



Veřejná politika, její modely a analýza

1. blok

Proč se zabývat veřejnou politikou?

- Protože veřejná politika (její výstupy) mohou ovlivnit každý subjekt ve společnosti (ať chce nebo ne)
 - Zákony, daně, sociální systém, tržní regulace,...
- Veřejná politika ovlivňuje
 - Veřejný sektor... rozhodnutí o veřejném sektoru zpravidla doprovází rozhodnutí o alokaci zdrojů
 - Soukromý sektor ... regulace chování tržních subjektů

Jedny z mnoha definic

- Politikou pak rozumíme jakýkoliv proces, jež směřuje k naplnění nějakého cíle nebo uspokojení potřeby.
 - Politika je cokoliv, co se vláda rozhodně učinit nebo neučinit
- Veřejná politika je pak ta politika, která směřuje k naplnění cílů, které jsou chápány jako cíle celé společnosti.
- Jiný pohled: politika jako odraz zájmů jednotlivých subjektů (cílem je uspokojit své potřeby nikoliv potřeby společnosti)

Obsah pojmu veřejná politika

Zde napomůže angličtina....

■ *Polity*:

- Konkrétní nebo **existující řád**, instituce.

■ *Politics*:

- **Proces** a dynamická složka vytvářené politiky.
- Ohled na různé zájmy a konflikty.

■ *Policy*:

- Obsah, výsledek, materiál, **cíl**, konkrétní politika.

Konkrétní politický řád tvoří rámec (*polity*), v němž na základě strategie politického konfliktu a konsensu (*politics*) vzniká materiální stránka (*policy*)

Veřejná politika jako vědní disciplína

- Vznik vědní disciplíny 60.léta 20st. Jako odraz snahy zodpovědět na otázky jako např.
 - Proč některé problémy společnosti jsou úspěšně řešeny a jiné ne?
 - Jak se prosazují zájmy a jak je politika utvářena?
 - Co je potřeba k úspěšnému uskutečnění cílů politiky?
- Čerpá poznatky s ostatních vědních oborů (právo, ekonomie, sociologie, filozofie, matematika...)

Veřejná politika – interdisciplinární pohled

- **Politologie** ➤ Proces, jehož prostřednictvím jsou činěna rozhodnutí
- **Veřejná správa** ➤ Role byrokracie ve formování politiky a v implementaci rozhodnutí
- **Právo** ➤ Právo jako regulační rámec
- **Ekonomie** ➤ Instrumentální racionalita, analýza nákladů a výnosů, maximalizace užitku či specifické hospodářské politiky
- **Sociologie** ➤ Porozumění společnosti jako celku, třídně sociální struktura, sociální status, sociální problémy, sociální zájmy
- **Filozofie** ➤ Logika, hodnoty a etika

Hodnotové základy veřejné politiky

- Klíčové je chápání vztahu „rovnost“ a „svoboda“
 - Co je důležitější?
 - Je přijatelné omezovat jednu hodnotu ve prospěch druhé?
- Spor o slučitelnost rovnosti a svobody
 - Je možné dosahovat současně rovnost a svobodu?
 - Ano...egalitáři
 - Ne...liberálové

Důsledky vztahu rovnosti a svobody

- Problém rovnosti a svobody lze najít i při pohledu na vývoj práv:
 - Občanských (18. st.)
 - Politických (19. st.)
 - Sociálních (20. st.)
- Důsledkem rozvoje sociálních práv je posílení principu rovnosti...

Druhy veřejné politiky

- Aktivní VP – snaží se předvídat možná ohrožení i rozvojové příležitosti uspokojování veřejných zájmů.
- Reaktivní VP – reaguje, až když je veřejný zájem reálně ohrožen
- Liberální VP – zasahuje až tam, kde individuální zájem ohrožuje uznaný veřejný zájem
- Paternalistická VP – prosazuje uznaný veřejný zájem často bez ohledu na možnou újmu individuálních zájmů nebo na měnící se povahu lidských potřeb.

...rovnost x svoboda

Možnosti směřování veřejné politiky

Z morálních hodnot a ideologie vychází zjednodušeně dvě alternativy:

1. optimistický předpoklad: **společnost a její členové jsou schopni jednat zodpovědně.**
 - Základní otázkou je „co je vhodné pro společnost?“.
 - Důsledek: plánování a správa.
2. předpoklad, že **lidský intelekt je omezený** a je nutno použít jiné metody k řízení společnosti.
 - Důsledek: lépe je spolehnout na tržní řešení.

Hodnotové základy veřejné politiky

- Klíčové je chápání vztahu „rovnost“ a „svoboda“
- Spor o slučitelnost rovnosti a svobody
- Chápání vztahu rovnosti a svobody se vyvíjí od pohledu na práva:
 - Občanská (18. st.)
 - Politická (19. st.)
 - Sociální (20. st.)

Veřejná politika x Politologie

- Politologie: politika=druh činnosti spjatý s bojem o moc
- VP- zájem o sociální i politické procesy, které vedou k uspokojení zájmů společnosti

Veřejná politika x veřejná správa

- **Veřejná správa** = souhrn činností, které jsou pravidelně opakovány, dobře zavedeny a jsou prováděny v rámci existujícího práva.
- **Veřejná politika** = činnost, která směřuje k praktickému vytváření politiky, nových postupů k realizaci veřejného zájmu.

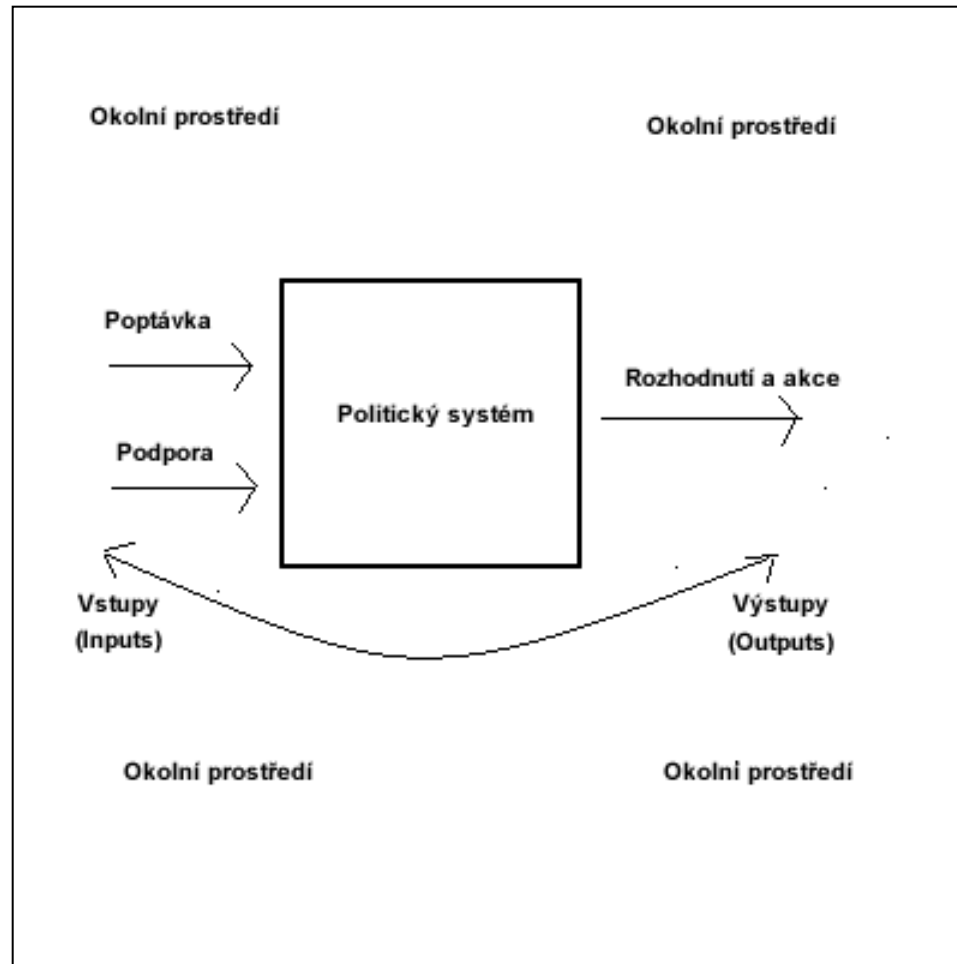
Druhy veřejné politiky

- Aktivní VP – snaží se anticipovat možná ohrožení i rozvojové příležitosti uspokojování veřejných zájmů. Využívá metod prognózování.
- Reaktivní VP – reaguje až když je veřejný zájem reálně ohrožen
- Liberální VP – zasahuje až tam, kde individuální zájem ohrožuje uznaný veřejný zájem
- Paternalistická VP – prosazuje uznaný veřejný zájem často bez ohledu na možnou újmu individuálních zájmů nebo na měnící se povahu lidských potřeb.

Politika jako...

- Systémová koncepce
- Proces
 - *Koncepce politického cyklu*
 - *Model A-A-A*
 - *Koncepce politických sítí*

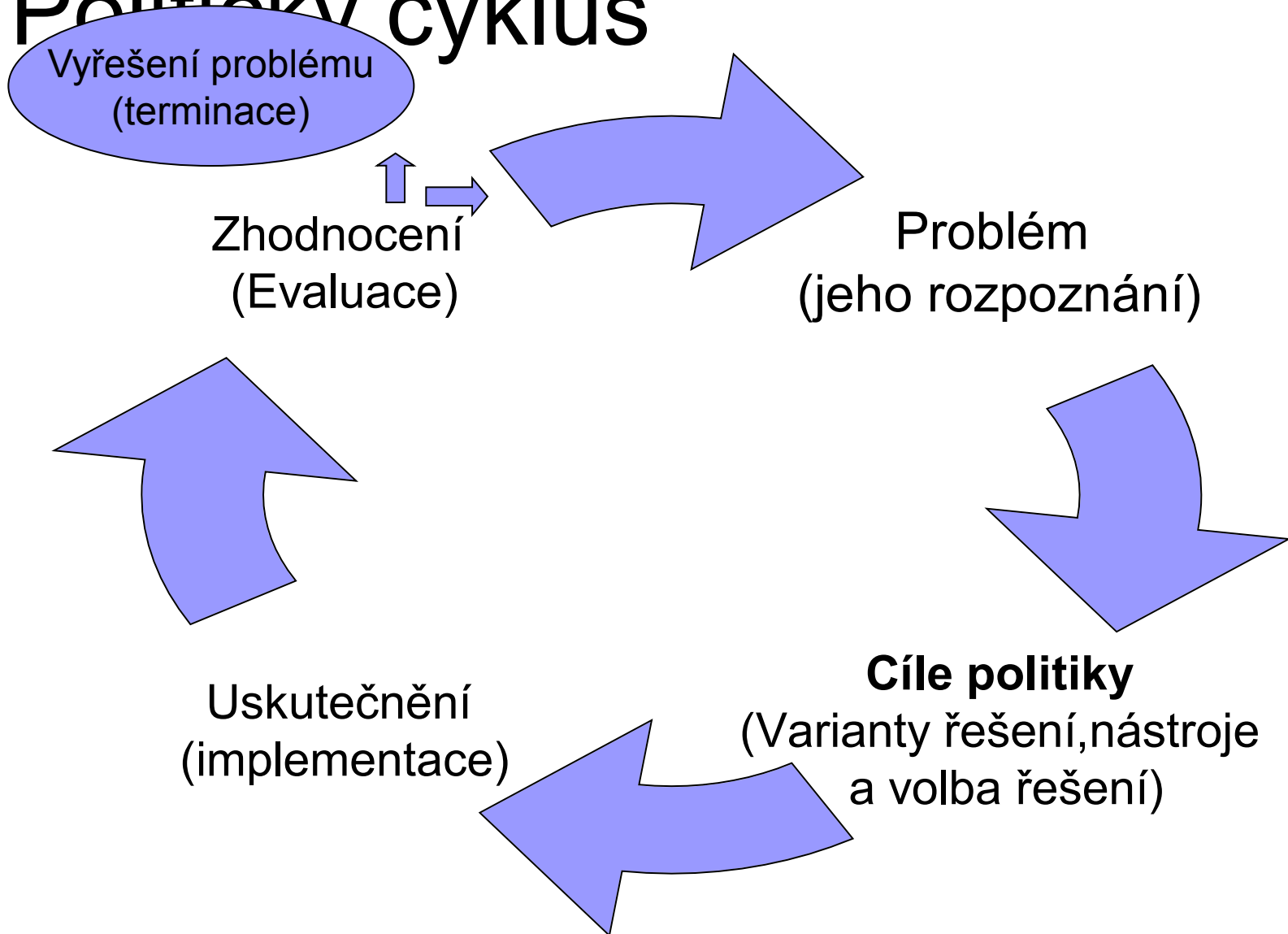
Politika jako systémová koncepce Input-Output model – D.Easton



Politika jako proces

- *Koncepce politického cyklu*
- *Model A-A-A*
- *Koncepce politických sítí*

Politický cyklus



Koncepce politického cyklu 2/3

4 prvkový model Howleta a Rameshe

- **Identifikace a uznání sociálního problému** – sociální problémy jsou definovány jako přílišný nepoměr mezi žádoucím (potřebným) a skutečně jsoucím (po překročení určité hranice).
- **Rozhodnutí ve veřejné politice** – na této fázi se významně podílí tři hlavní skupiny – občané (zastupovaní politiky), odborníci a politici. Interakce mezi těmito aktéry je předmět řady dalších teorií

Koncepce politického cyklu 3/3

4 prvkový model podle Howleta a Rameshe

- **Implementace VP** – fáze realizace.. V rámci tohoto procesu pak bývají využívány různé nástroje:
 - Nástroje strategického řízení
 - Politické deklarace
 - Právní a organizační normy
 - Fiskální nástroje
 - Organizování a koordinace realizace
 - Výchova a indoktrinace
- **Hodnocení veřejné politiky** - hodnocení hledá odpověď na otázku nakolik se podařilo naplnit předpokládané cíle (vnější efektivita), kolik zdrojů bylo vynaloženo ve srovnání s dosaženými cíli (vnitřní efektivita), jaké problémy se v průběhu realizace vyskytly.

Model A-A-A 1/2

Politika jako interaktivní proces mezi aktéry, kteří v jednotlivých arénách realizují svoje agendy.

1) Politické arény neboli rozdělení politik podle jejich účinků:

- **Distributivní politika** – politika primárního rozdělování, přináší užitek všem a nikomu neubírá.
 - **Redistributivní politika** – přerozdělení statků, které jsou někomu odebrány (např. progresivní zdanění)
 - **Regulativní politika** – obsahuje prostor pro vyjednávání, může mít specifický, široký účinek. Lze jí ovlivňovat individuální chování (např. určení, které statky budou zdaňovány sníženou sazbou DPH).
 - Konstitutivní politika – politika udržující systém a ovlivňující formy a pravidla realizace politiky (např. volební zákonodárství, reforma veřejné správy).
 - Samoregulativní politika –odnož KP – zúčastnění aktéři řeší své záležitosti závazně ve vlastní režii. Rozdíl spočívá především v rezignaci na přímý státní vliv
 - Persuasivní politika – přesvědčovací politika. Tam kde jsou zájmy jednoznačně definovány a možnosti „rozdělování“ jsou jasně strukturovány, je tato politika málo účinná
-
- Rozlišující znaky, jimiž je aréna definována jsou založeny na převažujícím typu politik (příčemž poslední tři arény jsou považovány za nepodstatné)

Model A-A-A 2/2

2) *Politická aktéři*

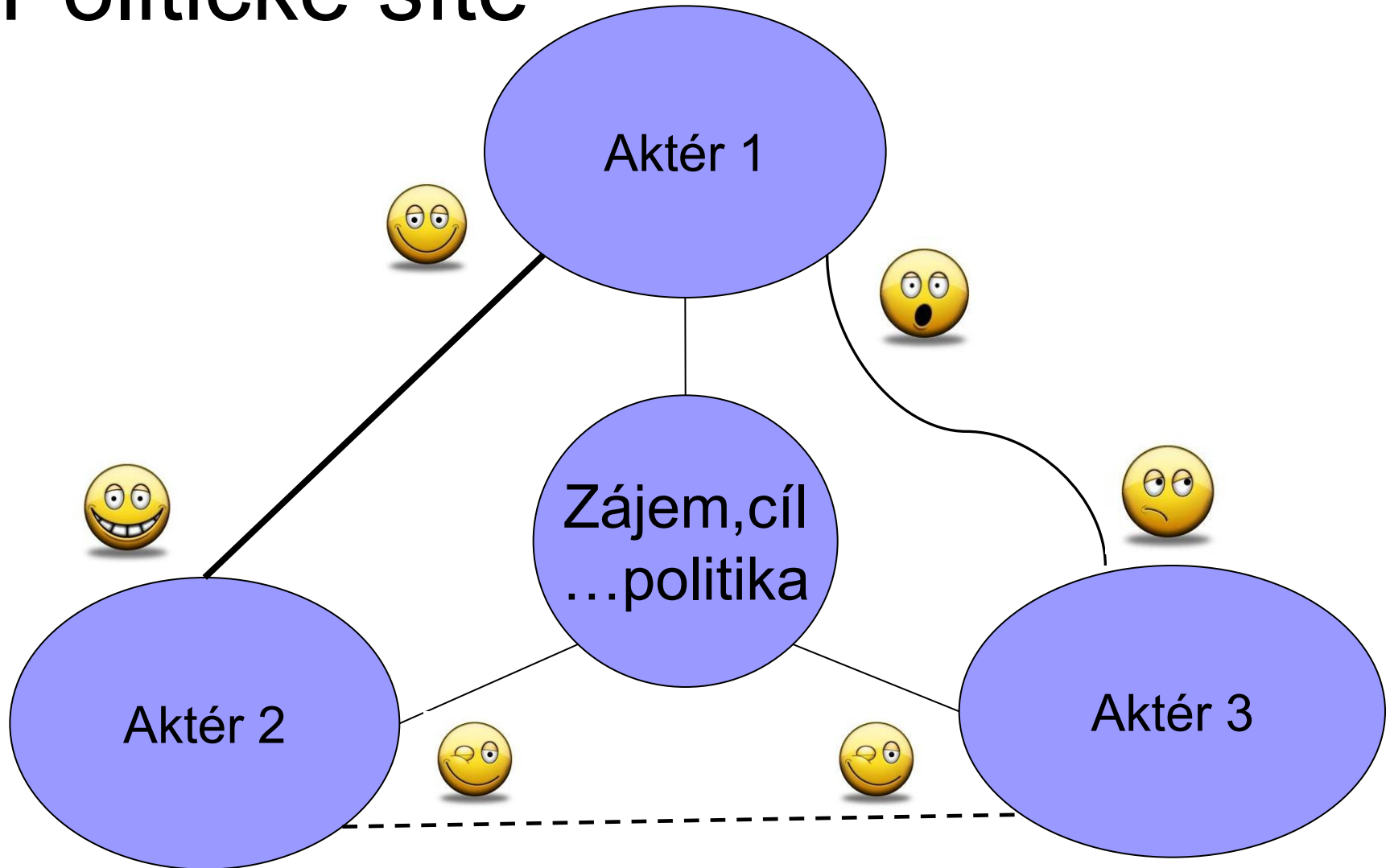
- Politické strany, Legislativa, Exekutiva, Veřejnost, Byrokracie, Zájmové skupiny, Media

První tři představují institucionalizované formy, Aktéři vstupují do vzájemných kooperačně/konsensuálních nebo konkurenčně/konfliktních vztahů.

3) *Politická agenda* – je definována jako souhrn problémů, reflektovaných politickými aktéry uvnitř politických arén i mezi nimi.

- Agenda je permanentně utvářena a doplňována – tvoří se až v komunikaci mezi jednotlivými aktéry

Politické sítě



Koncepce politických sítí

Zúčastnění aktéři (politici, odborníci, úředníci, zájmové skupiny,..) ovlivňují výsledek prostřednictvím vlastního nasazení a angažovanosti, přičemž podléhají vlivu pravidel a postupů.

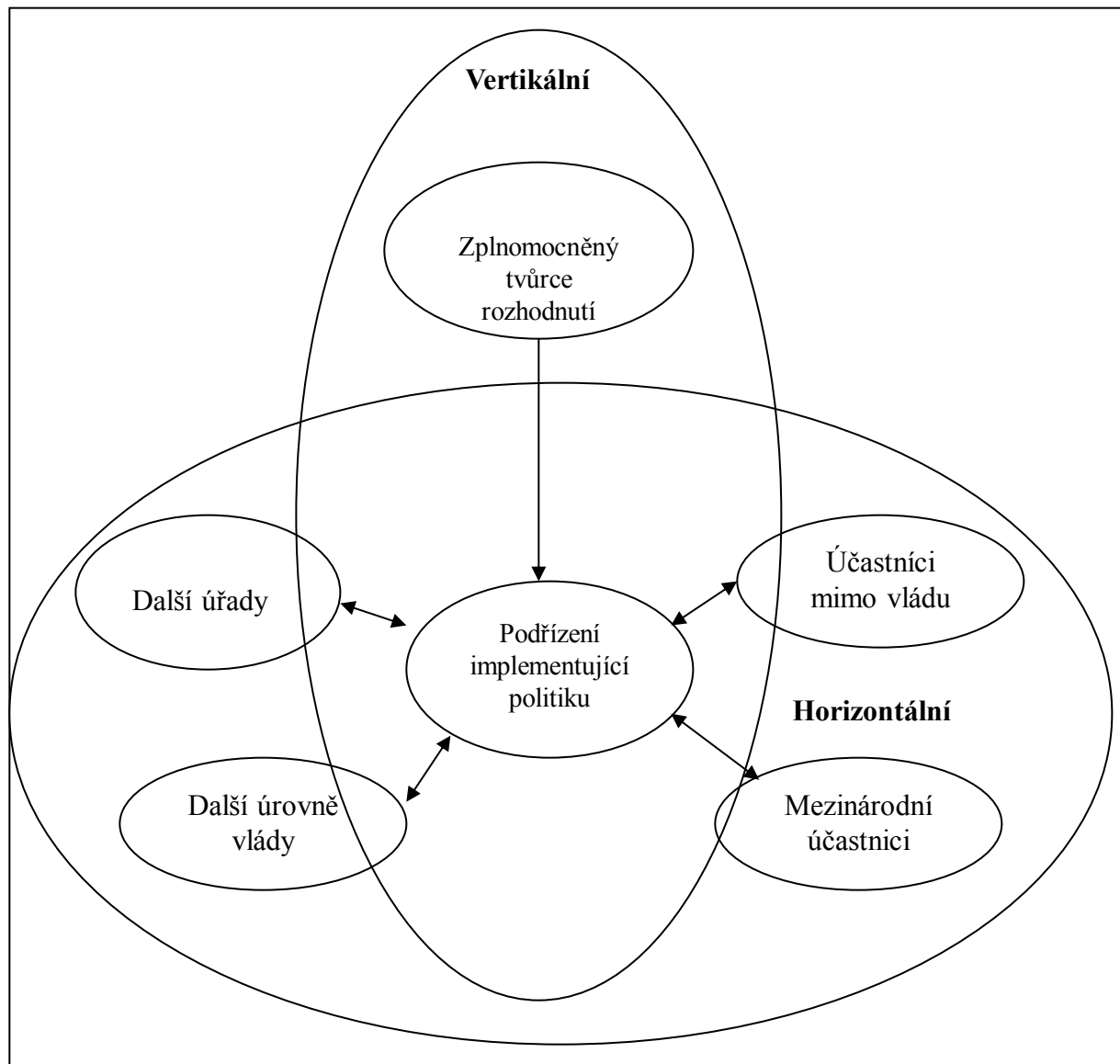
Z různých kombinací aktérů a pravidel jsou různé výstupy. Ty jsou ovlivněny:

- Sílou vazeb mezi aktéry.
- Stupněm flexibility systému.
- Právním a tržním prostředím.
- Druhem sítě (např. otevřenost x uzavřenost vůči novým aktérům).

Akcentován je důraz na nehierarchické pojetí procesu interakcí.

Sítě mohou být stabilní i nestabilní. Např. iron triangle – stabilní síť v USA (zájmové skupiny, vládní agentury, kongres)

Horizontální a vertikální dimenze politiky



Hlavní přístupy ke zkoumání politiky

		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)

Teoretické přístupy k vytváření politiky z hlediska ekonomie 1/2

Teorie veřejné volby

- Vychází z neoklasické ekonomie a předpokládá, že jednotliví aktéři maximalizují svůj užitek.
- U voličů se nepředpokládají jiné motivy volby (např. etické, morální).
- Argumenty proti této teorii zdůrazňují, že motiv užitku nemusí být jediný relevantní motiv a tudíž je teorie zjednodušující.

Neoinstitucionalismus

- Vztahy jednotlivců, organizací a institucí.
- Součástí této teorie je problematika vymezování vlastnických práv a vlivu transakčních nákladů.

Teoretické přístupy k vytváření politiky z hlediska ekonomie 2/2

Ekonomie blahobytu

- Předpokládá, že tržní selhání mohou být napraveny prostřednictvím politického systému, který je schopen nalézt efektivnější řešení, než jaké je výsledkem selhání trhu.

Pluralismus

- Zájmové skupiny hrají nejdůležitější roli při vytváření politiky i jejího rámce. Ty se vytvářejí volně podle vznikajících zájmů.

Korporativismus

- Rovněž považuje politiku jako rámec pro interakci zájmových skupin a vlády, ale na rozdíl od pluralismu, kde je jednotlivec základem skupiny, která usiluje o naplnění zájmů, v korporativismu existují skupiny mezi státem a jednotlivcem nezávisle.

Nepovinné zpestření

- Potůček-veřejná politika – kpt.1-3
- Fiala, Schubert – Moderní analýza politiky – kpt.1, 3
- Colebatch – Úvod do policy
- Problémy definování a prosazování veřejného zájmu – Sborník KVE, ESF-MU 1999