

POLITICKÁ EXPERTÍZA

JAK NAHLÍŽET NA PROBLEMATIKU EXPERTÍZY?

EXPERTNÍ
ZÁZEMÍ
ZÁKONODÁRCŮ

STRANICKÁ
EXPERTÍZA

UVEDENÍ DO PROBLEMATIKY

Studie zkoumající kvalitu demokracie se soustředí na zákonodárce, stranickou soutěž či participaci občanů. Expertní zázemí politiků ale opomíjejí.

Kvalita informačního servisu ale úzce souvisí s kvalitou demokracie. Informovaný politik má lepší výchozí pozici pro správné a svobodné rozhodování.

Expertní rozměr politiky v českém prostředí v posledních letech posiluje, umocňuje jej vyostřený antipolitický diskurs.

Novinky.cz

[Novinky.cz](#) » [Domácí](#) » [Babiš: Do vlády dám odborníky](#)

Babiš: Do vlády dám odborníky

27. 10. 2017, 12:41 - Jan Rovenský, [Právo](#)

stranická expertíza,
stranické nadace a think
tanky

expertovné (ekonomické
analýzy, překlady, konzultace,
monitoring tisku)

pracoviště vlády a státní
správy, parlamentní
interpelace

zájmové skupiny, asociace,
poradci, akademici, think-
tanky, lobbying, poradenské
společnosti, PR

výzkumná a informační
střediska v parlamentech

EXPERTNÍ ZÁZEMÍ POLITIKŮ

INSTITUCIONÁLNÍ KONFIGURACE ODBORNÝCH KAPACIT POLITICKÝCH STRAN (NOVOTNÝ & BUCHTÍKOVÁ)

- Trend deinstitucionalizace masových stran = dnešní strany institucionálně slabé.
- Administrativní chod stran zajišťuje profesionální stranická byrokracie soustředěná kolem stranického sekretariátu.
- Většina stranické byrokracie, zejména na regionální a místní úrovni, se zabývá generalisticky zaměřenou administrativní a organizační činností. Tajemníci na nižších úrovních pokrývají téměř celou agendu stranické práce (práce s členskou základnou, komunikace s nadřízenými orgány, organizace voleb atd.).
- Naopak ve stranickém ústředí jsou koncentrováni specializovaní zaměstnanci, kteří se zabývají pracovními aktivitami týkajícími se veřejných politik (policy work) jako jsou sbírání dat, příprava podkladů, sladování výstupů, vyjednávání o stranických pozicích a organizační podpora odborných orgánů (policy workers).

STRANICKÁ BYROKRACIE

1. Analytické útvary - z pohledu expertních kapacit nejdůležitější. Často nazývané **politicko-analytická sekce**. Relativně malé útvary strategického charakteru (okolo 5 pracovníků), mohou to být najatí profesionálové, nečlenové strany či členové mládežnických organizací. Jeden zaměstnanec se zpravidla věnuje více tematickým oblastem.
2. Administrativní podpora expertních orgánů – odborné **administrativní zázemí** a archiv, zajišťování prostor pro jednání, příprava zápisů či korespondence.
3. Další podpůrné orgány – **PR, marketing a mediální sekce** – podklady pro vystoupení politiků (svodky z tisku, formulace výstupů či mediální prezentace odborných stanovisek veřejnosti)

VNITROSTRANICKÝ RÁMEC EXPERTÍZY

1. **Členská základna** - neprofesionální, dobrovolný a neplacený charakter odborného zázemí. Projevují se zde odlišnosti a síla regionů. Například hejtmani mají velký vliv, kraje mohou navrhnout zákony, kraje mají i vlastní expertní kapacity.

2. Ústřední stranický sekretariát:

- A) **odborné komise** - jejich počet i zaměření se časem proměňuje, základní organizační logika je ale založena na konkrétních sektorech veřejných politik (odpovídají struktuře exekutivy). Zpravidla je předsedou hlavní odborný mluvčí strany.
- B) **stínové vlády** - vyjadřují vládní ambice opozičních stran. Typické především pro ODS, která delší dobu (1998-2010) preferovala tento personifikovanější model, spočívající v designovaném stínovém ministru a jeho odborném týmu.

3. **Zástupci stran ve veřejných funkcích (zákonodárci, členové vlády, hejtmani atp.)** – dominují ostatním Katzovým „tvářím“ strany, tj. členské základny (party on the ground), ústředního stranického sekretariátu (party in central office) a zástupců strany ve veřejných funkcích (party in public office).

POLITICKÉ INSTITUTY

- Jedná se o vzdělávací a výzkumné instituce spřízněné s politickými stranami.
- K nárustu jejich počtu v ČR přispělo státní subvencování, které zavedla vláda Bohuslava Sobotky v roce 2017. Změna přinesla politickým stranám a hnutím nové příjmy, které sice nemohou používat na volební kampaně, přesto mohou s prostředky disponovat mnohými účely, a to téměř bez jakýchkoliv omezení.
- Pojem politický institut přinesla právě nová legislativa, zařadit jej lze vedle pojmů jako politické nadace, akademie či stranické think tanky.
- Smyslem jejich existence má být posílení idejí různých politických proudů, zlepšení expertního zázemí politických stran a hnutí, výchova ke stranictví a vzdělávání k demokracii. Dalšími cíli jsou zkvalitňování veřejné debaty a politické kultury, podpora demokratických hodnot, právního státu a zvýšení aktivní participace občanů ve volbách.
- V německém prostředí nesou jména hlavních představitelů stran či významných osobností. Příkladem je Heinrich Böll Stiftung - nadace spjatá s německou stranou zelených je pojmenována po německém spisovateli, jehož životní postoje vyznává.



Institut pro pravickou politiku

TOPAZ

Institut pro křesťansko-demokratickou politiku

Institut pro politiku a společnost

ISTAR

Masarykova demokratická akademie

Ústřední institut politického vzdělávání

- V přípravě je Pirátský politický institut (Olga Richterová, Dan Mazur)

- SPD think tank zatím nemá

ANALYTICKÉ ORGÁNY LEGISLATIVY A EXEKUTIVY

- V případě legislativy se jedná především o analytické orgány zákonodárných sborů, které na národní úrovni ČR představuje **Parlamentní institut** a na evropské **Výzkumná služba Evropského parlamentu**.
- **Parlamentní knihovny** - suplují role institutů tam, kde nejsou zřízeny. Jinde jsou instituce institucionálně propojeny. Role knihoven spočívá v poskytování referenčních služeb a poskytování deskriptivních informací a monitoringů.
- **Analytické útvary exekutivy** v rámci jednotlivých úřadů nebo přímo řízené výzkumné organizace v jednotlivých resortech.
- **Poradci a asistenti** samotných poslanců a senátorů (expertovné).



European Parliament
Directorate-General for
PARLIAMENTARY
RESEARCH SERVICES

ASISTENTI

- asistenti jakožto součást odborných kapacit zákonodárců se objevili až se zákonem o platu (*Zákon č. 236/1995 Sb. o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců*). Poslanci a senátoři jich mají většinou 1-5.
- Asistenti pracují přímo pro poslance, jejich pracovní náplň a plat se tak liší podle konkrétního zadání práce. Může se jednat o asistenta, který vykonává převážně práce sekretáře/ky, až po vysoce specializované odborníky.
- Většinou se jedná o kombinaci mnoha rolí a tak úkoly asistentů pokrývají vše od role sekretářky, tiskového mluvčího a politického poradce. Obsah činnosti záleží zejména na harmonogramu komory.

EXPERTOVNÉ

- Jedná se hrazení výdajů za vypracování odborných prací jako jsou ekonomické analýzy, překlady, konzultace, monitoringy tisku či webová administrace.
- Počátky úvah o expertovném lze hledat už v roce 1994, tehdy se argumentovalo vyvážeností mezi mocí výkonnou a zákonodárnou.
- Informační asymetrie ovšem přetrvává až do dnešních dnů, a to napříč státy. Zázemí vlády bude vždy ve výhodě oproti expertním kapacitám zákonodárců.
- Limity na expertovné nicméně neustále stoupají (podobně jako platy zákonodárců a jejich asistentů):

2017: 16433 Kč; 2018: 17548 Kč; 2019: 19061 Kč (měsíční limity)

PARLAMENTNÍ VĚDECKÁ CENTRA

Můžeme je nalézt téměř po celém světě, a to v různých institucionálních variacích (American Congressional Research Center, German Reference and Research Services of the German Bundestag atp.).

Mohou být součástí Parlamentních knihoven anebo samostatným subjektem.

Lze je umístit do prostoru mezi akademickým výzkumem (hledání pravdy a základních vztahů) a tvorbou politiky.

Obecně lze instituty organizačně rozdělit na tři typy – interní, externí a mix.

Společnou funkcí je ovšem vždy vedení výzkumu a dodávání nezávislých a ověřených informací. Jejich expertiza na rozdíl od té stranické nepostrádá objektivitu.

Zabývají se i agendou vzdělávání zákonodárců, parlamentních zaměstnanců či vztahem s veřejností.

Vláda dominuje procesu agenda-settingu, proto je legislativa nucena budovat tyto útvary. Díky tomu může vládní návrhy kontrolovat a zachovávat si svou autonomii.

ČESKÝ PARLAMENTNÍ INSTITUT (PI)

Za zakládající rok PI lze označit rok 1991. PI byl vytvořen zdola na základě požadavku od politických reprezentantů a jeho zaměření plánováno s důrazem na ekonomické záležitosti.

Organizačně je podřízen Kanceláři Poslanecké sněmovny, není tak schopen jednat zcela autonomně.

Koncem 90. let se jeho zaměření vyprofilovalo do dvou základních oblastí:

- 1) Odpovědi na dotazy poslanců a senátorů;
- 2) Odborná a právní asistence při přípravě na vstup do EU.

Dotazy od zákonodárců a evropská problematika PI dominantně vytěžují dodnes.

STRUKTURA PI

Oddělení všeobecných studií

Oddělení pro záležitosti Evropské unie

Oddělení komunikace a vzdělávání

OVS – nejstarší oddělení, jeho činnost spočívá zejména v poskytování informačního servisu pro potřeby PS a Senátu (komparace legislativy a zkušeností ze zahraničí).

OZEU - slouží jako odborné zázemí sněmovního VEZ. Doporučuje, co by mělo být na výboru projednáno a jeho materiály jsou využívány i jako východiska pro navrhovaná usnesení. Dále provádí monitoring slučitelnosti zákonů s právem EU a připravuje podklady pro kontrolu postupu vlády v záležitostech EU ze strany PS.

OKV - nejmladší (2005), cíl zajišťovat aktivní komunikaci směrem k odborné a široké veřejnosti.

PRINCIPY FUNGOVÁNÍ

Institut má legislativce zásobovat především apolitickými a objektivními informacemi a nabízet srovnání navrhovaných zákonných úprav s obdobnými zkušenostmi z jiných zemí (political knowledge).

Instituce si zakládá na principu anonymity zadavatele a rovněž na exkluzivitě.

Experti PI si nedovolí jednostranné interpretace, proto přistupují k specifickým problémům pouze z právního pohledu (PI není součástí politického rozhodování).

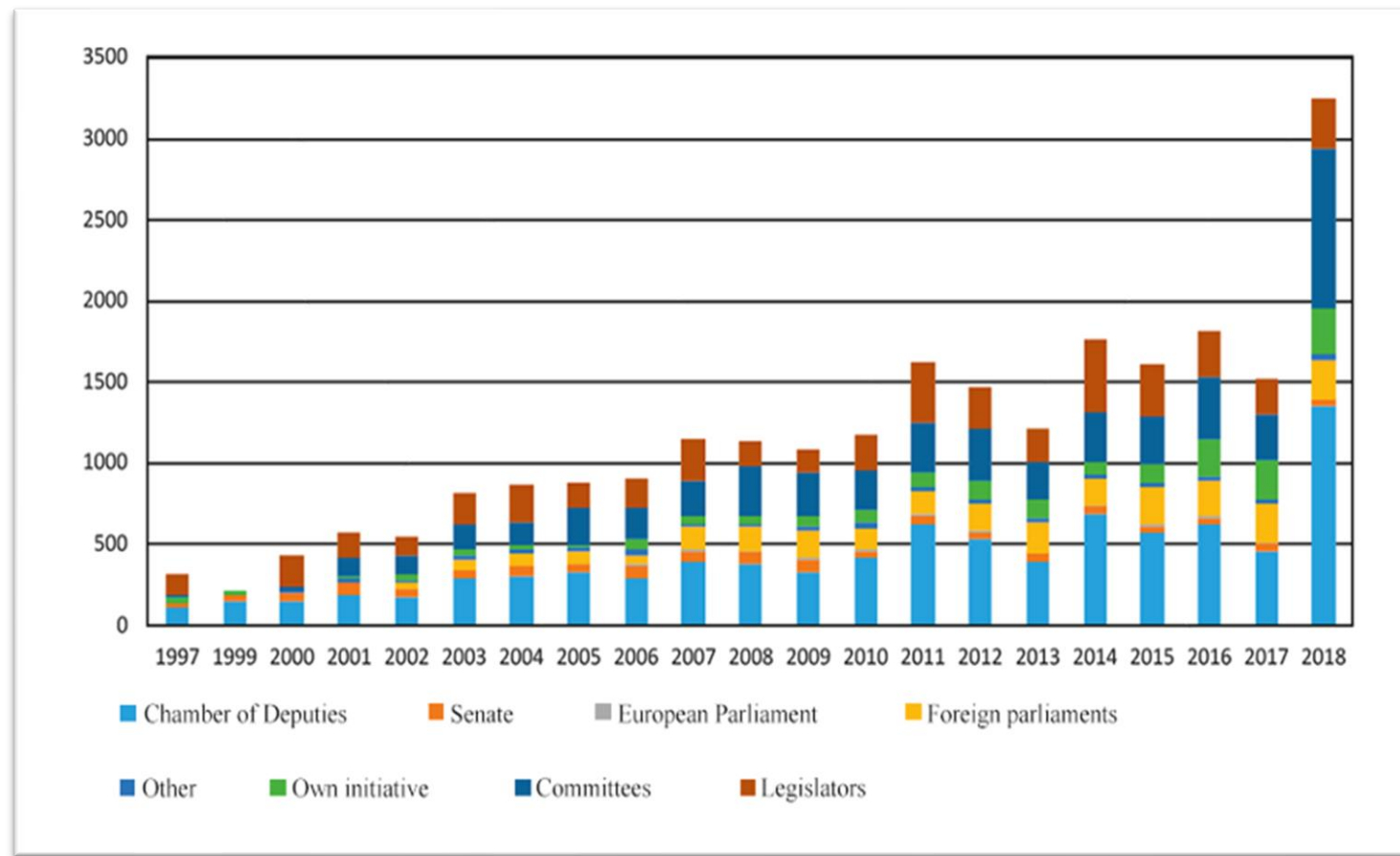
Klienty útvaru jsou především backbenchers, kteří nejsou natolik dominantními aktéry svých klubů. V podstatě se jedná o řadové poslance, kteří tvoří většinu reprezentantů.

STATISTIKA VÝSTUPŮ

Nejčastějším zadavatelem úkolů je jednoznačně PS.

Naopak Senát a EP využívají služby instituce ze všech zadavatelů nejméně.

Vývoj rozvržení činnosti PI dle zadavatele v letech 1997-2018

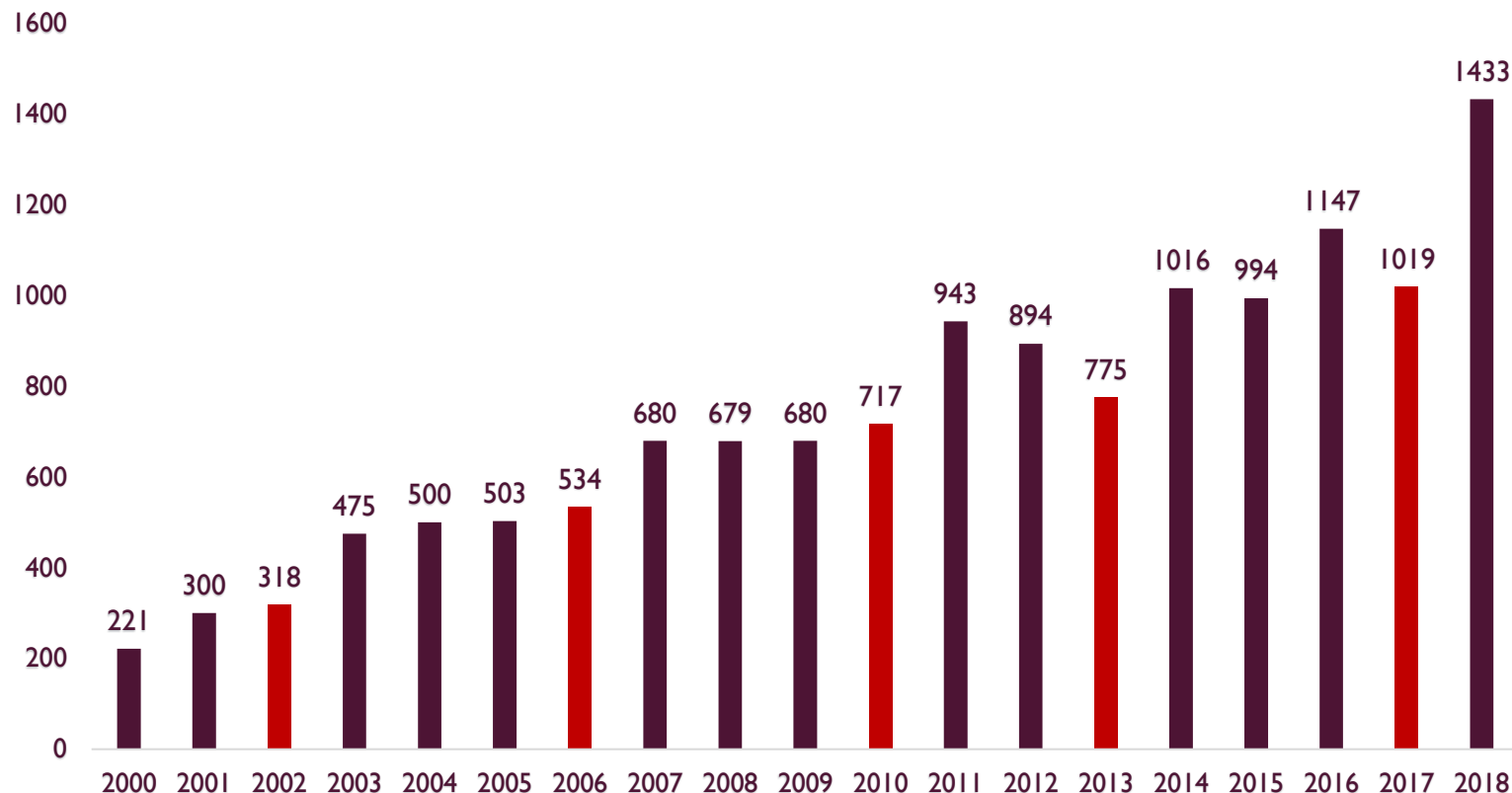


Celkový počet zadání zpracovávaných PI v letech 2000–2018

Výrazný nárůst zadání PI tradičně zaznamenává po volbách a v dobách vlády bez důvěry. Případně v období úřednických vlád.

Zdroj: Jágr 2020

<https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1831127>



V českém prostředí se jedná o ojedinělé komparativní pracoviště, které navíc realizuje i parlamentní výzkum.

Pracovníci institutu nemají kompetence a ani kapacity nabízet řešení v případě detailních záležitostí, ty by primárně měl nabízet aparát exekutivy.

Útvar naopak často pracuje pro ministry, protože na českých resortech chybí základní analytická a komparativní pracoviště zabývající se dlouhodobějším vývojem.

Institut napomohl hladkému vstupu do EU a stále plní klíčovou roli ve vztahu Parlamentu a EU.

Je unikátní svou existencí Oddělení pro evropské záležitosti - obdobné oddělení věnující se evropským záležitostem existuje v rámci institutů už pouze v Polsku a Makedonii.

Legislativa tato odborná tělesa buduje proto, aby napomáhala plnit její kontrolní funkci. Služby institutu nejčastěji využívá PS a ze zákonodárců ti, kteří se označují jako backbenchers.

Děkuji za pozornost.

DAVID JÁGR

DAVID.JAGR@FSV.CUNI.CZ



**INSTITUT
POLITOLOGICKÝCH STUDIÍ**
Fakulta sociálních věd
Univerzita Karlova