

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.

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

- SHRNUÍ
- *„**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 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.“ (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 nejrozumnější 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 zaujímají 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).