

MARTIN NEKOLA
EVA M. HEJZLAROVÁ
JAN KOHOUTEK (ED.)
A KOLEKTIV AUTORŮ

**ČESKÁ VEŘEJNÁ POLITIKA
OPTIKOU TEORIE
SOCIÁLNÍ KONSTRUKCE
CÍLOVÝCH POPULACÍ**

Česká veřejná politika optikou teorie sociální konstrukce cílových populací

**Martin Nekola, Eva M. Hejzlarová,
Jan Kohoutek (ed.) a kolektiv autorů**

Recenzovali:

doc. Katarína Staroňová, Ph.D.

Mgr. Ondřej Hora, Ph.D.

Autorský kolektiv:

Karolína Dobiášová, Eva M. Hejzlarová,
Marie Jelínková, Anna Jeřábková, Jan Kohoutek,
Miriám Kortusová, Martin Nekola, Vilém Novotný,
Michal Procházka, Petr Smolík, Kamila Vlčková,
Veronika Wolfová

Vydala Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum
Redakce Lenka Ščerbaničová
Grafická úprava Jan Šerých
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
První vydání

© Univerzita Karlova, 2020

© Martin Nekola, Eva M. Hejzlarová,
Jan Kohoutek (ed.) a kolektiv autorů, 2020

Kniha vznikla díky podpoře projektu GA ČR 16-20553S
„Komparativní výzkum cílových populací v České republice:
záleží na obsahu veřejných politik?“

ISBN 978-80-246-4557-5

ISBN 978-80-246-4697-8 (online : pdf)



Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

OBSAH

1. Úvod	7
<hr/>	
2. Design veřejných politik a cílových populací v České republice: relevance, výzkumné otázky a konceptuální rámec (Martin Nekola, Jan Kohoutek, Eva M. Hejzlarová)	9
3. Denormalizace kouření a kontrola tabáku v České republice v letech 1990–2017 (Martin Nekola, Petr Smolík)	35
4. Samoživitelky jako „mizející“ cílová populace české veřejné politiky: analýza legislativy platné v letech 1990–2015 (Eva M. Hejzlarová, Anna Jeřábková)	87
5. Senioři jako pasivní pacienti, nebo aktivní klienti? Komparativní analýza policy designu sociálních služeb pro seniory v České a Slovenské republice (Miriam Kotrusová, Karolína Dobiášová, Kamila Vlčková)	131
6. Uprchlíci jako naše hranice: analýza diskurzu utváření současné azylové politiky České republiky (Marie Jelínková)	176
7. Rodiny imigrantů ze třetích zemí jako „ne/zasloužená“ cílová skupina veřejné politiky (Karolína Dobiášová, Miriam Kotrusová)	216
8. Žáci se speciálními vzdělávacími potřebami jako cílová populace vzdělávacích politik a jejich zobrazování v médiích (Magdalena Mouralová)	251
9. Regulace hospodaření českých politických stran a hnutí v letech 1990–2016 (Vilém Novotný, Michal Procházka)	296
10. Homoparentalita: vývoj české legislativy v letech 1990–2017 (Veronika Wolfová)	354
11. Design veřejných politik v České republice: syntéza a implikace pro další výzkum (Martin Nekola, Jan Kohoutek, Eva M. Hejzlarová)	403
<hr/>	
12. Shrnutí	423
13. Summary	425
14. Seznam zkratk	427
15. O autorech	429

1. ÚVOD

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

kniha, kterou držíte v rukou, je výsledkem tříletého výzkumu tvorby veřejné politiky v České republice.

V autorském týmu jsme se zabývali otázkou, jak jednotlivá nastavení vybraných veřejných politik souvisejí s obrazem jejich cílových populací. Snažili jsme se ji přitom napsat tak, abyste ji – když už jste si ji mezi desítkami jiných knih o politice otevřeli – hned tak nezavřeli a aby ve vás vzbudila chuť k dalšímu přemýšlení a tázání o podobách veřejných politik v demokratickém Česku.

Základním a jednotícím teoretickým východiskem této monografie je teorie sociálních konstrukcí cílových populací (SKCP). Tento teoretický rámec je od konce 80. let spojen se jmény Anne Schneiderové a Helen Ingramové, které jej od počátku zakotvily v hodnotách liberální demokracie a rovného přístupu ke všem členům daného společenství. Tyto principy jsou podle autorů popřeny, pokud jsou veřejné politiky nastaveny tak, že určité skupiny požívají neodůvodněné výhody, zatímco na jiné je uvalována disproportční zátěž. Tento nerovný přístup k veřejným statkům a službám často odráží nerovnosti v politické moci, jíž tyto skupiny disponují, a jejich sociální konstrukci ve společnosti. Na základě těchto dvou klíčových dimenzí pracuje SKCP se čtyřmi ideálnětypickými kategoriemi cílových populací – zasloužilí, uzurpátoři, potřební a devianti. Tento zjednodušující, ale zároveň velmi inspirativní pohled na utváření veřejné politiky postupně získává na značné popularitě a uznání v rámci odborné komunity. Vzhledem k tomu, že SKCP empiricky čerpá z veřejněpolitického kontextu Spojených států amerických a v Česku dosud nebyla ve větším měřítku uplatněna, byla jednou z motivací k této knize snaha zjistit, do jaké míry je tento koncept aplikovatelný i v zásadně odlišném politickém systému a celkovém kontextu tvorby veřejných politik.

V knize proto naleznete podrobné představení teoretického rámce (viz kap. 2) a jeho aplikaci na vybrané veřejné politiky v podobě případových studií. Jedná se o první takto rozsáhlou a hloubkovou aplikaci SKCP v českém akademickém výzkumu. Zároveň jsme rámec podrobili kritickému zhodnocení s ohledem na specifika českých veřejných politik. Jednotlivé případové studie sice čerpají ze stejného teoretického rámce, nicméně představují různě

né metodologické přístupy, jež lze při aplikaci teorie využít. Právě metodologickou pestrost považujeme za jednu ze složek, díky kterým je publikace jako celek čtivá a zajímavá. Kromě analýzy diskurzu, analýzy rámců a tematické analýzy považujeme v kontextu SKCP za velmi inspirativní použití komparativního přístupu v kapitole 5. Dílčí poznatky z jednotlivých případů jsou poté diskutovány a syntetizovány v závěrečné kapitole 11.

Kniha nicméně může být mimořádně přitažlivá i pro ty, kteří nemají ambice námi zvolenou teorii podrobněji studovat. Věříme, že též poskytuje originální vhled do různých veřejných politik. Jednotlivé veřejné politiky a jejich historický vývoj jsou zde popsány a analyzovány z dlouhodobé perspektivy a s výjimečnou pečlivostí – např. u tabákové politiky (kap. 3) jde o první shrnutí tohoto druhu vůbec. Kniha tak poskytuje cenný zdroj informací a inspirace i pro ty, které meritorně zajímají pouze dílčí veřejné politiky. Jednotlivé případy politik jsme přitom vybírali s ambicí pokrýt všechny čtyři klíčové kategorie, s nimiž SKCP pracuje, a to při respektování dlouhodobých výzkumných zájmů jednotlivých autorů a autorek. Výsledný výběr tedy není co do pokrytí čtyř ideálních typů maximálně systematický, protože proporce věnované jednotlivým kategoriím cílových populací se liší. Troufáme si ale tvrdit, že jako celek má vysokou vypovídací hodnotu a přináší originální výpověď o vývoji veřejných politik v České republice.

Jako editorský tým bychom rádi upřímně poděkovali všem autorům a autorkám za inspirativní diskuse nad teoretickými východisky a koncepcí této knihy i za jejich nasazení a ochotu pracovat na textech kapitol déle, než je obvyklé. Děkujeme také Grantové agentuře ČR za finanční podporu celého projektu výzkumu cílových populací, která umožnila vznik této knihy a řady dalších článků. Předem také děkujeme vám všem, kteří knihu přečtete a případně své názory na ni napíšete, ať již nám osobně, nebo v rámci dalších komunikačních kanálů na půdě akademické obce.

Martin Nekola, Eva M. Hejzlarová, Jan Kohoutek
Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova

2. DESIGN VEŘEJNÝCH POLITIK A CÍLOVÝCH POPULACÍ V ČESKÉ REPUBLICCE: RELEVANCE, VÝZKUMNÉ OTÁZKY A KONCEPTUÁLNÍ RÁMEC

MARTIN NEKOLA, JAN KOHOUTEK, EVA M. HEJZLAROVÁ

ÚVOD: PROČ STUDOVAT DESIGN VEŘEJNÝCH POLITIK

Život člověka v moderní společnosti je neodmyslitelně spojen s veřejnou politikou a jejími institucemi. Jak konstatuje Martin Potůček (1999), většina z nás se narodila v porodnici financované z veřejného zdravotnictví, prošla různými stupni veřejného školství a po smrti bude pochována na hřbitově provozovaném místní samosprávou. Různé veřejné politiky (sociální, zdravotní, vzdělávací atd.) bezpochyby hrají významnou roli v naplňování našich potřeb, jako jsou bezpečí, zdraví nebo vzdělání, a zároveň více či méně viditelně formují naše chování. K tomu využívají nástroje, pomocí nichž určitým skupinám pomáhají a odměňují je za žádoucí chování, zatímco jiné skupiny odrazují či přímo trestají za chování nežádoucí. Příkladem mohou být finanční nástroje, kdy uvalení spotřební daně na tabák zatíží skupinu kuřáků, a naopak poskytnutí příspěvku na výukové pomůcky pomáhá dětem se speciálními vzdělávacími potřebami naplnit svůj potenciál.

V demokratických společnostech je výsledná podoba veřejné politiky (*policy design*) chápána jako výstup procesu vyjednávání a přesvědčování, ve kterém se skupiny aktérů reprezentující různé zájmy snaží skrze své návrhy veřejněpolitických opatření o zlepšení podmínek života lidí (Howlett a Lejano 2012). Tyto zájmy nemají pouze materiální povahu, ale jsou významně ovlivněny hodnotovými rámci aktérů. Jejich představy o povaze společnosti a způsobech jejího řízení se tak významným způsobem podílejí na formulaci veřejných politik (Sabatier 1998), které lze chápat jako soubor pravidel založený na *kategoriích* (Stone 2012), jako jsou např. muž/žena, nezaměstnaný, žák či senior. Právě kategorie určují více či méně ostré hranice mezi žádoucím a nežádoucím a specifikují skupiny, na které se daný nástroj zaměří. Kdo však konkrétně vybírá tyto nástroje, jakým způsobem se definují kategorie potřebnosti a proč byla výsledná politika navržena právě tímto způsobem, a ne jiným?

Myšlenky spojené se (správným) designem veřejné politiky lze najít již v raných filozofických spisech, nicméně teprve v 50. letech minulého století vyústily v ustavení problémově orientované a multidisciplinární disciplíny veřejné politiky (*policy science*) s jejím explicitně normativním cílem produkovat vědecké poznání a poskytovat je politikům (Lasswell 1951). Formovala se

tak představa politiky, kde rozhodvatelé (politici a úředníci) mají relativně jasnou představu o cílech, kterých chtějí dosáhnout, a navrhují intervence do společnosti (politiky) za účelem její změny k lepšímu (Linder a Peters 1990).¹ Předpokladem úspěchu takové intervence je potom právě „dobrý“ návrh politiky. Tj. takový, který je založený na dostupném vědění a vybraný z množiny alternativních řešení na základě objektivní analýzy. V tomto pojetí představuje policy design záměrnou snahu definovat cíle politiky a vědomě je propojit s veřejněpolitickými nástroji k jejich dosažení (Howlett 2011). Rozhodovací proces je tedy racionální (založený na poznacích a logice) a instrumentální (provazující problémy a jejich optimální řešení).

Tato raná představa o designu veřejných politik byla oprávněně kritizována za omezenou analytickou výpovědní hodnotu v případě komplexních, mezirezortních politik zahrnujících decentralizované sítě aktérů a institucí, resp. tržní mechanismy, či v případě politik zjevně iracionálních z hlediska efektivního využívání dostupných zdrojů a dosahování stanovených cílů. Teoretici policy designu na tuto kritiku reagovali začleněním kontextuálních faktorů a uznáním politických (*politics*), kognitivních (omezená racionalita) a organizačních překážek, které ovlivňují samotnou definici problému a výběr vhodných nástrojů (Clarke a Craft 2018). Předmětem zkoumání jsou také konvergence a synergie mezi různými typy nástrojů a způsoby, kterými jsou tyto nástroje aplikovány. Snaží se tak o rozlišení „dobrého“ a „špatného“ designu veřejných politik, kde normativním ideálem je vědecký a logicky navržený čistý design v podobě „balíčku“ veřejněpolitických opatření šitých na míru konkrétnímu problému (*pure design*). Ve skutečnosti nicméně z různých důvodů dochází k záplatování stávajících politik (*patching*) a jejich přenosu do jiných, méně vhodných oblastí (*stretching* nebo *layering*). Protipólem čistého designu je potom *ne-design* (*non-design*), který do přípravy politik vnáší ideologická, náboženská a další iracionální kritéria, popř. korupci, nepotismus apod., sledující jiné cíle, než je zlepšení života lidí (Howlett a Mukherjee 2014).²

Proti idealizovanému pojetí policy designu, který nebere ohled na politický kontext rozhodování a jeho omezenou racionalitu, se vymezuje sociálně konstruktivistický pohled autorek Helen Ingramové a Anne Schneiderové. Jejich přístup je založen na uznání a reflexi důležité role, kterou při jejich tvorbě hrají hodnoty, emoce a ideje.³ Ty se projevují jak na úrovni různých

1 Tato představa se především v USA a Kanadě institucionalizovala v podobě celého poradenského „odvětví“ *policy analysis* (viz Radin 2000).

2 Howlett a kol. (2015) v této souvislosti hovoří o tzv. nové orientaci v designu veřejných politik.

3 Není to samozřejmě jediný směr kritiky. Další autoři upozorňují na tendenci politiků a úředníků přizpůsobovat definici problému nástrojům, které mají v oblibě či k dispozici (Hoppe 2011), vyhýbat se odpovědnosti za selhání politiky (*blame avoidance*) výběrem méně (politicky) rizikových opatření apod. (Hood 2002; Pierson 1995).

diskurzů o dané politice, tak při samotném rozhodování politiků o jejím výsledném obsahu (Schneider 2013). V tomto pojetí tedy nejde o přímé odvození cílů z (objektivně poznanych) problémů, resp. potřeb, a co neúčinnějších nástrojů pro jejich řešení. Jedná se především o proces iterace a přizpůsobování výchozího návrhu politiky tak, aby byl průchozí u různých zainteresovaných aktérů vč. samotné cílové skupiny. Podobně jako instrumentálně-racionální přístup tak uznává, že politika je uměním kompromisu. Odmítá však představu, že toto hledání kompromisu probíhá především nestranným posuzováním přínosů a nákladů alternativních návrhů v rámci pluralitního rozhodovacího procesu, jehož se mohou účastnit všichni aktéři reprezentující zájmy relevantních skupin obyvatel. Naopak zaměřuje pozornost na sociální konstrukci cílové populace ve společnosti, která významně ovlivňuje výsledný design a jeho případné vychýlení od designu „ideálního“.

Samotný design veřejné politiky je tedy výsledkem souhry návrhů, zdůvodnění, odmítání, přizpůsobování, předchozí praxe, asociovaných symbolů a představ. Dohromady pak tyto prvky vysílají pozitivní či negativní signály k populacím, na které cílí (Schneider 2013). Veřejné politiky v tomto pojetí nejsou pouze o alokaci veřejných zdrojů pro dosahování demokraticky zvolených cílů, jako jsou bezpečnost či vzdělání, ale (především) o alokaci hodnot. Politiky jsou tedy designovány tak, aby poskytovaly dobré věci dobrým lidem, a naopak trestaly ty, kteří jsou vnímáni jako špatní (Ingram a Schneider 2015, s. 260). To však může vyústit v neodůvodněně štědré politiky pro politicky mocné a pozitivně vnímané populace, a naopak podfinancovaná opatření neřešící potřeby bezmocných a negativně vnímaných populací. Takový design veřejné politiky nazývají Ingramová a Schneiderová *degenerativním*, protože posiluje existující nerovnosti ve společnosti, odcizuje občany od politiky, omezuje jejich participaci a celkově ohrožuje demokracii jako takovou (Schneider a Ingram 1997).⁴

Již z tohoto krátkého úvodu je zřejmé, jak důležitý a zároveň složitý výzkumný problém design veřejných politik představuje. V této knize se opíráme o pojetí designu veřejných politik, které reflektuje důležitost idejí, zájmů a nastavení institucionálních podmínek při vytváření *obsahu* veřejné politiky (Sidney 2007). Zároveň si uvědomujeme, že při studiu politických nástrojů nelze zůstat pouze u jejich statického obrazu, ale je nutné sledovat jejich formulování, výběr a potažmo i implementaci. Vedle jednotlivých prvků veřejněpolitického designu nás tak zajímají i *procesy* při jejich navrhování (designování) v návaznosti na konkrétní hodnoty, účely a zájmy,

4 Některí autoři jdou ve své kritice policy designu ještě dále a zpochybňují nejenom představu o racionální a instrumentální tvorbě veřejných politik na všech úrovních vládnutí a prakticky u všech typů problémů, ale i samotnou užitečnost policy designu jako výzkumného programu (viz např. Colebatch 2017; Turnbull 2017).

jež jednotlivé politiky svým obsahem reprezentují. Následující podkapitoly proto nejprve stručně představí teoretická východiska tohoto pojetí, která jsou následně podrobněji rozvedena v podobě konceptuálního rámce našeho výzkumu. V poslední části se potom věnujeme cílům, výzkumným otázkám a metodologii našeho výzkumu.

TEORETICKÝ RÁMEC SOCIÁLNÍ KONSTRUKCE CÍLOVÝCH POPULACÍ: VÝCHODISKA A JEJICH VÝZNAM PRO VEŘEJNĚPOLITICKÝ DESIGN

Teoretický rámec sociální konstrukce cílových skupin (SKCP) byl formulován americkými badatelkami Helen Ingramovou a Anne Schneiderovou v několika odborných statích na konci 80. a začátku 90. let minulého století. Autorky v nich formulují své základní východisko, že veřejné politiky jako řešení společenských problémů jsou sociálně podmíněny a konstruovány (Schneider a Ingram 1990; 1993). Nezáleží tedy tolik na empiricky prokazatelné důležitosti problému, jako spíše na způsobu jeho prezentace (rámování) a interpretace v rámci veřejného diskurzu a procesu nastolování agend. Rámec tak přesouvá pozornost výzkumníků policy designu na příjemce navrhovaných politik a jejich obraz ve společnosti. Jak ukazují poznatky ze sociologie a sociální psychologie, lidé mají obecnou tendenci se s určitými skupinami identifikovat a jiné naopak vnímat jako „ty druhé“. Tato tendence je očividná např. u migrantů, nicméně větší či menší dělící linie založené na národnostním, etnickém či jiném principu vedou i mezi ostatními sledovanými populacemi. Diskurz o opatřeních veřejných politik je tak výrazně ovlivňován hodnotami jeho účastníků, jejich subjektivními soudy a emocemi, které ústí ve sdílené stereotypní představy o různých skupinách ve společnosti. Takto utvořené představy sehrávají důležitou roli při rozhodování o obsahu veřejných politik, které na tyto skupiny cílí, a v konečném důsledku napomáhají vysvětlit důvody úspěšnosti či selhání veřejných politik (Schneider et al. 2014).

Rámec sociální konstrukce cílových populací navazuje na racionálně-instrumentální pojetí tím, že policy design chápe jako záměrnou činnost, kdy aktéři definují cíle a opatření pro jejich dosažení. Místo vědeckých poznatků a racionality však do popředí svého zájmu staví politickou moc, která umožňuje aktérům prosazovat jejich představy o tom, kdo si zaslouží podporu a koho je naopak třeba za jeho chování trestat. Ukazuje tak na propojení norem a hodnot s veřejněpolitickými nástroji a jejich výběrem pro cílové populace a zároveň na subjektivní povahu problémů vycházející z omezené racionality zainteresovaných aktérů, včetně politiků a expertů. Ti nemohou pojmout všechny relevantní informace (i kdyby je měli k dispozici). Vytvářejí si tak jednoduché mentální mapy příčin a důsledků problému, jejich rozho-

dování o výsledném řešení je, spíše než na důkladném zvažování dostupných poznatků, založeno na jednoduchých rozhodovacích heuristikách (zkratkách). Celý proces je také často zatížen systematickými chybami myšlení (*cognitive biases*) (Schneider 2013).

Výslednou podobu veřejné politiky (její design) tedy zásadním způsobem formují dva hlavní faktory – politická moc cílové populace a její sociální konstrukce, které jsou v neustálé a dynamické interakci. *Politická moc* se skládá ze tří dimenzí. První může být konceptualizována jako schopnost ovlivňovat ostatní s využitím na politiku orientovaných zdrojů (volební hlasy, bohatství, dovednosti, mobilizační potenciál). Druhá dimenze moci se týká schopnosti kontrolovat informace spojené s veřejnými politikami (včetně procesů nastolení agend), a ovlivňovat tak veřejné mínění. Třetí dimenze je ideologická a zahrnuje schopnost ovlivňovat samotnou podstatu tvorby preferencí aktérů (Pierce et al. 2014, s. 4). Politická moc se pohybuje na škále od vysoké po nízkou. Druhý faktor, *sociální konstrukce cílové populace*, se skládá ze společných atributů rozlišujících danou populaci jako společensky významnou. Tyto atributy jsou připisovány specifickým hodnotám, symbolům a obrazům (stereotypům) vytvořenými politikou, kulturou, socializací, historií, náboženstvím apod. (Schneider a Ingram 1993, s. 335). Sociální konstrukce se typicky pohybuje na škále od *pozitivní* po *negativní*. Můžeme tak rozlišit čtyři ideálně typické cílové skupiny: zvýhodnění (vysoká moc, pozitivní konstrukce), uzurpátoři (vysoká moc, negativní konstrukce), potřební (nízká moc, pozitivní konstrukce) a devianti (nízká moc, negativní konstrukce) (orig. Schneider a Ingram 1993). Rozložení těchto skupin na obou dimenzích a typické příklady konkrétních cílových populací znázorňuje schéma 2.1.⁵

Schéma 2.1 Typy cílových populací v rámci teorie sociální konstrukce cílových populací

		Sociální konstrukce	
Politická moc	Vysoká	Pozitivní	Negativní
		ZVÝHODNĚNÍ (vědci, podnikatelé)	UZURPÁTOŘI (banky, tabákové firmy, některé menšiny)
	Nízká	POTŘEBNÍ (nezaměstnaní, matky samoživitelky, lidé s postižením)	DEVIANTI (zločinci, drogově závislí, migranti)

Zdroj: Upraveno podle (Schneider a Ingram 1993; Schneider et al. 2014).

Pozn.: Jedná se o typické zástupce, nikoliv empiricky pozorované příklady.

5 Překlad názvů jednotlivých skupin do českého jazyka není zatím ustálen, proto uvádíme i původní anglické termíny: zvýhodnění (*advantaged*), uzurpátoři (*contenders*), potřební (*dependents*) a deviantní (*deviants*).

SKCP postuluje, že kombinace politické moci a obrazu ve společnosti určuje rozdělení zátěží (*burdens*) a přínosů (*benefits*), které veřejná politika dané cílové populaci přináší. Přínosy jsou zpravidla alokovány na zvýhodněné populace, zatímco potřební a devianti budou recipienty politik s omezenými benefity. Zátěže budou naopak nadměrně distribuovány zejména směrem k deviantům, zatímco zvýhodněné skupiny budou zatěžovány méně. Zajímavou skupinou z hlediska distribuce přínosů a zátěží jsou uzurpátoři, kteří disponují velkou mocí, jsou však negativně vnímání veřejností. Zde lze očekávat, že kvůli negativnímu obrazu budou zjevné přínosy relativně podhodnocené. Díky vysoké moci si však dokáží uzurpátoři zajistit skryté výhody a bránit se vysokým zátěžím. V době zvýšené pozornosti veřejnosti (např. korupční skandál, vážná havárie) může politika cílená na uzurpátory generovat zátěže, které budou sice výrazně prezentovány navenek, ale svou povahou budou spíše symbolické (Schneider a Ingram 1993). Podobně, avšak v obráceném gardu, budou tvořeny benefity pro potřebné. Těm politici vyjadřují symbolickou podporu v jejich těžké životní situaci, ale reálná opatření jsou často podfinancována a nezasahují celou populaci potřebných.

Rozdílné uplatňování politické autority a přerozdělování ekonomických zdrojů průběžně utvářejí a strukturují lidskou zkušenost. Design veřejných politik představuje pro danou populaci významný signál o jejím postavení ve společnosti a o tom, jakým způsobem se k ní staví vláda (bez ohledu na to, zda je tato percepce oprávněná či nikoliv). V dlouhodobém horizontu tak ovlivňuje politické postoje cílových populací a jejich účast na správě věcí veřejných. Materiální přínosy a symbolické pozitivní signály zvyšují u dané cílové populace důvěru v politiku a pocit větší možnosti ovlivňovat veřejné dění, což následně posiluje reálnou politickou participaci. Naopak negativní signály a podfinancování politik pro potřebné a (především) devianty vede k jejich odcizování od politiky a snižování účasti na politickém životě. Rozdíly v politické participaci následně ovlivňují budoucí povahu navrhovaných politik (tzv. *feed-forward effect*), a minulé veřejné politiky tak do velké míry určují svoji budoucí podobu (Schneider et al. 2014). Ta má tendenci zachovávat a reprodukovat existující instituce, kulturní vzorce, způsoby distribuce moci a převládající sociální konstrukce svých cílových populací. Jinými slovy, štedré a pozitivně laděné politiky budou dále posilovat participaci a tím i politickou moc cílové populace, zatímco restriktivní a podfinancované politiky participaci spíše snižují a cílová populace se odcizuje. Tento vztah minulých a budoucích politik není samozřejmě deterministický a demokratický politický systém spolu se svobodou slova umožňují aktérům aktivně sociální konstrukce měnit, a to jak pozitivně směrem k lepšímu obrazu ve společnosti, tak negativně (Schneider et al. 2014). V tomto procesu sehrávají důležitou roli morální a političtí podnikatelé, kteří ovlivňují veřejný, resp.

politický diskurz o tom, jaké chování je žádoucí a přínosné a naopak (Schneider a Ingram 1997).⁶

Design veřejných politik je tak nutné chápat jako *dynamický proces*, ve kterém je obsah politiky utvářen pomocí různých mechanismů, jako jsou (re-) formulace politik, kalkulace příležitostí a rizik politických rozhodovatelů, nebo způsoby řízení a implementace politik. Tyto mechanismy *designování* identifikují Ingramová a Schneiderová jako zásadní „převodníky“ (příčinné souvislosti) mezi pozicí dané cílové populace ve společnosti a obsahem veřejných politik pro ně určených. Politici tak nenavrhují politiky pouze za účelem racionálního řešení veřejných či sociálních problémů, ale mají na paměti také své znovuzvolení. Sociální konstrukce cílových skupin jsou pak součástí předvolebních kalkulací s tím, jak se politici snaží předjímat reakci na (uskutečněné) veřejné politiky od samotných cílových populací, ale i ostatních voličů. Politici však nejsou jen pasivní příjemci signálů o konstrukcích a moci cílových populací. Veřejní činitelé rovněž aktivně vytvářejí nové cílové populace nebo se snaží měnit již existující sociální konstrukce. Mohou tak například citlivěji škálovat intervence a rozdělovat cílové populace na přesněji ohraničené subpopulace zasluhující si různou (politickou, sociální apod.) pozornost (Schneider a Ingram 1993). Oproti instrumentálně-racionálním přístupům k designování veřejných politik tak SKCP mnohem více akcentuje roli *politics* na výslednou podobu designu.

Zde je však zapotřebí upozornit, že v některých kontextech jsou odborné znalosti důležitější než sociální konstrukce a politická moc (Schneider 2013). To se týká především veřejněpolitických problémů, kde neprobíhá zásadní hodnotový střet. Expertní vědění se tak prosazuje především tam, kde se problém přímo nedotýká významné části veřejnosti nebo k němu není přiřazena cílová populace s jasnou sociální konstrukcí. Může však také jít o projev rovnovážného stavu její politické moci a sociálního obrazu ve společnosti (Schneider et al. 2014).

KONCEPTUÁLNÍ RÁMEC ZKOUMÁNÍ DESIGNU VEŘEJNÝCH POLITIK

Veřejná politika představuje komplexní fenomén složený z mnoha rozličných prvků, jež je pro analytické účely nutné rozlišit a jednoznačně vymezit (Capano 2003). Výběr prvků pro zkoumání je vždy otázkou teoretické perspektivy, výzkumných cílů a kontextu. Pro účely našeho empirického výzkumu vycházíme z výše představeného pojetí Helen Ingramové a Anne

6 Budoucí veřejné politiky jsou samozřejmě ovlivňovány také socioekonomickými podmínkami, změnami v samotných politických (sub)systémech (Sabatier a Weible 2007).

Schneiderové. Výzkum je tak postaven na analyticky zaměřených případových studiích designu veřejných politik pro různé cílové populace a následné syntéze získaných poznatků a jejich zobecnění k teorii veřejné politiky v České republice (viz část věnovaná metodologii na konci této kapitoly). Za design veřejných politik považujeme v souladu s rámcem SKCF *obsah politiky a její strukturální logiku*, podle které jsou rozdělovány benefity a zátěže cílovým populacím (Schneider a Ingram 1997, s. 2; Schneider a Sidney 2009, s. 104).

Schéma 2.2 Konceptualizace teorie sociální konstrukce cílových populací

Teorie sociální konstrukce cílových populací		
	Cílové populace	Policy design
Základní charakteristiky	Sociální konstrukce Politická moc	Přínosy Zátěže Vnitřní konzistence a logika
Další sledované charakteristiky	Cílové populace Pozice v implementačním řetězci: bezprostřední / vzdálená Skladba: homogenní / heterogenní Sociální konstrukce: Stabilní / proměnlivé / nové Silně artikulované / slabé Konsenzuální / zpochybňované	Prvky designu veřejné politiky: Cíle Nástroje Pravidla Odůvodnění Realizátoři Implementační struktury

Zdroj: Autoři.

Cílová populace představuje více či méně konkrétní skupinu lidí, jejichž chování nebo životní podmínky mají být ovlivňovány danou veřejnou politikou. Jedná se o sociální konstrukt utvářený na základě připisovaných sdílených charakteristik, které danou populaci činí společensky smysluplnou. V případě bezprostředního působení veřejné politiky mluvíme o cílové populaci prvního řádu (*proximate, first-order target population*), ale často působí politiky nepřímo na další, vzdálené cílové populace (*remote, second-order target population*). Vztahy v tomto *implementačním řetězci* nabývají mnoha podob, komplexní veřejné politiky mohou na danou cílovou populaci působit prostřednictvím několika úrovní. Především v případě alokace benefitů jsou politiky designovány tak, aby každá z úrovní implementačního řetězce z politiky profitovala. Často však dochází k implementačnímu selhání, kdy se přínosy kumulují u populací prvního řádu, které měly působit jako prostředníci při naplňování cílů politiky. Vzdálenější cílové populace a koneční příjemci tak získávají méně, než bylo zamýšleno (např. Schneider a Ingram 1997, s. 87). Příkladem jednoduchého implementačního řetězce může být

politika péče o seniory závislé na péči druhých osob (srov. kap. 5). Bezprostřední cílovou populací politiky sociálních služeb v ČR jsou nesoběstační senioři závislí na péči. Ti si sami, vzhledem ke své situaci a potřebám, mohou rozhodovat o podobě a charakteru péče, tj. zda zůstanou ve svém domácím prostředí a budou využívat jak formální, tak neformální péči svých blízkých, nebo si zvolí rezidenční péči v zařízeních sociálních služeb. Za tímto účelem pobírají příspěvek na péči, jehož výše odráží jejich individuální potřebu péče. Oproti tomu na Slovensku jsou finanční prostředky ze státního rozpočtu nejprve přiděleny místní nebo regionální samosprávě dle místa trvalého bydliště seniora (první řád). Ta posléze spolufinancuje a zajišťuje seniorům péči v rámci veřejných nebo neveřejných poskytovatelů sociálních služeb (druhý řád). Koneční příjemci, tj. senioři závislí na péči, tak představují cílovou populaci třetího řádu. Tento rozdíl v implementaci vede k poměrně zásadním důsledkům nejen z hlediska nabídky a kvality poskytovaných služeb, ale vyjadřuje také rozdílné postavení dané cílové populace v symbolické rovině (např. kontrola nad vlastním životem). Zajímavou a relativně novou cílovou populací jsou potom osoby pečující o seniory, na které se v Česku zaměřuje mix opatření s cílem bezprostředně zlepšit jejich životní podmínky a zároveň zlepšit i poskytovanou péči seniorům (jako konečným příjemcům) v jejich domácím prostředí (Dobiášová a Kotrusová 2017).

Volba cílových populací pro konkrétní veřejnou politiku není čistě racionálním rozhodnutím na základě vyhodnocení efektivity, ale odráží hodnoty politiků, potažmo celé společnosti (Schneider a Ingram 1997, s. 85). Explicitně či implicitně je zvažována celá řada kritérií (potřebnost, rovnost, spravedlnost) a charakteristik dané cílové populace. Jak již bylo řečeno, SKCP přisuzuje zcela zásadní roli *sociálně konstruovanému obrazu* dané populace. Jedná se o stereotypy o určité skupině lidí utvářené politickým prostředím, kulturou, socializací, historií, působením médií, náboženstvím atd. V procesu sociálního konstruování jsou různým skupinám (ale i událostem apod.) připisovány specifické hodnoty a významy, které umožňují výklad určité problémové situace a poskytují odůvodnění pro její řešení pomocí veřejné politiky (Schneider a Ingram 1993, s. 335). Přisuzované stereotypy se pohybují na škále od pozitivních až po negativní. Ve veřejné politice jsou pozitivní konstrukce spojovány s výrazy jako potřebný, čestný, inteligentní, tvrdě pracující, přispívající, starající se, kreativní apod., zatímco negativní označení popisuje skupiny lidí jako chamtivé, nezasluhující úctu, nelobajální, nemorální, nebezpečné, líné apod. (Schneider et al. 2014, s. 110).

Při analýze sociálních konstrukcí nás zajímá nejenom celkové naladění (pozitivní, negativní), ale sledujeme i další dimenze. Některé konstrukce mohou být velmi silně artikulované, zatímco obraz jiných populací může být vágní a její hranice neostré. Příkladem silně artikulované sociální konstrukce může být cílová populace žadatelů o azyl v souvislosti s tzv. uprchlickou kri-

zí. Její mediální pokrytí bylo v nedávné minulosti velmi intenzivní a média (a jejich prostřednictvím veřejní činitelé) se soustředila mj. na podrobné vykreslení charakteristik této populace (srov. kap. 8). Na opačném pólu je pak početná cílová populace nekuřáků, se kterou nejsou spojovány žádné výrazné charakteristiky kromě samotného faktu, že neužívají tabákové výrobky (srov. kap. 3).

Dále rozlišujeme konstrukce stabilní, a naopak proměnlivé v čase. Zde samozřejmě záleží na tom, jaký časový rámec pro posuzování proměnlivosti obrazu zvolíme. Příkladem mohou být lidé s tzv. odlišnou sexuální orientací, kteří byli po dlouhou dobu různými způsoby odmítáni a perzekuováni (a někde dodnes jsou). Teprve druhá polovina 20. století přinesla výrazný posun v jejich vnímání majoritní společností. Tento posun se projevil i v dekriminlizaci homosexuality a právního uznání rozličných forem soužití osob stejného pohlaví (srov. kap. 10). V našem výzkumu považujeme za stabilní takové konstrukce, které se zásadním způsobem nezměnily v průběhu posledních 30 let (tj. v zásadě přetrvává obraz, který měly dané populace před rokem 1989).⁷

Sociální konstrukce může být také vnitřně homogenní nebo naopak heterogenní. Ilustrací vnitřně homogenní sociální konstrukce cílové populace mohou být senioři (srov. kap. 5), heterogenní sociální konstrukci můžeme pozorovat např. u skupiny žáků se speciálními vzdělávacími potřebami. Do té spadají jak žáci výjimečně nadaní či s fyzickým postižením, kteří jsou vnímáni vesměs pozitivně, tak žáci s mentálním postižením či poruchou autistického spektra, jejichž obraz je mnohem komplikovanější. Další subpopulaci tvoří žáci se sociálním znevýhodněním, jejichž konstrukce je odvozena od negativního vnímání jejich sociálního či etnického původu (srov. kap. 8). S tím souvisí i to, že design veřejné politiky může být v souladu s již existujícími sociálními konstrukcemi nebo vytvářet nové (Schneider a Ingram 1997). Tento případ můžeme pozorovat v případě tzv. inkluze ve vzdělávání, kdy došlo ke změně vymezení skupiny žáků se speciálními vzdělávacími potřebami. Nová definice již speciální vzdělávací potřeby nevymezuje taxativně a neváže je na diagnózu potvrzenou specialistou; speciální vzdělávací potřeba tak v principu může vyvstat kdykoli a u kohokoli, což je radikální změna oproti předchozím úpravám (srov. kap. 8).

Dalším atributem, který lze u sociální konstrukce sledovat, je to, zda je v rámci společnosti spíše konsenzuální nebo silně zpochybňovaná a zda je předmětem vyhocených debat. Příklady víceméně konsenzuálních sociálních konstrukcí v naší monografii reprezentují již zmínění senioři vyžadující

7 Určitou výjimkou v tomto ohledu tvoří kapitola o uprchlících, ČSSR definici uprchlíka v současném slova smyslu neznala, přesto došlo k přesídlení několika skupin obyvatel ze států zasažených válečným konfliktem (např. přesídlení řecké menšiny mezi lety 1948 a 1949).

péči, silně zpochybňovaná a debatovaná je pak naproti tomu konstrukce homosexuálních rodičů. Jejich podpora ve společnosti je stále silnější, zároveň stále ne taková, aby byly přijaty legislativní změny, které by rodičovství homosexuálních párů vyvedly z šedé zóny (srov. kap. 10).

Sociální konstrukce jsou tedy reflektovány tvůrci veřejných politik při výběru cílové populace a utváření obsahu dané politiky. Konstruovaná hodnocení se vztahují k míře, s jakou si cílové populace zaslouží podporu (*deservingness*) v podobě určité politiky a jejího designu. Míra podpory vychází z různých hodnotících kritérií, jimiž mohou být například:

- zásluhy (*merit*), kdy se výše podpory odvíjí od dosaženého výsledku;
- potřeby (*need*), kdy je alokace zdrojů orientována na ty, kteří podporu potřebují;⁸
- rovnosti, kdy je stejná podpora přidělena všem bez ohledu na jejich status nebo předchozí zásluhy;
- identity, kdy je výše podpory závislá na míře blízkosti/vzdálenosti od „vnitřní skupiny“ (obvykle majoritní společnosti);⁹
- postoj cílové populace, kdy se hodnotí ochota cílové populace podřídit se (*compliance*) pravidlům příjmu podpory a to, do jaké míry je za podporu „vděčná“ (Bak Jørgensen 2016, s. 4).¹⁰

V obecné rovině potom můžeme rozlišit hodnocení zásluhovosti podle toho, do jaké míry je založena na racionálních (např. počet odpracovaných let v případě nároku na starobní důchod) nebo morálních kritériích (např. připisovaná slabá vůle uživatelů návykových látek). Je proto důležité sledovat, jak velká či naopak malá pozornost je tvůrci politik věnována problémům a preferencím jednotlivých cílových populací, tj. jak je jejich „agenda“ reprezentována při designování politik (*agenda representation*), a to včetně způsobu financování a výše vynaložených prostředků. Dle rámce SKCP jsou zvýhodněné populace silně zastoupené pozitivními agendami bez zátěží, s univerzálním nárokem na značné množství finančních prostředků. Naopak uzurpátoři se do značné míry vyznačují zastoupením negativních agend bez upřesnění míry alokovaných financí. Potřebné populace se vyznačují atribucí částečně/spíše negativních agend a omezeným financováním, zatímco v případě deviantních skupin se jedná o velmi negativní agendy a velmi omezené nároky na poskytnutí finančních prostředků (srov. Schneider a Ingram 1997, s. 126).

8 To souvisí také s mírou, s jakou ne/dokáže svoji potřebnost „kontrolovat“ (van Oorschot 2006).

9 Toto kritérium je často těsně spjato s občanstvím jako hlavním prvkem identity pro veřejnou politiku.

10 Viz např. poukazování na ničení vybavení a přidělených hmotných potřeb migranty v Zařízení pro zajištění cizinců či na „nevděčnost“ křesťanských iráckých uprchlíků v ČR (viz kap. 6).

Schéma 2.3 Charakteristiky policy designu u jednotlivých typů cílových populací

		Sociální konstrukce cílové populace	
		Pozitivní	Negativní
Politická moc cílové populace	Vysoká	ZVÝHODNĚNÍ	UZURPÁTOŘI
		Silný důraz na přínosy univerzální nárok (velmi) vysoká alokace prostředků optimální alokace z hlediska dosahování cílů silně ukotvené v právním rámci (normativní akt)	Slabý důraz na přínosy diferencovaný nárok nízká alokace prostředků často skryté (<i>sub rosa</i>) design málo zřetelný, spíše nejasný
		Slabý důraz na zátěže velmi diferencované (velmi) nízká alokace prostředků design logický Policy design ve vztahu k cílům politiky obecně naddimenzovaný	Silný důraz na zátěže velmi diferencované (velmi) nízká alokace prostředků design ne zcela logický Policy design ve vztahu k cílům politiky obecně poddimenzovaný
	Nízká	POTŘEBNÍ	DEVIANTNÍ
		Slabý důraz na přínosy diferencovaný nárok nízká alokace prostředků v zásadě logická alokace design spíše logický	Minimální důraz na přínosy velmi diferencovaný nárok velmi nízká alokace prostředků logická alokace benefitů design logický
		Střední důraz na zátěže diferencované nízká alokace prostředků design silný a nelogický Policy design ve vztahu k cílům politiky obecně poddimenzovaný	Velmi silný důraz na zátěže univerzální značná alokace prostředků design silný a nelogický Policy design ve vztahu k cílům politiky obecně naddimenzovaný

Zdroj: Autoři podle (Schneider a Ingram 1997, s. 126).

Kromě cílových populací rozlišujeme i další prvky veřejných politik, které utvářejí celkový veřejněpolitický design. Ten může být spíše jednoduchý a logický, nebo nelogický. Politiky ve formě konkrétních zákonů a opatření (*statutes*) mohou být ve vztahu k cílům a cílovým populacím silně nebo slabě formulované (*strong / hollow statut*) a lišit se v míře ošidnosti (*deceptiveness*) (Schneider a Ingram 1997, s. 126). Zde autorky poukazují na to, do jaké míry je policy design klamavý a zakrývá svůj pravý účel. Například alokaci přínosů zvýhodněným nepotřebují politici příliš zastírat, a naopak se snaží přínosy mírně zveličovat (proto jej autorky označují za „místy klamavý“). Naopak zátěže pro tento typ cílové populace chtějí zamaskovat co nejvíce, a je tak velmi klamavý. Podobně jakékoliv opatření zaměřené na uzurpátory je ošidné, protože přínosy je nutné zakrývat před ostatními voliči (alokace *sub rosa*)