Veřejná politika a proces její tvorby. Co je „policy“ a jak vzniká.

Arnošt Veselý
Zuzana Drhová
Marta Nachtmannová

CESES FSV UK
Praha 2005

Vydání studie byl podpořeno finančními prostředky MŠMT na výzkumný záměr FSV UK „Rozvoj české společnosti v EU: rizika a výzvy “ (MSM 0021 620 841).

Vydavatel: UK FSV CESES
První vydání: 2005
Editor: Eva Abramuszkinová Pavlíková

Grafické zpracování a tisk: Studio atd.
ISSN: 1801-1640 (tištěná verze)
ISSN: 1801-1519 (on-line verze)

Obsah

1. Úvod **7**

2. Co je a není politika ve smyslu policy **8-12**

2.1. Různé významy pojmu *policy* 8

2.2. Definice *policy* 9-10

2.3. Co je a není *policy* 10-11

2.4. Typy a klasifikace politik 11-12

3. Typy veřejně politických politik **13-18**

3.1. Veřejně politické dokumenty - VPD 13-14

3.2. Legislativní VPD 14-15

3.3. Strategické VPD 15-16

3.4. Výzkumné VPD 17

3.5. Deklarativní a advokační VPD 18

4. Teorie procesu tvorby politik **19-24**

4.1. Různé typy teorií a výkladových rámců tvorby politik 19-20

4.2. Teorie fází veřejně politického procesu („stages heuristic”) 20-22

4.3. Institucionalismus 23

4.4. Sítě a arény 23

4.5. Socio-ekonomické přístupy 23

4.6. Racionální volba 23-24

4.7. Myšlenky a vědění 24

4.8. Syntetické teorie 24

5. Veřejně politické dokumenty v ČR **25-31**

5.1. Legislativní veřejně politické dokumenty 22-27

5.1.1. Typy legislativních VPD 25-26

5.1.2. Tvorba legislativních dokumentů 26-27

5.2. Strategické veřejně politické dokumenty 27-31

5.2.1. Typy strategických VPD 27-28

5.2.2. Tvorba koncepčních a strategických dokumentů 28-31

6. Závěr **32**

7. Příloha - Teorie koalic aktérů P. Sabatiera **33-39**

7.1. Základní přehled teorie 33-34

7.2. Externí faktory 34

7.3. Interní struktura politických subsystémů 35-36

7.4. Koalice aktérů a veřejná politika 36

7.5. Na politiku orientovaný systém přesvědčení 36-37

7.6. Změna uvnitř subsystémů 37

7.7. Na politiku orientované učení uvnitř subsystému (Policy-oriented learning) 37-38

7.8. Závěr 39

8. Literatura **40-41**

Abstrakt:

V této studii se zamýšlíme nad významem pojmu politika ve smyslu policy a snažíme se propojit anglicky psanou literaturu s českými reáliemi. V první části se zabýváme různými významy, definicemi a klasifikacemi pojmu policy v zahraniční literatuře. V druhé části zavádíme nový pojem veřejně politické dokumenty (VPD), který označuje explicitní formulaci politiky ve formě určitého písemného dokumentu, případně ústního prohlášení. Odlišujeme přitom čtyři hlavní typy VPD: legislativní, strategické, výzkumné a deklarativní a advokační. Tato typologie nám pak slouží jako prostředek k propojení mnohoznačného termínu policy s kontextem veřejné politiky v ČR. Ve třetí části se věnujeme různým teoriím tvorby politiky. Poměrně rozsáhlý popis syntetické teorie tvorby politiky P. Sabatiera uvádíme z důvodu plynulosti textu v příloze. Závěrečná část je pak věnována praxi tvorby legislativních a strategických veřejně politických dokumentů v České republice.

PhDr. Arnošt Veselý, PhD. (*1975)

Vystudoval bakalářský obor sociologie a sociální politika (1997) a magisterský obor veřejná a sociální politika (1999) na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy. V roce 2003 dokončil na téže fakultě doktorské studium obhajobou disertační práce nazvané „Knowledge-Driven Development. Conceptual Framework and Its Application to the Czech Republic". Absolvoval semestrální studijní pobyty na univerzitách v belgické Lovani (1996, problematika sociálního zabezpečení), v nizozemském Tilburgu (1998, sociologie) a roční postdoktorskou stáž na University of California v Berkeley (2003-2004). Od roku 2001 pracuje jako výzkumný pracovník v Centru pro sociální a ekonomické strategie na FSV UK a vyučuje na katedře veřejné a sociální politiky téže fakulty. Zabývá se zejména vzdělávací politikou, sociologií vzdělávání, teoriemi společnosti vědění a metodologií policy analysis. V současné době vede týmový projekt „Metodologické aspekty tvorby strategií a veřejných politik", který je součástí výzkumného podprojektu CESES „Vize a strategie", řešeného v rámci výzkumného záměru FSV UK.

Ing. Zuzana Drhová, PhD. (*1963)

Vystudovala Vysokou školu zemědělskou (1985), postgraduální kurs sociologie na FF UK (1993) a doktorandské studium veřejné a sociální politiky FSV UK ukončila v roce 2004 obhajobou disertační práce na téma „Analýza vzniku tří zákonů na MŽP v letech 1998 – 2002". Zabývá se politikou životního prostředí a udržitelného rozvoje, občanskou participací a řízením neziskových organizací. Od roku 1997 působí jako ředitelka asociace ekologických organizací Zelený kruh. Účastnila se krátkodobých stáží v Nizozemském parlamentu, u nizozemských environmentálních nevládních organizací a v bruselských institucích EU (Evropská komise a Evropský parlament). Podílela se na projektu Centra pro otázky životního prostředí UK: „K udržitelnému rozvoji České republiky: vytváření podmínek" (1998 – 2000). Dlouhodobě sleduje přípravu a implementaci Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí. Je členkou Rady vlády pro NNO. Od roku 2005 působí jako výzkumná pracovnice v Centru pro sociální a ekonomické strategie na FSV UK, kde se zabývá udržitelným rozvojem a metodologickými aspekty tvorby strategií a veřejných politik.

Mgr. Marta Nachtmannová (*1977)

Vystudovala bakalářský obor demografie a ekonomie na Přírodovědecké fakultě a Fakultě sociálních věd UK (2000) a magisterský obor ekonomie se zaměřením na evropskou ekonomickou integraci a hospodářskou politiku na Fakultě sociálních věd UK (2003). Od roku 2004 je interní doktorandkou oboru veřejná a sociální politika, v roce 2005 získala roční stipendium „Jeune chercheur francophone", poskytovaném francouzskou vládou prostřednictvím CEFRES. V letech 1999 až 2003 pracovala u českých poboček dvou zahraničních firem, kde měla na starosti finanční řízení a informační systémy. V letech 2003-2004 se na Úřadu vlády věnovala zejména koordinaci a komunikaci připravované Strategie udržitelného rozvoje ČR. Od června roku 2004 pracuje jako výzkumná pracovnice na Centru pro sociální a ekonomické strategie FSV UK, kde se zaměřuje na strategické aspekty vládnutí, metodologii tvorby veřejných politik a komunikaci. Vyučuje ekonomiku a demografii na Vysoké škole zdravotnictví a sociální práce sv. Alžběty v Bratislavě.

1 Úvod

Zatímco v češtině, němčině, francouzštině a většině dalších jazyků existuje pouze jediný výraz pro politiku, angličtina má pro politiku hned tři termíny, které vymezují odlišné aspekty politiky: *politics, polity a policy* (Fiala a Schubert 2000). Používání tří pojmů pro politiku mělo dalekosáhlý teoretický význam a ovlivnilo pojetí politiky i v jiných jazykových oblastech. **Polity** označuje institucionální a normativní stránku politiky, tedy konkrétní existující nebo požadovaný politický řád. Polity je vlastně vymezení prostoru, ve kterém se politika odehrává a struktura tohoto prostoru (ústava, právní řád, tradice). Polity normativně určuje pravidla hry pro politické aktéry. **Politics** se týká procesuální dimenze politiky a postihuje dynamický proces vytváření politiky, v němž se střetávají nejrůznější zájmy a přístupy a prostřednictvím konfliktu nebo konsensu se prosazují nebo neprosazují.

Policy je pak samotný obsah politiky. *Policy* se dotýká konkrétních politických rozhodnutí, opatření a „výstupů" (zákony a nařízení, programy atd.), jež se přímo týkají občanů, které je však také potenciálně míjejí anebo mají pouze symbolickou funkci. Tyto tři pojmy jsou třemi dimenzemi pojmu politiky a vytvářejí dohromady jistou jednotu: Konkrétní politický řád tvoří rámec (*polity*), v němž dochází ke konfliktu a konsensu mezi politickými aktéry (*politics*), který vede ke konkrétním obsahovým politikám (*policy*).

Po několikaletém hledání se zdá, že místo hledání nových konstruovaných překladů pojmu *policy* do češtiny (například veřejná politika, politické pole, sektor politiky atd.) je nejlepší přiklonit se k používání anglických pojmů (Fiala a Schubert 2000: 16). Tak činíme také v tomto textu my[1].

Terminologické problémy však tímto nekončí. Jestliže totiž přesnější vymezení pojmu *policy* v anglickém jazykovém kontextu je velmi nesnadné, vystihnout podstatu pojmu v českém jazyce je ještě mnohem obtížnější. Jaký je například vztah mezi koncepcí, strategií či zákonem a *policy*? Označuje *policy* proces tvorby politických dokumentů, anebo jen tyto dokumenty samotné? Pokud ano, jak tyto dva aspekty odlišit? Jak tento proces vypadá v teorii a jak v praxi?

Odpověď na tyto a podobné otázky hledáme v této studii. Nejde přitom o akademické „slovíčkaření". Termín *policy* je spojen s ohromným množstvím teoretických i praktických poznatků, které mohou zůstat ležet ladem, pokud se nám nepodaří úspěšně propojit poznatky ze zahraniční literatury s českými reáliemi. Termín *policy* je také v jádru disciplíny veřejná politika, která na nejasnost tohoto pojmu neustále naráží. Domníváme se přitom, že vágnost v užívání pojmů vede také k vágnosti myšlení. Každý, kdo se jen trochu pohybuje v praxi veřejné politiky jistě dosvědčí, jak lehkomyslně se užívá pojmů jako politika, strategie, koncepce a mnoha dalších a jaké zásadní důsledky to má na kvalitu textů, jež tyto pojmy užívají.

[1] Pokud bychom termín policy překládali do češtiny, jeho nejbližším a nejpřesnějším významovým ekvivalentem je termín veřejná politika a takto je také většinou překládán (Potůček et al. 2005). Zde se ovšem plete s významem veřejné politiky jako vědní disciplíny. Překládat policy pojmem „politika" není příliš vhodné, neboť tento termín nese v češtině tolik různých významů, že komunikaci spíše komplikuje než aby ji usnadňoval. Sousloví „politika ve smyslu policy", který v textu někde užíváme je značně neohrabané a těžko se ujme. (Potůček 2006).

Co je a není politika ve smyslu policy

2

2.1. Různé významy pojmu *policy*

V úvodu jsme vymezili pojem *policy* ve vztahu k pojmům *politics* a *polity*. Nyní se pokusíme pokročit o krok dále a konkretizovat samotný obsah tohoto pojmu, tedy různé formy, kterých *policy* může nabývat. Před tím než se budeme věnovat různým definicím pojmu *policy*, uveďme si různé významy, ve kterých je termín policy užíván. Podle Hogwooda a Gunna (1984: 13-19, upraveno) může *policy* být:

- Označení určité oblasti (oblasti činnosti státu či veřejného sektoru: vzdělávací politika, sociální politika);
- Vyjádření určitého cíle nebo požadovaného stavu (vyjadřuje nejobecnější cíle vlády anebo státu v určité oblasti a má střednědobý či dlouhodobý charakter: strategie, koncepce, programové prohlášení vlády);
- Konkrétní návrh vlády anebo státu (konkrétní činy, které by se měly uskutečnit, např. návrh na zavedení školného, v ČR návrh věcného záměru zákona, ale i jinak veřejná správa podává mnoho „doporučení“ či námětů);
- Formální autorizace – zákon či jiná právní norma;
- Určitý konkrétní program (programy jsou většinou chápány jako prostředek, jehož prostřednictvím stát realizuje své obecnější strategie či koncepce, ale někdy vznikají i programy se svými vlastními cíli; obsahuje jak legislativu, tak finanční a personální zabezpečení);
- Proces (zahrnuje i to, jak je reálně implementována);
- Výstup (to, co vláda skutečně dokáže poskytnout; někdy se velmi těžko určuje);
- Výsledek (to, čeho bylo skutečně dosaženo, závisí také na externích podmínkách).

Argumentaci Hogwooda a Gunna rozvádíme a na příkladech z oblasti vzdělávání specifikujeme v tabulce 1.

Tabulka 1. Různá pojetí pojmu policy s konkrétními příklady

Pojetí pojmu policy	Příklad
Politika jako určitá oblast	Vzdělávací politika
Politika jako vyjádření obecných cílů, požadovaných stavů a cest k dosažení těchto cílů; koncepce, strategie, plán, záměr, program rozvoje	Koncepce reformy vysokého školství v ČR Strategie rozvoje lidských zdrojů Plán rozvoje komunitního vzdělávání Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky Bílá kniha - Národní program. rozvoje vzdělávání v České republice
Politika jako konkrétní návrh	Návrh na zavedení školného
Politika jako právní norma	Nový školský zákon Zákon o vysokých školách
Politika jako konkrétní program	Programy na podporu aktivit v oblasti prevence společensky nežádoucích jevů u dětí a mládeže v působnosti resortu MŠMT na rok 2005
Politika jako proces	Vše co souvisí s přijmutím a realizací dané politiky – od přijetí školského zákona, přes učení v konkrétní třídě, až po kontakt absolventa s praxí, např. připomínkové řízení k novému zákonu, vyhodnocování politiky apod.
Politika jako výstup	Počet dětí uvádějících šikanu Počet studentů, kteří ukončí střední školu maturitou
Politika jako výsledek	Počet nezaměstnaných absolventů (vzdělávací efekt)

2.2. Definice *policy*

Etymologicky pochází slovo *policy* z řeckého *polis* (městský stát). V kombinaci se sanskrtským *pur* (město) vzniklo latinské *politia* (stát). Později se ve středověké angličtině objevil výraz *policie*, který znamenal správu veřejných věcí a organizaci státu. Etymologicky je tak slovo *police* a *politics* shodné.

Anglické slovníky často vymezují slovo *policy* jako:

- „Postup nebo princip jednání (*course or principle of action*) přijatý nebo navrhovaný organizací nebo jednotlivcem" (*Oxford English Dictionary* 2005)
- „Plán nebo postup jednání vlády, politické strany či firmy se záměrem ovlivnit rozhodnutí či aktivity. Například Americká zahraniční politika, personální politika firmy" (*Dictionary of the English Language* 2004)[2].

Termín policy se nepoužívá pouze ve veřejném sektoru, například mnohé podniky mají svoji *policy* (politiku) vztahů se zákazníky, cenovou politiku nebo politiku bezplatné výměny nebo vrácení zboží. Podívejme se však nyní na definice v kontextu veřejné politiky. Zakladatel *policy science* Harold Lasswell definoval *policy* jednoduše jako „nejdůležitější (společenské) volby" (Lasswell 1951: 5). Podle Jenkinse (1978) je *policy* „sada vzájemně propojených rozhodnutí, která se týkají výběrů cílů, a prostředků k jejich dosažení v kontextu určité specifické situace". V současné publikaci o procesu politiky je *policy* definována jako „prohlášení státu (*statement by government*) o tom, co zamýšlí, anebo nezamýšlí učinit." (Birkland 2001: 132). Prohlášení mohou mít podobu zákona, regulace, rozhodnutí, příkazu nebo jejich kombinace.

Existuje však také širší vymezení *policy*: „Politiky jsou odkrývány prostřednictvím textů, praktik, symbolů a rozhovorů, které doručují a předávají různé hodnoty, jako jsou materiální statky a služby, ale také regulace, příjmy či status" (Schneider a Ingram 1997). Podle této definice není *policy* obsažena pouze v psaném zákonu, plánu či strategii, ale také v konkrétních projevech její implementace.

[2] American Heritage® Dictionary of the English Language, Fourth Edition Copyright © 2004, 2000 by Houghton Mifflin Copany. http://www.answers.com/topic/policy

Není tedy jednoduché definovat slovo *policy*. Dá se o tom napsat 150 stran a přitom končit slovy, že: „Tento termín není nějakým vědeckým absolutnem, ale sociálně konstruovanou proměnnou. *Policy* je termín, který užíváme, abychom porozuměli světu, ale musíme s ním vskutku pracovat.“ (Colebatch 2002).

2.3. Co je a není *policy*

Přestože termín *policy* může a je používán v různých významech, existuje určitá shoda o tom, co *policy* je a není. Podívejme se tedy nyní podrobněji na některé obecné znaky *policy* (Beblavý 2002, Colebatch 2005):

- Policy je více než rozhodnutí;
- Policy je tvořená s určitým záměrem, ten může být ale patrný až při zpětném pohledu;
- Policy je tvorba záměrů a cílů i jejich implementace (deklarace záměru i proces);
- Policy znamená pasivitu i činy;
- Policy je tvořena především, ale nikoli výhradně, veřejnými organizacemi;
- Policy je záměr a jeho realizace, nikoli produkt či výsledek tohoto procesu.

Za prvé, *policy* není konkrétní dílčí rozhodnutí, ale spíše sada rozhodnutí, anebo „rozhodnutí o tom, jak rozhodovat“. Heclo (1972: 84) soudí, že *policy* je „...sled kroků jednání či nejednání spíše než konkrétní rozhodnutí anebo jednání“ a že jde „o něco většího než jednotlivá rozhodnutí, ale něco menšího než velká sociální hnutí“. Je tak na jakési střední úrovni. Politika má větší dosah než jedno rozhodnutí, ale zároveň je na nižší úrovni než plány na radikální změnu společnosti.

Za druhé, *policy* vždy obsahuje určité explicitní nebo implicitní cíle a záměry, je vždy spojena s určitým účelem (protikladem k policy je bezcílovost - *aimlessness*). Policy je určitý cíl, který vláda anebo jiná veřejná instituce sleduje a nástroje k dosažení tohoto cíle. Záměry, cíle a účel se však mohou během času vyvíjet a měnit a někdy může být účel a záměr jisté politiky odhalen až zpětně. *Policy* zde není pouze explicitní záměr vlády dosáhnout určitého cíle a navrhované nástroje, ale také implicitní (nepsané) praktiky a postoje státu (vlády) k veřejným problémům či rozvojovým příležitostem. Mnohé *policy* vskutku nejsou explicitně stanoveny, buď jsou záměrně zamlžovány, anebo se tak rychle proměňují a vyvíjejí, že je těžké je postihnout. Mnohé politiky jsou roztříštěné, vnitřně protikladné a explicitně neformulované[3]. Pochopitelně, že přisuzování záměru a účelu určitému jednání, kde nebyl tento záměr stanoven předem a explicitně může být analyticky ošidné.

Za třetí, *policy* znamená záměr i realizaci tohoto záměru, přičemž jejich oddělení od sebe je často obtížné, ne-li nemožné. Reálná politika má daleko do rozšířené představy, že politici (rozhodovatelé) jsou zodpovědní za tvorbu politiky a veřejná správa za její realizaci. Policy často představuje společný výsledek mnoha operativních rozhodnutí a reakcí na problémy, které se objevily na relativně nízké úrovně organizace. Zejména ve vysoce specializovaných oblastech mají níže postavení zaměstnanci s odbornými znalostmi často překvapivě velký vliv na určování politiky (Beblavý 2002: 16). V mnoha oblastech existuje vysoká míra volnosti (diskrece) v aplikaci spíše obecných orientací[4]. Policy je tak často velmi obtížné považovat za jasně vymezený a konkrétní jev. Někdy ji lze identifikovat v podobě sady rozhodnutí, ale často nejde

[3] Vnitřní rozporuplnost může vznikat především jako důsledek množství aktérů, kteří se na její tvorbě podílejí a kteří jsou legitimně označeni za součást veřejného sektoru.

[4] Například oblast vysokého školství je v ČR natolik autonomní, že stát má poměrně malé nástroje jak politiku realizovat. Tvorba politiky je velmi zásadně tvořena univerzitami samotnými a samosprávnými organizacemi jako je Rada vysokých škol nebo Akreditační komise.

pozorovat nic více než jistý směr jednání, jakousi „orientaci". Z toho také vyplývá, že je velmi těžké identifikovat konkrétní místo a čas, kdy je politika vytvořena (Hill 1997: 7). Z tohoto pohledu nemá politika ani jasný začátek, ani jasný konec. Politika je vytvářena i ve fázi, která je konvenčně označována jako implementace.

Za čtvrté, *policy* znamená činnosti i nečinnost. Jak vědomé, tak nevědomé rozhodnutí nečinit nic, je druhem *policy*. V praxi se často setkáváme s tím, že některý problém není shledán „hoden" samostatné politiky (například donedávna Inovační politika, rodinná politika v ČR). Ještě častější však je to, že veřejná instituce nevyvine žádnou snahu, nebo jen velmi malou, na realizaci určitého záměru, formulovaného například ve formě strategie či koncepce, a de facto nečiní nic (například neuvolní žádné zdroje). Skutečnou policy je zde tedy spíše politika nečinnosti.

Za páté, *policy* je vytvořena, autorizována nebo schválena veřejnými institucemi (vládou, ministerstvy, parlamentem, kraji, obcemi, ale také přímo řízenými organizacemi jako jsou poradní orgány, resortní výzkumné ústavy či různé státní agentury). Je třeba říci, že dělicí čára mezi veřejným a soukromým sektorem je v každé zemi jiná a mění se v čase. V poslední době lze pozorovat tendenci „rozmazávání" hranic mezi veřejným a soukromým sektorem (například v podobě tzv. PPP). Podle našeho názoru je vhodné za veřejnou politiku považovat i politiku relativně autonomních veřejných institucí (jako jsou u nás zdravotní pojišťovny nebo vysoké školy), protože právě tehdy vynikne, že policy jsou často vnitřně protikladné (například politika ministerstva je v rozporu s politikou veřejné organizace, která je mu formálně podřízena).

Za šesté, *policy* není výstup ani výsledek. Protože hovoříme o důsledcích či efektech určité politiky, bylo by tautologické označovat policy jak záměr, tak výsledek („výsledkem *policy* by byla *policy*"). Navíc jedním z hlavních definičních znaků policy je zacílenost a záměr. *Policy* však mají velmi často zcela neočekávané a nezamýšlené důsledky, které nejsou v souladu s danými cíli, ale které často vznikají v průběhu implementace.

2.4. Typy a klasifikace politik

Policy analysis se dnes jednoznačně přiklání k názoru, že **politiku je třeba chápat jak jako záměr něco konat, tak proces realizace tohoto záměru**. Ačkoli za politiku (policy) nebudeme považovat nezamýšlené efekty a důsledky tohoto procesu, stále před sebou máme velmi široké vymezení, které si zasluhuje zpřesnění.

Volná definice vede k tomu, že v praxi může *policy* mít – a skutečně má – velmi široký a různorodý obsah (Fiala a Schubert 2000: 19). Řada autorů se proto pokoušela nabídnout klasifikace *policies* podle předem stanovených kritérií. Těch je přitom velké množství. Podle Fialy a Schuberta však postupně vykrystalizovaly čtyři základní klasifikace jejichž kombinací vzniká přehledný obraz o typech politik (ibid. 20):

- **Klasifikace podle nominálních kategorií** zahrnuje klasifikaci podle předmětu či oblasti (hospodářská, sociální či vzdělávací politika), klasifikaci podle příslušné cílové skupiny (rodinná politika, důchodová politika) a klasifikaci podle politické roviny a podle kompetencí politických institucí (komunální, regionální či federální politika);
- **Klasifikace podle účinků** je založena na tom, jak působí jednotlivé politiky. Nejvyužívanější je zde koncepce politických arén T. Lowiho (1972), která rozlišuje čtyři typy. Distributivní politika rozděluje určité statky či služby (které jsou v nadbytku), aniž by byly někomu jinému odebrány (např. kuponová privatizace). Redistributivní politika spočívá v tom, že jedné určité skupině může být dáno jen to, co je jiné skupině odebráno (daně, pojištění). Regulativní politika (politika příkazů, zákazů, povolení a nařízení) znamená pro

příslušné adresáty pouze nepřímo výhodu či nevýhodu. Konstitutivní politika se vztahuje na uspořádání společenského a politického života společnosti (zakládání nových úřadů, změna volebního zákona, změna kompetencí apod.). Alternativní typologií je typologie politik většin a menšin J. Q. Wilsona (1995: 224-237)

- **Klasifikace podle principů řízení** se odvíjí od typů nástrojů, jakými je politika prováděna. Bývá rozlišováno mezi řízením prostřednictvím nařízení a zákazů (stavební zákon, pravidla silničního provozu), řízením skrze nabídky (sociální pomoc), řízením pomocí negativních a pozitivních pobídek (daňové zvýhodnění za určitých podmínek), řízení prostřednictvím přesvědčování a informací (kampaň proti kouření) a řízení pomocí pozitivních příkladů (zavádění nových komunikačních prostředků do veřejné správy).
- **Klasifikace podle povahy programu** je založena na otázce co je podstatou konkrétní policy. Může jít o materiální výkony (povinné pojištění), programy finanční pomoci (subvence), programy rozvoje infrastruktury (výstavba škol a silnic), programy věcné pomoci (ošacení pro bezdomovce) a vytváření norem jednání (zákoník práce).

Tato klasifikace je teoreticky nosná, avšak nepomáhá nám v kategorizaci reálně existujících politik v kontextu České republiky. **Pojem *policy* má v angličtině mnoho významů a také mnoho různých aspektů. Hodí se tedy tam, kde se vede diskuse na obecnější úrovni.** Čeština, která tento ani žádný obdobný termín nezná, používá místo něj mnoho termínů specifičtějších. Zatímco americký student veřejné politiky pracuje často pouze s pojmem *policy*, český student analyzuje a tvoří nejen (veřejné) politiky, ale také strategie, koncepce, plány, programy, zákony atd.[5] **Jako nejlepší analytická strategie se tak zdá pracovat se specifičtějšími českými pojmy, pokusit se je kategorizovat a definovat a pouze tam, kde nemáme na mysli konkrétní český pojem, užívat pojem *policy*. Pro obecný proces tvorby politiky pak je vhodné používat sousloví *policy-making*.** Pokud je to ale možné, je vždy lepší používat přesnější vymezení (legislativní proces, příprava koncepce, tvorba strategického plánu atd.). V následujícím textu se pokusíme o další zpřesnění.

[5] Angličtina má pochopitelně také výrazy pro tyto pojmy, ačkoli například termín koncepce se dá do angličtiny přeložit jen obtížně (podle kontextu by asi stejně nejvýstižnějším překladem byl většinou právě termín policy).

3 Typy veřejně politických dokumentů

3.1. Veřejně politické dokumenty - VPD

U většiny politik nelze vysledovat konkrétní začátek ani konec. Jde spíše o víceúrovňový proces, který nemívá zpravidla jednoznačný začátek ani konec a při kterém dochází k neustálé reformulaci již existujících politik. Tento dynamický (až chaotický) proces probíhá paralelně na mnoha místech a mnoha úrovních, takže je velmi obtížné, ne-li vůbec nemožné, jej analyticky zachytit. V tomto procesu však lze vždy najít určité okamžiky, kdy dochází k explicitní formulaci politiky, a to nejčastěji v podobě písemného dokumentu, případně ústního prohlášení. Tento typ budeme označovat jako **veřejně politické dokumenty – VPD** (*policy documents*)[6]. Pro VPD je charakteristické to, že mají jasného autora a jasné datum a místo vzniku (respektive vstupu do veřejného diskurzu). V mnoha dalších ohledech se však zásadně odlišují. Může jít o nejrůznější vize, strategie, plány, koncepce, ale také programy, zákony a další právní normy. Pod pojem VPD ale také zahrnujeme analytické materiály, které se zaměřují na detailní rozbor určitého veřejně politického problému.

Podle funkce a způsobu vzniku je možno členit VPD do čtyř velkých typů[7]:

- Legislativní VPD (ústavní zákon, zákon, nařízení, vyhláška, mezinárodní dohody);
- Strategické VPD (strategie, koncepce, dlouhodobé záměry, plány, akční plány, plány rozvoje, strategické plány, národní politiky);
- Výzkumné VPD (veřejně politické analýzy, *policy briefs*);
- Deklarativní a advokační VPD (programové prohlášení vlády, dokumenty politických stran).

Výzkumné a deklarativní a advokační VPD jsou někdy označovány také jako *policy papers*, jejichž bezprostředním cílem není legislativní záměr či legislativní návrh. Typické *policy papers* se opírají o analýzy a obsahují návrh opatření nebo stanovují prioritní oblasti změn a možná či alternativní řešení.

[6] Nepodařilo se nám doposud najít kratší a výstižnější termín, který by zahrnoval všechny různé typy policy, které máme na mysli (viz dále). Pro plynulost textu budeme využívat místo pojmu „veřejně politické dokumenty" zkratku VPD.

[7] Je potřeba říci, že jde o první pokus o vytvoření typologie VPD aplikovatelný v kontextu ČR. Je možné, že některé typy VPD nelze jednoznačně zařadit do některého z těchto čtyř typů a typologii bude potřeba dále upravit. Potůček (2006) doporučuje zařadit také fiskální VPD zahrnující veřejné rozpočty.

Je potřeba poznamenat, že VPD lze členit i podle jiných kritérií než podle jejich hlavní funkce. Jde především o následující dimenze:

- na jaké politické úrovni VPD vzniká:
  - globální a mezinárodní politiky (např. OSN, OECD);
  - nadnárodní politiky (např. politiky EU);
  - národní či federální politiky (např. ČR);
  - regionální politiky (např. kraje v ČR);
  - lokální politiky (např. obce a města).
- podle rozsahu problému či rozvojových příležitostí, které VPD sleduje:
  - globální problémy lidstva (např. Millenium Project);
  - komplexní politiky zahrnující rozsáhlé součásti společnosti (např. prohlášení vlády);
  - průřezové politiky zahrnující několik subsystémů společnosti (např. Lisabonská strategie, Inovační strategie);
  - sektorové politiky (např. zdravotní politika, vzdělávací politika);
  - dílčí politiky, které jsou součástí sektorových politik (např. vysokoškolská politika);
  - konkrétní politiky.
- podle cílové skupiny a počtu aktérů, kterých se VPD dotýká:
  - globální politika dotýkají se celého lidstva;
  - politika, dotýkají se všeho obyvatelstva v určité geografické oblasti (daňová politika, hospodářská politika);
  - politika, dotýkají se určité skupiny obyvatelstva v určitém regionu (rodinná politika, azylová politika).
- podle časového rozsahu jejich implementace:
  - dlouhodobé politiky;
  - střednědobé politiky;
  - krátkodobé politiky.

Na tomto místě není možné zabývat se dopodrobna všemi uvedenými dimenzemi a jejich možnými kombinacemi. Je však třeba poukázat na to, že VPD jsou navzájem různou měrou formálně či neformálně spjaty a jejich uspořádání vytváří určitou strukturu. Obecně například platí, že na nejvyšší úrovni politiky více vytyčují hlavní orientace vývoje (podobně jako základním kamenem strategie organizace je definice jejího poslání a vize) a na nižších úrovních jsou tyto komplexní orientace rozpracovávány do dílčích cílů a plánů, jak je naplnit. Hierarchické uspořádání není pevně dané, jednotlivé úrovně někdy chybí nebo splývají. Mnohost dimenzí VPD bude dobře patrná v následujícím krátkém rozboru jednotlivých typů VPD.

3.2. Legislativní VPD

Legislativní VPD jsou právně závazné. Z tohoto důvodu je způsob jejich tvorby zpravidla poměrně podrobně upraven. Zpravidla zde také je zcela jednoznačné vymezení konkrétních příkladů VPD (zákon, vyhláška atd.) a jejich vzájemný vztah. Jedná se také o typ VPD, na který se výzkum *policy* tradičně zaměřoval a o kterém máme nejvíce teoretických i empirických poznatků.

Legislativní VPD stanovují základní pravidla pro fungování společnosti. Jsou normativní povahy. Jsou závazné a vymahatelné a jejich porušování je sankcionováno. Formulace jsou při tvorbě legislativních VPD pečlivě zvažovány, aby neotvíraly prostor pro pozdější správní či soudní spory, jak kterou část vykládat. Dohledem na plnění legislativních VPD je pověřena

státní správa (správní úřady, různé druhy inspekcí apod.) a dále nezávislé instituce - soudy. Legislativní VPD se tvoří v pevně daném procesu, na kterém se podílí státní správa, politická reprezentace (Parlament) a v novém pojetí i různé zájmové skupiny a veřejnost. Legislativní VPD mají široký rozsah a odráží aktuální hodnotové a politické názory ve společnosti. Odpovídají např. na otázky: Co je a co není veřejný zájem, jak ho chránit? Jaký je vztah ochrany soukromého vlastnictví a veřejných zájmů? Jaká jsou práva občanů vůči státu? Odpovědi se historicky mění v závislosti na politickém rozložení sil a aktuálním stavu potřeb, poznání a znalostí ve společnosti.

Základní práva, principy a ustanovení pro fungování státu formuluje ústava. Zákony vymezují kompetence jednotlivých institucí, obchodní vztahy, vztahy státu a občanů i občanů mezi sebou navzájem. Zákonem je stanoven např. státní rozpočet, základní rámec pro fungování ekonomiky (např. daňové zákony) či pro ochranu vybraných veřejných zájmů (ochrana životního prostředí, památek či veřejného zdraví). K zákonům jsou připravovány prováděcí předpisy, které mohou mít podobu vyhlášek (resortní dokumenty) či nařízení (mají zákonný charakter a jsou součástí Sbírky zákonů). Samostatnou kategorií jsou pak mezinárodní smlouvy.

BOX 1. Legislativní VPD v EU

Legislativní VPD v EU jsou nařízení, směrnice a rozhodnutí, která nabývají po zveřejnění v Úředním listu Evropských společenství platnost také v ČR. Nařízení jsou závazná ve všech svých částech a bezprostředně platná v každém členském státě. Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena. Provedení úprav v právních řádech států je ponecháno na jednotlivých vnitrostátních orgánech a většinou je řešeno přijetím odpovídající národní legislativy. Rozhodnutí jsou závazná ve všech svých částech pro toho, komu jsou určena.
Na dodržování evropské legislativy dohlíží Evropská komise, která může členské státy sankcionovat a případně vymáhat jejich dodržování prostřednictvím Evropského soudního dvora.

Na legislativním procesu v Evropské unii se podílí Evropská komise, Evropský parlament a Rada EU. Návrh podává Evropská komise, Evropský parlament zaujímá stanovisko a má možnost podávat návrhy na změny. O přijetí nové legislativy rozhoduje Rada EU. Pro přijetí je třeba jednomyslný souhlas či souhlas kvalifikované většiny, který je dán váhou hlasů jednotlivých států. Váha velkých a početnějších států jako jsou Francie či Německo je větší než malých jako je Česká republika či Nizozemí. V oblastech kultury, školství, zdravotnictví, ochrany spotřebitelů, ochrany životního prostředí, dopravy, výzkumu a technologie, volného pohybu osob, služeb a kapitálu se při přijímání právních aktů postupuje podle článku 251 Amsterodamské smlouvy, tedy procedurou spolurozhodování, kdy rozhodnutí Evropského parlamentu musí Rada EU vzít v úvahu. V oblastech hospodářské politiky se postupuje podle článku 252 Amsterodamské smlouvy, tedy procedurou konzultace, kdy stanovisko Evropského parlamentu není pro Radu EU závazné.

3.3. Strategické VPD

Strategické VPD nejsou bezprostředně právně závazné. Jejich hlavním smyslem je poskytovat orientaci a inspiraci při tvorbě a implementaci legislativních VPD, tj. co nejpřesněji definovat cíle (krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé) a možné cesty k jejich dosažení. Jsou do značné míry otevřené, v pravidelných intervalech upravované a je pro něj typická vysoká míra zapojení různých aktérů. Oproti legislativním VPD zde panuje velký terminologický i procesuální zmatek. Strategické VPD jsou označovány mnoha různými pojmy (strategie, koncepce atd.). Zpravidla není závazně vymezen způsob tvorby různých strategických VPD, ani jejich návaznost na další politiky. Jedná se o velmi heterogenní, ale velmi důležitou skupinu VPD.

Jak vůbec vymezit strategii, potažmo strategický dokument? Existuje mnoho stručných definicí strategie, z velké části zaměřených na prostředí firem nebo podobných organizací. Význam pojmu strategie ve veřejné politice se v tomto ohledu nijak zvlášť neodlišuje, větší rozdíly nalezneme při „zhmotňování" strategie do strategického VPD a její následné realizaci. Strategické VPD asi nejlépe přiblížíme jejich vymezením vůči více či méně vžitému vnímání víceletých politik:

- Strategický VPD není fixní plán, ale živý dokument, který spoluvytváří rámec pro dílčí veřejné politiky a zároveň vnímá a průběžně odráží vývoj vnitřního a vnějšího prostředí.
- Strategie nevidí svět černobíle, prostředky tedy nejsou uvolňovány výlučně na aktivity ve strategii uvedené. Smyslem strategie je vymezení manévrovacího prostoru pro efektivnější zacílení zdrojů a úsilí a promyšlený výběr nástrojů.
- Strategický VPD není jednostranným, centralizovaným vyhlášením priorit, ale odrazem shody mnoha aktérů.
- Oblast, na kterou se strategie zaměřuje, nevzniká na základě institucionálního uspořádání veřejné správy, ale odvíjí se od vymezení problému.
- Strategický dokument není v systému veřejných politik osamocen, ani nestojí mimo „standardní" politiky, ale je neoddělitelnou součástí tohoto systému.

Strategické VPD jsou podklady pro strategické rozhodování, proto by v ideálním případě měly poskytovat vize, cíle, dílčí cíle a vymezení důležitých vývojových rozcestí a podmíněných vazeb. Součástí strategických VPD by mělo být jejich rozpracování do akčních a institucionálních plánů. Akční plány jasně vymezují, jak jednotlivé činnosti přispívají k jednomu nebo více strategickým cílům. V institucionálních plánech jsou zaznamenány role a odpovědnosti jednotlivých aktérů i institucionálních partnerství při uplatňování strategického VPD.

BOX 2 – Strategické VPD v Evropské unii

Evropská komise připravuje pro specifické oblasti politiky dva koncepční dokumenty, tzv. Zelené a Bílé knihy**. Zelené knihy** jsou diskusní dokumenty zveřejňované Komisí s tím, že vyzývají zúčastněné strany - organizace i jednotlivce – k zapojení do procesu konzultací a debaty k tématu na evropské úrovni. V některých případech jsou podnětem pro vznik další legislativy.

Bílé knihy jsou pak dokumenty, které mohou navazovat na Zelené knihy a které již obsahují návrhy na činnost Společenství v té které oblasti. Zatímco Zelené knihy prezentují široké spektrum nápadů a předkládají je veřejnosti k diskuzi, Bílé knihy obsahují oficiální návrhy pro určité oblasti politiky a mají napomáhat jejich rozvoji. Bílá kniha má pro členské státy EU pouze doporučující povahu, je nezávazným dokumentem. Poté, co Bílou knihu schválí Rada, se z Bílé knihy může stát akční program Unie pro danou oblast.

Vztah mezi Zelenými a Bílými knihami je obdobný, jako vztah mezi strategiemi a akčními plány. Zelená kniha je na obdobné hierarchické úrovni, jako **evropské strategie**, které formulují hlavní prioritní oblasti pro další směrování EU. Jedná se např. o Lisabonskou strategii či Strategii udržitelného rozvoje.

Strategie jsou dále rozpracovávány do **akčních plánů**. Ty podrobněji definují cíle, nástroje k jejich dosažení a způsob hodnocení jejich naplňování. Za tímto účelem bývá stanovena sada indikátorů (tvorby a sledování indikátorů Lisabonské strategie se značně účastní EUSTAT). Na úrovni EU jsou akční plány většinou připravovány pro určitou oblast (Evropský akční plán rovných příležitostí). Akční plány mohou být také rozpracováním evropské strategie v jednotlivých členských zemích – například Evropská strategie zaměstnanosti je rozpracována do Národních akčních plánů zaměstnanosti.

BOX 3 – Měnová politika ČNB jako střednědobá strategie

Svébytnou podobou strategie ve veřejné politice představuje měnová politika. Ústava a zákony ukládají České národní bance (ČNB), aby především zabezpečovala cenovou stabilitu a – pokud tím není dotčen tento hlavní cíl ČNB – aby podporovala obecnou hospodářskou politiku vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu. Od roku 1998 tyto cíle ČNB naplňuje prostřednictvím cílování inflace, tedy nástroj, který představuje střednědobou strategii, která využívá prognózy inflace a veřejné explicitní vyhlášení inflačního cíle či posloupnosti cílů. Bankovní rada ČNB při svém měnověpolitickém rozhodování posuzuje nejnovější prognózu ČNB a vyhodnocuje rizika nenaplnění této prognózy. Na základě těchto úvah pak Bankovní rada hlasuje o tom, zda a jak by se mělo změnit nastavení měnověpolitických nástrojů. Změnami těchto nástrojů se centrální banka snaží kompenzovat excesivní inflační, resp. desinflační tlaky, které vychylují budoucí inflaci mimo cílovaný koridor.

3.4. Výzkumné VPD

Stejně jako strategické VPD jsou i **výzkumné VPD** právně nezávazné**.** Na rozdíl od nich se však nezaměřují tolik na vymezení cílů do budoucna, jako na co nejpřesnější analýzu minulého a současného stavu. Jde především o dokumenty, které se snaží co nejobjektivněji analyzovat a vysvětlit situaci v určité oblasti a na základě této znalosti navrhnout možné návrhy na zlepšení. Jde vlastně o veřejně politický výzkum (*policy research*), tj. vědeckými standardy vedený výzkum, avšak již s orientací na ty proměnné a otázky, které lze měnit veřejnou politikou. Protože návrh opatření v sobě vždy obsahuje prvek hodnot, jedná se také o politický dokument. Také v této oblasti panuje velký terminologický zmatek: výzkumné VPD lze nalézt pod mnoha různými názvy.

Hlavním smyslem výzkumných VPD je co nejobjektivnější analýza situace v určité oblasti. Jde o dokumenty, které mají velmi silný analytický základ, tj. opírají se o dostupné teorie a empirická data. Velmi často je jejich součástí sada indikátorů, které popisují stav v dané problematice. Hlavním kritériem je objektivita, úplnost a přesnost. To je také jejich hlavní přednost.

Naopak slabinou výzkumných VPD je jejich často malá bezprostřední převoditelnost do politické praxe. Často mají podobu spíše jakéhosi „obecného vodítka" či podkladu a nikoli bezprostředního návodu. Ačkoli obsahují návrhy opatření (jinak by nešlo o VPD), ta jsou většinou na poměrně vysoké míře obecnosti (často jen v podobě obecných „principů" či širokých strategických linií).

Výzkumné VPD vznikají nejčastěji na půdě univerzit, výzkumných ústavů či think-tanků. Navazují hlavně na další výzkumné VPD a také na studie a články publikované v odborných časopisech a monografiích. Ačkoli na přípravě výzkumné VPD se často, ne-li většinou, podílí tým lidí, většinou jde o tým *expertů*. Experty se přitom nutně nemyslí jen lidé, kteří mají mnoho odborných publikací, ale také lidé, kteří mají rozsáhlé praktické zkušenosti. Naopak jen výjimečně jsou k diskusi zváni „laikové", tj. lidé, které problematika zajímá, anebo se jich dokonce přímo dotýká, ale kteří nemohou nabídnout žádnou „expertizu".

Je třeba říci, že hranice výzkumných VPD jsou neostré. Na jedné straně souvisí se strategickými VPD (ty na ně většinou navazují), na straně druhé s odbornými články a studiemi. Existuje tak mnoho odlišných příkladů výzkumných VPD. Za jakýsi ideální typ výzkumných VPD (ve Weberově slova smyslu) bychom ale mohli považovat mnoho studií OECD či WHO.

BOX 4 - Výzkumný VPD – Příklad 1
Vojtěch a kol. 2004. Uplatnění absolventů škol na trhu práce.
Veřejně přístupná studie, zpracovaná týmem odborníků z Národního ústavu odborného vzdělávání. Je uvedena vývojem struktury středního a vyššího vzdělávání a vymezením pojmů. Následuje analýza trendů v uplatnění absolventů škol v jednotlivých třídách zaměstnání. Následuje podrobná analýza faktorů důležitých pro uplatnění na trhu práce. Na závěr jsou na dvou stranách zpracována doporučení pro změny struktury vzdělávací nabídky a zvýšení pružnosti školské soustavy.

BOX 5 - Výzkumný VPD – Příklad 2
Zpráva OECD o politice, stavu a vývoji životního prostředí: Česká republika, OECD 2005.
OECD průběžně hodnotí národní politiky v různých oblastech – tedy nejen životního prostředí, ale také politiku vzdělávací, zdravotní, zemědělskou či hospodářskou. Smyslem je pomoci členským státům zlepšit implementaci jejich národních politik. V případě této studie tým 7 expertů hodnotil politiku, stav a vývoj životního prostředí s ohledem na stupeň plnění vnitrostátních a mezinárodních závazků. Výsledkem této veřejně přístupné studie jsou závěry a doporuční adresované české vládě.

3.5. Deklarativní a advokační VPD

Dokumenty tohoto typu většinou vymezují nějaké priority, závazky nebo pravidla. Jejich autoři v nich oznamují určitou vizi, kterou hodlají sami realizovat nebo kterou chtějí předložit k další společenské diskuzi. Veřejná debata a média jsou prostředníkem i adresátem těchto VPD.

Typickými tvůrci deklarativních a advokačních VPD jsou politické strany (volební programy, dlouhodobé programy), vláda (programové prohlášení), dále aktéři neziskového sektoru a think-tanky, členové „stínových vlád" a v neposlední řadě i různí *opinion leaders* (alternativní vize politik, prohlášení, kodexy). Na politických programech a programových prohlášeních vlády se většinou podílejí odborné skupiny působící uvnitř politických stran a různí experti z akademické sféry, veřejné správy, neziskového sektoru a think-tanků, do výsledné podoby těchto VPD se však silně promítají také politické či ideologické aspekty.

Deklarativní a advokační VPD většinou nejsou realizovány přímo (a ani to není jejich účelem), ale zprostředkovaně tím, že jejich obsah proniká do dalších VPD. Některé deklarativní dokumenty by na sebe měly logicky alespoň částečně navazovat a realizace jejich obsahu by měla být vyhodnocována. Například programy politických stran, které se stanou součástí vládní koalice, by se měly odrazit v programovém prohlášení vlády. To je následně předkládáno Parlamentu, který na jeho základě hlasuje o důvěře vládě. Pokud Parlament vládu v úřadu potvrdí, dostává se její programové prohlášení na pomezí deklarativního a strategického VPD.

V případě, že by vládu sestavovala jediná strana, která by navíc mohla spoléhat na většinu v Parlamentu, programové prohlášení vlády by mělo být v podstatě totožné s volebním programem této strany. V české realitě je však mnohem pravděpodobnějším scénářem povolební spolupráce, kdy i „jednobarevná" vláda musí své prohlášení sestavovat s ohledem na programy dalších stran. Přesto i v Česku vytvářejí některé opoziční politické strany tzv. stínové vlády a sadu „resortních" VPD, v nichž deklarují své pojetí úkolů pro ten který resort. Tyto vize bývají prezentovány jako alternativní veřejné politiky nebo strategické VPD, ve skutečnosti jde čistě o deklarativní a advokační VPD, někdy s prvky výzkumných VPD.

Teorie procesu tvorby politik

4

4.1. Různé typy teorií a výkladových rámců tvorby politik

Výzkumníci analyzující a teoretizující o veřejné politice se snaží porozumět tomu, jak a proč se v čase a prostoru mění veřejná rozhodnutí a politiky, jak a proč se liší tyto politiky mezi různými sektory a jaké jsou důsledky těchto politik. V tomto ohledu je tedy veřejná politika velmi rozsáhlá a ambiciózní disciplína, která zahrnuje všechny aspekty a aktéry politického života: politické strany, veřejnou správu, politickou kulturu, veřejnost.

Součástí oboru veřejná politika je také snaha porozumět samotnému *procesu* tvorby různých politik. Od počátku vzniku tohoto oboru je patrná snaha prostřednictvím různých teorií vysvětlit, jakým způsobem probíhala či probíhá určitá politika. Vzhledem k tomu, že politika vzniká na mnoha místech současně, neustále se proměňuje, většinou zde neexistuje jasný kauzální řetěz kroků a jde o velmi komplexní proces plný zpětných vazeb, je tvorba teorií tvorby politiky velmi odvážným podnikem.

Sabatier (1999: 3) shrnul problémy s tvorbou teorií politického procesu do následujících bodů:

- Do procesu normálně vstupují stovky různých aktérů, z nichž každý má odlišné zájmy, hodnoty, vnímání situace a politické preference.
- Proces tvorby politiky většinou zahrnuje více než jedno desetiletí od vzniku problému, přes implementaci až po objektivní evaluaci. Některé studie dokonce ukazují, že je potřeba 20-40 let.
- V určité oblasti většinou existují desítky či stovky různých programů. Přitom se ale stále více zdá, že jednotkou analýzy by měly být spíše koalice aktérů než tyto programy samotné.
- Debaty a diskuse o politickém problému mají často „technickou" povahu. Je třeba rozumět této specializované debatě.
- Debaty o politice zřídka připomínají vědecké diskuse, protože v sázce bývá množství peněz, hodnoty, zájmy a osobní preference. Mnoho aktérů tak má tendenci překrucovat věcnou stránku ku svému prospěchu (účelově vybírat informace, diskreditovat protivníka atd.).

Snad i z tohoto důvodu analytici politiky „přispěli jen velmi málo k rozvoji jasné, zobecnitelné a empiricky testovatelné teorii politického procesu" (Sabatier 1992: 30). Nicméně veřejná politika není zcela prosta užitečných teorií a zvláště v posledních dvaceti letech vzniklo hned několik velmi slibných koncepcí procesu tvorby politiky. Existuje přitom několik kritérií dobré teorie: měly by být validní, úsporné, testovatelné, užitečné, objektivní atd.[8]. Protože existuje

[8] Podrobně: McCool (1995, 12-18).

shoda v tom, že jedině současná aplikace různých teorií může realističtěji popsat komplexní politický proces, vzniklo i mnoho pokusů různé dostupné teorie systematizovat. Výzkumníci by si vždy měli být vědomi více teoretických perspektiv a být schopni je využívat – nikoli pouze jedinou (Stinchcomb 1968). Znalost odlišných perspektiv nutí analytika kriticky zhodnotit předpoklady různých teoretických rámců, nikoli je prostě implicitně předpokládat. V následujícím výkladu využijeme členění Petra Johna (1998)[9].

4.2. Teorie fází veřejně politického procesu („stages heuristic")

Představa, že politika je proces po sobě následujících a vzájemně odlišitelných kroků je stále nejpopulárnější představa o tvorbě politiky, pro kterou se vžilo označení „model fází" (*stages model*) nebo „model politického cyklu". Vychází z tradiční představy o demokracii: politika vzniká z vůle lidí, kterou politický systém upravuje do podoby politických rozhodnutí, která experti převedou do proveditelné podoby a následně implementují.

Model fází byl a je stále v literatuře užíván jako vstupní „učebnicový model" (Jones 1970, Brewer a deLeon 1983). Byl užitečný především v 70tých letech, kdy umožnil strukturaci a rozčlenění komplexního politického procesu do sérií fází a umožnil tak analytikům soustředit se na určité aspekty tvorby politiky. Stimuloval tím mnoho významných publikací z veřejné politiky, které se věnovaly některé z výše uvedených fází: tvorba politické agendy (Kingdon 1984), zhodnocení alternativ (Weimer a Vining 2005), implementace (Pressman a Wildavsky 1973).

BOX 6– „Učebnicový" fázový model z roku 1974
Příkladů a období fázového modelu je mnoho. Laswellův žák G. Brewer (1974) například navrhl šest fází:

Iniciace → Zhodnocení variant → Výběr → Implementace → Evaluace politiky → Ukončení

Model politického cyklu představuje velmi zjednodušený obraz reality. Jeho počátky sahají do 50. let 20. století, kdy se i díky rozvoji výpočetní techniky prosazovaly do teorií řízení různé formy extenzivních kvantitativních analýz a dlouhodobé plánování. V šedesátých letech došlo k dalšímu rozvoji analytických metod a posunu směrem ke strategickému plánování, jehož fáze se do značné míry podobají fázím politického cyklu. Teoretici a praktici managementu, veřejné politiky, ale i ekonomie podnikli v 60tých a 70tých letech mnoho pokusů, jak modelovou představu v praxi realizovat a racionalizovat rozhodovací proces (například při tvorbě státního rozpočtu).

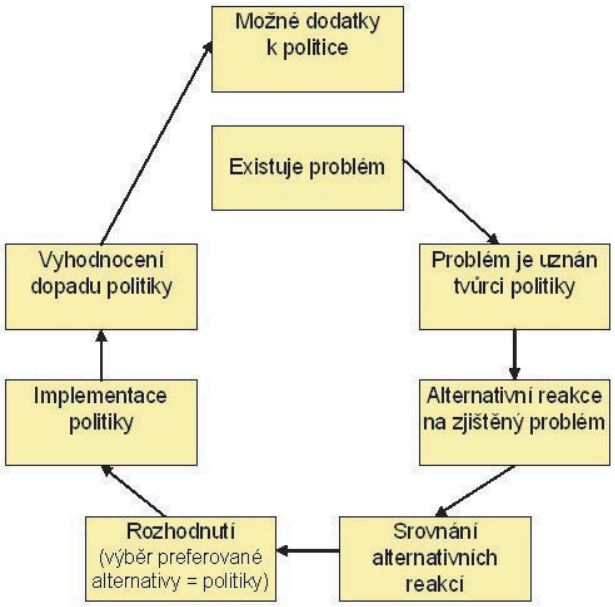
V reakci na modely, jejichž předpokládaným výstupem bylo nalezení jediného, dokonalého a nejlepšího řešení, čemuž byla přizpůsobena i rozsáhlá analytická část, nabídl Y. Dror (1968) tzv. optimální model, který se v analytické části omezil na rozbor omezeného počtu „dostatečně dobrých" alternativ a zdůrazňoval důležitost lidského myšlení a kreativity při výběru optimálních variant, jejich rozpracování a uskutečnění. Přesto však většina modelů i praxe nadále spoléhala na dokonalost striktní racionality.

Zhruba od počátku 80tých let začal být lineární a časově vymezený fázový model chápán jako znázornění cyklicky se opakujícího sledu fází. Hodnocení jedné sekvence politiky se stává součástí vymezení problému v následné sekvenci. Colebatch (2005) uvádí „etapový" nebo „cyklický" model politického procesu (viz Box 7).

[9] Existují však i odlišné klasifikace. Fiala a Schubert (2000) a podobně také Potůček et al. (2005) rozlišují systémové koncepce a koncepce aktérů (zahrnující koncepce politické arény, koncepce politického cyklu a koncepce politických sítí). Sabatier (1999) ve své knize analyzuje sedm možných přístupů:

Již v 70tých a 80tých letech se ukazovalo, že pokusy „vnutit" politickému rozhodování přísně racionální strukturu a řád nekončily úspěchem. Analýzy ukazovaly, že politický proces v praxi často neprobíhal v intencích fázového modelu, podobně jako chování podniků nekopírovaly obdobné modely podnikových procesů. Od druhé poloviny 80tých let tak docházelo k dalším významným proměnám: teorie a praxe řízení se od algoritmů a počítačové racionality přiklonila více k člověku, rozvoj a rozšíření informačních a komunikačních prostředků a technologií usnadnilo nástup nového aktéra veřejné politiky – médií a konečně politické, ekonomické a společenské změny vedly k proměnám vládnutí i řízení v celosvětovém měřítku.

BOX 7 Cyklický model politického procesu



Na konci 80tých a počátku 90tých let byl tudíž fázový model podroben drtivé kritice (Sabatier 1999: 7):

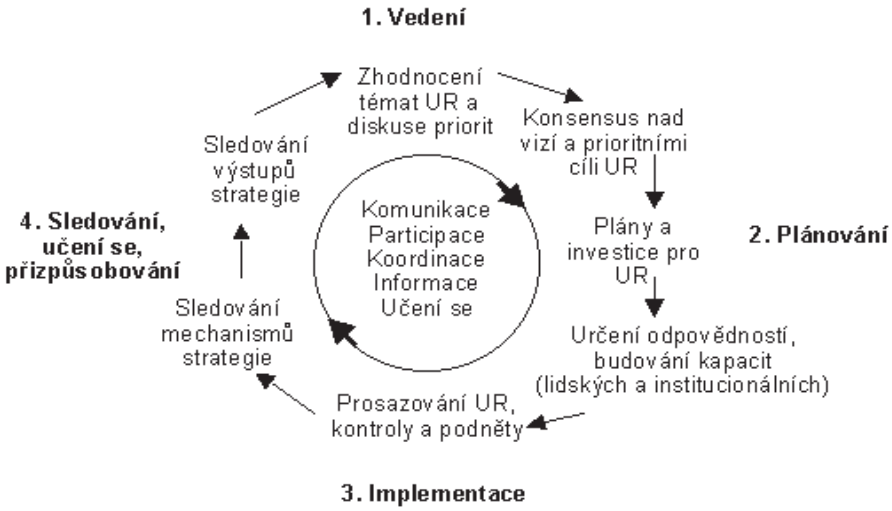
- Nejde o kauzální model, který by identifikoval, co způsobuje, že tvorba politiky probíhá v těchto fázích. Nelze tak formulovat žádné hypotézy.
- Navrhovaný sled fází je v rozporu s empirickou zkušeností. Například evaluace dostupných programů ovlivňuje tvorbu agendy a formulace politiky často i ve „fázi" implementaci, kdy se úředníci snaží implementovat vágně formulovanou legislativu.
- Model se velmi opírá o proces tvorby jedné konkrétní legislativní normy, v praxi však dochází k interakci mnoha různých druhů legislativy.
- Předpoklad jednoho politického cyklu, ve kterém je přijímán jeden dokument, velmi zjednodušuje realitu, ve které jde současně o *mnoho* vzájemně propojených cyklů: v jednu chvíli existuje mnoho návrhů na různých úrovních.

V 90tých letech kritika modelů fází politického cyklu vrcholila, až někteří badatelé a myslitelé došli k závěru, že „tato heuristika se již přežila a musí být nahrazena lepšími teoretickými rámci" (Sabatier 1999: 7). Dle našeho názoru však mohou být tyto modely stále v kontextu tvorby strategických VPD stále užitečné. Fázové modely z konce 90tých let 20. století (podobně jako modely řízení vyvinuté v manažerských teoriích) navíc zahrnují i další faktory a vazby,

než které nabízely dřívější „algoritmické“ modely. Užití fázového modelu politického cyklu považujeme za vhodné v situaci, kdy rozhodovatel dospěje k rozhodnutí o zahájení určité politiky nebo nastavení širšího rámce veřejných politik (například příprava národní strategie nebo rozvojového plánu). Takto je fázový model užíván a doporučován například pro řízení strategií udržitelného rozvoje, což jsou dokumenty, které se zaměřují na cesty k dlouhodobému a vyváženému rozvoji v ekonomické, sociální a environmentální oblasti.

BOX 8 – Přístup průběžného zlepšování při řízení strategií udržitelného rozvoje (UR)

Dalal-Clayton a Bass (2002) shrnují proces tvorby a realizace komplexních politických dokumentů – strategií udržitelného rozvoje – do schématu, které integruje jak model politického cyklu, tak základní východiska Sabatierova přístupu:



Úvodní fáze politického cyklu a zároveň důraz na komunikaci již v průběhu přípravy zákona jsou patrné také doporučení, které OECD a EU od konce 20. století vydala k hodnocení dopadů regulace, tzv. RIA (*Regulatory Impact Assessment*). V politickém cyklu plní RIA zejména funkci tzv. „evaluace ex ante“, tedy předběžné hodnocení dopadů zamýšleného legislativního VPD.

BOX 9 – Hodnocení dopadů regulace (RIA) jako „vnořený“ politický proces

Regulací je míněn soubor rozmanitých nástrojů, **především zákonů a vyhlášek**, jejichž prostřednictvím vláda ovlivňuje chování občanů a jejich skupin.

RIA je soustava metod, které směřují k systematickému zhodnocení negativních a pozitivních dopadů navrhované či existující regulace.

Fáze RIA

4.3. Institucionalismus

Termín instituce zahrnuje jak formální uspořádání (jako je volební systém, rozložení moc atd.), tak také normy a praktiky „zabudované" do tohoto uspořádání. Představa, že instituce mají velký vliv na rozhodování je pochopitelně v politické vědě dobře a dlouho známá myšlenka. Instituce ovlivňují způsob a rychlost reakce na veřejně politické problémy, trvalým a konzistentním způsobem ovlivňují možnost voleb různých rozhodovatelů, spíše než že by ovlivňovaly jejich preference. Jejich zkoumáním můžeme vysvětlit např. různou kulturu rozhodovacích procesů. Protože instituce jsou většinou značně stabilní, institucionální teorie mají problémy s vysvětlením změny politiky.

4.4. Sítě a arény

Představa interakcí mezi skupinami probíhající uvnitř sítí odpovídá více komplexní a fluidní realitě politického procesu než institucionální přístupy. Podle tohoto přístupu je výstup určité politiky (*policy output*) určován uspořádáním aktérů v různých oblastech, tj. především dlouhotrvajícími vztahy mezi zájmovými skupinami, exekutivou a politickými stranami. Jestliže instituce bývají stejné pro celý stát, uspořádání skupin a sítí se liší v různých oblastech politiky. To umožňuje vysvětlit variabilitu uspořádání mezi různými sektory (vzdělání, zdravotnictví atd.), a také stabilitu určité politiky (existující koalice aktérů).

4.5. Socio-ekonomické přístupy

Socio-ekonomické přístupy vysvětlují politiku prostřednictvím externích „šoků" působících na politický systém. Zaměřují se tedy na makro kontext tvorby politiky a na to, jak je veřejná politika ovlivněna širšími ekonomickými a sociálními procesy. Existuje mnoho různých druhů socio-ekonomických pohledů na tvorbu politiky. Někdy se předpokládá, že tyto externí vlivy působí přímo na danou politiku, někdy se předpokládá nepřímé působení prostřednictvím *politics* (například proměnou vztahu veřejnosti a elit či proměnou koalic aktérů). V poslední době se hodně diskutuje o globalizaci a jejím vlivu na tvorbu politiky a také o vlivu nových technologií. Socio-ekonomické přístupy byly v posledním desetiletí značně kritizovány, především proto, že nespecifikují kauzální mechanismy vlivu tvorby politiky a že v některých případech popírají autonomii politického rozhodování. Nicméně je zjevné, že vnější kontext tvorby politiky velmi významně ovlivňuje tvorby politiky a je tedy také vskutku snaha jej zahrnout do syntetických teorií.

4.6. Racionální volba

Teorie racionální volby se snaží vysvětlit tvorbu a změnu politiky prostřednictvím strategií jednotlivých aktérů jak uvnitř tak vně politického systému. Tvorba politiky vzniká jako výsledek interakce těchto aktérů, nikoli jako agregace jejich preferencí. Racionální volba je založena na několika předpokladech. Za prvé, že jednotlivci mají hodnoty a preference, které „předcházejí" sociální a politické struktuře, takže jsou s to si sami volit to, co chtějí a nechtějí. Za druhé, jednotlivci většinou sledují své vlastní zájmy spíše než zájmy ostatních a zájmy veřejné. Chtějí tedy předně maximalizovat svůj osobní prospěch. Za třetí, jednotlivci jsou schopni vyjádřit své preference v podobě jednoznačných cílů. Za čtvrté, jednotlivci jsou dobře informováni. Shrneme-li to, předpokládá se, že jednotlivci jsou s to při tvorbě politiky jednat jako racionální činitelé hájící své vlastní zájmy. Veřejná politika pak vzniká jako výsledek interakcí osobních zájmů aktérů.

Velkou výhodou teorie racionální volby je, že díky těmto předpokladům a omezením umožňuje odvozování různých hypotéz a formální modelování. Tyto předpoklady jsou však také značně omezující a často se nezakládají na realitě. Z tohoto důvodu zdaleka nelze prostřednictvím této teorie zcela vysvětlit tvorbu politiky. Především nevysvětluje odkud se individuální preference berou a jak se mění v čase.

4.7. Myšlenky a vědění

Tyto přístupy se zaměřují na to, jak myšlenky a vědění ovlivňují politické rozhodování. V extrémní vyjádření tohoto přístupu se předpokládá, že historie politiky je především historií myšlenek spíše než historií střetu zájmů. Většinou je však spíše poukazováno na symbiózu myšlenek a zájmů. Rozhodovatelé neužívají myšlenek a teorií, které nepodporují jejich preference a cíle. Na straně druhé k prosazení svých zájmů potřebují nějaké myšlenky, informace či vědění, kterými legitimizují a vymezují své postoje. Většina prací se tedy zaměřila na roli argumentů a jazyka v politice a na to jak *policy analysis* ospravedlňovat politické jednání (Majone 1989, Stone 2002).

4.8. Syntetické teorie

V poslední době vzniklo několik prací, které se pokusily syntetizovat několik různých pohledů a aspektů. Mezi ty nejčastěji uváděné patří:

- Model tří proudů (*The Multiple-Streams Framework*) – Kingdon 1984
- Model přerušované rovnováhy (*Punctuated-Equlibrium Framework*) – Baumgartner a Jones (1993)
- Institucionální racionální volba (*Institutional Rational Choice*) – Ostrom 1999
- Teorie koalic aktérů (*Advocacy Coalition Framework – ACF*) - Sabatier1999

Žádný z těchto přístupů není vyčerpávající a nezprošťuje analytika povinnosti zabývat se mnoha přístupy, namísto jednoho komplexního přístupu. Jsou však významným krokem v pochopení procesu tvorby politiky. Pro ilustraci toho, jak může takový komplexnější přístup vypadat, uvádíme v příloze teorie koalic aktérů P. Sabatiera.

Veřejně politické dokumenty v ČR 5

5.1. Legislativní veřejně politické dokumenty

5.1.1. Typy legislativních VPD

Mezi legislativní veřejné politické dokumenty patří zákony, nařízení, vyhlášky a mezinárodní úmluvy. Součástí českého právního řádu je po vstupu České republiky do Evropské unie také evropská legislativa (nařízení, směrnice a rozhodnutí). Legislativní VPD mají široký rozsah. Základní práva, principy a obecná ustanovení pro fungování státu formuluje ústava a ústavní zákony, které mají nejvyšší právní sílu a jsou poměrně neměnné. Zásahy do ústavy jsou výjimečnou událostí. Vycházejí z dohod parlamentních politických stran a k jejich schválení je potřeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.

Zákony vznikají převážně v exekutivě, pomineme-li zákonodárnou iniciativu poslanců, senátorů a krajských zastupitelstev, která je v celkovém počtu přijímaných a novelizovaných zákonů jen okrajová. Zákony vycházejí buď z programového prohlášení vlády, na jehož základě se zpracovává legislativní plán vlády či z mezinárodních závazků, případně jsou transpozicí evropských směrnic do českého právního řádu. Zákony se připravují v podobě věcného návrhu a poté paragrafovaného znění na resortních ministerstvech. Jsou připomínkovány v rámci vnitřních a vnějších připomínkových řízení, schvalovány vládou a poté projednávány parlamentem, kde se často jejich podoba formou pozměňovacích návrhů ještě významně mění. K přijetí zákona je třeba souhlasu nadpoloviční většiny minimálně třetiny členů Sněmovny či Senátu. Nové zákony stvrzuje podpisem prezident, který má právo vrátit je zpět do Poslanecké sněmovny.

Technické detaily, které se vážou k jednotlivým zákonům řeší (či by měly řešit) vyhlášky a nařízení.V praxi je někdy snaha zahrnout do zákonů i prováděcí pokyny a ponechat tak nad nimi kontrolu parlamentu. Přílišná detailnost zákonů pak vede k jejich nepřehlednosti a častější potřebě novelizací. Vyhlášky se připravují a projednávají na úrovni ministerstev a jsou schvalovány vládou. V rámci meziresortních připomínkových řízení se k nim může vyjádřit i parlament, případně i nestátní instituce dle výběru zpracovatelů. Nařízení vlády má podobně jako vyhláška prováděcí charakter, připravuje se na ministerstvech a schvaluje je vláda. Nařízení podepisuje resortní ministr a předseda vlády. Na rozdíl od vyhlášek má nařízení váhu zákona a je součástí Sbírky zákonů.

Mezinárodní smlouvy je možné rozdělit na mnohostranné a dvoustranné. Mnohostranné smlouvy se připravují na půdě mezinárodních organizací (OSN, Evropská hospodářská komise apod.) vyjednáváním všech zúčastněných stran (např. Mezinárodní úmluva o ochraně biologické rozmanitosti či Mezinárodní smlouva o spolupráci při zajišťování bezpečnosti letového

provozu). Dvoustranné smlouvy vznikají vyjednáváním mezi dvěma státy a upravují např. bezvízový styk, vzájemnou ochranu investic apod. K mezinárodním smlouvám přistupuje Česká republika formou usnesení vlády. Součástí právního řádu se stávají až po ratifikaci, ke které je třeba souhlasu Parlamentu.

Pro všechny typy dokumentů legislativní povahy platí jejich právní závaznost a vymahatelnost, která je odlišuje od nelegislativních VPD. Při jejich neplnění je možné se domáhat nápravy soudní cestou, případně jsou zřízeny instituce, které mohou ukládat sankce při jejich nedodržování (např. různé druhy inspekcí). Problém s vymahatelností je u některých mnohostranných mezinárodních smluv, které jsou sice závazné, ale postrádají možnost sankcionování za jejich nedodržování (např. smlouvy v ochraně životního prostředí).

Legislativní VPD jsou připravovány dle pevně daných procesních postupů a na jejich přípravě se podílí státní správa (vyhlášky a nařízení), státní správa a Parlament (zákony, mezinárodní úmluvy), či Parlament (ústavní zákony). Na úrovni státní správy je proces přípravy dán legislativními pravidly vlády, projednávání v Parlamentu se řídí jednacími řády Sněmovny či Senátu. Zatímco příprava legislativních VPD na ministerstvech je ještě stále poměrně uzavřená pro veřejnost a návrhy zákonů, nařízení či vyhlášek nejsou povinně zveřejňovány, sněmovní a senátní tisky jsou veřejně přístupnými dokumenty.

5.1.2. Tvorba legislativních dokumentů

Na přípravě nových legislativních dokumentů se podílí ministerstva a vláda (vyhlášky, nařízení), v případě zákonů ještě Parlament ČR a prezident ČR. Úloha parlamentu a prezidenta při tvorbě zákonů je dána ústavou. Vyhlášky a nařízení mají prováděcí charakter k přijímaným zákonům a jejich příprava se řídí legislativními pravidly vlády. Standardní proces přípravy nových zákonů začíná u legislativního plánu vlády, který vychází z jejího programového prohlášení.

Návrhy zákonů se připravují na příslušných ministerstvech ve dvou fázích – věcného záměru, který bývá připravován na věcně příslušných odborech, a rozpracovaného paragrafovaného znění, které připravuje legislativní odbor. Oba návrhy jsou připomínkovány v rámci vnitřního (uvnitř resortu) a vnějšího (meziresortního) připomínkového řízení. Průběh přípravy nových legislativních dokumentů, připomínkových řízení a procesu vyřízení připomínek v rámci resortů je dán legislativními pravidly vlády, jejichž účelem je „*sjednotit postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při přípravě právních předpisů a přispět ke zvýšení úrovně tvorby právního řádu*“. Legislativní pravidla určují také povinná připomínková místa v rámci vnějších připomínkových řízení, což jsou ostatní ministerstva a další ústřední orgány, kraje, Kancelář prezidenta republiky, obě komory parlamentu a příslušné ústřední odborové orgány a organizace zaměstnavatelů. V odstavci 3 je pak řečeno, že *„považuje-li to orgán, který věcný záměr (i paragrafované znění) vypracoval, za účelné, zašle věcný záměr k připomínkám i dalším připomínkovým místům, například profesním sdružením, zájmovým skupinám podnikatelů či spotřebitelů a vědecké a odborné veřejnosti.“*

K věcnému záměru i paragrafovanému znění návrhu zákona se vyjadřuje vláda. Po schválení paragrafovaného znění vládou jde návrh zákona k projednání do Parlamentu ČR. Návrh zákona je projednán nejprve Poslaneckou sněmovnou a poté Senátem. Poslanecká sněmovna může návrh zamítnout a vrátit ho vládě k dopracování. Sněmovnou schválený zákon jde do Senátu, který buď návrh zákona schválí a postoupí prezidentovi, či ho zamítne a vrátí s pozměňovacími návrhy do Sněmovny, případně vyjádří vůli návrhem se nezabývat a rovnou ho postoupí prezidentovi.

Průběh projednání sněmovních a senátních tisků je dán jednacími řády Sněmovny a Senátu. Sněmovní tisky jsou projednávány ve třech čteních. Po prvním čtení v plénu je tisk přidělen k projednání některému z výborů Sněmovny, kde se formulují připomínky. Ve druhém čtení jsou připomínky výborů i jednotlivých poslanců načítány, ve třetím čtení se o nich hlasuje. Senát projednává došlé návrhy v jednom čtení, které má obecnou a podrobnou rozpravu. V podrobné rozpravě se předkládají pozměňující návrhy, o kterých se následně hlasuje a na závěr se hlasuje o vrácení Sněmovně ve znění přijatých změn. Prezident Parlamentem schválený zákon podepíše, či vrátí zpět do Sněmovny. Podpisem prezidenta se legislativní proces uzavírá a nový zákon se stává součástí Sbírky zákonů České republiky.

Kromě vlády mohou podávat návrhy zákonů také poslanci, skupina poslanců, Senát či krajská zastupitelstva. V tom případě se vláda k návrhu pouze vyjádří (neprobíhají meziresortní připomínková řízení) a Parlament návrh zákona standardně projedná.

Protože legislativní pravidla vlády nestanovují povinnost pro resorty zveřejňovat návrhy zákonů v rámci vnějšího připomínkového řízení na svých internetových stránkách, veřejně přístupným dokumentem se návrhy zákonů stanou až po schválení vládou, kdy přijdou do Sněmovny a jsou zveřejněny jako sněmovní tisky.

5.2. Strategické veřejně politické dokumenty

5.2.1. Typy strategických VPD

Strategické VPD vznikají nejčastěji na úrovni EU, státu, krajů, regionálních uskupení a obcí. V následujících řádcích se zaměřujeme zejména na strategické VPD, které vznikají na úrovni státu, tedy dokumenty, které jejich tvůrci či předkladatelé označují jako **strategie, koncepce, plány, akční plány nebo doktríny**.

Strategie by měly být připravovány jako nejvyšší, zastřešující dokumenty pro směřování veřejných politik v určité oblasti. Měly by být nadresortní, střednědobé až dlouhodobé, obecně přijímané a uplatňované. Česká republika má v současné době dva dokumenty, které jsou označeny jako základní či zastřešující: Strategii udržitelného rozvoje (SUR), schválenou usnesením vlády z 8. prosince 2004 usnesením č. 1242, a Strategii hospodářského růstu (SHR), kterou vláda schválila usnesením z 16. listopadu 2005 č. 1500. SHR na SUR formálně odkazuje, celkové vyznění obsahu SHR však svým důrazem na vybrané ekonomické aspekty vyznívá spíše jako strategie, která je v konkurenčním vztahu k SUR.

SHR prozatím zůstává bez rozpracování do **akčních plánů** a obdobných navazujících dokumentů. Rada vlády pro udržitelný rozvoj (RVUR), stálý poradní, iniciační a koordinační orgán vlády České republiky pro oblast udržitelného rozvoje a strategického řízení, se SUR nadále pracuje, zejména prostřednictvím svých výborů a pracovních skupin. V roce 2005 tak byla mimo jiné vládě předložena Situační zpráva ke Strategii udržitelného rozvoje ČR, Rada také schválila Komunikační strategii RVUR a následně ji rozpracovala do Akčního plánu komunikace RVUR na roky 2005-2007.

Přínosem SHR i SUR je, že při jejich přípravě byla do určité míry brána v potaz návaznost na **strategické dokumenty vyšší úrovně, zejména EU**. SUR navazuje Strategii udržitelného rozvoje EU a tzv. Lisabonskou strategii, SHR odkazuje na ekonomické pasáže revidované Lisabonské strategie, na finanční perspektivu EU 2007-2013 a na cíle pro směřování prostředků ze strukturálních fondů a fondu soudržnosti v tomto období. Souběžně se SHR byl zpracován **Národní Lisabonský program** 2005-2008, označovaný také jako Národní plán reforem. Dokument rozpracovává pro české podmínky ekonomický pilíř Lisabonské strategie a ve své úvodní části se odvolává na SUR, ale zejména na SHR, s níž sdílí i značnou část opatření.

Na SHR by měl do značné míry navazovat také **Národní rozvojový plán** (NRP), základní strategický dokument pro získání podpory ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti EU. Struktura a obsah NRP vychází z legislativy EU a z dalších dokumentů vydaných Evropskou komisí. NRP představuje zevrubné zdůvodnění potřeby podpor a definuje cíle, jichž má být dosaženo. NRP má prezentovat koherentní a komplexní strategii, která zdůvodní výběr priorit, o jejichž podporu ze zdrojů Evropské komise ČR usiluje. NRP má jeden **globální cíl**, který byl pro roky 2004-2006 definován jako „Udržitelný rozvoj založený na konkurenceschopnosti". Dílčí strategie, které mají vést k naplnění globálního cíle, jsou vyjádřeny čtyřmi **specifickými cíli**, které jsou dále rozpracovány do **prioritních os**. Rozpracováním globálního cíle a specifických cílů nejsou v případě NRP „akční plány", ale tzv. Rámec podpory Společenství (stanovuje počet operačních programů a alokace na jednotlivé operační programy) a pět operačních programů a jejich dodatků.

Mnoho dokumentů, zejména resortních, nebo zabývajících se určitou oblastí, je označováno jako **koncepce**. Zejména od druhé poloviny 90. let 20. století došlo téměř k boomu zpracovávání koncepcí, koncepčních dokumentů nebo třeba strategických koncepcí. V hierarchii strategických dokumentů lze koncepci zařadit někam mezi strategii a akční plán, protože koncepce se většinou zabývá spíše konkrétní oblastí, než komplexním problémem a je více orientována na popis konkrétních, krátkodobějších opatření než na dlouhodobější vizi rozvoje (např. Koncepce zdravotnictví, Koncepce bytové politiky). Při tvorbě koncepcí bývá kladen důraz na úřední písemné zpracování a převažuje administrativně-expertní přístup.

Na obdobnou hierarchickou úroveň, jako je strategie, lze položit **doktrínu**, která shrnuje hodnoty a principy, z nichž by měly vycházet další veřejné politiky, a cíle, ke kterým by politiky měly směřovat. Asi nejznámější doktrínou EU je Sociální doktrína.

5.2.2. Tvorba koncepčních a strategických dokumentů

Příprava a realizace koncepčních a strategických dokumentů není v Česku ošetřena prakticky žádnými pravidly. Jedinou úpravu tak představuje zákon č. 100 z roku 2001,ve znění č. 93/2004 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, který se kromě jiného vztahuje na „v tomto zákoně vymezené záměry a koncepce, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí". Koncepcí zákon rozumí „strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané". Jedná se o různé resortní koncepční dokumenty zpracovávané na národní či krajské úrovni (např. Koncepce státní politiky cestovního ruchu v ČR) či územní plány a územní dokumentace vyšších územních celků (např. územní plán Velkého územního celku Beskydy).

Zákon rámcově stanovuje věcný obsah a proces předjímání a hodnocení dopadů, které bude mít realizace takových dokumentů na životní prostředí. V souvislosti s tímto zákonem aktualizovalo Ministerstvo životního prostředí v roce 2004 Metodiku posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, která stanovuje také základní požadavky na přípravu koncepcí. Dle této metodiky má proces zpracování koncepcí obvykle tyto části: 1) popis současného stavu, 2) analytickou část, 3) stanovení vize, priorit, cílů a opatření, 4) popis implementace, 5) popis monitoringu, 6) finanční plán. Tato metodika je však závazná pouze v částech, které odkazují na legislativní normy; část metodiky má pouze doporučující charakter.

Velké množství **koncepcí, strategií, plánů, programů či doktrín**, tedy koncepčních a strategických dokumentů na národní úrovni, je však připravováno pouze jako „informativní" resortní dokumenty, na které se nevztahují téměř žádná pravidla. Pokud se takové dokumenty dostanou na jednání vlády, vláda je většinou pouze bere na vědomí. Jednací řád vlády sice poža-

duje, aby součástí dokumentace předkládaného materiálu byl i odhad dopadů na státní rozpočet v horizontu tří let, většinou však tato část bývá velmi stručná a formální.

Příprava a realizace strategie, koncepce, doktríny či plánu se v české realitě od sebe prakticky neliší, protože neexistuje zákon ani jiný vládou schválený dokument, který by upravoval jejich obsahové a procesní náležitosti, vymezoval jejich roli a legitimitu ve vztahu k dalším normám a řešil jejich vzájemné vztahy. Zpracování takového dokumentu bývá zahájeno na základě zadání, kterým může být usnesení vlády nebo rozhodnutí ministra. **Zadání** většinou obsahuje název dokumentu, termín jeho zpracování a zodpovědného zpracovatele nebo více zpracovatelů (v případě usnesení vlády je to jeden nebo více ministrů, v případě rozhodnutí ministra to bývá pracovník nebo organizační složka úřadu). Samotný proces přípravy koncepčního nebo strategického dokumentu bývá zadavateli i zpracovateli vnímán a uskutečňován jako vypracování slohové práce na zadané téma, čímž zpracovatelé „splní úkol" nebo se „vypořádají se zadáním". Není tomu tak při přípravě všech strategických VPD, přesto tento přístup stále převažuje.

K úkolu je v některých případech sestavena pracovní skupina, někdy meziresortní. Reálně však text často píše omezený počet úředníků, případně expertní zpracovatel; tím doposud byla buď některá z rozpočtových či příspěvkových organizací státu, nebo externí subjekty působící v komerčním sektoru, popřípadě v neziskové sféře.

Širší konzultace v průběhu přípravy dokumentu většinou neprobíhají, typické bývají spíše dílčí individuální konzultace s odborníky nebo úředníky. Zpracovatelé nebo předkladatelé někdy po dokončení dokumentu pozvou vybranou odbornou veřejnost k účasti na setkání, kde lze po představení (téměř) hotového textu v diskusi sdělit názory a náměty. Promítnutí těchto podnětů do textu však záleží čistě na uvážení zadavatelů a zpracovatelů. Pokud se chystaný dokument stane předmětem posuzování vlivů na životní prostředí, pak jsou konzultace s veřejností suplovány tímto procesem, jehož součástí jsou také konzultace s veřejností formou připomínkových řízení, veřejných seminářů a veřejných slyšení, a to v průběhu celé přípravy koncepčního dokumentu.

Pokud je koncepční dokument předkládán do vlády, musí jeho předložení splnit požadavky Jednacího řádu vlády[10], které mimo jiné zahrnují minimálně desetidenní lhůtu pro zaslání připomínek ze strany všech ministerstev a dalších vybraných úřadů. Značná část resortních koncepčních a strategických materiálů prochází vládou jako dokument určený „pro informaci", což znamená, že vláda jej bere pouze na vědomí.

Přes uvedené nedostatky v procesu přípravy strategických VPD pozvolna stoupá podíl kvalitních politik tohoto typu, které jsou úspěšně realizovány (například Národní politika výzkumu a vývoje). Příznivý vývoj lze pozorovat zejména na nižších úrovních správy, zejména na úrovni krajů a obcí, kde přípravu a realizaci dokumentů motivují vyhlídky na lepší přístup k finančním zdrojům, typicky z fondů EU. K dobré kvalitě strategických VPD na této úrovni přispívá také uplatňování Místní Agendy 21[11].

[10] Aktuální verze Jednacího řádu vlády je dostupná na http://wtd.vlada.cz/vlada/cinnostvlady_jednacirad.htm, doposud poslední změny byly provedeny usnesením vlády č. 1072 ze dne 3. listopadu 2004.

[11] www.agenda21.cz

BOX 10 – Výňatky z jednacího řádu vlády, vztahující se k předkládání nelegislativních materiálů a k zapojování aktérů do přípravy a připomínkování vládou schvalovaných dokumentů

Čl. II odst. 1: „Každý materiál pro jednání schůze vlády musí být před jeho předložením vládě předložen ke stanovisku všem ministrům, místopředsedovi vlády, pokud není pověřen řízením ministerstva, guvernérovi České národní banky a vedoucí Úřadu vlády, s výjimkou materiálů uvedených v příloze č. 5 tohoto jednacího řádu. Materiál zasílaný ke stanovisku se současně zašle k informaci sekretariátu předsedy vlády. Materiál pro jednání schůze vlády, který se týká ochrany lidských práv a základních svobod a práv národnostních menšin, se předloží ke stanovisku také zmocněnci vlády pro lidská práva. Lhůta pro sdělení stanoviska činí 10 pracovních dnů ode dne doručení materiálu, pokud předkladatel, který materiál ke stanovisku zasílá, nestanoví lhůtu delší. Výjimku z požadavku připomínkového řízení, včetně lhůty pro sdělení stanoviska, může u materiálů nelegislativní povahy povolit předseda vlády. Vedoucím jiných ústředních orgánů státní správy, veřejnému ochránci práv, primátorovi hlavního města Prahy, krajským úřadům a jiným orgánům vykonávajícím státní správu se materiál pro jednání schůze vlády předkládá ke stanovisku v případě, že se týká jejich působnosti. Materiál pro jednání schůze vlády předkládá ke stanovisku vedoucí toho orgánu, který materiál zpracoval. U materiálu obsahujícího rozhodnutí Bezpečnostní rady státu (dále jen „BRS“) o předložení vládě, nahrazuje připomínkové řízení projednání věci v BRS. U materiálů, které se týkají problematiky Evropské unie a patří do působnosti Výboru pro EU, může být připomínkové řízení nahrazeno jejich projednáním ve Výboru pro EU, pokud o zaslání materiálu do připomínkového řízení nepožádá některý z členů Výboru pro EU.“

Čl. II odstavec 4: „Materiál pro jednání schůze vlády, který nemá legislativní povahu, zašle předkladatel předsedovi vlády se žádostí o zařazení na program schůze vlády. V žádosti předkladatel zároveň navrhne zařazení materiálu do části A, do části B nebo do části C programu schůze vlády; vychází přitom z hledisek uvedených v čl. V odst. 4.“

Čl. II odst. 6: „Kromě materiálu pro jednání schůze vlády mohou členové vlády předložit vládě materiál, jehož součástí není návrh usnesení vlády, a který je označen „Pro informaci členů vlády". Účelem těchto materiálů je seznámit členy vlády s politicky, ekonomicky a sociálně závažnou problematikou, jejíž řešení však je v působnosti člena vlády nebo vedoucího jiného ústředního orgánu státní správy. Pro informaci členů vlády zařazuje na program jednání schůze vlády předseda vlády též ty materiály, které jsou na základě příslušných zákonů zasílány státními orgány vládě k informaci.“

Čl. V odst. 5: „Program schůze vlády se člení na

1. část A, do které se zařadí materiál nelegislativní povahy, který se výlučně týká působení České republiky v Evropské unii;
2. část B, do které se zařadí materiál, který nepatří do části A ani do části C;
3. část C, do které se zařadí materiál nelegislativní povahy, který je vládě předložen bez rozporů, není v něm navrženo uložit úkoly jiným členům vlády nebo vedoucím jiných ústředních orgánů státní správy, než předkladateli, jejich obsah nemá zásadní význam z hlediska ekonomického, politického a sociálního a lze proto předpokládat, že jej vláda může schválit bez rozpravy; může jít například o materiály, jejichž druhy jsou uvedeny v příloze č. 5 tohoto jednacího řádu, dále se do části C zařadí materiály obsahující rozhodnutí BRS.“

Čl. IV odst. 6: „Závěry obsažené v předkládací zprávě musejí být věcně správné a musejí obsahovat zhodnocení z hlediska jejich případných dopadů na jednotlivé druhy veřejných rozpočtů v tříletém výhledu, z hlediska dopadu na podnikatelské prostředí České republiky a vyžaduje-li to jejich povaha, i z hlediska jejich souladu s právním řádem a s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.“

Doposud je skutečně realizováno jen velmi málo strategických a koncepčních dokumentů, sledování (monitoring) a hodnocení (evaluace) naplňování je spíš zvláštností a když už je prováděno, je značně formální. Mnohé koncepční dokumenty jsou odloženy v návaznosti na politické změny, další končí obrazně i doslova v šuplících, když jejich hlavní účel z hlediska předkladatelů či zpracovatelů, totiž prokázat, že v určité oblasti je vykazována činnost, je splněn jejich prostou existencí.

Dobrá praxe přípravy a realizace strategických dokumentů ve vyspělých zemích Evropy i světa (např. v Kanadě, Austrálii či Novém Zélandu) se od české reality značně liší, a to v několika ohledech:

- Strategie není chápána jako statický dokument, připravovaný hrstkou „zasvěcených“, ale jako proces, kterého se účastní různí aktéři.

- Příprava strategie probíhá značně otevřeně a doprovází ji širší veřejná debata, což je obecným standardem veřejné politiky. Zatímco v Česku ještě stále převládá přístup „nezveřejníme nic, co vyloženě není povinné zveřejnit" a „nezveřejníme dokument, dokud není dokument hotový a schválený", v rozvinutých zemích platí naopak „zveřejňujeme vše, co nepodléhá utajení" a „zveřejníme cokoli, co jen trochu zveřejnit půjde".
- Do přípravy a vyhodnocování strategických dokumentů jsou již od počátečních fází zapojovány jak širší odborné kapacity, tak zainteresované zájmové skupiny (stakeholders).
- Strategie a veřejné politiky obecně jsou vyhodnocovány a hodnocení se promítá do přípravy aktualizací nebo následných politik.

Zveřejňování podkladů, informování o procesu přípravy, odborné konzultace a veřejné debaty sice poněkud prodlužují a prodražují přípravu a realizaci dokumentu, značně však zvyšují pravděpodobnost jeho přijetí a naplnění. Tyto výdaje tak v důsledku zefektivňují celý systém veřejných politik:

- Vzniká omezený počet navzájem souvisejících dokumentů.
- Sledování a hodnocení realizace poskytuje průběžné informace, na jejichž základě je možné včas zareagovat na změny ve vývoji.
- Zapojování širokého spektra aktérů od počátku procesu napomáhá vytváření shody a zásadním způsobem snižuje riziko vzniku patových a konfliktních situací.

6 Závěr

V této studii jsme se snažili co nejvíce zpřesnit význam pojmu *policy* a převést ho do českého kontextu. Chtěli jsme ukázat, že *policy* může mít několik značně odlišných forem a že také na proces její tvorby lze nahlížet z mnoha odlišných úhlů. Neděláme si přitom žádný nárok na úplnost či definitivnost našeho vymezení. Chtěli jsme jen přispět k hlubšímu přemýšlení o tom jak se politika, respektive různé typy veřejně politických dokumentů, reálně vytvářejí a nabídnout jazyk a optiku jak o tak závažné otázce vůbec uvažovat. Doufáme, se nám podaří rozproudit konstruktivní diskusi na toto téma, která povede ke zlepšení teorie i praxe veřejné politiky v České republice.

Příloha - Teorie koalic aktérů P. Sabatiera

7

7.1. Základní přehled teorie

Sabatier (1988) se snaží vysvětlit vývoj politik v delším časovém období, tj. v horizontu více jak deseti let. Jeho teorie koalic aktérů (*Advocacy Coalition Framework* - ACF[12]) stojí na několika předpokladech:

1. Pochopení vývoje určité politiky (policy) vyžaduje časový úsek nejméně deseti let.
2. Nejužitečnějším způsobem jak přemýšlet o vývoji politiky je zaměřit se na politické subsystémy, tj. interakci různých aktérů z různých institucí, kteří se zajmou o určitou oblast politiky.
3. Veřejné politiky či programy lze nejlépe uchopit jako různé systémy přesvědčení a hodnot (belief systems) spíše než jako střet různých zájmů.

Sabatier má pro tyto premisy následující argumenty:

Ad 1) Většina politik má dlouhodobé důsledky. Jak ukázala Weiss (1977), veřejně politický výzkum plní nejčastěji funkci jakéhosi „osvícení“ které postupně během času mění vnímání politiků. Podobně Lindblom a Cohen (1979) ukázali, že největší vliv na politiku má kumulativní efekt různých studií i laických zkušeností. Implementační studie zase ukázaly, že nejméně jedno desetiletí je třeba k tomu, aby proběhl celý cyklus „formulace politiky – implementace politiky – reformulace politiky“. Ukázalo se také, že mnohé politiky a programy, které se z krátkodobého hlediska zdály jako neúspěšné, byly z hlediska dlouhodobého hodnoceny spíše pozitivně a naopak. Krátkodobý pohled na proces tvorby politiky může být tedy přinejmenším zavádějící.

Ad 2) Na tvorbě politiky se podílí mnohem více aktérů než jen „železný trojúhelník“, který byl až donedávna hlavním paradigmatem v americké politologické literatuře[13]. Na tvorbě politiky se podílejí také žurnalisté, výzkumníci či analytici politiky.Vzhledem k množství aktérů je přitom vhodné je nějakým způsobem shlukovat, aby tento proces vůbec šlo analyzovat. Předpokládá se, že je možné agregovat různé aktéry na základě jejich normativních a kauzálních přesvědčení.

[12] Termín „Advocacy“ znamená v angličtině zastávání se něčeho či prosazování něčeho. Často se užívá spojení „advocacy group“, což je skupina hájící určité ideje či prosazující určité zájmy. Do češtiny překládáme ACF volně jako teorii koalic aktérů, protože Sabatier nabízí mnohem více než jen obecný výzkumný rámec.

[13] Jde o kongresový výbor, prováděcí státní úřad a zájmové skupiny (Peters 1986).

Ad 3) Veřejné politiky či programy obsahují implicitní teorie (kauzální modely) o tom, jak dosáhnout stanovených cílů, jaké nástroje jsou nejúčinnější a jaké hodnoty by se měly sledovat. Jde tedy v prvé řadě o systém přesvědčení.

Celá teorie je shrnuta v grafickém modelu (obrázek 2). Na levé straně jsou dva typy exogenních faktorů (relativně stabilní a relativně proměnlivé), na pravé straně pak politický subsystém. Jeho součástí jsou koalice aktérů (obvykle 2 až 4), které sdílejí společná přesvědčení. Mezi nimi jsou zprostředkovatelé (*brokers*), kteří mají zájem snižovat napětí mezi různými koalicemi aktérů a stimulovat kompromis. Sympatické na této teorii je, že je záměrně stavěna jako teorie, která je empiricky ověřitelná (a která vskutku byla vcelku úspěšně empiricky ověřována).

7.2. Externí faktory

Tvorba politiky v jakémkoli politickém systému či subsystému je vždy ovlivňována a omezována mnoha společenským, ekonomickým a právním prostředím jehož je součástí. Z analytického důvodu Sabatier rozlišuje mezi stabilnějšími faktory (trvajícími několik desetiletí) a dynamičtějšími faktory.

Relativně stabilní parametry

Tyto externí faktory jsou dlouhodobě neměnné a ačkoli mohou zásadně ovlivňovat tvorbu konkrétní politiky, aktéři jsou většinou odrazeni od toho činit jejich změnu součástí svých strategií (právě proto, že nevěří, že je lze v krátké době změnit). Patří sem:

- Základní charakteristiky problémové oblasti. Problémy v určité oblasti (ekonomika) lze lépe kvantifikovat než problémy v oblasti jiné (duševní zdraví). Podobně také v určitých oblastech lze lépe formulovat kauzální teorie o příčinách (znečištění životního prostředí) než v oblastech jiných (sebevražednost). Tyto vlastnosti problémů se odvíjí mimo jiné od vědeckého poznání a jsou v čase poměrně neměnné. Lze očekávat větší změny v přesvědčeních aktérů (policy-learning) v oblastech, kde lze formulovat dobré a přesvědčivé kauzální modely.
- Základní rozložení bohatství přírodních zdrojů zásadně ovlivňuje zejména ekonomické směřování (např. Francie řešila nedostatek zdrojů důrazem na jadernou energii).
- Základní kulturní hodnoty (hodnotové orientace) a sociální struktura. Míra politického vlivu různých společenských skupin se mění jen velmi pomalu (například postavení Afroameričanů či lidí z venkova).
- Základní právní úpravy. Ústava a ústavní zákony se ve většině zemí mění jen zřídka (např. ve Francii před 25 lety, v Německu před 35 lety, v USA ještě podstatně déle).

Dynamické externí události

- Změny v socioekonomických podmínkách a v technologiích. Mohou zásadním způsobem změnit nahlížení na příčiny různých problémů (např. v oblasti ochrany životního prostředí: nejdříve ekologické poznání a obavy, následované ropnou krizí).
- Změny v systémových vládnoucích koalicích a rozložení politických sil.
- Rozhodnutí o jiných veřejných politikách a důsledky změn jiných subsystémů politiky. Subsystémy jsou jen částečně autonomní a nezávislé. Ve skutečnosti jsou to právě události v jiných subsystémech, které jsou nejčastější příčinou změny politiky.

7.3. Interní struktura politických subsystémů

Vzhledem k technické vyspělosti a komplexnosti současných společností jsou aktéři politiky nuceni se silně specializovat. Je téměř nemožné znát dobře dva nebo více politické subsystémy. „Generalisté" (lidé se všeobecnými znalostmi) mohou těžko soupeřit se specialisty. Proto politické elity tvoří relativně autonomní subsystémy. Tyto subsystémy však netvoří jen železný triangl, ale také další lidé a aktéři, kteří se podílejí na tvorbě, rozšiřování, hodnocení a implementaci různých *policy* myšlenek.

Definice subsystému

Subsystém je sada aktérů, kteří se snaží řešit stejný politický problém jako znečištění ovzduší, duševní zdraví či energetika. Ačkoli je většinou vhodné začít síťovou analýzou identifikující hlavní aktéry, analytik politiky by měl identifikovat také potenciální (latentní) aktéry, kteří by se na politice podíleli, kdyby měli dostatek informací.

Vznik subsystému

Nejčastější příčinou vzniku subystému je nespokojenost jistých aktérů s řešením problému v daném subsystému. Ta vede k tomu, že si vytvoří svůj vlastní subsystém. Někdy se oddělí minoritní koalice aktérů (a snaží se vytvořit vlastní subsystém okolo určitého problému), někdy se oddělí přímo dominantní koalice.

Aktéři subsystému

Subsystém má většinou velké množství různorodých aktérů – zvláště pokud zahrneme i latentní aktéry, což je podle Sabatiera nezbytné. Sledovat dlouhodobý vývoj v čase u obvyklých formálních 20-30 aktérů by bylo podle S. nezvládnutelné. Po zvážení několika různých způsobů jak aktéry agregovat do méně kategorií, které jsou však analyticky a teoreticky užitečné, tak navrhuje Sabatier koalice aktérů. To jsou lidé různého postavení z různých institucí, kteří sdílejí určitý systém přesvědčení (*belief system*), tj. sadu hodnot, kauzálních předpokladů a vnímání problémů a vykazují podstatnou míru koordinovaných aktivit v čase. Sabatier uznává důležitosti konkrétních institucí (zejména různost jejich zdrojů), koalice jsou však podle něj analyticky pragmatičtější řešení. Ve většině subsystémů bývají 2-4 politicky významné koalice. Někdy je však pouze jedna. Podle Sabatiera existuje tendence ke sdružování aktérů do koalice, „k držení se pohromadě", protože zůstat bez spojenců znamená přivolat porážku. (Na straně druhé, spojenci vytváří mnoho tlaků na vlastní pozici.)

Podle Sabatiera tak dochází ke koalicím až postupně a během delšího času. U nových subsystémů tak lze pozorovat větší fragmentaci koalic než u starých subsystémů. Aktéři mají totiž tendenci vnímat jiné aktéry většinou jako nepřátelštější a mocnější než ve skutečnosti jsou a jsou k nim také kritičtější (zvláště k formálním, pomalu se měnícím institucím). Trvá poměrně dlouhou dobu, než si aktéři uvědomí, že sdílejí podobná přesvědčení, a než překonají původní vzájemnou animozitu. Protože však většina subsystémů je relativně stará, je počet koalic poměrně malý[14].

[14] Tento postřeh skvěle sedí na ČR. Ještě nedošlo ke vzniku koalic aktérů, Subsystém je roztříštěny se vzájemnou nedůvěrou mezi aktéry, kteří ani nevědí, že vlastně sdílejí velmi podobá přesvědčení.

Ne všichni aktéři jsou členy koalic aktérů. Například někteří výzkumníci se účastní jen proto, že mají jisté znalosti. Zcela určitě také existuje skupina zprostředkovatelů, jejichž hlavním cílem je udržet míru konfliktu na přijatelné míře. Nicméně rozlišení mezi „aktivním aktérem – *advocate*" a zprostředkovatelem – *brokerem* je kontinuum. Mnoho zprostředkovatelů má vlastní politické názory a kloní se více či méně k určité koalici, mnoho aktérů má zase zájem na udržení celého systému.

ACF předpokládá, že hlavním „lepidlem" držícím aktéry pohromadě v určité koalici jsou přesvědčení (*beliefs*), která jsou navíc značně rezistentní vůči změně. Naopak odmítá předpoklad, že aktéři jsou motivováni především krátkodobými osobními zájmy. To je ve shodě s empirickými poznatky, že tvorba koalic je značně podmíněna ideologickou orientací aktérů. Pochopitelně stabilita ideologií může být dána stabilitou ekonomických a organizačních zájmů. Mezi zájmy a ideologiemi existuje vysoká korelace. To vede k obtížné metodologické otázce, jak rozlišovat mezi těmito dvěma aspekty: aspektem zájmů a aspektem přesvědčení a hodnot. Podle Sabatiera jsou však přesvědčení širší pojem, který je však také zároveň lépe empiricky testovatelný. Sabatier také dodává, že pro něj osobně je často velmi obtížné a priori přiřadit k jednotlivým aktérům jasné a empiricky testovatelné zájmy. Lepší je podle něj umožnit aktérům, aby sami otevřeli svůj systém přesvědčení a ten potom pomocí dotazníků či obsahové analýzy dokumentů analyzovat v čase.

- **H1:** U hlavních kontroverzí uvnitř subsystému, kde jsou v sázce fundamentální přesvědčení, seřazení spojenců a odpůrců bude v čase deseti a více let poměrně stabilní.

7.4. Koalice aktérů a veřejná politika

Koalice se snaží vložit svá přesvědčení do veřejných politik a programů. Jestliže systém přesvědčení určuje *směr* jakým se koalice aktérů (či každý jednotlivý aktér) snaží změnit veřejnou politiku, jejich schopnost tak skutečně učinit je závislá na dostupných zdrojích, které zahrnují finanční prostředky, expertizu, počet lidí, kteří podporují daný názor a autoritu a moc danou zákonem. Sabatier uznává, že pravidla a zákony určují moc a autoritu aktérů, zároveň však podle něj jsou tyto zákony a rozdělení moci výsledkem dlouhodobého střetu různých koalic. Institucionální aktéři (stát) jsou pak nahlíženi jako poskytovatelé zdrojů různým koalicím.

7.5. Na politiku orientovaný systém přesvědčení

Sabatier vychází ze tří předpokladů:

- 1. teorie promyšleného jednání – Ajzen a Fishhein (1980)
- 2. teorie omezené racionality –March a Simon (1958)
- 3. politické subsystémy jsou složeny spíše z politických elit než ze široké veřejnosti

Jaká je struktura přesvědčení těchto politických elit? Sabatier vychází zejména z Axelroda, Putnama a Laktose a Converse („obecnější a abstraktnější politická přesvědčení jsou více rezistentní vůči změně než konkrétní"). Na tomto základě dochází k trojstupňovému pojetí systému přesvědčení politických elit: od hlubokého jádra k sekundárním aspektům.

Ne všichni aktéři dané koalice mají stejná přesvědčení, nicméně:

- **H2:** Aktéři uvnitř dané koalice vykazují široký konsensus týkající se jádra politiky a menší míru konsensu o sekundárních aspektech.
- **H3:** Aktér nebo koalice se raději vzdá sekundárních aspektů před tím, než připustí slabost či nedomyšlenost jádra politiky.

Toto pojetí je v přímé opozici s názorem o konci ideologie (Bell). Na straně druhé netvrdí, že aktéři či koalice jsou „zablokováni" svými ideologiemi a přesvědčeními. Aktéři se snaží lépe pochopit svět uvnitř politického subsystému a tak najít lepší prostředky k dosažení svých cílů. Zároveň však mají přirozenou tendenci vybírat si jen to „co se jim hodí" a upravovat pouze sekundární aspekty svých přesvědčení. Jako metodologii pro ověření těchto hypotéz doporučuje Sabatier analýzu dokumentů aktérů, kterou vyvinul společně s Jenkins-Smithem.

7.6. Změna uvnitř subsystémů

Změna uvnitř subsystémů je výsledkem dvou procesů: snahy koalic aktérů prosadit svá přesvědčení a externích změn mimo subsystém. Podle ACF je však změna jádra v politice značně stabilní v čase.

- **H4:** Základní vlastnosti určité politiky či programu se nezmění do té doby, dokud zůstane u moci koalice aktérů, která politiku iniciovala a prosadila.

Relativní síla různých koalic aktérů se zřídka mění interními faktory (například tím, že určitá koalice se dokáže rychleji „učit"), ale mění se především externími faktory.

- **H5:** Základní vlastnosti určité politiky či programu se nezmění pokud nedochází k významným externím změnám, například socio-ekonomickým změnám či změnám politických koalic.

Z tohoto také vyplývá, že naděje minoritních koalic (jakkoli se mohou snažit najít větší zdroje a lepší argumentaci svých přesvědčení) spočívá v čekání na externí faktory, které podstatně změní jejich politické zdroje

7.7. Na politiku orientované učení uvnitř subsystému (Policy-oriented learning)

Ačkoli pouze jednotlivci se mohou učit, metaforicky můžeme hovořit také o učení se různých koalic a aktérů. Učením se zde chápe změna postojů a přesvědčení a neustálý proces adaptace a hledání ve snaze prosadit jádro určité politiky. Může jít o několik věcí:

4. Zlepšení porozumění klíčovým proměnným, které jsou zásadní pro určitý typ přesvědčení. (Jak to funguje? Co je a není zásadní?)
5. Změnou kauzálních a logických vazeb ve vztahu různých proměnných. (Různé inovační modely)
6. Identifikace a odpověď na různá konkurující přesvědčení.

Toto učení koalic aktérů je výsledkem

- individuální učení jednotlivců,
- difúze nových přesvědčení a názorů mezi jednotlivci,
- výměnou jednotlivců uvnitř kolektivu,
- skupinovou dynamikou jako je polarizace homogenní skupiny,
- změnou pravidel komunikace mezi jednotlivci.

Nejednoznačnost procesu učení

Učení většinou obsahuje experimentování s různými mechanismy řešení problému během času. Nicméně učení se zkušeností je často ošidné v situaci, kdy často chybí kauzální teorie, kde se těžko měří výkon, kde jsou kontrolní experimenty zcela nemožné a kde ostatní aktéři dělají všechno proto, aby zastřeli určitou situaci. Učení je tedy velmi problematické, nicméně dochází k němu a aktéři a koalice, které nejsou schopny se učit, těžko konkurují těm, kteří to dokáží.

Využití policy analysis

Jakmile aktéři již dostatečně formulovali své stanovisko k problému, *policy analysis* slouží většinou jako podpůrný zdroj k podepření vlastních stanovisek. Podle Sabatiera čím subsystém trvá a čím je stabilnější, tím více hraje *policy analysis* roli advokáta. Naopak u nových subsystémů hraje výzkum poměrně velkou roli. Nicméně vědění může podstatně ovlivnit i stabilní subsystémy. Nikoli však tak, že by bylo zničehonic akceptováno, ale spíše se velmi postupně prosazuje.

Podmínky příhodné pro učení mezi koalicemi

Je užitečné rozlišovat mezi učením se *uvnitř* systému přesvědčení a učením se *mezi* různými systémy přesvědčení. Zatímco první je relativně neproblematické (viz výše), ve druhém případě jde často o „dialog dvou hluchých", ve kterém zúčastnění aktéři mluví jeden přes druhého až do té doby, než nějaká externí událost dramaticky změní rozložení sil uvnitř subsystému. Na politiku orientované učení mezi různými koalicemi znamená lepší porozumění faktorům, které ovlivňují danou oblast policy. Úkolem je tedy identifikovat podmínky, které mohou vést k produktivní debatě různých koalic. Indikátorem produktivnosti zde přitom je, nakolik tento dialog vede ke změně přesvědčení na jádro politiky. První podmínkou podle Sabatiera je informovanost, tj. schopnost obou stran kvalifikovaně kritizovat oponující modely a data.

- **H6:** Na politiku orientované učení mezi různými koalicemi nejspíše nastane v situaci středně silného informovaného konfliktu mezi dvěma koalicemi. To znamená, když se konflikt vede mezi klíčovými přesvědčeními jedné koalice a sekundárními přesvědčeními druhé koalice, anebo sekundárními přesvědčeními obou koalic.

Podle Sabatiera vede oboustranný frontální útok na jádro politiky k defenzivním reakcím, které plodí více vášní než osvícení. Dialog o nepodstatných aspektech přesvědčení zase vede k tomu, že nejsou mobilizovány zdroje nezbytné k produktivní diskusi. Proto je nejpříhodnější střední míra konfliktu.

Druhou klíčovou podmínkou je existence relativně apolitického fóra:

- **H7:** Na politiku orientované učení mezi různými koalicemi nejspíše nastane v situaci, kde existuje fórum, které je a) dostatečně prestižní, aby přinutilo různé koalice k účasti na něm b) je dominováno profesními normami.

Podle Sabatiera je důležité, aby podobná fóra byla vedena normami vážné profesní – až vědecké – debaty, která dokáže odhalit různé metodologické předpoklady a postupně vyloučit nepravděpodobná kauzální vysvětlení a tak lépe přispět ke konvergenci stanovisek. Jinak řečeno, tato fóra musí být analytická.

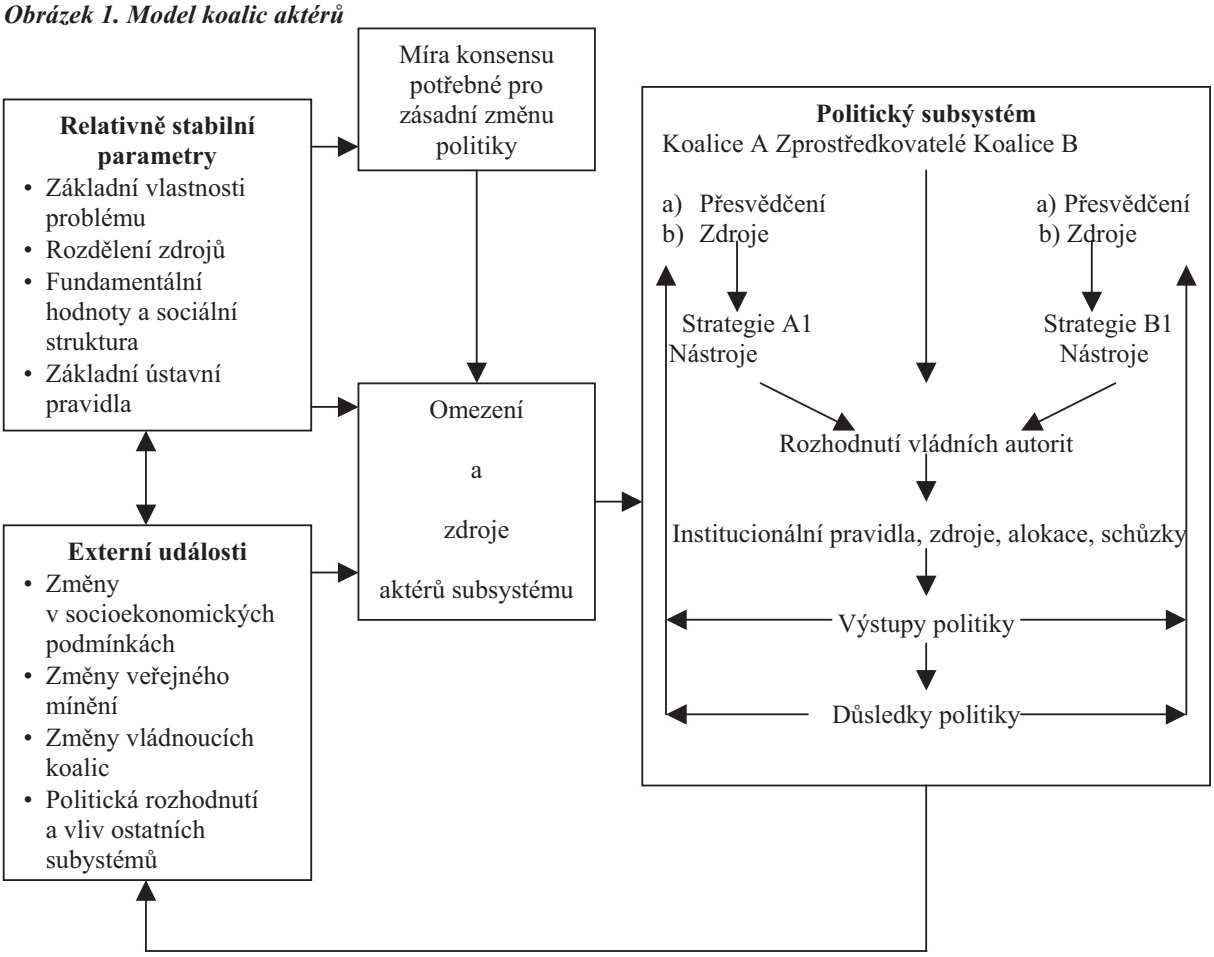
Třetím faktorem, který ovlivňuje míru produktivní debaty, je povaha problému:

- **H9:** Problémy, které lze měřit prostřednictvím sady kvantitativních indikátorů jsou příhodnější pro na politiku orientované učení než problémy, které jsou svou podstatou značně subjektivní a kvalitativní.
- **H10:** Problémy, které obsahují přírodní systémy jsou příhodnější pro na politiku orientované učení, než problémy, které jsou čistě sociální, protože kritické proměnné, které obsahují, nejsou samotní aktéři a protože je zde často možné provést kontrolní experiment.

7.8. Závěr

Politologové tradičně chápali politickou změnu jako výsledek boje různých mocenských zájmů. Poslední desetiletí nicméně ukázalo, že veřejné politiky se často zakládají na implicitních kauzálních teoriích o tom, jak svět funguje a že tedy politická debata může být chápána jako diskuse nad validitou těchto teorií. ACF se tak snaží zkombinovat tradiční pojetí zájmů s pojetím kognitivním. Změnu politik vidí jak fluktuaci a změnu různých systémů přesvědčení, které jdou však v praxi značně rigidní (ačkoli dochází k učení) a které se mění především kvůli externím podmínkám. Sabatier však poznamenává, že jde pouze o rámec pro další výzkum a že jednotlivé procesy je třeba podrobit empirickému zkoumáni různých politických subsystémů v různých zemích.

Obrázek 1. Model koalic aktérů



Pramen: Sabatier 1988

Literatura

Ajzen, I., & Fishbein, M. (1980). *Understanding Attitudes and Predicting Social Behavior*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
Baumgartner, F., & Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
Beblavý, M. (Ed.). (2002). *Manuál pre tvorbu verejnej politiky*. Bratislava: SGI.
Birkland, T. A. (2001). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
Brewer, G. D. (1974). The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline. *Policy Sciences, 5*(3), 239-244.
Brewer, G. D., & deLeon, P. (1983). *The Foundations of Policy Analysis*. Monterey, CA: Brooks/Cole.
Colebatch, H. K. (2002). *Policy*. Buckingham: Open University Press.
Colebatch, H. K. (2005). *Úvod do policy*. Brno: Barrister & Principal.
Dalal-Clayton, B. & Bass, S. (2002). *Sustainable Development Strategies : A ressource Book*. London & Sterling, VA: Earthscan Publications Ltd.
Dror, Y. (1968). *Public Policymaking Reexamined*. San Francisco: Chandler Publ. Co.
Dye, T. R. (1976). *Policy Analysis*. Birmingham: University of Alabama Press.
Fiala, P., & Schubert, K. (2000). *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal.
Heclo, H. (1972). Review article: Policy analysis. *British Journal of Political Science, 2*, 83-108.
Hill, M. J. (1997). *The policy process in the modern state*. Hertfordshire: Prentice Hall.
Hogwood, B., & Gunn, L. (1984). *Policy analysis for the real world*. London: Oxford University Press.
Jenkins, W. I. (1978). *Policy Analysis*. London: Martin Robertson.
John, P. (1998). *Analyzing Public Policy*. London: Pinter.
Jones, Ch. O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, CA: Wadsworth.
Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Boston: Little, Brown.
Lasswell, H. (1951). The policy orientation. In D. Lerner & H. Lasswell (Eds.), *The policy sciences* (pp. 3-15). Stanford, CA: Stanford University Press.
Lindblom, C., & Cohen, D. (1979). *Usable Knowledge*. New Haven: University of Yale Press.
Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review, 33*, 298-310.

Majone, G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
March, J., & SImon, H. (1958). *Organizations*. New York: Wiley.
McCool. (1995). *Public Policy Theories, Models, and Concepts. An Anthology*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
Muller, P. (1998). *Les politiques publiques.* Paris: Presses universitaires de France
Ostrom, E. (1999). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*.
Boulder: Westview Press.
Potůček, M. (Ed.). (2005). *Veřejná politika*. Praha: SLON.
Potůček, M. (2005). *Připomínky k pracovní verzi textu Politika (policy) a proces tvorby politiky*. Nepublikovaný rukopis. Praha.
Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley, CA: Universtity of California Press.
Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences, 21*, 129-168.
Sabatier, P. A. (1992). Political Science and Public Policy: An Assessment. In W. N. Dunn & R. M. Kelly (Eds.), *Advances in Policy Studies Since 1950* (Vol. 10, pp. 27-57). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
Sabatier, P. A. (Ed.). (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
Schneider, A. L., & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University of Kansas.
Stinchcombe, A. (1968). *Constructing Social Theories*. Chicago: University of Chicago Press.
Stone, D. (2002). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York, N.Y.: W. W. Norton & Company.
Weiss, C. (1977). Research for Policy‘s Sake: The Enlightment Function of Social Research. *Policy Analysis, 3*, 531-545.
Wilson, J. Q. (1995). *Jak se vládne v USA*. Praha: Victoria Publishing.

Studie CESES/CESES Papers

2003

1/2003	Internetoví Češi na cestě za svojí budoucností	Bednařík A.
2/2003	Knowledge-Driven Development	Veselý A.

2004

1/2004	Kultivace vědění v klíčový faktor produkce	Veselý A., Kalous J., Marková M.
2/2004	Vstup ČR do prostoru politické komunikace a rozhodování v EU	Balabán M. a kol.
3/2004	Politický vývoj ve střední Evropě po r. 1989 a jeho dopad na neziskový sektor	Frič P.
3/2004	Political developments after 1989 and their impact on the nonprofit sector	Frič P.
4/2004	Modernizace veřejné správy a vybraných veřejných služeb	Ochrana F.
5/2004	Understanding Governance: Theory, Measurement and Practice	Potůček M. Veselý A. Nekola M.
6/2004	Zpráva o stavu země. Strategické volby, před nimiž stojí	Potůček M. a kol.
7/2004	Czech Welfare State: Changing environment, changing institutions Český stát veřejných sociálních služeb: měnící se prostředí, měnící se instituce	Potůček M. Mašková M. Ochrana F. Kuchař P.
8/2004	Experti o mechanismech sociální soudržnosti v naší společnosti	Prudký L.
9/2004	Pojetí sociální soudržnosti v soudobé sociologii a politologii	Musil J., Bayer I., Jeřábek H., Mareš P., Prudký L., Sedláčková M., Sirovátka T., Šafr J.
10/2004	Církve a sociální soudržnost v naší zemi	Prudký L. Slintáková B. (eds.)
11/2004	The First Prague Workshop on Futures Studies Methodology	Potůček M. Nováček P.

2005

1/2005	Elity a modernizace	Frič P., Prudký L. Nekola M.
2/2005	Reálná konvergence České republiky k EU v porovnání s ostatními novými členskými zeměmi	Slavík C.
3/2005	Růst zkreslení HDP v prostředí transformace: implikace pro měření růstu a rozvoje české ekonomiky	Benáček V.
4/2005	Kvalita českých vývozů a dovozů	Horáková T.
5/2005	Metody a metodologie vymezení problému	Veselý A.
8/2005	**Veřejná politika a proces její tvorby. Co je „policy" a jak vzniká.**	**Veselý A. Drhová Z. Nachtmannová M.**
10/2005	The Second Prague Workshop on Futures Studies Methodology	Potůček M. Slintáková B. (eds.)
11/2005	Rodinná péče o staré lidi	Jeřábek H. a kol.

Připravujeme/To be published:

6/2005	Veřejná politika, veřejné volby, veřejné rozpočty (vybrané problémy)	Ochrana F.
7/2005	Evaluace: metody, východiska, přístupy	Nekola M. Ochrana F. Hloušková H.
9/2005	Veřejnost jako aktér modernizace (výzkumná zpráva)	Frič P., Prudký L. Nekola M.
12/2005	Vnitřní periferie jako forma sociální exkluze	Musil J. Müller J.

Všechny texty jsou k dispozici na: http://ceses.cuni.cz/studie/index.php.