÝ, A. DRHOVÁ, Z. a NACHTMANNOVÁ M. (2005). Veřejná politika a proces její tvorby. Co je „policy“ a jak vzniká. CESES FSV UK. Praha. 43 s.
- [36] Vláda ČR. (2011). Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA). [online]. [cit. 21. 2. 2012]. Dostupné na: <<http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/metodiky/obecne-zasady-pro-hodnoceni-dopadu-regulace-90556/>>
- [37] WEBER, Max. (1998). Metodologie, sociologie a politika. Oikoymenth. Praha. Vyd. 1. 354 s. ISBN 80-86005-48-8.
- [38] Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [39] Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů
- [40] Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů



## MODUL 3 – 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.

**NAHLÉDNĚTE DO: Učebnice OPVK Veřejná politika, kapitola 3: 1.3**

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).

### 1 Přehled základních přístupů

#### 1.1 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 4 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 předvídaní 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 politického 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. Východiskem je tedy spíše vertikální dimenze politiky.

**NAHLÉDNĚTE DO: Workbook OPVK Veřejná politika, Modul 4, kapitola XY**

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.*

## 1.2 Teorie sítí a zájmových skupin

Teorie sítí a zájmových skupin představují další neopomenutelnou skupinu teorií. Podstatou těchto přístupů je, že s píše než proce a jeho jednotlivé části je za zásadní považována role aktérů jejich zájmy, jejich chování jejich síla ovlivnit proces tvorby i realizace veřejné politiky. Před další prací s úkoly v této podkapitole je nezbytné dostudovat učebnici OPVK Veřejná politika.

**NAHLÉDNĚTE DO:** *Učebnice OPVK Veřejná politika, kapitola XY; workbook OPVK Veřejná politika, modul 2, kapitola 1.1*

**ÚKOL:** *Pročtěte si následující text a pokuste se pro každý typ zájmové skupiny (písmena a-h) najít příklad na úrovni vaší obce/města (částečně lze využít výsledků z předchozího úkolu).*

### Typologie zájmových skupin

*Text subkapitoly je vytvořen na základě: DARMOPILOVÁ, Z. (2010) Vliv zájmových skupin na reformu zdravotnictví. Brno: Masarykova univerzita, 181 s. ISBN 978-80-210-5406-6.*

Existuje poměrně velké množství členění zájmových skupin. Rozdíly v členění zájmových skupin ovšem nejsou velké a různá členění se tak do jisté míry prolínají. Tabulka 4 ukazuje některé z nich, které autorka vybrala tak, aby tabulka obsahovala hlavní směry členění zájmových skupin.

Tato členění jsou výchozí pro identifikaci relevantních aktérů ve zdravotnictví tak, jak uvádí následující kapitola.

**Tabulka 5 Členění zájmových skupin**

	PRINCIP ČLENĚNÍ	DRUHY SKUPIN
HEYWOOD	Druh zájmu	Skupiny soukromé (sectional groups) Skupiny veřejné (promotional groups)
	Postavení zájmových skupin vůči vládě	Skupiny vnitřní (internal groups) Vnější skupiny (outsider groups)
OLSON	Tržní	Tržní firmy Netržní firmy
	Velikost	Velké Malé
KADERÁBKOVÁ & SPĚVÁČEK & ŽÁK	Míra organizovanosti	Organizované Neorganizované (latentní)
	Poslání skupiny	Profesní Občanské Ideologické
	Vztah k politickému systému	Pluralistický model Model politické sítě Korporativní model
	Způsob komunikace s vládou	Vstřícné (spolupracující) Neutrální Militantní
HOWLETT & RAMESH	Státní aktéři	Zvolení zástupci Jmenovaní úředníci
	Sociální struktury a aktéři	Politicko-ekonomické struktury
		Firmy
		Zaměstnanci
	Politické struktury a aktéři	Veřejnost
		Výzkumné organizace
		Politické strany
Masmédia		
	Zájmová sdružení	

Zdroj: Darmopilová dle Heywood (2004); Kadeřábková, Spěváček, Žák (2003); Howlett & Ramesh (2003)

### Charakteristika druhů zájmových skupin

Následující podkapitola podává obecnou charakteristiku druhů zájmových skupin uvedených v předcházející tabulce. Členění aktérů dle Howlett a Ramesh bude využito k identifikaci zájmových skupin podílejících se na tvorbě zdravotní politiky v ČR.

#### **A. Soukromé a veřejné skupiny**

Jak vyplývá z výše uvedené tabulky Heywood (2004) dělí zájmové skupiny dle druhu zájmu na skupiny soukromé a veřejné. Soukromé skupiny (sectional groups) prosazují a chrání zájmy pouze svých členů, nikoli celé veřejnosti. Jimi sledované zájmy mívají především materiální povahu. Navenek jsou tyto skupiny zastupovány především odbory, podnikatelskými svazy, obchodními komorami a profesními sdruženími. Z nejširšího úhlu pohledu bychom mohli do této skupiny řadit i etnické či náboženské skupiny, ale obecně do této skupiny řazeny nejsou. Řadí se sem skupiny, které se zabývají odvětvími jako je produkce, distribuce nebo směna zboží a služeb. Naproti tomu veřejné skupiny (promotional groups) sledující spíše obecný zájem. Vznikají za účelem prosadit sdílené zájmy, hodnoty, ideály a zásady. Tyto skupiny mohou mít velmi podobné nebo naopak úplně rozdílné zájmy. Příkladem pro Českou republiku můžou být skupiny preferující umístění amerického radaru na českém území a skupiny bojující proti umístění radaru. Přitom oběma těmito skupinám jde o „veřejný zájem“ a dobro celé společnosti.

#### **B. Vnitřní a vnější skupiny**

Při členění skupin z pohledu typu jejich vztahu vůči vládě Heywood (2004) rozlišuje skupiny vnitřní (internal groups) a skupiny vnější (outsider groups). Vnitřní skupiny mívají zastoupení ve vládních orgánech či se podílejí formou konzultací na tvorbě veřejné politiky. Vzhledem k tomu, že tyto skupiny mají blízký vztah a přístup k vládě, jedná se často o skupiny, jejichž zájmy jsou shodné či podobné s cíly a zájmy vlády a jsou schopny zajistit dodržení

dohodnutých podmínek ze strany svých členů. Naopak vnější skupiny jsou charakteristické jen velmi obecnými vztahy vůči vládě. Ke konzultacím a jednáním nebývají přizvány. Skupiny tak své zájmy prosazují formou spíše působením na veřejnost. Často se jedná o radikální skupiny např. v oblasti ochrany životního prostředí, či ochrany zvířat. Cíle těchto skupin se s vládními příliš neshodují a členové dokonce v některých případech staví image skupiny na tom, že nemají dobré ani úzké vztahy s vládou.

### **C. Tržní a netržní skupiny**

Olson (2000) dělí zájmové skupiny dle dvou kritérií. Prvním z nich je členění na základě (ne)tržního principu, když rozlišuje mezi tržními a netržními firmami. Tržní firmy, zcela v souladu se svým názvem, fungují na tržním principu a jejich cílem je vytvořit co nejvyšší zisk. Tyto firmy mají zájem být na daném trhu v co nejmenším počtu, nejlépe osamocené, neboť jejich konkurenti jejich zisk snižují. Z pohledu takovéto firmy není zájem, aby na trh vstupovali firmy nové ale naopak, aby dosavadní konkurenti trh opustili. Pod pojmem netržní firmy jsou řazeny skupiny, jejichž cílem je získání kolektivního statku od vlády. Tyto skupiny, na rozdíl od tržních firem, si naopak přejí vstup dalších skupin se stejnými či velmi podobnými cíly na trh. Cílem těchto skupin je získávání a využívání kolektivních statků a služeb s co nejvyšším užitekem při co možná nejmenší oběti, tedy s co nejnižšími náklady. Vstupem dalších skupin se stejnými cíli se zvyšuje počet jedinců, kteří se podílí na úhradě nákladů, což vede k jejich snížení, aniž by se zvyšovala konkurence a rivalita mezi jedinci. Ačkoliv skupiny nemají vždy plně identické cíle, postupem času se vztahy mezi nimi vyvíjejí a z případné konkurence skupin, může dojít ke kooperativnímu jednání.

### **D. Velké a malé skupiny**

Druhým typem Olsonova členění je typologie dle velikosti, skupiny potom mohou být velké nebo malé. Ve velkých skupinách nedochází k osobnímu kontaktu. Vztahy ve skupině jsou proto více formalizované. Stejně tak jako stát nemůže existovat jen díky dobrovolným příspěvkům či prodeji svých služeb na trhu, tak velké skupiny užívají sankce nebo na druhé straně podporují své členství poskytováním určitých výhod, což přispívá k tomu, že jedinci jsou více ochotni nést určité břemeno. Člen typické velké skupiny se nachází v analogické situaci jako firma na dokonalém trhu, anebo jako daňový poplatník určitého státu. Jeho osobní úsilí nemá výrazný efekt na situaci ve skupině, ale může užívat výhod, které ostatní přinášejí, ať už vynakládá své úsilí na podporu organizace či ne. Velké organizace, které nejsou schopny použít donucovací prostředky, které jim zabezpečí členství jedinců, musí poskytovat určité výhody, aby přilákaly nové členy. (Olson 2000). V malých skupinách naopak dochází k osobnímu kontaktu jednotlivých členů a může zde vzniknout typ vazeb, který je typický pro skupiny jako je rodina či přátelé.

### **E. Organizované a latentní skupiny**

Kadeřábková, Spěváček a Žák (2003) dělí skupiny dle míry organizovanosti na organizované a latentní (neorganizované). Organizované skupiny mají jasně definovaný účel, organizační strukturu, členskou základnu, sympatizanty a financování. Za největší organizovanou skupinu jsou jednoznačně považovány odbory, zejména odborářské centrály. Často jsou také partnery vlády v rámci vyjednávání (bipartity či tripartity), mnohdy v pozici monopolního vyjednavče se všemi pozitivními a negativními důsledky. U latentních skupin nedošlo, i přes existenci určitého společného zájmu, k organizaci. Obvyklým důvodem bývá značná velikost, heterogenita, která možnosti organizace omezuje. V současné době je možné považovat za největší neorganizovanou skupinu důchodce, ti tvoří významnou část voličstva. Těžko také najdeme vládu, která by před volbami učinila nějaká nepopulární opatření vůči této skupině.

## F. Profesní, občanské a ideologické skupiny

Dle poslání skupiny rozlišují stejní autoři mezi skupinami profesními, občanskými a ideologickými. Profesní skupiny vznikají na základě společného zájmu daného stejným či podobným povoláním. Jde o různé druhy zájmových svazů či komor, které se odlišují například povinností či dobrovolností členství (povinné členství může vytvářet přirozenou bariéru vstupu do odvětví). U občanských skupin zájem není spojen s profesí, tyto skupiny tvoří svým způsobem páteř občanské společnosti. Zaměřují se většinou na uspokojování mimopracovních aktivit (např. sportovních, sběratelských, kulturních, poznávacích, chovatelských) nebo sledují cíle sociální (např. Sdružení majitelů domů, Sdružení na ochranu nájemníků) či ekologické (Děti země, Pražské matky). Mezi ideologické skupiny patří zejména církve a náboženská hnutí. Za ideologické skupiny jsou někdy považovány i politické strany, jako zvláštní případ zájmových skupin, které se odlišují zejména tím, že vykonávají přímou moc, tedy pokud jsou zvoleny.

## G. Pluralistický model, politické sítě, korporativistický model

Kadeřábková, Spěváček, Žák (2003) rozlišují ve vztahu k politickému systému pluralistický model, modely politické sítě a korporativistický model. V pluralistickém modelu se vyskytuje mnoho různých zájmů, které si vzájemně konkurují, ale žádný z nich není privilegovaný státem. Primát zde mají politické strany, které soutěží o přízeň veřejnosti, tak jako i zájmové skupiny. Skupiny fungují spíše na bázi rivality než konsensu. Model politické sítě je založen na vzájemné komunikaci státního aparátu se zájmovými skupinami formou rozsáhlé výměny informací a korporativistický model je charakterizován tím, že zájmy jsou reprezentovány nekonkurujícími si jednotkami, z nichž některým stát přisuzuje monopol na celospolečenskou reprezentaci těchto zájmů. Zájmové skupiny zde mají často pozici rovnocennou, anebo důležitější než politické strany. V tomto modelu dochází k prorůstání státní správy se zájmovými skupinami. Příkladem jsou jednání tripartity.

## H. Vstřícné, neutrální a militantní skupiny

Dle způsobu komunikace s vládou rozlišují stejní autoři skupiny vstřícné (spolupracující), skupiny neutrální, jež prosazují své zájmy bez ohledu na vládu a skupiny militantní, které neváhají použít i nelegálních postupů. Je logické, že jedna skupina může být zároveň skupinou vstřícnou, neutrální i militantní, protože její chování vůči vládě se mění dle různých agend, ke zaujímá své stanovisko.

### 1.3 Racionalistický a inkrementalistický přístup

Jak bylo v uvedeno v úvodu workbooku, je racionalita jedním z důležitých předpokladů a má velké dopady na posuzování reality. Doporučujeme proto nastudovat následující prameny a potom se zamyslet nad úkoly.

**NAHLÉDNĚTE DO: Winkler, J.: Implementace. Brno 2002. ISBN 80-210-2932-3, kapitola XY; učebnice OPVK Veřejná politika, kapitola 3.4**

#### Shrnující poznámka

Způsob jakým vláda formuluje a realizuje své záměry, nemusí být jednoznačně spojen s racionalistickým nebo inkrementalistickým přístupem. Hodnocení skutečnosti a stejně jako požadavek na budoucí ideální stav bude nutně vycházet z normativních východisek hodnotitele. Zpočátku nesmiřitelní zastánci racionalistického i inkrementalistického přístupu postupně hledají způsob jak oba přístupy využít pro lepší poznání reality a využít je zejména pro předvídaní budoucích účinků veřejné politiky. Syntéza obou přístupů například vyústila v model normativního optima (autorem této koncepce je Y. Dror). Tato koncepce tvorby politických programů bere ohled na vliv neracionálních faktorů na proces politického rozhodování. Doporučuje využívat racionalistických postupů, ve zjednodušené podobě, při tvorbě základních

cílů a směrnic programu. Model přikládá poměrně značný důraz na intuici a zkušenosti rozhodovatelů.

**ÚKOL: Jaké znáte teorie v jejichž principu je předpoklad racionality, kde naopak není, nebo není tak významný?**

#### 1.4 Teorie elit, veřejná volba, teorie her

Vzhledem k tomu, že problematika veřejné politiky je komplexní téma, je potřeba při jejím studiu vzít v potaz i ostatní přístupy a koncepty teoretického i praktického charakteru související s touto problematikou.

Tato část je zaměřena na identifikaci teorií, které by se daly obecně přiřadit k problematice veřejné politiky, prostřednictvím nichž lze popsat její vnitřní procesy, interakce a strukturu pomocí silného teoretického základu ověřeného v praxi. První uvedenou související teorií je **teorie elit**, která ve své klasické podobě podle Jodla (1994) *není teorií ve smyslu jednoho jednoznačného a uzavřeného systému, ale je to spíše koncepční vlna, která si zachovává určité konstitutivní znaky ji spojující i specifické diference dané různými přístupy, východisky i orientací*. Při bližším zkoumání této teorie v souvislosti v konceptem veřejné politiky lze dospět k názoru, že společnost je prostřednictvím tohoto přístupu rozdělena na skupiny a ústřední roli v daném systému hraje menšinová elita, která má tendence koncentrovat moc ve svých rukou a k tomu potřebné rozhodování ve společenském systému daného zřízení. Jak je tedy na první pohled evidentní, veřejná politika a teorie elit mají společné prvky a nejedná se o vůči sobě exogenní témata. Mezi hlavní teoretiky zabývající se teorií elit jsou například Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca či Robert Michels a další.

Napříč různými chápáními této teorie lze vidět shodu v rozdělení společnosti na vládnoucí, elitní, menšinovou skupinu a ovládnutou, většinovou, skupinu. Vztah mezi těmito dvěma skupinami svým způsobem determinuje i realizaci a konkrétní podobu veřejných politik. Ty jsou totiž definovány vybranými skupinami ve společnosti a dalo by se říct na první pohled, že jsou objektivizovány prostřednictvím politického procesu a voleb dle přání a preferencí většiny na principu demokracie. Nicméně je nutné vzít v potaz, že konkrétní realizace a tvorba veřejných politik například v legislativním procesu je vystavena tlaku a ovlivňování různých zájmových skupin. Je velmi těžké jasně a zřetelně určit míru ovlivnění těchto procesů vybranými skupinami. Nejedná se však pouze o legislativní proces, který je vystaven různým vlivům, ale může také jít o modifikaci aplikačního procesu směrem k zvýhodnění určitých skupin. Pokud se vrátíme k teorii elit, pak i elity budou mít evidentně zájem o vliv na tvorbu veřejných politik. Se zajímavým generalizujícím pohledem snažícím se o identifikaci moderních elit v USA přišel Mills (1956), který ji identifikoval ne jako jednu homogenní elitní skupinu, ale triumvirát složený z následujících elit - politické, vojenské a hospodářské. Podobný pohled v kontextu s realizací veřejných politik potvrzuje i Dye (2001), podle nějž americká veřejná politika není odrazem poptávky občanů, ale výsledkem společného konsenzu vládnoucích elit a ostatních skupin v hlavním městě. Konečná formulace veřejných politik tak probíhá ve směru top-down prostřednictvím řady aktivit v pozadí, které veřejnost nevidí buď vůbec nebo je pod její rozlišovací schopnost.

**ÚKOL: Pokuste se podle aplikovat teorii elit na české prostředí. Identifikujte relevantní skupiny a pokuste se argumentovat, proč dané skupiny řadíte mezi elity. Existují mezi těmito skupinami nějaké vlivy či vazby?**

Nicméně jak se již ukázalo několikrát v minulosti, status elity není neodnímatelný a historie byla svědkem řady momentů, kdy docházelo k nahrazování stávajících elit jinými. Také je vidět, že identifikace konkrétní elitní skupiny dle relevantních znaků a vlastností je čím dál víc složitější a dochází k odklonu od klasického pohledu na teorii elit podávaného prostřednictvím zjednodušeného rozdělení pouze vládnoucí elity a masu. Pomyslně tak vznikají čím dál víc složitější a propletenější schémata a struktury "vládnoucích" elit s těžko identifikovatelným a měřitelným vlivem. To má samozřejmě vliv na formulaci a realizaci samotných veřejných politik.

Dalším relevantním tématem souvisejícím s veřejnými politikami je problematika **veřejné volby**. Veřejná volba souvisí s rozhodováním ve veřejném sektoru a je tedy důležitým aspektem komplexní problematiky veřejných politik, protože *rozhodovatel nerozhoduje ve vakuu, nýbrž by měl brát na zřetel všechny činitele a faktory, které ovlivňují rozhodovací proces ve veřejném sektoru* (Ochrana, 2001). Teorie veřejné volby se ve své podstatě zabývá principy a mechanismy rozhodování ve veřejném sektoru, na jejichž základě vznikají následně výstupy například v podobě transferů či služeb poskytovaných vládou, resp. jejími konkrétními institucemi. V určitých fázích komplexního a souvislého procesu rozhodování od prvního vyjádření preferencí voliči (např.: volby) až po poskytování konkrétních statků a služeb těmto voličům státem existují z pohledu této teorie milníky, které je potřeba vždy nastavit určitým způsobem.

**NAHLÉDNĚTE DO: Workbook OPVK Veřejná politika, modul 4, kapitola 3**

Tento proces je tak evidentně odlišný od procesů v soukromém sektoru, kdy se vlivem tržních sil utváří na trhu rovnováha a cena i množství jsou objektivně stanoveny prostřednictvím cenového mechanismu. Tento postup ale ve veřejném sektoru není možný a je nahrazen konceptem veřejné volby, což sebou ale přináší určitá rizika (např.: chybné projevení preferencí).

Jackson a Brown (2003) charakterizují školu veřejné volby prostřednictvím *vládního chování, které je součástí základního ekonomického paradigmatu, tj. jednotlivci se soustřeďují na vlastní zájmy a racionální maximalizaci užitku* a zabývá se chováním hlavních aktérů v politickém rozhodování. Podle nich je tak výsledná podoba a nastavení veřejných výstupů, v tomto případě veřejných politik, výstupem mimo jiné kolektivní interakce politiků, státních úředníků a voličů a vzhledem k uplatnění teoretické metodologie individualismu je tedy podle nich kolektivní činnost výsledkem agregace individuálních preferencí jednotlivých voličů. Tento úhel pohledu je důležitý pro konstrukci nástrojů veřejných politik v jejich předrealizační fázi, kdy je cílem dojít k určení relevantních potřeb a preferencí voličů, na jejichž základě se bude stavět konkrétní veřejná politika. Pro konkrétní realizaci této fáze existuje v dnešní době již řada vytvořených nástrojů, pomocí kterých se zjišťují požadované informace. Nicméně využití konceptu veřejné volby touto fází nekončí, je totiž využíván v různých podobách i v dalších fázích cyklu tvorby a realizace veřejných politik. V následující části lze vidět různé konkrétní části procesu rozhodování ve veřejném sektoru v podobě jednotlivých mechanismů a například lze zmínit, že třeba mechanismus hlasování má několik alternativních a použitelných metod, které lze v praxi použít (např.: pravidlo jednomyslné shody, většinové pravidlo) a při bližším studiu lze identifikovat odlišné výhody i nevýhody každého systému. Otázka a způsob nastavení pak mají vliv na konečnou podobu a výstup hlasování a může tak docházet v krajním případě k cílené manipulaci, což je jistě nemalým nebezpečím skrytým v problematice veřejné volby.

**ÚKOL: V jakých konkrétních podobách a jakým způsobem se v praxi koncept veřejné volby vyskytuje? Vycházejte i třeba z vlastní role a zkušeností při zapojení do těchto procesů.**

**Příklady: politické volby, hlasování v různých zastupitelských sborech...**

Důležitou součástí problematiky veřejné volby je vedle identifikace jejích konkrétních částí a mechanismů i určení relevantních aktérů, kteří se v této oblasti vyskytují s určitými motivacemi a cíli. Mezi těmito aktéry bývají uváděni voliči, politici, zájmové skupiny a byrokracie aj.

**NAHLÉDNĚTE DO: Učebnice OPVK Veřejná politika, kapitola 2.1**

Na tento aspekt veřejné volby lze nahlížet právě i prostřednictvím již zmíněné teorie elit a jejího moderního širšího pohledu na to, kdo doopravdy tvoří elitu v daném státním zřízení a čím, resp. jakými vlastnostmi či atributy disponuje.



**ÚKOL:** *Veřejné zakázky jako jeden z nástrojů veřejné volby jsou předmětem neustálé diskuze a legislativních úprav. Definujte aktuální právní úpravu. V čem spatřujete její negativa a v čem naopak pozitiva? Jakým způsobem byste ji případně upravili, aby byla podle vás objektivnější?*

Poslední teorií v této části kapitoly související určitým způsobem s veřejnými politikami je **teorie her**, protože se zabývá studiem rozhodování prostřednictvím modelů konfliktů a spolupráce mezi racionálně se chovajícími rozhodovateli, kteří při svém jednání ovlivňují navzájem svůj blahobyt (Myerson, 1991). Z hlediska nastavování a realizace veřejných politik tak tato teorie může přispět ke zjištění a pochopení, jak se chovají jednotlivci v určitých situacích. Modely vycházející svojí podstatou z teorie her jsou používány v různých oblastech, například právě i v problematice veřejné volby. Využití teorie her v oblasti veřejné politiky životního prostředí v podobě snahy o globální spolupráci při snižování emisí skleníkových plynů poukázal například Wood (2010) prostřednictvím nekooperativní a kooperativní teorie her a teorie implementace. Dále se je také možné setkat s využitím teorie her v případě poskytování a využívání veřejných statků, což je problematika úzce související s problematikou veřejných politik. Teorii her lze také aplikovat na další části procesu veřejných politik a veřejné volby, například na chování jednotlivých aktérů v průběhu veřejné zakázky.

Jednotlivé teorie ale jsou daleko složitější a důmyslnější, než zde bylo pouze v některých příkladech a pohledech nastíněno, nicméně cílem této části bylo upozornit na jejich existenci, elementárně je představit a nastínit jejich vztahy a interakce s hlavní problematikou této publikace, oblastí veřejných politik. Jak bylo poukázáno, každá z uvedených teorií má svojí podstatou a obsahem určitý význam pro veřejné politiky, proto je nutná i jejich individuální znalost pro lepší pochopení a zacházení s veřejnými politikami.

**READER:** *Pro lepší pochopení a možnosti aplikace teorie her na konkrétní oblasti veřejných politik (konkrétní příklady použití lze v tomto případě najít ve zdravotnictví, školství, veřejné dopravě, sociální politice, dopravní infrastrukturu, bezpečnosti, atd...) se podívejte na Hollander a Prashker (2006), Sirghi a kol. (2009) nebo Malhotra (2012). Identifikujte výhody, nevýhody a přínosy využití jejich aplikace na konkrétních příkladech*

## 2 FORMULACE POLITIKY A ROZHODOVÁNÍ

Tato část učebnice se zaměřuje na možnosti formulace veřejných politik a rozhodování o jejich podobě, nastavení, fungování a realizaci v každodenní praxi. Jak je možné si všimnout, veřejných politik funguje mnoho a je možné se setkat s jejich působením v mnoha různých podobách dle různých atributů, mezi které lze zařadit například typ odvětví, úroveň vlády, zdroje financování, působnost a typologie aktérů, použité nástroje aj. Tyto a další proměnné ovlivňují konečnou a reálnou podobu konkrétní veřejné politiky a tudíž může docházet k tomu, jak bude později zmíněno v další části učebnice, že i v rámci jednoho odvětví vzniká buď jedna nebo i více politik nebo také dochází k prolínání politik mezi sebou. Další části této kapitoly se tak například upozorňují na rozdíly vznikající v důsledku formulace politik na různých úrovních vlády, dále pak také komplexně popisují a ukazují, jak vybrané veřejné politiky fungují v praxi.

**NAHLÉDNĚTE DO:** Učebnice **OPVK Veřejná politika, kapitola XY**

**MP-** dopsat uvod...

**ÚKOL:** *Zamyslete se nad tím, proč se v realitě stávají (staly) níže uvedené příklady, ačkoliv racionálně anebo i podle teorie by se mělo dít/stát něco úplně jiného (popř. průběh události by měl být jiný)?*

- *Stavba cyklolávky, na kterou nejsou vybudované nájezdy a vede tak odnikud nikam (Praha)*

- *Stavba kruhového objezdu v polích, ačkoliv se reálně dá využít jen jeden výjezd (Olomouc)*
- *Neposkytnutí levnějších léků Africe, ale neustálá finanční podpora na boj s nemocemi*
- *Proč se provozuje či dotuje "dražší" železniční doprava v regionech, když by se dala nahradit "levnější" autobusovou/mikrobusovou?*
- *Proč se postaví úplně nová nebo zrekonstruuje stará silnice v oblasti s nízkým silničním provozem, když v zemi existují jiné velmi rušné dopravní spojnice v jiných regionech?*
- *Noční MHD Praha vs. Brno (Taxikářská lobby)*
- *Odstraňování škod po povodních vs. stavba protipovodňových děl vs. zasídlování povodňových oblastí*
- *Proč se staví cesty, které končí v polích, či se staví v neodpovídajících podmínkách – zia, aby se pak za rok mohly opravovat?*
- *Ochrana památek – zákonné postupy vs. realita (Špalíček, průrva po obch. domu Omega vs. obyčejný rodinný dům, který je starší a soukromý vlastník chce vyměnit dřevěná okna za plastová a nemůže*
- *Proč některé země při přípravě na velkou sportovní akci upřednostňují stavbu nových prostor a zázemí před využitím či rekonstrukcí stávajících?*

## 2.2 Rozdíly v procesu formulace politiky na regionální a národní/nadnárodní úrovni

Vzhledem k tomu, že dnes existují různé politické a správní zřízení a struktury a tedy většinou více úrovní vlády (federální, centrální, regionální, lokální) s vlastní samosprávnou působností a právní subjektivitou, vzniká tedy určitý prostor pro různé formy veřejných politik na různých zmíněných úrovních. Obzvláště v případě ČR a jiných postkomunistických zemí je vidět v éře po roce 1989 proces decentralizace, s čímž souvisí zmíněný aktuální stav struktury zřízení jako důsledek tohoto dlouhodobého procesu, kdy postupně přecházely některé pravomoci a povinnosti z centrální vlády na regionální a lokální vlády, což mělo za následek, že začaly vznikat veřejné politiky v různých podobách a formách na různých úrovních.

**ÚKOL:** *Zamyslete se a pokuste se najít argumenty, proč má smysl formulace a realizace veřejných politik na více úrovních vlády. Vyberte si jednu veřejnou politiku v ČR, u které dochází k formulaci a realizaci na více úrovních vlády (například: proč a jako roli hrají v oblasti primárního školství centrální vláda a konkrétní municipální vláda, kde funguje dané školské zařízení).*

Teoreticky můžeme identifikovat hypotetické krajní formy, kdy například veřejnou politiku formuluje pouze jedna úroveň a ostatní úrovně vlády se touto oblastí nezabývají, častější však je spíše formulace veřejné politiky na různých úrovních v hierarchii státu. Další proměnnou je možnost, že se veřejná politika na jednotlivých úrovních prolíná, odlišuje nebo na sebe nijak nenasazuje. Jako příklad realizace podobné veřejné politiky (bezpečnostní) realizované na různých úrovních může sloužit rozdíl mezi státní policií, která je podřízena Ministerstvu vnitra, a městskou policií podřízenou místní samosprávě. I když se na první pohled může zdát, že jde o překrývání nebo duplicitu, záměr je jiný a pravomoci a úkoly se liší mezi oběma aktéry této veřejné politiky. Veřejná politika vzdělávání je v tomto pohledu více rozložena mezi jednotlivé úrovně, i když i zde existují jisté prvky prolínání.

**ÚKOL:** *Zjistěte strukturu a aktéry realizace veřejné politiky vzdělávání v ČR (oblasti ZŠ, SŠ, VŠ). Popište její podoby a formy na jednotlivých úrovních (centrální, krajská, lokální) a identifikujte v jaké podobě a kde dochází k prolínání při formulaci a realizaci v rámci těchto*

**úrovni (například jak je ovlivněna realizace primárního školství konkrétní obce / středního školství konkrétního kraje z pohledu centrální vlády).**

Někdy ale může docházet i k opačnému případu formulace a realizace veřejné politiky na úrovni centrální vlády s absencí v jakékoliv podobě na některé nižší úrovni. Jako příklad může sloužit případ, kdy centrální vláda má vlastní veřejnou politiku pro určitou oblast, ale například regionální vláda již tuto politiku na své úrovni nereflektuje a nerealizuje (například nepatří mezi její priority a otázka její formulace na této úrovni spadá do rozhodovací pravomoci dané samosprávy). To ale neznamená nutně, že příjemci této veřejné politiky v tomto území se nemohou zapojit do realizace centrální veřejné politiky. Nicméně s tímto aspektem bývá někdy spojen problém, že se relevantní (rozumějte hlavním aktérem této veřejné politiky, v tomto případě centrální vládou, určené či žádoucí subjekty; například jako příjemce dotace či daňové úlevy) příjemci či uchazeči o danou veřejnou politiku mohou lišit podle úrovně. Jako příklad mohou sloužit některé programy centrální vlády prostřednictvím MŠMT v oblasti sportu, které jsou určeny pouze pro svazy a asociace, tudíž nejsou určeny pro sportovní kluby. Pokud se bavíme o nástrojích pro tvorbu veřejné politiky, tak i zde jsou evidentní rozdíly, protože každá úroveň má k dispozici jiné nástroje a jiné možnosti a ty také pomáhají spoluurčovat podobu veřejné politiky na dané úrovni. Zatímco ústřední vláda má k dispozici tvorbu zákonů, například obce mají v rámci své samosprávy možnost tvorby nařízení a vyhlášek. Dalším předpokladem určujícím vůbec existenci a následně také podobu veřejné politiky na konkrétní úrovni jsou možnosti financování této politiky (zdroje) a v tomto ohledu má stále hlavní slovo centrální vláda, jelikož hlavní zdroje příjmů veřejných rozpočtů tvoří daně a ty určuje především ústřední vláda, respektive Parlament ČR. V tomto ohledu plyne z pohledu regionálních a municipálních vlád závislost na rozhodování ústřední a tedy i tvorba veřejné politiky v obci či kraji je rozhodováním shora tímto způsobem determinována či dokonce limitována.

**ÚKOL:**

**1. Zjistěte a identifikujte rozdíly mezi zákonem, nařízením a vyhláškou.**

**2. Vyberte si jednu konkrétní veřejnou politiku, která je realizována jak na centrální úrovni, tak na regionální či lokální. Popište rozdíly z pohledu používaných nástrojů, ale třeba také aktérů dané veřejné politiky.**

### **2.3 Rozhodování o veřejné politice na úrovni obcí**

Za veřejnou politiku uskutečňovanou danou obcí lze obecně považovat procesy ve formě aktivit a záměrných rozhodnutí vedení obce, jež určitým způsobem ovlivňují danou obci a její obyvatele. V obecném pojetí ji tedy lze chápat podobně jako je tomu na úrovni státu, nicméně v praktickém pojetí se značně odlišují. Na rozdíl od centrální vlády obce uskutečňují méně veřejných politik. Konkrétní počet uskutečňovaných politik se však liší i mezi jednotlivými obcemi. A tak v některých případech může být stejný typ veřejné politiky uskutečňován jak na státní, tak na lokální úrovni, přičemž se snaží jít stejným směrem, mohou se však lišit v konkrétní formě a projevech (cíle, nástroje, dopady, efekty...).

Na úrovni obce z pohledu veřejné politiky jsou různí aktéři, které lze členit na volenou samosprávu (zastupitelstvo obce, rada obce, starosta obce), úřednickou správu (tajemník, různé odbory a úředníci), poradní orgány (různé komise a výbory), zřízené nebo založené právnické subjekty (příspěvkové organizace, městské společnosti obchodní či veřejně prospěšné, organizační složky), soukromé právnické subjekty (sportovní kluby, politické strany, kulturní spolky, neziskové organizace, církve, firmy,...) a občané.

**NAHLÉDNĚTE DO: Učebnice OPVK Veřejná politika, kapitola 2.1**

Základním nástrojem, ze kterého je nutné vycházet a je třeba jej při chodu obce respektovat je zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Z pohledu existence a fungování

veřejných politik totiž obcím povoluje a říká jim, co mohou a co nemohou. Například paragraf 10 písmeno b) dovoluje obci v rámci její samostatné působnosti formulovat část její bezpečnostní politiky ve formě vydávání obecně závazné vyhlášky:

*„b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku“*

Jak bylo zmíněno, jedná se pouze o formulaci části veřejné politiky. Veřejná politika má však obvykle v konkrétních případech podobu ucelené koncepce dané politiky pro danou obec (koncepční písemný materiál vytvořený na určité časové období). Tuto koncepci tvoří řada cílů, priorit a strategie, které mají být prosazovány za pomoci jednotlivých aktérů a nástrojů veřejné politiky.

**NAHLÉDNĚTE DO: Učebnice OPVK Veřejná politika, kapitola 2.1**

Ve výše uvedeném příkladě je nástrojem právě zmíněná obecně závazná vyhláška. Konkrétních aktérů zainteresovaných do daného problému je pak většinou několik. Buď může tato iniciativa vyjít od občanů (například: rušení klidu ve večerních hodinách a hněv občanů dané lokality formulovaný v petici a předaný starostovi obce, dále pak třeba může jít o vyjádření nesouhlasu s podomním prodejem v obci), z bezpečnostní komise Rady obce či přímo ze zastupitelského sboru.

Uskutečňování určité veřejné politiky obcí záleží na více faktorech, jako například finanční možnosti obce, personální zabezpečení obecního úřadu, respektive jeho organizační struktura, složení a zaměření zvoleného zastupitelstva a jiné faktory. Liší se také míra autonomie prosazování a vytváření uvedených veřejných politik, protože existují například městské části, jejichž politiky jsou ještě odvislé od politik statutárních měst, zatímco u obcí se tento mezikrok nevyskytuje. Pojďme si ale nejdříve ukázat konkrétní příklady veřejných politik, které se v různé míře uplatňují v jednotlivých obcích, městech a městských částech.

Pro názornost uvádíme přehled příkladů veřejných politik uskutečňovaných na úrovni obcí:

**Tabulka 6 Příklady veřejných politik v obci**

TYP VP	PŘÍKLADY ČINNOSTÍ A OBLASTÍ
<b>Majetková</b>	nakládání s majetkem (nákup, prodej), správa majetku obce (údržba, opravy, evidence, investice...)
<b>Bydlení</b>	správa bytového fondu (prodej, nákup, údržba...), přidělování bytů, sociální bydlení
<b>Školství</b>	koordinace a financování mateřských a základních škol, investice
<b>Dopravní</b>	architektura dopravní struktury a podmínky dopravy na území obce
<b>Sociální</b>	sociální služby (pečovatelská služba, péče o seniory,...), poskytování dotací neziskovým organizacím v sociální oblasti
<b>Kulturní</b>	organizace kulturních akcí (hody, koncerty, výstavy...), řízení a financování kulturních organizací (Kulturní centrum, knihovna...), poskytování dotací organizacím pořádajícím kulturní činnost
<b>Sportovní</b>	poskytování dotací sportovním organizacím, vytváření a provoz infrastruktury a zázemí (výstavba hřišť a tělocvičen)
<b>Bezpečnostní</b>	řízení a spolupráce s městskou a státní policií, vydávání obecně závazných vyhlášek regulujících život v obci z hlediska bezpečnosti a občanského soužití

<b>Životní prostředí</b>	ochrana životního prostředí, tvorba skládek, povolení pálení, likvidace komunálního odpadu
<b>Územní rozvoj</b>	tvorba územního plánu obce, vliv na charakter území obce (stavební a komerční pozemky, brownfields, průmyslové zóny, zeleň...)
<b>Zdravotní</b>	zřizování zdravotnických zařízení (polikliniky, nemocnice...)
<b>Rodinná</b>	family point, senior point, vítání občánků, besedy se seniory...

Zdroj: Autoři

### Jak vzniká veřejná politika v obci?

Vznik konkrétní veřejné politiky je ve svém úplném zárodku spojen většinou s výskytem prvních signálů poptávky ze strany občanů dané obce. Může se například jednat o potřebu vybudovat chodník kolem silnice, kolem níž jsou domy a občané se v rámci obce chtějí přesunovat bezpečně pěšky (dopravní politika), dále může jít třeba o potřebu vzniku mateřské školky, protože v dané obci vzrostl počet malých dětí, které by tuto instituci mohly navštěvovat (politika školství), nebo může také vzniknout potřeba občanů po větší bezpečnosti ve formě zřízení obecní policie nebo inspektora veřejného pořádku (pokud obec nemá finance na zřízení obecní policie) v případě vyššího výskytu patologických jevů či kritických skupin (bezpečnostní politika). Nicméně zatím se jedná pouze o jednotlivé dílčí problémy, z nichž některé lze uspokojivě vyřešit přijetím konkrétního opatření (řeší: starosta, rada, zastupitelstvo, konkrétní úředník). Agregování podobných dílčích problémů do souhrnných témat a oblastí v praxi dělají politické strany tím, že vytvářejí svůj vlastní „personifikovaný“ politický program s prioritami a oblastmi, které chtějí po svém zvolení do zastupitelstva obce prosazovat v dané obci. V ideálním případě pak řádné volby mají sloužit jako klasické tržní střetnutí nabídky (politické programy jednotlivých stran) s poptávkou (konkrétní problémy občanů dané obce).

V praxi ale následně po zvolení zastupitelstva obce dochází k utváření „vládních“ koalic, což zásadním způsobem ovlivňuje transfer již zmíněného výsledného protnutí mezi nabídkou a poptávkou, protože k vytvoření „vládní“ koalice dochází na základě vzniku kompromisů. Tyto kompromisy jsou reprezentovány většinou prolnutím shodných míst volebních programů a tedy i podobných potřeb ze strany poptávky občanů volících vítěznou stranu. Na základě tohoto kompromisu jsou definovány priority, jež daná reprezentace si klade za cíl během svého volebního období prosazovat. Tyto priority pak menším či větším vlivem ovlivňují konkrétní formu a podobu veřejných politik dané obce. Ne všechny veřejné politiky ale musejí nutně vzejít z volebních programů politických stran. Jednak politické programy nejsou tak rozsáhlé, aby byly schopné obsáhnout všechny potřeby občanů obce, jednak ale také volební střetnutí do zastupitelstev obcí probíhá řádně jednou za 4 roky a to je značně dlouhá doba, během které vzniká řada podnětů a problémů ze strany občanů dané obce, které je potřeba řešit průběžně. Ty mohou být formulovány a vyslovovány občany buď přímo konkrétním voleným zástupcům nebo třeba také na pravidelných zasedáních zastupitelstva obce, které jsou veřejně přístupná a příslušný obecní úřad má podle zákona povinnost vyvěsit informaci o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání na úřední desce daného úřadu minimálně 7 dní před jeho konáním. Strukturu a konkrétní návrhy k projednání na zasedání zastupitelstva mohou předložit jak členové zastupitelstva, tak členové rady obce a výborů. Ale jak může občan požadovat, aby se jeho podnětem (vyjádření určitého problému) zastupitelé obce zabývali? Podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), díl 2, paragraf 16, oddíl 2:

**Občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo**

...

**c) vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem,**

...

*f) požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce nejpozději do 90 dnů,*

*g) podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty; orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.“*

Jak ale určitá veřejná politika získá svoji konkrétní „hmatatelnou“ podobu? Nejdříve bývají definovány cíle a priority (například: snížení počtu krádeží, více sportujících dětí, přátelštější prostředí pro rodiny s dětmi...) v dané obci. Aby těchto vytyčených cílů obec mohla dosáhnout, musí k tomu být vytvořeny konkrétní nástroje a postupy. Ty pak může vytvářet buď zastupitelstvo v samostatné působnosti obcí v podobě schvalování obecně závazných vyhlášek, nebo rada v případě obcí v přenesené působnosti ve formě nařízení.

**Tabulka 7. Nástroje obce k prosazování veřejných politik**

NÁSTROJ	OBEČNĚ ZÁVAZNÁ VYHLÁŠKA	NAŘÍZENÍ
Působnost obce	samostatná	přenesená
Příklady	<ul style="list-style-type: none"> <li>- regulace provozování loterií</li> <li>- požární řád obce</li> <li>- stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitostí</li> <li>- regulace místních poplatků (např. psi, užívání veřejného prostranství, svoz odpadu, atd.)</li> <li>- obecní policie (upravuje její zřízení, vizuální podobu, atd.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- parkování, placené stání</li> <li>- údržba chodníků</li> <li>- ochrana ovzduší na území obce (např. regulace pálení)</li> <li>- zákaz stání na vymezeném prostoru komunikací v obci po určité období (ohrnutí sněhové pokrývky)</li> </ul>

Zdroj: Autoři

#### Konkrétní problémy, scénáře a řešení (case study):

##### **A. Stavební úprava v obecním bytě**

Občan žijící v obecním bytě chce provést stavební úpravy (například změna příček, dveří...) v daném bytě, který je ale ve vlastnictví obce. Co vše musí občan zařídit a jaké procesy a postupy probíhají ve struktuře příslušného obecního úřadu, než daný občan může zrealizovat svůj záměr a děje se ještě něco následně?

- 1) Vzhledem k tomu, že je byt ve vlastnictví příslušné obce, musí občan nejdříve získat souhlas dané obce jako vlastníka nemovitosti.
- 2) Občan podává u místně příslušného stavebního úřadu<sup>1</sup> žádost o stavební povolení nebo ohlášení stavebních úprav stavby (definuje konkrétní stavební úpravu) a k žádosti přiloží projektovou dokumentaci včetně statického řešení a statického výpočtu stavební úpravy.
- 3) Obecní úřad oznamuje účastníkům řízení a dotčeným orgánům zahájení řízení o povolení stavby v podobě vydání veřejné vyhlášky (pokud není znám okruh účastníků řízení) oznámení pozve účastníky řízení k ústnímu jednání. Toto oznámení vydává Vedoucí stavebního úřadu a musí být vyvěšeno po dobu 15 dnů ode dne vyvěšení na úřední desce.

<sup>1</sup> Stavební úřad se vyskytuje pouze v obcích pověřených výkonem státní správy dle č. 183/2006 Sb., zákona o územním plánování a stavebním řádu a jeho prováděcích vyhlášek a dalších souvisejících právních předpisů.

- 4) Obecní úřad nařídí termín a místo (adresa příslušné nemovitosti) ústního jednání spojeného s místním šetřením v podobě projednání předložené žádosti a zjištění skutečného stavu věci s povinnou účastí příslušného občana.
- 5) Na tomto ústním jednání mohou jak účastníci řízení (lze se nechat při tomto řízení zastupovat jinou osobou, která však musí disponovat při příslušném jednání písemnou plnou mocí), tak dotčené orgány nejpozději uplatnit svoje námítky a stanoviska, později k nim totiž už nebude přihlášeno.
- 6) Občan je povinen dbát na řádnou přípravu a provádění stavby, přitom musí brát ohled na ochranu života a zdraví osob nebo zvířat, ochranu životního prostředí a majetku, i šetrnost k sousedství. Z toho vyplývá, že je povinen zajistit provedení a vyhodnocení zkoušek a měření předepsaných zvláštními právními předpisy.
- 7) Pokud vyžaduje stavba povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu (StÚ), tak musí při samotném provádění stavby splnit následující povinnosti:
  - oznámit StÚ předem termín zahájení stavby, název a sídlo firmy, která bude stavbu provádět (pokud by si občan chtěl stavbu provést formou svépomoci, tak musí uvést jméno a příjmení stavbyvedoucího nebo stavebního dozoru). V případě jakýchkoliv změn je povinen je oznámit a to neprodleně StÚ,
  - umístit na viditelném místě oznámení o povolení stavby (od před zahájením stavby až do jejího dokončení)
  - zajistit, aby byla k dispozici v areálu staveniště ověřená dokumentace stavby a všechny ostatní doklady týkající se prováděné stavby
- 8) V průběhu provádění stavby by měl občan ohlašovat StÚ jednotlivé fáze podle plánu kontrolních prohlídek stavby a umožnit provedení kontrolních prohlídek.
- 9) Pokud se na stavbě v průběhu její realizace vyskytne závada, která ohrožuje bezpečnost a zdraví osob, je povinnost to neprodleně ihned po zjištění nahlásit StÚ.

## **B. Uskutečnění kulturní akce v obci**

Občan žijící v obci je členem organizace (statutárním orgánem-předsedou) zabývající se kulturní činností a chce spolu s ostatními členy organizace uspořádat v dané obci kulturní akci (například: hody, koncerty, atd...).

Občan, organizátor akce, tedy nejdříve zajistit pro konání akce tohoto typu, kdy buď může zajistit provozovnu soukromého subjektu (například restaurační zařízení), nebo si pronajmout prostory ve vlastnictví obce (to bývají například venkovní areály, veřejná prostranství, či tělocvičny, sýpky). Se záměrem pronájmu tedy oslovuje obecní úřad (například Odbor správy majetku). Organizátor vypracuje žádost o pronájem nemovitého majetku, který by měl obsahovat:

- označení nemovitosti údaji podle zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí ČR
- další přibližující informace (například doba pronájmu, minimální cena, atd...)

Poté kdy je tento záměr zveřejněn dle § 39 zákona o obcích předkládá vedoucí příslušného odboru k projednání radě obce (pokud tuto pravomoc nepřenesla rada obce na příslušný odbor obecního úřadu dle § 102, písm. m, zákon o obcích) a to spolu se stanovisky zainteresovaných odborů obecního úřadu. Rada obce může vydat usnesení, její přílohou bude oznámení záměru pronájmu. Toto řešení se však používá spíše při řešení dlouhodobých pronájmů obecních objektů. Vedoucí odboru pak předloží návrh na uzavření nájemní smlouvy radě obce. Odbor následně vyrozumí žadatele o rozhodnutí a uzavře s ním smlouvu. Pokud se ale jedná pouze o příležitostné užití, příslušný odbor obecního úřadu nemusí uzavírat smlouvu, ale poskytuje pronájem nemovitosti na základě ceníku pronájmu nemovitého majetku (schvaluje rada obce) oproti přímé platbě.

Jakmile má organizátor zajištěné pro pořádanou akci prostory a program, většinou se realizuje propagaci akce, kde vedle marketingových kanálů ve vlastnictví soukromých subjektů se také často využívá těch, které jsou ve vlastnictví obce, kde je například následující reklamní prostor:

**Tabulka 8 Příklady marketingových kanálů na úrovni obce**

REKLAMNÍ PROSTOR	ZODPOVĚDNÝ ORGÁN	FORMA ŽÁDOSTI
Obecní zpravodaj	Redakční rada	Poptávka, nákup inzerce (pokladna)
Veřejné osvětlení (poutač)	Odbor správy majetku / Technické služby	Nájemní smlouva
Veřejné prostranství	Odbor životního prostředí	Dohoda o užívání veřejného prostranství / souhlas vlastníka komunikací

Zdroj: Autoři

Pokud organizátor připravuje akci v dostatečném předstihu, může se pokusit získat na pořádání dané akce buď nefinanční materiální dary (například do určitého limitu může poskytnout dary starosta obce), nebo finanční prostředky z veřejných rozpočtů, konkrétně v tomto případě z rozpočtu obce. Obec může mít vytvořenou metodiku, prostřednictvím které rozděluje vymezenou část rozpočtu na rozdělení dotací mezi organizace z oblastí kultury, sportu a například životního prostředí. Zmíněný organizátor může podat žádost o neinvestiční dotaci (v tomto případě se jedná o účelovou dotaci na konkrétní projekt/akci). Organizátor by se s vyplněnou žádostí (žádost lze většinou nalézt přímo na stránkách obce) měl obrátit na odbor kultury, pokud se v dané obci vyskytuje. Ten žádosti zpracuje a postupuje je k výběru úspěšných žadatelů (příslušná komise => finanční výbor => zastupitelstvo obce). Na poskytování dotací a grantů neziskovým organizacím dle § 85 zákona o obcích může mít konkrétní obec Zásady pro poskytování těchto prostředků.

Dále pak také musí organizátor příslušnému obecnímu úřadu v místě konání akce oznámit konání akce v dostatečném intervalu (lhůta bývá například 5 dní před konáním akce). Konkrétní forma takového oznámení se liší mezi obcemi. Většinou je v nich nutné uvést určující údaje o pořadateli akce (například název / jméno, sídlo / bydliště, IČO / rodné číslo, atd.), druh, místo, čas a datum konání akce (od kdy do kdy). V některých obcích bývají požadovány i údaje o vstupenkách a vstupném. Tyto požadavky pak vycházejí obvykle z konkrétní obecně závazné vyhlášky obce a dále pak ze zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Vyplněné oznámení je pak potřeba umístit na podatelnu na daném obecnímu úřadě nebo zaslat přes e-podatelnou. Také je vhodné podobné oznámení o konání kulturní akce zaslat na Policii ČR nebo příslušnou Městskou policii, pokud je obcí dle příslušného zákona zřízena, která pak může během konání tuto akci navštívit a zkontrolovat ji.

Pokud byl organizátor akce úspěšný při žádosti o dotaci a jeho rozpočet pro danou akci byl o tyto veřejné prostředky navýšen, tak po skončení akce bude ještě muset podstoupit fázi vyúčtování a kontroly použití této dotace dle povoleného účelu s příslušným úředníkem poskytovatele. Konkrétní podoba této fáze se velmi liší dle jednotlivých poskytovatelů v rámci veřejné správy i v rámci jejich jednotlivých dotačních titulů. Organizátor akce se musí při užití přidělené dotace řídit místně příslušnými podmínkami a jejich splnění pak defacto obhájí při zmíněném vyúčtování, kdy vlastně prokazuje na co byly peníze z přidělené dotace v rámci této akce použity. Hlavním cílem je dodržení podmínek určených pro daný dotační titul. Podmínky užití dotace nalezne žadatel většinou na stránkách daného poskytovatele nebo ve smlouvě o poskytnutí dotace.

### C. Vybudování chodníku v obci / lavička

V obci vznikla potřeba vybudovat chodník. Jedná se tedy o provedení investičního záměru a to následujícím postupem:

- 1) Příslušný odbor (Odbor správy majetku) zpracuje investiční záměr (může tak činit ve spolupráci s dalšími odbory či organizacemi). Faktory, které odbor při zpracování bere v úvahu například potřeby obce, územní plán nebo taky její rozpočtový výhled. Záměr se taky snaží postihnout a odhadnout dopady provedení investiční akce.



- 2) Poté zmíněný odbor vypracovaný záměr postoupí ke schválení radě obce, respektive zastupitelstvu obce.
- 3) Následně po schválení investičního záměru odbor správy majetku osloví odbor zabývající se investicemi (Investiční odbor) s cílem realizovat tento investiční záměr v podobě následujícího postupu:
  - zajištění projektové dokumentace
  - nacenění
  - požádání o rozpočtové opatření, pokud není již součástí schváleného rozpočtu
  - stavební povolení
  - výběrové řízení dle zákona
  - zajištění stavebního dohledu
  - převzetí stavby
  - předání příslušnému správci majetku)

Investiční odbor provede takové kroky (splňující zákonné normy), aby bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí a stavební povolení. Následně by měl tento odbor vybrat dodavatele a to tak, aby to bylo v souladu se zákonem o veřejných zakázkách.

**ÚKOL:** Na základě znalostí uvedených postupů se pokuste řešit jiné případy. Identifikujte určitou potřebu ve vaší obci k řešení a formulujte, jaké úkony musíte provést k zabezpečení takové potřeby? (např.: chybějící přechod, nedostatečné veřejné osvětlení aj.) Při konstrukci postupu se volně inspiřujte uvedenými řešeními.

#### D. Změna v územním plánu

Občan vlastní v obci pozemek, který má charakter například zemědělské půdy a rád by jej změnil na bydlení, protože by na tomto pozemku rád postavil dům, kam by se chtěl časem přestěhovat ze stávajícího bytu a využívat jej k trvalému bydlení. Jak má postupovat, aby obec změnila charakter příslušného území (nemovitosti) v územním plánu? Občan musí požádat o změnu územního plánu, protože pravděpodobně obec již má svůj územní plán schválený. Je tedy nutné, aby vycházel z tzv. stavebního zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Občan musí vypracovat žádost, kterou následně podá na příslušný obecní úřad, pod jehož území daný pozemek spadá. Stavební zákon definuje následující postup:

**(1) Návrh na pořízení územního plánu se podává u obce, pro jejíž území se územní plán pořizuje, a obsahuje:**

- a) údaje umožňující identifikaci navrhovatele, včetně uvedení jeho vlastnických nebo obdobných práv k pozemku nebo stavbě na území obce,
- b) údaje o navrhované změně využití ploch na území obce,
- c) údaje o současném využití ploch dotčených návrhem navrhovatele,
- d) důvody pro pořízení územního plánu nebo jeho změny,
- e) návrh úhrady nákladů na pořízení územního plánu.

**(2) Pořizovatel po převzetí návrhu na pořízení územního plánu posoudí úplnost návrhu, jeho soulad s právními předpisy a v případě nedostatků vyzve navrhovatele, aby je v přiměřené lhůtě odstranil. Neodstraní-li navrhovatel nedostatky požadovaným způsobem a ve stanovené lhůtě, pořizovatel návrh odmítne, sdělí tuto skutečnost navrhovateli a předloží o tom informaci zastupitelstvu obce příslušnému k vydání územního plánu.**

**(3) Splňuje-li návrh všechny stanovené náležitosti, pořizovatel jej posoudí a se svým stanoviskem bezodkladně předloží k rozhodnutí zastupitelstvu obce příslušné k vydání**

**územního plánu. O výsledku jednání zastupitelstva informuje obec bezodkladně navrhovatele a úřad územního plánování.**

O výsledku projednání návrhu změny tedy rozhoduje zastupitelstvo příslušné obce. Samotné pořízení změny územního plánu je upraveno v rámci příslušných paragrafů § 43 až 57 stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.) a celý související proces je poměrně dlouhodobou záležitostí, což z tohoto úkonu dělá jeden z nejnáročnějších úkonů z hlediska časového i finančního, proto jsou spíše tyto případy spíše ojedinělé a doporučuje se defacto provádět změny komplexně jednou za čas v delším časovém období při změně územního plánu. V kontextu koordinovaného územního rozvoje by daný územní plán obce měl navazovat na zásady územního rozvoje kraje, kam obec územně spadá, a měl by je více zpřesňovat a konkretizovat.

**READER: Jedna věc je požadavek na individuální změnu v územním plánu obce, věc druhá je celková změna územního plánu v návaznosti na územní rozvoj a změny v území. Více se k dané problematice můžete dozvědět například zde:**  
<http://www.eps.cz/poradna/kategorie/uzemni-planovani/rada/uzemni-plan-y-obci>

**ÚKOL: 1) Studijní skupina představuje populaci příkladové obce. Na základě vlastních zkušeností a poznatků ze své obce každý student identifikuje určité problémy, které vztáhnou na tuto příkladovou obec. Skupina studentů následně vyhodnotí, které problémové oblasti jsou nejvíce žádané k řešení z pohledu obecní populace, a z pohledu vedení obce (na základě znalosti těchto problémů a možností tvorby veřejné politiky) vytvoří konkrétní veřejné politiky.**

**Nápověda: Identifikujte a vyhodnoťte hlavní problémy, jejich podstatu, příčiny i důsledky; formulujte konkrétní veřejnou politiku vedoucí k řešení daných problémů, navrhněte jednotlivé kroky, postupy, opatření a nástroje pro úspěšnou realizaci této politiky.**

**2) V obci funguje provozovna, ze které proniká ven hluk, který ruší občany přilehlých obydlí v denních i nočních hodinách. Občané se k tomu postaví tak, že dle čl. 18 Listiny základních práv a svobod a zákona č. 85/1990 Sb. o právu petičním sepiší petici proti stávajícímu fungování zmíněné provozovny, ale také jiným faktorům způsobujícím hluk a nepořádek v blízkosti jejich obydlí, ve které zdůvodní danou problematiku a vybídnu obec k řešení.**

**Jaké mohou být z pohledu obce návrhy na řešení tohoto problému?**

**Odpovědi hledejte v oblastech:**

- **Kontrola Obecním živnostenským úřadem**
- **Kontroly Městskou policií**
- **Požádání Krajské hygienické stanice o měření hluku**
- **Odbor dopravy – zvážení umístění zpomalovacích prahů ke snížení rychlosti na komunikaci**
- **Možnost schválení obecně závazné vyhlášky zakazující konzumování alkoholu na vybraných veřejných**
- **Možnost schválení obecně závazné vyhlášky k regulaci provozní doby**

**3) Jednou z dalších veřejných politik, které se realizují v obcích a městech v nejrůznějších podobách vzhledem k samosprávnosti obcí, je bytová politika. Jedním z jejich základních aspektů, pokud obec provozuje určitý bytový fond, je přidělování obecních bytů. Pravidla a podmínky přidělování se liší v jednotlivých případech. Vyhledejte na internetu kritéria a podmínky v několika obcích, následně je mezi sebou porovnejte pomocí metod kritické a komparativní analýzy. Na základě získaných znalostí a poznatků se pokuste formulovat, jak by podle vás měl vypadat ideální systém přidělování obecních bytů.**

### **3 REALIZACE VEŘEJNÉ POLITIKY**

Před prací s následujícím textem je nezbytné projít si kapitoly učebnice OPVK Veřejná politika - čtenářům by měly být známy přístupy jako top-down, bottom-up a další, včetně jejich silných a slabých stránek.

### 3.1 Teorie implementace

Pro připomenutí problematiky a hlavně propojení předchozích znalostí s nově získanými je uvedena následující tabulka. Řádky představují logicky konzistentní přístup - jednotlivé teorie na sebe navazují, nebo pracují se stejnými předpoklady. Volba jednoho přístupu tedy předznamenává volbu dalšího postupu.

**Tabulka 9 Srovnání teoretických východisek veřejné politiky a implementace**

IMPLEMENTACE JAKO	PŘÍSTUP K VEŘEJNÉ POLITICE	MODEL TVORBY ROZHODNUTÍ	„DOMINANTNÍ“ DIMENZE POLITIKY
Stav uskutečnění	Teorie politického cyklu	Racionalistický přístup	Vertikální dimenze
Proces realizace	AAA model, model politických sítí	Inkrementalistický přístup	Horizontální dimenze

Zdroj: Autoři

Pro pochopení souvislostí je dále vhodné zastavit se u vztahu některých pojmů.

#### Implementace a evaluace

Ačkoliv fáze implementace a evaluace jsou v konceptu politického cyklu odděleny, existuje oprávněná otázka: Jaký je vlastně rozdíl mezi zkoumáním procesu implementace a prováděním evaluace? Problém bude zřejmější, pokud jsou při zkoumání procesu implementace vysloveny závěry o přítomnosti či nepřítomnosti implementačního deficitu (selhání).

Parsons (2003) vymezuje evaluaci jako: *Zkoumání, jak veřejná politika a lidé, kteří ji uskutečňují, mohou být hodnoceni*; zatímco implementace je o tom: *Jak je politika uskutečňována*. Browne a Wildavsky (Pressman, Wildavsky, 1984) konstatují, že *hodnotitelé* (ti, kteří se věnují evaluaci) *jsou schopni nám říci mnoho o cílech, které byly dosaženy, nicméně jen velmi málo o kauzálních spojeních*. Problematiku vztahu obou těchto pojmů dobře naznačuje Hill and Hupe (2002) v následující tabulce 9.

**Tabulka 10 Vztah pojmů implementace a evaluace**

	OBJEKT	VÝZKUM ZAMĚŘENÝ NA
Implementace	Proces/chování Výstup, výsledek Kauzální vztahy	Popis Vysvětlení Vytvoření teorie a její testování Analytické hodnocení
Evaluace	Výstupní hodnoty	Hodnotové soudy

Zdroj: Hill and Hupe (2002)

Obecně lze tedy chápat výzkum fáze implementace jako komplexnější ve srovnání s činnostmi prováděnou při evaluaci. Nicméně, i přes snahu řady autorů důsledně oddělovat fázi implementace a evaluace, je zřejmé, že zejména z pohledu alternativních přístupů ke konceptu politického cyklu mohou obě tyto fáze probíhat současně. A to zvláště, je-li prováděn ex post výzkum. Zkoumáme-li ex-post nějakou politiku, pak nemusí být vždy zřejmé, zda zkoumáme „proces implementace“ ex-post, nebo provádíme evaluaci. I přes tuto nejasnost je podstata zkoumání zřejmá, a to odhalení příčin výsledku a v některých případech i poznání samotného výsledku politiky.

**POZNÁMKA: Pokud výsledkem politiky mělo být například postavení nějaké budovy, je poměrně snadné zjistit, zda daná budova stojí, nicméně u politik s obtížněji definovatelnými a měřitelnými cíli může být velkým problémem i zjištění samotných účinků (výsledků) politiky.**

## Implementace a její efektivnost

Není možné zabývat se analýzou procesu implementace a hodnocením příčin vzniku implementačního deficitu bez pojmového vymezení vztahu mezi implementačním deficitem a efektivností procesu implementace.

**POZNÁMKA: Pod tímto pojmem lze chápat rozdíly mezi původně koncipovanými cíly a účely veřejné politiky a dosaženým stavem.**

Z běžně chápaného obsahu těchto pojmů je totiž patrné, že neefektivnost během procesu implementace znamená současně implementační deficit. Rovněž ovšem může dojít k situaci, kdy jsou „špatné“ cíle implementovány „efektivně“. Vztah efektivnosti a implementace je poměrně podstatný i při zkoumání politiky a jejich účinků z pohledu vlády.

V kontextu literatury můžeme například narazit na pojmy jako „efektivní implementace“, „efektivnost implementace“, „úspěšná implementace“, „dokonalá implementace“ a další. Základní kvalitativní rozlišení mezi těmito pojmy spočívá ve vymezení pojmu efektivnost.

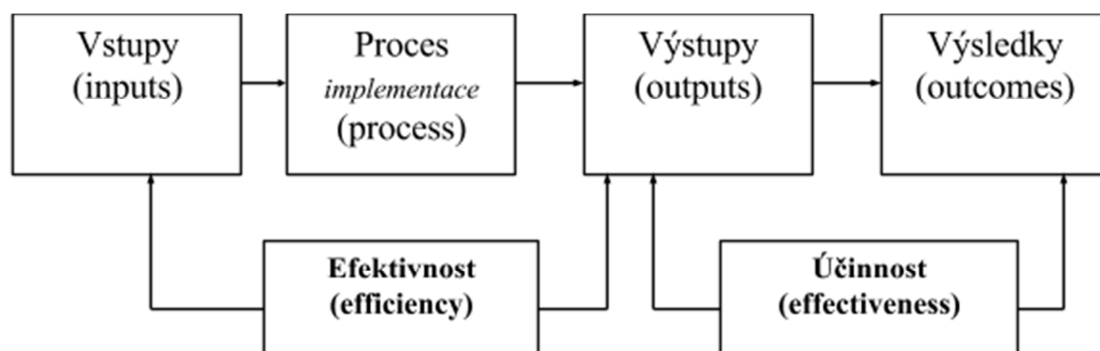
Pojem efektivnosti poměrně často vychází z konceptu „paretovské efektivnosti“. Například Peková (2002) uvádí, že „Ekonomické rozhodnutí je efektivní tehdy, když nemůže nastat změna, při níž by některý subjekt získal, aniž by jiné něco ztratily“. Samuelson a Nordhaus (1992) pak definují efektivnost jako „*takové použití ekonomických zdrojů, které přináší maximální úroveň upokojení dosažitelnou při daných vstupech a technologií*“.

Další pohled na ekonomickou efektivnost nabízí Gladkij (2003): „*Ekonomická efektivnost je snaha maximalizovat sociální entitu (zdraví nebo přístup k péči) tím nejekonomičtějším způsobem, který je možný. Každá definice ekonomické efektivity odpovídá určitému druhu alokace zdrojů. Je užitečné rozlišovat tři úrovně ekonomické efektivity: technickou, alokační a sociální.*“

Z hlediska pojmu efektivnost ve vztahu k výstupům veřejné politiky většina autorů definuje efektivnost jako vztah výsledků politiky (outcomes) oproti výsledkům, které byly plánovány (Deniston a kol 1968<sup>2</sup>, Stein a kol. 1968<sup>3</sup>), nebo jako vztah výsledků politiky ke skutečnému množství vstupů (Deniston a kol 1968, Cochrane 1972).

Dva předchozí pohledy na pojem efektivnost poměrně přehledně vyjadřuje následující schéma 6. Pojem efektivnost je možné buď chápat jako synonyma anglických pojmů „efficiency“ a „effectiveness“, nebo je pojem „effectiveness“ předkládán jako „účinnost“ a z hlediska českého jazyka mu je pak dána jiná dimenze.

**Schéma 3 Vztah mezi pojmy efektivnost a účinnost**



Zdroj: Matheson (2001), upraveno autorem

Problematika „efektivnosti“ je nepoměrně složitější, než jak naznačuje výše uvedený text, nicméně, pro účely práce, autor považuje za podstatné vymezit alternativní přístupy především ve vztahu k pojmu implementace a dále se pak přiklonit k ustálenému využití pojmů. Následující tabulka 10 tak naznačuje možnosti obsahového výkladu pojmů v dimenzi dvou anglických termínů označujících efektivnost.

<sup>2</sup> používá pojem program effectiveness

<sup>3</sup> používá pojem agency effectiveness

Tabulka 11 Alternativní pohledy na obsahové významy pojmu efektivnost v kontextu pojmu implementace

	EFFICIENCY	EFFECTIVENESS
Efektivnost implementace	Použité vstupy generovaly maximum výstupů.	Použité vstupy generovaly zamýšlené účinky.
Efektivní implementace	= Úspěšná implementace = Lze efektivně splnit cíle, které ovšem nevyřeší problém, pro který byly stanoveny.	= Dokonalá implementace = Z hlediska normativního přístupu bezchybná. Stanovený cíl vyřešil problém bez vedlejších nezamýšlených účinků.

Zdroj: Autor

Pro další práci je účelné vymezit ještě vztah mezi pojmem „neefektivní implementace“ a pojmem „implementační deficit“. Definiční těžkosti vymezení pojmu efektivnost se zde rozšíří o problém chápání „implementace“, a toho, jak a zda dochází k selháním politiky.

Při použití pojmu „neefektivní implementace“ lze předpokládat, že došlo ke vzniku implementačního deficitu (analogicky ovšem neplatí, že efektivní implementace znamená „dokonalou implementaci“). S ohledem na mnohoznačnost obou pojmů doporučujeme operovat s pojmem „efektivnost“ v nejnižší možné míře a používat pojmy jasně vymezující, o jaký typ implementace (implementačního deficitu) se jedná. Tedy „úspěšná implementace“ a „dokonalá implementace“.

V návaznosti na tabulku 10 úspěšnou implementací tedy bude rozuměn stav, kdy došlo ke splnění stanovených cílů, nicméně nebylo normativně zkoumáno, nakolik tyto cíle byly „prospěšné a dobré“ apod.

**ÚKOL: Pokuste se najít příklady politik (cílů), které nebyly splněny a těch, které byly splněny. Ujasněte si, kdy a jak byste použili pojem efektivnost/efektivní**

### Doplňující přístupy

#### **A. Principal – Agent teorie**

Teorii Principal-Agent nelze chápat jako samostatný přístup k analýze procesu implementace. Tato teorie se však jeví jako užitečnou pro rozšíření spektra východisek vhodných zejména pro oblast zdravotnictví, resp. zdravotní politiky. „Mezera“ mezi legislativním nebo politických záměrem a administrativní praxí je z pohledu top-down přístupu považována za podstatný důvod pro selhání politiky. Naproti tomu v teorii Principal-Agent je tato „mezera“ považována za nevyhnutelný důsledek struktury politicko-administrativních institucí v moderních státech; lze tedy najít určitou rámcovou vazbu k některým bottom-up přístupům.

Tento přístup můžeme demonstrovat na příkladu zákona, který vláda prosadí a schválí, nicméně jeho realizace je upravována detailními administrativními vyhláškami, čímž dochází k jeho modifikaci. Tento právní rámec pak vytváří vztah Principal-Agent mezi politiky a administrátory. Howlett, Ramesh (2003) chápou vztah principal-agent jako vztah, ve kterém je „principal“ závislý na dobré vůli agenta, který má sledovat zájmy klienta, které ovšem nemusí být totožné s jeho zájmy. Pro oblast zdravotnictví je pak vztah Principal-Agent mimo jiné, k vysvětlení důsledků tržního selhání v podobě asymetrické informace.

Z hlediska procesu implementace může tato teorie sloužit jako vysvětlující pro vnitřní nesoulad mezi (politiky) stanovenými cíli a (úředníky) vytvořenými formálními procedurami, které jsou předepsány pro dosažení cíle. Principal-Agent teorie se jeví jako poměrně vhodnou metodou k analýze zdravotní politiky s ohledem na sílu jednotlivých „hráčů“ v oblasti tvorby a realizace zdravotní politiky. V souvislosti s touto teorií se jeví jako klíčové využití optimální kombinace nástrojů, vzhledem k cílům a pozici a síle jednotlivých aktérů. Velmi užitečným je pak tento přístup pro analýzu například vztahu pacient-lékař. Pacient deleguje na lékaře část své „rozhodovací pravomoci“ a současně informace, které pacient od lékaře dostane, mohou ovlivnit jeho rozhodování a další chování – potažmo tedy zdravotní stav. S ohledem na primární cíle zdravotní politiky je potom tento aspekt vztahu určitě jedním z faktorů ovlivňujících celkový

zdravotní stav. Scott a Vick (1999) ve své studii ukazují, kterým aspektům komunikace s lékařem přikládají pacienti velkou váhu, z čehož je možné odvodit doporučení pro cíle zdravotní politiky v oblasti vzdělávání.

### Implementační deficit

Tento pojem bývá poměrně často využíván, a to nejen v odborném textu. Jeho obsah však bývá chápán značně široce a nejednoznačně.

Implementačním deficitem lze označit rozdíly mezi původně koncipovanými cíli a účely veřejné politiky a dosaženým stavem. Jinak řečeno, výsledky mohou být zcela odlišné od očekávaných (pokud jsou zjišťovány). Objevuje se i při posuzování míry naplnění politických programů jednotlivých stran, případně programového prohlášení vlády. Součástí implementačního deficitu může být i skutečnost, že cíl byl sice naplněn, ale s překročením přidělených kapacit. Obsahové vymezení pojmu implementační deficit se bude významně odvíjet od vymezení pojmu implementace.

#### **A. Top-down přístup**

Pojem implementační deficit je v anglických pramenech uváděn jako „implementation deficit“ nebo „implementation gap“. Stejnou myšlenku jako implementační deficit pak vyjadřuje termín „implementation failure“. Linder a Peters (1987) chápou implementační deficit jako jednu ze tří složek „selhání politiky“. Podle nich jsou tato selhání v zásadě trojího typu:

- Selhání implementace (Implementation failure).
- Selhání při formulaci politiky (Policy design -crippled at birth).
- Selhání cílů politiky (Policy failures) - může být dosaženo cílů, ale to vytvoří příliš mnoho negativních vedlejších efektů, které se mohou odstraňovat hůře než předchozí problém.

V souvislosti s tímto pojmem je podstatné zmínit skutečnost, že například „implementační deficit ve zdravotní politice“ bude významně ovlivněn definováním pojmu „zdravotní politika“. Definování tohoto pojmu pak determinuje jak chápání procesu implementace, tak možný vznik implementačního deficitu. Tomuto problému je věnován prostor v dalších částech kapitoly.

#### **B. Bottom-up přístup**

Ačkoliv předchozí komparace přístupů ukazuje, že z pohledu bottom-up přístupu dochází ke vzniku implementačního deficitu (vymezeného optikou top-down přístupu) prakticky nevyhnutelně, je zajímavé zaměřit se pojem na implementačního deficitu striktně z pohledu bottom-up přístupu.

Bottom-up přístup zdůrazňuje úlohu jednotlivých aktérů a zejména pak aktérů na hierarchicky nejnižší úrovni (street-level bureaucracy). Jejich zájem se pak logicky promítne do podoby realizace cílů stanovených centrem. Právě tato vlastní motivace je pak prvkem, který nevyhnutelně vyvolává implementační deficit. Nicméně to, co se z pohledu centra jeví jako implementační deficit, nemusí být stejně vnímáno právě na úrovni street-level bureaucracy. Z pohledu jednotlivých aktérů je „implementačním deficitem“ situace, kdy nejsou uspokojeny jejich zájmy.

Jako implementační deficit by pak bylo možné rovněž označit situaci, kdy realizace dané politiky spíše prohloubila míru neuspokojení zájmů jednotlivých aktérů, nebo kdy byl generován další problém vyžadující další korekci politiky.

Kategorii „dokonalé implementace“ tedy zjevně vymezit nelze. Jako „úspěšná“ by mohla být označena taková situace, kdy by jednotliví aktéři uspokojili svůj zájem a současně by řešení nevyvolalo žádné vedlejší nezamýšlené účinky. Nutnou podmínkou by pak bylo i dosažení ekonomické efektivity při této implementaci.

**ÚKOL: prostudujte si následující pasáž a rozhodněte se, zda s předloženou teorií souhlasíte či nikoliv - v obou případech najděte argumenty**

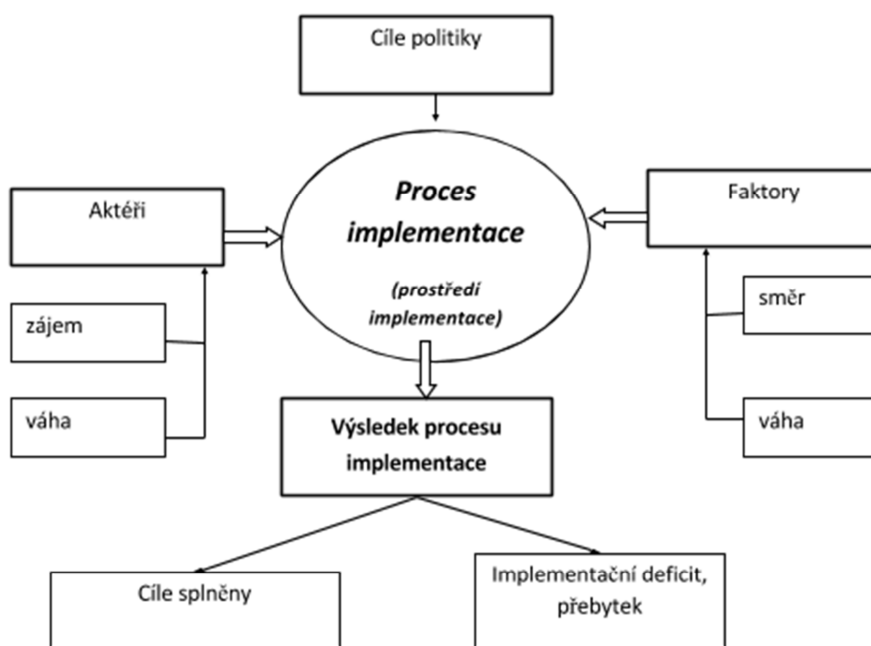
### Teoretické řešení implementace - návrh

Text subkapitoly je vytvořen na základě: PAVLÍK, M. (2010) *Zdravotní politika z pohledu vlády - analýza implementačního deficitu*. Brno: Masarykova Univerzita, 158 s. ISBN 978-80-210-5408-0.

Pokud chceme uvažovat nad tím, zda je možné teoreticky předvídat úspěch či neúspěch implementace určité politiky, potom je nutné vymezit okolnosti (**prostředí implementace**), které proces implementace ovlivňují a ty nějakým způsobem ohodnotit.

Proces implementace není uzavřený systém, který by nepodléhal vlivu působení vnějších okolností. Jinými slovy, dosažení stanovených cílů je ovlivnitelné chováním aktérů, kterých se realizace cílů týká a stejně tak i působením dalších vnějších faktorů, které se v čase mohou měnit. Následující schéma 3 vyjadřuje základní úvahu o působení aktérů i faktorů na proces realizace.

**Schéma 4 Proces implementace**



Zdroj: Autor

### Prostředí implementace

Předpokládáme tedy, že existuje určité „prostředí implementace“ (PI), které je výsledkem působení aktérů a faktorů. Pojem „prostředí implementace“ je rozveden v dalším textu a vyjadřuje, do jaké míry je působení aktérů i faktorů v daném odvětví (pro danou politiku) nakloněno její úspěšné implementaci. Budou-li tedy splněny určité podmínky implementace na straně vlády (například jasná formulace cíle, atd.) potom předpokládáme, že čím více bude „prostředí implementace“ nakloněno uskutečnění stanovených cílů, tím vyšší bude pravděpodobnost jejich efektivní (úspěšné) implementace. Uvažovaný koncept působení aktérů a faktorů je vždy stanoven v určitém časovém bodě při daném (deklarovaném či uvažovaném) balíku cílů dané zdravotní politiky.

### Aktéři

Podle teorie politického cyklu je úloha aktérů považována za zásadní především ve fázi tvorby politiky. Přesto nelze ignorovat schopnost aktérů ovlivnit fázi implementace<sup>4</sup>, a to

<sup>4</sup> což zdůrazňují zejména přístupy vycházející z bottom-up přístupu

zejména pokud tito aktéři mají odlišné preference od deklarovaných cílů. Respektive když by realizace stanovených cílů mohla ohrozit jejich ekonomické či jiné zájmy a když mají tito aktéři současně schopnost a sílu vynutit si pozornost vlády (medií), či jinak ovlivňovat proces realizace (např. formou stávků). Za aktéra považujeme každý subjekt, který se nějakým způsobem podílí na jednotlivých fázích politického cyklu:

**POZNÁMKA: Iniciale, estimace, selekce, implementace, evaluace, (terminace). Během každé fáze politického cyklu se však mění významnost jednotlivých aktérů. V tomto případě je však uvažována pouze významnost aktéra během fáze implementace.**

Předpokládejme tedy, že každý aktér má určitou váhu ( $v$ ) a zájem ( $z$ ).

**POZNÁMKA: Předpokladem je nutně skutečnost, že tento zájem a váha je možné nějakým způsobem "ohodnotit" nebo alespon ordinalitstiky seřadit. Některé modely z tohoto přístupu vycházejí.**

Váha ( $v$ ) – udává významnost aktéra v porovnání s ostatními, znamená určitou „sílu“ tj. schopnost změnit (ovlivnit) realizaci stávajících cílů politiky, nastolit politickou agendu, mít koaliční potenciál s ostatními partnery, mít potenciál zprostředkování dohody, atd. Předpokládejme, že váha daného aktéra se pohybuje mezi 0 na hodnotou „ $\beta$ “ (v závislosti na způsobu přiřazování relativních vah).  $v \in \langle 0; \beta \rangle$ ;  $\beta \in \mathbb{N}$

**POZNÁMKA: Jednou stanovená hraniční hodnota intervalu ( $\beta$ ) je použita pro všechny další výpočty. Pro zjednodušení můžeme například uvažovat o hodnotě  $\beta = 10$ .**

Zájem ( $z$ ) – indikuje míru podpory daného aktéra vůči dané politice. Předpokladem je skutečnost, že aktér jedná tak, aby maximalizoval svůj užitek (tento může být vymezen např. mocí, prestiží, finančně, atd.). Zájem daného aktéra se pohybuje od negativního postoje, přes neutralitu (0), po podporu vůči daným cílům politiky. Tedy  $z \in (-\beta; \beta)$ .

Každý aktér má tedy určitý „potenciál“ ( $p$ ) ovlivnit proces implementace:

$$p(A^n) = v(A^n) \times z(A^n) \quad (1)$$

Celkový potenciál působení aktérů ( $P$ ) lze tedy vyjádřit jako:

$$P(A) = \sum_{i=1}^n p(A^i) \quad (2)$$

### Faktory

Považujeme za faktor jakýkoliv jev, který má schopnost ovlivnit proces implementace. Faktory mohou být ze své podstaty předvídatelné (predikovatelné) a nepředvídatelné, silné i slabé (svým vlivem), vnitřní či vnější (z hlediska zdroje svého působení). Prakticky je možné vyjít například ze souboru faktorů definovaných Manzmanian, Sabatier (1989), který bude doplněn o některé relevantní faktory a naopak některé faktory, které ze své podstaty mapují chování aktérů lze vyřadit. Dané faktory by bylo nutné verifikovat například prostřednictvím faktorové analýzy tak, aby byl potvrzen či vyvrácen příčinný vztah mezi působením faktoru a výsledkem implementace.

Předpokládejme, že každý faktor má nějakou váhu a stabilitu. Váha ( $v$ ) – znamená schopnost (významnost) faktoru ovlivnit proces implementace, resp. nakolik existence faktoru



v minulosti ovlivňovala proces implementace. Pokud je faktor naprosto nevýznamný, nemá schopnost ovlivnit proces implementace, pak je roven 0. Tedy  $v \in \langle 0; \beta \rangle$ .

Směr (s) – udává, jak faktor působí na proces implementace. Pro hodnocení směru působení faktoru je, kromě směru působení, podstatné, nakolik se faktor v čase mění a nakolik jsou tyto změny předvídatelné. Faktor svým charakterem může působit negativně, neutrálně i pozitivně ve vztahu ke stanovenému cíli. Tedy  $s \in (-\beta; \beta)$ .

Každý faktor má tedy určitý „potenciál“ (p) ovlivnit proces implementace:

$$p(F^m) = v(F^m) \times s(F^m) \quad (3)$$

Celkový potenciál působení faktorů (P) lze tedy vyjádřit jako:

$$P(F) = \sum_{j=1}^m p(F^j) \quad (4)$$

### Nepředvídatelné jevy

Pro úplnost předpokládejme, že existují takové jevy (u), které jsou ze své podstaty poměrně nepředvídatelné a současně mohou zcela zásadně ovlivnit proces implementace. Považujme tyto jevy v zásadě za vnější, přicházejících z jiných odvětví, a jsou takového charakteru, že jejich existence se při stanovování cílů neprojeví, aktéři jejich působení neočekávají a současně nejsou zahrnuty do skupiny uvažovaných faktorů (válka, povodeň, pandemie, popř. i situace, kdy vláda při vyjednávání „obětuje“ některé zdravotní cíle, výměnou za podporu cílům v jiných odvětvích). Při uvažování jejich „hodnoty“ lze vycházet ze stejného postupu jako při hodnocení dopadu faktorů.

### Prostředí implementace

S využitím výše definovaných proměnných lze definovat PI jako:

$$PI = \frac{\sum_{i=1}^n p(A^i) + \sum_{j=1}^m p(F^j)}{n + m} - u \quad (5)$$

kde předpokládáme, že čím vyšší bude hodnota PI (v závislosti na zvolené škále), tím vyšší bude pravděpodobnost úspěšné implementace. Předpokládejme, že pro různá odvětví, kde jsou stanoveny různé politiky (s různými cíli) existují rozdílně vysoké hodnoty PI.

**Poznámka: Kdybychom uvažovali  $\beta = 10$ , potom maximální hodnota  $PI = 100$  a značí, že prostředí implementace působí maximálně pro implementaci daných cílů. (Nicméně neznamená to automaticky dosažení dokonalé implementace, neboť cíle mohou být formulovány tak, že jejich splnění vyvolá nežádoucí účinky).**

### Upřesnění

Při uvažovaném výpočtu PI samozřejmě dochází k určité „agregaci“ cílů dané politiky. Je zřejmé, že u některého cíle z dané politiky může tentýž aktér (faktor) podporovat jeho implementaci a u jiného cíle může mít stejný aktér (faktor) opačnou tendenci. Logicky bychom tedy PI měli uvažovat vždy k danému cíli a teprve následně stanovovat celkovou PI. Tedy pro každý cíl ( $C^k$ ) existuje míra  $PI^k$  a tedy celkovou míru pravděpodobnosti (prostředí) implementace (PIT) by bylo možné stanovit jako:

$$PIT = \frac{\sum_{l=1}^k PI^l}{k} \quad (6)$$

Dále by bylo možné uvažovat o různé „významnosti“ cílů (tzn. můžeme uvažovat i o vytvoření „nějaké škály významnosti“ cílů). Specifickým problémem je pak míra vnitřní konzistence stanovených cílů.

### 3.2 Problémy při implementaci

Tvůrci veřejné politiky by se měli snažit poznat společenské, politické prostředí a daný problém tak dokonale, aby implementovaná politika daný problém skutečně vyřešila a nedocházelo např. k negativním následkům u některých skupin obyvatelstva. Obvykle je ale dokonalé poznání prostředí, či problému nemožné nebo se v procesu implementace objevují překážky ze strany cílové společenské skupiny. Mluví se pak o tzv. problémech implementace.

Literatura rozeznává několik základních teoretických problémů implementace veřejné politiky. Patří k nim (na základě Potůček, 2005):

- nedostatečné poznání a analýza prostředí, v němž má být politika realizována, včetně předvídání budoucího vývoje
- omezená možnost ovlivnit společenský vývoj, která je způsobena rostoucí složitostí a provázaností společnosti v rámci sebe sama i navenek, problém globalizace
- setrvačnost společenských hodnot, chování a zájmů společnosti a jednotlivých jedinců ve společnosti, včetně institucí
- skryvané oportunní chování aktérů veřejných politik
- existence rizika nechtěných důsledků realizace přijatých opatření
- koexistence, prolínání a konflikty s jinými veřejnými politikami

Vedle těchto obecných problémů se pak v praxi objevují další. Patří k nim např. (Pressman and Wildavski, 1984):

- problémy související s dostupností zdrojů pro realizaci veřejné politiky jakou je dostatek finančních zdrojů, zaměstnanců realizující politiku, nemovitosti, přístroje, zařízení a další;
- problémy vyplývající s dělením odpovědnosti jednotlivých aktérů na různém stupni realizace veřejné politiky. Jak už bylo naznačeno v předchozích kapitolách, volení politici nesou o trochu jiný díl odpovědnosti než např. zaměstnanci správních úřadů. Nelze pak ani zapomínat na odpovědnost zájmových skupin, dodavatelů, firem vstupujících do procesu implementace a médií.

Výše uvedené problémy se obvykle objevují ve vyšších patrech rozhodovacího a realizačního procesu veřejné politiky, ale i na úrovni bezprostředního kontaktu občanů s novou realizovanou politikou lze identifikovat problémové oblasti. Patří k nim např. rozhodovací volnost poskytovatelů statků a služeb, kteří jsou v přímém kontaktu s občany. Rozhodování těchto subjektů je omezeno jen minimálně a jejich zájmy, postoje a odpovědnost velmi často rozhodují o úspěchu či neúspěchu dané veřejné politiky.

I samotný proces implementace může pozměňovat původní obsah a předpokládané efekty veřejné politiky. Přispívá k tomu obvykle špatná formulace nebo nejasné vyjádření cílů a obsahu veřejné politiky, omezená kapacita řízení ve veřejné správě či protirečící si instrukce pro subjekty realizující politiku.

V literatuře se lze dočíst také o tzv. **implementační nedostatečnosti (implementation deficit)**. Základem tohoto jevu je představa, že vytvořená a úspěšně přijatá politika dosáhne svých cílů a její implementace je vlastně automatická a snadno realizovatelná. Implementační deficit pak lze vyjádřit nepoměrem mezi energií, která byla skutečně vydána na realizaci dané

politiky, a energií, kterou by bylo potřeba investovat, aby se podařilo dosáhnout vytčených cílů (Potůček).

**CASE STUDY: Zlepšení pooperační péče ve Velké Británii (Powel et al, 2009)**

*V roce 1990 bylo doporučeno nemocnicím ve Velké Británii zlepšit pooperační péči. Zprávu o tehdejším stavu doplnilo mnoho vládních dokumentů, které obsahovala doporučení a požadavky na zlepšení. Od roku 2002 se skutečně nemocnice snažily o zlepšení, ale podle výzkumů mnoho z nich zlepšení nedosáhlo a deficit v této oblasti stále přetrvává.*

- *Výzkumy identifikovaly několik problémových oblastí v implementaci této politiky:*
- *Chyběla celospolečenská „dohoda“ o tom, že je nutné zlepšení.*
- *Požadované změny nebyly jasně formulované a nebyla formulována strategie začlenění nových přístupů do těch stávajících.*
- *Změny nebyly přizpůsobeny lokálním podmínkám, organizačním strukturám v nemocnicích.*
- *Organizace se potýkaly s nedostatkem přímých a nepřímých finančních a materiálních zdrojů.*
- *Sami zdravotníci měli různé pohledy na způsoby realizace změn v pooperační péči u pacientů*
- *Změny se setkali s problémem dlouholetých profesních zkušeností, hranic a norem, kterými se lékaři do té doby řídili.*

**ÚKOL:** *Na základě výše uvedeného textu najděte obdobný příklad pro Českou republiku a pokuste se identifikovat praktické problémy, s kterými se aktéři potýkali.*

### 3.3 Možnosti analýzy procesu implementace

Analyzovat proces implementace jakékoliv politiky, dílčího cíle či jen jednotlivého programu je velmi komplexní a netriviální záležitost. Jeden z důvodů proč existuje tolik přístupů ke zkoumání procesu implementace je, že každý autor ve snaze odpovědět na konkrétní otázky vyvolané analýzou konkrétního příkladu byl nucen najít nový a vlastní postup, nebo dospěl k závěru, že větší roli hrály jiné faktory než jak tomu bylo u jiných případů. Proto neexistuje jeden (či dva) postupy a šablony, které by bylo možné aplikovat jednoduše na nový problém.

Pokud se rozhodnete, že chcete znát odpověď na otázku proč se něco stalo/nestalo, pusťte se do zkoumání procesu implementace na jehož konci budete možná mít odpověď a zcela určitě takovou, kterou lze zpochybnit, protože část vašich závěrů bude stát na předpokladech (místo faktů), na odhadech (místo přesných dat), na normativních východiscích a kauzalitě (to lze zpochybnit téměř vždy).

Mohlo by se zdát, že za těchto okolností nemá smysl zkoumat proces implementace, ale není tomu tak. Uvažujme takto: politik nás při volbách žádal o svůj hlas výměnou za slib, že něco udělá. Pokud chceme zjistit, zda svůj slib dodržel, musíme zkoumat co dělal a udělal a zda výsledek je ten, jaký sliboval a pokud není, zda jej mohl/nemohl ovlivnit.

**ÚKOL:** *Projděte archiv bakalářských a diplomových prací a pokuste se najít ty, které se zabývají: analýzou procesu implementace, analýzou programového prohlášení, analýzou veřejné politiky apod. V těchto pracech nahlédněte do “analytické části” a zjistíte, že každý autor postupoval jinak, uvědomíte si kolik informací vlastně nebylo známo.*

**POZNÁMKA:** *Soubor prací, který najdete, bude nutně obsahovat práce kvalitní i méně kvalitní - měli byste být schopni to poznat (porovnáním analytických částí mezi sebou).*

### Analýza procesu implementace

Následující text není univerzální manuál, jak bylo vysvětleno výše - takový neexistuje. Cílem tohoto textu je napomoci strukturovat práci, jejíž cílem je analýza veřejné politiky, respektive procesu implementace.

Prvním krokem je **volba úrovně analýzy**. Bude předmětem analýzy resortní politika celého ministerstva, nebo programové prohlášení vlády, nebo zastupitelstva, nebo dílčí operační program, nebo jediný cíl v rámci koncepce nějakého odvětví?

*Princip:* Čím detailnější část to bude, čím lépe a úžeji vymezený celek to bude, tím naše výsledky budou zřejmě lépe “vypočitatelné”, konkrétnější i lépe argumentovatelné a obhajitelné. ALE zúžením celku na jednu maličkost musíme ignorovat souvislosti, nebo je nedokážeme postihnout. Těžko můžeme výsledky zobecnit na vyšší úroveň.

**DOPORUČENÍ:** Pokud analýzu zpracovává jednotlivec s omezenými časovými a finančními zdroji, že vždy lepe zaměřit se na jeden dílčí cíl/aspekt zkoumané oblasti i za cenu toho, že nebude možné výsledky zobecnit. Zjištění budou mít větší váhu, nicméně pokud budou na jejich základě formulována nějaká doporučení je dobré novu si při připomenout omezení dané zúžení zkoumané oblasti

Druhým krokem je **stanovení cíle analýzy**. Co chceme zjistit - proč se něco nestalo, kolik to stálo, kdo za to mohl, kdo si polepšil....?

*Princip:* Obvykle není možné analyzovat “všechno” a to buď s ohledem na dostupnost dat či omezené možnosti výzkumného týmu/výzkumníka. V rámci jednoho “cíle vlády” může být analyzováno chování jednotlivých ministrů, může být zkoumán vliv dalších aktérů a zájmových skupin, lze zkoumat ekonomické konsekvence. Lze zkoumat vliv externích faktorů na daný cíl, atd.

**DOPORUČENÍ:** V návaznosti na třetí krok je dobré vhodně vybrat cíl analýzy.

Třetím krokem je **kontrola dostupnosti dat**. Mohlo by se zdát, že logickým a snad i žádoucím krokem je volba přístupu a metod zkoumání. V realitě však nedostupnost některých informací nebo dat může způsobit, že daná metoda bude nepoužitelná nebo její výsledky budou nedůvěryhodné. Snadno se pak v takové situaci stane, že fakta jsou nahrazována tvrzeními a domněnkami.

*Princip:* Jaká data, v jaké kvalitě a v jaké časové řadě jsou k dispozici (volně, za poplatek), jaká data lze získat vlastním výzkumem (např. dotazník, rozhovor, vlastní šetření...)

**DOPORUČENÍ:** Shromáždit maximální množství dat a ověřit (nepředpokládat) dostupnost všech informací.

Čtvrtý krok je **volba metod zkoumání/analýzy**. Špatná volba metody bude znamenat, že dosažené výsledky nebudou spolehlivé, prokazatelné či důvěryhodné

*Princip:* Vyberte vhodnou metodu a ujistěte se, že ji umíte použít (např. správné provedení dotazníkového šetření rozhodně není “intuitivní” a triviální záležitost). **Metody viz READER: DOPSAT...Dunn**

**DOPORUČENÍ:** Zvolit metodu/metody, pro které je dostatek dat, a jsou ve shodě se cílem analýzy. Správně aplikovat zvolenou metodu.

Záleží také, jakým způsobem je metoda či nástroj použit a v těchto případech může existovat riziko manipulace ať už záměrné nebo vlivem absence schopnosti pracovat adekvátně s daným nástrojem. Obě varianty mohou konečný výsledek zkreslit, což může mít dalekosáhlejší dopady, pokud se třeba jedná o podklad pro rozhodování například o podobě veřejné politiky.

**READER: Podívejte se, jak lze ovlivnit výsledný výstup šetření prostřednictvím úpravy nástroje či jeho užití:**

[http://psr.iq.harvard.edu/files/psr/files/ManagingSurveyData\\_0.pdf](http://psr.iq.harvard.edu/files/psr/files/ManagingSurveyData_0.pdf)

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/mar.4220010208/abstract>

Poslední krokem je potom **vyhodnocení výsledků a formulace doporučení**. Získané výsledky je vždy nutné interpretovat s vědomím toho, jaká omezení mají mnou zvolené metody, nebo omezení daná např. tím, že část informací byla odhadnuta. Není nutné, aby výsledkem jakékoliv analýzy bylo vždy nějaké doporučení - pokud vám chutná jídlo, také nedoporučujete kuchaři změnu receptu.

*Princip:* Vyhodnotit výsledky s ohledem na limity výzkumu, formulovat pouze taková doporučení, která jsou opřena o výsledky provedené analýzy.

**DOPORUČENÍ:** Pokud nemá výzkumník dostatek zkušeností, respektive jde o jeho první analýzu, je naším posledním doporučením to, aby jako první krok nastudoval co nejvíce již provedených analýz, které jsou co nejpodobnější zkoumanému problému. Bez solidního teoretického zázemí, znalosti metod a schopnosti uvažovat komplexně nebude mít zřejmě výsledek jakékoliv analýzy valnou váhu. Tento problém je tím markantnější, čím více je veřejná politika komplexní a multidisciplinární záležitostí.

**ÚKOL:** V předešlém úkolu jste vyhledali několik bakalářských a diplomových prací zaměřených na analýzu procesu implementace či obecně na analýzu veřejné politiky. Pro vybranou z nich kriticky zhodnoťte její "analytickou" část s využitím znalostí z předcházejícího textu.

**ÚKOL:** Ujasněte si pojmy jako je analýza, komparace a syntéza a uveďte příklady, kdy je vhodné takových metod využít.

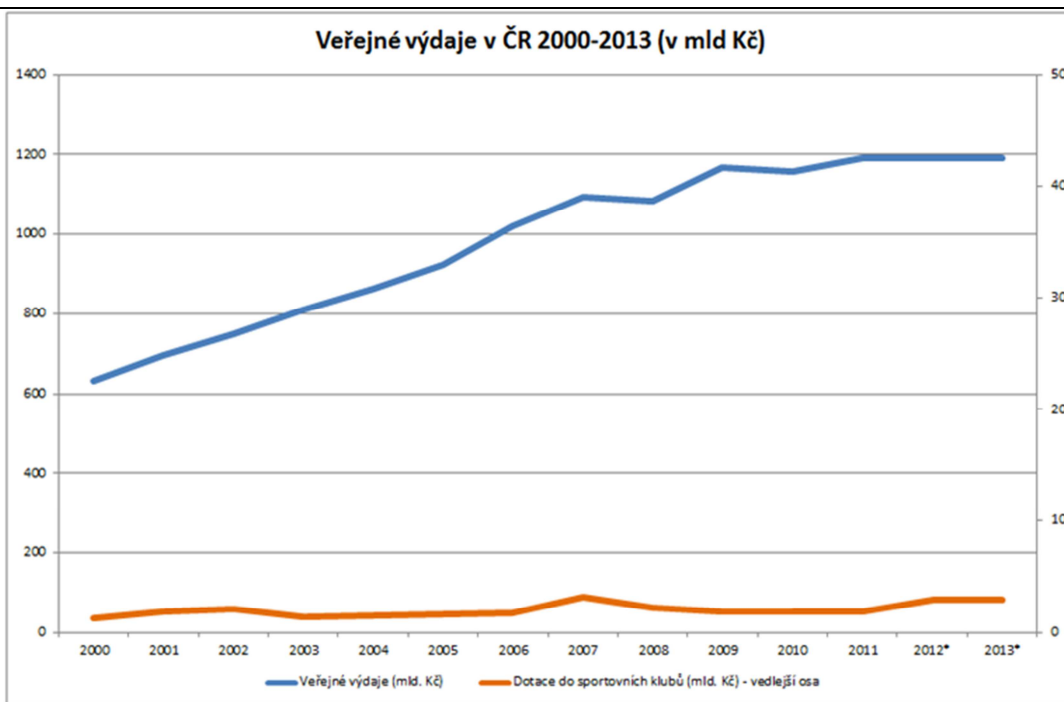
#### 4 HODNOCENÍ VEŘEJNÉ POLITIKY

Hodnocení veřejné politiky, podobně jako předchozí části procesu tvorby a realizace veřejné politiky, je nesnadný úkol. Správně bychom měli hodnotit, zda se splnily stanovené cíle, zda to bylo efektivní cestou a zda jsme nevytvořili nezamýšlené vedlejší účinky. V realitě víme, že už během fáze tvorby a realizace politiky dochází k řadě selhání a v určitých případech ani není možné hodnocení provést (například nevíme, co bylo cílem politiky).

Následující příklady slouží především jako demonstrace problému.

**CASE STUDY:** Z grafu můžeme vyčíst tempo růstu celkových veřejných výdajů (dále VV), dále vidíme, konkrétní oblast veřejné podpory (dotace do sportovních klubů) Postavme hypotézu: Výdaje do vybrané oblasti jsou nízké, nedosahují tempa růstu celkových veřejných výdajů (dochází zde k tzv. rozevírání nůžek). Je naše hypotéza správná?

**Graf 1:** Veřejné výdaje v ČR 2000 - 2013 (v mld. Kč)

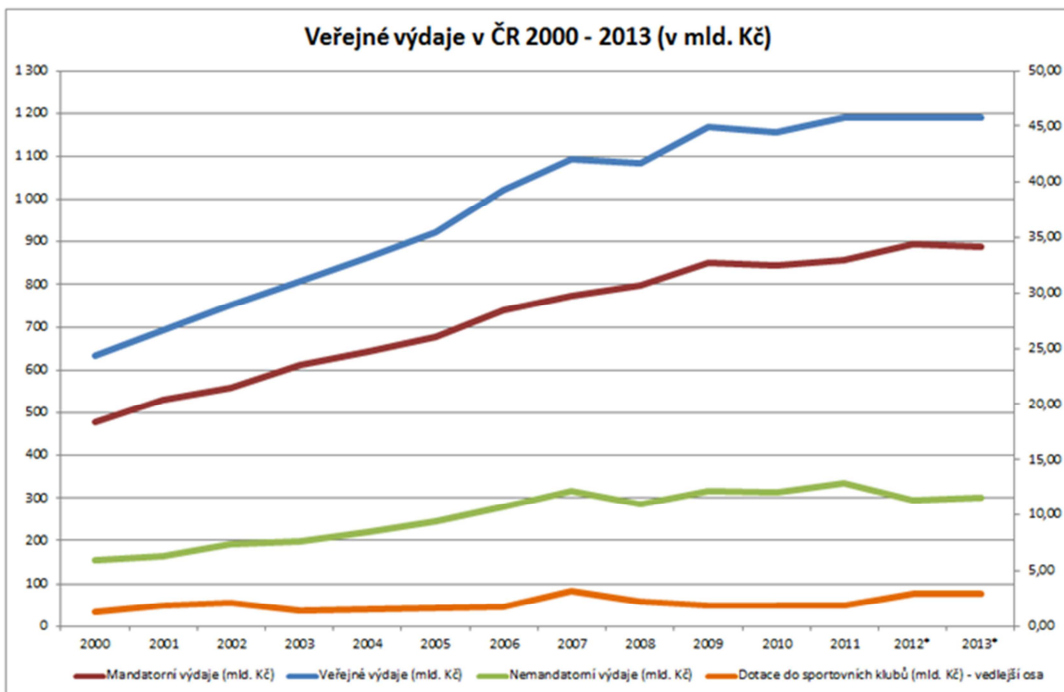


Zdroj: zpracováno autory na základě zákona o státním rozpočtu na rok 2000-2013

\* jedná se o predikci

Před vynesemím hodnotícího soudu je nutné si uvědomit strukturu VV. Podívejte se na Graf 2.

Graf 2. Veřejné výdaje v ČR 2000 - 2013 (v mld. Kč)



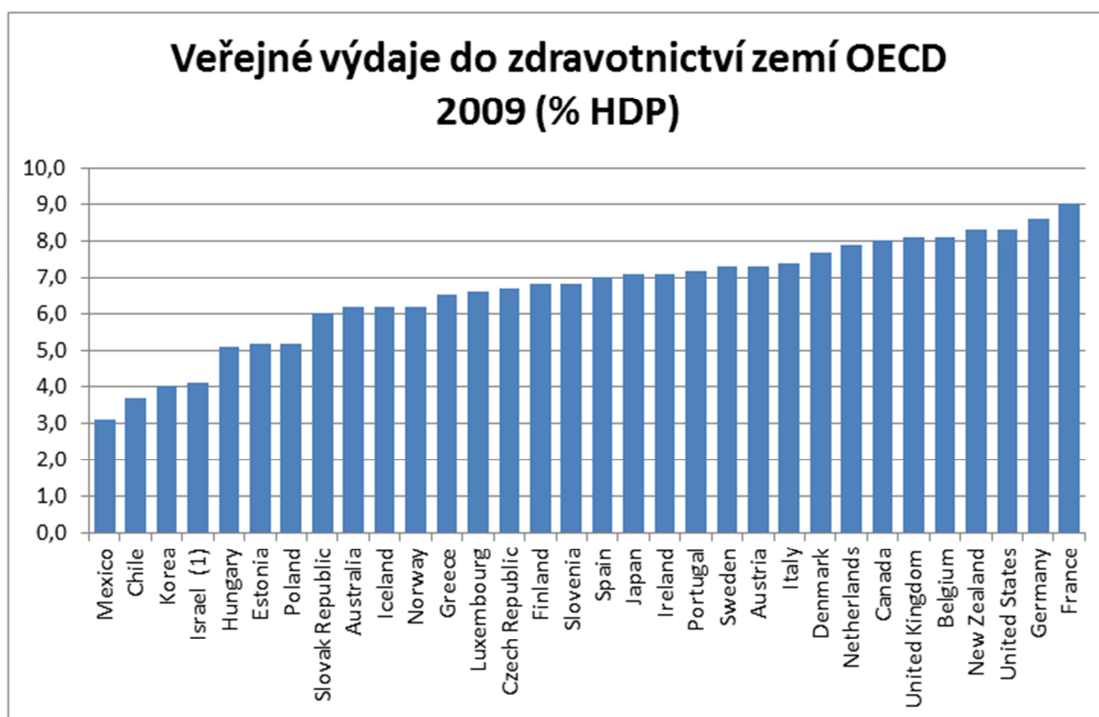
Zdroj: zpracováno autory na základě zákona o státním rozpočtu na rok 2000-2013

\* jedná se o predikci

Cca 75 % celkových VV jsou tzv. mandatorní výdaje (a quasimandatorní). Tyto výdaje jsou dlouhodobě vázané a jejich změna je podmíněna změnou zákonů (či smluv). Korektnějším porovnáním by tedy bylo zobrazit v grafu pouze tempo růstu nemandatorních VV.

**CASE STUDY:** Můžeme na základě daného grafu porovnávat výdaje do zdravotnictví? Země, která má tyto výdaje nízké, tedy umí zajistit péči levněji, její výdaje jsou efektivnější?

Graf 3. Veřejné výdaje do zdravotnictví zemí OECD 2009 (% HDP)

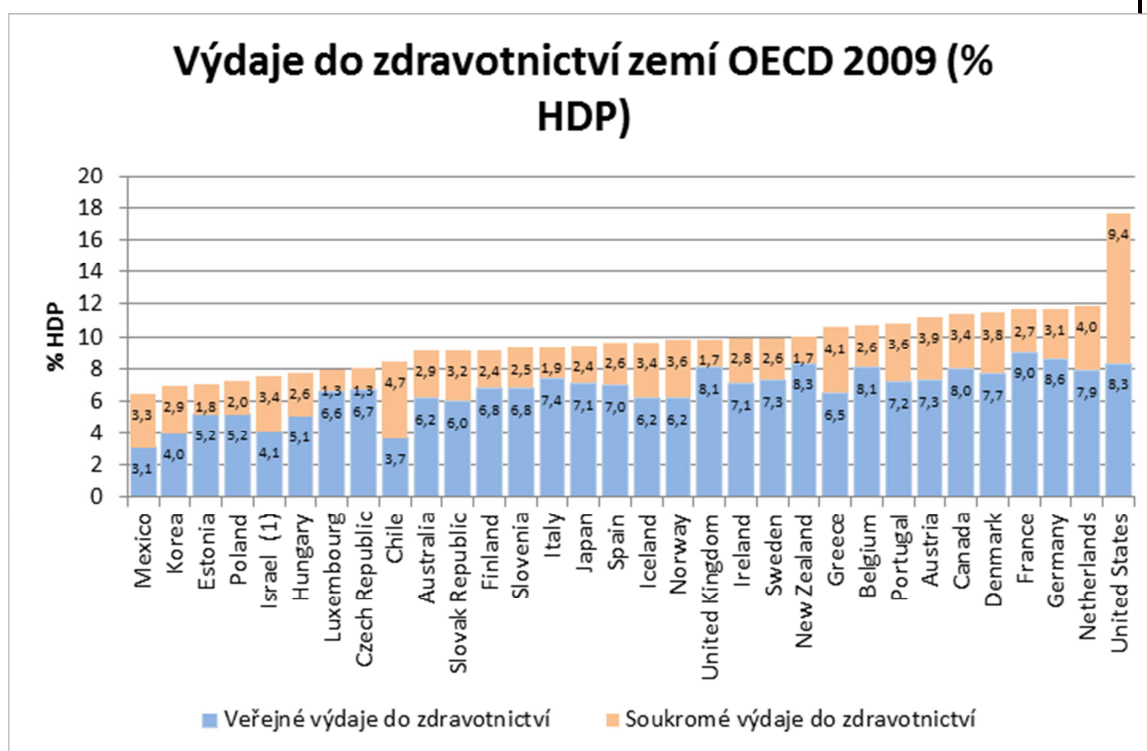


Zdroj: zpracováno autory na základě OECDiLibrary (a)

1 The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Porovnávejme porovnatelné, aneb když dva dělají totéž, není to vždy totéž. Správná odpověď by měla znít: „ Takto zjednodušeně to říci nelze, nemáme dostatek informací“. Měli bychom se ptát, co přesně nám graf znázorňuje - veřejné výdaje do zdravotnictví. Otázka, či úvaha, která by měla následovat je: „Jak fungují zdravotní systémy v daných zemích (obecně se nemusí jednat o zde zmiňované zdravotnictví, tento princip platí v kterékoli oblasti)?“ Zjistíme, že veřejné výdaje jsou jedním ze zdrojů, pokud tedy korektně chceme porovnávat výdaje do zdravotnictví, pak bychom měli sčítat výdaje od všech subjektů podílejících se na financování. Celkové výdaje na zdravotnictví jsou tvořeny jednak veřejnými (které můžete vidět na grafu 3), ale také soukromými výdaji. Podívejme se tedy na graf 4.

Graf 4. Veřejné výdaje do zdravotnictví zemí OECD 2009 (% HDP)



Zdroj: zpracováno autory na základě OECDiLibrary (b)

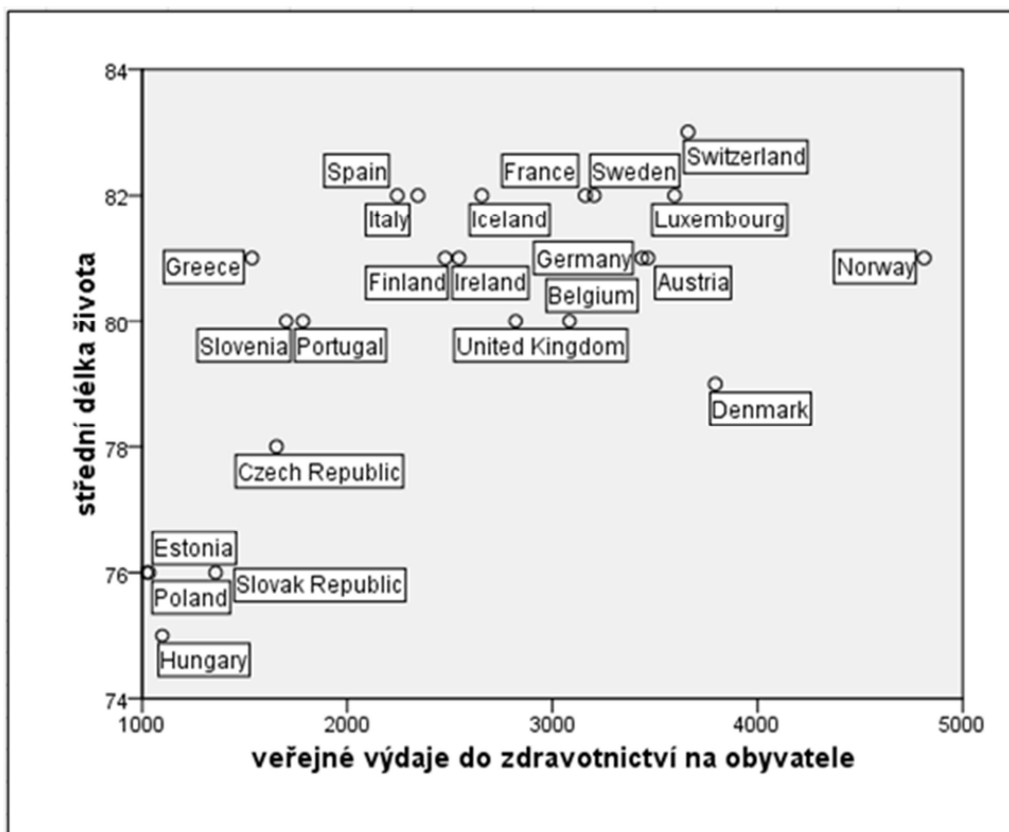
1 The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Nyní jsme odstranili problém celkové vs. částečné výdaje na zdravotnictví. Nyní se zaměříme na samotný ukazatel, který je sledován Výdaje na zdravotnictví/HDP (při mezinárodním srovnávání často porovnáváme ukazatel vztahovaný ku HDP). Je nutno se seznámit s jeho konstrukcí a výpovědní hodnotou ukazatele, zvažovat vliv každé složky výpočtu na konečný výsledek. Pokud nám bude růst HDP a zároveň i výdaje na zdravotnictví stejným tempem, hodnota sledovaného ukazatele se měnit nebude. Pokud ale změny půjdou proti sobě, bude to mít zásadní vliv na ukazatel.

Systémy jsou také ovlivněny počátečními stavy, svojí historií. V oblasti zdravotnictví je tedy důležitým ukazatelem zdravotní stav populace dané země, její složení a např. i střední délka života.



**Graf 5. Střední délka života (naděje dožití) a veřejné výdaje do zdravotnictví (v \$) zemí EU v roce 2011**

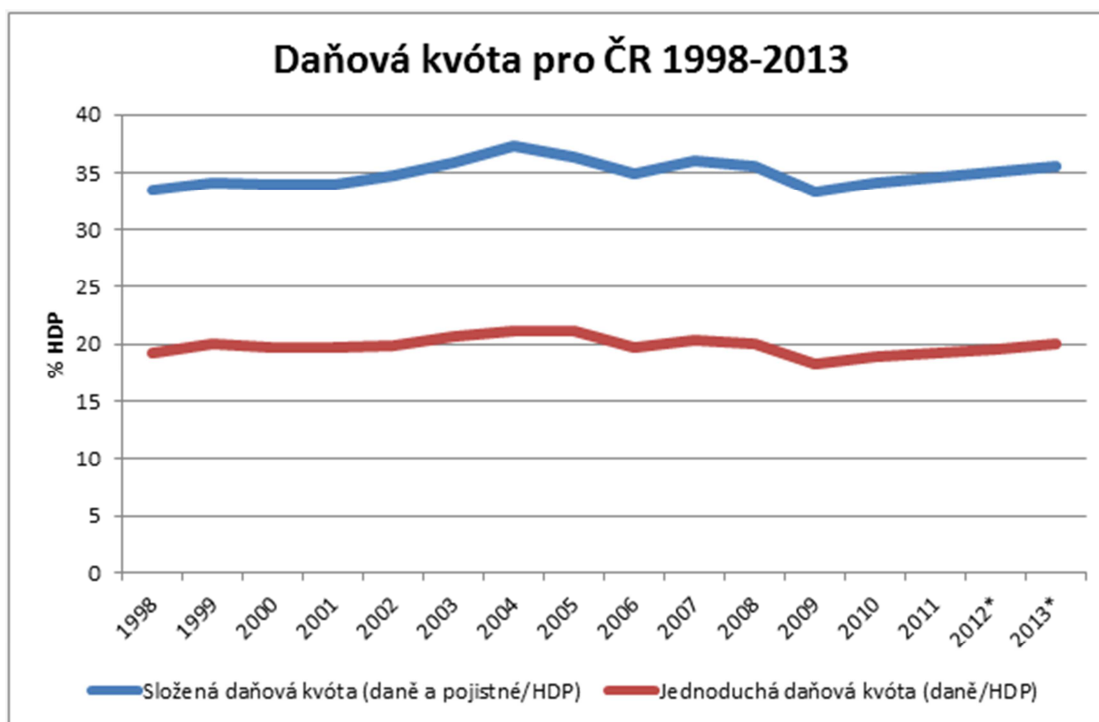


Zdroj: zpracováno autory na základě WHO, OECDiLibrary (c)

**CASE STUDY:** Na základě grafu 6 odpovězte na otázku: Který ukazatel byste mezinárodně srovnávali (jednoduchou nebo složenou daňovou kvótu)? A je lépe mít tento ukazatel vysoký nebo nízký? Obyvatelé, které země se mají lépe s vyšším či nižším zatížením?

**HINT:** Daňová kvóta je makroekonomický ukazatel, představující podíl daní na HDP (jednoduchá daňová kvóta) nebo podíl daní, cel a pojistného na zdravotní pojištění a sociální zabezpečení k HDP (složená daňová kvóta). Daňová kvóta představuje ve skutečnosti podíl hrubého domácího produktu, který se přerozděluje prostřednictvím veřejných rozpočtů.

Graf 6. Daňová kvóta pro ČR 1998-2013

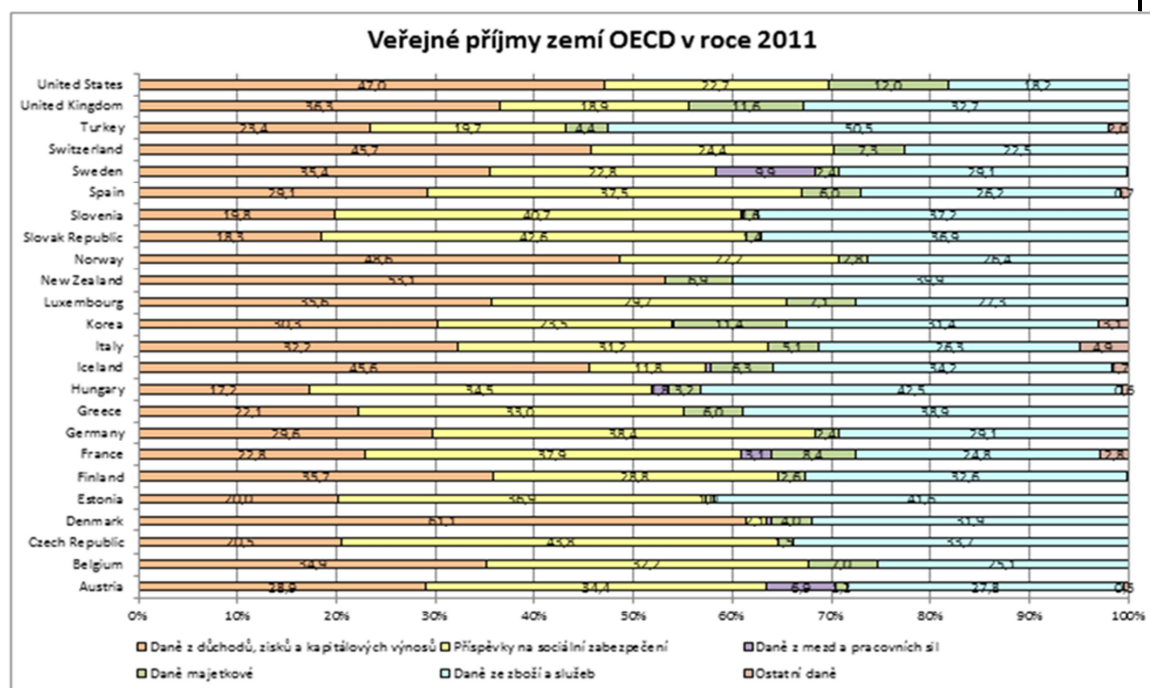


Zdroj: zpracováno autory na základě zákona o státním rozpočtu na rok 1998 -2013

\*jedná se o predikci

*Podíváme-li se na definici zobrazovaných ukazatelů, zjistíme, že rozdíl je v započítávání či nezapočítávání pojistného. Pro mezinárodní srovnávání použijeme složenou daňovou kvótu, která nám zachycuje celkový pohled na zatížení obyvatelstva a to bez rozdílu nastavení systémů daní a veřejného pojistného, které za vybrané státy OECD můžete vidět v grafu č. 7. Na další otázky není jednoduché odpovědět. Narážíme na problém systémového nastavení v dané zemi, na její kulturní, historický a sociální vývoj. Korektně nemůže položit hodnotící soud, který systém je lepší. Vysokým veřejným příjmům (zdanění obyvatelstva) pravděpodobně budou odpovídat vysoké veřejné výdaje (na služby a statky obyvatelstvu).*

Graf 7. Veřejné příjmy zemí OECD v roce 2011



Zdroj: zpracováno autory na základě OECD.StatExtracts

#### 4.1 Metody hodnocení

Vraťme se teď k hodnocení veřejných politik obecně.

**NAHLÉDNĚTE DO: učebnice VEPO kap.3.5**

Pro úplnost zde uveďme většinový přístup k hodnocení veřejných politik, tedy hodnocení veřejných výdajových programů, jejichž prostřednictvím jsou dané veřejné politiky uplatňovány. Následující tabulka shrnuje používané metody (metody kvantitativní hodnocení).

**Tabulka 12** Hodnotící metody veřejných výdajů

KLASIFIKACE PODLE POČTU KRITÉRIÍ	KLASIFIKACE PODLE POUŽITÉHO DRUHU KRITÉRIÍ	ZVOLENÉ KRITÉRIUM	METODA
Jednokriteriální	Nákladově výstupové (input-output metody)	Vztah mezi náklady (vstupy) a výstupy	CMA, CEA, CBA, CUA
	Peněžní	Vnitřní výnosové procento	IRR
		Návratnost investic	ROI
		Čistý přínos	NPV
Vícekriteriální	Metody váženého a neváženého měření nákladů a užiteků výdajových programů	Nákladová a užitková kritéria	Rozhodovací tabulky a komplexní kritérium

Zdroj: Ochrana (2010)

Jak již bylo zmíněno, danou politiku bychom měli hodnotit od jejího začátku až po hodnocení naplnění vytyčených cílů. Zda dané opatření či reforma měla požadovaný dopad. Nezapomeňme do našeho hodnocení promítnout i vnější vlivy (např. pomocí PEST analýzy).<sup>5</sup>

**READER: Hodnotící metody učebnice OPVK 3.5 - CBA**

*Blíže se zaměříme na jednu z nejkompexnějších jednokriteriálních metod – metoda analýzy nákladů a přínosu (cost-benefit analyze – CBA). Jako každá metoda má i tato metoda své výhody a své limity, např.:*

**Výhody:**

*projekt hodnotí jak ekonomickou tak společenskou vhodnost,*

*umožňuje stanovit pořadí projektů*

*transparentnost výsledků*

**Limity:**

*vyčíslení všech nákladů a přínosů v peněžní hodnotě*

*kvantifikace/ ocenění netržních statků a služeb*

*možnost manipulace s výstupy, neboť nebyly zohledněny všechny náklady a přínosy (přeceňování přínosů a podceňování nákladů)*

*citlivost na vyšší diskontní sazby*

[Metodická příručka MMR ČR](#)

**ÚKOL: Zhodnoťte vliv jednotlivých ukazatelů na celkové hodnocení projektů, doporučili byste daný projekt k jeho realizaci? Jak se ve vašem konkrétním projektu projevují limity metody.**

[Analýza nákladů a přínosů Spolkový dům Floriánka](#)

<sup>5</sup> Nebo její rozšířenou verzí STEEPLD analýza (Socio-cultural, Technological, Economic, Environmental, Political, Legal, Ethics and Demographics). (Veselý, Nekola (2007)

[Analýza nákladů a přínosů penzionu s vyhlídkovou věží](#)

[Analýza nákladů a přínosů eGovernment](#)

[Případová studie cyklistické stezky](#)

Další možností pohledu na hodnocení jednotlivých veřejných politik je dle různých časových okamžiků, v kterých probíhá hodnocení. Potůček (2005) rozlišuje:

- Ex ante – před zavedením opatření/ změny
- In medias res – v průběhu změny
- Ex post – po zavedení opatření/ změny

Alternativním přístupem k hodnocení veřejné politiky prostřednictvím výdajových programů je využití simulačních modelů. Výhodou této metody je hodnocení, které může postihnout komplexnější pohled, provázanost některých kroků a také variantní řešení ex ante.

Simulační modelování můžeme rozdělit na 2 přístupy

- Analýza pomocí tzv. typových domácností
- Mikrosimulační modely

**Analýza typových domácností** stanovuje reprezentativní jednotky - jednotlivce, domácnosti. Dopady opatření/ reformy dané politiky pak prezentujeme na těchto vybraných jednotkách. Druhý typ, **mikrosimulační modely**, pracuje na bázi reprezentativního vzorku populace a vah jednotlivých skupin. Sleduje nejen vliv na jednotlivé skupiny (domácnosti/jednotlivce), ale také na celou společnost, a veřejné finance.

Při hodnocení můžeme také narazit na problém metodik ať už v rámci jednoho státu či v mezinárodním srovnání (např. hodnocení nezaměstnanosti – kterou MPSV sleduje pomocí úřadů práce vs. ČSÚ, který využívá mezinárodní metodiky ILO).

**ÚKOL:** Vyhledejte konkrétní opatření/změnu/reformu veřejné politiky. Srovnajte naplněnost vytyčených cílů a dopadů. Diskutujte dotčené subjekty a dopady opatření/ změny/ reformy na ně. Jako tzv. nulovou variantu, s kterou budete porovnávat,berte stávající systém, do kterého se nebude zasahovat. Při hodnocení berte v úvahu také náklady, které dané opatření/ změna/ reforma s sebou nese (tedy lidskou, časovou a finanční náročnost).

**NAHLÉDNĚTE DO:** JAHODA, R., GODAROVÁ, J. (2014). *Distribution impact of the mortgage interest deduction in the Czech Republic. Review of European Studies*, roč. 6, č. 2, s. 110-119.

#### 4.2 Predikce, prognóza či spekulace?

„Prognózování je složitá záležitost, zatížená mnoha potencionálními chybami a omyly.“ (Veselý, Nekola, 2007). „Obecně ale platí, že čím větší shoda většiny odborníků, tím spolehlivější je předpověď.“ (Šulc, 1987). Neberme však prognózy jako dogma. Říkají nám, že za určitých předpokladů (předem určených) by budoucnost mohla vypadat takto. Většinou ani odborníci si netroufají určit jednu možnou budoucnost a zpracovávají ji ve variantách. (Štědroň, 2012).

**READER + ÚKOL:** Předpoklady prognóz

Po přečtení článku naleznete 2 prognózy a porovnejte jejich předpoklady, pokuste se vysvětlit jak předpoklady ovlivnily výsledky prognóz: MALEČKOVÁ, R., MAZOUCH, P., SIVKOVÁ, O., VOJTKOVÁ, M. (2009). *Aktuální populační prognózy České republiky - srovnání vstupních předpokladů.* [online]. *Demografie*, č. 2, s. 77-86. Dostupné na: <[http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/publ/1803-09-2\\_2009](http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/publ/1803-09-2_2009)>

Smyslem prognóz (prognozování) by mělo napomoci k rozhodování zákonodárcům, tvůrcům veřejných politik. Nicméně tím, že prognózu jednotliví aktéři přijmou na vědomí jejich práce nekončí. Jakkoli dobrá prognóza, s hodnověrnými hypotézami, nebude fungovat pokud jednotliví aktéři nepřetvoří předpoklady do praxe, nebudou se jimi řídit (Štědroň, 2012).

Pokud tedy chceme vytvářet středně až dlouhodobé výhledy, je nutné se zabývat budoucím vývojem země, tedy i budoucím vývojem veřejných politik. Je nutné identifikovat příležitosti a potencionální budoucí hrozby. Otázkou je jak? Veselý, Nekola (2007) rozdělují typy prognóz na tři základní typy:

- **Projekce** – zakládá se na faktech, budoucí hodnoty extrapolujeme ze současných dat,
- **Predikce** – zakládá se na teoretických předpokladech,
- **Odhad** – zakládá se na názorech expertů.

Hogwood a Gunn (1984) také dělí prognózy také podle časového hlediska:

- krátkodobé – do jednoho roku,
- střednědobé - do pěti let,
- dlouhodobé – více jak pět let.

Jak poznamenává Potůček (2006) dnes se v otázce prognózování projevuje dělba práce mezi zainteresované skupiny: analytici, prognostici, úředníci, politici a veřejnost. Nutná je ale jejich vzájemná provázanost.

Pro prognózu je důležité ukotvení **kritérií**, na jejichž základě budou odborníci vynášet své hodnotící soudy. Dále prognózy stojí na **teoretických základech** - minulé zkušenosti a souvislosti studovaných společenských jevů. V neposlední řadě je pro sestavení prognózy i odpovídající **metodologie** (více o metodách naleznete Potůček (2006)).

V českém prostředí se prognózování zabývá Technologické centrum AV ČR a na půdě Univerzity Karlovy Centrum pro sociální a ekonomické strategie (CESES).

#### **CASE 1: Volby**

*Především rok až rok a půl před volbami se alespoň jednou za týden objeví v médiích průzkum volebních preferencí občanů. Obvykle je vybrán vzorek cca 1000 obyvatel buď v různých krajích nebo v jedné oblasti. Společnosti provádějící průzkum samozřejmě dodržují všechny zásady tak, aby byl průzkum reprezentativní. Je ale ve skutečnosti vzorek 1000 obyvatel reprezentativní, pokud je v ČR přes 8,4 mil. oprávněných voličů? Nejsou právě z tohoto důvodu volební výsledky často o tolik odlišné, než ukazují předvolební průzkumy?*

**NAHLÉDNĚTE DO:** Předvolební průzkum, který si týden před volbami 2013 nechala zpracovat ČSSD (<http://www.cssd.cz/aktualne/pruzkumy-verejneho-mineni/cvvm-2/>) a srovnejte ho s konečnými výsledky těchto voleb (viz. stránky ČSÚ).

**READER:** Přečtěte si několik zajímavých článků, jaký je Váš názor?

ČERVENKA, J. Ach ty preference! <http://cvvm.soc.cas.cz/2003-1-2/ach-ty-preference>

ŠEVERA, P. Povídání o předvolebních průzkumech <http://www.vyzkumy.cz/node/260>

#### **CASE 2: II. pilíř důchodového systému**

*V rámci důchodové reformy byl zaveden druhý důchodový pilíř. V podkladového materiálu MPSV byly předloženy 2 předpokládané varianty opt outu i s vyčíslením transakčních nákladů při startu 2. pilíře mezi 0,4 -0,7 % HDP (tedy 20 - 30 mld. Kč). Proč se tyto čísla liší od skutečnosti, kterou můžeme nyní pozorovat? Byla chyba jenom ve výpočtech?*

**READER: Přečtěte si podobu důchodového systému, jeho minulou i současnou podobu, zapojení EAO do 2 pilíře ... např. na:**

**portály** [DuchodovaReforma.cz](http://DuchodovaReforma.cz), [duchodova reforma](http://duchodova.reforma.cz).

**MPSV, Integrovaný portál Sociální poradce:** [Duchodova reforma](http://Duchodova.reforma.cz).

**MPSV, Penzijní reforma je krok správným směrem.**

**portál** [Duchodova komise.cz](http://Duchodova.komise.cz) **apod.**

## LITERATURA

- [1] BARDACH, E. (1980) *The implementation game : What happens After a Bill Becomes a Law*. The MIT Press, 323 s. ISBN 0-262-52049-4
- [2] COCHRANE, A.L. (1972) *Effectiveness and Efficiency, Random Reflections on Health Service*. London: Nuffield Provincial Hospital Trust, 103 s. ISBN 185315394X
- [3] DARMOPILOVÁ, Z. (2010) *Vliv zájmových skupin na reformu zdravotnictví*. Brno: Masarykova univerzita, 181 s. ISBN 978-80-210-5406-6.
- [4] DENISTON, O.L., ROSENSTOCK, I.M., WELCH, W., GETTING, V.A. (1968) Evaluation of Program Effectiveness. *Public Health Reports*. 83 (4), 323-335 p. ISSN 0033-3549
- [5] DYE, T. R. (2001) *Top down policymaking*. New York: Chatham House Publishers, 181 s. ISBN 1889119334
- [6] FIALA, P., SCHUBERT, K. (2000). *Moderní analýza politiky*. Barrister&Principal, 170 s. ISBN 80-85947-50-1.
- [7] GLADKIJ, I. a kol. (2003) *Management ve zdravotnictví*. Brno: Computer press, 380 s. ISBN 80-7226-996-8
- [8] HEYWOOD, A. (2004) *Politologie*. Praha: Eurolex Bohemia, 482 s. ISBN 80-86432-95-5
- [9] HILL, M., HUPE, P. (2003) *Implementing Public Policy*. London: Sage Publications, 248 s. ISBN 0- 7619-6629-3
- [10] HOGWOOD, B. W., GUNN, L. A. (1984) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford (UK): Oxford University Press, 304 s. ISBN 0198761856
- [11] HOLLANDER, Y., PRASHKER, J.N. (2006) The applicability of non-cooperative game theory in transport analysis. *Transportation*, 33(5), 481-496 p. ISSN 0049-4488
- [12] HOWLETT, M., RAMESH, M. (2003) *Studing public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Oxford press. 298 s. ISBN 0-19-541794-1
- [13] JACKSON, P. M., BROWN, C.V. (2003) *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia, 733 s. ISBN 80-86432-09-2
- [14] JAHODA, R., GODAROVÁ, J. (2014). Distribution impact of the mortgage interest deduction in the Czech Republic. [online]. *Review of European Studies*, 6 (2), 110-119 s. Dostupné na: <<http://www.ccsenet.org/journal/index.php/res/article/view/35225>>
- [15] JODL, M. (1994) *Teorie elity a problém elity: Příspěvek k dějinám a problematice politické sociologie*. Praha: Victoria Publishing, 226 s., ISBN 807079352X.
- [16] KADEŘÁBKOVÁ A., SPĚVÁČEK V., ŽÁK M. (2003) *Růst, stabilita a konkurenceschopnost: aktuální problémy české ekonomiky na cestě do EU*. Praha: Linde, 383 s. ISBN 80-86131-35-1

- [17] LINDER, S. H., PETERS, B. G. (1987). A design perspective on policy implementation: The fallacies of misplaced prescription. *Review of Policy Research*, 6(3), 459-475. ISSN 1541-1338
- [18] LIPSKY, M (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation. 300 s. ISBN 9781610446631
- [19] MALEČKOVÁ, R., MAZOUCH, P., SIVKOVÁ, O., VOJTKOVÁ, M. (2009). Aktuální populační prognózy České republiky - srovnání vstupních předpokladů. [online]. *Demografie*, č. 2, s. 77-86. Dostupné na: <[http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/publ/1803-09-2\\_2009](http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/publ/1803-09-2_2009)>
- [20] MALHOTRA, V.M. (2012) Role of Game Theory in Public Health. *Online Journal of Health and Allied Sciences*. 11 (2), 2 p. ISSN 0972-5997.
- [21] MANZMANIAN, D.A., SABATIER, P.A. (1989) *Implementation and public policy*. University Press of America. 299 s. ISBN 0-8191-7526-9
- [22] MATHESON, A. (2001) Measures to increase efficiency and effectiveness. [online] Rome: OECD. Dostupné z: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001962.pdf>
- [23] MILLS, C. W. (1956) *The Power Elite*. Oxford University Press, 448 s. ISBN 0199756333
- [24] Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: Analýza nákladů a přínosů. Metodická příručka. 2004. [online]. [cit. 2013-20-11]. Dostupné na WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/3a86fbee-beab-48cb-8ad1-aa9ed89af9bc/1136372212-zpracov-n-anal-zy-n-klad-a-p-nos>>
- [25] MPSV. (2009). Podkladový materiál pro rozhodnutí o zavedení možnosti opt out ze základního důchodového pojištění. [online]. Dostupné na: <<http://www.mpsv.cz/cs/6278>>
- [26] MYERSON, R. B. (1991). *Game Theory: Analysis of Conflict*. Harvard University Press, 568 s. ISBN 06-747-2861-0.
- [27] OECDiLibrary (a): Public health spending. [online]. [cit. 2013-3-8]. Dostupné na WWW:<[http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/public-health-spending-2012\\_healthxp-table-2012-1-en](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/public-health-spending-2012_healthxp-table-2012-1-en)>
- [28] OECDiLibrary (b): Public health spending. [online]. [cit. 2013-3-8]. Dostupné na WWW:<[http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/total-expenditure-on-health-2012-2\\_hlthxp-total-table-2012-2-en](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/total-expenditure-on-health-2012-2_hlthxp-total-table-2012-2-en)>
- [29] OECDiLibrary (c): Public health spending. [online]. [cit. 2013-15-11]. Dostupné na WWW:<[http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/public-expenditure-on-health-per-capita\\_pubexhltcap-table-en](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/public-expenditure-on-health-per-capita_pubexhltcap-table-en)>
- [30] OECD.StatExtacts: Revenue Statistics. [online]. [cit. 2013-15-11]. Dostupné na WWW: <<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>>
- [31] OCHRANA, F. (2001) *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press, 246 s. ISBN 80-7261-018-X
- [32] OCHRANA, F., PAVEL, J. a VÍTEK, L. (2010) *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada, 261 s. ISBN 9788024732282.
- [33] OLSON, M. (2000) *The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups*. Harvard University Press, 186 s. ISBN: 06-745-3751-3
- [34] PARSONS, W. (2003) *Public policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. ISBN 1-85278-554-3



- [35] PAVLÍK, M. (2010) Zdravotní politika z pohledu vlády - analýza implementačního deficitu. Brno: Masarykova Univerzita, 158 s. ISBN 978-80-210-5408-0.
- [36] PEKOVÁ, J. (2002) Veřejné finance – úvod do problematiky. Praha: ASPI, 453 s. ISBN 80-86395-19-7
- [37] Portál MF ČR: zákona o státním rozpočtu na rok 2000-2013. [online]. [cit. 2013-3-8]. Dostupné na WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakon\\_o\\_sr.html?year=PRESENT](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakon_o_sr.html?year=PRESENT)>
- [38] POTŮČEK, M. Svět 2050: Jak se vyrovnat s budoucností aneb potřebujeme prognostiku? [online]. [cit. 2013-3-8]. Dostupné na WWW: <[http://www.martinpotucek.cz/index.php?option=com\\_content&view=article&id=137:svt-2050-jak-se-vyrovnat-s-budoucnosti-aneb-potebujeme-prognostiku&catid=41:popular-clanky&Itemid=67&lang=en](http://www.martinpotucek.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=137:svt-2050-jak-se-vyrovnat-s-budoucnosti-aneb-potebujeme-prognostiku&catid=41:popular-clanky&Itemid=67&lang=en)>
- [39] POTŮČEK, M. (2006). Manuál prognostických metod. Praha: Sociologické nakladatelství, 193 s. ISBN 80-864-2955-5.
- [40] POTŮČEK, M. (2005) Veřejná politika. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 399 s. ISBN 8086429504.
- [41] POWELL A., DAVIES H., BANNISTER J., MACREA W. (2009) Understanding the challenges of service change – learning from acute pain services in the UK. Journal of the Royal Society of Medicine, 102(2), 62-68 p. ISSN 0141-0768
- [42] PRESSMAN, J. L., WILDAVSKY, A. B. (1984) Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes, University of California Press. 281 s. ISBN 05-200-5331-1
- [43] SAMUELSON, P.A., NORDHAUS, W.D. (1995) Ekonomie. Praha: Svoboda. 775 s. ISBN 802050494X
- [44] SCOTT, A., VICK, S. (1999) Patinets, doctors and contracts: An application of principal-agent theory to the doctor-patient relationship. Scottish Journal of Political Economy, 46 (2), 111-134. ISSN 1467-9485
- [45] SIRGHI, N., CISMAS, L., HOHAN, D. (2009) Games theory and social policy. The [online] International Conference on Administration and Business. The Faculty of Business and Administration University of Bucharest. Dostupné na: <[http://www.itchannel.ro/faa/721\\_pdfsam\\_ICEA\\_FAA\\_2009.pdf](http://www.itchannel.ro/faa/721_pdfsam_ICEA_FAA_2009.pdf)>
- [46] STEIN, H. D., HOUGHTO, G.M, ZALBABA, S. R. (1968) Assessing Social Agency Effectiveness: A Goal Model. Welfare in Review. 6(2), 13-18 s.
- [47] ŠTĚDRŮŇ, B. (2012). Prognostické metody a jejich aplikace. Praha: C.H. Beck, xxii, 197 s. ISBN 9788071791744.
- [48] ŠULC, O. (1987) Prognostika od A do Z. Praha: SNTL - Nakladatelství technické literatury, 210 s.
- [49] VESELÝ, A., NEKOLA, M. (2007) Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe. Praha: SLON, ISBN 9788086429755.
- [50] WINKLER, J. (2002) Implementace. Brno: Masarykova univerzita. 160 s. ISBN 80-210-2932-3
- [51] WOOD, P. J. (2010). Climate Change and Game Theory: A Mathematical Survey (No. 0210). Centre for Climate Economics & Policy, Crawford School of Public Policy, The Australian National University.

[52] World Health Organization: Regional office for Europe: Life expectancy. [online]. [cit. 2013-15-11]. Dostupné na WWW: <<http://data.euro.who.int/hfadb/>>

[53] Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

# MODUL 4 – POROZUMĚNÍ ZMĚNÁM V POLITICE

## 1 SELHÁNÍ VEŘEJNÉ POLITIKY

### 1.1 Příčiny a problémy

### 1.2 Ekonomické důsledky selhání veřejné politiky

### 1.3 Možnosti řešení a predikce vývoje

#### Úvod - cíl kapitoly...

**ÚKOL:** Proč v ČR dochází skoro v každém případě k prodražení veřejné zakázky? Na základě níže uvedených příkladů, polemizujte s možnostmi a řešeními, které vám pod příklady vždy uvádíme, a pomocí dalších informací z teorie, internetu apod. hledejte argumenty pro a proti uvedeným možnostem.

- 1) *Dálnice na Vídeň (A5, R52) – závazné příslibení stavby. Možné vysvětlení – časové zdržení (růst cen, přerušování prací), spekulace při výkupu pozemků, změna původních plánů (vzhledem k analýzám ŽP)*
- 2) *Královopolské tunely (Brno) - Původní cena výstavby tunelů měla být 3,5 mld. Kč, nakonec celý projekt stál 12 mld. Kč. Možná vysvětlení - nutná změna technologie výstavby, kvůli špatnému podloží nebo vícepráce nebo korupce.*

....

*Jaké jsou možnosti jak omezit toto prodražování veřejných zakázek? Diskutujte smyslupnost a realizovatelnost vámi nalezených řešení.*

Změny výsledné ceny, kterou obec nakonec doopravdy zaplatí ze svého rozpočtu za danou službu či dodávku, mohou proběhnout víceméně dvěma směry (zdražení / zlevnění). Vedení obce nejprve zadá zpracovat projekt například ke stavbě chodníku a dle tohoto projektu je odhadnuta cena zakázky. Poté je projekt soutěžen jako veřejné zakázka, kdy existují různé módy pro odlišné typy zakázek (odlišné podmínky viz. zákon o veřejných zakázkách). Na základě předem definovaných kritérií a obdržených nabídek je vybrána ta, které nejlépe odpovídá zadaným kritériím. Obvykle bývá majoritním kritériem cena, takže může dojít v důsledku konkurence podaných nabídek ke snížení ceny projektu, který chce obec realizovat a tím tedy k úspoře oproti plánu promítnutého do rozpočtu. Nicméně existují situace, kdy již během realizace se objeví nové skutečnosti, se kterými původní plán nepočítal. Díky těmto novým skutečnostem může dojít ke vzniku potřeby dalších prací, či použití jiných náročnějších postupů, a to může mít nakonec za následek prodražení výsledné ceny realizovaného projektu. Vícepráce však nejsou automatický institut veřejných projektů a zakázek a jejich uznání nemusí nutně vždy projít.

**ÚKOL:** Vyhledejte na internetu příčiny prodražení různých veřejných projektů. Zamyslete se nad nimi, zda jsou jejich výskyt v úpravě oproti plánu jsou odůvodnitelné, tj. zda jejich výskyt opravdu nešlo předpovědět při tvorbě projektu či jeho schvalování a promítnout tyto náklady do ceny plánovaného, resp. původně schváleného projektu.

**READER:** Podívejte se na konkrétní příklady obecních projektů, kdy se vícepráce staly předmětem sváru mezi zadavatelem (obec) a dodavatelem (firma) a vznikl spor o jejich uznání.

<http://www.nasipolitici.cz/cs/kauzy/detail/97-problematicka-zakazka-rekonstrukce-ms-sibrina>

Jak se v takové situaci zachová obec? Po prostudování nové skutečnosti (všechny nové změny a úpravy v projektu včetně zdůvodnění a ceny; dodání stavebního deníku) relevantními úředníky je formulováno odborné doporučení pro zastupitelstvo obce, které následně rozhoduje o tom, zda vícepráce, tj. práce mimo sjednaný rozsah díla, uzná a tedy souhlasí s pokračováním prací na projektu. Jelikož se změna projeví v rozpočtu obce, musí vedení obce nejprve zajistit financování a to prostřednictvím rozpočtového opatření. Následně pokud zastupitelstvo souhlasí, mohou být vícepráce uznány a celková konečná částka za realizaci projektu se navýší oproti plánu projektu. Důsledkem je tedy, že skutečný rozpočet na konci daného kalendářního roku dozná i díky této úpravě změny. Tento postup probíhá v případě, že obec svůj rozpočet na daný kalendářní rok stihla schválit včas, tj. před jeho započítáním. Nicméně v praxi se vyskytuje i odlišný postup, kdy obec počká se schválením svého rozpočtu až do průběhu daného kalendářního roku a mezitím hospodář podle schváleného rozpočtového provizoria. Mezitím se vyjasní z větší části i dané investiční akce a tudíž postup úpravy je jednodušší, než v předchozím případě. V rozpočtu se totiž u jednotlivých akcí počítá s rezervou a tak je potom celý proces jednodušší, protože není problém podepsat smlouvu k příslušné akci, protože obec má rozpočtové krytí v takovém případě. Pokud by takové rozpočtové krytí nestačilo, musí se opět nejprve provést rozpočtové opatření a pak se podepíše dodatek smlouvy na vícepráce k dané investiční akci.

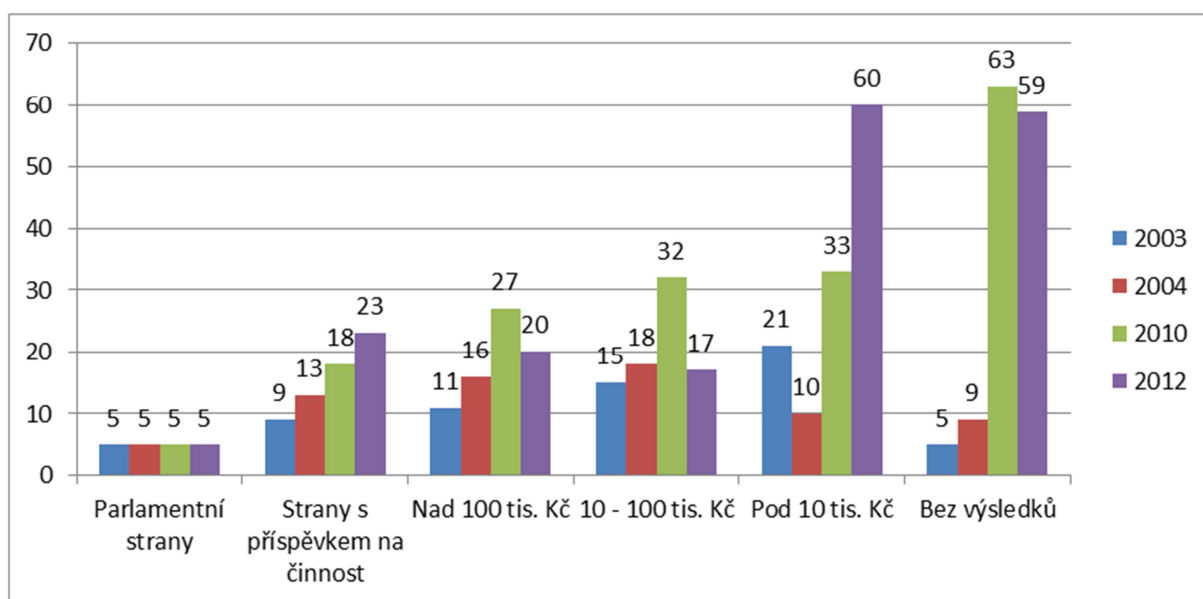
## 2 POLITICKÝ MARKETING A JEHO VLIV NA VEŘEJNOU POLITIKU

### 2.1 Základní principy cca 5stran

#### 2.2 Politické strany

Politickou stranou či politickým hnutím rozumíme takovou organizaci s dobrovolným členstvím, jejímž hlavním cílem je prosazování práva občanů na jejich účast na politickém životě společnosti, zj. pro možnost účasti v zákonodárných sborech a orgánech vyšších územních celků a orgánů místní samosprávy členstvím (blíže v zákoně č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích).

Graf 1 Vývoj počtu politických stran a hnutí v ČR



\* strany označeny jako „Bez výsledků“ jsou označeny strany, které nedodaly Výroční zprávy  
Zdroj: Zpracováno autory na základě výročních zpráv jednotlivých politických stran a hnutí

Na grafu můžeme vidět, jak v současné době dochází stále k nárůstu politických stran a hnutí. Od roku 2003 došlo k přibližně ztrojnásobení počtu registrovaných politických stran a hnutí. Nejvíce v oblasti malých a regionálních politických stran.

#### Hospodaření politických stran a hnutí

Politické strany a hnutí jsou právníckými osobami, podléhající povinnosti registrace ve zvláštním rejstříku. Dle zákona o politických stranách a hnutích mají strany povinnost vést účetnictví a v duchu transparentnosti každý rok předkládat své výroční zprávy (§18 z. č. 424/1991 Sb.). Následující tabulka uvádí vývoj naplňování této povinnosti, případně jejich částí.

**Tabulka 13 Vývoj plnění povinností politických stran a hnutí v předkládání výročních zpráv**

SLEDOVANÝ ROK	2003		2004		2010		2012	
	SPLNILO	%	SPLNILO	%	SPLNILO	%	SPLNILO	%
<b>Registrované subjekty</b>	78	100,00 %	90	100,00 %	178	100,00 %	184	100,00 %
<b>Odevzdaná výroční zpráva</b>	66	84,62%	71	78,89%	115	64,61%	124	67,39%
<b>Účetní závěrka</b>	66	84,62%	71	78,89%	114	64,04%	117	63,59%
<b>Příloha k účetní závěrce</b>	28	35,90%	38	42,22%	96	53,93%	114	61,96%
<b>Zpráva auditora (včetně výroku)</b>	63	80,77%	70	77,78%	111	62,36%	116	63,04%
<b>Přehled o příjmech a výdajích</b>	62	79,49%	70	77,78%	113	63,48%	119	64,67%
<b>Seznam darů a dárců</b>	57	73,08%	67	74,44%	110	61,80%	119	64,67%

*Zdroj: Zpracováno autory na základě výročních zpráv jednotlivých politických stran a hnutí*

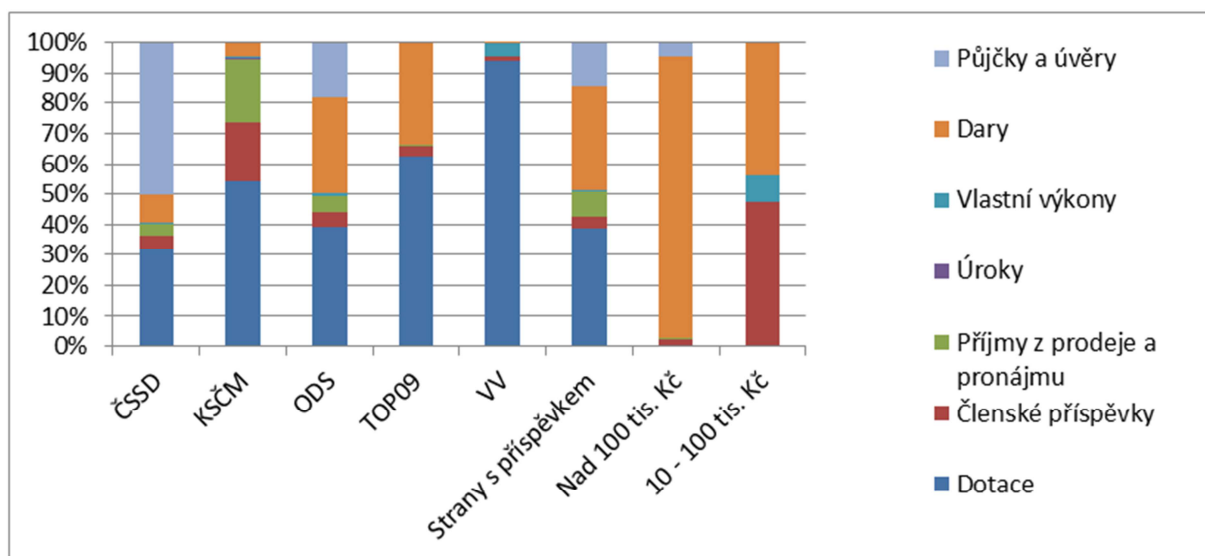
Pokud porovnáme roky 2003 a 2012 můžeme vidět, že s rostoucím trendem počtu stran (převážně malých, jak můžeme vidět na grafu X) klesá i procento plnění povinností předkládání výročních zpráv. V roce 2012 odevzdala své výroční zprávy 124 politických stran či hnutí z celkových 184 (pokles z 85 % v roce 2003 na 67 % v roce 2012). Zároveň můžeme ale konstatovat, že pokud již politické strany či hnutí výroční zprávu odevzdání v 90 % ji odevzdají se všemi jejími náležitostmi.

#### Financování politických stran a hnutí

Strany jsou ve svém financování limitovány zákonem a ten připouští tyto zdroje příjmů (§ 17 zákona č. 424/1991 Sb.):

- Veřejné
  - Přímé: příspěvek na úhradu volebních nákladů, příspěvek na činnost.
  - Nepřímé: poskytování vysílacího času v České televizi a v Českém rozhlase v období před volbami, příspěvek na fungování poslanecké kanceláře a poslaneckých klubů, daňové zvýhodnění.
- Soukromé
  - Členské příspěvky.
  - Dary a dědictví.
  - Vlastní výdělečná činnost: příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku; úroky z vkladů, příjmy vznikající z účasti na podnikání jiných právníckých osob, příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí, půjčky a úvěry.

**Graf 2 Struktura příjmů politických stran a hnutí v roce 2012**



Zdroj: Zpracováno autory na základě Výročních zpráv jednotlivých politických stran a hnutí

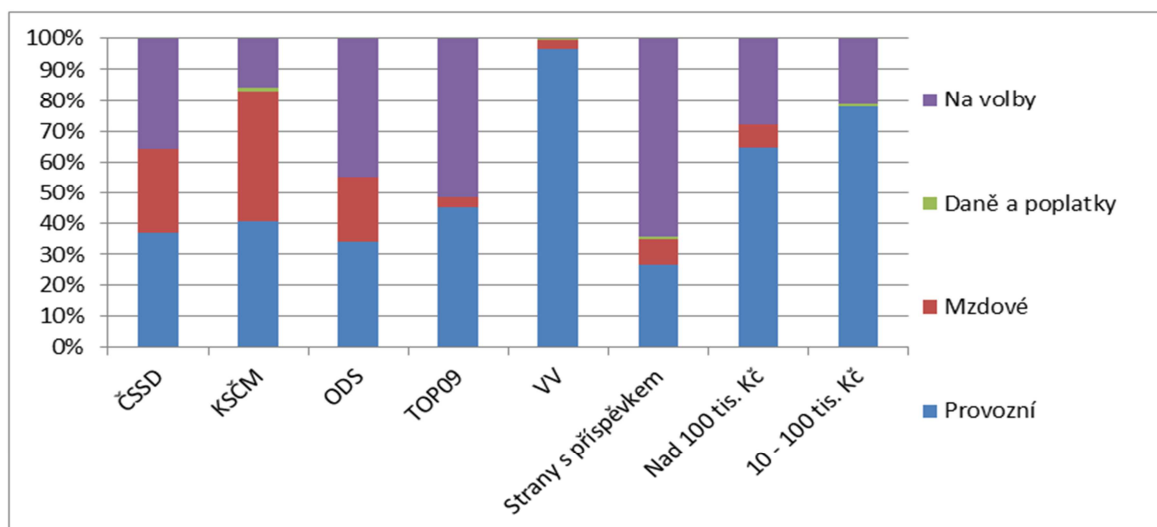
Hlavní zdroje politických stran a hnutí se liší dle jejich velikosti a možnosti státních příspěvků. Zatímco parlamentní strany jsou z velké části dotované z veřejných zdrojů, a tento zdroj doplňují o dary či členské příspěvky (v případě ČSSD o dluhové financování) strany neparlamentní bez státního příspěvku musejí spoléhat na soukromé financování (převážně dary a členské příspěvky). Konkrétněji se podívejme na 5 parlamentních stran.

**Tabulka 14 Struktura příjmů parlamentních stran v roce 2012 (v Kč)**

	DOTACE	ČLENSKÉ PŘÍSPĚVKY	PŘÍJMY Z PRODEJE A PRONÁJMU	ÚROKY	VLASTNÍ VÝKONY	DARY	PŮJČKY A ÚVĚRY
<b>ČSSD</b>	161 287 500	22 279 014	21 573 928	36 556	548 399	47 636 271	255 719 216
<b>KSČM</b>	65 790 000	23 161 849	25 683 083	403 884	442 895	5 646 712	0
<b>ODS</b>	119 678 000	14 070 000	16 418 000	78 000	3 160 000	95 366 000	55 849 000
<b>TOP09</b>	53 213 125	2 991 879	131 680	177 956	88 550	28 467 419	0
<b>VV</b>	30 520 000	408 251	10 250	281	1 379 829	122 301	0

Zdroj: Zpracováno autory na základě Výročních zpráv jednotlivých politických stran a hnutí

**Graf 3 Struktura výdajů politických stran a hnutí v roce 2012**



Zdroj: Zpracováno autory na základě Výročních zpráv jednotlivých politických stran a hnutí

Nejvýznamnějšími výdajovými položkami jsou u politických stran provozní výdaje (převážně náklady na služby), větší stran či hnutí si pak mohou dovolit i placené funkce (tedy mzdové náklady). Samostatně jsou pak vedeny výdaje na volby. V následující tabulce se opět podrobněji podíváme na parlamentní strany.

**Tabulka 15 Struktura výdajů parlamentních stran v roce 2012 (v Kč)**

	PROVOZNÍ	MZDOVÉ	DANĚ A POPLATKY	NA VOLBY	VÝDAJE CELKEM
<b>ČSSD</b>	100 306 893	72 816 464	582 795	95 711 821	269 417 973
<b>KSČM</b>	49 052 548	50 655 981	1 419 370	19 095 182	135 009 632
<b>ODS</b>	99 195 000	61 687 000	-592 000	129 642 000	289 932 000
<b>TOP09</b>	47 428 893	3 185 438	90 848	53 605 101	104 310 280
<b>VV</b>	29 062 131	835 689	146 780	0	30 044 600

Zdroj: Zpracováno autory na základě Výročních zpráv jednotlivých politických stran a hnutí

#### Podpora politických stran a hnutí ze státních zdrojů

Veřejná podpora politických stran a hnutí vychází už z ustanovení v Ústavě (čl. 5) a Listině základních práv a svobod (čl. 22), blíže specifikováno je poté v zákonech č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích a č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky. Financování politických stran a hnutí stojí na základních principech **rovnosti, svobody, veřejnosti a kontroly**. Principem rovnosti rozumíme vytvoření stejných podmínek pro činnost, tedy i možnostem přístupu k finančním zdrojům. Princip svobody má zabezpečit možnost plurality myšlenkových názorů a dát volnost stranám při získávání zdrojů. Druhé dva principy jsou podpůrnými principy a lze je shrnout jako principy přístupu veřejnosti k politickému dění. V Českém prostředí bychom mohli vidět specifický princip **vynutitelnosti**, který by měl umožnit uložit sankce za porušení zákonných pravidel (Outlý, 2003:s. 47, Šimíček, 1998:s. 10-11, Davidson, 2007:s. 1-2).

Veřejné podpory se dostává politickým stranám a hnutím ve dvou formách přímou a nepřímou cestou (jak již bylo zmíněno dříve). Nyní se podívejme blíže na jednotlivé podpory, jejich podmínky a výši.

## A. Příspěvek na úhradu volebních nákladů

- Podmínky podpory: aktivní účast na volbách a volební úspěšnost, tedy politická strana či hnutí musí kandidovat ve volbách a musí dosáhnout alespoň 1,5% odevzdaných hlasů
- Výše podpory: za každý hlas politické straně či hnutí náleží 100Kč ze SR

Zdroj: § 85 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky

Pozn.: Obdobná úprava platí i při volbách do Evropského parlamentu s tím, že bude politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která ve volbách získala nejméně 1% z celkového počtu hlasů, za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu uhrazeno 30 Kč (Ministerstvo vnitra, 2010)

Uvedme si příklad na nedávno proběhnutých volbách v říjnu roku 2013:

- V roce 2013 bylo 8 424 227 oprávněných voličů, platných hlasů bylo odevzdáno 4 969 984. Podle výsledků bude příspěvek zaplacen za 4 834 072 voličů, tedy 483,4 mil. Kč. Na příspěvek dosáhlo 11 politických stran a hnutí z celkových 24, které se voleb účastnily. (portál Volby.cz).
- V následující tabulce se můžete podívat na vývoj jak nákladů, tak veřejné podpory ve volebních letech pro poslanecké strany. U tří stran (ČSSD, KSČM, SZ) vidíme překročení 100% podílu, můžeme tedy říci, že měli efektivní volební kampaně, protože veřejný příspěvek jim plně pokryl výdaje s volbami.

Tabulka 16 Vývoj volebních nákladů a příspěvků na volby (r. 2002, 2006, 2010, 2013; v Kč)

Politická strana	Výdaje na volby 2002	Příspěvek na úhradu volebních nákladů 2002	Podíl 2002	Výdaje na volby 2006	Příspěvek na úhradu volebních nákladů 2006	Podíl 2006	Výdaje na volby 2010	Příspěvek na úhradu volebních nákladů 2010	Podíl 2010	Výdaje na volby 2013	Příspěvek na úhradu volebních nákladů 2013	Podíl 2013
ANO 2011	-	-	-	-	-	-	-	-	-	119 080 399	92 724 000	77,87 %
ČSSD	191 111 000	144 027 900	75,36 %	269 813 240	172 882 700	64,07 %	270 185 000	115 526 700	42,76%	87 345 138	101 682 900	116,42 %
KDU-ČSL	60 233 000	34 033 550	56,50 %	67 593 000	38 670 600	57,21 %	28 000 000	22 971 700	82,04%	39 650 105	33 697 000	84,99 %
KSČM	23 042 000	88 265 300	383,06 %	40 535 243	68 532 800	169,07 %	31 039 030	58 976 500	190,01 %	13 110 034	74 104 400	565,25 %
ODS	199 805 000	116 697 500	58,41 %	349 770 000	189 247 500	54,11 %	541 566 000	105 779 200	19,53%	98 308 000	38 417 400	39,08 %
SZ	1 655 000	11 292 900	688,10 %	26 366 853	33 648 700	127,62 %	16 240 913	12 783 100	78,71%	12 284 631	15 902 500	129,45 %
US-DEU	59 862 000	34 033 550	56,85 %	18 571 000	0	0,00%	-	-	-	-	-	-
VV	-	-	-	-	-	-	108 047 076	56 912 700	52,67%	-	-	-
TOP09	-	-	-	-	-	-	107 165 870	87 383 300	81,54%	70 303 420	59 635 700	84,83 %
Celkové náklady SR	-	441 620 600	-	-	514 154 700	-	-	502 200 400	-	-	483 407 200	-

Zdroj: Zpracováno autory na základě Výročních zpráv jednotlivých politických stran a hnutí, Ministerstvo financí ČR



## **B. Příspěvek na činnost**

Rozlišujeme 2 typy tohoto příspěvku – příspěvek na mandát a stálý příspěvek

### 1) Příspěvek na mandát

- Podmínky podpory: zvolený alespoň jeden poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy
- Výše podpory:
  - na mandát poslance nebo senátora náleží politické straně či hnutí ročně 855 000 Kč
  - na mandát člena zastupitelstva kraje a člena zastupitelstva hlavního města Prahy náleží politické straně či hnutí ročně 237 500 Kč.

### 2) Stálý příspěvek

- Podmínky podpory: zisk 3 % hlasů ve volbách do poslanecké sněmovny ČR
- Výše podpory: ročně 6 000 000 Kč, a za každých dalších i započatých 0,1 % hlasů (nad 3%) obdrží politická strana či hnutí ročně 200 000 Kč. Maximální limit je 10 000 000 Kč (nad 5 % obdržených hlasů, příspěvek se dále nezvyšuje)

*Zdroj: § 20 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích*

## **C. Poskytování vysílacího času v České televizi a v Českém rozhlasu v období před volbami**

- Podmínky podpory: aktivní na volbách, tedy politická strana či hnutí kandiduje ve volbách
- Forma podpora: 14 hodin vysílacího času ve veřejnoprávních subjektech, které je rovným dílem rozděleno mezi všechny kandidující strany

*Zdroj: § 16 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky*

## **D. Příspěvek na fungování poslanecké kanceláře a poslaneckých klubů**

- Podmínky podpory: vytvoření poslaneckého klubu, který má minimálně 10 členů
- Forma podpory: kluby mají právo používat místnosti v Poslanecké sněmovně a na úhradu nákladů získává klub příspěvek ze státního rozpočtu, a to na základě počtu poslanců v daném klubu;
- Výše podpory: hodnota tohoto příspěvku je každoročně nově ustanovována Organizačním výborem a schvalován Sněmovnou
- Například pro rok 2013 činí pevná částka na kluby 24 500 Kč a variabilní částka na člena 3 550 Kč.

*Zdroj: § 77 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a Usnesení Poslanecké sněmovny č. 340 z 24. 1. 2013*

## **E. Daňové zvýhodnění**

- Podmínky podpory: registrace politické strany či hnutí
- Forma podpory:
- osvobození členských příspěvků, příjmů z loterií a tombol od DPP
- snížení daňového základu až o 30 %, maximálně však o 1 mil. Kč, jsou-li takto získané prostředky použity na financování činností, z nichž získané příjmy nejsou předmětem daně, a to nejpozději ve třech bezprostředně následujících zdaňovacích obdobích; pokud 30 % snížení činí méně než 300 000 Kč, lze odečíst 300 000 Kč, maximálně však do výše základu daně

**ÚKOL: Co víme o politických stranách v ČR**

1. Kolik máme aktuálně v České republice politických stran a hnutí? Kdo eviduje politické strany a hnutí? Kde tento údaj naleznete (případně i seznam politických stran a hnutí)?
2. Jaké povinnosti mají politické strany a hnutí se zveřejňováním svých výročních zpráv, mají výroční zprávy předepsanou formu?
3. Jaké vidíte argumenty pro a proti veřejné podpoře politických stran a hnutí?
4. Co je to volební kauce? Kterých politických stran či hnutí se týká?

**ÚKOL:** Vyberte si jednu politickou stranu či hnutí. Na základě dvou posledních výročních zpráv zanalyzujte její příjmovou a výdajovou stranu ročního hospodaření.

**READER:** Boháček, M. *Financování politických stran a hnutí z veřejných rozpočtů - komparace tří vybraných zemí, bakalářská práce, Masarykova universita, 2009, kapitola 1 a 2*

Komparace se zahraničím

Při komparaci můžeme porovnávat jednak legislativní prostředí pro vznik a působení politických stran a hnutí, také způsob a výši veřejné podpory (poměr veřejné podpory k celkovým příjmům pol. stran; vzhledem k státnímu rozpočtu či k HDP).

**Tabulka 17 Podíl veřejné podpory na příjmech politických stran**

	ČR	VB	SRN	FRANCIE	RUMUNSKO	KANADA
<b>rok</b>	2006	2006	2006	2000	2000	2006
<b>podíl</b>	63,4%	30,0%	31,0%	46,0%	30,9%	60,6%

Zdroj: BP Boháček, Neckářová, Žličař

**Tabulka 18 Podíl státního příspěvku politickým stranám na výdajích státního rozpočtu**

	ČR	VB	SRN	FRANCIE	USA
<b>rok</b>	2006	2006	2006	2005	2004
<b>podíl</b>	0,10%	0,01%	0,05%	0,03%	0,001%

Zdroj: BP Neckářová, Žličař

**Tabulka 19 Podíl veřejné podpory politickým stranám na HDP**

	ČR	FRANCIE	USA	RUMUNSKO	KANADA
<b>rok</b>	2006	2005	2004	2003	2006
<b>podíl</b>	0,0186%	0,0049%	0,0002%	0,001%	0,004%

Zdroj: BP Boháček, Žličař

**READER:** Nastudujte zahraniční praxi v oblasti veřejné podpory politickým stranám a hnutím. Srovnejte s ČR.

**Možné zdroje:**

- 1) Koutná, S. *Aktuální otázky financování politických stran v České republice. Masarykova universita, 2012.*

- 2) Pelikánová, J. *Financování politických stran v ČR a v zahraničí. Masarykova universita, 2006.*
- 3) Boháček, M. *Financování politických stran a hnutí z veřejných rozpočtů – komparace tří vybraných zemí. Masarykova universita, 2009.*
- 4) Neckařová, G. *Financování politických stran a hnutí z veřejných rozpočtů – komparace tří vybraných zemí. Masarykova Universita, 2007.*
- 5) Žlička, J. *Financování politických stran a hnutí z veřejných rozpočtů – komparace tří vybraných zemí. Masarykova universita, 2007.*
- 6) *Rigorózní práce Milan Čichoň: Právní aspekty financování politických stran. 2000.*
- 7) Casas-Zamora, Kevin: *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties. ECPR Press, 2005. 308s. ISBN 0-9547966-3-2.*

### Kontrola financování politických stran

Tak jako v jednotlivých státech různými způsoby podporují politické strany, dochází i k různým druhům kontroly. Nyní si ukažme na příkladu České republiky. Jak můžeme vidět níže, politické strany mají povinnost sestavování každoroční výroční zprávy, kde mimo jiné uvádějí seznam dárců. Existují také různé druhy sankčních opatření od pokud, přes ztrátu veřejného financování až po pozastavení činnosti či zrušení politické strany.

**Tabulka 20 Kontrola politických stran v ČR**

	ZPRÁVA	DARY	SANKCE	VEŘEJNÁ PODPORA	
				PŘÍMÁ	NEPŘÍMÁ
ČR	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO

Zdroj: IDEA, 2012

**ÚKOL:** Na základě výše naznačené tabulky proveďte komparaci 5 různých států s ČR.

Zdroj: IDEA, 2012

## 3 VLIV VOLEBNÍHO SYSTÉMU NA VEŘEJNOU POLITIKU

Pokud se malá skupinka má dohodnout na tom, jestli půjde odpoledne plavat nebo půjde do kina, pravděpodobně sladí své preference rychle a bez větších problémů. Čím ale počet lidí ve skupině bude narůstat a bude se jednat o závažnější téma, bude jednání složitější a delší (i dražší). V demokratických státech proto funguje princip zástupců, kteří jsou zvoleni na určité období, aby v duchu svých volebních programů za občany rozhodovali. Způsob jak je hlas občana/voliče transformován do podoby mandátu ovlivňuje rozložení moci v daném státě a tedy i veřejnou politiku. V této podkapitole budou prezentovány různé typy volebních systémů, vlivy na tyto systémy.

Před samotnou diskuzí volebních systémů je klíčové uvědomit si, jak (jako moc) ovlivní volební systém to, co se v dané společnosti děje (jaké má zákony, jaká je její ekonomické situace, spokojenost obyvatel...).

Začněme odzadu od hypotetické situace: Právě v rádiu hlásili, že bude znovu zavedená branná povinnost a raduji se/děsím se toho, že budu muset “na vojnu” a kladu si otázku, proč to chtějí zavést a mají vůbec právo mě proti mé vůli odvést? (... a jak souvisí branná povinnost s volebním systémem?)

- Kdo má právo navrhnout brannou povinnost? - Ministr, tedy vláda
- Kde se zjeví vláda? - jmenuje ji prezident
- Na základě čeho ji jmenuje prezident? - Na základě povolebních jednání politických stran a na základě toho, že vláda získá důvěru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR

- Kde se vezme Poslanecká sněmovna? - Na základě voleb
- Co způsobí, že ve sněmovně sedí tito lidé a tyto strany a ne někdo kdo jiný? - volební systém... a to kolik lidí přišlo volit a koho volili.

Volební systém je tedy to, co (významně) ovlivní, kdo získá mandát o něčem rozhodovat - tedy kdo se stane zastupitelem voličů. Mohlo by se zdát, že samotný volební systém je bezvýznamný v kontextu dalších faktorů, ale tak jako motor je zásadní pro auto, je volební systém zásadní pro fungování demokracie.

Velmi zjednodušeně lze říci, že ať použijeme jakýkoliv volební systém, vždycky někomu ublížíme a někomu pomůžeme. Otázka je komu a jak moc.

#### **NAHLÉDNĚTE DO:**

- 1) *Policy Studies Review Annual, volume 5. editor Irving Louis Horowitz. 768 s. ISBN 978-0-8039-1315-8 - kapitola 10*
- 2) *SULLIVAN, J. L., O'CONNOR, R. E. Electoral Choice and Popular Control of Public Policy: The Case of the 1966 House Elections. The American Political Science Review. Vol. 66, No. 4. Dec., 1972. pp. 1256-1268*

Volební systém v našem prostředí, tedy v demokratické společnosti, naplňuje základní prvky volebního práva (Cabada, Kubát 2002):

- *Všeobecnost*: možnost práva volit je dáno všem občanům, kteří splnili legislativní pravidla (právo volit bylo v minulosti omezováno podle pohlaví, rasy, majetkové třídy, apod., ale některá omezení tohoto práva přetrvává i v moderní společnosti – dle věku a státní příslušnosti, příp. zdravotní způsobilosti),
- *Rovnost*: všechny správně odevzdané hlasy mají stejnou váhu, systém neumožňuje diskriminovat či zvýhodňovat určité skupiny obyvatelstva
- *Přímost*: volič projeví své preference volbou kandidáta či strany přímá volba – uplatňováno pro dolní komory parlamentů; své preference může projevít i formou nepřímé volby, kdy volí svého zástupce (volitele), který jej v konečné volbě bude zastupovat – uplatňováno pro volbu zástupců horních komor parlamentů a hlav státu.
- *Tajné hlasování*: zabezpečuje svobodnou volbu bez nátlaku či penalizace voliče za jeho volbu

Volba, ale není jediným způsobem výběru politické elity. Jak uvádí Chytilík (2009) nalezneme alternativy k přímé či nepřímé volbě: uzurpace, ustavení rodem (dědictví), ustanovení z titulu zastávání jiné funkce (dosazení ex offio), ustanovení jmenováním, dosazení konkurzem, ustavení aklamací, kooptace, ustavení plebiscitem či losování.

#### Dělení volebních systémů

Ač by se mohlo zdát, že dělení volebních systémů může být jednoduché, nepanuje mezi autory shoda. Jednotliví autoři přikládají třídícím kritériím různou důležitost. Dále je nutné podotknout, že volební systém daného státu/země má svůj historický vývoj a proto de facto nenalezneme dva zcela stejné systémy. *V dělení bereme do úvahy tyto kritéria:*

- volební formule (způsob rozdělení mandátů),
- počet mandátů ve volebním obvodu,
- celkový počet mandátů,
- možnost volby kandidáta,
- všeobecnost voleb,
- umělá uzavírací klauzule,
- počet skrutinií (kol) a jejich pravidla,
- stranicko-politický systém,
- kontrola průběhu a výsledků voleb,

- financován voleb, volebních nákladů a pravidla volebních kampaní. (Gerloch, 1995)

Aniž bychom zacházeli do přílišných podrobností, shrňme si hlavní myšlenky jednotlivých volebních systémů (podrobnosti k jednotlivým systémům hledejte ve specializované literatuře):

*Většinové volební systémy* – vítězí kandidát/kandidátní listina s nejvíce hlasů, kdy rozlišujeme systémy podle většiny relativní a absolutní (či kvalifikovaná relativní, kvalifikovaná absolutní). Dále můžeme dělit systémy dle počtu kol a jejich pravidel, počtu mandátů ve volebním obvodu.

- *Poměrové volební systémy* – mandáty jsou děleny mezi kandidáty/kandidátní listiny v určitém poměru. Systémy dále můžeme dělit dle způsobu přepočtu hlasů na mandáty, charakteru volebních obvodů, uzavírací klauzule.
- *Semiproporční volební systémy* – využívají většinové techniky na přidělení mandátů, nicméně není zaručeno vítězství pouze jednomu kandidátovi/kandidátní listině. Vnitřně jsou tyto děleny systémy dle počtu hlasů, kterými volič disponuje ve vztahu k počtu mandátů ve volebním obvodu, a možností udělování svých hlasů (jednomu či více kandidátům).
- *Smíšené volební systémy* – uplatňují techniky jak většinového, tak poměrového volebního systému, přičemž obě techniky mají podíl na přidělení části mandátů.

**ÚKOL:** Zjistěte, jaký systém/y jsou používány při volbách v ČR: v komunálních volbách, při volbách do parlamentu, senátu a jak je volen prezident ČR?

**READER:** Který volební systém je nejlepší?

*Bowler, S, Farrell, D M and Pettitt, R T. 2005. Expert opinion on electoral systems: So which electoral system is "best"? Journal of Elections, Public Opinion & Parties, 15(1), pp. 3-19. ISSN 1745-7289*

*alternativně*

*CHYTILEK, R. a kol.: Volební systémy. Vyd. 4., V Portálu 1. Praha: Portál, 2009, 375 s. ISBN 978-80-7367-548-6. - kap. 4.1*

### Listinné poměrné volební systémy – parlamentní volby v ČR

Tento typ volebního systému nabývá mnoha podob a jeho podrobnější klasifikace by byla obtížnější, proto zde uvedeme proměnné, které ovlivňují konkrétní podobu volebního systému (Novák, Lebeda a kol., 2004):

- **Velikost volebního obvodu** – tedy počet mandátů rozdělující se v daném obvodu. S vyšším počtem mandátů v obvodu, roste míra proporcionality (poměr mezi odevzdanými hlasy a získanými mandáty).
- **Volební formule** – způsob přepočtu hlasů na mandáty, který nabývá dvou podob:
  - *volební kvóty* – někdy také označované jako volební (mandátové) číslo, které je výsledkem podílu odevzdaných hlasů a počtu mandátů v daném volebním obvodu; kandidát tedy získává počet mandátů jako výsledek celočíselného dělení svých hlasů mandátovým číslem; tento způsob má i své modifikované varianty, různé metody jsou uplatňovány i pro zbytkové mandáty (nerozdělené v prvním skrutiniu);
  - *volební dělitelé* – mandáty jednotlivým kandidátům jsou rozdělovány postupně na základě aktuálních průměrů hlasů, počet hlasů jednotlivých kandidátů je postupně dělen číselnou řadou (1,2,3 ...) a mandát připadne kandidátovi s aktuálně nejvyšším počtem hlasů; i tento způsob má své modifikace, výhodu ale je, že všechny hlasy jsou rozděleny v prvním skrutiniu.

- **Uzavírací klauzule, kvorum** – zákonné minimum hlasů, které je nutné získat pro vstup do skrutinia k rozdělování mandátů, může být stanovena na celostátní úrovni i na úrovni volebního obvodu; smyslem je zabránění přílišného tříštění zastoupení stran v parlamentu
    - *volební klauzule* je stanovena procentem hlasů (např. v ČR 5 % z celkových odevzdaných hlasů),
    - *volební kvorum* je stanoveno absolutním minimem (např. 5 000 hlasů)
  - **Počet úrovní volebních obvodů**, resp. počet skrutinií a jejich charakter – způsob rozdělování mandátů ve vyšších úrovních obvodů, či rozdělení zbytkových mandátů ve vyšších skrutiniích
- Některí autoři dále uvádějí další vliv (Chytilík a kol., 2009):
- **Charakteristika kandidátní listiny** – kdy je dána voličům různá možnost zasahovat do kandidátní listiny, udělovat preferenční hlasy (neboli “kroužkování” těch, které chci na kandidátce upřednostnit);

**CASE STUDY: Vliv volebních metod na výsledky voleb**

*Mějme 5 politických stran (A, B, C, D, E). Strana A získala 36 000 hlasů, strana B 25 000 hlasů, strana C 18 000 hlasů, strana D 11 000 hlasů a strana E 5 000 hlasů. Celkově tedy bylo ve volbách odevzdáno 95 000 hlasů, které se přerozdělí na 10 mandátů. Nyní si ukážeme vliv různých metod volebních kvót.*

*Mandátové číslo M je obecně rovno podílu odevzdaných hlasů (V) ku počtu mandátů (S), tedy  $M = 95\,000 / 10 = 9\,500$ . Počet mandátů pro jednotlivé strany získáme podílem počtu hlasů pro jednotlivé strany ku mandátovému číslu (dělení beze zbytku, např. strana A  $36\,000 / 9\,500 = 3$ ). Při tomto způsobu přepočtu hlasů na mandáty nemusí dojít v prvním skrutiniu k rozdělení všech mandátů. Jednotlivé metody volebních kvót upravují obecný vzorec výpočtu mandátového čísla, jak můžete vidět v následující tabulce.*

Metoda volebních kvót	Strana					Počet přidělených mandátů
	A	B	C	D	E	
	36 000	25 000	18 000	11 000	5 000	
Hareova ( $M=V/S$ )	3	2	1	1	0	7
Hagenbach-Bischoffova ( $M=V/(S+1)$ )	4	2	2	1	0	9
Imperialiho ( $M=V/(S+2)$ )	4	3	2	1	0	10
Zesílená Imperialiho ( $M=V/(S+3)$ )	4	3	2	1	0	10

*Různé metody volebních kvót přidělily (během prvního skrutinia) různý počet z celkových 10 mandátů. Také si všimněte rozdílů mezi přidělenými mandáty jednotlivým stranám.*

*Zdroj: Kahánková, N.: Alternativní volební systémy v podmínkách České republiky(DP)*

*Nyní nastudujte vliv velikosti přidělování mandátů pomocí metody volebních dělitelů a vliv velikosti volebního obvodu (počet rozdělovaných mandátů). Následně replikujte přepočty hlasů na jiné rozložení hlasů mezi politické strany – např. větší počet menších stran, 2 silné strany a 3 menší strany, 4 srovnatelné strany, apod.*

*Poté proveďte rozdělování mandátů na skutečných datech voleb roku 2013. Užijte jinou volební formuli než je nyní používána v ČR, výsledky komparujte. Při komparaci zvažte i další vlivy na podobu volebního systému (např. volební účast, disciplinovanost voličů stálých stran vs. množství voličů nových stran, rigidita politických stran vs. možnosti vstupu nových stran apod.)*

**READER: Jak tedy vybrat volební systém?**

**ARROW, K. J. Social choice and individual values. 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 1963, xi, 124 s. ISBN 0300013647.**

**KUBÁT, M.: Jaký volební systém pro Českou republiku? Revue Politika 7-8/2013. Dostupné na: <<http://www.revuepolitika.cz/clanky/1889/jaky-volebni-system-pro-ceskou-republiku>>**

## LITERATURA

- [1] ARROW, K. J. Social choice and individual values. 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 1963, xi, 124 s. ISBN 0300013647.
- [2] CABADA, L.; KUBÁT, M. a kol.: Úvod do studia politické vědy. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. 445 s. ISBN 80-86432-41-6.
- [3] BOHÁČEK, M. Financování politických stran a hnutí z veřejných rozpočtů – komparace tří vybraných zemí. Masarykova universita, 2009.
- [4] CASAS-ZAMORA, Kevin: Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties. ECPR Press, 2005. 308s. ISBN 0-9547966-3-2. [online]. [cit. 20. 6. 2013]. Dostupné na:  
<<http://books.google.cz/books?id=HEkEFSmU8l8C&printsec=frontcover&hl=cs#v=onepage&q&f=false>>
- [5] ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. VOLBY.CZ. 2013. [online]. Dostupné na:  
<<http://www.volby.cz/>>
- [6] ČICHON, Milan. Právní aspekty financování politických stran. Rigorózní práce. 2000.
- [7] DAVIDSON, Diane: Political Financing in Canada: Achieving a Balance [online]. IFES White Papers Series. Berlin: Humboldt University, 2007, 15 s. [online]. [cit. 25. 6. 2013]. Dostupné na:  
<[http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2007/1123/FINAL%20conference%20paper%20berlin\\_eng.pdf](http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2007/1123/FINAL%20conference%20paper%20berlin_eng.pdf)>
- [8] GERLOCH, A., aj.: Volby v demokracii: soubor přednášek. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 1995. 154 s.
- [9] CHYTILEK, R. a kol.: Volební systémy. Vyd. 4., V Portálu 1. Praha: Portál, 2009, 375 s. ISBN 978-80-7367-548-6.
- [10] International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Political Finance Database. [online]. c2012 [cit. 15. 1. 2013]. Dostupné na: <<http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>>
- [11] KAHÁNKOVÁ, N.: Alternativní volební systémy v podmínkách České republiky. [Diplomová práce]
- [12] KOUTNÁ, S. Aktuální otázky financování politických stran v České republice. Masarykova universita, 2012.
- [13] KUBÁT, M.: Jaký volební systém pro Českou republiku? Revue Politika 7-8/2013. Dostupné na:  
<<http://www.revuepolitika.cz/clanky/1889/jaky-volebni-system-pro-ceskou-republiku>>
- [14] MINISTERSTVO FINANCÍ ČR: Financování politických stran. [online]. [cit. Dne 31. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/financovani-politickyh-stran>>

- [15] Ministerstvo vnitra ČR: Proplácení hlasů. [online]. [cit. Dne 31. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/proplaceni-hlasu.aspx>>
- [16] NECKÁŘOVÁ, G. Financování politických stran a hnutí z veřejných rozpočtů – komparace tří vybraných zemí. Masarykova Universita, 2007.
- [17] NOVÁK, M., LEBEDA, T. a kol.: Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004. 485 s. ISBN 80-86473-88-0.
- [18] OUTLÝ, Jan: Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran. 1. vyd. Olomouc: Periplum, 2003, 136 s. ISBN 80-86624-12-9.
- [19] PELIKÁNOVÁ, J. Financování politických stran v ČR a v zahraničí. Masarykova universita, 2006.
- [20] Policy Studies Review Annual, volume 5. editor Irving Louis Horowitz. 768 s. ISBN 978-0-8039-1315-8
- [21] SULLIVAN, J. L., O'CONNOR, R. E. Electoral Choice and Popular Control of Public Policy: The Case of the 1966 House Elections. The American Political Science Review. Vol. 66, No. 4 . Dec., 1972. pp. 1256-1268
- [22] ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol.: Financování politických stran v České republice. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 94 stran. ISBN 80-210-1811-9.
- [23] Parlamentní knihovna: Výroční zprávy politických stran a hnutí v ČR, r. 2003, 2004, 2010, 2012.
- [24] Usnesení Poslanecké sněmovny č. 340 z 24. 1. 2013
- [25] Volby.cz: Celkové výsledky hlasování. 2013. [online]. [cit. Dne 31. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://www.volby.cz/pls/ps2013/ps2?xjazyk=CZ>>
- [26] Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích
- [27] Zákon č. 586/ 1992 Sb., o daních z příjmů
- [28] Zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
- [29] Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky
- [30] ŽLIČAŘ, J. Financování politických stran a hnutí z veřejných rozpočtů – komparace tří vybraných zemí. Masarykova universita, 2007.



# MODUL 5

## PŘÍPADOVÉ STUDIE VYBRANÝCH VEŘEJNÝCH POLITIK

### 1 VYBRANÉ VEŘEJNÉ POLITIKY

#### 1.1 Bytová politika

Mezi autory panuje shoda v definici bydlení jako základní lidské potřeby (někdy označována i jako existenční). Naplnění této potřeby je důležité pro další socioekonomický rozvoj jedinců a domácností, i když samotné naplňování této potřeby je ovlivněno mnoha faktory jako např. geografie, historický vývoj, ekonomické prostředí apod. (např. Krebs, 2010, s. 399; Baková, 1997, s. 7). O důležitosti bydlení jistě svědčí zařazení ho mezi základní práva dle Všeobecné deklarace lidských práv: „Každý má právo na takovou životní úroveň, která by byla s to zajistit jeho zdraví a blahobyt i zdraví a blahobyt jeho rodiny, počítajíc v to zejména výživu, šatstvo, byt a lékařskou péči, ...“ (OSN, 25. článek).

#### **READER: specifika bydlení**

***Oblast bydlení, trh s nemovitostmi, má své specifika: úzká svázanost s lokalitou (fixace v prostoru), vysoká heterogenita zboží a její vliv na nabídku/poptávku, vysoké transakční náklady, role a postavení státu ... Nastudujte***

***LUX, M., KOSTELECKÝ, T.. Bytová politika: teorie a inovace pro praxi. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON) v koedici se Sociologickým ústavem AV ČR, 2011, 229 s. ISBN 9788074190681. - kap. 2***

***POLÁKOVÁ, O. Bydlení a bytová politika. Vyd. 1. Praha: Ekopress, 2006, 294 s. ISBN 8086929035. - kap. 1.2***

Bytovou politikou jsou pak chápány aktivity státu v oblasti bydlení. Na světě nenalezneme dva stejné přístupy, nicméně můžeme určité společné znaky, podle kterých můžeme dělit bytové politiky dle (Poláková, 2006, s. 28-29):

- rozsahu intervence státu na trhu s byty:
  - doplňková bytová politika (př. Velká Británie),
  - komplexní bytová politika (př. Francie, severské státy).
- druhu sociální politiky (druhu sociálního státu):
  - sociálně demokratický model
  - korporativistický model
  - liberální model
  - rudimentární model
  -

Obecně můžeme tedy bytovou politiku charakterizovat jako: „systém poptávkově orientovaných podpor, nabídkově orientovaných iniciativ a přímých zásahů státu na bytovém trhu, které jsou nutné k optimální alokaci bytů, které je specifickým svou komplexností, pevným umístěním apod.“ (Krebs, 2010, s. 399)

#### **READER + ÚKOL: Typy bytových systémů**

***Nastudujte různý pohled na bytovou politiku státu, jaké role má stát. Určete rozdílnosti jednotlivých pohledů. Zaklasifikujte Českou republiku a její bytovou politiku.***

***POLÁKOVÁ, O. Bydlení a bytová politika. Vyd. 1. Praha: Ekopress, 2006, 294 s. ISBN 8086929035. - kap. 2.1***

**LUX, M., KOSTELECKÝ T. *Bytová politika: teorie a inovace pro praxi*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON) v koedici se Sociologickým ústavem AV ČR, 2011, 229 s. ISBN 9788074190681. – kap. 3**

Nástroje, které bytová politika používá, můžeme rozdělit na nástroje orientované na podporu nabídkové strany a na nástroje podpory poptávkové strany. Přičemž jsou státy většinou ve větší míře rozvíjeny nástroje poptávky, jako efektivnější a pružnější nástroj (Wildmannová, 2005). Mezi nástroje podpory poptávky řadíme (Lux, Kostelecký, 2011,):

- příspěvky na bydlení (granty, dotace a dávky občanům)
- daňové zvýhodnění, úlevy
- podpora stavebního spoření
- úvěrová podpora

**READER + ÚKOL: Veřejná podpora bydlení**

***Nastudujte a argumentujte pozitiva a negativa veřejné podpory nabídky a podpor poptávky po bydlení.***

***LUX, M. *Bydlení - věc veřejná: sociální aspekty bydlení v České republice a zemích Evropské unie*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002, 287 s. ISBN 8086429121.***

***LUX, M., KOSTELECKÝ T. *Bytová politika: teorie a inovace pro praxi*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON) v koedici se Sociologickým ústavem AV ČR, 2011, 229 s. ISBN 9788074190681. – kap. 3***

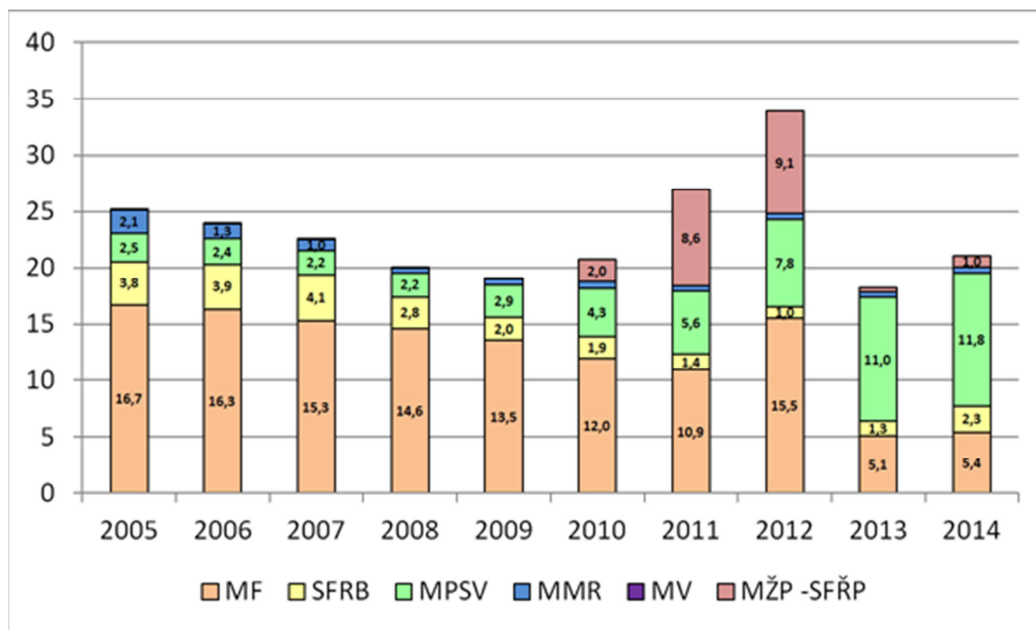
***MMR ČR: *Koncepce bydlení České republiky do roku 2020*. 2011. Dostupné na: <<http://databaze-strategie.cz/cz/mmr/strategie/koncepce-bydleni-cr-2010-2020>> kap. 2.2.4***

**Identifikace aktérů a nástrojů**

Česká republika definuje svoji roli státu jako subjektu, který by měl: „*vytvářet stabilní prostředí posilující odpovědnost jeho občanů za sebe sama a zvyšovat jeho motivaci k zajištění si svých základních potřeb vlastními silami.*“ (MMR, 2011). Zároveň se ale hlásí k určité míře solidarity i v oblasti bytové politiky. Tedy v odůvodnitelných případech, kdy si občan není schopen zajistit tuto svoji potřebu, je povinností zajistit mu bydlení na státu (MMR, 2011).

Ústředním orgánem pro bytovou politiku v České republice je Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (dále jen MMR ČR). Řídí a koordinuje činnosti v rámci bytové politiky na základě zákona č. 2/1969, Sb. Za účelem podpory bydlení byl zřízen Státní fond rozvoje bydlení (dále SFRB), jako právnická osoba MMR ČR (zákon č. 211/2000, Sb.). Bydlení je dále podporováno i dalšími ministerstvy: Ministerstvo financí, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo vnitra (MMR, 2011). Na tyto programy navazují i činnosti vykonávané v samostatné působnosti obcí, které se starají i o uspokojování bytových potřeb svým obyvatel (zákon č. 128/2000 Sb.).

Graf 4 Výdaje státu na bydlení (mld. Kč)



Zdroj: vlastní zpracování na základě MMR: Vybrané údaje o bydlení, 2014b

**ÚKOL: Vyhledejte konkrétní podpory/ programy z oblasti bydlení, určete subjekt, který podporu poskytuje a za jakým účelem (tedy určete cílovou skupinu podpory)**

**HINT**

- 1) Ministerstvo pro místní rozvoj (podpora výstavby technické infrastruktury, podporovaných bytů, regenerace bydlení, podpora při živelných pohromách)
- 2) Státní fond rozvoje bydlení (podpora výstavby, oprav a modernizace bydlení),
- 3) Ministerstvo financí (stavební spoření, daňové úlevy),
- 4) Ministerstvo životního prostředí (Zelená úsporám),
- 5) Ministerstvo práce a sociálních věcí (sociální dávky na bydlení, příspěvek na úpravu bytu, příspěvek na úhradu za užívání bezbariérového bytu),
- 6) Ministerstvo vnitra (zabezpečení integrace azylantů).

Kromě státu a občanů vstupují do oblasti bydlení další subjekty v realizaci svých cílů. Mohou to být různé podnikatelské a neziskové subjekty a jejich sdružení např. v oblasti stavebnictví, sociálního bydlení, bytových domů apod. V neposlední řadě v této oblasti působí i organizace zabývající se výzkumem bytové politiky.

Podívejte se např. na: Hnutí na obranu majitelů realit (HOMR), Občanské sdružení majitelů domů, bytů a dalších nemovitostí v ČR (OSMD), Sdružení nájemníků ČR (SON), Institut regionálních informací (IRI), Ústav územního rozvoje apod.

Česká republika pro oblast bytové politiky pravidelně vypracovává strategický dokument – Koncepce bydlení České republiky (současná koncepce je do roku 2020). Snahou je sladit aktivity v rámci veřejného sektoru pro naplnění vytyčených cílů v rámci bytové politiky.

**READER + ÚKOL: Koncepce bydlení České republiky**

**Nastudujte a poté odpovězte následující otázky:**

**Jaké jsou cíle Koncepce bydlení České republiky do roku 2020?**

***Jak se České republice daří naplňovat cíle vytyčené v strategickém dokumentu?***

***Jak se liší současná koncepce od předešlé?***

MMR ČR: Koncepce bydlení České republiky do roku 2020

Zpráva o plnění úkolů uložených v Koncepci bydlení České republiky do roku 2020 za rok 2013

### Bytový fond v ČR

V návaznosti na Sčítání lidu, domů a bytů (dále SLDB) se každých 10 let provádí porovnání stav a rozvoj bytového fondu v ČR. Mezi těmito lety se provádí různé výběrové šetření např. Životní podmínky (SILC). V následujících tabulkách bude porovnána situace roku 2001 a 2011.

**Tabulka 21 Základní charakteristiky ČR**

	<b>SLDB 2001</b>	<b>SLDB 2011</b>
Počet obyvatel ČR	10 230 060	10 436 560
Počet hospodářících domácností*	4 216 085	4 375 122
Velikost bytového fondu	4 366 293 bytů	4 756 572 bytů
z toho obydlených bytů:	3 827 678 bytů	4 104 635 bytů
dle právního důvodu užívání bytů:		
ve vlastním domě	1 371 684	1 470 174
v osobním vlastnictví	421 654	824 076
nájemní	1 092 950	920 405
družstevní	548 812	385 601
dle vlastníka domu:		
fyzická osoba	1 760 173	1 894 868
obec, stát	675 837	372 214
bytové družstvo	541 812	451 217
jiná právnická osoba	156 281	107 068
spoluvlastnictví vlastníků bytů	-	908 997
kombinace vlastníků	512 922	259 746

*\*Hospodářící domácnost tvoří osoby, které společně hospodaří, tj. společně hradí výdaje domácnosti, jako je strava, náklady na bydlení aj. Společné hospodaření se vztahuje i na děti, které do příslušné domácnosti patří, i když samy na výdaje domácnosti nepřispívají.*

*Zdroj: zpracováno na základě dat ČSÚ (2014), MMR (2014b)*

### Charakteristiky bytového fondu dle SLDB 2011

- na 1 obydlený byt připadalo průměrně 2,3 osob,
- 89% hospodářících domácností bylo v bytě s 1 hospodářící domácností
- průměrná obytná plocha na 1 obydlený byt 65,3m<sup>2</sup>,

- průměrný počet obytných místností bytu 3,7 (do výpočtu je započítána i kuchyň),
- převážná většina (91,6%) obydlených bytů bylo ve standardní kvalitě,
- více než ¼ neobydlených bytů sloužila k rekreaci
- technická vybavenost: 87,3 % obydlených bytů bylo s ústředním topením i úplným příslušenstvím, téměř 80 % obydlených bytů je napojeno na kanalizační přípojku

#### ÚKOL: Bytový fond v ČR

Srovnajte charakteristiky bytového fondu SLDB 2011 a SLDB 2001

Český statistický úřad (2014). Sčítání lidu, domů a bytů 2011. Dostupný na: <<http://www.scitani.cz/>>

Dále srovnajte spokojenost občanů s bydlením v ČR – Postoje k bydlení 2001 a 2013

LUX, M.: Jak spokojeni jsou čeští občané se svým stávajícím bydlením. Postoje k bydlení v ČR 2001. Dostupný na: <<http://seb.soc.cas.cz/index.php/realizovanevyzkumy/36-czech/vyzkumy/67-postoje-k-bydleni-v-cr-2001>>

SUNEGA, P., BOUMOVÁ, I., KÁŽMÉR, L., LUX, M.: Jak jsme spokojeni se svým bydlením? Jak si představujeme své ideální bydlení? Postoje k bydlení 2013. 2014. Dostupný na: <<http://seb.soc.cas.cz/index.php/realizovanevyzkumy/36-czech/vyzkumy/69-postoje-k-bydleni-2013>>

#### Tvorba a realizace VP

##### CASE deregulace nájemného do r. 2012 -

- o Co je to regulace, regulace cen bytů – pozitiva/negativa

§ Pohledy na regulaci cen státem – pozitiva negativa – vypsát literaturu

§ Úkol pro studenty: Jak je tomu v zahr.?

HINT regulace cen bytů v zahraničí – zahr. Články 2-3 (DP str. 18)

- o Průběh deregulace

§ Reader DP bc. Ctirad Čepička: Průběh a dopady deregulace nájemného v České republice

§ ŠPALKOVÁ, Dagmar a Jiří ŠPALEK. Does Rent Deregulation Influence Housing Tenure Choice? The Case of the Czech Republic. Ekonomický časopis, SAP - Slovak Academic Press, 2014, roč. 62, č. 7, s. 111-123. ISSN 0013-3035.

##### - Identifikace souvislosti s dalšími VP

- o Soc. pol., průmysl - stavebnictví

##### Zhodnocení souvislosti a dopadů

§ Úkol pro studenty: Medializace: kdo a jak a proč se stavěl/argumentoval k deregulaci

##### - Diskuse, závěr

##### - Úkol pro studenty

##### - pohled restituenta a důchodce 3+1

- <http://www.finance.cz/zpravy/finance/271151-o-regulaci-a-deregulaci-najemneho/>

- <http://www.osmd.cz/regulace-najemnich-vztahu-1404036548.html>

- <http://business.center.cz/business/pravo/zakony/zvysovani-najemneho-bytu/>

<http://www.mmr.cz/cs/Systemove-stranky/Vyhledavani?searchtext=deregulace&searchmode=anyword>

## 1.2 Sociální pomoc

### 1.3 Vyrovnávání nerovností mezi administrativními lokalitami

Během historického vývoje území státu postupně dochází k různým typům členění a dělení jeho území, díky čemuž vznikají menší územní jednotky v rámci celostního území daného státu. Členění mohou být různého charakteru a většinou se liší dle účelu, k čemu mají sloužit. Když pomineme základní správní členění na municipality s vlastní samosprávou a právní subjektivitou, tak největší změnou v tomto ohledu v případě ČR bylo vytvoření krajů, které sdružují větší území také do své samosprávy. Nicméně existují další typy a formy menších územních celků na našem území s různými účely.

**ÚKOL:** Najděte další příklady dělení území na menší celky či vytváření nejrůznějších sdružení a identifikujte jejich účel. Také se zkuste zamyslet, jestli tyto celky mají opodstatnění a význam.

**HINT:** Nemusí se jednat pouze o uvedené územně samosprávné celky, ale také třeba o různé svazky, skupiny či rady aj.

Díky těmto nerůznějším detailnějším členěním území státu lze poznat různorodost celistvého území a vzhledem k existenci řady různých indikátorů a územních, demografických či ekonomických charakteristik je možné je pozorovat i z mnoha různých dimenzí a úhlů pohledu. Subsidiárně strukturovaný administrativní aparát je tak díky tomu schopen spravovat celé území státu se znalostí regionálních a lokálních podmínek. Některé typy regionálních odlišností mohou být přínosné (například díky efektu konkurence nebo komparativní výhody), některé regionální odlišnosti ale mohou být negativního charakteru (například vyšší kriminalita, nezaměstnanost, nebo třeba nižší ekonomická úroveň). Tato část se zabývá výskytem disparit na území státu (v tomto případě ČR), které samy o sobě nutně nemusí znamenat problém z hlediska existence a fungování daného státu, ale jejich extremizace již může znamenat určitý problém.

**ÚKOL:** Pokuste se definovat pojem disparita a určit typologii disparit, tj. jaké druhy disparit lze najít nebo jakými znaky či vlastnostmi disponují?

**HINT:** Odpovědi hledejte v následujícím dokumentu *Regionální disparity. (2007)*. dostupné na:

[http://disparity.idealnihosting.cz/dokumenty2/RD\\_0701.pdf](http://disparity.idealnihosting.cz/dokumenty2/RD_0701.pdf)

S možností vzniku těchto extrémních podmínek a situací v různých podobách souvisí určitá rizika, které státní aparát či administrativa mohou identifikovat jako nebezpečné pro fungování či dokonce existenci státu a z díky tomu mohou vznikat různé incentivy ustíci v důsledku například do vzniku intervencí ze strany státu. V další části bude tento proces popsán blíže, ale nejdříve je nutné identifikovat a charakterizovat obecně samotný institut intervencí. Příčiny pro vznik intervencí mohou být jak ekonomického, tak i neekonomického charakteru.

**ÚKOL:** Identifikujte konkrétní oblasti a důvody vzniku intervencí v ČR ze strany státu. Polemizujte, zda je daná intervence ze strany státu opravdu nutná, či zda by daná situace nešla vyřešit prostřednictvím jiného způsobu řešení.

**READER:** Podívejte se na příklady, důvody a řešení v následujících dvou studiích.

[http://www.london.gov.uk/mayor/economic unit/docs/rationale for public sector intervention .pdf](http://www.london.gov.uk/mayor/economic%20unit/docs/rationale%20for%20public%20sector%20intervention.pdf)

<http://www.saylor.org/site/wp-content/uploads/2012/06/Transportation-Economics.pdf>

Následující část se na konkrétním příkladu snaží poukázat na snahu státu ve formě určité politiky o vyrovnávání nerovností mezi jednotlivými oblastmi, aby nedocházelo v průběhu času k velkým regionálním rozdílům, které by v extrémních podmínkách mohly vést až k ohrožení územní celistvosti státu či přelévání negativních jevů z postižených území do jiných.

**READER: Snahy o odtržení území od státu bývají různého charakteru. Na příkladu Itálie jsou vidět snahy o odtržení vlivem regionálních ekonomických nerovností. Přečtěte si důvody v následujícím článku a zkuste zaujmout pozici centrální vlády. Jak se má k tomuto problému postavit?**

<http://zpravy.ihned.cz/c1-54960760-jizni-tyrolsko-se-chce-odtrhnout-od-italie-stary-sen-posilila-hospodarska-krize>

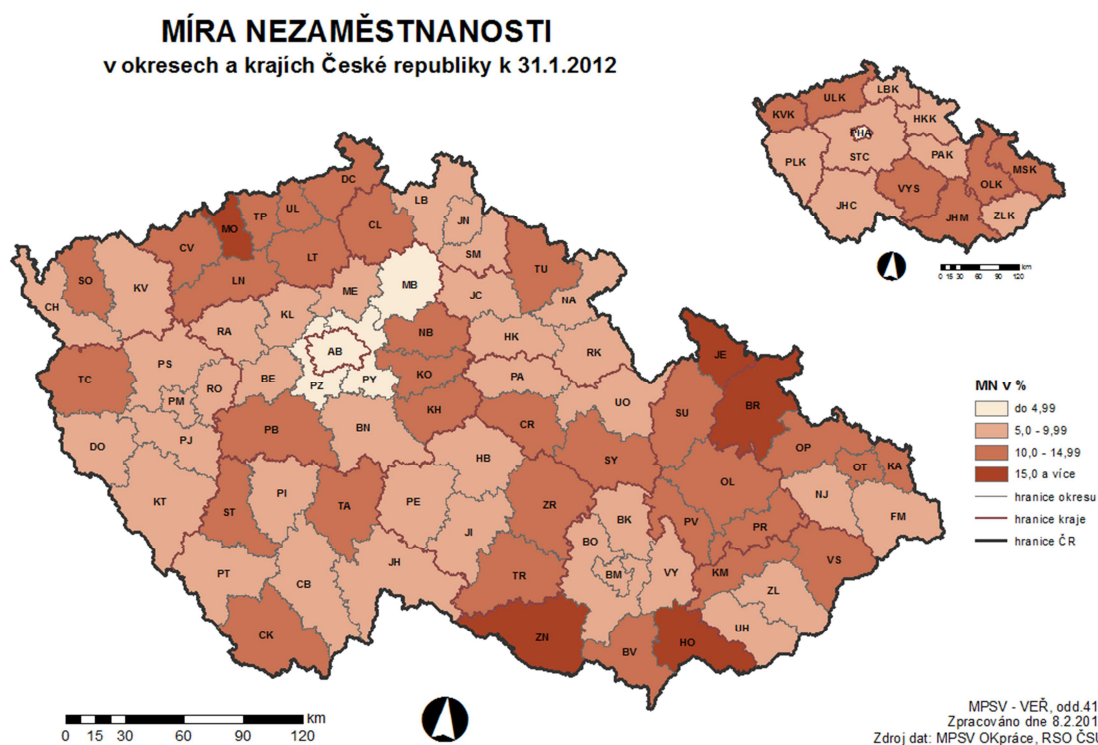
### Definice a struktura problému

Fragmentace území ČR probíhá více způsoby a formami. Jedním z používaných je dělení území dle správy, vykonávání úkolů a povinností různého charakteru (viz. přenesená a samostatná působnost). Dalším aspektem pomyslného dělení území ČR probíhá z pohledu finančních toků, struktury a podoby veřejných rozpočtů (v praxi existují krajské a obecní rozpočty, rozpočty dobrovolných svazků obcí, mikroregionů či místních akčních skupin, dále pak také třeba rozpočty regionálních rad....). Tento vyskytující se jev fragmentace je důsledkem dlouhodobého historického vývoje a uplatňování různých principů jako například decentralizace či subsidiarity při tvorbě struktury veřejné správy. Jak již bylo zmíněno v úvodu této podkapitoly, výsledkem těchto jevů a procesů je existence různých administrativních lokalit většinou s vlastní správou, rozpočtem a jinými specifickými atributy.

Nicméně toto je pouze jedna dimenze problému nerovností mezi jednotlivými částmi státu. Ta druhá dimenze se týká socio-ekonomického vývoje daného státu a je uplatnitelná ve většině států v globálním měřítku. Obecně totiž lze najít téměř ve všech státech průmyslové a zemědělské oblasti, nejrůznější urbanistické rozložení (města x obce). Důsledkem tohoto různorodého členění ať už správního či socio-ekonomického je v dlouhém období vznik území diferenciovaného charakteru a ekonomické úrovně.

Tyto diference lze názorně v praxi zobrazit prostřednictvím různých pohledů a nástrojů. Jednou z možných cest realizace takové praxe může být využití regionálních statistik například socio-ekonomického charakteru, tj. nezaměstnanost, HDP, platy a jiné. Na příkladu níže uvedeného obrázku můžete vidět regionální diferenciaci celistvého území vyjádřená prostřednictvím míry nezaměstnanosti, ze kterého je již na první pohled zcela patrné, že v ČR v roce 2012 existovala řada oblastí s velmi nízkou nezaměstnaností pod 5%, ale vedle nich také řada oblastí s nadprůměrně vysokou nezaměstnaností nad 15%.

Tabulka 22 Regionální nerovnosti – míra nezaměstnanosti



Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (2013)

Vzhledem k faktu, že nástroje veřejných politik na snižování regionálních disparit jsou různého charakteru, určení i rozsahu, je vhodně vzít v úvahu i variabilitu regionálního zobrazení relevantních indikátorů. V zásadě jde o to, že pro některé nástroje či indikátory je potřeba sledovat a porovnávat větší správní jednotky jako například kraje, jak je vidět z dalšího následujícího příkladu zobrazení regionálních diferenciací, tentokrát prostřednictvím HDP na hlavu v PPS. I v případě scelení srovnávaných správních jednotek do krajů jsou i na tomto příkladu vidět značné disparity, dokonce lišící se mezi některými kraji i v násobcích, přičemž HDP jako ukazatel samotný, resp. zobrazovaný v různých variantách (například per capita), je obecně brán jako indikátor ekonomické úrovně. Z uvedeného srovnání krajů lze opět tedy vyvodit závěr o tom, že meziregionální disparity existují, což je i přirozené vzhledem k existenci tržního prostředí a konkurence. Jak již bylo řečeno, existence disparit samo o sobě není problém a je to přirozený jev, který v čase může nastat. Stát se ale snaží z pohledu centrální vlády o politiku vyrovnání těchto rozdílů, aby nedocházelo k výskytu extrémních rozdílů, které by již v rámci jednoho celistvého území (rozuměj v tomto případě ČR) mohly znamenat problémy, na které bylo již upozorněno v úvodu této podkapitoly. Problematika regionálních disparit a rozdílů v území je značně obsáhlá, komplexní a různorodá a při studiu této případové studie je potřeba brát v potaz její limity a omezení.

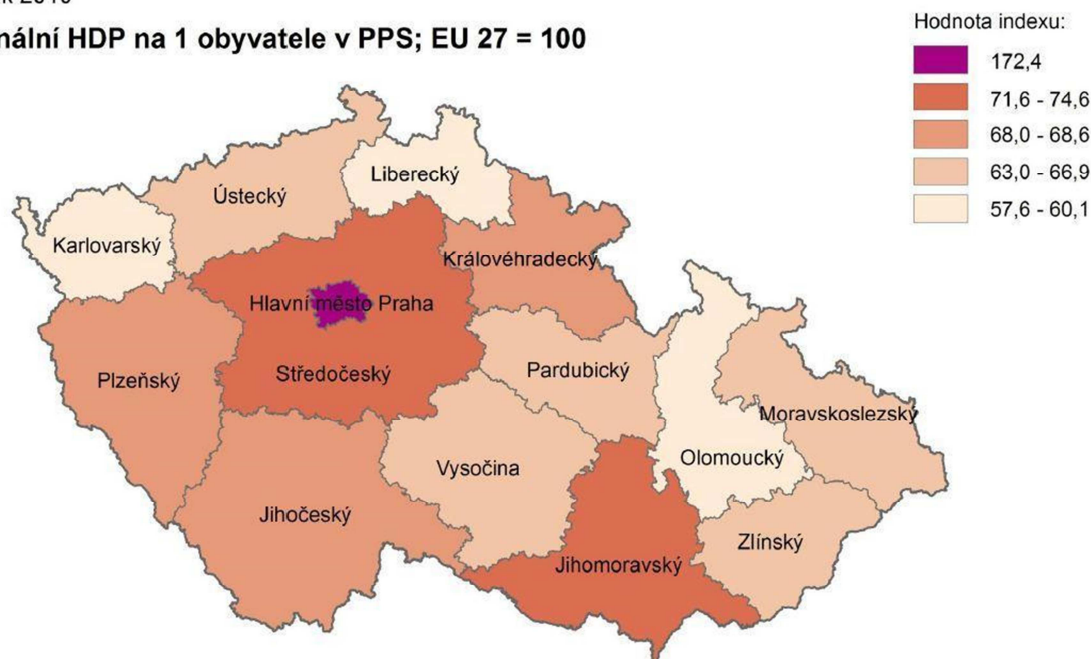


## Tabulka 23 Regionální nerovnosti - HDP na 1 obyvatele

### Indikátory pro hodnocení realizace Strategie regionálního rozvoje

Data: rok 2010

### Regionální HDP na 1 obyvatele v PPS; EU 27 = 100



Zpracoval: ÚÚR, prosinec 2012  
Zdroj dat: Český statistický úřad  
Mapový podklad: (c) Český úřad zeměměřický a katastrální

Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj (2014a)

Z pohledu státu se na tuto problematiku blíže zaměřuje strategie regionálního rozvoje ČR, která je vždy formulována na určité časově omezené období z hlediska aktuálnosti, akceschopnosti a operativnosti dokumentu a definuje defacto pojem regionální politiky.

**READER: V kontextu uvedeného textu se podívejte na podporu regionálního rozvoje a související relevantní legislativu do zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, a do platného základního koncepčního dokumentu vlády ČR (např.: Strategie regionálního rozvoje ČR 2014-2020) v oblasti regionálního rozvoje, který najdete na stránkách Ministerstva pro místní rozvoj vždy aktuální pro dané období.**

Jedním z primárních cílů států je zachování vlastní existence a tedy i dlouhodobé udržení územní celistvosti, což však není vždy možné při výskytech extrémních rozdílů mezi jednotlivými částmi, které se mohou dále prohlubovat, což by teoreticky v dlouhém období při pokračování růstu těchto disparit mohlo vést, nebo být jednou z příčin dělení území na dva státy. Někdy je příčina snah o rozdělení ale spíše více zaměřena na neekonomické důvody vycházejí například z historického kontextu (viz. snahy o nezávislost Skotska), jindy ale bývají za příčinu označovány i ekonomické důvody související například s existencí hospodářských disparit v rámci jednoho státu (viz. diskuze o odtržení Katalánska od Španělska, nebo severu Itálie). Ostatně uvedený příklad je blízko diskutovanému problému existence dvourychlostní EU, což primárně nemusí hned mít za následek rozpad nově vzniklého celku, ale může mít zásadní vliv na společnou měnu, pokud byla zavedena jako v případě Eura. Proto nelze tuto problematiku bagatelizovat či podceňovat a proto se také stala jednou z významných oblastí řízení států. V tomto ohledu je ale potřeba si uvědomovat, že mohou existovat z pohledu státu různé typy přístupů vystihující jeho chování. Cílené snahy o vyrovnávání různých rozdílů prostřednictvím státních zásahů nejrůznějšího charakteru lze definovat jako intervencionistický přístup. Na druhou stranu ale může být uplatňován i liberální přístup, který tyto disparity bud'

nechá úplně volně vznikat a nebude je vůbec řešit, nebo bude řešit pouze ty hrozící vznikem extrémních situací a podmínek.

**ÚKOL:** *Jaké konkrétní disparity mohou podle vás v praxi vznikat a jaké podle vás mohou jakým způsobem ohrožovat celistvost státu? Jaký scénář podle vás nastane, pokud stát nebude extrémní disparity řešit?*

**ZAJÍMAVOST:** *Evropská unie jako nástroj pro ekonomickou konvergenci členských států*

*Tato problematika výskytu nerovností a možností jejich řešení se v praxi nevyskytuje pouze v případě států, ale v globálním měřítku lze řešení této problematiky vidět na příkladu Evropské unie. Společenství složené z množství evropských států s různým administrativním členěním a hlavně s různou ekonomickou výkonností a bohatstvím se snaží vzhledem k jednotnému cíli a to dlouhodobému fungování prostřednictvím procesu hlubší integrace dosáhnout snížení rozdílů mezi jednotlivými zeměmi. Tohoto cíle se snaží dosáhnout prostřednictvím mechanismu přerozdělování finančních prostředků od bohatších států k těm chudším a nástrojem k realizaci tohoto snažení je primárně evropský rozpočet, sekundárně pak síť priorit, výzev a administrativních aparátů prostřednictvím čehož jsou peníze z rozpočtu přerozdělovány v duchu již zmíněného transferu od ekonomicky bohatších států k těm chudším. Celý tento koncept má za cíl snížení nerovností mezi jednotlivými státy evropského společenství. Příklady relevantních indikátorů mohou v tomto případě být: hdp, nezaměstnanost, inflace...*

**ÚKOL:** *Popište jakým způsobem (politiky, nástroje, opatření atd.) se EU snaží, aby se "chudší" státy přibližovaly těm "bohatším"? Diskutujte, zda tato politika EU funguje vzhledem ke svému zamýšlenému cíli, identifikujte výhody a nevýhody, úskalí (rozdělte se na 2 skupiny, zastávce a odpůrce, a formulujte argumenty a protiargumenty).*

**READER:** *Existují ale i jiné pohledy na tuto problematiku, které se na evropskou integraci dívají jinak, její realizovanou podobu podrobují kritice a upozorňují na její úskalí. Například:*

<http://petrmach.cz/Mach-Uskali-evropske-integrace.pdf>

**Klaus, V. (2011) Evropská integrace bez iluzí. První vydání. 2011. ISBN: 978-80-242-3326-0.**

Konkurence regionů či lokalit může být samozřejmě vítaným aspektem pro rozvoj řízení těchto oblastí, nicméně příliš velké nesrovnalosti a rozdíly mohou vést, jak již bylo zmíněno, ke vzniku negativních důsledků a jevů (například: sociální protesty, úsilí o odtržení a jiné). Že se nejedná o teoretické či hypotetické možnosti se ukazuje již dnes v praxi (například: protesty v chudších regionech, snahy o odtržení municipalit či městských částí od větších celků atd.).

**READER :** *Worldbank (2005): The role of public policy in addressing spatial inequalities*

*Na základě článku se pokuste zodpovědět následující otázky:*

*- jaké nástroje vlády používají pro snížení meziregionálních hospodářských disparit?*

*- přináší sebou používání těchto nástrojů nějaká rizika?*

Identifikace souvislostí s dalšími veřejnými politikami

Vzhledem k faktu, že tato problematika je svým charakterem velmi široká a multioborová, z hlediska souvislostí nelze mluvit či určit pouze jednu veřejnou politiku, jelikož, jak již bylo v

úvodu zmíněno, disparity mezi jednotlivými částmi státu vznikají v různých ohledech či oblastech a navíc jsou často vzájemně propojeny. Tudíž lze konstatovat, že pokud má stát mezi prioritami snižovat, resp. nedopustit zvyšování regionálních disparit, pak musí identifikovat jednotlivé oblasti a pro ně návazně jednotlivé veřejné politiky, prostřednictvím kterých bude bránit negativnímu vývoji.

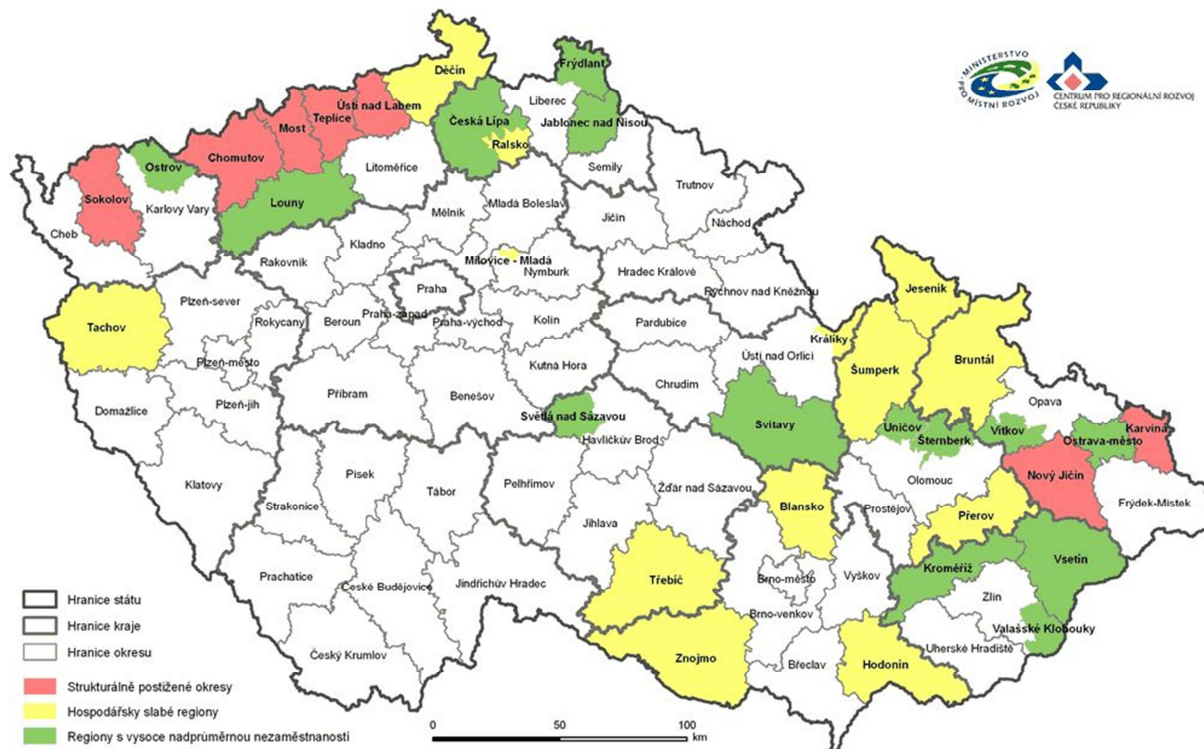
O jaké relevantní veřejné politiky například jde:

- **politika zaměstnanosti** (větší rozdíly v regionálním HDP mohou souviset s rozdíly v mírách nezaměstnanosti v jednotlivých oblastech)
- **politika vzdělávání** (větší rozdíly ve vzdělanostní struktuře mohou souviset s rozdíly v mírách nezaměstnanosti v jednotlivých oblastech)
- **bezpečnostní politika** (větší rozdíly v nezaměstnanosti mohou souviset s mírou kriminality v jednotlivých oblastech)
- **dopravní politika** (lepší dopravní infrastruktura může souviset s regionálním HDP)
- **zdravotní politika** (větší dostupnost lepší zdravotní péče v regionu může souviset s regionálním HDP)

### Identifikace aktérů a nástrojů

Hlavní úlohu ve struktuře ČR z hlediska snahy státu o snižování regionálních disparit hraje Ministerstvo pro místní rozvoj, jehož posláním je hledat cesty a realizovat možnosti snižování rozdílů mezi jednotlivými regiony v rámci ČR a které bylo zřízeno ze zákona v roce 1996. Jako jeden z prostředků pro řešení této problematiky byly v minulosti vytvořeny Zásady regionální politiky vlády ČR, resp. určeny regiony se soustředěnou podporou státu. Vedle těchto typů regionů zmíněné nástroje dále identifikují také hospodářsky slabé regiony či regiony s vysoce nadprůměrnou nezaměstnaností. Správná či špatná identifikace slabých regionů je tedy jedním z klíčových aspektů řešení problematiky regionálních disparit prostřednictvím veřejných politik.

**Tabulka 24 Zobrazení hospodářsky slabších oblastí v rámci ČR dle MMR**



Zdroj: Centrum pro regionální rozvoj (2014)

Priority a obecné zásady vyplývající z veřejných politik v praxi obvykle nabývají konkrétních kontur prostřednictvím určitých vytvořených nástrojů, v tomto případě například

ve formě programových dokumentů Strategií regionálního rozvoje nebo také Regionální program rozvoje. Je ale potřeba zmínit, že dnes již existuje celá řada strategických materiálů a dokumentů na téměř každé hierarchické úrovni vertikálního správního členění a tak je možné čerpat informace a řídit se při realizaci regionálních strategií a priorit oficiální Strategií regionálního rozvoje České republiky. Strategie jsou většinou připravovány na delší časový úsek a jsou naplněny strategickými cíli a relevantními oblastmi a východisky potřebnými pro operativnější nástroje jako jsou například Programy rozvoje, jež jsou koncipovány na kratší období a jsou svým obsahem konkrétnější ve formě identifikace a naplánování jednotlivých rozvojových aktivit. Program rozvoje tak při správném nastavení umožňuje realizaci Strategie rozvoje a míře jejího naplnění je pro změnu odvislá od dobře zpracovaného Programu rozvoje.

Nicméně vzhledem k neustálému vývoji je potřeba brát v potaz, že se různě veřejná správa restrukturalizuje a různě se také v průběhu času přesouvají kompetence, úkoly i nástroje. Některé úkoly v rámci snahy o snižování regionálních disparit prostřednictvím veřejných politik tak řeší i Ministerstvo průmyslu a obchodu, které například realizuje regionální podporu podnikání, jež se soustředí hlavně na malé a střední podniky.

Dalšími aktéry při realizaci regionální politiky jsou kraj, resp. krajské úřady mající ve své struktuře a gesci obvykle útvary a oblasti jako regionální rozvoj, územní plánování či investice. V souvislosti s kraji je potřeba z hlediska regionálního rozvoje brát v úvahu zapojení ČR do EU, což sebou přineslo vytvoření Regionálních rad a jednotek NUTS II, které administrují a přerozdělují finance na projekty právě v jednotlivých oblastech ČR, což má také vliv na míru regionálních disparit.

**ÚKOL:** Na základě kterých indikátorů lze identifikovat regiony se soustředěnou podporou státu?

**HINT:** Správnou odpověď v podobě konkrétních příkladů indikátorů ale i sledovaných oblastí si můžete ověřit v <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6434736> nebo také zde <http://www.urspraha.cz/data/upload/file/regionalnipolitika-uzemnidisparityadopadyhospodarskekrizevcr.pdf>

### Tvorba a realizace veřejné politiky

Jak již bylo zmíněno, v rámci území státu existují a stále se určitým způsobem vyvíjí disparity a diference nejrůznějšího charakteru. Tento fakt poukazuje na rozličný charakter území a jeho členění. Mezi cíle státu patří udržení územní celistvosti, dále snaha o vyrovnávání větších rozdílů, aby nedocházelo ke vzniku extrémů a tím pádem možným problémů z těchto extrémů vyplývajících. V neposlední řadě ale na druhou stranu také stát podporuje územní členění a snaží se naopak reflektovat lokální a regionální odlišnosti. Pokud se bavíme o řešení a zabránění výskytu některých negativních situací, přistupuje stát, někde více a někde zase méně k řešení daného problému či rizika hrozby prostřednictvím svých jednotlivých veřejných politik, které realizuje prostřednictvím relevantních aktérů a nástrojů, s nimiž jste se v podobě příkladů již seznámili v předchozí části této kapitoly.

Jeden typ nerovností vzniká v případě různé fiskální kapacity, kdy stát přerozděluje odlišné finanční prostředky ve vertikální mezivládní struktuře (příklad: na skupinu obce připadá jiný procentuální podíl z celostátního výnosu na DPH než na skupinu kraje), ale také pak i v horizontálním přerozdělování finančních prostředků a to jak v případě krajů, tak i obcí.

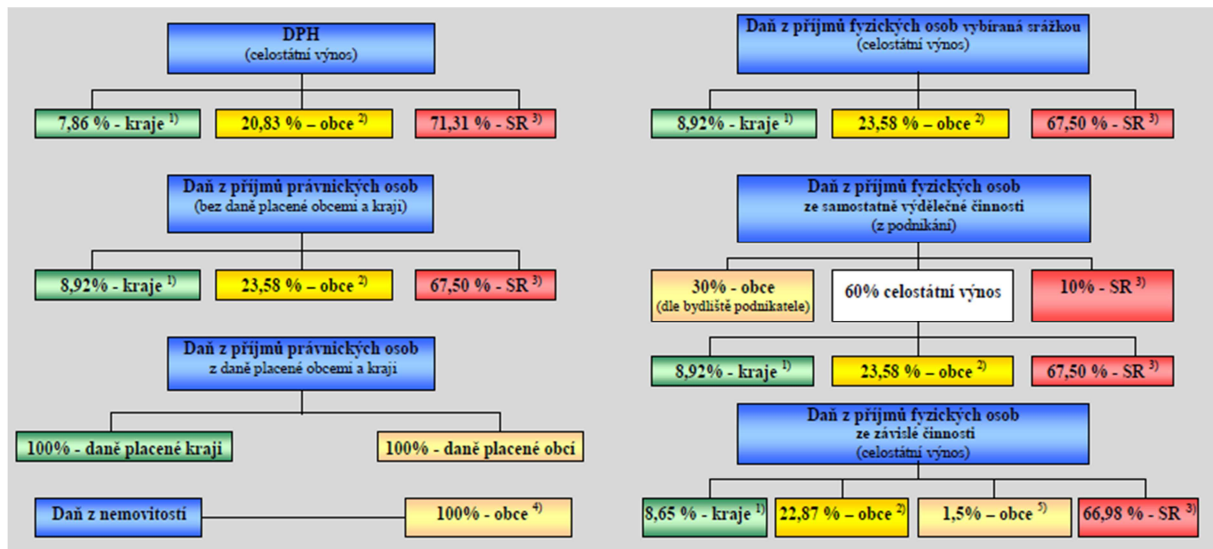
Obecný pohled na tuto problematiku nerovností poskytuje dva základní úhly:

- vertikální
- horizontální

Příkladem mechanismu kombinujícího vertikální a horizontální rozdělování prostředků je mezi jednotlivými administrativními jednotkami je Rozpočtové určení daní.

Tento systém je tedy nastaven zákonem a centrální vláda určuje dle své vlastní příslušné politiky tato pravidla, podle kterých se přerozdělují mezi jednotlivé administrativní jednotky peníze vybrané z daní (DPH, DPPO, DPFO,...). Tudíž systém sice reflektuje lokální a regionální odlišnosti, protože indikátory jsou nastavené v procentech, nicméně určováním a regulací těchto

sazeb stát normativně do určité míry reguluje riziko výskytu extrémních rozdílů mezi jednotlivými administrativními jednotkami. Tento systém má dvě úrovně přerozdělení, kdy první úroveň níže vyobrazená ve schématu reflektuje rozdělení zmíněných peněz mezi tři typy administrativních jednotek dle vertikálního členění - centrální vláda / regionální (krajské) vlády / lokální (municipální) vlády.



Zdroj: Ministerstvo financí ČR (2013)

**ÚKOL:** Zamyslete se nad tím, jak může regulace tohoto druhu prostřednictvím úprav jednotlivých paramterů ovlivnit zvýšení či snížení regionální či lokálních disparit?

**HINT:** Souvislosti hledejte například v situaci, kdy v určité obci díky změně těchto parametrů klesnou celkové příjmy díky poklesu daňových příjmů, které obvykle tvoří nezanedbatelnou částku v rozpočtu. Co to bude znamenat pro další rozvoj obce? Co to bude znamenat z hlediska jejích vyhlídek do budoucna (počet obyvatel, počet podnikatelů atd...)?

Druhá úroveň tohoto mechanismu pak spočívá v horizontálním přerozdělování na jednotlivých úrovních (centrální vláda/regionální vlády/municipální vlády). Zde k tomu opět dochází prostřednictvím další regulace a určení parametrů pro rozdělení celkové částky určenou pro danou úroveň. Parametry pro rozdělování peněz jak na regionální, tak municipální úrovni jsou opět definovány příslušným zákonem. Zatímco parametry pro regionální vlády jsou dány koeficienty v příslušném zákoně, parametry pro subjekty na municipální úrovni jsou definovány prostřednictvím 4 kritérií (výměra katastrálního území obce, prostý počet obyvatel, násobky postupných přechodů a počet dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí) a lze zde sledovat již snahu o reflektování lokálních odlišností prostřednictvím těchto kritérií.

Druhý typ nerovností vychází z rozličných ekonomických podmínek jednotlivých geografických oblastí lišících se mezi sebou na základě porovnání různých socio-ekonomických indikátorů, jak již bylo zmíněno dříve. I v tomto případě existují tendence státu určitým způsobem formulovat a realizovat určité veřejné politiky směřující k podpoře lokálních jednotek ať už se jedná o obce či svazky obcí, nebo podnikatele či neziskové organizace. Existuje tedy celá řada subjektů rozličného zaměření, které je průběžně podporováno z veřejných zdrojů lokálního, regionálního, národního a dokonce i nadnárodního charakteru. V posledním případě se nejčastěji mluví o struktuře evropských fondů, které na základě různých priorit a jednotlivých výzev podporují různé oblasti národního hospodářství prostřednictvím například již zmíněných dotací různým lokálním subjektům. Jak konkrétně v tomto případě dochází ke snaze o cílenou podporu určitých oblastí a tím zohlednění určitých disparit s cílem je eliminovat či snižovat?

Může k tomu docházet například prostřednictvím takových nástrojů jakými jsou operační programy pro různá odvětví národního hospodářství (průmysl, zemědělství, doprava...), které

mohou být zacíleny více na podporované regiony podle toho, v čem přesně zaostávají. Například se může jednat o regiony identifikované dle příslušných politik jako hospodářsky slabé nebo s vysoce nadprůměrnou nezaměstnaností. Cílený proces redukce určité disparity, kterou daný region či oblast trpí v neobvykle větší míře oproti ostatním regionům, ze strany například státu či EU je složitý a velmi sofistikovaný.

V zásadě jde ale o to, že při přerozdělování veřejných prostředků prostřednictvím různých dotačních programů cílených na konkrétní oblasti a specifické cíle různým subjektům (nejen v rámci veřejného sektoru) dochází k alokaci veřejných zdrojů a směřování do oblastí identifikovaných jako podporované (viz. příklady podporovaných regionů výše). Prostřednictvím vytvoření takového sofistikovaného mechanismu definovaných pravidel, priorit, parametrů, nástrojů a jiných částí je podobně jako u prvního typu přerozdělování vytvořen mechanismus, který má za cíl v důsledku svého fungování snižovat identifikované disparity. Nicméně, jak již bylo zmíněno, není tento typ mechanismu dokonalý a je také podrobován pravidelné kritice z pohledu velmi míry přerozdělování a s tím souvisejících nevýhod a rizik.

**ÚKOL:** *Identifikujte různé typy přerozdělování finančních prostředků ve veřejné správě na různých úrovních. Pokuste se ospravedlnit jejich existenci, tj. mají tyto mechanismy důvod(y) pro existenci? Formulujte konkrétní rizika s nimi spjatá a pokuste se identifikovat faktory jejich (ne)úspěšného fungování například v ČR.*

**READER:** *Pro zodpovězení výše uvedených otázek nahlédněte například do následujících zdrojů.*

<http://www.euractiv.cz/regionalni-rozvoj/clanek/riziko-zneuziti-fondu-eu-je-v-cr-vyssi-nez-v-polsku-ci-na-slovensku-011538>

[http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/esf\\_infopack\\_2007.pdf](http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/esf_infopack_2007.pdf)

V praxi můžeme mezi dalšími druhy řešených disparit v rámci území prostřednictvím veřejných politik konkrétně naleznout například regionální disparity v dostupnosti bydlení (viz. následující reader).

#### Zhodnocení souvislostí a dopadů variant

Hodnocení těchto politik cílených na snižování různých disparit je velmi obtížné a prokazování jejich konkrétních dopadů tak je předmětem jednak neustálého pozorování a různých analýz a studií, ale i kritiky, jež poukazuje na neprůkaznost a neefektivnost využívání veřejných prostředků tímto způsobem. Vyskytuje se celá řada různých přístupů k hodnocení dopadů fungování národních či evropských fondů cílících mimo jiné na snižování rozdílů mezi jednotlivými regiony či státy, například z makroekonomického pohledu celé oblasti, nebo jednotlivých států, ale také z pohledu jednotlivých odvětví. Jak ale vůbec postupovat v této oblasti systematicky a nepodlehnout chaotickému vytrhávání individuálních problémů z kontextu, jež by se pomocí manipulace mohlo lehce zvrhnout v neefektivní plýtvání veřejných peněz či problém dobývání renty (rent-seeking).

Prvním aspektem je vůbec identifikace, resp. prokázání existence konkrétních disparit. Pro jejich základní zobrazení lze využít například takové metody a nástroje jako třeba různé druhy kartogramů. S jejich některými konkrétními podobami jste se již mohli seznámit výše (viz. HDP na 1 obyvatele v PPS, míra nezaměstnanosti). Nebo lze využít i sofistikovanější a složitější metody a nástroje. Jakmile dojde k identifikaci konkrétní disparity, měla by proběhnout identifikace jejich podoby či potenciálu, resp. jejich kvantifikace. V této části je tedy potřeba tyto disparity změřit. Následně se mohou provádět různé druhy analýz (například kauzální), jejichž prostřednictvím se zjišťují různé provázanosti či návaznosti identifikovaných disparit. V

neposlední řadě by pak mělo na základě dosažených znalostí a poznatků o existenci a fungování identifikovaných disparit dojít k navržení a formulaci návrhů vedoucích k eliminaci identifikovaných disparit ve formě například konkrétní politiky, strategie postupu, jednotlivých nástrojů či metod vedoucích k dosažení stanoveného cíle.

**READER: Ohledně problematiky designu postupu měření regionálních disparit například v environmentální oblasti pro oblast ČR nahlédněte do (od str. 40) [http://disparity.idealnihosting.cz/dokumenty2/RD\\_0701.pdf](http://disparity.idealnihosting.cz/dokumenty2/RD_0701.pdf)**

Jak již bylo zmíněno, jedním z dalších aspektů je hodnocení dopadů a přesnější způsoby evaluace. V tomto případě se konkrétní varianty a použité postupy mohou velmi lišit v závislosti na mnoha faktorech. Jedním z nich je vůbec vymezení předmětu a subjektů analýzy. Již tento fakt pak může determinovat složitost dané problematiky a tím její hodnocení. Podívejte se do následujícího readeru na hodnocení konkrétních politik či strategií zaměřených snižení či eliminaci různých disparit.

**READER:**

**Hodnocení procesů konvergence v EU najdete v Marzinotto, B. (2012). The growth effects of EU cohesion policy: a meta-analysis, dostupné zde: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/754-the-growth-effects-of-eu-cohesion-policy-a-meta-analysis/>**

**Regionální disparity v dostupnosti bydlení najdete v: <http://www.disparity.cz/index.asp?menu=3>**

**K jednotlivým hodnocením dopadů fondů dochází i na úrovni jednotlivých států (viz. příklad Bulharsko): <http://www.ecorys.com/news/impact-assessment-model-eu-structural-and-cohesion-funds-bulgaria>**

### Diskuse a závěry

Jak již bylo v textu zmíněno, je tato problematika hodně sofistikovaná. Složitě je nejen její nastavení a realizace, ale i měření.

**ÚKOL: Pokuste se identifikovat několik konkrétních druhů a typů existujících disparit, formulujte výhody a nevýhody jejich existence (například z pohledu veřejné správy, soukromého sektoru, občanů konkrétní oblasti aj.).**

**Zvolte si konkrétní oblast národní ekonomiky a vžijte se do role tvůrce veřejné politiky (například ministr konkrétního rezortu), který dostane za úkol snížení existujících disparit v daném odvětví národní ekonomiky. Pokuste se navrhnout design veřejné politiky, kterou budete usilovat o snížení vzniklých disparit.**

**HINT: Při designu politiky identifikujte konkrétní oblast a existující problémy (a související disparity), vizi a očekávaný cíl, dále pak aktéry, nástroje a způsob řešení, tj. jak bude realizace politiky probíhat v praxi.**

Politika životního prostředí je podle jedné z teorií „úmyslné jednání zaměřené na regulaci lidských aktivit tak, aby předcházely, omezovaly a zmírňovaly škodlivé vlivy na přírodu a přírodní zdroje, a zajistily, že změny způsobené lidskou činností na životním prostředí nebudou škodlivě působit na lidi.“ (McCormick, 2001)

V porovnání s jinými veřejnými politikami, můžeme politiku životního prostředí označit za mladou. Součástí portfolia vládních politik se stala až po druhé světové válce v souvislosti se zásadními společenskými, demografickými a technologickými změnami, které se v té době uskutečnily. I na úrovni Evropské unie patří politika životního prostředí k nejmladším aktivitám

Společenství. V současnosti je ale prezentována jako jedno z nejdůležitějších témat agend institucí EU, která významným způsobem zasahuje a ovlivňuje i legislativní dění v dalších oblastech (vnitřní trh, energetika, průmysl, doprava, veřejné zdraví apod.). K hlavním prioritám politiky patří boj proti klimatickým změnám a znečištění, zachování biologické rozmanitosti, podpora odpovědného využívání přírodních zdrojů a udržitelný rozvoj. (Euroskop.cz: Věcně o Evropě [online])

**READER: Historie politiky životního prostředí v EU a v ČR**

- 1) **Politika životního prostředí Evropské unie, související dokumenty a finanční souvislosti: Euroskop.cz: Životní prostředí. Dostupné na www: <https://www.euroskop.cz/8926/sekce/zivotni-prostredi/>**
- 2) **Vývoj politiky životního prostředí v ČR od roku 1989 – 2009:**
- 3) **BALÍK, Stanislav, Ondřej CÍSAŘ a Petr FIALA. Veřejné politiky v České republice v letech 1989-2009. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2010, 695 s. ISBN 9788073252366. str: 375-390**
- 4) **Ministerstvo životního prostředí ČR, sekce: Témata**

Aktéři politiky životního prostředí a legislativní rámec v ČR

Nejdůležitějším aktérem politiky životního prostředí v České republice je Ministerstvo životního prostředí (dále jen MŽP), které představuje ústřední orgán státní správy a orgán vrchního dozoru v oblasti životního prostředí a jeho ochrany. Postavení a úkoly ministerstva v politickém systému nejsou dány jen jeho formálním zákonným vymezením, ale i konkrétní politickou situací a zastoupením stran v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Od roku 2006, kdy se do vládní koalice dostala i Strana zelených, se této oblasti věnovala velká politická pozornost i podpora. Po nástupu nové vlády v roce 2010, došlo k mírnému opadnutí zájmu, a i vzhledem k tlaku ze strany Evropské Unie, nesmí současné vlády na oblast životního prostředí zapomínat.

Ministerstvo zřizuje specifické orgány veřejné správy, které jsou nezbytné pro naplňování politiky životního prostředí, jako je např. Česká inspekce životního prostředí. K dalším důležitým aktérům patří např. Státní fond životního prostředí ČR, agentura CENIA – Česká informační agentura životního prostředí. Pro samotnou realizaci politiky životního prostředí mají zásadní význam orgány regionální a místní samosprávy – kraje a obce. Soudy pak představují významného ochránce životního prostředí, když rozhodují o náhradách škod a trestní odpovědnosti v životním prostředí a jeho ochraně. V této oblasti hrají také důležitou roli nestátní neziskové organizace, věda a výzkum, a veřejnost.

**READER: Aktéři politiky životního prostředí v ČR**

- 1) **BALÍK, Stanislav, Ondřej CÍSAŘ a Petr FIALA. Veřejné politiky v České republice v letech 1989-2009. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2010, 695 s. ISBN 9788073252366. str: 370-375**
- 2) **Ministerstvo životního prostředí ČR: <http://www.mzp.cz/cz/ministerstvo>**
- 3) **CENIA: <http://www1.cenia.cz/www/>**
- 4) **Nestátní neziskové organizace působící v oblasti životního prostředí: [http://www.mzp.cz/cz/nevladni\\_a\\_neziskove\\_organizace](http://www.mzp.cz/cz/nevladni_a_neziskove_organizace)**

Legislativní dokumenty představují jeden ze základních nástrojů aplikace politiky životního prostředí v zemi. V České republice je oblast životního prostředí rozdělena mezi



mnoho speciálních zákonů. V podstatě neexistuje jeden základní předpis, který by upravoval celou oblast životního prostředí. Je to dáno i rozmanitostí problematiky, ke které patří např. ochrana ovzduší, přírody a krajiny, hornin a těžební problematika, hospodaření a ochrana lesů, vod a zemědělské půdy.

Nejdůležitějším dokumentem pro politiku životního prostředí na centrální úrovni je Státní politika životního prostředí ČR, která je usnesením vlády vždy přijímána na konkrétní období. V současné době je aktuální Státní politika životního prostředí 2012-2020 (dále jen SPŽP). SPŽP vymezuje plán na realizaci efektivní ochrany životního prostředí. Hlavním cílem je zajistit zdravé a kvalitní životní prostředí pro občany žijící v České republice, výrazně přispět k efektivnímu využívání veškerých zdrojů a minimalizovat negativní dopady lidské činnosti na životní prostředí, včetně dopadů přesahujících hranice státu, a přispět tak ke zlepšování kvality života v Evropě i celosvětově.

SPŽP je zaměřena na čtyři základní tematické oblasti – ochrana a udržitelné využívání zdrojů; ochrana klimatu a zlepšení kvality ovzduší; ochrana přírody a krajiny a bezpečné prostředí. Pro každou oblast jsou rozpracovány dílčí cíle, které by ministerstvo v době trvání konkrétní SPŽP rádo dosáhlo. Po uplynutí období dochází k vyhodnocení politiky a zdůvodnění úspěchů, či neúspěchů.

Např. závěrečná zpráva o SPŽP 2004-2010 poměrně vágně konstatuje, že některá navržená opatření byla splněna, jiná částečně, některá přetrvávají nebo se nedaří plnit. Plnění některých úkolů je dlouhodobou záležitostí a nebylo možné splnit ve sledovaném období. Zpráva dodává, že hospodářský růst a rychlý nárůst především automobilové dopravy, komunálního odpadu, rostoucí energetická a materiálová náročnost tvorby HDP vedly ke zpomalení tempa zlepšování stavu životního prostředí a v řadě případů i ke stagnaci a zhoršení stavu.

**READER: Státní politika životního prostředí České republiky**

- 1) *Státní politika životního prostředí České republiky 2004-2010:*  
[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni\\_politika\\_zivotniho\\_prostredi/\\$FILE/OEDN-statni\\_politika\\_zp-20040615.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/OEDN-statni_politika_zp-20040615.pdf)
- 2) *Vyhodnocení plnění Státní politiky životního prostředí České republiky (za období 2004-2010):*  
[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni\\_politika\\_zivotniho\\_prostredi/\\$FILE/OEDN-vyhodnoceni\\_spzp-20111111.pdf.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/OEDN-vyhodnoceni_spzp-20111111.pdf.pdf)
- 3) *Státní politika životního prostředí České republiky 2012-2020:*  
[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni\\_politika\\_zivotniho\\_prostredi/\\$FILE/OEDN-statni\\_politika\\_zp-20130110.pdf.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/OEDN-statni_politika_zp-20130110.pdf.pdf)

## CASE STUDY: SNÍŽENÍ ZNEČIŠTĚNÍ OVZDUŠÍ V MORAVSKOSLEZSKÉM KRAJI

### Definice a struktura problému

Ovzduší je pro člověka jednou z nejdůležitějších složek životního prostředí, bez kterého se nemůže obejít. Vdechovaný vzduch působí na zdraví člověka, přímo tak ovlivňuje jeho zdravotní kondici. Zdravotní stav lidí pak má vliv na výdaje do zdravotnictví, zaměstnanost a v konečném důsledku na HDP země. Udržení a zlepšení kvality ovzduší je tak v SPŽP 2012-2020 označeno jako hlavní priorita vládní politiky životního prostředí. Kvalita ovzduší označuje úroveň znečištění vnějšího ovzduší, která může svými účinky ovlivňovat lidské zdraví, vegetaci, celé ekosystémy i materiály. Daná úroveň znečištění vnějšího ovzduší je způsobena vypouštěním znečišťujících látek z různých zdrojů v důsledku lidské činnosti, jako je např. doprava, spalování, průmyslová výroba.

V devadesátých letech minulého století bylo v České republice investováno mnoho finančních prostředků do snížení emisí, konkrétně z velkých elektráren, čímž došlo k výraznému zlepšení kvality ovzduší, která v některých krajích patřila k nejhorším na světě. Po roce 2000

však prudký rozvoj průmyslu a nárůst dopravy začal opět zhoršovat kvalitu ovzduší. V nezanedbatelné míře k tomu přispělo i využívání nekvalitních paliv k topení v domácnostech. Největší nebezpečí v současné době představuje jemný poléťavý prach.

Jednou z nejpostiženějších oblastí České republiky právě poléťavým prachem je Moravskoslezský kraj (dále jen MSK). Např. v sezoně 2012/2013 bylo v Ostravsko-Karvinské oblasti vyhlášeno 8 signálů upozornění, které trvaly 30 dní (v sezoně 2011/2012 to bylo 50 dní). Hlavní zdroje znečištění ovzduší této oblasti lze shrnout do čtyř skupin (Infoportály.cz, 2012):

- Velké průmyslové zdroje znečištění – MSK je tradičním centrem průmyslu, který je navíc koncentrován v malé lokalitě.
- Lokální topeniště – MSK má netypickou strukturu osídlení s velkou koncentrací (tzv. slezská zástavba). Například v Ostravsko-Karvinské oblasti je stejná hustota obyvatel jako ve velkých městech, z toho minimálně polovina místní populace žije v rodinných domech, které jsou díky nezávislému způsobu vytápění významným zdrojem znečištění.
- Doprava
- Znečištění ze zahraničí – na znečištění Moravskoslezského kraje se podílí i Polsko. V těsné blízkosti regionu je 22 velkých průmyslových a energetických zdrojů, v samotném Moravskoslezském kraji pak pouze 8. Navíc Polsko si při vstupu do Evropské unie vyjednalo měkčí limity pro znečištění.

Vzhledem k výše uvedeným problémům se Ministerstvo životního prostředí v roce 2011 rozhodlo vytvořit soubor opatření, které mají MSK ulevit od znečištěného ovzduší. Nejedná se o krátkodobý program, ale o dlouhodobý, postupně uskutečňovaný proces s názvem **Akční plán pro Moravskoslezský kraj**. Cílem je, aby kvalita ovzduší v Moravskoslezském kraji v co nejkratším čase splňovala požadované standardy evropské i české legislativy. V rámci plánu byl zřízen projektový tým AP v Ostravě, jehož primárním úkolem je přímá realizace plnění Akčního plánu v přímé součinnosti s ministerstvem životního prostředí, jemu podléhajících organizací Českým hydrometeorologickým ústavem (ČHMÚ) a Českou inspekcí životního prostředí (ČIŽP) a ve spolupráci s Moravskoslezským krajem. K možným prostředkům realizace plánu pak patří efektivní legislativa, přístupné finanční zdroje, věda a výzkum, osvěta a prevence.

#### Identifikace souvislostí s dalšími veřejnými politikami

Pro úspěch jakékoliv politiky je potřeba vždy pečlivě zvažovat všechny aspekty, které se mohou vzájemně velmi úzce ovlivňovat. V případě Moravskoslezského kraje by samozřejmě bylo velmi rychlým a jednoduchým řešením omezit faktory, které znečištění způsobují, především tedy průmysl a automobilovou dopravu. Na toto řešení je ale nutné se dívat i z další perspektivy.

Vedle problému s ovzduším se MSK dlouhodobě potýká s vysokou mírou nezaměstnanosti. Zpravidla se v míře nezaměstnanosti řadí na 3. - 4. místo v rámci krajů České republiky (míra nezaměstnanosti MSK: 12,2% v roce 2013). Ale přesto z hlediska tvorby HDP je MSK poměrně úspěšným krajem, a to hned za Prahou, krajem Středočeským a Jihomoravským. Méně pozitivní je však skutečnost, spojující obě výše uvedené ekonomické ukazatele, že značná část hrubé přidané hodnoty – téměř 40% - pochází z průmyslu, energetiky a těžby nerostných surovin. Proto je téměř nemožné řešit zlepšení kvality ovzduší v území omezením znečišťujících faktorů. Navíc tvrdá regulace národního průmyslu a energetiky je při znalosti objemů přeshraničních přenosů emisí z podstatně méně regulovaných polských zdrojů neefektivní, nespravedlivá a ohrožuje českou konkurenceschopnost v těchto oborech.

#### Tvorba a realizace veřejné politiky

Ministerstvo životního prostředí v Akčním plánu pro MSK zvolilo mix převážně dobrovolných nástrojů – ekonomických a administrativních. Patří k nim:

- Snižování emisí ze zdrojů významně ovlivňujících kvalitu ovzduší
  - Dobrovolné dohody s významnými podniky

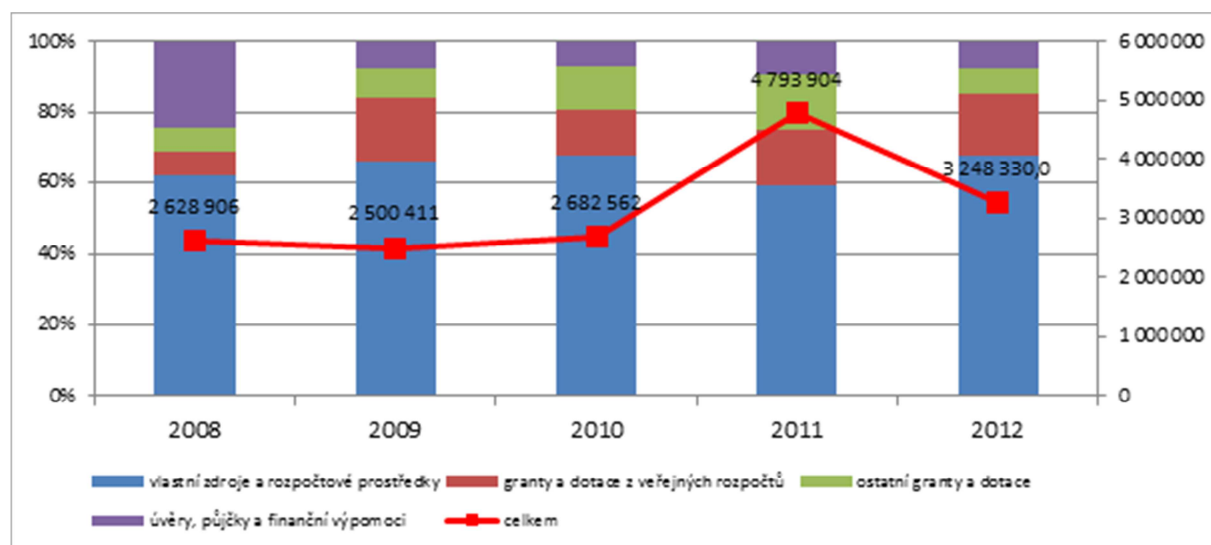
- Zpřísnování podmínek provozu zdrojů znečišťování životního prostředí
- Omezování přeshraničního vlivu emisí mezi Polskem a Českou republikou
- Obnova zdrojů vytápění v domácnostech a jejich správný provoz
- Podpora alternativní dopravy
- Dohody o spolupráci s městy v kraji
- Koncepce, věda, výzkum a osvěta
  - Analýza krajských a národních strategií a koncepcí
  - Studie zdravotních dopadů na obyvatelstvo
  - Konference o budoucnosti kraje
  - Spolupráce se školami technického směru
  - Informační kampaň zaměřená k veřejnosti
- Předcházení a zmírňování následků zhoršené kvality ovzduší
  - Obchvaty měst a obcí
  - Nízkoemisní zóny v centrech měst a obcí
  - Ozdravné pobyty dětí
- Nová a efektivnější legislativa
  - Nový zákon o ochraně ovzduší a jeho prováděcí předpisy
  - Novela zákona zavádějící nízkoemisní zóny a emisní stropy
  - Prováděcí předpis k územně sektorovým emisním stropům
  - Transpozice směrnice o průmyslových emisích
- Přístupnější finanční zdroje
  - Vyhlášení nové výzvy pro MSK
  - Rozšíření podpory Operačního programu životního prostředí k financování alternativní dopravy a samosběrných a čistících vozů
  - Vyhledávání a financování vhodných projektů
  - Odstranění administrativních bariér pro podávání žádostí o podporu na SFŽP
  - Příprava nového operačního programu s důrazem na potřeby kraje po roce 2013
  - Národní programy SFŽP – podpora např. domácností

### Zhodnocení souvislostí

Všechny výše uvedené nástroje s sebou kromě zlepšení životního prostředí v MSK přináší i přímé a nepřímé či dodatečné finanční náklady pro veřejné rozpočty i soukromé subjekty. Zatímco ty přímé lze poměrně dobře na úrovni veřejné správy identifikovat z různých výdajových přehledů státu, kraje, státních fondů a dotčených obcí či účetnictví soukromých subjektů, stanovení nepřímých výdajů na hlavně na straně soukromého sektoru, je podstatně složitější. Např. přijetí nového zákona o ochraně ovzduší může pro některé průmyslové subjekty znamenat zavádění nových technologií, nutnost zvýšení výdajů na obnovu svých zařízení apod.

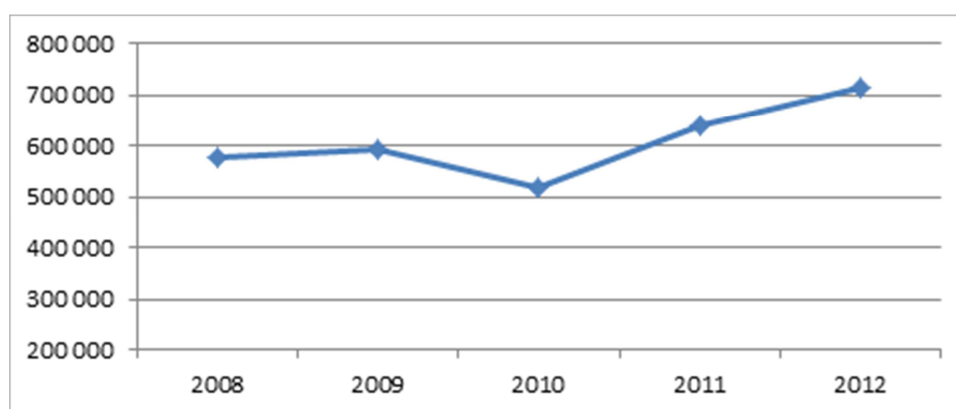
Následující grafy ukazují investiční a neinvestiční výdaje subjektů v MSK do ochrany ovzduší. Z grafu je zřejmé výrazné zvýšení výdajů při zahájení Akčního plánu.

**Graf 5 Investiční výdaje státního a soukromého sektoru v MSK na ochranu ovzduší v letech 2008-2012 (v %, v tis. Kč)**



Zdroj: Statistické ročenky MSK, 2009-2013

**Graf 6 Neinvestiční výdaje na ochranu ovzduší a klimatu v MSK v letech 2008-2012 (v tis. Kč)**



Zdroj: Statistické ročenky MSK, 2009-2013

Následující tabulky podávají přehled o přímých nákladech veřejných rozpočtů na ochranu ovzduší v MSK v letech 2011-2014 podle Akčních plánů v členění na jednotlivé úrovně veřejné správy v ČR.

**Tabulka 25 Výdaje centrální úrovně veřejné správy na opatření podle Akčního plánu pro MSK**

ČINNOST	ČÁSTKA	ZDROJ	ROK
Tzv. kotlíková dotace	200 mil.	SFŽP	2012-2016
OP Životní prostředí	11,9 mld.	MŽP	2012
Program na podporu zdraví dětí z MSK	27 mil.	SFŽP	2011-2013

Zdroj: Stránky MŽP

V rámci OP Životní prostředí byly schváleny dva velké projekty na odprášení oceláren v Moravskoslezském kraji. Stát tak v rámci Akčního plánu pro MSK úzce spolupracuje i s ryze soukromými subjekty. Konkrétně se jedná o projekt na snížení emisí modernizací odprášení Aglomerace jih v ArcelorMittal Ostrava, kde celkové náklady představují 593 mil. Kč. Druhý projekt je odprášení spalin a uzlů na aglomeraci v Třineckých železárnách v celkové výši 1,1 mld. Kč. Příjemci této podpory, která je ze 3/4 hrazena z EU, jsou největšími zaměstnavateli v

Moravskoslezském kraji a společně s jejich dodavatelskými řetězci zaměstnávají až 80 000 lidí, což představuje cca 10% ekonomicky aktivních obyvatel v kraji.

**Tabulka 26 Výdaje Moravskoslezského kraje na ochranu ovzduší kraje (tis. Kč) podle rozpočtu na rok 2013**

ÚČEL	ČÁSTKA
Situační zpráva o kvalitě ovzduší	100
Informační systém o znečištění ovzduší	2 500
Informační kampaň na lokální topeniště	850
Expertní studie, průzkumy	1 000
Propagace v oblasti životního prostředí	1 280
Osvětová činnost	220
Územně energetická koncepce MSK	500
Podpora projektů s cílem zlepšení kvality ŽP	25 000
Snížení prašnosti v okolí komunikací ve vlastnictví Moravskoslezského kraje	2 000
Podpora environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty (EVVO)	130

Zdroj: Rozpočet Moravskoslezského kraje

**Tabulka 27 Výdaje obcí s rozšířenou působností v Moravskoslezském kraji na ochranu ovzduší a klimatu za rok 2012**

OBEC	ČÁSTKA (tis. Kč)	ÚČEL
Frenštát p. Radhoštěm	14,4	Monitoring ochrany ovzduší
Frydek-Místek	175	Změny technologií vytápění
Havířov	90,4	Monitoring ochrany ovzduší
Karviná	152,4	Ostatní činnosti k ochraně ovzduší
Nový Jičín	240,95	Monitoring ochrany ovzduší
Orlová	4	Ostatní činnosti k ochraně ovzduší
Ostrava	3 156	Ostatní činnosti k ochraně ovzduší
	1 594,2	Monitoring ochrany ovzduší
Třinec	22,26	Ostatní činnosti k ochraně

		ovzduší
	295,45	Monitoring ochrany ovzduší
<b>Vítkov</b>	100	Ostatní činnosti k ochraně ovzduší

*Zdroj: Rozpočty jednotlivých obcí*

Tabulka zahrnuje výdaje, jež jednotlivá města v MKS ve svém rozpočtu řadí do kategorie Ochrana ovzduší a klimatu. Je možné, že část výdajů v jiných kategoriích má přímý účinek na zlepšování kvality ovzduší, nicméně se v přehledu pro tuto kategorii nepromítne. Jak je vidět, pouze 9 obcí z 22 vydává na ochranu ovzduší nějaké výdaje. Jak je vidět, pouze 9 obcí z 22 vydává na ochranu ovzduší nějaké výdaje. Převážně se jedná o monitoring ochrany ovzduší a další blíže nespecifikované činnosti.

### Zhodnocení dopadů variant

Obecně otázka hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí je nedílnou součástí problematiky hodnocení efektivnosti veřejných výdajů obecně. Veřejné výdaje jsou např. v metodice OECD chápány jako jeden z ekonomických nástrojů ochrany ŽP. Základním předmětem v hodnocení účinků v oblasti ŽP právě pomocí ekonomických nástrojů je především jejich environmentální dopad. Odpovídá nám na otázky jak dalece a jakou cestou dosahují jednotlivé nástroje požadovaných cílů politiky. OECD také upozorňuje, že nelze vypracovat jednotnou podrobnou metodiku na hodnocení efektivnosti všech druhů ekonomických nástrojů.

Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ŽP se nejčastěji provádí na základě komparativních metod porovnáním mezi finančními prostředky a dosaženými přínosy. Ve smyslu principu trvale udržitelného rozvoje je efektivnost sledována z hlediska ekonomického, environmentálního a sociálního. V oblasti ŽP pak porovnáváme náklady na zlepšení stavu ŽP s dosaženými environmentálními efekty (v případě ochrany ovzduší například snížení emisí). Konkrétně v ČR je efektivita jednotlivých opatření sledována především Státním fondem životního prostředí ČR a výzkumnými institucemi. Efektivita je sledována zejména pomocí těchto tří ukazatelů (Lavičková, 2010, diplomová práce, MU):

- měrná finanční náročnost (např. Kč/tuny)
- odstranění jednotkového znečištění na obyvatele lokality, okresu resp. regionu za rok, kde je opatření realizováno
- odstranění jednotkového znečištění na obyvatele lokality, okresu resp. regionu za rok, kde je opatření realizováno a vztaheno k vloženým finančním prostředkům. Kromě těchto ukazatelů je efektivita jednotlivých opatření (výdajů) vyhodnocována ex ante a ex post.

**ÚKOL:** Na základě znalosti z jiných předmětů a z jiných kapitol tohoto workbooku identifikujte jednotlivé aktéry této politiky v MSK.

*Pokuste se navrhnout další způsoby, jak hodnotit efektivnost veřejných výdajů vynakládaných na ochranu životního prostředí. Lze nějakým způsobem vysledovat i soukromé výdaje a jak je hodnotit?*

## LITERATURA

- [1] BAKOVÁ, L. (1997). Bydlení. Brno: Masarykova univerzita, 124 s. ISBN 8021015861.
- [2] BALÍK, S., CÍSAŘ, O. a FIALA, P. (2010). Veřejné politiky v České republice v letech 1989-2009. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 695 s. ISBN 9788073252366.

- [3] BLAŽEK, O., SPIEGEL, D. (2012). Jižní Tyrolsko se chce odtrhnout od Itálie. Starý sen posílila hospodářská krize. [online]. In: IHNED.CZ. [cit. 10. 7. 2013]. Dostupné na: <<http://zpravy.ihned.cz/c1-54960760-jizni-tyrolsko-se-chce-odtrhnout-od-italie-stary-sen-posilila-hospodarska-krize>>
- [4] CENIA. [online]. Dostupné na: <http://www1.cenia.cz/www/>
- [5] CENTRUM PRO REGIONÁLNÍ ROZVOJ. (2014). Vymezení regionů se soustředěnou podporou státu. [online]. [cit. 17. 8. 2014]. Dostupné na: <[www.crr.cz](http://www.crr.cz)>
- [6] ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD ČR. (2014). Sčítání lidu, domů a bytů 2011. [online]. [cit. 16. 9. 2014]. Dostupný na: <http://www.scitani.cz/>
- [7] DENÍK VEŘEJNÉ SPRÁVY. (2010). Regiony se soustředěnou podporou státu. [online]. [cit. 17. 9. 2014]. Dostupné na: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6434736>>
- [8] ECORYS. Impact Assessment Model of EU Structural and Cohesion Funds in Bulgaria [online]. Dostupné na: <http://www.ecorys.com/news/impact-assessment-model-eu-structural-and-cohesion-funds-bulgaria>
- [9] EURACTIV.CZ. (2014). Riziko zneužití fondů EU je v ČR vyšší než v Polsku či na Slovensku. [online]. [cit. 1. 10. 2014]. Dostupné na: <<http://www.euractiv.cz/regionalni-rozvoj/clanek/riziko-zneuziti-fondu-eu-je-v-cr-vyssi-nez-v-polsku-ci-na-slovensku-011538>>
- [10] EUROSOP.CZ. Věcně o Evropě. [online]. Dostupné na: <https://www.euroskop.cz/8926/sekce/zivotni-prostredi/>
- [11] GLA Economics. (2014). The rationale for public sector intervention in the economy. [online]. [cit. 25. 9. 2014]. Dostupné na: <[http://www.london.gov.uk/mayor/economic\\_unit/docs/rationale\\_for\\_public\\_sector\\_intervention.pdf](http://www.london.gov.uk/mayor/economic_unit/docs/rationale_for_public_sector_intervention.pdf)>
- [12] Infoportály.cz (2012) Internetové noviny Moravskoslezského kraje [online]
- [13] KLAUS, V. (2011). *Evropská integrace bez iluzí*. 1. vydání. ISBN: 978-80-242-3326-0.
- [14] KOCÁBOVÁ, L. (2011). Vývoj regionálních disparit na úrovni České republiky. (diplomová práce). Univerzita Pardubice. [online]. Dostupné na: [https://dspace.upce.cz/bitstream/10195/39247/1/KocabkovaL\\_VyvojRegionalnich\\_MM\\_2011.pdf](https://dspace.upce.cz/bitstream/10195/39247/1/KocabkovaL_VyvojRegionalnich_MM_2011.pdf)
- [15] KREBS, V. (2010). Sociální politika. 5., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 542 s. ISBN 9788073575854.
- [16] LAVIČKOVÁ, J. (2010) Analýza efektivnosti výdajů místních rozpočtů do oblasti ochrany životního prostředí se zaměřením na metody hodnocení efektivnosti veřejných výdajů. Diplomová práce, Masarykova univerzita: Brno.
- [17] LUX, M., KOSTELECKÝ, T. (2011). Bytová politika: teorie a inovace pro praxi. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON) v koedici se Sociologickým ústavem AV ČR, 229 s. ISBN 9788074190681.
- [18] LUX, M. (2002). Bydlení - věc veřejná: sociální aspekty bydlení v České republice a zemích Evropské unie. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství, 287 s. ISBN 8086429121.
- [19] LUX, M. (2001). Jak spokojeni jsou čeští občané se svým stávajícím bydlením. [online]. Postoje k bydlení v ČR 2001. [cit. 8. 9. 2014]. Dostupný na: <<http://seb.soc.cas.cz/index.php/realizovanevyzkumy/36-czech/vyzkumy/67-postoje-k-bydleni-v-cr-2001>>
- [20] MACH, P. (2003). *Úskalí evropské integrace*. Centrum pro ekonomiku a politiku. 2. vydání. [online]. [cit. 27. 9. 2014]. Dostupné na: <<http://petrmach.cz/Mach-Uskali-evropske-integrace.pdf>>

- [21] MARZINOTTO, B. (2012). The growth effects of EU cohesion policy: a meta-analysis. [online]. [cit. 2. 10. 2014]. Dostupné na: <<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/754-the-growth-effects-of-eu-cohesion-policy-a-meta-analysis/>>
- [22] MINISTERSTVO FINANCÍ ČR (2013). Rozpočtové určení daně. [online]. [cit. 10. 9. 2013]. Dostupné na: <[www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz)>
- [23] MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR. (2013). Míra nezaměstnanosti v okresech a krajích ČR. [online]. [cit. 25. 9. 2013]. Dostupné na: <[www.mpsv.cz](http://www.mpsv.cz)>
- [24] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. (2014a). Indikátory pro hodnocení realizace Strategie regionálního rozvoje. [online]. [cit. 17. 8. 2014]. Dostupné na: <<http://www.uur.cz/default.asp?ID=4594>>
- [25] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. (2014b). Vybrané údaje o bydlení. [online]. [cit. 20. 7. 2014]. Dostupný na: <<http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Bytova-politika/Statistiky-Analyzy/Statistiky-z-oblasti-bytove-politiky/Vybrane-udaje-o-bydlen>>
- [26] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. (2014c). Zpráva o plnění úkolů uložených v Konceptci bydlení České republiky do roku 2020 za rok 2013. [online]. [cit. 5. 8. 2014]. Dostupné na: <https://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Bytova-politika/Koncepce-Strategie/Zpravy-o-plneni-Koncepce-bydleni-CR-do-roku-2020>
- [27] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. (2013). Strategie regionálního rozvoje ČR 2014-2020. [online]. Dostupné na: <<http://www.mmr.cz/cs/Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Regionalni-politika/Koncepce-Strategie/Strategie-regionalniho-rozvoje-CR-2014-2020>>
- [28] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. (2011). Konceptce bydlení České republiky do roku 2020. [online]. [cit. 5. 8. 2014]. Dostupné na: <http://databaze-strategie.cz/cz/mmr/strategie/koncepce-bydleni-cr-2010-2020>
- [29] MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČR. Nestátní neziskové organizace. [online]. Dostupné na: [http://www.mzp.cz/cz/nevladni\\_a\\_neziskove\\_organizace](http://www.mzp.cz/cz/nevladni_a_neziskove_organizace)
- [30] MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČR. (2004). Státní politika životního prostředí České republiky 2004 - 2010. [online]. ISBN 80-7212-283-5. [cit.]. Dostupné na: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni\\_politika\\_zivotniho\\_prostredi/\\$FILE/0EDN-statni\\_politika\\_zp-20040615.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/0EDN-statni_politika_zp-20040615.pdf)
- [31] MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČR. (??). Vyhodnocení plnění Státní politiky životního prostředí České republiky (za období 2004-2010). [online]. [cit.]. Dostupné na: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni\\_politika\\_zivotniho\\_prostredi/\\$FILE/0EDN-vyhodnoceni\\_spzp-20111111.pdf.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/0EDN-vyhodnoceni_spzp-20111111.pdf.pdf)
- [32] MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČR. (2012). Státní politika životního prostředí České republiky 2012-2020. [online]. [cit.]. Dostupné na: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni\\_politika\\_zivotniho\\_prostredi/\\$FILE/0EDN-statni\\_politika\\_zp-20130110.pdf.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/0EDN-statni_politika_zp-20130110.pdf.pdf)
- [33] OSN. Všeobecná deklarace lidských práv. [online]. [cit. 15. 9. 2014]. Dostupné na: <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/>
- [34] POLÁKOVÁ, O. (2006). Bydlení a bytová politika. Vyd. 1. Praha: Ekopress, 294 s. ISBN 8086929035.
- [35] REGIONÁLNÍ DISPARITY. (2007). [online]. Working papers číslo 1/2007. Dostupné na: <[http://disparity.idealnihosting.cz/dokumenty2/RD\\_0701.pdf](http://disparity.idealnihosting.cz/dokumenty2/RD_0701.pdf)>



- [36] Regionální disparity v dostupnosti bydlení. [online]. Dostupné na: <http://www.disparity.cz/index.asp?menu=3>
- [37] SUNEKA, P., BOUMOVÁ, I., KÁŽMÉR, L., LUX, M. (2014). Jak jsme spokojeni se svým bydlením? Jak si představujeme své ideální bydlení? [online]. Postoje k bydlení 2013. [cit. 8. 9. 2014]. Dostupný na: <http://seb.soc.cas.cz/index.php/realizovanevyzkumy/36-czech/vyzkumy/69-postoje-k-bydleni-2013>
- [38] ŠPALKOVÁ, D., ŠPALEK J. (2014). Does Rent Deregulation Influence Housing Tenure Choice? The Case of the Czech Republic. Ekonomický časopis, SAP - Slovak Academic Press, roč. 62, č. 7, s. 111-123.
- [39] TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2007). Hrozby a příležitosti strukturálních fondů. Informační materiál. [online]. [cit. 1. 10. 2014]. Dostupné na: [http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/esf\\_infopack\\_2007.pdf](http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/esf_infopack_2007.pdf)
- [40] Transportation Economics/Regulation. [online]. [cit. 25. 9. 2014]. Dostupné na: <http://www.saylor.org/site/wp-content/uploads/2012/06/Transportation-Economics.pdf>
- [41] ÚRS PRAHA, a.s. (2011). Regionální politika územní disparity a dopady hospodářské krize v České republice. [online]. ISBN 978-80-7369-383-1. Dostupné na: <http://www.urspraha.cz/data/upload/file/regionalnipolitika-uzemnidisparityadopadyhospodarskekrizevcr.pdf>
- [42] WILDMANNOVÁ, M. (2005). Sociální politika. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 128 s. ISBN 8021036575.
- [43] WORLD BANK. (2005). The role of public policy in addressing spatial inequalities. [online]. [cit. 25. 9. 2013]. Dostupné na: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/09/20/000112742\\_20050920110826/additional/841401968\\_2005082630000833.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/09/20/000112742_20050920110826/additional/841401968_2005082630000833.pdf)
- [44] Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění
- [45] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění
- [46] Zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, v platném znění
- [47] Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, v platném znění
- [48] Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

### 3 KOMPARACE VYBRANÝCH VEŘEJNÝCH POLITIK

Následující kapitola představuje, formou komparace dat, informace o řadě zemí. Tato kapitola nemá za cíl určit, která země je lepší či horší, ale ukázat odlišné přístupy k řešení některých problémů nebo prostě jen ukázat míru odlišností mezi jednotlivými zeměmi. Student by se vždy měl seznámit se situací v ČR a být schopen hodnotit základní příčiny odlišností mezi zahraničním a ČR.

#### 3.1 Komparace vybraných zemí

Tato část se věnuje identifikaci a deskripci některých vlastností vybraných států, které lze využít pro následnou komparaci mezi sebou. Mezi těmito vlastnostmi jsou například územní členění, politický systém a spektrum, ekonomické indikátory a jiné charakteristiky, jež mohou sloužit jako prostředky pro vzájemnou komparaci, nebo také jako předpoklady pro komparaci veřejných politik jednotlivých vybraných států.

#### Základní politická a ekonomická charakteristika vybraných zemí

##### A. Decentralizace a územní členění zemí

V rámci sledovaných zemí lze nalézt příklady vysoce decentralizovaných států, ale také silné federace a v různých mírách kombinované modely míry decentralizace. Co se liší nejvíce napříč jednotlivými zeměmi a je to hlavně z důvodu unikátního historického vývoje každé země je jejich správní členění. Zde je jejich přehled:

ZEMĚ	VYŠŠÍ VLÁDNÍ ÚROVEŇ	NIŽŠÍ VLÁDNÍ ÚROVEŇ
Austrálie	6 federálních států, 2 teritoria a několik závislých území	
Dánsko	5 regionů	
Estonsko	15 krajů/okresů	
Finsko	2 nedoměřitelné federální oblasti	19 provincií
Maďarsko	19 žup a 23 velkých měst	
Německo	16 spolkových zemí	29 vládních krajů
Nový Zéland	16 správních oblastí	
Rakousko	9 spolkových zemí	99 politických okresů
Rusko	8 federálních okruhů, 83 federálních subjektů	21 federálních států, 2 federálně významná města, 9 krajů, 46 oblastí, 1 Židovská autonomní oblast a 4 tzv. autonomní okruhy
Slovensko	8 krajů	79 okresů
Slovinsko	210 obcí (občin)	
Španělsko	17 autonomních společenství a 2 autonomních měst	50 provincií
Turecko	81 provincií	
USA	50 států federace	kraje, okresy či jejich ekvivalenty
Velká Británie	4 hlavní historické oblasti, korunní dependence a 14 zámořských teritorií	

Zdroj: Council of European Municipalities and Regions & Dexia (2009)

#### **ÚKOL:**

**1. Zjistěte jaké administrativní členění používá ČR a jak se jeho podoba historicky měnila?**

**2. Vyberte některé uvedené modely administrativního členění a pokuste se na nich identifikovat výhody a nevýhody: z pohledu občana, poté z pohledu politika či úředníka (na příkladu tvorby a realizaci určité veřejné politiky).**

## **B. Státní zřízení a systém politických stran**

Vybrané státy lze z pohledu státního zřízení rozdělit do tří hlavních skupin, v rámci kterých se mezi sebou jednotlivé státy dále liší svými unikátními specifiky.

### 1) Konstituční monarchie a státní zřízení

Do této skupiny patří státy jako **Dánsko, Velká Británie, Španělsko, Austrálie a Nový Zéland**, protože se jedná o státy se silnými monarchistickými základy, které dosud přežily v podobě určité symbiózy s revolučními myšlenkami republiky a demokracie, čímž vznikla konstituční monarchie.

V čele těchto zemí stojí král či královna, kteří je obvykle reprezentují navenek (Dánsko, VB, Španělsko), svolávají a rozpouští parlament, stvrzují jmenování nebo odvolání či odstoupení předsedy vlády a členů vlády, schvalují svým podpisem zákonné akty (Španělsko, Dánsko). V čele Austrálie a Nového Zélandu je královna pouze formálně a zastupuje ji zde generální guvernér, který reprezentuje Austrálii navenek i na národní úrovni či jmenuje předsedy vlády, soudce a velvyslance. Panovnice Velké Británie je navíc formálně hlavou anglikánské církve. Vládnoucí právo je dědičné.

Prostředkem moderní demokracie bývá v těchto zemích parlament (ve Španělsku, ve VB i v Austrálii je dvoukomorový, v Dánsku jednokomorový), který disponuje zákonodárnou mocí. Zatímco ve Španělsku jej tvoří Poslanecká sněmovna s 350 členy volenými na 4 roky a Senát s 264 členy volenými také na 4 roky, ve Velké Británii je složený ze Sněmovny lordů se 788 členy a House of Commons se 650 členy volenými na 5 let. V Austrálii jej tvoří Senát se 76 členy, dolní představuje Sněmovna reprezentantů se 150 členy. Uspořádání Australského Senátu vychází z modelu amerického senátu. Navíc Australská ústava definuje jako součást Parlamentu i panovníka – britskou královnu. Dánsko a Nový Zéland se v rámci této skupiny odlišují tím, že mají pouze jednokomorový parlament volený v případě Dánska jednou za 4 roky se 179 členy, z nichž 2 křesla náleží zástupci Grónska a 2 křesla náleží Faerským ostrovům, v případě Nového Zélandu je tvořen pouze Sněmovnou reprezentantů, ve které zasedá 121 členů volených na tříleté období. Všichni ministři a předseda vlády musí být současně i členy Novozélandského parlamentu.

**ÚKOL: zamyslete se nad tím, kolik "poslanců" potřebuje země s ohledem na členitost území a počet obyvatel. Konfrontujte s EU parlamentem.**

I když v čele těchto typů zemí formálně stojí monarcha (v Austrálii a Novém Zélandu spolu s generálním guvernérem), exekutivní moc bývá svěřována do gesce vlády v čele s ministerským předsedou, respektive premiérem, který je tak de facto hlavou výkonné moci a řídí vládu. Soudní moc stojí nezávisle mimo legislativu a exekutivu. Austrálie je federativním státem a moc jednotlivých lokálních institucí je výrazně omezena pravomocemi federálních orgánů.

**ÚKOL: Zjistěte, kdo v současnosti vládne v zemích s uvedeným státním zřízením a jestli existují v daném státě tendence či názory na změnu fungujícího zřízení. Pokud ano, identifikujte důvody a navrhněte možná východiska nového řešení.**

### 2) Konstituční monarchie a politické strany

Kultura politických stran se liší, zatímco v Dánsku, Španělsku a Austrálii se vyskytuje řada stran v rámci širokého politického spektra, ve Velké Británii jsou zastoupeny tři tradiční velké skupiny ve sněmovně. Přehled politických stran je následující:

- **Dánsko** – Liberal Party (liberálněstředopravá strana); Social Democrats (levicová strana); Danish People's Party (krajně pravicová strana); Social Liberal Party (strana

středu); Socialist People's Party (silně levicová strana); Unity List (krajně levicová strana); Liberal Alliance (pravo-středová strana); Conservative People's Party (národní pravicová strana)

- *Španělsko* – Partido Socialista Obrero Español, PSOE (středolevicová strana); Partido Popular, PP (pravicová strana); Izquierda Unida, IU (uskupení levicových stran); Convergència i Unió (liberální křesťansko-demokratická koalice); Euzko Alderdi Jeltzalea (baskická křesťansko-demokratická strana); Esquerra Republicana de Catalunya (katalánská pro-nezávislá strana); Bloque Nacionalista Galego (galská nacionalistická koalice); Coalición Canaria
- *Velká Británie* – Conservative party (konzervativní strana); Labour party (labouristická strana); Liberálně demokratická strana
- *Austrálie* – Australian Labor Party; Liberal Party of Australia; Liberal National Party of Queensland; National Party of Australia; Country Liberal Party; The Greens; Katter's Australian Party; Democratic Labor Party
- *Nový Zéland* - National Party, Labor party, ACT New Zealand, United Future a Maori Party, Green Party, New Zealand First Party a Mana.

**ÚKOL:**

**1. Zjistěte, jakým směrem jsou orientované koalice v uvedených státech a zda dochází ke vzniku homogenních či heterogenních koalic z pohledu politické příslušnosti.**

**2. Vyberte si jeden z uvedených států, identifikujte vládní koalici z hlediska politické příslušnosti a konfrontujte tyto fakta s vybranou veřejnou politikou (např.: sociální, zdravotnictví, atd.). Promítá se podle vás politické zaměření koalice do podoby této veřejné politiky?**

### 3) Federace a státní zřízení

Jde o složený stát, který se skládá ze států, respektive členů federace. Do této specifické skupiny lze zařadit státy jako **USA, Německo, Rusko, Rakousko a Finsko**, které jsou parlamentními demokraciemi. V modelu federace se moc a související pravomoci dělí mezi federální vládu a vlády jednotlivých států, přičemž jednotlivé státy pak mohou mít ještě vedle federální ústavy také vlastní ústavu (USA).

Hlavu státu představuje volený prezident, který je v tomto modelu státního zřízení představitelem výkonné moci, vlády a nejvyšší velitel ozbrojených sil. Pravomoci německého prezidenta nejsou příliš silné vzhledem k faktu, že Německo je kancléřskou a parlamentní demokracií. Ve státním zřízení USA má relativně silnou pozici také viceprezident, který je druhý nejvýše postavený ve vládě a v případě smrti, rezignace či sesazení prezidenta jej nahradí v úřadě. Navíc je fakticky hlavou senátu a může v něm hlasovat v případě, že dojde na nerozhodné hlasování vlivem sudého celkového počtu hlasů.

V USA Vládu tvoří ministři kabinetu, kteří jsou vybíráni prezidentem a stojí v čele svěřených úřadů. Spolkovou vládu Německa tvoří 15 ministrů, kterým předsedá spolkový kancléř. Na návrh kancléře prezident jmenuje či odvolává jednotlivé ministry. Sám kancléř je volen Spolkovým sněmem a tak nemusí nutně jít o předsedu vítězné strany u voleb. V čele rakouské vlády stojí spolkový kancléř. K dalším členům patří vicekancléř a spolkoví ministři. Vláda je odpovědná Národní radě, která tvoří jednu z komor dvoukomorového rakouského parlamentu. Na základě voleb do Finského parlamentu je také sestavována tzv. Státní rada, nejvyšší orgán výkonné moci. Sestavením Státní rady bývá pověřen předseda vítězné strany a jím sestavená rada je následně schvalována parlamentem. Postavení Státní rady vůči parlamentu je poněkud odlišné od postavení jiných vlád svým parlamentů. Ve Finsku může být Státní rada snadno odvolána a nahrazena jinou rozhodnutím parlamentu.

Zákonodárnou moc v tomto uspořádání opět reprezentuje parlament a to jak dvoukomorový (USA, Německo, Rusko, Rakousko), tak jednokomorový (Finsko). Ke schválení

legislativy bývá zapotřebí souhlasu obou komor a podpisu prezidenta. V USA se jedná o Kongres sestávající se ze Sněmovny reprezentantů s 435 zástupci okrsků volených na dvouleté období a Senátu se 100 senátory volenými na 6 let a na rozdíl od sněmovny má v Senátu každý stát po dvou zástupcích nezávisle na počtu obyvatel. V Německu funguje Německý Spolkový sněm, který je volen každé čtyři roky v parlamentních volbách, v nichž se rozděluje min. 598 mandátů. Druhým orgánem je Spolková rada, která zastupuje zájmy spolkových zemí a její složení vyplývá z výsledků voleb ve spolkových zemích. Nejedná se ale o druhou komoru parlamentu. Má 69 členů, kteří musí hlasovat podle postoje svých zemských vlád. Federální parlament Ruské federace tvoří dolní komora (Státní дума) se 450 poslanci volenými na čtyřleté funkční období a horní komora (Rada federace) jako orgán zmocněnců subjektů Ruské federace - zástupce místních vlád v jednotlivých federálních státech, oblastech či autonomních území. Dalším příkladem dvoukomorového parlamentu je Rakousko, kde se sestává z Národní rady volené občany na čtyřleté období a členy druhé komory, Spolkové rady, volí zemské sněmy rakouských spolkových zemí. Jednokomorový parlament naopak má Finsko s 200 zákonodárci na čtyřleté funkční období.

	PREZIDENT (VOLBA / FUNKČNÍ OBDOBÍ)	PARLAMENT (FUNKČNÍ OBDOBÍ / POČET KOMOR / POČET ČLENŮ)
Německo	nepřímá / 5 let	4 roky / 2 / 598
USA	přímá / 5 let	2 roky a 6 let / 2 / 435 a 100
Rusko	přímá / 5 let	roky / 2 /
Rakousko		roky / 2 /
Finsko		roky / 1 / 200

Zdroj: Vlastní zpracování

**ÚKOL:** Porovnejte prostřednictvím komparace tento typ státního zřízení (federace) s ostatními uvedenými a identifikujte výhody a nevýhody tohoto zřízení. Přináší tento specifický typ zřízení nějaké přínosy či nevýhody z pohledu realizace určité veřejné politiky? Vezměte v potaz větší státy jako USA, Rusko či Německo, vyskytují se zde tendence spíše "federalizovat" (veřejná politika je formulována a realizována z centra) nebo "lokalizovat" (veřejná politika je formulována a realizována regionální/lokální administrativou) veřejné politiky?

**ÚKOL:** Zjistěte, kdo v současnosti vládne v zemích s uvedeným státním zřízením a jestli existují v daném státě tendence či názory na změnu fungujícího zřízení. Pokud ano, identifikujte důvody a navrhněte možná východiska nového řešení.

#### 4) Federace a politické strany

Stejně jako v případě systému politických stran u konstitučních monarchií, tak i v tomto případě se vyskytuje systém s mnoha stranami (Německo) a systém s ústředním dominantním postavením dvou stran (USA). Přehled politických stran je následující:

- *Německo:* Křesťansko-demokratická unie (pravý střed); Křesťansko-sociální unie (pravý střed); Sociálnědemokratická strana Německa (levý střed); Levice (levice); Spojenectví 90 – Zelení (levý střed).

- *USA*: Democratic Party (nalevo od politického středu); Republican Party (napravo od politického středu); Libertarian Party; Constitution Party; Green Party; Independents.
- *Rusko*: Jednotné Rusko (střed), Komunistická strana Ruské federace (levice), Spravedlivé Rusko (levý střed) a Liberálně-demokratická strana Ruska (pravice).
- *Rakousko*: Rakouská lidová strana (pravý střed); Sociálně demokratická strana Rakouska (levý střed); Strana zelených (levý střed); Svobodná strana Rakousko (pravice); Tým Stronach; Nové Rakousko (střed).
- *Finsko*: Národní koaliční strana (pravý střed); Levicový svaz (levice); Švédská lidová strana (střed); Strana zelených (střed, levý střed); Křesťanští demokraté (střed, pravý střed); Strana Středu (střed); Práví Finové (pravice); Sociální demokraté (levý střed).

**ÚKOL:**

**1. Zjistěte, jakým směrem jsou orientované koalice v uvedených státech a zda dochází ke vzniku homogenních či heterogenních koalic z pohledu politické příslušnosti.**

**2. Vyberte si jeden z uvedených států, identifikujte vládní koalici z hlediska politické příslušnosti a konfrontujte tyto fakta s vybranou veřejnou politikou (např.: sociální, zdravotnictví, atd.). Promítá se podle vás politické zaměření koalice do podoby této veřejné politiky?**

5) Parlamentní republika a státní zřízení

Jedná se o formu republiky působící v rámci parlamentního systému vlády. Do této specifické skupiny lze zařadit státy jako **Estonsko, Slovensko, Slovinsko, Turecko a Maďarsko**. Hlavou Estonska je prezident a jako nejvyšší velitel ozbrojených sil je volen v tajném hlasování dvoutřetinovou většinou v Parlamentu maximálně na dvě období 5 let v nepřímé volbě Parlamentem. Na stejně dlouhé období je volen prezident ve Slovinsku, ale zato přímou volbou. Na Slovensku je prezident volený v dvoukolových přímých volbách na 5 let. Jeho funkce jsou velmi limitované a spíše formální.

Parlament je opět v rámci tohoto typu zřízení zastoupen v obou variantách, jednokomorový a dvoukomorový. V Estonsku do něj občané volí každé 4 roky 101 členů. Ve Slovinsku existuje Národní shromáždění volené na období čtyř let a je zde zastoupeno 90 poslanců, z nichž je 88 volených zastupitelů z politických stran a po jednom zástupci z italské a maďarské komunity. Dále pak se zde vyskytuje Národní rada složená ze 40 zástupců z řad zaměstnavatelů, zaměstnanců, zemědělců, obchodníků, živnostníků, neziskového sektoru a v neposlední řadě z oblasti místních zájmových skupin. Rada má v rámci systému poradní úlohu a roli. Má pouze omezenou legislativní sílu a poradní roli v oblastech sociálních, ekonomických a jiných, může navrhopvat a radit Národnímu shromáždění v oblasti zákonů. Turecko má naopak jednokomorový parlament, který je volený na 4 roky a je složen z 550 členů. Do parlamentu se dostane strana, která získá ve volbách nad 10 %. Také na Slovensku existuje pouze jednokomorový parlament zvaný Národní rada SR představující moc zákonodárnou. Volby do parlamentu probíhají jednou za 4 roky a rozděluje se 150 křesel. Zákonodárným orgánem Maďarska je jednokomorový parlament. Z 386 křesel je 176 obsazováno na základě většinového systému, dalších 152 poslanců je do parlamentu voleno na základě územních stranických kandidátek a zbývajících 58 na základě celostátní kandidátní listiny.

V čele estonské vlády stojí premiér, kterého nominuje prezident a schvaluje parlament. Vládu ve Slovinsku tvoří premiér, 11 ministrů a jeden ministr bez portfeje. Maďarská vláda, v jejímž čele stojí premiér, je volena parlamentem na doporučení prezidenta.

	<b>PREZIDENT (VOLBA / FUNKČNÍ OBDOBÍ)</b>	<b>PARLAMENT (FUNKČNÍ OBDOBÍ / POČET KOMOR / POČET ČLENŮ)</b>
Estonsko	nepřímá / 5 let	4 roky / / 101
Slovinsko	přímá / 5 let	4 roky / / 88 a 40
Slovensko	přímá / 5 let	4 roky / 1 / 150
Maďarsko		roky / 1 / 386
Turecko		4 roky / 1 / 550

Zdroj: Vlastní zpracování

**ÚKOL:** Porovnejte tento typ státního zřízení (parlamentní republika) s ostatními uvedenými a identifikujte výhody a nevýhody tohoto zřízení. Přináší tento specifický typ zřízení nějaké přínosy či nevýhody z pohledu realizace určité veřejné politiky?

**ÚKOL:** Zjistěte, kdo v současnosti vládne v zemích s uvedeným státním zřízením a jestli existují v daném státě tendence či názory na změnu fungujícího zřízení. Pokud ano, identifikujte důvody a navrhněte možná východiska nového řešení.

## 7) Parlamentní republika a politické strany

U parlamentních republik je přirozené a časté široké a diferencované politické spektrum, kde se sice mohou vyskytovat dominantní strany, ale ne jako odkaz dlouholeté politické tradice dané země, ale jako výsledek demokratických voleb. Přehled politických stran v jednotlivých zemích:

- *Estonsko:* Estonian Reform Party (RE); Estonian Centre Party (K); Union of Pro Patria and Res Publica (IRL); Social Democratic Party (SDE); Estonian Greens; People's Union of Estonia; Russian Party in Estonia; Estonian Christian Democrats; Independence Party; Independents.
- *Slovinsko:* Positive Slovenia; Slovenian Democratic Party; Social Democrats;;Gregor Virant's Citizens' List; Democratic Party of Slovenian Pensioners; Slovenian People's Party; New Slovenia; Representatives each of the Hungarian and Italian national communities; independent.
- *Turecko:* Justice and Development Party (AKP, středopravá konzervativní); NationalistMovement Party (MHP, ultrapravicová); RepublicanPeople's Party (CHP, středolevá); nezávislý a ostatní.
- *Slovensko:* Smer-SD (sociálně demokratická strana); KDH (Křesťanskodemokratické hnutí); OLaNO (Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti); Most-Híd; SDKU-DS (Slovenská demokratická unie – demokratická strana); SaS (Sloboda a Solidarita) a další...
- *Maďarsko:* SZDSZ (Svaz svobodných demokratů-Maďarská liberální strana); MDF (Maďarské demokratické fórum); Jobbik (extrémně pravicová, Hnutí za lepší Maďarsko); se zeleným programem LMP (Politika může být jiná); FIDESZ-MPSV (Svaz mladých demokratů – Maďarský občanský svaz); MSZP (Maďarská socialistická strana); KDNP (Křesťansko demokratická lidová strana).

**ÚKOL:**

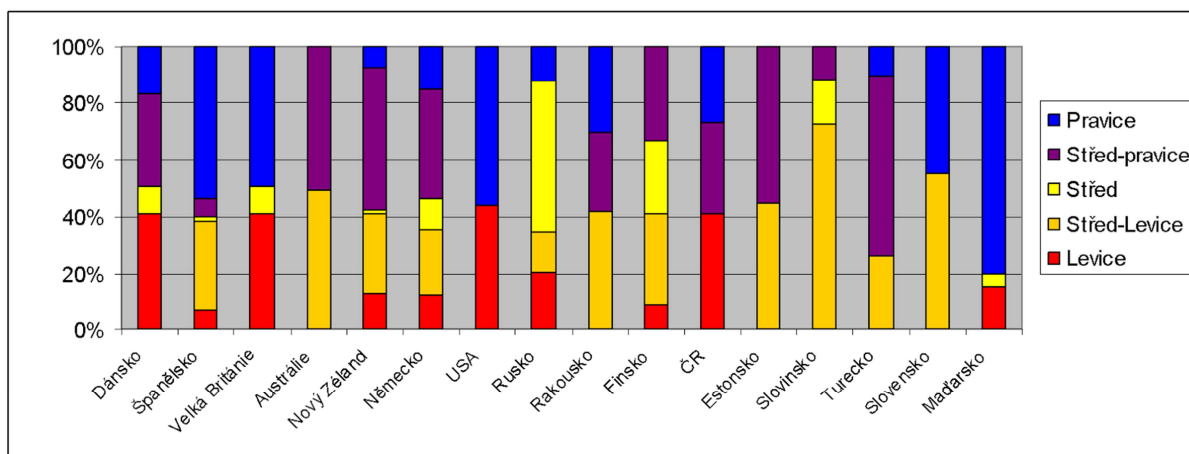
1. Zjistěte, jakým směrem jsou orientované koalice v uvedených státech a zda dochází ke vzniku homogenních či heterogenních koalic z pohledu politické příslušnosti.

2. Vyberte si jeden z uvedených států, identifikujte vládní koalici z hlediska politické příslušnosti a konfrontujte tyto fakta s vybranou veřejnou politikou (např.: sociální, zdravotnictví, atd.). Promítá se podle vás politické zaměření koalice do podoby této veřejné politiky? Komparujte s ČR.

### C. Rozdělení politického spektra v jednotlivých zemích v parlamentu dle mandátů

Struktura politického spektra ve sledovaných zemích se velmi liší, což je již na první pohled vidět z níže uvedeného přehledu, kde jsou uvedeny přehledy struktur politických spekter v jednotlivých sledovaných zemích a to podle základního rozdělení od levice po pravici. Jednotlivé struktury reprezentují rozdělení mandátů podle politických stran reprezentujících určitou část v politickém spektru. Jak je dále vidět z uvedeného přehledu, nalézají se v něm jak státy s méně diferencovaným politickým spektrem, tak země se zastoupením mnoha politických stran a různorodějším politickým spektrem. Většinou zemí v přehledu je ale společně dominantní zastoupení stran blízkých politickému středu (středolevicové, středopravicové).

Graf 7 Rozložení politických sil v jednotlivých zemích



Zdroj: zpracováno autory na základě

**ÚKOL: Do grafu Rozložení politických sil doplňte pozici České republiky.**

### D. Ekonomické indikátory jednotlivých zemí

V této části učebnice se nacházejí vybrané základní indikátory charakterizující státy z ekonomického pohledu. Jejich znalost je nutná jako předpoklad pro bližší zkoumání různých ekonomických témat a pro nejrůznější komparace a analýzy.

**READER: Tradiční ekonomické ukazatele bývají pravidelně podrobovány kritice, která se snaží přispět k tomu, aby byly validní a co nejvíce vypovídající a popisující realitu. Například na Harvardu proběhla diskuze o národních indikátorech pro novou éru, dostupné na:**

[http://www.hks.harvard.edu/var/ezp\\_site/storage/fckeditor/file/pdfs/degree-programs/oca/PAE/PAE%20Beachy\\_Zorn\\_2012.pdf](http://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/degree-programs/oca/PAE/PAE%20Beachy_Zorn_2012.pdf)



## 1) Počet obyvatel

Indikátor celkového počtu obyvatel patří mezi elementární ukazatele, pokud jde o srovnání různých zemí, potažmo jednotlivých systémů. Lze jej využívat pro relativizaci jiných indikátorů při tvorbě srovnání, nebo při konstrukci různých strukturních poměrů. Většina sledovaných zemí v daném období zaznamenala růst populace, nicméně v přehledu se objevují i příklady zemí, které zaznamenaly populační pokles (Estonsko, Německo, Maďarsko, Rusko). Tyto změny jsou relevantní vzhledem k implikacím do různých oblastí veřejných financí.

Tabulka 28 Počet obyvatel v letech 2005-2011

Ukazatel	Země	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Počet obyvatel (celkem)	Austrálie	20394800	20697900	21072500	21498500	21951700	22299800	22620600
	Česká republika	10235828	10269134	10334160	10424336	10487178	10519792	10546000
	Dánsko	5419432	5437272	5461438	5493621	5523095	5547683	5574000
	Estonsko	1346097	1343547	1341672	1340675	1340271	1340161	1340000
	Finsko	5246096	5266268	5288720	5313399	5338871	5363352	5387000
	Německo	82469422	82376451	82266372	82110097	81902307	81776930	81726000
	Maďarsko	10087065	10071370	10055780	10038188	10022650	10000023	9971000
	Nový Zéland	4133900	4184600	4228300	4268900	4315800	4367800	4405200
	Rakousko	8227829	8268641	8300788	8336926	8365275	8389771	8419000
	Rusko	14315000 0	14250000 0	14210000 0	14195000 0	14191000 0	14192000 0	14193000 0
	Slovensko	5387001	5391409	5397318	5406626	5418590	5430099	5440000
	Slovinsko	2000474	2006868	2018122	2021316	2039669	2048583	2052000
	Španělsko	43398143	44116441	44878945	45555716	45908594	46070971	46235000
	Turecko	68143186	69063538	69992754	70923730	71846212	72752325	73639596
	Velká Británie	60224307	60595632	60986649	61393521	61811027	62231336	62641000
	USA	29551659 9	29837991 2	30123120 7	30409396 6	30677152 9	30934968 9	31159191 7

Zdroj: zpracováno autory na základě databáze Worldbank a databáze OECD

### ÚKOL:

Na vybrané veřejné politice zhodnoťte vliv velikosti území, počet obyvatel země.

## 2) Hrubý domácí produkt (v běžných cenách)

Indikátor HDP je základním ekonomickým indikátorem a lze jej vyjádřit v absolutní velikosti pro daný kalendářní rok nebo v meziroční procentní změně (růst, stagnace či pokles). Pomocí něj lze vyjádřit, jak je daná země „bohatá“ z pohledu množství zboží a služeb vyprodukovaného a tržně oceněného v rámci daného kalendářního roku.

Z uvedeného přehledu je zcela evidentní, že ve sledovaném období došlo u všech zemí za dané období k nárůstu, nicméně stejně jako bude zmíněno u hodnocení dalších indikátorů, během sledovaného období došlo k finanční krizi ve světě, která se podepsala na propadu HDP v následujícím roce 2009 ve všech uvedených zemích. Jednotlivé země se pak liší například podle toho, jak rychle se dokázaly z této krize „zotavit“, tj. jak rychle se jim podařilo opět nastartovat růst a vrátit se na předkrizové hodnoty. Například do roka po propadu způsobeném finanční krizí se na hodnoty HDP před krizí dokázaly vrátit z uvedeného přehledu pouze 4 země

a to Austrálie, Nový Zéland, Turecko a USA. Naprostá většina zbývajících zemí se však ani dva roky po propadu HDP nedokázala vrátit na hodnoty před vzniklým propadem v roce 2009.

**Tabulka 29**Hrubý domácí produkt (b.c.) v letech 2005-2011

Ukazatel	Země	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
HDP v běžných cenách (v mil. USD)	Austrálie	696472	749805	857057	1061583	924197	1131623	1371764
	Rakousko	304984	324954	375042	414174	381775	376575	418484
	Česká republika	130052	148345	180511	225449	196182	197656	215215
	Dánsko	257676	274377	311418	343881	311113	312215	332677
	Estonsko	13906	16798	21994	23883	19226	18823	22185
	Finsko	195778	207949	246127	271974	239661	236475	266071
	Německo	2766254	2902749	3323807	3623686	3298636	3258947	3570556
	Maďarsko	110322	112533	136102	154234	126632	128632	140029
	Nový Zéland	113080	109522	134015	130677	117376	142477	n.a.
	Rusko	764001	989931	1299706	1660846	1222648	1487516	1857770
	Slovensko	61328	69002	84109	97909	87240	87077	95994
	Slovinsko	35718	38945	47307	54606	49056	46908	49539
	Španělsko	1130799	1236352	1441427	1593363	1455638	1383345	1490810
	Turecko	482980	530900	647155	730337	614554	731144	773091
	Velká Británie	2280539	2444579	2812875	2635955	2171386	2251898	2431589
	USA	12564300	13314500	13961800	14219300	13863600	14447100	15094000

Zdroj: zpracováno autory na základě databáze Worldbank a databáze OECD

**ÚKOL:**

*Co představuje indikátor HDI? Je podle vás tento indikátor lepší než HDP? Zdůvodněte svoje tvrzení.*

*2. Jaké verze tohoto indikátoru v relativní podobě mají smysl pro následné mezinárodní komparace či analýzy? (Nápověda: relativizujte tento indikátor pomocí jiného jako například poměr dvou veličin)*

*3. Identifikujte nevýhody indikátoru HDP a zkuste zjistit, zda existují lepší alternativy a argumentujte proč.*

**3) Celková nezaměstnanost**

V předkrizové době celková nezaměstnanost u většiny sledovaných dosahovala nízké úrovně. V letech 2005 – 2008 se pohybovala v intervalu 4 % - 8 %. K výjimkám patří např. Slovensko, které mělo ještě před krizí nezaměstnanost vysokou, v roce 2005 dosahovala až 16 %. V dalších letech se ale slovenské vládě podařilo nezaměstnanost snížit až na 9 %. Jedním z důvodů snížení byl úspěšný růst slovenské ekonomiky v předkrizových letech. Vypuknutí ekonomické krize s sebou ale opět přineslo výrazné zvýšení tohoto indikátoru.

V souvislosti s ekonomickou krizí můžeme zvýšení nezaměstnanosti pozorovat u všech sledovaných zemí. Ale např. u Španělska došlo k velmi rychlému a výraznému zvýšení nezaměstnanosti související s propadem ekonomiky. Podobný vývoj pak zaznamenalo i Estonsko.

Tabulka 30 Nezaměstnanost v letech 2005-2011

Ukazatel	Země	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Celková nezaměstnanost (%)	Austrálie	5,0	4,8	4,4	4,2	5,6	5,2	n.a.
	Rakousko	5,2	4,7	4,4	3,8	4,8	4,4	n.a.
	Česká republika	7,9	7,1	5,3	4,4	6,7	7,3	n.a.
	Dánsko	4,8	3,9	3,8	3,3	6,0	7,4	n.a.
	Estonsko	7,9	5,9	4,7	5,5	13,8	16,9	n.a.
	Finsko	8,4	7,6	6,8	6,3	8,2	8,4	n.a.
	Německo	11,1	10,3	8,6	7,5	7,7	7,1	n.a.
	Maďarsko	7,2	7,5	7,4	7,8	10,0	11,2	n.a.
	Nový Zéland	3,8	3,9	3,7	4,2	6,1	6,5	n.a.
	Rusko	7,2	7,2	6,1	6,3	8,4	7,5	n.a.
	Slovensko	16,2	13,3	11,0	9,6	12,1	14,4	n.a.
	Slovinsko	6,5	6,0	4,8	4,4	5,9	7,2	n.a.
	Španělsko	9,2	8,5	8,3	11,3	18,0	20,1	n.a.
	Turecko	10,6	10,2	10,3	11,0	14,0	11,9	n.a.
	Velká Británie	4,6	5,4	5,2	5,3	7,7	7,8	n.a.
	USA	5,1	4,6	4,6	5,8	9,3	9,6	n.a.

Zdroj: zpracováno autory na základě databáze Worldbank a databáze OECD

**ÚKOL:** např, vztah mezi nezaměstnaností a výkonem ekonomiky...jestli vysok nezam. znamená automaticky že země bude chudá... nebojte se do úkolu plácát pojmy a dojmy abyste osttovali, z základní ekonomické znalosti

Jaký vztah můžete vidět mezi nezaměstnaností, výkonem ekonomiky a chudobou ve společnosti? Jaký vliv podle vašeho názoru má minimální mzda a její valorizace, je-li v zemi zavedena.

#### 4) Inflace (roční v %)

U většiny sledovaných zemí v letech 2005 - 2008 byla inflace mírná a pohybovala se do 4 %. Ale například Turecko nebo Rusko dlouhodobě trápila vysoká inflace, průměrně ve výši 10 %. Velmi podobně na tom bylo v předkrizových letech i Rusko. Ekonomická krize znamenala pro většinu zemí výrazné snížení inflace a její stagnaci. Dokonce v případě Estonska a Španělska lze pozorovat v roce 2009 deflacii, která ale trvala jen krátce a souvisela s prudkým propadem ekonomiky. V roce 2010 lze u všech zemí pozorovat mírný růst inflace, v roce 2011 pak došlo k dalšímu znatelnému nárůstu inflace ve většině pozorovaných zemí.

Tabulka 31 Roční inflace vybraných zemí v letech 2005 - 2011

Ukazatel	Země	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inflace (roční; %)	Austrálie	2,7	3,5	2,3	4,4	1,8	2,8	3,4
	Rakousko	2,3	1,4	2,2	3,2	0,5	1,8	3,3
	Česká republika	1,8	2,5	2,9	6,4	1,0	1,4	1,9
	Dánsko	1,8	1,9	1,7	3,4	1,3	2,3	2,8
	Estonsko	4,1	4,4	6,6	10,4	-0,1	3,0	5,0

	<b>Finsko</b>	0,9	1,6	2,5	4,1	0,0	1,2	3,4
	<b>Německo</b>	1,6	1,6	2,3	2,6	0,3	1,1	2,3
	<b>Maďarsko</b>	3,6	3,9	7,9	6,1	4,2	4,9	4,0
	<b>Nový Zéland</b>	3,0	3,4	2,4	4,0	2,1	2,3	4,4
	<b>Rusko</b>	12,7	9,7	9,0	14,1	11,7	6,9	8,4
	<b>Slovensko</b>	2,7	4,5	2,8	4,6	1,6	1,0	3,9
	<b>Slovinsko</b>	2,5	2,5	3,6	5,7	0,9	1,8	1,8
	<b>Španělsko</b>	3,4	3,5	2,8	4,1	-0,3	1,8	3,2
	<b>Turecko</b>	10,1	10,5	8,8	10,4	6,3	8,6	6,5
	<b>Velká Británie</b>	2,0	2,3	2,3	3,6	2,2	3,3	4,5
	<b>USA</b>	3,4	3,2	2,9	3,8	-0,4	1,6	3,2

Zdroj: zpracováno autory na základě databáze Worldbank a databáze OECD

**ÚKOL:**

*Můžeme vidět korelaci mezi růstem inflace a mírou chudoby ve společnosti? Jak se mění spotřebitelské koše domácností v závislosti na inflaci, mění-li se?*

**5) Inflace (HDP deflátor; roční; %)**

Inflace měřená pomocí deflátoru HDP přináší čistší obraz o vývoji cenové hladiny v jednotlivých státech a jejich vzájemné srovnání než běžně používaný index spotřebitelských cen (CPI). Na rozdíl od CPI není deflátor založen na vývoji cen produktů tzv. spotřebitelského koše, ale je vyjádřen jako poměr HDP v cenách daného roku k základnímu období.

Vývoj procentuální změny deflátoru v ročních cyklech prezentuje níže uvedená tabulka. Jak je patrné u většiny zemí došlo k propadu deflátoru v letech 2008 až 2010. Hlavní příčinou tohoto propadu je beze sporu globální ekonomická krize a její postupné projevení se v daných ekonomikách. V důsledku ekonomické krize došlo k poklesu HDP a tím i poklesu deflátoru. Výše propadu poté odráží míru zasažení ekonomiky krizí.

Tabulka 32 Inflace vybraných zemí v letech 2005 - 2011 (deflátor HDP)

Ukazatel	Země	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inflace (HDP deflátor; roční; %)	Austrálie	4,0	4,9	5,3	4,6	4,4	0,1	6,3
	Rakousko	2,0	1,9	2,0	1,8	1,0	1,8	2,1
	Česká republika	-0,3	0,5	3,3	1,9	1,9	-1,7	-0,7
	Dánsko	2,9	2,1	2,3	4,2	1,0	3,9	0,8
	Estonsko	6,1	8,8	11,6	5,3	-1,0	1,1	3,7
	Finsko	0,5	0,8	3,0	2,9	1,4	0,4	3,6
	Německo	0,6	0,3	1,6	0,8	1,2	0,6	0,8
	Maďarsko	2,5	3,5	5,4	5,3	3,6	3,1	3,5
	Nový Zéland	2,2	4,2	4,9	3,4	1,7	3,5	n.a.
	Rusko	19,3	15,2	13,8	18,0	2,0	11,6	15,9
	Slovensko	2,4	2,9	1,1	2,9	-1,2	0,5	1,6
	Slovinsko	1,7	2,1	4,2	4,1	3,0	-1,1	0,8
	Španělsko	4,3	4,1	3,3	2,4	0,1	0,4	1,4
	Turecko	7,1	9,3	6,2	12,0	5,3	5,7	8,6
	Velká Británie	2,2	3,2	2,3	3,1	1,7	2,9	2,3
	USA	3,3	3,2	2,9	2,2	1,1	1,2	2,7

Zdroj: zpracováno autory na základě databáze Worldbank a databáze OECD

## 6) Veřejné výdaje

Ukazatel veřejné výdaje představuje procentuální podíl veřejných výdajů na HDP. Jedná se o výdaje veřejného sektoru nejen na centrální úrovni, ale zahrnuje i výdaje nižších územně právních celků a tedy celého veřejného sektoru. Vývoj je ve většině sledovaných výdajů víceméně obdobný, nicméně rozsah jejich relativní velikosti je velmi široký počínaje hodnotami okolo 20 % konče hodnotami přesahujícími 46 % HDP. Je patrný nárůst veřejných výdajů v letech 2008 a 2009, což bylo způsobeno jednak zvyšováním jejich absolutní hodnoty, ale také poklesem ukazatele HDP v důsledku recese. Jak je vidět z následující tabulky, u sledovaných států prozatím nedošlo k jejich poklesu na předkrizovou úroveň.

Za povšimnutí ale stojí i výdaje například Estonska nebo Dánska, které začínají růst ještě před zmiňovaným obdobím. Zde dochází k nárůstu z důvodu výměny politické reprezentace na základě voleb (2005 Dánsko, 2007 Estonsko) a tím změny rozpočtové politiky.

Tabulka 33 Veřejné výdaje vybraných zemí v letech 2005 - 2011

Ukazatel	Země	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Veřejné výdaje (% HDP)	Austrálie	25,5	24,8	24,4	24,2	26,6	27,0	n.a.
	Rakousko	39,8	39,1	38,6	38,7	39,9	39,8	n.a.
	Česká republika	34,5	34,2	32,6	32,7	36,2	35,6	n.a.
	Dánsko	32,7	32,0	35,8	36,5	41,9	42,3	n.a.
	Estonsko	26,7	26,6	26,5	30,8	36,5	34,9	n.a.

	<b>Finsko</b>	36,4	35,8	34,0	35,0	40,2	40,0	n.a.
	<b>Německo</b>	31,3	30,0	28,7	28,8	31,8	32,1	n.a.
	<b>Maďarsko</b>	42,7	44,2	43,7	45,1	46,2	44,3	n.a.
	<b>Nový Zéland</b>	31,4	32,0	32,1	33,3	36,1	34,9	n.a.
	<b>Rusko</b>	19,9	19,5	23,0	21,5	31,1	28,1	n.a.
	<b>Slovensko</b>	35,1	34,8	32,0	32,4	37,8	36,5	n.a.
	<b>Slovinsko</b>	39,7	38,6	35,7	37,2	42,2	42,7	n.a.
	<b>Španělsko</b>	25,0	24,9	25,2	26,6	30,8	30,9	n.a.
	<b>Turecko</b>	n.a.	22,2	24,5	22,8	27,3	25,5	n.a.
	<b>Velká Británie</b>	41,2	40,2	39,9	43,2	46,3	45,7	n.a.
	<b>USA</b>	21,2	21,1	21,5	23,2	26,7	27,0	25,7

Zdroj: zpracováno autory na základě databáze Worldbank a databáze OECD

**ÚKOL:** Znamená podle vás vyšší úroveň ukazatele veřejné výdaje / hdp, že je na tom daný stát lépe než jiný z pohledu veřejných služeb? Vyberte si konkrétní oblast (např.: zdravotnictví, sociální služby, aj.) a konkrétní 2-3 státy. Vymyslete další ukazatele vhodné pro komparaci. Proveďte komparaci těchto států pomocí ukazatele veřejné výdaje / hdp a ostatních navržených ukazatelů. Zamyslete se nad vypovídající schopností všech použitých indikátorů vzhledem ke snaze charakterizovat vybranou oblast pro potřeby komparace. Identifikujte výhody a nevýhody, následně vyberte podle vás nejlepší variantu.

## 7) Příjmy bez dotací

Státními příjmy rozumíme v této tabulce: peněžní příjmy z daní, sociálních příspěvků a ostatních příjmů, jako jsou pokuty, poplatky, nájemné a příjmy z majetku nebo prodej. Obecně lze říci, že vybrané země mají podíl příjmů na HDP mezi 20 - 40 % (až na USA, které má nejnižší podíl z vybraných států pohybující se mezi 16 - 19 %). Změny ukazatele se v jednotlivých státech mění v rámci několika procent (maximální rozdíl 5 p.b.). Můžeme tudíž říci, že tento ukazatel vykazuje jistou stabilitu nezávisle na hospodářském cyklu. Vlivem finanční krize (rok 2008) u většiny zemí dochází k snížení příjmů (i podílu na HDP), které přetrvává i do dalšího roku u některých zemí (dle rychlosti oživení ekonomiky).

Tabulka 34 Příjmy bez dotací ve vybraných zemích v letech 2005 - 2011

Ukazatel	Země	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Příjmy bez dotací (% HDP)	Austrálie	26,9	26,9	26,3	26,4	24,6	23,6	n.a.
	Rakousko	37,6	37,1	37,2	37,4	36,6	36,4	n.a.
	Česká republika	30,3	29,6	30,2	30,1	28,2	28,7	n.a.
	Dánsko	36,6	35,6	39,8	39,0	38,6	38,2	n.a.
	Estonsko	29,0	29,1	29,6	29,3	34,2	32,5	n.a.
	Finsko	39,3	39,4	38,9	39,1	37,5	36,7	n.a.
	Německo	28,6	28,4	28,1	28,2	29,3	28,6	n.a.
	Maďarsko	35,5	36,0	38,7	40,7	41,2	39,4	n.a.
	Nový Zéland	36,7	37,8	36,1	37,1	36,4	33,1	n.a.
	Rusko	30,3	28,7	31,3	33,7	25,5	26,7	n.a.
	Slovensko	30,4	30,2	28,9	29,1	28,7	27,9	n.a.
	Slovinsko	38,7	38,5	36,9	38,0	37,1	36,9	n.a.

	Španělsko	26,5	27,3	27,7	24,4	22,5	25,2	n.a.
	Turecko		25,0	25,8	22,5	21,8	24,5	n.a.
	Velká Británie	36,8	37,4	37,2	38,8	35,7	36,2	n.a.
	USA	18,6	19,3	19,3	17,9	16,4	17,0	17,1

Zdroj: zpracováno autory na základě databáze Worldbank a databáze OECD

**ÚKOL:** Vyberte si 2 státy, které v rámci komparace blíže rozeberete. Pokuste se charakterizovat vývoj jejich hlavních složek příjmů (např. největším příjmem státu jsou výnosy z nepřímých daní (DHP), sociální a zdravotní systém je odělen od příjmů státního rozpočtu apod.) .

## 8) Státní dluh

Státní dluh zahrnuje domácí a zahraniční závazky, jako jsou měnové a finanční vklady, cenné papíry jiné než akcie a půjčky. Tato hrubá částka vládních závazků je snížena o výši vlastního kapitálu a finančních derivátů držených vládou. Za tímto ukazatelem je také nutno vidět, co jednotlivé vlády financují: dlouhodobé investice či strukturální změny nebo jen vykrývají primární schodky rozpočtů.

Česká republika spolu s Maďarskem zaznamenává rostoucí trend státního dluhu již od roku 2005, liší se však ve výši (Maďarsko má více než 2x větší). K nárůstu státního dluhu dochází u všech vybraných států po roce 2008 trvajícím až po současnost (vyjma Turecka, které v roce 2010 zaznamenává mírný pokles). Vezmeme-li 60% hranici (Maastrichtské kritérium o výši hrubého veřejného dluhu) překračují tuto hranici 4 země: Maďarsko, Rakousko, VB a USA. Naproti tomu velmi nízký státní dluh dlouhodobě vykazuje například Estonsko.

**Tabulka 35 Státní dluh ve vybraných zemích v letech 2005 - 2011**

Ukazatel	Země	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Státní dluh (% HDP)	Austrálie	22,4	21,6	20,2	18,2	24,1	29,5	n.a.
	Rakousko	<b>67,5</b>	<b>63,8</b>	<b>60,8</b>	<b>66,2</b>	<b>71,7</b>	<b>74,1</b>	n.a.
	Česká republika	22,0	23,7	24,2	25,5	31,0	35,1	n.a.
	Dánsko	36,7	33,0	24,8	32,4	40,8	44,1	n.a.
	Estonsko	5,9	5,5	4,8	5,6	9,0	9,2	n.a.
	Finsko	44,1	41,3	37,4	34,9	45,3	51,0	n.a.
	Německo	44,7	43,5	40,8	43,1	47,6	56,1	n.a.
	Maďarsko	<b>68,8</b>	<b>70,5</b>	<b>70,8</b>	<b>74,3</b>	<b>83,3</b>	<b>82,6</b>	n.a.
	Nový Zéland	44,8	43,8	37,9	36,8	45,5	48,2	n.a.
	Rusko	16,7	9,9	7,2	6,5	8,7	9,3	n.a.
	Slovensko	37,1	32,9	31,9	30,2	38,2	46,6	n.a.
	Slovinsko	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	Španělsko	38,5	34,0	30,1	34,2	46,7	48,3	n.a.
	Turecko	n.a.	51,5	44,4	44,5	51,4	50,7	n.a.
	Velká Británie	46,4	46,3	47,2	57,6	<b>73,4</b>	<b>82,8</b>	n.a.
	USA	47,3	46,5	46,8	55,5	<b>67,9</b>	<b>76,8</b>	n.a.

Zdroj: zpracováno autory na základě databáze Worldbank a databáze OECD)

**ÚKOL:**

**1. Jak vysoké zadlužení státu může vést k jeho bankrotu? Je míra zadlužení státu jeho jedinou příčinou? (Nápověda: vycházejte z historických zkušeností národních států).**

**2. Identifikujte jaké implikace může mít vyšší míra zadlužení na ostatní ekonomické indikátory?**

**3. Vyberte si stát, na kterém ukážete strukturu státního dluhu: z pohledu vnější vs. vnitřní dluh, z pohledu druhu krytí.**

### 3.2 Komparace sportovní politiky

Tato část workbooku se věnuje oblasti sportu jako významné oblasti jak lidské činnosti, tak i ekonomiky. Postupně jsou identifikovány konkrétní podoby této veřejné politiky v jednotlivých zemích. Podoba sportovní politiky se v nich liší a proto se tato část knihy zabývá její identifikací v následujících vybraných zemích.

#### Maďarsko

Koncepce sportovní politiky v Maďarsku je založena na tzv. Národní sportovní strategii. Jde o politický dokument, který je v současné době vytvořen pro roky 2007 - 2020. Obsahuje dlouhodobé cíle sportovní politiky a jednotlivé dílčí kroky k jejich dosažení.

Sport má v gesci Ministerstvo pro lidské zdroje, konkrétně jeho speciální oddělení – státní ministr pro sport. Vedle nich významnou roli hraje Maďarská olympijská komise, která zastřešuje Maďarskou sportovní konfederaci, Maďarskou sportovní konfederaci pro volnočasové aktivity a Maďarskou asociaci handicapovaných atletů.

Zdroje financování sportovní politiky jsou získávány jak ze státního rozpočtu, z rozpočtu místních samospráv, z hazardu, ze soukromých zdrojů a z neziskových organizací. V roce 2005 přispěl státní rozpočet na sport 13,6 % z celkových sportovních příjmů, z místních rozpočtů plynulo do oblasti přes 34 %. V současné době nelze identifikovat ve státním rozpočtu ani v rozpočtu místních samospráv výdaje na sportovní politiku. Maďarské instituce evidují pouze získaná umístění Maďarských sportovců a získané medaile. Hazard se na financování sportu podílel v roce 2009 téměř třemi procenty.

#### Rakousko

Organizace sportovní politiky je silně spojena s federální strukturou státu. Sportovní politika je tak odpovědností jednotlivých rakouských zemí. Pouze sportovní záležitosti, které mají celostátní význam, patří do gesce Ministerstva sportu. To také spravuje a rozděluje fondy podle zákona o sportu. V roce 2012 bylo rozděleno z fondu všeobecné sportovní podpory přes 54 252 tis. EUR a z fondu speciální sportovní podpory přes 80 mil. EUR. (Ministerstvo sportu Rakouska, 2013).

Centrální vláda se snaží propagovat koncepci „sportu pro všechny“. Tento program je realizován prostřednictvím dílčích programů. V Rakousku funguje přes 14 tis. sportovních klubů a 59 národních sportovních federací. Průměrně má každý klub 280 členů, nicméně více jak polovina sportovních klubů má méně jak 200 členů.

Nevládní nejdůležitější sportovní organizace je Rakouská federální sportovní organizace (Österreichische Bundes-Sportorganisation, BSO), která vznikla již v roce 1969 a jde o neziskovou asociaci. BSO rozděluje finanční prostředky jednotlivým sportům jak z federálního rozpočtu, tak ze speciálních fondů.

I v této zemi je důležitým zdrojem sportovních příjmů hazard. Vzhledem k velkému rozvoji on-line sázení se neustále zvyšuje částka, která je z těchto sázek určena sportu. V roce 2000 šlo o 33,4 mil. EUR, v roce 2009 už to bylo 71,3 mil. EUR. To představuje nárůst o více než 100%.

#### Německo



V Německu jsou hlavní kompetence v oblasti sportu v rukách jednotlivých spolkových zemí. Každá akce, kterou stát koná v oblasti sportu je založena na principu subsidiarity. Federální kompetence na poli sportu jsou v rukách Ministerstva vnitra. To koordinuje všechna opatření, která federální vláda označí za významné pro centrální úroveň, zároveň reprezentuje federaci v mezinárodních sportovních organizacích a poskytuje finanční podporu meziregionálním sportovním organizacím, profesionálním a handicapovaným sportovcům.

V Německu funguje cca 60 národních sportovních federací a asi 90 000 sportovních klubů.

Většina výnosů z hazardních her v jednotlivých spolkových zemích je využito ve sportovním sektoru, především pro účely propagace sportu pro všechny. Odhaduje se, že ročně se jedná o částku téměř 450 milionu EUR.

### Austrálie

Ačkoliv má Austrálie Ministerstvo pro sport, které vytváří hlavní koncepce a definuje cíle sportovní politiky, hlavní roli hraje ve financování v roce 1981 založená Australská sportovní komise (Australian Sports Commission, ASC). ASC je státní instituce, která vykonává administrativu a rozděluje finanční prostředky jménem australské vlády národním sportovním programům, poskytuje poradenství a dále podporuje sportovní sektor. Úzce spolupracuje s velkým množstvím sportovních asociací, centrální vládou a místními vládami. Prostřednictvím ACS poskytuje federální vláda finanční prostředky sportu, a to ve dvou větvích, první část financí plyne sportovním organizacím na všechny úrovně vlády a ta druhá je zaměřena na mezinárodní úspěch sportovců na talenty, výzkum a vývoj (Sports funding: federal balancing act, 2013).

K dalším zdrojům financování patří:

- *Australská olympijská komise*: ta se zaměřuje na financování reprezentantů a finanční prostředky nezískává od vlády, ale od Australské olympijské nadace, granty od Olympijské komise. V současné době má rozpočet 18,8 mil. australských dolarů, které má využít v předolympijském období a pro australský tým reprezentující na olympijských hrách v roce 2016.
- *Sponzorství*: tvoří jeden z hlavních zdrojů finančních prostředků na sport v Austrálii. Např. v roce 2006 sponzoři zafinancovali sportovní akce v celkové částce 1,25 bil. Dolarů, s tím, že mezi top 40 největších dárců sportu patří firmy vyrábějící alkohol.

### Nový Zéland

Hlavní cíle a směr sportovní politiky určuje na Novém Zélandu Ministerstvo pro sport a rekreaci. Úkoly pak ale plní dvě vládní agentury – vládní agentura Sport New Zealand (SNZ), která se stará o sport a rekreaci v zemi, financování, výzkumy apod., a agentura High Performance Sport New Zealand (HPSZN) odpovědná za rozdělování státních financí jednotlivým národním sportovním organizacím, které se starají o profesionální sportovce a reprezentanty země.

HPSZN dostává každoročně 60 milionů dolarů, které využívá na financování šesti olympijských sportů – atletiku, cyklistiku, plavání, triatlon, yachting a veslování, a pak na rugby, kriket a nohejbal. Zároveň se stará o program Ministerstva sportu a rekreace na podporu mladých a talentovaných sportovců. Atleti začlenění do tohoto programu mohou získat až 10 tis. dolarů na zaplacení startovacích příspěvků a příspěvek na životní náklady až 2000 dolarů za šest měsíců. Roční rozpočet tohoto programu je 4,3 mil. dolarů.

Za poslední rok investoval SNZ více jak 70 mil. dolarů do sportu. Platí, že převážná část prostředků jde z vládních zdrojů (2012). Z toho je 19,2 milionu přeposláno sportovním a rekreačním programům, 4,3 mil. je poskytováno na vzdělávací sportovní programy pro žáky a studenty a 53,3 milionů je poskytováno profesionálním sportovcům na vrcholové úrovni. Velmi důležitým zdrojem financí je pro sport na Novém Zélandu hazard a příjmy z něj.

## Turecko

Turecko je jedna z mála zemí na světě, která má sport ukotven přímo již v ústavě<sup>6</sup>. Sport je v Turecku tradičně podporován státem, v poslední době, ale velké investice jsou i ze soukromého sektoru (například nárůst soukromých sportovišť 261, z celkového počtu 2 574 v roce 2011). Zastřešujícím orgánem a zároveň nejvyšší sportovní organizací v Turecku je Generální ředitelství mládeže a tělovýchovy (GDYS), spadající do gesce premiéřské kanceláře. GDYS bylo založeno 1938 a zaměstnává 6 499 pracovníků (rozhodčí, oblastní zástupci, trenéři, provozovatelé atd.) V rámci struktury GDYS je registrováno 37 sportovních federací, od r. 1992 je samostatně vedena fotbalová federace (The Turkish Soccer Federation). Každý rok potom premiér připravuje strategický dokument zabývající se vzděláváním ve sportu (The Sports Education Plans). Jak je již uvedeno v ústavě, sport je v Turecku podporovanou oblastí, a to pro všechny občany nezávisle na věku či handicapu. Důležitými organizacemi pod GDYS je Turecký národní olympijský výbor a Konfederace tureckých amatérských sportovních klubů. (TCF, 2011).

Počet sportovních klubů v Turecku v posledních dekadách neustále roste, když za posledních dvacet let se víc než zdvojnásobil. Největší zastoupení mezi dohromady skoro desítkou tisíc sportovních klubů tvoří klasické sportovní či mládežnické kluby, ale vedle nich lze také nalézt v menšině zastoupené institucionální sportovní kluby, specializované verze klubů, školní a v neposlední řadě i vojenské sportovní kluby.

**Tabulka 36 Výše prostředků převedena do federací od GDYS**

	2007		2008
	počáteční rozpočet	konečný rozpočet	počáteční rozpočet
<b>v TRY</b>	38 465 000	97 486 000	52 810 000

Zdroj: Turecký statistický úřad, 2007

### Zajímavosti:

- populární sporty: fotbal, basketbal, házená, volejbal, wrestling, vzpírání, box, taekwondo, judo a lukostřelba (TCF, 2011)
- počet olympijských medailí 82 z 35 účastí na OH (37 zlatých, 23 stříbrných, 22 bronzových) (FindTheData, 2013)
- 23 % v Turecku sportuje alespoň 1x týdně (2006). (Turecký statistický úřad, 2007)

## Dánsko

Oblast sportu má v Dánsku v gesci ministerstvo kultury. Stará se o státní sportovní politiku, profesionální sport i sport „pro všechny“, pořádání mezinárodních akcí a boj proti doping. Podle European Commission (2011) jsou mimo ministerstvo kultury, v specifických oblastech, zapojeny do této oblasti i ministerstvo školství, ministerstvo integrace (the Ministry of Integration), ministerstvo sociálních věcí (podpora sportu pro osoby se zdravotním postižením) a ministerstvo zdravotnictví. Dánský sportovní systém při své organizaci rozlišuje sport elitní, kde lze nalézt reprezentace, svazy či olympijský výbor, a sport pro všechny, kde se vyskytují například regionální asociace či nižší soutěže.

Hlavní organizace (Denmark: the official website of Denmark)

- the Sports Confederation of Denmark (Danmarks Idræts-Forbund, DIF) – založena r. 1896, v roce 1993 sloučena s národním olympijským výborem; nyní má 1,6 mil. členů cca 60 různých národních odborných asociací, které čítají cca 11 000 klubů.

<sup>6</sup> čl. 59: "The State takes measures to develop the physical and mental health of Turkish citizens of all ages and encourages the spread of sports among the masses. The State protects successful athletes."

- the Danish Gymnastics and Sports Associations (DanskeGymnastik-ogIldrætsforeninger, DGI) – má 1,4 mil. členů rozdělené v 16 regionálních asociací s 5 000 pobočkami
- the Danish Company Sports Federation (Dansk Firmaidrætsforbund, DFIF) – má 330 000 členů v 8 000 klubech

Podle European Commission (2011) jsou i v Dánsku jedním z příjmů sportu příjmy z loterie, které plynou přes státní rozpočet do rozpočtu ministerstva kultury a následně do sportovního odvětví.

Zajímavosti:

- populární sporty: fotbal, golf, plavání, gymnastika, házená, badminton, tenis, střelba, jezdeckví (Sport Event Denmark, 2010)
- 64% populace prakticovala sport alespoň 1x týdně (jeden z nevyšších % v EU), (European Commission 2009a, 2011)
- 19% populace je členem sportovního klubu, 22% wellness a fitness klubů, 12% ostatní kluby (European Commission 2009a, 2011)
- 14,000 sportovních klubů v Dánsku (European Commission 2009a, 2011)
- 3 ze 4 dětí a ½ dospělých se věnuje nějakému sportu ve volném čase, (Denmark)
- počet olympijských medailí 171 z 37 účastí na OH (41 zlatých, 64 stříbrných, 66 bronzových) (FindTheData, 2013)

### Slovensko

Ústředním orgánem pro oblast sportu je na Slovensku Ministerstvo školství, vědy, výzkumu a sportu SR. Úlohou ministerstva je legislativní činnost, financování a koordinace subjektů působících v oblasti sportu. Z veřejných zdrojů je podporován jak vrcholový sport, tak i ostatní sportovní činnosti (MŠVVS SR a,b).

Některé své kompetence přesunulo MŠVVS na specializované organizace: Národní sportovní centra a Antidopingová agentura Slovenské republiky. Národní centra mají v gesci péči o sportovní reprezentaci a talentované sportovce, informační systém o sportu, zabezpečování soutěží žáků a sportovní vzdělávání mimo vyučování. Ministerstvo vnitra je dále zřizovatelem Střediska státní reprezentace a Ministerstvo obrany je zřizovatelem Vojenského sportovního centra Banská Bystrica. Na Slovensku také působí mimovládní sportovní organizace (z nich nejvýznamnější jsou Slovenský olympijský výbor, Slovenský paralympijský výbor a Slovenská asociace univerzitního sportu). Co se týče financování sportu na Slovensku, částky plynoucí do něj se každoročně odlišují, přičemž nejvíce plyne do státních sportovních reprezentací a rozvoje sportovních odvětví, dále pak do oblasti sportovně-talentované mládeže či na koordinaci projektů aj.

Zajímavosti:

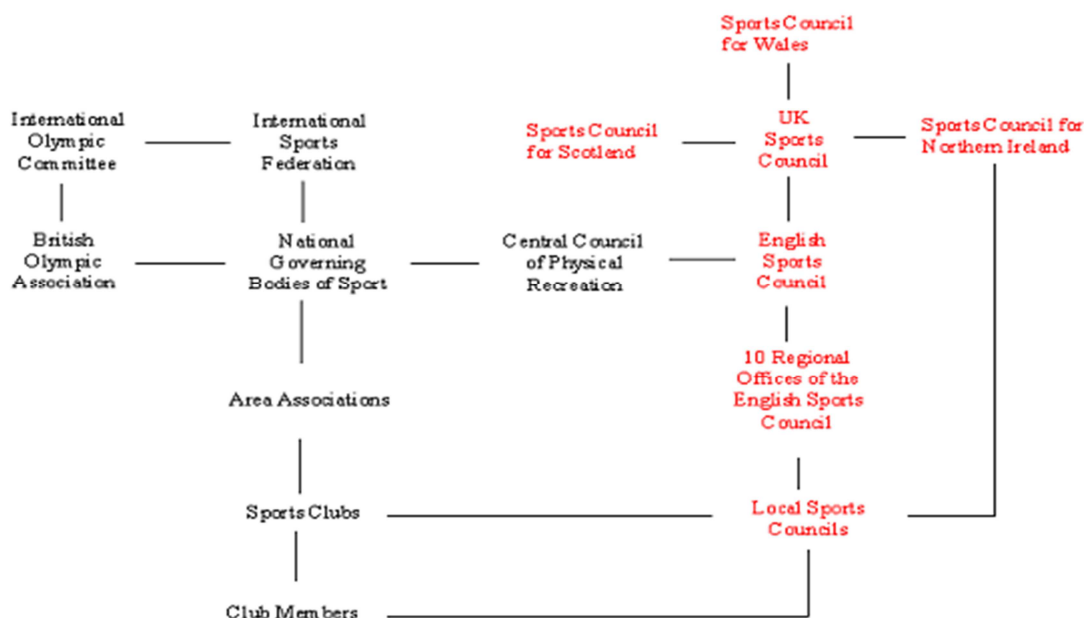
- Populární sporty: fotbal, tenis, volejbal, basketbal, lední hokej, plavání, cykloturistika a turistika, lyžování, snowboarding (Sport Slovakia)
- 30% populace praktikuje sport alespoň 1x týdně (European Commission, 2011)
- 9% populace je členem sportovního klubu, 5% fitness klubu a 5% ostatních klubů v r. 2009 (European Commission, 2011)
- počet olympijských medailí 24 z 9 účastí na OH (8 zlatých, 10 stříbrných, 6 bronzových) (FindTheData, 2013)

### Velká Británie

Ministerstvo Kultury, Médii a Sportu (The Department for Culture, Media & Sport - DCMS), jak už název napovídá, se stará ve Velké Británii také o oblast sportu (DCMS UK). Konkrétně jde o oblasti profesionálního sportu a antidopingové kontroly, sportovní aktivity pro veřejnost a oddělení pro sport pro děti, sport ve školách a pro sport rodinu (European Commission, 2011). Každá ze zemí VB má také ve své působnosti oblast sportu a také nevládní zastřešující

organizaci pro sport: UK Spork – koordinující organizace pro VB, která mimo jiné rozděluje veřejné zdroje i zdroje pocházející z Národní loterie pro podporu sportu; dále organizace Sport England, Sport Scotland, the Sport Council for Wales a Sport Northern Ireland. (European Commission, 2011). Podle European Commission (2011) i v Anglii přichází významný příjem do sportovního odvětví z oblasti loterie, v případě Anglie se jedná o Národní loterii (National Lottery).

**Schéma 5 Organizace patřící do oblasti sportu ve VB**



Zdroj: Mackenzie, B. (2001)

Zajímavosti:

- Populární sporty: golf, fotbal, tenis, bowls, rugby, plavání, badminton, criquet, atletika a squash (European Commission, 2011)
- 46% populace prakticovalo v roce 2009 sport alespoň 1x týdně (European Commission, 2011)
- 9% populace je členem sportovního klubu, 14% fitness klubu a 4% ostatních klubů v r. 2009 (European Commission, 2011)
- počet olympijských medailí 737 ze 47 účastí na OH (216 zlatých, 258 stříbrných, 263 bronzových) (FindTheData, 2013)
- 19,8% z dobrovolníků v VB je dobrovolníky v oblasti sportu v roce 2010 (Sport Recreation Alliance, 2013)
- Ve VB je cca 151 000 sportovních klubů (Sport Recreation Alliance, 2013)

### Rusko

Ruským výkonným orgánem pro oblast sportu je Ministerstvo sportu Ruské federace. Ministerstvo sportu zodpovídá za vývoj a implementaci veřejné politiky a právní úpravy v oblasti tělesné kultury a sportu, stejně jako za veřejné služby (včetně prevence dopingu ve sportu a boj proti němu) a hospodaření se státním majetkem v této oblasti. (Ministerstvo sportu Ruské federace, 2012). Financování sportu v Ruské federaci je v posledních letech víceméně stabilní, když největší částka z toho míří do profesionálního sportu a dále pak výrazně méně již na sport pro veřejnost.

Zajímavosti:

- Populární sporty: lední hokej, bruslení, fotbal, tenis a gymnastika (Russia profile.org)

- Počet olympijských medailí 408 z 9 účastí na OH (144 zlatých, 126 stříbrných, 138 bronzových) (FindTheData, 2013)

### Španělsko

Španělsko bývá tradičně považováno za sportovní bašty v celosvětovém měřítku. Její reprezentace se umísťují velmi dobře na různých sportovních mistrovstvích. O to více zajímavé je, že celková populace patří co se týče sportovních aktivit spíše do průměru EU a navíc zde není příliš velké zapojení do sportovních klubů v poměru k celkové populaci. Mezi všemi sporty vládne ve Španělsku jednoznačně fotbal a to jak z hlediska členství ve sportovních klubech, tak i z hlediska sledovanosti se v této zemi jedná jednoznačně o nejpobulárnější sport s takovými celosvětově uznávanými ikonami jako FC Barcelona nebo Real Madrid. Čím se však také Španělsko liší od většiny ostatních zemí v tomto typu veřejné politiky díky charakteru svého administrativního rozdělení je fragmentace prostřednictvím regionálních vlád, což se odráží i v charakteru, podobě a fungování veřejné politiky v odvětví sportu.

### Estonsko

Estonsko patří co se týče zapojení svých obyvatel do sportovních aktivit spíše mezi průměr EU, nicméně se postupně tato neformální statistika vylepšuje s tím, jak se časem zlepšují podmínky pro sportování v této zemi. V zemi se vyskytuje přes dva tisíce sportovních klubů a vzhledem k rozložení členské základny je relativně nejpobulárnějším sportem fotbal. V Estonsku narozdíl od ČR spadá sport do gesce Ministerstva kultury. Stejně jako u většiny ostatních zemí lze vidět rozvržení sportu a povinností k naplňování sportovní politiky mezi jednotlivé úrovně vlády od centrální až po ty místní. Stejně jako ve Finsku, tak i v Estonsku existuje platný zákon o sportu, který mimo jiné definuje různé organizace působící v tomto odvětví. Stejně jako v řadě zemí EU, tak i v Estonsku lze najít systém financování sportu z hazardu. Zajímavostí je, že příjmová stránka klubových rozpočtů je v průměru skoro ze třetiny naplněna z veřejných zdrojů (Statistics Estonia).

### Slovinsko

Slovinsko by se dalo zařadit mezi sportovně laděné země s vyšší účastí občanů sdružujících se ve více než 7 500 sportovních klubech. Sport jako veřejná politika spadá stejně jako v případě ČR do gesce Ministerstva školství a sportu, ale plnění konkrétních úkolů v tomto odvětví lze nalézt i u regionálních, resp. místních samospráv. Stejně jako například ve Finsku lze i ve Slovinsku nalézt zastřešující organizaci, Sportovní unii Slovinska. I Slovinsko patří mezi země, které mají platný zákon o sportu, prostřednictvím kterého například jsou definovány jednotlivé subjekty v rámci této oblasti v tomto státě nebo některé povinnosti jednotlivých úrovní vlád vzhledem k tomuto typu veřejné politiky. Mezi příjmy do sportovní oblasti lze i ve Slovinsku zařadit příjmy z loterií a hazardu, nicméně schéma alokace těchto prostředků ve srovnání s ostatními zeměmi je přímočařejší. K dispozici jsou v této zemi i daňová zvýhodnění pro ty jedince, co podporují sport prostřednictvím darů.

### Finsko

Finsko patří mezi země s velkou aktivitou rekreačních sportovců, což dokládá statistika Eurobarometru (2009) poukazující na fakt, že v roce 2009 téměř 72% populace cvičilo alespoň 1x týdně, čímž se tato země zařadila vysoko nad průměr EU. Ze stejného přehledu také vyplývá, že v zemi v daném roce existovalo okolo 7800 sportovních klubů. Do odvětví sportu jsou zapojeny i jednotlivé úrovně vlády, což je určeno vlastním zákonem o sportu, a stejně jako v ČR spadá na nejvyšší vládní úrovni sportovní problematika pod Ministerstvo školství. Od roku 1993 funguje ve Finsku jedna hlavní zastřešující sportovní asociace (SLU), která v posledních letech zastřešuje více jak 100 různých sportovních federací a organizací. I ve Finsku je možné se z hlediska financování sportu setkat s příjmy z loterií, protože i v této zemi jde z této aktivity významná část peníze právě do sportu na základě platných relevantních legislativních aktů. Podle European Commission (2011) je zde významný příjem do sportovního odvětví z národní

loterijní společnosti a narozdíl od ostatních států velmi přímočarý a jednoduchý systém směřování peněz přímo do rozpočtu pro sport patřící do gesce Ministerstva školství.

Zajímavosti:

- Jednoznačně nejsledovanějším sportovním odvětvím ve finských médiích jsou skoky na lyžích.

#### Srovnání financování sportu dle jednotlivých zemí

Financování sportu a jeho struktura je důležitým aspektem fungování této specifické oblasti. Jak je vidět z následujících dvou tabulek zajímavým úhlem pohledu při srovnání zemí může být poměr mezi veřejnými a soukromými zdroji, nebo také v eurech na osobu. V některých zemích financuje sport z větší části stát, respektive veřejný sektor, v dalších naopak privátní sektor, který zastupují firmy (například ve formě sponzoringu či darů) nebo také domácnosti (například ve formě členských příspěvků či vstupné).

**Tabulka 37 Financování sportu (2007) dle poměru v %**

Země	Veřejné zdroje	Centrální vláda	Místní vlády	Soukromé zdroje	Domácnosti	Firmy	Celkové příjmy
<b>Austrálie</b>							100
<b>Rakousko (2007)</b>	17,3	13,9	3,3	82,7	74,2	8,6	100
<b>Česká republika (2008)</b>	31,2	17,7	13,5	68,8	57	n.a.	100
<b>Dánsko (2007)</b>	41,2	8,5	32,7	58,8	39,5	19,3	100
<b>Estonsko (2005)</b>	40,4	10,8	29,6	59,6	39,1	20,5	100
<b>Finsko (2007)</b>	32,8	7,7	25,2	67,2	64,7	2,5	100
<b>Německo (2005)</b>	15,9	0,7	15,3	84,1	76,5	7,5	100
<b>Maďarsko (2005)</b>	47,7	13,6	34,1	52,3	46,9	5,4	100
<b>Nový Zéland</b>							
<b>Rusko</b>							
<b>Slovensko (2005)</b>	72,3	16,8	55,6	27,7	13,8	13,8	100
<b>Slovinsko (2007)</b>	45,3	12,2	33,1	54,7	15,2	39,5	100
<b>Španělsko (2005)</b>	13,3	4,4	8,9	86,7	86,1	0,6	100
<b>Turecko</b>							
<b>Velká Británie (2008)</b>	13,1	7,4	5,6	86,9	75,9	11	100
<b>USA</b>							

*Zdroj: Study on the funding of grassroots sports in the EU*

**Tabulka 38 Financování sportu (2007) per capita v Eurech**

Země	Veřejné zdroje	Centrální vláda	Místní vlády	Soukromé zdroje	Domácnosti	Firmy	Celkové příjmy
Austrálie							
Rakousko (2007)	86,4	69,7	16,7	414,1	371,3	42,8	500,5
Česká republika (2008)	15,6	8,9	6,8	34,5	28,6	n.a.	50,1
Dánsko (2007)	107,8	22,4	85,5	153,8	103,3	50,5	261,7
Estonsko (2005)	48,6	13	35,6	71,7	47,1	24,6	120,3
Finsko (2007)	172,3	40,2	132,1	352,8	339,6	13,2	525,1
Německo (2005)	62,1	2,6	59,5	327,3	298,1	29,3	389,4
Maďarsko (2005)	24,8	7,1	17,7	27,2	24,3	2,8	51,9
Nový Zéland							
Rusko							
Slovensko (2005)	32,3	7,5	24,8	12,3	6,2	6,2	44,6
Slovinsko (2007)	52	14	38	62,9	17,5	45,4	114,9
Španělsko (2005)	15,6	5,2	10,4	101,6	100,9	0,7	117,2
Turecko							
Velká Británie (2008)	66,6	37,9	21	443,4	386,6	56,9	510
USA							

*Zdroj: Study on the funding of grassroots sports in the EU*

**ÚKOL:** Do sportu, často i profesionálního, dávají významné peníze centrální i místní vlády. Pomineme-li mládežnický a amatérský sport a zaměříme se vyloženě na profesionální sport při otázce financování z veřejných zdrojů, pokuste se nalézt argumenty pro i proti tomuto typu financování. Dále si vyberte konkrétní profesionální sportovní akci, zjistěte výši podpory z veřejných zdrojů a pokuste se vytvořit kalkulaci, na základě níž odhadnete, zda se tyto veřejné peníze investované do dané soukromé akce mohly vrátit do veřejných rozpočtů.

**READER:** Pro kritickou analýzu, jejíž výstupem mají být argumenty pro a proti, pro zjištění teoretické konstrukce a navržení postupu kalkulace se podívejte na Gratton a Henry (2002):

[http://www.google.cz/books?hl=cs&lr=&id=fdKAAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=example+sport+policy+expenditures&ots=2T9\\_rh1QuG&sig=pj68f-EiYqUnDLWtu4cvfbvlOK0&redir\\_esc=y#v=onepage&q=example%20sport%20policy%20expenditures&f=false](http://www.google.cz/books?hl=cs&lr=&id=fdKAAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=example+sport+policy+expenditures&ots=2T9_rh1QuG&sig=pj68f-EiYqUnDLWtu4cvfbvlOK0&redir_esc=y#v=onepage&q=example%20sport%20policy%20expenditures&f=false)

### 3.3 Komparace kulturní politiky

#### Podoba kulturní politiky

Podoba kulturní politiky se liší mezi jednotlivými zeměmi a pro možnost vytváření komparací mezi nimi je potřeba identifikovat nejen kvantitativní, ale také kvalitativní aspekty zkoumané oblasti. Proto se tato část subkapitoly věnující se kultuře zabývá identifikací podob kulturních politik v následujících vybraných zemích.

#### **A. Maďarsko**

Péče o sektor kultury a tvorba koncepce kulturní politiky Maďarska je rozdělena mezi několik orgánů. Hlavním z nich je už zmiňovaný státní sekretář pro kulturu patřící pod Ministerstvo lidských zdrojů. Jeho agenda zahrnuje nejen tvorbu kulturní politiky ale i kulturní dědictví a odpovědnost za odborné vedení sociálně-kulturních aktivit se zaměřením na kulturní centra. Vzdělání v oblasti kultury ovšem náleží oddělení školství. Dohled nad kulturními institucemi vykonává Ministerstvo pro veřejnou správu a soudnictví. Filmový průmysl pak pomáhá financovat Ministerstvo pro ekonomický rozvoj. Za nemovitě kulturní dědictví a archeologii má odpovědnost od roku 2012 Ministerstvo vnitra.

Další důležitou institucí je jak už bylo řečeno Národní kulturní fond představující hlavní zdroj financování významných projektů. Po změně režimu také vzniklo mnoho neziskových organizací zabývajících se financováním různých kulturních oblastí. Během roku 2011 ovšem došlo k výraznému omezení jejich činností ze strany státu.

Maďarsko nemá vypracovanou žádnou dlouhodobou koncepci rozvoje kultury. Ekonomická krize a její dopad na maďarské hospodářství navíc neumožňuje výraznější investice do kultury. Kulturní politika se soustřeďuje pouze na několik vybraných oblastí – investice do filmové produkce, velké události typu výstav v zahraničí a financování múzických umění.

#### **B. Rakousko**

Rozdělení kompetencí v oblasti kultury vymezuje už rakouský ústavní zákon, když největší pravomoci přiděluje jednotlivým spolkovým zemím, zatímco federální vláda má v pravomoci rozhodování o vědeckých a technických archivech a knihovnách, uměleckých a vědeckých sbírkách a institucích na federální úrovni (Národní knihovna, nejvýznamnější divadla, historické památky). Na federální úrovni hlavní koncepci vytváří již zmiňované Ministerstvo pro vzdělání, umění a kulturu. K dalším ústředním institucím, které mají v agendě část kulturní politiky je např. Ministerstvo pro evropské a mezinárodní záležitosti, Ministerstvo pro vědu a výzkum, Ministerstvo pro ekonomické záležitosti, rodinu a mládež a Ministerstvo vnitra.

Jednotlivé úrovně územních vlád pak mají vytvořené oddělení pro kulturu, jejichž hlavní náplní je rozvoj kultury na daném území, podpora místních kulturních akcí a organizací apod. A nakonec byly zřízeny speciální veřejné instituce, které mají odpovědnost za rozvoj přiděleného sektoru kultury na národní úrovni, např. Rakouský filmový institut, Kulturkontakt nebo Hudební informační centrum.

#### **C. Německo**

Německo je federativní republika, kde jednotlivé země mají výrazné pravomoci ve všech oblastech společenského života. Ústřední vláda vykonává vlastně jen to, co jí ústava umožňuje a zajímavé je, že, v tuto chvíli neexistuje žádný ústavní zákon, který by jí dával možnost rozhodovat v oblasti kulturní politiky. Hlavní roli tedy hrají jednotlivé státy a na nich leží odpovědnost za stanovení vlastního směru podpory kultury, zajištění financování a podporu projektů regionálního významu. Na místní úrovni pak toto rozvíjejí i jednotlivé obce. Každá země má tak stanoveny vlastní priority ve své kulturní politice. Platí, že většina zemí má pro oblast kultury vytvořené vlastní ministerstvo, které zahrnuje do své činnosti i oblasti školství a vědy. Země také pomáhají prostřednictvím dotací místním samosprávám v rozvoji kultury.



Ústřední úroveň vytváří koncepci jen zahraniční kulturní politiky a školství, včetně vysokých škol.

V roce 1998 byla vytvořena funkce zmocněnce vlády pro záležitosti kultury a médií (dnes Spolkový komisař pro kulturní a mediální záležitosti). Působí jako ústřední kontaktní místo pro kulturní oblast na federální úrovni. Na jeho práci dohlíží parlamentní Výbor pro kulturní a mediální záležitosti, který zároveň kontroluje i oddělení na Federálním ministerstvu zahraničních věcí starající se o propagaci německé kultury v cizině. Jednou z nejdůležitějších povinností výboru je také zkoumat všechny návrhy zákonů z pohledu jejich možného dopadu na kulturu. Také iniciuje zahájení diskuzí o kulturních otázkách celostátního významu, např. o zřízení památníku obětem holocaustu.

Vzhledem k nastavení kompetencí v oblasti kultury nemá Německo vytvořenou jednu ucelenou koncepci. Dnešním obecným cílem je, aby se kultura dostala ke všem lidem. A s ohledem na to, že v zemi žije velmi mnoho imigrantů z různých částí světa, mají jednotlivé země při formování kulturní politiky brát v úvahu i tento faktor. (COMPENDIUM, 2012 - GERMANY).

#### **D. Turecko**

Rozvoj podpory kultury šel ruku v ruce s rozvojem ekonomiky, a to již od vzniku Turecké republiky. Vláda investovala velké množství financí na podporu kultury. Snahou bylo modernizovat a vytvořit novou kulturní identitu, která byla silně inspirována západem. Zároveň si Turecko chce udržet i odkaz náboženské a historické hodnoty. Podstatný vliv na vývoj kultury v Turecku mají 2 vojenské převraty (v roce 1971 a 1980). Kdy v roce 1971 vzniká Ministerstvo kultury (dnes Ministerstvo kultury a cestovního ruchu Turecka). Po roce 1980 Turecko začíná systematizovat ekonomické aktivity v odvětví kultury. Počátkem nového tisíciletí se objevují nové zdroje financování kultury - soukromý sektor. Vláda podporuje soukromé investice do oblasti kultury pomocí daňových odpočtů (u FO tak i u PO). Dalším zdrojem financí pro tureckou kulturu jsou projekty Evropské unie, které přinášejí příležitosti přeshraničních výměn, stipendijních pobytů a partnerských projektů v oblasti kultury. (General Structure of the Cultural Field in Turkey, Turkish Culture).

#### **E. Dánsko**

Již v první dánské demokratické ústavě (1849) je zakotvena odpovědnost za podporu umění a kultury. Dochází tak k přesunu odpovědnosti z královského dvora na civilní správu země. Dánské ministerstvo kultury bylo založeno roku 1961. Postupně byl vyvinut základní právní a finanční rámec pro kulturní život. Nyní je Ministerstvo se skládá z centrální divize, 2 kanceláří (Agency for Palaces & Cultural Properties, Danish Agency of Culture) a bezpočtu kulturních institucí (Ministerstvo kultury Dánska, a).

Ministerstvo Kultury se stará o tyto oblasti: Vizuální umění, hudba, divadlo, film, knihovny, vzdělávání v oblasti umění, archivy, muzea, zoologické prostory, kulturní prostředí, sport, televizní vysílání a autorskou ochranu (copyright). Zdroji pro podporu kultury jsou: daně, licenční poplatky a výnosy ze státní loterie a fotbalových sázek. Systém veřejné podpory je řešen jak na státní např. veřejná podpora divadel, tak i na municipální úrovni např. veřejná podpora knihoven (Ministerstvo kultury Dánska, b).

#### **F. Velká Británie**

Typickým rysem pro Velkou Británii je velký podíl veřejnosti na rozhodování, jinak tomu není ani v oblasti kultury. Snahou je i v této oblasti zapojit principy decentralizace a dekoncentrace veřejné správy. Hlavními zdroji podpory kultury ve Velké Británii jsou: veřejné zdroje (včetně výtěžku z Národní loterie), soukromé zdroje (dary, sponzoring) a další specifické nástroje veřejné správy (daňové úlevy). Soukromé dárčovství a sponzoring má ve Velké Británii dlouholetou tradici (ročně získají kulturní instituce až 452 mil. £, Projektová a rozvojová agentura, 2008).

Ministerstvo kultury, medií a sportu orientuje svoji činnost k podpoře atraktivity života ve Velké Británii, snahou je dosažení: „být světově nejkreativnější a nejvíce vzrušující místo k životu, návštěvě a podnikání“ (Ministerstvo kultury, medií a sportu Velké Británie). Jednotlivé části Velké Británie mají svá specifika, a také orgány veřejné správy pro oblast kultury (Projektová a rozvojová agentura, 2008; COMPENDIUM - United Kingdom) .

### **G. Španělsko**

Ústava vzniklá v roce 1978 položila základy decentralizovanému tříúrovňovému systému (ústřední vláda/stát-regiony/kraje-obce), což mělo zásadní vliv i na konkrétní podobu kulturní politiky ve Španělsku a její financování. Toto správní členění a rozdělení financování klade ve španělském modelu kulturní politiky velkou roli na místní samosprávy. Regionální specifika a odlišnosti jsou typické pro zemi, jako je Španělsko a v průběhu historie této země se vyskytovaly silné regionální separatistické tendence (př.: Baskicko, Katalánsko). Podle Real Instituto Elcano (2004) probíhá financování a podpora kulturní politiky ve Španělsku na všech třech zmíněných úrovních a to průběžně v přibližné výši okolo 1 % domácího HDP, kdy nejvíce peněz, téměř více než polovina, plyne z nejnižší úrovně, tj. místních vlád, potom téměř třetina z prostředků regionálních vlád a zbytek z rozpočtu centrální vlády, což vypovídá o významné decentralizaci v této oblasti.

### **H. Estonsko**

Stejně jako jiné tranzitní země si prošly obdobím transformace, které poznamenalo různé oblasti včetně té kulturní, než se dostala do určité ustálené současné podoby. Kultura obecně se tak snažila o svoji obnovu v souvislosti s obnovením nezávislosti. Ústřední roli v novém systému hraje hlavně Ministerstvo kultury. V současné době jsou vidět v Estonsku tendence dalšího vývoje kulturní politiky reprezentovaná veřejnou diskuzí o její podobě, která byla provázena a doplněna vznikem nevládní organizace Estonská kulturní komora v roce 2011. Vývoj nejen v této oblasti veřejného života je v poslední letech v Estonsku limitován a ovlivňován hospodářskou situací a rozpočtovými škrty, jež mají vliv i na podobu a vývoj kulturní politiky. Z hlediska financování bylo pro estonskou kulturní politiku významným bodem zřízení estonské kulturní nadace v roce 1994, mezi její příjmy patří v současnosti fixní podíl na daních z hazardu, alkoholu a tabáku, ze kterých financuje jak pravidelné kulturní aktivity, tak se i podílí na výstavbě budov kulturního charakteru. I přes významný podíl místních vlád na financování kultury je estonský model kulturní politiky považován spíše za mírně centralizovaný.

### **I. Slovinsko**

Základní cíle slovinské kulturní politiky jsou definovány v zákoně o veřejném zájmu v oblasti kultury, z čehož následně vychází definice a podoba národní kulturní politiky. Základním strategickým dokumentem zde je Národní program pro kulturu, který má za cíl identifikovat a plánovat rozvoj slovinské kultury do budoucna. Specifické místo v systému zaujímá Národní rada pro kulturu, nezávislý orgán jmenovaný Národním shromážděním, která například hodnotí dopady kulturní politiky na rozvoj kultury, nebo se třeba vyjadřuje k návrhům zákonů týkajících se kultury a souvisejících oblastí. Ústřední místo však zaujímá Ministerstvo kultury. V hierarchické struktuře vládního zřízení lze ale ještě naleznout také Strategickou radu pro kulturu, vzdělání a vědu, poradní orgán slovinského premiéra. V modelu slovinské kulturní politiky jsou významné hlavně dvě úrovně, státní a lokální. Rozdíl mezi nimi je zjevný například na následujícím příkladě, zatímco stát má v gesci ochranu památek a archivy, municipality zase místní muzea a veřejné knihovny. Z hlediska financování v rámci uvedeného systému je potřeba také zmínit existenci Filmový fond, Kulturní fond a Knižní agenturu. Zajímavým tělesem vnášejícím do debaty nad kulturní politikou ve Slovinsku přináší také existence slovinské Kulturní komory, která má otevřené členství. Jak komora, tak rada jsou ale spíše ve stínu Ministerstva kultury v tomto systému. Celkově vzhledem k velikosti kulturní oblasti a ekonomickým a tržním podmínkám v zemi lze tvrdit, že jsou kulturní aktivity a tento sektor

stále vysoce závislé na veřejných autoritách a jejich zdrojích financování. Existoval ale rozdíl mezi tím, kdo financuje velké kulturní instituce (stát) a kdo je řídí a spravuje (municipality).

## J. Slovensko

Působnost veřejného sektoru v oblasti kultury se formuje od vzniku Československé republiky. I tato oblast, jako i jiné, byly silně ovlivněné politickými událostmi (2. Světová válka, nacistická okupace a období socialismu). Samostatné Ministerstvo kultury Slovenské republiky bylo zřízeno až roku 1969 (tehdy v rámci Československé socialistické republiky). Působnost Ministerstva kultury byla velmi široká, kromě kulturně-osvětové činnosti, umění, starosti o kulturní památky také ochrana přírody, vydávání neperiodického tisku, autorský zákon a obchod v oblasti kultury. Po změně režimu (v roce 1989) dochází k zrušení cenzury a ideologického dozoru, dochází k rozvoji svobodné umělecké tvorbě, zavedení transparentního financování a rozvoji mezinárodní spolupráce. Dalším milníkem bylo rozdělení Československa v roce 1993 a vznik samostatného Slovenska. (Ministerstvo kultury SR, a; COMPENDIUM - Slovakia).

V roce 2010 došlo k reorganizaci státní správy a do kompetence Ministerstva kultury se přidala i oblast cestovního ruchu (změna názvu na Ministerstvo kultury a cestovního ruchu pouze na necelý jeden rok). Současné Ministerstvo kultury je vrcholovým orgánem státní správy, v jehož kompetenci jsou tyto oblasti: státní jazyk, ochrana památkového fondu, kulturní dědictví a knihovnictví, umění, autorské právo a práva související s autorským právem, osvětová činnost a lidová umělecká výroba, podpora kultury národnostních menšin, prezentace slovenské kultury v zahraničí, vztahy s církvemi a náboženskými společnostmi, média a audiovizuál (Ministerstvo kultury SR, a; COMPENDIUM - Slovakia).

Na financování kultury se na Slovensku podílí kromě zmiňovaného Ministerstva kultury, také Ministerstvo zahraničních věcí, municipality (kraje a obce) a soukromý sektor. Vláda vnímá kulturu i jako součást diplomacie a nástroj zahraniční politiky, proto je Ministerstvo zahraničních věcí zodpovědné za kulturní projekty v zahraničí, jejichž úkolem je prezentace SR a zvyšování prestiže a vytváření hlubších mezinárodních vztahů. Ostatní agenda kulturní politiky spadá do kompetence Ministerstva kultury. Veřejná podpora jde do všech odvětví kultury: muzické umění, hudba, výtvarné a užité umění, literatura a knihovny, správa kulturního dědictví a lidové umění. (European Culture Portal, Ministerstvo kultury SR, b)

### Ekonomické podmínky a financování

Důležitým předpokladem pro tvorbu jakékoliv veřejné politiky jsou ekonomické podmínky a financování. Základní ekonomické indikátory již byly pro uvedené země zmíněny v subkapitole 5.4.1. c) a zde jsou níže uvedeny vybrané ekonomické indikátory těchto zemí pouze v oblasti kultury.

**Tabulka 39 Kultura ve vybraných zemích**

Země	Zaměstnanost v oblasti kultury jako podíl na celkové zaměstnanosti, 2009 (%)	Podíl výdajů na kulturu podle úrovně vlády - centrální/regionální/místní, 2009 (%)	Veřejné výdaje na kulturu 2010/2011 (v % HDP)	Soukromá podpora kultury jako podíl veřejné podpory (%; 2000-2005)	Podíl výdajů na kulturu na celkových výdajů rozpočtu 2010/2011 (%)
Austrálie		35,5 / 46,4 / 18,1	0,51 (2009/2010)		1,6 (2007/2008)
Rakousko	1,6	33 / 37 / 30	0,82	2-3	1,55
Česká republika	1,7	33,8 / 10,8 / 55,4	0,74		0,66
Dánsko	2,3	62,3 / 0 / 37,7	0,7	0,75	1
Estonsko	1,8	62,4 / 0,1 / 37,5	1,6		3,21
Finsko	2,3	51,2 / 0 / 48,8	0,54	3,6	0,99
Německo	2,2	13,42 / 86,58 / 0	0,38	6,1	1,67

<b>Maďarsko</b>	1,8	30,9 / 69,1 / 0	0,57	3,9	1,69
<b>Nový Zéland</b>					
<b>Rusko</b>		29,27 / 70,73 / 0 (2006)			2,21 (2006)
<b>Slovensko</b>	1,1	48,2 / 13,2 / 38,6 (2008)	0,9 (2005)		
<b>Slovinsko</b>	2,0	60,56 / 0 / 39,44 (2007)	0,81 (2007)		2,12 (2007)
<b>Španělsko</b>	1,3	16,18 / 29,16 / 54,67	0,65	2,3	1,36
<b>Turecko</b>	0,4				0,38 (2008)
<b>Velká Británie</b>	2,1	41,8 / 0 / 58,2 (2004)	0,4	6,5	
<b>USA</b>					

Zdroje: zpracováno autory na základě Eurostat (2011), COMPENDIUM. (2013a, 2014), European parlament (2006)

### Zajímavosti

Tato část subkapitoly o veřejné politice v oblasti kultury je věnována identifikaci individuálních neobvyklých aspektů vybraných zemí, které danou kulturní politiku státu mohou významně odlišovat a dělat ji jedinečnou mezi vybranými zemí pohledem určitého například socio-ekonomického aspektu.

#### **A. Maďarsko**

Po změně režimu byla většina kulturních zařízení převedena na regionální a obecní samosprávy. Stát si ve vlastnictví nechal jen 30 institucí, které se většinou nachází v hlavním městě. Legislativa navíc každé místní vládě nařizuje, aby zajistila knihovnické zařízení a různé kulturní akce pro svoje obyvatelstvo. Pro plnění těchto úkolů byly dříve vyčleňovány finanční prostředky ze státního rozpočtu. Jednalo se o pevnou částku vypočtenou na základě počtu obyvatel, tzv. kulturní kapitální platby. V roce 2009 na jednoho obyvatele připadlo průměrně cca 1 061 HUF (cca 4 EUR). Ve skutečnosti obce tyto peníze využívají pro různé kulturní účely a jak je vidět z předchozích údajů, svoje povinnosti naplňují výrazně více, než kolik je po nich požadováno. Avšak i do této oblasti zasahuje současná změna politického směru v Maďarsku a mnoho místních kulturních zařízení je nuceně přeměňováno na veřejně prospěšné společnosti.

Velkou společenskou otázkou v Maďarsku je také problematika minorit. Veřejnoprávní televize vysílá 4 pravidelné týdenní programy v 7 jazycích, a rozhlas na svém čtvrtém kanále každý den program ve 13 jazycích.

#### **B. Rakousko**

Trendem v Rakousku je privatizace kulturních zařízení. Týká se to především divadelního umění. V roce 1998 byla vytvořena Divadelní společnost GmbH, holding, který vlastní stát, ale je řízena jako společnost s ručením omezením. Divadelní ředitelové jsou plně odpovědní za finanční řízení svých divadel. Prolínání veřejného a soukromého sektoru se výrazně projevuje i v oblasti audiovizuálních médií, hudby, divadel a muzeí.

V roce 2010 se 36 778 (tj. 9,1%) ze zhruba 406 000 aktivních nezemědělských firem zabývalo činnostmi řadící se ke kulturnímu odvětví. Téměř třetina z těchto podniků působí v oblasti reklamy, pětina se zabývá výtvarným uměním a 17% procent uvádí jako hlavní předmět své činnosti architekturu.

Sektor k národnímu hospodářství přidává asi 5,3 mld. EUR, což je asi 3,1% HDP země. Největší přínos má oblast múzických umění (0,84%), knih a médií (0,59%), reklamy (0,47%) a architektury (0,46%).

### C. Německo

V letech 1991 až 2000 zvýšil tento sektor reálnou vyprodukovanou hodnotu z 29 mld. EUR na 32 mld. EUR. Při srovnání s jiným odvětvím ekonomiky, to znamená např. 4/5 hodnoty vytvořené za stejný čas chemickým průmyslem a přibližně stejně jako u potravinářského průmyslu (COMPENDIUM - German).

### D. Španělsko

Zajímavostí jsou celkem významné rozdíly ve financování kultury na osobu napříč jednotlivými regiony. Například Baskicko mělo v roce 1999 tento průměr na 219 Eurech na osobu jako region s nejvyšším sumou, naopak na druhém konci spektra bylo možné nalézt oblast Murcia s průměrnými 73 Eury na osobu.

### E. Estonsko

Navzdory negativní ekonomické situaci a restriktivní estonské politice v oblasti veřejných výdajů si výdaje na kulturu v rámci státního rozpočtu udržely svoji výši. (COMPENDIUM - Estonia)

### F. Slovinsko

Zákon o partnerství veřejného a soukromého sektoru z roku 2007 (KAVAŠ, 2012) přinesl ve Slovinsku nové možnosti i v oblasti kultury a to například v podobě vzniku vhodné alternativy pro veřejné instituce k nástroji privatizace. Model takové spolupráce přináší ze soukromého sektoru partnera vybaveného technickou infrastrukturou a kapitálem, zatímco partner z veřejného sektoru mu umožňuje přístup k realizaci cíle v oblasti kultury.

Významné odlišnosti lze také nalézt v tom, do jakých oblastí kultury jsou veřejné výdaje směřovány, jak lze vidět v následující tabulce.

**Tabulka 40 Veřejné výdaje do kultury ve vybraných zemích**

Země	Rok	Knihovny/ Literatura	Muzea/ Archivy	Muzické a scénické umění (hudba + divadlo)	Rádio/TV	Vizuální umění	Film/Video
Austrálie	2009	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Rakousko	2009	3.4%	13.6%	22.6%	0.01%	1.4%	1.5%
Česká republika	2009	11.76%	22.30%	10.82%	0.72%	-	0.40%
Dánsko	2009	19.80%	10.09%	16.41%	22.45%	3.33%	2.52%
Estonsko	2009	5.9%	18.9%	26.0%	18.4%	-	2.9%
Finsko	2009	29.0%	15.8%	27.4%	-	-	5.7%
Německo	2009	15.1%	18.0%	35.4%	-	-	-
Maďarsko	2009	20.5%	23.5%	26.8%	-	-	-
Nový Zéland	2009	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Rusko	2010	6.6%	11.2%	10.0%	34.2%	-	5.2%
Slovensko	2008	7.4%	15.6%	28.4%	1.1%	1.5%	4.6%
Slovinsko	2007	6.4%	18.5%	28.3%	3.1%	4.9%	3.6%
Španělsko	2009	7.8%	26.0%	14.1%	-	0.5%	9.5%
Turecko	2009	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

<b>USA</b>	2009	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Velká Británie</b>	2009	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Zdroj: zpracováno autory na základě COMPENDIUM. (2013b)

**ÚKOL: Kultura je dlouhodobě podporovanou oblastí. Diskutujte pozitivní efekty, které tato podpora kultury přinese jednotlivým aktérům: státu, občanům, kulturním institucím atd. Má/může mít tato podpora i negativní efekty?**

**READER**

**Seznamte se s publikacemi NIPOS dostupné na: <http://www.nipos-mk.cz/>**

## LITERATURA

- [1] Australia. Sports funding: federal balancing act, 2013
- [2] BERTELSMANN, S. (2009). BTI 2010 — Turkey Country Report. [online]. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. [cit. 25. 9. 2012]. Dostupné na: <<http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2010/pdf/BTI%202010%20Turkey.pdf>>
- [3] BusinessInfo.cz (a). Dánsko: Ekonomická charakteristika země: Vybrané položky národních účtů vč. prognózy na rok 2010. [online]. [cit. 12. 6. 2012]. Dostupné na: <<http://www.businessinfo.cz/cz/sti/dansko-ekonomicka-charakteristika-zeme/4/1000808/>>
- [4] BusinessInfo.cz (b). Dánsko: Souhrnné teritoriální informace. [online]. [cit. 25. 9. 2012]. Dostupné na: <<http://www.businessinfo.cz/cs/zahranicni-obchod-eu/teritorialni-informace-zeme/dansko.html>>
- [5] BusinessInfo.cz (c). Slovensko: Ekonomická charakteristika země: Vývoj základních ekonomických ukazatelů SR od roku 2005 [online]. [cit. 12. 6. 2012]. Dostupné na: <<http://www.businessinfo.cz/cz/sti/slovensko-ekonomicka-charakteristika-zeme/4/1000797/>>
- [6] BusinessInfo.cz (d). Slovensko: Souhrnné teritoriální informace. [online]. [cit. 25. 9. 2012]. Dostupné na: <<http://www.businessinfo.cz/cs/zahranicni-obchod-eu/teritorialni-informace-zeme/slovensko.html>>
- [7] BusinessInfo.cz (e). Turecko: Ekonomická charakteristika země: Vývoj makroekonomických ukazatelů v letech 2005–2011. [online]. [cit. 12. 6. 2012]. Dostupné na: <<http://www.businessinfo.cz/cz/sti/turecko-ekonomicka-charakteristika-zeme/4/1000802/>>
- [8] BusinessInfo.cz (f). Turecko: Souhrnné teritoriální informace. [online]. [cit. 25. 9. 2012]. Dostupné na: <<http://www.businessinfo.cz/cs/zahranicni-obchod-eu/teritorialni-informace-zeme/turecko.html>>
- [9] BusinessInfo.cz (g). Velká Británie: Souhrnné teritoriální informace. [online]. [cit. 25. 9. 2012]. Dostupné na: <<http://www.businessinfo.cz/cs/zahranicni-obchod-eu/teritorialni-informace-zeme/velka-britanie.html>>
- [10] Central Intelligence Agency (a). (2012). The WorldFactbook: Country Comparison: Distribution of family income - Gini index. [online]. [cit. 12. 6. 2012]. Dostupné na: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html>

- [11] Central Intelligence Agency (b). (2012). The WorldFactbook: DENMARK. [online]. [cit. 12. 6. 2012]. Dostupné na: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/da.html>
- [12] Central Intelligence Agency (c). (2012). The WorldFactbook: SLOVAKIA. [online]. [cit. 12. 6. 2012]. Dostupné na: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/lo.html>
- [13] Central Intelligence Agency (d). (2012). The WorldFactbook: TURKEY. [online]. [cit. 12. 6. 2012]. Dostupné na: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html>
- [14] Central Intelligence Agency (e). (2012). The WorldFactbook: UNITED KINGDOM. [online]. [cit. 24. 9. 2012]. Dostupné na: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html>
- [15] COMPENDIUM. (2013a). Share of spending on culture by level of government (2000-2011). [online]. in Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 14th edition. Dostupné na: <http://www.culturalpolicies.net/web/statistics-funding.php?aid=120&cid=80&lid=en>
- [16] COMPENDIUM. (2013b). Monitoring Changes in Direct State Cultural Expenditure by Sector. [online]. in Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 14th edition. Dostupné na: <http://www.culturalpolicies.net/web/statistics-funding.php?aid=87&cid=80&lid=en>
- [17] COMPENDIUM. (2014). Monitoring Public Cultural Expenditure in Selected European Countries. [online]. in Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 15th edition.
- [18] COMPENDIUM. (2012). Country profile: Austria. [online]. 73 s. Dostupné na: [http://www.culturalpolicies.net/down/austria\\_112012.pdf](http://www.culturalpolicies.net/down/austria_112012.pdf)
- [19] COMPENDIUM. Country profile: Estonia. [online]. Dostupné z: <http://www.culturalpolicies.net/web/estonia.php?aid=1>
- [20] COMPENDIUM. (2012). Country profile: Germany. [online]. 62 s. Dostupné na: [http://www.culturalpolicies.net/down/austria\\_112012.pdf](http://www.culturalpolicies.net/down/austria_112012.pdf)
- [21] COMPENDIUM. (2012). Country profile: Hungary. [online]. 46 s. Dostupné na: [http://www.culturalpolicies.net/down/hungary\\_112012.pdf](http://www.culturalpolicies.net/down/hungary_112012.pdf)
- [22] COMPENDIUM. Cultural policies and trends in Europe: Slovakia/ 1. Historical perspective: cultural policies and instruments. [cit. 30. 3. 2013]. Dostupné na: <http://www.culturalpolicies.net/web/slovakia.php>
- [23] COMPENDIUM (2012). Country profile: Slovenia. [online]. Dostupné na: [http://www.culturalpolicies.net/down/slovenia\\_012009.pdf](http://www.culturalpolicies.net/down/slovenia_012009.pdf)
- [24] COMPENDIUM. Country profile: Spain. 2012. [online]. Dostupné na: <http://www.culturalpolicies.net/web/countries.php?pcid=1440>
- [25] COMPENDIUM. Cultural policies and trends in Europe: United Kingdom/ 1. Historical perspective: cultural policies and instruments. [online]. [cit. 30. 3. 2013]. Dostupné na: <http://www.culturalpolicies.net/web/unitedkingdom.php>
- [26] Council of European Municipalities and Regions & Dexia. (2009). EU sub-national Governments 2008 Figures. [online]. Brussels, CEMR. [cit. 15. 5. 2013]. Dostupné na: [http://www.ccre.org/docs/nuancier\\_2009\\_en.pdf](http://www.ccre.org/docs/nuancier_2009_en.pdf)
- [27] DÁNSKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. [online]. Dostupné na: <http://www.dst.dk/en>
- [28] DÁNSKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. BEVIL01: Public funding for cultural purposes by cultural domain, purpose, financing arrangements and financing type. [online]. [cit. 24. 10. 2013]. Dostupné na: <http://www.statbank.dk/BEVIL01>
- [29] Databáze Worldbank. [online]. Dostupné na: <http://data.worldbank.org>

- [30] Databáze OECD. Country statistical profiles. [online]. Dostupné na: <<http://www.oecd-ilibrary.org>>
- [31] DENMARK. The official website of Denmark. [online]. [cit. 24. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://denmark.dk/en/lifestyle/sport/>>
- [32] EUROPEAN COMMISSION.. TURKEY TOURISM REPORT 2008. [online]. [cit. 30. 3. 2013]. Dostupné na: <[http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/files/annual\\_reports/tr\\_2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/files/annual_reports/tr_2008_en.pdf)>
- [33] EUROPEAN COMMISSION. (2011). Study on grassroots sport funding. [online]. [cit. 24. 10. 2013]. Dostupné na: <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/top\\_layer/services/sport/study\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/services/sport/study_en.htm)>
- [34] EUROPEAN COMMISSION. (2009a). Eurobarometer Survey on Sport and Physical Activity highlights large disparities among Member States. DÁNSKO. [online]. [cit. 24. 10. 2013]. Dostupné na: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_334\\_fact\\_dk\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_334_fact_dk_en.pdf)
- [35] EUROPEAN COMMISSION. (2009b). Eurobarometer Survey on Sport and Physical Activity highlights large disparities among Member States. FINSKO. [online]. [cit. ??]. D
- [36] EUROPEAN COMMISSION. (2009c). Eurobarometer Survey on Sport and Physical Activity highlights large disparities among Member States. SLOVENSKO. [online]. [cit. 24. 10. 2013]. Dostupné na: <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_334\\_fact\\_sk\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_334_fact_sk_en.pdf)>
- [37] EUROPEAN COMMISSION. (2009d). Eurobarometer Survey on Sport and Physical Activity highlights large disparities among Member States. VELKÁ BRITÁNIE. [online]. [cit. 24. 10. 2013]. Dostupné na: <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_334\\_fact\\_uk\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_334_fact_uk_en.pdf)>
- [38] European Culture Portal: National Cultural: Slovakia. [online]. [cit. 30. 3. 2013]. Dostupné na: <[http://ec.europa.eu/culture/portal/sites/members/slovakia\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/portal/sites/members/slovakia_en.htm)>
- [39] EUROPEAN PARLAMENT. (2006). Financing the arts and culture in the European union. [online]. Dostupné na: <[http://www.culturalpolicies.net/web/files/134/en/Financing\\_the\\_Arts\\_and\\_Culture\\_in\\_the\\_EU.pdf](http://www.culturalpolicies.net/web/files/134/en/Financing_the_Arts_and_Culture_in_the_EU.pdf)>
- [40] EUROSTAT. (2011). Cultural statistics. [online]. Dostupné na: <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-32-10-374/EN/KS-32-10-374-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-10-374/EN/KS-32-10-374-EN.PDF)>
- [41] FindTheData. (2013). Olympic Medal Count. [online]. [cit. 24. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://olympic-medal-count.findthedata.org/>>
- [42] General Structure of the Cultural Field in Turkey. [online]. [cit. 30. 3. 2013]. Dostupné na: <[http://www.scribd.com/fullscreen/59511640?access\\_key=key-205hlg2wjgrsoer4nesv](http://www.scribd.com/fullscreen/59511640?access_key=key-205hlg2wjgrsoer4nesv)>
- [43] GRATTON, CH., HENRY, I. P. (2002). Sport in the city: the role of sport in economic and social regeneration. [online]. Taylor & Francis e- Library. ISBN 0-415-24349-1. Dostupné na: <[http://www.google.cz/books?hl=cs&lr=&id=fdKAAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=example+sport+policy+expenditures&ots=2T9\\_rhIQuG&sig=pj68f-EiYqUnDLWtu4cvfbv1OK0&redir\\_esc=y#v=onepage&q=example%20sport%20policy%20expenditures&f=false](http://www.google.cz/books?hl=cs&lr=&id=fdKAAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=example+sport+policy+expenditures&ots=2T9_rhIQuG&sig=pj68f-EiYqUnDLWtu4cvfbv1OK0&redir_esc=y#v=onepage&q=example%20sport%20policy%20expenditures&f=false)>
- [44] HDI: HDRO (Human Development Report Office United Nations Development Programme). (2011). Human Development Report 2011 - Human development statistical annex. [online]. 128 s. [cit. 12. 6. 2012]. Dostupné na: <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_EN\\_Tables.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Tables.pdf)>
- [45] HUNGARIAN STATE TREASURY. (2012). Budgetary information. [online]. [cit. ??]. Dostupné na: <[http://www.allamkincstar.gov.hu/english/central\\_government\\_balance](http://www.allamkincstar.gov.hu/english/central_government_balance)>



- [46] KAVAŠ, D. (2012). Possible PPP models for cooperation in the municipality of Ljubljana. Institute for Economic Research. [online]. Dostupné na: <<http://www.ier.si/files/Working%20paper-68.pdf>>
- [47] MACKENZIE, B. (2001). Structure of British Sport. [[online]. [cit. 24. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://www.brianmac.co.uk/structure.htm>>
- [48] Ministerstvo financí Dánska . [online]. Dostupné na: <<http://uk.fm.dk/>>
- [49] Ministerstvo financí Slovenska. [online]. Dostupné na: <<http://www.finance.gov.sk/>>
- [50] Ministerstvo financí Turecka: [online]. Dostupné na: <<http://www.maliye.gov.tr/>>
- [51] Ministerstvo kultury Dánsko (a). [online]. [cit. 30. 3. 2013]. Dostupné na: <<http://kum.dk/english/Cultural-Policy1/The-Ministry-of-Culture/>>
- [52] Ministerstvo kultury Dánsko (b). Veřejná podpora umění a kultury. [online]. [cit. 30. 3. 2013]. Dostupné na: <<http://kum.dk/english/Cultural-Policy1/Public-support/>>
- [53] Ministerstvo kultury Slovenské republiky (a). [online]. [cit. 30. 3. 2013]. Dostupné na: <<http://www.culture.gov.sk/ministerstvo/ministerstvo-278.html>>
- [54] Ministerstvo Kultury Slovenské republiky (b). Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na roky 2012 – 2016. [online]. [cit. 30. 3. 2013]. Dostupné na: <<http://www.culture.gov.sk/ministerstvo/dokumenty/programove-vyhlasenie-vlady-180.html>>
- [55] Ministerstvo kultury, medií a sportu Velké Británie. What we do. [online]. [cit. 30. 3. 2013]. Dostupné na: <<https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-culture-media-sport/about>>
- [56] Ministerstvo kultury a cestovního ruchu Turecka. [online]. Dostupné na: <<http://www.kultur.gov.tr/>>
- [57] MINISTERSTVO SPORTU RUSKÉ FEDERACE. (2012). [online]. [cit. 25. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://www.minsport.gov.ru/en/>>
- [58] MINISTERSTVO SPORTU RUSKÉ FEDERACE: Подведомственные организации (Rozpočtová a finanční politika). (2013a). [online]. [cit. 25. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://www.minsport.gov.ru/activities/financial/>>
- [59] MINISTERSTVO SPORTU RUSKÉ FEDERACE: Statistické informace. (2013b). [online]. [cit. 25. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://www.minsport.gov.ru/sport/physical-culture/statisticheskaya-inf/>>
- [60] MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, VĚDY, VÝZKUMU A SPORTU SLOVENSKEJ REPUBLIKY (a). Financování sportu. [online]. [cit. 24. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://www.minedu.sk/financovanie-sportu/>>
- [61] MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, VĚDY, VÝZKUMU A SPORTU SLOVENSKEJ REPUBLIKY (b). Sport. [online]. [cit. 24. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://www.minedu.sk/sport/>>
- [62] Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. Dánsko. [online]. [cit. 14. 6. 2012]. Dostupné na: <[http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie\\_statu/evropa/dansko/ekonomika/ekonomicka\\_charakteristika\\_zeme.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/dansko/ekonomika/ekonomicka_charakteristika_zeme.html)>
- [63] Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. Slovensko. [online]. [cit. 14. 6. 2012]. Dostupné na: <[http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie\\_statu/evropa/slovensko/ekonomika/ekonomicka\\_charakteristika\\_zeme.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/slovensko/ekonomika/ekonomicka_charakteristika_zeme.html)>
- [64] Ministerstvo zahraničních věcí České republiky: Turecko. [online]. [cit. 30. 3. 2013]. Dostupné na: <[http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie\\_statu/evropa/turecko/](http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/turecko/)>

- [65] Ministerstvo zahraničních věcí České republiky: Turecko. [online]. [cit. 14. 6. 2012]. Dostupné na: <[http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie\\_statu/evropa/turecko/ekonomika/ekonomicka\\_charakteristika\\_zeme.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/turecko/ekonomika/ekonomicka_charakteristika_zeme.html)>
- [66] Ministerstvo zahraničních věcí České republiky: Velká Británie. [online]. [cit. 25. 9. 2012]. Dostupné na: <[http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie\\_statu/evropa/velka\\_britanie/index.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/velka_britanie/index.html)>
- [67] NATIONAL CULTURAL FUND. (2013). [online]. [cit. ??]. Dostupné na: <<http://www2.nka.hu/OPPportal/portal/cn/DefaultContainerPage/Kezdolap>>
- [68] NÁRODNÍ INFORMAČNÍ A PORADENSKÉ STŘEDISKO PRO KULTURU. [online]. Dostupné na: <<http://www.nipos-mk.cz/>>
- [69] OECD. (2012). Country statistical profile: Denmark. [online]. [cit. 14. 6. 2012]. Dostupné na: <[http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-denmark-2011\\_csp-dnk-table-2011-1-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-denmark-2011_csp-dnk-table-2011-1-en)>
- [70] OECD. (2012). Country statistical profile: Slovak Republic. [online]. [cit. 14. 6. 2012]. Dostupné na: <[http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-slovak-republic\\_20752288-table-svk](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-slovak-republic_20752288-table-svk)>
- [71] OECD. (2012). Country statistical profile: Turkey. [online]. [cit. 14. 6. 2012]. Dostupné na: <[http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-turkey\\_20752288-table-tur](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-turkey_20752288-table-tur)>
- [72] OECD. (2012). Country statistical profile: United Kingdom. [online]. [cit. 25. 9. 2012]. Dostupné na: <[http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-united-kingdom\\_20752288-table-gbr](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-united-kingdom_20752288-table-gbr)>
- [73] Projektová a rozvojová agentura, a.s. (2008). Komparace systémů finanční podpory kultury v ČR s vybranými vyspělými státy. [online]. [cit. 30. 3. 2013]. Dostupné na: <<http://www.mkcr.cz/assets/kulturni-politika/Studie-a-analyzy/Komparace-systemu-financi-podpory-kultury-v-CR-s-vybranymi-vyspelymi-stat.pdf>>
- [74] Real Instituto Elcano. (2004). Cultural policy in Spain. [online]. Dostupné na: <<http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/110/IN040428.pdf>>
- [75] RUSSIA PROFILE.ORG. (2013). Sport in Russia. 2011. [online]. [cit. 24. 10. 2013]. Dostupné na: <[http://russiaprofile.org/bg\\_sport/36618.html](http://russiaprofile.org/bg_sport/36618.html)>
- [76] Slovenský statistický úrad. [online]. Dostupné na: <<http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=4>>
- [77] SLOVENSKÝ SPORTOVÝ PORTÁL: Struktura. [online]. [cit. 24. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://sport.gov.sk/Page/centralna-uroven>>
- [78] Sport Event Denmark. (2010). Sports in Denmark, [online]. [cit. 24. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://sporteventdenmark.com/en/Focus%20on%20Denmark/Sports%20in%20Denmark.aspx#Legislation>>
- [79] SPORT ENGLAND (2013). Active People Survey 1 and 7 Q2. [online]. [cit. 24. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://www.sportengland.org/research/who-plays-sport/national-picture/>>
- [80] SPORT SLOVAKIA: Slovensko a šport. [online]. [cit. 24. 10. 2013]. Dostupné na: <[http://www.sportslovakia.sk/web/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=18&lang=sk](http://www.sportslovakia.sk/web/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=18&lang=sk)>
- [81] SPORT RECREATION ALLIANCE. (2013). Sport in the UK – Facts and Figures. [online]. [cit. 24. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://www.sportandrecreation.org.uk/lobbying-and-campaigning/sport-research/UK-fact-figures>>

- [82] STATISTICS ESTONIA. (2013). [online]. [cit. 20. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://www.stat.ee/?lang=en>>
- [83] STATISTICHES BUNDESAMT (2012). Kulturfinanzbericht-Tabellenband-2012. [online]. Dostupné na: <<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Kultur/KulturfinanzberichtGesamtmaterial.html>>
- [84] STATISTIK AUSTRIA (2012a). Kulturfinanzierung. 2012. [online]. Dostupné na: <[http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/bildung\\_und\\_kultur/kultur/kulturfinanzierung/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bildung_und_kultur/kultur/kulturfinanzierung/index.html)>
- [85] STATISTIK AUSTRIA. (2012b). Kulturstatistik 2011. [online]. Dostupné na: <[http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/bildung\\_und\\_kultur/kultur/kulturfinanzierung/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bildung_und_kultur/kultur/kulturfinanzierung/index.html)>
- [86] STATISTICS ESTONIA. (2013). [online]. [cit. 20. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://www.stat.ee/?lang=en>>
- [87] THE DEPARTMENT FOR CULTURE, MEDIA & SPORT UK. [online]. [cit. 25. 10. 2013]. Dostupné na: <<https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-culture-media-sport>>
- [88] TÜRECKÉ GENERÁLNI ŘEDITELSTVÍ MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Organizační schéma. [online]. [cit. 24. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://www.gsb.gov.tr/>>
- [89] Turecký statistický úřad. [online]. Dostupné na: <<http://www.turkstat.gov.tr>>
- [90] Turecký statistický úřad. (2007). Sport Statistic. [online]. [cit. 24. 10. 2013]. Dostupné na: <[http://www.turkstat.gov.tr/Kitap.do?metod=KitapDetay&KT\\_ID=5&KITAP\\_ID=43](http://www.turkstat.gov.tr/Kitap.do?metod=KitapDetay&KT_ID=5&KITAP_ID=43)>
- [91] Turkish Culture. [online]. [cit. 30. 3. 2013]. Dostupné na: <<http://www.venividitravel.com/turkey/turkishculture.html>>
- [92] Turkish Cultural Foundation. (2011). SPORTS. [online]. [cit. 24. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://www.turkishculture.org/lifestyles/turkish-culture-portal-228.htm>>
- [93] UNESCO. Turkey. [online]. [cit. 30. 3. 2013]. Dostupné na: <<http://whc.unesco.org/en/statesparties/tr/>>