

## Nástroje, opatření a varianty

Arnošt Veselý, 20.10. 2017

1. ZÁKLADNÍ VYMEZENÍ POJMŮ.....	1
2. PROCES TVORBY NÁVRHU OPATŘENÍ .....	2
3. IDENTIFIKACE MOŽNÝCH OPATŘENÍ .....	2
3.1 RŮZNÉ ZDROJE A ZPŮSOBY IDENTIFIKACE OPATŘENÍ .....	2
3.2 NÁSTROJE VE VEŘEJNÉ POLITICE .....	3
3.3 INSPIRACE ZE ZKUŠENOSTI JINÝCH.....	5

### 1. Základní vymezení pojmů

Zopakujme si nejdříve rozdíl mezi cíli a prostředky. **Cíle** (*goals, aims, objectives*) jsou stavy v budoucnosti, kterých bychom chtěli dosáhnout. Jinak řečeno, jsou to prohlášení o tom, jaký je ideální stav a *čeho* bychom chtěli dosáhnout. Cíle mají smysl samy o sobě. Příkladem cíle může být „snížit počet utonutí během povodní“ nebo „snížit počet lidí závislých na alkoholu“. **Prostředky** (*means*) jsou naopak způsoby, metody či postupy, prostřednictvím kterých chceme daných cílů dosáhnout. Příkladem může být postavení nových protipovodňových bariér nebo zvýšení daně na alkoholické výrobky. Prostředky vždy slouží „k něčemu“ a bez toho, že bychom si ujasnili „ k čemu“, nemůžeme vyhodnotit jejich vhodnost a efektivitu.

Pojem „prostředky“ je obecný. V literatuře i v každodenní praxi se můžeme setkat i s dalšími pojmy, které s tímto obecným pojmem souvisejí. Za prvé to jsou nástroje (veřejné politiky). I pojem **nástroje** (*tools, instruments*) je relativně obecný. Tento pojem označuje vše, co vlády mohou legitimně dělat pro dosahování svých cílů. Existuje mnoho různých způsobů, nikoli však neomezený, kterými vlády mohou ovlivňovat jednání lidí. Každý tento způsob má přitom své pro a proti. Je přitom třeba si také uvědomit, že různí aktéři veřejné politiky mají k dispozici různé nástroje. V literatuře veřejné politiky najdeme celou řadu typologií nástrojů veřejné politiky. Nejčastější a nejjednodušší je dělení na nástroje finanční, regulační a informační (viz dále).

**Opatření** (*measures*) je konkrétní způsob využití daného nástroje. Jinými slovy řečeno, opatření znamená návrh konkrétních řešení, tedy toho, co by se mohlo dělat. Tak například v České republice mají ministerstva k dispozici různé regulační *nástroje*, například nástroj vydávat vyhlášku. Opatřeními jsou pak *konkrétní* vyhlášky (například Vyhláška o podrobnostech nakládání s odpady). Jiní aktéři, například neziskové organizace, nemají k dispozici regulační nástroje, a proto nemohou tyto opatření realizovat (ale mohou samozřejmě navrhnout, aby je uplatnili ti, kteří je používat mohou). Mají ale k dispozici například nástroje informační, kupříkladu nástroj informační kampaně. Mohou tedy sami realizovat opatření v této oblasti, například spustit kampaň proti kouření.

**Varianty opatření** jsou vzájemně se vylučující (*disjunktí*) opatření. Je to tedy soubor opatření, ze kterého lze realizovat vždy jenom jedno. Tak například k problému prostituce lze z hlediska regulace přistoupit třím možným způsobem. Za prvé je možné tento jev zcela neregulovat (a de facto jej z hlediska práva ignorovat). Za druhé je možné prostituci zákonem umožnit a regulovat ji. Za třetí je možné prostituci zákonem zakázat a následně ji potírat a sankcionovat. Jde o varianty opatření proto, že je jasné, že prostituci není možné *zároveň* povolit i zakázat. Nemohou nastat oba případy zároveň.

Přestože rozsáhlá literatura zejména z oblasti policy analysis uvádí, že je potřeba formulovat varianty opatření, v realitě jsou spíše formulovány různé **balíčky opatření** (*policy packages, policy mix, policy portfolios*). Překvapivě teprve nedávno si různí výzkumníci – ale

i praktici – všimli toho, že v praxi jsou většinou realizovány určité „trsy“ komplementárních opatření, spíše než jednotlivá opatření. Je tomu tak proto, že různá opatření se mohou navzájem doplňovat (podporovat) nebo naopak omezovat. Tak například pokud chceme snížit prevalenci dětské obezity, nemá příliš smyslu přemýšlet o tom, zda zvolíme regulační opatření zákazu prodeje cukrovinek ve škole *nebo* informační kampaň, která bude přesvědčovat děti (i jejich rodiče), aby jedli zdravěji. Je zřejmé, že tato dvě opatření se nevylučují, ale naopak se navzájem doplňují. Pochopitelně, že z hlediska reálné politiky může někdy nastat problém v tom, že dostupné finanční zdroje nepostačují k realizaci více opatření současně a je potřeba určit, které opatření bude realizováno *prioritně*.

Pro úplnost uvedme, že někdy se používá také pojem **intervence**. Jde o termín do značné míry se překrývající s pojmem opatření. Pojem intervence se ovšem zdá být používán poněkud úžeji (zejména ve spojení s „vládní intervencí“). Intervence má také konotaci jistého zásahu do přirozeného běhu věcí, zatímco pojem „opatření“ je zpravidla vnímán neutrálněji.

## 2. Proces tvorby návrhu opatření

Návrh opatření lze zhruba rozdělit do tří částí. Přitom je ale důležité zmínit, že proces návrhu opatření je iterativní proces, tzn., že k jednotlivým částem se můžeme stále vracet a postupně jej upravovat. Tak například se může stát, že až na závěr našeho procesu vyhodnocování jednotlivých opatření dojdeme ještě k nějakému dalšímu, potenciálně lepšímu návrhu.

V první fázi formulujeme a „identifikujeme“ všechny možné nápady o možnostech řešení daného problému či možnosti zlepšení současného stavu. Potřebujeme zde především divergentní (rozbíhavé) myšlení, kdy se ničím neomezujeme. Při generaci nápadů nám mohou být nápomocny naše dosavadní zkušenosti nebo zkušenosti, poznatky získané z literatury (teorie veřejné politiky), ponaučení získané z řešení podobných problémů jinde „*lesson drawing*“ (jiné město, kraj, stát – dle povahy problému) či příklady dobré praxe. Výsledkem této fáze je relativně nesourodá a neutříděná sada možných opatření. Je důležité, aby formulovaná opatření byla pestrá a zahrnovala, jak variantu status quo, tak neotřelé nápady. Z tohoto důvodu je lepší formulovat raději více než méně opatření.

Ve druhé fázi se snažíme predikovat a odhadnout, jaké by byly účinky a efekty jednotlivých opatření. Již v této fázi můžeme některá opatření vytřídit jako nerealizovatelná, ať již z důvodu, že by pravděpodobně nevedla ke kýženým cílům, nebo z důvodu přílišné ekonomické náročnosti či politické neprůchodnosti. Při posuzování vhodnosti jednotlivých opatření využíváme stanovená kritéria jako obecné vodítko, zda vůbec provádět analýzu dopadů těchto opatření. Řídíme se také tím, zda uvažujeme o spíše inkrementálních (dílčích) řešení nebo o řešeních komplexnějších a zásadnějších. Již během této fáze může dojít ke zpřesnění jednotlivých opatření a v některých případech může dojít i k odlišení jednotlivých variant, které jsou porovnány.

Ve třetí fázi se snažíme shlukovat jednotlivá opatření do vnitřně sourodých trsů. Zároveň zvažujeme, nakolik se jednotlivá navrhovaná opatření navzájem doplňují a zda jsou splněny předpoklady pro jejich efektivní realizaci. Pokud ne, opatření doplníme a rozpracujeme.

## 3. Identifikace možných opatření

*Kdybych se ptal lidí, co by chtěli, řekli by, že rychlejší koně.  
Henry Ford*

### 3.1 Různé zdroje a způsoby identifikace opatření

Kde se „berou“ návrhy opatření? Při formulaci opatření a generaci nápadů lze použít, následující způsoby a zdroje:

- Dosavadní zkušenosti s řešením problému v minulosti;
- Řešení podobných problémů někde jinde v zahraničí (existující politiky);
- Odhalení toho, co funguje a rozšíření („scaling up“) těchto fungujících praktik (best practice)
- Tvořivost a vlastní invence.
- Poznatky z teorie veřejné politiky (nástroje veřejné politiky);

Nejde o výlučné a na sobě nezávislé způsoby – spíše je vhodné tyto možnosti kombinovat, například tvořivým způsobem aplikovat zahraniční zkušenosti. Formulace opatření je zpravidla výsledkem kombinace tvořivého myšlení, dostupných informací, možných politických nástrojů a našich i cizích zkušeností. Probíhá buď individuálně či ve skupině a oba přístupy je možné a vhodné kombinovat. Při kolektivní formulaci opatření je vhodné přizvat zástupce všech, kterých se problém a hledané řešení nějak dotýká, mají vyhraněný názor či specifické informace.

### 3.2 Nástroje ve veřejné politice

Při formulaci opatření si můžeme vypomoci poznatky z veřejné politiky o veřejně-politických nástrojích. Veřejně politické nástroje můžeme definovat jako „metody či postupy, prostřednictvím kterých vláda usiluje o dosažení svých cílů“ (Salamon a Lund, 1989), případně jako „sadu technik, jejichž prostřednictvím vláda vykonává svou autoritu“ (Vedung, 1998).

#### **Cvičení: Výhody a nevýhody nástrojů**

Každý nástroj má své přednosti a omezení. Jedním z populárních nástrojů jsou daňové úlevy, například pro firmy, které investují do výzkumu a vývoje, nebo pro rodiny s dětmi. Diskutujte, jaké jsou výhody a nevýhody daňových úlev.

*Možné výhody: administrativní nenáročnost,*

*Možné nevýhody: někdy lze těžko odhadovat míru využití tohoto nástroje (a tedy i o kolik klesnou příjmy státního rozpočtu), těžko zjistitelný efekt*

Existuje mnoho různých typologií a členění politických nástrojů. Nejsnáze zapamatovatelnou je typologie Vedunga. Podle něj existují v zásadě jen tři typy nástrojů, které poněkud poeticky označuje:

- 1) Regulace („Sticks“ – Hůl)
- 2) Ekonomické nástroje („Carrots“ – Mrkvička)
- 3) Informace („Sermons“ – Kázání)

B. Guy Peters (1999) nabízí následující členění politických nástrojů:

- Zákony (např. trestní právo, právo životního prostředí, občanské právo)
- Služby (např. činnost policie, vzdělávání)
- Peníze (např. sociální dávky, porodné, přídavky na děti, veřejné zakázky, platy úředníků)
- Daně (např. DPH, daň z příjmu, spotřební daň)
- Jiné ekonomické nástroje – půjčky, dotace (např. zemědělské dotace), investiční pobídky
- Osvěta a přesvědčování (např. kampaň proti kouření, kampaň za třídění odpadu)

G. Bruce Doern a Richard Phidd (1983) vytvořili klasifikaci politických nástrojů tak, že stanovili škálu měřící míru „legitimního nátlaku“, který ten či onen nástroj sebou nese. Samoregulační nástroje (dobrovolné nástroje) tvoří jeden pól, druhý představuje „státní vlastnictví“. Jednotlivé nástroje jsou pak posuzovány v kontextu vztahu státu a společnosti. Použití míry, do jaké je stát zaangažován jako kritérium, pak umožňuje umístit politické nástroje na ose mezi dobrovolností a povinností. U dobrovolných nástrojů stát nedělá nic a počítá s tím, že problémy vyřeší rodina, nevládní organizace či trh. Regulace, státní podniky a přímá podpora jsou nástroje se silnou intervencí státu.

Existuje mnoho dalších zajímavých prací o veřejně politických nástrojích a jejich typech. V boxu uvádíme zajímavou a podrobnou typologii veřejně politických nástrojů, kterou vytvořil Eugen Bardach (2000) a která je asi nejvíce návodná při formulaci opatření<sup>1</sup>.

**Box „Jaké věci vlády dělají“**

*Regulace*

Lze zavést nový regulační režim nebo zrušit starý, zavést nové standardy nebo zrušit staré, zpřísnit nebo uvolnit stávající standardy, zlepšit vědeckou a technickou bázi tvorby standardů, uzavřít anebo otevřít skulinky v zákoně (*loopholes*), přidat, vyškolit anebo supervizi lépe vést ty, kteří mají regulaci vymáhat, zlepšit způsob zacílení vymáhání regulace, zvýšit nebo snížit míru sankcí, zpřísnit nebo uvolnit způsoby odvolání, změnit způsoby auditu či informování (prostřednictvím výročních zpráv) přidat, ubrat či zlepšit mechanismy podávání stížností pro zaměstnance nebo veřejnost.

*Daně*

Lze zavést novou daň, zrušit starou daň, změnit výšku daně, změnit základ daně, zlepšit výběr daní, zdanit externality.

*Peněžité podpory, dotace a granty*

Lze přidat novou podporu, odebrat starou podporu, změnit úroveň podpory, změnit mezní míru, zavést, zrušit nebo změnit způsob alokace podpor, změnit podmínky způsobilosti k přijímání podpory, uvolnit vymáhání, zpřísnit vymáhání.

*Rozpočty odpovědných institucí*

Lze podstatně zvýšit rozpočet, mírně navýšit rozpočet, nechat rozpočet na úrovni loňského roku, mírně zkrátit rozpočet, podstatně redukovat rozpočet až na úroveň faktického zrušení organizace, změnit alokaci zdrojů z jedné položky rozpočtu do jiné.

*Poskytování služeb*

Lze přidat novou službu, rozšířit stávající službu, zorganizovat rozšíření k potenciálním příjemcům služby, kteří ji ale nyní neužívají (*outreach*), lépe přizpůsobit danou službu pro potřeby cílových uživatelů, poskytnout lidem poukázky (*vouchers*) na určitý typ služby tak, aby si sami mohli vybrat ze souboru navzájem si konkurujících si poskytovatelů služeb, propojit dvě či více služeb tak, aby došlo k synergickému efektu a vyšší efektivitě či větší uživatelské vstřícnosti, snížit obtíže a bariéry v přístupu k využití služeb (elektronické vyřizování, zjednodušení formulářů, umístění služeb blízko sebe, umožnění domluvení schůzek po telefonu, ulehčení kladení otázek a podávání stížností, zlepšen způsobu úhrad za služby).

*Informace*

Lze zpřístupnit informace, zavést státní hodnocení (*rating*) nebo certifikace, standardizovat formát informačních materiálů, zjednodušit poskytování informací, finančně podpořit produkci informací, finančně podpořit zpřístupňování a šíření informací.

*Úprava struktury práv, povinností a odpovědnosti*

Lze smluvně upravit práva a povinnosti, vlastnická práva, finanční odpovědnost a ručení (*liabilities*), rodinné právo, ústavní právo, pracovní právo, obchodní právo, trestní právo, vytvoření arbitrážních institucí řešící spory mimo soudy a soudní proces.

*Změna rámce ekonomických aktivit*

Lze podpořit míru konkurence, podpořit koncentraci, kontrolovat ceny, mzdy a zisky, přestat kontrolovat ceny, mzdy a zisky, kontrolovat úroveň výstupů, přestat kontrolovat úroveň výstupů, změnit daňové pobídky směrem dolů nebo nahoru, vytvořit pracovní místa ve veřejném sektoru, zrušit pracovní místa ve veřejném sektoru.

*Vzdělávání, příprava a konzultace*

Lze varovat před různými riziky a nebezpečími, zvyšovat obecně povědomí prostřednictvím nabádání a inspirace, poskytovat technickou asistenci, zvýšit míru kompetencí a dovedností, podpořit změnu hodnot, profesionalizovat poskytovatele služeb prostřednictvím doškolování, certifikace a udělování licencí.

*Financování a kontraktování*

Lze vytvořit nový („veřejný“) trh, zrušit dosavadní („veřejný“) trh, změnit míru úhrad nákladů, změnit základ úhrad nákladů, pronajmout veřejný majetek, změnit strukturu poplatků za užívání služeb, změnit systém podávání nabídek a přidělování zakázek, změnit způsob vymáhání kontraktů, poskytnout půjčky, garantovat půjčky, finančně subvencovat půjčky, založit veřejnou či státní firmu, zrušit veřejnou či státní firmu, privatizovat doposud veřejnou či státní firmu, upravit systém pojištění, změnit způsob zprostředkování.

*Reforma veřejné správy a politického systému*

Výčet kroků je velmi široký, obecně platí, že tyto změny je obtížné provést, ale na druhou stranu je to oblast, kde má stát vysokou legitimitu (jedná se o něj samotný).

**Zdroj:** Bardach (2000)

<sup>1</sup> Je ovšem patrné, že je silně ovlivněna americkou kulturou a jejím důrazem na využití tržních mechanismů.

Literatura o nástrojích dlouho preferovala „tvrdé nástroje“, například legislativu nebo financování. Ukazuje se ovšem, že účinnost těchto nástrojů, zejména v oblastech jako školství či kultura (tedy v oblastech, kde hraje klíčovou roli lidský faktor) je omezené. Čím dál více jsou tak preferovány „měkká opatření“ jako je tzv. Budování kapacit (capacity building), tj. zlepšování dovedností, znalostí, kompetencí lidí a organizační kultury. Tento „měkký přístup“ může být v mnoha ohledech náročnější a jeho efekty se mohou projevit až v dlouhodobější perspektivě. Zároveň je ale vyšší pravděpodobnost, že skutečně povede k žádoucím efektům.

### 3.3 Inspirace ze zkušenosti jiných

Inspirace ze zkušeností jiných je další z možností, jak postupovat při identifikaci opatření. Nemusí jít vždy o zahraniční zkušenost. Řešíme-li problém na místní či krajské úrovni, můžeme najít inspiraci v jiné obci či kraji. Avšak zahraniční zkušenost je vždy cenným zdrojem inspirace, a tudíž by neměla být vynechána.

Není mnoho prací, které se systematicky věnují způsobům přejímání zkušeností. Jednou z výjimek je práce R. Rose (2005). Získávání poznatků metodou „*lesson-drawing*“ předpokládá určitý strukturovaný sled kroků, které dodržujeme a jejichž cílem je načerpání poznatků a inspirace. Zejména si musíme ujasnit, co přesně hledáme. Musí nám být jasná povaha problému i cíl (výsledek řešení).

„*Lesson-drawing*“ je strukturovaným procesem zjišťování toho, jak v jiných (ale nám známých) podmínkách jiných zemí, měst či krajů fungují politiky (programy) řešící problém, se kterým se potýkáme a jehož řešení hledáme, či jakými postupy a s jakými výsledky dosahují námi vytyčeného cíle. Cenné je získat informace o tom, jak a za jakých podmínek politika (program) funguje, tak i informace o tom, proč došlo k selhání, a tudíž jaké chyby neopakovat. Zasazení politik do širšího národního kontextu je předpokladem pro získání poznatku ve smyslu „*lesson drawing*“. Analytická otázka zní: Za jakých podmínek a do jaké míry je politika, ze které se učíme, aplikovatelná u nás? „*Lesson-drawing*“ je detailní popis fungování konkrétních politik zasazený do kontextu národních podmínek. Pro získání potřebného vhledu do situace, za jaké program v té či oné zemi funguje, je třeba si vyhradit minimálně týden pro pobyt ve vybrané zemi (regionu, kraji). R. Rose (2005) doporučuje, kromě základní analýzy dokumentů a např. platné legislativy, věnovat čas zejména osobním setkáním. Osvědčeným postupem je vedení strukturovaných rozhovorů s lidmi v různých pozicích (veřejná správa, nevládní organizace, koneční příjemci programu apod.). Znamená to pokládat stejné otázky, které se zkoumané politiky týkají a získávat odpovědi z různých pohledů na věc, které nám mohou pomoci sestavit poměrně komplexní obrázek o tom, jak daná politika funguje, případně s jakými obtížemi se potýká a co je pro její úspěšnou realizaci klíčové. *Lesson-drawing* je tedy založeno na sérii otázek, které přesně zjišťují, kdo dělá co, kde a jak a kolik to stojí. Poučením je pak zjištění co dělat, ale také čemu se vyhnout. Na konci pobytu je třeba se optat i sám sebe, zda se ze získaných zjištění dá vyvodit nějaké smysluplné poučení.

Po návratu jsou získané poznatky zpracovány do podoby modelu příčin a následků. Zaměřujeme se na podstatné rysy a vztahy mezi nimi. Hovoříme např. o dostupných finančních zdrojích a nikoliv o konkrétních částkách v konkrétní měně. Stejně tak nestačí napsat název programu či odpovědné instituce, ale je třeba popsat k čemu daný program či instituce slouží. Snižuje se tak riziko nedorozumění, když jsou v různých zemích stejná slova používána různě. Při zpracování výsledného poznatku je třeba mít na paměti i danou kulturu či zvyklosti, politickou situaci a stav veřejné správy, které je také třeba popsat a zahrnout do analýzy s vědomím toho, že prosazování každé změny ve státní správě je boj s rutinou a setrvačností.

Výsledné poznatky nemohou být nikdy doslova převzatým zahraničním programem. Vždy je třeba ho upravit na domácí podmínky. Výsledek také pravděpodobně bude adaptací či syntézou politik z více zemí. Protože politiky v sobě zahrnují i určitá hodnotová (politická) zaměření, při výběru zemí, kde budeme čerpat poznatky, zohledňujeme i jejich rozložení politických sil a politické tradice.