

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

a zátěže mají být viditelné pro voliče, ale jejich reálný dopad na uzurpátory nesmí být velký (Schneider a Ingram 1997). Analogicky lze potom uplatnit tuto logiku i na další populace a podle autorek jsou do jisté míry ošidné vlastně všechny politiky. Tuto „vlastnost“ veřejněpolitického designu jsme proto systematicky neposuzovali, nicméně věnovali jsme jí pozornost v rámci zkoumání jednotlivých prvků designu. Ty jsou podrobněji popsány v následující podkapitole.

PRVKY VEŘEJNĚPOLITICKÉHO DESIGNU

Kromě cílové populace obsahuje design každé veřejné politiky další neopominutelné prvky, jež je nutné vymezit pro účely našeho výzkumu. Při konceptualizaci vycházíme z pojetí Schneiderové a Ingramové (1997), které rozlišují cíle, nástroje, pravidla, odůvodnění, realizátory a implementační strukturu.

CÍLE, NÁSTROJE A PRAVIDLA

Cíle politiky (goals) odkazují na záměr veřejné politiky řešit určitý problém. Cíle vycházejí z lidských potřeb a přání (co by mělo být) a jsou vztahovány k existujícím podmínkám (co je). Vyjadřují tak rozpor mezi současným a žádoucím stavem a ve veřejných politikách jsou často formulovány „objektivně“ a v technických termínech. Je proto důležité zabývat se i hodnotovými a ideologickými východisky. S tím souvisí i to, že cíle veřejných politik mohou být formulovány záměrně vágně, aby nevyšla najevo omezená znalost daného problému, malý zájem na jeho efektivním řešení nebo vliv ideologie, protichůdných zájmů či dokonce korupce. Dokládají to například důkazy o skrytém lobbingu tabákových firem, které se snažily skrze politiky na evropské i národní úrovni ovlivňovat formulaci přijímaných opatření a snižovat tak jejich přehlednost a umožňovat jejich obcházení (srov. kap. 3). Z obdobných důvodů mohou být určité cíle pouhou zástěrkou k uskutečnění jiných, veřejnosti skrytých cílů. Příkladem tohoto principu může být přijetí legislativy související s inkluzí ve vzdělávání, které bylo podmínkou pro čerpání evropských prostředků. Vzhledem k tomu, že stejní poslanci, kteří pro zákon bez větší diskuse hlasovali, se později k inkluzi vyjadřovali kriticky, je sledování jiného než deklarovaného cíle jedním z pravděpodobných motivů (viz kap. 8). Některé cíle mohou zároveň nabývat čistě symbolické, resp. mobilizující povahy bez reálného dopadu. Lze také sledovat jistou hierarchii cílů, kdy veřejná politika pomocí konkrétních instrumentálních cílů sleduje obecnější cíl vycházející ze sdílených hodnot daného společenství.

Nemusí však vždy jít nutně o skryté cíle a agendy. Z povahy věci sledují komplexní veřejné politiky často více cílů najednou a ty mohou být vzájemně

protichůdné. Např. cílem zavedení spotřební daně na tabákové výrobky je nejenom omezování zdraví škodlivé spotřeby, ale také zisk pro státní rozpočet (včetně zabránění daňovým únikům). Vlády se tak snaží nastavit daň tak, aby se spotřeba a s tím i příjmy do státního rozpočtu nesnížily příliš, přestože se dlouhodobě ví, že právě cena cigaret je nejúčinnější regulátor spotřeby (srov. kap. 3). Každopádně z hlediska SKCP představují cíle sociální konstrukci daného problému, resp. žádoucího stavu, a výběr určitého cíle v konečném důsledku vede k alokaci zátěží nebo benefitů pro určitou cílovou populaci (Schneider a Ingram 1997, s. 83).

Nástroje politiky (tools) zajišťují součinnost realizátorů a cílových populací při řešení problémů a naplňování cílů politiky. Tato součinnost není samozřejmá, protože z povahy věci představuje veřejná politika intervenci do stávajícího stavu, která nutí aktéry dělat něco, co by za jiných okolností nedělali. Míra donucení je pro různé nástroje odlišná: od naprosté dobrovolnosti přes tolerování neplnění určité povinnosti až po bezvýhradné a důsledně vymáhané zákazy apod. Volba nástroje odráží předpoklady a vychýlení (*biases*) tvůrců politik spojené s očekávaným chováním různých skupin lidí (Schneider a Ingram 1997, s. 93). Touto volbou vysílají politici vzkaz pro veřejnost i samotné cílové populaci, což je obzvláště patrné v případech, kdy jsou pro různé subpopulace navrženy rozdílné nástroje. Typickým příkladem je rozdílný přístup státu k uživatelům návykových látek. Zde jsou na základě právního statutu užívané látky uplatňovány odlišné nástroje vůči uživatelům tabáku nebo alkoholu na straně jedné a uživatelům ostatních návykových látek na straně druhé.

Ve veřejné politice se postupně vyvinuly rozličné přístupy k typologizaci nástrojů. Pro naši analýzu využíváme třídění navržené v rámci SKCP, jež rozlišuje následující typy nástrojů: autorita; stimuly a sankce; přesvědčování; učení; a budování kapacit (Schneider a Ingram 1997, s. 93–96). Toto pojetí jsme doplnili o poskytování služby jako specifický nástroj organizace kapacit pro naplňování vládních záměrů (Hood a Margetts 2007).

1. *Autorita* představuje nástroj založený především na významu (důležitosti) konkrétní organizace nebo správního celku jako takového. Předpokládá motivované aktéry, kteří uznávají danou autoritu a jsou ochotni změnit své chování pro vlastní dobro nebo dobro většího celku (komunity, společnosti). Může nabývat různé intenzity, kdy například tvůrce politiky očekává, že postačí deklarace podpory nebo naopak odsouzení určitého chování k tomu, aby se lidé takto začali, resp. přestali chovat. Zájem daného aktéra tedy není podpořen dalšími níže uvedenými nástroji. Samotná autorita může vycházet z více zdrojů, jako jsou vědění (*expertiza*), moc, důvěra apod. Například již od konce 50. let minulého století poukazovali odborníci na škodlivost kouření, zvláště u dětí. Nicméně vlády řady zemí, včetně tehdejšího Československa, nepřistoupily k zákazu prodeje tabá-

kových výrobků mladistvým a pouze apelovaly na rodiče, aby vychovávali své děti ke zdravému životu (srov. kap. 3).

2. *Stimuly, poplatky, sankce a donucení* patří mezi tradiční vládní nástroje, které se od sebe liší svým vyzněním pro danou cílovou skupinu. Zatímco stimuly se vyznačují spíše pozitivní konotací, poplatky jsou vnímány méně pozitivně, nicméně neobsahují společenské odsouzení. Jedná se o v zásadě spravedlivou a často odstupňovanou platbu za (veřejné) statky. Příkladem stimulu může být zákon o sociálních službách 108/2006 Sb., který v ČR zavedl příspěvek na péči umožňující jeho příjemcům (seniorům) svobodnou možnost volby, na jaký typ péče jej využijí. Z bezmocného seniora pasivně přijímajícího péči se tak stává „klient“, který si „kupuje“ péči od poskytovatelů (srov. kap. 5). Naopak sankce mají negativní vyznění, protože provinilec se dopouští odsouzeníhodného jednání. Mohou být také vnímány jako nespravedlivé vzhledem k zátěži, kterou cílové populaci přináší (např. vysoké pokuty za drobné delikty). Příkladem jsou stále se zpřísňující sankce spojené s kouřením a postupné zavádění zákazu kouření na prakticky všech veřejných místech, kde mohou být kouři vystaveni nekuřáci. Někteří odborníci potom varují před možnou stigmatizací kuřáků (srov. kap. 3). Konečně (fyzické) donucení je chápáno jako krajní nástroj státu, který je obvykle používán za účelem zabránění nežádoucího jednání spíše než k vyvolání chování žádoucího. Použití donucení vůči občanům (popř. právníkům osobám) je totiž do velké míry stigmatizující a provází ho společenské odsouzení.
3. *Přesvědčování* využívá symbolů a jazyka k zajištění žádoucí aktivity, resp. změny chování u cílové populace. Mezi typické způsoby přesvědčování patří proklamace, veřejná vystoupení či mediální kampaně, které pozitivně či naopak negativně vykreslují (ne)žádoucí chování nebo skupinu, s níž je dané chování spojováno. Přesvědčování může mít podobu jednoduché mediální kampaně s jasným cílem,¹¹ ale často jsou symboly a jazyk využívány k ovlivňování sociální konstrukce určité cílové populace a legitimizaci změny designu veřejné politiky vůči ní. Příkladem mohou být vyjádření vládních politiků v době tzv. uprchlické krize, která konstruuje uprchlíky jako deviantní cílovou populaci. Místo připravenosti poskytnout pomoc potřebným tak Česko vysílá jasný signál, že uprchlíky přijímat nechce, a legitimizuje svoji přísnost při přijímání a posuzování žádostí o mezinárodní ochranu (srov. kap. 6).
4. *Učení* má povzbuzovat zainteresované aktéry a objekty politiky k řešení problému pomocí vlastních strategií na základě získávání a sdílení

11 Viz například celostátní kampaň ministerstva dopravy s názvem *Nemyslíš, zaplatíš!* zaměřená na věkovou skupinu řidičů do 25 let a nejčastější příčiny jejich dopravních nehod. Kampaň využívala metodu vyvolání negativních emocí pomocí drastických záběrů.

zkušeností, znalostí a dovedností. Aktéři tak mají předvídat problémy a učit se pomocí formálních nástrojů, jako jsou plány, evaluace, slyšení, anebo institucionálního uspořádání podporujícího interakci a participaci (např. komunitní plánování). Patří sem také nástroje k zjišťování hodnot a postojů (výzkumy veřejného mínění, občanské poradní panely, mediace atd.). Oproti předchozím nástrojům nejsou tyto nástroje obvykle zaměřené na konkrétní veřejněpolitický cíl nebo akci, ale obecněji chtějí „dělat věci jinak“, resp. posilovat tvorbu politiky od spodu.

5. *Budování kapacit* je relativně moderní nástroj, který navazuje na učení a celkově posiluje samotnou cílovou skupinu s předpokladem, že začne dosahovat stanovených cílů. Spočívá v poskytování technické a informační pomoci pro zajištění žádoucí aktivity. Budování kapacit je tak založeno na předpokladu, že k dosažení cíle není vhodné cílovou populaci nutit nebo paternalisticky ochraňovat, ale poučit, posílit, odstranit překážky apod. Příkladem budování kapacit mohou být projekty, které zjišťují potřeby pečujících osob a na jejich základě navrhují a nabízejí vzdělávání a další podporu těchto osob (Dobiášová a Kotrusová 2017).
6. *Poskytování služby* představuje využití veřejných zdrojů (materiálních i nemateriálních, lidských apod.) se záměrem přímo či nepřímo ovlivňovat životní situaci nebo prostředí lidí, často tehdy, kdy potřebná služba není z různých důvodů dostupná skrze trh. Mezi nejčastější patří služby v oblasti sociální, zdravotní, vzdělávací nebo bezpečnosti. Typickým příkladem jsou potom sociální služby poskytované seniorům (srov. kap. 5) nebo služby pro děti se speciálními potřebami (srov. kap. 8).

Je vhodné zdůraznit, že v praxi se pro určitou intervenci běžně využívá více než jeden vybraný nástroj. Nejde tedy o aplikaci jednoho izolovaného nástroje, ale spíše o využití hned několika z možností, jež mají rozhodovatelé právě k dispozici. Navíc jedno opatření může spoléhat na více typů nástrojů. Např. v 90. letech minulého století spoléhalo Česko na samoregulaci reklamy, která se opírala o autoritu nově založené Rady pro reklamu založené zadavateli reklamy, reklamními agenturami a médii. Šlo tak vlastně o budování kapacit soukromého sektoru k dosahování veřejněpolitického cíle regulace reklamy a zároveň o přenos zkušeností (jak ze západoevropských zemí k nám, tak mezi členy Rady) skrze učení. Spolu s tím však měla Rada donucovací prostředky, které mohla využít při porušení svého kodexu. Nicméně v oblasti zvláště citlivých komodit, jako je například tabák, samoregulace selhává, a byla proto postupně nahrazena veřejnoprávní regulací a téměř úplným zákazem reklamy na tabákové výrobky (srov. kap. 3).

Vícečetné aplikace veřejněpolitických nástrojů pak vedou ke zkoumání povahy a efektivity jejich kombinací a stylů implementace (srov. Howlett a Rayner 2006). Výběr a způsob aplikace daného nástroje, resp. nástrojů, se liší dle charakteru cílové skupiny. V případě zvýhodněných populací budou

politici preferovat budování kapacit či různé pobídky vč. finanční podpory (dotace) s vysokou mírou nárokovosti, jež není výrazněji zpochybňována. Upřednostňovány budou principy sebeřízení a samosprávy (např. v podobě profesních komor), které řeší případné problémy. Naopak vysoce restriktivní a regulatorní nástroje jsou typicky uplatňovány v případě populací považovaných za deviantní. Podpora potřebné populace je potom podmíněna a příjemci musí svůj nárok pravidelně prokazovat (např. výše příjmu, stupeň invalidity apod.). Konečně v případě uzurpátorů je aplikovaná sada nástrojů, které jsou záměrně různorodé a jejichž reálné efekty nelze jednoduše odhadnout.

Pravidla (rules) jsou procedurální předpisy týkající se designu politiky určující kdo, kdy, kde a co má dělat. Pravidla tak vymezují jednání aktérů, které je relevantní pro danou politiku a naplňování jejích cílů, a to jak pozitivně (např. ochrana práv), tak negativně (stanovení výše poplatků). Pravidla tak specifikují výši/míru přínosů a zátěží pro jednotlivé cílové populace. Při uplatnění technické racionality by měly být přínosy i zátěže alokovány přiměřeně pro efektivní řešení problému, popř. podle zastoupení populace ve společnosti (velikost populace a její reprezentace v politice). Ve skutečnosti však dochází k nerovnoměrnému rozdělení benefitů a zátěží. Ty mohou být připisovány nadměrně (*oversubscribed*) nebo v menší než potřebné míře (*undersubscribed*) na základě politické moci a vnímání určité populace (viz výše). S tím souvisí i odlišná aplikace stejného pravidla na různé cílové populace na nejnižších organizačních úrovních (*street-level bureaucracy*). Příkladem, kdy jsou přínosy a zátěže nerovnoměrně distribuovány v rámci jednoho implementačního bodu (organizace), je situace, kdy pedagogicko-psychologické poradny rodičům (a dětem) s vyšším sociálním a kulturním kapitálem poskytovaly zvýhodnění v podobě odkladů a individuálních studijních plánů. Naopak na rodiny bez tohoto kapitálu uvalovaly dlouhodobé zátěže ve formě umísťování dětí do praktických škol bez odpovídající indikace lehkého mentálního postižení (viz kap. 8).

Důležitost pravidel pro uskutečňování politik je dlouhodobě uznávána a ukotvena zejména v ústavních zákonech a jiných právních předpisech. Předpisy rozličné právní síly též stanovují pravidla existence veřejněsprávních úřadů (Zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, Zákon o krajích, Zákon o obcích), dále pravidla výkonu služby státních úředníků (zejm. Zákon o státní službě), vymezují základní práva občanů a jejich povinnosti vůči státu apod. Nastavení a míra rozdílnosti pravidel pak má v konečném důsledku význam pro demokratické uspořádání dané země. To, zda je návrh politiky vnímán jako demokratický, velmi závisí na charakteru základních společensko-ekonomických pravidel. Jedním z důvodů, proč může být design veřejných politik nepružný a omezující, je obava z podvodu nebo jiného druhu nepoctivého jednání (např. korupce nebo zneužívání prostředků). Nicméně je v této souvislosti možné v obecné rovině argumentovat,

že příliš striktně nastavená celospolečenská pravidla podporují méně příznivé vnímání činnosti vlády a v důsledku tak spíše omezují míru demokratičnosti (Schneider a Ingram 1997).

U pravidel lze sledovat celou řadu atributů, které se v reálných politikách vyskytují. Některá pravidla tak jsou platná pro všechny, většinou se však setkáváme s partikulárními pravidly platnými pouze za určitých podmínek. Z hlediska SKCP se jako zásadní jeví kritérium *oprávněnosti* určující hranice nároku cílové populace na určitý benefit, resp. povinnost přijmout zátěž (typicky např. univerzální sociální dávky oproti dárkám testovaným na příjem nebo jiné kritérium). Klíčová jsou také procedurální pravidla, která umožňují nebo naopak omezují různé formy participace aktérů při řešení veřejněpolitických problémů. Jedná se o způsoby jmenování a pověřování do funkcí, míru reprezentace cílových populací apod. Příkladem mohou být vzdělávací dráhy žáků se sociálním znevýhodněním, jejichž rodiče mají právo volit vzdělávací instituci a nesouhlasit se zařazením dítěte do segregované či speciální školy. Ti ale toto své právo využívají mnohem méně než jiní rodiče, neboť nemají informace, kompetence a další zdroje k jeho uplatnění. Tato skupina také v zásadě není zastoupena v organizacích hájících rodičovské zájmy, a proto její hlas není slyšet ve veřejném prostoru. Naopak politiky přinářející benefity zvýhodněným populacím budou vysoce inkluzivní, tj. budou zahrnovat co největší část cílové populace a podporovat její participaci na správě svých záležitostí. S procedurami úzce souvisí i pravidla týkající se úrovně rozhodování (např. místní, krajská a celostátní), konkrétního způsobu hlasování (různé druhy potřebné většiny apod.) nebo nutnosti evaluace efektivity dané politiky.

Zásadním hlediskem je potom *načasování* intervence. V mnoha oblastech veřejné politiky platí, že neúčinnější je intervence okamžitá (např. trest za trestný čin nebo naopak pomoc v akutní nouzi). V praxi je však možné pozorovat výběrové uplatňování pravidel na různé cílové populace, kdy tresty pro populace označené za deviantní přicházejí relativně rychle, zatímco pomoc je zdoluhavá a nedostatečná. V opačném gardu potom fungují intervence pro zvýhodněné, kdy jsou zátěže odsouvány do vzdálenější budoucnosti, a naopak benefity jsou okamžité. Neochota poskytovat benefity „deviantům“ a naopak pomalost při uvalování zátěží na zvýhodněné a rivalitní populace jsou potom zdůvodňovány složitostí problému, nekonstruktivními aktéry, silnou opozicí v parlamentu apod. (Schneider a Ingram 1997).

Podle této logiky lze také očekávat, že pravidla přinářející zátěž deviantním populacím budou spíše omezovat diskreci (tj. prostor pro vlastní rozhodování) objektů politiky pomocí jasných a přesných formulací, zatímco pro zvýhodněné budou vágní, umožňující pružnější výklad a větší diskreci (např. obligatorní ukládání trestů odnětí svobody za drogové delikty omezující diskreci soudů posuzovat společenskou závažnost takového chování).

ODŮVODNĚNÍ, PŘEDPOKLADY A IMPLEMENTAČNÍ STRUKTURA

Odůvodnění (rationale) je vysvětlení, ospravedlnění nebo legitimizace samotného designu nebo jeho části (volby cílové populace, cílů, pravidel atd.). Jednotlivé prvky jsou logicky provázány pomocí předpokladů, přičemž explicitní odůvodnění zasazují design veřejných politik do širšího kontextu problému, který má daná politika řešit. Zásadním a obvykle explicitně vyžadovaným odůvodněním designu je důraz na efektivní řešení veřejně-politického problému, které vychází z technické racionality a vědeckého/odborného poznání o tom, jak a zda vůbec určité řešení funguje. Nejedná se však o odůvodnění jediné. Vzhledem k normativní povaze samotné definice problému (hodnocení stávajícího stavu a formulace žádoucího stavu) je často doprovázeno odůvodněním vycházejícím z hodnot, jako jsou ochrana přírody, spravedlnost, rovnost apod. Zatímco odůvodnění jsou explicitně vyjádřená, *předpoklady (assumptions)* o povaze a chování cílové populace atd. jsou často implicitní povahy a mohou být relativně nezávislá na odůvodnění (tj. i v protikladu). Dekonstrukce logiky dané politiky může vést k odkrytí skrytých předpokladů, které jsou bohatým zdrojem informací o sociálních konstrukcích (cílových populací, ale i vědění jako takového), institucionální kultuře a o mocenských vztazích v dané společnosti (Schneider a Ingram 1997, s. 100). Například analýza rámců v kapitole 3 ukazuje, jak se odpůrci úplného zákazu kouření v restauracích nesnaží zpochybňovat lékařské důkazy o škodlivosti kouření. Svůj odpor k plošnému zákazu opírají o zdůvodnění z oblasti morálky a hodnotového ukotvení společnosti (svoboda jedince, resp. svoboda podnikání). U zastánců i odpůrců je potom argumentace opřena o řadu více či méně skrytých předpokladů o chování kuřáků, efektivitě represivních opatření státu nebo důvodech, proč mladí lidé začínají kouřit.

Realizátoři (agents) jsou vykonavatelé určité politiky za účelem dosahování cílů pomocí stanovených nástrojů, pravidel atd. V rámci své diskrece však mohou sami obsah politiky měnit na základě vlastních zdůvodnění, očekávání a předpokladů. Vztah mezi realizátory a cílovou skupinou pak utváří *implementační strukturu*, jejíž podoba je odvislá od povahy politiky, použitých nástrojů, počtu aktérů, úrovní atd. (Schneider a Ingram 1997, s. 89). Důležité je zmínit, že v rámci tvorby implementační struktury dochází též k vyjednávání o konečné výši (finančních) zdrojů pro implementující organizace a způsobů, jak motivovat jejich liniové pracovníky k realizaci politiky v souladu s jejím návrhem a záměry (Schneider a Sidney 2009).

Samotná podoba implementační struktury se tak pravděpodobně bude lišit dle charakteristik příslušné cílové populace. Ideo-typicky zvýhodněné populace přijímají podpůrná opatření, jež jsou jim alokována s vyšší mírou diskrece v jejich užití a v rámci krátkých implementačních řetězců (v zájmu omezení komplikací a selhání). Naopak u deviantních cílových populací bu-

dou její členové získávat daleko nižší podporu (materiální, finanční), než jaká je oficiálně deklarována, přičemž tato podpora bude realizována prostřednictvím řetězce komplikovaných opatření. Ten je celkově administrativně náročnější a ekonomicky méně efektivní, mj. umožňuje v daleko vyšší míře přesměrování zdrojů k jiným příjemcům, než bylo původně zamýšleno (Schneider a Sidney 2009). Zátěže pro negativně konstruované skupiny jsou také odolnější vůči změnám (*path dependency*), naopak přínosy se mohou měnit častěji (Schneider 2006). Implementační řetězce politik cílených na skupinu potřebných se budou vyznačovat silným dohledem a regulací pravidel nárokovosti a dále určitou diskrecí liniových pracovníků implementační agentury, zahrnující též možnou subjektivní výběrovost klientů a uznání jejich nároků apod. Implementace politik zaměřených na uzurpátory pak bude svou povahou spíše decentralizovaná a poskytující značnou míru autonomie a diskrece pověřeným liniovým pracovníkům a agenturám zainteresovaným na provádění reálných opatření. V případě zátěží mohou pověření implementátoři tihnout k selekci určité subpopulace uzurpátorů jako „obětního beránka“ (např. skrze její viktimizaci), na něž budou směřovány negativní dopady (srov. Schneider a Ingram 1997). Například v Česku je tento jev patrný na odlišném přístupu ke „kulturně a hodnotově bližším“ křesťanským uprchlíkům, kterým byl, byť se jednalo o malou skupinu osob, (původně) umožněn příjezd do Česka, oproti těm uprchlíkům, kteří byli ztotožňováni s islámem (srov. kap. 6). Tito uprchlíci byli v souvislosti s islámem spojováni s terorismem, nebezpečím a násilím, což byl jeden z hlavních argumentů pro jejich odmítání.

CÍLE, VÝZKUMNÉ OTÁZKY A METODOLOGIE

Výše popsany teoretický rámec poskytuje základní souřadnice pro celou knihu, která se skládá z empiricky zaměřených případových studií a jejich následné komparace a zobecnění získaných poznatků o veřejněpolitickém procesu. Naší ambicí a hlavním výzkumným cílem je porozumění různým podobám veřejněpolitického designu v České republice a identifikace případných pravidelností (vzorců) uspořádání jednotlivých prvků veřejných politik. Konkrétně se zaměříme na vztah obsahu veřejné politiky, resp. jejích jednotlivých prvků, a vybraných cílových populací, především jejich sociální konstrukce a politické moci.

Vycházíme z předpokladu, že na základě stanovených cílů politiky, použitých nástrojů, pravidel a odůvodnění je možné *odvodit* nejen sociální konstrukci cílové populace vtělenou do dané politiky, ale, nepřímou, také sdělení o (ne)užitečnosti, míře (ne)nárokovosti apod., které tvůrci politiky vysílají cílové populaci a společnosti/voličům. Jednotlivé případové studie proto

nejprve *popisují* základní prvky obsahu vybraných veřejných politik a jejich proměny v delším časovém období (obvykle 10 a více let). Tento první výzkumný podcíl (A), tj. deskripce a identifikace designu jakožto obsahu vybraných politik vůči zkoumaným cílovým populacím, je rámován následujícími výzkumnými otázkami:

- A1. Jak je definována cílová populace (popř. více (sub)populací)?
- A2. Jaké veřejněpolitické cíle (a problémy) jsou pro danou CP formulovány?
- A3. Jaké přínosy a zátěže vyplývají z vybraných veřejných politik pro CP?
- A4. Na základě jakých pravidel jsou přínosy a zátěže alokovány?
- A5. Jaké argumenty jsou používány pro zdůvodnění designu a z jakých předpokladů vycházejí?
- A6. Pomocí jakých nástrojů je zajišťována součinnost cílové populace?
- A7. Jak se obsah politik a jeho jednotlivé prvky proměňovaly v čase?

Finální podoba určité politiky je však vždy výsledkem soupeření a vyjednávání mezi různě mocnými aktéry, které probíhá v konkrétním kontextu utvářeném zejména povahou problému, dostupným věděním, informacemi, postoji veřejnosti či finančními prostředky. Z této (procesní) perspektivy nás zajímají samotné sociální konstrukce cílových populací, jejichž nositeli jsou aktéři účastníci se procesem tvorby politiky, potažmo celá veřejnost (tj. převládající obraz příslušné cílové skupiny na společnosti).

Naším druhým výzkumným podcílem (B) je tedy hlouběji porozumět diskurzivní dynamice veřejněpolitického procesu (např. používané argumenty, narativy, symboly) a testovat předpoklady, které postuluje rámec SKCP ohledně vztahu moci, sociální konstrukce a výsledného designu politiky. Tato procesuální dynamika konstrukce vybraných cílových populací je zkoumána prostřednictvím následujících výzkumných otázek:

- B1. Do jaké míry spolu korespondují tři hlavní prvky SKCP: obsah dané veřejné politiky, sociální konstrukce cílové populace a její politická moc?
- B2. Za jakých podmínek a pomocí jakých mechanismů dochází k utváření specifických veřejných politik?

Na tomto místě je nutné zdůraznit, že zatímco otázky z prvního okruhu jsou společné pro všechny případové studie, druhý okruh otázek je záměrně formulován obecněji a konkrétní zaměření (výzkumné otázky) formulují autoři zkoumající daný případ. Při jejich formulaci tak zasazují společný teoretický rámec SKCP do kontextu dané veřejné politiky nebo problému a jejich cílem je do hloubky prozkoumat zvolený aspekt veřejněpolitického designu, resp. designování, a přispět tak k celkovému porozumění veřejněpolitickým procesům v České republice. Získané dílčí poznatky jsou poté syntetizovány v kapitole 11.

Z hlediska metod je publikace koncipována jako vícenásobná případová studie, která má jak deskriptivní, tak testovací povahu (Yin 2003). Tomu odpovídá strukturace jednotlivých případových studií, kde je úvodní – standardizovaná – část vždy věnována přehledu veřejněpolitického designu zvolené politiky, resp. politik pro danou cílovou populaci nebo specifické subpopulace (výzkumné otázky okruhu A). Analýza vychází především ze *studia legislativy a dalších veřejněpolitických dokumentů* (např. důvodových zpráv, podzákonných norem apod.). Při rekonstrukci designu před rokem 1989 a na počátku 90. let, kdy byly často důvodové zprávy příliš stručné nebo dokonce úplně chyběly, jsme čerpali také z dalších podkladů, především zahraničních a domácích odborných studií. Každá případová studie obsahuje souhrnnou tabulku vývoje jednotlivých prvků designu (viz schéma 2.4), kdy první čtyři (cíle, nástroje, pravidla, odůvodnění) byly identifikovány v dostupných zákonných normách a důvodových zprávách. Poslední dva prvky designu (sociální kon-

Schéma 2.4 Sledované charakteristiky designu veřejných politik v případových studiích

Prvek policy designu	Charakteristika	Hodnotící kritéria
Cíl politiky	konkrétní cíle v dané oblasti	—
Nástroj	autorita, stimuly, poplatky, sankce, fyzické donucení, budování kapacit, poskytování služby, mediální kampaně, učení, výzkumy veřejného mínění, obecněji zaměřené akce, přenos zkušeností atd.	—
Pravidla	procedurální předpisy, různé formy participace, rozhodovací procedury, kdo a jako rozhoduje, principy rozdělování přínosů a zátěží (např. testování příjmu)	jasná nebo vágní; pružná nebo pevná
Odůvodnění	legitimizace designu (širší kontext) a předpoklady (implicitní povahy, skryté a vnořené); typicky ekonomická efektivita, morálka nebo expertní vědění	logické nebo nelogické
Cílová populace a její konstrukce	specifikace cílových populací a subpopulací; stereotypy (rovnost, identita, postoj CP) a konstrukce (potřební, zneužívající, přínosní atd.)	pozitivní nebo negativní; heterogenní nebo homogenní
Poselství	signál vysílaný politikou směrem k cílové populaci a obecně společnosti	—
Přínosy a zátěže	celkové zhodnocení připsaných přínosů a zátěží pro danou cílovou populaci	nadměrné, přiměřené nebo nedostatečné (z hlediska formulovaných cílů); zjevné nebo skryté

Zdroj: Autoři.

strukce cílové populace a poselství) a hodnocení celkových přínosů a zátěží již představují autorskou interpretaci analyzovaných dokumentů.

Některé prvky policy designu (pravidla, odůvodnění, soc. konstrukce a přínosy/zátěže) a politická moc cílové populace bylo nutné z povahy věci vyhodnotit na základě kritérií relevantních pro zvolený teoretický rámec. Bylo např. nutné posoudit, zda je politická moc velká či malá, sociální konstrukce pozitivní či negativní apod. Při hodnocení jednotlivých prvků jsme vycházeli především ze škál popsaných v publikaci *Policy Design for Democracy* (Schneider a Ingram 1997), kde se jim autorky teorie věnovaly ve větším detailu. Nicméně ani zde, ani v novějších publikacích nejsou jednotlivé škály operacionalizovány tak, aby bylo možné zajistit standardizované měření a srovnání. I vzhledem k subjektivní/kvalitativní povaze hodnocení byl proto zvolen pragmatický přístup založený na konsenzu autorského týmu. Každá případová studie byla v průběhu přípravy publikace několikrát diskutována v širším týmu, kde autoři zdůvodňovali své hodnocení podle společných kritérií na základě sekundárních zdrojů a primárních dat z jejich vlastního výzkumu. Na schůzkách a při diskusích s editory knihy také docházelo k postupné kalibraci hodnocení tak, aby byla zajištěna srovnatelnost hodnocení mezi jednotlivými případovými studii.

Využití dalších metod je vždy popsáno v dané případové studii. To se týká především částí, které se věnují ověřování platnosti SKCP v dané oblasti politiky (výzkumný okruh B), kde autoři volili individuální metodologický přístup vhodný pro zkoumání jejich specifických výzkumných otázek.

Výběr případů vychází z výzkumných otázek a byl koncipován tak, aby-
chom mohli co nejlépe testovat předpoklady teoretického rámce SKCP o vzá-
jemných vztazích sociální konstrukce cílových populací, jejich politické moci
a designu veřejných politik pro tyto populace. Z tohoto důvodu jsme volili
takové populace, které v souhrnu pokývají všechny čtyři ideální typy, tj. zvý-
hodněné, uzurpátory, potřebné a deviantní. Zároveň jsme chtěli do výběru
zahrnout jak populace, na které se rámec SKCP tradičně zaměřuje, tak popu-
lace zkoumané minimálně nebo vůbec ne. Výběr tak vycházel z již existující
empirické literatury (viz přehledový článek Pierce et al. 2014) a individuální
odbornosti členů týmu v různých oblastech veřejných politik. Navíc jsme
očekávali, že obraz i politická moc některých cílových populací se v průběhu
sledovaného období může změnit natolik zásadně, že dojde k posunu v rám-
ci ideálních typů. To nám, mimo samotné zkoumání dynamiky této změny
v čase, umožnilo vybrat zvládnutelný počet případů a zároveň dobře pokrýt
všechny typy populací pro zobecnění získaných poznatků k teoretickému
rámci SKCP.

Empirické studie SKCP se nejvíce zaměřují na deviantní a potřebné cílové
populace (Pierce et al. 2014). V našem výzkumu spadají do první kategorie
uprchlíci (kap. 6) a rodiny migrantů (kap. 7). Dosavadní výzkumy ukazují, že

uprchlíci a migranti často nedisponují silou prosazovat své zájmy a stávají se objekty negativní sociální konstrukce (DiAlto 2005; Newton 2008). Ve společnosti jsou potom vnímáni jako ti, kdo příliš pomoci nezasluhují. Veřejné politiky jsou vůči nim ambivalentní a tendují k represí (Jørgensen a Thomsen 2013). Mezi potřebné řadíme křehké seniory (kap. 5), matky samoživitelky (kap. 4) a žáky se speciálními vzdělávacími potřebami (kap. 8). Zde nás zajímá pojetí těchto cílových skupin jako nemohoucích, neschopných o sobě samých rozhodovat či se o sebe postarat, a tudíž vyžadujících určitou podporu, ať již v podobě veřejných služeb nebo přímých transferů. Zvláště v případě žáků se speciálními vzdělávacími potřebami reaguje náš výzkum na probíhající kontroverzi kolem inkluзивního vzdělávání, kde hraje mediální obraz této cílové skupiny klíčovou roli.

V případě kuřáků (kap. 3) a homoparentálních párů (kap. 10) zkoumají autoři cílové populace nacházející se na rozhraní ideálně-typických kategorií. Zde je z hlediska veřejné politiky zajímavé sledovat „přelévání“ mezi oběma dimenzemi v čase právě ve vztahu k poskytovaným benefitům a zátěžím. Mezi zvýhodněné řadíme parlamentní politické strany (kap. 9) a nekuřáky, uzurpátoři jsou zastoupeni tabákovými firmami (kap. 3). U nich jsme se zaměřili na detailní analýzu veřejněpolitických opatření a argumentace obhajující benefity pro tyto cílové populace, resp. v případě tabákových firem soupeření různých obrazů ve společnosti. Toto rozdělení je pouze hrubé a u většiny populací se proměňovalo v čase. Pro přesnější zařazení a pochopení kontextu, v jakém se dané veřejné politiky utvářely, doporučujeme prostudovat následující případové studie a závěrečnou kapitolu.

Na závěr je také nutné alespoň stručně zmínit limity našeho metodologického přístupu. Jeho těžiště spočívá v analýze veřejněpolitických dokumentů, které více či méně přesně odrážejí světonázory a záměry jejich autorů – veřejněpolitických aktérů. Předpokládáme, že nám analýza dokumentů dokáže odhalit to, jak aktéři konstruují různé skupiny obyvatel a vzájemné souvislosti mezi jednotlivými prvky designu jako *obsahu* konkrétních veřejných politik. Již méně dokážeme postihnout způsoby jejich implementace a reálné dopady politik na dané cílové populace. Zde nutně musíme spoléhat na další zdroje a předchozí výzkumy samotných autorů případových studií nebo dalších výzkumníků. Provedená analýza dokumentů také nedokáže dostatečně rozkrýt zákulisí vzniku jednotlivých veřejněpolitických opatření a přesně určit motivy, které aktéry vedly k formulování výsledné podoby návrhu. Toto všechno jsou nepochybně důležité aspekty veřejných politik, nicméně nacházejí se mimo hlavní záběr zvoleného teoretického rámce. Proto považujeme výše popsaný metodologický přístup za vhodný. Jednotlivé případové studie navíc tento společný metodologický rámec doplňují o další metody, které odpovídají jejich specifickým výzkumným otázkám prohlubujícím dosavadní poznání o povaze designu námi zkoumaných politik.

LITERATURA

- Capano, Gilberto, 2003. Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. *Public Administration*. 81(4), 781–801.
- Clarke, Amanda a Jonathan Craft, 2018. The twin faces of public sector design. *Governance* [online]. 0(0) [vid. 2018-04-01]. Dostupné z: doi:10.11U/gove.12342.
- Colebatch, H. K., 2017. The idea of policy design: Intention, process, outcome, meaning and validity. *Public Policy and Administration* [online]. Dostupné z: doi:10.1177/0952076717709525.
- Dialto, Stephanie J., 2005. From „problem minority“ to „model minority“: The changing social construction of Japanese Americans. In *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*. New York: State University of New York, s. 81–110.
- Dobiášová, Karolína a Miriam Kotrusová, 2017. Zaslouhují si neformální pečující větší péči? Změny v sociální konstrukci neformálních pečujících a designu politiky dlouhodobé péče v ČR. *Do Informal Carers Deserve Greater Care? Changes in Social Construction of Informal Carers and Design Policy of Long-term Care in the Czech Republic*. 17(6), 22–41.
- Hood, Christopher, 2002. The Risk Game and the Blame Game. *Government and Opposition* [online]. 37(1), 15–37. Dostupné z: doi:10.1111/1477-7053.00085.
- Hood, Christopher a Helen Margetts, 2007. *The tools of government in the digital age*. New ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Public policy and politics.
- Hoppe, Robert, 2011. *The Governance of Problems: Puzzling, Powering and Participation* [online]. Bristol: The Policy Press. Dostupné z: <http://books.google.cz/booksPidHpzg3QOhGYsC>.
- Howlett, Michael a Raul P. Lejano, 2012. Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Re-birth?) of Policy Design. *Administration & Society* [online]. 45(3), 357–381. Dostupné z: doi:10.1177/0095399712459725.
- Howlett, Michael a Ishani Mukherjee, 2014. Policy Design and Non-Design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types. *Politics and Governance* [online]. 2(2), 57. Dostupné z: doi:10.17645/pag.v2i2.149.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee a Jun Jie Woo, 2015. From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. *Policy & Politics* [online]. 43(2), 291–311. Dostupné z: doi:10.1332/147084414X13992869118596.
- Howlett, Michael a Jeremy Rayner, 2006. Understanding the historical turn in the policy sciences: A critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models of policy-making over time. *Policy Sciences* [online]. 39(1), 1–18. Dostupné z: doi:10.1007/s11077-005-9004-1.
- Ingram, Helen M. a Anne L. Schneider, 2015. Making Distinctions: The Social Construction of Target Populations. In Frank Fischer, Douglas Torgerson, Anna Durnová a Michael Orsini, ed. *Handbook of critical policy studies*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Handbooks of research on public policy, s. 259–273.
- Jørgensen, Martin Bak, 2016. Deservingness in the Danish context: Welfare chauvinism in times of crisis. *Critical Social Policy* [online]. 36(3), 1–22. Dostupné z: doi:10.1177/0261018315622012.
- Jørgensen, Martin Bak a Trine Lund Thomsen, 2013. Crises Now and Then-Comparing Integration Policy Frameworks and Immigrant Target Groups in Denmark in the 1970s and 2000s. *Journal of International Migration and Integration* [online]. 14(2), 245–262. Dostupné z: doi:10.1007/s12134-012-0238-4.
- Lasswell, Harold D., 1951. The policy orientation. In Daniel Lerner, ed. *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Palo Alto: Stanford University Press, s. 2–15.
- Linder, S. H. a B. G. Peters, 1990. An Institutional Approach to the Theory of Policy-Making: The Role of Guidance Mechanisms in Policy Formulation. *Journal of Theoretical Politics* [online]. 2(1), 59–83. Dostupné z: doi:10.1177/0951692890002001003.
- Newton, Lina, 2008. *Illegal, alien, or immigrant: the politics of immigration reform*. New York: New York University Press.

- Pierce, Jonathan J., Saba Siddiki, Michael D. Jones, Kristin Schumacher, Andrew Pattison a Holly Peterson, 2014. Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications. *Policy Studies Journal* [online]. 42(1), 1–29. Dostupné z: doi:10.1111/psj.12040.
- Pierson, Paul, 1995. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Potůček, Martin, 1999. *Křivočárky české sociální reformy*. Vyd. 1. Praha: SLON. Studie, 19. sv.
- Radin, Beryl, 2000. *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Sabatier, Paul A., 1998. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy* [online]. 5(1), 98–130. Dostupné z: doi:10.1080/13501768880000051.
- Sabatier, Paul A. a Christopher M. Weible, 2007. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In Paul A. Sabatier, ed. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Schneider, Anne L., 2006. Patterns of change in the use of imprisonment in the American states: An Integration of path dependence, punctuated equilibrium and policy design approaches. *Political Research Quarterly* [online]. 59(3), 457–470. Dostupné z: doi:10.1177/106591290605900313.
- Schneider, Anne L., 2013. Policy design and transfer. In Eduardo Jr. Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh a Xun Wu, ed. *Routledge Handbook of Public Policy* [online]. B.m.: Routledge [vid. 2015-03-21]. Dostupné z: <http://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9780203097571.ch17>.
- Schneider, Anne L. a Helen Ingram, 1990. Behavioral Assumptions of Policy Tools. *Journal of Politics* [online]. 52, 510. Dostupné z: doi:10.2307/2131904.
- Schneider, Anne L. a Helen Ingram, 1993. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review* [online]. 87(02), 334–347. Dostupné z: doi:10.2307/2939044.
- Schneider, Anne L. a Helen M. Ingram, 1997. *Policy design for democracy*. Lawrence: University Press of Kansas. Studies in government and public policy.
- Schneider, Anne L., Helen M. Ingram a Peter DeLeon, 2014. Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations. In Paul A. Sabatier a Christopher M. Weible, ed. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, s. 105–150.
- Schneider, Anne L. a Mara Sidney, 2009. What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory? *Policy Studies Journal* [online]. 37(1), 103–119. Dostupné z: doi:10.1111/j.1541-0072.2008.00298.x.
- Sidney, Mara S., 2007. Policy Formulation: Design and Tools. In Frank Fischer, Gerald J. Miller a Mara S. Sidney, ed. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press, s. 79–88.
- Sirovátka, Tomáš a Václav Kulhavý, 2008. Efekty programů zaměstnanosti v roce 2007. *Fórum sociální politiky* [online]. 2(6) [vid. 2017-05-29]. Dostupné z: <https://is.muni.cz/publication/800602>.
- Stone, Deborah, 2012. *Policy paradox: the art of political decision making*. 3rd ed. New York: W. W. Norton & Co.
- Turnbull, Nick, 2017. Policy design: Its enduring appeal in a complex world and how to think it differently. *Public Policy and Administration* [online]. Dostupné z: doi:10.1177/0952076717709522.
- Van Oorschot, Wim, 2006. Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy* [online]. 16(1), 23–42. Dostupné z: doi:10.1177/0958928706059829.
- Yin, Robert K., 2003. *Case study research, design and methods*. Newbury Park: Sage Publications.

3. DENORMALIZACE KOUŘENÍ A KONTROLA TABÁKU V ČESKÉ REPUBLICI V LETECH 1990–2017

MARTIN NEKOLA, PETR SMOLÍK

ÚVOD

Celosvětově užívá tabák více než miliarda lidí (20 % světové populace), z nichž každý rok na následky kouření zemře 6 milionů. Dalšíh skoro 800 tisíc lidí zemře následkem pasivního kouření (WHO 2017). Užívání tabáku se tak řadí mezi nejvýznamnější rizikové faktory vedoucí k závažným onemocněním a předčasnému úmrtí, kterým je možné předcházet prevencí. Nelze se proto divit, že Světová zdravotnická organizace (WHO) označuje užívání tabáku za celosvětovou epidemii. Snaží se užívání tabáku kontrolovat na globální úrovni pomocí koordinace různých aktérů, šíření znalostí v odborné i laické veřejnosti a poskytování podpory jednotlivým národním státům a nadnárodním celkům.

V celosvětovém i evropském kontextu vykazuje Česká republika vysokou prevalenci kouření a donedávna také relativně slabou tabákovou politiku.^{1,2} Jako poslední země Evropské unie (EU) ratifikovala Rámcovou úmluvu Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku (dále v textu zkráceno na Rámcovou úmluvu) a teprve v roce 2017 se připojila k zemím s úplným zákazem kouření na veřejných místech včetně barů a restaurací. Regulace kouření patří dlouhodobě mezi kontroverzní témata české politiky a někteří politici se otevřeně hlásili k podpoře tabákového průmyslu, popř. kouření samotného (Levy et al. 2012).

Přesto je zřejmé, že i v Česku klesá po roce 1989 sociální přijatelnost kouření. Kouření je stále větším počtem lidí považováno za zlozvyk, který škodí kuřákům i jejich okolí. Zpřísňují se veřejné politiky namířené nejen na kuřáky, ale i na výrobce a prodejce tabákových výrobků. Zároveň se rozvíjejí možnosti léčby a objevují nové prostředky pro snižování rizik (např. nikotinové náplasti nebo elektronické vaporizéry). Stále větší pozornost se také klade na

-
- 1 Tabák lze užívat různými způsoby, jako je šňupání či vapování. Nejrozšířenější a zároveň nejvíce zdraví škodlivé je nicméně kouření tabákových výrobků, jako jsou cigarety, doutníky apod., proto se v této kapitole soustředíme především na kouření.
 - 2 V mezinárodním a postupně i národním kontextu se prosazuje spíše termín „kontrola tabáku“ (tobacco control). Oba názvy používám v textu jako synonyma.

prevenci kouření, především její primární složku zacílenou na mládež před samotným začátkem kouření.

Průvodním jevem zpříšňování tabákové kontroly je poměrně vysoká úroveň nejednoznačnosti a polarizace názorů, kdy spolu ve společnosti soupeří různé interpretace a rámování kouření a kuřáků samotných. Tyto rámce se promítají do podoby opatření, jaká by měl stát vůči kouření a kuřákům prosazovat. Liší se například v míře podpory omezování kouření ve veřejném prostoru, v konstrukci samotného problému kouření, identifikaci viníků a těch, kteří na regulaci doplácí. Zároveň lze identifikovat předpoklady, na kterých jsou jednotlivá opatření (a celá kontrola tabáku) založena. Zde se soustředíme především na argumentační strategie *politických aktérů*, využívání poznatků a jejich různou váhu v parlamentním diskurzu.

Zatímco tedy v druhé podkapitole popisujeme design pro všechny hlavní cílové populace tabákové politiky v České republice od roku 1989 do současnosti, ve třetí se soustředíme na cílové populace zasažené zákazem kouření na veřejných místech. To jsou především kuřáci, ale také provozovatelé restaurací a barů a v konečném důsledku tabákové firmy. Na závěr potom diskutujeme vazbu mezi rámováním kouření v politické diskusi a výsledným designem tabákové kontroly v České republice a obecně vhodnost využití konceptuálního rámce sociální konstrukce cílových populací (SKCP) při analýze české tabákové kontroly.

Než však přejdeme k analytické části, považujeme za nutné alespoň stručně popsat náš vztah k výzkumnému tématu kontroly tabáku. Setkali jsme se totiž s poměrně velkou podezřívavostí ze strany různých aktérů tabákové politiky, především s ohledem na naše možné spojení s tabákovým průmyslem. Od počátku bylo evidentní, že se v této oblasti kříží různé (nejen) ekonomické zájmy. Na tomto místě tedy zdůrazňujeme, že náš výzkum byl veden čistě pro akademické účely lepšího porozumění designování veřejných politik a že ani jeden z autorů nemá žádnou vazbu na tabákové firmy ani příznivce či odpůrce větší kontroly tabáku v ČR ani v zahraničí. Náš normativní postoj k ochraně prostředí před tabákovým kouřem inklinuje k úplnému zákazu kouření na veřejných místech (včetně restaurací) s výjimkou menších pohostinských zařízení, kde se nepodává jídlo (typicky bary nebo výčepy).

KONTROLA TABÁKU V ČESKÉ REPUBLICĚ

VZNIK TABÁKOVÉ KONTROLY A JEJÍ CÍLOVÉ POPULACE

První zmínky o škodlivosti kouření a možné souvislosti s rakovinou plic se objevily v Německu v 50. letech minulého století (Wynder a Graham 1950; Doll a Hill 1950); v současnosti existuje více než 200 tisíc studií dokumen-

tujících negativní zdravotní důsledky kouření (Králíková 2015). Jenom v Česku každý rok umře cca 18 tisíc lidí v souvislosti s nemocí způsobenou kouřením (Eriksen et al. 2015) a odhaduje se, že si kuřáci zkracují život o více než 10 let (Peto et al. 1994). V diskusi o dopadech kouření na lidské zdraví se postupně dostává do popředí problém pasivního kouření, tj. vdechování tabákového kouře, který vzniká při kouření jiného člověka. Pasivní kouření je stejně škodlivé jako při aktivním kouření (Oberger et al. 2011) a zásadním způsobem ohrožuje také zdraví dětí v domácnostech kuřáků. Mezi nejčastější problémy patří infekce dolních dýchacích cest, onemocnění středního ucha, astma a bakteriální meningitida (Black 2016). Nejnovější výzkumy ukazují, že se karcinogeny vzniklé při kouření mohou držet povrchů v místnostech a představovat tak riziko i v době, když už v místnosti není žádný zdroj kouře. Hovoří se proto o takzvaném kouření z třetí ruky (*third-hand smoking*), které je nebezpečné především pro malé děti pohybující se nízko u země (Sleiman et al. 2010).

Přes tato známá fakta bylo kouření v bývalém Československu velmi rozšířené a úmrtnost na choroby spojené s kouřením vysoká (Zatonski 2004). Jedním z nejvýraznějších pozitivních dopadů polistopadových změn tak byl výrazný pokles úmrtnosti (ÚZIS 2010), kde svou roli sehrálo i postupné snižování prevalence kouření v populaci ze 49 % v roce 1989 na 44 % v roce 1992 a 37 % v roce 1997 (Sovinová a Csémy 2003). Tento pokles však dále nepokračoval a prevalence (denního) kouření se u dospělé populace dlouhodobě ustálila kolem hodnoty 30 %.³ Naopak v případě dospívajících je patrný mírný nárůst prevalence mezi lety 1994 až 2010 (viz grafy 3.1 a 3.2 v příloze).

V reakci na stoupající počet kuřáků a zvyšující se povědomí o zdravotních, ekonomických a sociálních důsledcích kouření začaly jednotlivé země postupně zavádět různá opatření ve snaze ovlivnit chování stávajících i potenciálních kuřáků (West 2006). Postupně se tak vyvinula ucelená *kontrola tabáku*, která představuje soubor opatření zaměřených na ochranu před škodami způsobenými užíváním tabáku pro jednotlivce i společnost. Jedná se především o prevenci, vzdělávání, léčbu a regulaci nakládání s tabákovými produkty. Kontrola tabáku usiluje o snížení počtu závislých na tabáku a snížení jeho spotřeby (Králíková et al. 2009). Jedná se o ochranu zdraví všech lidí, ať už tím, že kouřit vůbec nezačnou, omezením sekundárního kouření, nebo poskytnutím léčby a podpory kuřákům při odvykání. Regulace se dotýká také právnických osob působících v oblasti výroby, distribuce, reklamy a prodeje tabákových výrobků.

Podobně jako u jiných komplexních politik i zde můžeme nalézt rozmanité úrovně cílových populací a jejich vzájemných vztahů v implementačním

3 Teprve v roce 2015 lze vysledovat významné snížení počtu kuřáků.

řetězci (viz kap. 2). V případě ochrany před kouřem v prostředí tak například patří mezi bezprostřední příjemce zátěží kuřáci a provozovatelé pohostinských služeb, zatímco nekuřáci jsou hlavními konečnými příjemci přínosů (spolu se subpopulací zaměstnanců v pohostinství). Pozitivní dopady lze však očekávat i pro samotné kuřáky včetně těch zaměstnanců, kteří kouří. Regulace výroby cigaret zase zatěžuje tabákové firmy a znamená přínosy kuřákům, zatímco zdanění tabákových výrobků tyto populace zatěžuje a přínosy jsou distribuovány nediferencovaně v rámci výdajů státního rozpočtu.

Vývoji tabákové kontroly v Česku a podrobné analýze jejích jednotlivých prvků a vztahů mezi nimi se věnují následující podkapitoly. Při analýze designu uplatňujeme užší vymezení a naším cílem je poskytnout strukturovaný a ucelený přehled o *regulaci* tabákových produktů od fáze jejich výroby a zdanění přes reklamu a prodej až po užívání samotné. Záměrně tedy vynecháváme oblasti prevence a léčby. Ty představují bezpochyby důležité součásti tabákové kontroly, nicméně jsou úzce spjaty s jinými politikami (vzdělávací a zdravotní) a jejich detailnější analýza není z prostorových důvodů možná.

Analýza vychází především ze znění zákonů regulujících vybrané oblasti kontroly a důvodových zpráv, které navrhovatelé předkládali u projednávaných návrhů. U některých starších návrhů z počátku 90. let jsou důvodové zprávy příliš stručné, nebo dokonce úplně chybí. V takových případech jsme čerpali také z dalších podkladů, především zahraničních a domácích odborných studií. Analyzovali jsme všechny hlavní oblasti utvářející design kontroly tabáku, tj. regulaci pěstování a výroby, cen, reklamy a prodeje tabákových výrobků. Největší pozornost jsme však věnovali oblasti ochrany před tabákovým kouřem, protože právě na tuto oblast se zaměřuje provedená analýza rámců. U všech oblastí jsme analyzovali vývoj jednotlivých prvků designu. V případě prvních čtyř – cíle, nástroje, pravidla, zdůvodnění – šlo především o jejich identifikaci v zákonných normách a důvodových zprávách. Poslední tři prvky – sociální konstrukce cílové populace, poselství, jež regulace vysílá, a připsané přínosy a zátěže – představují autorskou interpretaci analyzovaných dokumentů. Všechny prvky designu potom shrnují tabulky pro jednotlivé oblasti regulace.

PĚSTOVÁNÍ TABÁKU A VÝROBA TABÁKOVÝCH PRODUKTŮ

Před rokem 1989 probíhalo pěstování a výroba tabákových produktů v rámci státního monopolu Československé tabákové režie, od roku 1950 potom v národním podniku Tabákový průmysl, a regulace samotné výroby nijak zásadně nevybočovala nad rámec povinností obvyklých při výrobě jiného spotřebního zboží. Po změně ekonomických a politických poměrů začala vláda jednat s nadnárodními tabákovými koncerny o jejich vstupu na český trh. Národní podnik byl v roce 1992 přeměněn na akciovou společnost Tabák

Kutná Hora, a.s., a následně privatizován. Majoritním vlastníkem se stala v té době největší světová tabáková společnost Philip Morris (dále PMI).

V roce 1993 byl státní monopol zrušen z důvodu přechodu z plánované na tržní ekonomiku a omezování role státu. Byl tak vlastně upřednostněn monopol soukromý, nicméně s očekáváním, že konkurenční prostředí přiláká další výrobce, což povede i k vyšším daňovým příjmům státu. Jak však konstatuje Meyer (1997, s. 1057), účelem narychlo připravené privatizace bez odpovídajícího právního rámce bylo primárně podporovat ekonomický rozvoj, nikoliv veřejné zdraví. Kontrola nad aktivitami nadnárodních tabákových firem tak byla velmi omezená.

Box 3.1 Povinnosti a omezení výrobců tabákových výrobků⁴

-
- každý rok předkládat velmi detailní informace o složení výrobku spolu s odůvodněním jejich použití, jejich toxikologické účinky na zdraví člověka a návykové účinky;
 - nahlásit tabákový výrobek Evropské unii v elektronické podobě do 6 měsíců před uvedením výrobku na trh (od 2016);
 - označit výrobky jedinečným identifikátorem (od 2016);
 - informovat o obsahu dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého u cigaret na jedné straně balíčku cigaret s pokrytím nejméně 10 % jejího povrchu (toto opatření bylo v r. 2016 zrušeno);
 - uvést na každém balení všech tabákových výrobků určených ke kouření obecné varování a další, resp. kombinované varování;⁴
 - obecné nejméně 30 % povrchu, v roce 2016 rozšířeno na 50 %
 - další (textové) varování na 40 % plochy, v roce 2016 rozšířeno na 65 % v kombinaci textu a obrázku
 - zakázány jsou jakékoli znaky naznačující, že určitý tabákový výrobek je méně škodlivý než jiné (např. označení „light“ nebo „low-tar“) nebo že má jakékoliv pozitivní účinky; v roce 2016 byly také dále omezeny možnosti propagace (tvaru balení produktů, vyobrazení na nich a inzerce ekonomických výhod při koupi výrobku)
 - zakázáno je dodávat přídatné látky (vitamíny, kofein aj.) a příchutě s přesně vymezenými výjimkami
-

Regulace výroby tak přichází až v roce 1997 v podobě zákona o potravinách (zákon č. 110/1997 Sb.). Vláda ve své důvodové zprávě konstatuje, že tabákové výrobky jsou škodlivé, nicméně tento zákon se zaměřuje na zajištění jejich „nezávadnosti“, aby nedocházelo ještě k horším dopadům na zdraví spotřebitele (tj. např. kvalita surovin). Zákon prošel celou řadou novelizací a postupně implementoval tzv. tabákové směrnice EU (2001/37/ES a 2014/40/EU). Ukládal výrobcům tabákových produktů další povinnosti nad rámec ochrany spotřebitele obvyklé u jiného spotřebního zboží (viz box 3.1). Tyto povinnosti a kontrola jejich plnění se postupně zpřísnily a jejich porušení je sankcionováno. Stejně tak se proměňovala argumentace důvodových

4 Varování, že kouření škodí zdraví, se v Československu objevilo již koncem 80. let (Čulík 1989).

Tabulka 3.1 Design tabákové kontroly v oblasti pěstování a výroby

Hlavní a vedlejší cíle	Nástroje	Pravidla	Odůvodnění	CP a její konstrukce	Poselství	Přínosy a zátěže
1993–1996: • ekonomický zisk	• tržní konkurence (zrušení státního monopolu a privatizace)	jasná: volný trh, standardní pravidla jako pro výrobu běžného spotřebního zboží	logické: • přizpůsobení se novým ekonomickým podmínkám	tabákové firmy: pozitivní, přínos pro státní rozpočet a zdroj zahraničního know-how a investic	• kouření je normální • výroba má pozitivní vliv na ekonomiku (příjmy státního rozpočtu, pracovní místa)	tabákové firmy: přínosy
1997–2015: • ekonomický zisk • zajištění nezávislosti tabákových výrobců • harmonizace s právem EU (oblast ochrany zdraví) • zjednodušení státního dozoru nad výrobky	• zákon stanovující povinnosti výrobců • kontrola a sankce	jasná: přísnější povinnosti nad rámec běžného spotřebního zboží (viz text)	spíše nelogické: • tlumení dalších nepřiznivých účinků tabákových výrobců na zdraví člověka; logické: • transpozice tabákové směrnice EU	tabákové firmy: postupný posun od pozitivní k negativní (obraz výrobců produktů, které škodí zdraví/zabíjejí, a jež je nutné přísně regulovat) kuřáci: pozitivní, spotřebitelé	• kouření škodí zdraví • výroba má pozitivní vliv na ekonomiku (příjmy státního rozpočtu, pracovní místa) • výrobky je nutné regulovat a spotřebitele informovat o rizicích	tabákové firmy: zátěže kuřáci: přínosy
2016+: • ochrana zdraví a trhu • omezení šíření kouření mezi mladými lidmi • ochrana spotřebitele (informovanost) • harmonizace s právem EU	• zákon stanovující povinnosti výrobců • kontrola a sankce	jasná: přísnější povinnosti nad rámec běžného spotřebního zboží (viz text)	logické: • tabák má obzvláště škodlivé účinky na lidské zdraví • šíření kouření mezi mladými lidmi • transpozice směrnice EU	tabákové firmy: negativní, výrobci produktů, které škodí zdraví/zabíjejí kuřáci: pozitivní, spotřebitelé	• kouření škodí zdraví • výroba a obchod je nutné regulovat • spotřebitelé musí být informováni o rizicích	tabákové firmy: zátěže kuřáci: přínosy

zpráv, kdy poslední novelizace již kouření definuje jako obzvláště škodlivé pro zdraví (způsobuje smrt, onemocnění a zdravotní postižení) a poukazuje na šíření kuřáctví mezi mladými lidmi. Zároveň zpráva zdůrazňuje nutnost souladu českého právního rámce se směrnicemi EU.

Pěstování a následné zpracování tabáku pro vlastní potřebu není českými zákony ani unijními předpisy nijak regulováno (oproti např. zakázanému pěstování psychoaktivního konopí nebo výrobě alkoholu mimo schválené pálenice).

REGULACE CEN A ZDANĚNÍ

Tabákové výrobky patří historicky mezi zbytné zboží, které často podléhalo různým formám cenové regulace. Ve spojení s tabákovým monopolem přinášelo zdanění či příplatky vysoké výnosy pro státní rozpočet.⁵ Po roce 1989 došlo k reformě daňové soustavy a tabák byl zařazen mezi tzv. vybrané výrobky (spolu s minerálními oleji, lihem, pivem a vínem), které jsou kromě daně z přidané hodnoty zatíženy ještě spotřební daní (zákon č. 587/1992 Sb.).⁶ Její cíle si do jisté míry odporují, protože spotřební daň má díky malé pružnosti poptávky přinášet relativně stálý a rovnoměrný daňový výnos, ale zároveň také ovlivňovat spotřebu „společensky žádoucím směrem“, tj. v případě tabáku snižovat. Tato ambivalence není pouze teoretická, ale silně se projevuje v diskurzu o zákazu kouření (viz níže).

Spotřební daně v současnosti upravuje zákon č. 353/2003 Sb. a příslušné vyhlášky Ministerstva financí (MF). Oba zákony prošly několika novelizacemi, především za účelem harmonizace s právem EU a zabránění daňovým únikům. Oproti běžnému spotřebnímu zboží zákon poměrně výrazně omezuje možnosti prodeje tabákových výrobků (viz dále). Problematika spotřebních daní je poměrně komplikovaná a její popis přesahuje prostorové možnosti této kapitoly. Box 3.2 proto shrnuje pouze hlavní charakteristiky vývoje po roce 1989 (pro podrobnější informace viz např. Miltáková a Stavjaňová 2016).

Přestože byla cena cigaret v mezinárodním srovnání i z hlediska kupní síly nízká, vyjednala si ČR při vstupu do EU přechodné období a sazby spotřebních daní u tabákových výrobků zvyšovala velmi pozvolna a pouze na minimální stanovenou výši. Oficiálním důvodem byla snaha zmírnit dopady na kuřáky, nicméně Shirane a kol. (2012) toto rozhodnutí přičítají spíše sil-

5 Podíl výnosů z tabákových výrobků je druhý nejvyšší, hned po minerálních olejích. V roce 2013 činily výnosy spotřební daně za tabák 46,8 mld. Kč (Fidler et al. 2015).

6 Zákodárci zvolili pro cigarety (a později i ostatní tabákové výrobky určené ke kouření) systém zcela odlišný od ostatních výrobků podléhajících spotřební dani. Daň byla vybírána prostřednictvím tzv. tabákových nálepek, které výrobce nakupoval od státu a které zároveň označovaly zdaněné zboží.

Box 3.2 Vývoj v oblasti spotřební daně za tabákové výrobky

- Dlouhodobě byly tabákové výrobky jediným spotřebním zbožím podléhajícím daňovému značení (tabákové nálepky od r. 1993, zatímco kolky na alkohol byly zavedeny až v roce 2005);
- postupně se zvyšovalo zdanění a tím i nominální cena tabákových výrobků;
- v roce 2001 (zákon č. 141/2001 Sb.) byl místo specifického základu daně zaveden kombinovaný základ obsahující jak pevnou, tak procentní část daně;
- byla také zavedena minimální sazba daně a princip pevných cen (zákaz prodeje za cenu nižší nebo vyšší konečnému spotřebiteli);
- spotřební daň je navíc součástí základu daně z přidané hodnoty, takže se dále násobí podle procentní sazby DPH.

němu lobbingu tabákových firem. Pro ty je postupné zdražování výhodnější, protože skokové navýšení cen obvykle vede k významnému omezení spotřeby a tím i zisku. Sazby se nyní řídí unijními předpisy a Česko má v tomto ohledu relativně malý manévrovací prostor. Dlouhodobě sleduje minimální stanovenou výši sazby daně, ale na druhou stranu si nevyjednalo přechodné období pro harmonizaci sazby až do 31. prosince 2017, jako to udělaly ostatní státy východní Evropy a Řecko.⁷

Spotřební daň na tabákové výrobky také představuje zajímavý případ z hlediska odůvodnění. Historicky se argumentace pro její zavedení odvíjela právě od vysokého daňového výnosu pro stát. Důvodová zpráva k návrhu zákona o spotřební dani z roku 2003 vůbec nezmiňuje, že by cílem zvýšení sazby mělo být omezení kouření. Odkazuje pouze na povinnost dosáhnout minimální úrovně platné v EU a zdůrazňuje se přínos pro státní rozpočet. Teprve v pozdějších letech (např. důvodová zpráva k zákonu č. 95/2011) alespoň stručně odkazuje na vztah mezi vyšší cenou a nižší spotřebou, opět v souvislosti s EU a WHO. Nicméně ještě v roce 2011 prohlašoval ministr zdravotnictví Heger (spolu s ministrem financí Kalouskem), že kuřáci jsou přínosem pro státní rozpočet (ČT24 2011) a tento argument je trvalou součástí politického diskurzu. Stát by tak měl vlastně hledat „optimální“ daňovou sazbu, která nebude příliš odrazovat od spotřeby a zároveň přinese dostatek prostředků do rozpočtu.⁸ Komplexní analýzy však jednoznačně dokládají, že náklady na léčbu příjmy převyšují, často několikanásobně (Habrová a Hrubá 2007; Ross 2004). Odůvodnění spotřební daně a jejího zvyšování se tak v odborném

7 V této souvislosti je zajímavé srovnání s alkoholem, kde je povoleno pěstitelské pálení a Česko si vyjednalo nižší sazbu daně oproti ostatním členům EU.

8 Tento argument dále rozvádějí tabákové firmy při obhajobě nižší sazby daně. Vyšší cena podle nich vede ke zvýšení nelegálního obchodu s tabákovými výrobky, a v konečném důsledku i nižšímu výběru daně při stejné spotřebě. Tato tvrzení jsou však značně přehnaná (Gilmore et al. 2014) a naopak nižší sazby vedou k vyšší spotřebě a nižšímu výběru daně, což má zničující dopad na veřejné zdraví (Joossens a Raw 2003).

Tabulka 3.2 Design tabákové kontroly v oblasti regulace cen

Hlavní a vedlejší cíle	Nástroje	Pravidla	Odůvodnění	CP a její konstrukce	Poselství	Přínosy a zátěže
1993-2000: ekonomický zisk	<ul style="list-style-type: none"> tržní princip tvorby cen spotřební daň kontrola a sankce 	<p>jasná:</p> <ul style="list-style-type: none"> přísnější povinnosti nad rámec běžného spotřebního zboží (tabákové nálepky, povinnost evidence) pevný základ spotřební daně 	<p>logické:</p> <ul style="list-style-type: none"> potřeba jiného nástroje v tržní ekonomice daňový výnos zabránění daňovým únikům 	<p>tabákové firmy: pozitivní, přínos pro státní rozpočet</p> <p>kuřáci: pozitivní, spotřebitelé</p>	<ul style="list-style-type: none"> spotřeba přináší příjmy státu ho rozpočtu (stát zdrazuje, kuřáci platí) 	<p>tabákové firmy: skryté přínosy a nedostatečné zátěže</p> <p>kuřáci: přiměřené zátěže</p>
2001-2016: • ekonomický zisk • harmonizace s právem EU (oblast vnitřního trhu – daňové sazby) • regulace spotřeby	<ul style="list-style-type: none"> princip pevných cen (opuštěn tržní princip) spotřební daň kontrola a sankce 	<p>jasná:</p> <ul style="list-style-type: none"> přísnější povinnosti nad rámec běžného spotřebního zboží (tabákové nálepky, povinnost evidence, pevné ceny) kombinace pevná a procentní části základu daně a její postupné zvyšování multiplikace (DPH se vztahuje i na spotřební daň) 	<p>logické:</p> <ul style="list-style-type: none"> daňový výnos; zabránění daňovým únikům nutnost harmonizace sazeb s EU (vnitřní trh) <p>nelogické:</p> <ul style="list-style-type: none"> vyšší cena vede ke snížení spotřeby (podle EU), ale nesmí být příliš vysoká (nižší kvalita, pašování) 	<p>tabákové firmy: pozitivní, přínos pro státní rozpočet</p> <p>kuřáci: pozitivní, spotřebitelé</p>	<ul style="list-style-type: none"> spotřeba přináší příjmy státního rozpočtu za zdrazování cigaret může EU/WHO (přesto stát zajišťuje cenovou dostupnost) 	<p>tabákové firmy: skryté přínosy a přiměřené zátěže</p> <p>kuřáci: přiměřené zátěže</p>