



EVROPSKÁ UNIE  
Evropské strukturální a investiční fondy  
Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání



Název projektu	Zvýšení kvality vzdělávání na Slezské univerzitě v Opavě ve vazbě na potřeby Moravskoslezského kraje
Registrační číslo projektu	CZ.02.2.69/0.0/0.0/18_058/0010238

# Veřejné politiky

## Distanční studijní text

**Lukáš Vomlela**

**Opava 2020**



**SLEZSKÁ  
UNIVERZITA**  
FAKULTA VEŘEJNÝCH  
POLITIK V OPAVĚ

**Obor:** Sociální politika a sociální práce, studijní obor Veřejná správa a sociální politika

**Klíčová slova:** Veřejná politika, politologie, veřejná ekonomie

**Anotace:** Cílem studijní opory je seznámit studenty s nejrůznějšími teoretickými a metodologickými přístupy, užívanými v analýze, tvorbě a aplikaci vybraných veřejných politik včetně vymezení jejich praktického užití. Podrobněji jsou probírány nejzásadnější teorie, z nichž veřejná politika vychází nebo na ně navazuje. Opora prohlubuje teoretické poznatky a přibližuje proces tvorby veřejných politik na lokální, regionální, národní úrovni a pozornost je věnována také procesu tvorby veřejných politik na úrovni Evropské Unie.

**Autor:** **Mgr. Lukáš Vomlela, Ph.D.**

## Obsah

ÚVODEM.....	6
RYCHLÝ NÁHLED STUDIJNÍ OPORY .....	7
1 VYMEZENÍ VEŘEJNÉ POLITIKY JAKO VĚDNÍ DISCIPLÍNY A JAKO SPOLEČENSKÉ PRAXE .....	8
1.1 Úvod.....	8
1.2 Výkladová část.....	8
1.2.1 Ostatní definice .....	9
1.2.2 Vývoj veřejných politik v České republice, .....	10
1.3 Závěr.....	11
2 VZTAH VEŘEJNÉ POLITIKY K OSTATNÍM VĚDNÍM DISCIPLÍNÁM.....	13
2.1 Úvod.....	13
2.2 Výkladová část.....	13
2.2.1 Subjekty a objekty politiky.....	15
2.2.2 Termíny - a jejich pokrytí jinými vědami: .....	15
2.2.3 Vztah k politologii .....	16
2.3 Závěr.....	17
3 VEŘEJNÝ ZÁJEM A FÁZE UPLATŇOVÁNÍ VEŘEJNÝCH POLITIK .....	19
3.1 Úvod.....	19
3.2 Výkladová část.....	19
3.2.1 Proces tvorby a realizace veřejné politiky:.....	22
3.2.2 Ekonomie a veřejná politika .....	23
3.3 Závěr.....	24
4 ZÁJMOVÉ SKUPINY JAKO AKTÉŘI TVORBY VEŘEJNÝCH POLITIK .....	26
4.1 Úvod.....	26
4.2 Výkladová část.....	26
4.2.1 Vztah zájmových sdružení a politického systému .....	28
4.2.2 Veřejná politika utvářená palem institucionalizovaných sítí .....	32
4.3 Závěr.....	33
5 TEORETICKÉ PŘÍSTUPY K PROCESU TVORBY VEŘEJNÝCH POLITIK.....	35
5.1 Úvod.....	35
5.2 Výkladová část.....	35

5.2.1	Institucionální racionální volba (Rational choice institutionalism) .....	37
5.2.2	Teorie koalic aktérů (Advocacy Coalition Framework) .....	38
5.2.3	Teorie tří proudů a okno příležitostí (multiple-streams theory) .....	38
5.2.4	Teorie sítí veřejných politik (policy networks theory) .....	39
5.2.5	Teorie přerušované rovnováhy (punctuated-equilibrium theory) .....	40
5.2.6	Teorie sociální konstrukce cílových skupin. (social construction of target groups theory) .....	40
5.2.7	Srovnání teoretických přístupů .....	40
5.3	Závěr .....	46
6	VEŘEJNÁ POLITIKA, POLITOLOGIE A SOCIOLOGIE .....	48
6.1	Úvod .....	48
6.2	Výkladová část .....	48
6.2.1	Specifické normativní modely veřejných politik .....	49
6.3	Politické režimy .....	51
6.3.1	Typologie politických režimů .....	52
6.3.2	Parlamentní režim .....	52
6.3.3	Prezidentský režim .....	53
6.3.4	Poloprezidentský systém .....	54
6.4	Závěr .....	55
7	VEŘEJNÁ POLITIKA A TEORIE ORGANIZACE .....	58
7.1	Úvod .....	58
7.2	Výkladová část .....	58
7.3	Veřejná správa v demokratických společnostech .....	61
7.3.1	Rozlišení ve veřejné správě .....	61
7.3.2	Materiální x formální pojetí: .....	62
7.3.3	Veřejná správa a management .....	62
7.3.4	Druhy veřejné správy .....	63
7.4	Závěr .....	64
8	VEŘEJNÉ POLITIKY LOKÁLNÍ, REGIONÁLNÍ, NÁRODNÍ A GLOBÁLNÍ... ..	66
8.1	Úvod .....	66
8.2	Výkladová část .....	67
8.2.1	Lokální veřejná politika .....	67
8.2.2	Regionální veřejná politika .....	68
8.2.3	Národní veřejné politiky .....	68

8.2.4	Evropská veřejná politika.....	68
8.2.5	Globální veřejná politika.....	69
8.3	Závěr.....	69
9	VEŘEJNÉ POLITIKY EVROPSKÉ UNIE.....	72
9.1	Úvod.....	72
9.2	Výkladová část.....	72
9.2.1	Jednotný trh.....	74
9.2.2	Vytváření společného trhu.....	75
9.2.3	Překážky společného trhu.....	75
9.2.4	Jednotný evropský akt.....	78
9.3	Závěr.....	79
10	SPOLEČNÉ POLITIKY EVROPSKÉ UNIE.....	81
10.1	Úvod.....	81
10.2	Výkladová část.....	81
10.2.1	Společná zemědělská politika:.....	81
10.2.2	Společná obchodní politika.....	83
10.2.3	Společná dopravní politika.....	85
10.2.4	Společná zahraniční a bezpečnostní politika.....	86
10.3	Závěr.....	87
11	IMPLEMENTACE VEŘEJNÝCH POLITIK.....	89
11.1	Úvod.....	89
11.2	Výkladová část.....	89
11.2.1	Základní problémy implementace politik ve společnosti:.....	90
11.2.2	Fáze uplatňování veřejných politik.....	91
	LITERATURA.....	103
	SHRNUTÍ STUDIJNÍ OPORY.....	105
	PŘEHLED DOSTUPNÝCH IKON.....	106

## ÚVODEM

Vážení studenti,

právě jste otevřeli text, který by Vám měl být oporou při studiu předmětu Veřejné politiky. Cílem předmětu Veřejné politiky je seznámit studenty s nejrůznějšími teoretickými a metodologickými přístupy užívanými při analýze, tvorbě a aplikaci vybraných veřejných politik včetně představení jejich praktického užití. Podrobněji jsou probírány nejzásadnější teorie a teoretické přístupy, z nichž veřejná politika vychází nebo na ně navazuje. Kurz prohlubuje teoretické poznatky a přibližuje proces tvorby veřejných politik na lokální, regionální, národní úrovni a pozornost je věnována také procesu tvorby veřejných politik na úrovni Evropské Unie.

V průběhu Vašeho studia jsem připraven průběžně s Vámi konzultovat jednotlivé problémové okruhy. V době moderních informačních technologií není nutné stanovovat pevné termíny konzultačních hodin, ale prostřednictvím mailové korespondence si domluvit termín, který bude vyhovovat oběma stranám.

## **RYCHLÝ NÁHLED STUDIJNÍ OPORY**

Studijní opora seznamuje posluchače kurzu s vymezením veřejné politiky. Jedná se o poměrně mladou disciplínu, která velmi úzce souvisí s předmětem studia oborů, kterými jsou politologie, sociologie, právo, ekonomie a další sociální vědy. I přes tuto příbuznost se tato vědní disciplína velmi dynamicky rozvíjela v posledních desetiletích a zcela oprávněně jí můžeme dnes považovat za svébytnou disciplínu. V jejím zájmu stojí proces tvorby veřejných politik, subjekty a objekty veřejných politik. Následující stránky představí tuto vědní disciplínu, teoretická východiska a modely.

# 1 VYMEZENÍ VEŘEJNÉ POLITIKY JAKO VĚDNÍ DISCIPLÍNY A JAKO SPOLEČENSKÉ PRAXE



## RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Kapitola reflektuje vývoj veřejné politiky a popisuje genezi této vědní disciplíny. Posluchači kurzu se dozví o vymezení veřejné politiky, předmětu jejího zájmu. V kapitole jsou vysvětleny základní pojmy a přístupy.



## CÍLE KAPITOLY

- Posluchači budou seznámeni s předmětem výzkumu veřejné politiky, vývojem veřejné politiky jako vědní disciplíny.



## KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Klíčová slova: veřejná politika, ekonomie, politologie, právo.

## 1.1 Úvod

Tato kapitola pojednává o vývoji veřejné politiky a popisuje její genezi. Posluchači kurzu se dozví o vymezení veřejné politiky a předmětu jejího zájmu.

## 1.2 Výkladová část

Veřejná politika je ve srovnání s jinými sociálními vědami multidisciplinární. Jak uvádí Martin Potůček, hranice této vědní disciplíny jsou dodnes poměrně neurčité. Jedná se o



„nedávno zformovaný vědní obor, který hledá na celém světě svou zřetelnou identitu.“ (Potůček 2005, 9). Veřejná politika tedy představuje poměrně mladou vědní disciplínu, kterou ale můžeme oprávněně považovat za velmi dynamicky se rozvíjející. Dušan Halásek vymezuje veřejnou politiku jako „*disciplínu analyzující procesy formování a uplatňování veřejného zájmu institucemi veřejného sektoru. Vychází přitom z podnětů, které byly vypracovány na půdě ekonomie, politické vědy, sociologie, teorie organizace, teorie společenského výběru, práva a správní vědy.*“ (Halásek 2004, 11) Toto vymezení odkazuje přitom na základní východiska veřejné politiky a na skutečnost, že u jejího zrodu stály různé vědní obory.

K rozvoji veřejné politiky jako vědní disciplíny docházelo přibližně od 60. let 20. století. Hlavním impulzem se stala potřeba „*porozumět specifickým politickým problémům, faktorům ovlivňujícím jednotlivé politiky a vztahům mezi politikami a jejich společenskými důsledky. Snaží se porozumět tomu, co země dělají, nikoliv pouze tomu, jak to dělají. Vztahuje proces k výsledkům a klade větší důraz na vlivy, systematické hodnocení výsledků i nechtěné důsledky veřejných politik.*“ (Potůček 2005, 9) Pro tuto disciplínu zároveň platí, že neexistuje jedna, obecně sdílená definice samotné veřejné politiky, kterou můžeme označit anglojazyčným termínem *public policy*, nebo politických studií (*policy studies*). Neexistuje přitom jediná sdílená definice samotné veřejné politiky (*public policy*), nebo politických studií (*policy studies*). (Potůček 2005, 9)

### 1.2.1 OSTATNÍ DEFINICE

G. Peters označuje veřejnou politiku, jako: „*souhrn činností vlády přímo nebo nepřímo působících na občany, operujících na třech úrovních: politická rozhodnutí, produkty politiky a důsledky politiky.*“ (Potůček 2005, 9) Další autor W. Dunn, uvádí, že analýza politiky (*policy analysis*) je: „*aplikovanou sociálně vědní disciplínou, která užívá multidisciplinárních metod zkoumání a zdůvodňování k produkci a zpracování politicky relevantních informací použitelných v příslušných politických rámcích k řešení problémů veřejné politiky.*“ (Potůček 2005, 9). Z výše uvedeného je patrné, že veřejná politika je silně ovlivněna řadou prvků jiných sociálních věd.

Martin Potůček, (2005, 11) uvedl ucelený přehled:

Disciplína	Témata
Politologie	proces, jehož prostřednictvím jsou činěna rozhodnutí
Veřejná správa	role byrokracie ve formování politiky a v implementaci rozhodnutí
právní vědy	právo jako regulační rámec
Ekonomie	instrumentální racionalita, analýza nákladů a výnosů, maximalizace užítku či specifické hospodářské politiky

Sociologie	porozumění společnosti jako celku, třídně sociální struktura, sociální status, sociální problémy, sociální zájmy
Filozofie	logika, hodnoty a etika

(Zdroj: Potůček, 2009, 11)

V politologickém pojetí, lze veřejné politiky považovat za „výstupy politického procesu: politická opatření a jejich implementaci. Proto, abychom něco mohli označit za veřejnou politiku, musí být přijato formální a politicky legitimní rozhodnutí. Přesněji řečeno politika:

1. Je výsledkem jednání státních orgánů, které k němu mají legislativní, politické a finanční oprávnění. Z toho plyna také to, že jakákoli politika, její tvorba a implementace není nikdy věcí jediné instituce, ale často řady veřejných (i soukromých) institucí.
2. Reaguje na konkrétní potřeby nebo problémy společnosti nebo skupin, které ji tvoří. Tyto potřeby artikulují a agregují různí političtí aktéři
3. Snaží se o dosažení souboru cílů, které představují pokus o řešení konkrétního společenského problému. Tyto cíle jsou diktovány potřebami, které má politika řešit.
4. Není obvykle tvořena jedním rozhodnutím nebo událostí, ale je výsledkem řady rozhodnutí. Tato rozhodnutí jsou v budoucnu revidovatelná.
5. Obsahuje specifikaci důvodů, proč byla přijata.“ (Balík, Císař, Fiala a kol., 2010, 12)

### 1.2.2 VÝVOJ VEŘEJNÝCH POLITIK V ČESKÉ REPUBLICE,

Periodizaci vývoje veřejných politik v České republice v praxi, můžeme rozdělit na čtyři základní období. (Viz Balík, Císař, Fiala a kol., 2010, 18)

- a) období přechodu 1989 – 1992, v němž byly uskutečněny základní prvky politické, ekonomické a sociální transformace.
- b) 1992-1997, jako pokračování transformačních procesů. Toto období je doprovázeno značnými obtížemi, které vycházely z nedostatečného všeobecného konsenzu.
- c) 1998-2004, toto období může být chápáno jako hlavní fáze europeizace. V tomto období docházelo ke sladování českých veřejných politik s evropskými.

- d) od roku 2004 do současnosti. Toto období je obdobím již plného členství České republiky v Evropské Unii. V tomto období dochází k plné interakci českých politik s evropskými.

### 1.3 Závěr

Kapitola pojednává o vývoji veřejné politiky a její genezi. Důraz je kladen na předmět zájmu veřejné politiky a její základní vymezení. Kapitola uvedla základní podobnosti předmětu zájmu veřejné politiky a jiných sociálních věd. Poslední část uvedla základní periodizaci veřejných politik v České republice po roce 1989.

---

#### KONTROLNÍ OTÁZKY



1. Je veřejná politika „mladou“ vědní disciplínou?
2. Stručně charakterizujte vývoj veřejných politik v České republice po roce 1989. Uveďte hlavní časová období.
- 3) Stručně charakterizujte období vývoje veřejných politik v Československu mezi lety 1989 a 1992.
- 4) Stručně charakterizujte období vývoje veřejných politik v České republice po roce 2004.
- 5) Určete, která témata výzkumu má veřejná politika totožná se sociologií?
- 6) Určete, která témata jsou společná pro studium veřejné politiky a veřejné správy?



## ODPOVĚDI

- 1) Ano
- 2) Hlavní období realizace veřejných politik v ČR po roce 1989 jsou následující:
  - období přechodu 1989 – 1992, v němž byly uskutečněny základní prvky politické, ekonomické a sociální transformace.
  - 1992-1997, jako pokračování transformačních procesů. Toto období je doprovázeno značnými obtížemi, které vycházely z nedostatečného všeobecného konsenzu.
  - 1998-2004, toto období může být chápáno jako hlavní fáze europeizace. V tomto období docházelo ke sladování českých veřejných politik s evropskými.
  - od roku 2004 do současnosti. Toto období je obdobím již plného členství České republiky v Evropské Unii. V tomto období dochází k plné interakci českých politik s evropskými.
- 3) můžeme jej označit za období přechodu, v němž byly uskutečněny základní prvky politické, ekonomické a sociální transformace.
- 4) Toto období je obdobím již plného členství České republiky v Evropské Unii. V tomto období dochází k plné interakci českých politik s evropskými.
- 5) obě usilují o porozumění společnosti jako celku, zkoumají fenomény, které sou třídě sociální struktura, sociální status, sociální problémy, sociální zájmy
- 6) Role byrokracie ve formování politiky a v implementaci rozhodnutí

## 2 VZTAH VEŘEJNÉ POLITIKY K OSTATNÍM VĚDNÍM DISCIPLÍNÁM

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Kapitola reflektuje vývoj veřejné politiky, popisuje genezi této samostatné vědní disciplíny a definuje vztah k jiným samostatným vědním oborům. Posluchači kurzu se dozví o vymezení veřejné politiky a jejím zájmu. Zároveň určuje průniky s ostatními vědními obory.

### CÍLE KAPITOLY



- Posluchači budou seznámeni s předmětem výzkumu veřejné politiky, vývojem této vědní disciplíny a vztahem k ostatním vědním oborům.

### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Klíčová slova: politologie, sociologie, právo, ekonomie, veřejné politiky.

### 2.1 Úvod

Tato kapitola pojednává o vývoji veřejné politiky a popisuje její genezi. Posluchači kurzu se dozví o vymezení veřejné politiky, předmětu jejího zájmu a především vztahu k jiným vědním disciplínám.

### 2.2 Výkladová část

Jak již bylo uvedeno v předchozí kapitola, veřejná politika představuje jednu z „mladších“ vědních disciplín a velmi úzce souvisí s jinými sociálními vědami. Mezi její hlavní prvky patří interdisciplinarita.

S politologií má veřejná politika totožný zájem o procesy, jejichž prostřednictvím dochází k přijímání rozhodnutí. Veřejná správa nahlíží, stejně, jako veřejná politika na roli administrativních aparátů v procesu formování politiky a implementaci rozhodnutí. S právními vědami při výzkumu veřejných politik je právo chápáno jako regulatorní rámec. Ekonomie ovlivnila veřejnou politiku. Veřejná politika se mj. zabývá analýzou nákladů a výnosů, či maximalizací užitku hospodářské politiky. Veřejné politiky lze uchopit i z pohledu sociologie. Sociologie klade důraz na pochopení společnosti jako celku. Veřejná politika pod vlivem filozofie se také zaměřuje na hodnotové systémy a etické otázky. (Potůček, 2009, 11)

Lze tedy říci, že prvním znakem veřejné politiky je interdisciplinarita. Dalším podstatným znakem je snaha o „*praktické uplatnění veřejné politiky při řešení konkrétních sociálních problémů. Tato ambice – stát se užitečným nástrojem, schopným poskytovat informace, které by přispěly k lepšímu řešení těchto problémů – byla určujícím faktorem samotného jejího vzniku.*“ (Potůček 2005, 11).

Výraznou výhodou, která je spojena s přístupy veřejné politiky, představuje poskytování vhodných nástrojů pro lepší porozumění společnosti a politice. Veřejná politika zároveň „nabízí jejím výsledkům bezprostřední užití. Na druhé straně může tato její aplikační povaha přispívat ke slabosti jejích výchozích teorií a k obrazu disciplíny, které schází vědecké zdůvodnění v očích představitelů jiných věd...“ (Potůček 2005, 11).

Veřejná politika dodnes představuje velmi široký pojem. Dušan Halásek (2004) v této souvislosti uvádí, že je mnohem širší, než např. pojem veřejná ekonomika. Veřejnou politiku můžeme vymezit podle našeho vnímání samotného pojmu „veřejný“ na dvě základní pojetí:

- 1) širší pojetí – „analyzuje formování veřejného zájmu „(součástí veřejné politiky je pak i bezpečnostní politika, zahraniční politika, sociální politika atd.)“ (Halásek, 2004, 9)
- 2) užší pojetí „jen některý aspekt veřejné politiky, tj. politika životního prostředí, regionální politika, municipální politika, politika jednotlivých odvětví či organizací veřejného sektoru, např. zdravotní politika, vzdělávací politika, kulturní politika atp.“ (Halásek, 2004, 9)

Širší pojetí veřejné politiky můžeme dále rozčlenit na následující základní kategorie:

- „nejširší pojetí zahrnuje všechny složky výkonné věcné veřejné politiky, tj. např. zahraniční, bezpečnostní, vojenskou hospodářskou atd.
- středně rozsáhlé pojetí se soustřeďuje převážně na tzv. odvětví rozvoje člověka, tj. školství, zdravotnictví, kulturu, sociální péči, tělovýchovu a sport.
- nejužší pojetí je možno redukovat pouze na dílčí sociální oblast, i chápat v podstatě jako sociálně charitativní péči, nebo pouze na regionální oblast, kdy může jít i o zcela malé lokality.“ (Halásek, 2004, 9)

Všechny veřejné politiky jsou realizovány nejrůznějšími okruhy aktérů, které můžeme definovat jako subjekty. Zároveň platí, že za realizovanou politiku nesou plnou zodpovědnost. Objekty, politiky představují adresáti konkrétních politik. Objekty a subjekty veřejných politik můžeme dále rozčlenit na následující kategorie.

### **2.2.1 SUBJEKTY A OBJEKTY POLITIKY**

Mezi hlavní subjekty politiky patří:

- nadnárodní instituce a subjekty (např. EU, NATO)
- stát a jeho orgány státní správy
- obce a jiné samosprávné celky
- občané, rodiny, domácnosti
- občanské iniciativy, politické strany církve atd.

(viz. Halásek 2004, 9)

Hlavními objekty politiky jsou:

- jednotlivec, skupiny lidí, obyvatelstvo
- obce, kraje
- chráněná území
- velké městské aglomerace
- příhraniční oblasti

(viz Halásek 2004, 9)

### **2.2.2 TERMÍNY - A JEJICH POKRYTÍ JINÝMI VĚDAMI:**

Nejčastěji využívané termíny, se které jsou využívány při studiu veřejných politik jsou totožné s termíny, jež jsou využívány jinými sociálními vědami. Jedná se zejména:

veřejný zájem, (Sociologie a Politologie)

veřejné záležitosti (Politologie)

veřejný prostor, (Komunikace)

veřejný sektor, veřejné finance, veřejné statky (Ekonomie)

veřejné právo. (Právo)

### **2.2.3 VZTAH K POLITOLOGII**

Předmětem zájmu politologie je především výkon samotné politiky, kterou můžeme charakterizovat, jako specializovanou a profesionalizovanou lidskou činnost, bezprostředně vázanou na „*reprezentaci a střed diferencovaných zájmů a boj o moc.... Zajímá se spíše o sociálně politický proces vedoucí k uspokojování konkrétních potřeb příslušníků těchto společenství, které nemůže být zprostředkováno výlučně soukromým sektorem*“ (Halásek, 2004, 11) Politologie zároveň vymezuje tři hlavní dimenze samotné politiky. První dimenzí je oblast *Polity*, kterou označujeme politický řád, pro nějž je typický normativní charakter. Jedná se o oblast, v níž působí nejzásadnější politické ideologie i ideje, z nichž vyplývá pevný institucionální řád politických systémů. Jedná se o oblast, v níž jsou trvale definována určována „pravidla hry“. Další dimenzí je oblast *politics*, již můžeme charakterizovat jako oblast dynamického aspektu utváření politiky. V tomto prostoru se setkávají nejrůznější zájmy, dochází v něm k politické soutěži, konfliktu, ale také konsenzu. Do tohoto procesu interakce, jímž lze tuto dimenzi charakterizovat, vstupují především politické strany, zájmové skupiny, jednotlivci. Zároveň platí, že v mezinárodní úrovni do tohoto procesu vstupují státy atd. Dimenze *politics* tedy představuje více či méně konfliktní proces utváření samotné politiky, v němž jsou ideje vyjadřovány prostřednictvím konkrétních požadavků, dohod, plánů či rozhodnutí. Zbývající aspekt politiky nazýváme *policy*. Tento aspekt můžeme označit jako její obsah, výsledek, či konkrétní politiku atd. Z politických idejí a rozhodnutí jsou uváděna v praxi konkrétní zákony, nařízení, podzákonné normy či jiné druhy výstupů, které mají konkrétní výsledky ovlivňující život občanů, a které se vztahují na konkrétní oblasti (např. zdravotnictví). „*Veřejnými politikami (Policies) rozumíme výstupy politického procesu: politická opatření a jejich implementaci. Proto, abychom něco mohli označit za veřejnou politiku, musí být přijato formální a politicky legitimní rozhodnutí. Přesněji řečeno politika:*

1. *Je výsledkem jednání státních orgánů, které k němu mají legislativní, politické a finanční oprávnění. Z toho plyna také to, že jakákoli politika, její tvorba a implementace není nikdy věcí jediné instituce, ale často řady veřejných (i soukromých) institucí.*
2. *Reaguje na konkrétní potřeby nebo problémy společnosti nebo skupin, které ji tvoří. Tyto potřeby artikulují a agregují různí političtí aktéři*



3. *Snaží se o dosažení souboru cílů, které představují pokus o řešení konkrétního společenského problému. Tyto cíle jsou diktovány potřebami, které má politika řešit.*
4. *Není obvykle tvořena jedním rozhodnutím nebo událostí, ale je výsledkem řady rozhodnutí. Tato rozhodnutí jsou v budoucnu revidovatelná.*
5. *Obsahuje specifikaci důvodů, proč byla přijata.* “ Převzato: (Balík, Císař, Fiala a kol., 2010, 12)

Jednotlivé oblasti jsou vymezeny rezortními institucemi. „V rámci exekutivy jsou důležitá ministerstva, která v rámci jednotlivých politických sektorů“ jsou na vrcholu jejich institucionální hierarchie. „Nové resorty bývají důležitým článkem v uznání nového politického sektoru.“ Ale existence politiky jako takové – není podmíněna existencí příslušného ministerstva. Ministerstvo může mít v kompetenci více než jednu politiku. „Existují politiky, které jsou ze své definice meziresortní, stejně tak může existovat politika bez ministerského zastřešení, což ji však bude vždy ve vztahu k ostatním politikám znevýhodňovat.“ (Halásek, 2004, 15)

## 2.3 Závěr

Kapitola pojednává o vývoji veřejné politiky a vztahu k ostatním (příbuzným vědním oborům). Důraz je kladen zejména na vztah veřejné politiky a politologie. Kapitola také přibližuje vztah k sociologii, ekonomii a právu.

---

### KONTROLNÍ OTÁZKY



1. Stručně definujte vztah mezi veřejnou politikou a právem
2. Které dimenze politiky jsou pro veřejnou politiku určující?
3. Stručně vysvětlete tzv. „užší“ pojetí veřejné politiky
4. Stručně vysvětlete tzv. „širší“ pojetí veřejné politiky
5. Vysvětlete tzv. dimenzi „Polity“



## **ODPOVĚDI**

- 1) S právními vědami při výzkumu veřejných politik je právo chápáno jako regulatorní rámec. Důležitá pro veřejné politiky zejména oblast veřejného práva.
- 2) Důležitá je zejména dimenze policy, která představuje hlavní výstupy z politiky (dimenze politics).
- 3) užší pojetí veřejné politiky – se zaměřuje jen na některý z aspektů veřejné politiky, tj. politika životního prostředí, regionální politika, municipální politika, politika jednotlivých odvětví či organizací veřejného sektoru, např. zdravotní politika, vzdělávací politika, kulturní politika atp.
- 4) širší pojetí veřejné politiky – analyzuje formování veřejného zájmu (součástí veřejné politiky je pak i bezpečnostní politika, zahraniční politika, sociální politika atd.).
- 5) Jedná se o dimenzi, kterou označujeme politický řád, pro nějž je typický normativní charakter. Jedná se o oblast, v níž působí nejzásadnější politické ideologie i ideje, z nichž vyplývá pevný institucionální řád politických systémů. Jedná se o oblast, v níž jsou trvale definována určována „pravidla hry“.

## 3 VEŘEJNÝ ZÁJEM A FÁZE UPLATŇOVÁNÍ VEŘEJNÝCH POLITIK

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Kapitola přibližuje pojem veřejný zájem. Jedná se o obtížně definovatelnou oblast, která je předmětem nejrůznějších právních úprav. V kapitole jsou vysvětleny základní pojmy a přístupy k problematice „veřejného zájmu“.

### CÍLE KAPITOLY



- Posluchači budou seznámeni s předmětem výzkumu veřejného zájmu a jeho významem pro studium veřejných politik.

### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Klíčová slova: politologie, právo, veřejný zájem, veřejné politiky.

### 3.1 Úvod

Tato kapitola pojednává o veřejném zájmu. Přibližuje proměny tohoto pojmu a způsob, jak je zachycen v ostatních vědních disciplínách, zejména v právu. V kapitole jsou vysvětleny základní pojmy, přístupy a trojdimenzionální pojetí politiky.

### 3.2 Výkladová část

Veřejný zájem představuje poměrně nejednoznačný termín, který není všeobecně přijímán a nemá definitivní platnost. Lippman v této souvislosti uvádí, že: „*dospělí lidé, chce se věřit, sdílejí shodné veřejné zájmy. Veřejný zájem se však u nich směšuje, a někdy jej v rozporu s jejich soukromými a speciálními zájmy. Je-li tomu tak, lze říci, že veřejný zájem je*

*zřejmě tím, co by si lidé vybrali, kdyby viděli jasně, racionálně a jednali nezaujatě a benevolentně.*“ (Potůček, 2005 12).

Veřejný zájem ve velmi obecné rovně v demokratických společnostech vyjadřuje především *„to, co si přeje většina.*“ (Potůček, 2005, 12) Přesto v tomto velmi obecném vymezení je potřeba definovat také zájmy nejrozličnějších menšinových skupin, jež by mohly být zásadně narušeny. Z tohoto důvodu představují základní instituce, kterými jsou „obec, instituce občanské společnosti a stát těmi institucemi, které nabízejí institucionální mechanismy pro artikulaci, agregaci a koordinaci, případně i realizaci dílčích zájmů do podoby, v níž je už užitečné hovořit o zájmech veřejných. Významná je ovšem komplikace daná institucionálním zprostředkováním těchto veřejných zájmů. Úřady a úředníci mají také své zájmy, které vstupují do politického procesu identifikace a uspokojování toho, co se dotýká veřejného zájmů. Samotné vymezení toho, co je (resp. co má být) veřejným zájmem je tedy živým sociálním a politickým procesem.“ (Potůček, 2005, 12).

Kvůli různým orientacím a zájmům jednotlivců – způsobují, že veřejné zájmy se tak často „stávají předmětem vyjednávání, a někdy i konfliktu.“ (Potůček, 2005, 13) „Veřejný zájem je východiskem a jeho realizace kritériem účinnosti veřejné politiky.“ (Halásek, 2004, 41)

### **Vymezení veřejného zájmu**

Veřejný zájem každé společnosti a každého státního celku je často zmiňován a formulován v nejzákladnějších a nejobecnějších dokumentech, za které můžeme považovat ústavy, zákony. Na tyto normy se odvolávají systémové politické strany ve svých programových dokumentech. Veřejná politika představuje hlavní mantinely pro své působení. „Veřejné zájmy lze členit do segmentů (např. ekonomický, politický, kulturní, sociální, civilizační, ekologický) a tyto segmenty se stávají předmětem speciálních částí veřejné politiky (hospodářská, kulturní, sociální, ekologická vzdělávací, dopravní atd). Všechny segmenty veřejné politiky se dají shrnout do jedné obecné veřejné politiky.“ (Halásek 2004, 12) Autorská dvojice Wilenski a Turner analyzovala veřejné zájmy v demokratických společnostech, přičemž se při výzkumu zaměřily na rozdíly mezi pluralitním zprostředkováním zájmů a korporativistickým modelem zprostředkování zájmů. V těchto zemích, kde byly přítomné poměrně silné zájmové skupiny, vymezili tyto autoři veřejné zájmy, které charakterizovali, jako „ekonomickou prosperitu, zaměstnanost a udržení úrovně příjmů.“ Potůček 2005, 13). Výzkum těchto autorů navíc potvrdil platnost stanovené hypotézy, zda „*korporativní demokracie – tj. společnosti, kde klasické mechanismy reprezentativní demokracie schopné reflektovat spíše „plošně“ vyjádřené zájmy, zprostředkovávají vyjednávání mezi politickými partnery (tripartita, profesní a hospodářské komory, občanská sdružení apod. – jsou schopny lépe směřovat přes artikulované skupiny zájmů.*“ (Potůček 2005, 13). Zároveň platí, že nejrozličnější konflikty různorodých zájmů jsou schopny produkovat výrazné rozdíly v hodnotových zakotveních jednotlivých veřejných politik, což se také odráží v teoretických modelech veřejných politik.

## Charakteristické znaky veřejného zájmu

V obecné rovině můžeme veřejný zájem charakterizovat následovně (viz Halásek, 2004, 42-44)

1. „Veřejný zájem se týká zajištění a rozdělování veřejných statků (hmotných služeb, kulturních hodnot atd.), které jsou individuálně nepřiraditelné a spotřebuje veřejnost jako celek nebo její jednotlivé části

(Pojem veřejný zájem vyjadřuje –

- Potřeby, jež se týkají větších společenských kategorií (skupin či celé společnosti)
- Hodnoty, na jejichž uskutečnění společnost aspiruje
- Obranu před ohrožením těchto potřeb a hodnot.)

2. Veřejný zájem je aspirací subjektů společnosti (jednotlivců, skupin, organizací, politických stran, hnutí, vlády, parlamentu) na ty hodnoty, které považují za prioritní, preferenční.

3. Veřejný zájem je pravidelně složen ze segmentů (ekonomický, politický, kulturní, sociální, civilizační, ekologický, zdravotní.) Přičemž jen v těch nejobecnějších dokumentech (v ústavě, zákonech a programech politických stran je formulován jako celek.)

4. Veřejný zájem je strukturovaný: podle času, místa, objektu i zdroje vzniku.  
Existují veřejné zájmy:

Krátkodobé (jsou definovatelné a zjistitelné na podkladě sociálních problémů, napětí, společenských poruch či funkčních potřeb společnosti a jejich podstatných částí)

Dlouhodobé (jež jsou založeny spíše na hodnotách, o něž společnost usiluje a případném ohrožení těchto hodnot). Ty se na první pohled nejeví, musí být výsledkem hlubší analýzy

Střednědobé, které jsou směsí a prolínáním obou.

5. Předmětem veřejné politiky se stávají veřejné zájmy jen tehdy, jsou-li jako veřejné uznány. To znamená, že dostanou ve veřejné politice náležitou preferenci.
6. Veřejné zájmy nejsou jen záležitostmi veřejných institucí, ale i jednotlivců.“ (Halásek 2005, 42-44)

Mezi další rozlišení veřejné politiky bývají často uváděny další kategorie: Rozlišení reaktivní x aktivní politiky, či rozlišení liberální verusus paternalistické politiky. (Více viz Potůček, 2005, 14-15).

#### **Rozlišení reaktivní x aktivní politiky**

- „aktivní veřejná politika se snaží anticipovat možná ohrožení i rozvojové příležitosti uspokojování veřejných zájmů a v předstihu adekvátně reagovat na předpokládaný vývoj. Zde nabývá na významu prognózování jakožto soubor metod zaměřených na zkoumání možných budoucností
- reaktivní veřejná politika reaguje, až když je veřejný zájem reálně ohrožen.“ (Potůček 2005, 14)

#### **Rozlišení liberální x paternalistické politiky**

- „liberální veřejná politika zasahuje až tam, kde individuální zájem ohrožuje uznaný veřejný zájem.
- paternalistická veřejná politika prosazuje uznaný veřejný zájem (v případě, že jde o veřejnou politiku autoritářského státu, je větší riziko, že půjde o prosazování toho, co se za veřejný zájem pouze vydává) často bez ohledu na možnou újmu individuálních zájmů nebo na změněnou (měnící se nebo diferencující se) povahu lidských potřeb apod.“ (Potůček 2005, 14-15).

### **3.2.1 PROCES TVORBY A REALIZACE VEŘEJNÉ POLITIKY:**

Rozhodovací procesy mají často velmi komplexní charakter, který se odráží do procesu tvorby a realizace veřejné politiky. „Rozhodování, je-li včleněno do politických aktivit, se rozšiřuje v prostoru a čase za hranice iniciátorů tvorby politických programů. Daná konkrétní politika, není často předmětem rozhodnutí jednoho politického aktéra. Je přijímána na základě zpravidla dlouhodobějších procesů na základě celé série rozhodnutí. Samotná politika se také velmi proměňuje v čase, přičemž platí, že i hlavní ideová východiska podléhají určitým změnám. Veřejné politiky se také mohou měnit v důsledku změn konstelace relevantních politických aktérů a v důsledku možných změn jejich programové orientace. Politická rozhodování jsou součástí velmi dynamických a proměnlivých politických procesů, což se může také projevat určitými obtížemi při stanovování ukončení některých programů, či při určování míry úspěšnosti dané veřejné politiky. Proces tvorby a realizace

veřejné politiky zároveň probíhá i v situaci, kdy absentují politická rozhodnutí. Tento stav se týká situace, kdy se stávající politické elity koncentrují na udržení státu quo. Především na nejnižších organizačních úrovních lze také nalézt případy, kdy některé z aktivit jsou prováděny mimo rámec legitimních rozhodovacích procesů. (Halásek 2004, 15)

### 3.2.2 EKONOMIE A VEŘEJNÁ POLITIKA

Soustřeďuje se na analýzu fungování veřejného sektoru, který je protikladem soukromého sektoru. Ve veřejné sféře dochází k procesům, jichž se účastní více jedinců, a který je ovlivňován mnoha jedinci či institucemi. „Právě zde se formuluje a prosazuje veřejný zájem, mimo jiné i v produkci a distribuci veřejných statků. Na ekonomickou stránku fungování veřejného sektoru se zaměřuje ekonomika veřejného sektoru, teorie veřejných financí se zabývá principy a mechanismy tvorby a užití veřejných rozpočtů.“ (Potůček, 2005, 15)

#### Specifikace veřejného a soukromého sektoru

Kritérium	Sektor veřejný	Sektor soukromý
<b>Politická moc</b>	státní moc	osobní svoboda
<b>Spotřeba a investice</b>	veřejná spotřeba a investice	soukromá spotřeba a investice
<b>Povaha rozhodování</b>	politické nebo správní rozhodnutí	soukromé rozhodnutí
<b>Poskytování statků (dávek a služeb)</b>	veřejné statky	soukromé statky
<b>Vlastnictví</b>	vlastnictví ve veřejném sektoru	soukromé vlastnictví
<b>Zaměstnanost</b>	ve veřejném sektoru	v soukromém sektoru

Zdroj (Potůček 2005, 15)

Mezi hlavní příklady prolínání veřejného a soukromého sektoru lze přiřadit:

- „neziskové organizace, které se orientují na uspokojení veřejných zájmů, přitom však patří do soukromého sektoru a na trhu se chovají podobně jako subjekty orientované na maximalizaci svého profitu,
- QUANGO's – (quasi non-governmental organisations), formálně nevládní nezávislé instituce, které však v mnoha ohledech závisejí na politice vlády,
- povinné pojištění, kombinující uspokojování veřejného a individuálního zájmu,
- státní univerzity podporované ze soukromých zdrojů a soukromé univerzity spolufinancované z veřejných rozpočtů (USA),

- takzvaný welfare mix – v mnoha oblastech sociální politiky spočívající v tom, že při poskytování služeb se vzájemně doplňují, případně spolupracují instituce veřejného i soukromého sektoru“ (Potůček, 2005, 16-17.)

### **3.3 Závěr**

---

Kapitola přibližuje pojem veřejný zájem. Jedná se o obtížně definovatelnou oblast, která je předmětem nejrůznějších právních úprav. V kapitole jsou vysvětleny základní pojmy a přístupy k problematice „veřejného zájmu“.

---



#### **KONTROLNÍ OTÁZKY**

1. Jak můžeme v obecné rovině definovat „veřejný zájem“?
2. Vysvětlete pojem reaktivní veřejná politika
3. Vysvětlete pojem „paternalistická politika“
4. Uveďte, co znamená zkratka QUANGO's, vysvětlete tento pojem.



## ODPOVĚDI



- 1) Veřejný zájem ve velmi obecné rovně v demokratických společnostech vyjadřuje především „*to, co si přeje většina.*“ V praxi je jeho určení výsledkem komplikovanějších procesů. V obecné rovině platí, že veřejný zájem každé společnosti a každého státního celku je často zmiňován a formulován v nejzákladnějších a nejobecnějších dokumentech, za které můžeme považovat ústavy, zákony. Veřejné zájmy lze členit do segmentů (např. ekonomický, politický, kulturní, sociální, civilizační, ekologický) a tyto segmenty se stávají předmětem speciálních částí veřejné politiky (hospodářská, kulturní, sociální, ekologická vzdělávací, dopravní atd).
- 2) Reaktivní veřejná politika reaguje v situacích, až když je veřejný zájem reálně ohrožen.
- 3) Paternalistická veřejná politika prosazuje uznaný veřejný zájem (v případě, že jde o veřejnou politiku autoritářského státu, je větší riziko, že půjde o prosazování toho, co se za veřejný zájem pouze vydává) často bez ohledu na možnou újmu individuálních zájmů nebo na změněnou (měnící se nebo diferencující se) povahu lidských potřeb apod.
- 4) Jedná se o Quasi Non-governmental Organisations (Kvazi nevládní organizace), jsou sice formálně nevládní nezávislé instituce, které však v mnoha ohledech závisejí na politice vlády.

## **4 ZÁJMOVÉ SKUPINY JAKO AKTÉŘI TVORBY VEŘEJNÝCH POLITIK**



### **RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY**

Kapitola reflektuje postavení zájmových skupin v politických systémech a přibližuje jejich roli v jednotlivých fázích prosazování a tvorby veřejných politik.

---



### **CÍLE KAPITOLY**

- Posluchači budou seznámeni s předmětem výzkumu zájmových skupin a jejich vlivu na tvorbu veřejných politik.
- 



### **KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY**

Klíčová slova: politologie, zájmová sdružení, lobbying, veřejné politiky.

---

### **4.1 Úvod**

Tato kapitola pojednává o vývoji veřejné politiky. Kapitola se soustředí na roli zájmových skupin v procesu tvorby a implementace veřejných politik. V kapitole jsou vysvětleny základní pojmy a přístupy.

### **4.2 Výkladová část**

Základní definice zájmových skupin považuje tyto skupiny za „dobrovolně utvářené sociální jednotky (s určitými cíli a s určitým vnitřním členěním), které se snaží uskutečnit individuální, materiální a ideové zájmy svých členů (ve smyslu potřeb, užitu a ospravedlnění), přičemž to dělají uvnitř sociální jednotky a/nebo vůči jiným skupinám, organizacím a institucím.“ (Fiala, Mareš 2005, 233)

Existuje všeobecná shoda ohledně dvou základních typů zájmových skupin. Můžou být rozděleny na tyto dvě kategorie:

- a) (politické) zájmové skupiny (interest groups)
- b) nátlakové skupiny (pressure groups)

Zájmové skupiny se vyznačují především skutečností, že se jedná o reprezentaci primárně ekonomických zájmů, zatímco nátlakové skupiny kladou důraz přednostně na témata, která jsou spojena s ideologickou oblastí. Zájmové skupiny mají tedy jednoznačné zájmy, týkající se velmi úzce vymezené sféry působnosti společnosti a proto tyto zájmy můžeme primárně vnímat jako zájmy určitého ekonomického (sociálního sektoru) (sectoral interests). Kategorie zájmových skupin může být dále rozčleněna na „na skupiny orientované na obhajobu zájmů zaměstnanců, zaměstnavatelů, svobodných profesí, organizace reprezentující zájmy pracovníků v různých dělnických profesích.“ Mezi tzv. nátlakové skupiny můžeme zařadit nejrozličnější církevní organizace a spolky a s nimi spolupracující instituce či organizace zaměřující se např. na ochranu lidských práv, oblast ochrany životního prostředí aj.

Zájmové a nátlakové skupiny prošly poměrně dynamickým vývojem. Jak ukazují hlavní schéma jejich vývoje:

1. „Počet aktivních nátlakových organizací v současné době v západoevropských politických systémech výrazně vzrůstá, jejich působnost se rozšiřuje a zasahuje velmi širokou škálu problémů a témat.
2. Stávající zájmové skupiny, a to především ty, které působí v nejdůležitějších sektorech ekonomiky, se na sklonku 20. století výrazně politicky angažovaly a staly se pro vládní politiku prakticky nepostradatelnými
3. V souvislosti s tímto trendem se prokazuje zvláště v posledních dvou desetiletích posilování vazby na státní instituce (tedy propojení zájmových a nátlakových skupin s vládou, naopak vazby směrem k občanské společnosti, tedy k tm, jejichž zájmy tyto organizace zastupují a hájí, se výrazně oslabují.
4. Původním jevem tohoto procesu je vytváření formalizovaných kontaktů mezi státními institucemi a zájmovými skupinami.
5. Platí rovněž, že nově vznikající nátlakové i zájmové skupiny se začaly výhradně orientovat na politické strany a využívají jejich vlivu a postavení v politickém systému k prosazení svých zájmů, k ovlivňování politiky státu a k mobilizaci občanské společnosti.“

K nejrozšířenějším typům zájmových a nátlakových skupin můžeme zařadit:

- a) odborové svazy. Tyto skupiny bývají nejčastěji organizovány podle profesního zaměření. Odborové organizace se velmi často podílejí na činnosti různých komisí, účastní se jednání s představiteli relevantních politických stran a vládními představiteli a podílejí se na odborných konzultacích mnohých návrhů v oblasti tvorby veřejných politik. Kromě politických jednání mohou odborové svazy ovlivňovat politiku prostřednictvím demonstrací, stávek, které představují další formy možného nátlaku.
- b) Další skupinou představují obchodní komory, finanční sdružení, sdružení zaměstnanců ve finančním sektoru atd.
- c) Církevní organizace
- d) Organizace podporující ochranu životního prostředí atd...

#### **4.2.1 VZTAH ZÁJMOVÝCH SDRUŽENÍ A POLITICKÉHO SYSTÉMU**

V politických teoriích se setkáváme se dvěma hlavními typy modelů zprostředkování zájmů. Prvním typem je pluralitní model (někdy nazýván liberálně-pluralitní model zprostředkování zájmů a druhým, protikladným typem je neokorporativní model, rovněž nazýván liberálním korporativizmem (Cabada, Charvát, Stulík, 2015, 134-136).

##### Pluralitní model

Tento model se vyznačuje větším počtem zájmových sdružení, která jsou ve srovnání s druhým modelem poměrně málo organizované. Tento model vychází z představy, že partikulární zájmy budou prosazovány prostřednictvím konkurence a soutěže nejrůznějších zájmových skupin. V základní rovině je teorie pluralizmu velmi podobná myšlence tržního principu a soutěže ve společnosti. Tento přístup je také založen na představě, že všechny zájmy, které existují ve společnosti, jsou ve větší či menší míře organizovány. Jednotlivé zájmy si tak navzájem konkurují především v přístupu k politice, pokoušejí se uplatňovat svůj vliv a působit na politiku a ovlivňovat činnost státu. Mezi jednotlivými organizovanými zájmovými skupinami přitom existuje permanentní soutěž. Zájmové skupiny tak také představují bariéru pro jednostranný výkon moci. Větší míru motivace pro prosazování zájmů mají především ty zájmové skupiny, jejichž požadavky nebyly doposud vyslyšeny a v působení na moc nebyly příliš úspěšné. Z tohoto důvodu jsou nuceny zvýšit tlak na proniknutí do politiky pro důslednější prosazování svých zájmů. Pluralistický přístup také předpokládá, že v průběhu času může dojít k prosazení zájmů všech zájmových skupin. (Fiala – Mareš, 2005, 236-237). Tento model také předpokládá, že ve společnosti existuje velká řada zájmových skupin, přičemž žádná skupina nemá ustaven oficiální komunikační kanál s představiteli výkonné moci. Z tohoto důvodu jsou zájmové skupiny nuceny využívat především neformální struktury. (Cabada, Charvát, Stulík, 2015, 136).

Základy pluralizmu představil na počátku 20. století Arthur Fisher Bentley. „Uvedl, že všechny politické jevy – vše, co se stane a přihodí – jsou jevy skupinové, a formuloval teorii skupinového nátlaku.“ (Fiala, Mareš 2005, 237). David B. Truman na tuto teorii navázal při výzkumu politického systému Spojených států amerických, přičemž formuloval „že postoje, názory a zájmy jednotlivců jsou tvořeny příslušností ke skupinám. Skupiny jsou nástroji politické socializace. Politika je chápána jako konflikty mezi skupinami, přičemž se jedná o konflikty v rámci jistých hranic. Jde však o konflikty, které ve své většině mají za následek celkovou rovnováhu politického systému a společnosti jako takové.“ (Fiala, Mareš 2005, 236). Závěry Davida B. Trumana lze shrnout:

1. „Neexistuje skupina, která by jako jediná mohla uplatňovat systematickou a vše pronikající kontrolu nad více než jedním druhem problémů. Skupina může být dominantní v jedné oblasti, ale její vliv je omezen na tuto konkrétní oblast.
2. Existuje přibližná rovnováha moci mezi nejdůležitějšími skupinami výrobců a skupinami pracovní síly (tedy skupinami kapitálu) a skupinami pracovní síly.
3. Ekonomická moc je oddělena od moci politické. V rozporu s marxistickým názorem o propojení ekonomické a politické moci pluralistická koncepce popírá, že by politická moc a kontrola byly spojeny s rozhodujícími ekonomickými zájmy nebo byly podřízené nějaké konkrétní ekonomické skupině.
4. Stát se z pluralistického pohledu jeví jako neutrální arbitr, nestranně soudící konflikty mezi třídami, jinými společenskými skupinami a zájmovými organizacemi (neutralita státu).
5. Pluralisté tvrdí, že ve společnosti existuje pluralita názorů, což znamená, že ve společnosti neexistuje jedna dominantní ideologie.
6. Pluralistická koncepce má určitou představu výběru, soupeření, souhlasu a zodpovědnosti. Pluralistický názor pojímá politiku jako proces výběru a soutěže mezi různými politickými stranami a nátlakovými skupinami.“ (Fiala, Mareš, 2005, 238).

Pluralismus je v pojetí R. Dahla chápán jako nutný a žádoucí element. Robert Dahl, také neztotožňoval pluralismus s demokracií (či s polyarchie). Robert Dáhl nezpochyboval pozitivní roli zájmových sdružení, přesto si uvědomoval i jejich potenciální nebezpečnost pro demokratické zřízení. Podle R. Dahla jsou zájmové skupiny potenciálně nebezpečné, z těchto důvodů:

- a) „stabilizace politických nerovností (organizovaní občané jsou vlivnější než občané neorganizovaní)
- b) deformování občanského vědomí. (zájmové skupiny zostřují partikulární požadavky na úkor širěji pojatých potřeb a prosazují krátkodobé cíle na úkor dlouhodobých.
- c) překrucování veřejného programu (nerovné zdroje umožňují organizacím vyvíjet nerovnoměrný vliv při určování, jaké alternativy se budou vážně zvažovat),

d) odcizení konečné kontroly (existence organizací s sebou nese i konflikt mezi organizační autonomií na jedné straně a kontrolou celého demosu na straně druhé.“ (Fiala, Mareš 2005, 239).

Mezi hlavní nevýhody tohoto modelu patří poměrně velká nepřehlednost systému zájmových skupin, které dokonce často dublují vlastní činnost. „Další nevýhodou může být reglementace prostoru pro samotné skupiny ze strany státu. Pokud totiž nemá žádná ze zájmových skupin přístup k přímému vyjednávání s vládou, pak vláda může nepřímou omezit pole působení pro takové skupiny. (Cabada, Charvát, Stulík, 2015, 136).

### Neokorporativní model

I tento model je spojen se zprostředkováním zájmů. Původní model se označoval jako korporativismus. „Je odvozen od pojmu korporace, označujícího společné organizace zaměstnanců a zaměstnavatelů téhož oboru zprostředkující a reprezentující zájmy v politické sféře.“ (Říchová, 2002, 177). Jako moderní fenomén byl tento pojem spojován s encyklikou papeže LV XIII *Rerum novarum*, která se věnovala formám vztahu mezi zaměstnavatelskými a zaměstnaneckými organizacemi, jež byla schopna zamezit třídnímu konfliktu. V minulosti však tento pojem byl nejčastěji spojován s fašistickou Itálií, ale i s jinými nedemokratickými režimy 20. století, jako např. se Salazarovým režimem v Portugalsku nebo režimem Franciska Franka ve Španělsku. Z tohoto důvodu docházelo po druhé světové válce k negativnímu náhledu na tento model, přičemž v polovině 70. let 20. století došlo k redefinici tohoto modelu a jeho částečné rehabilitaci. V této době „posloužil korporativismus P. C. Schmitterovi (1974), aby jeho pomocí definoval zastupitelský systém, v němž jsou jeho konstitutivní prvky organizovány v rámci omezeného počtu jedinečných, povinných, nesoutěživých a hierarchicky řízených skupin, které jsou funkčně specializované (od sebe oddělené), státem uznané nebo schválené (případně i vytvořené) a kterým je zaručena autonomní monopolní reprezentace ve specifických oblastech.“ (Říchová, 2000, 178). Schmitter charakterizoval korporativismus (ze strukturálního hlediska) tím, „že se 1) na politickém rozhodování podílí pouze omezený počet svazů 2) jsou vnitřně hierarchicky strukturované a 3) jejichž členové jsou organizováni, dále jsou svazem 4) funkčně diferencovány a 5) nejednají oproti jiným svazům soutěživě. K tomu jsou 6) uznávány ze strany státu a 7) jsou vybaveny pro kontroly svazového vedení a 8) artikulaci zájmů s 9) monopolní reprezentací.“ (Fiala, Mareš 2005, 243).

Byla tak definována představa, naprosto odlišná od dřívějších forem autoritářského (státního korporativismu, která je často nazývána liberálním korporativismem, příp. neokorporativismem, příp. Tento model se liší od předchozího (autoritářského) existencí jedinečných, hierarchicky řízených a samostatných organizací, které jsou autonomní a jsou zakotveny v občanské společnosti. Je pro něj typické, že se vyskytuje v konsenzuálním prostředí a dodržuje základní pravidla pro fungování moderní občanské a demokratické společnosti. Jeho podstatným rysem je koordinace postupu při řešení závažných ekonomických problémů. Mnohé mechanismy spolupráce jsou pokládány pro tento model za klíčové.

Gerhard Lehbruch při svém výzkumu stanovil funkční podmínky korporativizmu:

- 1) „zájmy producentů musí být organizovány v zastřešující zájmové skupině
- 2) systémy stran a systémy zájmových skupin musí být vzájemně provázány.
- 3) vztahy mezi zájmovými skupinami a vládou jsou institucionalizované, přičemž
- 4) odbory zaujímají klíčové postavení a
- 5) záruku na dojednané výsledky má vláda.“ (Fiala, Mareš, 243)

Mezi negativa (liberálního) korporativizmu patří, skutečnost, že zdaleka ne všechny „zájmové skupiny jsou preferovány ve smyslu vyjednávací pozice. Preferovány jsou pouze ty, na jejichž členech spočívá nějaký vládní zájem.., či mají sami o sobě vliv (např. celostátní svaz odborů při vyjednávání v tripartitě). Dalším problémem je, že jednat mohou jen „špičky organizací“, a tak mají zájmové skupiny v liberálním korporativizmu nutně podobu „pyramid“ – to znamená, že jsou zájmy předávány v drtivé většině vertikálně (směrem nahoru). Otázkou je, zda tato hierarchie nemůže sklouzávat k potlačení menšinového názoru bez deliberace a prosazování vnitroskupinové politiky tzv. za zavřenými dveřmi. (Cabada, Charvát, Stulík, 2015, 136).

## Lobbing

Předchozí pasáže představily hlavní roviny působení zájmových skupin ve dvou hlavních modelech reprezentace skupinových zájmů. V obecné rovině, je působení zájmových skupin spíše žádoucí, protože „přispívá k vyšší odolnosti výsledných rozhodnutí vůči potenciálním protitlakům: výstupy tvorby politicky se mohou stávat robustnější, komunikační vazby v konkurenčním prostředí střetávání zájmů mají naději na obohacení a kultivaci politického diskursu, případně i na zvýšení racionality a legitimacy politického rozhodování a praxe.“ (Potůček, 2005, 52) Lobbing můžeme charakterizovat jako „prosazování zájmů zájmových skupin do výstupů procesu tvorby politiky, zejména jejich informační přímé i nepřímé, vstupování do jakékoli fáze či segmentu tohoto procesu. V tomto smyslu lze považovat lobbing za legitimní součást pluralitního konceptu demokracie. Vlastní jádro lobbistických aktivit se koncentruje v informačních tocích, jimiž jsou promítány zájmy skupin ve veřejné politice. (Ornstein a Elder 1978) (Potůček, 2005, 52)

Charles P. Taft přichází další definicí: „Lobbing je prezentování skupinových zájmů orgánům vládnutí (ať již jde o exekutivní, legislativní, či soudní), a to na místní, regionální nebo státní úrovni. Nátlakové skupiny používají široké spektrum technik. Jednou z nich je snaha ovlivnit veřejné mínění tak, aby nakonec došlo k prolnutí veřejného zájmu s dílčími zájmy skupiny. Jinou technikou je přesvědčování rozhodovatelů o politických důsledcích, které vyplynou z podpory/oponování cílů zájmové skupiny. Důležitou úlohou lobbisty je prezen-

tace detailních informací o určitém opatření, či politickém záměru, týkajícím se jeho skupiny...“ Přínos lobbingu je přitom spatřován především ve skutečnosti, kdy „každý významnější problém, který vstupuje do politické agendy, mobilizuje aktivity na obou stranách problému (přirozeně i více stranách), kdy jsou generovány relevantní informace, které by si jinak rozhodovatelé mohli jen obtížně nebo nákladně opatřit.“ V rámci rozhodovacího procesu mají klíčoví političtí aktéři pro rozhodnutí daleko širší spektrum informací. Zatímco politické elity mají k dispozici pouze obecné informace, lobbisté jim pomáhají získávat detailnější. (Potůček 2005, 53). Lobbisté, kteří působí v demokratickém, konkurenčním prostředí, jsou nuceni neposkytovat zkreslené či neúplné informace, čehož by mohla využít jejich konkurence.

„Specifickou podskupinou profesionálního lobbingu představuje – varianta lobování zevnitř, tedy profesionální lobbistická činnost provozována aktivními poslanci, bývalými poslanci, či jinými veřejnými činiteli. Jinou diskutovanou a otevřenou otázkou je dilema mezi registrací a regulací činností profesionálních lobbistů: dosud byly přijaty zákony o povinné registraci profesionálních lobbistů pouze ve čtyřech státech – USA- 1946, Německo 1981, Austrálie – 1984, Kanada 1989“ (Potůček 2005, 53-54).

#### **4.2.2 VEŘEJNÁ POLITIKA UTVÁŘENÁ POLEM INSTITUCIONALIZOVANÝCH SÍTÍ**

Koncept – sítě tvorby politik – (policy networks) – „snaží se analyzovat a pochopit tvorbu veřejné politiky jako sféru otevřeného politického prostoru, v němž probíhají různorodé a proměnlivé interakce mezi volně spjatými skupinami aktérů. Akcentování nehierarchického pojetí procesu interakcí umožňuje tomuto alternativnímu „mikro“ pohledu vnímat tvorbu politik jako proměnlivou síť vztahů mezi těmi, kdo z nejrůznějších motivů zasahují, utvářejí a ovlivňují veřejnou politiku (policy), a to jednak jako proces, a jednak jako produkt. Zřejmým odrazem tohoto analytického pohledu je zavedení pojmu politické sítě vymezeného jako sítě, v nichž se realizuje tvorba politik“ (Potůček, 2005, 54)

V popředí zájmu tohoto přístupu stojí otázka, nakolik se jedná v tvorbě politik o více aktérů.

V podmínkách, které jsou spojeny s víceaktérovou participací se objevuje široce otevřený okruh problémů veřejné politiky.

Základní kritéria, jimiž lze odlišit jednotlivé typy sítí politik

- a) úroveň institucionalizace – slouží jako kritérium pro míry stability sítě, jehož použitím lze lokalizovat relativně stabilní strukturace účastníků na jedné straně spektra stability, zatímco na opačné straně tohoto spektra se nacházejí ad hoc vzniklé skupiny různorodých aktérů.
- b) rozsah uspořádání tvorby politik – určuje se podle něj – zda je těžiště procesu tvorby politik omezeno na sektorální aktivity, či zda má transsektorální charakter.



- c) počet skupin účastníků. (Zda je uzavřený pro omezený počet aktérů, či je přístup do nich relativně snadný).

### **Méně stabilní síť tvorby politik**

Síť kolem problémů (issue network). Proto níž je typická tzv. „ad hoc“ struktura. Negativem této sítě je skutečnost, že výstupy jsou predikovatelné jen velmi obtížně. Další nejistota pramení z příliš nejasné struktury. V rámci této sítě neexistuje sdílený, výchozí konsensus, absentují sdílené hodnoty a při řešení problému není vycházeno z konzistentní definice řešeného problému. Tento model postrádá centrální autoritu či funkční mocenské centrum.

### **Stabilní síť**

Síť skupinové podvlády (group subgovernments). V tomto modelu jednotlivci a skupiny velmi systematicky a rutinně vykonávají rozhodnutí v konkrétních stanovených oblastech veřejné politiky.

Rigidní – představuje velmi extrémní verzi sítě skupinové nadvlády. Tento druh je často označován jako *Iron triangle* – (želený trojúhelník). Do tohoto typu bývají řazeny Spojené státy americké. Toto uspořádání se vyznačuje velmi úzkými kruhy účastníků, které jsou zároveň autonomní. V tomto prostředí dochází ke spolupráci úzkých a stabilních trojkoalic, které kontrolují veřejné problémy. V rámci těchto sítí působí zástupci zájmových skupin, vládní agentury a výbory a podvýbory Kongresu. „Charakteristickým znakem sítě Iron triangles – kompatibilní cíle všech tří skupin participantů bez ohledu na to, zda se jedná o soukromé aktéry, či aktéry reprezentující veřejné zájmy. Jejich aktivity se vzájemně doplňují, podporují, a proto jsou vesměs považovány za efektivnější v ekonomickém i politickém smyslu.“ (Potůček 2005, 56).

## **4.3 Závěr**

Tato kapitola pojednává o vývoji veřejné politiky. Kapitola se soustředí na roli zájmových skupin v procesu tvorby a implementace veřejných politik. V kapitole jsou vysvětleny základní pojmy a přístupy.

---

### **KONTROLNÍ OTÁZKY**



1. Vysvětlete pojem Iron triangle.

2. Charakterizujte model korporativizmu
3. Uveďte, dva hlavní (obecné) typy zájemových skupin
4. Stručně vysvětlete pojem koncept tvorby sítě politik
5. Vysvětlete pojem „lobbying“.



## **ODPOVĚDI**

1) Charakteristickým znakem sítě Iron triangles – kompatibilní cíle všech tří skupin participantů bez ohledu na to, zda se jedná o soukromé aktéry, či aktéry reprezentující veřejné zájmy. Jejich aktivity se vzájemně doplňují, podporují, a proto jsou vesměs považovány za efektivnější v ekonomickém i politickém smyslu.

2) Korporativismus můžeme obecně charakterizovat jako takové uspořádání, v němž se 1) na politickém rozhodování podílí pouze omezený počet svazů 2) jsou vnitřně hierarchicky strukturované a 3) jejichž členové jsou organizováni, dále jsou svazem 4) funkčně diferencovány a 5) nejednají oproti jiným svazům soutěživě. K tomu jsou 6) uznávány ze strany státu a 7) jsou vybaveny pro kontroly svazového vedení a 8) artikulaci zájmů s 9) monopolem reprezentace.

3) (politické) zájemové skupiny (interest groups) a nátlakové skupiny (pressure groups).

4) Koncept sítě tvorby politik – (policy networks) – se snaží analyzovat a pochopit tvorbu veřejné politiky jako sféru otevřeného politického prostoru, v němž probíhají různorodé a proměnlivé interakce mezi volně spjatými skupinami aktérů. Akcentování nehierarchického pojetí procesu interakcí umožňuje tomuto alternativnímu „mikro“ pohledu vnímat tvorbu politik jako proměnlivou síť vztahů mezi těmi, kdo z nejrůznějších motivů zasahují, utvářejí a ovlivňují veřejnou politiku (policy), a to jednak jako proces, a jednak jako produkt. Zřejmým odrazem tohoto analytického pohledu je zavedení pojmu politické sítě vymezeného jako sítě, v nichž se realizuje tvorba politik.

5) Lobbying můžeme charakterizovat jako „prosazování zájmů zájemových skupin do výstupů procesu tvorby politiky, zejména jejich informační přímé i nepřímé, vstupování do jakékoli fáze či segmentu tohoto procesu. V tomto smyslu lze považovat lobbying za legitimní součást pluralitního konceptu demokracie. Vlastní jádro lobbistických aktivit se koncentruje v informačních tocích, jimiž jsou promítány zájmy skupin ve veřejné politice.

## 5 TEORETICKÉ PŘÍSTUPY K PROCESU TVORBY VEŘEJNÝCH POLITIK

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Kapitola popisuje základní teoretické přístupy k procesu tvorby veřejných politik a uvádí ucelený přehled hlavních proudů a poukazuje na jejich vývoj. Posluchači kurzu se dozví o každém hlavní teoretickém přístupu a u každého jsou uvedeny jeho hlavní znaky. Důležitá je také geneze jednotlivých teoretických přístupů.

### CÍLE KAPITOLY



- Posluchači budou seznámeni s hlavními teoretickými přístupy k výzkumu veřejné politiky.

### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Klíčová slova: veřejná politika, politologie, ekonomie, právo.

### 5.1 Úvod

Tato kapitola pojednává o základních teoretických přístupech, které jsou uplatňovány ve výzkumech procesů tvorby veřejných politik a uvádí ucelený předmět všech hlavních proudů. Součástí kapitoly je reflexe jejich vývoje a vlivu na současný výzkum veřejných politik.

### 5.2 Výkladová část

Samotný proces tvorby veřejných politik počítá se zapojením velmi různorodého počtu nej-různějších aktérů. Časový horizont, v jehož rámci je veřejná politika realizována je dlouhodobější a v některých případech trvá i několik let. „Samotný proces tvorby konkrétní

veřejné politiky také často obsahuje mnoho různorodých menších složek, jako jsou různé dílčí programy, které jsou prováděny na různých úrovních vládnutí. Charakter používaného jazyka během většiny debat a střetů o nejvhodnějším řešení a jejich konkrétních dopadech mívá technický charakter. Přesto ale obsahuje i hluboce zakořeněné hodnoty, různorodé zájmy a otázky zdrojů, popřípadě autoritativního donucení.“ (Potůček 2005, 62)

Pro zachycení procesu tvorby veřejných politik dochází k vytváření poměrně jednoduchých modelových situací, jejichž prostřednictvím můžeme pochopit hlavní předpoklady její realizace.

Sabadier rozlišuje základní, částečně protichůdné přístupy k analýze tvorby veřejné politiky. První přístup je založen na logickém postupu, který se vyznačuje poměrnou jednoduchostí. Spoléhá přitom na intuitivní schopnosti pozorovatele, které můžeme zjednodušeně označit jako „zdravý selský rozum“. Druhý, je komplexněji založen na vědeckém přístupu, k, umožňujícím vytváření jasných a logických souborů předpokladů a teorií, vysvětlujících určité jevy. Silnou výhodou druhého přístupu je především snaha o objektivní poznání, silnou přenositelnost poznatku, transparentci a ověřitelnost. Sabadier dále shrnul hlavní 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 problémů, přes implementaci a až po evaluaci. Některé studie dokonce ukazují, že pro objektivní vyhodnocení určité politiky 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 ta má tendenci překrucovat věcnou stránku ku svému prospěchu (účelově vybírat informace, diskreditovat protivníka atd.)“ (Veselý, Nekola 2007, 44). Těmito jevy vysvětluje Sabatier existenci značného počtu nej-různějších teorií a přístupů.

### **Přístup Elionor Ostromové**

Tento přístup vychází z předpokladu, že na nejvyšší úrovni vládnutí jsou tzv. konceptuální rámce (frameworks), přičemž platí, že „tyto rámce nám pomáhají především tím, že umožňují přemýšlet o rozličných teoriích, rozvíjet je a hodnotit. Ve své podstatě konceptuální rámce identifikují jak široké části problematiky, s níž pracujeme, tak i jejich postulované

vzájemné vztahy. To slouží v daném teoretickém přístupu jako hlavní východisko pro kladení otázek. Konceptuální rámec nám dále poskytuje metateoretický jazyk, jehož prostřednictvím můžeme promýšlet jednotlivé teorie a jejich potenciální užitečnost, když se zabýváme jednotlivými aspekty dané problematiky. Konceptuální rámec nám tím usnadňuje organizaci diagnostického a preskriptivního zkoumání. Na jedné straně plní úlohu obecného organizačního nástroje, který umožňuje rozvíjet dlouhodobé výzkumné programy. Na druhé straně mohou (ale nutně vždy nemusí), představovat paradigmatické základy pro teoretickou práci v dané oblasti. Na střední úrovni se zabýváme problémy, které se týkají spíše obecné třídy modelů, než jen jednoho specifického modelu. Za tímto účelem nám teorie poskytují určitý metateoretický jazyk, jehož prostřednictvím můžeme uchopit formulování, postulování, predikování, evaluování a proměňování rozličných modelů v rámci jedné teorie. Nejnižší úroveň - mikroúroveň, je obsazena formálními modely. Tyto modely formulují explicitní předpoklady o základních prvcích a struktuře určité situace. Také používají logické nástroje teorie k odvozování predikcí o pravděpodobných účincích (outcomes) daného souboru paramentů. Modely tak představují aplikaci určité teorie na konkrétní problémy. (Ochrana, 2010, 64).

Sabadier identifikoval teoretické přístupy k procesu tvorby veřejných politik. Z nich jsou všeobecně uznávány a za nejdůležitější považovány následující:

- Institucionální racionální volba (Rational choice institutionalism) a konkrétně teorie společně užívaných zdrojů (theory of common-pool resources)
- Teorie advokačních koalic (advocacy coalition(s) theory)
- Teorie sociální konstrukce cílových skupin (social constructions of target groups theory)
- Teorie sítí veřejných politik (policy networks theory)
- Teorie přerušené rovnováhy (punctuated-equilibrium theory)
- Teorie tří proudů (multiple-streams theory)

### 5.2.1 INSTITUCIONÁLNÍ RACIONÁLNÍ VOLBA (RATIONAL CHOICE INSTITUTIONALISM)

Tento směr je řazen do širšího okruhu studia institucí a bývá označován jako „nový institucionalismus. Analýza politiky je postavena na předpokladu, že všechny formální struktury a všeobecně přijímané normy zásadně ovlivňují lidské jednání. Politické instituce a historicky zavedená pravidla, omezení a politiky strukturují racionální egoistické chování politických aktérů, k nimž můžeme přiřadit nejen zájmové skupiny, úředníky, či volené politiky, působící na nejrůznějších úrovních, v průběhu procesu tvorby veřejných politik. Institucionální racionální volbu datujeme k přelomu 70. a 80. let 20. století. Vzniká v reakci na limity klasické teorie racionální volby při vysvětlení stability legislativního procesu ve

Spojených státech amerických. Hlavním faktorem je organizační členění Kongresu na výbory a podvýbory, které omezují možnosti selekce a dostupnost informací. Pozornost tohoto přístupu se také zaměřila na další oblasti výzkumu (např. na politické strany, demokratizaci, etnické konflikty, mezinárodní vztahy, vývoj politických institucí anebo studium nadnárodních institucí). Instituce poskytují pravidla, procedury a donucovací mechanismy, které mohou zvýšit stabilitu očekávání a překonávají některé problémy spojené s kolektivním jednáním. „Veřejné politiky jsou potom chápány jako institucionální uspořádání, která občanům a dalším aktérům dovolují, předepisují nebo naopak zakazují určité jednání. Tento směr zahrnuje teorie, jako jsou teorie veřejné volby, kde jsou rozhodovatelé chápáni jako racionální aktéři optimalizující svůj vlastní zájem, nebo teorie společenské volby s jejími racionálními voliči, teorie vztahu principál-agent – zaměřená na smluvní vztahy a pobídky mezi nadřízeným a podřízeným, nebo teorie her a teorie společných užívaných zdrojů zbývajících se rozhodováním v situacích, kdy dochází ke konfliktům mezi různými zájmy.“ Mezi hlavní zastávce tohoto přístupu patří Elionor Ostromová, Mark Polack nebo Fritz Sharp.

### **5.2.2 TEORIE KOALIC AKTÉRŮ (ADVOCACY COALITION FRAMEWORK)**

Tento přístup je považován za syntetizující, který se zároveň orientuje na aktéry při analýze politických procesů v dlouhodobé perspektivě. Proces tvorby veřejných politik je chápán jako výsledek soutěže a interakce. Do tohoto procesu vstupují různorodí aktéři, kteří vytváření tzv. advokační koalice (advocacy coalitions). Pro aktéry přitom platí, že ne vždy jednají zcela čistě racionálně a jejich chování a strategie jsou ovlivněny také normativními soudy. Pro naplnění svých představ využívají tyto aktéři a jejich koalice dostupné zdroje. Těmito zdroji mohou být např. přístup k tvůrcům politik, veřejné mínění, informace a znalosti či okruh podporovatelů. Tyto zdroje jsou využívány pro nalézání efektivních míst pro prosazení cílů dané advokační koalice. Těmito místy jsou např. volby, referenda, soudy, vládní agentury atd.

### **5.2.3 TEORIE TŘÍ PROUDŮ A OKNO PŘÍLEŽITOSTÍ (MULTIPLE-STREAMS THEORY)**

John Kingdon v roce 1984 formuloval tuto teorii na základě modelu, který chování organizací přirovnal k „odpadkovému koši“ (garbage can model). Tento koš je naplňován a vyprazdňován bez zjevného smyslu a racionality. Teorie tří proudů se snaží vysvětlit tvorbu veřejných politik v podmínkách nejistoty. „Kingdon popsal faktory ovlivňující tvorbu veřejných politiky pomocí metafory tří na sobě více méně nezávislých proudů: problémy, veřejné politiky (policy) a politiky (politics). První proud se sestává z problémů a jejich různých definic předkládaných tvůrcům veřejných politik, dostupných dat o těchto problémech, dramatických nebo jinak důležitých událostí zvyšujících povědomí o problémech a také hodnocení výstupů a efektů existujících programů a iniciativ. Veřejněpolitický proud

sestává z myšlenek různých aktérů (experti, akademici, úředníci), především pak z alternativních návrhů na řešení těchto problémů. A konečně politický proud zahrnuje volby a volené politiky a může skrze veřejné mínění, kampaně nebo administrativní a legislativní změny stimulovat nebo naopak omezovat uznání a řešení daného problému. Klíčovým okamžikem – je z hlediska změny veřejné politiky tzv. okno příležitosti (window of opportunity), které dovoluje politickým aktérům spojit všechny tři proudy dohromady a vnést problém do politické agendy, anebo vyvolat významnou změnu existující politiky.“ Mezi představitelé tohoto proudu jsou řazeni také Nikolaos Zahriadis, či Michael Howlet.

#### 5.2.4 TEORIE SÍTÍ VEŘEJNÝCH POLITIK (POLICY NETWORKS THEORY)

Tento přístup navazuje na korporativistický model zprostředkování zájmů. Tento model je zasazen do obecnějšího rámce analýzy vztahů mezi aktéry a jejich zájmy. Politické sítě přitom představují soubory neformálních vazeb mezi exekutivou a dalšími aktéry a formálních institucionálních neformálních vazeb. Veřejné politiky jsou určovány vzájemnou interakcí mezi na sobě nezávislými aktéry. Tři hlavní dimenze konceptu politických sítí:

- 1) „sítě jako analytický nástroj pro empirickou analýzu různých způsobů zprostředkování zájmů. Převažuje v politologii. V tomto pojetí jsou politické sítě interpretovány jako obecný termín pro všechny možné vztahy mezi zájmovými skupinami a státem. Navazuje na tradiční modely – o reprezentaci skupinových zájmů – jakými jsou pluralismus a korporativismus a snaží se o vytvoření vlastní přesnější typologie společenských, resp. mocenských vztahů na mezo-úrovni. Propojují mikroúroveň analyzující roli zájmů na konkrétní vládní rozhodnutí s makroúrovň zabývající se širšími otázkami distribuce moci ve společnosti
- 2) Vymezuje sítě jako novou formu vládnutí, odlišnou od hierarchie (stát) na jedné a horizontální struktury (trh) na straně druhé. Sítě jsou pojímány jako další ideálně typická forma koordinace se svým specifickým systémem produkce a výměny, řešení konfliktů, obecnou orientací, způsoby odvozování legitimacy a pohnutkami participujících aktérů. V tomto pojetí jsou sítě autonomní a sebe-organizující entity založené na pluralitě aktérů, které jsou však oproti trhu schopny záměrně sledovat a prosazovat kolektivní cíle podobně jako hierarchie.
- 3) Formalizovaný kvantitativní přístup k analýze sociálních sítí – komplexních vzorců interakcí mezi soukromými a veřejnými aktéry v rámci procesu tvorby a realizace politik.“

Mezi představitelé tohoto přístupu patří: Rod Rhodes, Mark Thatcher a David March.

### **5.2.5 TEORIE PŘERUŠOVANÉ ROVNOVÁHY (PUNCTATED-EQUILIBRIUM THEORY).**

Tento přístup vychází z předpokladu, že v politickém procesu dochází k pravidelnému střídání delších období stability a změn, které jsou někdy vystřídány kratšími obdobími zásadních změn v politice. Teorie přerušované rovnováhy usiluje o vysvětlení zákonitostí obou období v procesech tvorby veřejných politik. „Baumgrater a Jones si všímají významné role, kterou v tomto střídání období stability a změny hrají americké politické instituce. Ty jsou podole nich konzervativní a odolávají tak mnoha pokusům o změnu. Je tedy potřeba velké mobilizace zdrojů, aby mohly být překonány zavedené zájmy. Takové mobilizace lze dosáhnout novou definicí problému a využívání různých příležitostí, kdy lze nastolit problém jako politickou agendu. Klíčovou roli v tomto směru sehrává vnímání veřejných politik, které může způsobit, že se problémy a jejich definice dostanou mimo kontrolu expertů a úzkých zájmových skupin. Dále je tento proces ovlivňován omezenou racionalitou spojenou s rozhodováním. *Rozhodovatelé mají kognitivní limity a mohou se věnovat pouze omezenému počtu problémů po určitou dobu.* Tento přístup našel uplatnění především ve Spojených státech amerických, ale také i ve Francii.

### **5.2.6 TEORIE SOCIÁLNÍ KONSTRUKCE CÍLOVÝCH SKUPIN. (SOCIAL CONSTRUCTION OF TARGET GROUPS THEORY)**

Klíčovým prvkem této teorie představují čtyři ideální typy cílových skupin, kterými jsou: „a) zvýhodněná – politicky silná a pozitivně vnímaná skupina, b) soupeřící - politicky silná, ale negativně vnímaná skupina, c) závislá – politicky slabá a pozitivně vnímaná skupina a d) deviantní – politicky slabá a negativně vnímaná skupina.“ Dynamický model sleduje, jakým způsobem zastánci jednotlivých skupin strategy působí na změně negativního vnímání „své“ skupiny či na udržení pozitivního vnímání „své skupiny a také, jakým způsobem sledují své cíle v oblasti veřejných politik. Politický proces je přitom vnímán tímto proudem jako arénu, v níž dochází k soupeření různých vnímání, a v jejímž rámci se aktéři snaží získat, či obhájit výhodu pro svou skupinu. Mezi představitele této teorie patří Helen Ingramová, Mara Sidneyová, Anne Schneiderová.

### **5.2.7 SROVNÁNÍ TEORETICKÝCH PŘÍSTUPŮ**

Oblast srovnávání teoretických přístupů k procesu tvorby veřejných politik není příliš rozpracovaná. Hlavní teoretické přístupy byly zformovány teprve v nedávné době a jejich vznik můžeme datovat ke konci 80. let 20. století a počátku 90. let 20. století



Edella Schalgerová: představuje pět srovnávacích kritérií:

- 1) hranice a záběr zkoumání
- 2) model jednotlivce
- 3) kolektivní jednání
- 4) instituce
- 5) změna veřejné politiky.

### **Hranice a záběr zkoumání**

Schlagerová rozlišuje mezi dvěma skupinami teorií procesu tvorby veřejných politik. Do první skupiny, která představuje komplexní přístup k celému procesu tvorby veřejných politik – patří teorie společně užívaných zdrojů. Záměrem této teorie je vysvětlení podmínek, které podporují vznik a organizaci občanské samosprávy. Teorie zaměřuje svou pozornost především na různorodost institucionálních uspořádání, které občané vytvářejí, na to, jak občané upravují a revidují instituce, na to, jak jsou instituce propojeny k širší škále vládnoucích institucí a na to, jak dobře daná institucionální uspořádání funguje. Tento přístup se snaží při vysvětlování občanské samosprávy postihnout všechny fáze procesu tvorby veřejných politik. Do druhé skupiny – která byla nazvána – teorie nastolování agendy (agenda-setting) a přijímání rozhodnutí (adoption) ve veřejných politikách – patří ostatní teorie.

Tyto teorie – věnují pozornost rozdílným proměnným, ale jejich společným průsečíkem je především jejich zaměření jak na subsystemy veřejných politik, tak na fáze předcházející přijetí rozhodnutí a samotné přijetí rozhodnutí.

Tuto skupinu ještě dále můžeme rozčlenit podle toho – zda se teorie více zaměřují na problematiku nastolování agendy, nebo na problematiku přijímání rozhodnutí. Do první podskupiny – je možné zařadit teorii advokačních koalic, která zároveň představuje nejpracovnější a nejkompexnější teorii procesu tvorby veřejných politik z této skupiny. Teorie advokačních koalic se pokouší vysvětlit změnu dané veřejné politiky v rámci daného systému VP během relativně dlouhého časového horizontu jednoho desetiletí i delšího časového úseku. Klíčovou proměnnou jsou pro ni omezeně racionální lidé v rámci advokačních skupin, tzn. advokačních koalic. Teorie se místo přijímání rozhodnutí ve VP soustředí na konfiguraci a interakci koalic aktérů v rámci dané sítě veřejné politiky. Jedná se zejména o identifikování advokačních koalic prostřednictvím měření systémů přesvědčení, identifikování subsystemů veřejných politik a určování mechanismů, které způsobují změnu veřejné politiky. Pro teorii advokačních koalic – představují přesvědčení jednotící prvek, který sjednocuje jednotlivé koalice. Soupeření, konflikt a kooperace koalic – přinášejí pak změnu ve veřejných politikách.

Do druhé podskupiny patří rovněž teorie sítí veřejných politik. Tu spojuje s teorií advokačních koalic – důraz na konfiguraci a interakci koalic aktérů v rámci dané sítě. Její vysvětlování procesu tvorby veřejných politik se však opírá o institucionální uspořádání. Podle této teorie je podstatné, že dynamika určitého subsystému veřejné politiky závisí na schopnostech aktérů a jejich způsobu interakce. Hlavní faktor – který ovlivňuje tyto interakce je typ systému veřejné správy v dané zemi, vedlejší faktory pak jsou – povzbuzování mobilizace zájmů a participace, změny role idejí atd.

Do druhé skupiny – patří rovněž teorie sociální konstrukce cílových skupin – spolu s teorií advokačních koalic – existuje několik společných východisek. První – model jedince a vnímání přesvědčení občanů. Dále předpoklad – že model veřejné politiky – odráží přesvědčení. Třetím společným znakem – předpoklad, že porozumění přijetí rozhodnutí ve veřejných politikách – vyjadřuje identifikaci a vysvětlení toho, jak přesvědčení ovlivňují proces tvorby veřejných politik. Rozdíl – teorie sociální konstrukce cílových skupin – předpokládá, že navrhovaná uspořádání veřejných politik je dáno sociálními konstrukcemi a politickou mocí a vlivem cílových skupin. Silné skupiny mají sklon k disproportionálnímu využívání poskytovaných užitků a vyhýbání se možným nákladům, zatímco politicky slabé skupiny představují pravý opak. Na veřejné politiky je nahlíženo, jako na faktor, který ovlivňuje politickou participaci cílových skupin a politikové jsou vnímáni jako aktéři, kteří se snaží manipulovat sociálními konstrukcemi ve svůj prospěch.

Druhou podskupinou – představují teorie, které se více zaměřují na fázi přijímání rozhodnutí – Do této skupiny patří teorie přerušované rovnováhy, která se snaží vysvětlit systémovou úroveň vzorců rozhodování nebo přijímání veřejné politiky v rámci jejího subsystému. Tyto vzorce představují klíčový koncept, pro který bývají typická dlouhá období vývoje, který je přerušován obdobími zásadních změn veřejné politiky. Vzorce jsou rovněž generovány interakcemi omezeně racionálních lidí v rámci institucionálních nastavení, která jsou charakterizována paralelním a seriálovým zpracováním informací. Teorie se snaží vysvětlit proces tvorby veřejných politik prostřednictvím proměnných, kterými jsou mobilizace zájmů, vnímání veřejné politiky a místa (dějiště), kde se daná veřejná politika odehrává.

Do druhé podskupiny také patří teorie tří proudů – ta se pokouší osvětlit důvody, proč tvůrce veřejných politik některé veřejné politiky přijmou a jiné ne. Pro vysvětlení přijímá koncepci omezeně racionálních lidí. Ti jsou mezi sebou ve vzájemné interakci v rámci institucionálních nastavení, - která jsou charakterizována paralelním a seriálovým zpracováním informací. Proces tvorby veřejných politik je komplexní – a zahrnuje mnoho proměnných – a proto se tento přístup snaží spíše než o vzorce přijímání rozhodnutí, raději vykládat přijetí rozhodnutí v konkrétních veřejných politikách. Tento přístup – obecně – vysvětluje přijetí rozhodnutí tím, že během otevřeného okna příležitostí se podaří sloučit tři proudy, pravděpodobnost pro přijetí rozhodnutí v dané veřejné politice tak závisí na propojení těchto tří proudů (proud problémů, veřejněpolitický proud a apolitický proud.

## Model jednotlivce

Podle Schalngerové – každý teoretický přístup – pro své zkoumání uchopuje a vysvětluje chování jednotlivce a to především v souvislosti s tvorbou rozhodnutí. Všechny zmíněné teorie pracují s konceptem omezené racionality a předpokládají, že jedinci v procesu tvorby veřejných politik jednají v kontextu nejistoty, komplexnosti a slabého selektivního tlaku. Jednotlivé teoretické přístupy můžeme rozdělit do dvou skupin, podle toho, jakým způsobem vysvětlují individuální rozhodování.

První skupina – teorie společných zdrojů, teorie přerušované rovnováhy a teorie sítí veřejných politik. Tyto přístupy – mají společné to, že se snaží vysvětlit individuální rozhodování prostřednictvím struktury dané situace. Teorie společně užívaných zdrojů pracuje s modelem jedinců jako aktualizátorů. Tento typ vychází z modelu uspokojovatelů (Simon) a je odlišný od konceptualizace jedinců jako maximalizátorů, tak typické pro přístupy racionální volby. Teorie společně užívaných zdrojů – předpokládá, že komplexní situace, které zahrnují nestrukturované problémy – silně ovlivňují předpoklady, které se týkají kritérií výběru, preferencí a schopností zpracovávat informace. Teorie usuzuje, že jedinci jsou vedeni především silnou snahou nalézt lepší řešení pro své problémy. v tomto hledání jsou však omezováni a vedeni normami chování. Dále nestrukturované problémy v komplexních situacích způsobují, že není možné přesně určit všechny preference jedinců. Preference se kompletují až prostřednictvím toho, jak jsou jedinci schopni během času lépe porozumět dané situaci.

Dalším předpokladem pro chování individuí je to, že v komplexních situacích není možné počítat s tím, že jedinci disponují kompletními preferencemi. Ale své preference mohou jedinci lépe vyjadřovat v momentě, kdy později porozumí své situaci. Míra tohoto zlepšování je ovlivněna – jejich schopnostmi zpracovávat informace. Schopnost porozumět – je omezena jak kontextem situace, dostupnými informacemi v daném čase. Jednání uživatelů zdrojů vůči těmto zdrojům i vůči jiným uživatelům zdrojů – může dosahovat vysokého stupně. Nejistota ale nemůže být nikdy zcela eliminována, protože některé procesy (přírodní katastrofy) jsou nepředvídatelné, ale instituce, v jejichž rámci uživatelé zdrojů jednají, poskytují různé příležitosti k učení. Jediným rozumným předpokladem této teorie je, že se jedinci učí systémem pokus-omyl.

Další předpoklad této teorie – je, že jedinci chtějí redukovat své omyly. Proto jsou jedinci – podle této teorie záměrně racionální. Ale s ohledem na komplexní situace a chabě definované problémy, se kterými jsou konfrontováni, mohou být jejich preference nedostatečně strukturovány i informace, které mají k dispozici nekompletní. Proto se předpokládá, že se učí prostřednictvím zkušeností. Informace – jsou postupně jedinci aktualizovány. Mohou je využívat jak oportunisticky (pro svůj vlastní prospěch, či pro prospěch vlastní skupiny), nebo strategicky.

Další teorie, v této podskupině, která nahlíží na jedince jako aktualizátora – je teorie sítí veřejných politik. Kritika této teorie je – že model jedince zde není příliš rozpracován.

Další teorie, která patří k této podskupině je Teorie přerušované rovnováhy. Zde je používán model jedince, který se výběrově zaměřuje na různé aspekty problému. Preference jednotlivců jsou relativně fixované a velmi pomalu se mění. Jedinci mají ale podle této teorie velmi omezené schopnosti zpracovávat informace a proto nemohou vnímat všechny charakteristiky situace. Jedinci se proto omezují jen na ty charakteristiky, které se jim v danou chvíli zdají být nejslibnější a na tomto základě činí rozhodnutí. Rovněž tato teorie předpokládá, že informace, jako u předchozích dvou teorií – slouží k aktualizování jedincova porozumění světu. Tato teorie zdůrazňuje ale důležitost vůdcovství a organizování a řízení politických aktivit a přiřazuje určitou manipulaci informací jednu z hlavních rolí pro přitahování pozornosti veřejných institucí k problémům.

Do druhé skupiny – teorie advokačních koalic a teorie sociální konstrukce cílových skupin – snaží se vysvětlit rozhodování jedinců podle jejich vnitřního světa (jejich vnitřních postojů a přesvědčení) Teorie advokačních koalice – se liší od ostatních tím, že při vysvětlování jedincova rozhodování a jednání se místo na strukturu situace zaměřuje na identifikování vnitřního světa individuů. Klíčová jsou zde přesvědčení, která se skládají ze souboru základních hodnot a vnímání problému a jsou tím, co určuje individuální volby a jednání.

Teorie sociální konstrukce cílových skupin – nepracuje s žádným modelem jedince – ale sociální konstrukce jsou založeny na silném přesvědčení jedinců. Ony ovlivňují chování a postoje jedince.

Teorie tří proudů – omezeně racionální jedinci, jeho rozhodování je vysvětleno prostřednictvím volby podle modelu odpadkového koše.

### **Kolektivní jednání**

Teorie tří proudů – se příliš nezaměřuje na problematiku kolektivního jednání jako procesem. Snaží se postihnout chování především tzv. „Policy entrepreneurs“ a podmínek, které jsou založeny na kolektivním jednání, jenž vede k zásadní změně veřejné politiky. Tyto podmínky – představují ty, které svádějí dohromady jak události, tak aktivity policy entrepreneurs – tito hybatelé jsou zároveň považováni za osobnosti, kteří dokáží předvídat nastávající události.

Teorie přerušované rovnováhy – má rovněž důraz na roli policy entrepreneurs, protože jednání a strategie tvůrců veřejných politik představují klíčové prvky při vysvětlování změny dané veřejné politiky. ta nastává jako souběh jednání dobře situovaných jedinců a kolektivního jednání, které zahrnuje mobilizace mas, sdružování zájmových skupin, nebo skupin tvůrců veřejných politik.

Podobný přístup má i teorie sítě veřejných politik. Ta předpokládá určité kolektivní jednání mezi aktéry, ale zaměřuje se především na distribuci moci mezi aktéry, na mocenskou strukturu v rámci daného subsystému veřejné politiky.

Druhou podskupinu tvoří teorie, které se kolektivnímu jednání věnují velmi pozorně.

Teorie advokačních koalic. U této teorie je velmi silný zájem o tuto problematiku – vychází z definice koalice, která je jedním z pilířů této teorie. To že určité koalice existují je empiricky verifikováno tím, že je identifikován systém přesvědčení dané koalice a je demonstrováno koordinované jednání mezi jednotlivými členy dané koalice. Teorie následně vysvětluje vznik a pokračování kolektivního jednání 3 způsoby. první vychází z toho, že transakční náklady těch, kteří jsou členy dané koalice, jsou nižší než u jiných forem kolektivního jednání. Druhé vysvětlení pracuje s tím, že vnímané výhody účasti aktéru v koalici jsou předceňovány. třetí poukazuje na to, že úroveň koordinace může oscilovat od slabé k silné. kritika poukazuje na to, že tato 3 vysvětlení dosud nebyla empiricky testována.

do této podskupiny patří teorie sociální konstrukce cílových skupin, která vysvětluje vzorce kolektivního jednání podle politické participace jednotlivých skupin. Aktivita cílových skupin a jejich účasti na tvorbě veřejných politik závisí především na uspořádání daných veřejných politik. Politicky silné cílové skupiny, profitují z daných veřejných politik, které je povzbuzují k aktivní účasti. Naopak politicky slabé cílové skupiny jsou podrobeny těm veřejným politikám, které je aktivně odrazují od aktivní participace.

Do této skupiny patří teorie společně užívaných zdrojů – snaží se vysvětlit kolektivní jednání tím, že se zaměřuje na konkrétní charakteristiky konkrétní komunity a používaných pravidel. Teorie určuje jisté v lastnosgti zdrojů a aktérů, koncipovaných jako přisvojované, které na jedné straně podporují kolektivní jednání. Za klíčové atributy společně sdílených zdrojů jsou považovány: reálně dosažitelné zlepšení využívání zdrojů, indikátory stavu zdrojového systému. předvídatelnost toku zdrojových jednotek a prostorový rozsah zdrojového systému. Teorie neklade příliš velký důraz na policy entrepreneurs.

## **Instituce**

S institucemi (sdílená pravidla, hodnoty a normy) jako klíčovými vysvětlujícími proměnnými nejvíce pracují teorie sítí a teorie společně užívaných zdrojů. Oba klíčové aspekty teorie sítí – distribuce moci a interakce uvnitř politického subsystému jsou silně ovlivňovány jeho institucionální strukturou a institucionální uspořádání ovlivňuje implementaci politik.

Pro teorii společných zdrojů – instituce – poskytují strukturu v jejímž rámci na sebe jednotlivci působí, ale i stimuly pro jejich rozhodování. Ve snaze zajistit pro sebe lepší podmínky využívají jednotlivci právě instituce.

Instituce hrají velkou roli u teorie advokačních koalic – kde jsou součástí vysvětlení struktury a dynamiky politických subsystémů a změn postojů a přesvědčení.

Teorie přerušené rovnováhy – představuje institucionální uspořádání velmi silný kontext politického rozhodování a jako takové á významný vliv na změnu veřejných politik.

Nejmenší pozornost institucím věnuje teorie tří proudů a teorie sociální konstrukce. Tyto teorie příliš nespecifikují institucionální uspořádání.

### **5.3 Závěr**

Tato kapitola pojednává o základních teoretických přístupech, které jsou uplatňovány ve výzkumech procesů tvorby veřejných politik a uvádí ucelený předmět všech hlavních proudů. Součástí kapitoly je reflexe jejich vývoje a vlivu na současný výzkum veřejných politik.

---



#### **KONTROLNÍ OTÁZKY**

1. Vyjmenujte hlavní přístupy, které jsou využívány při studiu veřejných politik
2. Charakterizujte teorii sociální konstrukce cílové skupiny
3. Vysvětlete hlavní aspekty teorie přerušované rovnováhy.

## ODPOVĚDI



1) Institucionální racionální volba, Teorie advokačních koalic, Teorie sociální konstrukce cílových skupin, Teorie sítí veřejných politik, Teorie přerušené rovnováhy, Teorie tří proudů.

2) Klíčovým prvkem této teorie představují čtyři ideální typy cílových skupin, kterými jsou: a) zvýhodněná – politicky silná a pozitivně vnímaná skupina, b) soupeřící - politicky silná, ale negativně vnímaná skupina, c) závislá – politicky slabá a pozitivně vnímaná skupina a d) deviantní – politicky slabá a negativně vnímaná skupina. Dynamický model sleduje, jakým způsobem zastánci jednotlivých skupin strategicky působí na změně negativního vnímání „své“ skupiny či na udržení pozitivního vnímání „své skupiny a také, jakým způsobem sledují své cíle v oblasti veřejných politik. Politický proces je přitom vnímán tímto proudem jako arénu, v níž dochází k soupeření různých vnímání, a v jejímž rámci se aktéři snaží získat, či obhájit výhodu pro svou skupinu.

3) Tento přístup vychází z předpokladu, že v politickém procesu dochází k pravidelnému střídání delších období stability a změn, které jsou někdy vystřídány kratšími obdobími zásadních změn v politice. Teorie přerušované rovnováhy usiluje o vysvětlení zákonitostí obou období v procesech tvorby veřejných politik.

## 6 VEŘEJNÁ POLITIKA, POLITOLOGIE A SOCIOLOGIE



### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Kapitola reflektuje vývoj vztah politologie, sociologie a veřejné politiky. Posluchači kurzu se dozví o vymezení politologie, sociologie a předmětu zájmů těchto věd, které souvisejí s výzkumem veřejné politiky. V kapitole jsou vysvětleny základní pojmy.



### CÍLE KAPITOLY

- Posluchači budou seznámeni s předmětem výzkumu veřejné politiky, který vychází z politologie a sociologie.



### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Klíčová slova: politologie, sociologie, veřejná politika.

### 6.1 Úvod

Tato kapitola pojednává o vývoji veřejné politiky a jejím vztahu k politologii a sociologii. Veřejná politika je nucena využívat tradice různých organizačních teorií, politologie, institucionální sociologie, veřejné správy a mnoho dalších disciplín. Tato kapitola představí koncepty veřejných politik, které vycházejí z politické vědy a sociologie.

### 6.2 Výkladová část

Jak již bylo uvedeno v předchozích pasážích, v centru pozornosti politické vědy je primárně výkon politiky, kterou můžeme specifikovat „jako specializované, dělbu práce profesionalizované lidské činnosti, bezprostředně vázané na reprezentaci a střet diferencovaných zájmů a boj o moc. Veřejná politika naproti tomu neanalyzuje tolik obecné politické podmínky vzniku, existence a přežití takových sociálních útvarů. Zajímá se spíše o sociálně



politický proces vedoucí k uspokojování konkrétních potřeb příslušníků těchto společností, které nemůže být zprostředkováno výlučně soukromým sektorem.“ (Halásek, 2004, 11)

Dále můžeme rozlišit předmět zájmů politologie a veřejné politiky na tyto kategorie:

Politická věda	Veřejná politika
Ideologie	Technologie, metody, nástroje
Konflikt	Konsenzus
Odcizení moci	Veřejná správa, služba
Ovládání	Kooperace
Reprezentace	Uspokojení potřeby
Krátkodobý horizont rozhodování	Dlouhodobý horizont rozhodování

Zdroj: Halásek, 2004, 11

### 6.2.1 SPECIFICKÉ NORMATIVNÍ MODELY VEŘEJNÝCH POLITIK

Ve veřejně politické praxi – existuje několik normativních modelů, které jsou inspirovány některými sociálními filozofy, nebo sociální praxí.

#### A. Utilitarismus

Bentham provedl vymezení ústředního cíle, k němuž by měla společnost přirozeně směřovat. Tímto cílem je zajištění maximálního blaha pro maximální možný počet lidí. „Celkové, společenské veřejné blaho je součtem užitek všech příslušníků daného společenství.“ (Potůček a kol, 2005, 25) Zde můžeme narážet na problém, že společenské či sociální blaho je velmi obtížně definovatelné podobně, jako měření či operacionalizace veřejného užitu. Tyto kategorie často podléhají spíše subjektivnímu hodnocení. Není tedy příliš jasné, jak metodologicky tento model uchopit.

#### B. Rawlsův princip spravedlnosti

Tento model je postaven na reakci na utilitarismus. Rawls proto vymezil specifitější kritérium „podle něj je třeba maximalizovat výhody nejméně preferovanému za předpokladu, že jsou poskytnuty nejméně takové životní podmínky jako tomuto nejvíce handicapovanému jedinci.“ Systémy redistribuce mají být uplatněny až do „okamžiku, kdy by ohrozily motivační systém natolik, že by – vzhledem k celkovému poklesu produkce – zhoršily i postavení samotného nejvíce handicapovaného.“ (Halásek, 2004, 25)

#### C. Neoliberalismus

- Nozick a jiní autoři předpokládají, že úplná volnost působení tržních mechanismů nejlepším způsobem jak dosahovat blaha sociálního celku. „Samotná regulační síla trhu může přivést společnost k žádoucímu rozkvětu. Jedině trh je totiž schopen zabezpečit ekonomickou efektivnost.“ (Potůček a kol., 2005, 26). Stát přitom často brání v rozvoji jednotlivce, činí lidi nesvobodnými a je potřeba limitovat jeho funkce na nezbytné minimum.

#### D. Úplné rovnostářství

Absolutní rovnost, likvidace tržní směny, jako příklad je uváděna Kambodža za vlády Rudých Khmérů.

#### E. Zachování institucionálních hodnot – konzervatismus

Tento model je založen na představě zachování funkčnosti již zaběhnutých institucí a pravidel. (Mezi nejdůležitější patří: ústava, občanská a politická práva, rodina, církev a stát.).

#### F. Zmenšení nerovnosti

Upozorňují na nedostatky fungování tržních vztahů. Uplatnění jednotlivce může být obtížnější kvůli nedostatku finančních zdrojů, nižšímu sociálnímu zázemí, špatnému zdravotnímu stavu atd. Trh také není citlivý ke specifickým potřebám jednotlivců. Někteří lidé disponují velkými zdroji a jsou zvýhodněni, zatímco ostatním chybí zdroje pro uspokojování vlastních potřeb. „Dodatečným argumentem zastánců tohoto modelu je předpoklad snižujícího se marginálního užítku s rostoucím bohatstvím: lidé získávají tím menší dodatečný užitek z dodatečných jednotek bohatství, čím jsou bohatší... Čím je rovnoměrnější rozdělení dané sumy statků, tím vyšší hodnoty dosahuje funkce sociálního blaha. Trh je proto třeba doplnit přerozdělováním zdrojů prostřednictvím veřejných rozpočtů a služeb.“ (Potůček a kol. 2005, 26)

#### G. Kritérium lidské důstojnosti.

Cílem je zaručení důstojných životních podmínek. Základní předpoklad tohoto modelu definován Popperem. Kritikové opět upozorňují, že samotný pojem důstojných životních podmínek je velmi těžko definovatelný.

#### H. Kultivace a uplatnění lidského potenciálu

Tento přístup vychází z předpokladu, že se jedinci nerodí se stejnými dispozicemi a sklony. Snaží se proto poskytovat všem rovné šance a rovné příležitosti. V tržní společnosti nemají všichni jedinci rovné šance osobního rozvoje – proto je společnost má vytvářet.

#### I. Udržitelný způsob života

Je zaměřen na hledání harmonie mezi člověkem a přírodou. Je zde velmi silný akcent na životní prostředí.

V jednotlivých zemích se projevují tendence a oscilace mezi jednotlivými normativními modely. Vlivy jednotlivých normativních modelů se střídavě prolínají do rozhodovacího procesu a ovlivňují formulaci veřejných politik.

Proces tvorby veřejných politik je také určován politickým systémem a politickým režimem daného demokratického státu. Můžeme rozlišovat mezi politickými režimy v rámci demokratických zemí. Následující klasifikace je provedena na základě norem, které regulují strukturu nejvyšších státních orgánů a upravují vztahy mezi nimi. Sledována jsou především dvě kritéria. 1) Jakým způsobem dochází k dělbě moci mezi moc zákonodárnou a moc výkonnou. 2) Povaha vztahů a propojení mezi exekutivními a legislativními institucemi. Pro pochopení politických režimů je rovněž nutné se zabývat politickými stranami a stranickými systémy v jednotlivých politických systémech. Politické strany představují velmi důležité aktéry, jejichž role je klíčová a může ovlivnit povahu politického systému, v němž působí.

### 6.3 Politické režimy

Režim v politologii představuje hodnotově neutrální pojem a je používán k pojmenování aspektu politického systému. Politický režim je považován „za normativní subsystém politického systému. V nejširším chápání obsahuje všechny hodnoty a systémové principy, strukturu autorit, formální i neformální pravidla politické hry a z nich vyplývající závislosti mezi subjekty politiky.“ (Kubát 2004, 197-198). Součástí politického režimu není pouze obsah těchto norem, ale také skutečnost, jak normy vznikají a jakým způsobem jsou vykonávány.

Politické normy se týkají těchto oblastí: (Kubát 2004, 198)

- a) získávání politické moci
- b) organizace politické rivality
- c) struktury nejvyšších orgánů státní moci
- d) dělby moci
- e) přijímání závazných rozhodnutí rozdělování statků a závazků
- f) exekvování (vykonávání) politické odpovědnosti

Tyto normy společně vytvářejí závazná pravidla hry, které jsou platné v každém politickém systému. Normy mohou mít formální a neformální podobu. Ústava, zákony a další normativní akty obsahují formální podobu politických norem. Neformální politické normy jsou tvořeny respektovanými politickými zvyklostmi. Akceptace politických norem a politického režimu stabilizuje samotný politický systém. V politických systémech, kde tato akceptace ze strany politických aktérů chybí, může dojít ke konfliktům a k vážnému narušení jejich stability. Dvojí akceptace politického režimu vytvářejí dva druhy legitimacy: ideologickou (týká se podpory nejzákladnějších politických hodnot přítomných v politickém systému jako např. demokracie, svoboda, atd.) a strukturální (přesvědčení o legálnosti a zákonnosti jednotlivých politických norem).

Můžeme rozlišit celkem čtyři základní pojetí režimů (viz Kubát 2004, 199)

- demokratické a autokratické
- konsensuální (konsociační) a majoritní (westminsterské)
- parlamentní a prezidentské
- autoritativní a totalitní

### **6.3.1 TYPOLOGIE POLITICKÝCH REŽIMŮ.**

Následující klasifikace je provedena na základě norem, které regulují strukturu nejvyšších státních orgánů a upravují vztahy mezi nimi. Sledována jsou především dvě kritéria. 1) Jakým způsobem dochází k dělbě moci mezi moc zákonodárnou a moc výkonnou. 2) Povaha vztahů a propojení mezi exekutivními a legislativními institucemi. Pro pochopení politických režimů je rovněž nutné se zabývat politickými stranami a stranickými systémy v jednotlivých politických systémech. Politické strany představují velmi důležité aktéry, jejichž role je klíčová a může ovlivnit povahu politického systému, v němž působí.

Na základě těchto kritérií můžeme demokratické politické režimy rozdělit do tří základních typů:

- a) parlamentní režim
- b) prezidentský režim
- c) poloprezidentský režim

Dalším specifickým případem je švýcarský režim, který typologicky nespadá ani do jedné z uvedených kategorií.

### **6.3.2 PARLAMENTNÍ REŽIM**

Tento režim patří k nejčastějším typům politických systémů. „Je založen na úzké spolupráci mezi exekutivou a legislativou, což je označováno jako sdílení moci. Vazba

spočívá v závislosti vlády na parlamentní podpoře, neboť parlament má možnost sesadit vládu tím, že jí vysloví nedůvěru.“ (Hloušek, Kopeček a Šedo 2011, 82). Vláda disponuje právem účastnit se legislativní činnosti parlamentu, což spolu s odpovědností exekutivy vůči legislativnímu tělesu tvoří základní prvky parlamentního režimu. Hlava státu má možnost jen za určitých okolností parlament rozpustit. Parlamentní režim odděluje funkci hlavy státu (kterou může plnit prezident nebo dědičný panovník) od funkce předsedy vlády. Hlava státu představuje spíše slabšího aktéra, jenž je spíše arbitrem politických sporů, reprezentuje stát navenek a plní řadu ceremoniálních funkcí. V čistém parlamentarismu je prezident volen parlamentem, nebo kolegiem volitelů, přičemž mnohé země nepřímou volbu hlavy státu opustily. Hlava státu jmenuje premiéra a na jeho návrh formálně jmenuje jednotlivé ministry. Vláda musí požádat parlament o vyslovení důvěry. Skutečnou výkonnou mocí disponuje vláda. Parlament může vládě udělit tzv. votum důvěry, kdy jí vyjadřuje svou podporu, nebo votum nedůvěry. V tomto případě je vláda nucena podat demisi.

Většina parlamentních režimů podléhá nejrůznějším modifikacím, které je vzdalují od čistého parlamentarismu. Na základě těchto modifikací můžeme vymezit další typy.

- 1) Podle vztahů mezi vládou a parlamentem se setkáváme s premiérským parlamentarismem, kde vláda výrazně převažuje nad parlamentem.
- 2) Parlamentarismus s převahou zákonodárního sboru je typ, kde naopak převažuje parlament nad vládou.
- 3) Mezi těmito typy se nachází tzv. stranicky kontrolovaný parlamentarismus, kde politické strany sehrávají klíčovou roli.

Parlamentní režimy můžeme rovněž rozdělit podle vztahu premiéra k ostatním členům vlády a to na:

- a) „prvního nad nerovnými: (hlavní představitel výkonné moci je vůdcem strany, který takřka nemůže být sesazen parlamentním hlasováním, protože poslanci jsou jeho stranickými podřízenými a podle svého uvážení jmenuje a odvolává členy kabinetu),
- b) prvního mezi nerovnými: (nemusí být oficiálním vůdcem strany, přesto ho parlament sesadí jen stěží, mění složení svého kabinetu, ale sám zůstává),
- c) prvního mezi rovnými: (stojí a padá se svými ministry, má nad nimi malou kontrolu a musí akceptovat takové složení své vlády, které mu je vnuceno).“ (Kubát 2004, 203)

### 6.3.3 PREZIDENTSKÝ REŽIM

Dalším typ představuje prezidentský režim, který je postaven na odlišných principech, než je tomu u parlamentního režimu. Výkonná moc a zákonodárna moc jsou od sebe striktně odděleny a obě jsou situovány v odlišných rovinách. Parlament má v legislativní oblasti velmi silné pravomoci, ale v oblasti exekutivy nemá žádné podstatné nástroje. Prezident je hlavou státu a zároveň plní funkci předsedy vlády. Je jediným disponentem výkonné moci, ale nemá žádné zákonodárské možnosti. Prezident jmenuje jednotlivé členy vlády a ostatní úředníky, kteří realizují jeho politiku. Mandát získává hlava státu v přímých

volbách. Jednotliví členové vlády nezískávají důvěru v parlamentu, ale jsou odpovědni pouze prezidentovi. Parlament proto nemůže odvolat člena vlády. Prezident nemá možnost rozpustit parlament a ani se nemůže nijak podílet na jeho činnosti. Nemá možnost svolat zasedání parlamentu a nemá zákonodárnou iniciativu.

Pro vzájemnou kontrolu obou hlavních složek moci, tzn. zákonodárné a výkonné, byl zaveden tzv. systém brzd a protivah (checks and ballances), který představuje vzájemné omezování se moci zákonodárné, výkonné a soudní. Prezident pro řadu svých rozhodnutí musí získat souhlas parlamentu a parlament pro některé své návrhy zákonů, které schválil, musí získat souhlas prezidenta. Velkou roli v prezidentském režimu sehrávají politické strany a podoba stranického systému.

Prezidencialismus můžeme vydělit na dva základní typy:

- a) severoamerický prezidencialismus
- b) jihoamerický prezidencialismus

V severoamerickém prezidencialismu, kdy dojde k situaci, v níž prezident a většina členů parlamentu patří do odlišných politických táborů, je tento režim stále schopen fungovat. Důvodem je podoba jednotlivých politických stran, které nemají disciplinovanou členskou základnu, a řada jejich členů vystupuje relativně autonomně. Prezident proto snadněji najde podporu u části opozičních členů parlamentu pro své návrhy. Přestože jihoamerický prezidentský systém vychází ze severoamerického, stále mezi nimi přetrvávají značné rozdíly v otázce jejich fungování. Jihoamerický prezidencialismus je na rozdíl od severoamerického spjatý s multipartizmem. Prezidenti jsou oslabeni velkým množstvím politických stran s disciplinovanou členskou základnou a autonomie pro jednotlivé poslance je výrazně nižší než u severoamerického prezidencialismu. Z tohoto důvodu mají prezidenti jen omezené možnosti pro prosazování vlastní politiky, platí to zejména tehdy, pokud proti nim stojí většina poslanců zastupující opoziční parlamentní politické strany. Tento stav často vede prezidenty ke snaze obcházet parlament a postupně může dojít k izolovanosti parlamentu od ostatních politických institucí. Vzhledem k povaze prezidencialismu, kdy jsou jednotlivé složky moci od sebe odděleny, má jihoamerický prezidencialismus v těchto situacích tendence k nefunkčnosti a ke kolapsu. Specifickým problémem je role ozbrojených sil, které v mnohých případech politických krizí zasáhly, a tento zásah vedl k ustavení nedemokratických režimů.

#### **6.3.4 POLOPREZIDENTSKÝ SYSTÉM**

Poloprezidentský systém kombinuje rysy parlamentarizmu a prezidencialismu. Nejsilnějším aktérem je prezident, který je volen v přímých volbách. Vykonává funkci hlavy státu a šéfa exekutivy. Na rozdíl od prezidentského režimu se o výkonnou moc dělí s vládou, v jejímž čele stojí premiér. Prezident disponuje nejvýznamnějšími ústavními pravomocemi a v rozhodovacím procesu se stává nejdůležitějším aktérem. Vláda je politicky odpovědná parlamentu. V případě, že premiér a prezident patří k odlišným politickým či stranickým táborům nastává období tzv. kohabitace, (nuceného soužití). V tomto období

dochází k souboji o pravomoci mezi prezidentem a premiérem a dochází k určitému oslabení postavení prezidenta. V případech, kdy ke kohabitaci nedojde, je dělba moci prováděna v prezidentův prospěch. Premiér a jednotliví ministři jsou jmenováni prezidentem, ale vláda nese politickou odpovědnost vůči parlamentu. Prezident není odpovědný parlamentu a může parlament rozpustit. „Vláda má na chod parlamentu výjimečně velký vliv a je v legislativním procesu značně zvýhodněna, protože vládní návrhy zákonů mají přednost. Proces tvorby práva je rozdělen na oblast zákonodárnou, svěřenou parlamentu, a oblast reglementační, odevzdanou vládě.“ (Kubát 2004, 207)

Tři základní vlastnosti poloprezidentského režimu

- a) „dělba moci je zde provedena v duchu výrazné převahy moci výkonné nad mocí zákonodárnou
- b) hlava státu hraje důležitou politickou roli a účastní se výkonu moci
- c) existují dva aktivní subjekty exekutivy – prezident a vláda – v čele s premiérem.“ (Kubát 2004, 207)

Jednotlivé poloprezidentské systémy se dosti odlišují. M. Shugart a J. Carey rozlišují dva podtypy poloprezidentského režimu (Kouba 2010, 122):

- a) **Premiérsko-prezidentský režim.** V tomto podtypu má premiér nad prezidentem převahu. Prezident disponuje významnými pravomocemi, ale vláda je v tomto podtypu odpovědná pouze parlamentu.
- b) **Prezidentsko-parlamentní režim** – charakteristický převahou prezidenta nad premiérem.

Podoby jednotlivých politických režimů určují okruhy aktérů, které se v demokratických společnostech podílejí na formulaci, realizaci a implementaci veřejných politik. Kromě zmíněných režimů můžeme mezi demokratickými politickými systémy uvést rovněž politický systém Švýcarska, který ale nespadá, do žádného ze tří zmíněných hlavních typů politických režimů. Jedná se o jedinečný politický systém, který je založen na představě polopřímé demokracie, která doplňuje stávající politické uspořádání této země. Ve švýcarském politickém systému není zakotven princip moci, namísto toho byla přijata zásada její jednotlosti. Politický systém Švýcarska se rovněž vyznačuje nízkou mírou soutěživosti mezi politickými aktéry, jejich spoluprací a také mnohými mechanismy konsensuální demokracie.

## 6.4 Závěr

Kapitola o vztahu veřejné politiky, politické vědy a sociologie. Představeny jsou základní koncepty veřejné politiky v politologickém a sociologickém pojetí. V kapitole jsou vysvětleny základní pojmy a směry.



## **KONTROLNÍ OTÁZKY**

1. Vysvětlete rozdíl v zaměření veřejné politiky a politické vědy?
2. Vysvětlete pojem „neoliberalismus“.
3. Vysvětlete pojem „utilitarismus“.
4. Stručně charakterizujte pojem „politický režim“ a uveďte hlavní oblasti, jež politický režim zahrnuje.



## ODPOVĚDI



1) Primární rozdíl spočívá ve skutečnosti, že v centru pozornosti politické vědy je primárně výkon politiky, kterou můžeme specifikovat jako specializované, dělbou práce profesionalizované lidské činnosti, bezprostředně vázané na reprezentaci a střet diferencovaných zájmů a boj o moc. Veřejná politika naproti tomu neanalyzuje tolik obecné politické podmínky vzniku, existence a přežití takových sociálních útvarů. Zajímá se spíše o sociálně politický proces vedoucí k uspokojování konkrétních potřeb příslušníků těchto společenství, které nemůže být zprostředkováno výlučně soukromým sektorem.

2) Neoliberalismus je založen na předpokladu, že úplná volnost působení tržních mechanismů nejlepším způsobem jak dosahovat blaha sociálního celku. Samotná regulační síla trhu může přivést společnost k žádoucímu rozkvětu. Jedině trh je totiž schopen zabezpečit ekonomickou efektivnost. Stát přitom často brání v rozvoji jednotlivce, činí lidi nesvobodnými a je potřeba limitovat jeho funkce na nezbytné minimum.

3) Utilitarismus poukazuje na hlavní cíl, kterým je zajištění maximálního blaha pro maximální možný počet lidí. Jedná se o celkové, společenské veřejné blaho je součtem užitků všech příslušníků daného společenství.

4) Režim v politologii představuje hodnotově neutrální pojem a je používán k pojmenování aspektu politického systému. Politický režim je považován za normativní subsystém politického systému. V nejširším chápání obsahuje všechny hodnoty a systémové principy, strukturu autorit, formální i neformální pravidla politické hry a z nich vyplývající závislosti mezi subjekty politiky.

## 7 VEŘEJNÁ POLITIKA A TEORIE ORGANIZACE



### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Kapitola se zaměřuje na oblast veřejné správy, reflektuje význam veřejné správy pro veřejnou politiku. Posluchači kurzu se dozvědí o vymezení veřejné správy a jejím vlivu na formování veřejné politiky.



### CÍLE KAPITOLY

- Posluchači budou seznámeni se vztahem mezi veřejnou správou a veřejnou politikou.



### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Klíčová slova: politologie, veřejná správa, veřejná politika.

### 7.1 Úvod

Tato kapitola pojednává o vývoji veřejné správy a popisuje její genezi. Posluchači kurzu se dozví o vymezení veřejné správy a předmětu jejího zájmu. Kapitola zachycuje vztah mezi veřejnou správou a veřejnou politikou.

### 7.2 Výkladová část

Stát je primárně založen na právu (legitimita a legalita) a jako celek představuje univerzální instituce společnosti, představuje subjekt nejvyšší veřejné moci ve vztahu k danému území (disponuje tedy mocí, která je nezávislá na jiných institucích a jednotlivcích. V rámci tohoto subjektu existují všeobecně závazná pravidla, která jsou stvrzena jednotným právním řádem. Dalším obecným znakem je, že se jedná o subjekt zajišťování ústavnosti a zákonnosti ve společenských vztazích i ve vlastní činnosti. Představuje tedy subjekt, který

zajišťuje základní podmínky pro existenci společnosti. V obecné rovině lze samozřejmě říci, že pečuje o „obecné blaho“ a prosazuje „národní zájmy.“ Max Weber chápe stát jako lidské společenství, které si na určitém území nárokuje pro sebe monopol legitimního fyzického násilí. Stát se vyznačuje následujícími základními charakteristikami:

- 1) Soubor institucí, které stanovují prostředky násilí
- 2) Tyto instituce řídí společnost obývající geograficky ohraničené území
- 3) Stát má monopol na vytváření vlády na svém území

Z politologického hlediska stát definován jako: „organizovaná politická moc disponující monopolem legitimního násilí.“ Podle pojetí rakouského politologa R. Jellinka (Jellinek 1906) se stát vyznačuje těmito znaky: 1) státním územím 2) obyvatelstvem 3) určitou organizací obyvatelstva, která slouží výkonu státní moci. (Filip a Svatoň, 2011, 18). Úmluva z Montevidea (o právech a povinnostech států, z roku 1933), uzavřena na mezinárodním fóru mezi suverénními státy hovoří o následujících charakteristikách, které musejí subjekty splňovat, pro to, aby mohly být považovány za suverénní státy. Dle této úmluvy se jedná o: 1) teritorium, 2) obyvatelstvo, 3) efektivní vláda 4) schopnost vstupovat do vztahů s ostatními státy. (Riegl 2013, 18). V současnosti je tedy jako suverénní stát považována entita, která splňuje tyto charakteristiky:

- „Teritorium – stát nemůže vzniknout ani existovat bez vlastního území. Stejně jako v případě teritoriálního prvku, nepřipouští ovšem mezinárodní právo vznik ani existenci státu bez obyvatelstva (tím y ostatně bylo pojmově vyloučeno i uplatňování veřejné moci na dotyčném území).

- Obyvatelstvo – obyvatelstvem se chápe celek jednotlivců obou pohlaví, kteří spolu žijí na daném území jako organizované společenství. Tato stručná definice implikuje, zdůrazňuje usedlý, přirozený a trvalý charakter obyvatelstva.

-Vnitřní suverenita /nezávislost (efektivní a konstitučně nezávislá vláda) – vnitřní suverenitou neboli efektivní vládou se rozumí konstitučně nezávislá vláda schopná efektivně kontrolovat své teritorium a obyvatelstvo ve své jurisdikci.

- Vnější suverenita / mezinárodní uznání – mezinárodně uznaná nezávislost.“ (Riegl 2013, 18).

### **Institucionalizace**

Institucionalizace (v rámci států) vznikají v důsledku určitých společenských vztahů. „Instituce pak v dalším zajišťují existenci a rozvoj těchto společenských vztahů, v návaznosti na které vznikla... Formalizace jako vědomý proces často spočívá i v programovém vytváření institucí pro řešení budoucích situací. Běžně se může jednat zejména o přípravu či

řešení některých budoucích otázek v oblasti státoprávní, správní, vojenské a integrační.“ (Filip a Svatoň, 2011, 32)

Mezi základní znaky patří:

a) formalizace – představuje určitou míru zobecnění a zároveň důsledek institucionalizace. Týká se především struktury, tedy vnitřních vztahů mezi prvky instituce, která je vnímána jako určitý celek.

b) udržitelnost a relativní samostatnost instituce. Podoba organizace a rozsah funkcí mohou být v průběhu času měněny (rozšiřovány nebo naopak zužovány). Děje se tak nezávisle na původních okolnostech vzniku instituce. Doprovodným jevem takového postupu může být za jistých okolností tzv. byrokratizace.

c) „jisté napětí mezi nutně abstraktní rolí, kterou každá instituce z povahy věci sehrává a konkrétními (reálnými) společenskými vztahy, v nichž nebo vůči nimž taková instituce působí. Tento rozměr a dopad institucionalizace vzniká z toho, že instituce představuje "jen" formalizované, a tedy obecné vyjádření společenských vztahů v podobě, v jaké by měly existovat. V podoblasti státu a práva se tento vztah projevuje v poměru mezi "má být" a "je".“ (Filip a Svatoň, 2011, 33)

Moderní stát představuje demokratickou univerzální instituci společnosti jako (Hendrych 2003):

a) důsledek prosazování konstitutivního principu suverenity lidu v podmínkách vlády lidu, pro lid a lidem,

b) subjekt nevyšší veřejné moci ve vztahu k danému území tedy moci nezávislé na jiných institucích a jednotlivcích

c) subjekt, jehož všeobecně závazná pravidla chování (právní normy), která jsou součástí jednotného právního řádu, upravují nejen struktura a systém organizace státu, ale především vypovídají o tom, jak stát působí navenek.

d) subjekt zajišťování ústavnosti a zákonnosti ve společenských vztazích a také ve vlastní činnosti. V tomto smyslu je stát instituce, která zajišťuje určitý stav a řád v dané společnosti. K tomu mu slouží prostředky státně-mocenského působení, které však může použít jen v souladu a na základě práva a způsobem, který právo předpokládá.

e) subjekt zajišťování základních podmínek existence společnosti.

Napětí: může mít více příčin a podob. Problematická může být zejména oblast dodržování práva a právních norem státu i jednotlivci.

Vztahy mezi státem jako institucí a jeho okolím mohou vyplývat z:

- nedostatků ve vymezení právního postavení jednotlivých částí organizace státu

- nedostatečného posouzení konkrétního problému nebo nedostatek vůle či dokonce nedostatek schopnosti jej řešit

- problémů ve vztazích politických (koaličních) partnerů nebo některých nejvyšších státních orgánů vyplývající z rozložení politických sil,

- byrokratických postupů, necitlivých projevů státu navenek, nebo dokonce nediplomatických postupů státu ve vnějších vztazích.

Samotná autorita státu vychází z politické legitimacy a legality. Legitimita je vyjádřením uznání a respektování státu ze strany jeho občanů a společnosti. Důvěra v instituce státu posiluje přirozenou autoritu. Moderní demokratické ústavy se velmi často odvolávají na lid, jako ústřední zdroj moci státu. Demokratické volby představují nejsilnější nástroj politické kontroly přirozené autority státní moci. Základními atributy demokratických, svobodných voleb jsou všeobecnost hlasování, rovnost, přímota a tajnost hlasování. Právní rámec stanovuje podmínky legitimního procesu získání moci, forem jejího uplatňování a míru působení.

### 7.3 Veřejná správa v demokratických společnostech

Veřejná správa zahrnuje činnosti, které směřují k plnění cílů veřejných, ale také soukromých. V rámci základního vymezení je nutné v rovině obecné správy rozlišovat např. správní činnosti ve smyslu činnosti organizační, administrativní, plánovací, kontrolní, či řídicí atd. Obecný pojem správy můžeme považovat za „činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které činnosti.“ (Hedrych 2003)

Její obsah správy je vysvětlován a) podle subjektů (které spravují nějakou agendu) a b) podle objektů (co je spravováno). Základním kritériem členění správy v obecném pojetí je skutečnost, zda jde o správu soukromých nebo veřejných záležitostí. Dnes je toto rozlišení problematické, což vyplývá zejména z důvodu problematickosti určení, co je veřejný zájem. Další problém představuje skutečnost, že služby, poskytované veřejností se postupně velmi rozšiřovaly. Poskytují je nejen subjekty veřejného práva (obce, kraje, stát), ale i subjekty práva soukromého (obecně prospěšné společnosti NGO's, nadace atd.). (Hedrych 2003, 12-13).

#### 7.3.1 ROZLIŠENÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Mezi základní rozlišovací znaky patří také věcné hledisko. Hlavní rozdíl mezi veřejnou a soukromou správou spočívá především v míře právní vázanosti, v cílech, které jsou sledovány. V případě soukromé správy je vycházeno, ze základního předpokladu, že její nositel je relativně volný ve své činnosti, protože je právní řád je v tomto případě stanoven negativně. Oproti tomuto stavu je veřejná správa vázána nejen negativně, ale zároveň i pozitivně. V právním řádu je taxativně stanovena působnost a pravomoc každému vykonavateli veřejné správy. Zatímco jsou soukromé organizace svobodnější v míře určení svých

vlastních cílů, úkolů i postupů, je veřejná správa omezoována především právním rámcem, dalšími předpisy a rozhodnutími svých nadřízených orgánů. Veřejná správa proto tedy disponuje relativně menším prostorem pro změnu svých stávajících úkolů. Na druhé straně je však výhodou veřejné správy praktický monopol v oblasti, která je jí svěřena.

### **7.3.2 MATERIÁLNÍ X FORMÁLNÍ POJETÍ:**

Materiální pojetí (druh činnosti) můžeme vymezit pozitivně nebo negativně:

a) „pozitivní vymezení - spojováno s veřejnými úkoly, které má veřejná správa zabezpečovat. Není podstatné, zda veřejné úkoly budou plnit státní úřady a jiné státní orgány, nebo samosprávy nebo dokonce soukromé subjekty, ale stanovení poměru působnosti mezi nimi jako jedné z důležitých výpovědí o míře centralizace a decentralizace veřejné moci ve státě.“ (Hendrych 2003, 14)

Objem a formy správní činnosti se mění v závislosti na úkolech, které se veřejné správě přisuzují nejen v různých typech států, ale i v historickém kontextu. (Jsou příliš obecné). Při výkonu VS jsou příslušné orgány více vázány právními předpisy než organizace, které takovou činnost nevykonávají.

b) negativní vymezení - „veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárné ani jakou soudní. Toto vymezení je výsledkem nedokonalostí pozitivního vymezení.“ (Hendrych 2003, 15).

Formální pojetí správy (kdo vykonává) - klade důraz na organizace, kterým je svěřena působnost zabývat se určitými veřejnými úkoly, v případech, kdy nejsou svěřeny zastupitelským sborům nebo soudům. Správa ve formálním pojetí je soustavou jednotlivých správních úřadů nebo orgánů samosprávy jako vykonavatelů veřejné správy ve smyslu materiálním, jako určité činnosti. J. Hetzel - "z formálního hlediska je správou činnost orgánů označených jako správní úřady" W. Thiemer - "Správou v materiálním smyslu je podle něj každá organizační oblast státu, jako ž i na světě závislé organizace. Thiemeho pojetí vychází z dělby moci ve státě, přičemž vylučuje ze správy zákonodárství a soudnictví, ale i vládu jako reprezentanta státního řízení a zvláštní orgán státu. Proto se veřejná správa plně nekryje s institucemi druhé moci, tj. moci výkonné. Správa ve smyslu formálním (organizačním je podle Thiemeho vysvětlitelná jako organizace, pro kterou je charakteristické sociologické spojení lidí činných v této oblasti. Pro oblast správy totiž platí pro zaměstnance jiný status než pro soudce nebo člena zákonodárného sboru. (Hendrych 2003, 14-15).

### **7.3.3 VEŘEJNÁ SPRÁVA A MANAGEMENT**

Management se na rozdíl od veřejné správy zajímá o samotné řídicí procesy v daleko větší míře. Podle hledisek můžeme management rozčlenit na management 1) podle objektu

působení a) (funkční - vyjadřující výkon určité činnosti (řízení, kontrola) b) institucionální (organizační) - označující úřady a orgány, jež vykonávají manažerské funkce a c) personální - vymezující péči a řízení agendy související s okruhem osob, které participují na rozhodování a chodu institucí. Podle úrovní - a) top management b) middle management c) junior management. Management má svůj původ v soukromé sféře. Manažerský přístup k veřejné správě se dotýká její vnitřní organizační struktury a efektivního řízení po věcné stránce a personální. (Hendrych 2003, 18).

Princip good governance představuje koncept dobré správy. Tento koncept je založen na procesu vládnutí a jeho následné kontrole, přičemž v rámci procesu je zajištěn předpoklad výraznější participace občanů. Pro to, aby veřejná správa vůbec mohla dostát svým úkolům, musí být odpovědně řízena.

### 7.3.4 DRUHY VEŘEJNÉ SPRÁVY

Základní vymezení v materiálním a formálním smyslu je primárně spojeno s principem dělby moci, pro něž je charakteristické přísné oddělování moci výkonné, zákonodárné a soudní. Rozlišování hlavních složek ústřední moci je problematizováno odlišnostmi hlavních typů politických režimů v demokratických společnostech. Kromě politického režimu Švýcarska, který představuje jedinečný a unikátní politický režim, který je nezařaditelný do jednoho z hlavních typů, jsou ostatní demokratické politické systémy ve větší či menší míře zařaditelné pod jeden z hlavních politických režimů. Můžeme tedy rozlišit mezi prezidentským, poloprezidentským a parlamentním režimem. Politické režimy a politické systémy mohou být také rozlišeny podle úrovní decentralizace. Na této ose můžeme mít unitární státy, federace či konfederace. Samotnou veřejnou správu můžeme členit podle uplatňování základních principů organizačního uspořádání a míry zohlednění hlavních principů, kterými jsou např. centralizace, decentralizace, koncentrace a dekoncentrace, územní nebo věcné uspořádání, atd. (Hendrych, 2003, 82-88)

Pro každé organizační uspořádání systému veřejné správy jsou důležité následující otázky.

a) územní a stanovení věcné působnosti, tzn. jaké záležitosti budou veřejnou správou vykonávány

b) Otázka příslušnosti ke konkrétním záležitostem rozhodovat

Jedno z dělení veřejné správy je postaveno na rozlišení, zda je ve veřejné správě využíváno veřejné nebo soukromé právo. Z tohoto důvodu je možné veřejnou správu rozdělit na „a) správu vrchnostenskou - vykonávána formami veřejného práva (zejména správního, finančního, sociálního zabezpečení a práva životního prostředí) a je představována v evropském kontinentálním právu tímto schématem: právní předpis - správní akt - donucovací opatření b) správa fiskální - týká se finančních věcí a státního majetku (netýká se daňové a

poplatkové agendy. Správa fiskální se uplatňuje ve formách soukromého práva a stát vstupuje do právních vztahů s jinými právními subjekty z pozice rovného partnera). c) správa pečovatelská nebo veřejná služba - plní sociální funkce státu.“ (Hedrych 2003, 22-23).

Dále můžeme členit druhy veřejné správy podle charakteru úkolů, jimiž se zabývá. V tomto ohledu můžeme rozlišit dělení podle věcné oblasti (jedná se o obory, nebo resorty) veřejné správy (např. doprava, obchod, atd.).

„Správa je pojímána jako netržní, politické rozhodování a jeho realizace s využitím práva, demokratických politických institucí zprostředkujících informace o zájmech občanů a veřejných rozpočtů. Stát je tudíž zároveň pojímán jako nástroj regulující chování sociálních aktérů, nástroj, který plní podobné regulační funkce jako trh, ale jinými způsoby a s odlišnými cíli.“ (Potůček 2005, 17). Potůček upozorňuje, že veřejná politika musí využívat „poznávací tradice organizačních teorií, institucionální sociologie a správní vědy a dalších disciplín.“ (Potůček 2005, 18).

„Správní věda (Public administration) analyzuje činnosti prováděné zákonem zmocněnými subjekty v rozsahu přikázané jim působnosti a pravomoci, vyznačující je jako nositele veřejné správy. Rozdíl mezi veřejnou politikou a správní vědou je tak dán rozdílnými předměty jejich analýz – veřejnou politikou jako praktickou činností na straně jedné a veřejnou správou na straně druhé.“ (Potůček, 2005, 18)

Rozdíl mezi veřejnou správou a veřejnou politikou můžeme spatřovat ve skutečnosti, že zatímco veřejná politika představuje proces tvorby nových politik, veřejná správa zahrnuje rutinně a periodicky opakující se činnosti, předem jasně daných právní norem a stávajících opatření. (Potůček, 2005, 18)

## **7.4 Závěr**

Kapitola představila klíčové pojmy související s veřejnou správou. V první části byly představeny atributy moderního státu, pro něž je veřejná správa klíčová. Další části se zabývají principy veřejné správy a jejím dělením podle nejzákladnějších kritérií.



### **KONTROLNÍ OTÁZKY**

1. Jakými atributy se vyznačuje moderní stát?
2. Uveďte, jak definuje stát Max Weber.
3. Vysvětlete pojem vnitřní suverenity státu.
4. Čím se vyznačuje princip nazývaný „good governance“?



## ODPOVĚDI



- 1) Teritorium, obyvatelstvo, vnitřní a vnější suverenita
- 2) Stát charakterizuje jako lidské společenství, které si na určitém území nárokuje pro sebe monopol legitimního fyzického násilí.
- 3) Vnitřní suverenitou neboli také efektivní vládou se rozumí konstitučně nezávislá vláda schopná efektivně kontrolovat své teritorium a obyvatelstvo ve své jurisdikci.
- 4) Princip good governance představuje koncept dobré správy. Tento koncept je založen na procesu vládnutí a jeho následné kontrole, přičemž v rámci procesu je zajištěn předpoklad výraznější participace občanů. Pro to, aby veřejná správa vůbec mohla dostát svým úkolům, musí být odpovědně řízena.

## **8 VEŘEJNÉ POLITIKY LOKÁLNÍ, REGIONÁLNÍ, NÁRODNÍ A GLOBÁLNÍ**



### **RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY**

Kapitola reflektuje hlavní podobu veřejné politiky, přičemž jsou přiblíženy jednotlivé úrovně, na nichž je veřejná politika realizována. Jedná se o lokální, regionální, národní a globální úroveň. Kapitola také přibližuje supranacionální úroveň v podobě současné Evropské unie.

---



### **CÍLE KAPITOLY**

- Posluchači budou seznámeni s veřejnou politikou realizovanou na nejrozličnějších úrovních (od lokální až po globální).
- 



### **KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY**

Klíčová slova: veřejná politika, decentralizace, aktéři veřejné politiky, subjekty a objekty veřejné politiky.

---

### **8.1 Úvod**

V kapitole jsou vysvětleny základní pojmy, přístupy a trojdimenzionální pojetí politiky. Reflektuje hlavní podobu veřejné politiky, přičemž jsou přiblíženy jednotlivé úrovně, na nichž je veřejná politika realizována. Jedná se o lokální, regionální, národní a globální úroveň. Kapitola také přibližuje supranacionální úroveň v podobě současné Evropské unie.

## 8.2 Výkladová část

### 8.2.1 LOKÁLNÍ VEŘEJNÁ POLITIKA

Nejzákladnější úrovní realizace veřejných politik je lokální veřejná politika. Nejen v českém prostředí je realizována na úrovni obcí. V českém prostředí však převažují poměrně málo lidnaté obce disponující nižšími rozpočty. Z tohoto důvodu mnohé obce spoluputávají tzv. meziobecní spolupráci, jejímž prostřednictvím realizují část „svých“ veřejných politik. Dohodnout se takto mohou nejméně dvě a či více obcí, které spolupracují v konkrétních oblastech lokální politiky (často při založení a provozu mateřské či základní školy, v oblastech cestovního ruchu, při výstavbě a modernizaci infrastruktury atd). Mezi subjekty lokální veřejné politiky řadíme obecní zastupitelstvo, radu, starostu i občany obce (do této kategorie patří kromě obyvatel obce také občanská sdružení, nejrůznější druhy nadací, obecně prospěšné společnosti, církve, politické strany a další organizace, které působí na území dané obce). Objekty pak představují všichni obyvatelé obce a dále organizace, které na území obce působí.

Lokální veřejné politiky se vyznačují následujícími dvěma základními charakteristikami:

- a) „obsazují politické činnosti prováděné uvnitř územní jednotky veřejné správy pro dané společenství a
- b) spravují přímo potřeby takových společenství“ (Halásek 2004, 64)

V konečné fázi o konkrétní podobě veřejné politiky rozhoduje zastupitelstvo obce a usnáší se ve formě tzv. Obecně závazných vyhlášek (OZV). Tyto obecně závazné vyhlášky musí být vyvěšeny na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dní. Zároveň platí, že obecně závazné vyhlášky nesmí být v rozporu se stávajícími zákony České republiky, přičemž ze zákona kontrolu OZV provádí Ministerstvo vnitra České republiky. Postavení obcí a jejich orgánů upravuje zákon č. 128/2000 Sb. *Zákon o obcích*.

„Přednostmi řešení záležitostí obecního veřejného zájmu na úrovni obce jsou:

- dobrá znalost prostředí, občanů, všech souvislostí
- možnost zapojit občany do správy věcí veřejných
- reálná decentralizace správy společnosti
- vysoký potenciál sdružovat tři základní sektory (veřejný, soukromý a občanský)

Lokální veřejná politika se také vyznačuje možností občanů ovlivnit některé z veřejných záležitostí prostřednictvím místního referenda. Veřejné politiky na lokální úrovni představují velmi zásadní oblast. V Evropě v posledních několika desetiletích docházelo k zásadním decentralizačním procesům. Rada Evropy schválila v roce 1985 Evropskou chartu místní samosprávy, která znamenala posílení samospráv na lokální úrovni.“ (Halásek 2004, 64).

## **8.2.2 REGIONÁLNÍ VEŘEJNÁ POLITIKA**

Dalším stupněm mezi lokální a národní Veřejnou politikou představuje regionální politika. Veřejná politika na této úrovni je prováděna na úrovni mikroregionů, jednotlivých krajů a na základě spolupráce mezi jednotlivými kraji. Subjekty veřejné politiky představují kraje, zastupitelstva kraje, rada, hejtman, obce, které leží na území daného kraje, občané kraje a všechny organizace a sdružení, které vykonávají svou činnost na území kraje. „Regionální veřejná politika se týká především komplexního územního rozvoje, dopravní obslužnosti území, správy a financování primárního a sekundárního školství, péče o životní prostředí a potřebu informací atd.“ (Halásek a Zezulková, 2004, 66) „O regionální veřejné politice v konečné fázi rozhoduje zastupitelstvo kraje a usnáší se na ni ve formě obecně závazných vyhlášek kraje.“ (Halásek a Zezulková, 2004, 66). Navíc platí, že tyto vyhlášky, stejně jako v případě obecně závazných vyhlášek nesmí být v rozporu se stávající platnou právní úpravou České republiky. Postavení krajů a jejich orgánů upravuje zákon č. 129/2000 Sb. *Zákon o krajích*.

## **8.2.3 NÁRODNÍ VEŘEJNÉ POLITIKY**

Národní veřejné politiky jsou vykonávány na centrální úrovni, tzn. na úrovni národního státu. Subjekty národní veřejné politiky jsou parlament, prezident, vláda, ministerstva a další ústřední orgány státní správy. Důležitým subjektem jsou zájmové organizace, profesní komory, odbory, tripartita, kraje a obce. Objektem národní veřejné politiky jsou občané státu, krajů, obce a všechny organizace, které působí na území státu.

„Národní veřejná politika je dána

Ústavou a Listinou základních práv a svobod

Konkrétní segmenty národní veřejné politiky jsou pak vyjádřeny v zákonech.

zákony – zmocňují exekutivu – k vydávání podzákonných právních předpisů – Nařízení vlády, vyhlášky ministerstev.“ (Halásek a Zezulková 2004, 66).

## **8.2.4 EVROPSKÁ VEŘEJNÁ POLITIKA.**

V průběhu 50. let 20. století byly započaty procesy evropské integrace, v jejím rámci došlo k vytvoření Evropských hospodářských společenství, na jejichž základě vznikla pozdější Evropská unie. Rovněž na této úrovni je pro dosažení cílů Evropské unie potřeba formulovat a implementovat veřejné politiky. Subjekty, které se na těchto procesech podílejí, jsou

na evropské úrovni Evropská rada, Evropský parlament, Evropská komise a všechny ostatní orgány Evropské unie. Na evropské veřejné politice se také podílejí národní parlamenty jednotlivých členských zemí EU, národní vlády, regiony. Mezi objekty evropských veřejných politik můžeme přiřadit všechny občany EU, vlády členských států, parlamenty členských zemí, kraje a obce a také veškeré organizace, které působí v Evropské unii. Veřejná politika EU je vyjádřena především v zakládacích smlouvách, které můžeme souhrnně označit jako primární právo společenství. Sekundární právo Evropských společenství naopak představují právní akty, jež byly přijaty jednotlivými institucemi Evropské unie, mezi něž patří nařízení, směrnice, stanoviska, rozhodnutí a doporučení. K těmto aktům jsou zmocněny Rada EU, často také Rada EU společně s Evropským parlamentem a v mnohých případech také i Evropská komise.

„Nařízení – jsou právními akty, které jsou obecně a přímo závazné. Vztahují se na všechny státy a stávají se součástí jejich právního řádu ihned po schválení. Pokud jsou v rozporu se zákony některého členského státu, mají přednost. Směrnice – jsou právními akty, které zavazují zúčastněné státy provést ve svém právním řádu k jednotnému datu určité změny tak, aby si právo jednotlivých států neodporovalo a poskytovalo srovnatelnou úroveň ochrany. Rozhodnutí – přijímána orgány EU jsou rovněž závaznými právními akty, vztahují se však pouze na ty členské státy, firmy nebo jednotlivce, jimž jsou adresována. Stanoviska a doporučení nejsou na rozdíl od nařízení, směrnic a rozhodnutí právně závazná. Nemají tedy právní, ale pouze politickou váhu.“ (Halásek a Zezulková, 2004, 67) Podrobněji viz kapitola č. 9.

## 8.2.5 GLOBÁLNÍ VEŘEJNÁ POLITIKA

Světová veřejná politika vychází především z globálních veřejných zájmů, které byly představiteli samotných mezinárodních organizací označeny jako celosvětově prospěšné (jako např. ochrana životního prostředí, zvládání humanitárních krizí, boj proti terorismu, ochrana kulturního dědictví nebo boj proti chudobě atd.) Subjekty globální veřejné politiky jsou mezinárodní organizace, mezivládní organizace, hybridní nebo nestátní organizace, které patří do neziskového sektoru (jako např. Amnesty International).

## 8.3 Závěr

Kapitola přiblížila základní podobu veřejných politik, prováděnou na různých úrovních od lokální, regionální, národní, evropskou až po globální. U každé úrovně jsou uvedeny subjekty i objekty veřejných politik.

---



## **KONTROLNÍ OTÁZKY**

1. Definujte aktéry lokálních veřejných politik.
2. Charakterizuje evropská „rozhodnutí“, uveďte, na jaké subjekty se mohou vztahovat.
3. Uveďte, jaký právní charakter mají evropská stanoviska a doporučení.
4. Uveďte, kdo jsou subjekty globální veřejné politiky

## ODPOVĚDI



- 1) Mezi aktéry lokálních veřejných politik řadíme: zastupitelstvo obce, radu, starostu i občany obce. Do této kategorie řadíme také občanská sdružení, nadace obecně prospěšné společnosti, církve, politické strany a jiné organizace, které působí na území dané obce.
- 2) Rozhodnutí – přijímána orgány EU jsou rovněž závaznými právními akty, vztahují se však pouze na ty členské státy, firmy nebo jednotlivce, jimž jsou adresována.
- 3) Stanoviska a doporučení nejsou právně závazná. Nemají tedy právní, ale pouze politickou váhu.
- 4) Subjekty globální veřejné politiky jsou mezinárodní organizace, mezivládní organizace, hybridní nebo nestátní organizace, které patří do neziskového sektoru (jako např. Amnesty International).

## 9 VEŘEJNÉ POLITIKY EVROPSKÉ UNIE



### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Kapitola přestaví základní veřejné politiky Evropské unie a popíše její základní členění.

---



### CÍLE KAPITOLY

- Posluchači budou seznámeni se základními veřejnými politikami EU.
- 



### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Klíčová slova: veřejná politika, Evropská unie, integrace.

---

### 9.1 Úvod

Subjekty evropské politiky jsou Evropská rada, Evropská komise i další orgány EU. Na evropské veřejné politice se také podílejí národní parlamenty, vlády, ale rovněž i regiony v jednotlivých členských zemích Evropské unie. Mezi objekty můžeme přiřadit všechny občany EU, vlády jednotlivých členských zemí, jejich parlamenty, územně správní celky a veškeré organizace působící v EU. Okruh aktérů je velmi široký.

### 9.2 Výkladová část

Veřejná politika Evropské unie je vyjádřena v tzv. zakládacích smlouvách. Tyto smlouvy, jak již bylo uvedeno v předchozí kapitole, souhrnně označujeme jako primární právo společenství, zatímco tzv. sekundární právo společenství představují nejrůznější právní akty, které jsou přijímány jednotlivými institucemi Evropské unie, mezi ně patří směrnice, nařízení, rozhodnutí, stanoviska a doporučení. K vydávání těchto aktů jsou zmocněny Rada



EU, často Rada EU společně s Parlamentem Evropské unie a v některých případech dalších případech Komise EU. Nařízení představují právní akty, které jsou závazné. Vztahují se na všechny členské státy a jsou součástí jejich právních řádů bezprostředně po jejich schválení. V případech, kdy jsou v rozporu se zákony některé ze členských zemí, pak mají tato nařízení přednost před zákony členských států. Směrnice představují právní akty, které zavazují členské státy provedení změn ve svých právních řádech ke stanovenému datu za účelem harmonizace právních řádů, tak, aby si právo EU a právo jednotlivých členských států vzájemně neodporovalo. Rozhodnutí jsou přijímána orgány Evropské unie a rovněž mají povahu závazných právních aktů. Vztahují se však pouze na členské země, jednotlivce, či firmy, jimž jsou tato rozhodnutí přímo adresována. Stanoviska a doporučení nejsou na rozdíl od předchozích aktů právně závazná. Mají spíše politický charakter a jsou daleko obecnější povahy. Nemají však v porovnání s předchozími akty právní váhu.

Na úrovni Evropské unie jsou rozlišovány tři pilíře, které se týkají veřejných politik v EU, které vycházejí přímo z evropských smluv.

První pilíř – jsou smlouvy o ES:

- a) ESUO (Evropské společenství uhlí a oceli)
- b) EHS (Evropské hospodářské společenství)
- c) ESAE – Evropské společenství pro atomovou energii)

Veřejné politiky – v prvním pilíři: dělba mezi:

společné politiky (viz pozdější kapitoly) – oblasti, ve kterých členské státy – zcela delegovaly své pravomoci k tvorbě a výkonu politiky na orgány EU.

komunitární politiky, v jejichž rámci členské státy přenesly na supranacionální úroveň svou působnost pouze částečně.

Mezi společné politiky patří zemědělská, obchodní, dopravní a měnová politika

Do komunitární politiky – patří především:

- a) ochrana hospodářské soutěže
- b) jednotný vnitřní trh
- c) regionální politika
- d) ochrana životního prostředí
- e) školství, vzdělání
- f) sociální politika
- g) výzkum a technologický rozvoj
- h) transevropské sítě
- i) ochrana spotřebitele

- j) ochrana zdraví
- k) kultura
- l) rozvojová politika
- m) energetická politika
- n) turistika
- o) migrační politika

Druhý pilíř je upraven Smlouvou o EU a v jejím rámci je také Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU. Jejimi obecnými cíli jsou zajištění bezpečnosti členských států, ochrana společných hodnot a zájmů, ochrana nezávislosti EU, zachování míru, podpora mezinárodní spolupráce, rozvoj demokracie a právního státu, respektování lidských práv a svobod. (Halásek a Zezulková, 2004, 68).

Třetí pilíř – rovněž ve smlouvě o EU – týká se spolupráce v oblastech vnitra a justice. Spolupráce se týká v oblastech trestního procesu, policejních orgánů a soudů. Hlavními cíli politiky jsou:

„ochrana svobody, bezpečí a práv v prostoru EU

prevence rasizmu a xenofobie

boj proti organizované a neorganizované kriminalitě

boj proti terorizmu

boj proti obchodu s lidmi, drogami a zbraněmi

boj proti korupci a podvodům“ (Halásek a Zezulková 2004, 68)

### 9.2.1 JEDNOTNÝ TRH

**Jednotný trh.** Představuje vnitřní trh Evropské unie a je také prostorem pro volný pohyb zboží, sužeb, osob a kapitálu. Jednotný trh zaručuje – tzv. čtyři svobody. Završením komplexního procesu ekonomické integrace je hospodářská a měnová unie, ke kterému mohla EU přistoupit po dosažení určitého stupně vnitřní integrace.

(Obecné) stupně ekonomické integrace. Převzato (FIALA, PITROVÁ, s. 422)

Zóna volného obchodu	zrušení všech tarifních i kvantitativních obchodních omezení mezi dvěma a více státy, přičemž si každý stát zachovává vlastní celní předpisy a kvóty ve vztahu k jiným zemím.
celní unie	rozšíření zóny volného obchodu o společný celní sazebník vůči třetím zemím.

společný trh	rozšíření volného pohybu zboží o volný pohyb dalších hospodářských faktorů – osob, služeb a kapitálu, je zpravidla chráněn společnými pravidly hospodářské soutěže.
měnová unie	společný trh doplněný o společnou měnu, zahrnující jednotný měnový systém a centrální banku.
hospodářská unie	plná integrace členských států v nadnárodních orgánech odpovědných za vytváření společné hospodářské politiky včetně existence jednotného daňového systému.

### 9.2.2 VYTVÁŘENÍ SPOLEČNÉHO TRHU.

Římských smlouvách, uzavřené v roce 1957 přislíbily dosažení cíle vytvoření společného trhu. Za výchozí stupeň evropské integrace byla vládami Belgie, Lucemburska, Nizozemí, Spolkové republiky Německa, Francie a Itálie považována celní unie. Na rozdíl od jiné organizace, kterou bylo Evropské sdružení volného obchodu (EFTA) se se zakládající státy EHS nechtěly spojit pouze s vybudováním zóny volného obchodu a předpokládali hlubší formu integračních procesů, které by v rámci EHS mělo být dosaženo. Římské smlouvy explicitně stanovují, že celní unie bude dobudována nejpozději 31. 12. 1969. Celní unii se podařilo členským státům vybudovat 1. 7. 1968. Cíl vytvořit společný trh je rovněž ukotven v Římských smlouvách. „Základním nástrojem koncepce společného trhu byla společná obchodní politika.“ článek 3 Smlouvy o EHS předpokládá: „odstranění celních poplatků a kvalitativní omezení při dovozu a vývozu zboží mezi členskými státy, jakož i všech ostatních opatření s rovnocenným účinkem. b) zavedení společného celního sazebníku a společné obchodní politiky vůči třetím státům, c) zrušení překážek volného pohybu osob, služeb a kapitálu mezi členskými státy.... f) zavedení systému zajišťujícího, že soutěž na společném trhu nebude narušována... h) sblížování vnitrostátních právních řádů v rozsahu pro fungování společného trhu.“ (Fiala a Pitrová, 2009, 424). Bylo stanoveno přechodné období pro vytváření společného trhu, které mělo trvat 12-15 let. Smlouva o EHS – předpokládala, že přechodné období pro budování společného trhu skončí k 1. 1. 1970. „Počáteční vývoj skutečně odpovídal tomuto plánu. Pro jeho realizaci hovořilo i to, že Rada na návrh Komise odsouhlasila 12. května 1960 zrychlení procesu odbourávání vnitřních omezení a úpravu vnějších dovozních tarifů.“ (Fiala a Pitrová, 2005, 427).

### 9.2.3 PŘEKÁŽKY SPOLEČNÉHO TRHU

Hlavním nebezpečím pro integrační procesy představovaly ochranářské tendence domácích trhů. Smlouva o ES sice předpokládala, že budování společného trhu bude znamenat pro členské země významnou zátěž. Utváření společného trhu bylo z tohoto důvodu koncipováno jako pozvolný proces a jeho prohlubování v mnohých ohledech podléhalo dalšímu jednomyslnému odsouhlasení v Radě, ta se pak stala hlavní překážkou pro prosazení společného trhu.

## Netarifní omezení

Ochranná opatření se tak po řadu let stala hlavní překážkou na cestě k vytvoření společného trhu. „Britský ekonom Valerio Lintner a britská politoložka Sonia Mazeryová rozeznávají deset druhů netarifních omezení, která státy užívaly jako ochranu před konkurencí způsobenou volným pohybem výrobků:

1. Omezení vzniklá za účelem ochrany veřejného zájmu. Jedná se o případy, kdy stát u velkých státních zakázek upřednostňuje domácího výrobce ve snaze zajistit vládními zakázkami stabilitu vybraného odvětví. *Vhodným argumentem pro přijetí rozhodnutí o ochraně veřejného zájmu může být snaha o udržení zaměstnanosti v určitém odvětví nebo regionu. Příkladem odvětví, v nichž je uplatňování netarifního omezení motivovaného ochranou veřejného zájmu zvláště patrné, jsou telekomunikace, energetika a doprava.*
2. Ovlivňování soukromých nákupů formou různých informačních kampaní. *Příkladem může být vládní kampaň BB (Buy British) ve Velké Británii v průběhu 60. a 70. let.*
3. Ochrana domácí produkce prostřednictvím daňového zvýhodnění. *Příkladem může být situace, kdy je pomocí určení sazby spotřební daně regulována spotřeba alkoholu, resp. výše spotřeby určitých druhů alkoholických nápojů. Vhodnou volbou sazby daně může stát dosáhnout toho, že je ve spotřebě preferován národní produkt (Whisky, nebo pivo) před dovozem zahraniční produkce (např. víno). Stejně možnosti nabízí také použití různých sazeb DPH.*
4. Slučování subjektů působících v rámci daného odvětví. *Při takovém postupu, typickém pro automobilový a letecký průmysl, dochází k odstranění konkurence, rozdělení trhu a následně k úpravě ceny.*
5. Cílená státní dotace, jejíž udělení je navíc obecně považováno Smlouvou o EHS za povolenou formu podpory, která je v kompetenci členských zemí
6. Zavedení administrativních opatření při dovozu, která přechodu zboží přes hranice sice nebrání, ale nějakým způsobem ho znesnadňují. *Tento krok státních orgánů může být prováděn také povinností složit za dovážené zboží kauci, což menším obchodním subjektům prakticky znemožňuje realizovat dovoz do země.*
7. Národní kvóty pro produkci
8. Realizace diferencované politiky pomoci třetím zemím, při níž je formou dohody svázána spotřeba poskytnuté pomoci či úvěru v zemi, která pomoc poskytl.

9. Až do zavedení společné měny spadala mezi netarifní omezení také odlišná měnová politika členských zemí.
10. Nejběžnější netarifní omezení (*využíváno především u průmyslu*) je vytváření různých technických norem a standardů. *Stanovení speciálních hygienických, technických a zdravotnických norem, ať už z důvodu ochrany zdraví spotřebitele, bezpečnosti práce, nebo jiného motivu stanoveného na základě čl. 36 Smlouvy o EHS, se stalo pro členské země vhodnou záminkou, jak zabránit dovozu konkurenčních produktů a vyhradit vybraný sektor trhu pouze tuzemským výrobcům.*“ (Fiala- Pitrová, 2005, 425-426)

Dalším problémem byly četné neshody ohledně společné zemědělské politiky, které se dále promítly i do dalších oblastí, jakými byly oblasti volného trhu s průmyslovými výrobky. Komise v období konce 60. let vystupovala spíše jako pasivní aktér. Dalšími překážkami byly vleklé ekonomické problémy členských států po tzv. ropných krizích (1973 a 1979). „Z hlediska ekonomických stupňů integrace se Společenství nacházelo nad úroveň celní unie, ale díky celé řadě omezení ze strany členských států nebylo stále schopné dosáhnout společného trhu, ani řadu let po datu jeho původně plánovaného dokončení (1970). Nastala celková stagnace EHS se projevovala postupným poklesem ekonomických ukazatelů včetně objemu zahraničních investic, rostoucí konkurencí v rámci světového obchodu, kterému dominoval výrazný nárůst japonského a amerického ekonomického potenciálů, a hlubokým propadem v obchodní bilanci. Pokles obchodní výměny vedl k tomu, že období 1973 – 1984 je označováno jako tzv. euroskleróza.“ (Fiala a Pitrová, 2009, 429)

V první polovině 80. let byla Komise velmi aktivní a přišla s řadou iniciativ, které byly zaměřeny na konkurenceschopnost ES v mezinárodním obchodě, ale také na rozvoj ES v politické i institucionální oblasti. Velmi výraznou úlohu sehrála Komise pod vedením Jacquese Delorse, který po svém nástupu představil projekt na konsolidaci Společenství. Jednalo se o tzv. Bílou knihu s názvem Dokončení vnitřního trhu. Jejím hlavním autorem byl lord Atrhur Cockfield v té době působil jako evropský komisař pro obchod. Tento dokument obsahoval shrnutí dosavadních nedostatků v oblasti vzájemného obchodu. „Bylo v ní vyjmenováno celkem 289 přetrvávajících překážek, které byly roztrženy do skupin fyzických, technických a daňových omezení.“ (Fiala – Pitrová, 2005, 432)

Fyzické překážky – představovaly všechny bariéry, které existovaly při přechodu přes hranice uvnitř ES. (Jednalo se – veškerá administrativní opatření, celní prohlídky a poplatky). Bílá kniha – navrhovala odstranění fyzických bariér zrušením vnitřních hranic a tím pádem i celních formalit.

Daňové překážky – „Negativní vliv různých daňových předpisů na volný pohyb zboží navrhovala Komise řešit postupnou harmonizací spotřební daně a sazby DPH.“ Technické překážky a normy – patří zde subvence, státní podpora a přidělování veřejných zakázek.

Bílá kniha obsahovala návrh opatření na odstranění rozdílných předpisů a norem na území ES. Komise navrhla tři hlavní nástroje k překonání nejrůznějších omezení. (Fiala a Pitrová, 2005, 433)

1. „Harmonizaci předpisů, která měla vést k zavedení minimálních standardů na území Společenství.
2. Princip vzájemného uznávání výrobků na území ES, tedy jejich volný pohyb po společném trhu v případě, že splňují podmínky v jednom členském státě.
3. Stálá výměna informací mezi členskými státy za spolupráce Komise (představuje nejobecnější nástroj).

Bílá kniha rovněž stanovovala datum, kdy by projekt společného trhu měl být skutečně dobudován. Toto datum bylo stanoveno na 31. 12. 1992.“ (Fiala a Pitrová, 2005, 433)

#### **9.2.4 JEDNOTNÝ EVROPSKÝ AKT**

Komise 15. 2. 1987 publikovala dokument: *Jednotný akt: nová meta pro Evropu (Single Act: New Frontier for Europe)* – byly v něm stanoveny podmínky pro splnění cílů Jednotného evropského aktu, zásady a reformy společné zemědělské politiky a zásady financování. Přijetí JEA – dva zásadní významy. Přijetí opatření, že pokud určitá země prosadí nějaké výjimky – tyto výjimky „musí mít povahu dočasnou a na fungování společného trhu musí působit co nejméně rušivě.“ (Fiala a Pitrová, 2009, 435)

Druhý význam – došlo ke změně mechanismu hlasování. Oproti rozhodnutí učiněného v rámci tzv. Lucemburského kompromisu, JEA – zavádí, že v Radě se o otázkách vnitřního trhu bude hlasovat tzv. kvalifikovanou většinou. Ale za určitých podmínek. „konkrétně po té, co Rada vyslechne názor Hospodářského a sociálního výboru a za současného využití kooperační procedury, která zapojuje Evropský parlament do procesu rozhodování. Tento nový režim se na žádost Británie netýkal hraničních kontrol osob, práv a zájmů osob v zaměstnaneckém poměru a fiskální politiky, kde i nadále platila pro přijetí návrhů nutnost dosáhnout jednomyslnosti“ (Fiala-Pitrová, 2005, 435) V březnu 1992 – sestavila Komise pracovní skupinu pod vedením bývalého irského komisaře Petra Sutherlanda. Měla za úkol zjistit situaci v oblasti volného pohybu zboží a služeb a analyzovat možnosti předpokládaného dokončení společného trhu. Tato zpráva potvrdila existenci přetrvávajících omezení a zdůraznila rezervy v implementaci potřebných směrnic.

V prosinci 1993 – vydán další dokument (další Bílá kniha) pod názvem „Růst konkurenceschopnost a zaměstnanost: výzvy a cesty vpřed do 21. století“ Tento dokument navrhl další opatření k rozvinutí navazujících cílů, zaměřil se především na sociální politiku ES.

Současný stav – Jednotný trh není stále úplně dokončen – ani dodnes nejsou splněny všechny vytyčené cíle. „V centru pozornosti Komise je ovšem nejen celkový stav naplňování stanovení Bílé knihy z roku 1985, ale také postoje jednotlivých států k implementaci potřebné legislativy.“ (Fiala a Pitrová, 2009, 439)

Mezi země, které vykazovaly nejvyšší flexibilitu a zároveň i rychlost v implementaci legislativních opatření společného trhu, patřily Finsko, Dánsko, Švédsko. Naopak mezi státy, které byly v tomto ohledu pomalejší, představují: Řecko, Francie a Irsko. „Evaluace dokončování budování vnitřního trhu se zásadně ztížila masivním rozšířením v roce 2004. Komplikací při hodnocení je rovněž fakt, že Společenství posílilo své aktivity, pokud jde o liberalizaci některých sektorů (např. telekomunikace, poštovní služby) či v oblasti ochrany duševního vlastnictví, tedy v otázkách pro mnohé členské státy EU kontroverzních (Fiala-Pitrová, 2009, 439)

„Novým impulsem pro dobudování „prakticky fungujícího“ vnitřního trhu se proto již v roce 2000 stala tzv. Lisabonská strategie... Jejím cílem se stalo dosažení stavu, kdy EU bude „nejkonkurenceschopnější ekonomikou světa založenou na znalostech“ Lisabonská strategie rovněž přijala velké množství ekonomických, sociálních a environmentálních cílů, které byly později hodnoceny jako velmi problematické.

### 9.3 Závěr

Kapitola představila hlavní veřejné politiky EU a popsala jejich genezi a základní členění. Kapitola přiblížila subjekty a objekty evropských veřejných politik a vývoj evropských veřejných politik a zásadní dokumenty, které určují evropské veřejné politiky.

---

#### **KONTROLNÍ OTÁZKY**



1. Vyjmenujte hlavní objekty evropských veřejných politik,
2. Uveďte, jak souhrnně označujeme evropské smlouvy, které byly uzavřeny v roce 1957 a stály u zrodu založení Evropského hospodářského společenství.
3. Uveďte zakládající členy EHS
4. Uveďte oblasti, které náleží mezi tzv. komunitární politiky EU.

5. Uveďte, jak se jmenuje, která sdružuje jednotlivé členské státy na základě tzv. mezivládního principu a jejímž cílem dosažení volné zóny obchodu pro její členy.



## **ODPOVĚDI**

1) Mezi objekty evropských veřejných politik můžeme přiřadit všechny občany EU, vlády členských států, parlamenty členských zemí, kraje a obce a také veškeré organizace, které působí v Evropské unii.

2) Římské smlouvy

3) Spolková republika Německo, Francie, Itálie, Belgie, Lucembursko a Nizozemí

4) Do oblasti komunitárních politik EU patří především tyto oblasti:

patří především:

- a) ochrana hospodářské soutěže
- b) jednotný vnitřní trh
- c) regionální politika
- d) ochrana životního prostředí
- e) školství, vzdělání
- f) sociální politika
- g) výzkum a technologický rozvoj
- h) transevropské sítě
- i) ochrana spotřebitele
- j) ochrana zdraví
- k) kultura
- l) rozvojová politika
- m) energetická politika
- n) turistika
- o) migrační politika

5) Evropské sdružení volného obchodu (EFTA)



## 10 SPOLEČNÉ POLITIKY EVROPSKÉ UNIE

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Kapitola reflektuje vývoj společných politik Evropské Unie a seznamuje s jejich hlavními oblastmi.

### CÍLE KAPITOLY



- Posluchači budou seznámeni s oblastí tzv. společných politik EU

### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Klíčová slova: politologie, EU, společné politiky, evropská integrace.

## 10.1 Úvod

Tato kapitola pojednává o vývoji společných politik Evropské unie. Seznamuje s hlavními oblastmi společných politik, kterými jsou společná zemědělská politika, společná obchodní politika, společná dopravní politika a také společná zahraniční a bezpečnostní politika. U každé ze společných politik se kapitola zabývá jejich vývojem i současnou podobou.

## 10.2 Výkladová část

### 10.2.1 SPOLEČNÁ ZEMĚDĚLSKÁ POLITIKA:

Podle některých autorů „vytvoření společné zemědělské politiky (SZP) jako součásti společného trhu patří k nejkontroverznějším krokům Společenství. Na jedné straně se díky re-

alizaci SZP podařilo dosáhnout zvýšení objemu produkce potravin a Společenství se přesunulo ze skupiny dovozců potravin mezi přední světové exportéry. Současně SZP přispěla k rozvoji zemědělského sektoru a dokázala stabilizovat ekonomickou situaci venkova v členských zemích, a tak zajistit životní úroveň nemalé skupiny obyvatelstva zaměstnaného v zemědělství. Na druhé straně však SZP zatěžovala v průběhu vývoje rozpočet společenství mnohem více, než všechny ostatní aktivity... Ačkoliv se částky určené na financování zemědělství v posledních letech neustále snižují, jedná se dodnes o velmi významnou položku rozpočtu. K negativním důsledkům koncepce SZP patřil kromě finančního zatížení také rozvoj pěstitelských a chovatelských postupů, které nerespektují moderní nároky na produkci potravin, jako jsou např. vysoké standardy kvality a zdravotní nezávadnosti....“ (Fiala a Pitrová, 2009, 440).

Společná zemědělská politika měla také potenciál negativního ovlivnění oblasti některých vnějších vztahů Evropské unie. Dopady evropské společné zemědělské politiky, které znamenaly poměrně nákladnou produkci potravin. Pro export zemědělských produktů na světové trhy byla EU nucena tyto produkty dotovat, což způsobovalo napětí mezi EU a některými zeměmi či mezinárodními organizacemi, jako např. v minulosti spory s GATT, či spory mezi EU a USA či např. s Kanadou.

Společná zemědělská politika se opírá o tři hlavní zásady:

- a) společný trh pro zemědělské produkty při společných cenách. Vytvoření prostředí, kdy zemědělská produkce podléhá volnému pohybu v rámci Společenství, došlo k odstranění cel a jiných bariér ve vzájemném obchodě. Došlo k odstranění národních dotací, společná pravidla soutěže a jednotná pravidla pro tvorbu cen.
- b) zvýhodnění produkce, která má svůj původ v zemích ES před zahraniční produkcí, znamenající ochranu před dovozem ze třetích zemí. Tyto země mají nižší ceny potravin. Členské státy zavedly společný celní sazebník pro dovoz zemědělské produkce a zasazují se o podporu zásobování potravinami z domácích zdrojů.
- c) Finanční solidarita, která znamenala, že náklady na Společnou zemědělskou politiku jsou hrazeny ze společného fondu, který je součástí rozpočtu EU a do něhož přispívají všichni členové EU.

Společnou zemědělskou politiku datujeme od roku 1962. V roce 1968 byly zavedeny jednotné ceny a volný pohyb zemědělských produktů se uskutečňoval při společných a administrativně určených cenách. Zemědělský sektor EU je navíc chráněn poměrně vysokými cly vůči dovozu ze zahraničí. Realizace společné zemědělské politiky byla přenesena na orgány EU, Radu ministrů a Komisi.

Ceny zemědělských produktů nejsou na trhu EU určeny na základě tržních mechanismů. Tzv. intervenční cena je zaručená cena, pod níž nesmí klesnout tržní cena zemědělského produktu. Je tedy garantována jako minimální cena pro mnoho druhů zemědělské produkce. Pokud by došlo k poklesu tržní ceny pod tuto stanovenou úroveň, následuje intervence Evropského zemědělského záručního a orientačního fondu (představuje speciální fond EU), který provede nákupy, aby se cena udržela na zaručené úrovni. Tento postup byl v minulosti často kritizován, za to, že napomáhá financování nadprodukce. Producent, který se chce orientovat na vývoz, navíc dostává exportní dotaci, která mu umožňuje vyrovnávat se s nižšími cenami na světovém trhu. Různé formy intervence – se dotýkají přes 94 % veškeré zemědělské produkce EU.

Evropský zemědělský záruční a orientační fond – má dvě části

- a) část záruční, která tvoří hlavní část zemědělského fondu – 95 % slouží k financování dotací v případě intervenčních cen a také exportní cen
- b) část orientační – financování strukturálních změn v zemědělství a je součástí strukturálních fondů.

## 10.2.2      **SPOLEČNÁ OBCHODNÍ POLITIKA**

Praktická realizace společné obchodní politiky je plně v rukou orgánů Evropské unie. „Rada EU přijímá základní rozhodnutí o směřování a způsobu fungování společné obchodní politiky. Evropská Komise má na starosti praktickou aplikaci již dohodnutých principů společné obchodní politiky, zastupuje EU v rámci této politiky na mezinárodní úrovni a zároveň na základě mandátu od Rady EU vyjednává na mezinárodní úrovni i nové dohody týkající se společné obchodní politiky. Hlavní úloha Evropského parlamentu, mimo některé dílčí vazby na rozhodování Rady EU v rámci společné obchodní politiky spočívá v tom, že schvaluje veškeré mezinárodní závazky, které jsou dojednány prostřednictvím EK na mezinárodní úrovni.“ (Halásek a Zezulková 2004, 74).

Společná obchodní politika – realizována ve dvou směrech – autonomní a smluvní obchodní politika.

Mezi hlavní nástroje autonomní obchodní politiky patří:

- a) Společný celní sazebník – základní pilíř společné obchodní politiky – jeho prostřednictvím se na vnějších hranicích EU vytváří jednotná bariéra pro vstup zahraničního zboží na vnitřní trh EU. Obsahuje seznam druhů zboží a uvádí celní sazby, které jsou uvaleny na dovoz konkrétního zboží do EU. Podoba celního sazebníku je každoročně schvalována Radou EU.
- b) Netarifní překážky obchodu – mají nejčastěji podobu dovozního dohledu a množstevního omezení importu. EU používá v momentě, kdy je zjištěno závažné poškození určitého hospodářského odvětví v důsledku výrazného zvýšení importu ze třetích zemí.
- c) Ochrana proti nekalým obchodním praktikám – realizace se odvíjí od Nařízení Rady ministrů o ochraně proti dumpingovým a subvencovaným importům ze třetích zemí do EU. Podle tohoto nařízení může EK na žádost členské země, fyzické či právnické osoby, nebo z vlastní iniciativy uvalit provizorní antidumpingové clo na dovážené zboží a to až do výše, která vyrovná rozdíl mezi cenou, kterou vývozce nabízí na vnitřním trhu EU a cenou, kterou by požadoval na domácím trhu. Rada EU – může změnit takto zavedené clo na definitivní antidumpingové clo.
- d) Opatření v oblasti vývozu – Evropská komise reprezentuje a zastupuje členské státy na mezinárodních výstavách fórech, konferencích – jedná se o formu podpory exportu. Snaha o harmonizaci systému podpory vývozu, a to ve snaze, aby nebyla narušena soutěž mezi jednotlivými podnikatelskými subjekty uvnitř EU. (tato snaha velmi problematická.) (Převzato Halásek a Zezulková, 2004, 75)

Smluvní část společné obchodní politiky v sobě zahrnuje všechny smluvní závazky EU ve vztahu k ostatním nečlenským státům v oblasti obchodu a hospodářské spolupráce. Tyto smluvní závazky mohou mít obecně charakter dohod se třetími zeměmi nebo jejich seskupeními.

Kategorie obchodních vztahů.

EU má v současnosti vytvořenou velmi intenzivní síť ekonomických vztahů (viz Fiala a Pitrová, 2009, 485)

- a) „Dohody o celní unii s Tureckem, Maltou a Kypr
- b) Dohody o volném obchodu s jednotlivými členy EFTA

- c) Evropské dohody se zeměmi střední a východní Evropy
- d) Smlouvy z Lomé a preferenční dohody se zeměmi Středozeří
- e) Řada nepreferenčních obchodních a ekonomických dohod o spolupráci (např. se zeměmi Latinské Ameriky a Asie)
- f) Speciální sektorové dohody (například s vývozci oděvů a textilu se zemí třetího světa pro zajištění jejich přístupu na trh Společenství.“

### 10.2.3 **SPOLEČNÁ DOPRAVNÍ POLITIKA**

Dopravní politika je rovněž chápána jako nedílná součást společného trhu. Ve smlouvě o EHS z roku 1957 jsou zmíněny její cíle a základní nástroje. Přestože byla pojmána jako jedna z nejzásadnějších a patří k jedněm z nejstarších aktivit společenství, zůstala tato politika až do přibližně 80. let 20. století na okraji zájmu a mnohé z jejích záměrů nebylo realizováno.

Důležitá z několika důvodů

- A) Ekonomická integrace vyžaduje spolehlivé fungování dopravy. Tento sektor je dnes klíčovým odvětvím
- B) Doprava napomáhá volnému pohybu zboží a osob, což je základní předpoklad jednotného vnitřního trhu.
- C) Dopravní sektor – značná část veřejných investic v EU. A jeho fungování – ovlivňuje další ekonomické sektory. Citelné jsou přitom dopady na regionální rozvoj, životní prostředí, atd.

Posílení významu společné dopravní politiky znamenalo až přijetí Jednotného evropského aktu. Dále byl její význam posílen přijetím Maastrichtské smlouvy, která mj. zavedla kategorii transevropské sítě, která je pojmána jak infrastruktura v oblasti dopravní, telekomunikační a energetické, jimiž mají být propojeny jednotlivé sítě na národních úrovních členských států EU.

Cíle transevropských sítí:

- a) přispět k sociální a ekonomické soudržnosti bohatších a méně vyspělých regionů EU. Komunikace mezi centrálními a periferními oblastmi – by měla urychlit ekonomický vývoj a snížení ekonomických rozdílů

- b) Snaha o stanovení priorit při rozvíjení infrastruktury. Snaha zvýhodnit odlehlejší a méně vyspělé regiony EU.
- c) Upevnění konkurenceschopnosti zemí EU – snaha vytvořit nové trhy a nové pracovní příležitosti
- d) vytvoření spojení EU s přidruženými zeměmi. (viz Halásek a Zezulková, 2004, 77).

#### **10.2.4      SPOLEČNÁ ZAHRANIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKA.**

Společná zahraniční a bezpečnostní politika byla založena až Smlouvou o EU, tedy Maastrichtskou smlouvou. Je explicitně zmíněna i v preambuli Smlouvy o EU a v několika článcích. V preambuli je uvedeno rozhodnutí členských zemí „uskutečňovat společnou zahraniční a bezpečnostní politiku včetně eventuální tvorby společné obranné politiky, která by mohla vést ke společné obraně a posilovat tak evropskou identitu a nezávislost a to v zájmu podpory míru, bezpečnosti a pokroku v Evropě a ve světě.“ (Fiala a Pitrová, 2009, 590). Provádění této politiky je zajišťováno předsednictvem Rady EU. Předsednická země přitom odpovídá za provádění rozhodnutí v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a zároveň reprezentuje EU v zahraničněpolitických otázkách. S předsednickou zemí spolupracuje Vysoký představitel pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU. V zájmu určité kontinuity existuje tzv. Trojka, kterou utváří představitelé předsednické země, dále představitelé státu, který předsedal EU před současnou zemí, a dále jsou členy trojky zástupci země, která předsednictví EU převezme po současném předsedajícím členském státu EU. Pro realizaci společné zahraniční a bezpečnostní politiky existuje velmi široké spektrum nástrojů. Základním způsobem práce je vedení konzultací, vzájemná informovanost členských zemí a spolupráce diplomatických a konzulárních zastoupení, včetně misí u mezinárodních organizací a zastoupení Komise. Mimo tyto prostředky jsou ve smlouvě definovány další dva nástroje – 1) tzv. společný postoj a společná akce. Základní koncept společného postoje vychází z předpokladu, že Rada EU přijímá postoj, kdykoliv to považuje za nutné a členské země následně zajistí soulad své politiky s těmito postoji. 2) Společné akce jsou přijímány na úrovni Rady ministrů na základě obecných doporučení evropské rady. V případě rozhodnutí o zahájení společné akce musí mít velice přesně stanoveny cíle, prostředky, předpokládanou dobu trvání a musí být obsaženy další konkrétní podmínky. Ve smlouvách přitom není blíže specifikována forma a obsah společných akcí. Je pouze stanoveno, že jsou prováděny v případech důležitých společných zájmů společenství. Oba tyto nástroje představují závazky pro členské státy pro provádění vlastní zahraniční politiky jednotlivých členských zemí, pro zajištění souladnosti evropské zahraniční a bezpečnostní politiky a podobnými politikami, realizovanými členskými zeměmi. (Fiala a Pitrová, 2009, 608).

### 10.3 Závěr

Kapitola pojednává o vývoji společných politik EU. Charakterizovány jsou především společná zemědělská, obchodní, dopravní a zahraniční a bezpečnostní politika, základní podoba těchto politik, jejich vývoj a jednotlivé smlouvy, které jejich podobu upravují.

---

#### **KONTROLNÍ OTÁZKY**



1. Jaké jsou společné politiky EU?
2. Vysvětlete význam společné zemědělské politiky EU.
3. Uveďte na jaké části je členěn Evropský zemědělský fond.
4. Uveďte základní nástroje Společné zahraniční a bezpečnostní politiky
5. Vysvětlete pojem Společná akce v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky



## ODPOVĚDI

- 1) Společná zemědělská politika, společná obchodní politika, společná dopravní politika a společná zahraniční a bezpečnostní politika.
- 2) Dodnes se jedná o jednu z nejnákladnějších politik současné EU. Mezi její úspěchy patří i skutečnost, že se díky realizaci společné zemědělské politiky podařilo dosáhnout zvýšení objemu produkce potravin a Společenství se přesunulo ze skupiny dovozců potravin mezi přední světové exportéry. Současná společná zemědělská politika přispěla k rozvoji zemědělského sektoru a dokázala stabilizovat ekonomickou situaci venkova v členských zemích, a tak zajistit životní úroveň nemalé skupiny obyvatelstva zaměstnaného v zemědělství. Na druhé straně však SZP zatěžovala v průběhu vývoje rozpočet společenství mnohem více, než všechny ostatní aktivit.
- 3) část záruční a část orientační
- 4) Společný postoj a společná akce
- 5) Společné akce jsou přijímány na úrovni Rady ministrů na základě obecných doporučení evropské rady. V případě rozhodnutí o zahájení společné akce musí mít velice přesně stanoveny cíle, prostředky, předpokládanou dobu trvání a musí být obsaženy další konkrétní podmínky. Ve smlouvách přitom není blíže specifikována forma a obsah společných akcí. Je pouze stanoveno, že jsou prováděny v případech důležitých společných zájmů společenství.



## 11 IMPLEMENTACE VEŘEJNÝCH POLITIK

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Kapitola seznamuje posluchače kurzu s problematikou implementace veřejných politik. Nejprve je vysvětlen pojem v obecné rovině. Následně jsou přiblíženy hlavní normativní modely veřejné politiky. Kapitola vysvětluje základní problémy implementace veřejných politik ve společnosti a potom uvádí hlavní fáze realizace veřejných politik.

### CÍLE KAPITOLY



- Posluchači budou seznámeni s procesem a hlavními fázemi implementace veřejných politik.

### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Klíčová slova: veřejné politiky, implementace veřejných politik, veřejná správa

### 11.1 Úvod

Tato kapitola pojednává o přístupech k implementaci veřejných politik. Pojem implementace veřejných politik můžeme popsat jako jejich uskutečňování. Implementace zahrnuje činnosti, které souvisí s realizací cílů veřejné politiky, které byly nejprve zformulovány, koncipovány, uskutečňovány, došlo ke stanovení způsobů realizace této politiky a výběru vhodných nástrojů. Následně byla hodnocena míra dosažení stanovených cílů. Existují čtyři normativní modely veřejné politiky

### 11.2 Výkladová část

#### Základní normativní modely veřejných politik

- A) „autoritativní model – je charakterizován využíváním nástrojů, mezi něž patří direktivní řízení, hierarchie, kontrola, plánování a odpovědnost.
- B) participativní model – tento model se orientuje na využití nepřímých nástrojů řízení, předpokládá spontánnost, schopnost učení, vyjednávání a spolupráci. Tento model také předpokládá určitou míru důvěry mezi jednotlivými aktéry.
- C) model koalic aktérů – model předpokládá existenci plurality aktérů, při uskutečňování veřejné politiky. Tito aktéři společně komunikují, vedou jednání, a uzavírají kompromisy. Tento model také předpokládá existenci společného souboru ústředních hodnot, na němž se všichni aktéři shodují a prosazují do jisté míry společné cíle.
- D) model nikdy nekončícího procesu učení – je založen na předpokladu, že realizátoři politiky, pro to, aby mohli dospět k nejlepšímu možnému řešení, optimalizují strukturu jednotlivých cílů a upravují soubor realizačních technik.“ (Potůček a kol., 2005, 50).

### **11.2.1 ZÁKLADNÍ PROBLÉMY IMPLEMENTACE POLITIK VE SPOLEČNOSTI:**

Při implementaci politik v rámci politického procesu dochází k některým problémům, které ztěžují dosažení výsledku zamýšlené veřejné politiky. Martin Potůček a kol. poukazují na tyto hlavní problémy (Potůček a kol, 2005, 50-51., Dále Halásek a Zezulková 2004, 11):

- autonomnost společenského vývoje proti snahám ovlivnit jej nějakým způsobem. Společenských vývoj je sice ovlivnitelný, ale jen s obtížemi můžeme hovořit o jeho říditelnosti.
- velmi obtížná míra ovlivnitelnosti
- značná setrvačnost hodnotových orientací a chování lidí a institucí
- žádná politika není realizována izolovaně. Spolu s ní je realizováno velké množství dalších politik. tato situace bývá někdy ilustrována jako souběžnost politik a sil jejich aktérů s pro ni typickými vzájemnými prolínáními, střety, souzněními, nechtěnými důsledky...
- problém obtížné předvídatelnosti budoucího vývoje a omezená možnost předem se na nastalou situaci připravit.
- problém simulace politik.

- implementaci může překazit nebo zdiskreditovat negativní vliv na oblast či zájem, který nebyl předvídan.

### 11.2.2 FÁZE UPLATŇOVÁNÍ VEŘEJNÝCH POLITIK

a) **Identifikace** – představuje zjištění společenského problému, rozvojové funkce společnosti, státu, či negativních důsledků trhu. Na zjišťování existence veřejného zájmu se podílejí všichni aktéři veřejné politiky. Velmi silnou úlohu u obzvláště nepřehledných veřejných zájmů sehrává vědecká analýza. Identifikace vyžaduje tyto postupy

- analýza situace společnosti
- monitorování a hodnocení společenských problémů (jejich důsledků příčin, podmínek, nositelů i poškozených)
- informační dialog a participace občanů a nezávislých organizací, médií, samospráv atd.
- zachycení, zhodnocení a využití zpětné vazby informací o řešení podobného veřejného zájmu v minulém období, nebo zkušeností ze zahraničí

#### b) Formulace a prezentace veřejného zájmu

Pokud není veřejný zájem formulován – stává se předmětem diskuse a vyjednávání a rozhodování ve veřejné politice. Formulace se zpravidla zdůvodňuje souvislostmi vývoje společnosti, podstatných sociálních skupin, vazbou na základní cíle společnosti a státu. Součástí formulace je také poukaz na zdroje a prostředky nezbytné pro realizaci požadovaného veřejného zájmu. Formulace veřejného zájmu mohou být poskytovány i jednotlivci, organizacemi, politickými stranami, expertními skupinami, univerzitami, nebo skupinou občanů.

Formulace a prezentace veřejného zájmu obsahuje

- hodnotu a kritické potřeby, jež mají být naplněny a sociální problémy, jež je nutno řešit
- společensky situační a vývojové souvislosti a efekty řešení, případně zanedbání tohoto veřejného zájmu
- adresáty prosazení veřejného zájmu a oblast veřejnosti či podstatnou její část, již na uplatnění veřejného zájmu především záleží.
- způsob a vhodný prostředek prezentace, zveřejnění, aby uvedl do pohybu aktéry veřejné politiky

**c) Rozhodování o uznání veřejného zájmu**

Když formulace a prezentace veřejného zájmu vyvolá dialog, začíná proces uznávání či odmítání daného veřejného zájmu. Má-li se veřejný zájem stát programovým cílem veřejné politiky, musí být rozhodovacími orgány uznán jako společensky významný a reálně řešitelný.

Předmětem rozhodování o uznání veřejného zájmu jako programu veřejné politiky je:

- volba priorit mezi různými veřejnými zájmy.
- Legislativní a normativní uznání veřejného zájmu se odehrává mezi vládou a parlamentem. Konkretizace a realizace se uskutečňuje v dalších institucích veřejné politiky, které pro vládu a parlament vypracovávají vyhlášky, analýzy a mnohdy i novelizační návrhy.
- O uznání veřejného zájmu se může rozhodovat také v nestátních institucích, např. v regionálních, místních a jiných občanských samosprávách. Mnohdy – politické strany, zájmové skupiny, odbory, profesní komory, občanská hnutí – uznají za veřejný zájem problém, který státní orgány neuznaly. Potom – se pokouší prosadit své zájmy.
- Součástí je také zisk podpory veřejnosti

**d) realizace veřejného zájmu**

Rozhodnutí o uznání veřejného zájmu a jeho vyjádření v zákonech, podzákonných normách a dalších závazných dokumentech. Instituce státní správy zabezpečují uplatnění veřejného zájmu především:

- vypracováním programů jeho realizace, včetně přípravy podzákonných norem (vyhlášek, pravidel, organizačních a administrativních opatření).
- analýzou a mobilizací zdrojů a prostředků jeho řešení, přičemž vstupují do kontaktu s dalšími partnery, aktéry veřejné politiky, např. kooperují s jinými ministerstvy, vědeckými institucemi, profesními organizacemi, odbory, představiteli samospráv, iniciativními občany
- organizují a administrativně i informačně zabezpečují a průběžně vyhodnocují plnění opatření, jež uvádějí do praxe společnosti uplatnění daného veřejného zájmu.

- zabezpečují zpětnou vazbu a komunikaci a informaci politických rozhodovatelů a také veřejnosti případně dalších aktérů veřejné politiky, hodnotí tyto informace a navrhují další opatření, naráží-li realizace veřejného zájmu na překážky, či dosavadní postupy jeho uplatnění nebyly dostatečně účinné
- také ostatní složky veřejné správy mohou postupovat podobným způsobem a participovat na uplatnění veřejného zájmu, nemají však k dispozici mocenské prostředky, proto zpravidla pracují metodami založenými na dobrovolné participaci občanů a nezávislých organizací.

Pojem implementace veřejných politik můžeme popsat jako jejich uskutečňování. Implementace zahrnuje činnosti, které souvisí s realizací cílů veřejné politiky, které byly nejprve zformulovány, koncipovány, uskutečňovány, došlo ke stanovení způsobů realizace této politiky a výběru vhodných nástrojů. Následně byla hodnocena míra dosažení stanovených cílů. Kapitola přibližuje hlavní normativní modely veřejné politiky a vysvětluje základní problémy implementace veřejných politik ve společnosti a potom uvádí hlavní fáze realizace veřejných politik.

---

### **KONTROLNÍ OTÁZKY**



1. Uveďte základní normativní modely veřejných politik.
2. Vyjmenujte hlavní fáze implementace veřejných politik.
3. Vysvětlete pojem identifikace veřejného zájmu
4. Uveďte postupy, které jsou součástí identifikace veřejného zájmu.
5. Vysvětlete pojem formulace veřejného zájmu.



## ODPOVĚDI

1) autoritativní model, participativní model, model koalic aktérů, model nikdy nekončícího procesu učení

2) a) identifikace, b) formulace a prezentace veřejného zájmu c) rozhodování o uznání veřejného zájmu d) realizace veřejného zájmu

3) Představuje zjištění společenského problému, rozvojové funkce společnosti, sátu, či negativních důsledků trhu. Na zjišťování existence veřejného zájmu se podílejí všichni aktéři veřejné politiky. Velmi silnou úlohu u obzvláště nepřehledných veřejných zájmů sehrává vědecká analýza.

4) Identifikace vyžaduje tyto postupy

- analýza situace společnosti
- monitorování a hodnocení společenských problémů (jejich důsledků příčin, podmínek, nositelů i poškozených)
- informační dialog a participace občanů a nezávislých organizací, médií, samospráv atd.
- zachycení, zhodnocení a využití zpětné vazby informací o řešení podobného veřejného zájmu v minulém období, nebo zkušeností ze zahraničí

5) Pokud není veřejný zájem formulován – stává se předmětem diskuse a vyjednávání a rozhodování ve veřejné politice. Formulace se zpravidla zdůvodňuje souvislostmi vývoje společnosti, podstatných sociálních skupin, vazbou na základní cíle společnosti a státu. Součástí formulace je také poukaz na zdroje a prostředky nezbytné pro realizaci požadovaného veřejného zájmu. Formulace veřejného zájmu mohou být poskytovány i jednotlivci, organizacemi, politickými stranami, expertními skupinami, univerzitami, nebo skupinou občanů.

## KONTROLNÍ OTÁZKY



1. Je veřejná politika „mladou“ vědní disciplínou?
2. Stručně charakterizujte vývoj veřejných politik v České republice po roce 1989. Uveďte hlavní časová období.
3. Stručně charakterizujte období vývoje veřejných politik v Československu mezi lety 1989 a 1992.
4. Stručně charakterizujte období vývoje veřejných politik v České republice po roce 2004.
5. Určete, která témata výzkumu má veřejná politika totožná se sociologií?
6. Určete, která témata jsou společná pro studium veřejné politiky a veřejné správy?
7. Stručně definujte vztah mezi veřejnou politikou a právem
8. Které dimenze politiky jsou pro veřejnou politiku určující?
9. Stručně vysvětlete tzv. „užší“ pojetí veřejné politiky
10. Stručně vysvětlete tzv. „širší“ pojetí veřejné politiky
11. Vysvětlete tzv. dimenzi „Polity“
12. Jak můžeme v obecné rovině definovat „veřejný zájem“?
13. Vysvětlete pojem reaktivní veřejná politika
14. Vysvětlete pojem „paternalistická politika“
15. Uveďte, co znamená zkratka QUANGO's, vysvětlete tento pojem.
16. Vysvětlete pojem Iron triangle.
17. Charakterizujte model korporativizmu
18. Uveďte, dva hlavní (obecné) typy zájmových skupin
19. Stručně vysvětlete pojem koncept tvorby sítě politik
20. Vysvětlete pojem „lobbying“.
21. Vyjmenujte hlavní přístupy, které jsou využívány při studiu veřejných politik
22. Charakterizujte teorii sociální konstrukce cílové skupiny
23. Vysvětlete hlavní aspekty teorie přerušované rovnováhy.
24. Vysvětlete rozdíl v zaměření veřejné politiky a politické vědy?
25. Vysvětlete pojem „neoliberalizmus“.
26. Vysvětlete pojem „utilitarizmus“.
27. Stručně charakterizujte pojem „politický režim“ a uveďte hlavní oblasti, jež politický režim zahrnuje.
28. Jakými atributy se vyznačuje moderní stát?

29. Uveďte, jak definuje stát Max Weber.
30. Vysvětlete pojem vnitřní suverenity státu.
31. Čím se vyznačuje princip nazývaný „*good governance*“?
32. Definujte aktéry lokálních veřejných politik.
33. Charakterizuje evropská „rozhodnutí“, uveďte, na jaké subjekty se mohou vztahovat.
34. Uveďte, jaký právní charakter mají evropská stanoviska a doporučení.
35. Uveďte, kdo jsou subjekty globální veřejné politiky
36. Vyjmenujte hlavní objekty evropských veřejných politik,
37. Uveďte, jak souhrnně označujeme evropské smlouvy, které byly uzavřeny v roce 1957 a stály u zrodu založení Evropského hospodářského společenství.
38. Uveďte zakládající členy EHS
39. Uveďte oblasti, které náleží mezi tzv. komunitární politiky EU.
40. Uveďte, jak se jmenuje, která sdružuje jednotlivé členské státy na základě tzv. mezivládního principu a jejímž cílem dosažení volné zóny obchodu pro její členy.
41. Jaké jsou společné politiky EU?
42. Vysvětlete význam společné zemědělské politiky EU.
43. Uveďte na jaké části je členěn Evropský zemědělský fond.
44. Uveďte základní nástroje Společné zahraniční a bezpečnostní politiky
45. Vysvětlete pojem Společná akce v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky
46. Uveďte základní normativní modely veřejných politik.
47. Vyjmenujte hlavní fáze implementace veřejných politik.
48. Vysvětlete pojem identifikace veřejného zájmu
49. Uveďte postupy, které jsou součástí identifikace veřejného zájmu.
50. Vysvětlete pojem formulace veřejného zájmu.



**ODPOVĚDI**



1. Ano
2. Hlavní období realizace veřejných politik v ČR po roce 1989 jsou následující:
  - a) období přechodu 1989 – 1992, v němž byly uskutečněny základní prvky politické, ekonomické a sociální transformace.
  - b) 1992-1997, jako pokračování transformačních procesů. Toto období je doprovázeno značnými obtížemi, které vycházely z nedostatečného všeobecného konsenzu.
  - c) 1998-2004, toto období může být chápáno jako hlavní fáze europeizace. V tomto období docházelo ke sladování českých veřejných politik s evropskými.
  - d) od roku 2004 do současnosti. Toto období je obdobím již plného členství České republiky v Evropské Unii. V tomto období dochází k plné interakci českých politik s evropskými.
3. můžeme jej označit za období přechodu, v němž byly uskutečněny základní prvky politické, ekonomické a sociální transformace.
4. Toto období je obdobím již plného členství České republiky v Evropské Unii. V tomto období dochází k plné interakci českých politik s evropskými.
5. obě usilují o porozumění společnosti jako celku, zkoumají fenomény, které sou třídě sociální struktura, sociální status, sociální problémy, sociální zájmy
6. Role byrokracie ve formování politiky a v implementaci rozhodnutí.
7. S právními vědami při výzkumu veřejných politik je právo chápáno jako regulační rámec. Důležitá pro veřejné politiky zejména oblast veřejného práva.
8. Důležitá je zejména dimenze policy, která představuje hlavní výstupy z politiky (dimenze politics).
9. Užší pojetí veřejné politiky – se zaměřuje jen na některý z aspektů veřejné politiky, tj. politika životního prostředí, regionální politika, municipální politika, politika jednotlivých odvětví či organizací veřejného sektoru, např. zdravotní politika, vzdělávací politika, kulturní politika atp.
10. Širší pojetí veřejné politiky – analyzuje formování veřejného zájmu (součástí veřejné politiky je pak i bezpečnostní politika, zahraniční politika, sociální politika atd.).
11. Jedná se o dimenzi, kterou označujeme politický řád, pro nějž je typický normativní charakter. Jedná se o oblast, v níž působí nejzásadnější politické ideologie i ideje,

z nichž vyplývá pevný institucionální řád politických systémů. Jedná se o oblast, v níž jsou trvale definována určována „pravidla hry“.

12. Veřejný zájem ve velmi obecné rovně v demokratických společnostech vyjadřuje především „*to, co si přeje většina.*“ V praxi je jeho určení výsledkem komplikovanějších procesů. V obecné rovině platí, že veřejný zájem každé společnosti a každého státního celku je často zmiňován a formulován v nejzákladnějších a nejobecnějších dokumentech, za které můžeme považovat ústavy, zákony. Veřejné zájmy lze členit do segmentů (např. ekonomický, politický, kulturní, sociální, civilizační, ekologický) a tyto segmenty se stávají předmětem speciálních částí veřejné politiky (hospodářská, kulturní, sociální, ekologická vzdělávací, dopravní atd).
13. Reaktivní veřejná politika reaguje v situacích, až když je veřejný zájem reálně ohrožen.
14. Paternalistická veřejná politika prosazuje uznaný veřejný zájem (v případě, že jde o veřejnou politiku autoritářského státu, je větší riziko, že půjde o prosazování toho, co se za veřejný zájem pouze vydává) často bez ohledu na možnou újmu individuálních zájmů nebo na změněnou (měnící se nebo diferencující se) povahu lidských potřeb apod.
15. Jedná se o Quasi Non-governmental Organisations (Kvazi nevládní organizace), jsou sice formálně nevládní nezávislé instituce, které však v mnoha ohledech závisí na politice vlády.
16. Charakteristickým znakem sítě Iron triangles – kompatibilní cíle všech tří skupin participantů bez ohledu na to, zda se jedná o soukromé aktéry, či aktéry reprezentující veřejné zájmy. Jejich aktivity se vzájemně doplňují, podporují, a proto jsou vesměs považovány za efektivnější v ekonomickém i politickém smyslu.
17. Korporativizmus můžeme obecně charakterizovat jako takové uspořádání, v němž se 1) na politickém rozhodování podílí pouze omezený počet svazů 2) jsou vnitřně hierarchicky strukturované a 3) jejichž členové jsou organizováni, dále jsou svazem 4) funkčně diferencovány a 5) nejednají oproti jiným svazům soutěživě. K tomu jsou 6) uznávány ze strany státu a 7) jsou vybaveny pro kontroly svazového vedení a 8) artikulaci zájmů s 9) monopolem reprezentace.
18. (politické) zájmové skupiny (interest groups) a nátlakové skupiny (pressure groups).

19. Koncept sítě tvorby politik – (policy networks) – se snaží analyzovat a pochopit tvorbu veřejné politiky jako sféru otevřeného politického prostoru, v němž probíhají různorodé a proměnlivé interakce mezi volně spjatými skupinami aktérů. Akcentování nehierarchického pojetí procesu interakcí umožňuje tomuto alternativnímu „mikro“ pohledu vnímat tvorbu politik jako proměnlivou síť vztahů mezi těmi, kdo z nejrůznějších motivů zasahují, utvářejí a ovlivňují veřejnou politiku (policy), a to jednak jako proces, a jednak jako produkt. Zřejmým odrazem tohoto analytického pohledu je zavedení pojmu politické sítě vymezeného jako sítě, v nichž se realizuje tvorba politik.
20. Lobbying můžeme charakterizovat jako „prosazování zájmů zájmových skupin do výstupů procesu tvorby politiky, zejména jejich informační přímé i nepřímé, vstupování do jakékoli fáze či segmentu tohoto procesu. V tomto smyslu lze považovat lobbying za legitimní součást pluralitního konceptu demokracie. Vlastní jádro lobbingových aktivit se koncentruje v informačních tocích, jimiž jsou promítány zájmy skupin ve veřejné politice.
21. Institucionální racionální volba, Teorie advokačních koalic, Teorie sociální konstrukce cílových skupin, Teorie sítí veřejných politik, Teorie přerušené rovnováhy, Teorie tří proudů.
22. Klíčovým prvkem této teorie představují čtyři ideální typy cílových skupin, kterými jsou: a) zvýhodněná – politicky silná a pozitivně vnímaná skupina, b) soupeřící - politicky silná, ale negativně vnímaná skupina, c) závislá – politicky slabá a pozitivně vnímaná skupina a d) deviantní – politicky slabá a negativně vnímaná skupina. Dynamický model sleduje, jakým způsobem zastánci jednotlivých skupin strategicky působí na změně negativního vnímání „své“ skupiny či na udržení pozitivního vnímání „své skupiny a také, jakým způsobem sledují své cíle v oblasti veřejných politik. Politický proces je přitom vnímán tímto proudem jako arénu, v níž dochází k soupeření různých vnímání, a v jejímž rámci se aktéři snaží získat, či obhájit výhodu pro svou skupinu.
23. Tento přístup vychází z předpokladu, že v politickém procesu dochází k pravidelnému střídání delších období stability a změn, které jsou někdy vystřídány kratšími obdobími zásadních změn v politice. Teorie přerušované rovnováhy usiluje o vysvětlení zákonitostí obou období v procesech tvorby veřejných politik.
24. Primární rozdíl spočívá ve skutečnosti, že v centru pozornosti politické vědy je primárně výkon politiky, kterou můžeme specifikovat jako specializované, dělbu

práce profesionalizované lidské činnosti, bezprostředně vázané na reprezentaci a střet diferencovaných zájmů a boj o moc. Veřejná politika naproti tomu neanalyzuje tolik obecné politické podmínky vzniku, existence a přežití takových sociálních útvarů. Zajímá se spíše o sociálně politický proces vedoucí k uspokojování konkrétních potřeb příslušníků těchto společenství, které nemůže být zprostředkováno výlučně soukromým sektorem.

25. Neoliberalismus je založen na předpokladu, že úplná volnost působení tržních mechanismů nejlepším způsobem jak dosahovat blaha sociálního celku. Samotná regulační síla trhu může přivést společnost k žádoucímu rozkvětu. Jedině trh je totiž schopen zabezpečit ekonomickou efektivnost. Stát přitom často brání v rozvoji jednotlivce, činí lidi nesvobodnými a je potřeba limitovat jeho funkce na nezbytné minimum.
26. Utilitarismus poukazuje na hlavní cíl, kterým je zajištění maximálního blaha pro maximální možný počet lidí. Jedná se o celkové, společenské veřejné blaho je součtem užitek všech příslušníků daného společenství.
27. Režim v politologii představuje hodnotově neutrální pojem a je používán k pojmenování aspektu politického systému. Politický režim je považován za normativní subsystém politického systému. V nejširším chápání obsahuje všechny hodnoty a systémové principy, strukturu autorit, formální i neformální pravidla politické hry a z nich vyplývající závislosti mezi subjekty politiky.
28. Teritorium, obyvatelstvo, vnitřní a vnější suverenita
29. Stát charakterizuje jako lidské společenství, které si na určitém území nárokuje pro sebe monopol legitimního fyzického násilí.
30. Vnitřní suverenitou neboli také efektivní vládou se rozumí konstitučně nezávislá vláda schopná efektivně kontrolovat své teritorium a obyvatelstvo ve své jurisdikci.
31. Princip good governance představuje koncept dobré správy. Tento koncept je založen na procesu vládnutí a jeho následné kontrole, přičemž v rámci procesu je zajištěn předpoklad výraznější participace občanů. Pro to, aby veřejná správa vůbec mohla dostát svým úkolům, musí být odpovědně řízena.
32. Mezi aktéry lokálních veřejných politik řadíme: zastupitelstvo obce, radu, starostu i občany obce. Do této kategorie řadíme také občanská sdružení, nadace obecně prospěšné společnosti, církve, politické strany a jiné organizace, které působí na území dané obce.

33. Rozhodnutí – přijímána orgány EU jsou rovněž závaznými právními akty, vztahují se však pouze na ty členské státy, firmy nebo jednotlivce, jimž jsou adresována.
34. Stanoviska a doporučení nejsou právně závazná. Nemají tedy právní, ale pouze politickou váhu.
35. Subjekty globální veřejné politiky jsou mezinárodní organizace, mezivládní organizace, hybridní nebo nestátní organizace, které patří do neziskového sektoru (jako např. Amnesty International).
36. Mezi objekty evropských veřejných politik můžeme přiřadit všechny občany EU, vlády členských států, parlamenty členských zemí, kraje a obce a také veškeré organizace, které působí v Evropské unii.
37. Římské smlouvy
38. Spolková republika Německo, Francie, Itálie, Belgie, Lucembursko a Nizozemí
39. Do oblasti komunitárních politik EU patří především tyto oblasti:  
  
Ochrana hospodářské soutěže, jednotný vnitřní trh, regionální politika, ochrana životního prostředí, školství, vzdělání, sociální politika, výzkum a technologický rozvoj, transevropské sítě, ochrana spotřebitele, ochrana zdraví, kultura, rozvojová politika, energetická politika, turistika, migrační politika
40. Evropské sdružení volného obchodu (EFTA)
41. Společná zemědělská politika, společná obchodní politika, společná dopravní politika a společná zahraniční a bezpečnostní politika.
42. Dodnes se jedná o jednu z nejnákladnějších politik současné EU. Mezi její úspěchy patří i skutečnost, že se díky realizaci společné zemědělské politiky podařilo dosáhnout zvýšení objemu produkce potravin a Společenství se přesunulo ze skupiny dovozců potravin mezi přední světové exportéry. Současná společná zemědělská politika přispěla k rozvoji zemědělského sektoru a dokázala stabilizovat ekonomickou situaci venkova v členských zemích, a tak zajistit životní úroveň nemalé skupiny obyvatelstva zaměstnaného v zemědělství. Na druhé straně však SZP zatěžovala v průběhu vývoje rozpočet společenství mnohem více, než všechny ostatní aktivity.

43. část záruční a část orientační
44. Společný postoj a společná akce
45. Společné akce jsou přijímány na úrovni Rady ministrů na základě obecných doporučení evropské rady. V případě rozhodnutí o zahájení společné akce musí mít ve-lice přesně stanoveny cíle, prostředky, předpokládanou dobu trvání a musí být ob-saženy další konkrétní podmínky. Ve smlouvách přitom není blíže specifikována forma a obsah společných akcí. Je pouze stanoveno, že jsou prováděny v případech důležitých společných zájmů společenství.
46. autoritativní model, participativní model, model koalic aktérů, model nikdy nekon-čícího procesu učení
47. a) identifikace, b) formulace a prezentace veřejného zájmu c) rozhodování o uznání veřejného zájmu d) realizace veřejného zájmu
48. Představuje zjištění společenského problému, rozvojové funkce společnosti, sátu, či negativních důsledků trhu. Na zjišťování existence veřejného zájmu se podílejí všichni aktéři veřejné politiky. Velmi silnou úlohu u obzvláště nepřehledných ve-řejných zájmů sehrává vědecká analýza.
49. Identifikace vyžaduje tyto postupy: analýza situace společnosti, monitorování a hodnocení společenských problémů (jejich důsledků příčin, podmínek, nositelů i poškozených), informační dialog a participace občanů a nezávislých organizací, médií, samospráv atd., zachycení, zhodnocení a využití zpětné vazby informací o řešení podobného veřejného zájmu v minulém období, nebo zkušeností ze zahraničí
50. Pokud není veřejný zájem formulován – stává se předmětem diskuse a vyjednávání a rozhodování ve veřejné politice. Formulace se zpravidla zdůvodňuje souvislostmi vývoje společnosti, podstatných sociálních skupin, vazbou na základní cíle společ-nosti a státu. Součástí formulace je také poukaz na zdroje a prostředky nezbytné pro realizaci požadovaného veřejného zájmu. Formulace veřejného zájmu mohou být poskytovány i jednotlivci, organizacemi, politickými stranami, expertními skupi-nami, univerzitami, nebo skupinou občanů.

## LITERATURA

BALÍK, Stanislav – CÍSAŘ, Ondřej – FIALA, Petr a kol.: *Veřejné politiky v České republice v letech 1989-2009*. Brno 2010.

CABADA, Ladislav - KUBÁT, Michal a kol.: *Úvod do studia politické vědy*. Praha 2004.

CABADA, Ladislav – CHARVÁT, Jakub – STULÍK, Ondřej: *Současná komparativní politologie. Klíčové koncepty*. Plzeň-Praha 2015.

DOČEKALOVÁ, Pavla - ŠVEC, Kamil: *Úvod do politologie*. Praha 2010.

FIALA, Petr a PITROVÁ, Markéta: *Evropská unie*. Brno 2009.

FILIP, Jan a SVATONĚ, Jan: *Státověda*. Praha 2011.

HALÁSEK, Dušan a ZEZULKOVÁ, Lenka: *Veřejná politika*. Ostrava 2004.

HENDRYCH, Dušan: *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha 2003.

HLOUŠEK, Vít – KOPEČEK, Lubomír – ŠEDO, Jakub: *Politické systémy*. Brno 2011.

HLOUŠEK, Vít a KOPEČEK, Lubomír (eds): *Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. Brno 2003.

POTŮČEK, Martin a kol.: *Veřejná politika*. Praha 2005.

RIEGL, Martin: *Proměny politické mapy po roce 1945*. Praha 2013.

ŘÍCHOVÁ, Blanka: *Přehled moderních politologických teorií*. Praha 2000.

ŘÍCHOVÁ, Blanka: *Úvod do současné politologie. Srovnávací analýza demokratických politických systémů*. Praha 2002.






















VESELÝ, Arnošt a Martin Nekola (eds.): *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe*. Praha 2007.



## **SHRNUTÍ STUDIJNÍ OPORY**

Studijní opora seznamuje posluchače s vývojem studií veřejných politik. Zabývá se formováním a vývojem této vědní disciplíny a seznamuje posluchače kurzu se základními koncepty, využívanými při studiu veřejných politik. Cílem této studijní opory není vytvořit ucelenou monografii, která by komplexně pojednávala o problematice. Jejím cílem je charakterizovat pouze základní problémové kruhy a klíčová témata, které se tomuto tématu věnují. Problematika studia veřejných politik a předmět výzkumu této disciplíny je podstatně širší téma, které se navíc průběžně vyvíjí a aktualizuje. V průběhu studia je proto potřebné uvedené poznatky aktualizovat a doplňovat tak, aby stále odrážely skutečnou realitu.

## PŘEHLED DOSTUPNÝCH IKON

	Čas potřebný ke studiu		Cíle kapitoly
	Klíčová slova		Nezapomeňte na odpočinek
	Průvodce studiem		Průvodce textem
	Rychlý náhled		Shrnutí
	Tutoriály		Definice
	K zapamatování		Případová studie
	Řešená úloha		Věta
	Kontrolní otázka		Korespondenční úkol
	Odpovědi		Otázky
	Samostatný úkol		Další zdroje
	Pro zájemce		Úkol k zamyšlení

Pozn. Tuto část dokumentu nedoporučujeme upravovat, aby byla zachována správná funkčnost vložených maker. Tento poslední oddíl může být zamknut v MS Word 2010 prostřednictvím menu Revize/Omezit úpravy.

Takto je rovněž omezena možnost měnit například styly v dokumentu. Pro jejich úpravu nebo přidávání či odebrání je opět nutné omezení úprav zrušit. Zámek není chráněn heslem.

Název: **Veřejné politiky**

Autor: **Lukáš Vomlela**

Vydavatel: Slezská univerzita v Opavě  
Fakulta veřejných politik v Opavě

Určeno: studentům SU FVP Opava

Počet stran: 100

Tato publikace neprošla jazykovou úpravou.