

Masarykova univerzita
Ekonomicko-správní fakulta

VEŘEJNÁ POLITIKA

Martin Potůček, Marek Pavlík a kolektiv

Brno 2015



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



OP Vzdělávání
pro konkurenceschopnost



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Inovace studia ekonomických disciplín v souladu s požadavky znalostní ekonomiky

(CZ.1.07/2.2.00/28.0227)

Autoři

doc. JUDr. Ivan Malý, CSc.

Mgr. Martin Nekola, Ph.D.

PhDr. Vilém Novotný, Ph.D.

Ing. Marek Pavlík, Ph.D.

prof. PhDr. Martin Potůček, CSc., MSc.

Mgr. Ing. Jana Soukopová, Ph.D.

PhDr. Arnošt Veselý, Ph.D.

Recenzenti:

prof. PhDr. Ludmila Malíková, PhD.

Fakulta sociálních a ekonomických věd, Univerzita Komenského v Bratislavě

doc. PhDr. Martin Klus, PhD.

Univerzita Mateje Bela v Bánskej Bystrici

OBSAH

UČEBNÍ TEXT „VEŘEJNÁ POLITIKA“	5
1 KONTEXTY VEŘEJNÝCH POLITIK	5
Úvodem.....	5
1.1 Společnost a jedinec	5
1.2 Vládnutí	13
1.2.1 Víceúrovňové vládnutí.....	14
1.2.2 Trh, stát a občanský sektor.....	15
1.2.3 Sítě aktérů	27
1.3 Polity, policy, politics a funkce státu	30
1.4 Hodnoty, ideologie, kritéria	37
1.5. Veřejné zájmy a veřejná politika	51
2. AKTÉŘI A NÁSTROJE VEŘEJNÉ POLITIKY	61
2.1. Aktéři	61
2.1.1. Institucionalizovaní aktéři	63
2.1.2. Neinstitutionalizovaní aktéři.....	71
2.1.3. Média jako zprostředkovatel a aktér.....	77
2.2. Nástroje veřejné politiky.....	83
3. VEŘEJNÁ POLITIKA JAKO PROCES.....	91
3.1. Teorie veřejně politického procesu.....	91
3.2. Vymezení veřejně politických problémů	101
3.3. Formulace politik a rozhodování	107
3.4. Implementace.....	118
3.5. Hodnocení politik a ekonomická evaluace	130
4. JAK POZNÁVAT VEŘEJNOU POLITIKU	153
Úvod	153
4.1. Multiparadigmatičnost sociálních věd	155
4.2. Výkladová schémata (konceptuální rámce)	158
4.3. Druhá generace teorií procesu tvorby veřejných politik.....	161
4.3.1 Rámec institucionální analýzy a rozvoje (Institutional Analysis and Development Framework), (IADF)	162

4.3.2	Teorie tří proudů (Multiple streams theory – MST)	170
4.3.3	Teorie advokačních koalic (Advocation coalition framework – ACF)	177
4. 4.	Metody výzkumu veřejné politiky	193
4. 4. 1	Multidisciplinarita výzkumu veřejné politiky	193
4. 4. 2	Pozitivisticko-kvantitativní rámec	195
4. 4. 3	Interpretativně-kvalitativní rámec	201
ZDROJE	208

UČEBNÍ TEXT „VEŘEJNÁ POLITIKA“

Ivan Malý, Martin Nekola, Vilém Novotný, Marek Pavlík, Martin Potůček, Jana Soukopová, Arnošt Veselý

1 KONTEXTY VEŘEJNÝCH POLITIK

Ivan Malý, Marek Pavlík, Martin Potůček

ÚVODEM

Nebylo by na místě oddělovat veřejné politiky od vývoje společností, v nichž se uplatňují. Veřejné politiky jsou koncipovány právě proto, aby do těchto procesů zasahovaly. Samy jsou zároveň ovlivňovány nejen obecnějšími historickými, politickými, ekonomickými a sociálními procesy, ale i činy diferencovaných aktérů. Je pro ně podstatná i podoba institucí, které se v průběhu doby vykrytalizovaly jako nástroje řešení veřejných záležitostí.

Cílem této první kapitoly je věnovat se právě těmto obecnějším souvislostem veřejných politik. Začínáme rozborem vztahu mezi jedincem a společností. Vymezení tohoto vztahu má totiž dalekosáhlé důsledky při volbě přístupu k formulaci a uplatnění veřejných politik. Posléze zavádíme pojem vládnutí, který nabízíme jako klíč k porozumění způsobům, kterými jsou spravovány společnosti na začátku třetího tisíciletí. Následuje charakteristika postavení veřejné politiky jako policy, odehrávající se mezi polity a politics – koncept usnadňující pochopení jejich věcného obsahu a specifík praktického uplatňování. Kapitulu uzavírá pojednání o hodnotovém ukotvení veřejných politik a nesnadného hledání jejich legitimacy ve vazbě na veřejné zájmy.

1.1 SPOLEČNOST A JEDINEC

Cílem této podkapitoly je odpovědět na následující otázky: Je účelné vnímat člověka jako izolovaného jedince a analyzovat tak jeho chování? Nebo mají pravdu ti, kteří tvrdí, že podstatnou okolností pro porozumění jedincům je právě jejich existence v sociálních vztazích? Ochuzujeme a zkresluje naše poznání ignorováním těchto vztahů?

Klíčová slova:

JEDINEC, SPOLEČNOST, LIDSKÝ POTENCIÁL, SOCIÁLNÍ VZTAHY, MOC, UŽITEK

Veřejná politika jako zprostředkující článek mezi jedincem a společností

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

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

Ve druhé polovině dvacátého století se na pozadí filozofie a již etablovaných sociálních věd konstitovala nová vědní disciplína- veřejná politika. Nevymysleli si ji akademici, jen aby se měli čím bavit a živit. Vznikla z potřeby odpovědnějších politiků a úředníků vycházet ze systematického poznávání povahy těchto zájmových konfliktů tak, aby získali doporučení, jak těmto konfliktům nedovolit přerůst do násilí, jak jim předcházet, jak si je „ochočit“ – a možná i vyřešit.

Co je víc? Individuum? Kolektiv?

Aniž bychom si to možná naplno uvědomovali, mnoho našich každodenních rozhodnutí, názorů, postojů a činů pramení z toho, jak si ten či onen z nás odpovídá na jednu ze základních filozofických otázek – jaký je vztah mezi jedincem a společností, mezi JÁ a ONI, případně slovy Etzioniho mezi JÁ a MY? (Etzioni, 1995). Je společnost sumou jednotlivců nebo víc než to, reálnou entitou schopnou „rozhodovat“, mít zájmy, definovat cíle? Je smyslem a podstatou postavení jednotlivce čistě to, že jsou členy určité komunity, nějaké kolektivní entity, ať již obce, národa, rasy nebo třídy? Platón v této souvislosti odpovídá: „*jste stvořeni pro spásu celku, celek tu není pro spásu vaši*“ (podle Popper, 1994, s. 274). Ostatně ani další starověký myslitel

Aristoteles nepochybuje o tom, že člověk je „společenský živočich“, který by jinak než ve společenství nebyl schopen přežít. Hegel hovoří o podřízenosti jednotlivců „mravnímu celku“ – státu (tamtéž). Existují tedy společenské potřeby, veřejný zájem? Pokud ano, co má, resp. má míti, prioritu? Společenský nebo individuální prospěch? Je mezi nimi rozpor?

Anebo je přístup povyšující kolektiv nad jednotlivce fundamentálně chybný. Reálnými bytostmi jsou čistě jednotlivci a společnost je čistě: „*odvozená mentální abstrakce, (která) nemůže mít žádné cíle nebo zájmy či prospěch*“ (Kinkor, 2000, s. 60)? Individuum je pak účelem i měřítkem, jednotlivci (občané) jsou těmi, kdo samostatně nebo ve skupinách rozhodují o alokaci zdrojů, institucích a pravidlech. Ve své krajní podobě pak zastánci tzv. libertariánství dospívají k přesvědčení, že stát je instituce, s jejíž existencí je spojena řada problémů, a pro společnost by bylo všestranně výhodnější, kdyby neexistoval. Člověk má disponovat se svým majetkem podle svého vlastního přesvědčení, tedy svobodně. Jakýkoliv zásah do těchto práv je násilím a nelze jej obhájit. V souvislosti s ekonomickými funkcemi státu lze tento přístup nejlépe ilustrovat například na díle Murray Rothbarda.

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

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

Jeden z historicky nejvýznamnějších přístupů pokoušející se najít zdůvodnění existence moci racionálními argumenty (a nikoliv například božským úpadkem) vychází z antropologických východisek. Stručně řečeno (pro detailní argumentaci doporuču-

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

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

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

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

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

Užitkem je to, co za něj více méně racionální a více méně informovaní „suverénní spotřebitelé“ považují. V prostředí trhu projevují svůj užitek ochotou platit, v oblasti veřejného sektoru se pak uplatňuje kolektivní politické rozhodování – tzv. veřejná volba.

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

Zatímco u subjektivně chápaných užitků figuruje vnímaný užitek jako cíl, který již nemusí být vztahován k žádnému dalšímu finálnímu účelu (*ultimate goal*), přesvědčivost a váha objektivně existujících užitků na něm zcela závisí. Může jím být kupříkladu již výše zmíněná schopnost reprodukce druhu, společenství, komunity, ale v praxi se můžeme setkat i s alternativami. Za jednou z možná nejzajímavějších považujeme koncept „lidského potenciálu“ a jeho kultivace, podrobněji viz Příklad 1.1.

Příklad 1.1: Kategorie lidského potenciálu a její význam pro normativní definování funkcí veřejné správy (podle Blažek, 1991, Potůček, 1991)



Lidským potenciálem se rozumí předpoklady člověka k činnostem, které realizuje ve všech svých základních sociálněekonomických funkcích, a to ve funkci občana, člena rodiny, pracovníka, spotřebitele i vlastníka. Jeho kultivace je (měla by to být) nejvyšším cílem, základní kritérium účelnosti fungování veřejné správy.

Teorie lidského potenciálu konkretizuje lidský potenciál těmito jeho složkami:

- potenciál zdraví,
- potenciál poznatkový a dovednostní,
- potenciál hodnotově orientační,
- potenciál sociálně participační,
- potenciál individuálně integrativní a regulační,
- potenciál tvůrčí.

Jednotlivé složky lidského potenciálu nejsou přesně měřitelné, prostřednictvím vhodně zvolených ukazatelů se však dá vyjádřit dosažený stupeň jednotlivých složek lidského potenciálu každého jedince a tedy i jednotlivých skupin obyva-

telstva.

Potenciál zdraví se projevuje v soustavě objektivních i subjektivních ukazatelů fyzického i psychického zdravotního stavu.

Potenciál poznatkový a dovednostní se projevuje soustavou osvojených teoretických znalostí a praktických dovedností.

Hodnotově orientační potenciál se projevuje škálou přijatých hodnot jednotlivce i společnosti.

Potenciál sociálně participační je určen mírou ochoty jedince podílet se na řešení úkolů a problémů druhého jedince i sociálních skupin, do nichž jedinec patří i nepatří.

Individuálně integrativní a regulační potenciál lze nazvat rovněž potenciálem volním a projevuje se mírou schopnosti ovládat sám sebe.

Potenciál tvůrčí je určen mírou schopnosti nacházet účinnější způsoby uspokojování potřeb.

Význam kvality lidského potenciálu, a to každého člověka, každého člena společnosti, roste především v důsledku těchto faktorů:

- postupně se dočerpávají přírodní zdroje. Narůstá vliv vědy a techniky na způsob uspokojování potřeb, což vyvolává stále větší nároky na kvalitu lidského potenciálu jak u výrobců, tak u spotřebitelů;
- prohlubují se všechny formy dělby práce, přinášející s sebou i všechny formy integrace, které jsou - zvláště formy mezinárodní integrace - velmi náročné na kvalitu lidského potenciálu každého člověka;
- rozvíjí se demokratické formy politického uspořádání států i integrací. Účinnost demokracie je v přímé úměře ke kvalitě lidského potenciálu;

Jestliže shrneme tyto důvody (a jistě existuje řada dalších), můžeme učinit závěr, že:

- roste význam lidského potenciálu pro kvalitní plnění všech funkcí člověka ve společnosti; tedy člověka jako občana, člena rodiny, pracovníka, vlastníka i spotřebitele.
- roste význam kvality lidského potenciálu každého člověka. Zřejmě končí etapa společnosti elit a začíná etapa elitní společnosti. Řečeno asi přesněji, končí etapa, ve které závisela kvalita společnosti především na kvalitě společenské elity (nikoliv rodem a majetkem, ale duchem) a začíná etapa, ve

kteří kvalita společnosti závisí čím dál tím více na kvalitě každého člena společnosti, a to jak v ekonomické, tak i sociální a politické dimenzi.

Reálnou skutečností však zůstává, že se rodíme nerovni, a to jak geneticky, tak sociálně, přičemž sociální nerovnost nevyplývá pouze z rozdílů v příjmech domácností, ale z různé úrovně kultivace lidského potenciálu rodiny i širšího prostředí, do kterého se člověk rodí. Vzhledem k tomu, co bylo doposud řečeno, platí, že kvalita života každého člověka je čím dál tím více podmíněna kvalitou života každého druhého člověka a že kvalita života je podmíněna kvantitou a kvalitou způsobů uspokojování potřeb. Je tedy v bezprostředním zájmu každého člověka, aby se zajímal a zabýval podmínkami, které existují pro kvantitu a kvalitu způsobu uspokojování potřeb nejen svých, ale i každého druhého člověka - a to ve svém vlastním, bytostném zájmu, neboť tím se vlastně zabývá podmínkami svého vlastního života.

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

Příklad 1.2:



Teoreticky lze pomocí metod ekonomické analýzy vypočítat, zda je pro společnost jako takovou efektivnějším využitím jejích disponibilních zdrojů *zachování konkrétního přírodního biotopu, nebo výstavba dálnice* umožňující ekonomický rozvoj určitého regionu (k metodologii této a podobných metod ekonomického hodnocení viz např. Drummond et al., 1987). Je to pochopitelně velice obtížné a složité, nicméně s podobnými analýzami se v praktickém životě setkáváme. Co ovšem absolutně nelze, je snažit se prostřednictvím ekonomických argumentů vést diskusi mezi někým, kdo tvrdí, že likvidace byt' jediného živočišného druhu na Zemi nelze kompenzovat sebevyšším nárůstem úrovně spotřeby. A už vůbec neumí ekonomie (ale ani biologie, sociologie či jiné vědy) odpovědět na to, zda je více ve „veřejném zájmu“ jedno nebo druhé. To je v podmínkách pluralitní demokratické společnosti otázka politického a právního mechanismu.

Jak již bylo řečeno výše, metodologický individualismus převažuje v ekonomickém myšlení, na rozdíl od přístupů veřejné politiky. Je potřeba poznamenat, že ve své čisté „učebnicové“ podobě svobodného racionálního jednání maximalizující vlastní prospěch představuje spíše jen určitý etalon, benchmark. Jeho zjevná omezení při

praktické analýze reálných jevů se snažila překonat welfare economics prostřednictvím zavedení tzv. funkce společenského užitku, tak i další přístupy vyzdvihující vliv institucionálních omezení a příležitostí a determinace svobodné vůle jednotlivce existujícími pravidly, morálkou, etikou, kulturním backgroundem apod. (viz např. Sen, Etzioni). **Chceme-li porozumět fungování reálného světa, musíme reflektovat i existenci rozdílných paradigmat.**

Kontrolní otázky:

Kdy a jak se ve výzkumu uplatňuje koncept jedinců provádějících svá vlastní rozhodnutí?

Proč je moc nezbytná pro fungování lidských společností?

Jaký je rozdíl mezi objektivně a subjektivně chápanými užitky?

Ilustrujte na příkladech realizaci jednotlivých složek lidského potenciálu v jeho základních sociálněekonomických funkcích!

V jakých kontextech je užitečné ve výzkumu uplatňovat koncept člověka jako člena kolektivních entit?

Doporučená literatura:

Benard, J., 1989. *Veřejná ekonomika*. Praha: EÚ ČSAV.

Blažek, L. 1991. *Lidský potenciál a společenské řízení*. Brno: Masarykova univerzita.

Buchanan, J. E. 1998. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Brno: Computer Press.

Drummond, M., G. L. Stoddart, G. W. Torrance. 1987. *Methods for the economic evaluation of health care programmes*. Oxford: Oxford Medical Publications - Oxford University Press.

Dunn, W. N. 1981. *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall.

Etzioni, A. 1995. *Morální dimenze ekonomiky*. Praha: Victoria Publishing.

Holländer, P. 2000. *Nástin filosofie práva*. Praha: Všehrd.

Kinkor, J. 2000. *Hayekova cesta do otroctví*. [online] Berlet Advertising & Graphic Design Pty Ltd [cit. 2014-16-05]. Dostupné z <<http://www.aynrand.cz/media/Hayek/hayek.pdf>>.

Popper, K. R. 1994. *Otevřená společnost a její nepřítelé II*. Praha: Oikoymenh.

Potůček, M. 1991. „K pojetí lidského potenciálu.“ *Psychologie v ekonomické praxi* 26 (3): 115-124.

Rothbard, M. N. 2001. *Ekonomie státních zásahů*. Praha: Liberální institut.

Russel B. 1947. *Macht. Eine soziakritische Studie*. Zurich.

1.2 VLÁDNUTÍ

Cílem této podkapitoly je objasnit pojem vládnutí v jeho základních dimenzích, kterými jsou víceúrovňová vládnutí, hlavní regulátory (trh, stát a občanský sektor, případně média ve vzájemných vztazích) a sítě aktérů.

Klíčová slova:

VLÁDNUTÍ A JEHO ÚROVNĚ, REGUÁTORY, TRH, STÁT, OBČANSKÝ SEKTOR, MÉDIA, SÍŤOVÁNÍ

Tento úřad (nebo taky: toto ministerstvo, tato vláda, Evropská unie...) nefunguje tak, jak by měl! Takové povzdechy (ale i štiplavější poznámky) slyšíme až příliš často. Nejsme spokojeni s tím, jak je nám vládnuto. Většinou právem.

A asi nás moc nepovzbudí, že v tom nejsme sami. „Jede v tom“ s námi celé lidstvo. Ano: Lidstvo neumí spravovat své vlastní záležitosti – rozpoutalo takovou dynamiku nekontrolovaných civilizačních změn, že za ní dosavadní způsoby vládnutí beznadějně zaostávají. To vytváří nebezpečné „kapsy“ napětí a konfliktů, vyvolává vzpoury, živí potenciály ničení. Má tento problém řešení? Obecné řešení není známo – a těžko předpokládat, že kdy bude. Míříme na neustále se pohybující cíl. Nelze vyloučit ani dalekosáhlou humanitární katastrofu. Jazyčkem na vahách může být právě dostačující nebo naopak nedostatečná kapacita vládnutí (Dror, 2001).

Veřejná politika - jako vědní disciplína i jako sociální praxe - si postupně vytváří nástroje k postižení tohoto vývojového trendu a k reakci na něj: rodí se **globální veřejná politika** (Potůček a kol., 2007; Kaul, Grunberg, Stern 2009; think tank Global Public Policy Institute).

Pojem vládnutí

Problémy vládnutí vzrušovaly myslitele od nepaměti. Vzpomeňme na klasická díla Platóna, Campanelly, Francise Bacona, Thomase Moora, Bernarda Bolzana, Antonia Machiavelliho nebo Clausewitze. Při vši úctě k těmto klasikům však nyní vyvstává jasná potřeba nového přístupu, odpovídajícího hlubokým proměnám procesů vládnutí v posledních desetiletích... Provokuje například tato Bovairdova (2005) otázka: „... *směřujeme k budoucnosti, v níž vláda zůstane klíčovým hráčem v oblasti veřejného vládnutí, nebo je reálné domnívat se, že se budeme pohybovat v prostředí vládnutí bez vlády?*“

Pojem vládnutí je klíčový. Jde o „*systém hodnot, veřejných politik a institucí, pomocí nichž společnost spravuje hospodářské, politické a společenské záležitosti interakcí uvnitř a mezi státem, občanskou společností a soukromým sektorem. Funguje na všech úrovních lidského snažení.*“ (Governance 2000, citováno dle Strategic 2002, s. 1) Na základě tohoto vymezení rozebereme nejdůležitější dimenze celého komplexu vládnutí.

Dimenze vládnutí

Vládnutí nelze omezovat jen na úroveň národního státu, je nutno respektovat i jeho nadnárodní (v případě naší země jde především o Evropskou unii), ale také regionální (u nás krajskou a obecní) úroveň. Jde o přístup tzv. **víceúrovňového vládnutí** (*multi-level governance, MLG*).

Vládnutí se dnes nerealizuje pouze **prostřednictvím státu a jeho orgánů**. Je **nutno brát do úvahy i** další regulátory, zejména **trh, občanský sektor a média**: Podle Kooimana (2003, s. 5) je vládnutí kolektivní úlohou státu, komerčního sektoru (trhu) a občanského sektoru, a to nikoliv nezávisle na sobě, nýbrž v podobě společně sdílené odpovědnosti všech. Dnes už se ale neobejdeme ani bez zahrnutí dalšího vlivného regulátoru vládnutí - médií.

Vládnutí nemůže sázet výlučně na hierarchie, **jeho součástí jsou i horizontální vazby a neformální sítě**. Podle Kooimana (2003, s. 5) jsou interakce aktérů bohatým zdrojem poznatků nabízející syntetizující pohledy na procesy vládnutí.

1.2.1 Víceúrovňové vládnutí

Marks (1993) charakterizuje víceúrovňové vládnutí jako: „*systém nepřetržitého vyjednávání mezi do sebe včleněnými vládami na rozličných územních stupních*“.

Epocha suverénních národních států skončila. Vládnutí se sice dosud odehrává z větší části na této úrovni, nicméně podíl vyšší, nadnárodní, úrovně a úrovně nižší, zvláště regionální, roste (Zürn, Leibfried, 2005, s. 25; Pierre, Peters, 2000). Právě potřeba vyrovnávat se s těmito změnami vedla ke vzniku konceptu víceúrovňového vládnutí (Bovaird 2005, s. 219; Dančák, Hloušek 2007). To ovšem vede ke stavu strukturální nejistoty. Termín „postnacionální“ definuje novou konstelaci pouze v negativním smyslu jako něco, co přestává existovat (Zürn, Leibfried 2005, s. 26).

Příkladem této tendence je proces evropské integrace, jehož součástí je předávání části suverenity členských států Evropské unie do Bruselu, ale i přesouvání části kompetencí centrálních vlád regionálním vládám a uskupením (případ Euroregionům).

„Evropská ekonomická integrace významně snížila počet politických nástrojů a rozsah dosažitelných politických cílů na národní úrovni.“ (Scharpf 2001, s. 360) To vede za jinak stejných okolností k růstu počtu aktérů – a tím i k růstu složitosti celého procesu formování a realizace veřejné politiky.

Příklad 1.3: Příklady institucí podílejících se na vládnutí na evropské úrovni:



Evropská unie, Rada Evropy, Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, Visegrádská skupina.

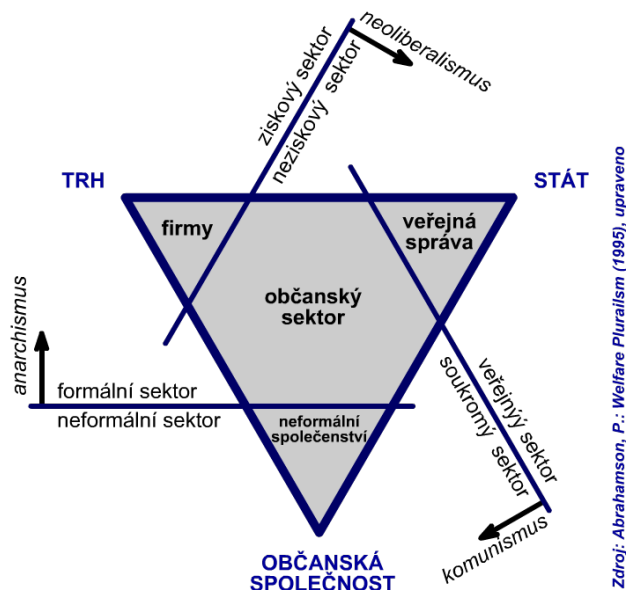
1.2.2 Trh, stát a občanský sektor

Vládnutí je spojeno s vytvářením a uplatňováním institucí, to je obecných pravidel a specifických rámců pro kolektivní akce. Neobejde se bez mechanismů, které přesahují nařizovací moc vlády, jako je tržní směna, smlouvy nebo granty, kterých se účastní také aktéři z komerčního a neziskového sektoru (Milward, Provan, 1999, s. 3).

Obecné mechanismy regulace pojmenoval významný - dnes již pozapomenutý - český sociolog Josef Ludvík Fischer svým poněkud archaickým jazykem takto: „*Obdrželi jsme tak ústřední sociologický pojem, pojem sociálních regulativů (...). Platí o něm, že obsahuje všechny skutečnosti sociálního původu, které podmiňují chování sdružených individuí.*“ (Fischer, 1969, s. 7) V dnešním jazyce může definice znít například takto: **Regulátory formují společenské podmínky života jednotlivců i organizací takovým způsobem, aby obracely jejich činnost předpokládaným směrem.**

Jak už víme, vláda samotná není s to plnit své úkoly bez účasti trhu a občanského sektoru. Dopad jejich vzájemných interakcí – někdy synergický, jindy rozporný – je předmětem pečlivého studia mnoha sociálních vědců.

Obr. 1.1: Vztah státu, trhu a občanského sektoru jako regulátorů života společnosti



Nyní jednotlivé regulátory probereme podrobněji. Posléze je srovnáme podle jejich specifických vlastností a soustředíme se na rozbor důležitého vztahu státu a trhu.

Stát

Stát zajišťuje obecný a stabilizovaný rámec fungování společnosti. Zároveň zprostředkovává formování a výkon politické moci. Tvoří a uplatňuje právo, přičemž se opírá o veřejnou správu. Cíle, které si společnost klade v nejrůznějších oblastech, vyžadují pozornost věnovanou řízení a koordinaci různých zájmů i efektivnímu rozhodování o preferencích a pořadí úkolů, které jsou pokládány za veřejné. Právě tuto úlohu může efektivně a harmonicky plnit především – a někdy i výlučně – stát jako instituce k tomu uzpůsobená a disponující příslušnými mocenskými a právními instrumenty. Vyznačuje se totiž schopností vnútit státem představující vůli a veřejnou správou vyžadovaný zájem jednotlivcům, sociálním skupinám i celé společnosti (Holländer, 1995). „Co mohou dělat jen státy a nic než státy, je kumulovat a efektivně využívat legitimní moc. Tato moc je nutná k vynucení vlády zákona doma i ve světě.“ (Fukuyama, 2004, s. 121) Z toho vyplývá i dvojí role státu v regulaci. Stát jednak vytváří obecné podmínky pro uplatnění ostatních regulátorů, udržuje je a dohlíží na jejich dodržování, jednak se na realizaci společenských cílů podílí, ale některé i sám realizuje.

Jakákoliv specifická kontrola prostřednictvím politické moci může být prováděna buď přímým donucením, nebo ustanovením pravidla, jímž je třeba se řídit. Politická

moc je relativně jednoduše uplatnitelným nástrojem regulace a samotný její výkon nemusí být nákladný. Nákladnější je však etablování a udržování moci samotné.

Politická moc je uplatňována prostřednictvím veřejné správy - jsou aplikována pravidla delegování této moci na diferencované jednotky správy. Riziko spojené s použitím politické moci zprostředkované správou vyplývá z toho, že tato moc může být a bývá zneužita. Proto je důležité zabudovat do politiky a veřejné správy účinný systém brzd a protiváh.

Významným nástrojem snižujícím možnost zneužití politické moci je rovněž uplatnění principu „**právního státu**“. Základními znaky právního státu jsou: zákonnost (každý, **včetně státu**, je povinen dodržovat právo), existence právní jistoty (včetně možnosti dovolat se ochrany svých práv) a přiměřenosti práva (k cíli, jehož má být právem dosaženo, nesmí být používáno nepřiměřených prostředků, základní lidská práva a svobody musí zůstat zachována).

Trh

„Trh je podobný ohni: je to dobrý sluha, ale zlý pán.“

Trh je samoregulační systém, v němž poptávka a nabídka, dosažený zisk či utrpěná ztráta alokují vzácné zdroje (statky) při dodržení určitých omezujících předpokladů efektivněji než kterýkoli z ostatních regulátorů. Tržní mechanismus staví na dobrovolné kupní smlouvě mezi prodávajícím a kupujícím o směně zdrojů (statků). Na základě milionů aktů takové směny se vytvářejí rovnovážné soustavy cen, které regulují výrobu i spotřebu.

Ekonomická teorie předpokládá, že trh produkuje prostřednictvím cen signály, jimiž se zúčastnění aktéři řídí takovým způsobem, aby maximalizovali sumu užiteků při minimálním vynaložení zdrojů, kterými disponují. Aktéři tedy sledují pouze své egoistické zájmy. Kouzlo **neviditelné ruky trhu** spočívá podle interpretů původního autora této metafory Adama Smithe (2001) právě v tom, že sledováním těchto čistě sobeckých zájmů přispívá každý z egoisticky se chovajících jedinců společnému blahu.

Ideální model tržní ekonomiky je modelem rovnovážným: v jednoduchém světě trhu s dokonalým konkurenčním prostředím vznikají takové ceny, které distribuují vstupy firem a statky prodávané kupujícím tak, že nikdo nemůže najít takovou kombinaci vstupů a výstupů, která by zvýšila užitek alespoň jednoho z účastníků tržní směny, aniž by zároveň nesnížila užitek někoho jiného. Tím je maximalizována suma dosažitelného bohatství společnosti – a zároveň jsou nalezeny takové ceny vstupů a výstupů

produkce a spotřeby, že nabídka všech statků je rovna poptávce po nich.¹ Je nutno si uvědomit, že vztah k rozdělení bohatství mezi jednotlivé účastníky směny je v kontextu veřejné politiky neutrální. Ta neříká nic o tom, jak je celkové bohatství rozděleno mezi příslušníky dané společnosti. Pokud by totiž byl dán trhu volný průchod, pak by cirkulární kumulativní procesy zprostředkované opakovanou nabídkou a poptávkou způsobily, že by se ti, kdo již disponují velkými zdroji, stávali ještě bohatšími a chudí by přicházeli i o to málo, s čím na trh vstupovali² (Myrdal, 1968; Barry, 1987).

Občanský sektor

Z postojů a činů, charakteristických pro odpovědné občanství, čerpá svou sílu občanská společnost; ta je pak podhoubím občanského sektoru.

Občanství³ charakterizuje Etzioni (1995, s. 55) jako morální závazek jedince vůči zájmům společenství, v němž žije. Tento závazek vede lidi k tomu, aby udělali něco pro druhé:

„...je-li (pojem občanství) zaváděn v rodinách, kultivován ve školách, prosazován ve sdělovacích prostředcích, rozšiřován dobrovolnými asociacemi a přenášen z tribun prezidentů a dalších občanských vůdců, cítí se národ zavázán přispět k blahu společenství, které sdílí.“ (tamtéž)

Občanskou společnost lze pak chápat jako:

„...nezávislou samoorganizaci společnosti, jejíž jednotlivé části se dobrovolně zapojují do veřejné činnosti, aby uspokojovaly individuální, skupinové či veřejné zájmy v rámci právně definovaného vztahu mezi státem a společností.“ (Weigle-Butterfield 1993)

Občanská společnost se prosazuje prostřednictvím neustále se vynořujících, působících a zanikajících sociálních interakcí mezi občany; vytváří příležitosti pro občany společně vyjadřovat své názory a hodnoty a promítat je do činů. Zde je třeba si uvědomit, že mohou nastat situace, kdy ve společnosti existuje potenciál občanství, nicméně stát nevytváří vhodné institucionální formy pro jeho kultivaci a uplatnění. Občanům potom nezbývá než hledat náhradní způsoby, jak se sdružovat a tento potenciál uplatnit.

1 Taková distribuce se v ekonomii označuje distribucí efektivní v Paretově smyslu.

2 Regulace zprostředkovaná volným trhem diferencuje účastníky směny způsobem, který velmi dobře znají hráči hry Byznys/Monopoly: bohatí dále bohatnou a vyhrávají (centripetální efekt tržní regulace), zatímco chudí ztrácejí (centrifugální efekt tržní regulace) a nakonec prohrávají.

3 Takto vymezené občanství se odlišuje od technického užití tohoto pojmu (státní občanství jako formální příslušnost k nějakému státnímu útvaru).

Občanský sektor je institucionalizovaným vyjádřením života občanské společnosti. Tvoří jej organizace, které jsou formou dobrovolného sdružování občanů sdílejících společné hodnoty a ochotných spolupracovat na společném díle.⁴

Zatímco stát spoléhá na politické procesy, disponuje legislativou a veřejnými rozpočty, komerční sektor užívá trhu k optimalizaci rozhodování o produkci a směně statků. Občanský sektor potřebuje dobrou informaci o lidských potřebách, poněvadž je má uspokojovat tam, kde nejsou uspokojovány nebo jsou uspokojovány pouze neadekvátně - ať už komerčním sektorem nebo státem. Je na státu formálně nezávislý - v tomto smyslu je součástí soukromého sektoru. Jeho činnosti nejsou vedeny ziskovým motivem, jsou orientovány na uspokojování zájmů určité komunity nebo i celé společnosti - v tomto aspektu se podobá veřejnému sektoru.

Analytici vývoje občanského sektoru upozorňují na skutečnost, že organizace občanského sektoru mají tendenci vznikat právě tam, kde se neuplatňuje dobře ani trh, ani stát. Nemohou nahrazovat trh či stát v jejich podstatných funkcích; mohou je však vhodně a v mnoha případech i nezastupitelně doplňovat.

Do občanského sektoru je zahrnováno mnoho nejrůznějších organizací. Jejich členění podle toho, zda se omezují na určitou skupinu nebo na problémy celé společnosti a zda poskytují služby nebo prosazují spíše nějaký zájem, vyjadřuje následující tabulka.

Tabulka 1.1: Typy organizací občanského sektoru⁵

Sledovaný zájem Typ aktivit	Vzájemná prospěšnost	Obecná prospěšnost (byť někdy omezená na určitou skupinu nebo teritorium)
Servisní aktivity	1. Servisní vzájemně prospěšné organizace občanského sektoru <ul style="list-style-type: none"> • sport • rekreace • komunitní rozvoj • zájmové spolky 	2. Servisní obecně prospěšné organizace občanského sektoru <ul style="list-style-type: none"> • sociální a zdravotní péče • vzdělávání • Humanitární pomoc, charita

⁴ Skovajsa a kol. (2010) nabízejí podrobné pojednání o občanském sektoru a podmínkách jeho činnosti v České republice

⁵ Definice a klasifikace organizací občanského sektoru se potýkají s problémem, kam zařazovat církve a politické strany. Většinou bývají vyčleňovány zvlášť s tím, že zvláštností církví je jejich schopnost uspokojovat potřeby transcendence, zatímco u politických stran jde o jejich funkci institucionálního nástupiče k účasti na státní politické a ekonomické moci...

Sledovaný zájem Typ aktivit	Vzájemná prospěšnost	Obecná prospěšnost (byť někdy omezená na určitou skupinu nebo teritorium)
Advokační aktivity	3. Advokační vzájemně prospěšné organizace občanského sektoru <ul style="list-style-type: none"> • odbory • zaměstnavatelské svazy • profesní organizace (svazy) 	4. Advokační obecně prospěšné organizace občanského sektoru <ul style="list-style-type: none"> • Ochrana životního prostředí • ochrana lidských práv • Ochrana občanských práv (práv spotřebitelů)

Zdroj: Frič, Angelovská, Goulli 2009, upraveno.

V nejobecnějším vyjádření se tedy občanský sektor uplatňuje ve dvou základních určeních: jeho prostřednictvím se realizují činnosti, o něž lidé projevují zájem a v nichž se chtějí realizovat (sociální funkce), a zároveň se upevňuje politická soudržnost a rozvíjí se politická kultura dané společnosti (politická funkce). Roste ovšem i podíl občanského sektoru na hospodářském životě - jakožto spotřebitele a producenta zboží a služeb i jako zaměstnavatele (ekonomická funkce).

Následuje výčet specifických vlastností všech tří regulátorů.

Tabulka 1.2: Základní charakteristiky státu, trhu a občanského sektoru

Regulátory Charakteristiky	Stát	Trh	Občanský sektor
základní mechanismy fungování	veřejná správa	tržní směna	dobrovolné sdružování
Rozhodovatelé	politici, úředníci, občané	vlastníci výrobních prostředků, finanční instituce, výrobci, spotřebitelé	vůdci a členové organizace
regule chování	právo, nařízení	nabídka a poptávka	dohody
kritéria rozhodování	cíle politik	vztah nabídky a poptávky, cena	zájmy členů/ veřejné zájmy
Sankce	autorita státu s hrozbou přinucení	finanční ztráta	sociální nátlak

Regulátory Charakteristiky	Stát	Trh	Občanský sektor
převažující směr operací	seshora dolů	horizontální kontrakt	zdola nahoru

Zdroj: Uphoff 1993, upraveno.

Jednou z teorií, které nám pomáhají porozumět vztahům mezi státem, trhem a občanským sektorem, je teorie korporativismu.

Konkrétní podobu korporativního uspořádání představuje instituce tripartity.

Příklad 1.4: Příklad korporativního uspořádání: Tripartita



V České republice existuje od roku 1990 Rada hospodářské a sociální dohody České republiky (takzvaná tripartita, ve zkratce RHSD), v níž zasedají:

- zástupci státu (stát většinou zastupuje a Radě předsedá ministr práce a sociálních věcí);
- zástupci zaměstnanců (velká sdružení odborových svazů, z nichž největší je Českomoravská konfederace odborových svazů - ČMKOS a Asociace samostatných odborů);
- zástupci zaměstnavatelů (velká sdružení zaměstnavatelů, které zastupuje Svaz průmyslu a dopravy a Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů České republiky).

Jde o institucionalizovaný způsob vyjednávání mezi zástupci vlády, zaměstnanců a podnikatelů, přičemž přijatá rozhodnutí (týkají se hospodářské a sociální politiky, zvláště pak zaměstnanosti, mzdové politiky, pracovních podmínek, pracovně-právních vztahů, sociálního zabezpečení, ale i vzdělávání či rovných příležitostí) zúčastněné strany zavazují dodržovat i realizovat přijaté veřejné politiky v rámci svých kompetencí. Činnost RHSD se řídí statutem a jednacím řádem, není ale podložena zákonem.

Podobné tripartitní uspořádání funguje na úrovni Evropské komise, i na úrovni krajů.

Vztah státu a trhu

Jak víme, regulátory nepůsobí izolovaně. Propojují je složité vztahy, dané zvláštnostmi jejich uplatnění a různorodostí řešených úloh. Zde se soustředíme jen na ten nejdůležitější vztah, který ovlivňuje život jedinců i činnost organizací – vztah státu a trhu.⁶

Existují nějaké obecné důvody pro zachování úlohy státu v regulaci trhu? Arnošt Gellner (citováno podle Musil, 1996, s. 31) to vidí takto:

„Vedlejší efekty hospodářských operací, kdyby nebyly omezovány, by zničily všechno - prostředí, kulturní dědictví, lidské vztahy. Tyto síly musí být prostě politicky omezovány, i když jejich kontrola by měla být jemná, kamuflovaná, dohadovaná. Hospodářství musí být natolik silné, aby vytvářelo pluralitní instituce, avšak ne tak silné, aby zničilo náš svět.“

Příklad 1.5: Trh selhává tam, kde nejsou splněny předpoklady ekonomické efektivity podle Pareta.⁷

Možné důvody:

- existence veřejných statků, existence externalit,
- přirozený monopol na straně nabídky či poptávky,
- informační asymetrie mezi prodávajícím a kupujícím,
- měnící se preference účastníků tržní směny,
- důsledky neregulované konkurence (tragédie veřejné pastviny),
- zanedbávání budoucnosti.

Příklad 1.6: Trh selhává také při uplatnění jiných kritérií než kritéria ekonomické efektivity.⁸

Příklady takových kritérií:

- zmenšení nerovností v rozdělování statků,

⁶ K interakcím mezi státem a občanským sektorem a trhem a občanským sektorem viz Potůček (1997), Potůček a kol. (2010), Muhič Dizdarevič (2010) a nejpodrobněji Benáček, Frič, Potůček (2008).

⁷ Blíže například Samuelson, Nordhaus (2008).

⁸ Blíže viz Potůček (1997), Potůček a kol. (2010), Benáček, Frič, Potůček (2008).

- zachování institucionálních hodnot,
- lidská důstojnost,
- kultivace a uplatnění lidského potenciálu,
- udržitelný způsob života.

Regulační úloha státu není ve vztahu k trhu vůbec jednoduchá. Stát je na podnikatelské sféře sám značně závislý. Poněvadž veřejnými funkcemi podnikání (zaměstnanost, ceny, produkce, růst, životní úroveň a ekonomické zajištění jednotlivců) disponují do značné míry soukromníci - podnikatelé, vláda nemůže být lhostejná k tomu, jak je podnikatelé realizují. Podnikatelé obecně - a řídicí pracovníci velkých korporací zvláště - se tudíž ve vztahu ke státu dostávají do natolik privilegovaného postavení, že se nevyrovná postavení žádné jiné skupiny. Roste riziko selhání státu, neboť jeho rozhodování se dostane do područí kompaktních ekonomických zájmových skupin (Mlčoch, 1997, s. 157). Dochází k pozoruhodné symbióze státu a podnikatelské sféry, kdy ani jedna strana nemůže mít zájem ji zásadně ohrozit. Podnikatelé nedostanou všechno, co chtějí. Podle Lindbloma (1977) ale dostanou velký díl.

Podstatou fungování trhu je konkurence. Konkurence je ovšem formou konfliktu. Žádná jiná instituce kromě státu nemůže vytvořit specifické kontrolní mechanismy pro udržení tohoto konfliktu v jistých mezích. Neučiní-li tak, může podle Etzioniho (1995, s. 171) tento - jinak produktivní a konstruktivní - konflikt eskalovat až k bodu, kdy jsou ničeny i ty sociální závazky, které jsou předpokladem a podmínkou tržní směny (například důvěra mezi jejími účastníky).

Sociálně patologické formy regulace

Zatím jsme se setkávali s takovými podobami vládnutí, u nichž nebylo nutno předpokládat negativní působení na společnost. Ve veřejné politice se ale vyskytují i uspořádání, která společnost chronicky zatěžují a rozkládají (především korupce a působení mafií) či kde regulace není dobře zvládnuta (zde jde především o strukturální nerovnováhu mezi globálními trhy a národními státy). Sociálně patologické formy regulace jsou výrazem parazitování na veřejných zájmech, případně dokonce jejich ohočení a podřízení zájmům soukromým či skupinovým.



Příklad 1.7: Korupce ⁹

Korupce je způsob, jak se domoci neoprávněných, resp. nezasloužených, výhod za protihodnotu v podobě úplatku či jiné protislužby. Mezi korumpujícím a korumpovaným nastává specifický tržní vztah, který by nemohl vzniknout, nezastávala-li by korumpovaná osoba vlivnou pozici ve státní správě či v politice a nebyla-li by zároveň připravena zneužít svého postavení za poskytnutý úplatek. Dojde-li v takovém případě ke korupci, selhává - kromě charakteru zúčastněných osob - stát. Není totiž schopen zaručit svým občanům rovnost před zákonem: je-li někdo neoprávněně zvýhodněn, musí existovat někdo, kdo na takové jednání doplatí: buď bude ze spotřeby nějakého veřejného statku vyloučena jiná osoba či instituce, nebo se ztráta „rozpustí“ ve snížení potenciálního prospěchu ostatních občanů.



Příklad 1.8: Mafie ¹⁰

Činnost mafie je možno přirovnat k činnosti firmy, která vyrábí, podporuje a prodává ochranu. Může tak činit v situaci, kdy stát není schopen plně uplatňovat svůj legitimní mocenský monopol, účinně zareagovat tam, kde dochází k porušování zákonů. Druhou nezbytnou podmínkou vzniku mafie je absence nebo nedostatek vzájemné důvěry mezi aktéry na trhu. V takové situaci je ochrana nezbytná, i když je pouze nedostatečnou - a navíc nákladnou - náhražkou za důvěru. Mafie přichází s nabídkou ochrany; její klienti pak jednájí z ekonomického hlediska racionálně, když za tuto ochranu platí. Tam, kde funguje trh bez státu a vzájemné důvěry aktérů směny, poskytuje mafie ochranu, kterou není schopen poskytnout nikdo jiný. Potřebu ochrany může mafie samozřejmě i uměle vyvolávat. Operuje přitom s důvěrnými informacemi, tak jako jiné podnikatelské subjekty pěstuje svoji pověst, pracuje s reklamou - a v případě potřeby neváhá uchýlit se k násilí.



Příklad 1.9: Globální trhy versus národní státy

Globalizované finanční trhy uplatňují vůči jednotlivým státům strategii maximalizace renty. Globální hráči disponují na tomto trhu jedním univerzálním jazykem - penězi. Národní státy se v úsilí o dorozumění, kooperaci a harmonizaci svých politik potýkají s kulturním, jazykovým, hodnotovým i obecně civilizačním

⁹ Podrobněji například ve studiích Potůček (1997) nebo Frič a kol. (1999).

¹⁰ Podrobněji například ve studiích Gambetta (1993) nebo Potůček (1997).

Babylónem a hlavně s přirozenou diferenciací jejich zájmů. Ve snaze podpořit hospodářský rozvoj a zaměstnanost často nezbyvá vládám jednotlivých států než se uchýlit k sociálnímu dumpingu (stlačování ceny práce), či k poskytování daňových prázdnin především velkým nadnárodním korporacím. Důsledkem je pak vysychání zdrojů veřejného sektoru, omezování veřejných sociálních služeb, růst polarizace mezi chudými a bohatými uvnitř jednotlivých národních společností i v globálním měřítku.

Kapacity vládnutí v soudobém světě

Globalizace, regionalizace, vytváření horizontálních sítí kooperací, prorůstání trhu, správy a médií činí odpovědnost za důsledky politických a správních rozhodnutí stále nejasnější – a tedy usnadňují neodpovědné postoje a činy politiků i občanů.

„Povahu i způsob fungování moci radikálně mění globalizace, která ji rozptyluje, dává jí stále méně osobní podobu, činí ji neviditelnou a obtížně zařaditelnou do jednoznačného schématu hierarchie. Demokracie podléhá korozi, protože se zmenšuje oblast regulovaná institucemi, které se spojují s tradičně pojímanou politikou.“
(Staniszki 2009, s. 13)

Poněkud optimističtěji vidí budoucí vývoj Jakubowicz (2013, s. 245):

„Rodí se model, opírající se o rekonfiguraci institucí a politických procedur. Namísto někdejších centralizovaných, vertikálních a hierarchických struktur, jež fungovaly na základě přísně definovaného rozhodovacího nebo kontrolního řádu, se objevuje mnohoúrovňový systém, méně centralizovaný a založený na spolupráci více zúčastněných stran. Takovýto systém vládnutí také využívá nové (informační) technologie, aby zajistit větší průhlednost své práce a vytvářel podmínky pro účast občanů v různých diskusích.“

Globální vládnutí lze podle Helda a McGrewa (2002) vymezit takto:

- skládá se z následujících infrastruktur vládnutí: celosvětové (např. Organizace spojených národů, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, Mezinárodní měnový fond, Světová banka, uskupení G8, uskupení G20), regionální (např. EU, ASEAN, MERCOSUR), transnárodní (nadnárodní korporace, globálně operující organizace občanského sektoru – např. Greenpeace), a podnárodní (obce, místně operující organizace občanského sektoru); národní vlády se pohybují mezi těmi-to úrovněmi;

- je pluralistické – neexistuje jediné centrum rozhodování;
- má variabilní geometrii: podíl jednotlivých infrastruktur na vládnutí se výrazně mění podle povahy problému, místa a času;
- vytváří komplexní strukturu, skládá se z nejrůznějších činitelů a sítí.

Kapacita a efektivnost globálního vládnutí ovšem zdaleka neodpovídá závažnosti problémů, před jejichž řešením je lidstvo postaveno, jako je například globální oteplování nebo rozevírající se nůžky mezi chudými a bohatými.

„Pokračující globalizace klade naléhavou otázku, zda si umíme vládnout tak, abychom se vystříhali zlého a podpořili to dobré. Pokud se vlády tohoto úkolu nezhodí, bude to znamenat nejen útěk od demokratické odpovědnosti, ale také selhání vedoucí se vši pravděpodobností k velmi nežádoucím a snad i katastrofickým budoucím následkům.“ (Dror 2001)

Potřeba vybavit globální vládnutí znalostmi potřebnými pro překonání tohoto deficitu vede ke zrodu nové subdisciplíny veřejné politiky – **globální veřejné politiky** (Potůček 2010).

Tabulka 1.3: Neuralgické body globálního vládnutí a možnosti jejich řešení

Neuralgické body vládnutí	Možnosti jejich řešení
Disproporce mezi globální regulační silou trhu a absencí globální úrovně správy.	Organické integrační tendence v Evropě, představované především Evropskou unií, a podobné snahy na úrovni světových organizací a summitů.
Nedostatečná koordinace mezi globální, národní, regionální a místní úrovní správy.	Sítě aktérů podpořené moderními informačními technologiemi; podpora nových režimů správy, založených na sdílení odpovědnosti.
Nedostatečná koordinace mezi jednotlivými resorty.	Metody cílového programování, horizontální a maticové řídicí struktury.
Diferenciace životních podmínek a stylů s sebou nese destrukci organických forem sociální soudržnosti; liberalizace trhu vede k oslabování institucionálních forem udržování podmínek sociální soudržnosti – státu veřejných sociálních služeb.	Jediným (leč spíše ústupovým) způsobem odolávání těmto tlakům je rychlé přizpůsobování se neformální pomoci, institucí občanského sektoru a státu veřejných sociálních služeb měnícím se poměrům.

Neuralgické body vládnutí	Možnosti jejich řešení
Přes vznešená hesla o šetrnosti k životnímu prostředí a sledování kritéria udržitelnosti rozvoje se více než ohledy na ostatní formy života a osudy příštích generací prosazují úzké a krátkodobé zájmy jedinců a korporací na maximalizaci zisku.	Přivodit obrat v dlouhodobé perspektivě může jen striktní regulace prosazující veřejné zájmy a uvědomělá skromnost (viz Vavroušek 1993) jako životní styl.
Neodpovědnost politické reprezentace a neodpovědnost občanů ve vztahu k veřejným záležitostem se navzájem posilují.	Cesty k přetnutí této negativní vazby tkví ve vzdělávání a ve zrovnoprávnění forem a rámců participativní demokracie, deliberativní a přímé demokracie s tradičně rozvinutější (ale nedostačující) demokracií zastupitelskou.

Zdroj: Potůček (2010).

1.2.3 Síť aktérů

Třetí neodmyslitelnou dimenzí konceptu vládnutí jsou sítě aktérů, síťování. Sítě umožňují a podporují širokou spolupráci velkého množství nezávislých aktérů, což je důležité pro dosažení jejich cílů. Vládnutí prostřednictvím sítí více závisí na neformálních dohodách, na motivaci a dovednostech potřebných pro účinnou kooperaci, na „*souhlasu o tom, že se domluvíme*“ (Gibson, Goodin, 1999). Podle Rhodese (1997, s. 15) se mohou sítě mezi organizacemi spoléhat na vzájemnou závislost, výměnu zdrojů, samoorganizaci, respektování pravidel hry a významnou autonomii ve vztahu ke státu.

V této souvislosti se setkáváme i s pojmem síťové vládnutí (*networked governance*) (Hecló, 1978; Rhodes, 1997; Castels, 2000). Síť jako určitý typ vládnutí rozlišuje také Kooiman (2003).

Sítě mohou vznikat ve vztahu k jednotlivým politickým problémům a situacím (*issues*). Pokud to jsou aliance zájmových skupin a jedinců spojené na základě společného cíle upozornit na určitý problém ve veřejné politice a prosadit jeho řešení, pak jde o **tematické sítě** (*issue networks*) (Hecló 1995, s. 46). Pokud se vážou k určitým veřejným politikám, jde o **veřejně politické sítě** (*policy networks*). Mohou mít různou dobu trvání.

Významnou charakteristikou sítí aktérů je, že překračují hranice vymezené dvěma předchozími dimenzemi vládnutí. Mohou zahrnovat aktéry ze dvou či více úrovní vládnutí, mohou mít i transnacionální charakter (Císař 2004). Mohou sdružovat (a také často sdružují) aktéry z veřejného, komerčního a občanského sektoru i z médií.

Zvláště v souvislosti s uplatněním nových technologií masové komunikace se ve vládnutí kromě tradičních regulátorů stále více prosazují i **média**. A to nejen jako zprostředkovatelé informací, ale i jako aktéři. ¹¹¹

Kontrolní otázky:

Proč má stát mezi dalšími regulátory (trhem, občanským sektorem, médii) stále výlučné postavení?

Charakterizujte podobu a efekty korporativního uspořádání vztahů mezi státem a zájmovými organizacemi.

Které úrovně vládnutí rozlišujeme, jak se prolínají – a jaké organizace v nich operují?

Pro jaké úlohy se hodí veřejný sektor, kde je efektivní komerční sektor a kde se nejlépe uplatňuje občanský sektor? Proč?

Čím se liší postavení národních států dnes ve srovnání s jejich situací před padesáti lety?

O jaké důvody se opírá tvrzení, že trh nemůže být univerzálním regulátorem vývoje společnosti?

Charakterizujte principy fungování, druhy a efekty uplatnění sítí aktérů ve veřejné politice!

Jaké jsou klíčové dimenze komplexu vládnutí – a jak spolu souvisejí?

Objasněte podmínky vzniku, principy fungování a nástroje mafie!

Proč v některých zemích korupce kvete, zatímco v jiných nepředstavuje vážnější problém?

Doporučená literatura:

Benáček, V., P. Frič, M. Potůček. 2008. „Klíčové formy regulace ve vzájemných vztazích.“ Pp. 105-194 in M. Potůček, J. Musil, M. Mašková (eds.). *Strategické volby pro českou společnost. Teoretická východiska*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).

Dror, Y. 2001. *The Capacity to Govern*. London: Frank Cass.

Frič, P. a kol. 1999. *Korupce na český způsob*. Praha: G plus G.

Governance for Human Development. 2000. UNDP FRY, December.

11 Roli médií jako zprostředkovatelů i aktérů se podrobněji věnujeme v kap. 2.1

- Jakubowicz, K. 2013. *Nová ekologie médií. Konvergence a mediamorfóza*. Zlín: VeRBuM.
- Kenis, P., V. Schneider. 1991. „Policy networks and policy analysis: Scrutinizing New Analytical Toolbox“. In B. Marin, R. Mayntz (eds.). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder, Frankfurt: Campus Verlag, Westview Press.
- Lindblom, C. E. 1977. *Politics and Markets*. New York: Basic Books.
- Mlčoch, L. 1997. *Institucionální ekonomie*. Praha: Karolinum.
- Potůček, M. 1997. *Nejen trh*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Potůček, M. a kol. 2007. *Strategické vládnutí a Česká republika*. Praha: Grada.
- Schneider, V. 1992. „The Structure of Policy Networks.“ *European Journal of Political Research* 21(1-2): 109-129.
- Skovajsa, M. a kol. 2010. *Občanský sektor*. Praha: Portál.
- Streeck, W., P. C. Schmitter. 1985. *Private Interest Government. Beyond Market and State*. London: SAGE Publications.
- Thompson, J. B. 2004. *Média a modernita. Sociální teorie médií*. Praha: Karolinum.

1.3 POLITY, POLICY, POLITICS A FUNKCE STÁTU

Cílem této podkapitoly je vrátit se - s odvoláním se na klasické členění úrovní politického procesu – ke klíčovým funkcím státu jako rozhodujícího regulátoru ve veřejné politice.

Klíčová slova:

POLITY, POLICY, POLITICS, STÁT A JEHO FUNKCE

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

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

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

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

K nedorozumění dochází i proto, že český pojem „politika“ bývá nerozlišeně užíván jak ve významu „*policy*“, tak ve významu „*politics*“. Na rozdíl od „*politics*“, pro niž jsou typické mocenské střety, je, jak to hezky vyjádřil Aaron Wildavsky (1979), „*policy*“ příčinou sama sobě... Proto je žádoucí tam, kde jde o věcně orientované politiky, v odborné komunikaci užívat vždy pojmu „veřejná politika“, a pojem „politika“ případně vyhradit pro význam „*politics*“.¹²

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

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

Tabulka 1.4: Zkuste doplnit k těmto pojmům v tabulce tyto příklady: zavedení školného na vysokých školách; přijetí nové ústavy; zamítnutí návrhu státního rozpočtu v parlamentu.

Polity	
Policy (veřejná politika)	
Politics	

Funkce státu v polity, policy a politics

Výrazná změna postavení státu, resp. orgánů veřejné správy jako vykonavatele veřejné moci, v posledních desetiletích souvisí s pozvolným přechodem od autoritativního na hierarchii založeného a moc si monopolizujícího státu k **regulatornímu státu** (Majone, 2006, s. 234), který rostoucí část svých tradičních agend deleguje buď na jiné úrovně vládnutí nebo na subjekty trhu či neziskového sektoru.

Ve veřejné politice se setkáváme i s pojmy **slabý a selhávající stát**. Označuje situace, kdy národní stát není schopen plnit svoje základní funkce, především zajištění bezpečnosti a základních životních potřeb občanů a alespoň elementární míry dodržování zákonnosti. Vláda ztrácí legitimitu, společnost se rozkládá, vnitřní konflikty se stupňují (Rotberg, 2002). Mohou vznikat nástupnické státní útvary, situace může využít ve svůj prospěch vnější agresor...

Funkce státu v polity

K úrovni **polity** má nejbližší **Ústava, zákony a na ně navazující podzákonné normy**. Stát rozvíjí ústavně právní rámec fungování společnosti a dbá, aby byl dodržován ostatními aktéry.

Ústava a zákony tvoří hierarchický, složitě strukturovaný a stále se vyvíjející systém. V analýze a koncipování veřejných politik je nutné jej buď respektovat, nebo – bránil-li by realizaci vytčených legitimních cílů - se pokusit o jeho úpravu. Ke změnám na úrovni polity může docházet a dochází také v době zásadních politických zvratů a mocenských převratů, jako jsou války, revoluce nebo rozpad států a vznik států nových.

Funkce státu v policy

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

- zajištění vnitřní a vnější bezpečnosti;

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

Z těchto funkcí patří k nejdůležitějším právě funkce ekonomické.

Ekonomické funkce státu

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

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

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

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

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

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

Stojí za povšimnutí, že samotné dělení na alokační, redistribuční a stabilizační funkci vyplývá z pozorování reálných jevů v ekonomice. Pohybujeme se přitom stále v oblasti *pozitivní ekonomie*. Samotné úvahy o tom, kde spočívá nejlepší, optimální úroveň zajišťování té které funkce, již ovšem spadají do normativní ekonomie a jsou silně podmíněny hodnotovými preferencemi.

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

Funkce státu v *politics*

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

Tabulka 1.5: Formy demokratického zprostředkování zájmů

Nástroje zprostředkování zájmů	Typ demokracie
volby	reprezentativní demokracie
činnost advokačních neziskových organizací	participativní demokracie
tripartita	korporativní demokracie
plebiscit, referendum, petice	přímá demokracie
veřejná rozprava, veřejné slyšení	deliberativní demokracie

Zdroj: autoři.

Volební systém a jeho vliv na zprostředkování zájmů

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

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

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

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



Příklad 1.11: Diskuse o podobě českého volebního systému

Potenciální vliv volebního systému na podobu veřejné politiky je možno pozorovat na příkladu z České republiky. Při volbách do Poslanecké sněmovny je uplatňován poměrný systém s klasickým d'Hondtovým přepočtem hlasů na mandáty. Téměř v každých volbách od roku 1996 byli občané ČR konfrontováni s výsledkem voleb, který neumožňoval sestavení vlády se silnou (či dokonce jakoukoli) většinou. Důsledkem byl vznik slabých, mnohdy menšinových vlád s malou schopností uplatňovat zamýšlenou politiku.

Již v roce 1998 byl předložen první návrh na změnu volebního systému měnící velikost i počet volebních obvodů, stejně jako způsob přepočtu hlasů. Návrh byl nakonec zamítnut Ústavním soudem ČR a v dalších letech už se nikdy nepodařilo vytvořit dostatečnou koalici hlasů pro takovou změnu. Je to do značné míry logické, neboť působení výše uvedených součástí volebního systému je mnohdy protichůdné a tedy i těžko predikovatelné.

Podobné diskuse jako v ČR se vedou i v jiných zemích. Například Itálie, která je známá nestabilitou svých vlád, v nedávných letech zavedla tzv. bonus pro vítěze voleb.

V některých případech jsou vládnoucí politici dokonce obviňováni ze záměrné manipulace s podobou volebního systému tak, aby jim to umožnilo znovuzvolení.¹³

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

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

Hlavním nástrojem realizace veřejných úloh státu je veřejná správa.¹⁴

13 V poslední době se například vedly diskuse o účelové změně volebního systému v Maďarsku, viz například článek Jana Šmída v Lidových novinách z 15.4.2014 http://www.vfs.cz/soubory/media/ln_20140415_smid.pdf.

14 Blíže viz následující 2. kapitola.

Kontrolní otázky:

Charakterizujte rozdíly mezi *polity*, *policy* a *politics*. Jak tyto pojmy překládáme do češtiny?

Jaké jsou typické formy demokratického zprostředkování zájmů?

Vyjmenujte klíčové funkce státu na úrovni veřejných politik a charakterizujte možné důsledky jejich zanedbávání v dlouhodobé perspektivě.

Uveďte příklady vstupu agendy *politics* do *policy* a naopak – vstupu agendy *policy* do *politics*.

Jaké hlavní souvislosti dokážete identifikovat mezi volebními systémy a veřejnou politikou?

Doporučená literatura:

Arrow, K. J. 1968. *Společenský výběr a individuální hodnoty*. Praha: Svoboda.

Fiala, P., K. Schubert. 2000. *Moderní analýza politiky*. Praha: Barrister & Principal.

Fukuyama, F. 2004. *Budování státu podle Fukuyamy*. Praha: Alfa Publishing.

Holländer, P. 1995. *Základy všeobecné státovědy*. Praha: Všehrd.

Hendrych, D. 2003. *Správní věda: teorie veřejné správy*. Praha: ASPI.

Hendrych, J., J. Hoós, G. Jenei, L. Vass. 2005. „Politické instituce: stát, jeho uspořádání a role.“ Pp. 133-151 in M. Potůček a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).

Mlčoch, L. 1997. *Institucionální ekonomie*. Praha: Karolinum.

Pierre, J., G. Peters. 2000. *Governance, Politics, and the State*. New York: St. Martins Press.

Purkrábek, M. 1994. „Politické strany a veřejná politika.“ In M. Potůček, M. Purkrábek, J. Vavroušek. *Zrod teorie veřejné politiky v České republice*. Praha: FSV UK, Řada Veřejná a sociální politika č. 1.

Vodička, K., Cabada, L. 2011. *Politický systém České republiky. Historie a současnost*. Praha: Portál.

1.4 HODNOTY, IDEOLOGIE, KRITÉRIA

Cílem této podkapitoly je rozvést ukotvení veřejné politiky v poli hodnot, roli politických ideologií v rozhodování a uplatňování diferencovaných kritérií v procesu formování a realizace veřejné politiky.

Klíčová slova:

HODNOTY, POLITICKÉ IDEOLOGIE, KRITÉRIA, LIDSKÁ PRÁVA, SOCIÁLNÍ STÁT, KVALITA ŽIVOTA, UDRŽITELNOST ŽIVOTA

Sociální vědy a hodnoty jsou jako jednovaječná dvojčata. Ten, kdo výsledky svého bádání nabízí v hávu nestranné a nezpochybnitelné vědecké pravdy, ať už sociolog, ekonom či politolog, ten, kdo je přesvědčen, že se ve svém bádání vyvázl ze zajetí hodnot, je tím spíše otrokem svých zděděných zálib... Je-li tomu tak, může mít vědecké bádání vůbec smysl? Rozhodně ano. Ovšem za splnění dvou předpokladů. Musíme dodržovat všechna pravidla, respektovat všechna omezení a také co nejlépe využívat těch možností poznání, které nám naše věda nabízí. Musíme si ale také být vědomi hodnotového ukotvení naší vědecké práce a všude tam, kde je to třeba, se neostýchat a přihlásit se k němu.

To platí tím spíše i pro veřejnou politiku jako vědní disciplínu – ať už jako sociální praxi, či jako vědní disciplínu. Veřejná politika jako sociální praxe je hodnotami přímo nabitá a její analytik a tvůrce se, ať chce či nechce, sám dostává do ohniska hodnotových střetů (Theodoulou, Cahn, 1995). O tom více v závěru této kapitoly.

Hodnoty se promítají do vymezení sociálních problémů a na ně navazujících veřejných zájmů, do obsahu ideologií, veřejně politických doktrín, programů a norem. Ovlivňují volbu a způsoby užití veřejně politických nástrojů. Orientují činnost aktérů. Vstupují do procesů výchovy, indoktrinace či přesvědčování.

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

Hodnoty v *polity*

Hodnotová ukotvení veřejných politik jsou funkcí obecnější potřeby lidských civilizací koordinovat akce jednotlivců a skupin a předvídat reakce ostatních zúčastněných aktérů a tím snižovat transakční náklady těchto akcí, dodal by ekonom).

Sdílené hodnoty jsou součástí lidského chování od nepaměti. Už lovci a sběrači, kteří žili 30 až 20 tisíc let před naším letopočtem, se řídili obecnými normami chování, upravujícími způsoby řešení základních životních situací: obstarávání potravy, pohyb v prostoru, ochrana před přírodními vlivy a vnějším nebezpečím, sexuální a rodinný života. Později se objevily i psané (byť ne vždy explicitně vyjádřené) kodifikace těchto pravidel a hodnot.



Příklad 1.12: Písemné kodifikace hodnotových soustav

Chamurapiho zákoník (1686 př. n. l.), Talmud, Bible, Korán, Deklarace práv člověka (Francouzská revoluce, 1789), Všeobecná deklarace lidských práv (OSN, 1948), Listina základních lidských práv a svobod (ČR, 1992), Charta základních práv EU (2000, 2009).

Lidská práva

Evropu ovlivnil vývoj hodnot od doby mezopotámské kultury přes antiku, křesťanství a osvícenství až k novověku. Moderní doba, inspirovaná renesančním humanismem, osvícenstvím a liberalismem, zaznamenala ve srovnání se středověkem zásadní obrát ve smyslu uznání univerzality lidských práv. Tento pojem, který se začíná častěji užívat až ve 20. století, má svého předchůdce v pojmu přirozených práv. První teoretici přirozeného práva (Grotius, Hobbes, Locke) zdůrazňovali zejména právo na svobodu a majetek. Průmětem koncepce přirozených práv do politických dokumentů byla americká Deklarace nezávislosti z roku 1776, kde se konstatuje: „*samozřejmá pravda, že všichni lidé byli stvořeni rovni a byli obdařeni Stvořitelem určitými nezcizitelnými právy, mezi jiným na život, svobodu a sledování štěstí*“, a francouzská Deklarace práv člověka z roku 1789, hovořící o přirozených, nenařízených a nezcizitelných právech. Připomeňme si hesla francouzské revoluce: svoboda, rovnost, bratrství. Odtud už vede přímá cesta k různým deklaracím lidských práv, z nichž nejznámější je Všeobecná deklarace lidských práv, přijatá Valným shromážděním OSN v prosinci 1948.

Lidská práva lze odvozovat a definovat také podle toho, které lidské potřeby jsou vnímány a uznány jako základní.

Marshall (1963) nabízí následující vysvětlení vývoje moderních států: existuje elementární forma lidské rovnosti, spjatá s plnou účastí jedince na životě společenství. Tato rovnost není neslučitelná s ekonomickou nerovností. Je proto třeba rozšířit pojem práv občana tak, aby zahrnoval tři komponenty: práva občanská, politická a sociální. **Občanská práva** souvisejí s individuální svobodou - ochranou osobnosti, svobodou projevu, myšlení a vyznání, práva vlastnit majetek a uzavírat smlouvy, a zajištění rovnosti před zákonem, tedy práva na spravedlivý proces. **Politická práva** umožňují podílet se na rozhodování o společnosti, v níž jedinec žije. Například v systémech fungující reprezentativní demokracie buď v roli toho, kdo volí své zástupce do politických orgánů, nebo v roli toho, jenž je do nich sám volen. **Sociální práva** zajišťují rovnost příležitostí, především právo podílet se na užívání sociálního dědictví dané společnosti a právo žít lidsky důstojně - životem odpovídajícím standardům převažujícím v dané společnosti. Zatímco se v 18. století, jak tvrdí Marshall, formovala občanská práva a v 19. století práva politická, 20. století bylo ve znamení formování práv sociálních.

Tabulka 1.6: Vývoj lidských práv

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

Zdroj: autor podle Marshall, 1963.

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

Pro vývoj konceptu lidských práv a jeho uplatňování ve veřejné politice je od konce druhé světové války typické jejich rozrůzňování a vymezování. K typickým příkladům takového vymezování a uplatňování je genderová rovnost, tedy zajišťování rovných příležitostí mužů a žen. Bohatou agendou je formulace a uplatňování práv menšin – například národnostních, náboženských či sexuálních. Setkáváme se ale i s rovinou práv, formulovaných a uplatňovaných v nejrůznějších životních situacích – například práv dětí, pacientů či zákazníků.

Lidská práva jsou dnes zřetelně kodifikována v ústavních pořádcích a v právních soustavách všech demokratických zemí; velký význam – nejenom jejich deklarování, ale i jejich praktickému vymáhání – jim přikládá také Rada Evropy a Evropská unie.

Lidská práva tak vytvářejí jakési kritériální jádro mnoha prakticky provozovaných veřejných politik. Někteří autoři¹⁵ však „právem“ upozorňují na nebezpečí, dané jednostranným důrazem na práva bez odpovídající pozornosti věnované druhé straně mince – odpovědnosti.

Na úrovni polity vstoupil do diskuse o směřování evropské civilizace význačný český environmentalista, teoretik řízení a také první polistopadový federální ministr životního prostředí Josef Vavroušek. Těsně před svojí tragickou smrtí (zahynul se svou dcerou v lavině ve Vysokých Tatrách v březnu 1995) zformuloval deset nejvýznamnějších hodnot vztahujících se k neudržitelným trendům rozvoje a přiřadil k nim deset alternativních hodnotových postojů slučitelných s udržitelným způsobem života (Vavroušek 1993, přetištěno v Potůček 2010, s. 28–29).

Politické ideologie

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

Naši společnost charakterizuje pluralita názorů na to, co je a co není správné a žádoucí – a máme mnoho důvodů se domnívat, že právě tato pluralita je nositelem potřebné šíře možných voleb a adaptability v nesnadných situacích. Na druhé straně potřebuje každá společnost určitého společného jmenovatele, jakési společné kritériální ukotvení, které by usnadňovalo komunikaci o tom, co ještě je a co už není veřejné blaho či veřejný zájem, které by dávalo smysl různým volbám, před kterými občané i politici stojí, a které by je následně i orientovalo v rozhodovacích situacích, v nichž se každý den ocitají. Jinak hrozí její rozpad.

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

Stejně jako každá společnost, tak i každá veřejná politika jako sociální praxe potřebuje ucelené hodnotové ukotvení veřejného zájmu. Takovými ucelenými hodnotovými soustavami jsou **politické ideologie**. Gramsci (1994) je charakterizuje jako pomůcky zprostředkující vazbu mezi abstraktními filozofickými koncepty a reálným politickým prostředím. Mannheim (1991) chápe ideologie jako soustavy hodnot a preferencí, které vznikají a uplatňují se při prosazování zájmů různých sociálních uskupení v praktické politice. Stvrzují a zaštiťují pozice příslušných aktérů, kteří jimi oslovují veřejnost. Bauman (1999) je vymezuje jako soubory normativních idejí vymezujících

15 Například Giddens (1998).

ideál společnosti. Jejich cílem je získat podporu pro dosažení tohoto ideálu. Zmínění autoři se shodují, že jde o relativně obecné a ucelené výklady problémů společnosti, jejich příčin a možných způsobů jejich řešení, které se vážou na nejrůznější zájmy lidí. Zároveň však do určité míry zahrnují i to, co bychom mohli označit jako zájmy celé komunity, zkratka **veřejné zájmy**.¹⁶

Politické ideologie jsou sice na jedné straně nutnou součástí komunikace v politickém diskursu – umožňují identifikaci politických stanovisek a priorit, zároveň jsou ale silně zjednodušeným rámcem porozumění a interpretace sociální skutečnosti – a tedy i nástrojem možného nedorozumění a potenciálním posvěcovatelem rozhodnutí a činů, nepřiměřených povaze problémové situace.¹⁷ Právě zde vyniknou přednosti pluralitního politického uspořádání a možnosti svobodného střetu názorů, právě takto mohou být možná zkreslení a deformace, unikající pozornosti jejich nositelů, odhalena ještě dříve, než je džin skutečně vypuštěn z láhve. Zde se otevírá prostor pro potřebné změny a korekce stávajících ideologií, vyvolané vznikem nových, dříve neznámých nebo z různých důvodů opomíjených problémů.

Ve veřejně politické praxi koexistují, soupeří a prolínají se různé politické ideologie, které jsou inspirovány buď dílem některého z vlivných sociálních filozofů, nebo přímo sociální praxí, vesměs ale obojím.¹⁸ Operují v poli, generovaném klíčovými problémy soudobých společností. Všechny přitom nabízejí recepty, jak vyvažovat napětí mezi hospodářským růstem, blahobytem, důrazem na trh a deregulaci, na individuální rozvoj a omezováním role státu na jedné straně - a důrazem na sociální spravedlnost, rovnost příležitostí, sociální soudržnost a podporu sociálního státu na straně druhé. I když je toto napětí a způsob jeho řešení v soudobých společnostech stále hlavním veřejně politickým tématem, není zdaleka jediným. Do popředí veřejně politického diskursu se dostávají také problémy životního prostředí, bezpečnosti, krize rodiny, migrace aj.

Problematice politických ideologií je věnována rozsáhlá literární produkce (Kiss 1998, Heywood 2005, Stankiewicz 2006, Lupták a Prorok 2011). Zde nabízíme pouze stručnou vstupní charakteristiku těch, které se v moderní historii prosadily, včetně jejich jednotlivých odnoží.

16 Například Weiss (1983) nabízí tři vysvětlující faktory ovlivňující veřejně politické rozhodování: ideologie, zájmy a informace (Ideologies, Interests and Information. Odtud i pojmenování teorie tří I: I-I-I.)

17 Blíže viz Mannheim (1991).

18 Srovnej také s Weimer – Vining (1992), Lane (1993).

Tabulka 1.7: Charakteristiky vlivných politických ideologií

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

Zdroj: Berlin, 1958; Hayek, 2006; Heywood, 2005; Schwarzmantel, 2008. ¹⁹

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

Tabulka 1.8: Charakteristiky dnes okrajových politických ideologií

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

Zdroj: Griffin, 1995; Heywood, 2005.

Průmět politických ideologií do podoby institucí - příklad sociálního státu

Politické ideologie byly, jsou a budou také nástrojem politického boje, jehož výsledek se promítá do veřejných politik a institucionálních rámců. Názorně si to ukážeme na příkladu různých typů sociálního státu.

Příklad 1.13: Sociální stát ²⁰



Sociální stát je stát, v němž se v zákonech, ve vědomí a postojích lidí, v aktivitách institucí a v praktické politice prosazuje myšlenka, že sociální podmínky, v nichž lidé žijí, nejsou jen věcí jedinců či rodin, nýbrž i věcí veřejnou. Každému z jeho občanů se dostává alespoň určitého uznaného minima podpory a pomoci v různých životních situacích, které jej či jeho rodinu (potenciálně či aktuálně) ohrožují (Potůček, 1995, s. 35).

Podle dnes už klasické typologie sociálních států Espinga-Andersena lze sociální státy dělit na liberální, konzervativní a sociálně demokratické (v kontextu ideologie demokratického socialismu).

²⁰ Sám dávám přednost delšímu, ale přesnějšímu názvu stát veřejných sociálních služeb.

Tabulka 1.9: Charakteristiky hlavních typů sociálních států

Charakteristika → Typ ↓	Dekomodifikace (míra bezúplatného poskytování sociálních služeb)	Základ/ determinanty	Klíčové kritérium dostupnosti služeb	Důsledky	Sociální struktura společnosti
Liberální/ Anglosaský	Omezené dávky, selektivita zajištěná testováním příjmů	Hegemonie buržoazie, silný liberalismus	Potřebnost	Polarizovaný růst zaměstnanosti se slabnoucí střední třídou, posilování třídní diferenciací	Rozštěpení společnosti - Veřejná pomoc „skutečně“ potřebným - Soukromá pomoc střední třídy sobě samé
Konzervativní/ Kontinentální Evropa	Štědrý, široký přístup, nicméně založený na přispěvcích	Třídní kompromis bez jasné hegemonie a silný katolicismus	Pracovní výkon a příslušnost k pracovní kategorii	Problémy se zaměstnaností: sociální podpora „bez práce“; podpora rodin; segmentace na zajištěné/ nezajištěné	Statusově podmíněná fragmentace (statusové bariéry mezi různými skupinami pracovníků)
Sociálně demokratický/ Skandinávie	Velmi štědrý, univerzální přístup	Dominance odborů a hegemonie sociální demokracie	Občanství	Expanze veřejných sociálních služeb; podpora jednotlivců	Univerzálně-egalitární (podporující solidaritu)

Zdroj: Autoři (Potůček).

Rozsáhlá kritika této typologie vedla k jejímu rozšíření o další typy. Například o **latinský typ**²¹, charakterizovaný absencí jasně formulovaného sociálního minima, značnými nároky na péči zajišťovanou rodinou (především ženami) a roztržitou sociální strukturou, a lépe se hodící pro jihoevropské země. Sociální státy pak můžeme zařazovat podle toho, jak velkou roli v sociálních službách přisuzují veřejnému sektoru, rodině s pomocí státu nebo rodině samotné. **Radikální typ** zaručuje příjem prostřednictvím tržní regulace (regulace mezd, zaměstnanecké jistoty), marginálním přístupem k sociální péči a silnou úlohou testování příjmů (Austrálie, Nový Zéland). Také **feministická hnutí** nabídla svůj pohled, opřený o snahu začlenit do typologií sociálního státu hledisko genderu.

Konkrétní podoba sociální politiky dané země připomíná bez výjimky mozaiku složenou z různých prvků převzatých z toho či onoho typu sociálního státu.

21 Anglicky „Latin Rim model“.

**Příklad 1.14:**

Ve Velké Británii je zdravotní péče organizována a nabízena Národní zdravotní službou (financovanou z daní) bez rozdílu všem. Představuje tak sociálně demokratický element v převážně liberálním anglosaském sociálním státě.

Nicméně ani v podobné mozaice nebývá obtížné vysledovat převažující rysy, otisky uplatnění politických ideologií dominujících v dané zemi v předchozích letech a desetiletích...

Kromě politických ideologií mohou podobu sociálních států ovlivňovat i konkrétněji formulované dokumenty. Často a právem zmiňovaným příkladem z historie je encyklika papeže Lva XIII. „*Rerum Novarum*“ z roku 1891, věnovaná sociálním otázkám spojeným s právy a odpovědností kapitálu a práce. Nedávným příkladem z naší země je „*Sociální doktrína České republiky*“ z roku 2001, akademický dokument nabízející politikům hodnotovou kotvu dlouhodobé, koncepčně rozvíjené sociální politiky, snižující riziko zbytečných výkyvů způsobených střídajícími se politickými reprezentacemi (Sociální doktrína ČR, 2001).

Hodnoty v policy

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

Příklad 1.15:

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



Příklad 1.16:

Bhútánská vláda ve svém rozhodování uplatňuje **Index hrubého národního štěstí** (GNI - Gross National Happiness). Filozofickým základem tohoto přístupu je buddhismus a politicky jej zaštitil bhútánský král Jigme Singye Wangchuck v roce 1972 následujícím prohlášením: „*Hrubé národní štěstí je důležitější než hrubý národní produkt*“. Index je postaven na čtyřech pilířích: udržitelném rozvoji, kulturních hodnotách, přírodním prostředí a dobrém vládnutí. Zahrnuje osm zdrojů lidského štěstí:

- Fyzické, duševní a duchovní zdraví
- Rovnováha mezi placenou a neplacenou prací a odpočinkem
- Aktivní život v komunitě
- Kulturní rozmanitost a odolnost
- Vzdělávání
- Životní úroveň
- Dobré vládnutí
- Život v přírodě a s přírodou.

Měření prostřednictvím tohoto indexu naplňuje všechny znaky seriózního vědeckého výzkumu. Vlády Nepálu a Singapuru se rozhodly ubírat se podobným směrem.

Kritérium kvality a udržitelnosti života

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

Kvalita života popisuje objektivní životní situaci lidí a současně jejich subjektivní vnímání dané situace. Jde o multidimenzionální koncept zahrnující všechny podstatné charakteristiky individuálního lidského života, vztahující se k celkové úrovni blaha (*well-being*) jednotlivců žijících v dané společnosti.²² Naproti tomu **udržitelnost života** nelze na poli vědy vztahovat k osudu smrtelných jednotlivců; váže se na budoucí život celé lidské společnosti a jejích životních podmínek. V tomto smyslu

²² Kvalita života je v nejnovějších přístupech definována jako kombinace objektivních životních podmínek lidí a toho, jak je sami vnímají a hodnotí. Blíže viz např. Heřmanová (2012).

si jsou pojmy udržitelnost života a udržitelný rozvoj významově velmi blízké, ne-li identické.

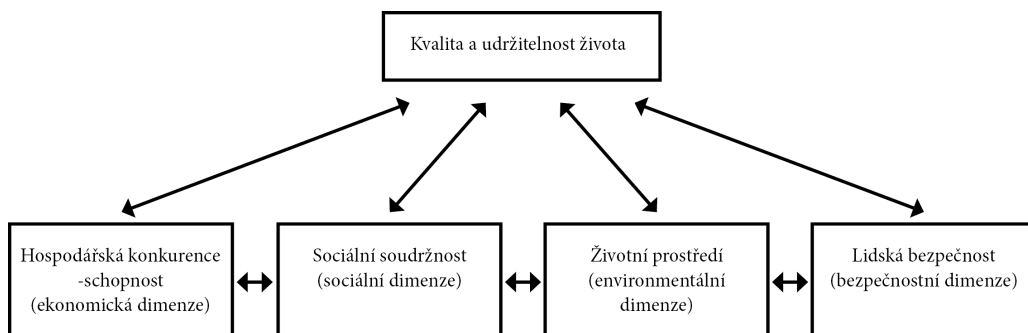
Příklad 1.17:



Vztah kvality a udržitelnosti života si lze představit na hypotetickém příkladu chování skupiny lidí na malém ostrově zcela odloučeném od zbytku civilizace. Tito lidé mohou výrazně zvýšit kvalitu svého aktuálního života neomezovanou spotřebou všech dostupných zdrojů (především rostlinného, živočišného a minerálního původu), nicméně s fatálními důsledky pro možnost jejich přežití v dlouhodobé perspektivě (především v důsledku vyhynutí vitálně důležitých rostlinných a živočišných druhů). Nebudou-li tedy schopni omezit svoji spotřebu v současnosti tak, aby nepodtřali reprodukční schopnost prostředí, v němž žijí, jejich malá ostrovní civilizace se tím sama odsuzuje k zániku v blízké či vzdálenější budoucnosti.

Kritérium kvality a udržitelnosti života lze v tomto pojetí specifikovat v několika dimenzích: ekonomické, sociální, environmentální a bezpečnostní. V této souvislosti hovoříme i o pilířích, z nichž kvalita života a jeho udržitelnost vyrůstají. Z hlediska prognostických a strategických úvah mají pochopitelně významné místo i jejich souvztáhnosti a vzájemné podmíněnosti.

Obr. 1.2: Kritérium kvality a udržitelnosti života a jeho dimenze



Zdroj: Potůček, Musil, Mašková (2008).

²² Kvalita života je v nejnovějších přístupech definována jako kombinace objektivních životních podmínek lidí a toho, jak je sami vnímají a hodnotí. Blíže viz např. Heřmanová (2012).

Hodnoty v *politics*

Po listopadu 1989 v České republice pracovalo mnoho Američanů, kteří byli fascinováni společenským přerodem země a snažili se jí nezištně nabídnout své poznatky a zkušenosti. Jedním z nich byl i Brack Brown, který pracoval na Fakultě sociálních věd UK, podílel se na zakládání oboru veřejné a sociální politiky a stal se i spoluautorem první učebnice veřejné politiky publikované ve střední a východní Evropě (Potůček, LeLoup, Jenei, Váradi, 2003). Jeho kapitola o etice ve veřejné politice byla později přeložena a zařazena i do první české učebnice oboru. V ní najdeme i následující konstatování z jeho pera:

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

S odkazem na tuto kapitolu dále uvedeme jen příklady hodnotových konfliktů, ve kterých se mohou ocitnout dva aktéři ve veřejné politice: poslanci a konzultanti - analytici veřejných politik.



Příklad 1.18: Poslanci

Hodnotové kontexty, které mohou působit na rozhodování poslance:

- Vlastní svědomí (zvnitřněné hodnoty);
- Veřejné zájmy, vyjádřené např. v obecných programových dokumentech (vládní prohlášení, program politické strany);
- Skupinové zájmy (lobbying, korupce);
- Prospěch vlastní politické strany a/nebo poškození ostatních politických subjektů;
- Vlastní prospěch.

Příklad 1.19: Konzultanti – analytici veřejných politik



Konzultanti mohou vystupovat v několika rolích (které se mohou prolínat, doplňovat se, nebo si protirečít):

- Nezávislí experti, technologové veřejné politiky, usilující o nalezení nejlepšího řešení na základě objektivních poznatků vědy²³;
- Zastánci řešení sociálních problémů, tak jak je vnímají oni sami;
- Spojenci zadavatelů, snažící se sloužit jim a jejich cílům.

Dojde-li mezi zadavatelem a konzultantem k hodnotovému konfliktu, lze jej řešit diskusí a nalezením oboustranně přijatelného řešení, ukončením kontraktu, ale někdy i „zradou“, tj. zveřejněním faktů, které chtěl zadavatel utajit.

Pro jednotlivé experty, ještě více však pro poradenská centra (veřejně politické *think tanky*) platí, že kredit kompetentnosti a důvěryhodnosti se těžko získává, ale lehce ztrácí.

Takových a podobných hodnotových konfliktů nebývají samozřejmě ušetřeni ani úředníci. Naznačují to četné případy korupce. Zde dochází k etickému selhání konkrétních osob. Často je ale korupce také důsledkem selhání způsobů, jimiž byli lidé na daná místa vybíráni, a děravých zákonů. Jedním z nástrojů, které se užívají ve snaze potlačovat nešvar korupce ve veřejné správě, je přijímání **etických kodexů**. Podobné etické kodexy si vypracovávají i pro své členy profesní svazy (advokáti, lékaři, novináři).

Kontrolní otázky:

Uveďte příklady změn v hodnotovém ukotvení veřejných politik po velkých historických traumatech (války, revoluce)!

Proč přestává hrubý domácí produkt (HDP) vyhovovat jako klíčový indikátor rozvoje jednotlivých států?

Čím se liší hodnotové kontexty polity, policy a politics?

Ujasněte vztah hodnot, politických ideologií a kritérií ve veřejné politice.

Uveďte přednosti a slabiny uplatnění politických ideologií ve veřejně politickém procesu!

²³ Nicméně už víme, že takový přístup je iluzorní. Vždy se sluší vyjádřit hodnotové zakotvení, které spočívá v základech předkládané veřejné politické analýzy či návrhu.

Charakterizujte různé proudy uvnitř vlivných politických ideologií – liberalismu, konzervatismu a socialismu!

Na co se zaměřila kritika Esping-Andersenovy typologie sociálních států?

Jaké alternativy hrubému domácímu produktu (HDP) se nabízejí pro měření rozvoje jednotlivých států?

Jak spolu souvisejí kvalita a udržitelnost života?

Jaké hodnotové konflikty se mohou promítat do rozhodování poslanců?

Doporučená literatura:

Bauman, Z. 1999. *In Search of Politics*. Cambridge: Polity Press.

Brown, B. 2005 (reedice 2010). „Etika a tvorba veřejné politiky ve střední a východní Evropě“. Pp. 353-383 in Potůček, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).

Heywood, A. 2005. *Politické ideologie*. Praha: Eurolex Bohemia.

Kiss, J. (ed.). 1998. *Současná politická filosofie*. Praha: Oikoymenh.

Mannheim, K. 1991. *Ideologie a utopie*. Bratislava: Archa.

Potůček, M. 1995. *Sociální politika*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).

Potůček, M., J. Musil, M. Mašková (eds.). 2008. *Strategické volby pro Českou republiku: teoretická východiska*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).

Vavroušek, J. 1993. „Závod s časem. Hledání lidských hodnot slučitelných s trvale udržitelným způsobem života.“ *Literární noviny IV (49)*, (9. 12.): 1, 3.

1. 5. VEŘEJNÉ ZÁJMY A VEŘEJNÁ POLITIKA

Cílem této podkapitoly je objasnit, proč je pojem veřejných zájmů stěžejní pro porozumění problémům řešeným na poli veřejné politiky. Následuje stručná rekapitulace vývoje veřejné politiky jako vědní disciplíny a jako sociální praxe.

Klíčová slova:

VEŘEJNÉ ZÁJMY, VEŘEJNÁ POLITIKA

Politici a úředníci se dnes a denně zabývají problémy, jejichž řešení rozhodně není nasnadě. Je rozumné zavést povinné očkování dětí proti přenosným nemocem? Děti samotné se k tomu vyjadřovat nemohou, a rodiče bývají proti! Prolomíme limity povrchové těžby uhlí? Přinese to nová pracovní místa a lacinější palivo, ale také odepíše z mapy lidská sídla existující po staletí! Máme stavět jaderné elektrárny? Nevíme, jak natrvalo bezpečně uložit jaderný odpad! Vyplatí se stavět více mateřských školek, nebo raději podporovat průmyslové inovace? Máme z omezeného státního rozpočtu přidat důchodcům, nebo státním zaměstnancům? Nebo raději zvýšit dětské přídatky?

Než se na takové otázky pokusíme odpovědět, měli bychom si nejprve ujasnit, jak definovat veřejný zájem.

Co jsou veřejné zájmy?

Nestor americké politické vědy Walter Lippman podává následující definici veřejných zájmů:

„Dospělí lidé, chce se věřit, sdílejí shodné veřejné zájmy. Veřejný zájem se však u nich směšuje, a někdy je v rozporu, s jejich soukromými a speciálními zájmy. Je-li tomu tak, lze říci, že veřejný zájem je zřejmě tím, co by si lidé vybrali, kdyby viděli jasně, racionálně, jednali nezáujatě a s dobrými úmysly.“ (Lippman, 1955, s. 42)

Pojem veřejný zájem má nesporně popisnou sílu, má ale také silný hodnotový náboj, jakkoliv se z přísně exaktního pohledu jedná o ne zcela jednoznačně definovaný a racionálně odvoditelný pojem. Možná proto není pojem veřejného zájmu příliš frekventovaný v čistě ekonomické literatuře. Vítek (1997) svého času poukázal na to, že renomovaný *Journal of Economic Literature* přímo o tomto problému neuvádí vůbec žádné publikace.

Jak upozorňuje Lane (1993), existuje stálé napětí mezi k celku vztaženým významem

pojmu „veřejný“ a vztahením pojmu „zájem“ k jednotlivci. Někteří teoretici, vycházející z metodologického individualismu a filozofického objektivismu, proto pojem veřejných zájmů odmítají jako zcela zavádějící (Kinkor, 1996). Obdobně to formulují neoklasicky zaměřeni ekonomové. Buchanan (1998) např. konstatuje, že, skupina (tedy ani „veřejnost“) nemá schopnost pociťovat žádnou potřebu, není tedy schopna mít ani zájem. Zájmy a potřeby jsou totiž pociťovány výlučně jedinci, což nebrání tomu, aby stejný zájem mělo jedinců několik, mnoho nebo dokonce všichni členové určité skupiny.



Příklad 1.20: Procedurální a analytický přístup k vymezení veřejných zájmů.

Procedurální přístup k vymezení veřejných zájmů je v demokratické společnosti konformní s jistými pravidly, jak vést diskusi o tom, co veřejným zájmem je a co jím už není, jak se na takovém vymezení shodnout a jak veřejný zájem v praxi uplatňovat a chránit. Obec, instituce občanské společnosti, právo a stát nabízejí takové procedurální mechanismy pro artikulaci, agregaci a koordinaci, případně i realizaci dílčích zájmů do podoby, v níž je už užitečné hovořit o zájmech veřejných. Významná je ovšem komplikace daná promítáním specifických zájmů politiků, úředníků, představitelů různých zájmových skupin, tedy těch, kteří se na artikulaci těchto zájmů přímo podílejí. Vymezení a uplatnění veřejných zájmů se stává předmětem vyjednávání a někdy i sociálního a politického střetu. Jde o živý historický, sociální a politický proces. Přirozeně vznikají konflikty různých definovaných „veřejných zájmů“, vázaných na zájmy různých společenství či sociálních skupin.

Analytický přístup k vymezení veřejných zájmů vychází z jejich charakteristických společných znaků:

- Týkají se kvality života občanů dané společnosti nebo jiných hodnot, které občané považují za důležité.
- Mohou být vztaheny ke kvalitě či efektům fungování společnosti jako celku.
- Jsou historicky podmíněny fází civilizačního vývoje, mohou se měnit.
- Vstupují na pole, v němž se střetávají s diferencovanými individuálními, skupinovými, institucionálními zájmy a jsou zde identifikovány, formulovány, uznávány a realizovány. Přijatá rozhodnutí ovlivňují způsob tvorby, rozdělování a užití veřejných statků, ovlivňují kvalitu života velkých sociálních skupin a uspokojování funkčních potřeb celé společnosti
- Týkají se aktuálních sociálních problémů nebo možné budoucnosti.
- Jejich realizace často přesahuje kompetenční rámec jedné instituce nebo i celého resortu.

Z pohledu praxe je rovněž užitečné naučit se rozeznávat (obdobně jako u výše zmíněné kategorie užitek), zda jednotliví aktéři veřejné politiky považují veřejný zájem za **objektivně existující**, tj. něco, co zde je bez ohledu na to, co si přejí, myslí, nebo na čem se shodnou lidé, či zda s ním pracují jako se **subjektivní kategorií**, tj. veřejným zájmem se stává to, na čem se lidé shodnou. Když nic jiného, pomáhá to při hledání možných kompromisních řešení a vytváření konsensu.

Blaho společenského celku je ovlivněno kontextem soupeřících hodnotových orientací či vizí světa, a proto bývá postavení člověka v něm definováno nejružnějším způsobem. Z toho plynou i rozdíly v hodnotovém ukotvení různých **veřejných politik**.

Příklad 1.21:

V parlamentních diskusích o podobě státního rozpočtu na sebe často narážejí „šetřilci“, kteří ztotožňují veřejný zájem s vyrovnaností příjmů a výdajů státního rozpočtu, a „investoři do budoucnosti“, kteří spatřují veřejný zájem například v podpoře školství a vědy, a to i za cenu rozpočtového deficitu, o němž tvrdí, že vyšší podpora vzdělanosti a poznání přinese své plody v budoucnosti...

Veřejné zájmy nalézají uplatnění jako pojmová kategorie především v těch typech prosociálních politických orientací a diskursů, které podporují rozvoj lidských společností a řešení jejich problémů.

Příklad 1.22:

Názorným příkladem zrodu, definování a prosazování nového veřejného zájmu na globální úrovni jsou závěry, které lidstvo vyvodilo z nástupu totalitárních režimů po první světové válce, kterému nedokázaly zabránit platné normy mezinárodního práva ani klasické politické mechanismy reprezentativní demokracie na národní úrovni. To vedlo k dosud největší humanitární katastrofě v lidských dějinách - ke druhé světové válce. Po ní bylo velmi rychle dosaženo dohody o zavedení nově definovaného veřejného zájmu - obecného **kritéria ochrany lidských práv** - do mezinárodních (Všeobecná deklarace lidských práv OSN z roku 1948) i evropských (Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod Rady Evropy z roku 1950) politických dokumentů.

Veřejné zájmy ovšem mohou být generovány i autonomními nároky na fungování a rozvoj rozsáhlejších sociálních útvarů, které vyplývají z rozvíjející se společenské

dělby práce a technologického pokroku. Stále více také přesahují hranice jednotlivých států.



Příklad 1.23:

Nutnost uplatňovat veřejné zájmy přesahující hranice jednoho státu vyplývá například i z potřeby minimalizovat hrozbu jaderné katastrofy; její odvrácení je v zájmu celého lidstva.



Příklad 1.24:

Historickou podmíněnost veřejných zájmů na daném stupni civilizačního vývoje lze dokumentovat na příkladu zajištění internetové bezpečnosti, veřejného zájmu, který před vznikem internetu neexistoval.

Dalším příkladem může být budování veřejné silniční sítě v závislosti na rozvoji automobilismu. To se ovšem může dostat do konfliktu se zájmy skupinovými, individuálními nebo s ohledem na životní prostředí. Povolíme stavbu dálnice přes přírodní rezervaci? Má stát právo vyvlastnit soukromý pozemek, ležící na její trase, i přes nesouhlas majitele?

K pojmu veřejného zájmu se váže mnoho obsahově příbuzných pojmů, byť užívaných v nejrůznějších kontextech. Sociální nauka katolické církve operuje s pojmy **obecné blaho**, **obecné dobro**, **společné dobro**. Martenas (1991) uplatňuje pojem **společného blaha** jako nadřazený pojmu veřejného zájmu - ve vazbě na etiku. Ochrana (1999) zavádí pojem **nadindividuálního zájmu**. Pojem **obecného zájmu** je užíván Lisabonskou smlouvou Evropské unie a promítá se do konkrétní podoby regulace nejrůznějších druhů služeb na evropské úrovni (Konsolidované znění 2010). K označení skutku, který vede ku prospěchu nějakého státního společenství na úkor partikulárního zájmu, se v krásné literatuře využívá i obrazného vyjádření „položení oběti na oltář vlasti“.

Co je veřejná politika?

Veřejná politika se zabývá procesy agregace a sladování dílčích individuálních, skupinových a institucionálních zájmů do identifikace, formulace, prezentace, uznávání a uspokojování zájmů veřejných – a tím i k řešení uznaných sociálních problémů.

Například v situaci, kdy ve společnosti zvítězí názor, že dobré fungování rodin je ve veřejném zájmu, artikuluje stát rodinnou politiku směřující k řešení sociálních problémů, daných výskytem dysfunkcí rodin či projevy jejich rozpadu.

Příklad 1.25: Významná rozlišení veřejné politiky jako sociální praxe (na příkladu rodinné politiky):



- Aktivní versus reaktivní (*předmanželské poradny vs. náhradní rodinná péče*).
- Podle uplatňovaných regulačních principů či nástrojů (*rodinné právo, dětské přídávky, předškolní zařízení, výchova k rodičovství*).
- Globální/evropská/národní/lokální (*rodinná politika se realizuje především na národní úrovni, někdy i a na úrovni kraje či obce*).
- Podle zúčastněných aktérů (*ministerstva, organizace občanského sektoru poskytující služby, církve, školy, policie, soudy, samotní členové rodin*).
- Podle věcného zaměření (*budoucí rodiny, rodiny s nezaopatřenými dětmi, rodiny s handicapovaným členem, neúplné rodiny*).

Historie vzniku a vývoje veřejné politiky jako vědní disciplíny

Veřejná politika jako vědní disciplína se konstitovala v USA po druhé světové válce. V Evropě se začala výrazněji prosazovat na přelomu 60. a 70. let 20. století, přičemž zde navázala na starší disciplinární tradici sociální politiky. Oba obory ostatně sdílejí jak mnohá výzkumná témata, tak i část svého metodologického instrumentária. V podmínkách České republiky se rozvíjejí od roku 1989.²⁴

Vazba na jiné obory

K oborům, které veřejnou politiku obohatily nejvíce, řadíme sociologii, ekonomii, politologii, veřejnou správu, právní vědy a teorii řízení.²⁵ Tento seznam může být dále rozšiřován tak, aby zahrnul širší rámce filozofie, historie a politických lekcí minulosti, antropologie a významu kultury, demografie s jejími analýzami a prognózami vývoje lidské populace či přírodních a technických věd přispívajících k porozumění zdravotní politice, energetické politice či ekologických problémů. Specifikem veřejné politiky je to, že tyto disciplinární inspirace uplatňuje s využitím vlastních

²⁴ Vývojem studia veřejných politik v České republice se zabývají práce Potůček (2007) a Novotný (2012a).

²⁵ Podrobnější výklad disciplinárních souvislostí oboru veřejná politika podává práce Potůček (2010, s. 12-20).

teoretických základů a metodického instrumentária tak, aby bezprostředně přispěla k analýzám a návrhům řešení sociálních problémů, k jejichž poznání a řešení by žádná z uvedených disciplín nestačila sama.

Interdisciplinární povahu veřejné politiky ilustruje následující tabulka:

Tabulka 1.10: *Disciplíny a témata ve vztahu k veřejné politice*

Disciplína	Příklady témat
Sociologie	porozumění společnosti jako celku, třídně sociální struktura, sociální status, sociální problémy, sociální zájmy, sociální vyloučení
Ekonomie	instrumentální racionalita, institucionální ekonomie, analýza nákladů a výnosů, politická ekonomie, hospodářská politika
Politologie	politické procesy, politické instituce a aktéři
Veřejná správa	role byrokracie ve formování politiky a v implementaci rozhodnutí
Právní vědy	právo jako normativní a regulatorní rámec
Teorie řízení	procesy rozhodování a realizace rozhodnutí
Filozofie	logika, hodnoty a etika, teorie spravedlnosti

Zdroj: Potůček a kol. 2010, s. 11. Upraveno a rozšířeno.

Vymezení pojmu

Jak už bylo naznačeno, pojem „veřejná politika“ je užíván ve dvou základních významech. Jednak pro označení vědní disciplíny, jednak k charakterizování veřejně politické praxe.²⁶

Veřejná politika jako vědní disciplína propracovává a aplikuje výkladové rámce sociologie, ekonomie, politických věd, práva, teorie řízení a dalších oborů k analýze a prognóze procesů formování a uplatňování **veřejných zájmů** navázaných na řešení diferencovaných sociálních problémů. Věnuje se přitom institucionálnímu zprostředkování těchto procesů veřejným, občanským a do jisté míry i komerčním sektorem takovým způsobem, který je využitelný politickou praxí.²⁷

Většina autorů přistupuje k vymezení veřejné politiky jako vědní disciplíny popisem předmětu jejího studia. Zdůrazňují přitom roli analýzy reálných procesů řízení a správy.

26 Bohužel často nerozlišeně, takže pak nezbyvá než vyrozumět ze samotného kontextu, v jakém významu daný autor pojem užívá.

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

Anderson (1975) vymezuje veřejnou politiku jako proud záměrných činností, realizovaných jedním či více aktéry při řešení nějakého problému či sledování určitého **veřejného zájmu**. Člení jej na (veřejně politické) nároky, rozhodnutí, prohlášení, činy (*outputs*) a (zamýšlené a nezamýšlené) důsledky (*outcomes*).

Sartori (1993) považuje za definiční rys veřejné politiky jakožto sociální praxe zespolečenštěné rozhodování, jehož účastníci jsou zároveň jejími tvůrci a realizátory. Jde o rozhodnutí společenství (agregací jednotlivců složených z různých typů organizací) bez ohledu na to, zda je přijímá jeden, několik nebo mnoho jednotlivců. Kdokoli rozhoduje, rozhoduje za všechny. V jeho pojetí jsou tudíž určujícími charakteristikami veřejných politik obsah a rozsah daného rozhodnutí a kolektivní akce.

Jenkins (1978) chápe veřejnou politiku jako soubor vzájemně provázaných rozhodnutí, přijatých politickým aktérem nebo skupinami aktérů při výběru cílů a cest jejich dosažení v rámci dané situace a realizačních možností.

Peters (1993) charakterizuje veřejnou politiku poměrně úzce jako souhrn činností vlády přímo nebo nepřímo působících na občany, operující na třech úrovních: politická rozhodnutí, produkty politiky a důsledky politiky. Lindblom a Woodhouse (1993) ovšem upozorňují na to, že veřejné politiky se uskutečňují prostřednictvím komplexního politického systému a nelze jim primárně porozumět pouze pohledem na akce vrcholných státních úředníků.

Veřejná politika jako sociální praxe tedy označuje její praktické uplatnění při sledování a uspokojování veřejných zájmů. Tato ambice stát se užitečným nástrojem, schopným poskytovat informace, které by přispěly k lepšímu řešení sociálních problémů, byla (jak jsme již uvedli), určujícím faktorem vzniku **veřejné politiky jako vědní disciplíny**. Nicméně i tato charakteristika může být právě tak její předností i Achillovou patou. Její praktická relevance ji v očích studentů a výzkumníků dává oprávnění stát se nástrojem lepšího porozumění společnosti a politice – a nabízí jejím výsledkům bezprostřední užití. Na druhé straně může tato její aplikační povaha v očích představitelů jiných věd přispívat k obrazu disciplíny, které schází vědecké zdůvodnění, ke slabosti jejích výchozích teoretických premis. Tento obraz je posilován kamuflovaným nebo i otevřeným zneužíváním politické analýzy jako nástroje prosazování jednostranných zájmů – například ve výzkumných výstupech těch *think tanků*, v jejichž práci se prosadily či prosazují jednostranně ideologizující koncepty.

Ve vztahu k uplatnění veřejného zájmu můžeme rozlišovat veřejnou politiku liberální nebo paternalistickou:

- **Liberální veřejná politika** zasahuje až tam, kde prosazování individuálního nebo skupinového zájmu ohrožuje uznaný veřejný zájem.

- **Paternalistická veřejná politika** prosazuje uznaný veřejný zájem často bez ohledu na měnící se podobu sociálních problémů nebo na možnou újmu individuálních zájmů... V případě, že jde o veřejnou politiku autoritářského státu, zvyšuje se riziko, že půjde o prosazování toho, co se za veřejný zájem pouze vydává.

Kromě toho rozlišujeme mnoho věcně diferencovaných veřejných politik. Z těch nejdůležitějších jmenujme alespoň politiku hospodářskou, sociální, vzdělávací, zdravotní, rodinnou, zahraniční, ale například i energetickou, mediální, dopravní, bezpečnostní atd.²⁸

Průkopníci a pokračovatelé

Kdybychom hledali zakladatele veřejné politiky podobně, jako jej například sociologové našli v díle Augusta Comta, asi bychom neuspěli. Veřejná politika má více otců - a našťástí se rozšiřují i řady jejích synů. Ano, zatím převážně synů, i když bychom jí mohli připsat i jednu dceru, nositelku Nobelovy ceny za ekonomii za rok 2009, paní Elinor Ostrom. Právě na jejím příkladu je však třeba ihned dodat, že do naší galerie řadíme z důvodu široce otevřené disciplinární náruče veřejné politiky i teoretiky, kteří sice veřejnou politiku posunuli významně dopředu, ale sami by byli nejspíš překvapeni, kdyby své jméno zahlédli v následujícím přehledu. Například Elinor Ostrom operovala především na poli politické ekonomie.

Tabulka 1.11: Přehled osobností, které významně přispěly k rozvoji teorie veřejné politiky

Osobnost	Příspěvek
Arrow, Kenneth J.	Logika kolektivního výběru
Dahl, Robert A.	Teorie demokracie, polyarchie
Dahrendorf, Ralf	Individuální práva a sociální závazky; sociální liberalismus
Dror, Yehezkel	Racionální model veřejné politiky; strategická dimenze řízení
Easton, David	Politický systém
Etzioni, Amitai	Etika v ekonomice; komunitarismus
Hecló, Hugh, Hughes, Owen E.	Politické sítě; tematické sítě
Lane, Jan-Erik	Veřejný sektor mezi trhem a státem
Howlet, Michael, Ramesh, M.	Veřejná politika jako politický cyklus
Lasswell, Harold	Koncept policy sciences, zahrnujících policy studies a policy analysis
Lindblom, Charles E.	Inkrementální model veřejné politiky; vztah trhu a státu

28 Blíže viz Potůček (2010, s. 19).

Lowi, Theodore J.	Model politických arén
Mills, C. Wright	Mocenská elita; pluralita a neortodoxnost sociálního výzkumu
Ostrom, Elinor	Rámec institucionální analýzy a rozvoje
Peters, Guy	Institucionalismus; horizontální vládnutí
Rose, Richard	Občané ve veřejné politice; transpozice veřejně politických programů
Sen, Amartya	Cílové funkce veřejné politiky; lidský potenciál; rozvojové modely
Simon, Herbert	Humánní aspekty fungování byrokratických aparátů
Stiglitz, Joseph	Ekonomika veřejného sektoru
Weimer, David L. Vining, Aidan R.	Vztah trhu, státu a občanského sektoru
Wildavsky, Aaron	Analýza politik jako věda a umění; implementace; etika vztahu analytiků veřejné politiky a politiků
Wilenski, Harold	Srovnávací analýza; fenomén korporativismu

Úkol: Na základě studia veřejné politiky doplňte tuto tabulku dalšími jmény a příspěvky k rozvoji teorie veřejné politiky.

Perspektivy vývoje oboru

Veřejná politika je mladá, svěbytná, rychle se rozvíjející a sebevědomá vědní disciplína. Její výkladové rámce, analytické kapacity a návrhy praktických řešení jsou stále více v hledáčku kompetentních představitelů politické a správní praxe. Přístupy k veřejné politice se nalézají na škále od základního výzkumu (s vysokou úrovní abstrakce) směrem k propracovaným empirickým analytickým studiím (často s výrazným uplatněním srovnávacího výzkumu) až po praktické aplikace, bezprostředně vstupující do politické a správní komunikace a rozhodování ve veřejném prostoru (často označované jako *policy analysis* - analýza politik). V rámci celého oboru má každý bod na této škále v závislosti na zvolené perspektivě svoji vlastní funkci a uplatnění.

Kontrolní otázky:

Nabídněte popis zrodu, formování a uplatnění konkrétní veřejné politiky od střetu dílčích zájmů až k uznání a prosazení veřejného zájmu.

Existují pokusy o regulaci internetu ve veřejném zájmu?

O co se opírá teoretický přístup popírající existenci veřejných zájmů?

Uveďte na příkladu, k čemu může vést ignorování existence veřejného zájmu ze strany politiků.

Čím se liší politologie a veřejná politika – a co naopak sdílejí?

Proč má veřejná politika širší záběr než veřejná správa?

Ilustrujte na příkladu rozdíl mezi aktivní a reaktivní veřejnou politikou!

Doporučená literatura:

Fiala, P., K. Schubert. 2000. *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Praha: Barrister & Principal.

Lippman, W. 1955. *Essays in the Public Interest Philosophy*. Boston: Little, Brown and Co.

Ochrana, F. 1999. „Metodologická východiska definování pojmu veřejný zájem“. Pp. 67-79 in: *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného katedrou veřejné ekonomie ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova Univerzita.

Potůček, M. 2007. „Česká veřejná politika jako vědní disciplína a jako předmět zkoumání.“ *Teorie vědy* 16 (2): 93-118.

Potůček, M. a kol. 2005 (reedice 2010). *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).

2. AKTÉŘI A NÁSTROJE VEŘEJNÉ POLITIKY

Ivan Malý, Marek Pavlík, Martin Potůček

Veřejná politika je lidskou činností, je takovou, jakou ji dělají lidé. Pro její plné pochopení je potřebné znát subjekty, které v ní aktivně vystupují, orientovat se v jejich motivacích, zájmech a rolích, umět posoudit jejich vliv. To vše má v konečném důsledku vliv na to, jak bývají formulovány cíle veřejné politiky i zda se jich daří dosahovat. Platí to obdobně i o nástrojích, které tvůrci veřejné politiky používají k dosažení cílů. Volba těch, které se v danou chvíli jeví jako nejvhodnější, představuje složitý proces. Je přitom potřeba brát v úvahu několik okolností současně, přičemž svou roli zde hraje nejistota budoucího vývoje a naše často nedostatečné znalosti komplexních dopadů toho či kterého nástroje v konkrétním případě.

2. 1. AKTÉŘI

Tato podkapitola odpovídá na následující otázky: Kdo jsou hlavní aktéři veřejné politiky? Jaké jsou jejich role? Co víme o jejich motivacích, resp. zájmech? Jakým způsobem dokážeme posoudit míru vlivu, který mají na reálnou veřejnou politiku?

Klíčová slova:

AKTÉŘI, PARLAMENT, EXEKUTIVA, BYROKRACIE, ZÁJMOVÉ SKUPINY, VLIV, MÉDIA, KOMUNIKACE, INDOKTRINACE, PROPAGANDA

Jak jsme již zmínili v první kapitole, veřejnou politiku lze definovat mnoha různými způsoby. Jako velmi vhodný nástroj pro pochopení a přesnější analýzu procesu tvorby a implementace reálných veřejných politik se jeví zejména koncept politických sítí. Heywood (2004) charakterizuje politickou síť jako uspořádaný soubor vztahů mezi politickými aktéry, kteří mají společný zájem nebo společnou celkovou orientaci. Cahn (2012) konstatuje, že role každého z aktérů a vztahy mezi nimi determinují výsledky veřejných politik. Roli přitom hrají různé faktory, kupříkladu síla vazeb mezi aktéry, stupeň flexibility systému, úroveň právního a tržního prostředí či míra otevřenosti (uzavřenosti) sítě vůči novým aktérům. Proto je dobré porozumět motivaci a zájmům jednotlivých aktérů, případně umět odhadnout míru jejich vlivu.

Za aktéry považujeme jednotlivce nebo formální či neformální skupiny, které usilují o ovlivnění tvorby a implementaci veřejné politiky. **Typicky tak, že se podílejí na vytváření politické agendy – definování problémů, které mají být řešeny, anebo tím, že ovlivňují zvolené nástroje, případně se sami účastní takových řešení.**

Mezi aktéry veřejné politiky můžeme najít opravdu velmi rozdílné subjekty. Mohou se lišit nejen mírou formalizace, ale i dalšími charakteristikami. Mohou tak vystupovat jednotlivci i kolektivní subjekty. Dvě roviny tohoto členění schematicky shrnujeme v tabulce 2.1.

Tabulka 2.1: Formalizovaní a neformalizovaní aktéři ve veřejné politice

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

Zdroj: Autoři (Potůček).

Howlett a Ramesh (2003) rozlišují aktéry do tří skupin. První z nich tvoří státní aktéři, kam jsou zařazováni zvolení zástupci a jmenovaní úředníci. Druhou skupinu tvoří sociální aktéři, kam spadají politicko-ekonomické struktury, firmy a zaměstnanci. Mezi poslední skupinu, politické aktéry, pak řadí veřejnost, výzkumné organizace, politické strany, masmédiá a zájmová sdružení (podle Darmopilová, 2010a, 2010b)

Významné dělení aktérů probíhá rovněž podle toho, zda představují institucionální součást státu (dále je budeme spolu s Cahnem (2012) zjednodušeně označovat jako *institucionalizované*) či nikoliv. Mezi **institucionalizované** aktéry budeme řadit zákonodárný orgán, vládu a případně soudy. Mezi **neinstitucionalizované** zejména veřejnost, zájmové skupiny, politické strany, a média (politické strany a média lze v určitém pojetí řadit i do institucionalizovaných aktérů, zvláště mají-li oporu např. v zákoně např. ČT).

2.1.1. Institucionalizovaní aktéři

Parlament

Parlament, potažmo zákonodárci – poslanci a senátoři – hraje ústřední roli při tvorbě veřejné politiky. Zde dochází k transformaci „politické agendy“ do závazných norem, k finální selekci témat a priorit a nakonec je zde konstituován a specifikován veřejný zájem. Bezprostředně je tu také ovlivněn jeden z předpokladů úspěšné implementace veřejné politiky – kvalita legislativního prostředí.

Pro pochopení role zákonodárců je důležité vzít v úvahu především:

- Jaký je v dané zemi volební systém – je jím ovlivněna strategie politických stran při výběru agend, orientace na konkrétní voličské skupiny a v neposlední řadě je tím silně ovlivněna pravděpodobnost jednobarevné vlády či alespoň silné a vnitřně konzistentní koalice.²⁹
- Jak mají relevantní politické strany upraven proces nominace a výběru kandidátů do voleb, případně financování kampaně – jedno ze zranitelných míst dnešního politického systému, významné pro nezávislost a kompetenci zákonodárců.
- Ústavní pořádek, mimo jiné způsob, jak je v něm zakotvena pozice poslance vzhledem ke své politické straně – je klíčové pro možnosti politického vyjednávání na půdě Parlamentu.
- Vnitřní předpisy, organizační strukturu a zvyklosti fungování parlamentu – jednací řád, fungování a struktura parlamentních klubů, výborů a komisí bezprostředně ovlivňují práci legislativního orgánu, determinují délku legislativního procesu a v neposlední řadě tak mají přímý vliv na kvalitu přijímané legislativy.
- Pravidla a normy upravující lobbying – komunikace zákonodárců se zájmovými skupinami je přirozenou součástí procesu tvorby veřejné politiky, nicméně zkušenosti ukazují, že je zde dobré usilovat o maximální transparentnost.

Pro porozumění a předpovídání politického chování v prostředí zastupitelské demokracie je velice inspirativní přístup jedné z ekonomických teorií (konkrétně Teorie veřejné volby, *Public Choice Theory*). Roku 1957 publikuje A. Downs knihu „*An Economic Theory of Democracy*“. Hlavním přínosem jeho díla je zavedení přístupu racionální volby do studia politické vědy. Racionálním činem Downs rozumí každý čin, který je zamýšlen k dosažení vědomě zamýšlených politických nebo ekonomických cílů.

²⁹ Srovnej kap. 1.3.

Podle Downse jednotliví politikové jednají tak, aby dosáhli příjmu, prestiže a moci. Hlavním cílem politiků v tomto modelu je těžit z výše zmíněných odměn, které získávají při vykonávání svého úřadu. Mimo jiné také Anthony Downs do ekonomie zavedl ekonomickou teorii politiky založenou na předpokladu, že voliči se snaží maximalizovat užitek a politické strany se snaží získat maximum hlasů. Politické strany podle něj nemají samy o sobě zájem na vytváření efektivní alokace zdrojů ve společnosti (resp. v námi zkoumaném kontextu bychom mohli hovořit o naplňování veřejného zájmu); každá z nich pouze usiluje o své znovuzvolení maximalizací počtu hlasů, které je možné získat.

Základní hypotézou je, že politické strany formulují své programy, aby vyhrály volby, spíše než aby vyhrály volby pro následné naplnění svých programů.

Downs také předpokládal, že volič při přemýšlení komu „věnuje“ svůj hlas, bere v potaz (jen) benefity, které pro něj z této alokace plynou. Vychází z názoru, že volič bere v úvahu minimálně dvě období, při zvažování komu dát svůj hlas a konkrétně období, které končí před novou volbou a období, které následuje po nové volbě.

Politické strany ovšem přesně neví, co voliči preferují a ti zase naopak neznají přesné důsledky vládních činů. Nejistota nutí racionální vládu přikládat některým voličům více důležitosti než jiným. Nejistota také omezuje schopnost voliče vztahovat každý provedený krok vlády k svému pojetí „dobré“ politiky (politika, kterou volič považuje za vhodnou). Za těchto podmínek pak racionální volič snižuje své informační náklady tím, že nezkoumá detailně jednotlivé postupy vykonávané stranou, ale spíše zkoumá obecnou ideologii strany. Ideologie znamená úsporu nákladů na informace.

„Je iracionální dobře se informovat o politice, protože návratnost těchto zjištění jednoduše neospravedlňuje jejich cenu ve formě času a dalších zdrojů.“ (Downs 1957, s. 259)

Dalším rysem chování voličů je, že jejich účast při volbách není obvykle stoprocentní. To politikům komplikuje odhad převažujících preferencí mezi voliči. Nejistota způsobená neúplnou účastí voličů stojí za mnohými aktivitami ústředních orgánů politických stran. Snaží se získat informace o společensko-ekonomických charakteristikách voličů i těch občanů, kteří se voleb neúčastní.

Downsův model podléhal v čase mnoha kritickým připomínkám. Za prvé, není nutno předpokládat maximalizaci počtu získaných hlasů. Politické straně stačí získat takový počet hlasů, který jí zajistí většinu. Předpoklad maximalizace počtu hlasů je příliš silný. Za druhé, studium systému několika stran je mnohem složitější než systémem dvou stran, který ve svém modelu použil Downs.

Zásadní námitky zastánců tradičně chápané veřejné politiky pak obvykle směřují k podstatě Downsova přístupu – jeho teorie naprosto opomíjí možnost, že jednotliví aktéři mohou sledovat politické hodnoty, které jsou odvozovány z příslušné interpretace veřejných zájmů.

Exekutiva - vláda a byrokracie

Velice zjednodušeně lze říci, že o cílech veřejné politiky opatření rozhodují politici prostřednictvím demokratických procesů a realizují je státní úředníci - byrokracie. Úspěšnost implementace politik, je bezprostředně závislá na její kompetentnosti, výkonnosti a motivaci. V realitě je význam exekutivy a byrokracie ještě mnohem větší – státní správa je jednou z arén, ve které vznikají představy a návrhy řešení společenských problémů, bez analytické, odborné a administrativní kapacity státního aparátu se ostatním aktérům veřejné politiky jen velmi obtížně daří připravovat a prosazovat své alternativní návrhy.

Zkoumání byrokracie a její role při fungování veřejného sektoru má dlouhou historii. Dříve než se zaměříme na hlavní přístupy snažící se definovat modelové chování byrokracie, shrňme si opět faktory, které je třeba vzít v úvahu pro pochopení této role.

- Jaké je profesní postavení státních úředníků? Jedná se o tzv. karierní či poziční systém? Mají jistotu zaměstnání (definitivu)? Jak je řešeno profesní vzdělávání?
- Jak jsou odměňováni? Podle čeho jsou diferencovány jejich platy? Je přitom nějak zohledněno množství a kvalita vykonané práce?
- Jak je řešena odpovědnost za chybný postup či rozhodnutí?
- Jak je zajišťována nezávislost na politickém vedení úřadů?
- Jakým způsobem se v dané zemi předchází korupci, případně jak důsledně a účinně se stíhá?

Je zřejmé, že odpovědi se mohou zásadně lišit nejenom mezi různými zeměmi, ale dokonce i mezi různými úrovněmi či oblastmi veřejné správy v rámci země jedné. Ve státním aparátu se tedy můžeme setkat s nejrůznějším způsobem chování a je dobré nepřeceňovat bez hlubší analýzy jednotlivé modely chování. Nám již známý Anthony Downs kupříkladu sestavil pět typů úředníka podle toho, jaký typ užítka preferují (podle Strnad, 2005) :

- Kariérista, který se snaží získat moc, prestiž, příjem.
- Konzervativce preferující bezpečnost, pohodlí.

- Fanatik, který sleduje jen svůj úzký zájem. Touží po reformách, které by mu přinesly moc.
- Advokát prosazující zájmy organizace jako celku.
- Státník, který je plně loajální společnosti.

Ekonomické organizační teorie rozvíjící se od 60. let dvacátého století uplatňují při zkoumání role byrokracie základní axiomy a přístupy ekonomické teorie, vycházejí tedy z toho, že i úředníci maximalizují svoji užitkovou funkci, tak jako všechny ostatní subjekty. Tento přístup rozvíjeli zejména Gordon Tullock, William Niskanen, Albert Breton a Anthony Downs (tamtéž). Co je tedy obsahem užitkové funkce úředníků? Budou dělat vše ve prospěch úspěšnosti veřejné politiky, nebo je bude zajímat jejich osobní prospěch? Co vede k plýtvání, které bývá obvykle spojené s byrokratickým rozhodováním?

Parkinson (1966, s. 6) s nadsázkou odpovídá: „*Úředník bude maximalizovat počet svých podřízených.... Úředníci si navzájem vytvářejí práci.*“ Niskanen (1971) tvrdí, že byrokracie se bude prioritně zaměřovat na maximalizaci rozpočtu své instituce. Z něho je totiž odvozena individuální prestiž a koneckonců také osobní příjem úředníka. Větší rozpočet umožňuje úředníkům získat větší peněžní i nepeněžní odměny (platy, vybavení kanceláří, lepší služební cesty) a maximalizovat prestiž úřadu. Ta totiž ovlivňuje sociální status úředníků. Prestiž úřadu při tom závisí na pozici úřadu v hierarchii všech vládních úřadů. Roste, pokud je úřad pověřen významnými úkoly (které jsou společností vnímané jako důležité). Byrokrat maximalizující užitek (nebo rozpočet) tak v procesu rozhodování o rozpočtu není neutrálním činitelem.

Vedle tohoto hlavního přístupu lze vysledovat ještě minimálně další dvě alternativy vycházející z odlišných motivů chování byrokrata.

První rozvíjí předpoklad, že byrokrat maximalizuje tzv. *slack* - polštář. Spočívá v tom, že si organizace z finančních prostředků od zdrojové agentury (rozumějme od politiků schvalující rozpočet úřadu) vytváří rezervu, kterou už nepotřebuje pro zabezpečování své činnosti (Mueller, 2003, s. 368). Tím roste pohodlí při rozhodování. Snižuje se subjektivně vnímané břemeno vyplývající z konfrontace s omezeností zdrojů.

Alternativní přístup pak rozvíjí předpoklad, že hlavním cílem pro byrokrata je vyhýbat se riziku. Zachování života úřadu je totiž z jejich hlediska rozhodující. Byrokraté chtějí zachovat život úřadu, nejen proto, že je to jejich zaměstnání, tedy zdroj všech požitků z něho plynoucí. Mohou usilovat o zachování úřadu také proto, že věří, že úřad plní nebo v budoucnosti bude plnit společensky důležité úkoly. Snaží se také

vyhnout konfliktu se skupinami, které mají moc ovlivnit sociální status úřadu nebo jeho autonomii (Mueller, 2003, s. 370-371).

Obecně pro motivy byrokrata platí, že byrokrat bude sledovat různé cíle s různou intenzitou podle toho:

- Jak moc jsou tyto cíle identifikovány s úřadem, tj. jak moc poškodí nedosažení cíle zájmy úřadu.
- Jak moc je dosažení nebo nedosažení cíle viditelné.
- Jak je který cíl prioritní pro autoritu, které je úřad podřízen a která může ovlivnit sociální status úřadu.

Příklad 2.1: Niskanenův pohled na byrokracii a jeho model maximalizujícího byrokrata (převzato ze Strnad, 2005)



Podle Niskanena jsou byrokratickými takové organizace, které mají následující charakteristiky (Hampl, 2001):

- Zaměstnanci ani správci úřadu nemohou žádnou část rozdílu mezi příjmy úřadu a jeho výdaji použít jako svůj osobní příjem. I kdyby rozdíl mezi příjmy úřadu a reálně vynaloženými náklady byl největší, nepřínáležejí takto ušetřené prostředky ani správci úřadu ani jeho zaměstnancům. Žádná z těchto skupin tudíž nemá jakoukoliv motivaci minimalizovat při daném rozpočtu své náklady.
- Velkou, či dokonce veškerou část svých příjmů získává úřad jinak než prodejem jednotek svého výstupu za cenu připadající na takovou jednotku výstupu, jak je to běžné u firmy na trhu. Definičním znakem úřadu je, že jeho příjem je většinou výsledkem vyjednávání, v němž je stanoven celkový objem příjmů, za který zadavatel zakázky dostává příslib celkového objemu výstupu úřadu.
- Výstup úřadu je vždy obtížné kvalitativně měřit a srovnávat. Toto někdy vede ke skutečnosti, že sponzor a úřad zaměňují kvalitu výstupu za jeho velikost. Úřad tedy dostává za své služby zaplacené zálohově (přidělený rozpočet má garantovat nějaký objem výstupu). Rovněž je nezbytné zohlednit, že úřad o svém rozpočtu zpravidla vyjednává se svým sponzorem a má tedy určitou informační převahu, pokud jde o znalost nákladů nezbytných k zajištění chodu úřadu.

Nejjednodušší model chování byrokracie představuje jeho model z roku 1968. Niskanen zde ztotožňuje byrokratickou organizaci s úřadem. Předchozí charakteristiky upřesňuje následujícími premisami:

- Byrokraté maximalizují celkový rozpočet svého úřadu, za daných poptávkových a nákladových podmínek. Přičemž platí, že jsou omezeni rozpočtem, který musí být roven nebo musí být větší než minimální celkové náklady na výstup.
- Úřad mění daný výstup (nebo kombinaci výstupů) za daný rozpočet.

Jinými slovy, tento model předpokládá, že vládní byrokracie sleduje především cíl maximalizace svého užitku - rozpočtu. Větší rozpočet umožňuje byrokratům uspokojit jejich další cíle: platové podmínky, kariérní postup, jistotu zaměstnání, vybavení kanceláře, kvalitu služebních cest, pocit moci, prestiže, možnost udělovat kontrakty, ulehčené řízení úřadu.

Kritika Niskanenova modelu

Jedněmi z prvních, kdo zpochybnili, že Niskanenův výstup úřadu je dvakrát větší než optimální, byli Albert Breton a Ronald Wintrobe. Niskanen se totiž podle nich zabýval jen výstupem, který upřednostňují byrokraté. Chování úřadu však musí být spojeno s chováním „sponzora“ - politik rozhodující o rozpočtu. Ten totiž dává vzniknout poptávce po vládních službách. Je tedy na místě upustit od předpokladu úřadu jako plně nezávislého monopolního dodavatele služby. Zadavatel služby - vláda totiž stojí na druhé straně vztahu jako monopson - tedy jediný poptávající. Při vyjednávání o rozpočtu se tak jedná o vztah bilaterálního monopolu. Síla úřadu podle nich nepramení ani tak z jeho možného monopolního postavení, jako z jeho informační výhody.

Breton a Wintrobe zavádí do Niskanenova modelu proces kontroly. Na jeho základě pak tvrdí, že úřad je omezen ve svém výstupu sponzorem. Sponzor díky kontrole odhalí část prostředků, které úřadu neposkytne a může je ušetřit. Na druhé straně tato kontrola sponzora stojí určité množství finančních prostředků.

Jean-Luc Migué a Gérard Bélanger navázali na Niskanena, ale navrhli odlišný přístup. Opouští myšlenku byrokrata maximalizujícího celkový rozpočet. Rozvíjí byrokratický model založený na předpokladu, že byrokraté maximalizují cíle závislé na jejich „libovolném“ (diskrečním) rozpočtu. Jde tu tedy o rozdíl mezi celkovým rozpočtem a minimálními celkovými náklady na produkci úředního výstupu. Tento model vede k obecnému závěru, že úřední výstup je vždy větší než výstup v společenském optimu. Jejich model se někdy označuje jako francouzsko-kanadský model byrokracie.

I když víme, že teorie byrokracie vynikajícího německého sociologa a ekonoma Maxe Webera, publikovaná už téměř před stoletím, byla často a mnohdy oprávněně kriti-

zována, je příznačné, že po okouzlení novými „manažerskými“ přístupy koncem 20. století, například proudy „*New Public Management*“ či „*New Public Administration*“, se teorie i praxe pokorně, byť ne nekriticky, vrací právě k ní.³⁰

Příklad 2.2: Charakteristiky ideálního modelu byrokracie podle Maxe Webera a jeho modifikace Neo-weberianským přístupem (podle Hendrych, Hoos, Jenei a Vass (2010) a Potůček (2008)):



Původní model byrokracie Maxe Webera:

- neosobní struktura moci.
- rozhodnutí jsou činěna na základě formalizovaných obecných pravidel.
- definovaná hierarchie pravomoci a odpovědnosti.
- výběr úředníků, založený na kritériu výkonnosti.
- odměňování úředníků podle jasných, předem vymezených pravidel.
- žádný z úředníků nemá vlastnický zájem na majetku, s nímž operuje.
- je uplatňována disciplína a přísná kontrola výkonu úředních povinností.

Nové (Neo- weberianské) prvky:

- Posun důrazu z orientace na pouhou znalost příslušných zákonů a uplatňování vnitřních byrokratických pravidel k orientaci směrem k manažersky kompetentnímu uspokojování potřeb a přání občanů.
- Doplnění (nikoliv ovšem nahrazení) nástrojů reprezentativní demokracie nástroji demokracie deliberativní (konzultativní), participativní a přímé.
- Modernizace způsobu veřejného financování posunem důrazu z pouhého korektního dodržování rozpočtových pravidel k orientaci na dosahování zadaných úkolů.

Soudy

Role soudů jako aktérů veřejné politiky je předmětem dlouhodobé diskuse dokonce i v zemích s anglosaským právním systémem, kde soudy právo nejen aplikují, ale často i tvoří. Např. Cahn (2012) zmiňuje současnou polemiku na téma soudcovského aktivismu, který může narušovat demokratické politické instituce a v konečném dů-

³⁰ Kritický přehled vývoje administrativně správních teorií viz například Hendrych, Hoos, Jenei a Vass (2010). Vztah neo-weberianského proudu uvažování o veřejné správě a teorie globálního vládnutí rozebírá stať Potůček (2008).

sledku může vést ke snižování respektu a důvěry lidí k soudům. Ať již je tato obava důvodná či nikoliv, Cahn konstatuje, že vliv soudců, má v USA významný dopad na veřejnou politiku.

V naší domácí literatuře se se soudy jako institucionálními aktéry veřejné politiky nesetkáváme. Domníváme se, že jde o drobné opomenutí plynoucí z poněkud rigidního chápání role soudů v podmínkách našeho kontinentálního právního systému, kde soudci právo nevytváří, nýbrž „jen“ podle psaných norem rozhodují. Ve skutečnosti nelze roli soudů zcela pominout, o čemž svědčí celá řada praktických příkladů z minulých let. Nejedná se přitom pouze o roli Ústavního soudu, jeho role a vliv na definování cílů veřejné politiky jsou ale nejzřetelnější a také nejlogičtější, neboť posuzuje soulad právních norem s Ústavou a Listinou základních práv a svobod. Ústavní soud u nás už mnohokrát přistoupil k argumentaci, která de facto znamenala aspiraci definovat cíle veřejné politiky.



Příklad 2.3: Příklady Nálezů Ústavního soudu mající bezprostřední vliv na cíle a nástroje veřejné politiky:

- Nález Pl. ÚS 36/11, z 20. 6. 2013, kterým ÚS zrušil některá ustanovení zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, kterými bylo upraveno rozlišení zdravotní péče na základní a ekonomicky náročnější (tzv. zdravotnické standardy a nadstandardy), zvýšen poplatek za lůžkovou péči na 100 Kč za každý den hospitalizace a konečně upravena pravomoc zdravotních pojišťoven ukládat a vybírat pokuty zdravotnickým zařízením.
- Nález ÚS Pl. ÚS 8/07 z 23. března 2010, jímž shledal ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, zakotvující v tehdejších výších tzv. redukční hranice pro stanovení výpočtového základu procentní výměry důchodu, protiústavním. Hlavním argumentem byla skutečnost, že příslušné ustanovení ve svých důsledcích a v kombinaci s ostatními parametry a stávající konstrukcí důchodového systému negarantuje dostatečně ústavně zaručené právo na přiměřené hmotné zabezpečení dle čl. 1 a čl. 3 Listiny základních práv a svobod a vede k výrazné disproporcii mezi výší příspěvků do pojišťovacího systému, výší příjmů a výší přiznané důchodové dávky u části pojištěnců s nadprůměrnými příjmy.

2.1.2. Neinstitucionalizovaní aktéři

Jak jsme již na několika místech uvedli, veřejnou politiku nelze chápat jen jako výsledek činnosti nějakých nezávisle fungujících státních institucí „tvůřících politiku“. Aktéři, kteří nejsou státními institucemi, dokonce někdy ani netvoří pevnou a stabilní organizační strukturu, hrají rovněž významnou roli. Veřejnost volí zákonodárce, politické strany hrají roli při získávání a nominování kandidátu pro volby a tím bezprostředně ovlivňují personální složení legislativních i výkonných státních orgánů. Zájmové skupiny ovlivňují ostatní aktéry (Cahn, 2012). Jejich role se nám jeví jako velice významná a komplexní. Proto se jí v následující části budeme věnovat podrobněji. Podobně specifickou roli hrají i média. Rovněž jim se budeme věnovat podrobněji.

Zájmové skupiny

Za zájmové skupiny můžeme považovat **skupiny, které se aktivně snaží ovlivňovat veřejnou politiku s cílem uspokojit své zájmy**³¹. Existuje jich velmi mnoho a mohou se lišit co do početnosti, forem aktivit, míry formalizovanosti a organizovanosti, reálného vlivu apod. V pluralitních demokraciích jim bývá přiznávána legitimita jakožto rovnocenným partnerům tvorby politiky, kteří aktivizují politické zdroje a vstupují v různých fázích a s různou intenzitou do procesů politické komunikace a rozhodování. Vstupování zájmových skupin do rozhodovacího mechanismu je zdrojem informací o tom, jak jsou ve společnosti rozvrstveny individuální a kolektivní názory, postoje a hodnoty. To zvyšuje pravděpodobnost informovanějšího a racionálnějšího výsledku kolektivního politického rozhodování.

Zájmové skupiny jsou vnímány jako specializované, většinou monotematicky zaměřené instituce, uzpůsobené politické soutěži, jejichž prostřednictvím je vytvářen potenciál ke sjednocení, artikulaci či přímému a nepřímému uplatnění zájmů v rozhodovacích procesech. Zájmové skupiny regulují a zprostředkovávají individuální i kolektivní zájmy v politických procesech, disponují jistou programovou základnou, mobilizačním potenciálem s možností externě agitovat na veřejnosti. Kolektivně precizují a hierarchizují vlastní zájmy a určují taktiku jejich prosazení. Vedle médií přebírají informační a vzdělávací roli. Uplatňují vliv na mocenské struktury, ale principiálně zůstávají mimo ně (Darmopilová, 2010a).

Jak uvádí Cahn (2012), už James Madison poukazoval na tendenci jednotlivců spojovat se v zájmu maximalizace svého politického vlivu. Dochází-li k tomu v podmínkách otevřené společnosti, kde má každý jednotlivec právo svůj zájem prosazovat,

³¹ Zájmem se obvykle rozumí zaměření jednotlivců nebo skupin, které je odvozeno z preferencí, cílů, mínění či hodnot a dalších determinant, na jejichž základě jednají tak, aby tento zájem uspokojili a prosadili.

existuje jistá pravděpodobnost, že vlivy jednotlivých zájmových skupin se budou navzájem vyrovnávat a že tudíž nemusí nutně docházet k negativním distorzím veřejného zájmu ve prospěch skupinových. Už de Tocqueville (2000) považuje přítomnost zájmových asociací za opěrný pilíř americké demokracie. Dle tohoto přístupu existuje ve společnosti velké množství skupin, žádná z nich však nemá dominantní postavení. Nicméně, takový zcela vyvážený pluralistický model není realistický ze dvou důvodů. Každý skupinový zájem nemá potenciál oslovit stejný počet zastánců, nemluvě o tom, že síla resp. vliv zájmových skupin nebývá nijak v korelaci s významem zastávaného zájmu. Navíc, jak naznačují práce Millse, Schattschneidera, Domhoffa a Presthuse, ekonomické elity se v klíčových oblastech spíše spojují, než aby si konkurovaly (tamtéž). Určité obavy o to, zda má v reálném demokratickém systému šanci se prosadit skutečně veřejný zájem v konkurenci se sebe zájmem jednotlivců, resp. skupin, jsou tedy na místě.

Konkrétní způsoby zprostředkování zájmu se odvíjejí od nastavení jednotlivých politických systémů. Role a agregiční potenciál zájmových skupin v procesu rozhodování závisí především na zvyklostech, kulturních faktorech, legislativních mechanismech, míře politického konsensu či na stabilitě vlády. Klíčová je pak míra kooperace mezi zájmovými skupinami, státní administrativou a politiky (citováno dle Darmopilová, 2010a in Kunštát, 2006).

Darmopilová (2010a) uvádí, že **vztahy mezi zájmovými skupinami a politickými institucemi** mohou nabývat tří modelových podob: (1) model dominance zájmových skupin; zájmové skupiny přesvědčí či manipulují tvůrce politiky, neboť vládnou poměrně velkou silou a hrají významnou roli při definování politických výstupů; (2) kooperace mezi zájmovými skupinami a tvůrci politik; zde je zájmovým skupinám přiznáno postavení jednoho z hlavních aktérů vstupujících do procesu tvorby veřejných politik - tento typ politiky existuje především ve skandinávských zemích a některých západoevropských státech; anebo (3) autoritativní dominance – stranický typ politiky (vláda přesvědčí zájmové skupiny).

Typologie zájmových skupin

Zájmové skupiny mohou být členěny různými způsoby podle účelu třídění. Tabulka 2.2 prezentuje některé z nich tak, aby postihla hlavní typy.

Tabulka 2.2: Typologie zájmových skupin

Autor	Princip členění	Druhy skupin
HEYWOOD	Druh zájmu	Skupiny sledující partikulární zájem (<i>sectional groups</i>)
		Skupiny sledující obecný zájem (<i>promotional groups</i>)
	Postavení zájmových skupin vůči vládě	Skupiny vnitřní (<i>internal groups</i>)
		Skupiny vnější (<i>outsider groups</i>)
KADEŘÁBKOVÁ, SPĚVÁČEK, ŽÁK	Míra organizovanosti	Organizované
		Neorganizované (latentní)
	Poslání skupiny	Profesní
		Občanské
		Ideologické
	Způsob komunikace s vládou	Vstřícné (spolupracující)
		Neutrální
		Militantní

Zdroj: podle Darmopilová, 2010a, s. 27, zkráceno.

Blíže k jednotlivým skupinám (Darmopilová, 2010a, s. 27-29):

a. Podle druhu zájmů

Heywood (2004) dělí zájmové skupiny dle druhu zájmu na ty, co prosazují a chrání zájmy primárně svých členů a ty, které deklarují, že sledují veřejný zájem. Do první skupiny bychom mohli řadit především odbory, podnikatelské svazy, obchodní či profesní komory a sdružení.

b. Vnitřní a vnější skupiny

Tzv. vnitřní skupiny mívají zastoupení ve vládních orgánech anebo 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 cíli a zájmy vlády a jsou schopny zajistit dodržení dohodnutých podmínek ze strany svých členů. (u nás např. neziskové organizace, účastníci Tripartity, energetický průmysl, managementy státních podniků). Naopak vnější skupiny jsou charakteristické jen velmi obecnými vztahy vůči vládě. Ke konzultacím a jednáním nebývají přizvány. Skupiny tak své zájmy prosazují spíše formou působení 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 někte-

rých případech staví image skupiny na tom, že nemají dobré ani úzké vztahy s vládou.

c. Organizované³² a latentní skupiny

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.

d. Dle poslání - profesní, občanské a ideologické skupiny

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 se svými kandidáty uspějí ve volbách.

e. Vstřícné, neutrální a militantní skupiny

Dle způsobu komunikace s vládou lze identifikovat 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 kterým zaujímá své stanovisko.

Měření síly vlivu zájmových skupin

Vlivem se rozumí schopnost jednotlivce nebo skupiny změnit či „usměrnit“ činnost jiných. Sám o sobě je veličinou, která je velmi těžce měřitelná (Darmopilová, 2010a).

32 Blíže viz např. Skovajsa (2010).

Na sílu vlivu dané zájmové skupiny má vliv mnoho faktorů. Mezi ty nejdůležitější můžeme zařadit:

- početnost (velikost) skupiny,
- její zdroje (finanční, lidské, know-how),
- zastoupení v rozhodovacích orgánech,
- vnitřní soudržnost,
- prestiž a důvěryhodnost, image,
- potenciál formovat koalice,
- historie jejího působení (dosažené výsledky) apod.

Vliv zájmové skupiny se v čase mění. Proto je vliv vždy nutné vztáhnout k určitému časovému období a zjištěné výsledky dále zkoumat z pohledu jejich stability v čase.

Jednou z možností, jak změřit vliv skupiny, je posouzení tzv. relativního vlivu – neboli toho, za jak vlivnou považují danou skupinu ostatní aktéři. Jinými slovy, zavádí se předpoklad, že skupina je tak vlivná, za jak vlivnou je považována.

Příklad 2.4: Příklad měření vlivu aktérů v oblasti české zdravotní politiky



Zajímavý přístup k měření vlivu aktérů³³ působících v konkrétní oblasti veřejné politiky prezentovala ve své dizertační práci Zuzana Darmopilová (2010b).

Odvozovala vliv aktérů především s ohledem na to, jaký byl jejich:

- relativní vliv,
- vyjednávací potenciál a
- potenciál působící jako broker.

Relativní vliv zájmové skupiny je v práci vyvozován z názorů a hodnocení ostatních aktérů. Vyjednávací potenciál je vyvozován z četnosti, s jakou je určitá organizace uváděna jako partner pro vyjednávání, tedy jak často s ní ostatní aktéři jednají. Brokerem bývá nazývána velmi dobře organizovaná skupina, která

³³ Zvolila pro svůj výzkum členění zájmových skupin podle Howletta a Rameshe (2003). Tito autoři přistupují ke státním aktérům v podstatě stejně jako k ostatním zájmovým skupinám.

se vyznačuje vysokou schopností komunikovat a působit jako prostředník mezi antagonistickými zájmy jednotlivých aktérů.

Kromě těchto hlavních faktorů, byl vliv aktéra měřen také s ohledem na:

- jeho potenciál tvořit koalice a
- stáří organizace.

Potenciál aktéra tvořit koalice se odvíjí od jeho schopnosti formovat koalice, přičemž se předpokládá, že čím větší potenciál má organizace k tvorbě koalic, tím je její vliv vyšší. Posledním faktorem bylo stáří organizace. Pracovalo se s předpokladem, že stáří organizace pozitivně ovlivňuje vliv aktéra, tedy se stářím a tradicí organizace roste její vliv.

Pro formální vyjádření vlivu jednotlivých aktérů podílejících se na formování české zdravotní politiky byla sestavena funkce vlivu, ve které vliv aktérů (I) je funkcí pěti proměnných a to:

- relativního vlivu (RI_i),
- potenciálu být broker (b_i),
- vyjednávacího potenciálu (NI_i),
- potenciálu tvořit koalice (CI_i) a
- stáří organizace (AI_i).

Pro každého aktéra i ($i = 1, \dots, n$) byl potom vliv:

$$I_i + RI_i + NI_i + b_i + CI_i + AI_i \quad (1)$$

Do funkce byly dále zaváděny dvě váhy (viz níže). Autorka váhy nastavila na základě vlastního odhadu a následně provedla citlivostní analýza, v níž testuje citlivost výsledků výzkumu v závislosti na nastavení hodnot vah.

Výsledky zkoumaných 72 aktérů se pohybovaly v intervalu $\langle 0,1; 40,5 \rangle$. Mezi deseti nejvlivnějšími se umístily: MZ ČR (vliv ministerstva vyšel téměř dvojnásobný oproti vlivu aktérů na dalších šesti místech), Poslanecká sněmovna, Česká lékařská komora, farmaceutické firmy, VZP, Vláda ČR, politické strany, Odborový svaz zdravotnictví a sociální péče, Asociace českých a moravských nemocnic a Česká stomatologická komora. Poslední tři aktéři v první desítce mají jen čtvrtinový vliv než MZ ČR.

2.1.3. Média jako zprostředkovatel a aktér

Nezastupitelnou **roli prostředníka** mezi aktéry - především mezi politiky, úředníky a občany - plní v moderních demokratických společnostech média (Jirák, 2001). Média jsou významným zdrojem informací pro veřejnost, ale i pro politiky samotné (prostřednictvím televize, tisku, rozhlasu, zpravodajských serverů a internetu sledují politickou konkurenci a potřeby a postoje obyvatelstva). (Schulz, 2004)

Internet prolomil stávající, převážně hierarchické, struktury šíření informací. Na scénu veřejné politiky vstoupil významný nový aktér - **nová média**. Sociální sítě na internetu (Facebook, Twitter aj.) v kombinaci s mobilními telefony nabízejí akční horizontální síť komunikace, umožňující rychlou mobilizaci účastníků. To nutí i „kamenné“ politické instituce přizpůsobit se a komunikovat ve veřejném prostoru také jejich prostřednictvím.

Hagen (2004) uvádí **kritéria všeobecné informační kvality**: relevance (důležitost), pravdivost (správnost informací) a srozumitelnost (důležitá pro pochopení sdělovaného).

Média jako aktér

Média masové komunikace ovšem hrají ve veřejné politice nejenom roli zprostředkování informací, ale stále více i jako aktivní aktér. Označení „sedmá velmoc“ použil poprvé kancléř Otto von Bismarck, když v 70. letech 19. století prohlásil, že někdejšími šesti velmocím (Velké Británii, Francii, Rakousku, Rusku, Itálii a Německu) se tisk vyrovná svým vlivem (Hvížďala, 2000, s. 42).

„Média, ať už přímo nebo nepřímo, ovlivňují představy, přesvědčení, postoje, hodnoty a chování příjemců.“ (Burton, Jirák, 2001, s. 347)

Politologické a správní teorie dlouhá léta zanedbávaly vliv médií na vládnutí. Ani dnes nemáme mnoho teorií, které by je zařazovaly současně se státem, trhem a občanským sektorem do kategorie regulátorů veřejných záležitostí. Důležitým příspěvkem k pochopení provázanosti státu, trhu a sdělovacích prostředků je Thompsonova sociální teorie médií. Stávající situaci považuje Thompson (2004) vinou mediální činnosti, zkreslující zprostředkování informací za skutečnou hrozbu nekontrolovatelné informační deformace veřejného prostoru, a to na všech úrovních vládnutí - tu vlivem politických zájmů (média veřejné služby), tu ekonomických zájmů (soukromá média). Curran (2000, s. 127) a podobně i McQuail (2002, s. 148) uvádějí, že ostrážitost komerčních médií může být otupena ekonomickými zájmy a stranickou loajalitou, těch veřejných zase trvalým nátlakem vyvíjeným vládou. Jakubowicz (2013, s. 248) hovoří o nebezpečí „mediatizace politiky“:

„Média se stávají nezávislými na politických institucích a politické subjekty se ve své činnosti řídí logikou mediální místo logiky politické. (...) Politika se přizpůsobila mediální logice, a tím pádem se i sama proměnila.“

Thompson navrhuje opatření, která by vymanila média z vlivu trhu i státu posílením nestátní neziskové podoby jejich činnosti. Jakubowicz (ibid.) razí pro tato média označení „občanská média“ a upozorňuje na to, že je podporuje jak Evropský parlament, tak Rada Evropy.

Soudobé podobě vládnutí tedy neporozumíme, nebudeme-li brát do úvahy kromě tradičních tří regulátorů – státu, trhu a občanského sektoru – i aktivní roli médií. Zároveň to ovšem představuje ohromnou výzvu pro sociální vědce:

„Mapování vlivových struktur se dnes jeví ještě naléhavěji, neboť roste zájem o chování 'komplexních adaptivních systémů', u nichž intenzivní a neustále proměnlivé systémové interakce s nelineární charakteristikou vedou ke vzniku nepředvídatelných, leč vnitřně uspořádaných důsledků (Haynes, 2003), ačkoliv dosud není jasné, jak se tyto modely uplatní v rozhodovacích procesech ve veřejném prostoru.“ (Bovaird 2005, s. 218)

Jsme svědky zřejmé nerovnováhy mezi zakořeněností národního státu a globální činností trhu, médií a v nemalé míře i občanského sektoru (Thompson, 2004, s. 191).

„Přístup typu Římského klubu klade důraz na alternativy, při nichž globální demokracie, globální tržní ekonomika a harmonická globální civilizace (namísto jakékoliv hierarchie) tvoří jediný udržitelný základ humánní politiky. Tyto sociální limity byly dosud úspěšně uplatněny pouze na úrovni národního státu, a to jen s omezenými výsledky. Trvalo několik století, než se tyto výsledky projevíly. Jaké prostředky a kolik společného úsilí si ale vyžádá urychlení obdobného pokroku na globální úrovni?“ (Hostages of the Horizon, 2005, s. 18)

Specifika komunikace v sítích politických aktérů

Informace je moc. Informace sama o sobě je však bezbranná, nula-jedničková veličina. Moc jí vdechuje až komunikace. Konflikty ve veřejné politice jsou především informačními souboji. Ale i kooperace aktérů předpokládá komunikaci. Bez výměny informací, bez komunikace uvnitř i navenek nemohou existovat ani formalizované instituce. **Informační a komunikační nástroje si tak můžeme představit jako nervový systém „společenského organismu“.**

Některé z nich se (otevřeně či skrytě) snaží přímo ovlivnit preference a následně i chování vybraných aktérů a institucí. Patří sem **propaganda, indoktrinace, lobbying**

a na podobném principu, i když nikoli explicitně, fungují i **útvary vztahů s veřejností**. Většinou s menší zájmově-hodnotovou jednostranností vstupují do hry také **osvětové kampaně** a **politické vzdělávání**. Nástrojem, který je nejvíce otevřen uplatnění diferencovaných zájmů a názorů, je **veřejná rozprava**.

I když role zájmově a ideologicky jednostranně zaměřené **propagandy** vystupuje do popředí především jako nástroj autoritativních a totalitních režimů, které zároveň omezují přístup svých občanů k nezávislým zdrojům informací, propaganda je rovněž, byť v kamuflovanější podobě, přítomna v liberálních demokraciích. Politické a ekonomické elity nacházejí své spojence v mediálních elitách a moderují tok informací ve veřejných i soukromých médiích způsobem, který nahrává jejich osobním či skupinovým zájmům.

Příklad 2.5: Média



Mediální magnát, podnikatel, dlouholetý předseda italské vlády... a nakonec i kriminálník Silvio Berlusconi, jehož závratná politická kariéra byla založena na masivním ovlivnění obsahu jím vlastněných médií (především televizních stanic) ve prospěch jeho politických hnutí a cílů. Skončila, byť až po dvou desetiletích, poněkud méně slavně odsouzením za daňové úniky a zákazem kandidatury v budoucích volbách.

Lindblom (1977) zahrnuje (kromě trhu a státu) jako třetí regulátor ovlivňující a podmiňující život lidí a lidských společenství **indoktrinaci (přesvědčování)**. Ta může mít kromě ekonomického motivu (reklama zboží nebo služby) i motiv politický (který je často orientován příslušnou politickou ideologií). Producenti i zprostředkovatelé informací ovšem mohou ve svém zájmu podávat informace neúplné nebo zkreslené.

Legitimní, byť ne úplně bezproblémovou součástí pluralitní demokracie je **lobbying**. Jde o prosazování zájmů zájmových skupin do jakékoli fáze či segmentu procesu tvorby a implementace veřejné politiky. Charles P. Taft podal v roce 1974 jednoduchou a poměrně široce pojatou definici: lobbying je prezentování skupinových zájmů orgánům vládnutí (ať již jde o legislativu, exekutivu či soudy), a to na kterékoli úrovni vládnutí. Některé země (například USA) regulují postavení a dokonce počet lobbistů a jejich agentur poměrně přísnými zákony, jiným (jako například České republice) doposud scházejí. Rozsáhlá aktivita lobbistických skupin je patrná také na půdě Evropské unie a jejích orgánů.³⁴

Komerční sektor rozvinul své **útvary vztahů s veřejností** (*public relations - PR*) té-

34 Blíže viz například Potůček a kol. (2005, s. 52-54).

měř k dokonalosti. Na trhu přibývá agentur specializujících se na tyto služby. Také politické strany, větší organizace občanského sektoru, ministerstva, státní podniky, kraje a další orgány veřejného sektoru se učí komunikovat s občanskou veřejností, zakládají vlastní odbory vztahů s veřejností, sestavují a realizují komunikační strategie.

Specifickým nástrojem jsou **informační (vzdělávací, osvětové) kampaně** o obsahu nebo způsobu poskytování konkrétních veřejných sociálních služeb, ať už těch stávajících nebo nově připravovaných. Veřejnoprávní instituce nebo organizace občanského sektoru očekávají, že tyto kampaně pomohou občanům činit informovaná rozhodnutí. Jde-li jim o popularizaci určité veřejné politiky, je dobré promyslet, jakým způsobem budou její obsah a cíle vysvětleny veřejnosti. Takové zobrazení veřejné politiky (*policy image*) bývá spojeno s klíčovými politickými hodnotami (Jordan, 1981). Velkým oříškem bývá, jak její často složité struktury, vztahy a souvislosti vyložit srozumitelně, stručně a jasně.

Důležitým informačním a komunikačním nástrojem je také **politické vzdělávání**. Ať už je cíleno na členy politických stran, úředníky, zastupitele nebo na samotné občany, vede k lepšímu porozumění sociálním, politickým a ekonomickým problémům a možnostem jejich řešení. Tímto způsobem se kultivuje politická komunikace i její průměty do veřejné politiky rozhodnutí.



Příklad 2.6: Politické vzdělávání

Německo i Rakousko podporují politické vzdělávání členů všech významných politických stran tím, že ze státního rozpočtu dotují činnost jejich vzdělávacích nadací. Každá sice ve své činnosti vychází z ideologických kořenů té které politické strany, nicméně zároveň musí naplňovat cíl zprostředkování odborných poznatků o fungování práva, ekonomiky, sociálního a politického systému, mezinárodních vztahů atd. V Německu je takto podporováno šest nadací, pojmenovaných po významných představitelích dané politické orientace, asociovaných se šesti politickými stranami: Nadace Rosy Luxemburgové (levice), Nadace Friedricha Eberta (sociální demokracie), Nadace Heinricha Bölla (zelení), Nadace Friedricha Naumanna (liberálové), Nadace Konrada Adenauera (křesťanští demokraté) a Nadace Hanse Seidela (křesťanští sociálové).

Lidová zkušenost praví: „*víc hlav, víc rozumu*“. Ani ve veřejné politice se nevyplácí opomenout další zdroj poznání – **veřejnou rozpravu** (*public discourse*). Její uplatnění (například v podobě veřejných slyšení (*public hearings*) či moderovaných veřejných diskusí) zatím nemá – na rozdíl od už zakořeněného vyjednávacího mechanismu

v podobě tripartity - v České republice silnou tradici. Mnozí namítnou, že se v takových rozpravách snaží jejich účastníci uplatňovat svá úzká hlediska a prosazovat svoje skupinové či institucionální zájmy. To částečně odpovídá skutečnosti, ale pokud jsou ony rozpravy založeny na hledání optimálního uspokojení veřejného zájmu a dobře řízeny, převáží klady (dané celkovým poznatkovým přínosem a kvalitou přijatého řešení) nad nebezpečím jednostranného prosazení dílčích zájmů. Veřejné rozpravy mají i další nepominutelný přínos: aktivizaci aktérů, kteří, zúčastní-li se diskuse o dané veřejné politice už v přípravné fázi, se s ní snadněji identifikují, osvojují si ji a posléze ji podporují i ve fázi její realizace.

Kontrolní otázky:

Na konkrétní situaci (např. podpora solárních elektráren, důchodová reforma, rušení registračních poplatků ve zdravotnictví) zkuste identifikovat všechny zainteresované aktéry.

Jaké jsou jejich deklarované a skutečné zájmy?

Jakými nástroji se je snaží v procesu tvorby a implementace konkrétní veřejné politiky prosazovat?

Je každá organizovaná skupina resp. spolek (např. dobrovolní hasiči, zahrádkáři, myslivci, rybáři) automaticky zájmovou skupinou? Kdy se jí případně stávají?

Informace je moc. Jakými nástroji je možné ji uplatňovat?

Zkuste nalézt všechny veřejné politiky, které mohou tak či onak souviset se vzdělávací politikou!

Proč a v jakých rolích se média stala neodmyslitelnou součástí veřejné politiky?

Doporučená literatura:

Cahn, M., A. 2012. „Institutional and Noninstitutional Actors in the Policy Process.“ Pp. 199-281 in S. Z. Theodolou, M. A. Cahn. *Public Policy: The Essential Readings*. 2nd Edition. Pearson.

Darmopilová, Z. 2010. *Vliv zájmových skupin na reformu zdravotnictví*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita.

Downs, A. 1957 (Renewed 1985). *An Economic Theory of Democracy*. Boston: Addison-Wesley.

- Hendrych, J., J. Hoós, G. Jenei, L. Vass. 2005 (2010). „Politické instituce: stát, jeho uspořádání a role.“ Pp. 133-151 in M. Potůček a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Heywood, A. 2004. *Politologie*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Howlett, Micheal; Ramesh, M. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 2nd ed. Don Mills (Ont.): Oxford University Press.
- Kunštát, D. 2006. „Instituce zprostředkování zájmů: strany a zájmové skupiny.“ *Naše společnost, Časopis Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu AV ČR*, 2(4): 14-20.
- Mueller, D. C. 2003. *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Niskanen, W. A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. New York: Aldine.
- Parkinson, C. N. 1966. *Zákony profesora Parkinsona*. Praha: Mladá Fronta.
- Potůček, M. 2008. „The Concept of the Neo-Weberian State Confronted by the Multi-Dimensional Concept of Governance.“ *NISPAcee Journal of Public Administration and Public Policy* 1 (2): 83-94.
- Skovajsa, M. a kol. 2010. *Občanský sektor*. Praha: Portál.

2. 2. NÁSTROJE VEŘEJNÉ POLITIKY

Z předchozího textu víme co je to veřejná politika a kdo ji spoluvytváří (aktéři). Je zřejmé, že samotná formulace cíle nestačí k tomu, aby byl úspěšně uskutečněn. Tvůrce politiky má zpravidla více, než jednu možnost jak daný cíl uskutečnit. Tyto možnosti jsou označovány jako nástroje. Existují v zásadě dvě hlavní skupiny takových nástrojů: regulatorní a ekonomické. Cílem této subkapitoly je poznat hlavní nástroje, které vlády používají při implementaci vytvořených politik a orientovat se v okolnostech, které doprovází úvahy o výběru tzv. optimálního nástroje v dané situaci.

Klíčová slova:

NÁSTROJE, REGULACE, EKONOMICKÉ POBÍDKY, VÝBĚR NÁSTROJE

Druhy nástrojů

Jako nástroje veřejné politiky se označují postupy, které vládám umožňují splnění žádoucích cílů. Howlett, Ramesh (2003) trefně poznamenávají, že výběr nástrojů je omezen pouze představivostí tvůrců politik. Jinými slovy, je jich značné množství. Snahu nabídnout jejich smysluplné a přehledné třídění měla řada autorů (Laswell, Dahl, Lindblom, Lowi, Salamon). Jednoduchou a výstižnou klasifikaci nabídnul Hood (cit. podle Howlett, Ramesh, 2003). Ten řadí všechny nástroje do čtyř kategorií podle typů zdrojů, který mají vlády k dispozici. Podle něj vlády usilují o dosažení cílů veřejných politik buď využitím informací, kterým vládnou nebo k nim mají přístup jako centrální politický aktér, resp. komunikační uzel (*nodality*), svou schopností tvořit normy a uplatňovat moc (*authority*), svými finančními zdroji (*treasure*), anebo volbou organizačního uspořádání (*organization*). Příklady viz tabulka 2.3.

Tabulka 2.3 Nástroje veřejné politiky v členění podle Hooda (jednotlivé buňky uvádějí příklady)

Informace	Použití veřejné moci, donucení	Finance	Organizace
Monitoring a zveřejňování informací	Příkazování a kontrola	Granty a půjčky	Přímé poskytování zboží a služeb, státní podniky
Poradenství a osvěta	Samospráva	Poplatky uživatelů	Využití aktivit rodin, komunit, dobrovolných organizací
Propagace	Definování standardů	Zdanění a daňové výdaje	Využívání tržního prostředí, privatizace

Informace	Použití veřejné moci, donucení	Finance	Organizace
Vyšetřování	Poradní výbory	Nákupy zboží a služeb	Reformy veřejné správy

Zdroj: Howlett a Ramesh, 2003, s. 92, částečně upraveno autorem (I. Malý)

Z hlediska významu i četnosti použití jsou zdaleka nejčastějšími regulační nástroje a nástroje ekonomické. Chce-li kupříkladu vláda snížit počet a následky úrazů dětí jezdících na kole, může stanovit právním předpisem povinnost nosit helmu, případně může poskytovat dotace na jejich nákup rodinám s dětmi. Může tedy jít o uvalení povinnosti vynucované sankcí (např. pokutou), nebo o ekonomickou motivaci dobrovolné změny chování, případně o kombinaci obou.

Regulační nástroje

Když v polovině osmdesátých let minulého století narazila většina vyspělých zemí na strop „ochoty nechat se zdanit“, nastoupil postupný trend nahrazování veřejných výdajů regulacemi. Pobídky k dobrovolné změně chování prostřednictvím výdajových programů a osvěty nahrazují stále více regulace definující nové povinnosti, ať již výrobcům, obchodníkům či spotřebitelům. V praxi si v této souvislosti stačí vybavit poslední případy z EU – konec klasických žárovek jako opatření k úspoře energie či zákaz prodeje výkonných vysavačů. Mezi klasické regulační nástroje patří např. definování emisních limitů, vyžadování energetických atestů. Některé země uplatňují standardy, které musejí splňovat společnosti, které chtějí na jejich území podnikat. Týkají se jak rozsahu a oblasti podnikání, tak kupříkladu dopravní zátěže, zátěže hlukem, prachem apod.

Obecně lze říci, že v dnešní době je u nás uplatňování regulačních nástrojů až nadužíváno. Marně bychom pátrali po nějaké ryze soukromé sféře. Veřejnoprávní normy už existují téměř na všechno. Když nemáme speciální zákon či vyhlášku, pociťují to mnozí jako problém „špatné legislativy“. Institut náhrady škody a generální povinnost zdržet se jednání, které někomu způsobí škodu, se nám jaksi nezdají dostatečné a rádi bychom měli na každý myslitelný pád konkrétní paragraf, který by státu dal do rukou možnost libovolně konat v zájmu prevence a pokud se to nepodaří, škůdce potrestal ještě alespoň pokutou... Úprava, regulace, resp. ochrana některých dříve ryze privátních stránek života se stala předmětem aktivit jak politiků, tak i byrokracie. Vlády začaly řešit i takové věci jako je způsob oblékání dětí do školy, vybavení dětských hřišť, trávení volného času. Stát nám přikazuje, v jakých automobilech můžeme jezdit, co v nich máme s sebou vozit a jaké máme použít pneumatiky. Povolení potřebujeme na právo prodávat, podnikat, pracovat. Vlastník nesmí pokácet strom,

který dříve vysadil na svém pozemku. Zaměstnavatel nemůže vybírat zaměstnance podle svého uvážení.

Ekonomické nástroje

Ekonomické nástroje lze rozdělit do nástrojů na straně veřejných příjmů (souvisejících zejména s daňovou politikou) a na straně veřejných výdajů. Hovoříme v této souvislosti o tzv. pobídkách (*incentives*), které využívají rozdílů v relativních cenách a tedy v nákladech či výnosech způsobených vládní intervencí.

Vlády svých cílů mohou dosahovat jednak financováním aktivit, které považují za prospěšné typicky prostřednictvím grantových schémat pro soutěžící projekty, nebo prostřednictvím zvýhodněných půjček. Další z obvyklých nástrojů je poskytování dotací či subvencí, (dotace domácnostem na nové kotle, pastelkovně, zelená nafta), případně vytváření schémat sociálního zabezpečení a sociální pomoci (nemocenská, penze, příspěvky na bydlení).

Široké spektrum nástrojů se nabízí rovněž i na straně veřejných příjmů. Vlády mohou umožňovat snížení celkové daně, snížení daňového základu jednotlivcům i firmám o odpočitatelné položky, použití společné daňové sazby manželům či jiné daňové úlevy. Velmi obvyklé je to zejména v souvislosti s politikou zaměstnanosti, rodinnou politikou, nebo jako podpora získávání zahraničních investic či podpora energetiky využívající obnovitelné zdroje). Pochopitelně se můžeme setkat i s restriktivními nástroji – např. uvalení specifické daně na některou komoditu nebo činnost, uplatnění vyšší sazby apod. Sem lze zařadit rovněž i celou skupinu poplatků, ať již sankčních (při překročení stanovených limitů či nedodržení jiných podmínek) nebo uživatelských (dálniční poplatky, koncesionářské poplatky ČT a ČR apod.)

Volba optimálního nástroje

Howlett a Ramesh (2003, s. 200) považují volbu nástrojů za důležitou součást politiky, neboť některé „*nástroje jsou vhodnější než jiné*“. V souvislosti s problémem volby cíle a nástroje potom vzniká tzv. teorie volby nástrojů, jako: „*přístup k politice, který je založen na zjištění, že velká část implementace politiky zahrnuje využití jednoho nebo více základních technik vládnutí.*“ Samotná teorie volby nástrojů prošla dlouhým vývojem a během let se posunula od snah o detailní taxonomii nástrojů k hledání optimálního mixu nástrojů pro dané oblasti. „*Druhá generace teoretiků už nepovažovala za klíčovou otázku: „Proč tvůrci politiky využívají určitý nástroj?“, tak jak tomu bylo u první generace zastánců teorie volby nástrojů, nyní byla nastolena otázka: „Proč je využívána určitá kombinace procedurálních a věcných (substantive) nástrojů*

v kontextu daného sektoru?“ (Howlett, Kim, Weaver, 2006). Poměrně dlouho rovněž existovala určitá dichotomie mezi nástroji politickými a ekonomickými, které byly posuzovány odděleně.

Z hlediska celého konceptu je podstatné, že jakýkoliv nástroj může teoreticky vést ke stanovenému cíli. Klíčovým je však nalezení způsobu volby optimálních nástrojů vzhledem k cíli, aktérům i prostředí. Z hlediska optimální volby nástrojů je podstatná i otázka, kdy k volbě nástrojů dochází ³⁵, zda v období vyjednávání předcházejícímu formulaci politiky (což předpokládají například Braun, Etienne, 2004), nebo současně se stanovením cílů politiky, případně později nebo naprosto nezávisle na cílech politiky. Zjevně se zde promítne i míra obecnosti či detailnosti chápání pojmu nástroj. Můžeme předpokládat, že určitá volba mixu nástrojů je dána normativními postoji vlády (tedy například liberální nebo sociální orientace), nicméně volba konkrétního nástroje se děje (nebo by se měla dít) současně se stanovením cíle politiky.

Samotná volba optimálních nástrojů představuje sice komplexní problém, na druhé straně však není obtížné pochopit její podstatu – s podobným rozhodováním se setkáváme v běžném životě často. Uvažujme o následujícím příkladu (viz Příklad 2.7).



Příklad 2.7: Příklad volby nástrojů

Má-li učitel za cíl, aby studenti četli více původních pramenů a méně učebnic, může volit mezi následujícími nástroji (nejde o konečný výčet možností):

- Nabádat studenty k tomu, aby četli.
 - + nízké náklady
 - jen málo studentů tak učiní
- Vytvořit seznam povinné literatury a požadovat resumé z přečtených textů.
 - + větší podíl studentů bude texty číst
 - větší pracnost - učitel musí kontrolovat, zda je resumé odevzdáno, a zda studenti nepodvádějí
- Zpracovat testové otázky tak, aby bez studia původních pramenů nebylo možné uspět.
 - + velký podíl studentů přečte literaturu
 - úspěšnost kurzů bude nižší, nároky na vypracování a kontrolu testů se výrazně zvýší

35 Mimoходом, v souvislosti s volebním obdobím a volbou nástrojů můžeme občas zaznamenat snahu vlád volit takové nástroje, které neodhalují své skutečné náklady voličům, kteří za ně platí, což se zdá korespondovat s konceptem fiskálních iluzí (kupříkladu Buchanan, 1998).

Před obdobnou volbou stojí i vláda, která zvažuje, jaký nástroj by k realizaci cílů politiky byl nejvhodnější (a nejekonomičtější). Vláda se však nerozhoduje izolovaně a nezávisle na okolním prostředí. Abychom demonstrovali tento problém, vrátíme se k předchozímu příkladu – náš učitel v příkladu musí vzít v úvahu:

- Praktické a ekonomické otázky:
 - » Kolik má studentů v kurzu a zda časově zvládne opravovat všechny testy a zda případně dostane na pomoc dalšího asistenta
 - » Jaký názor na přísnější/volnější nároky na studium mají jeho nadřízení
 - » Pokud větší počet studentů v kurzu neuspěje, budou nadřízení požadovat změnu hodnocení?
- Normativní otázky:
 - » Když budou studenti přinuceni číst původní prameny, neovlivní to jejich ochotu myšlenky v nich obsažené zpracovat, kriticky o nich uvažovat nebo donucení pouze způsobí snahu naučit se tak, aby bylo možné uspět u zkoušky?
 - » Pokud (kvůli testování) taxativně vymezí původní prameny k četbě, nedopustí se už v této fázi „normativního“ ovlivňování?
 - » Nebylo by lepší přeformulovat cíl? Je vůbec takový cíl žádoucí?
 - » Nebylo by výhodnější, než skutečně nutit studenty, aby četli, vytvořit iluzi, že původní prameny čtou (a zalíbit se tak nadřízeným?)

Jak je zřejmé, z uvedeného výčtu, volba nástroje není jen rutinní, technicko-organizační úkol. Je to volba, která je ovlivněna okolním prostředím, zájmy těch, kteří volbu činí. Nástroj může být volen účelně ve vztahu k cíli, záměrně nevhodně ve vztahu k cíli, případně i tak, aby pouze vytvořil iluzi plnění cíle. Nebo mohou být cíle přiřazovány k existujícím nástrojům.

Teorii volby nástrojů považujeme za velmi užitečnou, uvažujeme-li o souvislostech mezi rozhodováním vlády o způsobu implementace a ekonomických důsledcích případného implementačního deficitu. Zejména pokud za jednu z příčin implementačního deficitu považujeme rozpor mezi zvolenými nástroji a cíli politiky.

Volba vhodného nástroje může být provedena podle celé řady kritérií. Pro zkoumání procesu implementace lze identifikovat přinejmenším tři hlavní roviny tohoto problému:

- Jak a podle jakých kritérií vybrat vhodný nástroj, který zabezpečí nejefektivnější uskutečnění stanoveného cíle?
- Jaké jsou ekonomické náklady použití jednotlivých nástrojů? Respektive, je možné očekávat, že využití více donucovacích nástrojů lze automaticky spojit s vyšší nákladností?
- Jakou roli hrají zájmy jednotlivých aktérů při volbě nástroje a kdo rozhoduje o volbě nástroje? Volba nástroje nemusí být záležitostí pouze autoritativního rozhodnutí, stejně tak může být ovlivněna působením aktérů a jejich zájmy.

Zatímco první otázka je podrobně řadou autorů zkoumána, zdá se, že druhá otázka je dosud v literatuře spíše opomíjena. Deduktivně lze předpokládat, že použití nástroje spojeného s vyšší mírou donucení by mělo generovat vyšší náklady jako důsledek vyšších nákladů na „vynucení“ či zajištění existence sankčního systému. Musíme však uvážit i situaci, kdy nové zavedení „dobrovolného“ nástroje vyvolá vyšší náklady, než modifikace stávajícího „donucovacího“ nástroje.

Uvažované náklady spojené s využitím daného nástroje mohou být rozděleny na:

- náklady spojené se zavedením nástroje (tedy rozsah změny);
- náklady spojené s jeho využíváním – tedy náklady na „donucovací“ a sankční systém.

Propojíme-li teorii volby nástrojů s implementačními styly Howlett (2004), je možné v obecné rovině konstatovat tendenci k volbě nástrojů v závislosti na charakteru cílů politiky a množství omezení na straně státu. Atkinson and Nigol (1989) uvádějí, že: *„podstatou tohoto přístupu je, že proces implementace a jeho výsledky jsou omezeny politickými faktory spojenými s „kapacitou státu“ a komplexností jeho subsystémů“*³⁶. Tyto styly jsou představeny v následující tabulce.

36 citováno podle Howlett a Ramesh (2003, s. 203).

Tabulka 2.4: Základní styly implementace

		Povaha cílů politiky	
		Široké	Úzké
Rozsah omezení na straně státu	Vysoký	Institucionalizovaná dobrovolnost (Institutionalized Voluntarism) <i>Př. Povolení dvou úředních jazyků v Kanadě za současné podpory národní sounáležitosti</i>	Právní regulace (Representative Legalism) <i>Př. Práva žen</i>
	Nízký	Přímé dotování (Directed Subsidization) <i>Př. průmysl</i>	Přímé poskytování (Directed Provision) <i>Př. TV vysílání</i>

Zdroj: Howlett, Ramesh (2003, s. 204), upraveno autorem (M. Pavlík).

Institucionalizovaná dobrovolnost (Institutionalized Voluntarism)

Pokud vláda čelí širokému spektru omezení a současně se snaží realizovat široké cíle, bude tendovat k využívání nástrojů s nízkými náklady. Příkladem mohou být nástroje založené na nabádání a doporučení, zatímco dochází k reformě a restrukturalizaci základních politických institucí.

Přímé dotování (Directed Subsidization)

Tento styl je založený na využití finančních nástrojů (jako například zdanění, dotace, poplatky) a současně je rozšiřováno poznávání specifických zájmových skupin (obvykle skrze vyjednávání a poradní komise). Tento styl je využíván poměrně běžně, typicky například v oblasti průmyslu.

Právní regulace (Representative legalism)

Nástroje založené na regulaci a stejně tak i např. finanční stimuly, jsou využívány tam, kde je jasně formulován cíl, nicméně překážky jsou velké. Obvykle se tento styl uplatňuje při takových otázkách, jako jsou lidská práva, případně rovné zastoupení a práva žen.

Přímé poskytování (Directed Provision)

Z této situace vláda tenduje k využívání nástrojů organizačního charakteru jako např. státní podniky, přímo řízené služby v kombinaci s procedurálními tj. veřejná slyšení, využití metod evaluace atp.

Kontrolní otázky:

Pro následující cíle si vytvořte seznam nástrojů, které má vláda (nebo jiný rozhodovatel k dispozici) a diskutujte jejich výhody a nevýhody, a uveďte, jaké normativní problémy jsou spojeny se stanovenými cíli

- *Obecní zastupitelstvo chce podporovat sport v obci;*
- *Vláda chce snížit emise CO₂ produkované při dopravě osobními auty ve městech;*
- *Ministr chce zabezpečit, aby úroveň maturit byla na všech školách srovnatelná, a chce vrátit prestiž této zkoušky vůči zaměstnavatelům (garantovat určité minimální znalosti maturanta).*

Vyhledejte odborné texty o „policy instrument choice“, jaké nejčastější odvětví/oblast politiky je zmiňováno?

Jaké nástroje má vláda v případě fiskální politiky?

Doporučená literatura:

Braun, D., J. Etienne, J. 2004. *Policy ideas and health policy instruments: The governance of primary care in Switzerland*. [online] [cit. 2008-14-04] Dostupné z <http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/Publications/Cv_EtienneHealth.pdf>.

Buchanan, J. M. 1998. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Brno: Computer Press.

Howlett, M. 2004. *Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice*. [online] [cit. 2014-20-10] Dostupné z <<http://www.gainthepolicyedge.com.au/downloads/readings/Howlett%20-%20Beyond%20Good%20and%20Evil.pdf>>.

Howlett, M., J. Kim, P. Weaver. 2006. „Assessing Instrument Mixes through Program - and - Agency level data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research.“ *Review of Policy Research* 23 (1): 129-151.

Howlett, Micheal; Ramesh, M. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 2nd ed. Don Mills (Ont.): Oxford University Press.

Pavlík, M. 2010. *Zdravotní politika z pohledu vlády - analýza implementačního deficitu*. Brno: Masarykova univerzita.

Woodside, K. 1986. „Policy Instruments and the Study of Public Policy.“ *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 19 (4): 775-793.

3. VEŘEJNÁ POLITIKA JAKO PROCES

Vilém Novotný, Martin Potůček, Marek Pavlík, Jana Soukopová, Arnošt Veselý

Pohled na veřejnou politiku jako na proces umožňuje zkoumat její jednotlivé fáze odděleně a tím pádem, i přehledněji. Přestože je logické a racionální postupovat od rozpoznání problému k jeho vyřešení, nesmíme zapomenout, že realita může tuto racionální postupovatelství narušit (například v důsledku voleb). V následující kapitole budou posupně představeny základní koncepty veřejně politického procesu, problematika formulace politik, jejího uskutečňování (implementace) a hodnocení.

3.1. TEORIE VEŘEJNĚ POLITICKÉHO PROCESU

Tato podkapitola představuje základní teorie veřejně politického procesu. Především se soustředí na historicky nejstarší přístupy, které tvoří základ soudobého poznání. S ohledem na rozsah problematiky jsou potom mladší přístupy podrobněji představeny ve čtvrté kapitole.

Klíčová slova:

VEŘEJNĚ POLITICKÝ PROCES, FÁZOVÝ MODEL

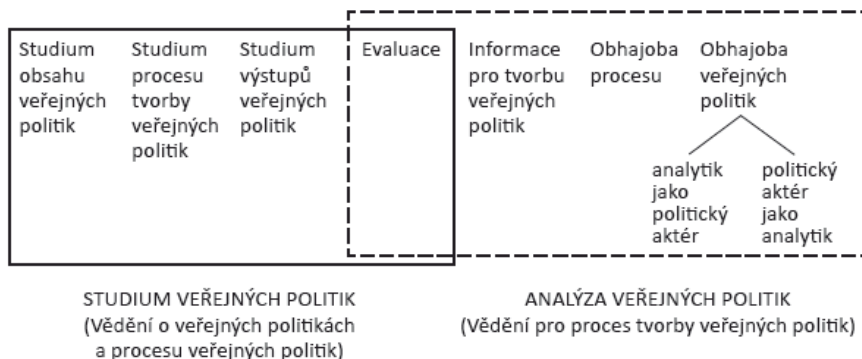
Úvod

Proces tvorby veřejných politik představuje širé pole badatelského zájmu. Proto jej bude vhodné nejprve zařadit do kontextu studia veřejných politik, které představuje rozsáhlou a komplexní oblast, která vyžaduje vlastní analytické utřídění. Její základní analytické dělení nastínil při formulaci policy sciences již Harold Lasswell, který poukázal na to, že studium veřejných politik obsahuje dvě komplementární, ale analyticky odlišitelné složky v podobě poznání pro proces tvorby veřejných politik (*knowledge in the policy process*) a poznání o tomto procesu (*knowledge of the policy process*) (Lasswell 1951 a 1971).³⁷ Toto rozlišení se postupem času stalo základním dělením studia veřejných politik na studia veřejných politik (*policy studies*) a analýzu veřejných politik (*policy analysis*), které paradigmaticky rozpracoval Hogwood a Gunn (1984, s. 29).

³⁷ Česky k tématu viz Veselý (2007, s. 21-24) a vývojový přehled Novotný (2012a, s. 44-47).

Následující schéma prezentuje pohled na rozdíly mezi studiem veřejné politiky a její analýzou.

Schéma 3.1: Typy tvorby veřejných politik



Zdroj: Hogwood a Gunn; 1984, s. 29.

Poznání pro proces tvorby veřejných politik se zaměřuje na prakticky orientované poradenství politickým rozhodovatelům v oblasti veřejných politik. Zejména se soustřeďuje na veřejněpolitický problém, který je potřebné řešit. Ve své podstatě se snaží zjistit, jaké je nejvhodnější řešení daného veřejně politického problému a doporučit jej politickým rozhodovatelům. Dnes se můžeme setkat s pojmy jako analýza veřejných politik (*policy analysis*), pracovní činnost v oblasti veřejných politik (*policy work*) (např. Colebatch, 2006) či výzkum veřejných politik (*policy research*) (viz Weimer, 2008, zejména s. 493 pozn. 4), které se snaží pokrýt tuto oblast.

Poznání o procesu tvorby veřejných politik, nazývané jako studia veřejných politik (*policy studies*), je teoretičtěji založené zkoumání zaměřující se na kontext veřejných politik, tj. porozumění jejich komplexnosti. Poznání o procesu klade důraz na procedurální aspekt oproti hledání nejlepšího řešení daného problému v dané politice. Tento směr bádání usiluje o to, aby přinesl odpovědi na otázky proč a jak, tj. jak se daná veřejná politika vyvíjela a proč je taková, jaká je. Jednotlivé přístupy se snaží uspořádat interakci jednotlivých prvků procesu (např. aktéři, organizace, ideje, dynamika změny atd.) tak, aby vysvětlily vytváření výsledků veřejných politik (*policy outcomes*).

Z praktického hlediska je tento rozměr podstatný, protože nám umožňuje nejen uspořádat komplexitu procesu tvorby veřejných politik, ale také nám pomáhá odhalovat potenciál průchodnosti a realizace řešení, které jsme formulovali v analýze veřejných politik. Z tohoto širšího pohledu nejde o to, jaké řešení je pro daný problém

nejlepší, ale spíše o to, jaké faktory je potřebné vzít do úvahy, pokud chceme nějaké řešení prosadit. Cílem této kapitoly je tak seznámit čtenáře s vývojem teoretického promyšlení procesu tvorby veřejných politik.

Budeme se zabývat výkladovými rámci procesu tvorby veřejných politik, resp. přehledem teoretických přístupů ke studiu tohoto fenoménu. Při pohledu na vývoj této oblasti můžeme rozlišovat to, co by se dalo nazvat jako tři generace přístupů ke studiu procesu tvorby veřejných politik: 1) paradigma fázového modelu, 2) pluralita sofistikovaných výzkumných programů, a 3) práce s více přístupy.³⁸ Toto členění odpovídá kvalitativnímu i chronologickému vývoji. Dané kompozici odpovídá i rozvržení kapitoly - nejprve se budeme zabývat fázovým modelem procesu tvorby veřejných politik (*stage model* či *stage heuristics*) nebo také modelem cyklu veřejných politik (*policy cycle*). Ten představuje nejznámějšího a svého času i hegemonní zobrazení tohoto procesu. Fázový model byl postupně nahrazován propracovanějšími výzkumnými programy studia procesu tvorby veřejných politik, a tak si zde podrobněji představíme tři přístupy – rámec institucionální analýzy a rozvoje (*Institutional analysis and development Framework – IADF*), teorii tří proudů (*Multi-stream theory – MST*) a teorii advokačních koalic (*Advocacy coalitions framework – ACF*) –, které nám ukážou nejen příklady vůdčích výzkumných programů v této oblasti, ale také nám nastíní širší možných přístupů ke konceptualizaci této problematiky. Nejsou však zdaleka jedinými, a proto naši kapitolu zakončíme stručnějším výčtem dalších přístupů, kterými je možné zkoumat a znázorňovat proces tvorby veřejných politik.

Přístup první generace: Fázový model procesu tvorby veřejných politik jako základní výkladový rámec

Zabýváme-li se konceptualizací procesu tvorby veřejných politik, tak je potřebné nejprve se věnovat fázovému modelu, jenž představuje dominantní zobrazení procesu tvorby veřejných politik a je neopominutelnou složkou jakéhokoli pojednání o této problematice. V 70. a 80. letech se prosadil jako „paradigma“ disciplíny pod označeními jako konvenční znalost (*conventional wisdom*) či učebnicový přístup (*textbook approach*) a dodnes představuje asi nejvlivnější konceptuální rámec pro porozumění procesu tvorby veřejných politik (*policy process*), který vychází z tradice Lasswellovy *policy sciences*. Fázový model zdůrazňuje procedurální aspekt, podle něhož se daná politika navrhuje, prověřuje, provádí a někdy ukončuje. Charakteristicky rozděluje proces do série sousledných fází (obvykle nastolování agendy, formulace, rozhodnutí, implementace a evaluace) a probírá některé z faktorů ovlivňující proces v rámci každé fáze. Podstatné také je, že se stal předmětem významné „identické“ debaty v rámci disciplíny od konce 80. let.

³⁸ Jako podklad nám zde slouží paralela s upadajícími, dominujícími a stoupajícími přístupy (viz např. Clarke 2004).

V této části se nejprve zaměříme na konceptuální vývoj a následně na diskuzi o vhodnosti tohoto modelu pro studium procesu tvorby veřejných politik. Nebudeme se zde podrobněji zabývat jednotlivými fázemi, protože těm se věnují jiné kapitoly (viz kap. 3.2 až 3.5).

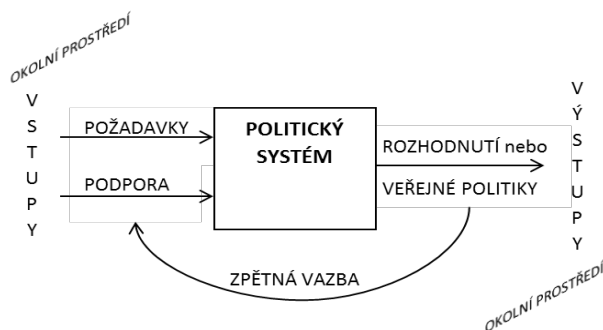
Dva impulsy pro rozvoj konceptualizace fázového modelu

Základy myšlení o fázovém modelu vychází ze dvou základních impulsů. První představuje vyústění Lasswellova promyšlení policy sciences, zejména jako částečné vyústění konceptu „poznání o procesu tvorby veřejných politik“ (*knowledge of the policy process*). Lasswell je formuloval jako jednu z operacionalizací představ, jak zlepšovat kvalitu vládnutí prostřednictvím zlepšování kvality informací poskytovaných „veřejné správě“ (*government*). Podle něj je možné vnímat proces tvorby veřejných politik jako lineární chronologické fáze dané veřejné politiky, jimiž by měla projít během svého „života“. S modelem by se mělo pracovat jako se součástí konceptuální mapy, která má poskytnout všeobecnou představu o hlavních fázích každého kolektivního jednání (Lasswell, 1971). Tato konceptualizace nám může, s jistým omezením, zhruba připomínat legislativní proces.

Konkrétně se Lasswell snažil formulovat chronologický lineární model procesu vývoje veřejných politik v rámci studia policy sciences jako proces rozhodování (*decision process*) (Lasswell, 1956 a 1963). V této své představě Lasswell konceptuálně vychází z „pěti logicky odlišitelných kroků“ při řešení problémů: 1) pocitu komplikovanosti či zmatenosti (*a sense of perplexity*); 2) definice problému (*the definition of a problem*); 3) identifikace alternativních řešení (*identification of alternative solutions*); 4) zvažování alternativních řešení s ohledem na jejich implikace (*consideration of alternative solutions in terms of their implications*); a 5) vyzkoušení alternativních řešení (*testing out of alternative solutions*), které formuloval jeho inspirátor pragmatik John Dewey v *How We Think* (1910) (podle Torgerson, 1995, s. 232). Samotný Lasswellův lineární proces rozhodování má sedm „fází“: 1) porozumění (*intelligence*); 2) prosazování (*promotion*); 3) nařízení (*prescription*); 4) vyvolání (*invocation*); 5) aplikace (*application*); 6) ukončení (*termination*); a 7) ohodnocení (*appraisal*) (Lasswell, 1956), a dle všeho představuje asi nejakceptovanější koncept z jeho přístupu policy sciences.

Druhý podstatný impuls pro studium procesu tvorby veřejných politik představuje behavioralismu a teorie politického systému Davida Eastona. Systémová teorie aplikovaná na studium politiky v podobě politického systému výrazně ovlivnila myšlení o politice a politických procesech. Model politického systému se stal jakýmsi paradigmatem této oblasti.

Schéma 3.2: Eastonův model politického systému



Zdroj: Easton 1957, s. 384.

Model politického systému Davida Eastona výrazně změnil myšlení o procesu tvorby veřejných politik. Zejména tím, že umožnil vložit zpětnou vazbu mezi konec a začátek chronologicky řazených vývojových fází veřejných politik. Přidáním zpětné vazby se z lineárního chronologického fázového modelu stává model cyklický. Ten se synonymicky nazývá „cyklus veřejných politik“ (*policy cycle*). Mimoto behavioralistický obrat 50. a 60. let přináší nejen důležité zdůraznění vědeckých standardů po vzoru přírodních věd jako základu badatelské práce, ale svou krizí na sklonku 60. let otevírá prostor pro konečné prosazení se studia veřejných politik jako plnohodnotné součásti zkoumání politiky (*policy turn*).

Dva směry rozvoje fázového modelu

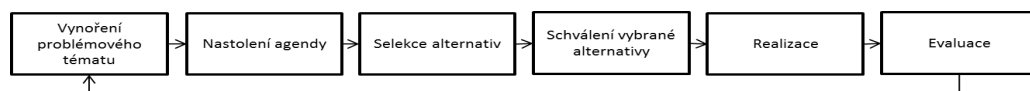
Teoretická konceptualizace fázového modelu se rozvíjela od konce 60. let a fázový model se postupně stával hegemonním výkladovým rámcem procesu tvorby veřejných politik. V rozvoji fázového modelu můžeme vysledovat dvě hlavní směry.

První se týká koncipování obecné teorie procesu tvorby veřejných politik. Toto zaměření na komplexní uchopení procesu se paradoxně potýká s problémem roztříštěnosti, protože téměř každý autor, který se potřeboval vyjádřit k této problematice, přicházel s vlastním rozdělením a pojmenováním fází.³⁹ Přesto zde vzniká několik děl, která je možné považovat pro tento směr za paradigmatická. Jedná se o *An Introduction to the Study of Public Policy* Charlese Jonese (1970), *Public Policy Making* Jamese Andersona (1975), a především *The Foundations of Policy Analysis* Garryho Brewera a Petera deLeona (1983). Význam těchto děl, která se stala oborovou klasikou, je dán tím, že ovlivnila výzkumné aktivity jedné generace badatelů, kteří studovali proces a jeho jednotlivé fáze.

39 Vcelku výstižně to ilustruje na příkladu srovnání přístupů několika autorů Fiala a Schubert (2000, s. 78).

Za vyvrcholení promyšlení fázového modelu můžeme považovat fázovým model Lasswellových žáků, Garryho Brewera a Petera deLeona (viz deLeon 1999, s. 29, pozn. 1), kteří do svého modelu promítají diskuze o souslednosti fáze ukončení a ohodnocení, v čemž můžeme vidět na konkrétním případě zahrnutí zpětné vazby z Eastonova modelu. Jejich model předkládá propracovaný koncept šesti fází: 1) iniciace (*initiation*); 2) estimace (*estimation*); 3) selekce (*selection*); 4) implementace (*implementation*); 5) evaluace (*evaluation*); a 6) terminace (*termination*) (Brewer a deLeon 1983).

Schéma 3.3: Fázový model procesu tvorby veřejných politik podle Birklanda



Zdroj: Birkland 2005, s. 215.

Druhý směr bádání, který se zdá být přínosnější pro studium veřejných politik, se zaměřuje na zkoumání jednotlivých fází procesu. Teoretické rozpracovávání fázového modelu odráželo akademické i praktické vlivy a začalo nabízet způsob, jak uceleně přemýšlet o veřejné politice nejen jako o teoretickém konceptu, ale i o praxi. Fázový model přinesl vcelku objektivní odlišování fází. Jeho propracování v 70. a na počátku 80. let přispělo jak k rozdělení velmi komplexního procesu tvorby veřejných politik do oddělených fází, tak stimulovalo některé vynikající výzkumy v rámci jednotlivých fází, jako např. iniciace (Cobb, Ross, a Ross 1976; Kingdon 1984; Nelson 1984; Polsby 1984), estimace (Rivlin 1971; Quade 1983; Weimer a Vining 1989; implementace (Pressman a Wildavsky 1973; Hjern a Hull 1982; Mazmanian a Sabatier 1983); evaluace (Suchman 1967; Titmuss 1971); terminace (Kaufman 1976; Iklès 1971) atd. (srov. Sabatier 2007a; deLeon 1999).

Rozvoj zájmu o jednotlivé fáze je možné dát do souvislosti se společenskou poptávkou po poznacích odpovídajících jednotlivým fázím. Například formulace a rozhodování v 60. letech (program Velké společnosti a Války proti chudobě v USA), implementace (problémy s realizací těchto programů na začátku 70. let), terminace (reakce na ropné šoky 70. let a nástup Nové pravice) a evaluace (od poloviny 70. let s nástupem *New Public Management*).

V současnosti panuje obecná shoda na tom, že fázový model představoval hegemonní výkladový rámec procesu tvorby veřejných politik v 70. a 80. letech. Postupem poznání v této oblasti je však tato konceptualizace stále silněji považována za překážku rozvoje disciplíny a porozumění studované problematice. Problémem se stává, že badatelé začali formulovat své interpretace procesu tvorby veřejných politik spíše

jako by to byl cíl než stav (*condition*), který se snaží popsat. Od konce 80. let je fázový model podroben výrazné kritice (především Nakamura 1987; Sabatier 1991; Sabatier a Jenkins-Smith 1993), která se stává identitotvornou pro tuto subdisciplínu (viz např. deLeon 1999).

Kritika a obhajoba fázového modelu

Kritika fázového modelu přichází především z oblasti studia implementace. Nejprve se ozývá Robert Nakamura (1987), který poukazuje na to, že fázový model nemůže být považován za paradigma, protože jednotlivé fáze vždy neodpovídají tomu, jak jsou definovány. Nicméně podstatnější a propracovanější útok přichází od Paula Sabatiera (1988, 1991), který tvrdí, že fázový model má výrazná omezení jako základ výzkumu a výuky, ale že rovněž opomíjí roli idejí ve vývoji veřejných politik. Sabatier podrobněji formuloval své výtky k fázovému modelu, či fázové heuristice (*stage heuristics*) - jak model označil spolu s Jenkins-Smithem v roce 1993.

Podle nich fázový model:

- vůbec nepředstavuje kauzální model, protože není vhodný ani pro predikci, ani indikování toho, jak jedna fáze vede k druhé;
- neposkytuje jasný základ pro empirické testování hypotéz, tj. není tak přizpůsobitelný jejich potvrzení, pozměnění nebo vyvracení;
- trpí deskriptivní nepřesností v kladení souslednosti fází;
- trpí neodmyslitelným „shora-dolů“ (*top-down*) zkreslením;
- nevhodně zdůrazňuje cyklus veřejných politik jako dočasnou jednotku analýzy, protože opomíjí koncept systému mezivládních vazeb;
- selhává při poskytování dobrého nástroje pro integraci rolí analýzy veřejných politik a na veřejné politiky orientovaného učení prostřednictvím procesu tvorby veřejných politik.

Fázová heuristika podle nich přežila svou užitečnost a potřebuje být nahrazena lepšími teoretickými konceptuálními rámci (Sabatier a Jenkins-Smith 1993).

Této kritice čelili zastánci fázového modelu. Například deLeon v jeho obhajobě poukazuje na přednosti a slabiny fázového modelu pro výzkumnou agendu *policy sci-*

ences. Model má podle něj samozřejmě svá slabá místa. Zprvce se jedná o zaměřenost badatelů pouze na jednu fázi. Dalším problémem je vnímání procesu tvorby veřejných politik jako striktně oddělených souborů aktivit. Slabinu také představuje vykreslování procesu jako nespojitého a episodického. V neposlední řadě jde i o naznačování zjednodušující linearit.

Na druhou stranu fázový model oplývá i nepopíratelnými přednostmi. Zprvce vnesl nový impulz do studia procesu tvorby veřejných politik oproti přístupům v klasické politické vědě (*politics*) a ekonomii. Dále odklonil výzkum veřejných politik od přílišného lpění na studiu veřejné správy a institucí, čímž pomohl racionalizovat novou na problém orientovanou perspektivu. Výhodou přístupu také bylo, že snadno dovolil explicitní začlenění sociálních norem a osobních hodnot do studia procesu tvorby veřejných politik (deLeon 1999).

Fázový model z těchto důvodů není mrtvý. Například Howlett s Rameshem přišli s úspěšným pokusem o syntézu a určitou „renesanci“ fázového modelu (Howlett a Ramesh 1995, 2003 a 2009 (s Perlem)). Pokusili se zkombinovat celistvé pojetí fázového modelu s přínosy zkoumání jednotlivých částí. Podle nich je vhodné používat vylepšený fázový model procesu tvorby veřejných politik zaměřený na sektorovou úroveň, a to z několika důvodů. Zprvce by se měl model zaměřovat na to, jakým způsobem subsystémy veřejných politik ovlivňují fungování cyklu veřejných politik. Zadruhé by měl model poskytovat nějaké vysvětlení, jak a proč aktivity mnoha politických aktérů uspořádaných v subsystémech veřejných politik směřují k všeobecnému vzorci „přerušované rovnováhy“ (*punctuated equilibrium*) dynamiky veřejných politik. Zatřetí, zaměření se na úroveň fází také umožní lépe uchopit komplexnost chování aktéra a dynamiky tvorby veřejných politik, což chybělo ve starších modelech. Začtvrté může být každá fáze procesu analyzována tázáním po otázkách týkajících se dotčených aktérů, institucí, nástrojů a idejí. Zapáté, pečlivé prozkoumání každé fáze cyklu a vypracování determinujících proměnných nám umožní vytvořit taxonomii typických stylů veřejných politik s významem pro mnoho oblastí aktivit veřejné správy (*government*). Podle nich taková analýza přispěje k rozvoji studia veřejných politik nejen tím, že poskytne vylepšený přehled aktivit v každé fázi procesu, ale i tím, že nabídne daleko lepší porozumění tomu, proč se veřejná správa (*government*) rozhoduje dělat to, co dělá, nebo nedělá (Dye) (Howlett a Ramesh 2003, s. 16-17).

Jejich pojetí také ideově navazuje na původní Lasswellovu představu, protože svou koncepci fázového modelu odvozují od konceptu „aplikovaného řešení problému“ (*applied problem-solving*), kde jednotlivé fáze odpovídají:

Tabulka 3.1: Fáze aplikované řešení problému a fáze politického cyklu

Fáze aplikovaného řešení problému (<i>applied problem-solving</i>)	Fáze cyklu veřejných politik (<i>stages in policy cycle</i>)
1. uznání problému (<i>problem recognition</i>)	1. nastolování agendy (<i>agenda-setting</i>)
2. návrh řešení (<i>proposal of solution</i>)	2. formulace veřejných politik (<i>policy formulation</i>)
3. výběr řešení (<i>choice of solution</i>)	3. rozhodování (<i>decision-making</i>)
4. uplatnění řešení (<i>putting solution into effect</i>)	4. realizace veřejných politik (<i>policy implementation</i>)
5. monitorování výsledků (<i>monitoring results</i>)	5. evaluace veřejných politik (<i>policy evaluation</i>)

Zdroj: Howlett, Ramesh, Perl 2009, s. 13.

V souhrnu můžeme konstatovat, že fázový model představuje pevnou součást studia veřejných politik. V současnosti se asi nejvíce prosazuje pět fází: nastolování agendy; formulace alternativ; rozhodování (*decision-making*); realizace (*implementation*); a evaluation (*evaluation*) (viz např. Jann a Wegrich 2007). Fázový model je dnes, i přes výraznou kritiku a formulaci propracovanějších výkladových rámců, stále dominantním zobrazením procesu tvorby veřejných politik. S ohledem na tyto okolnosti bychom jeho přínos měli vidět především v tom, že představuje vhodnou heuristiku pro práci s procesem tvorby veřejných politik, která nám umožňuje analyticky pracovat s touto složitou a komplexní oblastí (viz Howlett, Ramesh a Perl 2009; Araral et al. 2013). Důležité je také upozornit na to, že výkladový rámec fázového modelu přestává být dominantním výkladem procesu tvorby veřejných politik a je považován spíše za užitečnou heuristiku. Nicméně paradigma politického systému ztělesněné především cyklem veřejných politik zůstává i u nastupujících přístupů, kterými se budeme zabývat v kapitole 4.3.

Kontrolní otázky:

Z čeho vychází konceptualizace fázového modelu procesu tvorby veřejných politik?

Jaké jsou dva podstatné přínosy fázového modelu pro studium procesu tvorby veřejných politik?

Jaké jsou přednosti fázového modelu?

Jaké jsou slabiny fázového modelu?

Jaké jsou slabiny vnímání veřejné politiky jako procesu (cyklu)?

Vymezte konkrétní problém na obecní úrovni a identifikujte jednotlivé fáze jeho řešení

Mohou se podle vás některé fáze politického cyklu překrývat?

Co to znamená pojem „terminace“?

Doporučená literatura:

deLeon, Peter. 1999. The Stages Approach to the Policy Process. In Sabatier, Paul (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, s. 19–32.

Howlett, Micheal; Ramesh, M.; Perl, Anthony. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. 3rd ed. Don Mills (Ont.): Oxford University Press.

Parsons, W. *Public policy*. Edward Elgar publishing 2003. ISBN 1-85278-554-3 (vybrané části)

Sabatier, Paul (ed.). 1999a. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

3. 2. VYMEZENÍ VEŘEJNĚ POLITICKÝCH PROBLÉMŮ

Než začneme nějaký problém řešit, je dobré jej nejprve dobře vymezit. A to bývá ve veřejné politice (jak vědní disciplíně, tak i sociální praxi) kámen úrazu. Dunn (1988, s. 720) k tomu poznamenává: „*Analytici veřejné politiky selhávají častěji proto, že řeší špatný problém, než proto, že zvolí špatné řešení.*“ Další výklad začneme úvahou o problému jako takovém. Pokračovat budeme pojednáním o sociálním problému, o veřejně politickém problému a o jejich vztahu. Kapitulu uzavřeme charakteristikou procesů, které vedou k uznání veřejně politického problému.

Klíčová slova:

SOCIÁLNÍ PROBLÉM, VEŘEJNĚ POLITICKÝ PROBLÉM, UZNÁNÍ PROBLÉMU

Co je problém obecně?

Problém lze chápat jako **rozpor** mezi tím, jaké věci jsou a jaké chceme, aby byly. Ačkoli existence rozporu mezi současným stavem a stavem chtěným (požadovaným) je nutnou podmínkou pro existenci problému, není podmínkou jedinou. Další podmínkou je, aby rozpor ztělesněný v problému bylo **obtížné** překonat, protože mnoho záměrných aktivit směřujících k dosažení žádoucího stavu, které provádíme nelze označit jako problém, neboť jde v podstatě o rutinní činnosti nevyžadující žádné myšlenkové ani jiné úsilí. Další podmínkou je, aby tento rozpor byl natolik **důležitý**, že se stane součástí „agendy problémů“ a podněcuje úvahy o jeho řešení. Konečně poslední podmínkou je **řešitelnost** problému – musí být možné najít cesty k odstranění rozporu mezi tím, co je, a tím, co bychom chtěli. Nerealistické a nedosažitelné cíle, jakkoli nás mohou motivovat k jednání, zpravidla neoznačujeme za „problém“, ale spíše za „zbožná přání“.

Co je sociální problém?

Vymezení veřejně politického problému bylo a je značně ovlivněno poznatky a přístupy sociologie k sociálním problémům. V sociologii sociálních problémů tak lze odlišit minimálně dva hlavní přístupy: tradiční (též „objektivistický“) a konstruktivistický (též „subjektivistický“). Podle **tradičního pojetí** představují sociální problémy podmínky, které jsou a) dle vyškoleného a objektivního pozorovatele v nějakém smyslu nežádoucí, b) nějakým způsobem změnitelné (Mauss a Jenness 2000, s. 2759). **Subjektivistický přístup** vychází ze zcela odlišných epistemologických předpokladů než pojetí tradiční. Zjednodušeně řečeno, podle subjektivistického paradigmatu neleží sociální problémy v objektivní realitě, ale v subjektivním pohledu a vnímání lidí.

Určité sociální *podmínky* mohou být reálné (např. nezaměstnanost, nerovnosti atd.), ale *problémy* z nich dělá až individuální hodnocení, které není v těchto podmínkách samo přítomno. Podle tradičního přístupu tedy: „sociální problém vzniká při značném rozdílu mezi ideály společnosti a jejími skutečnými výsledky“, zatímco podle konstruktivistického přístupu „sociální problém vzniká, když značný počet lidí věří, že určité podmínky skutečně představují problém“. (Kerbo a Coleman 2006, s. 363):

Oba přístupy a vymezení ale mají své problémy (Petrušek 1996, s. 846). Výhodou subjektivistického pojetí je, že po výzkumníkovi nepožaduje stanovení společenského ideálu a společenského problému. Takové rozhodnutí činí „veřejnost“. Úskalí tohoto přístupu je ovšem v tom, že veřejnost je často neinformovaná a lehce manipulovatelná. V masové společnosti určitě nerozhoduje o tom, jaké téma se stane vážným sociálním problémem, samotná závažnost tohoto problému, ale spíše způsob prezentace stavu a událostí sdělovacími prostředky.

Námitkou objektivistů tak je, že pokud je za problém pokládáno to, co za něj subjektivně považuje většina lidí, vzniká nebezpečí formulování umělých problémů: některé podmínky mohou být formulovány jako problém zcela účelově, ačkoliv pro to nejsou žádné objektivní důvody (politicky motivovaná dramatizace určitých situací a napětí). Na straně druhé mohou být opomenuty podmínky, které jsou závažné (a mohou tak být lidmi i pocíťovány), ale nejsou jako problémy formulovány (např. proto, že lidé, kterých se daný problém týká, nemají schopnosti či moc prosadit svoje podmínky jako „problém“).

Konstruktivistické pojetí tedy velmi pomohlo v analýze procesů toho, jak jsou problémy konstruovány, nenabídlo ovšem odpověď na praktickou otázku, co již je, a co ještě není problém, a jak můžeme měřit závažnost určitého problému. Není tedy náhodou, že zatímco v dnešní akademické literatuře jednoznačně převažuje konstruktivistický přístup (buť v různých podobách), v sociální politice stále převažuje stanovisko, že některé sociální podmínky jsou sociálními problémy z *definice* (Mauss a Jenness 2000, s. 2764).

Někteří autoři se pokusili o sloučení obou soupeřících paradigmat. Podle Mausse a Jenness (2000) je ovšem takové sloučení nemožné, protože oba přístupy vycházejí z odlišných epistemologických východisek a studují odlišná témata. Z praktického hlediska je ovšem takové propojení velmi žádoucí. Praktici veřejné politiky potřebují znát jak od sebe odlišit závažné a méně závažné sociální problémy, tj. do jaké míry se daná konstrukce opírá o skutečné sociální podmínky. Potřebují vědět, do jaké míry mají danou sociální situaci učinit součástí politického procesu – **veřejně politickým problémem**.

Co je veřejně politický problém?

Lze říci, že sociální problém se stává veřejně politickým problémem v okamžiku, kdy s ním můžeme něco udělat prostřednictvím nástrojů veřejné politiky. Právě ona schopnost řešit daný problém je definičním znakem veřejně politických problémů u většiny autorů. Podle Dunna jsou (2003, s. 72) jsou: „*veřejně politické problémy jsou nerealizované potřeby, hodnoty či příležitosti pro zlepšení, které lze řešit prostřednictvím veřejných opatření*“. Také podle Wildavskyho (1979): „*...problém souvisí s jeho řešením; problém se stává problémem pouze tehdy, můžeme-li s ním něco udělat.*“

Příklad 3.1: Dětská obrna



Dětská obrna byla bez možnosti jejího účinného léčení závažným problémem zdravotním a sociálním. Veřejně politickým problémem se ale stala, až když objev účinné vakcíny umožnil účinnou prevenci samotného jejího vzniku. Zavedení povinného očkování všech dětí v dané populaci bylo hlavním nástrojem následně realizované veřejné politiky. (Volně podle Birkland 2006, s. 71 a Veselého 2009, s. 79)

Podobně vymezili problém Hisschemöller a Hoppe (2001, s. 50): „*Problém v policy analysis je nejčastěji chápán jako rozpor mezi tím, co existuje, a určitým normativně oceňovaným stavem, který může být řešen prostřednictvím státu nebo veřejného sektoru. Veřejně politické problémy nejsou nějaké objektivní jevy, protože lidé se navzájem liší v tom, které stavy a situace hodnotí jako nepříjemné či problematické. Problém je sociální a politický konstrukt. V těchto konstruktech jsou přitom formulovány jak fakta, tak hodnoty.*“

Stručněji řečeno, veřejně politický problém je: „*nepříjemný rozpor mezi normativním ideálem či aspirací na jedné straně a současným nebo budoucím stavem na straně druhé.*“ (Hoppe 2002, s. 308)

Z toho vyplývá, že problém má jak objektivní, tak subjektivní stránku a je složen ze tří prvků:

- etického standardu (tj. cílů a hodnot),
- současného či budoucího stavu,
- myšlenkové konstrukce propojující standard se situací a chápající jej jako rozpor, který je třeba překonat.

Takto se otevírá prostor pro hledání nástrojů a způsobů řešení sociálního problému prostředky veřejné politiky. První fázi veřejně politického cyklu jsme nazvali vymešováním a uznáváním veřejně politického problému. Vymešování veřejně politického problému je spíše poznávací úlohou pro analytiku, zatímco jeho uznávání představuje zadání především pro politiku (a – většinou zprostředkovaně – i veřejnost). I když bývá oboje v praxi propojeno, právě tak jako různá angažmá zúčastněných aktérů, bude vhodné vyložit je postupně.

Vymešování veřejně politického problému

S trochou nadsázky lze říci, že dobře vymešený veřejně politický problém je už zpola vyřešen. To je však úloha mnohem náročnější, než by se mohlo zdát na první pohled. Věděl to už Michael Polanyi (1958, s. 120): „Rozpoznat problém, který je řešitelný a stojí za řešení, je vlastně objev sám o sobě“.

Podle Veselého (2009, s. 65) označuje pojem **vymešování problému**:

„...záměrný i nezáměrný proces pojmenovávání, konkretizace a systematizace doposud nesourodých, rozptýlených či vágně pojmenovaných problémových situací a obtíží do podoby tvrzení o existenci problému, který je třeba řešit. Vymešování problému je tedy proces, kterým jsou vytvářeny a konstruovány problémy, a to jak na základě skutečných dat, tak na základě jejich subjektivního výkladu a interpretace.“

Součástí vymešování veřejně politického problému bývá i jeho strukturace, to je mapování různých aspektů určité oblasti a perspektiv, z nichž na něj lze nahlížet. Hledají se odlišné až protichůdné pohledy na problém. Výsledkem je určení povahy problému a míry jeho komplexnosti, někdy i strukturovaná sada problémů. Strukturace často obsahuje i alternativy a nástroje řešení.⁴⁰ Aktéři často formulují spíše řešení, než samotný problém. Strukturace problému je vždy do značné míry subjektivní, přičemž množiny problémů mohou být strukturovány různým způsobem. Proto ale musí probíhat systematicky a čerpat z empirické evidence (Veselý, Nekola, 2007). Výsledek strukturace odráží realitu tak, jak ji vidí aktéři.

Některé problémy se strukturují snadno, jiné mu velmi vzdorují (viz následující tabulka). Dobrá strukturace je jedním z předpokladů nalezení jejich účinného řešení. Analytik veřejné politiky bývá postaven před úlohu vyjádřit veřejně politický problém co nejstručněji, nejsrozumitelněji a nejpřesvědčivěji, aby mu porozuměli i ostatní aktéři, především politici a veřejnost (Veselý 2005; Veselý, Nekola 2007).

40 Tím jsou vytvořeny předpoklady pro přechod ke druhé fázi veřejně politického cyklu – k rozhodování.

To je také jeden z předpokladů, aby se vidění analytika mohlo uplatnit i v praxi. Poněvadž teprve praxe toto vidění přijme, alespoň k němu přihlédne, nebo jej ponechá bez povšimnutí.

Tabulka 3.2: Strukturovanost veřejně politických problémů

		Souhlas s korespondujícími normami a hodnotami	
		ano	ne
Jistota opírající se o relevantní poznání	ano	Dobře strukturovaný problém (například údržba silnic)	Středně strukturovaný problém – shoda o zdrojích poznání, neshoda o cílech (například potraty, euthanasie, či volební právo imigrantů)
	ne	Středně strukturovaný problém – shoda o cílech, neshoda o zdrojích poznání (například bezpečnost silničního provozu)	Nestrukturovaný problém (například dopravní přetíženost)

Zdroj: Veselý (2009) dle Hisschemöller a Hoppe (2001), upraveno.

Uznávání veřejně politického problému

Od poznaného veřejně politického problému nevede k jeho uznání cesta ani jednoduchá, ani přímá. Není výjimkou, že politici řeší usilovně méně naléhavou agendu, zatímco ty z hlediska veřejnosti nebo odborníků závažnější veřejně politické problémy zanedbávají nebo přímo ignorují. Jak tomu dochází? Návod, jak na takovou otázku odpovědět, nabízí teorie nastolování agendy.

Je-li veřejně politický problém nastolen, otevírá se tím cesta i k jeho uznání. To se odehrává v různých arénách. Rutinně například přijetím koncepce, programu nebo usnesení na půdě politických stran nebo vlády, přijetím nových zákonů, činností veřejných institucí, rozpočtovým opatřením či jejich kombinací.

Kontrolní otázky:

Jaký je rozdíl mezi sociálním a veřejně politickým problémem?

Je sociální problém vymezitelný značným rozdílem mezi ideály společnosti a jejími skutečnými výsledky nebo tím, čemu věří značný počet lidí?

Sociální problém nabývá na naléhavosti, ale není řešen. Proč se to stává – a jaké to může mít následky?

Proč se jen těžko nalézá shoda na tom, co je veřejně politický problém?

Kteří aktéři a jak se účastní vymezení veřejně politického problému a kteří aktéři a jak jeho uznávání?

Jak a proč souvisí strukturace veřejně politického problému s jeho řešením?

Doporučená literatura:

Birkland, T. A. Agenda Setting. In Fischer, F., Miller, G., Sidney, M. S. (Eds.). *Handbook of Public Policy Analysis*. New York : Taylor and Francis, 2006.

Dunn, W. N. *Public Policy Analysis : An Introduction* (3rd edition ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2003.

Veselý, A., & Nekola, M. (Eds.). (2007). *Analýza a tvorba veřejné politiky: přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON.

3. 3. FORMULACE POLITIK A ROZHODOVÁNÍ

Ve svém životě se rozhodujeme často. Ne vždy o tom ale přemýšlíme. Je tomu tak i ve veřejné politice. Dá se dokonce říci, že jak většina našich osobních rozhodnutí, tak i rozhodnutí veřejně politické povahy je rutinní – vyplývá z běžných osobních či institucionálních návyků, z rámce společenských konvencí a stereotypů.

Někdy se ale my i společnost ocitneme na křižovatce. A zde se začínají kupit otázky. Víme, kam směřujeme? Víme, jaká cesta bude ta nejlepší? Víme, jaké překážky se na ní mohou vyskytnout? Víme, kolik času a energie budeme muset vynaložit? Vydáme se tam sami, nebo s někým? A co nás čeká, až dorazíme do cíle?

Ve vědě se na poznávání rozhodovacích procesů specializují například kybernetika, teorie řízení, teorie her, správní věda. K objasňování rozhodování bezprostředně vázaného na praktické řídicí procesy také teorie managementu. Zde uplatníme především ta hlediska, která jsou přínosná při řešení veřejně politických problémů. Cílem kapitoly je porozumět fázi tvorby politiky a fázi rozhodování o tom, jak se politika uskuteční.

Klíčová slova:

FORMULACE POLITIKY, ROZHODOVÁNÍ, SUBSYSTÉM POLITIKY, RACIONALITA, INKREMENTALISMUS

Rozhodování: pojetí racionální nebo inkrementální?

Ještě než uvedeme základní přístupy k osvětlení procesu rozhodování při formulaci veřejných politik, zastavíme se u klíčové volby, charakterizované podle Lindbloma (1977) dvěma odlišnými pojetími veřejné politiky.

Pojetí 1: Společnost řízená rozumem. Tento přístup navazuje na osvícenskou tradici víry v rozum i na tezi marxismu o možnosti pochopit a využít mechanismy společenského pohybu. Vychází z optimistického předpokladu o lidských rozumových kapacitách. Sází na rozum elit, expertízu, vědecké poznání. Odpovídá se na otázku: „Co je nejlepší pro společnost?“ Základním regulativem, na který spoléhá, je osvícená správa.

Pojetí 2: Omezenost lidského poznání vede k inkrementálnímu rozhodování. Tento přístup je založen na uplatnění dvou konceptů: konceptu **omezené racionality** (*bounded rationality*) a konceptu **inkrementality** (*incrementalism*) politického procesu. Autor konceptu **omezené racionality** Herbert Simon tvrdí, že racionalita roz-

hodování je omezena dostupností informací, zvoleným způsobem uvažování, a časem. Tato omezení mohou zásadně ovlivnit výsledky celého rozhodovacího procesu. Další velikán našeho oboru, Charles Lindblom, jej doplňuje konceptem „**nespojitého vršení rozhodnutí**“ (*disjointed incrementalism*) jako pluralistické hry zájmů aktérů, která se realizuje ve vzájemných interakcích. Tvůrci politiky spolu vyjednávají, až když vyvstane veřejně politický problém. Rozhodování vychází z preferencí aktérů, je založeno na výsledcích jejich sociálních interakcí. Výsledný obraz je „**nějak si poradit**“ (*muddling through*). Aktéři místo velkých změn přijímají postupná opatření, která je přibližují ke sledovaným cílům s vědomím, že problém nelze nikdy poznat dokonale. Rozhodování je extrémně pluralistické a decentralizované. Rozmanitost jedinců a skupin je pozitivně hodnocena. Základními regulativy, na které se spoléhá, je trh, případně (nikoliv ovšem nezbytně) demokratické nástroje zprostředkování zájmů. Viz následující tabulka.

Tabulka 3.3: Typy politicko-ekonomických systémů

Politický systém → Ekonomický systém ↓	demokratický	autoritářský
tržně orientovaný	demokratický kapitalismus	země s fungujícím trhem, ale bez zaručených lidských a občanských práv
centrálně plánovaný	-----	socialistické země

Zdroj: Lindblom 1977, s. 161; upraveno.

Veřejná politika by nebyla vědní disciplínou, kdyby se nesnažila rozšiřovat možnosti uplatnění rozumu pro nalezení nejlepších řešení. Byla by ale zároveň (a právem) nařčena z útěku od reality, kdyby se tvářila, že vědecké poznání nemá své limity, za nimiž prostě – nevíme...

Smíšená metoda (*mix-scanning*) vychází z kritiky obou zmíněných pojetí jako jednostranných - a uplatňuje je obě (Etzioni 1967, Vickers 1965). „*Inkrementální a racionální přístup se vzájemně doplňují a představují alternativy, které pomáhají pochopit složitost rozhodovacího procesu a jeho mnohotvárnost.*“ (Malíková 2003, s. 77)

Možnosti změn veřejných politik

Být přehnaným optimistou, nebo naopak propadat skepsi tedy není na místě. Nahlédneme-li do historie, není obtížné uvést celou řadu příkladů, kdy se osvícenská racionalita (Pojetí č. 1) uplatnila. Pozitivně i negativně.



Příklad 3.2:

Pozitivní příklady: postupné rozšiřování společností garantovaných lidských práv: zrušení otroctví, zrušení nevolnictví, zavedení všeobecného volebního práva, osmihodinová pracovní doba, politika prezidenta Roosevelta New Deal jako reakce na hospodářskou krizi ve Spojených státech ve 30. letech 20. století, vznik Evropských společenství v roce 1957.

Odstrašující příklady: komunismus v kulturní symbióze s carským samoděržavím: politické procesy, pětileté plány hospodářského rozvoje.

Pojetí č. 2, které sází především na mechanismy tržního hospodářství, se po kolapsu sovětského bloku zdálo být natolik úspěšným, že to Francise Fukuyamu dovedlo na začátku 90. let až k předpovědi „konce historie“ jakožto soupeření různých sociálně-ekonomických systémů (1992, česky 2002). Předpokládal, že v budoucnu už nedostane žádné jiné společenské uspořádání historickou šanci na přežití. Následný vývoj jej ovšem posléze dovedl k jednoznačné revizi tohoto stanoviska, a naopak k úvahám o racionalitě správy veřejných záležitostí zprostředkované státem – tedy k příklonu k pojetí č. 1 (Fukuyama 2004).

Odložme emoce. Pojďme se podívat na rozhodovací situace v hledáčku obou pojetí, tedy v závislosti na stupni dostupného poznání.

Tabulka 3.4: Souvislosti úrovně znalostí s přístupem k rozhodování

Možnosti změn veřejné politiky		Přístup k rozhodování	
		INKREMENTÁLNÍ	NEINKREMENTÁLNÍ
Znalost problému a možností jeho řešení	ZNAČNÁ	Racionální rozhodování je možné v řešení přehledných veřejně politických problémů	Zásadní změna je možná. Nízké riziko selhání
	NEDOSTATEČNÁ	Většina řešených veřejně politických problémů se nalézá zde	Zásadní změna je možná. Vysoké riziko selhání

Zdroj: Hayes 1992, upraveno.

Struktura rozhodování

Jak víme, formulace veřejných politik a rozhodování o nich závisejí na vymezení sociálního problému (sociálních problémů). Posléze se zformulují veřejně politické alternativy jeho (jejich) řešení.⁴¹ „Formulace je zpravidla výsledkem kombinace tvořivého myšlení, dostupných informací, možných politických nástrojů a našich i cizích zkušeností.“ (Drhová, Veselý 2007, s. 256) Je také možné anticipovat důsledky přijetí různých politik, v předstihu je – často na základě sady předem připravených kritérií – hodnotit, a na základě toho se nakonec rozhodnout pro jednu z nich.

To je ovšem představa sama o sobě velmi abstraktní. Důležitý je rovněž společenský a situační kontext, v němž rozhodování probíhá, dostupná úroveň poznání dané problematiky, pravidla pravomocí, kompetencí a jednání, složení aktérů, střety jejich hodnot, způsoby jejich vyjednávání. Posouzení možných řešení není založeno pouze na tom, zda mají předpoklady zvládnout problém. Zároveň se musí brát do úvahy, zda jsou politicky průchodná a jak je prakticky provést (Majone 1975, 1989; Dror 1969).

Rozhodování v subsystémech veřejných politik

Rozhodování bývá omezeno na aktéry, kteří mají důvod zabývat se řešením daného veřejně politického problému - a zároveň disponují přístupem k němu. Na rozdíl od fáze vymezování problému, v níž se mohou angažovat i mnozí jiní, aktéři podílející se na rozhodování operují zpravidla v příslušném **subsystému veřejné politiky**.



Příklad 3.3: USA

Ve Spojených státech je takovým veřejně politickým subsystémem pole rozhodování o reformě amerického zdravotnického systému. Hlavní roli zde hraje prezident, Kongres a jeho příslušné výbory - a také Americká lékařská asociace, která po dlouhá desetiletí blokovala všechny pokusy vlády o rozšíření americké zdravotní péče tak, aby byla veřejně dostupná všem (tak jak je tomu ve všech ostatních vyspělých zemích světa). Důvod byl prostý: v liberálním americkém zdravotnickém systému mohli lékaři snadno maximalizovat své zisky. Nakonec se tuto reformu - po velkém úsilí a po řadě kompromisů - podařilo prezidentu Obamovi nastartovat až od ledna 2014.

41 Málodky je k dispozici jen jedno řešení; o jiných alternativách rozhodovatelé nicméně buď nevědí, nebo k nim zaujmou a priori odmítavý postoj.

Vliv subsystémů veřejných politik na rozhodování byl prokázán v řadě studií (např. Howlett 2002, Kingdon 1984). Podle Sabatiera jsou důležitým faktorem podporujícím nebo naopak limitujícím změny veřejných politik. Marsh a Rhodes (1992) a Zahariadis a Allen (1995) hovoří o soudržnosti a uzavřenosti subsystémů veřejných politik jako o důležitých okolnostech ovlivňujících tendence k novým inovativním řešením. Struktura subsystému je zásadní. Pokud je stále udržován status quo, lze z toho usuzovat, že do veřejně politického procesu jsou po velmi dlouhou dobu zapojeni stále stejní aktéři. Zkoumá se jejich otevřenost pro nové aktéry a pro nová řešení (Howlett, Ramesh 2003, s. 158).

V rozhodovacích procesech, kde ve vzájemných interakcích účastníci prosazují své preference, hraje mimořádně důležitou úlohu faktor „závazku“, v němž se aktéři dokáží vzájemně věrohodně zavázat k určitému akceptovatelnému budoucímu chování. To z toho důvodu, že: *„...zvyky, návyky, tradice a další preference, které jsou přímo závislé na minulých volbách, částečně řídí, a tím předvídatelně určují budoucí chování. Zvyky a jim podobné mohou být vskutku dobrými substituty dlouhodobých smluv a jiných explicitních závazkových mechanismů.“* (Becker 1997, s. 176) To však není ani jednoduché, ani jednoznačně předvídatelné. Proto zde hraje velkou (někdy dokonce klíčovou) roli míra důvěry mezi rozhodovateli.

Příklad 3.4: Rozhodovací model „věžňovo dilema“



Rozhodovací model věžňovo dilematu uvažuje hru dvou věžňů podezřelých ze společného spáchání trestného činu. Oba mají dvě možné volby - buď čín svést na druhého, nebo mlčet - přičemž každý musí učinit svou volbu bez znalosti volby druhého hráče. Pravidla hry jsou taková, že pokud budou oba mlčet, bude jejich trest minimální. Pokud oba obviní toho druhého, podělí se společně o vyšší trest. Pokud ale jeden bude mlčet a druhý jej z onoho činu obviní, žalobník vyvázne zcela bez trestu, zatímco jím obviněný spolupachatel dostane trest nejvyšší.

Takto je možno analyzovat a ilustrovat nejrůznější interakce rozhodujících se aktérů, především jejich kooperativního a nekooperativního chování a jeho důsledků (Axelrod 1984, 1997).



Příklad 3.5: Jedna z příčin čínského hospodářského zázraku

Fukuyama (1995) upozornil na to, že nízké transakční náklady malých čínských rodinných firem, kde se většina vnitrofiremních operací odehrává neformalizovaně, neboť si členové rodiny důvěřují, vede k jejich úspěchům v konkurenci s firmami z jiných kulturních okruhů.

Rozhodnutí o veřejné politice obvykle zahrnuje:

- charakteristiku cíle (cílů), kterého (kterých) má dosáhnout;
- vymezení dotčené populace;
- určení odpovědnosti za její realizaci: kdo, co, kdy, jak, s jakými zdroji a omezeními;
- strukturu implementace (výběr nástrojů a způsoby, jakými bude zajištěn proces její realizace);
- zdůvodnění její potřeby.

V posledních letech se stále více (nikoli však vždy) prosazuje i hodnocení jejich dopadů.

Veškerá rozhodnutí uskutečněná ve výkonu veřejné správy musejí mít právní základ a jejich obsah musí odpovídat právu. Rozhodnutím o veřejné politice může být i samotné přijetí zákona nebo nařízení, neboť mění pravidla chování aktérů. Vyvstanou-li pochybnosti, řeší se v rámci správního soudnictví.

Aktéři rozhodování

Ve veřejné politice založené na demokratických principech se na rozhodování podílejí **především** tři hlavní subjekty: **politici** (o nichž se předpokládá, že zastupují diferencované zájmy **občanů**), **úředníci** a **odborníci**. Kromě nich vstupují do rozhodovacího procesu i pracovníci veřejných a sociálních služeb, místní občanské elity, zástupci zájmových skupin (Winkler 2007), lobbisté (viz dále), případně další aktéři. Podrobněji byli jednotliví aktéři představeni v kapitole druhé, následující pasáž jen rekapituluje dílčí poznatky.

Politici jsou technologové výkonu moci. Očekává se od nich, že budou dovedně a účinně obhajovat a prosazovat zájmy svých voličů, programy stran, které zastupují,

a respektovat přitom zákonná omezení. V politické soutěži a souhře takto mohou, spolu s ostatními politiky, prosazovat i *zájmy veřejné*. Politici mají rozhodující slovo v *nastolování agend*. **Státníci** se od politiků odlišují tím, že kromě uvedených dispozic jsou schopni srozumitelně vyjádřit „potřeby doby“ (které mohou, ale také nemusejí souznít s *veřejnými zájmy*) a díky svým vůdcovským kvalitám o nich dokážou přesvědčit rozhodující část aktérů a veřejnosti.

U **úředníků** se předpokládá technická znalost a uplatňování procedur, kterými jsou rozhodnutí připravována a přijímána a posléze na základě politického rozhodnutí i realizována (například při zpracování návrhu nového zákona nebo v tvorbě rozpočtu). Fakticky se těchto procesů sami aktivně účastní a ovlivňují je.⁴²

Odborníci většinou disponují hlubší znalostí povahy sociálních problémů i způsobů jejich řešení nástroji veřejné politiky. Bývají těmi, kteří se sice na veřejnosti objevují málokdy, mají však velký vliv na konečnou podobu zvoleného řešení.⁴³ Ať už ve vymezení alternativ řešení veřejně politického problému, v hodnocení jejich možných dopadů či v procesu výběru jedné z nich.

Zatímco odborníci přispívají k procesu rozhodování dostupnými poznatky, politici do něj vnášejí své priority. Poznatky mohou být solidní nebo chatrné, cíle politiků si mohou být blízké nebo se mohou i diametrálně rozcházet. To se odráží i v rozhodovací situaci.

Tabulka 3.5: Rozhodovací situace

Souvislosti konfliktnosti poznání a cílů v rozhodování		Cíle	
		KONFLIKTNÍ	SDÍLENÉ
Povaha poznání	KONFLIKTNÍ NEBO SPORNÁ	Běžné inkrementální rozhodování (převažuje přístup 2)	Problém nedostatečné báze poznání (převažuje přístup 2)
	KONSENSUÁLNÍ	Problém konfliktu hodnot (převažuje přístup 2)	Podmínky pro racionální rozhodování (převažuje přístup 1)

Zdroj: Hayes 2001, upraveno.

Občané se ve volbách čas od času podílejí na výběru politiků; pokud se jim to nezdá být dostačující, mohou se mezi volbami angažovat v organizacích občanského sektoru, ve veřejných rozpravách nebo i přímo (viz tabulka).

42 Viz úspěšný britský televizní seriál „*Ano, pane ministře*“ (Lynn, Jay, 2002, 2003).

43 Především v této fázi, ve fázi rozhodování, mohou svoje znalosti uplatnit (a v posledních letech se častěji uplatňují) právě analytici veřejné politiky, případně poradenská centra.

Lobbing

Lobbing je činnost, specializovaná na ovlivnění rozhodování ve prospěch specifických zájmů. Podle Encyklopedie Britannica jde o „*jakýkoli pokus jedinců nebo zájmových skupin soukromého charakteru ovlivnit rozhodování vlády; ve svém původním významu zmiňován jako snahy ovlivnit hlasování zákonodárců v kuloárech (lobbies) zákonodárné komory parlamentu.*“⁴⁴ Tuto definici je nutno doplnit konstatováním, že advokační organizace občanského sektoru jsou sice soukromé, ale mohou prosazovat nejen skupinové zájmy (vzájemně prospěšné organizace občanského sektoru), ale i zájmy veřejné (obecně prospěšné organizace občanského sektoru).



Příklad 3.6: Lobbing regulovaný a neregulovaný

V USA je lobbing regulován zákonem už od roku 1946. Později se přidaly i některé jiné, především evropské země. Například Velká Británie reguluje zákonem chování poslanců ve vztahu k lobbistům a britská Asociace profesionálních politických konzultantů - lobbistů reguluje jejich činnost formou etického kodexu. Přestože je v České republice lobbing přijímán veřejností se značnou nedůvěrou (a označení „lobbista“ vyvolává sám o sobě silné negativní asociace), návrhy na právní úpravu lobbingu v parlamentu už několikrát neuspěly. Že by za tímto váháním bylo možno rozeznat zájmy lobbistů i lobbovaných? Lobbing se tak snadno zvrhává: „*v nepřípustné a nekontrolované ovlivňování rozhodovacích procesů*“ (Říha 2012, s. 86).

V naprosté většině rozhodovacích situací si aktéři nejsou rovni. Někteří aktéři se dokonce mohou ocitnout v tak privilegované pozici, že se bez jejich souhlasu nemůže dané rozhodnutí vůbec uskutečnit.

Překonání ideového konfliktu mezi všemi aktéry je téměř nemožné. „**Překrývající se konsensus**“ (*overlapping consensus*), který přesto umožňuje přijmout rozhodnutí, nastává tehdy, existuje-li společné hodnotové pozadí, jež je schvalováno všemi hlavními náboženskými, filosofickými a morálními naukami, jež se v dané společnosti uplatňují od jedné generace k druhé (Rawls 1987, 1989). Nejde o to, aby jedna z konfliktních alternativ vyhrála, ale aby bylo nalezeno řešení, které ukončí všechny konflikty (Richardson, Kimber 1978). Jak poznamenal bývalý dlouholetý ministr zahraničních věcí USA Henry Kissinger: „*Testem (úspěšné) veřejné politiky není absolutní spokojenost, ale vyvážená nespokojenost.*“

44 Citováno podle <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/345407/lobbying> (7.4. 2014).

Koho se rozhodnutí dotýká?

Každé rozhodnutí ve veřejné politice mění životní podmínky lidí. Na ty, kterých se dotkne, dopadá diferencovaně. Málokdy se podaří koncipovat veřejnou politiku tak, aby všem pomohla a na nikoho nedopadly její negativní důsledky. Politici proto pečlivě zvažují, jaké změny se nakonec rozhodnou podporovat:

„Vzhledem k tomu, že veřejné politiky byly a jsou stále častěji užívány k politickým a ideologickým účelům spíše než k nalezení nejlepších způsobů řešení sociálních problémů, měli by analytici veřejné politiky důkladně studovat ne výlučně jejich racionalitu, ale také to, kdo a co dostane, kdo vyhraje a kdo prohrává, či image je příkrášlena a kdo je naopak očerňován, a jaké signály jsou (touto politikou) vysílány směrem k dotčené populaci a k širší veřejnosti.“ (Schneider 2013, s. 227)

Tabulka 3.6: Obraz různých sociálních skupin ve veřejném mínění

Typologie populace dotčené veřejnou politikou		Skupiny	
		„ZASLOUŽILÉ“	„NEZASLOUŽILÉ“
Politický vliv	VELKÝ	pilní, vytvářející společností akceptované hodnoty	nečestní hrabivci
	MALÝ	dobří, ale slabí, bez pomoci	deviantní, líní, nebezpeční

Zdroj: Schneider 2013, upraveno.

Ve veřejně politickém rozhodování je kromě zájmů přímo angažovaných aktérů nutno brát do úvahy i zájmy těch, kteří se tohoto rozhodování přímo účastnit nemohou.

Příklad 3.7:

Děti, matky - samoživitelky, lidé s duševním onemocněním, zvířata a rostliny.

To je obzvláště patrné tam, kde chceme uplatnit kritérium udržitelného způsobu života, které musí respektovat i zájmy generací dosud nenarozených. Tím nabývají na významu poznávací předpoklady strategického rozhodování s perspektivou ne měsíců, nýbrž let a desetiletí.



Strategické rozhodování

Strategické rozhodování se neobejde bez výzkumu možných budoucností, bez systematické analytické, ale nutně také **prognostické aktivity**. Na potřebu takového přístupu k přípravě veřejně politických rozhodnutí ve světovém měřítku upozorňuje zpráva Římského klubu (Dror 2003); kapacitami strategického vládnutí v České republice se zabývá publikace Potůčka a kol. (2007) a strategickým řízením publikace Ochrany (2010).⁴⁵



Příklad 3.8: Jak rozhodovat strategicky

Rozhodování s respektováním delšího časového horizontu důsledků našich rozhodnutí vychází z identifikovaných sociálních a veřejně politických problémů a zahrnuje:

- analýzu a prognózu relevantních vnitřních a vnějších faktorů;
- vymezení dlouhodobých cílů;
- definování prostředků k jejich dosažení;
- vymezení pravomocí a odpovědnosti zúčastněných aktérů;
- generování alternativ řešení a výběr jedné z nich na základě stanovených kritérií;
- harmonogram postupových kroků (trajektorie realizace) přijatého rozhodnutí.

Strategické rozhodování se samozřejmě týká i životního běhu nás již narozených, neboť může ovlivnit náš budoucí život také v horizontu celých desetiletí. Zvláště v podpoře našeho zdraví, vzdělání nebo zabezpečení ve stáří...

Kontrolní otázky:

Jak vysvětlíte skutečnost, že i sebelépe připravená veřejná politika může nakonec selhat?

Objasněte, jak souvisí omezenost lidského poznání s nespojitým vršením rozhodnutí!

⁴⁵ Tvorbě vizí a strategií pro Českou republiku se od roku 2000 systematicky věnuje Centrum pro sociální a ekonomické strategie UK FSV (<http://www.ceses.cuni.cz>). Kromě již výše uvedených publikací vydalo také řadu dalších studií. Srovnej Vize (2001), Průvodce (2002), Frič, Veselý (2010), Potůček (2003, 2005, 2007, 2010), Potůček, Mašková (2009), Potůček, Musil, Mašková (2008).

Proč je předpoklad racionálního řízení lidských záležitostí tak silný, že je jeho plné uplatnění v rozhodování téměř vyloučeno?

Co je to subsystém veřejné politiky a jak souvisí s procesem rozhodování?

Rozhodnutí o veřejné politice: co obvykle zahrnuje a proč?

Charakterizujte hlavní aktéry rozhodování a jejich role.

Jaké jsou typické formy demokratického zprostředkování zájmů?

Co je to strategické rozhodování, proč je potřeba, a jaké složky zahrnuje?

Doporučená literatura:

Colebatch, H. K. 2005b. *Úvod do Policy*. Brno: Barrister & Principal.

Ochrana, F. (ed.) 2010. *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Praha: Matfyzpress.

Potůček, M. et al. 2009. *Strategic Governance and the Czech Republic*. Praha: Karolinum.

3. 4. IMPLEMENTACE

Implementace neboli uskutečnění či realizace stanovených cílů politiky. S trochou nadsázky je právě implementace tou fází politiky, kde se pokazí všechno, co se nestihlo pokazit dříve. Než však onu nadsázku přijmeme za vlastní je potřeba pochopit význam implementace, mnohoznačnost tohoto pojmu i jeho širší souvislosti. Cílem této kapitoly je vysvětlit význam této fáze politického cyklu, ukázat hlavní přístupy ke zkoumání procesu implementace a napomoci k hlubšímu proniknutí do této problematiky.

Nastolení pojmu implementace a impuls k systematickému zkoumání dala studie Pressman a Wildavsky (1973), která ukázala, k jakému selhání mohlo dojít při realizaci programu, se kterým téměř všichni souhlasili, měl dostatečnou finanční podporu, a přesto splnil jen velmi málo cílů, pro které byl ustanoven. Ačkoliv otázky spojené s úspěšností realizace nějaké politiky či programu byly jistě předmětem úvah nepochybně i dříve, rozvoj zájmu o implementaci je spojován právě s touto přelomovou studií.

Klíčová slova:

IMPLEMENTACE, IMPLEMENTAČNÍ DEFICIT, TOP-DOWN, BOTTOM-UP

Pojem implementace a jeho souvislosti

Implementace jako pojem není jednoznačně chápán. Hlavní příčina rozdílnosti v chápání tohoto obsahu leží ve výchozích přístupech, které jsou často diametrálně velmi odlišné. Winkler (2002) uvádí, že samotný **pojem implementace** lze chápat dvěma způsoby:

- Implementace jako *stav uskutečnění*; předpokládá se, že se veřejný program realizuje v rámci nějaké posloupnosti činností. Předpokládá se, že vliv na cíle mají největší tvůrci programu a s postupem fází tento vliv slábne
- Implementace jako *proces realizace* veřejného programu je definován jako výsledek vzájemných vztahů a interakcí mezi aktéry celého procesu. Na povaze vztahů mezi aktéry pak závisí výsledky programu.

Je zřejmé, že tato dvě odlišná pojetí korespondují s rozdílnými přístupy k veřejné politice, což lépe ukazuje následující tabulka.

Tabulka 3.7: 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: Pavlík, 2010.

Implementace a její efektivnost

Není možné zabývat se analýzou procesu implementace a hodnocením příčin vzniku implementačního deficitu bez pojmového vymezení vztahu mezi implementačním deficitem⁴⁶ a efektivností procesu implementace. 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 efektivnost.

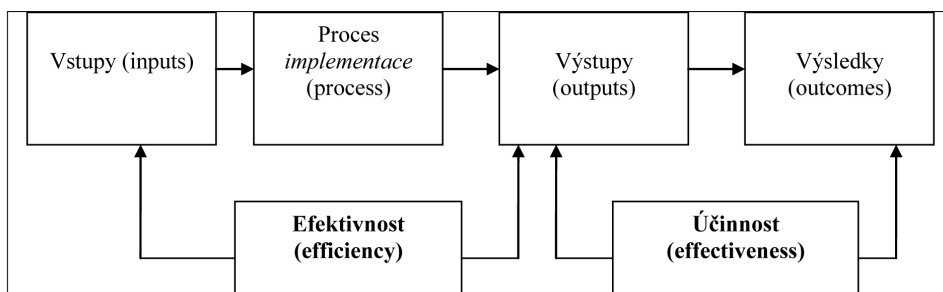
Pojem efektivnosti poměrně často vychází z konceptu „paretovské efektivnosti“. Například Peková (2002) uvádí, že: „*Ekonomické rozhodnutí je efektivní tehdy, když nemůže nastat změna, při níž by některý subjekt získal, aniž by jiné něco ztratily*“. Samuelson a Nordhaus (2008) pak definují efektivnost jako: „*takové použití ekonomických zdrojů, které přináší maximální úroveň upokojení dosažitelnou při daných vstupech a technologii*“.

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, Stein a kol. 1968), 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. 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.

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

Schéma 3.4: Vztah mezi pojmy efektivnost a účinnost



Zdroj: Matheson 2001 [online], upraveno autorem.

Problematika „efektivnosti“ je nepoměrně složitější, než jak naznačuje výše uvedený text, nicméně, pro prvotní pochopení postačí. Když posuzujeme „efektivnost“ procesu implementace můžeme tedy vztáhnout hodnocení k zamýšleným výstupům (*outputs*) nebo výsledkům (*outcomes*). Je zřejmé lze efektivně splnit špatně stanovené cíle a tedy nedosáhnout žádaného výsledku. Rovněž můžeme předpokládat, že dosáhnout „**dokonalé implementace**“, tedy stavu, kdy bylo splněno bezezbytku vše, jak bylo zamýšleno a to bez vedlejších efektů, je v podstatě nereálné. Termín „**úspěšná implementace**“ potom znamená, že hlavní cíle byly splněny i když to mohlo být částečně neefektivní nebo mohlo dojít vedlejším nezamýšleným efektům.



Příklad 3.9:

Zamyslete se nad „úspěšností implementace“ tzv. S-karty. Jaký je vztah mezi uvedením karty v platnost a vyřešením problému pro který byla karta zavedena?

Přístupy k analýze implementačního procesu

Tyto přístupy vycházejí z praktické snahy poznat proces implementace, přičemž oba spojuje snaha o identifikaci klíčových faktorů, resp. stanovení podmínek, kdy by měl být proces implementace úspěšný (tedy cíle splněné). Z hlediska vývoje se v odborné literatuře prosazoval dříve přístup první shora-dolů (*top-down*). Od počátku 80. let minulého století se začínají procesy implementace analyzovat také metodou zdolana-horu (*bottom-up*). V následné fázi se začal prosazovat tzv. syntetizující přístup, který snažil spojit části obou přístupů dohromady. Případně se dále rozvíjely alternativní přístupy, které akceptovaly další prvky při analýze procesu implementace.

Přístup shora-dolů (top-down)

Historicky nejstarší přístup vychází zjednodušeně z předpokladu, že cíle stanovené hierarchicky nejvyšší jednotkou by měly být splněny. Van Meter and Van Horn (1975, s. 44) uvádí: „... *studium implementace testuje faktory, které přispívají k realizaci nebo nerealizaci cílů politiky*“. V top-down přístupu je politika jednoduše formulována rozhodovateli a následně přenesena hierarchicky směrem dolů k těm, kteří ji implementují. Většina z prvních top-down analýz byla motivována snahou poskytnout tvůrcům politiky nějaký návod či doporučení, jak by měly být politiky utvářeny, aby měly větší šanci na úspěch.

Analýza začíná u tvorby rozhodnutí vládních úředníků a potom hledá, podle Winkler (2002), odpovědi na následující otázky:

- V jakém rozsahu byly aktivity implementujících úředníků a cílových skupin konzistentní s cíli a procedurami navrženými a předepsanými od tvůrců rozhodnutí na „centrální“ úrovni?
- V jaké míře bylo dosaženo plánovaných cílů? To znamená, do jaké míry byly výstupy a výsledky programu konzistentní s těmito cíli?
- Jaké byly hlavní faktory, které ovlivnily výstupy a výsledky programu? Zkoumají se přitom faktory, ovlivňující implementaci oficiálního programu, stejně jako faktory a podmínky, ovlivňující neočekávané a neplánované výstupy programu.
- Jakým způsobem byl politický program korigován na základě průběžných informací?

V rámci výzkumu, který byl proveden v 80. letech, byl identifikován **soubor podmínek, který je nezbytný pro efektivní implementaci**. (Mazmanian a Sabatier 1989)⁴⁷:

- Musí existovat jasné a konzistentní cíle, které poskytují minimálně základní kritéria pro vyřešení konfliktu cílů.
- Musí být identifikovány základní faktory a kauzality, které ovlivňují politiku a implementující úředníci musí mít dostatek pravomocí nad „cílovou skupinou“.
- Struktura implementačního procesu musí maximálně směřovat k tomu, aby chování implementujících úředníků i cílové skupiny směřovalo ke splnění cílů. Toto zahrnuje i zajištění podpory ostatních subjektů politiky, dostatek finančních zdrojů, podporu vlády, apod.

47 Přeloženo a upraveno autorem.

- Implementující úředníci musí mít dostatek manažerských a politických dovedností a současně musí podporovat stanovené cíle.
- Politika musí být podporována klíčovými exekutivními i zákonodárnými aktéry (za současné neutrality nebo podpory ze strany soudů).
- Základní cíle během doby realizace nesmí být narušeny konflikty s ostatními politikami nebo změnami relevantními socioekonomickými podmínkami, což by způsobilo oslabení kauzální teorie nebo ztrátu politické podpory.

Letmý pohled na uvedené podmínky naznačí, že jejich splnění, respektive současné splnění je velmi problematické. Od kritiky přístupu top-down se proto posléze formulují alternativní či doplňující přístupy k implementaci. Top-down přístup, však zůstává užitečný především tam, kde se hodnotí jasně definovaný program a kde je jasná hierarchická struktura od centra k podřízeným jednotkám. Podle Mazmanian, Sabatier (1989) lze přístup top-down využít i přesto k hodnocení efektivnosti. Přichází s konceptem „prostoru přípustnosti“ (*acceptability space*) vyznačeného průnikem řad přijatelných hodnot každé z mnoha hodnocených dimenzí. „Sabatier dále souhlasí se zjištěním Van Metera a Van Horna (1975), že pravděpodobnost efektivní implementace je nepřímo úměrná rozsahu předpokládané a plánované odchylky od status quo ante“⁴⁸.

Z toho nepřímo vyplývá základní charakteristika top-down přístupu, totiž předpoklad, že je možné dosáhnout přinejmenším „úspěšné“ implementace. Je tedy nutné pouze vyzkoumat, za jakých podmínek a co způsobuje pozorovanou odchylku od stanovených cílů. Diametrálně odlišný přístup k tomuto východisku má pak řada kritických přístupů vyvíjených v dalších obdobích.

Klíčové na top-down přístupu je jeho racionalita: problém-návrh, řešení-uskutečnění, řešení-vyřešený problém. Současně za tím můžeme vidět ještě jednu rovinu a to vztah volič jeho hlas versus politik a jeho slib co udělá. Racionalita hlas za slib logicky vede k očekávání splnění slibu tj. uskutečnění politiky. Ve chvíli kdy se cíle politiky neuskuteční, vzniká implementační deficit – toto je odlišný pohled od přístupu bottom-up.

Přístup zdola-nahoru (bottom-up)

Tento přístup se zaměřuje, jako protiklad k metodě shora dolů, na jednotlivé politické aktéry a jejich vliv na úspěšnost implementace. Winkler (2002, s. 72) charakterizuje východiska tohoto přístupu jako:

48 Citováno podle Winkler (2002, s. 70).

- Identifikace sítě účastníků zapojených v poskytování služby v jedné či ve více místních oblastech.
- Zkoumání jejich cílů, strategií, aktivit a kontaktů.
- Využití zjištěných kontaktů jako prostředku pro identifikaci lokálních, regionálních a národních aktérů zapojených do plánování, financování a provádění vládních i nevládních programů.

Tato metoda při analýze nezačíná vládním programem, ale problémy, které jednotliví aktéři pociťují a strategiemi vytvořenými pro jejich řešení. Tento přístup umožňuje zjišťování všech účinků programu, jinak řečeno nekonfrontuje výsledek pouze s výchozími cíli. Hjern ⁴⁹ konstatuje, že: „Cílem „cvičení“ prováděných Mazmanianem a Sabatierem je napomoci federální vládě a státu vytvořit lepší kontrolu veřejné administrativy. To však není nezbytné pro zabezpečení efektivní implementace“.

Bottom-up přístup klade nově důraz na politiku jako na dynamický proces chápání cílů, aktérů i faktorů jako dynamického prvku činí v čase nemožným požadavek na splnění exaktně formulovaných cílů. Barrett a Fudge (1981) považují za nemožné přísné oddělení fáze formulace politiky od její implementace a stejně tak oddělování aktérů politiku formulujících od aktérů politiku implementujících.

Slabou stránkou tohoto přístupu se dále může stát přílišné přeceňování vlivu jednotlivých aktérů a periferie (ve vztahu k centru). Podle Winkler (2002) je použití tohoto přístupu výhodné tam, kde se na implementaci programu podílí větší množství mocensky nezávislých institucí, případně tam, kde neexistuje jednoznačná legislativní úprava daného politického procesu.

Syntetizující přístupy

Tyto přístupy využívají poznatky obou prve zmíněných směrů s tím, že jednotliví autoři se v metodách a postupech odlišují. Implementace je zde chápána jako „systémové řízení“ nebo jako „byrokratický proces“. K systematickému utřídění syntetizujících přístupů může posloužit členění navržené Lanem (2000) a doplněné a upravené do následující tabulky.

Přehled v tabulce slouží především jako demonstrace širokého spektra přístupů jednotlivých autorů. Hlubší představení jednotlivých přístupů jde nad rámec učebního textu a leze jej doplnit studiem původních pramenů.

49 Hjern (1982) – citováno podle Hill, Hupe (2003, s. 54).

Tabulka 3.8: Klasifikace přístupů k implementaci

Přístup	Třídění	Představitelé
Top-down	Implementace jako dokonalá administrace	(Hood 1976)
	Implementace jako management politického programu ⁵⁰	(Sabatier, Manzmanian, 1979)
Bottom-up	Implementace jako evoluce cílů	(Wildawsky a Majon, 1978)
	Implementace jako proces učení	(Brown, Wildawsky, 1983)
	Implementace jako struktura	(Hjern, 1982)
	Implementace jako výsledek	(Barrett a Fudge, 1981)
Syntetizující přístupy	Implementace jako perspektiva	(Williams, 1980)
	Implementace jako politický symbol ⁵¹	(Barret a Fudge, 1981)
	Implementace jako vyjednávání koalic	(Sabatier 1986)
	Implementace jako mnohoznačnost	
	Implementace jako zpětné mapování	(Elmore)

Zdroj: Sestaveno autorem podle klasifikace Lane (2000).

Komparace přístupů k implementačnímu procesu

Smyslem následující komparace je demonstrovat šíři i vzájemnou protichůdnost hlavních přístupů ke zkoumání procesu implementace. Ačkoliv v současnosti převažují syntetizující přístupy (založené na bottom-up základech), je nutné zdůraznit, že i top-down přístup, respektive syntetizující přístupy z něj vycházející, má stále své zastánce. Ačkoliv může být těžiště zkoumání přeneseno směrem k chování jednotlivých aktérů, k vyjednávání či k vytváření politických sítí, neznamená to, že původní otázky nastolené top-down přístupem jsou již zodpovězeny. Pokud vláda výměnou za hlasy voličů přislíbila konkrétní podobu politiky či splnění nějakých cílů, pak případné nesplnění tohoto závazku by nemělo být apriori ignorováno, resp. by neměl být tento stav považován za přirozeně neměnný či žádoucí.

50 Vycházeno z překladu Winkler (2002, s. 80).

51 Vycházeno z překladu Winkler (2002, s. 80).

Tabulka 3.9: Komparace základních přístupů ke zkoumání procesu implementace

	Top-down	Bottom-up	Syntetizující přístupy	Modely vyjednávací a evoluční modely
Hlavní cíl	Dosažení cílů stanovených „v centru“	Zjistit jak se stane, že jsou politiky implementovány	Proměnlivý, spíše dosažení hlavních idejí politiky, než přesně daných cílů	Vysvětlit politiku jako produkt vyjednávání mezi aktéry, kteří sledují své zájmy
Hlavní hledisko (klíčový aktér)	Vláda (jiný aktér stojící nejvýše v hierarchii)	Street-level byrokracie	Vláda i ostatní aktéři, kteří mohou významně ovlivnit proces implementace	Místo vyjednávání. Úloha klíčového aktéra může být proměnlivá
Pohled na ostatní aktéry	Podřízené jednotky	Ovlivňují fázi tvorby i implementace. Potenciální inovátoři či řešitelé problémů	Jestliže mají potenciál ovlivnit proces implementace je nutné jejich chování brát v úvahu	Snaží se předvídat chování ostatních aktérů, kteří jsou ve vzájemné interakci
Kritérium úspěchu	Splnění cílů politiky	Dosažení lokálních cílů	Dosažení dlouhodobě pozitivních efektů politiky, minimalizace negativních efektů	Není objektivně stanoveno
Pohled na implementační deficit	Implementační deficit je výsledkem nesplnění stanovených cílů tj. selhání během procesu implementace	Implementační deficit je „nevyhnutelný“, je to znak změny politiky, nikoliv jejího selhání	Implementační deficit vzniká nevyhnutelně, nicméně v dlouhodobém horizontu jsou podstatné celkové efekty politiky	Neoperuje s tímto pojmem. Politika je výsledkem vyjednávání
Chápaní politiky	Politika jako nezávislá proměnná	Politika je závislá na interakci mezi aktéry na lokální úrovni	Politika jako daná vize, jejíž konkrétní podoba je ovlivněna interakcí mezi aktéry	Politika je závislá na procesu vyjednávání

	Top-down	Bottom-up	Syntetizující přístupy	Modely vyjednávání a evoluční modely
Výstupy politiky	Předvídatelné – pokud je implementační proces dobře strukturován	Nepředvídatelné – závisí na výsledku interakce mezi aktéry	Částečně předvídatelné	Nepředvídatelné – závislé na výsledku vyjednávání
Základní metodologický přístup	Deduktivní	Induktivní	Deduktivní i induktivní	Deduktivní i induktivní

Zdroj: sloupce top-down, bottom-up a modely založené na vyjednávání, upraveno podle Jordan (1995), syntetizující přístupy a ostatní přístupy zpracovány autorem.

Implementační deficit

Tento pojem bývá poměrně často využíván, a to nejen v odborném textu. Jeho obsah však bývá chápán značně široce a nejednoznačně. Určité potíže již byly naznačeny v části věnované vymezení vztahu mezi efektivností a implementací, další již naznačila předcházející podkapitola věnovaná komparaci jednotlivých přístupů.

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. 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.

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.

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 na pojem 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.

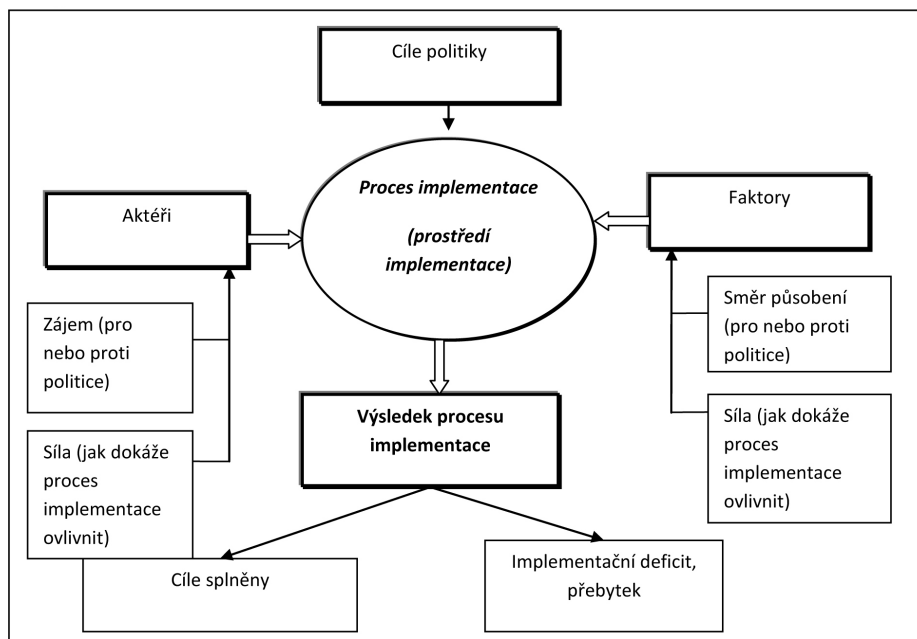
Jako implementační deficit by pak bylo možné rovněž označit situaci, kdy realizace dané politiky spíše prohloubila míru neuspokojení zájmů jednotlivých aktérů, nebo kdy byl generován další problém vyžadující další korekci politiky.

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.

Proces implementace

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 vyjadřuje základní úvahu o působení aktérů i faktorů na proces realizace.

Schéma 3.5: Proces implementace



Zdroj: Pavlík 2010, upraveno.

Teoretický je možný vznik i „implementačního přebytku“, což ale v realitě není příliš pravděpodobné. Aktéři (životní) a faktory (neživotné) spolu působí na proces implementace. Jednotlivé teoretické přístupy se liší především tím, jak velký význam přiřkládají jednotlivým aktérům i faktorům ve schopnosti ovlivnit proces implementace.

Z pohledu představeného schématu je vhodné uvědomit si, že samotné působení aktérů může být vzájemně ovlivněno informační asymetrií. Tento problém popisuje **Principal – Agent teorie**. Ta vychází z informační asymetrie mezi principálem a agentem. Agent může, ale nemusí jednat v zájmu principála. Jako typické příklady se uvádí vztahy klient-právník, pacient-lékař, politik-úředník atp.

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 politickým 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 a Ramesh (2003 s. 193) chápou vztah principal-agent jako vztah, ve kterém je „principal“ závislý na dobré vůli agenta, který má sledovat zájmy klienta, ty ovšem nemusí být totožné s jeho zájmy. 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.

Kontrolní otázky:

Zamyslete se nad tím, jestli existuje rozdíl mezi „neefektivní implementací“ a „implementačním deficitem“?

Na příkladu politiky ochrany životního prostředí identifikujte co nejvíce aktérů a faktorů, kteří mohou ovlivnit proces implementace a označte jaký je asi jejich zájem (směr) a jaká je jejich síla.

Proč v přístupu bottom-up vznikne implementační deficit nevyhnutelně?

Jaký je rozdíl mezi úspěšnou implementací a dokonalou implementací?

K čemu je dobrá principal - agent teorie v případě zkoumání procesu implementace?

Doporučená literatura:

Howlett M., M. Ramesh. 1993. “Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience.” *Review of Policy Research* 12 (1-2): 3–24.

Pavlík, M. 2010. *Zdravotní politika z pohledu vlády - analýza implementačního deficitu*. Brno: Masarykova univerzita.

Winkler, J. 2002. *Implementace: Institucionální hledisko analýzy*. Brno: Masarykova univerzita.

3. 5. HODNOCENÍ POLITIK A EKONOMICKÁ EVALUACE

Samotný pojem evaluace může být nejednoznačně chápán a může zahrnovat různé dimenze jako například expertní hodnocení, sebehodnocení, hodnocení ekonomické efektivity apod. Prostřednictvím doporučené literatury je vhodné se problematikou obeznámit širěji. Cílem této kapitoly je vysvětlit podstatu a význam evaluace a seznámit čtenáře se základními metodami ekonomické evaluace, které jsou nedílnou součástí hodnocení politik jako takových.

Klíčová slova:

EVALUACE, EFEKTIVNOST, CBA, CEA, BENCHMARKING

Úvod

Hodnocení neboli evaluace je tradičně chápáno jako poslední fáze z konceptu politického cyklu. Evaluace politiky je v nejobecnějším slova smyslu prostředek určený k zefektivnění veřejných politik a programů, k zjištění jejich stavu, vyhodnocení výsledků či úspěšnosti, o čemž svědčí i jeho velmi časté používání v praxi. Evaluací rozumíme hodnocení politiky, při němž se snažíme zjistit, do jaké míry byly naplněny stanovené cíle. Snažíme se také zjistit, kolik zdrojů bylo na danou politiku vynaloženo ve srovnání s cíli, jaká byla efektivita dané politiky.

Součástí evaluace je také ekonomické hodnocení politik (včetně jejich selhání). Ekonomická analýza objasňuje společensky poměřované ekonomické⁵² náklady a přínosy, přičemž zohledňuje především kritéria efektivity a spravedlnosti. Mohou se však objevit i kritéria další (např. národní nezávislost apod.).

Hodnocení politik bychom neměli zaměňovat s monitoringem. Tyto pojmy mají rozdílný obsah, i když mají stejnou funkci, kterou je poskytnout „užitečnou zpětnou vazbu“ (Trochim, 2006). Užitečnost je přitom chápána jako míra, ve které získané poznatky mohou pomoci při rozhodování (Nekola, 2007). Monitoring slouží k získání informací o příčinách a výsledcích veřejných politik. Stává se primárním zdrojem dat o implementaci politik a jeho obsahem je primárně popis (Dunn, 2003).

Obsah pojmu evaluace je širší, podstatou je: „*systematické a objektivní hodnocení probíhajících nebo dokončených projektů, programů či politik, jejich uspořádání, im-*

52 Ekonomické náklady (výnosy) jsou součtem explicitních (placených) nákladů (výnosů) a implicitních nákladů (výnosů). Přičemž implicitní náklady (výnosy) jsou založeny na principu alternativních nákladů obětované příležitosti, jsou to tedy náklady (výnosy) o které společnost přichází tím, že využívá své omezené zdroje právě určitým a nikoliv jiným způsobem (Boardman, 2014).

plementace a výsledků, jejímž cílem je určení významnosti a plnění cílů, posouzení rozvojové efektivnosti, účinku a udržitelnosti. Jde o proces stanovení důležitosti nebo významnosti určité aktivity, politiky nebo programu.“ (OECD 2002, s. 26) Situace se však komplikuje tím, že vyhodnocení veřejné politiky je dnes realizováno pod různými názvy a různými způsoby, např. public policy, policy science, policy studies, policy evaluation a policy analysis (McCool 1995, s. 10).

Fáze a postup hodnocení

Evaluace, tedy hodnocení politiky, je logicky poslední fází v rámci politického cyklu. Hodnocení jako takové je tedy následnou fází po uskutečnění politiky. Co ovšem bude součástí hodnocení a jak se bude hodnocení provádět je poměrně komplexní otázka. Můžeme si představit hodnocení objektivní (nebo o objektivitu usilující) nebo hodnocení normativní (ovlivněné předpoklady hodnotitele). Hodnotit lze externě s pomocí nezávislých odborníků anebo interně vlastními silami. Lze použít metody kvalitativní i kvantitativní. Výsledky lze posuzovat v krátkodobém, střednědobém či dlouhodobém horizontu. Můžeme srovnávat výsledky se stanovenými cíli anebo posuzovat dosažené výsledky v širším socio-ekonomickém kontextu. Zjednodušeně je možné říci, že neexistuje jednoduchý postup jak politiku hodnotit. Je vždy podstatné vědět, proč hodnocení provádíme, kdo ho provádí a k čemu mají výsledky hodnocení sloužit.

Z pohledu ekonomické evaluace veřejných politik můžeme rozlišit ex-ante, in medias res (interim) a ex-post hodnocení, které probíhají v různých fázích politického cyklu:

Tabulka 3.10: Fáze politického cyklu a fáze hodnocení

Fáze politického cyklu	Fáze hodnocení
1. Příprava politiky	Ex-ante hodnocení
2. Implementace politiky	In medias res hodnocení
3. Ukončení politické intervence, včetně přetrvávajících důsledků	Ex-post hodnocení

Zdroj: Soukopová (2005).

Ex-ante hodnocení (předběžné hodnocení) se provádí na začátku cyklu, před zavedením regulace, přičemž pomáhá zajistit maximální věcnost a promyšlenost programu, stejně jako umožňuje co nejlepší definování cílů a metod. Výsledky této analýzy dávají základní ekonomické informace, a měly by být zahrnuty do procesu rozhodování a tvorby/iniciace politiky. Hlavní nevýhodou je práce na základě předpokládaných dat. Existuje ve dvou formách, jako prediktivní hodnocení, které je vlastně předpovědí budoucích stavů v závislosti na možných variantách a normativní (preskriptivní)

hodnocení, které již funguje jako doporučení určitých opatření k dosažení požadovaných cílů.

In medias res hodnocení – interim hodnocení (průběžné hodnocení) se provádí v průběhu implementace politiky a jeho výsledky slouží k ex-post vyhodnocení již dosažených výsledků nebo k aktualizaci odhadu budoucích výsledků. Může vycházet z ex-ante hodnocení veřejné politiky, přičemž se zaměřuje na hodnocení pokroku v naplňování cílů a realizaci aktivit dané politiky, případně hodnotí proces implementace. Primárně slouží jako nástroj k poskytnutí zpětné vazby pro zajištění kvality a efektivity veřejné politiky a k rozhodnutí o setrvání, změně či ukončení dané politiky nebo k průběžné úpravě cílů politiky „za pochodu“.

Ex-post hodnocení (následné hodnocení) by mělo být provedeno až po ukončení politiky a podat informace o celkových výsledcích a efektivitě dané politiky. Toto hodnocení by také mělo sloužit ke zlepšení nově připravovaných politik. U ex-post analýz je důležité upozornit na fakt, že vzhledem k dlouhodobému působení veřejných politik, jejichž důsledky přetrvávají se o ex-post hodnocení hovoří již v okamžiku, kdy příslušné politiky ještě reálně fungují, tedy z hlediska důsledků se jedná spíše o interim hodnocení.

Je zřejmé, že v různých fázích hodnocení je možné použít různá vstupní data a od toho se odvíjející metody hodnocení.

Postup hodnocení

Je zřejmé, že **výchozím krokem** každé analýzy by měla být **identifikace cílů**. Veřejnou politiku není možné hodnotit, pokud nejsou definovány její cíle.

Ve vztahu k cíli, kterého má být politikou dosaženo, se obvykle rozlišuje evaluace formativní (formative) sloužící ke zlepšení objektu hodnocení pomocí zkoumání fungování politiky, kvality implementace a organizačního kontextu a evaluace souhrnná (*summative*) sloužící k celkovému posouzení efektů politiky nebo program (Nekola, 2007).

Toto rozlišení doplňují dva konkrétní typy evaluace:

- Prvním je evaluace procesu, která je typická pro formativní evaluaci. Ověřuje fungování programu, např. zda je nebo není poskytován cílové skupině tak, jak bylo zamýšleno.

- Druhým typem je evaluace výsledků, která je typická pro souhrnnou evaluaci. Reflektuje vyhodnocení výsledků politik vzhledem k jejich deklarovaným cílům (Nekola 2007, s. 342).

Z hlediska obecného rámce pro monitoring a evaluaci, který vychází ze systémového (racionálního) přístupu k analýze a tvorbě politik je klíčová také identifikace vstupů, výstupů, výsledků a účinků veřejné politiky.

- **Vstupy** politiky (*policy inputs*) jsou všechny zdroje použité na produkci plánovaných výstupů, výsledků a účinků. Jsou to časové, finanční, lidské, materiální nebo technické zdroje vstupující do procesu politiky, který je pak pomocí administrativních, organizačních a politických aktivit přetváří na výstupy, výsledky a účinky politiky. Obvykle se měří prostřednictvím kvantitativních, finančních, případně naturálních ukazatelů.
- **Výstupy** politiky (*policy outputs*) jsou zboží nebo služby vytvořené prostřednictvím použití vstupů a poskytované cílovým skupinám. Měří pomocí kvantitativních finančních i nefinančních ukazatelů (počet pacientů, množství vyseparovaného odpadu, apod.).
- **Výsledky** politiky (*policy outcomes*) jsou dominantně kvalitativní ukazatele, které hodnotí, čeho se prostřednictvím vstupů dosáhlo v horizontu několika let od implementace politiky (míra zvýšení vzdělanosti, míra zvýšení kvality ovzduší, apod.).
- **Účinky** politiky (*policy impacts*) jsou nejkompexnějším ukazatelem hodnocení. Sledují se převážně v dlouhodobém pohledu (7 až 10 let od implementace politiky). Jedná se o efektivní změny chování nebo postojů, které jsou výsledkem působení dané politiky (Dunn, 2003). Zahrnují takové charakteristiky jako ekonomický růst, zlepšení zdravotního stavu obyvatelstva apod.

Z pohledu ekonomického hodnocení je nutné identifikovat také všechny náklady a přínosy dané politiky. **Náklady** se z pohledu ekonomické analýzy rozumí souhrn peněžních výdajů a nepeněžních prvků nutných k využití různých zdrojů pro získání specifického produktu. Mezi nepeněžní prvky lze zahrnout omezení plynoucí ze státních regulačních opatření, škody pocíťované jinými subjekty nebo znehodnocení životního prostředí (negativní externality) a “náklady příležitosti”, které označují výhody plynoucí z jiného použití týchž zdrojů. Nejde tedy pouze o účetní pojetí nákladů, ale o komplexnější pojetí.

Přínosy (*angl. benefits*) jsou v tomto pojetí souhrnem užitek jednotlivců, skupiny jednotlivců či komunity, které generuje nějaký program či veřejné opatření a mohou mít peněžní i nepeněžní formu (nejde tedy pouze o účetní výnosy).

Nejvýznamnější dělení nákladů a přínosů je na reálné a peněžní. Za **reálné přínosy** se považují ty, které získávají koneční uživatelé veřejného projektu. Odrážejí přírůstek blahobytu společnosti, který se porovnává s reálným nákladem převedení zdroje z jiného použití. **Peněžní** náklady a přínosy vznikají v důsledku změn v relativních cenách, které se projevují při adaptaci ekonomiky na poskytované veřejné statky a na změny ve struktuře poptávky po zdrojích. Výsledkem je, že narůstají zisky nebo ztráty některých jednotlivců, které jsou však vyrovnávány ztrátami nebo zisky, jež pociťují ostatní. Neodrážejí čisté náklady nebo užitky pro společnost jako celek. Při ekonomické analýze je nutné počítat s reálnými užitky a náklady, zatímco peněžní změny by neměly do hodnocení vstupovat. Velmi významné je rozdělení nákladů a užitek na tzv. **tržní a netržní**. Kritériem tohoto dělení je skutečnost, zda lze nalézt pro daný náklad či užitek na trhu **cenu**. Tržní náklady a přínosy jsou vyjádřené v peněžních jednotkách a netržní náklady a přínosy v peněžních jednotkách vyjádřitelné nejsou. Veřejné statky jako častý produkt veřejných projektů patří právě do kategorie netržních přínosů (užitek). I některé soukromé užitky (zdraví, život, volný čas) lze v peněžních jednotkách vyjadřovat jen velmi obtížně. Přesto by do analýzy měly být zahrnuty.

Pro hodnocení je dále důležité přiřazení hodnotících kritérií. Základní dělení kritérií rozhodování důležité pro volbu metody hodnocení veřejných politik je dělení na kvalitativní a kvantitativní kritéria. Kdy **kvalitativní kritérium** se snaží dát informace o vlastnostech statku či služby a dát odpověď na otázku „jaký?“, zatímco **kvantitativní kritéria** odpovídají na otázku „kolik?“. Všeobecně je zastáván názor, že kvalitativní hodnocení může být převedeno na kvantitativní s využitím různých technik a metod (např. stupnice, škály).

Další dělení kritérií podstatné pro volbu hodnotící metody je dělení na maximalizační (tzv. výnosová kritéria), kdy hledáme jejich maximální hodnoty⁵³ a minimalizační (tzv. nákladová kritéria), kdy hledáme jejich minimální hodnoty⁵⁴. I minimalizační kritéria je možné převést na maximalizační s využitím bodového ohodnocení).

53 Maximalizačním kritériem je např. o kritérium zisku, kdy podle uvedeného kritéria vybíráme projekty s maximálním ziskem, nebo kritérium množství vyseparovaných využitelných složek z komunálního odpadu, kdy podle tohoto kritéria vybíráme projekty s nejlepší výtěžností v separaci plastů, skla a papíru, atd.

54 Např. pořizovací cena nabídky, průměrné náklady, minimalizace emisí polutantů do ovzduší, recipientu nebo s nejmenší ekologickou újmou, apod.

Pokud máme definovány cíle, stanoveny kritéria pro jejich hodnocení je důležitý výběr metody hodnocení. Obecně se termínem **metoda** označuje určitá algoritmovaná činnost, která vede k dosažení vytyčeného cíle. Vědecké metody rozpoznávají podstatné stránky věcí, jevů, jejich vlastnosti a zákonitosti. Soubor vybraných metod na zkoumání určitých věcí a jevů se nazývá **metodika**. Tento pojem se často zaměňuje s pojmem metodologie⁵⁵, obsah těchto pojmů je však zcela odlišný. **Metodologie** je (z řečtiny *methodos* - sledování, stopování, *od hodos*, cesta) je vědní disciplína, která se zabývá metodami, jejich tvorbou a aplikací. Patří do teorie či filosofie vědy a obecněji do epistemologie.

Kvantitativní versus kvalitativní přístup

V současné době existuje široké spektrum používaných teoretických metod ekonomické analýzy. Tyto metody lze rozdělit na dvě velké skupiny podle charakteru hodnocení, a to na metody kvalitativního hodnocení a metody kvantitativního hodnocení.

Metody **kvalitativního hodnocení** slouží ke zjišťování vzájemných vztahů mezi získanými údaji pomocí indukce a dedukce, analýzy a syntézy, abstrakce a konkretizace (tzv. logické metody). Existuje velká řada kvalitativních metod, které je možné dělit podle různých hledisek. Mezi nejčastěji využívané kvalitativní metody ve veřejném sektoru patří: brainstorming, SWOT analýza, metoda scénářů, benchmarking, Best practices (nejlepší praxe), Kvalitativní srovnávací analýza (QCA), Balanced Scorecard, aj.

Metody **kvantitativního hodnocení** naopak vycházejí z předpokladu, že objektivní realita může být vyjádřena numericky (tzv. matematicko-statistické metody) a dělí se na dvě skupiny podle počtu zohledněných kritérií hodnocení (Bénard, 1989):

- **jednokriteriální metody**, tj. metody, „*které předpokládají existenci jednoho dominantního kritéria, na které lze ostatní kritéria převést*“ (Bénard, 1989). Mezi jednokriteriální metody patří nákladově-výstupové metody jako analýza nákladů a přínosů (Cost-benefit analýza), analýza efektivnosti nákladů či analýza užitečnosti nákladů;
- **vícekriteriální metody**, u kterých je obtížné stanovit významnost jednoho kritéria oproti ostatním kritériím. Vícekriteriální analýza (Multi-Criteria Analysis – MCA) využívá velké spektrum metod, ať už jde o metody vícekriteriálního hodnocení variant nebo vícekriteriálního programování.

55 Pod vlivem angličtiny se slovo metodologie někdy používá i pro metodiku (použitý postup či metodu). Podle Beneše (2005) se tím však ztrácí důležitý rozdíl mezi metodami jako nástroji vědeckého bádání a metodologií jako reflexí o vhodnosti či použitelnosti těchto nástrojů.

Přehled metod uplatnitelných v hodnocení politik

V následujícím textu budou představeny nejčastěji používané metody hodnocení uplatnitelné při hodnocení politik. Budou zde prezentovány jak kvalitativní metody jako benchmarking, Best Practices nebo komparativní analýza, tak metody kvantitativní, kdy metod budou představeny dvě jednokriteriální metody (analýza nákladů a přínosů a analýza efektivnosti nákladů) a metody vícekriteriální analýzy a pak metody vymykající se standardní klasifikaci jako RIA, multi-cílová analýza, či procesní analýza.

Benchmarking

Benchmarking je nástroj strategického managementu, se kterým poprvé přišla firma Xerox Corporation na počátku 80. let 20. století. Jedná se o nepřetržitý a systematický proces porovnávání a měření produktů, procesů a metod vlastní implementace s podobnými, za účelem zlepšování vlastních aktivit. Původním cílem benchmarkingu bylo zjištění pozice vlastní společnosti na trhu a její zlepšení na základě srovnání s konkurencí s důrazem na využití vlastních předností a potlačení vlastních nedostatků. Součástí zlepšení pak v případě soukromých společností mělo být učení se od konkurenčních společností (Boxwell, 1994). APQC (American Productivity and Quality Center, 2006) definuje benchmarking jako proces kontinuálního zlepšování chování identifikací, pochopením a adaptací praxí a procesů nalezených uvnitř a mimo organizaci.

Podle Fabiana, Piatrika a Priesola (2008) se benchmarking v současnosti stal v zemích, které jsou přirozenými lídry v inovacích silným nástrojem srovnávací analýzy ve více oblastech řízení a vývoje politik. Podle Hugginse (2010) se benchmarking díky své všestrannosti stal nástrojem využívaným při hodnocení veřejných politik převážně v regionálním kontextu. Z teoretického hlediska se podle Hugginse (2010) ukázalo, že popularita benchmarkingu souvisí s tím, že regiony jsou schopny se od sebe navzájem učit, a to zejména prostřednictvím metod založených na porovnávání nebo monitorování.

Z hlediska veřejné politiky, je benchmarking součástí procesů, které se zabývají učením se na základě srovnání, kdy např. v případě regionální politiky regiony usilují o měření výkonnosti své činnosti a politiky a porovnání s ostatními regiony (Malecki, 2007).

Benchmarkingový proces začíná porovnáním výkonů pomocí definovaných výkonnostních ukazatelů, následuje identifikace nejlepších výstupů a oblastí mezi srovnávanými variantami (politikami, institucemi, programy), jejich analýza, uvědomění

si rozdílů mezi sledovanou variantou a „nejlepší variantou (variantami)“ a hledání přístupů, jak implementovat vhodná zlepšení. V další fázi probíhá implementace nových přístupů a soustavné sledování jejich dopadů na zlepšení veřejných služeb včetně kontroly výsledků. Součástí procesu je výměna zkušeností.

V literatuře lze najít různá označení, a dokonce i různý počet jednotlivých fází benchmarkingu. Za nejvýstižnější je často považován cyklus o sedmi krocích, používaný benchmarkingovou organizací v kanadském Ontariu (OMBI):

- Specifikace oblastí benchmarkingu, včetně stanovení cílů.
- Mapování profilu služeb včetně formulace kvantitativních a kvalitativních ukazatelů.
- Sběr a zpracování dat.
- Porovnávání ukazatelů a identifikace nejlepšího řešení (benchmarku).
- Analýza procesů - porovnávání s nejlepším procesem a identifikace rezerv ve vlastním výkonu.
- Akční plány k zavedení změn a jejich realizace.
- Vyhodnocení procesu a dosažených výsledků (Honus a kol., 2004).

Účelem tohoto postupu je vytyčit rozdíly, které pak lze využít k vymezení zlepšitelných oblastí. To je založeno na standardech nebo stanovené úrovni, kterou chcete dosáhnout. Vedle zjišťování nedostatků je možné využít proces benchmarkingu k tomu, abychom zjistili, jak některé věci dělají ostatní. Na základě toho je možné si udělat konkrétní představu o dobrých praktických postupech (best practices).

Benchmarking je však především otázkou zdokonalování, každou informaci získanou prostřednictvím benchmarkingu je proto třeba využít k dosažení změny zlepšováním.

Příklad 3.10: Benchmarking

Benchmarking je často využívanou metodou pro srovnávání výkonu obcí, resp. obecních úřadů. Lze srovnávat například počty obslužených klientů za hodinu, počet pracovníků jednotlivých odborů, spokojenost klientů apod.



Best Practices

Best practices neboli dobrá praxe případně nejlepší praxe je technika, která s benchmarkingem úzce souvisí. Metoda Best Practices hledá nejlepší možné řešení v dané oblasti (veřejné politice) a slouží tedy k identifikaci benchmarku pro porovnání. Tato metoda je velmi důležitá z pohledu učení se od druhých.

Best Practices a hodnocení veřejných politik spolu úzce souvisí, jak zdůrazňují autoři Papaconstantinou a Polt (1997) z OECD. Podle nich je hodnocení veřejných politik klíčové pro formulaci politiky „Best Practices“ a to především z pohledu efektivnosti alokace veřejných zdrojů.

Srovnávací analýza

Srovnávací (komparativní) analýza je metoda založená srovnání vlastností dvou různých variant/jevů/politik/systémů atd. Obecně pak lze za komparativní analýzu označovat jakýkoliv srovnávací výzkum, kde jsou srovnávané oblasti rozkládány do dílčích jevů a ukazatelů.

Samotné komparaci veřejných politik není podle Geißler a Mouralové (2014) věnováno mnoho pozornosti v klasických metodologických učebnicích zaměřených na způsoby zkoumání veřejné politiky a policy analysis (Dunn 2003, Bardach 2000). Pokud se o komparování veřejných politik píše, jedná se většinou o obecné pojednání (Lodge 2007, Rose 2004), jen zřídka se setkáme s konkrétními návody, jak komparaci provádět.

Komparativní analýza veřejných politik má několik kroků, které se vyznačují specifickou volbou cílů, otázek, metod i proměnných (Stefes, 2007). Jednotlivé kroky lze vyjádřit následujícími otázkami:

- V čem se politicky liší?
- Jak lze rozdíly vysvětlit?
- K jakým dopadům tyto rozdíly vedou? (Geißler a Mouralová 2014).

Již z těchto otázek je patrné, že do komparativního výzkumu vstupují proměnné popisující vstupy, výstupy a výsledky veřejné politiky, ale také proměnné charakterizující vnější faktory (podmínky či kontext, ve kterém politika vzniká a je implementována) a dopady politiky. Blondel (1982) za základní pravidla komparační metody prohlašuje následující:

- *Definice objektu komparace* – jsou v zásadě 2 postupy definice objektu komparace:
 - » komparovanými jednotkami jsou jednotlivé politické systémy,
 - » srovnává se určitý fenomén v rámci více politických systémů (volební systém, systém politických stran atd.
- *Určení cíle komparace* – je třeba vymezit okruh zemí, které budou sledovány (resp. ve kterých budou sledovány vybrané prvky) ⁵⁶. Z hlediska výběru zemí ke komparaci existuje několik přístupů:
 - » behavioralistická linie, která primárně zdůrazňuje kvantitativní hledisko při výběru zemí a až sekundárně požadavek na jisté podobnosti (stupeň hospodářského rozvoje, geografická poloha, sociální struktura, environmentální aspekty, apod.),
 - » podřízení výběru zemí cíli komparace, kdy u tohoto přístupu je nutné nejprve jasně definovat cíl hodnocení a až potom vybrat reprezentativní země k dosažení cíle.
- *Stanovení kritérií pro vlastní analýzu zvolených objektů*
- *Vymezení komparace k časové ose*

Modernější forma komparativní analýzy, tzv. kvalitativní srovnávací analýza (Qualitative Comparative Analysis - QCA), vyvinutá Charlesem Raginem, jedním z hlavních metodologů komparace, přebírá kvalitativní přístup ke zkoumání reality prostřednictvím analýzy rozsáhlých vzorků (vektorů) parametrů, označovaných jako „cases“ (případy) pro analýzu složitých kauzálních souvislostí (Ragin, 1987).

Ragin vytvořil QCA jako kvantitativní analýzu dat využívající teorii množin a Booleovskou algebru. Samotná Raginova metoda prošla mnohými metodologickými vylepšeními, proto dle Rihouxe (2003) ji lze dnes chápat jednak jako sadu konkrétních technik ⁵⁷, ale také jako určitou strategii výzkumu (Geißler a Mouralová 2014). Její přednost spočívá v tom, že je vhodná pro malý počet srovnávaných případů, a přesto na základě jejich výsledků lze provést generalizaci. Její detailnější popis je však nad rámec tohoto textu.

⁵⁶ Výběr zemí k porovnání musí racionálně zdůvodněn, neboť nepravdivou tezi je možné podpořit určitým výběrem.

⁵⁷ Mezi nejvýznamnější techniky spadající do QCA patří multi-value QCA, fuzzy set QCA (fsQCA) nebo most similar, different outcome/most different, similar outcome analysis (MSDO/MDSO). Více v Rihoux (2006).

Analýza nákladů a přínosů

Analýza nákladů a přínosů (angl. Cost Benefit Analysis - CBA) jinak také analýza nákladů a výnosů, Cost-benefit analýza či analýza nákladů a užitků představuje postup, který nám umožňuje porovnat náklady a přínosy, tedy ekonomickou efektivitu. Tato metoda již patří mezi kvantitativní jednokriteriální metody a je doporučována i pro hodnocení veřejných politik.

Jde o metodu, jež může pomoci v rozhodovacím procesu tím, že se snaží porovnávat jak náklady, tak přínosy dané veřejné politiky a Pareto-efektivně rozhodnout (Boardman, 2014, Nas, 1996).

CBA představuje výhodný hodnotící nástroj u takových politik, kde se zvažuje více cílů (např. současně zlepšení zdraví obyvatel, zlepšení kvality životního prostředí a občanské vybavenosti obyvatel, nárůst mobility obyvatel aj.) a tyto cíle jsou částečně vzájemně v konfliktu (např. růst kvality životního prostředí versus nárůst mobility) a vztahují se ke statkům, které nemají tržní cenu (to platí jak pro stav životního prostředí, tak pro zdraví obyvatel). Z tohoto pohledu je CBA komplexnějším nástrojem než předchozí kvalitativní metody hodnocení.

CBA vychází z hlavního proudu ekonomické teorie (neoklasické ekonomie). První pokusy o její zavádění se objevily při hodnocení veřejných projektů ve 30. letech 20. století v USA (Pearce a Nash, 1981). Jde o postup, který je postaven na principu společenské efektivity, tedy pojmu, který definuje ekonomie blahobytu. Společenská efektivita může být chápána různě. Poměrně náročným kritériem je dosažení Pareto efektivního stavu⁵⁸.

Z pohledu hodnocení veřejné politiky technicky tento princip znamená, že se všechny přínosy (užitky) veřejné politiky vyjádří v peněžních jednotkách a odečtou se všechny náklady či ztráty (opět vyjádřené v peněžních jednotkách) při zahrnutí hlediska času⁵⁹. Pokud je výsledek kladný, veřejná politika je společensky efektivní. Celkově

58 tzv. Paretové kritérium efektivity - podle tvůrce myšlenky, italského sociologa Vilfreda Pareta. Společenská situace, kdy si žádný subjekt nemůže zlepšit vlastní situaci, aniž by se tím snížil blahobyt jinému subjektu, je nazývána Pareto optimální (efektivní). Pareto optimálních bodů je nekonečně mnoho. Záleží na počáteční distribuci bohatství ve společnosti. Veřejný projekt je společensky Pareto-efektivní pouze v případě, pokud zvyšuje blahobyt alespoň jednoho člověka, aniž by snížil blahobyt jinému člověku. Z důvodu obtížné splnitelnosti tohoto kritéria jsou používána měkčí kritéria. Jedná se především o efektivitu na základě principu kompenzace (tzv. Kaldor-Hicks kompenzační kritérium). Podle tohoto kritéria je společensky efektivní i takový stav, kdy jsou ztráty jedné skupiny členů společnosti kompenzovány zvýšeným blahobytem subjektů, kterým z projektu plynou užitky. V celkovém součtu přínosy (užitky) převažují nad ztrátami. Při principu kompenzace proto může dojít k redistribuci bohatství. Ke kompenzaci poškozených ve skutečnosti však dojít nemusí (Soukopová, 2005).

59 Zahrnutí hlediska času znamená, že jsou využity diskontované náklady a přínosy.

tedy stále jde o vzájemný vztah diskontovaných nákladů a přínosů. Základním specifickým analyzou nákladů a přínosu je to, že jsou veškeré náklady i přínosy oceňovány v peněžních jednotkách.

CBA pro hodnocení a výběr projektů používá finanční kritéria čisté současné hodnoty (NPV), vnitřního výnosového procenta (IRR), doby návratnosti a indexu rentability (Ri) a kritérium B/C.

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{CF_t}{(1+r)^t} = CF_0 + \sum_{t=1}^n \frac{CF_t}{(1+r)^t} = CF_0 + PV = PV - I \geq 0 \quad (3.1)$$

$$0 = \sum_{t=0}^n \frac{CF_t}{(1+IRR)^t}, \text{ kde } IRR \geq r \quad (3.2)$$

$$Ri = \frac{\sum_{t=0}^n \frac{CF_t}{(1+r)^t}}{I} = \frac{NPV}{I} \geq 0 \quad (3.3)$$

$$B/C = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+r)^t} / \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t} \geq 1 \quad (3.4)$$

kde CF_t je Cash-flow plynoucí z dané veřejné politiky v období t , $CF_t = B_t - C_t$

B_t je přínos v období t ,

C_t je náklad v období t ,

r je diskontní sazba,

t je dané časové období,

n je konečný časový horizont, kdy politika završí svou ekonomickou životnost

I je investice do dané veřejné politiky.

Analýza nákladů a přínosů je relativně vhodným nástrojem pro hodnocení veřejných politik (Enserink, Koppenjan a Mayer 2013), a to jak ve fázi ex-ante, in media res či ex-post hodnocení a to především proto, že umožňuje stanovit prosté pořadí od nejlepší varianty k nejhorší. Tato metoda však nezahrnuje jen měření nákladů, ale také vyhodnocuje užítky a negativní efekty vyvolané uvažovanou regulací v nejširším společenském smyslu. Ve své komplexní podobě kvantifikuje všechny předvídané následky přijímané regulace a diskontováním očekávaných užiteků a nákladů určuje jejich současnou hodnotu, a tím celkový čistý užitek navrhované veřejné politiky.



Příklad 3.11: CBA

Provádění CBA analýzy je dnes už standardní součástí většiny projektů - podstatné ovšem je, že i matematicko-statistická metoda může být ovlivněna přáním zpracovatele. Vyhledejte libovolnou CBA analýzu projektu a pokuste se kriticky zhodnotit váhu všech uvedených benefitů projektu

Analýza efektivity nákladů

Analýza efektivity nákladů (Cost-Effectiveness Analysis – CEA) je variantou CBA, která vznikla pro případy, pokud je ocenění přínosů (užitků) projektů v peněžních jednotkách komplikované (Levin a McEwan 2000). Při tomto typu analýzy se efektivity nevyjadřuje prostřednictvím peněžních jednotek, ale výstupy se měří prostřednictvím vhodných naturálních nebo fyzikálních jednotek (např. počtu nově vytvořených pracovních míst, počtu ošetřených pacientů, indikátoru biodiversity, hodinách volného času apod.).

Kritériem výběru u CEA je podíl C/E, (nejnižší náklady C na jednotku výstupu E):

$$C/E = \sum_{t=0}^n C_t / \sum_{t=1}^n E_t \rightarrow \min \quad (3.5)$$

nebo dynamická verze C/E

$$C/E = \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t} / \sum_{t=1}^n E_t \rightarrow \min \quad (3.6)$$

kde C_t je náklad v období t ,

r je diskontní sazba,

t je dané časové období,

n je konečný časový horizont, kdy politika završí svou ekonomickou životnost,

E je suma efektů plynoucí z dané veřejné politiky po celé období.

Využití C/E vypadá velmi jednoduše, ale výběr ukazatele výstupu je spojený s celou řadou problémů. Nejvýraznější z nich jsou případy, kdy existuje více druhů užitků nebo není možné jednotlivé užitky navzájem porovnat.

Metody CEA se využívá zejména v případech, když se mezi sebou porovnávají varianty, které mají výstupy sice jiné kvantitativně, ale **stejně povahy** a navíc tyto výstupy pokládáme za žádoucí (tj. nesrovnáváme je s nulovou variantou). Lze se tím vyhnout obtížným technickým problémům spojeným s oceňováním některých výstupů. Typickými oblastmi, v nichž se tato metoda používá, jsou národní obrana, vnitřní bezpečnost, zdravotnictví atd.

Analýza efektivnosti nákladů má řadu nedostatků, ale je poměrně jednoduchým nástrojem pro hodnocení veřejných politik, který má navíc tu výhodu, že poskytuje prosté pořadí od nejlepší varianty k nejhorší.

Multikriteriální analýza

Předchozí metoda nákladů a přínosů a efektivnosti nákladů patřily mezi jednokriteriální metody, při většině reálných rozhodovacích situací se však rozhodujeme podle více kritérií. Zahrnutí této skutečnosti znamená větší přiblížení se realitě, zároveň to však přináší určitou komplikaci pro zahrnutí všech informací a nalezení kompromisního rozhodnutí, které by odráželo vliv všech rozhodovacích kritérií (Soukopová 2005). Vícekriteriální analýza (Multi-Criteria Analysis – MCA) vyžívá velké spektrum metod, jejichž společným rysem je to, že posuzují rozhodovací varianty (v našem případě varianty veřejných politik) ne pouze podle jednoho, ale podle několika zpravidla navzájem konfliktních kritérií.

Základní výhodou vícekriteriálních metod je skutečnost, že nenutí redukovat neekonomická kritéria na kritéria ekonomická za cenu choulostivých a někdy sporných operací.

Vícekriteriální rozhodovací problémy jsou popsány množinou variant, množinou hodnotících kritérií a řadou vazeb mezi kritérii a variantami, které umožní definovat hodnotící funkce a metodou výběru což umožňuje formulovat vícekriteriální matematický model. Jeho součástí musí být možnost vstupu dodatečné informace, kterou jsme zatím nedokázali explicitně vyjádřit, a proto není zahrnuta v základním modelu. Touto dodatečnou informací často bývá informace o subjektivních preferencích rozhodovatele (hodnotitele) na množině kritérií. To znamená vyjádření představ rozhodovatele, čemu dává přednost. Zda určování preferencí mezi variantami z hlediska jednotlivých kritérií či určování preferencí mezi kritérii a jejich agregací, podle toho vybírá metodu výběru.

Úlohy vícekriteriálního rozhodování jsou klasifikovány zpravidla podle charakteru množiny rozhodovacích variant následovně:

- **vícekriteriální hodnocení variant**, kdy je množina přípustných variant zadána ve formě konečného seznamu,
- **vícekriteriální programování**, kde je množina přípustných variant vymezena souborem podmínek, které rozhodovací varianty musí splňovat, aby byly přípustné.

Formulace úlohy vícekriteriálního hodnocení variant je následující:

Nechť je dán seznam variant $A = \{a_1, a_2, \dots, a_m\}$ a seznam hodnotících kritérií $K = \{k_1, k_2, \dots, k_n\}$. Každá varianta a_i , $i = 1, 2, \dots, m$ je podle těchto kritérií popsána vektorem kritériálních hodnot $(y_{i1}, y_{i2}, \dots, y_{in})$. Fiala, Jablonský a Maňas (1994) pak matematický model úlohy vícekriteriálního hodnocení variant vyjadřují ve tvaru kritériální matice:

$$Y = (y_{ij}) \quad (3.7)$$

$D = \{a_{i_1}, a_{i_2}, \dots, a_{i_m}\}$ je pak množina m vybraných variant, kde $1 < i_1 < \dots < i_m$, $1 < ij < n$, $j = 1, \dots, m$.

Kritériální matici můžeme rovněž zapsat jako:

$$Y = \begin{pmatrix} y_{11} & y_{12} & \cdot & \cdot & \cdot & y_{1k} \\ y_{21} & y_{22} & & & & y_{2k} \\ \cdot & & \cdot & & & \cdot \\ \cdot & & & \cdot & & \cdot \\ \cdot & & & & \cdot & \cdot \\ y_{n1} & y_{n2} & \cdot & \cdot & \cdot & y_{nk} \end{pmatrix} \quad (3.8)$$

Pro další výklad budeme předpokládat, že všechna kritéria jsou stanovena jako maximalizační. Cílem metody MCA je najít variantu a_{opt} resp. množinu variant, které by podle všech kritérií dosáhly co nejlepšího ohodnocení (tedy nejvyšších hodnot kritérií), přičemž jako nejlepší varianta a_{opt} může být vyhodnocena pouze některá nedominovaná varianta⁶⁰.

Mezi nejjednodušší vícekriteriální metody hodnocení variant patří **stupnice a škály**. Ty je možné pro hodnocení použít samostatně, nebo jako součást složitějších **vícekritériálních metod**, kde jsou často používány pro rozdělení důležitosti kritérií apod.

⁶⁰ Nedominovanou variantou rozumíme takovou, ke které neexistuje v množině variant jiná varianta, lépe hodnocená alespoň podle jednoho kritéria a ne hůře podle ostatních kritérií. V opačném případě se varianta nazývá dominovaná a říkáme, že ji „lepší“ varianta z uvedené definice dominuje.

Mezi nejznámější stupnice patří:

- nominální (binární) stupnice ⁶¹,
- ordinální stupnice ⁶²,
 - » klasifikační,
 - » bodovací.
 - » kardinální číselná stupnice
- intervalová,
- poměrová.

K výhodám metod využívající stupnice a škály patří poměrně relativní jednoduchost při posuzování výběru alternativ. K nevýhodám patří, že tyto postupy nerozlišuje mezi důležitostmi jednotlivých kritérií. Uvedený nedostatek je pak možné řešit vyjádřením preferencí mezi kritérii, tedy použitím vah. **Váhy** nám podávají informaci o relativní důležitosti jednotlivých kritérií, přičemž platí, že čím je kritérium významnější (resp. důležitější), tím je i jeho váha větší.

Standardně se vícekriteriální metody hodnocení, které vyžadují k vícekriteriálnímu vyhodnocení variant znalost vah kritérií, dělí na:

- metody založené na dílčím hodnocení variant a
- metody založené na párovém srovnávání variant (Soukopová, 2005).

Mezi nejčastěji používané **metody založené na dílčím hodnocení variant** patří vážená bodovací metoda, která hodnotí důsledky různých variant vzhledem ke kvalitativním kritériím. Při vážené bodovací metodě (Weighted Point Method) hodnotitel přiřadí jednotlivému variantě určitý počet bodů ze zvolené stupnice (viz výše) vzhledem k daným kritériím, přičemž čím lépe je daná varianta hodnocena, tím vyšší je jeho bodové ohodnocení vzhledem k tomuto kritériu, máme tak

61 Nominální stupnice je založena na operaci shody či neshody (rozdílu), která je vymezena binární logickou hodnotou 1 (shoda), resp. 0 (neshoda). Hodnocené varianty jsou z hlediska hodnoceného kritéria indiferentní.

62 Ordinální stupnice uspořádává kritéria od nejvíce důležitého po nejméně důležité.

nebo

$$h_i = \sum_{j=1}^k v_j y_{ij} , \quad (3.6)$$

kde h_i je ohodnocení i -té varianty, $i = 1, 2, \dots, m$,

y_{ij} jsou hodnoty kritériální matice Y ,

v_j je normovaná váha j -tého kritéria, $j = 1, 2, \dots, n$.

Varianty a_i jsou pak seřazeny tak, že čím je větší hodnota h_i , tím více je i -tá varianta preferována. Počet stupňů bodové stupnice závisí na rozlišovací schopnosti hodnotitele, která nemusí být pro všechna kritéria stejná. Maximální (resp. minimální) počet bodů přiřazený nejlepší (resp. nejhorší) hodnotě kritéria však musí být pro všechna kritéria stejný. Bodovací metoda patří mezi nejjednodušší metody vícekritériálního hodnocení a je vhodná pro hodnocení téměř všech veřejných politik. Zvláště je vhodná pro hodnocení na základě kvalitativních kritérií a na rozdíl od metod používající stupnice a škály již rozlišuje mezi důležitostmi kritérií. Díky své jednoduchosti je ve velké míře používána ve veřejném sektoru. V ČR je často využívána pro hodnocení nabídek veřejných zakázek.

Další metodou, kterou lze použít pro hodnocení variant vzhledem ke kvantitativním kritériím je **metoda funkce užitku**, které hodnotí jednotlivé varianty pomocí dílčích funkcí užitku u ⁶³. To, že určitá varianta a_i dosáhla podle kritéria k_j určité hodnoty $y_{ij} = f_j(a_i)$, přináší určitý užitek, který měříme pomocí funkční hodnoty dílčí funkce užitku u_{ij} . Funkční hodnoty leží v intervalu $\langle 0, 1 \rangle$, přičemž čím je varianta vhodnější podle daného kritéria, tím vyšší je hodnota dílčí funkce užitku.

Vícekritériální funkce užitku agreguje dílčí funkce užitku do jediné funkce, která popisuje užitek z vybrané varianty z hlediska všech kritérií společně. V praxi se často používá aditivní funkce užitku, která má tvar

$$u(a_i) = \sum_{j=1}^k v_j u_{ij}, \quad i=1, 2, \dots, n . \quad (3.7)$$

kde $u(a_i)$ je agregovaný užitek i -té varianty,

u_{ij} jsou dílčí funkce užitku jednotlivých kritérií.

63 Tato funkce vyjadřuje, jak hodnotící subjekt oceňuje stejné přírůstky (u kritérií výnosového typu) nebo poklesy (u kritérií nákladového typu) hodnot kritéria v různých částech intervalu mezi jeho extrémními hodnotami. Pro kritéria výnosového (nákladového) typu je užitková funkce rostoucí (klesající) a může být konkávní, konvexní nebo lineární.

Vzhledem k tomu, že váhy jsou normované, leží funkční hodnoty vícekriteriální funkce užitku rovněž v intervalu $\langle 0,1 \rangle$. Omezující podmínkou použití aditivního tvaru funkce užitku je vzájemná preferenční nezávislost kritérií.

Pro nalezení kompromisní varianty se řeší optimalizační úloha

$$u(a_i) \square \max,$$

při omezení

Po stanovení vícekriteriálních funkcí užitku pro všechny varianty můžeme vybrat variantu s největším agregovaným užitkem, popř. můžeme uspořádat varianty podle nerostoucích hodnot jejich užitku.

Konstrukce funkce užitku není jednoduchou záležitostí a výpočty jsou obtížně zvládnutelné. Z tohoto pohledu může být tato metoda pro hodnocení veřejných politik méně vhodná.

Mezi další možné vícekriteriální metody hodnocení veřejných projektů založené na dílčím hodnocení variant patří metoda váženého součtu, která je však vhodná pouze pro hodnocení na základě kvantitativních kritérií, což je v případě veřejných politik málo častý případ a metoda TOPSIS z pracující na principu minimalizace vzdálenosti od ideální varianty a_+ . Metoda TOPSIS posuzuje varianty z hlediska jejich vzdálenosti od ideální a bazální varianty.

Mezi další možné vícekriteriální metody hodnocení veřejných projektů patří **metody založené na párovém srovnání variant**. Společným rysem této skupiny metod vícekriteriálního hodnocení je to, že základní informace pro stanovení preferenčního uspořádání variant tvoří výsledky párového srovnávání těchto variant vzhledem k jednotlivým kritériím hodnocení. Vzhledem ke své povaze je tato skupina metod, ke kterým patří Lexikografická metoda, metoda AHP a metody založené na prazích citlivosti, vhodná pro hodnocení variant při souboru kvalitativních kritérií, resp. v situacích se smíšeným souborem kritérií, kde kvalitativní kritéria převažují. Hlavní rozdíl těchto metod je v tom, že nezískáme číselné celkové ohodnocení jednotlivých variant (veřejných projektů), ale výsledkem je pouze rozklad souboru hodnocených variant na několik indifferenčních tříd a preferenčního uspořádání těchto tříd, přičemž varianty obsažené v každé indifferenční třídě lze považovat za varianty rovnocenné z hlediska celého souboru kritérií. Mezi metody této skupiny patří Lexikografická metoda, metoda AHP a metody založené na prazích citlivosti (ELECTREE, PROMETHEE, GAIA, aj.).

Multi-cílová analýza

Multi-cílová analýza je všeobecná forma hodnocení, které může být použito i tam, kde analýza nákladů a přínosů nebo analýza efektivnosti nákladů nepřicházejí do úvahy. Multi-cílová analýza je zvláště vhodná, porovnávají-li se dvě či více variant podle toho, jak dobře se přibližují k několika rozdílným cílům – např. relativní rozsah zvýšení účinnosti, relativní stupeň redukce nerovnosti v distribuci příjmů, a jejich srovnání v termínech politické proveditelnosti. Pokud existuje určitý počet cílů a rozsah, v němž alternativní politiky/programy/projekty naplňují některé z těchto cílů a nemohou být měřeny v peněžních jednotkách či neexistují jiné jednotky souměřitelnosti, tedy CBA ani CEA nejsou proveditelné, pak je vhodné využít multi-cílovou analýzu.

Multi-cílová analýza se provádí jednoduše sepsáním všech alternativ daného programu. Tyto alternativy jsou pak porovnány z pohledu každého z cílů a to peněžně, pokud je to možné. Pokud to možné není, pak jsou alternativy porovnávány kvantitativně. Pokud však ani to není možné, jsou porovnávány kvalitativně.

Tento postup se zdá jednoduchý, ale má v sobě řadu omezení a rizik. Hlavním omezením multi-cílové analýzy pro účely rozhodování je to, že pokud jedna z uvažovaných alternativ nedominuje ostatní z pohledu každého cíle (což je málo pravděpodobné), je obtížné stanovit pořadí od nejlepší alternativy k nejhorší a vyslovit závěr o tom, která alternativa je nejlepší, viz následující příklad. Za takových okolností není možné získat prosté pořadí variant.

Nicméně multi-cílová analýza je velmi užitečnou metodou hodnocení veřejných politik. Její výsledky mohou být využity při formulování změny politiky či jinak.

Hodnocení dopadů - RIA

Hodnocení dopadů regulace (angl. Regulatory Impact Assessment - RIA) zahrnuje soustavu analytických metod směřujících k systematickému hodnocení očekávaných dopadů navrhovaných politik a právních předpisů, kterými jsou implementovány.

Nejčastěji se setkáváme s následující definicí: „*RIA zahrnuje soustavu analytických metod směřujících k systematickému hodnocení negativních a pozitivních dopadů navrhovaných či existujících předpisů*“ (Potůček 2008, s. 28). Tato metoda je uplatňována v oblasti hospodářské, sociální a environmentální, ale mohou být na jejím základě hodnoceny rovněž dopady na různé ekonomické a sociální skupiny (Pomahač a Vidláková 2002).

Program (metoda) RIA tak, jak funguje dnes, byla založena v USA prezidentem Reaganem před 20 lety. V té době byl program ve Washingtonu považován za revoluční, protože posunul moc ve formě regulatorních předpisů od regulačních úřadů, kongresových výborů, a zájmových skupin více k prezidentovi. Metody RIA bylo dosaženo vydáním nařízení 12291. Toto nařízení ukládalo regulačním úřadům povinnost vydávat takové regulace, jejichž přínosy by převážily náklady. Později tato metoda byla kritizována, jelikož byla příliš utajovaná a uzavřená jiným pozorovatelům. Prezident Clinton ji proto racionalizoval a zvýšil její transparentnost (Wiener, 2006).

Podle Ochrany, Pavla a Vítka (2010) je hodnocení dopadů regulace de facto formalizovaným postupem pro celospolečenskou analýzu užitků a nákladů (jedna z metod používaná v rámci RIA), kterou jednotlivé vlády provádí ve stanovených případech regulací. Metoda RIA však nemá jednotnou formu, ale je realizována v mnoha formách, které odrážejí různé politické agendy vlády. Některé země posuzují dopady podnikání, jiné administrativní a kancelářské zátěže, jiné země používají plně rozvinutou analýzu přínosů-analýzu nákladů (OECD 1997, s. 13).

Metoda RIA tedy přináší dvě hlavní výhody. Za prvé: identifikuje a kvantifikuje pozitivní a negativní následky a vedlejší efekty zkoumané regulace. Za druhé: za předpokladu, že jsou jasně definovány cíle, ke kterým má regulace směřovat, vyhodnocuje nejlepší způsob jejího provedení (Ochrana, Pavel, Vitek 2010, s. 43). Podle OECD je RIA de facto doplňkem pro dobré rozhodování, tudíž je možné RIA chápat jako jednu z metod, která vede k dosažení regulačního rozhodnutí. Konečné rozhodnutí o přijaté regulaci může být provedeno na základě následujících 5 metod (OECD, 1997):

- Expert - rozhodnutí je dosaženo na základě důvěryhodného odborníka, buď regulátora, nebo externího znalce, který k rozhodnutí využívá odborného úsudku k tomu, co by mělo být provedeno.
- Konsensus - rozhodnutí je dosaženo skupinou zainteresovaných stran, které dosáhnou společného postoje, který zastávají jejich zájmy.
- Politický princip - rozhodnutí je dosaženo politickou reprezentací.
- Benchmarking - rozhodnutí je založeno na spoléhání na vnější model a učení se od druhých.
- Empirický princip - rozhodnutí je založeno na informacích a analýze, která definuje parametry akce podle stanovených kritérií.

Každé regulační rozhodnutí pramení z kombinace těchto metod rozhodnutí. Rozhodnutí o výběru nejlepší regulace se liší v rámci regulatorních systémů zejména národní kulturou, politickými tradicemi, správním stylem a podobně (OECD, 1997).

Hodnocení dopadů metody RIA lze hodnotit ze dvou respektive ze tří úhlů pohledu. Prvním je hodnocení navrhované regulace tzv. hodnocení ex-ante a druhým je hodnocení již platné respektive zavedené regulace tzv. hodnocení ex-post. Boardman (2014) však uvádí, že některé CBA provádí navíc hodnocení in medias res neboli v průběhu.

RIA je trvalou součástí legislativního procesu v ČR od listopadu 2007, kdy usnesením vlády č. 816 ze dne 18. července 2007 k návrhu změn Legislativních pravidel vlády a Jednacího řádu vlády a usnesením vlády č. 877 ze dne 13. srpna 2007 o Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace byly vládou schváleny nové zásady hodnocení dopadů regulace a přijata nová legislativní pravidla, která začleňují hodnocení dopadu regulace do všech materiálů legislativní povahy.

V rámci realizace metody RIA existuje několik metod, které jsou následně využívány k výběru nejvhodnější varianty. Nejvíce uplatnitelnou či nejvíce používanou metodou, je metoda analýzy nákladů a přínosů (CBA). Dalšími, méně využívanými metodami jsou analýza efektivity nákladů (CEA), analýza užitečnosti nákladů (CUA), analýza citlivosti, a analýza rizika. Výše uvedené metody hodnocení dopady veřejné politiky pouze na základě jednoho kritéria. V případě nutnosti posouzení na základě více kritérií a nutnosti vyjádřit dopady variant kvantitativně i kvalitativně je použita multikriteriální analýza (MV, 2007).

Informace získané a zpracované v procesu RIA slouží jako zdůvodnění konečné podoby návrhu politik a jako informační podklad pro politické rozhodnutí o přijetí či nepřijetí návrhu právního předpisu. Při zpracování RIA se postupuje podle vládou schválených Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (MV, 2007). V České republice je RIA uplatňována u všech obecně závazných právních předpisů připravovaných ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady podle Legislativních pravidel vlády, a to včetně implementace práva EU.

Možnosti metod pro hodnocení tržních selhání

V kapitole 1. 2. 2. jsme se zabývali regulačním působením tří regulátorů – trhu, státu a občanského sektoru ve vzájemných vztazích. Rozebrali jsme zde dvě situace, které mohou vést k selhání trhu jako regulátoru:

- tam, kde nejsou splněny předpoklady ekonomické efektivity podle Pareta,
- při uplatnění jiných kritérií než je kritérium ekonomické efektivity.

Mezi nejčastěji zmiňované situace selhání regulační úlohy trhu patří:

- monopolní síla plynoucí ze suboptimální tržní struktury,
- externality,
- nedokonalé (asymetrické) informace,
- veřejné statky.

Je zřejmé, že stát by měl v první řadě financovat (a hodnotit) oblasti, kde dochází k největším tržním selháním, tedy ty, které trh sám nefinancuje dostatečně, buď z důvodu chybějících institucí (trhů) nebo proto, že v nich dochází k výrazným externalitám (pozitivním efektům pro celou společnost a ne jen pro samotné investory). Právě z těchto důvodů by v oblastech, kde selhává trh, měla být implementována veřejná politika.

I proto je klíčové definovat, k jak silnému tržnímu selhání dochází a zda je nutné do dané oblasti alokovat veřejné prostředky.

Je zřejmé, že i tržní selhání je možné hodnotit pomocí výše uvedených kvalitativních i kvantitativních metod, kdy je nutné posoudit důvod pro tržní selhání a na jeho základě pak vybrat metodu hodnocení.

Kontrolní otázky:

Jaký je rozdíl mezi hodnocením procesu implementace a evaluací politiky?

V jakých jednotkách je možné posuzovat přínosy při použití jednokriteriálních metod?

Proč je ekonomická evaluace důležitá pro hodnocení politik?

Ovlivní podle vás normativní východisko hodnotitele provedené hodnocení politiky?

Doporučená literatura:

Fiala, P., J. Jablonský, M. Maňas. 1994. *Vícekritériální rozhodování*. Praha: VŠE.

Nekola, M. 2007. „Monitoring a evaluace realizovaných politik” Pp. 337-382 in A. Veselý, M. Nekola (eds). *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství SLON.

- Nekola, M. 2007. *Rozdílné přístupy k hodnocení veřejných programů - ekonomické evaluace a její alternativy*. Sborník z konference „Teoretické aspekty veřejných financí 2007“.
- Ochrana, F. 2001. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. 1. vyd. Praha: Management Press.
- Stefes, Ch. 2007. *Comparative public policy*. [online] [cit. 2014-03-31]. Dostupné z <<http://thunder1.cudenver.edu/newdirections/PPP.pdf>>.
- Trochim, W. M. 2006. *Research methods: The knowledge base*. [online] [cit. 2014-03-31] Dostupné z: <<http://www.socialresearchmethods.net>>.