

Studijní text pro předmět BKV_VPTP

Tutoriál 1 verze 2017

Marek Pavlík

Text je převzat a upraven z následujících zdrojů

- Ivan Malý, Marek Pavlík - Tvorba a realizace programů veřejné politiky. Brno 2007. ISBN 80-210-3562-5
- Marek Pavlík, Filip Hruža, Jana Godarová, Lenka Matějová – Veřejná politika – workbook. Studijní text vytvořený v projektu OPVK 2014 (části označené jako Modul)

Obsah

1 MODUL 1 – ÚVOD DO VEŘEJNÉ POLITIKY	3
1.1 1 ÚVOD DO VEŘEJNÉ POLITIKY - JAK JI STUDOVAT	3
1.2 2 METODOLOGICKÉ PROBLÉMY A RACIONALITA VE VEŘEJNÉ POLITICE	3
1.2.1 2.1 S jakými problémy se potýká veřejná politika	3
1.2.2 2.2 Předpoklad racionality ve veřejné politice.....	5
1.3 3 VEŘEJNÁ POLITIKA A JEJÍ EKONOMICKÉ SOUVISLOSTI.....	6
1.3.1 3.1 Veřejná ekonomie versus veřejná politika	7
1.3.2 3.2 Stát versus vláda	10
1.4 LITERATURA	12
2 TVORBA VEŘEJNÉ POLITIKY	14
2.1 Utváření politické agendy a formulace sociálního problému.....	14
2.1.1 Utváření politické agendy	14
2.1.2 Formulace sociálního problému.....	16
2.1.3 Tvorba politiky v rámci sítě politických aktérů.....	18
2.2 Lobbying.....	19
2.2.1 Vývoj a pojetí lobbingu	19
2.2.2 Zájmové skupiny a jejich síla nátlaku	21
2.2.3 Cílové skupiny – adresáti lobbingového nátlaku.....	21

2.2.4 Druhy lobbingu	23
2.3 Tvorba rozhodnutí a plánování politického programu	24
2.3.1 Modely tvorby rozhodnutí	25
2.3.2 Rozhodování a tvorba politických programů v praxi	26
2.4 Shrnutí kapitoly.....	28
2.5 Otázky k zamyšlení	28
3 MODUL 2 – INSTITUCE, AKTÉŘI A NÁSTROJE	30
3.1 1 VLIV VEŘEJNÉ SPRÁVY NA VEŘEJNOU POLITIKU	30
3.1.1 1.1 Aktéři veřejné politiky z veřejné správy.....	30
3.1.2 1.2 Úloha veřejné správy ve veřejné politice	34
3.1.3 1.3 Instituce a jejich role při tvorbě veřejné politiky.....	41
3.1.4 1.4 Teorie volby nástrojů	55
3.2 LITERATURA	56
4 VEŘEJNÁ POLITIKA, JEJÍ MODELY A ANALÝZA	59
4.1 Veřejná politika jako pojem	59
4.2 Teoretické přístupy k vytváření politiky z hlediska ekonomie.....	64
4.3 Modely veřejných politik	65
4.4 Teorie státu, byrokracie a organizační (správní) teorie.....	66
4.4.1 Základní pojmy	67
4.4.2 Teorie role státu.....	70
4.4.3 Selhání trhu ekonomický a neekonomický pohled.....	71
4.4.4 Selhání státu (státní správy).....	71
4.5 Byrokracie	72
4.5.1 Teorie byrokracie v pojetí W.A. Niskanena.....	74
4.6 Shrnutí kapitoly.....	76
4.7 Otázky k zamyšlení	76
5 MODUL 4 – POROZUMĚNÍ ZMĚNÁM V POLITICE	78
5.1 1 SELHÁNÍ VEŘEJNÉ POLITIKY	78
5.1.1 1.1 Příčiny a problémy.....	78
5.1.2 1.2 Ekonomické důsledky selhání veřejné politiky.....	79
5.1.3 1.3 Možnosti řešení a predikce vývoje.....	79
5.2 LITERATURA	81

1 MODUL 1 – ÚVOD DO VEŘEJNÉ POLITIKY

1.1 1 ÚVOD DO VEŘEJNÉ POLITIKY - JAK JI STUDOVAT

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

Každá učebnice nabízí základní definice, doporučíme nahlédnout do několika knih a udělat si vlastní představu. Otázku definice tedy ponecháme stranou a přesuneme se k otázce “proč”. Proč se zabývat politikou, když ji nestudují (proč se jí zabývat když ji studovat musím, ale nechci s tím ztrácet čas)? Odpověď, kterou nabízíme, často předkládáme studentům ekonomie, práva či dalších oborů - Můžete politiku ignorovat, můžete jí opovrhovat, nemusíte dělat vůbec nic, ale ať chcete nebo ne, důsledky politických rozhodnutí ovlivní celý váš život. Jakou zdravotní péči dostanete při narození, naučí vás někdo číst a psát i když jste chudí? Jaké budete platit daně? Kdo vás může zavřít do vězení a za co? Všechny vaše práva a povinnosti, jsou vymezeny zákonem - a zákon je přijat na základě rozhodnutí zvolených zástupců voličů - ti rozhodují v zájmu svých voličů, nebo ve svém vlastním zájmu nebo třeba podle toho, jak jim přikáže vedení jejich politické strany. Kdo a proč vám pomocí daní vezme vaše peníze a co se s těmi penězi stane? Takové rozhodnutí je politické (činěno politiky) i když má ekonomické důsledky. I když ekonomové mohou nabídnout například optimální či efektivní řešení problematiky zdanění, neznamená to, že takové řešení bude automaticky přijato a schváleno... a to proto, že jde o politický proces, kde působí řada dalších okolností, které jednoduše dělené vědní obory nedokážou zachytit.

Proč je politika užitečná a snad i nezbytná vysvětluje například Colebatch v knize Úvod do policy (2005). Pokud tedy víte, co je to (veřejná) politika a proč je dobré se jí zabývat, zbývá s trochou nadsázky poslední krok - a tedy skočit do bazénu. Pokud budete plavat s nadhledem, určitě se ve veřejné politice neutopíte.

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

1.2 2 METODOLOGICKÉ PROBLÉMY A RACIONALITA VE VEŘEJNÉ POLITICE

1.2.1 2.1 S jakými problémy se potýká veřejné politika

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

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

NAHLÉDNĚTE DO: Parson - Public policy 2001 - postačí úvod a seznámení se s obsahem - jak a proč autor dělí text. Porovnejte to např. Howlet, Ramesh - Studying Public Policy (2003) a např. Dye - Understanding public policy (2008) nebo z českých autorů Potůček - Veřejná politika

(2005). Porovnáním obsahu jednotlivých knih objevíte určitá spojující témata jako např. proces, aktéři atd.

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

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

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

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

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

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

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

Tabulka 1. Matice třídění přístupů k veřejné politice

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

Zdroj: Howlet, Ramesh (2003)

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

1.2.2 2.2 Předpoklad racionality ve veřejné politice

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

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

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

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

Z pohledu veřejné politiky je podstatné uvědomit si, že to co je racionální (a rozumné) pro jednotlivce nemusí být racionální pro celou společnost. Společnost jako celek tedy může přijmout rozhodnutí, která nejsou racionální nebo nejsou racionální z pohledu dopadu na určitou skupinu obyvatel, či jednotlivce. Stejně tak platí, že zatímco racionalita u jednotlivce může být identifikována poměrně snadno, určit co je racionální pro celou společnost nemusí být jednoznačné a jednoduché. Stejná úvaha nám potom umožňuje pochopit, proč koncept

politického cyklu (viz. předchozí znalosti) i když je jasný a racionální v realitě často neplatí - zejména pokud se bavíme o problémech, které se týkají celé společnosti.

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

1.3 3 VEŘEJNÁ POLITIKA A JEJÍ EKONOMICKÉ SOUVISLOSTI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3.1 3.1 Veřejná ekonomie versus veřejná politika

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

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

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

Uvedené skutečnosti můžeme shrnout do následujících bodů:

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

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

1.3.1.1 Optimální alokace zdrojů

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

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

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

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

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

- **z hlediska cílů, pro které byla daná veřejná politika vytvořena.** Východiskem je předpoklad, že veřejná politika odráží vůli společnosti na dosažení nějakého konečného

stavu, který je pokládán za optimální (nebo je rozhodně blíže optimu, než předchozí stav). Cíle veřejné politiky tedy identifikují stav, kterého má být dosaženo. Prioritou je pak zajištění, aby zvolený způsob realizace, množství vynaložených prostředků, kvalita a kvantita produkovaných statků a služeb, atd., vedl ke splnění daného cíle;

- **z hlediska zájmů jednotlivých aktérů.** Chápeme-li veřejnou politikou jako formu interakce aktérů (o jednotlivých agendách v daných arénách), potom lze za určité optimum považovat situaci, kdy aktéři dosáhli svých zájmů a nemají důvod měnit svoje chování (inspirující pro tuto situaci může být Nashovo pojetí rovnováhy);
- **z hlediska formulovaných cílů a zájmů jednotlivých aktérů.** Předpokládejme, že vláda formuluje veřejnou politiku, která má uspokojit potřeby obyvatelstva (přínejmenším svých voličů) a současně sleduje své vlastní zájmy (stejně jako ostatní aktéři). Výsledkem by pravděpodobně mohla být situace, že některé politiky budou záměrně formulovány tak, aby jejich podoba mohla být uzpůsobena měnící se situaci a zájmům klíčových aktérů. Optimum pak z tohoto pohledu je situace, která je určena vládou, pokud takto dosáhli svého znovuzvolení. Z pohledu tohoto přístupu pak jednak lze optimum pouze odhadovat, a efektivnost se tak stane problémem pouze tehdy, je-li jako problém vnímána.

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

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

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

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

1.3.1.2 Měření užítku

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

Existují minimálně dvě významné roviny, ve kterých má smysl provádět hodnocení: politické a ekonomické hodnocení. První hodnotí politiku, co do jejího potenciálu získat podporu, být prosazena, posloužit nějakému dalšímu, primárně politickému (zájmovému, mocenskému)

účelu. Druhé používá kritéria racionality jednání zúčastněných subjektů ve smyslu představy, že racionální činnost spočívá v efektivním využití omezených zdrojů za účelem maximálního dosažení cílů, resp. žádoucích užitků. Smyslem a posláním ekonomických analýz je zvýšit míru informovanosti o daném předmětu rozhodnutí, o možných variantách a o jejich společenských nákladech a užitcích. Ve své podstatě se jedná o zkvalitnění předpokladů efektivního rozhodování ve veřejném sektoru, které sice samo o sobě nezaručuje výběr optimální varianty, ale snižuje nebezpečí zcela nesprávného či svévolného rozhodnutí.

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

1.3.1.3 Okolnosti a prostředí

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

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

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

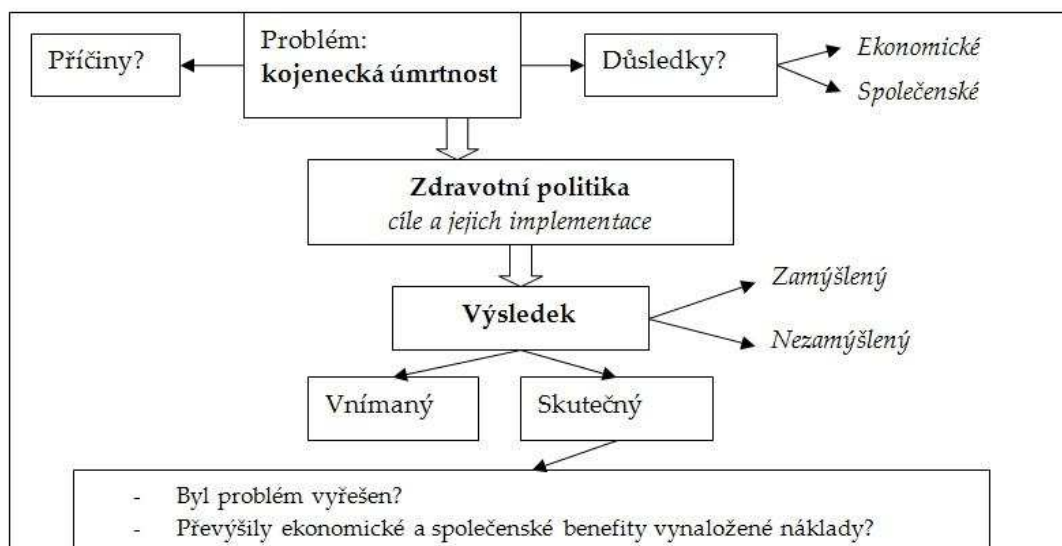
Poměrně podstatnou skutečností pokud uvažujeme o selhání státu nebo trhu a jejich vazbě na veřejnou politiku je, že neexistuje obecná shoda v tom, jak je posuzována realita. Stiglitz (1997) tyto neshody třídí do třech základních skupin:

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

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

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

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



Zdroj: Pavlík (2010)

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

1.3.2 3.2 Stát versus vláda

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

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

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

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

Oproti tomu řada spíše politologicky orientovaných autorů systematicky zkoumá vztahy mezi vládou a parlamentem, i mezi členy vlády, jako faktor, který ovlivňuje tvorbu a realizaci veřejné politiky. Pro Českou republiku je typické, že vláda vždy získává pouze těsnou většinu v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a současně velmi často je koaličního typu.

Problematikou koaličních vlád se zabývá řada autorů, přičemž jejich závěry o okolnostech formulace politiky je nutno promítnout i do pohledu na proces implementace. Carmignami

(2001) na příkladu 13 zemí dochází k závěru, že zpoždění při formulaci veřejné politiky závisí na stupni heterogenity názorů koaličních stran vlády. Podobně například Martin (2004) dokazuje, že agendy „atraktivní“ pro vládní strany jsou upřednostňovány před ostatními a současně u těchto agend je snadněji dosahováno kompromisu.

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

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

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

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

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

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

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

- **Vláda (stát) jako homogenní aktér** - Potenciálním partnerem (či oponentem) vlády jsou zájmové skupiny, které mohou svým chováním ovlivnit proces tvorby i realizace veřejné politiky. V situaci, kdy by neexistovala žádná zájmová skupina schopná ovlivnit rozhodování vlády, by implementace veřejné politiky mohla být považována za manažersko-organizační úkol. Základním problémem je potom hledání takových způsobů, jakými je možné dosáhnout např. efektivní implementaci, optimální alokaci veřejných zdrojů a vyhnout se nezamýšleným účinkům politiky.
- **Vláda jako homogenní aktér, avšak jako jeden z aktérů státu** - Kromě předchozích problémů je nutné nově uvážít, že vláda musí uzpůsobit svoje chování tomu, aby si zajistila podporu složek moci „zákonodárné“, pokud v tomto úsilí neuspěje, potom část nebo celá formulovaná politika nebude implementována. Je rovněž možné, že během implementace (těch cílů, která vyžadují legislativní úpravu) dojde k modifikaci politiky oproti záměrům vlády. To v důsledku může vést k vytvoření nezamýšlených účinků politiky nebo nesplnění vládou stanovených cílů.

- **Vláda jako heterogenní aktér** - Vláda jako uskupení jednotlivců reprezentujících své zájmy i zájmy politických stran, které je nominovaly, musí vyjednávat a dosahovat kompromisu ještě před vyjednáváním s ostatními státními aktéry nebo zájmovými skupinami. Společně s výše zmíněnými okolnostmi může docházet k problému odkládání implementace některých agend a stejně tak je nutné uvážit rostoucí riziko formulace takové politiky, která bude mít vnitřně protichůdné cíle.

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

1.4 LITERATURA

- [1] CARMIGNAMI, F. (2001) Cabinet formation in coalition systems. *Scottish Journal of Political Economy*. 48 (3).
- [2] COLEBATCH, H. K. (2005) *Úvod do Policy*. Barrister & Principal, Brno. ISBN: 80-86598-79-9
- [3] DIERMEIER, D., ERASLAN, H., MERLO, A. (2003) A Structural Model of Government Formation. *Econometrica*. 71 (1), 27-70 p.
- [4] DYE, T. R. (1976). *Policy Analysis*. [online] University of Alabama Press. Dostupné z: <http://www.answers.com/topic/policy?cat=biz-fin>
- [5] FIALA, P., SCHUBERT, K. (2000) *Moderní analýza politiky*. Brno. ISBN: 80-85947-50-1.
- [6] HALÁSEK, D. (1997) *Veřejná ekonomika*. Vysoká škola Báňská. ISBN: 80-70784-25-3.
- [7] HAYEK, F., A., von. (1994) *Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*. Praha. ISBN: 80-20002-41-3.
- [8] HEYWOOD, A. (2004) *Politologie*. Eurelex Bohemia, Praha. ISBN 80-86432-95-5
- [9] HOWLETT, M., RAMESH, M. (2003) *Studing public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Oxford press. ISBN: 0-19-541794-1.
- [10] HUBER, J. D., MCCARTY, N. (2001) Cabinet Decision Rules and Political Uncertainty in Parliamentary Bargaining. *The American Political Science Review*. 95 (2), 345-360 p.
- [11] JACKSON, P. M., BROWN, C. V. (2003) *Ekonomie veřejného sektoru*. Eurolex Bohemia, Praha. ISBN: 80-86432-09-2
- [12] MALÝ, I. (1998) *Problém optimální alokace zdrojů ve zdravotnictví*. Masarykova univerzita v Brně. ISBN: 80-210-2006-7
- [13] MARTIN, L. W. (2004) The Government Agenda in Parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science*. 48 (3), 445-461 p.
- [14] MUSGRAVE, P. B., MUSGRAVE, R. A. (1994) *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha. ISBN: 80-856-0376-4.
- [15] PARSONS, W. (2003) *Public policy*. Edward Elgar publishing. ISBN 1-85278-554-3
- [16] PAVLÍK, M. (2010) *Zdravotní politika z pohledu vlády - analýza implementačního deficitu*. Masarykova Univerzita, Brno. 158 s. 1. vydání. ISBN: 97-880-210-5408-0.
- [17] POTŮČEK, M. (1997) *Nejen trh : role trhu, státu a občanského sektoru v proměnách české společnosti*. Sociologické nakladatelství, Praha. ISBN: 80-85850-26-5.
- [18] POTŮČEK, M. a kol. (2005) *Veřejná politika*. SLON, Praha. ISBN: 80-86429-50-4.

- [19] STIGLITZ, J.E. (1997) *Ekonomie veřejného sektoru*. Grada, Praha. ISBN: 80-71694-54-1
- [20] SVATOŇ, J., KOUDELKA, Z., ŠIMÍČEK, V. (1995) *Politologie*. Vojenská akademie Brno, Brno. 110 s. 1. vyd.

2 TVORBA VEŘEJNÉ POLITIKY

2.1 Utváření politické agendy a formulace sociálního problému

V předchozí kapitole jsme se zabývali státem jako klíčovým subjektem veřejné politiky. Tradiční přístupy věnující se procesům **tvorby politiky** také vždy zdůrazňovaly roli právě státních institucí. Je ovšem třeba vidět, že při utváření a prosazování politické agendy docházelo a bude dále docházet k relativnímu oslabování jejich dominantního působení. Pro tvorbu politiky bude stále více platit, že iniciátorem, který nastartuje či aktualizuje politickou dráhu, komunikaci či řešení nějakého problému, otázky nebo tématu, se bude stávat kdokoli z potenciálních aktérů, tedy jakýkoli subjekt (individuální či kolektivní) exekutivy, legislativy, politických stran, zájmových a nátlakových skupin, veřejnosti byrokracie či mediální arény. Jde tu tedy o souběh tradičních, programově-cílových procesů tvorby politiky na jedné straně, a na straně druhé převážně spontánní, nehierarchizované působení nejrůzněji propojených aktérů v politickém procesu. Tato kapitola se proto věnuje tomu, jak a kde ve společnosti vzniká „politika“, odkud se berou její témata, varianty a detailní řešení.

2.1.1 Utváření politické agendy

Proces utváření politické **agendy** (tedy toho, co má být veřejnou politikou řešeno, upravováno, řízeno) a programu je ovlivněn systémem politického zřízení, politickými **aktéry** (politici, politické strany, zájmové skupiny, občané...), tradicemi a kulturními zvyky.

Klasickým místem vzniku této agendy jsou politické strany a státní instituce. Stále častěji se ovšem můžeme setkávat i s dalšími místy. K procesu vytváření politické agendy dochází:

- uvnitř politické strany,
- v rámci koalice politických stran,
- ve vládě,
- na různých úrovních samosprávy,
- na mezinárodní úrovni,
- uvnitř institucí občanské společnosti,
- uvnitř zájmových skupin.

Politické strany a její představitelé se snaží předložit takovou nabídku politické agendy voličům, aby získaly co nejvíce hlasů a tedy co nejsilnější pozici. Motivy tohoto jednání mohou být interpretovány odlišně, jak o tom mimo jiné hovoří předchozí kapitoly této studijní pomůcky. Základní program a ideje strany jsou ovlivněny jejím přístupem k základním otázkám o lidské svobodě, rovnosti, blahobytu a způsobech jak jich dosahovat. Na základech těchto idejí je pak vytvářen program, který má jednak tyto ideje uskutečnit a jednak získat podporu pro program samotný i mezi voliči. V rámci vytváření politické agendy uvnitř strany se střetávají představy politiků, členů strany, kteří sice mají často shodné základní postoje, mohou se však lišit v názorech na jejich provedení.

Politická agenda je potom souhrnná představa politické strany o tom, jaké v daných oblastech veřejného sektoru (např. zdravotnictví, školství, bezpečnost,...) realizovat opatření. Tato agenda je představena voličům (někdy značně zjednodušeně) s cílem získat jejich podporu.

Koalice politických stran vznikají z různých důvodů. V zásadě vznikají (1) v období před volbami v případech, kdy mají strany převážně shodné názory a jejich pozice jako individuálních stran je slabá. Tyto strany se snaží vytvořením koalice zvýšit svou atraktivitu pro voliče a posílit svoji pozici. (2) v období po volbách zpravidla z důvodu vytvoření většiny v daném zastupitelském sboru. Bylo by logické, kdyby v tomto případě vznikaly koalice pouze mezi stranami s podobnými programy, nicméně lze zaznamenat i případy, kdy se koalice vytvoří i strany se zcela opačnými postoji.

Koalice politických stran jako taková znamená, že strany prostřednictvím vyjednávání nalézají shodu mezi svými politickými agendami. Každá strana adekvátně ke své síle a k obratnosti při vyjednávání prosadí nebo ztratí některé body svého programu.

Vláda může být tvořena buď politiky jedné strany, nebo při vytvoření koalice politiky více stran. Po svém sestavení vydává vláda programové prohlášení, neboli zveřejňuje svou představu o naplnění politické agendy v následujícím volebním období. Programové prohlášení může, ale i nemusí být shodné s politickým program jednotlivých stran. I v případě, kdy vláda je tvořena politiky jedné strany nemusí programové prohlášení plně odpovídat vyhlášenému politickému programu strany. Důvodem může být například nerealizovatelnost některých bodů programu politické strany v daném období, náhlá změna situace vlivem neočekávaných událostí apod. Vláda je při vytváření svého programu rovněž ovlivňována mezinárodními společenstvími, jimiž je Česká republika členem a je povinna dodržovat přijaté zásady takového společenství (EU, OECD, OSN apod.).

Vládou vyhlášený program je pak naplňován prostřednictvím opatření (vládní usnesení, zákony, vyhlášky, strategické plány...). Důsledky realizace těchto opatření mohou, ale i nemusí odpovídat původním záměrům programového prohlášení¹

Samospráva a její zastupitelé vytváří politickou agendu podobným způsobem, jako se tomu děje na úrovni vlády. Výsledek závisí na složení zastupitelů z hlediska jejich politické příslušnosti, jejich preferencích i na osobnosti politika. Politická agenda samosprávného celku je ovšem ovlivňována rozhodnutími na centrální úrovni. Pokud například zákon obci uloží postavit čistírnu odpadních vod, pak tento investiční výdaj logicky ovlivní další investice a tudíž i tvorbu nebo naplňování politického programu zastupitelů obce. V závislosti na stupni centralizace může vznikat politický program, který má uspokojit potřeby občanů (voličů).

Na mezinárodní úrovni, tak jako na jiných úrovních, vyjednávají političtí reprezentanti svých zemí o politickém programu mezinárodní instituce ve shodě se zájmy těch, které zastupují, případně ve shodě se svými zájmy. Vyjednávání o politickém programu v mezinárodních organizacích bývá často náročné a nezbytnou nutností jsou rozsáhlé kompromisy. V některých případech mohou kompromisy a délka vyjednávání zcela paralyzovat účinky zamýšlené politiky.

Je zřejmé, že proces vyjednávání o politickém procesu je náročný na všech úrovních. V rámci mezinárodních institucí a organizací mohou situaci komplikovat i odlišné kulturní, náboženské, jazykové i jiné tradice, které staví mezi vyjednávajícími stranami více bariér než je tomu obvyklé na národní úrovni.

¹ viz kapitola o implementaci

Role institucí občanské společnosti (zájmová sdružení, spolky, organizace, primárně nepolitická hnutí) jako alternativního místa, kde vzniká představa o tom, co by mělo být předmětem veřejné politiky, se stává postupně stále výraznější. V zásadě existují dva převodní mechanismy, které dokáží zde vzniklé představy transformovat až do podoby návrhů veřejné politiky – buď cestou ovlivňování, lobbingu či spolupráce s konkrétními politickými subjekty (stranami, volenými zastupiteli), kde roli katalyzátoru hrají média a veřejné mínění, nebo cestou zpolitizování instituce občanské společnosti. Typickými příklady jsou např. strany zelených, či „šedých“ (hnutí reprezentující důchodce v Německu).

Obdobně to platí i pro zájmové skupiny, jako místa vzniku politické agendy. Patrně nejzřetelnější je to u odborů případně profesních komor.

Poznámka:

Jordan s Richardsonem (1987) uvádějí šest tzv. **arén**, v nichž probíhá tvorba politiky: arénu exekutivní/kabinetní, arénu parlamentní, arénu politických stran, arénu veřejnosti, byrokratickou arénu, a konečně arénu nátlakových a zájmových skupin...(citováno podle Kotlas, 1998).

2.1.2 Formulace sociálního problému

Formulace politické agendy a programu je ze všeho nejvíce procesem vyjednávání mezi jednotlivými aktéry. Je zřejmé, že část politické agendy reaguje na problémy, které ve společnosti existují. Řešením sociálních problémů, respektive návrhem jeho řešení, lze bezpochyby zatraktivnit politický program.

Sociálním problémem může být situace, nebo jev, který negativním způsobem ovlivňuje společnost, nebo její část. Příkladem sociálního problému může být nezaměstnanost v určitém regionu, vysoká kriminalita nebo například diskriminace některých skupin obyvatelstva.

Pro představu o formulaci sociálního problému, jeho zahrnutí do politické agendy a jeho implementaci poslouží následující příklady. Třetí a čtvrtý příklad lze použít i pro demonstraci fáze implementace a postupu státního instituce.

Příklady - Rovné postavení mužů a žen

Příklad 1: Počátkem 19. století začala část žen v Evropě a v USA považovat své postavení ve společnosti za neadekvátní. Tyto ženy založily zájmové skupiny s cílem toto postavení změnit. V průběhu století tyto zájmové skupiny získaly na svou stranu podporu většiny žen a části mužů. Tyto skupiny pak postupně prosadily získání volebního práva pro ženy, jakož i ústavní zakotvení rovnosti. Jinými slovy došlo ke vzniku a formulaci sociálního problému, ten byl zahrnut do politického programu strany, která si dala za cíl prosadit volební právo žen, tato strana získala dostatečnou podporu voličů a posléze svůj politický program realizovala.

Příklad 2: V Evropské unii začaly zájmové skupiny prosazující platovou i jinou rovnost v oblasti zaměstnání žen a mužů získávat širší podporu. Evropská unie tedy přijala řadu doporučení týkajících se rovnosti v této oblasti. Výsledkem těchto doporučení bylo, že v České republice vzniklo na každém ministerstvu alespoň jedno pracovní místo, které se problematikou rovnosti mužů a žen v daném resortu bude zabývat.

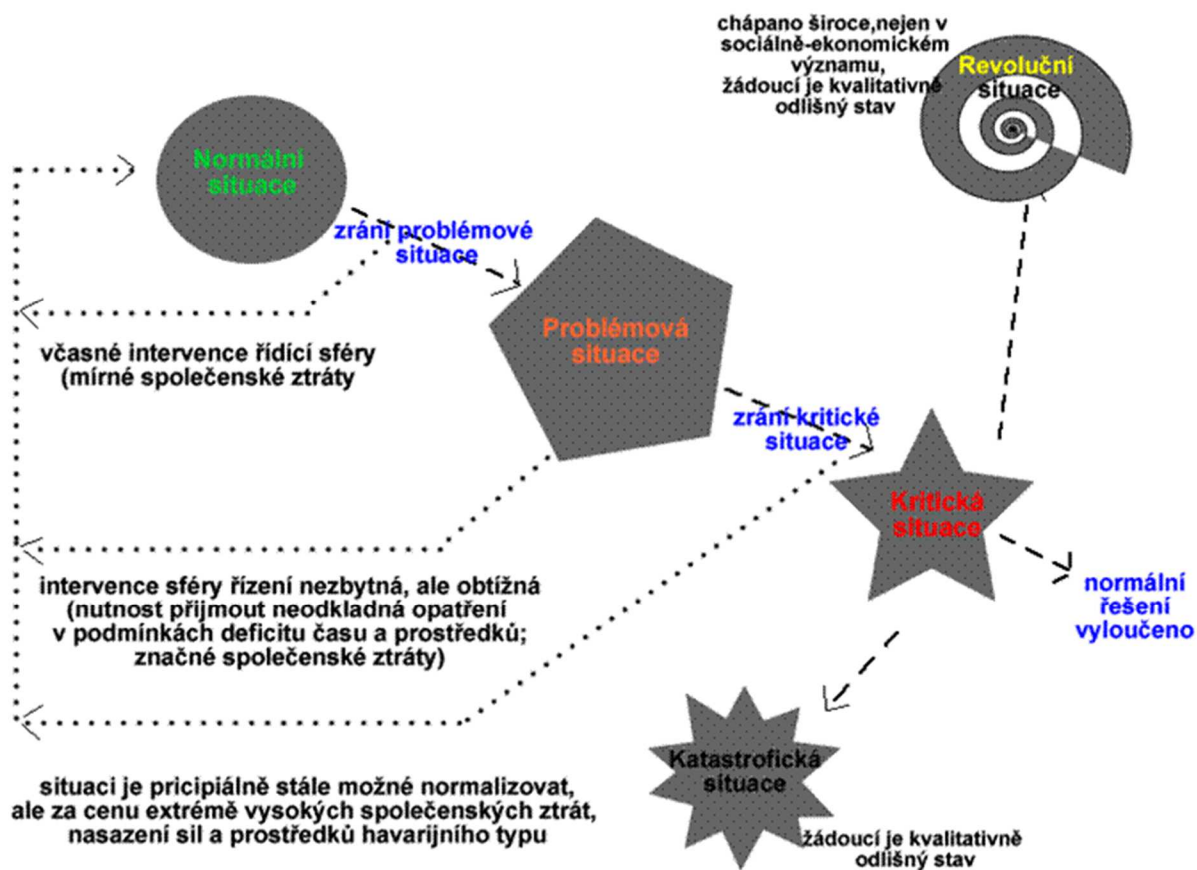
Příklad 3: EU se začala, pod vlivem ženských zájmových skupin, zabývat myšlenkou rovného přístupu i v rámci veřejných rozpočtů. Vláda České republiky přijala usnesení, ve kterém uložila Ministerstvu financí vytvořit informativní metodiku rozpočtování z hlediska rovnosti žen a mužů. Ministerstvo financí vytvořilo pracovní skupinu, která tento dokument vytvořila. Dokument se distribuoval všem dotčeným institucím a organizacím. Dalším krokem by mělo být vyhodnocení získaných poznatků a případně zpřesnění metodiky.

Příklad 4: Přijetím myšlenky o rovném přístupu k mužům a ženám vznikla potřeba shromažďovat statistiky s genderově specifikovanými daty. Vláda ČR uložila Českému statistickému úřadu, aby tyto statistiky začal zpracovávat. ČSÚ v rámci plnění tohoto úkolu vydává informační publikace s genderovými statistikami.

Jestliže na počátku vznikne nějaký sociální problém, který postupem času získá širší podporu mezi občany (voliči) a vytvoří si silné zájmové skupiny, pak lze očekávat, že buď cestou integrace návrhů řešení těchto sociálních problémů do programů politických stran, nebo cestou tlaku zájmových skupin na stávající zastupitele (vládu) tento problém pronikne do politické agendy. Výsledkem integrace problému do politického programu jsou pak opatření, která jsou často realizována státními (veřejnými) institucemi. Tyto instituce, se svými slabými i silnými stránkami, tato opatření realizují. Výsledek implementace je pak znovu posuzován těmi, kterých se daný sociální problém dotýká.

Úkol:

Na základě následujícího obrázku se pokuste vytvořit sami vlastní příklad vzniku, zrání a vývoje sociálního problému.



Pramen: Potůček M., a kol. – Veřejná politika, Praha 2005 (s. 38)

2.1.3 Tvorba politiky v rámci sítě politických aktérů

Jak již bylo řečeno výše, na tvorbě politiky se podílí řada subjektů. Moderní vědecké přístupy hovoří v této souvislosti o tzv. **síti aktérů**. Ti vstupují do procesu tvorby politiky v různých momentech. Mají různou motivaci, různé cíle, různé předpoklady pro racionální a informované jednání.

Kotlas (1998) uvádí základní východiska, která pomáhají objasnit povahu tohoto konceptu tvorby politiky:

- soudobé demokracie jsou založeny na principu politické socializace aktivních občanů a fungují v prostředí aktivních projevů občanů. Tato „necenzurovaná“ aktivita se projevuje i mimo pravidelné uplatnění volebních preferencí jednotlivce v parlamentních či místních volbách. Právě toto mimovolební chování občanů naplňuje politický prostor akty, které mají značný význam pro vytváření politické agendy;
- s tím je nevyhnutelně spojen výchozí předpoklad jinakosti, tedy výrazné a proměnlivé diferenciací zájmů, potřeb, a cílů jednotlivců i nejrůzněji utvářených skupin;
- **společensky a politicky uznaná legitimita sledování diferencovaných, individuálních, dílčích či lokálních zájmů.** Takto vnímaná legitimita sledování jednotlivých zájmů v sobě zahrnuje často pomíjený, nicméně klíčový moment, který hraje podstatnou roli v pochopení povahy „síťovosti“ tvorby politiky. Jde o zásadní uznání konkrétních aspektů či parametrů toho, jak, kdy, s kým, proti komu, jak často

bude či nebude občan využívat a dokonce si i nově vytvářet způsoby projevu těch svých konkrétních zájmů.

Poznámka:

Pozorný čtenář si zde jistě uvědomil zásadní rozdíl oproti tradičním pojetí role státu, veřejné politiky a politiků. Tradiční pojetí vychází z toho, že předmětem veřejné politiky má být veřejný zájem jako protiklad k zájmům individuálním a skupinovým. Sledování dílčích zájmů je interpretováno jako v podstatě nelegitimní. Politik je ideálně vzato dokonale informovaný altruista, který chce obecné dobro. Veřejnosti předkládá svou představu a získává podporu své představy veřejného zájmu a obecného blaha.

Primárním znakem konceptu „sítě aktérů tvorby politiky“ je jeho zřetelná odlišnost od tradičního pohledu na tvorbu politiky, „jako racionální činnost zaměřenou na dosažení konkrétních a zamýšlených výsledků“ (Kotlas, 1998, 24). Tento tradiční přístup, někdy označovaný jako **normativní model politického ovládní**, vycházející z předpokladu významnosti formální politicko-administrativní hierarchie, přirozeně klade důraz na analýzu a odstranění slabých míst či překážek, stojících v cestě implementace určených cílů.

Pro přiblížení povahy sítí v soudobých vyspělých demokratických státech může posloužit pojetí, které uplatnil R. Dahl při vymezení pojmu **polyarchie** „jako soubor politických institucí, nutných pro demokracii ve velkém měřítku.“ (Dahl, 1995, s.200). Polyarchie je zde charakterizována existencí „významného počtu společenských skupin a organizací, jež jsou relativně autonomní vůči sobě i vůči samotné vládě: to, čemu se začalo říkat *pluralismus* nebo konkrétněji společenský a organizační pluralismus“ (tamtéž).

Přístup založený na pojetí sítí se snaží pochopit a analyzovat procesy vzájemných vztahů mezi volně spjatými jednotkami/skupinami aktérů. Politika a její tvorba zde není chápána jako hierarchicky organizovaný proces nebo výsledek činnosti prioritně postavených formálních politických hierarchií v procesu tvorby politiky. Přístup může přinést podrobnější poznatky o reálném vzniku politické agendy, jakož i o tvorbě politických programů a jejich implementaci.

2.2 Lobbying

Typickou činností, která ovlivňuje formulování a implementaci veřejných politik je lobbying. Jakkoliv je to pojem obecně známý, bývá často mylně spojován s korupcí a nekalými praktikami. To je však omyl. Lobbying je legitimní cestou ovlivnění rozhodnutí a vysoce specializovanou profesionální činností. Znalost alespoň základních principů a metod je pro orientaci v problematice tvorby a realizace veřejných politik nezbytná.

Základ této kapitoly pochází z doposud nepublikované studijní pomůcky zpracované prof. A. Szromnikiem (Akademia Ekonomiczna v Krakově), kterou jsme získali díky úzké spolupráci s touto největší polskou ekonomickou univerzitou.

2.2.1 Vývoj a pojetí lobbyingu

Pojem „Lobbing“ vznikl z anglického slova „lobby“ (latinsky „lobbium“, „lobbia“ – galerie, pasáž) a znamená halu, chodbu, předpokoj, v obecném pojetí pak kuloár. Bylo to jediné místo v sídlech orgánů vlád či jiných rozhodovacích orgánů, v kterých mohly přebývat a pracovat i osoby z vnějšku. Z etymologického pohledu „lobby“ označuje tedy „kuloár vlády“, jako místnost otevřenou veřejnosti prahnoucí po kontaktu s představiteli zákonodárných orgánů.

V průběhu doby se ve Velké Británii a USA začal termín lobbying velmi často využívat a stal se každodenní součástí politického jazyka. Užívá se ho v těch případech, kdy zainteresovaná strana usiluje (skrz využití určitých speciálních činností) o to, aby oprávněný orgán učinil rozhodnutí, které je výhodné právě pro ni. Těchto činností využívají především ty osoby a instituce společenského systému, které nedisponují vládou oprávněnou přijímat rozhodnutí, ale na výsledku těchto rozhodnutí jim přímo záleží a to je důvodem jejich vměšování se do ustáleného a akceptovaného vnitřního pořádku.

Oficiálních definic lobbyingu je opravdu hodně. Nejuznávanější a neprestížnější prameny jako oxfordská „The Blackwell Encyclopedia of Political Science“ říkají, že o lobbyingu dnes již nehovoříme pouze v souvislosti s vládou, ale v souvislosti s přijímanými rozhodnutími všech veřejných institucí, kdy zájmové (nátlakové) skupiny využívají všech různých forem ovlivňování².

V „International Encyclopedia of the Social Sciences“ (L.W. Milbrath - 1968): „lobbying je podnětem, ale i úřední zprávou, která je směřována od skupiny osob k zástupci vlády v naději, že se tento podnět projeví v jeho rozhodnutí“.

Kotler vymezil lobbying jako „kontaktování a přesvědčování zákonodárců i státních úředníků s cílem včlenit svůj záměr do právních a administrativních rozhodnutí“³.

Lobbing tedy obsahuje následující prvky **prvky lobbyingu**:

- Jde o konání vědomé a cílené.
- Jde o konání iniciované vymezenou skupinou zájmu s očekáváním pro ni prospěšného výsledku rozhodnutí.
- Jde o konání orientované se na osoby a instituce, které jsou oprávněny činit rozhodnutí.
- Jde o konání realizované přes speciální osoby – specializované instituce.
- Jde o konání, které má přesvědčovací charakter.
- Jde o konání, které je založeno na podávání informací, tyto informace je možno vypořádat i v určitých kategoriích komunikace.
- Jde o konání legální a etické.
- Jde o konání, které musí být realizováno skrz jednotlivce nebo skupinu.
- Jde o konání, které je jednou ze součástí prezentace.

Jinými slovy, lobbying je umění jednotlivce nebo skupiny prezentovat svůj zájem před veřejným publikem, umění činit nátlak na politiky, skutečně ovlivnit proces utváření parlamentárního i

² K. Jasiocki, M. Mołęda Zdziech, U. Kurczewska, Lobbying - sztuka skutecznego wywierania nacisku, Dom Wydawniczy ABC - Oficyna Wydawnicza, Kraków 2000, s. 16

³ Kotler, P., - Marketing – analýza, plánování a kontrola. Victoria Publishing, Praha 1995. ISBN 80-85605-08-2

vládního rozhodnutí. Jde při něm o schopnost přesvědčit o myšlenkách společenské, politické, ekologické, ekonomické výhodnosti. Spočívá v umění měnit postoje, chování i rozhodování jednotlivců v zákonodárném procesu stejně jako v umění realizace skupinových zájmů v podmínkách jejich vnitřního ohrožení.

2.2.2 Zájmové skupiny a jejich síla nátlaku

Lobbistické chování iniciuje vymezená skupina, kterou může být skupina politická, skupina společných zájmů, organizovaná skupina, dobrovolný spolek, nátlaková skupina, obranná skupina, chráněná skupina. Jejich pojičkem může být ideologie, majetkové propojení, společné vyznání, sousedství nebo vykonávání stejného zaměstnání a může se jednat také o společenství etnické či o příslušnost k stejnému státu, regionu či obci. Společné zájmy skupiny způsobují, že v podmínkách ohrožení se skupina zaktivuje a vystupuje jako jeden celek se stejným cílem obrany a ochrany. Nátlakové skupiny můžeme vzhledem k jejich způsobu prezentace vlastních zájmů rozdělit na:

- Nátlakové skupiny, v kterých jednatel (představitel) prezentuje zájmy a na nátlakové skupiny v kterých se uplatňuje skupinové prezentování zájmů.
- Plně vnitřně organizované nátlakové skupiny a částečně organizované nátlakové skupiny.
- Zájmové skupiny, které prezentují své zájmy formálními cestami a skupiny, které využívají těch neformálních.
- Zájmové skupiny založené na stálých společenských strukturách a dočasné zájmové uskupení (tzv. neorganizované skupiny).
- Zájmové skupiny, které si ustanovují formální instituce a zájmové skupiny neustanovující tyto instituce.

Nátlakové skupiny sice samy nemají pravomoc přijímat rozhodnutí na centrální úrovni, avšak disponují určitým potenciálem společensko-politického vlivu na vládu a parlament což má efekt na zákonodárný proces. Síla nátlaku zájmové skupiny je funkcí její(ho):

- Početnosti – počet řadových a významných členů.
- Majetnosti – měřeno majetkem materiálně finančním i nemateriálním.
- Zastoupení v rozhodovacích orgánech - projevující se obsazením svých lidí do formálních orgánů, které přijímají rozhodnutí.
- Vnitřní sounáležitost – čili stupněm spojení se okolo významné hodnoty, ideje atd.
- Stupně odhodlání konat tak, aby bylo dosaženo požadovaného efektu.
- Stupně prestiže v místním, regionálním, státním a mezinárodním prostředí – příslušejícím k systému rozhodování.
- Oblasti vlivu jiných zájmových skupin v dané oblasti a to skupin podobného původu, sousedských a příbuzných.

2.2.3 Cílové skupiny – adresáti lobbistického nátlaku

Hlavní podmínkou vedoucí k realizaci stanoveného cíle je přesná identifikace všech příslušných článků rozhodovacího procesu – všech zúčastněných osob a jimi tvořených skupin,

ale také všech byrokratických institucí, které se podílejí na onom rozhodnutí klíčovém pro danou zájmovou skupinu.

Identifikace cílové skupiny lobbingu (adresáta lobbingové kampaně) by měla být precizní, průhledná, komplexní a dynamická. Celková procedura spojená s identifikací adresáta lobbingové kampaně obsahuje následující etapy:

- **Vymezení problému, který se má řešit – vymezení předmětu potenciálního lobbingového konání.** To znamená precizně i celkově charakterizovat plánovaná legislativní řešení, která se dotýkají zájmů skupiny. Ta, která jsou ohrožením stability i existence, stálosti společenských institucí, rovnovážnosti sil společenského systému, bezpečnosti osobního i společenského, veřejného pořádku, vytváření příznivých podmínek intelektuálního rozvoje atd.... Řešený problém je třeba vidět objektivně a reálně, bez zbytečného zveličování. Jednotlivé alternativní řešení je třeba podložit fakty, kalkulace a osobnostními charakteristikami.
- **Zaujmutí stanoviska k problému – ohrožení osob nebo celé rozhodovací struktury, do jejichž kompetencí náleží i řešení daného problému ve formě schválení odpovídajícího právního aktu.** V praxi by tato činnost měla být doprovázená plným rozpoznáním legislativních procedur, osob a institucí, které se účastní v různých rolích v různých etapách na přijímání rozhodnutí. Tento specifický monitoring zákonodárského prostředí by měl ve výsledku poskytnout plnou personální a institucionální informaci o jednotlivých členech, kteří jsou angažováni v přípravě aktů, norem, ustanovení, ve vytváření názorů a v jejich ověřování nebo konečně i v jejich schvalování.
- **Setřídění osob a institucí podle toho, zda patří mezi příznivce našeho zájmu či patří ke skupině odpůrců.** Jde tedy o zhotovení dvou seznamů. První seznam obsahuje potenciální přátele a advokáty našeho zájmu a naopak druhý je seznamem oponentů a nepřátel. Tyto osoby a instituce by se měly ještě dále setřídít podle jednotlivých etap legislativní procedury. V každé etapě je nutno detailně a jmenovitě charakterizovat všechny podpůrné, současné i budoucí pracovníky a úředníky, kteří stojí na straně našeho zájmu, ale stejně tak i všechny osoby nepřátelské, osoby s protichůdnými názory či osoby zastupující jiné zájmové skupiny. Rovněž je vhodné věnovat pozornost neutrálním skupinám a způsobům jak je získat.
- **Ustavení hlavních i pomocných orgánů s kompetencemi přesně odpovídajícími předmětu našeho lobbování.** V praxi to pak znamená vymezení kolegiálních orgánů, které budou přichystávat projekty nezbytné k zákonodárskému aktu, konzultovat je a opravovat až do té doby, než budou předloženy ke schválení. Takovými orgány jsou různé komise tvořené v rámci parlamentu, senátu nebo jiných ústředních institucí.
- **Definování všech důležitých prostředí, kde se tvoří názory (mimo samotných rozhodovacích orgánů), které jsou přímo nebo zprostředkovaně zainteresovány na řešení problému a mají tu moc zveřejňovat jak pozitivní, tak negativní názory po celou dobu trvání kampaně.** V takovýchto prostředích je třeba rozeznávat skupiny spolupracující, skupiny z branže, oblastní skupiny a také skupiny konkurenční.

Po podrobné identifikaci adresáta lobbingu může odstartovat sběr informací – získávání argumentů a odpovídajících metod jejich předávání (s využitím nátlakové skupiny) k formálně rozhodujícím institucím. Podle typu adresáta je třeba k těmto adresátům přiřadit vhodné nástroje, prostředky a metody působení, také však je nutné použít správné informace a přesvědčovací argumenty.

2.2.4 Druhy lobbingu

S ohledem na použitý styl a prostředky rozeznáváme **lobbing „divoký“** zvaný také amatérský, **lobbing „ad hoc“** a **lobbing profesionální**. První z jmenovaných obsahuje nátlak, který je uskutečňován prostřednictvím individuálních zprostředkovatelů. Jde o nátlak neformálních skupin využívajících nelegálních a neetických prostředků. Představitelé takovýchto praktik nazýváme jako pseudolobbisty, jsou to osoby pohybující se na hranici práva a někdy i za ní.

Mezi charakteristické prvky **divokého lobbingu** patří:

- Využívání nepodložených informací.
- Využívání materiálních „podpor“ – korumpování oprávněných osob, expertů.
- Využívání přátel, podniku, rodiny jako hlavního prostředku k prosazení názoru.
- Uzavírání směnných transakcí typu: „něco za něco“ čili „obchod s vlivy“.
- Využívání organizačních a procedurálních děr v administrativních orgánech státu – zneužívání právních mezer.
- Využívání radikálních prostředků nátlaku a společenského vydírání, aby bylo dosaženo balíku rozhodnutí vhodného pro činitele nátlaku (hovoříme o tzv. „partyzánském“ nebo „kovbojském“ lobbingu).
- Využívání cíleného uvádění protivníka v omyl, využívání technik „informačního šumu“.

Lobbing typu „ad hoc“ nebo jinak lobbing sporadický je užíván jen v určité situaci, pouze objeví-li se náhlá potřeba použít těchto praktik. Realizovaný je zpravidla přes osoby, jejichž hlavní činnost je zcela odlišná od lobbování a které jsou pro toto využití pouze dočasně.

Lobbing profesionální, jak sám název napovídá, provozují osoby, které se lobbováním živí. K dosažení požadovaného cíle využívají poznatků z „public relations“ nebo z marketingu. K charakteristickým znakům profesionálního lobbingu můžeme zahrnout následující vlastnosti:

- Jednotlivé činnosti mají strategický i operativní charakter a jsou vzájemně zkoordinovány.
- Lobbování je realizováno prostřednictvím profesionálního lobbisty nebo s využitím specializovaných lobbingových firem.
- Činnosti jsou realizovány společně s organizačně vyčleněnými jednotlivci firem, či s takovými svazky, seskupeními nebo s celými společenskými organizacemi.
- V činnosti je využíváno nejaktuálnějších informací, informací ověřených a věrohodných.
- V činnosti jsou zohledňovány názory nebo expertízy uznávaných odborníků, poradních institutů.

- Činnost je metodická, systematická, plánovaná.

Analogicky jako marketingové strategie lze i lobbying rozčlenit na **ofenzivní a defenzivní**. Kritériem pro třídění je definovaný cíl. U ofenzivního lobbyingu je to útok. Ofenzivní lobbying je odhodlán zamezit realizaci projektu, který by mohl mít negativní vliv na zájmy skupiny. U defenzivního lobbyingu je cílem obrana. Defenzivní lobbying se snaží pomáhat a podporovat projekty, které mají pozitivní vliv na zájmy skupiny. Cílem činnosti ofenzivního lobbyingu je zablokování legislativního procesu nebo učinění kroků, které povedou k takové změně projektu, s níž bude skupina spokojena. Jediným prostředkem k realizaci takového cíle je koncentrace, aktivní činnost spočívající ve včasné identifikaci ohrožení a jeho „zneutralizování v počátku“. Strategií defenzivního lobbyingu je využívání výhodných situací, které chrání a udržují do té doby zažité způsoby myšlení a závazná zákonodárná rozhodnutí. Jde o lobbyingové chování využívané ve chvíli, kdy opoziční zájmové skupiny projevují odpor k současné situaci. Směřují k obraně existujícího „status quo“.

Důležité je také rozčlenění na **lobbying bezprostřední a lobbying zprostředkovaný**. Lobbying bezprostřední je založen na přímém kontaktu decizora s lobbující osobou, jde o typ „tváří v tvář“. Tato forma lobbyingu je nejuspěšnější, ale také nejtěžší. V praxi je k realizaci této formy využíváno dvou metod. Metoda „umělce“ (koncentrace činností do proniknutí do prostředí decizora, jehož cílem je využívání blízkých osob) a metoda „datla“ (rozsáhlá informační a promoční činnost využívající aktivitu vlastních členů a sympatizantů organizace).

Vzhledem k charakteru prezentované myšlenky a vzhledem k vytouženému cíli můžeme rozdělit **lobbying na hospodářský a politický**.

Hospodářský lobbying využívá ke své činnosti a sám směřuje ke:

- Kontaktům s hospodářskými elitami a vedoucími skupinami v daném odvětví.
- Kontaktům se společenskými i samosprávnými organizacemi, se spolky expertů a s představiteli médií.
- Znalostem v oblasti public relations. Zde by měl být zaměřen na vytváření pozitivního a průhledného obrazu podniku (zájmové skupiny) v prostředí, kde se rozhoduje.
- K získání informací o stavu hospodářství uvnitř i vně státu, informace o jednotlivých odvětvích a branžích.
- Pomoci v oblasti restrukturalizace a privatizace.
- Sbližování práva s právními předpisy EU.
- Vlivu na legislativní směřování hospodářského a společenského zákonodárství země.

2.3 Tvorba rozhodnutí a plánování politického programu

Pokud se budeme pro účely výkladu držet zjednodušené koncepce „politického cyklu“ (viz kapitola 1), pak je přijetí rozhodnutí procesem, který následuje po stanovení politické agendy a předchází fázi implementace. Jinými slovy, již je dosaženo shody na tom, co je problém a v čem přesně spočívá, a jde o výběr varianty jeho řešení, resp. o vytvoření politiky ve smyslu programu řešícího problém. Ten je potom implementován. Necháme pro tuto chvíli stranou

rozdílné nuance obsažené v různých teoretických přístupech⁴. Zaměříme se na dvě relativně samostatná témata: 1) teoretické koncepty samotného rozhodování a 2) praktické aspekty přijímání politických rozhodnutí a tvorby politického programu.

2.3.1 Modely tvorby rozhodnutí

Modely politického a programového rozhodování se začaly rozvíjet koncem 50. let. Tento proces lze charakterizovat dvěma fázemi. V první fázi převažovala nesmiřitelná stanoviska představitelů jak racionalistického, tak inkrementalistického pojetí. Koncem 70 let začala druhá fáze, ve které většina autorů usiluje o hledání „střední cesty“, která bude využívat silných stránek obou přístupů.

Racionalistický model tvorby rozhodnutí

Formování této teorie je spojováno s pracemi M.Webera a H.Fayola. Je zřejmé, že racionalistický model primárně vychází ze zkušeností při studiu soukromých ziskových i byrokratických státních organizací. Obvykle je tento model členěn na 4 fáze:

- proces hledání cílů;
- formulace cíle;
- výběr alternativních strategií k dosažení cíle;
- evaluace výsledků.

Racionální rozhodování je založené na úplnosti a komplexnosti informací. Na potíže se zajištěním dostatečného množství informací poukazovali i zastánci tohoto modelu a přicházejí s ideou tzv. ohraničené racionality rozhodování (H.Simon). Rozhodování je zde definováno jako racionální volba alternativ, které vedou k dosažení cíle. V souvislosti s uskutečněním volby jsou zde 4 skupiny problémů:

- **organizace nejsou homogenní jednotky, protože hodnoty organizace mohou být odlišné od hodnot jedinců v organizaci.** V konceptu ohraničené racionality se rozlišuje rozhodnutí, které je organizačně racionální a individuálně racionální;
- může docházet k rozdílům v cílech a hodnotách mezi těmi, kteří rozhodují a mezi těmi, kteří rozhodnutí realizují. Výsledky proto nemusí odpovídat plánovaným cílům;
- proces rozhodování se často děje v podmínkách nedostatečné informovanosti. Organizační racionalita by měla být zdokonalována zaváděním lepších informačních, kontrolních a hodnotících systémů;
- v organizacích je často velmi obtížné odlišit od sebe prostředky a cíle, fakta a hodnotové skutečnosti, stávající stavy od požadovaných, přičemž v teoretickém modelu se s takovým rozlišením počítá.

Model ohraničené racionality předpokládá, že je možné tyto problémy omezit na přijatelnou míru a tím zajistit, že rozhodování bude mít uspokojivé výsledky. Tento model významně ovlivnil teorii i praxi managementu v posledních 30-ti letech. Nepochybně byl inspirující i pro rozvoj ekonomických teorií – vidíme zde společné prvky např. s teorií veřejné volby...

Inkrementalistický model rozhodování⁵

⁴ V racionalistickém přístupu je proces tvorby rozhodnutí oddělen a předchází fázi implementace. Institucionální přístupy považují rozhodování jako součást implementačních aktivit, protože ve fázi implementace může dojít k významné úpravě původních cílů a rozhodnutí.

⁵ Podle některých autorů není inkrementalistický model kvalitativně odlišný a jedná se jen o zjednodušení modelu ohraničené racionality H. Simona

Představitelem kritiky racionalistického modelu, vzhledem k jejich možnosti uplatnění v politickém procesu, je Ch.Lindblom, který navazuje na výčet nedostatků racionalistického modelu, které uvedl H. Simon a dále jej rozšiřuje. Lindblom (1993) uvádí následující námitky:

- nedostatek adekvátních informací a poznatků;
- přísné rozdělování mezi cíli a prostředky je příliš rigidní, v administrativních procesech jsou často prostředky a cíle voleny současně a rovněž je často porušena vazba mezi prostředky a cíli;
- racionalistické modely nezohledňují vliv politických faktorů, které mohou omezovat možnost volby mezi variantami;
- považuje racionalistické přístupy jako nereálné z důvodů nedokonalosti ve stanovování cílů a nesystematičnosti hodnocení. Výsledkem je, že většina rozhodnutí v demokratickém systému má neočekávané důsledky;
- kritizuje racionalistický model jako nepraktický a přisvojující si jediný přístup k poznání a rozhodování.

Na základě těchto námitek navrhl Lindblom vlastní koncepci, kterou nazval „nějak si poradit“ (*muddling through*) nebo „nespojité postupné změny“ (*disjointed incrementalism*). Vychází z předpokladů, že každodenní politika nezačíná u přesně definovaného cíle, ale utváří se v konkrétních politických situacích. Konkrétní politické situace významně ovlivňují rozhodování jednotlivých aktérů. Z toho plyne, že proces tvorby cílů a rozhodování je postupný, přičemž změny jsou malé a v průběhu procesu může dojít i k zásadním změnám cílů.

Kritika tohoto modelu upozorňuje, že tento přístup má úspěch pouze v případech kdy jsou problémy, které jsou předmětem rozhodování, v podstatě stabilní. Další námitkou je, že inkrementalismus je nákladnější, protože díky postupnosti rozhodnutí, je řadu z nich potřeba po čase revidovat. V diskusi, která byla k této metodě, byly identifikovány následující typy analýzy inkrementálního rozhodování:

- aktér dělá postupné kroky a rozhoduje se metodou pokusu a omylu;
- typ rozhodování, které probíhá jako postupný proces adaptace na politické podmínky;
- teorií inspirované intervence, které vyvolávají malé experimentální změny.

Model normativního optima

Tento model představuje tzv. třetí cestu⁶. Tato koncepce tvorby politických programů bere ohled na vliv neracionálních faktorů na proces politického rozhodování. Doporučuje využívat racionalistických postupů, ve zjednodušené podobě, při tvorbě základních cílů a směrnic programu nebo na např. očekávané mzdové náklady. Model přikládá poměrně značný důraz na intuici a zkušenosti rozhodovatelů.

2.3.2 Rozhodování a tvorba politických programů v praxi

V praktické rovině se setkáváme s politickými programy nejčastěji jako s programovými dokumenty politických stran (v literatuře za kapitolou uvádíme několik odkazů na programové dokumenty parlamentních stran dostupné na internetu...). Zejména jde o volební programy, dlouhodobé programy schvalované vrcholnými stranickými fóry (sjezdy, stranickými

⁶ Autorem této koncepce je Y. Dror

konferencemi), resp. programové dokumenty k různým oblastem (zdravotnictví, venkov, bezpečnost....).

Strany při tvorbě programových dokumentů používají buď vlastních členů a tvoří svou vlastní infrastrukturu (typicky tzv. odborné komise), nebo si mohou případně určité části návrhu programu nechat zpracovat externími odborníky. Poměrně obvyklé je i interpersonální propojení mezi zájmovými skupinami a členy politických stran. V takových případech politická strana může přejímat koncepční podklady zpracované odborníky, případně i částečně iniciovat směr a formy navrhovaných řešení.

Poznámka:

Výrazně odlišnou pozici má obvykle politická strana, která v dané chvíli vládne – její koncepční a analytická kapacita je dočasně rozšířená o nemalý potenciál aparátu státní správy. Tato situace však pro politické strany není prosta rizika – sladování zájmů členů a podporovatelů, případně voličské základny a zájmů státního aparátu je dosti obtížné a vrcholní politici (typicky v pozicích ministrů) si patrně mohou někdy připadat jako mezi mlýnskými kameny. Složitost takové situace se stupňuje, je-li strana nucena vládnout v koalici s jinými, programově odlišnými stranami. Koneckonců, příkladem může být pád vlády V. Špidly v roce 2004.

Úspěch politického programu závisí na mnoha faktorech, v jistém smyslu je to s ním stejné, jako s každým jiným zbožím. Vedle užité hodnoty záleží na obalu, reklamě, formách prodeje a pochopitelně ceně.

„Užitnou hodnotou“ je zde skutečnost, zda navrhovaná politika je schopna řešit společenský problém, resp. uspokojit nějaký relevantní zájem. To je více méně otázkou kvalifikovanosti a informovanosti tvůrců, předkladatelů. Předpokládá to dostatečnou informovanost co do znalosti existujícího stavu, tak i kauzálních vztahů. Ovšem vzhledem k tomu, že v oblasti veřejné politiky v podstatě neexistují problémy, které by měly pouze technickou, manažersko-ekonomickou stránku, nýbrž mají primárně politický (zájmový) a ideologický (hodnotový) charakter, neměl by smysl program, který by od počátku nebyl koncipován jako průchodný **procesem politické podpory**. Racionalita politického programu spočívá ve schopnosti být prosazen, anebo alespoň získat podporu pro stranu tak, aby mohla prosadit případně jiné své politiky. Kvalifikovanost tvůrců politického programu tedy vyžaduje i schopnost odhadnout voličskou podporu, spojenecké zájmové skupiny, hlavní oponenty atd. a eventuelně přizpůsobovat obsah politiky tak, aby se zvýšila podpora a snižoval se odpor.

Patrně nejzajímavějším aspektem analýzy politických programů a politického rozhodování je vztah mezi zájmem politické strany získat svým programem další voličskou podporu (a tudíž v podstatě nabízet to, co lidé chtějí) a mezi zájmem uspokojit zájmy své, svých členů a existujících stoupenců, resp. mít v programu to, co prostě považuje strana za „správné“, čemu věřím, co odpovídá převažujícímu světonázoru a ideologii dané strany. Politikové jsou na tom v této situaci podobně jako investor volící mezi bezprostředním užitekem a rozkoší z okamžité spotřeby (...prosadit něco, co chci) a možným (větším) budoucím užitekem z výnosů investice (získat moc tím, že prosazují něco, co chce většina). Obecně se soudí, že politici spíše upřednostňují touhu zavděčit se voličům (viz např. základy veřejné volby v učebnicích veřejné ekonomie a veřejných financí, Musgrave, Stiglitz...). Některé příklady z praxe kolem nás však nasvědčují tomu, že tomu tak nemusí být vždy (např. odpor politiků obnovit trest smrti). Každopádně je to nepochybně i v konkrétní denní praxi oříšek.

2.4 Shrnutí kapitoly

Kapitola vám představila problematiku lobbingu, který je úzce spjat s teoriemi, které zohledňují zájmové skupiny. Vznik, zrání i vývoj sociálního problému je rovněž jedním z aspektů, na které zájmové skupiny reagují a sociální problém může být i příčinou jejich vzniku. Součástí kapitoly byla i problematika plánování i realizace politického programu, zde je nezbytné, aby si čtenář vytvořil vlastní názor studiem aktuálních politických i volebních programů. Rovněž v seznamu doporučené literatury lze hledat další inspiraci, pokud vás tato oblast zaujala.

2.5 Otázky k zamyšlení



Otázky k zamyšlení a procvičení

1. Které zájmové skupiny v rámci České republiky považujete za dostatečně silné, aby mohly ovlivnit tvorbu politiky? Pokuste si vybavit nějaké konkrétní příklady situací, kdy k tomu opravdu došlo.
2. Zamyslete se nad tím, jaké důsledky vznikají z vytváření koalic mezi stranami, které nemají shodné základní body svých programů. Jaké byste předpokládali dopady na preference voličů?
3. K jakým důsledkům, podle Vás, povede situace, kdy se v demokratické společnosti volič vzdává svého práva volit. Některé teorie připouští, že volič se chová racionálně pokud nevyužívá svého práva volit – jsou tyto teorie opodstatněné? Jaký dopad může mít tato racionální ignorance na stabilitu demokratického systému?
4. Formulujte již existující sociální problém s tím, že se pokusíte popsat skupiny, které jsou zainteresovány na jeho řešení a jak se toto řešení realizuje.
5. Která odvětví u nás mají, podle Vašeho názoru, nejlépe propracovaný lobbying? Argumentujte svůj názor.
6. Které nástroje lobbistického působení znáte? Rozlišujte mezi divokým a profesionálním lobbyingem.
7. Jaké nástroje omezující vliv lobbingu na rozhodování politiků a státních úředníků znáte?
8. Jaké dopady mají příliš silné lobbingské skupiny na demokratický systém?
9. Projděte programové dokumenty alespoň tří politických stran a pokuste se je srovnat. Zaměřte se přitom zejména na to, jak se dokumenty identifikují s hodnotami (aneb co je „dobré“), co jsou hlavní body politické agendy, jak je charakterizován vztah stát a občan.
10. Zkuste promyslet následující tezi: „strany se pokouší předkládat takové politické programy, u kterých předpokládají největší voličskou podporu“. Domníváte se, že to platí zcela, částečně či vůbec ne? Proč? Argumentujte.
11. Pokuste se vžít do situace, že jste byli kontaktováni s nabídkou na externí profesionální zpracování podkladů (expertní studie) pro volební program politické strany v oblasti, ve které jste považováni za experty. Co odlišuje vaše expertní stanovisko od volebního programu? Co budete muset vzít v úvahu, abyste zadanou úlohu splnili? Jaký typ informací si vyžádáte, resp. budete hledat?
12. Je podle Vás možné aplikovat manažerské metody v oblasti veřejné správy? Vycházejte s modelu omezené racionality. Pokuste se vymezit možné překážky aplikování manažerských postupů.

Doporučená literatura

- Jablonski, A – Politický marketing, úvod do teorie a praxe. Barrister and Principal, Brno 2006. ISBN 80-7364-011-2 (kapitola 8, str. 143)
 - uvedená kapitola se věnuje lobbingu, přičemž navazuje či rozšiřuje vaše poznatky získané četbou základního textu.
- Potůček, M.a kol. – Veřejná politika. Praha 2005, ISBN 80-86429-50-4 (kapitoly 3, 9)
 - doporučené kapitoly souvisejí s problematikou tvorby politiky a představují vám rozšiřující pohled na danou problematiku. Jejich studium by vám mělo umožnit lépe zodpovědět na některé otázky k zamyšlení.
- internetové stránky politických stran a vlády ČR
 - měli byste se seznámit s aktuálními volebními i politickými programy jednotlivých stran či vlády. Samostatné kritické zamyšlení v komparaci s teoretickými poznatky, které máte by vám mělo umožnit lépe pochopit souvislosti mezi teorií a praxí ve veřejné politice.

3 MODUL 2 – INSTITUCE, AKTÉŘI A NÁSTROJE

3.1 1 VLIV VEŘEJNÉ SPRÁVY NA VEŘEJNOU POLITIKU

3.1.1 1.1 Aktéři veřejné politiky z veřejné správy

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

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

Aktéry lze rozdělit do skupin: volení zástupci, jmenovaní zástupci, *zájmové skupiny*, výzkumné organizace a masová média. (Howlett, Ramesh 1998) Při podrobnějším zkoumání pak lze identifikovat konkrétnější kategorie – moc zákonodárnou (volení zástupci), moc výkonnou (prezident, vláda a byrokracie), moc soudní (soudci), politické strany a jejich jednotlivé členy, média, odboráře, zaměstnance a zaměstnavatele, vědecké instituce, jednotlivce porušující zákony (mafie, nezákonné vlivové skupiny apod.), *zájmové skupiny z “běžného života”* (např. matky na mateřské dovolené, senioři, zdravotně postižení, nezaměstnaní, menšiny, apod), *zákonní lobbisty* (v ČR zatím takový pojem neexistuje), neziskové organizace a další.

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

Každý aktér má v procesu vzniku veřejné politiky a rozhodování o ní svojí roli. Někteří do procesu vstupují za účelem prosazení vlastních zájmů (*zájmové organizace, lobbisté, skupiny obyvatel*), jiní mají svojí pozici jasně definovanou na základě ústavních zákonů, „obyčejného“ zákona či jiných dokumentů veřejné správy. K takovým aktérům lze zařadit např. členy vlády, poslance, senátory, prezidenta republiky, zástupce odborů, zástupce místní samosprávy a jednotlivé úředníky. Sami od sebe se liší především svojí odpovědností, která jim v rozhodovacím procesu náleží (viz *část 1.2 Úloha veřejné správy ve veřejné politice, část Byrokracie*).

NAHLÉDNĚTE DO: učebnice OPVK Veřejná politika, subkapitola 2.1 Aktéři

3.1.1.1 Odpovědnost aktérů

Zatímco zástupci odborů, municipalit či jiných *zájmových skupin* obvykle vytvářejí jen návrhy veřejné politiky a snaží se prosadit jejich zpracování do výsledné podoby politiky, poslanci, senátoři či prezident republiky rozhodují o konečné podobě politiky, která se pak

promítne do běžného chodu společnosti. Jejich rozhodnutí však nemusí vždy vyvolat jen pozitivní dopady na společnost a ekonomiku, ale může s sebou nést i negativní důsledky, a v konečném důsledku může být zavedená politika zrušena.

CASE STUDY: Karta sociálních systémů (sKarta)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CASE STUDY: Plagiátorství

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

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

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

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

Odpovědi hledejte např. v oblastech:

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

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

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

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

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

CASE STUDY: Bárta versus Babiš

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.2 1.2 Úloha veřejné správy ve veřejné politice

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

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

Veřejná správa se standardně rozděluje na dvě větve - **státní správu a samosprávu**. Ačkoliv naplňují jeden společný cíl – správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu a

základní principy, metody a způsoby fungování vycházejí ze stejných ústavních základů, konkrétní cíle a postupy každé větve se odlišují. A tak např. pro státní správu je typický princip dekoncentrace, jmenovací a monokratický (způsob rozhodování státní instituce), v samosprávě se uplatňuje princip decentralizace, volební a kolegiální.

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

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

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

Odovědi hledejte v oblastech:

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

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

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

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

Odovědi hledejte v oblastech:

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

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

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

3.1.2.1 Byrokracie

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

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

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

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

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

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

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

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

Zlomovým bodem se stala Velká francouzská revoluce (1789) a postupný přechod evropských zemí od absolutismu k parlamentarismu. Nikdy předtím tak výrazně nevznikaly politické strany jako po této události. Vytváří se nový aktér, který se podílí na uplatňování

veřejné moci, a to politici. Byrokracie, její fungování, motivy a vztah byrokracie a politiky se stává objektem zájmu významných ekonomů. Teorii byrokracie rozvíjí např. Max Weber, či William A. Niskanen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Odpovědi hledejte v oblastech:

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

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

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

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

3.1.2.2 Moderní trendy ve veřejné správě a jejich vztah k veřejné politice

NAHLÉDNĚTE DO: Učebnice OPVK Veřejná politika, subkapitola 1.2 Vládnutí

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

Do české veřejné správy se s menším či větším úspěchem zavádějí **nástroje zvyšování efektivnosti a kvality**. Veřejné instituce tak využívají nástroje hodnocení a sebehodnocení,

k nimž patří např. benchmarking nebo CAF; nástroje zapojující veřejnost do veřejné správy jako je Místní Agenda 21 nebo komunitní plánování; a nakonec nástroje optimalizující vnitřní management jako Balanced Scorecard, ISO normy nebo procesní řízení.

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

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

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

READER: Elektronické volby v Estonsku

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

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

Odpovědi hledejte v oblastech:

Pro zavedení úplného elektronického hlasování – např.:

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

Proti při zavedení úplného elektronického hlasování – např.:

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

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

Odpovědi hledejte v oblastech:

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

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

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

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

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

3.1.3 1.3 Instituce a jejich role při tvorbě veřejné politiky

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

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

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

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

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

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

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

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

CASE STUDY: Vznik formálních a neformálních institucí

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

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

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

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

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

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

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

Podoba a nastavení formálních i neformálních institucí má vliv na způsob a rychlost reakce na veřejně politické problémy. Obsah těchto dvou „pod systémů“ předznamenává

podobu fungování společnosti, co je v ní považováno za přijatelné a co už ne, co je respektováno, popř. na co je v dané společnosti kladen důraz. Na základě takto vytvořených hodnot potom stát, resp. vláda, kraj či obce vytvářejí veřejné politiky a definují jejich obsah a cíle. Instituce samy iniciují a poskytují impuls pro společnost, aby se začala zabývat nějakým problémem. Jsou příčinnou, že některé problémy se v dané společnosti řeší a jsou považovány za důležité, a jiné ne.

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

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

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

PŘÍKLAD: Teorie o politickém vlivu médií

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

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

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

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

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

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

V souvislosti s médií mají významný vliv na společenské zájmy i *veřejná mínění*. Lze se na ně dívat jako na jev, který určitým způsobem vzniká, formuje se a působí na jednání lidí. Velmi často lidé podléhají jeho výsledkům, aniž by si to vůbec uvědomovali. Média v současné době poskytují výsledky veřejných průzkumů velmi často a pravidelně, z nich si pak vybírají jen to „dramatické“ a šokující. Nejčastěji se průzkumy týkají politických preferencí hlavních stran, popularity nejznámějších politiků, hodnocení politické situace, ekonomického hodnocení zemí, postojů k různým kauzám a politickým aférám. Závěry z nich se také stávají nástrojem politických stran k prosazení nebo k zavrnutí řešení nějaké problému. Pokud pro nějakou stranu či její ideologii jsou výsledky pozitivní, velmi často je využívají jako silný argument v probíhající diskuzi, naopak pokud jsou v jejich neprospěch, doporučují je nepřeceňovat.

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

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

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

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

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

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

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

Odpovědi hledejte v oblastech:

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

Česká republika se řadí k tzv. **tranzitivním ekonomikám**. Ty od konce 80. let 20. století procházely výraznou ekonomickou a společenskou proměnou. V procesu přechodu

z plánované na tržní ekonomiku a z vlády jedné strany na demokratickou společnost se jedním z hlavních nástrojů stala legislativa, jako jeden z nejrychlejších způsobů, jak upravit novou demokratickou společnost.

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

3.1.3.1 Role práva v procesu tvorby a realizace VP

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

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

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

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

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

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

PŘÍKLAD:

- "vypadnutí" věty ze zákona: http://ekonomika.idnes.cz/chyba-v-zakone-muze-pripravit-stat-az-o-sto-miliard-f87-/ekonomika.aspx?c=A091217_085716_ekonomika_spi
- špatná formulace ustanovení: http://finance.idnes.cz/dane-sleva-na-poplatnika-pro-pracujici-duchodce-fr5-/p_dane.aspx?c=A140121_2024540_p_dane_zuk

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

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

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

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

READER: Koncept street-level bureaucrats

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

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

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

3.1.3.2 Kvalita právního prostředí

Česká republika je dlouhodobě kritizována za stav svého právního řádu. Oblastí kritiky je počet předpisů, nejednoznačnost, využívání tzv. **přílepků**, množství novelizací apod. Na tomto stavu se ve velké míře promítá stabilita či nestabilita vládní většiny a častá změn vlád.

(Boháč et al. 2011) Pro omezení negativních jevů v českém právním řádu byly vytvořeny níže popsané formální postupy pro tvorbu právních předpisů v podobě **Legislativních pravidel vlády a Obecných zásad pro hodnocení dopadů právní regulace** (označované jako „RIA“). Ovšem ani takto účelně vytvořená pravidla nemohou zabránit tvorbě „špatné“ legislativy.

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

Hlavním negativem etatistického konceptu tvorby práva je v současné době jeho strnulost, neschopnost rychle a kvalitně reagovat na změny společnosti a odtrženost tvorby práva od praktické zkušenosti a znalosti. Dochází tak k častým novelizacím, vytváří se tzv. přílepky, jak už bylo řečeno, jev častý i v České republice, je oslabována stabilita právního systému a tím snižována právní jistota v zemi.

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

Odpovědi hledejte v oblastech:

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

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

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

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

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

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

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

3.1.3.3 Základní legislativní východiska pro tvorbu veřejné politiky

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

Čl. 7

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

Čl. 41

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

Čl. 78

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

Čl. 79

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

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

Čl. 104

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

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

Zdroj: Ústava ČR

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

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

§ 22

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

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

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

Vedle ústavy, „obyčejných“ zákonů, nařízení a vyhlášek nelze zapomínat ani na další koncepční dokumenty. K nim patří např. programové prohlášení vlády, koncepční dokumenty

ministerstev, různá opatření, pravidla jednání vlády apod. Jejich významnou charakteristikou je jejich konkrétnější zaměření na vybranou problematickou oblast. Obsahují především procesní pravidla jednání daných institucí.

K těmto „procesním“ dokumentům pak můžeme zařadit i **Jednací řád Poslanecké sněmovny** a jednací řád Senátu. Mnoho z ustanovení těchto zákonů má výrazný vliv na konečnou podobu veřejné politiky. Týká se to především postupu schvalování a přijímání právních norem.

Moc výkonná

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

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

READER: Programové prohlášení vlády 2010

Za hlavní úkoly vlády považujeme tato opatření:

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

...

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

Zdroj: Programové prohlášení vlády, 2010

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

Proto, aby se omezila možnost nesprávného výkladu právního předpisu a tím i možné změně cíle veřejné politiky v praxi, je vytvořen dokument, který vytváří základní rámec formální a částečně i obsahové podoby právního předpisu v České republice - Legislativní pravidla vlády. Jejich hlavní účel je sjednocení postupu ministerstev a jiných ústředních

orgánů státní správy při přípravě právních předpisů. Tím přispívají ke zvyšování úrovně tvorby právního řádu. Upravují postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednání připravovaných právních předpisů a požadavky na ně.

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

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

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

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

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

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

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

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

Povinností předkladatele návrhu je tak svá tvrzení o vhodnosti nové úpravy podpořit relevantními důkazy, zejména empirickými daty, závěry analýz, zprávami odborníků a vědeckých týmů. Součástí je i vyhodnocení alternativních řešení a důsledků nepřijetí navrhovaného řešení, ze kterého vyplývá, že věc nelze řešit jinak než právní úpravou. V tomto

procesu je nutné věnovat také zvláštní pozornost nezbytnosti vytváření nové nadbytečné regulace a snížení administrativní zátěže.

V praxi se zkoumá dopad nové právní úpravy:

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

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

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

CASE STUDY: Novela zákona o veřejných zakázkách (2012)

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

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

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

Co přinesla novela v praxi?

Od doby účinnosti novely zákona do konce roku 2012 došlo k propadu o 27,8% v počtu vypsaných veřejných zakázek v porovnání se stejným obdobím roku 2011. Výrazně se propadla i hodnota veřejných zakázek, snížil se tak objem veřejných prostředků, které měly být využity na investice. Např. hejtmani krajů potvrdili zvýšení administrativní zátěže, časovou náročnost přípravy a průběhu zadávacích řízení a s tím související vyšší náklady.

Ukázalo se tak, že novela spíše zbrzdila ekonomický rozvoj země i vyšších a nižších územně samosprávných celků, přičemž podle zástupců krajů či obcí neměla zásadní vliv na transparentnost zadávacích řízení.

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

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

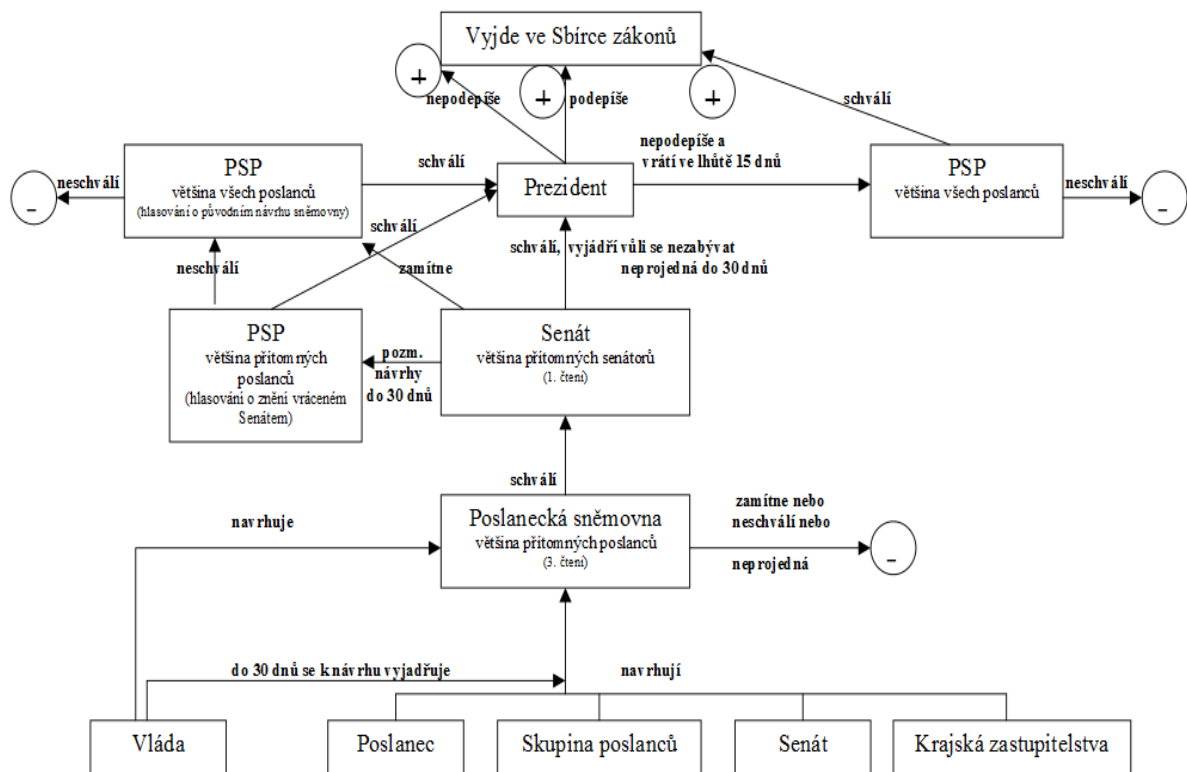
Vyhleďte další příklady, kdy schválený zákon v důvodové zprávě předpokládal určitý výsledek a v praxi nebyl naplněn, nebo měla dokonce opačný efekt, než zpráva předpokládala. Můžete se podívat na celou historii zákona o veřejných zakázkách a na dopad jejich jednotlivých novelizací.

3.1.3.4 Moc zákonodárná

Druhým nejdůležitějším navrhovatelem zákonů je sama Poslanecká sněmovna, tzn. její členové – poslanci. Mají ústavou zaručené právo navrhopvat zákony a každý poslanec tak může přispět ke konečné podobě veřejné politiky v ČR. V současné době jen minimální podíl má na zákonodárné iniciativě Senát a zastupitelstva vyšších územně samosprávných celků (krajů).

Po sestavení konečného návrhu zákona, ať už ve vládě, nebo na úrovni Poslanecké sněmovny, senátu či obcí a krajů prochází návrh tzv. **zákonodárným procesem**. Na něm se podílí různou měrou Poslanecká sněmovna (dále jen „PS ČR“) a Senát. V PS ČR se návrhy zákonů projednávají ve výborech a na plénu před poslanci. Běžný zákon prochází třemi čteními. Po schválení je zákon postoupen Senátu, který ho může přijmout, odmítnout, nebo vrátit zpět k projednání PS ČR s pozměňovacími návrhy. Nakonec ho musí podepsat prezident a podmínkou jeho platnosti je vyhlášení ve Sbírce zákonů. Existují výjimky z tohoto postupu. Klasickým příkladem je např. zákon o státním rozpočtu, který vůbec neprochází schvalováním v Senátu. Podrobnější průběh legislativního procesu běžných zákonů ukazuje následující schéma.

Schéma 2. Legislativní proces zákona v České republice



Zdroj: Poslanecká sněmovna ČR (2010)

Pro konečnou podobu a realizaci veřejné politiky nebo její části je samozřejmě důležitý celý zákonodárný proces, ovšem v něm jsou fáze, které mají výraznější vliv než ty ostatní. Do PS ČR přichází návrh zákona upravující danou oblast určitým způsobem. V průběhu schvalovacího procesu však dochází velmi často k zásadním změnám návrhu a nejsou neobvyklé i případy, kdy je návrh zákona v tomto procesu tak změněn, že se původnímu návrhu podobá jen ve velmi omezené míře.

V průběhu prvního čtení zákona se poslanci seznamují s jeho cíli a záměry, politické strany si vyjasňují svoje stanoviska k danému návrhu. Po prvním čtení je návrh předložen výborům, kterých se daný předpis týká. V této fázi mohou jednotliví členové navrhnout pozměňovací návrhy. Výbory podávají předsedovi PS ČR svoje stanovisko a návrh se začíná projednávat v druhém čtení. V něm může pozměňovací návrhy podávat každý poslanec. Ale jedná se o nich až ve třetím čtení, kdy také dochází nejčastěji k výrazným změnám návrhu zákona. Další změny může navrhnout Senát, schválit je ovšem musí PS ČR a to všechny najednou jako celek.

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

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

3.1.4 1.4 Teorie volby nástrojů

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

NAHLÉDNĚTE DO: Učebnice OPVK Veřejná politika, subkapitola 2.2 Nástroje veřejné politiky

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

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

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

Tabulka 2. Dopady jednotlivých technik (zadání k následujícímu úkolu)

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

ÚKOL: Zpracujte podobnou matici pro následující zadání:

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

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

...zmapujte jednotlivé nástroje do tabulky.

3.2 LITERATURA

- [1] ANDERSEN, H. T. (2008). The emerging Danish government reform—centralised decentralisation. *Urban Research & Practice*, 1(1), pp. 3-17.
- [2] ARISTOTELÉS. *Politika*. (1998). Rezek, Praha, 499 s. ISBN 80-86027-10-4
- [3] BARDACH, E. (1980). *The implementation game: What happens After a Bill Becomes a Law*. The MIT Press. ISBN 0-262-52049-4
- [4] BLOM - HANSEN, J. (2010). Municipal amalgamations and common pool problems: The Danish local government reform in 2007. *Scandinavian Political Studies*, 33(1), pp. 51-73.
- [5] BOHÁČ, R. a kol. (2011). *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. Tiskárna Ministerstva vnitra, Praha. 547 s.
- [6] BREINEK, P. (2006). Ekonomický význam institucí. [online]. *Národohospodářský obzor*. č. 1, 12-26 s. Dostupné na: <<http://is.muni.cz/do/1456/soubory/aktivita/obzor/6182612/7667845/03Breinek.pdf>>
- [7] BUČEK, R. (2008). *Úloha médií v procesu tvorby veřejné politiky*. (DP).
- [8] BUCHANAN, J. M. (1998). *Veřejné finance v demokratickém systému*. Computer Press, Brno. ISBN 8072261169

- [9] EVANS, T. HARRIS, J. (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion, *British Journal of Social Work*, 34(6), 2004, pp. 871-895.
- [10] DE VRIES, M. S. (2013). Upscaling in order to capacitate local government: An international comparison of arguments and practices of local government consolidation. *Administration: Journal of the Institute of Public Administration of Ireland*. 60(5).
- [11] Forum veřejné zakázky kvalitně. (2013) Co přinesla novela zákona o veřejných zakázkách [online] Dostupné z: <http://www.fvzk.cz/napsali-o-nas/co-prinesla-novela-zakona-o-verejnych-zakazkach/>
- [12] FRITZ, B. The Common Pool Problem in Municipal Amalgamation. Paper prepared for the 16th Annual Conference of The International Society for New Institutional Economics.
- [13] HAMPL, M. (2001). Teorie byrokracie v pojetí Williama A. Niskanena. *Politická ekonomie*, č. 1.
- [14] HOWLETT, M., RAMESH, M. (1998). Policy subsystem configurations and policy change: Operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process. *Policy studies journal*, 26(3), pp. 466-481.
- [15] HOWLETT, M., RAMESH, M. (2003). Studing public policy. Policy cycles and policy subsystems. Oxford press. ISBN 0-19-541794-1
- [16] KELLER, J. (1996). Sociologie byrokracie a organizace. Sociologické nakladatelství. Praha. 1. vyd. 191 s. ISBN 80-85850-15-X.
- [17] KOUBA, L. (2009) Návrh klasifikace soudobých sociálně-ekonomických přístupů k teorii růstu. *Politická ekonomie*, 5, 696-713
- [18] Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998. [online]. Dostupné na: <[http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla -vlady-91209/](http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/)>
- [19] LIPSKY, M. (1980). Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services. Russell Sage Foundation, New York.
- [20] Manuál pre tvorbu verejnej politiky. (2002). Editor BEBLAVÝ, M. SGI - Slovak Governance Institute, Bratislava. 272 s. ISBN 80-89041-51-5.
- [21] MAYNARD-MOODY, S., MUSHENO, M. (2003). Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service, University of Michigan Press.
- [22] MEJSTRÍK, M. (2012). Jak zlepšit kvalitu hodnocení dopadů regulace (RIA). [online] Prezentace pro mezinárodní konferenci REgulatory Impact Assessment (RIA) in the Czech Republic and Other OECD Countries. [cit. 23. 1. 2014]. Dostupné na: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/50541096.pdf>>
- [23] MLČOCH, L. (2005). Institucionální ekonomie. Univerzita Karlova, Praha, 2. vyd. 189 s. ISBN 8024610299
- [24] NEVRKLA P. (2010). Osobní aspekt místní samosprávy. (DP)
- [25] NISKANEN, W. A. (1975). Bureaucrats and politicians. *Journal of law and economics*, 18(3), pp. 617-643.
- [26] POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. (2013). Veřejná správa. CH Beck. Praha. 1. vyd. ISBN 9788074004476

- [27] Potůček (2014) Sylaby kurzu Veřejná politika [online]. Dostupné na: <http://www.martinpotucek.cz/index.php?option=com_content&view=category&id=61%3Averejna-politika&Itemid=95&layout=blog&lang=cs>
- [28] Programové prohlášení vlády České republiky ze dne 4. srpna 2010. Přijímání zákonů. (2010). In: Poslanecká sněmovna: Parlament České republiky [online] [cit. 21. 2. 2012]. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>>
- [29] SABATIER, P. A. (1999). ed. Theories of the Policy Process. Westview Press. Boulder.
- [30] SCHARPF, F. W. (1997). Games Real Actors Play. Actor Centered Institutionalism in Policy Research. WestviewPress. Boulder.
- [31] SCISKALOVÁ, Marie. (2009). Procesní řízení ve veřejné správě. Slezská univerzita v Opavě, Karviná. 164 s. ISBN 978-80-7248-544-4
- [32] URBAN, L. (2011). Sociologie trochu jinak. Grada Publishing as. 272s. 1. vyd. ISBN 978-80-247-3562-7
- [33] Vabariigi Valimiskomisjon (Volební komise): Internet Voting in Estonia. [online]. [cit. 23. 1. 2013]. Dostupné na: <<http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/>>
- [34] VARVAŘOVSKÝ, P. (2009). Základy práva: o právu, státě a moci. Editor Miroslav Beblavý. ASPI. Praha. 456 s. 2., aktualiz. a dopl. vyd. ISBN 978-80-7357-407-9
- [35] VESELÝ, A. DRHOVÁ, Z. a NACHTMANNOVÁ M. (2005). Veřejná politika a proces její tvorby. Co je „policy“ a jak vzniká. CESES FSV UK. Praha. 43 s.
- [36] Vláda ČR. (2011). Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA). [online]. [cit. 21. 2. 2012]. Dostupné na: <<http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/metodiky/obecne-zasady-pro-hodnoceni-dopadu-regulace-90556/>>
- [37] WEBER, Max. (1998). Metodologie, sociologie a politika. Oikoymenh. Praha. Vyd. 1. 354 s. ISBN 80-86005-48-8.
- [38] Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [39] Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů
- [40] Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

4 VEŘEJNÁ POLITIKA, JEJÍ MODELY A ANALÝZA

4.1 Veřejná politika jako pojem

Veřejnou politiku lze chápat buď jako synonymum pojmu **politika** nebo je možné přistupovat k ní jako ke specificky vymezené části obecnější kategorie.

Přikloňme se k pojetí, kde je politika chápána jako pojem nadřazený pojmu veřejná politika.

Politikou pak rozumíme jakýkoliv proces, jež směřuje k naplnění nějakého cíle nebo uspokojení potřeby.

Obecně tedy politika může směřovat k naplnění soukromých, firemních, veřejných i jiných cílů.

Veřejná politika je pak ta politika, která směřuje k naplnění cílů, které jsou chápány (resp. deklarovány) jako cíle celé společnosti, resp. směřuje uspokojení „společenských“ potřeb.

Zde je nutné konstatovat, že neexistuje všeobecně jednotně přijímané definice veřejné politiky. Toto souvisí s odlišným vnímáním jejího obsahu a úlohy jednotlivými autory.



Poznámka:

Pozor. Společenské potřeby jsou výrazně spornou kategorií. Potřebou je vnímání nedostatku. To je dáno pouze jednotlivci. Jinými slovy, to co „potřebuje“ společnost, je vnímáno zase jenom prostřednictvím jednotlivců. V drtivé většině se pak jednotlivci v názorech na to liší... Některé přístupy v této souvislosti akcentují roli institucí, které se sice také skládají z jednotlivců, ale díky dělbě práce a specializaci mají schopnost chápat potřeby společnosti přesněji, než chybující jednotlivci. Jiný zajímavý přístup prezentuje Strecková. Doporučujeme Vám vrátit se k učebnici Veřejné ekonomie Strecková, Malý (1998), – společenské potřeby jsou zde v kapitole 2.1 interpretovány jako potřeby, vznikající člověku v souvislosti s faktem, že žije ve společnosti

Je zjevné, že definování politiky úzce souvisí s pojmy jako veřejný zájem nebo veřejné statky apod.

Veřejnou politiku je také možné chápat i jako nástroj, prostřednictvím kterého jedinci, nebo skupiny uspokojují svoji potřebu moci a jejímž „vedlejším“ efektem je i uspokojování potřeb společnosti, resp. jiných jedinců a skupin.

Veřejná politika jako vědní disciplína vznikla v 60. letech 20. století s ambicí být vědou, která reaguje na reálný vývoj ve společnosti a se schopností odpovídat na otázky, které prakticky vznikají při tvorbě a realizaci veřejné politiky. Jak ukazuje následující tabulka, čerpá veřejná politika své teoretické poznatky z řady vědních oborů:

Disciplína	Témata
Politologie	Proces, jehož prostřednictvím jsou činěna rozhodnutí
Veřejná správa	Role byrokracie ve formování politiky a v implementaci rozhodnutí
Právní vědy	Právo jako regulatorní rámec
Ekonomie	Instrumentální racionalita, analýza nákladů a výnosů, maximalizace užítku či specifické hospodářské politiky

Sociologie	Porozumění společnosti jako celku, třídně sociální struktura, sociální status, sociální problémy, sociální zájmy
Filozofie	Logika, hodnoty a etika

Pramen: Potůček, M. a kol. – Veřejná politika, Praha 2005 (s.13)

Hodnotové základy veřejné politiky

Hodnotové základy veřejné politiky se odvíjí se od chápání dvou základních pojmů: svobody a rovnosti. To, která hodnota je chápána jako významnější, či to, zda jsou tyto hodnoty vzájemně slučitelné, má významné důsledky pro další vývoj teorie či praxe.

Základní spor o slučitelnost svobody a rovnosti: Hayek (1991), Friedmann (1992) se domnívají, že svoboda a rovnost nejsou slučitelné. Podle nich snahy o dosažení rovnosti (sociální) jsou možné jen na úkor ztráty svobody – čili státy budou tendovat k totalitářskému přístupu. Naopak tzv. „egalitářští“ (rovnostářští) teoretici⁷ věří, že svoboda a rovnost jsou slučitelné, případně dokonce, že nemůže existovat reálná svoboda bez toho, že není zajištěna určitá úroveň rovnosti, resp. sociální spravedlnosti.

Úkol:

Zamyslete se nad tím, jak je pojem rovnost a svoboda zohledněn v hlavních politických ideologiích jako je např. liberalismus, socialismus, konzervatismus. Sestavte si přehlednou tabulku.

S problematikou vývoje nahlížení na hodnotu svobody a rovnosti souvisí i vývoj chápání práv jednotlivce ve společnosti. Práva občana se skládají z občanských, politických a sociálních práv. Dle Marchalla (1963) se vyvíjely tyto práva postupně – 18. století občanská, 19. století politická, 20. století sociální práva.

Pojem politika v anglické literatuře

Český pojem politika má tři anglické ekvivalenty s odlišnými významy.

Polity:

- Normativní, institucionální složka.
- Konkrétní nebo existující řád.

Politics:

- Procesuální aspekt politiky.
- Dynamický aspekt vytvářené politiky.
- Ohled na různé zájmy a konflikty.

Policy:

- Obsahová a materiální stránka.
- Obsah, výsledek, materiál, cíl, konkrétní politika.
- Z idejí vyvozená opatření – výsledky.

Konkrétní politický řád tvoří rámec (*polity*), v němž na základě strategie politického konfliktu a konsensu (*politics*) vzniká materiální stránka (*policy*)⁸.

⁷ Například Lukes (1992), nebo více v Potůček (1995)

⁸ Převzato od: Fiala, P., Schubert, K. – Moderní analýza politiky. Brno 2000

S ohledem na tuto mnohovýznamovost nepřekvapí, že veřejná politika může být interpretována jako⁹:

- označení pro oblast činnosti (náplň práce politika);
- vládní rozhodnutí (např. zavedení finanční spoluúčasti pro pacienty zdravotnických služeb...);
- program (např. zpracovaný politickou stranou);
- teorie nebo model;
- proces;
- specifický druh nabídky, kdy je veřejná politika chápána jako činnost, kterou provádí politik (ve snaze udržet se ve funkci) přičemž předkládá v podstatě druh nabídky voličům;
- výstup (výsledek, výstup realizace nějakého záměru).

Veřejná politika versus politická věda, politologie

Tradiční politická věda chápe politiku jako **specializovanou činnost, druh práce, která je přímo spjatá s konfliktem zájmů a bojem o moc**. Veřejná politika se zajímá o sociální a politické procesy vedoucí k uspokojení zájmů společnosti a jejich členů a o procesy, které nemohou být uspokojeny v soukromé sféře.

Veřejná politika jako vědní obor využívá poznatků ze sociologie, ekonomie, práva, veřejné správy a dalších oborů. Těchto poznatků využívá k formulování a implementaci veřejného zájmu, k řešení problémů spojených s životem v lidské společnosti.

Veřejná politika versus veřejná správa

Veřejná správa je chápána jako souhrn činností, které jsou pravidelně opakovány, dobře zavedeny a jsou prováděny v rámci existujícího práva. Veřejná politika, ve srovnání s veřejnou správou, je činnost, která směřuje k praktickému vytváření politiky, nových postupů k realizaci veřejného zájmu.

Pokud přistoupíme k veřejné správě z hlediska tohoto rozdělení, potom lze konstatovat, že veřejná správa je tvořena institucemi (a úředníky), které realizují vytvořenou veřejnou politiku. Její vlastní přínos je především v kvalitní implementaci přijatých koncepcí. Z tohoto důvodu se obvykle požaduje (nebo spíše předpokládá) vysoká kvalifikace pracovníků v těchto institucích.

Veřejná politika, jako činnost směřující k vytváření nových koncepcí a k realizaci veřejného zájmu je pak vytvářena především volenými zástupci. Zásadní rozdíl mezi veřejnou správou a veřejnou politikou je tedy v tom, kdo politiku vytváří a kdo tyto vytvořené politiky realizuje.

Analýza politiky

Analýzovat politiku znamená v podstatě zjišťovat **co** vláda dělá, **proč** to dělá a **jaký to má výsledek**. Politická analýza se začala rozvíjet v průběhu 50. let v USA (H.D.Lasswell, D.Lerner a další). Politická analýza se záhy začala dělit na dva hlavní proudy: holistický (celostní – celek je víc než pouhý souhrn částí) a individualistický (strategie politického rozhodování). Analýzu politiky (Policy analysis) lze považovat spíše za doplnění tradiční politologie.

Třídění politiky

Jednotlivé politiky lze rozdělit podle:

⁹ Převzato a upraveno od: Fiala, P., Schubert, K. – Moderní analýza politiky. Brno 2000

- předmětu - např. hospodářská, sociální, regionální,...
- účinků – koncepce politických arén (T.Lowi¹⁰), rozlišení mezi distributivní a redistributivní politikou (viz další text);
- principu řízení – skrze nařízení a zákazy, nabídku, přesvědčování a informaci, pozitivní příklady,...
- povahy programu – materiální výkony, programy finanční pomoci, programy rozvoje infrastruktury, vědecké programy, vytváření norem jednání,...

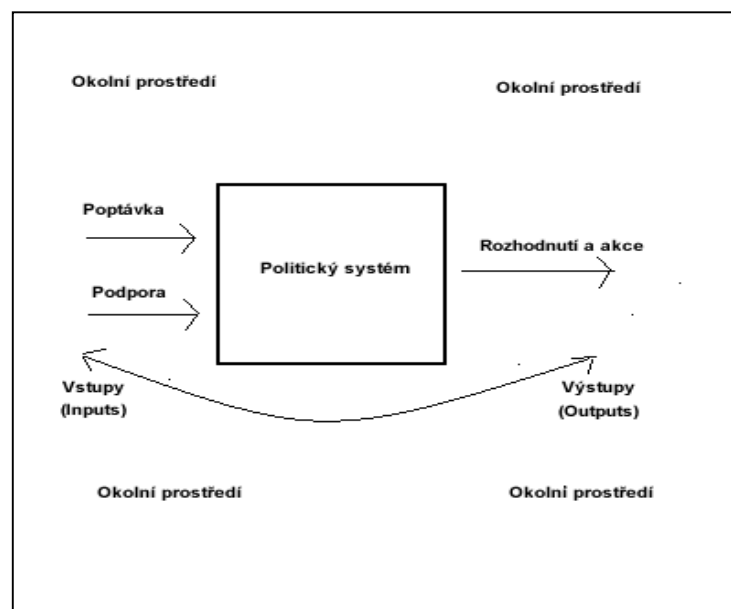
Teoretické školy a přístupy ve výzkumu a analýze politiky (policies)¹¹:

- *Sociálně-ekonomická a politicko-ekonomická škola* – politika (policies) jako převážně přímá reakce na sociálně-ekonomický a politicko-ekonomický vývoj.
- *Teorie společenských zájmů* – politika je odvozována z účinků a poměrů sil mezi společenskými zájmy. Tyto zájmy se prosazují prostřednictvím sociálních tříd.
- *Přístup z hlediska perspektivy znovuzrození zúčastněných aktérů* – politika je především funkcí a výsledkem boje o moc.
- *Teorie stranické difference* – činnost státu je ovlivněna vládnoucími stranami.
- *Teorie institucionálních podmínek* – obsah politiky je určován institucionálními podmínkami, které vymezují politické procesy, utváření politické vůle a nalézání řešení.

Politika jako součást modelu společnosti – systémové koncepce a modely politiky

V zásadě je možné říci, že všechny základní modely se snaží postihnout klíčové faktory a vztahy mezi nimi. Je možné modelovat politický systém jako oddělený, do něhož vstupují z okolního prostředí vstupy a jehož výsledkem jsou výstupy (Input-output model – D.Easton), nebo chápat politický systém v interakci na ekonomický a sociálně-kulturní systém (Offeho model).

Následující schéma je zobrazením Input-Output Eastonova modelu



Pramen: Easton D., A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965, s.112
(vl.překlad)

Politika jako proces - Základní koncepce politického procesu

¹⁰ Koncepce politických arén je více rozvedena v další části této kapitoly

¹¹ rozdělení převzato od: Fiala, P., Schubert, K. – Moderní analýza politiky. Brno 2000

Výsledek politiky je ovlivněn nejen jejím obsahem, ale i rozhodovacím a realizačním procesem. Rozlišujeme 2 základní koncepce:

1. **Koncepce politického cyklu** – Její představitelé např. Easton, Dror, Hogwood, Gunn, Jenkis, Howlet, Ramesh... předkládají řadu modelů, jejichž společným znakem je předpoklad, že politika je systém, který lze analyzovat po jednotlivých procesech, které v ní probíhají. Existuje tedy řada modelů popisujících fáze politického cyklu. Může se jednat o fáze¹²:
 - Inicie – fáze rozpoznání problému, obvykle obtížně popsatelná fáze.
 - Estimace – popis problému, hledání alternativ k jednání, odhad nákladů a užitků jednotlivých strategií.
 - Selekce – přijetí konečného rozhodnutí v průběhu vyjednávání. Určení té alternativy, která bude použita.
 - Implementace – převedení záměrů na měřitelné cíle, zpřesnění přijatého řešení, realizace řešení.
 - Evaluace – zhodnocení politických záměrů (administrativní, politická, vědecká).
 - Terminace – ukončení politiky, vyvození důsledků z evaluace.

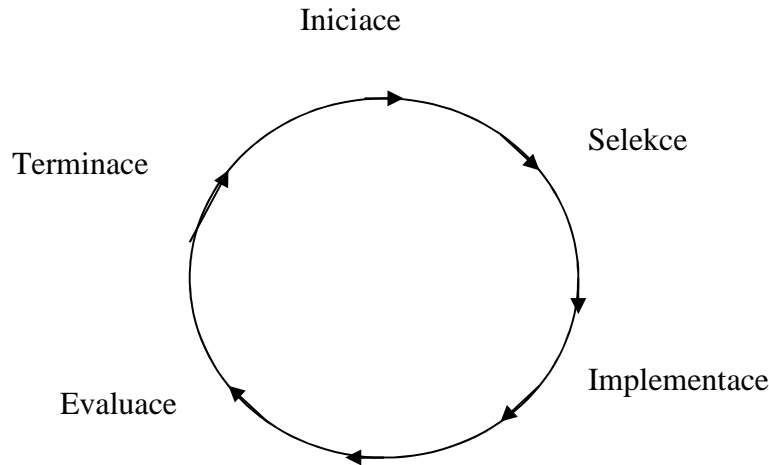
Dalším jednodušším modelem je **4 prvkový model Howleta a Rameshe**

- Identifikace a uznání sociálního problému – Zrající sociální problémy jsou definovány jako přílišný nepoměr mezi žádoucím (potřebným) a skutečně jsoucím. Tento nepoměr není ničím neobvyklým, nicméně po překročení určité hranice, kdy tento nepoměr vytváří podstatné obtíže v životě významných sociálních skupin. Velmi záleží na interpretaci těchto obtíží jednotlivými aktéry.
- Rozhodnutí ve veřejné politice – na této fázi se významně podílí tři hlavní skupiny – občané (zastupování politiky), odborníci a politici. Interakce mezi těmito aktéry je předmětem řady dalších teorií - Modely typu věžňovo dilema, Nashova rovnováha (takový výsledek, kde ani jeden z hráčů by na tom nebyl lépe pokud by změnil svoji volbu potom, co se seznámí s volbou soupeře – nikdo tedy nebude chtít změnu a stav bude stabilní), Pareto-optimum (stav, po jehož opuštění by na tom byl alespoň jeden hráč hůře než předtím)... Model věžňovo dilematu ukazuje, že sleduje-li každý hráč svou dominantní strategii (individuální zájem), pak dosažený stav představuje Nashovu rovnováhu, avšak je Pareto-suboptimální. Pareto optimalita je nejslabším možným požadavkem na skupinovou efektivitu.
- Implementace veřejné politiky – fáze rozhodnutí bývá často přeceňována oproti fázi realizace. K úvahám o realizaci slouží tzv. normativní modely implementace (viz kap. 4 Implementace) Různé faktory mohou vést ke vzniku implementačního deficitu – rozdílu mezi chtěným a reálným výsledkem. V rámci procesu implementace pak bývají využívány různé nástroje:
 - o Nástroje strategického řízení
 - o Politické deklarace
 - o Právní a organizační normy
 - o Fiskální nástroje
 - o Organizování a koordinace realizace
 - o Výchova a indoktrinace
- Hodnocení veřejné politiky - hodnocení hledá odpověď na otázku, nakolik se podařilo naplnit předpokládané cíle (vnější efektivita), kolik zdrojů bylo vynaloženo ve srovnání s dosaženými cíli (vnitřní efektivita), jaké problémy se v průběhu realizace vyskytly.

¹² Model G.D.Brewera, citováno podle Hill, Hupe (2003, vl. překlad)

K hodnocení se používá celá řada metod (benchmarking, hodnocení nákladů a přínosů, atd. – blíže viz metody hodnocení v kap.4)

Schéma konceptu politického cyklu



2. **Koncepce politických sítí** – zúčastnění aktéři (politici, odborníci, úředníci, zájmové skupiny a další) ovlivňují výsledek prostřednictvím vlastního nasazení a angažovanosti, přičemž podléhají vlivu pravidel a postupů¹³. Z různých kombinací aktérů a pravidel jsou různé výstupy. Ty jsou ovlivněny:

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

Akcentován je důraz na nehierarchické pojetí procesu interakcí. Pro analýzu sítě se osvědčily tři kritéria:

- o úroveň institucionalizace,
- o rozsah uspořádání tvorby politik (sektorový x transektorální charakter),
- o počet skupin účastníků (otevřenost x uzavřenost přístupu skupin).

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

4.2 Teoretické přístupy k vytváření politiky z hlediska ekonomie

Teorie veřejné volby

Vychází z neoklasické ekonomie a předpokládá, že jednotliví aktéři maximalizují svůj užitek. Podle této teorie politici soutěží o hlasy, tak aby maximalizovali svůj užitek a prestiž ze zastávaného místa a zajistili si znovuzvolení. Stejným způsobem se chovají i politické strany. Volič pak vybírá z nabídky politických stran tu, o které je přesvědčen, že mu přinese největší užitek. Je zde úzká vazba politiky a ekonomie, u voličů se nepředpokládají jiné motivy volby

¹³ Podrobněji k modelu sítí v kapitole 3

(např. etické, morální). Veřejná politika je v podstatě druhem trhu, kde voliči a politici vyjednávají a uzavírají smlouvy. Argumenty proti této teorii zdůrazňují, že motiv užitku nemusí být jediný relevantní motiv a tudíž je teorie zjednodušující.

Neoinstitucionalismus

Teorie zaměřující se na vztahy jednotlivců, organizací a institucí. Součástí této teorie je problematika vymezování vlastnických práv a vlivu transakčních nákladů. „Neoinstitucionalismus pohlíží na instituce jako na stavební kameny ekonomického, sociálního a politického života“¹⁴.

Ekonomie blahobytu

Předpokládá, že tržní selhání mohou být napraveny prostřednictvím politického systému, který je schopen nalézt efektivnější řešení, než jaké je výsledkem selhání trhu. Kritika této teorie vychází z argumentu, že optimální řešení je schopno vzniknout pouze tržní cestou a stejně jako dochází k selhání trhu, může dojít selhání vlády, zejména pokud zasahuje do oblastí, které by měly být ponechány trhu.

Pluralismus

Vychází z předpokladu, že zájmové skupiny hrají nejdůležitější roli při vytváření politiky i jejího rámce. Zájmové skupiny se vytvářejí volně podle vznikajících zájmů. Jednotlivec se tak stává členem řady skupin podle svých zájmů. Konflikty a kooperace mezi jednotlivými skupinami pak formují výslednou politiku. Zájmové skupiny rovněž mezi sebou soutěží o získání dalších členů, a tím i o posílení svého vlivu. Kritika této teorie poukazuje na to, že ne všechny skupiny mají možnost stejně ovlivnit vládu nebo vláda může být případně rukojmím některých silných zájmových skupin. Jinak řečeno, výchozí podmínky jsou takové, že výsledné řešení nemůže být optimální.

Korporativismus

Rovněž považuje politiku jako rámec pro interakci zájmových skupin a vlády, ale na rozdíl od pluralismu, kde je jednotlivec základem skupiny, která usiluje o naplnění zájmů, v korporativismu existují skupiny mezi státem a jednotlivcem nezávisle. Skupiny, jsou předpokladem svobody jednotlivce a vzniku transakcí mezi jednotlivci. Tato teorie považuje morální hodnoty jednotlivce za výsledek prostředí skupiny ve které žije. Každý jednotlivec je členem řady skupin (rodina, zaměstnání, ekonomické odvětví, politická oblast) s nimiž se identifikuje a zároveň je v interakci s ostatními skupinami a jejich členy. Kritika této teorie většinou poukazuje na omezenou platnost tohoto přístupu.

4.3 Modely veřejných politik

Veřejná politika má řadu dimenzí. Je potřeba zdůraznit význam hodnot, ideologie, přístupu k lidským právům, politického procesu a prostředí, způsobu vytváření a implementace politiky, koordinace politického procesu a způsobu hodnocení politiky na celkový výsledek. Z morálních hodnot a ideologie vychází následující rozdělení současných konceptů veřejné politiky na dva základní¹⁵:

¹⁴ Citováno podle Potůček, Leloup, Jenei, Váradí (2003)

¹⁵ rozdělení podle Lindbloma

- *model 1* – Je založen na optimistickém předpokladu, že společnost a její členové jsou schopni jednat zodpovědně. Základní otázkou je „co je vhodné pro společnost?“. Důraz se klade na plánování a základním regulativem je správa.
- *model 2* – Vychází z předpokladu, že lidský intelekt je omezený a je nutno použít jiné metody k řízení společnosti. Model staví na uplatnění preferencí lidí, na výsledcích jejich sociálních interakcí, které jsou náhražkami závěru z analýz. Základním regulativem, na který se spoléhá, je trh.

Normativní modely veřejné politiky¹⁶:

- *Utilitarismus* – cíl lidské společnosti by měl spočívat v dosažení maximálního blaha pro maximální počet lidí. Celkové blaho je pak součet užitek všech příslušníků společenství. Problém nastává při snaze měřit užitek (což se obchází měřením spotřeby statků, či velikostí bohatství a příjmů jednotlivých osob).
- *Rawlsův princip spravedlnosti* – kritická reakce na utilitarismus, podle Rawlse je správné maximalizovat výhody těm, kteří mají nejméně a přitom zachovat standard pro ostatní. Systémy redistribuce tedy mají být uplatněny až do okamžiku, kdy by ohrozily motivační systém natolik (vzhledem k poklesu produkce), že by se zhoršilo postavení i samotného nejvíce handicapovaného jedince ve společnosti.
- *Neoliberalismus (libertinismus)* – podle tohoto přístupu je blaho společnosti maximalizováno, pokud je trhu umožněno plnit svoje funkce. Jedině trh je schopen zaručit ekonomickou efektivnost.
- *Absolutní rovnostářství* – vize státu, kde jsou si všichni zcela rovni.
- *Zachování institucionálních hodnot – konservatismus* – spoléhá na osvědčené postupy a tradice, před hledáním nových řešení. Význam se přisuzuje sociálním hodnotám, normám, zvykům a konvencím.
- *Zmenšení nerovností* – vychází z teze, že lidé nemají rovný přístup ke zdrojům a ke štěstí. Odlišné je výchozí rozdělení (schopnosti, intelekt, zdraví...). Argument pro přerozdělení spočívá v klesajícím mezním užtku z rostoucího bohatství...jinými slovy stejná jednotka bohatství učiní chudého šťastnějším.
- *Kritérium lidské důstojnosti* - Popper formuje základní předpoklad takto – nelze zaručit každému jedinci štěstí ale důstojné podmínky pro život ano. Nejde tedy o maximalizaci blaha, ale o odstranění lidského utrpení
- *Kultivace a využití lidského potenciálu* – lidé se nerodí se stejnými dispozicemi a sklony. Každému by měla být poskytnuta šance k rozvoji a kultivaci svého potenciálu. Toto chápání svobody nenarušuje liberální princip – nikdo není nucen k tomu, aby příležitostí využil.
- *Trvale udržitelný rozvoj* – nezaměřuje se jen na životní podmínky lidské rasy, ale všech tvorů. Podstatnou je hledání harmonie mezi člověkem a přírodou.

4.4 Teorie státu, byrokracie a organizační (správní) teorie

¹⁶ Pramen: Potůček M., a kol. – Veřejná politika. Praha 2005

Z pohledu tvorby a uskutečňování veřejné politiky je klíčovým subjektem **stát** jako způsob mocenského, organizačního uspořádání lidské společnosti na politickém základě. Naše názory na veřejnou politiku jsou do značné míry předurčeny představami o tom, co je stát, jaký je jeho vztah k občanům, jak a kdo rozhoduje jeho jménem, o co usiluje apod. Jinými slovy, jde o to, jaká je podstata státu, resp. jaké jsou možné přístupy k této otázce. Velmi významnou kategorií je v této souvislosti **moc**, resp. **veřejná moc**. Důležité je také pochopit správně vnitřní strukturu mechanismu státní moci, propojení a vzájemné vazby mezi zákonodárnou, výkonnou a soudní mocí. Pochopením těchto vazeb je možné lépe chápat i dopad působení státu na jednotlivce. Zejména postavení **byrokracie** jako profesionálního výkonného aparátu je z tohoto pohledu klíčové.

Jedná se o oblasti, které jsou předmětem zkoumání jak právních věd, tak i ekonomie, sociologie, politologie či teorie řízení. Tomu odpovídá i relativně rozsáhlý seznam doporučené literatury.

4.4.1 Základní pojmy

Pojem státu

Termín **stát** použil poprvé Machiavelli. V italštině tento termín (*lo stató*) označoval jednak souhrn těch, kteří vládli, jednak i veškeré obyvatelstvo s příslušným územím. Etymologicky přitom slovo stát pochází z latinského *status* (stav, postavení, ústava). Předtím lidé používali různé jiné termíny: Řekové termín *polis*, Římané *civitas*, *imperium Romanum*, v období středověku se používaly termíny *regnum*, *Reich*, *regno*, apod.

V oblasti státovědy se zformovaly dva základní přístupy k **vymezení pojmu stát**. Jeden z nich lze označit jako přístup **sociologický** definující stát jako kus *vnějšního světa*, jeho součást. Příkladem takového přístupu je vymezení Weberovo:

Stát je takové lidské společenství, které si na určitém území (příčemž toto území patří mezi jeho znaky) nárokuje (a to s úspěchem) monopol legitimního fyzického násilí.

Druhý z přístupů k vymezení pojmu stát lze označit jako **právníkový**. Jeho nejradikálnější podobu představují vymezení autorů, spojených s teorií *ryzí nauky právní* (Kelsen, Weyr). Ti ztotožňují stát s právním řádem.

Vývoj evropského státovědného myšlení výrazně ovlivnila koncepce G. Jellineka, spojující oba zmíněné přístupy. Jellinek definuje stát jeho prvky (znaky), ke kterým zařazuje:

Státní území
Státní národ
Státní moc

Moc

Pro pochopení toho, co je to stát, je potřebné pochopit jeho klíčový znak, kterým je státní **moc**. Je-li *moc* podle Webera:

možnost prosadit svou vlastní vůli uvnitř nějakého sociálního vztahu navzdory odporu...,

pak se nabízí otázka, co je podstatou moci, resp. odkud se bere? Jaké jsou důvody toho, že je moc akceptována? Jaký je vztah mezi mocí a svobodou?

Existuje řada teoretických koncepcí, vymezujících pojem moc:

1. definice **behaviorální**, podle kterých je moc zvláštním typem jednání, spočívajícího v možnosti modifikace chování jiných lidí (moc jako schopnost určovat chování jiných),
2. definice **teleologické**, podle kterých je moc naplňováním jistých cílů,
3. definice **instrumentální**, chápající moc jako možnost použití zvláštních prostředků, především násilí,
4. **definice strukturální**, vymezující moc jako jistý druh vztahů mezi ovládanými a vládajícími,
5. definice moci **ztotožňující moc s vlivem na jiné**,
6. **konfliktní** definice moci, které spatřují v moci možnost přijímat rozhodnutí, regulující rozdělování statků v konfliktních situacích.

Příkladem přístupu, pokoušejícím se najít zdůvodnění existence moci racionálními argumenty je následující *Holländerova* (1995) úvaha, která vychází z antropologických východisek:

Člověka jako živočišný druh lze charakterizovat těmito vlastnostmi:

- člověk je tvor **společenský**, (slavný Aristotelův *zoon politikon*),
- člověk je **myslící** bytost,
- člověk je **svobodná** bytost,
- **reprodukce**, tj. úsilí uchovat se (přežít) jako druh živé přírody, představuje *ultima ratio* lidského chování

Úsilí zachovat si schopnost reprodukce nutí žít člověka ve skupině. Pro reprodukci jednotlivce je však potřebné, aby se reprodukovala skupina. To ale znamená, že reprodukce člověka si vyžaduje, aby se lidé ve skupině (kupříkladu ve skupině sběračsko-lovecké anebo ve státě atd.) určitým způsobem chovali. Musí tedy v ní existovat pravidla chování pro její členy, sledující reprodukci skupiny. Člověk je ovšem současně myslící svobodnou bytostí schopnou volného jednání. Tím je dán **rozpor mezi individualitou člověka**, jeho zájmy a cíli, **a nevyhnutelností žít ve skupině**, protože jenom tak je individuum schopno přežít.

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. (Pojem moc nám tak vyplynul vlastně ze dvou pojmů: z pojmu *reprodukce života* a z pojmu schopnosti člověka formulovat alternativy svého chování, jinak řečeno, z pojmu *svobody* člověka...).

Moc je omezením svobody jednotlivce za účelem reprodukce skupiny (společnosti).

Veřejná a státní moc

Veřejnou mocí rozumíme řídicí systém skupiny lidí (společnosti) relativně nezávislým (suverénním) na mocenských systémech jiných skupin.

Druhem veřejné moci, veřejnou mocí ve společnosti organizované ve formě státu, je **státní moc**. V procesu vzniku státu se nositeli státní moci staly ty subjekty, které v tomto období plnily ve společnosti integrační funkci: tj. kněží, písaři, představitelé rodu nebo kmene. V procesu dělby práce se tedy ze společnosti vyčleňuje skupina lidí, kteří se profesionálně zabývají mocí. Veřejná moc se přetváří v moc státní. Její typickou vlastností je **suverenita**, tj. nezávislost na jiných mocenských institucích.

Analýza problematiky státní moci pojímá více aspektů:

1. Prvním je vztah **jednotlivce a státní moci**. Tento vztah obsahuje jednak problematiku forem a míry **participace** jednotlivce na moci, a to ať již bezprostřední, přímé, anebo formou podílu na vytváření státomocenských institucí (tj. míry demokratičnosti systému), a jednak problematiku hranic, mezí, vztahujících se na státní moc ve vztahu k jednotlivci.
2. Dalším je **institucionalizace** státní moci, tj. zkoumání soustavy společenských institucí, které vykonávají státní moc (forma státu). Stát lze chápat jako celek (systém) s určitými vztahy mezi jeho jednotlivými částmi. Problematika organizace státu, která bývá také někdy prezentována pod pojmem **státního mechanismu**, zpravidla zahrnuje:
 - organizačně strukturní (tj. statickou) podobu státu - činnost a vzájemné působení jednotlivých částí organizace státu (tj. státních orgánů, zvláštních složek a státních organizací a zařízení...). Vedle pojmu státního mechanismu se lze setkat s pojmem **státního aparátu**. Obvykle se používá pro souhrnné označení státních orgánů a některých orgánů (úředních osob) zvláštních složek státního mechanismu;
 - právem přesně vymezené působení státních orgánů. Každý jednotlivý státní orgán je nejen právně přesně charakterizován a popsán, a tedy vymezen vůči ostatním státním orgánům i vůči ostatním složkám státního mechanismu, ale je mu také specifikováno jeho postavení, úkoly a působení vůči společnosti. Zejména jde o působnost a pravomoci, státně mocenský charakter činnosti a odpovědnosti, způsobu vzniku, zřízení a ustavení, názvu a sídla a osobní složení, právního postavení a odpovědnosti jeho členů, resp. funkcionářů.
3. Konečně třetím aspektem, spojeným s otázkami státní moci, jsou hlavní směry její činnosti, tj. její **funkce**. Zde v zásadě existují dva základní přístupy – pojetí státu jako **ochránce veřejného zájmu** a jako nástroje k prosazení veřejného dobra a kritické reakce na tento přístup inspirované např. selháváním státu v některých oblastech, teorií veřejné volby apod. Přístupy ke státu lze charakterizovat porovnáním základních argumentů.
 - Stát jako nástroj k realizaci veřejného zájmu:
 - je informovanou a kompetentní institucí, která směřuje k uspokojení veřejného zájmu (je způsobilá překonávat krátkozrakost, sobectví a ignoranci jednotlivců...);
 - veřejní zaměstnanci, v souladu se svými povinnostmi, pracují pro veřejné blaho;
 - úředníci dodržují přijatá pravidla, principy a dodržují nestrannost při plnění úkolů;
 - hierarchické uspořádání institucí je funkční a veřejné prostředky plynou pouze tam, kde je to nutné.

- Stát jako nástroj k prosazení soukromých zájmů:
 - stát využívá své moci k přisvojení si bohatství náležejícího soukromým osobám;
 - politici i úředníci využívají svého postavení k maximalizaci svého užitku;
 - stát se nechová podle modelu racionálního řízení, nýbrž podle modelu omezené racionality¹⁷;
 - veřejné prostředky plynou těm skupinám, které jsou nejsilnější, nikoliv nejpotřebnější.

4.4.2 Teorie role státu

Existují čtyři hlavní teorie týkající se role, kterou stát zastává, a úlohy, kterou hrají při rozhodování zájmové skupiny. Toto rozdělení je především teoretické, v praxi se projevují znaky všech těchto přístupů:

Pluralismus:

Zdůrazňuje význam omezení a nátlaku na stát vykonávaném různými zájmovými skupinami. V souladu s touto teorií je potom veřejná politika odrazem preferencí zájmových skupin. Každá ze zájmových skupin má jistý podíl na moci, tento podíl ale není rozdělen rovnoměrně. Mezi představitelé této teorie patří např. J.S. Mill, J.J. Rousseau, J. Schumpeter, R.A. Dahl a další. Na pluralismus navazuje např. teorie veřejné volby nebo teorie vládního (volebního) cyklu¹⁸.

Elitářství:

Určující vliv má podle této teorie malá, dobře organizovaná, skupina, která ve svých rukou kumuluje moc. Klasická forma elitářství je založena na ovládnutí klíčových ekonomických zdrojů a vojenském dobývání. V moderním pojetí je vliv této elity založen na obsazení klíčových pozic ve veřejných institucích a soukromých firmách. Představiteli jsou např. V. Pareto, C. Mosca a další.

Marxismus:

Hlavní důraz je kladen na vliv ekonomických zájmů na politické činnosti. Stát zde nepůsobí neutrálně jako nástroj pro vládnoucí třídu (teoreticky pracující masy). Státní moc lze použít proti těm, kteří se systémem nesouhlasí.

Korporativismus:

Podle této teorie jsou relativně silné a uzavřené skupiny, které jsou včleněny do vládního systému (odborníky, svazy zaměstnavatelů,...). Tyto skupiny si navzájem nekonkurují, členství v těchto skupinách je povinné.

Úkol:

Zamyslete se nad tím, v čem tedy spočívá rozdíl mezi pluralismem a korporativismem?. V případě potřeby doporučujeme nahlédnout např. do Heywood, A., Politologie (viz doporučená literatura na konci kapitoly)

¹⁷ viz další kapitola

¹⁸ podle teorie vládního (volebního) cyklu vládní výdaje pravidelně vzrostou v období před parlamentními volbami tak, aby uspokojily poptávku voličů a snížily nezaměstnanost

4.4.3 Selhání trhu ekonomický a neekonomický pohled¹⁹

Selhání trhu z pohledu ekonomie

- Existence veřejných statků
- Externality
- Nedokonalá konkurence
- Informační asymetrie

Selhání trhu při uplatnění jiných kritérií než kritéria ekonomické efektivity

- Zmenšení nerovností v rozdělování statků – bývají uváděny dva důvody:
 - Klesající mezní užitek z bohatství
 - Příkré sociální rozdíly ohrožují základy legitimacy ekonomického a politického režimu dané země (alternativně – veřejné služby se staly součástí moderního státu)
- Zachování institucionálních hodnot
- Lidská důstojnost
- Kultivace a uplatnění lidského potenciálu – nerovnost výchozích podmínek způsobená trhem je nespravedlivá – nutno poskytnout rovné šance
- Udržitelný způsob života

Uvedená problematika je více rozebrána v knize Potůček M., a kol. – Veřejná politika. Praha 2005.- V případě selhání trhu z ekonomického pohledu odkazujeme rovněž na předchozí znalosti získané studiem např. Mikroekonomie a Makroekonomie.

4.4.4 Selhání státu (státní správy)

Teorie selhání státu se zaměřují na vymezení nedostatků v rámci systému, ke kterým dochází. Pokud vymežíme státní správu jako pojem, který zahrnuje všechny procesy formování a uplatňování politické moci, lze selhání státu rozdělit do pěti problémových okruhů²⁰:

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

¹⁹ Členění podle: Potůček, M. – Veřejná politika. Praha 2005

²⁰ Rozdělení podle Potůček, M. – Nejen trh. Praha, 1997

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

4.5 Byrokracie

O každém státním opatření rozhodují politici prostřednictvím demokratických procesů a realizují je státní úředníci - byrokracie. Úspěšnost státních intervencí, je bezprostředně závislá na její kompetentnosti, výkonnosti a motivaci.

Ekonomická analýza vychází z toho, že i úředníci maximalizují svoji užitkovou funkci, tak jako všechny ostatní subjekty - spotřebitelé, podnikatelé. Vzniká tedy otázka - co je obsahem užitkové funkce úředníků? Budou dělat vše ve prospěch úspěšnosti státního zásahu do ekonomiky, nebo je bude zajímat jejich osobní prospěch?

Odpověď nemůže být jednoznačná. Je zřejmé, že ve státním aparátu se můžeme setkat s nejrůznějším způsobem chování. Jistý celkový trend chování byrokracie patrně existuje. Bude zřejmě směřovat k neefektivnosti a k dalšímu snižování míry úspěšnosti státních zásahů, neboť cílem byrokracie je maximalizace rozsahu úřednických činností; Parkinson (1955) to s nadsázkou charakterizuje následovně: „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 (toto je rozvedeno více v kpt. 1.5.1).

Byrokracie – jako model organizace správy - je charakterizována pyramidální strukturou, která má tendenci všechny postupy řešení problému učinit natolik rutinními, že jsou osvobozeny od závislosti na speciálních dovednostech a iniciativách. Byrokracie se tak v době svého vzniku stává mocným víceúčelovým nástrojem.

Byrokratický aparát lze obecně charakterizovat:

- specializace činností;
- obecné charakteristiky výkonu funkcí a z toho vyplývající zaměnitelnost úředníků;
- problémy, procedury a řešení jsou kategorizovány;
- relativní stabilita struktury funkcí;
- organizace se stává do určité míry účelem o sobě;
- vázanost na určitý typ úkonu;
- administrativní reforma je nekonečná: neexistuje optimální řešení organizační struktury.

Klasikem sociologické teorie byrokracie je Max Weber: užívá tohoto pojmu v neutrálním slova smyslu, vymezuje byrokracii jako nezbytnou součást moderní doby. Ideální model byrokracie dle Webera je dán těmito jejími vlastnostmi:

- neosobní strukturou moci;
- rozhodnutí jsou činěna na základě formalizovaných obecných pravidel;
- existuje definovaná hierarchie pravomoci a odpovědnosti;
- svobodným výběrem kandidátů do úřadu, založeným na kritériu výkonu v souladu se specifickými pravidly odměňování, založených na jasném kontraktu;
- žádný z úředníků nevlastní majetek, s nímž operuje;
- existuje disciplína a kontrola ve výkonu úřadu.

Tradiční byrokratické instituce pracují relativně uspokojivě pouze ve stabilním prostředí, pokud je úkol relativně snadný, každý občan vyžaduje tutéž službu a kvalita služby není nejdůležitějším kritériem. Praxe ovšem, obvykle vzhledem k měnícím se podmínkám, vyžaduje adaptabilní instituce a kvalifikované pracovníky. Právě tato skutečnost může být příčinou neefektivnosti byrokratických institucí.

Přehled konceptů byrokracie (dle Lanea²¹):

- Byrokracie ztotožněna s rigiditou, strnulostí, nepružností. Tendence k expanzi, ke snižování výkonu, ke konzervaci vlastní struktury.
- Byrokracie jako panství úředníků - problém styku úředníků a politiků. Růst správního aparátu posílil moc úředníků, ti pronikli do sfér politické moci, roste riziko moci korumpovaných úředníků.
- Byrokracie jako chaos - nejsou-li jasné cíle organizace, pak je nejistý i způsob řešení vyvstalých agend.
- Byrokracie jako maximalizace velikosti.

²¹ Převzato a upraveno od: Potůček, Leloup, Jenei, Váradí (2003)

- Byrokracie jako nekontrolovatelná moc - obtížná kontrolovatelnost vyplývá z toho, že vyšší jednotka může jen obtížně získat informace nezbytné k hodnocení činnosti jednotky nižší.

Desatero „moderní“ státní správy²²:

Přes kritiku jednotlivých negativních vlastností klasického byrokratického modelu dospívají různí současní autoři k definování principů efektivnějších modelů správy. Jako příklad může posloužit „desatero“ podle Osborne-Gaeblera (1992):

- katalytická správa: řízení spíše než přímé poskytování služeb;
- správa náležející komunitě: vytváření příležitostí spíše než služba;
- soutěživá správa: uplatnění konkurence v poskytování služeb;
- správa vedená posláním: proměna organizací vedených pravidly;
- správa orientovaná na výsledky: financování výstupů, nikoliv vstupů;
- správa vedená zákazníky: uspokojování potřeb zákazníků, nikoliv byrokracie;
- podnikavá správa: získávání prostředků spíše než utrácení;
- předvídavá správa: předcházení problémů spíše než jejich řešení;
- decentralizovaná správa: od hierarchie k partnerské spoluúčasti;
- tržně orientovaná správa: podpora změn užitím tržních stimulů.

Transformace byrokracie v moderní státní správu je otázkou dlouhého vývoje. Kromě výše uvedených podmínek je někdy ještě požadováno, aby administrativa byla jasně oddělena od výkonu moci. Další žádoucí vlastností státní správy je nadstraníckost a schopnost poskytovat stejně kvalitní služby jakémukoliv politickému vedení. V praxi je opět těžké realizovat takovou dokonalou separaci. Byrokracie je tvořena pracovníky, kteří mají vlastní preference a hodnotový systém. Tito pracovníci, podle některých teorií, zcela vědomě mohou upřednostňovat své zájmy a tím ovlivnit funkce instituce ve které pracují.

Byrokratickému aparátu bývá často vyčítáno, kromě neefektivnosti, že u něj dochází k trvalému nárůstu počtu zaměstnanců, při současně se neměnicí kvalitě výstupů. Instituce státní a veřejné správy argumentují tím, že dochází k trvalému zvyšování nároků na instituce co do počtu úkonů a růstu kvality. Skutečný stav bude pravděpodobně někde uprostřed těchto názorů.

4.5.1 Teorie byrokracie v pojetí W.A. Niskanena

Teorie byrokracie tak jak ji představil Niskanen, byla určitou reakcí na do té doby převažující pohled na byrokracii jako na tzv. „automat na výkon veřejného blaha“. Byrokraté nejen že mohou, ale i zcela určitě mají vlastní zájmy, které významně ovlivňují to jak realizují úkoly, které jim byly svěřeny.

Definice byrokracie podle Niskanena²³

- 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 sebevětší, nepřináležejí takto ušetřené prostředky ani

²² Rozdělení podle Osborne-Gaebler (1992)

²³ Zpracováno podle Hampl, M. – Teorie byrokracie podle Williama.A. Niskanena (2001)

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 takovouto 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 zapláceno 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.

Zájmy byrokrata

Pokud odmítneme tezi, že byrokrat je člověk bez vlastní motivace a bez touhy maximalizovat svůj užitek, je nutné pokusit se vymezit byrokratovu užitkovou funkci. Zájmy byrokrata podle Niskanena jsou následující²⁴:

- plat
- nepeněžní požitky úřadu
- reputace
- status
- moc
- rozsah kompetencí (ale zároveň co nejširší možnost delegovat praktický výkon činnosti úřadu na podřízené nebo jiné pracovníky)

Podle Niskanena je užitek byrokrata monotónně rostoucí funkcí rozpočtu úřadu, v němž je zaměstnán. Právě celkový rozpočet úřadu v sobě odráží všechny zájmy byrokrata, které byly identifikovány. Srovnáním s poznatky neoklasické ekonomie pak Niskanen dospívá k závěru, že **úřad produkuje dvakrát větší výstup než firma v prostředí dokonalé konkurence.**

Kritika Niskanena

Závěr o dvojnásobnosti výstupu úřadu ve srovnání s firmou v dokonalé konkurenci vyvolal řadu kritik, její podstatné závěry jsou tyto:

- úředník chce maximalizovat především dlouhodobý užitek a proto může v krátkém období usilovat i o snížení rozpočtu svého úřadu (zejména je-li vhodně motivován)
- celkový rozpočet nemusí být v žádném vztahu k užtku jednotlivého byrokrata, pokud je růst celkového rozpočtu doprovázen růstem nároků na výkonnost jednotlivých úředníků, nebo pokud se rozpočet rozšiřuje jen díky tomu, že úřad potřebuje zaměstnat více pracovníků.
- Koncept tzv. diskrečního rozpočtu (rozdíl mezi celkovým rozpočtem a rozpočtem minimálně potřebným k tomu, aby byrokracie zajistila ty funkce, které jí její sponzor

²⁴ Niskanen (1971) cit. Podle Hampl, M (2001)

žadává). Tento koncept předpokládá, že byrokratickým záměrem je především maximalizovat tento „diskreční rozpočet“, neboť ten má reálný vliv na jeho motivaci.

4.6 Shrnutí kapitoly

Kapitola obsahuje vymezení pojmu **veřejná politika** a seznamuje vás různými **modely veřejných politik**, jejichž pochopení je nezbytné pro další práci s textem. Kapitola rovněž stručně shrnuje předchozí poznatky studenta o státu a byrokracii – zde doporučujeme v případě zájmu využít některou z knih v doporučené literatuře. Ačkoliv v textu jsou rozebírány pouze selhání státu, předpokládáme, že student z předchozích studií ovládá znalost „selhání trhu“.

4.7 Otázky k zamyšlení



Otázky k zamyšlení a procvičení

1. Zkuste se zamyslet nad pojmy společenské potřeby, veřejný zájem, cíle společnosti. Co dělá z konkrétní potřeby, kterou mohou pociťovat jednotlivci, společenskou potřebu? Co musí platit pro nějaký zájem, aby mohl být považován za veřejný? Musí ho sdílet celá společnost, každý? Nebo stačí většina? Nebo stačí nějaký formalizovaný (např. zákonodárný) proces? Co když si většina společnosti potřebnost něčeho neuvědomuje (na rozdíl od informovaného experta) – lze mít přesto zato, že regulace prosazená expertem je ve veřejném zájmu?
2. Je-li politika specializovanou činností, co je předmětem této činnosti? V čem spočívá?
3. Jaké veřejné politiky znáte? Existují někde explicitně formulované a pokud ano, kde je lze najít?
4. Dokážete si vybavit nějaký výrazný konflikt či spor v názorech na podobu nějaké konkrétní veřejné politiky? Pokuste se rekapitulovat podstatu konfliktu a snažte se odhalit důvody rozdílných názorů.
5. Jak častým jevem podle Vás je terminace (ukončení) politiky jako důsledek procesu evaluace? Proč?
6. Domníváte se, že byrokracie je nezbytnou součástí moderního státu? Pokud ano proč, pokud ne, uveďte jakým systémem (mechanismem) by podle vás mohla být nahrazena.
7. Které selhání v rámci reprezentativní demokracie považujete za významné v podmínkách ČR a proč?
8. Domníváte se, že cestou ke snížení neefektivnosti byrokracie je důsledné zavádění tržních principů a omezování státních zásahů?
9. Je Česká republika, podle Vás, zemí, která směřuje k moderní byrokracii? Svě vysvětlení zdůvodněte.

Doporučená literatura

- Colebatch, H.K. – Úvod do policy, Barrister and Principal, Brno 2002. ISBN 80-86598-79-9
 - kniha srozumitelnou formou více rozebírá některé pojmy, se kterými je pracováno v textu i na tutoriálech. Např. „horizontální a vertikální dimenze politiky“.
- Fiala P., Schubert, K. – Moderní analýza politiky. Brno 2000, ISBN 80-85947-50-1

- kniha se zabývá především konceptem politických sítí, který je jedním z přístupů ke zkoumání veřejné politiky jako procesu.
- Heywood, A., Politologie, Eurolex Bohemia, Praha, 2002. ISBN 80-86432-95-5
 - v této knize je možné přehledně vyhledat vysvětlení k pojmům se „“, kterými je ve veřejné politice pracováno. Např. liberalismus, demokracie apod.
- MISES, L. von: Byrokracie. Liberální Institut, Praha, 2002
 - Klasické dílo věnující se rolím státu a analyzující povahu a vliv byrokratického způsobu správy z pozic liberalismu.
- Niskanen, William A.: Bureaucracy and representative government. Chicago IL: Aldine-Atherton, 1971
 - Tato kniha představuje přístup W.A.Niskanena k problematice byrokracie. Alternativou je využití textu: Hampl, M – Teorie byrokracie v pojetí W.A.Niskanena, Politická ekonomie VŠE, Praha 2001, který je velmi přehledný a snadněji dostupný.
- Potůček, M.a kol. – Veřejná politika. Praha 2005, ISBN 80-86429-50-4
 - v prvních dvou kapitolách jsou přehledně představeny poznatky o veřejné politice. Kniha bude vhodná i pro doplnění poznatků k dalšímu učivu

5 MODUL 4 – POROZUMĚNÍ ZMĚNÁM V POLITICE

5.1 1 SELHÁNÍ VEŘEJNÉ POLITIKY

5.1.1 1.1 Příčiny a problémy

Najít odpověď na otázku jaké jsou příčiny selhání veřejné politiky není nikdy jednoduché a dost často ani dobře (matematicky čistě) prokazatelné. Podstatnou součástí pochopení selhání politika je porozumění komplexnosti jevů, které ji ovlivňují. Málokdy je totiž možné označit jedinou příčinu (jev, osobu, událost) jako jediného “viníka” selhání. S ohledem na to, že realizace veřejné politiky nutně zahrnuje proces interakce mezi více osobami a institucemi může počáteční malé selhání jednotlivce vyvolávat kumulativní chybu.

Příčiny selhání veřejné politiky lze popsat pomocí následujících kategorií (vybíráme charakteristiky z každého bodu):

1) Příčina selhání je primárně v:

1. špatné formulaci cíle - tj. cíl byl od začátku špatný, takže i jeho dobré uskutečnění nemohlo vyřešit problém, pro který byla politika ustanovena. Do tohoto bodu řadíme i situaci, kdy není cíl politiky znám (což by teoreticky nemělo nastat, ale praxi toto pozorujeme)
2. volbě špatného nástroje/postupu - ke splnění cíle jsou vybrány neadekvátní/špatné= nástroje, které nemohou vést ke splnění cíle
3. selhání během procesu implementace

2) Pozorované selhání politiky můžeme označit jako:

1. dílčí - tzn. některé cíle se splnily, některé ne. Nebo se daný cíl splnil pouze částečně
2. komplexní - politika nesplnila své cíle nebo pouze zanedbatelnou část
3. bez selhání, ale s vedlejšími efekty - úspěšné uskutečnění politiky vyvolalo nové problémy, případně ekonomické náklady na realizaci byly výrazně vyšší než se předpokládalo

3) Příčinou selhání je:

1. předvídatelná událost/jev/chování aktéra
2. nepředvídatelná událost/jev/chování aktéra

4) Příčinou selhání je:

1. chování jednoho aktéra
2. interakce skupiny aktérů
3. selhání implementujícího aktéra
4. působení nějakého faktoru/okolnosti

Úkol: Vyberte si příklad politiky, u které se domníváte, že selhala a (1) pokuste “kategorizovat” příčiny a (2) uveďte, jakými metodami byste ověřili vaše “tipy”

K poznání příčin selhání politiky zpravidla nestačí pouze zdravý rozum a racionální úsudek, i když jsou to podstatné nástroje během hledání příčin. K nalezení a dokázání příčin je třeba kombinovat kvalitativní i kvantitativní metody analýzy tak, aby výsledek byl co nejprokazatelnější. V praxi limituje využití různým metod dostupnost dat (nebo náročnost jejich sběru) nebo přístup k informacím a proto výzkumník hledá takové metody, které mohou přinést podložitelná vysvětlení a mohou být ověřitelná v podmínkách dané dostupnosti informací. Tento úkol někdy hraničí s neřešitelností.

5.1.2 1.2 Ekonomické důsledky selhání veřejné politiky

S ohledem na to, že zdroje jsou limitované a tedy vzácné, logicky každé selhání politiky znamená, že společnost vynaložila vzácné zdroje na dosažení cílů, které ovšem nenastaly a tedy tyto zdroje přišly vniveč. Z ekonomického pohledu potom v podstatě dochází ke dvojí ztrátě: náklady obětované příležitosti a náklady vynaložené na cíl, který nebyl dosažen.

Kromě zjevného překročení rozpočtu nebo selhání politiky, lze do ekonomických nákladů selhání počítat rovněž i zpoždění při realizaci. Oceňování času se tím stává klíčové pro vyčíslování ztrát. Rovněž oceňování dalších "ušlých benefitů" nebo nefinančních nákladů je problémem. Metody používané k hodnocení projektů jako např., CBA, CUA, CEA nabízí metodologii, která může být aplikovatelná na tyto situace.

Obecně máme při hodnocení ekonomických důsledků selhání tyto úkoly:

- zjistit kolik měla realizace stát - a to nejen z jako přímé náklady např. na stavbu, ale i jako náklady na práci lidí, kteří se na přípravě a realizaci projektu podíleli, atd.
- zjistit kolik realizace stála (a proč případně stála více než se předpokládalo)
- zjistit, zda nedostatek zdrojů, jejich podhodnocení nebylo jednou z příčin selhání politiky.
- identifikovat rozsah přímých a nepřímých dopadů/nákladů realizované politiky (podrobněji např. v metodách hodnocení projektů)

Úkol: Zamyslete se nad tím, jak byste počítali ekonomické náklady z následujícího selhání: Město naplánovalo přesun vlakového nádraží - ten se neuskutečnil. Identifikujte, kdo a co je dotčeno tímto selháním a co byste počítali do nákladů.

5.1.3 1.3 Možnosti řešení a predikce vývoje

Jedním z velkých úkolů veřejné politiky, jako vědní disciplíny, je pokusit se predikovat, předvídat okolnosti, které bude klíčové pro tvorbu a realizaci politiky. Jinak řečeno, např. předvídat jaké okolnosti budou klíčové pro uskutečnění dané politiky. Toto předvídaní se bohužel nedá uskutečnit pouze na základě pochopení minulosti, neboť politika je dynamická a měnící se struktura. Predikce může být založena na analýze, znalostech a do určité míře i intuici a zkušenosti hodnotitele. Čím více je úspěšná realizace politiky závislá na chování jednotlivců nebo skupin a jejich vzájemné interakci, tím více hraje roli pochopení podstaty tohoto chování a motivace jednotlivých aktérů.

Následující úkoly směřují především k tomu, aby si student uvědomil co možná nejvíce okolností a faktorů, které predikci ovlivňují.

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

- 1) **Královopolské tunely (Brno) - Původní cena výstavby tunelů měla být 3,5 mld. Kč, nakonec celý projekt stál 12 mld. Kč. Možná vysvětlení - nutná změna technologie výstavby, kvůli špatnému podloží nebo vícepráce nebo korupce.**
- 2) **Dálnice na Vídeň (A5, R52) - závazné příslibení stavby. Možné vysvětlení - časové zdržení (růst cen, přerušování prací), spekulace při výkupu pozemků, změna původních plánů (vzhledem k analýzám ŽP). <http://www.ceskedalnice.cz/rychlostni-silnice/r52> - popis stavby**

5.1.3.1 Příklad na obecní úrovni

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

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

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

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

<http://www.archiweb.cz/news.php?type=&action=show&id=15016&lang=cs>

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

5.2 LITERATURA

- [1] ARROW, K. J. (1963) Social choice and individual values. 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 124 s. ISBN 0300013647.
- [2] CABADA, L.; KUBÁT, M. a kol. (2002) Úvod do studia politické vědy. Praha: Eurolex Bohemia, 445 s. ISBN 80-86432-41-6.
- [3] BOHÁČEK, M. (2009) Financování politických stran a hnutí z veřejných rozpočtů – komparace tří vybraných zemí. Diplomová práce, Masarykova universita.
- [4] CASAS-ZAMORA, K. (2005) Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties. [online]. ECPR Press, 308s. [cit. 20. 6. 2013]. ISBN 0-9547966-3-2
Dostupné na:
<<http://books.google.cz/books?id=HEkEFSmU8l8C&printsec=frontcover&hl=cs#v=onepage&q&f=false>>
- [5] ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. VOLBY.CZ. (2013) [online]. Dostupné na:
<<http://www.volby.cz/>>
- [6] ČICHONĚ, M. (2000) Právní aspekty financování politických stran. Rigorózní práce.
- [7] DAVIDSON, D. (2007) Political Financing in Canada: Achieving a Balance [online]. IFES White Papers Series. Berlin: Humboldt University, 15 s. [cit. 25. 6. 2013]. Dostupné na: <http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2007/1123/FINAL%20conference%20paper%20berlin_eng.pdf>
- [8] GERLOCH, A., (1995) Volby v demokracii: soubor přednášek. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 154 s.
- [9] CHYTILEK, R. a kol. (2009) Volební systémy. Praha: Portál, 375 s. ISBN 978-80-7367-548-6.
- [10] International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). (2012) [online] Political Finance Database. [cit. 15. 1. 2013]. Dostupné na: <<http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>>
- [11] JABLONSKI, A. (2006) Politický marketing. Úvod do teorie a praxe. Barrister.
- [12] KAHÁNKOVÁ, N. (2005) Alternativní volební systémy v podmínkách České republiky. Diplomová práce, Masarykova univerzita.
- [13] KOUTNÁ, S. (2012) Aktuální otázky financování politických stran v České republice. Masarykova universita.
- [14] KUBÁT, M.: (2013) Jaký volební systém pro Českou republiku? Revue Politika 7-8/2013. [online] Dostupné na: <<http://www.revuepolitika.cz/clanky/1889/jaky-volebni-system-pro-ceskou-republiku>>
- [15] MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. (2013) Financování politických stran. [online]. [cit. dne 31. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/financovani-politickyh-stran>>
- [16] MINISTERSTVO VNITRA ČR (2013) Proplácení hlasů. [online]. [cit. dne 31. 10. 2013]. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/proplaceni-hlasu.aspx>>
- [17] NECKÁŘOVÁ, G. (2007) Financování politických stran a hnutí z veřejných rozpočtů – komparace tří vybraných zemí. Masarykova Universita.

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

