

# Veřejné politiky

# Geneze veřejné politiky a oblast jejího zájmu

- Veřejná politika je ve srovnání s jinými sociálními vědami multidisciplinární.
- 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.*“
- 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)

# Pojetí „ policy“ – vychází z politologie (Trojdimenzionální pojetí politiky)

- **Polity** - politický řád. Jedná se o oblast, kde se střetávají politické ideje a ideologie, z nichž vyplývá formální a institucionální řád daných politických systémů. Dimenze polity určuje pravidla politické soutěže.
- **Politics** – dynamický aspekt samotného utváření politiky, v němž se navzájem střetávají nejrůznější zájmy. Do této interakce vstupují jednotlivci, skupiny atd... Politics představuje **konfliktní proces utváření politiky**. Politické ideje jsou vyjadřovány v podobě konkrétních politických požadavků, plánů, rozhodnutí a dohod.
- **Policy** – jedná se o zbývající aspekt politiky, který se může definovat jako její výsledek, obsah, cíl či konkrétní politiku. Na této úrovni se z politických idejí stávají konkrétní opatření (zákony, nařízení, programy).

# Pojetí „public policy“

- 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).
- Veřejná politika je silně ovlivněna řadou prvků jiných sociálních věd.

# Politologické pojetí veřejné politiky

- 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 na základě formálních a politicky legitimních rozhodnutí. Přesněji řečeno politika:
- **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.
- **Reaguje na konkrétní potřeby** nebo problémy společnosti nebo skupin, které ji tvoří. Tyto potřeby artikuluje a agreguje různé političtí aktéři
- Snaží se o **dosažení souboru cílů**, které představují pokus o řešení konkrétního společenského problému. Tyto cíle jsou diktovány potřebami, které má politika řešit.
- **Není obvykle tvořena jedním rozhodnutím** nebo událostí, ale je výsledkem řady rozhodnutí. Tato rozhodnutí jsou v budoucnu revidovatelná.
- **Obsahuje specifikaci důvodů**, proč byla přijata.“ (Balík, Císař, Fiala a kol., 2010, 12)

# Vztah k ostatním vědám

Disciplína	Témata
Politologie	proces, jehož prostřednictvím jsou činěna rozhodnutí
Veřejná správa	role byrokracie ve formování politiky a v implementaci rozhodnutí
právní vědy	právo jako regulatorní rámec
Ekonomie	instrumentální racionalita, analýza nákladů a výnosů, maximalizace užitku či specifické hospodářské politiky
Sociologie	porozumění společnosti jako celku, třídně sociální struktura, sociální status, sociální problémy, sociální zájmy
Filozofie	logika, hodnoty a etika

# Vývoj veřejných politik v ČR

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



# Ostatní vědy - Geneze politologie

- Mladá samostatná vědní disciplína
- Ostatní vědy – uznávají několik posledních desetiletí
- Kořeny – Antické Řecko (POLIS, LOGOS)
  - Platón – „*Ústava*“
  - Aristoteles – „*Politika*“
- N. Machiavelli – „*Vladař*“ - (Pojetí politické vědy jako „*učení o moci*“)

# Geneze politické vědy

- Začíná se prosazovat v první polovině 19. století. dvojí pojetí:
  - Výzkum institucí a vztahů mezi vládou a lidmi
  - „věda o morálce“
- Další rozvoj umožněn rozvojem správních aparátů v DEMOKRATICKÝCH společnostech. (Vládní a správní aparáty pocítovaly potřebu využívat odborných poznatků) – umožnilo rozvoj empirických výzkumů. W. Wilson – *Studium správy (The Study of Administration, z r. 1889* In: Political science Quaterly).
- Staatstheorie - ztotožňovala politickou vědu s teorií státu a byla **odvozena od ústavního práva.**
- Přibližně do 60. let 20 století převažoval pohled, že politologie je velmi úzce spjata s právem.

# Konference UNESCO – Paříž 1948

- Diskuse ohledně vymezení politické vědy
- **Na této konferenci vymezeno pole působnosti politologie na 4 disciplíny:**
- Politická teorie (politická teorie, dějiny politických teorií)
- Politické instituce (ústava, forma vlády, regionální a lokální forma vlády, veřejná správa, hospodářské a sociální úkoly státu, srovnávací nauka o institucích)
- Strany, skupiny, veřejné mínění (politické strany, skupiny a svazy, účast občanů na vládě a správě, veřejné mínění)
- Mezinárodní vztahy (mezinárodní politika, mezinárodní organizace, mezinárodní právo)

# Maurice Duverger

- Metody politické vědy (1959)
- 3 názorové proudy na obsah předmětu vědy o politice:
  - Politologie průsečíkem věd (neumožňuje hovořit o politologii jako o specifické společenskovední disciplíně)
  - Politologie nejmladší ze společenských věd (měla by se zabývat oblastmi politiky stojícími mimo zájem ostatních společenských věd – např. struktura a fungování politických stran, volební systémy, nátlakové skupiny...)
  - Politologie jako věda syntetická. Jejím úkolem je shrnovat a zevšeobecňovat poznatky jiných společenských věd týkající se studia moci a státu.

# Pojetí politologie podle M. Duvergera

- Dvojí rozlišení základního pojetí politické vědy jako:
  - 1) politickou vědu jako vědu o státu (Vychází zde z tradičního vymezení. Odkazuje při tom na klasické pojetí, které je spjato se státem.)
  - 2) politickou vědu jako vědu o moci. (Jedná se o širší pojetí)

# Přístupy v politické vědě

- **ontologicko-normativní přístup** (*označován také jako konzervativní, nebo prakticko-filozofický*)
- **kriticko-dialektický přístup** (*označován také jako historicko-dialektický, dialekticko-kritický, levě nebo levicově sociální, marxistický nebo také neomarxistický*)
- **empiricko-analytický přístup** (*v současnosti převažuje v politické vědě*)

# Vztah veřejné politiky 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.

# Politologie a veřejné politiky

- SHRNUTÍ
- *„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:*
- *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.*
- *Reaguje na konkrétní potřeby nebo problémy společnosti nebo skupin, které ji tvoří. Tyto potřeby artikuluji a agregují různí političtí aktéři*
- *Snaží se o dosažení souboru cílů, které představují pokus o řešení konkrétního společenského problému. Tyto cíle jsou diktovány potřebami, které má politika řešit.*
- *Není obvykle tvořena jedním rozhodnutím nebo událostí, ale je výsledkem řady rozhodnutí. Tato rozhodnutí jsou v budoucnu revidovatelná.*
- *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 jí však bude vždy ve vztahu k ostatním politikám znevýhodňovat.“*



# Vztah veřejné politiky k ostatním vědám

- 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.

# Znaky veřejné politiky

- Interdisciplinarita!!!
- **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).
- poskytuje vhodné nástroje pro lepší porozumění společnosti a politice.
- Veřejná politika nabízí výsledkům bezprostřední užití.
- Nevýhoda - tato její aplikační povaha přispívá ke slabosti jejích výchozích teorií a k obrazu disciplíny, které schází vědecké zdůvodnění v očích představitelů jiných věd...“ (Potůček 2005, 11).

# Širší a užší pojetí veřejné politiky

- širší pojetí – „**analyzuje formování veřejného zájmu „(součástí veřejné politiky je pak i bezpečnostní politika, zahraniční politika, sociální politika atd.)“** (Halásek, 2004, 9)
- 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.“

# Širší pojetí

- 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.“

# Subjekty veřejné politiky

- 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 další snímky prezentace

# Objekty veřejné politiky

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

# Termíny, využívané v ostatních vědách

- veřejný zájem, (Sociologie a Politologie)
- veřejné záležitosti (Politologie)
- veřejný prostor, (Komunikace)
- veřejný sektor, veřejné finance, veřejné statky (Ekonomie)
- veřejné právo. (Právo)

# Veřejný zájem

- 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 rovině 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.“ (např. 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)

# Otázka pro skupinu

- Jak zjistím co je předmětem veřejného zájmu?
- Co podle Vás podléhá veřejnému zájmu?

# Veřejný zájem

- 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.“

# Veřejný zájem

- Wilenski a Turner - 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 tito 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.“*
- Zároveň platí, že nejrůznější konflikty různorodých zájmů jsou schopny produkovat výrazné rozdíly v hodnotových zakotveních jednotlivých veřejných politik, což se také odráží v teoretických modelech veřejných politik.

# Charakteristika veřejného zájmu

- „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.)
- Veřejný zájem je aspirací subjektů společnosti (jednotlivců, skupin, organizací, politických stran, hnutí, vlády, parlamentu) na ty hodnoty, které považují za prioritní, preferenční.
- 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.)
- **Veřejný zájem je strukturovaný: podle času, místa, objektu i zdroje vzniku.**

# Členění veřejných zájmů

- 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.

- Předmětem veřejné politiky se stávají veřejné **zájmy jen tehdy, jsou-li jako veřejné uznány**. To znamená, že dostanou ve veřejné politice náležitou preferenci.
- **Veřejné zájmy nejsou jen záležitosti veřejných institucí, ale i jednotlivců!!!**

# Další rozlišení

- **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.“

- **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.“



# Rozhodovací procesy

- **Rozhodovací procesy mají často velmi komplexní charakter**, který se odráží do procesu tvorby a realizace veřejné politiky.
- Rozhodování v oblasti tvorby politiky není často záležitostí jediného politického aktéra.
- Je výstupem, vycházejícím z dlouhodobějších procesů a výsledkem celé série různých rozhodnutí řady aktérů.
- Samotná politika také prochází řadou proměn a není neměnná v čase, přičemž často dochází ke změnám i původních ideových východisek, v jejichž rámci je daná politika ukotvena.
- Veřejné politiky podléhají změnám v důsledku změn politického prostředí, resp. Obměn politických elit, či samotných politických stran, nebo změn jejich programové orientace.
- Politická rozhodování jsou přitom *„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.“*

# Úkol pro skupinu:

- Kdo může být součástí rozhodovacího procesu?

# Politické strany a jejich funkce

- Edmund Burke (1770): *„strana je seskupení lidí, kteří se spojují, aby společnými silami prosazovali národní zájem a to na základě nějakého konkrétního principu, na němž se všichni shodují.“*
- Schumpeter: skupina, *„v níž se její členové sjednocují, aby získali politickou moc.“*
- Otázka, který prvek převažuje, zda-li snaha získat politickou moc, nebo snaha sjednotit se na základě určité ideologické blízkosti.
- **Giovanni Sartori – tzv. minimální definice**

# Minimální definice

- Giovanni Sartori – tzv. minimální definice
- „politická skupina, jež se účastní voleb, jež je schopna jejich prostřednictvím prosadit své kandidáty do veřejných úřadů.“

# Další vymezení

- Strmiska: „Oblíbenost Sartoriho definice plyne z její oblíbenosti a minima charakterizujících znaků. Vymezení politické strany ovšem často bývá koncipováno šířeji a různými autory jsou zmiňovány další znaky..... Na prvním místě bývá zmiňována **trvalost organizační struktury a existence místních územních struktur a centrálního vedení, dále ideologická orientace a/nebo prezentování určitého programu, případně alespoň základního politického cíle, a někdy také snaha získávat společenskou podporu nejenom prostřednictvím voleb.**“

# Rozlišení

- Maurice Duverger – rozdíl, - politické strany se snaží moc získat a vykonávat, zájmové skupiny – pouze působit na moc a uplatňovat svůj vliv.
- monotematické strany
- Strana x Hnutí
- Hnutí velice často širší fenomén, ale oproti straně – menší míra organizovanosti

# Vývoj politických stran

- **Duverger:**
- interně vzniklé x externě vzniklé
- kádrové strany a strany masové
- **Otto Kirschheimer – catch-all party**, znaky:
- drastické omezení ideologické zátěže
- zvýšení úlohy stranického vedení
- snížení významu individuálního členství ve straně
- méně důrazu na úzké dílčí zájmy
- zajištění přístupu k různorodým skupinovým zájmům.

- *Richard Katz, Peter Mair – kartelová strana*
- **Herbert Kitschelt**
- se zabývá politickými stranami ve střední a východní Evropě.
- **Charizmatické, klientelistické, programové.**



# Konfliktní linie - cleavages

- **Stein Rokkan, S. M. Lipset:**
  - Centrum x Periferie
  - Církev x Stát
  - Město x Venkov
  - Zaměstnavatelé x zaměstnanci – nebo – vlastníci x pracující
- R. Inglehart
  - Možná budoucí konfliktní linie materiální x postmateriální hodnoty

# Arend Lijphart 1990

- – ideologické dimenze. Definuje celkem sedm dimenzí, kde se odehrává hlavní stranická soutěž :
- 1) socioekonomická,
- 2) náboženská,
- 3) kulturně-etnická,
- 4) urbánně-rurální,
- 5) postmateriální hodnoty
- 6) podpora režimu – (systémové a antisystémové strany)
- 7) dimenze zahraniční politiky. (otázky Evropské integrace).

# Klaus von Beyme – stranické rodiny

- 1) liberální a radikální strany,
- 2) konzervativní strany
- 3) socialistické a sociálně demokratické strany
- 4) křesťansko – demokratické strany
- 5) komunistické strany
- 6) rolnické strany
- 7) regionální a etnické strany
- 8) krajně (extrémně) pravicové strany a
- 9) ekologické strany.

# George Brunner, funkce politických stran

- Integrační funkce – ta představuje nejrozmanitější formy zprostředkování mezi lidem a nositeli státní moci
- Funkce výběru vedení – strany vybírají a snaží se prosadit kandidáty do nejrůznějších funkcí. (tyto dvě funkce se doplňují)
- Funkce výkonu panství (státní moci) – tu naplňuje ve volbách vítězná strana
- Funkce kontroly panství – ta je realizována opozičními politickými stranami

# Gabriel Almond, Bingham Powell

- **SYSTÉMOVÉ ÚKONY**
- Formulace požadavků
- Požadavky jsou kombinovány ve formě alternativních návrhů jednání
- Jsou formulována autoritativní pravidla, která jsou
- Zavedena a prosazena, tato aplikace je
- Přizpůsobena individuálním případům, přičemž
- Tyto rozličné aktivity jsou vyměňovány uvnitř politického systému a předávány jeho okolí
- Tyto základní funkce autoři ještě rozšiřují – a doplňují je o:
- 7. udržování a přizpůsobování systému
- 8. rekrutaci politického personálu.

# Elmar Wiesendhal – FUNKČNÍ KATALOG

- ***„1. Výběr a rekrutování elity, 2., vytváření vůle, programu a formulování cílů, 3. Vytváření mínění, informace a komunikace, 4. Vytváření vlády, řízení a koordinace, 5. Soutěž o hlasy, účast ve volbách a volební boj 6. Artikulace a reprezentace zájmů, 7. Integrace skupin, 8. Artikulace zájmů, 9. Nominování kandidátů a jejich prezentace, 10. Vzdělávání a politická socializace, 11. Mobilizování mas, vzdělávání mas, participace, 12. Propaganda, mobilizace a podpora, 13. Legitimizační funkce, vytváření konsenzu, 14. Funkce spojování, 15. Zprostředkování a transformace zájmů, 16. Kontrola vlády, 17. Udržování systému, 18. Reforma systému a jeho inovace“***

# Funkce politických stran (von Beyme)

- identifikují politické cíle, což se vztahuje k jejich ideologickému vymezení a programatice
- Podílejí se na artikulaci a agregaci společenských zájmů
- Mobilizují veřejnost zejména formou účasti na volbách a podílejí se také na procesu politické socializace a
- Hrají nezastupitelnou roli v procesu rekrutování politické elity a formování vlády.

# Zájmové skupiny

- 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:
- **(politické) zájmové skupiny (interest groups)**
- **nátlakové skupiny (pressure groups)**



- **Zájmové skupiny se vyznačují tím, 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 nejrůznější 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:
  - „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.
  - 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**
  - 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.
  - **Původním jevem tohoto procesu je vytváření formalizovaných kontaktů mezi státními institucemi a zájmovými skupinami.**
  - 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:
- **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.
- Další skupinou představují **obchodní komory, finanční sdružení, sdružení zaměstnanců ve finančním sektoru atd.**
- **Církevní organizace**
- **Organizace podporující ochranu životního prostředí atd.**

# Zprostředkování zájmů – 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).
- Dva základní modely – pluralitní x (neo)korporativistický

# Pluralistický model

- Větší počet zájmových sdružení, která jsou málo organizovaná.
- Vychází z představy, že partikulární zájmy budou prosazovány prostřednictvím konkurence a soutěže nejrůznějších zájmových skupin. (podobná myšlenka tržního principu a soutěže ve společnosti).
- všechny zájmy, které existují ve společnosti, jsou ve větší či menší míře organizovány a konkurují si navzájem.
- 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.
- 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).

# Pluralismus – D. Truman:

- 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 – R. Dahl

- Pluralismus je v pojetí R. Dahla chápán jako nutný a žádoucí element. Robert Dahl, také neztotožňoval pluralismus s demokracií (či s polyarchie). Robert Dahl nezpochybňoval 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 zostrují partikulární požadavky na úkor šířeji 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 děmosu na straně druhé.“ (Fiala, Mareš 2005, 239).

# Pluralismus - kritika

- 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 nepřímo omezit pole působení pro takové skupiny. (Cabada, Charvát, Stulík, 2015, 136).



# (Neo)korporativismus

- 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.
- Po 2 sv. válce „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

- Schmitter charakterizoval korporativizmus:
- 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
- 5) nejednají oproti jiným svazům soutěživě.
- 6) jsou uznávány ze strany státu a
- 7) jsou vybaveny pro kontroly svazového vedení
- 8) artikulaci zájmů
- 9) s monopolem reprezentace.“ (Fiala, Mareš 2005, 243).

# Lembruch (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 zaujmají klíčové postavení a
- 5) záruku na dojednané výsledky má vláda.“ (Fiala, Mareš, 243)

# Neokorporativizmus: kritika

- 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

- 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)

# Lobbying

- Charles P. Taft: „Lobbying 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 prezentace detailních informací o určitém opatření, či politickém záměru, týkajícím se jeho skupiny...“
- Přínos lobbyingu je v situaci, kdy **„každý významnější problém, který vstupuje do politické agendy, mobilizuje aktivity na obou stranách problému (přírodně 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.

# 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 **více aktérovou participací se objevuje široce otevřený okruh problémů veřejné politiky.**
- Základní kritéria, **jimiž lze odlišit jednotlivé typy sítí politik**
- 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.
- rozsah uspořádání tvorby politik – určuje se podle něj – zda je těžiště procesu tvorby politik omezeno na sektorální aktivity, či zda má transsektorální charakter.
- počet skupin účastníků. (Zda je uzavřený pro omezený počet aktérů, či je přístup do nich relativně snadný).

# Stabilita sítí politik

- **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 síť**
- – 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).



# Teoretické přístupy k procesu tvorby veřejných politik

# Teorie tvorby veřejných politik

- Sabadier – několik teoretických přístupů.
- 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)

# Institucionální racionální volba

- Označován jako „nový institucionalizmus“.
- 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.

# Teorie koalic aktérů

- Tento přístup je považován za syntetizující
- Orientuje se 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 vytvářejí 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 tito 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.

# Teorie tří proudů a okno příležitostí

- John Kingdon v roce 1984
- 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.
- 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.

# Teorie sítí veřejných politik

- 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:
- Politické sítě představují 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 makroúrovni zabývající se širšími otázkami distribuce moci ve společnosti
- 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.
- 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.*

# Teorie přerušované rovnováhy

- **Předpoklad, 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.
- Instituce státu jsou zpravidla konzervativní a odolávají vnějším vlivům v obavě, že se řešení problémů 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.

# Teorie sociální konstrukce cílových skupin

- 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. Mezi představitele této teorie patří Helen Ingramová, Mara Sidneyová, Anne Schneiderová.
-



# Specifické normativní modely veřejných politik

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

# Utilitarizmus

- 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 užiteků 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.

# Rawlsův princip spravedlnosti

- Tento model je postaven na reakci na utilitarismus. Rawls proto vymezil specifičtější 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)

# Neoliberalizmus

- Nozick a jiní autoři předpokládají, že úplná volnost působení tržních mechanismů nejlepším způsobem jak dosáhnout 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.

# Úplné rovnostářství/Konzervatismus)

- **Úplné rovnostářství**
- Absolutní rovnost, likvidace tržní směny, jako příklad je uváděna Kambodža za vlády Rudých Khmérů.
- **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.).

# 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 užitku 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)

# Kritérium lidské důstojnosti/Kultivace a uplatnění lidského potenciálu/udržitelný způsob života

- **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.
- **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.
- **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.



# Rozhodovací procesy v demokratických společnostech

Politické režimy

# 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, s. 197-198)

# Politické režimy

- **Oblasti**, jichž se týkají **politické normy**:
- získávání politické moci
- organizace politické rivality
- struktury nejvyšších orgánů státní moci
- dělby moci
- přijímání závazných rozhodnutí rozdělování statků a závazků
- exekvování (vykonávání) politické odpovědnosti

# Politické režimy

- Čtyři základní pojetí režimů
- demokratické a autokratické
- konsensuální (konsociační) a majoritní (westminsterské)
- parlamentní a prezidentské
- autoritativní a totalitní

# Typologie politických režimů

- 1) Jakým způsobem dochází k dělbě moci mezi moc zákonodárnou a moc výkonnou.
- 2) Povaha vztahů a propojení mezi exekutivními a legislativními institucemi.
- 3) Sledování politických stran a stranických systémů
- **Tři základní typy režimů:**
  - parlamentní režim
  - prezidentský režim
  - poloprezidentský režim

# Parlamentní režim

- Patří k nejčastějším typům politických systémů.
- Úzká spolupráce mezi exekutivou a legislativou (sdílení moci)
- Vláda závislá na parlamentní podpoře
- Odpovědnost exekutivy vůči legislativnímu tělesu
- Hlava státu jen za určitých podmínek disponuje možností rozpustit parlament
- Funkce hlavy státu je oddělena od funkce předsedy vlády
- Hlava státu představuje spíše slabšího aktéra (reprezentuje stát na venek, ceremoniální funkce)
- V čistém parlamentarizmu prezident volen parlamentem, nebo kolegiem volitelů. Mnoho zemí od nepřímé volby prezidenta upustily.
- Hlava státu jmenuje premiéra a na jeho návrh formálně jmenuje ministry.
- Vláda musí požádat parlament o vyslovení důvěry.
- Skutečnou výkonnou mocí disponuje vláda
- Parlament může udělit tzv. **votum důvěry**, nebo **votum nedůvěry**.

# Parlamentní režim

- Podléhá častým modifikacím
- Nejčastěji se můžeme setkat se 3 typy:
- **1) Premiérský parlamentarismus** - vláda výrazně převažuje nad parlamentem.
- **2) Parlamentarismus s převahou zákonodárného sboru** - převažuje parlament nad vládou.
- 3) Mezi těmito typy se nachází tzv. **stranicky kontrolovaný parlamentarismus**, kde politické strany sehrávají klíčovou roli.
- Další dělení pole vztahu premiéra k ostatním členům kabinetu na:
  - prvního nad nerovnými
  - prvního mezi nerovnými
  - prvního mezi rovnými

# Parlamentní režim

- Dělení podle vztahu premiéra s ostatními členy kabinetu:
- **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),
- **prvního mezi nerovnými:** (nemusí být oficiálním vůdcem strany, přesto ho parlament sesadí jen stěží, mění složení svého kabinetu, ale sám zůstává),
- **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: *Politické režimy...* c. d., s. 203.



# Prezidentský režim

- Postaven na odlišných principech, než parlamentní režim.
- Výkonná moc a zákonodárná moc - striktně odděleny a situovány v odlišných rovinách.
- Parlament má v legislativní oblasti velmi silné pravomoci, ale v oblasti exekutivy nemá žádné podstatné nástroje.
- Prezident - hlavou státu a předsedou vlády. Je jediným disponentem výkonné moci, ale **nemá žádné zákonodárné možnosti.**
- Prezident jmenuje jednotlivé členy vlády a ostatní úředníky, jednotliví členové vlády jsou odpovědni pouze prezidentovi.
- Prezident získává mandát v přímých volbách.
- Prezident nemá možnost rozpustit parlament a nepodílí se na jeho činnosti.
- **Systém brzd a protivah** (*checks and ballances*), - **vzájemné omezování se moci zákonodární, výkonné a soudní.** Prezident pro některá svá rozhodnutí musí získat souhlas parlamentu a naopak parlament pro některá rozhodnutí musí získat souhlas prezidenta.
- Důležitá role a podoba politických stran
- Prezidencialismus můžeme vydělit na dva základní typy:
  - a) severoamerický prezidencialismus
  - b) jihoamerický prezidencialismus

# Poloprezidentský režim

- Kombinuje rysy parlamentarizmu a prezidencializmu.
- Nejsilnějším aktérem – přímo volený prezident.
- Vykonává funkci hlavy státu a šéfa exekutivy. O výkonnou moc se dělí s vládou, v jejímž čele stojí premiér.
- Prezident disponuje nejvýznamnějšími ústavními pravomocemi.
- Vláda je odpovědná parlamentu.
- **Kohabitace (nucené soužití).**
- Prezident může parlament rozpustit.
- M. Shugart a J. Carey (dělení poloprezidentského režimu na:
  - **Premiérsko-prezidentský režim**
  - **Prezidentsko-parlamentní režim**
- **Tři základní vlastnosti poloprezidentského režimu**
  - „dělba moci je zde provedena v duchu výrazné převahy moci výkonné nad mocí zákonodárnou
  - hlava státu hraje důležitou politickou roli a účastní se výkonu moci
  - existují dva aktivní subjekty exekutivy – prezident a vláda – v čele s premiérem.“

# Shrnutí

	<u>Parlamentní režim</u>	<u>Prezidentský režim</u>	<u>Poloprezidentský režim</u>
Kdo má reálnou výkonnou moc?	Vláda	Prezident	Prezident + vláda
Jak je volen prezident?	Nepřímo /(modifikaci v tomto případě představuje přímá volba prezidenta)	Přímo	přímo
Kdo reálně sestavuje vládu?	parlament	Prezident	Prezident + parlament
Co rozhoduje o trvání vlády?	Důvěra v parlamentu	Vůle prezidenta	Důvěra prezidenta + parlamentu
Politická odpovědnost prezidenta	Není	Není	Není
Politická odpovědnost premiéra a vlády	Před parlamentem	---	Před parlamentem a prezidentem

# Švýcarský režim

- Specifický typ, nespadá mezi 3 základní režimy
- Není zakotven princip dělby moci. Zásada její jednoduše. Parlament – jediný disponent moci (uplatňuje legislativní i exekutivní kompetence).
- Vláda představuje druh parlamentního výboru, který má za úkol vyřizovat administraci.
- instituty referend, lidových zákonodárných iniciativ a suspenzivních vet
- minimální soutěž mezi politickými stranami
- Vládu tvoří sedmičlenná Federální rada.
- Je sestavena na základě několika kritérií. Politické strany rozdělují křesla ve vládě pomocí tzv. „magické formule“ 2:2:2:1.
- Kritéria:
  - politické - parlamentní dělba vládních postů mezi čtyři politické strany (viz výše),
  - kantonální – tři největší kantony – vždy účast na vládě (Curych, Basilej a Vaud),
  - Jazykové – nejméně 2 ministři – musí reprezentovat jazykové menšiny,
  - náboženské – nutnost zachovat mezi ministry náboženskou vyváženost.

# Švýcarský režim

- Neexistuje institut vota nedůvěry
- Není funkce předsedy vlády, rovnost mezi jednotlivými ministry.
- Prezident není hlavou státu, tuto funkci plní je sedmičlenná „Federální rada“.
- Prezident vykonává svou funkci po dobu jednoho roku, poté je nahrazen jiným ministrem, který ve vládě působí nejdéle.
- Švýcarský režim se vyznačuje třemi základními vlastnostmi:
  - 1) Není zde prováděna dělba moci.
  - 2) Jsou zavedeny mnohé mechanismy přímé demokracie.
  - 3) Švýcarský režim je postaven na modelu konsenzuálního, bezkonfliktního systému.

# Veřejná správa a veřejná politika

# Specifika moderního státu

- Stát je primárně založen na právu (**legimitita a legalita**) – univerzální instituce společnosti
  - Důsledek prosazování principu suverenity lidu
  - Subjekt nejvyšší veřejné moci ve vztahu k danému území (mocí nezávislé na jiných institucích a jednotlivcích)
  - Subjekt se všeobecně závaznými pravidly – jednotný právní řád
  - Subjekt zajišťování ústavnosti a zákonnosti ve společenských vztazích i ve vlastní činnosti
  - Subjekt zajišťování základních podmínek pro existenci společnosti – péče o obecné blaho

# Stát

- Stát
  - Max Weber: stát – lidské společenství, které si na určitém území nárokuje pro sebe bez legitimního fyzického násilí
- Základní charakteristiky:
  - Soubor institucí, které stanovují prostředky násilí
  - Tyto instituce řídí společnost obývající geograficky ohraničené území
  - Stát má monopol na vytváření vlády na svém území



# Stát - znaky

- Z politologického hlediska stát deffinován jako: „**organizovaná politická moc disponující monopolem legitimního násilí.**“
- Pojetí státu podle Jellinka (Jellinek 1906):
  - Státní území
  - Obyvatelstvo
  - Určitá organizace obyvatelstva, která slouží výkonu státní moci.
- Úmluva z Montevidea (o právech a povinnostech států z r. 1933) stát musí splňovat tyto charakteristiky:
  - 1) teritorium, 2) obyvatelstvo, 3) efektivní vláda 4) schopnost vstupovat do vztahů s ostatními státy.

# Stát jako instituce

- **Stát jako instituce**

- Instituce – organizované vyjadřování a zprostředkování společenských vztahů
- Trvalé spojení vztahů a reprodukce typických činností – institucionalizace

- **Znaky instituce:**

- Formalizace struktury = podstatných vnitřních vztahů mezi prvky instituce
- Určitelnost a relativní samostatnost
- Napětí mezi abstraktní rolí a konkrétními společenskými vztahy
  - nedostatky ve vymezení právního postavení jednotlivých částí organizace státu
  - nedostatečné posouzení konkrétního problému nebo nedostatek vůle či dokonce nedostatek schopnosti jej řešit
  - problémy ve vztazích politických (koaličních) partnerů nebo některých nejvyšších státních orgánů vyplývající z rozložení politických sil,
  - byrokratické postupy, necitlivé projevy státu navenek, nebo dokonce nediplomatické postupy státu ve vnějších vztazích.

# Specifika moderního státu

- Organizační podoba státu
  - Státní zřízení
  - Dělbba moci
  - Parlamentarismus x prezidencialismus
- Institucionalizace je často předchůdcem stabilizace určitých společenských vztahů
- Možné napětí mezi abstraktní rolí a konkrétními společenskými vztahy
  - Nedostatky ve vymezení pravomocí, nedodržování práva apod.

# (státní) moc

- Autorita(přirozená) – dobrovolné uznávání a respektování určitého subjektu ze strany jiných subjektů → projevy důvěry a legitimacy (přijímání) ve společenských vztazích
- Jiné formy vlivu → nedobrovolné podřizování
- MOC – šance prosadit uvnitř spol. vztahu svou vůli a to i proti vůli – odporu. (M. Weber)
- Moc – šance o ovládnutí jistých vývojových událostí (T. Geiger)

# Legitimita X moc

- Typická forma projevu dynamiky společenských vztahů
- V občanské společnosti je veřejná moc daná dobrovolným a svobodným uznáním a respektováním
- Legitimita moci – uznání a respektování odůvodněnosti a schopnosti používat prostředky násilí
  
- Zneužití moci → ztráta autority (legitimity)

# Státní moc

- Autorita státu založena na politické legitimitě a legalitě
- Legitimita – uznání a respektování subjektu politiky (státu) ze strany společnosti → důvěra (posiluje přirozenou autoritu)
  - Předpoklad uplatňování moci v demokraciích je politická legitimita založena na autoritě. (ústavy hovoří o tom, že politická moc vychází z lidu)
- Důležitost kontroly – zjištění, zda státní moc má přirozenou autoritu → formy demokracie
  - VOLBY -
- Legalita – právo stanovuje podmínky, průběh a okolnosti legitimního procesu získávání moci, její uplatňování a působení
- **Legitimita státní moci je založena jak na politické legitimitě, tak na legalitě jejího uplatňování**

# Základní techniky ustavování do státních funkcí:

- Ustavení následnictvím
- Ustavení rodem
- Ustavení losem
- Ustavení z titulu zastávání jiné funkce
- Ustavení jmenováním
- Ustavení aklamací
- Ustavení plebiscitem
- Od těchto technik jsou odlišné **volby**:
- Znaky demokratických voleb: všeobecné, rovné, přímé a tajné.

# Nebezpečí koncentrace a zneužití státní moci

- Dělbba státní moci
- Kontrola státní moci
- Ochrana jednotlivce
  - Lidská práva



# Veřejná moc

- Stát – subjekt nejvyšší veřejné moci (suverén, mocenský monopol)

X

- Veřejná moc – stát na základě práva svěřuje těm nestátním institucím, jejichž veřejně zájmový charakter uznává (veřejnoprávní korporace)
- Veřejná moc:
  - Státní moc – státní orgány
  - Veřejná moc v užším smyslu – odvozená veřejná moc (subjekty místní samosprávy, duchovní samosprávy)

# Suverenita

- Nezávislost a neomezenost státní moci na jakékoliv vnitřní i vnější moci
  - Vnitřní a vnější suverenita
- Závislost – korigována mezinárodním právem (zásada svrchované rovnosti, dobrovolnosti a reciprocity)
- Evropská integrace?

# Státní území a obyvatelstvo

- Teritorialita – vztah státu k určitému území, realizace státní moci
- Závislá území (kolonie)
  
- Obyvatelstvo
  - Občané – trvalý charakter, právní vztah → členství ve státu
  - Princip personality – vztah mezi státem a občanem, ať se nachází kdekoliv

# Správa

- Administrare X governare
- Činnosti – administrativní, organizační, plánovací, kontrolní, řídicí, ....
- Management
- Good governance
- Správa: činnost sledující záměrně nějaký cíl
- Záležitosti veřejné X soukromé  
správa veřejná X soukromá

# Veřejná X soukromá správa

- Právní ukotvení – negativní, pozitivní
- Stanovení cílů – samostatně, zákony
- Limitovaná možnost změny úkolů
- Monopolní postavení ve výkonu některých veřejných služeb

# VS soukromá X veřejná

- **Soukromá správa**

- Správa podniku, politické strany, fotbalový klub atd.
- Zavazuje pouze ty osoby, které jsou k ní v nějakém vztahu (zaměstnanci, členové)
- Rozhodování ale nesmí být protiprávní, ale může být mimoprávní – co není zakázáno, je dovoleno

- **Veřejná správa**

- Ústavní zásada – co není dovoleno, je zakázáno
- Správa veřejných záležitostí, ten kdo ji vykonává, jí vykonávat musí
- Je vázána k právu
- VS může právo tvořit
- Musí být v souladu se zákony (podzákonými předpisy)

# Druhy veřejné správy

- Dělbba moci, územní členění (horizontální a vertikální dělba moci) → vliv na členění VS
- Hlediska: - organizační,
  - právní forma,
  - úkoly

# Veřejná správa

- Správa:

Soubor činností, majících záměrný charakter, které jsou uskutečňovány v relativně trvalo organizovaných celcích, v objektivně vymezeném rámci a jež jsou zaměřeny k dosažení určitého cíle. Současně se jedná také o zajištění těch procesů, jimiž se správa uskutečňuje.



# Správa veřejná

- Vykonávaná ve veřejném zájmu
  - Problém s definicí „veřejného zájmu“
- Zajišťování a vykonávání veřejných záležitostí těmi, kteří tuto činnost vykonávají jako právem stanovenou povinnost, a to pouze v mezích daných zákony

Soukromá – soukromý zájem, může vše, co zákon nezakazuje

# VS materiální X formální

- VS – druh činnosti (=spravování)

*materiální*

X

*formální*

VS – organizační jednotka (= instituce, orgán)

# Materiální pojetí

- Činnost státních nebo jiných orgánů veřejné moci za účelem plnění určitých úkolů
- Pozitivní X negativní vymezení:
  - **Pozitivní** – úkoly, které má správa zabezpečovat
  - **Negativní** – co není VS „zbytková kategorie“
    - souhrn činností, které nejsou zákonodárstvím, vládou ani soudnictvím
    - činnosti státu (jiného subjektu veřejné moci), která není vykonávaná orgány moci zákonodárné, výkonné ani soudní

# Správní věda

- Vědní obor v rámci sociálních věd → sociální vědní obor o veřejné správě
- Sociální věda o racionálním uspořádání veřejné správy za účelem dosahování její efektivity, demokratičnosti a otevřenosti při obstarávání veřejných záležitostí
- Má mít praktický smysl a cíl

# Okruhy správní vědy

- Postavení VS ve státě a její vztah k občanům a organizacím při plnění veřejných úkolů
- Rozhodování a rozhodovací procesy ve VS
- Organizační výstavba VS
- Pracovníci ve VS, jejich kvalifikace, postavení
- Finanční a materiální zabezpečení VS
- Modernizace činností a organizace VS

# Funkce správní vědy

- **Programová** – disponování informacemi o VS, formulace základních problémů, podněcování řešení, doporučení ke konkrétním opatřením
- **Koordinační** – koordinace studia VS
- **Aplikační** – integrace poznatků jiných oborů a jejich aplikace na VS (modernizace, zvyšování kvalifikace a výkonnosti)
- **Poznávací** – vytváření nových vědeckých poznatků, metod a pojmového aparátu

# Úrovně veřejné politiky

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 spoluutvářejí 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).v 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:
- „obsazují politické činnosti prováděné uvnitř územní jednotky veřejné správy pro dané společenství a
- spravují přímo potřeby takových společenství“ (Halásek 2004, 64)
- V konečné fázi o konkrétní podobě veřejné politiky rozhoduje zastupitelstvo obce a usnází 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

# 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 usnází 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*.

# 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).

# 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.“

# 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 terorizmu, 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).

# EU

- 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:**
- ESUO (Evropské společenství uhlí a oceli)
- EHS (Evropské hospodářské společenství)
- 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

# Komunitární politika

- 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



# Druhý pilíř

- 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

- 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“

- Společný trh (1957)
- Překážky a ochranná opatření členských zemí
- Jednotný Evropský akt 1997

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