

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut Sociologických studií

Katedra Veřejné a sociální politiky

Bakalářská práce

2026

Ester Marie Neufussová

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut Sociologických studií

Katedra Veřejné a sociální politiky

**Expertíza ve veřejné správě: Role odborných znalostí při
formulaci superdávky**

Bakalářská práce

Autor/ka práce: Ester Marie Neufussová

Vedoucí práce: Mgr. Eva Hejzlarová, Ph.D.

Rok obhajoby: 2026

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.
4. Při přípravě této práce autor použil **NotebookLM** za účelem **konzultace osnovy, získání zpětné vazby a doporučení ke zlepšení BP**. Po použití tohoto nástroje/služby autor obsah podle potřeby zkontroloval a upravil a přebírá plnou odpovědnost za obsah publikace.

V Praze dne: 3. 5. 2026

Ester Marie Neufussová

Bibliografický záznam

NEUFUSSOVÁ, Ester Marie. *Expertíza ve veřejné správě: Role odborných znalostí při formulaci superdávky*. Praha, 2026. 84 s. Bakalářská práce (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí bakalářské práce Mgr. Eva Hejzlarová, Ph.D.

Rozsah práce: 156 951

Abstrakt

Bakalářská práce analyzuje roli odborných znalostí a expertízy v procesu formulace dávky státní sociální pomoci (tzv. superdávky). Hlavním cílem práce je popsat, jak odborníci zapojení do přípravy reformy vnímají využívání znalostí a jak interpretují svou roli v institucionálním a politickém kontextu veřejné správy. Teoretický rámec tvoří koncepty policy advice (Boswell), technokratické legitimacy (Fischer) a rámování problémů skrze data (Radaelli). Pro naplnění cílů byl realizován kvalitativní výzkum založený na sedmi polostrukturovaných rozhovorech s experty z řad ministerských analytiků, nezávislých výzkumných agentur a akademické sféry. Výzkum odhalil existenci rozsáhlého datového vakua v oblasti majetku a exekucí, které bylo v procesu přípravy nahrazováno expertními odhady. Analýza prokázala asymetrii ve využití podkladů: zatímco v technických detailech byl vliv expertízy instrumentální, v koncepčních otázkách převládlo symbolické využití k legitimizaci politického zadání. Práce identifikuje typologii expertních identit a poukazuje na vysokou míru politizace úřednického aparátu, který fungoval jako ideologický filtr odborných dat. Výsledky naznačují posun k technokratickému modelu vládnutí, kde data byla respondenty vnímána jako nástroj legitimizace politických rozhodnutí.

Abstract

This bachelor's thesis analyses the role of expert knowledge and expertise in the formulation of a state social assistance benefit (the so-called "super-benefit"). The main aim of the thesis is to examine how experts involved in the preparation of the reform perceive the use of knowledge and how they interpret their role within the institutional and political context of public administration.

The theoretical framework is based on the concepts of policy advice (Boswell), technocratic legitimacy (Fischer), and the framing of policy problems through data (Radaelli). To achieve the research objectives, a qualitative study was conducted based on seven semi-structured interviews with experts, including ministerial analysts, representatives of sectoral research institutions, independent think tanks, and academia.

The research revealed the existence of a significant data gap in the areas of assets and debt enforcement, which was addressed in the policy process by expert estimations. The analysis demonstrated an asymmetry in the use of evidence: while expert knowledge had an

instrumental role in technical aspects of the reform, in broader conceptual issues it was used symbolically to legitimise political decisions.

The thesis identifies a typology of expert identities and highlights a high level of politicisation within the bureaucratic apparatus, which functioned as an ideological filter of expert knowledge. The findings suggest a shift towards a technocratic model of governance, in which data were perceived as a tool for legitimising political decisions rather than for seeking socially equitable solutions.

Klíčová slova

expertíza, superdávka, veřejná správa, odborné znalosti, tvorba politiky, rozhovory

Keywords

expertise, super-benefit, public administration, expert knowledge, policy formulation, interviews

Title/název práce

Expertise in Public Administration: The Role of Expert Knowledge in the Formulation of the Super-Benefit

Poděkování

Poděkování patří především Mgr. Evě M. Hejzlarové, Ph.D., za odborné vedení mé bakalářské práce. Velmi si vážím jejích podnětných připomínek, cenných rad a ochoty věnovat mi čas a podporu po celou dobu zpracování práce.

Dále děkuji všem respondentům, kteří byli ochotni sdílet své zkušenosti a názory týkající se přípravy reformy superdávky. Bez jejich otevřenosti a vstřícnosti by realizace výzkumu nebyla možná.

V neposlední řadě děkuji své rodině a blízkým za podporu, trpělivost a zázemí během celého studia i psaní této práce.

Obsah

Úvod	6
1 Cíle práce a výzkumné otázky	8
2 Reforma systému státní sociální pomoci v České republice	9
2.1 Východiska a geneze reformy	9
2.2 Parametry a principy navrhované dávky státní sociální pomoci	10
2.3 Ohniska odborné a veřejné diskuse	12
3 Teoretický rámec	14
3.1 Expertíza a proces policy advice	14
3.1.1 Vymezení pojmu policy advice	14
3.1.2 Typy využití expertízy v politickém procesu	15
3.1.3 Policy Advisory Systems a institucionální rámec	16
3.1.4 Flow of advice a komunikační bariéry	17
3.2 Expertíza ve veřejné politice: Role a identity aktérů	17
3.2.1 Funkce expertízy v politickém procesu	17
3.2.2 Typologie expertních identit	18
3.2.3 Expertní diskrece v procesu formulace politiky	19
3.2.4 Hranice mezi odborností a politickým rozhodováním	20
3.3 Evidence-Based Policy a bariéry využití znalostí	21
3.3.1 Evidence-Based Policy jako normativní ideál	21
3.3.2 Bariéry vlivu a fenomén datových vakuí	21
3.4 Shrnutí teoretického rámce a vazba na výzkum	22
4 Metodologie výzkumu	24
4.1 Výzkumný design	24
4.1.1 Kvalitativní přístup	24
4.1.2 Případová studie reformy superdávky	25

4.2	Výzkumný soubor a technika výběru	25
4.3	Metoda sběru dat	27
4.3.1	Scénář rozhovoru	27
4.3.2	Pilotní ověření a realizace.....	27
4.4	Metoda analýzy dat.....	28
4.5	Etické aspekty výzkumu	28
4.6	Limity výzkumu	29
5	Empirická část: Role expertízy v procesu přípravy superdávky	31
5.1	Datová základna a strategie doplňování informačních mezer	31
5.1.1	Percepce a relevance využívaných datových zdrojů	31
5.1.2	Identifikace a strategie doplňování informačních deficitů	33
5.1.3	Interpretace technické náročnosti a srozumitelnosti systému.....	35
5.2	Analýza vlivu expertízy a jejich institucionálních limitů.....	36
5.2.1	Instrumentální využití znalostí v rovině technických parametrů.....	37
5.2.2	Symbolické funkce expertízy a legitimace reformy	38
5.2.3	Institucionální rámec konzultací a mechanismy selektivního využívání poznatků	39
5.3	Bariéry a hodnocení vlivu expertízy z pohledu aktérů	41
5.3.1	Percepční propast v hodnocení kvality dialogu.....	41
5.3.2	Institucionální bariéry: Fiskální dominance a vnitřní hodnotové filtry	43
5.3.3	Asymetrie zdrojů a času jako faktor ovlivňující kvalitu expertních vstupů	44
5.4	Role a identity expertů v procesu	46
5.4.1	Typologie identit: Vyvažovatelé, advokáti a servisní podpora	46
5.4.2	Média jako mocenský nástroj a snaha o soběstačnost státu	47
5.5	Hranice mezi odborností a politikou	49
5.5.1	Definice hodnotových pojmů jako politické teritorium	49
5.5.2	Střet odborných modelů s „anekdotickou evidencí“	50

5.5.3	Politizace úřednického aparátu a zpochybnění mýtu o neutralitě	52
5.6	Syntéza zjištění a naplnění cílů	53
5.6.1	Naplnění prvního cíle: Podoba a využití odborných znalostí.....	53
5.6.2	Naplnění druhého cíle: Role a hranice expertízy.....	54
5.6.3	Závěrečné shrnutí	55
6	Diskuse	57
6.1	Mezi řešením problémů a symbolickou legitimací.....	57
6.2	Datové vakuum jako nástroj rámování	58
6.3	Percipovaná politizace administrativy a technologická komplexita jako bariéra	59
	Závěr.....	61
	Summary.....	62
	Použitá literatura.....	64
	Seznam příloh	67

Seznam zkratek

MPSV ČR – Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky

ÚP ČR – Úřad práce České republiky

RIA – Regulatory Impact Assessment (hodnocení dopadů regulace)

DSSP – dávka státní sociální pomoci

PAS – Policy Advisory Systems

EBP – Evidence-Based Policy

VO – výzkumná otázka

NGO – Non-Governmental Organization (nezisková organizace)

Úvod

Sociální politika představuje jednu ze základních oblastí fungování moderního sociálního státu, jejímž prostřednictvím stát reaguje na sociální rizika spojená s příjmovou nejistotou, nezaměstnaností, zdravotním stavem či péčí o děti a další závislé osoby. Významnou součástí této sféry je systém sociálních dávek, který plní ochrannou i redistributivní funkci. Jeho cílem je přispívat k zajištění základních životních potřeb jednotlivců a domácností, zejména těch s nízkými příjmy (Matoušek, 2022).

V České republice došlo v roce 2025 k zásadní změně v oblasti státní sociální pomoci zavedením dávky státní sociální pomoci (dále jen „superdávka“). Tato reforma, která vstoupila v účinnost dne 1. října 2025, nahradila čtyři dosavadní sociální dávky: přídavek na dítě, příspěvek na bydlení, příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení, čímž došlo ke sjednocení vybraných nástrojů sociální podpory do jednoho systému (Portál veřejné správy ČR, 2025). Superdávka je koncipována jako jednotný nástroj určený k zajištění základních životních potřeb domácností, úhradě nákladů na bydlení a podpoře výchovy nezaopatřených dětí (Úřad práce ČR, 2025).

Zavedení této dávky představuje významný zásah do systému státní sociální pomoci, neboť vedle sjednocení administrativních procesů mění také způsob posuzování příjmové a majetkové situace domácností. Odborná literatura dlouhodobě upozorňuje na roztržičnost českého dávkového systému a na jeho vysokou administrativní náročnost, které ztěžují orientaci žadatelů i efektivní fungování státní správy (Kuchařová et al., 2018). Reforma je v tomto smyslu prezentována jako přímá reakce na tyto strukturální problémy, na něž opakovaně poukazovaly i oficiální dokumenty Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV ČR, 2024a). Aktuálnost tématu souvisí především s potřebou zvýšení přehlednosti systému a snížením bariér pro cílové skupiny, u nichž byl v minulosti identifikován vysoký podíl nečerpání nárokových dávek tzv. non-take-up (např. u příspěvku na bydlení až 78 % dle MPSV ČR, 2024b).

Zatímco je problematika superdávky v odborném i veřejném diskurzu často spojována především s otázkami jejího praktického fungování a dopadů na příjemce, tato práce se zaměřuje na procesy její tvorby. Tvorba veřejných politik je chápána jako komplexní proces, v němž se prolínají politické zájmy, institucionální rámce a odborné znalosti (Fischer, 2009). Odborné podklady představují klíčový zdroj informací pro rozhodování, jejich využití však není automatické. Expertní poznatky mohou sloužit k racionálnímu řešení problémů, ale

také k legitimizaci politických rozhodnutí či jako součást strategické komunikace (Boswell, 2009).

Případová studie superdávky představuje vhodný empirický materiál pro analýzu vztahu mezi expertízou a politickým rozhodováním. Jedná se o rozsáhlou reformu, na jejíž přípravě se podílela široká škála aktérů, od vnitřních analytických útvarů ministerstva přes resortní výzkumné ústavy až po nezávislé výzkumné agentury a akademické kritiky. Zaměření práce na proces přípravy této reformy a na roli odborných znalostí umožňuje lépe porozumět fungování policy advice v prostředí české veřejné správy. Vzhledem k povaze zkoumaného terénu práce neaspiruje na objektivní rekonstrukci ministerských procesů, nýbrž se zaměřuje na to, jak experti zapojení do přípravy reformy interpretují tyto procesy a roli odborných znalostí. Cílem je identifikovat mechanismy, kterými odborné vstupy ovlivňují (či naopak neovlivňují) finální podobu sociální politiky v její formulační fázi.

1 Cíle práce a výzkumné otázky

Hlavním cílem bakalářské práce je analyzovat roli expertízy ve veřejné správě v procesu formulace dávky státní sociální pomoci (superdávky). Práce se zaměřuje na proces formulace veřejné politiky a na způsob, jakým jsou odborné znalosti zapojovány do rozhodování v rámci této reformy.

Za účelem naplnění hlavního cíle jsou stanoveny následující dílčí cíle práce:

Cíl 1: Porozumět tomu, jak odborníci zapojení do přípravy dávky státní sociální pomoci vnímají roli odborných znalostí a expertních vstupů v procesu její tvorby. Tento cíl se soustředí na perspektivu expertů a na jejich reflexi využívání odborných znalostí v průběhu přípravy reformy.

Cíl 2: Porozumět tomu, jak experti chápou svou roli ve vztahu k procesu tvorby dávky státní sociální pomoci a kde vnímají hranici mezi odborností a politickým rozhodováním. Cílem je zachytit, jak experti interpretují své postavení v rámci institucionálního a politického kontextu veřejné správy.

VO 1.1: Jak odborníci zapojení do přípravy dávky státní sociální pomoci popisují využívání odborných znalostí při její přípravě?

VO 1.2: Jak byly odborné podklady při tvorbě dávky státní sociální pomoci využity?

VO 1.3: Jak experti hodnotí způsob, jakým byly jejich odborné vstupy v rámci přípravy dávky státní sociální pomoci využity?

VO 2.1: Jak experti popisují svou roli ve vztahu k procesu přípravy dávky státní sociální pomoci?

VO 2.2: Jak experti chápou hranici mezi odborností a politickým rozhodováním v kontextu přípravy dávky státní sociální pomoci?

2 Reforma systému státní sociální pomoci v České republice

Tato kapitola představuje věcný a institucionální kontext reformy nepojistných sociálních dávek, která je v českém prostředí označovaná jako „superdávka“ (MPSV ČR, 2024a). Pro analýzu role odborných znalostí je nezbytné nejprve vymezit společenský a politický kontext reformy a jaké jsou deklarované cíle. Navrhovaná reforma nepředstavuje pouze technickou úpravu stávajících zákonů, ale znamená významnou změnu ve fungování systému státní sociální pomoci v České republice (Matoušek, 2022).

Zavedení nové dávky je reakcí na dlouhodobé strukturální problémy, jako je složitost úředních postupů nebo roztržitost pomoci mezi různé typy příspěvků (Kuchařová et al., 2018). Potůček (2001) v této souvislosti upozorňuje na „nelogičnosti“ v české soustavě dávek, které vedou k situacím, kdy se jednotlivé příspěvky vzájemně započítávají a vytvářejí nepřehledné prostředí pro úředníky i klienty. V odborné literatuře jsou podobné problémy fragmentace sociální ochrany identifikovány jako faktor snižující efektivitu sociálního státu i v mezinárodním srovnání (Prokop et al., 2024).

Cílem reformy je vytvořit modernější a adresnější systém, který bude prostřednictvím digitalizace a využití státních registrů schopen lépe cílit podporu na potřebné domácnosti (Úřad práce ČR, 2025). Zvolený model superdávky tak představuje vhodný empirický případ pro zkoumání interakce mezi expertním věděním a politickým rozhodováním. Technická náročnost návrhu totiž vyžadovala intenzivní zapojení analytických týmů, které pracovaly se simulacemi dopadů, jejichž cílem bylo snížit nejistotu spojenou s budoucími rozpočtovými a sociálními dopady (MPSV ČR, 2024b; Prokop et al., 2024).

2.1 Východiska a geneze reformy

Potřeba reformy českého systému nepojistných sociálních dávek byla v odborných kruzích i ve veřejné správě diskutována dlouhodobě. Hlavním důvodem byla narůstající složitost a nepřehlednost dosavadního nastavení, které se vyvíjelo postupně od 90. let (Matoušek, 2022). Potůček (2001) v této souvislosti upozorňuje na „nelogičnosti“ v české soustavě dávek, kde se jednotlivé příspěvky vzájemně započítávají a vytvářejí nepřehledné prostředí jak pro úředníky, tak pro klienty. Systém byl charakteristický vysokou mírou fragmentace. Pomoc byla rozdělena do mnoha samostatných agend řídicích se odlišnými zákony. V praxi to vedlo k situacím, kdy lidé v podobné sociální situaci museli žádat o pomoc v rámci několika různých a vzájemně se ovlivňujících systémů.

Podobné problémy fragmentace sociální ochrany jsou identifikovány i v mezinárodní literatuře jako klíčový faktor snižující efektivitu sociálního státu a zvyšující bariéry pro žadatele (Prokop et al., 2024). Jako zásadní problém byla v českém kontextu zjištěna vysoká administrativní náročnost, a to jak na straně žadatelů, tak na straně státu. Podle analýz Ministerstva práce a sociálních věcí ČR (2024a) tento stav vedl k přetížení úředníků Úřadu práce ČR, kteří museli věnovat většinu času procesní administrativě namísto skutečné sociální práce s klienty (Úřad práce ČR, 2025). Tato administrativní zátěž je v analytických studiích spojována s klesající schopností státu adresně reagovat na nové sociální hrozby (Kuchařová et al., 2018).

Dalším významným faktorem pro vznik reformy byl jev označovaný jako non-take-up, tedy situace, kdy lidé s nárokem na pomoc o tuto pomoc nežádají. Odborné odhady naznačují, že v České republice je míra nečerpání dávek vysoká; například u příspěvku na bydlení dávku nepobírá navzdory faktickému nároku až 78 % oprávněných domácností (MPSV ČR, 2024b). Sirovátka a Mareš (2008) uvádějí, že hlavními příčinami tohoto stavu jsou právě složitost systému, administrativní bariéry a v některých případech i sociální stigmatizace spojená s testováním chudoby. Sjednocení dávek do jednoho nástroje bylo proto navrženo jako cesta k vyšší srozumitelnosti systému a ke zvýšení dostupnosti pomoci pro nejzranitelnější skupiny (MPSV ČR, 2024a).

Geneze superdávky byla rovněž silně ovlivněna technologickým vývojem a snahou o plnou digitalizaci státní správy. Podle koncepčních materiálů veřejné správy se dosavadní systém ukázal jako technologicky zastaralý a neschopný efektivně propojovat data z různých státních registrů (Úřad práce ČR, 2025). Reforma tak představuje výsledek snahy o modernizaci sociálního státu, která má přinést administrativní úspory a zároveň adresnější pomoc domácnostem skrze využití moderních analytických nástrojů (Potůček, 2017; Matoušek, 2022).

2.2 Parametry a principy navrhované dávky státní sociální pomoci

Navrhovaná reforma přináší významnou změnu ve struktuře i filozofii poskytování sociální pomoci v České republice. Hlavním technickým parametrem je integrace čtyř doposud samostatných nepojistných dávek: příspěvku na bydlení, přídatku na dítě, příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení do jednoho celku. Tento celek je v návrhu zákona označován jako dávka státní sociální pomoci (MPSV ČR, 2024b). Tento krok má za cíl odstranit

duplicity v testování nároků a sjednotit administrativní proces pod jednu žádost, čímž se má eliminovat tzv. vnitřní non-take-up, kdy domácnosti čerpají pouze část dávek, na které mají nárok (Sirovátka a Mareš, 2008; Prokop et al., 2024).

Tabulka 1: Srovnání stávajícího systému nepojistných dávek a navrhované dávky státní pomoci

Nahrazované stávající dávky	Složka DSSP	Hlavní princip a cíl složky
Příspěvek na živobytí	Složka na živobytí	Zajištění základních potřeb: výše vázaná na aktivizační plán a existenční/životní minimum.
Příspěvek na bydlení, Doplatek na bydlení	Složka na bydlení	Úhrada nákladů na bydlení: zavedení energetických paušálů a majetkových testů.
Přídavek na dítě	Složka na dítě	Podpora výchovy dětí: podmíněno pracovní aktivitou rodičů a školní docházkou dětí.
-	Pracovní bonus	Motivace k legální práci: bonifikace příjmu, která zabraňuje skokovému propadu dávky při zvýšení výdělku.

Zdroj: Vlastní zpracování na základě MPSV ČR (2024a) a MPSV ČR (2024b)

Tato čtyřsložková konstrukce, zachycená v Tabulce 1, představuje pokus o integraci různých typů expertního vědění do jednoho algoritmického celku. Zatímco složky na živobytí a bydlení vycházejí z tradičních modelů sociální pomoci, zavedení pracovního bonusu reflektuje moderní ekonomické teorie aktivizace, jejichž cílem je eliminovat past chudoby skrze pozvolnou degresi podpory při nárůstu pracovních příjmů (MPSV ČR, 2024b). Právě pracovní bonus je v analytických materiálech prezentován jako klíčový motivační prvek, který má zajistit, aby se celková podpora domácností nesnižovala skokově, což bylo v minulosti identifikováno jako jedna z bariér vstupu na legální trh práce (Kuchařová et al., 2018).

Zásadním principem reformy je posun k vyšší adresnosti prostřednictvím zavedení majetkového testu. Zatímco v předchozím systému bylo posuzování nároku u dávek státní sociální podpory založeno primárně na příjmech, u nové dávky dochází k prověřování celkové ekonomické situace domácnosti (Matoušek, 2022). Tento posun směrem k přísnějšímu testování prostředků (means-testing) odpovídá širším doporučením

mezinárodních organizací, které zdůrazňují nutnost efektivnějšího cílení omezených veřejných zdrojů na nejvíce ohrožené skupiny obyvatelstva (OECD, 2023). V rámci testu je posuzováno vlastnictví nemovitostí, počet motorových vozidel nebo výše úspor na bankovních účtech, přičemž hranice pro čtyřčlennou rodinu je stanovena na 350 000 Kč (MPSV ČR, 2024b). Analýzy PAQ Research (2024) v této souvislosti doplňují, že zavedení majetkového testu reflektuje vysoké majetkové nerovnosti v ČR, avšak jeho nastavení nesmí demotivovat domácnosti od vytváření úspor

Dalším pilířem reformy je plná digitalizace, realizovaná prostřednictvím klientské zóny „Jenda“. Reforma předpokládá, že proces podání žádosti i následné ověřování skutečností bude probíhat primárně automatizovaným propojováním státních registrů (Úřad práce ČR, 2025). Tato konstrukce však zároveň vytváří zcela nové nároky na kvalitu dat a jejich technické propojení mezi různými resorty. Zvolený model tak otevírá otázku, do jaké míry jsou dostupná data v registrech dostatečná pro přesné cílení takto komplexního systému (MPSV ČR, 2024b). Technická náročnost algoritmického výpočtu jednotlivých složek, zejména degrese u složky bydlení a pracovního bonusu, naznačuje rostoucí komplexitu systému. Pro běžného uživatele i odborníka se tak systém stává obtížně srozumitelným bez využití simulačních modelů (Prokop et al., 2024). Právě tento rozpor mezi deklarovaným zjednodušením a rostoucí technickou komplexitou vytváří tzv. technokratickou bariéru, kdy se mechanismus výpočtu dávky stává pro veřejnost nečitelnou „černou skříňkou“ (Fischer, 2009). Tato problematika představuje jeden z hlavních bodů expertní kritiky, kterou se zabývá analytická část této práce.

2.3 Ohniska odborné a veřejné diskuse

Příprava a zveřejnění návrhu dávky státní sociální pomoci vyvolaly intenzivní debatu, do které se zapojili nejen političtí aktéři, ale i experti z akademické sféry, nezávislých analytických center a neziskových organizací. Tato diskuse se nesoustředila pouze na technické parametry, ale poukázala na rozdílné přístupy k otázkám sociální spravedlnosti a role státu. Hlavní ohniska odborné kritiky směřovala k nastavení majetkových testů, konstrukci normativů na bydlení a k efektivitě navrhovaných sankčních mechanismů.

Jedním z klíčových témat odborné debaty bylo zavedení majetkového testování. Zatímco vládní návrh (MPSV ČR, 2024b) prezentuje majetkový test jako nástroj pro vyšší adresnost a spravedlnost systému, část odborné veřejnosti upozorňuje na rizika spojená s jeho

konkrétním nastavením. Prokop et al. (2024) v této souvislosti tematizují existenci tzv. „ostrých hranic“ nároku. Podle jejich argumentace může nastat situace, kdy domácnost překročí limit úspor i o minimální částku, čímž ztratí nárok na celou dávku. Tento mechanismus může podle kritiků demotivovat rodiny k vytváření finančních rezerv a vést k neúčelnému utrácení úspor před podáním žádosti. Expertní diskuse se proto zaměřila na otázku lineární degrese, která by výši dávky snižovala postupně v závislosti na výši majetku, čímž by se podle zastánců tohoto modelu předešlo penalizaci zodpovědného hospodaření domácností (Prokop et al., 2024).

Dalším bodem diskuse byla konstrukce složky na bydlení a její navázání na reálné tržní ceny. Část expertů poukazovala na to, že stávající systém normativů založený na velikosti obce nemusí plně odpovídat realitě nájemního trhu, což může v některých lokalitách nepřímo podporovat tzv. obchod s chudobou (Matoušek, 2022). Analytické týmy navrhovaly zavedení cenových map, které by lépe reflektovaly skutečné náklady v daném místě a čase (Prokop et al., 2024). Debata rovněž odhalila otázky ohledně technické proveditelnosti digitalizace prostřednictvím aplikace „Jenda“. Podle některých kritických hlasů hrozí, že při rychlém zavádění takto komplexního systému může docházet k technickým chybám. Ty by mohly zpozdit výplatu prostředků nejpotřebnějším klientům. Toto riziko je navíc umocněno dlouhodobým personálním podstavem Úřadu práce ČR (Kuchařová et al., 2018; Úřad práce ČR, 2025).

V neposlední řadě se odborná diskuse věnovala sankčním mechanismům, konkrétně možnosti odebrání složky na dítě při neplnění školní docházky. Část odborníků s odkazem na zahraniční praxi uvádí, že sankční odebrání dávek na děti nemusí vést ke zlepšení vzdělávacích výsledků, ale může prohloubit materiální deprivace rodiny (Griggs a Evans, 2010; Prokop et al., 2024). Jako alternativní řešení byl v rámci diskusí navrhován převod dávky na tzv. zvláštního příjemce, který by zajistil využití prostředků přímo ve prospěch dítěte.

Existence těchto odborných rozporů a nejednoznačnost v přijímání expertních doporučení tvoří základní kontextuální rámec pro následnou empirickou analýzu této práce, která se zaměří na to, jak tyto střety interpretují samotní aktéři procesu.

3 Teoretický rámec

Tato práce vychází z předpokladu, že tvorba veřejné politiky není lineárním a čistě racionálním procesem, ale výsledkem komplexních interakcí mezi odbornými vstupy, institucionálními pravidly a politickými zájmy. V moderní sociální politice, která čelí vysoké míře technologizace a digitalizace, se role expertízy stává klíčovým prvkem nejen pro efektivitu řešení, ale může sloužit i k posílení legitimacy samotného rozhodování (Fischer, 2009). Následující podkapitoly představují koncepty důležité pro analýzu role expertů a vztahu mezi odborným věděním a rozhodováním ve veřejné správě.

3.1 Expertíza a proces policy advice

Koncept politického poradenství (v odborné literatuře označovaný jako „policy advice“) představuje základní rámec pro studium toho, jak odborné znalosti ovlivňují státní správu. V této části práce je na expertízu nahlíženo jako dlouhodobý proces interakce mezi experty a politickými aktéry, nikoliv pouze jako jednorázové předání informací. Nejprve je proto nutné vymezit samotný pojem „policy advice“ a způsoby využívání odborných znalostí v politickém procesu.

3.1.1 Vymezení pojmu policy advice

Základním pojmem pro studium role odborníků ve veřejné správě je „policy advice“ (politické poradenství). Radaelli (1995, s. 160) tento termín definuje jako *„organizované poskytování informací, analýz a doporučení, které mají za cíl usměrnit nebo podpořit politickou volbu“*. Nejde však o pouhý technický přenos dat; „policy advice“ je vnímáno jako dynamický a sociálně konstruovaný vztah mezi těmi, kdo radu poskytují (experti, analytici), a těmi, kdo ji přijímají (politici, vysocí úředníci).

Podstata „policy advice“ spočívá v jeho schopnosti redukovat nejistotu v politickém procesu. Fischer (2009) upozorňuje, že v moderních společnostech, které se posunuly od tradičních modelů hierarchické vlády k modelům vládnutí (governance), se poradenství stává fragmentovanějším. Zatímco v minulosti byl dominantním zdrojem rad vnitřní byrokratický aparát, v současnosti do procesu vstupuje široká škála externích aktérů, což proměňuje i samotnou povahu odborného vědění (Radaelli, 1995). Expertíza v tomto smyslu nepředstavuje pouze „pravdu o faktech“, ale specifický způsob rámování reality (framing), který určuje, jaké aspekty sociálního problému budou vnímány jako prioritní (Fischer, 2009).

3.1.2 Typy využití expertízy v politickém procesu

Samotná přítomnost expertů v procesu tvorby veřejné politiky, jako je reforma superdávky, automaticky neznamena, že jejich poznatky budou využity k věcnému zlepšení návrhu. Boswellová (2009) a Radaelli (1995) rozlišují tři základní modely využití expertízy (viz. Tabulka 2), které se liší podle toho, jaký účel v procesu rozhodování plní.

Podle Boswellové (2009) organizace často nevyužívají znalosti k věcnému řešení problémů, ale k posílení své autority. V modelu symbolického využití slouží expertíza především k tomu, aby „*demonstrovala kompetenci úřadu a přesvědčila okolí o racionalitě jeho rozhodování*“ (Boswell, 2009, s. 61).

Tabulka 2: Typologie využití odborných znalostí

Typ využití	Hlavní účel (Cíl)	Role odborných dat v procesu	Klíčoví autoři
Instrumentální	Vyřešení konkrétního věcného problému.	Data přímo ovlivňují parametry a podobu politiky.	Radaelli (1995)
Symbolické	Legitimizace již přijatého rozhodnutí.	Expertíza slouží jako „odborné alibi“ pro veřejnost.	Boswell (2009)
Strategické	Nástroj v mocenském boji („cherry-picking“).	Selektivní výběr dat pro diskreditaci oponentů.	Boswell (2009)

Zdroj: Vlastní zpracování na základě Boswell (2009) a Radaelli (1995).

Prvním typem je instrumentální využití, které představuje model racionálního rozhodování, kde jsou odborné poznatky přímo aplikovány k řešení konkrétního problému (Radaelli, 1995). Expertíza zde slouží jako podklad pro technické nastavení parametrů. K instrumentálnímu využití dochází tehdy, pokud data a analýzy vedou k faktické úpravě legislativního návrhu (Boswell, 2009).

V modelu symbolického využití neslouží expertíza k přímé aplikaci znalostí, ale slouží k legitimizaci již přijatých nebo politicky preferovaných rozhodnutí (Boswell, 2009). Zapojení renomovaných expertů má demonstrovat kompetenci úřadu a přesvědčit veřejnost o správnosti zvoleného směru. Expertíza může být v tomto smyslu interpretována jako „odborné alibi“, které slouží k depolitizaci kontroverzních kroků (Fischer, 2009).

Třetím typem je strategické využití, které nastává v momentě, kdy se odborné znalosti stávají

nástrojem v mocenském boji. Aktéři mohou selektivně vybírat pouze ta data, která podporují jejich narativ, zatímco nepohodlná zjištění ignorují. Tento postup bývá označován jako tzv. „cherry-picking“. Expertíza zde neslouží k hledání optimálního řešení, ale k diskreditaci názorů oponentů (Boswell, 2009).

Tato typologie představuje klíčový analytický nástroj pro zodpovězení výzkumné otázky VO 1.2. V empirické části práce umožní identifikovat, jakým způsobem bylo s odbornými podklady nakládáno a zda jejich role odpovídala spíše snaze o věcné zdokonalení systému, nebo posilování legitimacy politického zadání.

3.1.3 Policy Advisory Systems a institucionální rámec

Pro hlubší pochopení dynamiky poskytování expertízy je klíčové vymezit koncept expertních poradních systémů označovaných jako Policy Advisory Systems (PAS). Tyto systémy představují strukturovanou síť aktérů a institucí, které poskytují vládním činitelům informace nezbytné pro tvorbu politik (Craft a Howlett, 2012). Craft a Howlett (2012, s. 80–84) rozlišují poradce podle jejich institucionálního zázemí na dvě základní skupiny:

Vnitřní poradci: Zahrnují ministerské analytické útvary a resortní výzkumné ústavy. Jejich výhodou je blízkost k rozhodovacím centrům, mohou však být vystaveni silnějšímu politickému tlaku a jejich autonomie může být omezena loajalitou k instituci (Hustedt a Wohlmann, 2016).

Vnější poradci: Zahrnují akademická pracoviště, nezávislé výzkumné agentury a experty z neziskového sektoru. Tito aktéři přinášejí do systému kritickou reflexi, jejich vliv je však často nestabilní a závisí na tom, zda je politici k jednání vůbec přizvou (Fischer, 2009).

Úspěšná aplikace expertízy v rámci PAS je podmíněna existencí tzv. „analytických kapacit“ veřejné správy, které Craft a Howlett (2012) definují jako soubor dovedností a zdrojů umožňujících úřadu shromažďovat a interpretovat relevantní informace. Hustedt (2016, s. 132) doplňuje, že klíčovým prvkem je v tomto smyslu „absorpční kapacita“, tedy schopnost úředníků odborné rady nejen přijímat, ale také je správně integrovat do legislativních návrhů. Pokud úřad těmito kapacitami nedisponuje, zůstává expertíza pouze formálním prvkem bez reálného vlivu na podobu politiky (Radaelli, 1995). V kontextu superdávky se tato připravenost projevuje zejména v kvalitě vnitřních registrů a v schopnosti ministerstva modelovat dopady změn v reálném čase.

3.1.4 Flow of advice a komunikační bariéry

Klíčovým analytickým nástrojem pro sledování pohybu odborných poznatků v rámci administrativních struktur je koncept toku doporučení označovaný jako „flow of advice“. Fischer (2009) zdůrazňuje, že tento tok informací není neutrální; je ovlivněn tím, jak jsou data interpretována a jakými kanály se k rozhodovatelům dostávají. Halligan (1995) v této souvislosti upozorňuje, že efektivita poradního systému závisí na prostupnosti institucionálních filtrů, které mohou odborné vstupy buď zesilovat, nebo naopak marginalizovat.

Pokud je tento tok selektivně filtrován, dochází k situaci, kdy odborné poznatky sice v systému existují, ale nemají reálný dopad na finální podobu legislativy (Boswell, 2009). Komunikační bariéry v rámci toku doporučení mohou mít různé podoby. Tyto bariéry mohou sahát od formálního právního formalismu až po neformální komunikační struktury, které omezují sdílení informací mezi jednotlivými aktéry. V odborné literatuře je tento jev popisován jako mechanismus, který umožňuje úřadu udržet kontrolu nad výslednou podobou reformy skrze fragmentaci expertního pole (Radaelli, 1995).

V analytické části bude tento koncept využit k zodpovězení výzkumných otázek VO 1.1 a VO 2.1. Koncept „flow of advice“ umožní identifikovat momenty, kdy docházelo k transformaci či ztrátě odborných podkladů v rámci vnitřních procesů ministerstva. Analýza se zaměří na to, zda a jakým způsobem komunikační struktury ovlivňovaly vnímání reformy u vnitřních a vnějších aktérů a zda tyto struktury nepůsobily jako bariéra pro integraci kritické expertízy.

3.2 Expertíza ve veřejné politice: Role a identity aktérů

V návaznosti na institucionální rámec poradních systémů se tato část zaměřuje na podstatu expertního vědění a různé role, které odborníci v procesu tvorby veřejné politiky zastávají. Expertíza není v sociálních vědách vnímána jako soubor statických a neutrálních faktů, ale jako dynamický nástroj, který se podílí na utváření sociální reality a může napomáhat k legitimizaci politických rozhodnutí (Fischer, 2009).

3.2.1 Funkce expertízy v politickém procesu

Expertíza je v kontextu veřejné správy chápána jako specifický soubor hlubokých znalostí, dovedností a zkušeností získaných dlouhodobým studiem či praxí v určitém oboru (Fischer, 2009). Fischer (2009, s. 142–145) však upozorňuje, že expertíza přesahuje čistě kognitivní

rovinu (tedy to, co expert ví). Zahrnuje také schopnost tyto informace interpretovat a rámovat (framing) tak, aby byly srozumitelné a využitelné pro politické rozhodování.

V procesu tvorby politik, jako je reforma superdávky, plní expertíza podle Fischera (2009) a Boswellové (2009) tři základní funkce, které jsou shrnuty v Tabulce 3.

Tabulka 3: Funkce expertízy v politickém procesu

Funkce expertízy	Charakteristika a teoretické vymezení	Příklad v kontextu reformy superdávky
Kognitivní funkce	Poskytování faktických dat, analýz a kauzálních vysvětlení, která mají snížit nejistotu při rozhodování.	Predikce a modelování, jak změna majetkového testu ovlivní budoucí počet příjemců dávky.
Normativní funkce	Vnášení hodnotových rámců do technických diskusí. Určuje, co je společensky žádoucí či spravedlivé.	Definice hranice „bohatství“ a určení, která skupina obyvatel již nemá mít na pomoc státu nárok.
Legitimační funkce	Využití odborného kreditu k obhajobě politických rozhodnutí a k depolitizaci kontroverzních kroků.	Zapojení renomovaných expertů k potvrzení, že zvolené parametry reformy jsou vědecky podložené.

Zdroj: Vlastní zpracování na základě Fischer (2009) a Boswell (2009).

3.2.2 Typologie expertních identit

Role experta v procesu tvorby politik není jednotná a vyvíjí se v závislosti na institucionálním kontextu a míře zapojení do mocenských struktur. V odborné literatuře lze rozlišit několik základních identit, které experti v procesu zastávají (Fischer, 2009; Radaelli, 1995). Pro potřeby této práce je klíčové rozlišení identit podle jejich vztahu k politické moci a míry autonomie, kterou v procesu přípravy superdávky vykazují. Tyto identity jsou shrnuty v Tabulce 4:

Tabulka 4: Typologie expertních identit v procesu tvorby politik

Typ expertní identity	Charakteristika role	Vztah k politickému zadání a moci
Technokratický expert	Vychází z ideálu neutrality. Poskytuje objektivní data	Usiluje o maximální nezávislost; hodnotová rozhodnutí přenechává politikům (Fischer, 2009).

	a technická řešení.	
Expertní advokát	Vědění spojuje s hodnotami. Vystupuje jako obhájce zájmů konkrétních skupin.	Aktivně prosazuje principy sociální spravedlnosti skrze odbornost (Boswell, 2009).
Servisní analytik	Typický pro vnitřní struktury veřejné správy. Funguje jako analytická podpora.	Autonomie je omezena loajalitou k instituci a vládnímu zadání (Hustedt a Wohlmann, 2016).

Zdroj: Vlastní zpracování na základě Boswell (2009), Fischer (2009) a Hustedt a Wohlmann (2016).

Identita „servisního analytika“ představuje pro analýzu superdávky důležitý prvek, neboť tito aktéři disponují exkluzivním přístupem k administrativním datům a jejich role je definována snahou o technickou proveditelnost politických vizí. Jak uvádějí Hustedt a Wohlmann (2016, s. 238–240), tito analytici často čelí napětí mezi svou profesní odborností a nutností naplňovat politické cíle svého resortu což z nich činí klíčové aktéry vnitřního poradního systému. Podle Howletta (2011) je tato role definována především schopností „překládat“ politické priority do proveditelných administrativních postupů.

3.2.3 Expertní diskrece v procesu formulace politiky

Pro pochopení role expertů působících uvnitř ministerstva je klíčovým konceptem „diskrece“ (diskreční pravomoc). V kontextu této práce není „diskrece“ nahlížena jako svoboda úředníka v přímém kontaktu s klientem, ale jako prostor pro vlastní uvážení expertního subjektu při technické formulaci a interpretaci politického zadání. Jak uvádějí Hill a Hupe (2014), veřejná politika není pouze výsledkem politické vůle, ale je fakticky dotvářena v momentě, kdy ji konkrétní subjekty překládají do srozumitelných administrativních parametrů. V procesu přípravy superdávky se tato diskrece projevuje jako schopnost experta interpretovat vágní politické cíle a vtisknout jim konkrétní technickou podobu.

Podle Evanse (2010) představuje „expertní diskrece“ nezbytný prvek moderní správy, neboť politické zadání bývá často příliš obecné pro přímou aplikaci do systému sociálních dávek. Expertní subjekt tak na základě svého uvážení rozhoduje o tom, která data budou považována za relevantní a jaké simulační modely budou pro výpočet dopadů upřednostněny. Tímto způsobem expert politiku reálně formuje; technické rozhodnutí

o nastavení algoritmů či koeficientů degrese není pouze mechanickým výpočtem, ale projevem diskreční moci, která určuje budoucí okruh příjemců sociální pomoci (Howlett, 2011).

Institucionální rámec ministerstva však tuto diskreci zároveň limituje. Hill a Hupe (2014) upozorňují, že expertní uvážení není neomezené, ale je formováno profesními rutinami a snahou o administrativní zvládnutelnost systému. V případě superdávky to znamená, že expert při využívání své diskrece neustále vyvažuje odbornou správnost s politickým tlakem na rozpočtovou stabilitu úřadu. Expertiza v rámci administrativy tedy nefunguje jako neutrální nástroj, ale jako proces, v němž subjektivní odborný úsudek a institucionální mantinely neoddělitelně určují výslednou podobu legislativního návrhu.

3.2.4 Hranice mezi odborností a politickým rozhodováním

Klíčovým teoretickým problémem je hranice mezi odborností a politikou. Fischer (2009, s. 142) upozorňuje, že v technokratickém modelu může docházet k depolitizaci, kdy jsou *„politické konflikty maskovány jako technické problémy, které mají být vyřešeny expertním úsudkem namísto demokratické diskuse“*.

V takovém uspořádání mohou být konflikty prezentovány jako otázky, které lze řešit prostřednictvím dat a analytických nástrojů, což může vést k oslabování veřejné debaty. Oponentura pak nemusí být odmítána jako legitimní politický nesouhlas, ale jako odborně nesprávná (Fischer, 2009).

Hranice odbornosti je však v praxi vnímána jako vysoce prostupná. Radaelli (1995) zdůrazňuje, že vědění v politickém procesu funguje jako nástroj moci. Pokud experti přejmou politické zadání za své, může docházet k oslabení jejich role jako nezávislého korektivu. Tento proces stírání hranic je patrný zejména v situacích, kdy jsou odborná data konfrontována s tzv. anekdotickou evidencí (např. jednotlivými příběhy, zkušenostmi či předsudky), která může mít v rozhodování stejnou váhu jako komplexní simulační modely (Fischer, 2009).

V analytické části budou tyto koncepty využity k zodpovězení výzkumných otázek VO 2.1 (role expertů) a VO 2.2 (hranice odbornosti). Koncepty technokratického experta, expertního advokáta či servisního analytika umožní v analýze identifikovat identity respondentů, zatímco Fischerova technokratická legitimita a dříve vymezený koncept expertní diskrece pomohou vysvětlit, proč aktéři na ministerstvu vnímali svou roli jako

politicky aktivní. Tyto koncepty společně vytvářejí analytický rámec, který umožňuje zachytit nejen přítomnost expertízy, ale i způsoby jejího reálného využití v procesu tvorby superdávky.

3.3 Evidence-Based Policy a bariéry využití znalostí

Tato kapitola se zaměřuje na koncept politiky založené na důkazech a na faktory, které ovlivňují schopnost veřejné správy absorbovat odborné poznatky. Zatímco předchozí části definovaly aktéry a jejich role, tato podkapitola analyzuje mechanismy a bariéry, které určují, zda bude expertíza v procesu tvorby superdávky reálně uplatněna, nebo zda zůstane pouze formální součástí procesu.

3.3.1 Evidence-Based Policy jako normativní ideál

Koncept Evidence-Based Policy (EBP), tedy politiky založená na důkazech, představuje přístup, který klade důraz na systematické využívání výzkumných poznatků a statistických dat při rozhodování (Fischer, 2009). Cílem EBP je omezit vliv ideologických preferencí a ad hoc úsudků ve prospěch řešení, jejichž účinnost je empiricky podložena.

V odborné literatuře je však EBP vnímáno spíše jako normativní ideál než jako plně dosažitelná praxe. Fischer (2009) upozorňuje, že vědění v politickém procesu není nikdy zcela neutrální a je vždy konfrontováno s mocenskými zájmy. V prostředí sociální politiky se ideál EBP často střetává s politickou realitou, což může vést k situaci, kdy jsou data využívána selektivně k podpoře již zvoleného směru (Boswell, 2009).

3.3.2 Bariéry vlivu a fenomén datových vakuí

Navzdory deklarované snaze o politiku založenou na datech naráží expertíza v praxi na řadu bariér. Tyto bariéry, které omezují reálný dopad odborných znalostí na výslednou podobu superdávky, lze systematizovat do tří základních rovin (viz Tabulka 5).

Tabulka 5: Typologie bariér využití odborných znalostí v procesu tvorby politik

Rovina bariéry	Charakteristika a mechanismus působení	Teoretické ukotvení
Politická a institucionální	Střet expertních doporučení s hodnotovými prioritami a politickými zájmy. Časový tlak politického cyklu byrokracie struktur upřednostňuje rychlá, politicky průchodná řešení před hloubkovou analýzou.	Fischer (2009)

Komunikační	Expertíza přestává sloužit k věcnému řízení a stává se nástrojem pro dodatečné „rámování“ (framing) již přijatých rozhodnutí.	Boswell (2009)
Kapacitní a datová	Existence informačních prázdnot tedy „datových vakuí“. Chybějící tvrdá data oslabují váhu odborného argumentu a nutí experty tyto mezery vyplňovat odhady, což otevírá prostor pro intuitivní rozhodování.	Radaelli (1995)

Zdroj: Vlastní zpracování na základě Fischer (2009), Boswell (2009) a Radaelli (1995).

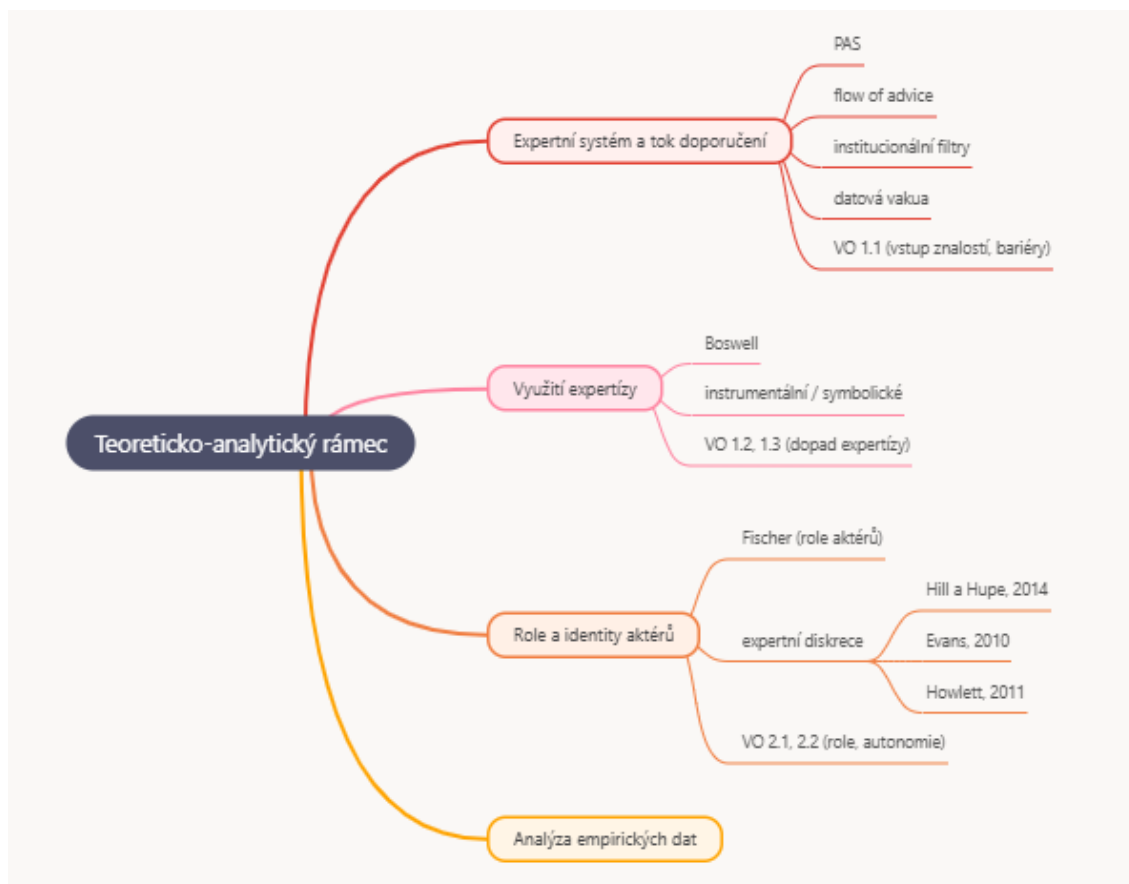
Tento teoretický rámec bude v analytické části využit k zodpovězení VO 1.1 a VO 1.3. Koncept bariér a absorpčních kapacit umožní vysvětlit, proč nebyla některá odborná data v procesu superdávky plně zohledněna a jakým způsobem „datová vakua“ ovlivnila realističnost majetkových testů. Tyto koncepty společně vytvářejí analytický rámec, který umožňuje zachytit nejen přítomnost expertízy, ale i způsoby jejího reálného využití v procesu tvorby politiky.

3.4 Shrnutí teoretického rámce a vazba na výzkum

Tato část propojuje představené teoretické koncepty s výzkumnými otázkami práce a vytváří rámec pro následnou analýzu empirických dat. Na základě syntézy literatury jsou vymezeny tři analytické roviny: (1) expertní systém a tok doporučení, (2) využití expertízy a její dopad a (3) role a identity aktérů.

Každá z těchto rovin je ukotvena v konkrétních teoretických přístupech a je propojena s příslušnými výzkumnými otázkami. Jejich vzájemné vztahy a směřování k analýze empirických dat znázorňuje Schéma 1.

Schéma 1: Teoreticko-analytický rámec výzkumu



Zdroj: Vlastní zpracování

Téma práce lze současně interpretovat prostřednictvím širších sociologických konceptů společnosti, státu a sociální změny. Koncept společnosti souvisí se způsobem, jakým jsou definovány sociální problémy a potřeba sociální ochrany. Stát v této práci vystupuje jako klíčový aktér formulace sociální politiky a organizátor systému sociální pomoci. Reforma dávky státní sociální pomoci zároveň představuje příklad sociální změny spojené s proměnou fungování veřejné správy, digitalizací a rostoucím významem expertízy při rozhodování veřejných institucí. Podrobnější rozpracování těchto konceptů je uvedeno v příloze č. 3.

4 Metodologie výzkumu

Tato kapitola představuje metodologický přístup práce a vysvětluje, jak bylo dosaženo odpovědí na výzkumné otázky. Popisuje výzkumný design, výběr respondentů, sběr dat a způsob jejich analýzy.

Výzkumný design odpovídá cíli práce, kterým je porozumět interpretacím aktérů zapojených do tvorby politiky. Výzkum kombinuje kvalitativní přístup se strategií případové studie, což umožňuje zachytit subjektivní významové rámce v konkrétním institucionálním kontextu.

4.1 Výzkumný design

Výzkumný design této práce je založen na kombinaci kvalitativního přístupu a strategie případové studie. Tato volba reflektuje povahu výzkumného problému, který vyžaduje analýzu subjektivních interpretací a významových rámců, jež si aktéři do procesu tvorby politiky přinášejí.

4.1.1 Kvalitativní přístup

Pro naplnění cílů práce byl zvolen kvalitativní výzkumný přístup (Hendl, 2016). Tento přístup umožňuje zachytit významy a interpretace aktérů, které by kvantitativní metody nedokázaly postihnout. Kvalitativní výzkum je v tomto kontextu vhodným nástrojem pro porozumění tomu, jak aktéři interpretují zapojení expertízy v rozhodovacím procesu a jak v tomto procesu konstruují svou profesní roli (Silverman, 2018).

Práce vychází z předpokladu, že realita procesu tvorby politiky není objektivně daná, ale je sociálně konstruovaná skrze jazyk a významy, které jí aktéři přisuzují (Hejzlarová, 2014). Vzhledem k tomu, že autorka práce nebyla přímým účastníkem interních ministerských procesů (nebylo využito zúčastněné pozorování), vychází metodologie z principu dvojí hermeneutiky, jak jej definuje Giddens: „*sociální vědec interpretuje svět, který je již interpretován samotnými aktéry*“ (Giddens, 1984, s. 284). Práce tedy neaspiruje na objektivní rekonstrukci událostí, ale zaměřuje se na tzv. interpretaci interpretací. Zkoumaným materiálem nejsou fakta o tom, jak byla superdávka formulována, nýbrž způsob, jakým o tomto procesu mluví a jak jej zpětně racionalizují sami aktéři.

Tento přístup zároveň reflektuje otázku subjektivity a objektivity v kvalitativním výzkumu, zejména při interpretaci expertních výpovědí a analýze role odborných znalostí v procesu formulace veřejné politiky (Hendl, 2016; Flick, 2018). Tento přístup je také podpořen

využitím expertních rozhovorů, které se zaměřují na specifické vědění osob disponujících technickou i politickou expertízou v dané oblasti (Bogner, Littig a Menz, 2009). Cílem výzkumu není měřit četnost jevů, ale skrze hloubkové sondy porozumět tomu, jak experti vnímají svou roli a proces využívání odborných znalostí v konkrétním institucionálním kontextu, kde se vědecká racionalita střetává s politickými prioritami (Novotná et al., 2019).

4.1.2 Případová studie reformy superdávky

Jako výzkumná strategie byla zvolena případová studie (Yin, 2018), která je vhodná pro zkoumání komplexních procesů v jejich reálném prostředí. Reforma superdávky představuje vhodný případ pro analýzu interakce mezi experty a politickou praxí (Potůček, 2017). Reformu superdávky lze zároveň chápat jako komplexní zásah do systému nepojistných dávek, který kombinuje technickou náročnost s výraznou politickou citlivostí. Cílem studie není zobecnění, ale porozumění konkrétním mechanismům a bariérám, které v tomto případě ovlivňovaly tok doporučení (flow of advice) směrem k rozhodovatelům (Boswell, 2009).

4.2 Výzkumný soubor a technika výběru

Výzkumný soubor byl sestaven metodou záměrného (účelového) výběru (Hendl, 2016). Tato technika umožnila identifikovat experty, kteří disponují přímou zkušeností s procesem přípravy a připomínkování superdávky. Hlavním kritériem pro zařazení byla aktivní účast na formulaci, analytickém zpracování nebo odborném hodnocení návrhu reformy.

Respondenti byli osloveni přímo na základě jejich odborného působení nebo prostřednictvím expertních sítí metodou snowball sampling (metoda sněhové koule). Tato technika spočívá v identifikaci dalších relevantních aktérů na základě doporučení od již oslovených respondentů, což je vhodné zejména při zkoumání uzavřených expertních komunit (Hendl, 2016).

Pro zachování plurality perspektiv a zajištění triangulace zdrojů byl výzkumný soubor rozdělen do tří skupin (Silverman, 2018). Toto rozdělení reflektuje strukturu systému policy advice (Fischer, 2009) a umožňuje srovnat vnímání expertízy z různých institucionálních pozic:

Interní analytici (Mareš, Moravanský): Experti působící v analytických strukturách ministerstva, kteří se podíleli na technickém nastavení parametrů reformy.

Expertní výzkumníci (Ebert, Ejbl): Odborníci z resortních výzkumných ústavů a nezávislých výzkumných organizací, kteří státní správě dodávali datové podklady a simulace dopadů.

Akademičtí experti (Adam, Antoš, Axman): Zástupci akademické sféry a experti z neziskového sektoru, kteří v procesu vystupovali převážně v oponentní a kritické roli.

Celkem bylo realizováno 7 rozhovorů se 7 respondenty. Respondenti byli osloveni přímo na základě jejich odborného působení nebo prostřednictvím expertních sítí (snowball sampling). Vzhledem k vysoké citlivosti tématu byla provedena anonymizace dat na úrovni jednotlivců i institucí. Respondenti jsou v textu označováni pseudonymy. Logika volby pseudonymů byla vedena snahou o neutralitu. Byla zvolena běžná česká příjmení, která nijak neodkazují na reálnou identitu aktérů. Z důvodu dalšího snížení rizika identifikace byla provedena unifikace genderu a všichni respondenti jsou uváděni v mužském rodě (viz Tabulka 6).

Tabulka 6: Charakteristika výzkumného souboru respondentů

Pseudonym	Institucionální sektor	Zaměření expertízy	Délka rozhovoru
Mareš	Veřejná správa	Administrativní data, legislativa, procesy	47 minut
Moravanský	Veřejná správa	Administrativní data, legislativa, procesy	47 minut
Ebert	Resortní výzkum	Sociální statistika, dopady	40 minut
Ejbl	Nezávislá agentura	Mikrosimulace, terénní data	61 minut
Adam	Akademie / NGO	Sociální systémy, advokacie	45 minut
Antoš	Akademie / NGO	Sociální vyloučení, bydlení	33 minut
Axman	Akademie	Policy advice	31 minut

Zdroj: Vlastní zpracování

Složení výzkumného souboru umožnilo pokrýt celé spektrum aktérů zapojených do toku

doporučení (flow of advice). Zahrnutí vnitřních tvůrců reformy i jejích vnějších kritiků vytvořilo analytický základ pro zkoumání mechanismů, kterými byla expertíza v procesu využívána či marginalizována (Boswell, 2009).

4.3 Metoda sběru dat

Jako hlavní technika sběru dat byly zvoleny polostrukturované rozhovory (Silverman, 2018). Tato metoda umožnila zachovat flexibilitu a reagovat na podněty respondentů, zatímco předem připravený scénář zajistil pokrytí všech témat relevantních pro výzkumné otázky (Hendl, 2016).

4.3.1 Scénář rozhovoru

Struktura scénáře přímo reflektovala teoretické koncepty práce a výzkumné otázky. Otázky byly rozděleny do čtyř tematických bloků:

1. Profesní role a kontext zapojení: Identifikace pozice experta v rámci poradního systému (PAS) a jeho konkrétních úkolů při přípravě superdávky (VO 2.1).
2. Podoba a zdroje odborných znalostí: Zjišťování kvality datových podkladů a identifikace případných informačních mezer či „datových vakuí“ (VO 1.1).
3. Využití expertízy v rozhodovacím procesu: Sledování toku doporučení (flow of advice) a zkoumání faktického dopadu na parametry reformy (VO 1.2).
4. Hranice odbornosti a politiky: Subjektivní vnímání předělu mezi věcným doporučením a politickou volbou (VO 1.3, VO 2.2).

Plné znění scénáře rozhovoru je uvedeno v příloze (viz Příloha 4).

4.3.2 Pilotní ověření a realizace

Metodologická kvalita byla posílena pilotním rozhovorem, který umožnil upravit strukturu scénáře a zpřesnit formulaci otázek (Hendl, 2016). Pilotáž vedla ke zkrácení úvodního bloku a k úpravě pořadí otázek tak, aby technické aspekty předcházely otázkám na politické konflikty, což napomohlo k budování důvěry. Na základě podnětů z pilotáže byly posíleny otázky zaměřené na bariéry vlivu a na symbolické využití expertízy (Boswell, 2009).

Samotný sběr dat probíhal v období od 16. 3. 2026 do 25. 3. 2026. Přehled jednotlivých rozhovorů včetně jejich délky je uveden v Tabulce 6. Rozhovory byly realizovány online (MS Teams, Zoom) či osobně, což umožnilo efektivní kontakt s experty a vytvoření bezpečného prostoru pro sdílení kritických postřehů. Všechny nahrávky byly se souhlasem

respondentů zaznamenány, následně doslovně přepsány a anonymizovány. Po rozhovorech byly pořizovány stručné terénní poznámky zachycující kontext a první analytické postřehy.

4.4 Metoda analýzy dat

Získaná data byla zpracována pomocí tematické analýzy (Hendl, 2016), která slouží k identifikaci a interpretaci významových vzorců v textu (Braun a Clarke, 2006). Analýza byla vedena abduktivním přístupem, který spočívá v neustálém dialogu mezi empirickými daty a teoretickými koncepty (Novotná et al., 2019), konkrétně koncepty policy advice a technokratické legitimacy (Fischer, 2009) a typologie využití znalostí (Boswell, 2009).

Proces analýzy probíhal ve čtyřech fázích:

1. Příprava dat: Doslovná transkripce rozhovorů, jejich následné očištění při zachování věcného významu výpovědí, anonymizace.
2. Kódování: Segmentace textu na významové jednotky a přiřazování popisných kódů (např. „stostránkový Excel“, „anekdotická evidence“, „chobotnicový model“). Během procesu byla uplatňována metoda neustálého srovnávání významových vzorců napříč daty (Hendl, 2016).
3. Kategorizace: Seskupování kódů do analytických kategorií, které tvoří strukturu empirické části (např. datová vakua, instrumentální vs. symbolické využití, expertní identity). V rámci analýzy byly identifikovány tematické kategorie, jako například datová základna, bariéry využití expertízy nebo vnímané hranice mezi odborností a politikou.
4. Interpretace: Závěrečná fáze propojující kategorie s teoretickým rámcem. Klíčovým prvkem bylo hledání společných vzorců a jejich variací napříč výpověďmi respondentů.

4.5 Etické aspekty výzkumu

Výzkum byl realizován v souladu s etickými standardy sociálněvědního výzkumu (Bernard, 2017). Vzhledem k citlivosti tématu a profesnímu postavení respondentů byla etická rovina prioritou ve všech fázích práce. Informovaný souhlas byl získán písemnou formou před zahájením každého rozhovoru a byl zaznamenán na začátku audiozáznamu. Respondenti byli podrobně seznámeni s cíli práce, způsobem nakládání s daty a byli poučeni o právu účasti ve výzkumu kdykoliv ukončit bez udání důvodu.

Téma výzkumu je vysoce citlivé zejména z důvodu politické exponovanosti reformy superdávky a úzkého institucionálního propojení respondentů s vládními strukturami. Jak uvádí Bernard (2017), v expertním výzkumu existuje specifické riziko spojené s profesní reputací aktérů. Kritická reflexe vnitřních procesů ministerstva by mohla pro respondenty představovat riziko v jejich profesním životě, pokud by došlo k jejich identifikaci. Z tohoto důvodu byla provedena důsledná anonymizace na několika úrovních: unifikace genderu, odstranění jmen, názvů konkrétních oddělení i specifických názvů institucí (např. „nezávislé výzkumné organizace“).

Data jsou uložena v zabezpečeném úložišti a po obhajobě práce budou smazána. Interpretace výsledků je vedena s respektem k profesní integritě všech stran; kritické postřehy jsou prezentovány jako subjektivní interpretace aktérů v rámci specifického institucionálního kontextu, nikoliv jako osobní útoky na konkrétní pracovníky veřejné správy. Tento přístup umožňuje zachovat analytickou hloubku a zároveň chránit důvěrnost vztahu mezi výzkumníkem a respondentem (Hendl, 2016). Zvláštní důraz byl kladen na budování důvěry mezi výzkumníkem a respondenty, což bylo klíčové pro získání otevřených a reflektivních výpovědí (Bernard, 2017).

4.6 Limity výzkumu

Předložený výzkum vykazuje několik metodologických omezení, která vyplývají z povahy zvoleného kvalitativního designu a specifického kontextu případové studie. Tato omezení je třeba vzít v úvahu při interpretaci zjištěných výsledků.

Prvním limitem je nemožnost statistického zobecnění výsledků. Vzhledem k tomu, že se jedná o případovou studii založenou na záměrném výběru sedmi respondentů, nelze zjištěné poznatky nekriticky vztahovat na celou českou státní správu nebo na jiné reformní procesy. Jak uvádí Yin (2018), cílem případové studie není statistická reprezentativita, ale tzv. analytická generalizace, tedy hloubkové porozumění konkrétním mechanismům a teoretickým konceptům v rámci specifického případu.

Druhým významným limitem je retrospektivní zkreslení. Respondenti v rozhovorech reflektovali procesy, které probíhaly s časovým odstupem. Podle Hendla (2016) může být paměť aktérů selektivní a jejich výpovědi mohou být ovlivněny snahou o zpětnou racionalizaci událostí nebo současnou profesní pozicí. Zejména u interních analytiků ministerstva lze předpokládat tendenci prezentovat proces jako lineárnější a odborně

podložený, než jaký mohl být v reálném čase.

Dalším faktorem je vliv institucionální loajality. Přestože byla respondentům garantována důsledná anonymita (Bernard, 2017), jejich profesní odpovědnost mohla vést k určité míře autocenzury. Zejména u interních analytiků a aktérů z resortního výzkumu existuje riziko, že potřeba loajality k instituci omezila míru otevřenosti v popisu vnitřních konfliktů či politických tlaků. Naopak u externích kritiků mohla jejich opoziční role vést k akcentování negativních aspektů procesu (Silverman, 2018).

Zásadním limitem je rovněž skutečnost, že výzkum pracuje s tzv. interpretací interpretací (Hendl, 2016; Novotná et al., 2019). Práce nepředkládá objektivní rekonstrukci toho, co ministerstvo reálně ignorovalo nebo jak přesně experti pozměňovali návrhy, ale zachycuje to, jak tito aktéři proces zpětně rámuji. Na výsledná zjištění je proto nutné nahlížet touto optikou výzkum nezkoumá faktický průběh reformy „za zavřenými dveřmi“, ale subjektivní významy, které mu experti přisuzují (Hendl, 2016).

V neposlední řadě je třeba zmínit subjektivitu výzkumníka. Kvalitativní analýza a kódování dat jsou procesy, do kterých nevyhnutelně vstupuje předporozumění a teoretické zaměření autorky práce (Novotná et al., 2019). Přestože byla snaha o objektivitu podpořena triangulací perspektiv a abduktivním přístupem k datům, výsledná interpretace zůstává jednou z možných verzí sociální reality (Boswell, 2009).

Dalším omezením výzkumu je skutečnost, že se nepodařilo rovnoměrně zastoupit všechny typy aktérů v rámci poradního systému, což může ovlivnit vyváženost zachycených perspektiv. Navzdory uvedeným limitům zvolený výzkumný design umožnil zachytit klíčové mechanismy zapojení expertízy, které by kvantitativní přístup pravděpodobně nedokázal postihnout. Limity výzkumu tak nepředstavují znehodnocení výsledků, ale spíše vymezují rámec jejich interpretace.

5 Empirická část: Role expertízy v procesu přípravy superdávky

Následující analytická část představuje interpretaci empirických dat získaných v rámci sedmi polostrukturovaných rozhovorů se sedmi experty, kteří byli přímo či nepřímo zapojeni do procesu formulace a připomínkování dávky státní sociální pomoci. V souladu s interpretačním paradigmatem práce nepředkládá objektivní rekonstrukci procesů na ministerstvu, ale zaměřuje se na to, jak tito aktéři procesy a roli odborných znalostí zpětně interpretují (Hendl, 2016). Text je členěn do pěti podkapitol, které odpovídají tematickým kategoriím identifikovaným v procesu kódování. Struktura těchto podkapitol je navržena tak, aby přímo naplňovala stanovené výzkumné otázky a umožnila naplnění cílů práce.

V rámci jednotlivých kategorií je uplatňována metoda komparace perspektiv vnitřních analytiků, nezávislých výzkumných agentur a externích akademických expertů. Získané poznatky jsou průběžně konfrontovány s teoretickými koncepty symbolického využívání znalostí (Boswell, 2009), technokratické legitimacy (Fischer, 2009) a rámování sociálních problémů skrze expertní vědění (Radaelli, 1995).

5.1 Datová základna a strategie doplňování informačních mezer

Tato kategorie se zaměřuje na analýzu informačních podkladů využitých při přípravě superdávky a na způsob, jakým různí aktéři interpretují jejich relevanci a validitu. První část analýzy se věnuje vztahu mezi administrativními daty ministerstva a externími datovými zdroji, přičemž sleduje, jak institucionální pozice expertů ovlivňuje jejich preference pro konkrétní typy evidencí. Následně je pozornost věnována oblastem, které aktéři identifikují jako informačně deficitní, a strategiím, které byly zvoleny k překonání těchto nedostatků v rámci modelování dopadů. Závěrečná část podkapitoly reflektuje, jakým způsobem je v rozhovorech rámována technická náročnost celého systému a jaké významy aktéři přisuzují vztahu mezi komplexitou výpočtů a srozumitelností reformy.

5.1.1 Percepce a relevance využívaných datových zdrojů

Analýza rozhovorů naznačuje, že v procesu neexistovala shoda na tom, které informační zdroje jsou pro nastavení systému klíčové. Tento rozpor lze interpretovat jako střet dvou odlišných způsobů rámování sociální reality, který je úzce spjat s institucionální rolí jednotlivých aktérů.

Pro Mareše a Moravanského představovala primární podklad administrativní data z vnitřních úředních registrů. Tato data sloužila jako klíčový základ pro modelování

sociálních i fiskálních dopadů reformy a pro následné technické nastavení parametrů nové dávky. Mareš tato data označuje za nejdůležitější prvek, doslova za „alfu a omegu“ celého procesu: „*To byla vlastně naše alfa a omega, na čem jsme se to snažili stavět, kdy jsme měli poměrně podrobné informace o tom, jaké vstupy už vlastně uvádějí ti skuteční příjemci.*“ Z výpovědi vyplývá, že expertíza je zde chápána především jako technická práce s validovanými údaji o klientech, kteří již v systému figurují, což pro administrativní aparát představuje nezbytnou míru právní a procesní jistoty. Moravanský doplňuje, že obrovský rozsah dat (např. 280 tisíc osob u příspěvku na bydlení) v očích ministerstva potvrzoval vysokou míru robustnosti podkladů.

Zatímco vnitřní analytici akcentovali stabilitu úředních registrů, Adam tento přístup interpretuje jako metodologicky limitovaný pro zachycení dynamických sociálních změn. Podle jeho vyjádření jsou data ministerstva „chycená v logice patnáct let staré“, která se soustředí na nezaměstnanost, ale podle jeho názoru může upozadit fenomén pracující chudoby. V souladu s Radaelliho (1995) konceptem rámování (framing) lze uvažovat, že volba úředních dat předem spoluurčila, které sociální problémy budou reformou prioritně řešeny. Protože registry ministerstva neobsahují detailní informace o exekucích, analýza výpovědí naznačuje, že tento problém mohl být v rámci vnitřních analytických procesů vnímán jako méně prioritní.

Na rozdíl od zástupců úřadu poukazovali další aktéři na limity úředních údajů o nákladech na bydlení. Antoš interpretuje data o nájmech za neodpovídající aktuální tržní realitě, protože vycházejí výhradně z údajů o domácnostech, které již v systému figurují. Z pohledu tohoto respondenta zde může docházet k metodologickému zkreslení, kdy stávající příjemci dávek často žijí v bytech se stabilizovaným nájemným, které nereflektuje aktuální ceny pro nové žadatele. Jak uvádí Antoš: „*Vzali ty hodnoty nájmu, které platí stávající příjemci. (...) Ten, kdo platí nízký nájem, snad nepotřebuje takovou dávku, potřebuje ji ten, kdo nemá to štěstí a platí tržní cenu.*“ Tento postřeh naznačuje, že spoléhání se na vnitřní data může být externími experty vnímáno jako riziko odtržení reformy od reálných tržních cen.

Specifickou roli v tomto procesu sehrál Ejbl, který do procesu vnesl data z rozsáhlého panelového šetření domácností. Tato data umožnila modelovat situaci domácností, o kterých státní registry nemají dostatek informací, zejména v oblasti úspor a majetku. Ejbl uvádí: „*Výhodou [tohoto šetření] bylo, že se šlo hlouběji po majetku. Daly se z toho spočítat majetkové testy, které nebyly v [běžně dostupných statistikách].*“ Přestože ministerstvo tato

data využilo k doplnění chybějících informací, Mareš přiznává, že k nim přistupovali „s nějakou rezervou“ a neustále je porovnávali a korigovali pomocí svých úředních čísel. Toto nastavení lze interpretovat jako možnou tendenci státního aparátu upřednostňovat vlastní, státem garantované datové zdroje, které jsou klíčové pro fiskální prediktabilitu, zatímco externí data plní v procesu spíše doplňkovou funkci.

Analýza v této podkapitole naznačuje, že hierarchie datových zdrojů v procesu superdávky nebyla jen technickou volbou, ale odrážela institucionální pozice aktérů. Zatímco vnitřní analytici ministerstva upřednostňovali kvantitativní rozsah a právní validitu dat, externí aktéři zdůrazňovali jejich omezenou schopnost zachytit nové sociální problémy. Tyto závěry je vhodné nahlížet skrze optiku specifického profesního zázemí respondentů, které určuje jejich standardy pro posuzování kvality poznatků. Zatímco pro aktéry z vládních struktur představují registry garantovaný základ pro legislativní proces, pro experty z nezávislé sféry je kvalita podkladu definována především jeho metodologickou citlivostí k reálné situaci ohrožených skupin. Rozpor v hodnocení dat tak nevyplývá z technické chyby, ale z odlišných priorit administrativního a akademického prostředí.

5.1.2 Identifikace a strategie doplňování informačních deficitů

Analýza rozhovorů naznačuje, že ačkoliv byla reforma prezentována jako datově podložená, v některých oblastech aktéři identifikovali existenci tzv. datových vakuí. V situacích, kdy úřední registry podle vnímání respondentů neposkytovaly dostatečné informace o reálné situaci žadatelů, byla tato informační prázdnota interpretována jako výzva, kterou bylo nutné překonávat skrze expertní odhady a simulace, což do procesu z pohledu aktérů vnášelo prvek nejistoty.

Významné omezení analytických možností respondenti spojují zejména se zaváděním majetkového testu. Z výpovědí vyplývá, že snaha ministerstva posuzovat úspory a majetek žadatelů byla některými respondenty interpretována jako technicky náročná z hlediska propojení dat z různých systémů. Ebert popisuje tuto situaci z pohledu resortního výzkumu: *„Nejsme schopni vám vypárovat příjemce současných sociálních dávek s katastrem nemovitostí, abychom zjistili, kolik vlastní nemovitostí, nebo kolik mají aut. To vůbec. To bychom museli znát registr vozidel. To jsme jim nebyli schopni nikdy dodat.“* Toto vyjádření naznačuje, že jedna z nejvýznamnějších částí reformy vznikala za podmínek percipované omezené dostupnosti dat o tom, kolika lidí se nové zpřísnění reálně dotkne.

V situaci, kdy přímé informace chyběly, využívali odborníci různé strategie k doplňování informačních deficitů. Mareš v této souvislosti uvádí, že interní analytici zvolili proces tzv. „domodelování“ reality. Pokud úřední registry neposkytovaly jasný obraz, využily se statistické odhady: „*Muselo se přistupovat k nějakému domodelování na základě toho, jaké víme, že je rozložení třeba v celé společnosti právě podle SILCu.*“ Tento postup lze v souladu s teorií Radaelliho (1995) interpretovat jako snahu o snížení nejistoty v politickém procesu. Expertíza zde v narativu vnitřních analytiků nebyla vnímána jako nezvratný důkaz, ale spíše jako odborný nástroj, který měl dodat rozhodování kvalifikovaný podklad i v oblastech, kde přesná čísla chyběla.

Zatímco se interní analytici snažili mezery doplnit technickými odhady, někteří externí aktéři zdůrazňovali, že ministerstvo v některých případech mohlo narážet na limity svých datových zdrojů i kvůli koncepčnímu směřování. Antoš v rozhovoru upozorňuje, že data o exekucích, ačkoliv byla dostupná z externích zdrojů, nebyla podle jeho vnímání do modelů ministerstva plně integrována. Tuto zkušenost doplňuje Ebert, který uvádí, že výzkumníci sami nabízeli modelování dopadů insolvenčních splátek, ale rozhodovací úroveň se rozhodla tento podnět nevyužít: „*My jsme se také dotazovali, jestli máme modelovat nějaké insolvenční splátky. A oni řekli, že touto cestou se nevydají.*“ Tento rozpor lze nahlížet jako projev napětí mezi technickými možnostmi expertů a politickými prioritami reformy, kdy odborná argumentace v otázce exekucí mohla ustupovat jiným cílům návrhu.

Určité řešení informačního nedostatku nabídla spolupráce s nezávislou výzkumnou organizací, jejíž data měla podle respondentů dokázat pokrýt oblasti, které úřední registry nepostihují. Ejbl k tomu uvádí: „*[V úředních] datech žadatelů prostě nevidíte tuhle diferenciaci [trhu],*“ což byl důvod pro využití externích podkladů k zachycení reálných nákladů na bydlení. Z hlediska toku doporučení (Boswell, 2009) zde externí expertíza mohla plnit roli dodavatele informací o tržní realitě, kterou administrativní registry ministerstva postrádaly. Nicméně Mareš přiznává, že i s touto pomocí přetrvávala určitá míra nejistoty: „*Vlastně jsme si nemohli být úplně jistí, co to se superdávkou udělá.*“ Toto vyjádření lze interpretovat jako uznání limitů mikrosimulačních modelů při predikci dopadů takto komplexní reformy.

Analýza v této podkapitole naznačuje, že podoba datové podloženosti superdávky byla v praxi pravděpodobně formována technickými i institucionálními mantinely. Zatímco vnitřní analytici akcentovali kvantitativní domodelování reality skrze dostupné statistiky,

externí aktéři zdůrazňovali, že toto doplňování informačních mezer může vést k přehlížení složitých životních situací. Lze tedy uvažovat, že v oblastech, kde chyběla přímá administrativní data, byla výsledná podoba reformy formována kombinací expertního odhadu a institucionálních priorit, což v očích některých aktérů znamená, že modelované dopady nemusí plně odpovídat skutečné sociální situaci všech cílových skupin.

5.1.3 Interpretace technické náročnosti a srozumitelnosti systému

Analýza rozhovorů v této kategorii naznačuje existenci určitého paradoxu mezi politickou deklarací a technickou realizací reformy. Zatímco na politické úrovni byla superdávka prezentována jako nástroj pro zásadní zjednodušení systému, v odborné rovině někteří aktéři interpretují výsledný návrh jako technicky velmi náročný kompozit, jehož vnitřní výpočty mohou podle některých vyjádření představovat bariéru i pro samotné experty.

Zkušenosti Adama naznačují, že pochopení vnitřní logiky superdávky vyžadovalo značné analytické úsilí. Aby byl tento expert schopen nezávisle posoudit reálné dopady na domácnosti, musel vládní návrh prakticky od základů „reverzně inženýrovat“, tedy složitě rozklíčovat jeho vnitřní fungování. Adam popisuje náročnost procesu následovně: *„To, co vymysleli, bylo strašlivě nesrozumitelné. (...) Měl jsem na začátku asi stostránkový Excel, abych byl schopen ty dopady spočítat.“* Tato výpověď naznačuje, že podoba expertní znalosti u superdávky byla spojena s vysokou mírou komplexity, která vedla k určitému oddělení analytiků disponujících modely od zbytku aktérů, pro které se systém mohl stát hůře čitelným.

Na rozdíl od některých vnitřních analytiků ministerstva, kteří sjednocení dávek interpretují jako cestu k přehlednosti, část externích výzkumníků upozorňovala na to, že složitost se z jejich pohledu pouze přesunula do algoritmického výpočtu. Ejbl v rozhovoru přiznává, že některé parametry, například tzv. pracovní bonus, jsou natolik komplikované, že je odborník není schopen posoudit bez technologické podpory: *„Pracovní bonus v té superdávce, to je na výpočet strašně složité. (...) Jak přesně klesá, to z hlavy nevím ani já. Mám na to simulační model, který mi to spočítá, sám bych to vůbec nedal.“* Nastavení celého výpočtu lze tedy v souladu s Fischerem (2009) interpretovat jako vznik „černé skříňky“ (black box) v sociální politice. Znalost o tom, jak úřad dospěl ke konkrétní výši dávky, se podle těchto interpretací stává majetkem softwaru, nikoliv srozumitelným pravidlem, kterému by mohl běžný žadatel porozumět.

Tato situace podle některých respondentů koresponduje s teorií Fischera (2009), který hovoří o technokratických bariérách. Pokud je systém nastaven tak složitě, že mu v detailu rozumí jen velmi úzký okruh lidí, může docházet k oslabení veřejné kontroly. Antoš v této souvislosti hovoří o svém pohledu na věc jako o „praktickém selhání konstrukce“, kdy složitost výpočtů může vést k tomu, že lidé nebudou vědět, na co mají nárok, a systém se pro ně stane nepředvídatelným. Zatímco Mareš a Moravanský interpretují technologické řešení a digitalizaci (např. aplikaci Jenda) jako zásadní pokrok a cestu k efektivitě, externí aktéři v tom spatřují riziko snížení srozumitelnosti pro koncového uživatele.

Z uskutečněných rozhovorů vyplývá také postoj Mareše, který náročnost přípravy modelů připouští, ale rámcuje ji jako investici do budoucna. Tuto snahu o internalizaci expertízy popisuje Mareš jako cestu k tomu, aby ministerstvo v budoucnu nepotřebovalo odbornou roli externích analytiků: *„Abychom nepotřebovali nutně tu odbornou roli těch externích analytiků... abychom si ty úpravy zkoušeli sami a uvidíme, co se děje.“* Tato snaha může z pohledu aktérů ulehčit práci úřadu, ale zároveň lze uvažovat o riziku dalšího prohloubení propasti mezi interní analytickou perspektivou a veřejným porozuměním celému systému.

Závěrem lze shrnout, že podoba odborných znalostí u superdávky byla v rozhovorech charakterizována vysokou mírou technologické komplexity. Lze interpretovat, že technická podoba expertízy v praxi částečně převážila nad původním cílem srozumitelnosti, což může naznačovat rozpor mezi politickou komunikací a analytickou realitou reformy. Rozdílné interpretace složitosti lze chápat jako odraz odlišné představy o tom, komu má být systém primárně srozumitelný, zda administrativě pro její efektivní správu, nebo jeho uživatelům pro jejich orientaci v sociální pomoci.

5.2 Analýza vlivu expertízy a jejich institucionálních limitů

Analýza rozhovorů naznačuje, že vliv odborníků byl aktéry interpretován jako nejednotný a silně závislý na tom, zda se jednalo o technický detail, nebo o zásadní politický směr. Zatímco v konkrétních parametrech uvádějí, že experti dokázali návrh úspěšně korigovat (instrumentální vliv), v klíčových koncepčních otázkách respondenti popisují narážení na určité politické mantinely. V těchto případech se role expertízy v narativu některých aktérů mohla měnit v nástroj pro dodatečné potvrzení a schválení již hotových rozhodnutí, což teoreticky odpovídá symbolickému využití znalostí (Boswell, 2009). Z výpovědí respondentů navíc vyplývá, že ministerstvo využívalo strategii rozdrobeného vyjednávání

s jednotlivými experty, což podle Axmana oslabovalo možnost vytvoření společné odborné kritiky.

5.2.1 Instrumentální využití znalostí v rovině technických parametrů

Analýza dat naznačuje, že vliv expertů byl nejvíce patrný v rovině tzv. instrumentálního využití. Podle Boswellové (2009) k tomuto typu využití dochází tehdy, když odborné poznatky přímo slouží k vyřešení konkrétního technického problému nebo k úpravě parametrů politiky. V případě superdávky se tento vliv projevil zejména v momentech, kdy experti na modelech demonstrovali rizika, která by původní nastavení mohlo způsobit v praxi.

Klíčovým příkladem instrumentálního využití expertízy byla podle respondentů úprava započítávání rodičovského příspěvku do výpočtu tzv. pracovního bonusu. Původní návrh s touto variantou nepočítal, což by podle výpočtů vedlo k výraznému propadu příjmů u rodin s malými dětmi. Výpovědi respondentů naznačují, že právě zde mohl odborný argument sehrát významnou roli. Moravanský tuto úpravu hodnotí jako pozitivní: *„U zranitelných samoživitelů s dítětem došlo vlastně k posunutí té věkové hranice (...) což si myslím, že je určitě změna k lepšímu, kdy je ta samoživitelka chráněna po delší dobu.“* Zatímco někteří vnitřní analytici vnímají tento krok jako logické vyústění debaty, Antoš upozorňuje, že tato změna byla podle jeho vyjádření výsledkem cíleného expertního tlaku: *„K nápravě a úpravě vedlo opravdu až to, že jsme ukázali tu rodinu, kdy je na rodičáku jeden rodič a kdyby měl o pět tisíc méně, tak by byl v hrozné situaci. (...) To nebyla reakce úřednická, to byla reakce politická, že [ministr] do toho v podstatě vstoupil.“* Lze interpretovat, že expertíza mohla uspět jako nástroj přímé změny v momentě, kdy byla schopna srozumitelně demonstrovat sociální riziko na konkrétním modelu, který následně přesvědčil politické vedení.

Dalším významným projevem instrumentálního využití expertízy bylo podle respondentů zastavení záměru na plošnou paušalizaci nákladů na bydlení. Ministerstvo původně zvažovalo, že by se náklady na bydlení vyplácely jednotnou částkou pro určité typy domácností, což by zjednodušilo administrativu. Data z resortního výzkumu však podle respondentů ukázala, že realita trhu je příliš různorodá. Respondent Ebert popisuje, jak jejich analýza tomuto záměru vystavila korektiv: *„Připravili jsme výstup, kde jsme ukázali, že náklady na bydlení podobných rodin jsou tak rozdílné, až nás to překvapilo. To byla stopka pro myšlenku toho, že by se daly nějak paušalizovat náklady na bydlení.“* V tomto případě

lze interpretovat, že expertíza působila jako omezení původního návrhu vůči snaze o administrativní zjednodušení, které by se v praxi míjelo s reálnými náklady domácností.

Výpovědi Moravanského, Eberta a Antoše naznačují, že instrumentální využití znalostí mohlo být v procesu superdávky efektivní, avšak omezené na oblasti, které nenarušovaly základní politické nastavení reformy (např. rozpočtovou neutralitu). Odborníci byli podle respondentů nejúspěšnější tehdy, pokud jejich argumenty směřovaly k opravě nefunkčních prvků systému, nikoliv k jeho celkové koncepční proměně. Lze tedy uvažovat, že expertíza v těchto případech mohla fungovat jako technický stabilizátor, který ochránil specifické skupiny příjemců před nechtěnými dopady původního návrhu.

5.2.2 Symbolické funkce expertízy a legitimace reformy

Analýza v této podkapitole se zaměřuje na způsob využití odborných podkladů, který Boswellová (2009) označuje jako symbolické využití. Na rozdíl od instrumentálního vlivu není v tomto případě primárním cílem expertízy vyřešit technický problém, ale podle teoretických předpokladů i výpovědí respondentů přispět k posílení vnímané objektivity, neutrality a odborné správnosti. Analýza dat naznačuje, že v procesu superdávky mohla externí expertíza hrát významnou roli právě v rovině budování legitimacy ministerstva před veřejností a politickými partnery.

Z pohledu interních analytiků byla poptávka po vnější expertíze motivována snahou o získání nezávislého posouzení navrženého směru. Moravanský v rozhovoru interpretuje zadání studie u externího pracoviště následovně: *„My jsme vzali externí analýzu, která vlastně nebude ničím ovlivněná. (...) Chtěli jsme druhý pohled na to, co by ta reforma mohla přinést a jak to nastavit.“* Toto vyjádření lze interpretovat jako snahu ministerstva podpořit dojem, že návrh je objektivní a odborně podložený. Externí organizace zde v narativu úřadu nefunguje primárně jako oponent, ale spíše jako aktér přispívající k posílení vnímané neutrality. Zajímavým zjištěním, které tuto symbolickou roli potvrzuje, je výpověď Mareše, který uvádí, že *„primárním úkolem jako analytiků bylo hledat důvody a podklady k tomu, aby ten základ pak prošel.“* Tato strategie odpovídá tezi Boswellové (2009), že organizace využívají expertízu k demonstraci své kompetence a k přesvědčení okolí, že jejich rozhodnutí jsou založena na faktech, nikoliv na ideologii.

Naproti tomu akademičtí experti vnímají toto zapojování vnějších znalostí kritičtěji a popisují jej jako vytváření tzv. „odborného alibi“. Podle Axmana ministerstvo sice zvalo

široké spektrum odborníků, ale jejich reálný vliv na koncepci byl podle jeho vnímání omezený: „*A všichni (...) neváhali, neodmítali a přišli. (...) Nicméně oni si z toho vybrali jenom to, co se jim hodilo. A nakonec vytvořili ten svůj koncept.*“ Lze interpretovat, že expertíza zde mohla plnit spíše formální roli v rámci procesu. Ministerstvo mohlo navenek deklarovat, že návrh byl konzultován s předními experty, což zvyšovalo jeho legitimitu, přestože podle respondentů z řad externích odborníků byly kritické připomínky k jádru reformy nemusely být podle respondentů plně zohledněny.

Symbolický význam odborných podkladů se projevoval také v komunikační strategii ministerstva. Ebert potvrzuje, že úřad využíval odborné grafy a simulace k tomu, aby ve veřejném prostoru reagoval na kritiku neziskového sektoru: „*[Ministerstvo] se vlastně tehdy hodně snažilo. Opravdu se snažili a snažili se ukazovat ty grafy, v čem je ten systém lepší.*“ Expertíza zde podle některých interpretací plní komunikační funkci. Data zde podle respondentů nejsou primárně využívána k hledání alternativních řešení, ale spíše k podpoře již zvoleného postupu. Tento jev reflektuje i Adam, podle kterého externí analýza na začátku roku 2024 reformě obrazně řečeno „dala zelenou“ v médiích, což umožnilo politikům pokračovat v nastaveném směru i přes trvající odborné pochybnosti o dopadech na nejvíce ohrožené skupiny.

Závěrem lze konstatovat, že symbolická funkce expertízy byla v procesu superdávky aktéry často vnímána jako velmi silná. Zatímco interní analytici vnímali externí podklady jako nástroj neutrality, akademičtí experti v nich často viděli prostředek k legitimizaci politického zadání. Odborné znalosti tak v mnoha případech podle výpovědí nesloužily primárně k revizi návrhu, ale k jeho prezentaci prostřednictvím odborného diskurzu, který měl utlumit politické spory a dodat úřadu autoritu. Lze tedy uvažovat, že v kontextu superdávky mohla být expertíza využívána asymetricky. Instrumentálně působila zejména v technických detailech, zatímco symbolicky byla využívána v momentech, kdy bylo potřeba obhájit klíčové politické priority.

5.2.3 Institucionální rámec konzultací a mechanismy selektivního využívání poznatků

Analýza výpovědí naznačuje, že specifickým rysem procesu byla strategie komunikace s odbornou veřejností, kterou různí aktéři interpretují odlišně v závislosti na své institucionální pozici. Zatímco Mareš a Moravanský popisují tento proces jako intenzivní a osobní spolupráci v rámci pracovních skupin, externí experti toto nastavení často vnímají

jako mechanismus, který mohl limitovat prostor pro kritickou oponenturu. Axman v této souvislosti používá metaforu „chobotnicového modelu“, kterou lze chápat jako jeho vlastní interpretaci tohoto procesu, jenž se podle jeho názoru výrazně liší od dřívější praxe širokých expertních komisí.

Podle Axmana byl tento model některými aktéry z řad akademiků vnímán jako nástroj k regulaci odborné diskuse: „*Ministerstvo práce a sociálních věcí pracovalo způsobem, že vytvořili koncept v úzké skupině asi čtyř nebo pěti nejbližších spolupracovníků pana ministra a pak postupně si zvali jednotlivce z různých institucí (...) Nicméně oni si z toho vybrali jenom to, co se jim hodilo. A nakonec vytvořili ten svůj koncept.*“ Lze interpretovat, že tato fragmentace debaty dovolila ministerstvu provádět tzv. selektivní vytěžování znalostí, v odborné literatuře označované jako „cherry-picking“ (Boswell, 2009). Z pohledu externích expertů tak mohl úřad podle těchto interpretací z expertního pole vybírat pouze ty informace, které neodporovaly jeho politickému zadání. Tento pohled doplňuje i Adam, který podobu setkání interpretuje spíše jako jednostranné informování než jako participaci: „*To nebyla interaktivní debata. (...) hodinu a čtvrt byla frontální prezentace a patnáct minut byl prostor na dotazy.*“

Tento jev reflektuje také zkušenost Antoše, který upozorňuje na to, že ministerstvo podle jeho vnímání v některých případech nereagovalo dostatečně na připravené podklady, pokud se neshodovaly s rozpočtovými prioritami úřadu. Podle něj analýza výpovědí naznačuje, že výsledná expertíza byla často konfrontována s politickými dohodami: „*Udělalí jsme tu analýzu proveditelnosti za ně. (...) vyznělo to do ztracena, vyignorovali to.*“ Odbornost tak byla v percepci těchto aktérů vnímána jako asymetricky využívaná, státní aparát akceptoval drobné technické úpravy, ale hlubší systémové alternativy mohly být díky oddělenému vyjednávání s jednotlivými aktéry vnímány jako upozaděné (Radaelli, 1995).

Zjištění v této podkapitole naznačují, že způsob organizace poradního systému může ovlivňovat percipovanou míru reálného dopadu znalostí na politiku. Pokud ministerstvo komunikuje s odborníky izolovaně, může se role expertízy v očích externích aktérů měnit z nástroje pro hledání optimálního řešení na zdroj selektivně využívaných informací pro vládní návrh. Lze tedy uvažovat, že tento model přispěl k symbolickému využití odbornosti (Boswell, 2009), kdy účast expertů v procesu mohla přispívat k vytváření dojmu široké odborné shody a posilování technokratické legitimacy (Fischer, 2009), přestože reálný vliv

byl respondenty často interpretován jako koncentrovaný v rukou úzkého okruhu vnitřního aparátu.

5.3 Bariéry a hodnocení vlivu expertízy z pohledu aktérů

Analýza výpovědí naznačuje rozdíly mezi vnímáním vnitřních analytiků ministerstva, kteří proces hodnotili jako intenzivní spolupráci, a externími experty, kteří popisovali pocity nedostatečného zohlednění svých podnětů či spíše formální participace. Mezi hlavní bariéry vlivu respondenti řadili především rozpočtová omezení, institucionální nastavení části úřednického aparátu a asymetrii v dostupném čase a materiálním zázemí pro tvorbu hloubkových analýz.

5.3.1 Percepční propast v hodnocení kvality dialogu

Tato podkapitola se zaměřuje na to, jak respondenti hodnotí procesy spolupráce. Analýza rozhovorů naznačuje výrazný rozdíl, který lze označit za percepční propast. Tento pojem vyjadřuje situaci, kdy dva aktéři interpretují stejnou situaci (v tomto případě expertní konzultace) odlišným způsobem. Zatímco aktéři uvnitř ministerstva dialog často hodnotí jako hluboký a poctivý, někteří externí odborníci jej popisují jako formální rituál, který měl podle jejich názoru pouze vytvořit zdání diskuse.

Pro Mareše a Moravanského byla příprava superdávky obdobím velmi intenzivní a osobní spolupráce. Z jejich pohledu byl systém konzultací nastaven efektivně a odborné podklady se do návrhu dostávaly skrze neustálý kontakt. Mareš popisuje tuto zkušenost následovně: *„Měli jsme na týdně bázi schůzky pracovní skupiny, někdy i častěji, někdy to bylo opravdu ze dne na den (...). Řekl bych, že ta komunikace byla především osobní.“* Toto vyjádření lze interpretovat v tom smyslu, že vnitřní analytici se cítili být součástí tvůrčího týmu, kde data a parametry vznikaly v živém dialogu mezi úřadem a vybranými výzkumníky. Z výpovědi této skupiny aktérů vyplývá přesvědčení, že odbornost byla nedílnou součástí každého kroku reformy.

Zcela odlišný obraz však vykreslují akademičtí experti, kteří do procesu vstupovali jako oponenti nebo zástupci neziskového sektoru. Pro ně tato „intenzivní komunikace“ nepředstavovala partnerství, ale podle jejich výpovědi spíše jednostranným procesem informování o již hotových věcech. Adam popisuje podobu těchto setkání velmi kriticky: *„Ty debaty vlastně neprobíhaly. (...) Na podzim 2023 bylo první setkání, které trvalo asi hodinu a půl, z čehož hodinu a čtvrt byla frontální prezentace a patnáct minut byl prostor*

na dotazy. To nebyla interaktivní debata.“ Tuto zkušenost lze interpretovat jako projev asymetrie, kdy to, co státní správa interpretuje jako „konzultaci“, externí odborníci interpretují jako snahu prosadit předem nastavenou vizi bez prostoru pro reálnou oponenturu. Adam navíc dodává, že experti museli „naskočit do jedoucího vlaku“ v době, kdy o podstatě reformy již bylo rozhodnuto.

Pocit nenaplněných očekávání potvrzují i zkušenosti Antoše, který popisuje proces vypořádání odborných připomínek jako neúspěšný pokus o věcnou diskusi. Podle něj ministerstvo na kritiku podloženou daty podle jeho vnímání nereagovalo odborně, ale spíše strategickým mlčením nebo bagatelizací. Antoš uvádí: *„Udělal jsem tu analýzu proveditelnosti za ně. Udělal jsem i pozměňovací návrh pro některé poslance, kde to vyřešené bylo. (...) V podstatě se tam dávají připomínky nejdřív písemně, takže jsme tam za nás vysázeli velmi kritické připomínky (...), ale do značné míry to vyignorovali.“* Z výpovědi vyplývá interpretace, podle které externí expertíza narážela na vnímaný defenzivní postoj ministerstva, jenž mohl vnímat kritické podněty nikoliv jako pomoc, ale jako ohrožení politického harmonogramu reformy.

Propast v hodnocení vlivu se projevuje i v tom, jak analytici ministerstva vysvětlují, proč externí experti pociťovali nedostatek sluchu. Mareš naznačuje, že šlo o nedorozumění způsobené časovou náročností výpočtů: *„Ono to někdy mohlo vypadat, že jsme třeba nereagovali dostatečně, protože během toho jednání jsme nemohli úplně říct: ‚Jo, máte pravdu‘, protože jsme potřebovali čas na to si ty konkrétní připomínky na těch datech opravdu vyzkoušet.“* Podle úředníků tedy ke změnám docházelo, ale experti si jich kvůli složitosti systému nemuseli všimnout. Tato interpretace se však střetává s pohledem Axmana, který uvádí, že ministerstvo si z odborných vstupů vybíralo pouze drobné technické korekce, aby bylo možné deklarovat participaci, zatímco zásadní výhrady k celkové logice systému zůstávaly bez odezvy.

Zjištění v této podkapitole naznačují, že hodnocení využití expertízy je silně subjektivní a závisí na míře moci, kterou aktér v procesu disponuje. Zatímco interní a loajální resortní výzkumníci vnímají dialog jako funkční, externí kritici hovoří o percepci „řízené ignorace“. Tento stav lze v souladu s Fischerovou (2009) teorií interpretovat jako možný projev omezené participace, kdy formální přítomnost expertů u jednacího stolu nemusí znamenat jejich reálný vliv na politické rozhodování. Rozpor v prožívání konzultací tak naznačuje určitou asymetrii mezi těmi, kteří reformu technicky provádějí, a těmi, kteří se snaží vnést

do procesu alternativní pohledy na sociální spravedlnost. Je však třeba dodat, že tato interpretace vychází z individuálních zkušeností jednotlivých aktérů a nemusí plně zachycovat celý proces tvorby reformy.

5.3.2 Institucionální bariéry: Fiskální dominance a vnitřní hodnotové filtry

Analýza rozhovorů naznačuje, že i kvalitní data podle výpovědí respondentů narážela na dvě hlavní bariéry: tlak na rozpočtové úspory a vnitřní hodnotové nastavení úřednického aparátu (Boswell, 2009).

První a nejvýraznější bariérou byla tzv. fiskální dominance, tedy stav, kdy je rozpočtové hledisko nadřazeno sociálním argumentům. Z výpovědí respondentů vyplývá, že konečné slovo v procesu neměli experti, ale Ministerstvo financí. Ejbl v rozhovoru uvádí: *„Ty náklady se sice navenek obhajovaly (...), ale v podstatě o tom nerozhodoval Fiala, ale Stanjura [ministr financí], který by nechtěl dát na nic ani korunu.“* Tento rozpočtový mantinel byl podle vnímání aktérů bariérou, přes kterou se data o reálné potřebnosti prosazovala obtížně, pokud by znamenala navýšení výdajů. Lze to interpretovat jako situaci, kdy je expertíza využívána pouze v rámci úzkého prostoru, který předem vymezí finanční limity, což odpovídá konceptu institucionálních omezení expertízy (Boswell, 2009).

Druhou zásadní bariérou byl vnitřní filtr samotného ministerstva. Analýza výpovědí v tomto bodě naznačuje zpochybnění představy o neutrálním úředníkovi, který pouze vykonává politická zadání. Antoš upozorňuje, že samotní úředníci byli v procesu velmi aktivní a podle jeho interpretace mohly blokovat odborné podněty, které se neshodovaly s jejich viděním světa: *„Z toho, o čem jsem mluvil, vyplývá, že úředníci byli velmi političtí. (...) Ti úředníci měli stejné hodnotové nastavení jako ti politici.“* Tento „vnitřní filtr“ úřadu podle výpovědí respondentů vedl k tomu, že expertíza byla často konfrontována s osobními přesvědčeními úředníků o tom, kdo si pomoc zaslouží.

Tento střet se podle respondentů mohl projevovat také v určitém odporu administrativního aparátu k vyšším částkám dávek, i když byly odborně podložené. Antoš popisuje reakce na případy, kdy systém generoval vyšší podporu pro potřebné: *„Ten hlavní důvod byl, že těm úředníkům to přišlo anekdotické. Jako kdyby jim vadilo, že někdo, kdo bydlí v Praze a má nějaký nízký příjem (...) dostává dávku třeba 15 tisíc měsíčně. (...) Ale jim to jako kdyby vadilo.“* Tento postřeh lze v souladu s Fischerem (2009) vnímat jako střet odborné

racionality s tzv. „anekdotickou evidencí“. Úřednický filtr zde mohl fungovat na základě subjektivního vnímání spravedlnosti, který mohl převážet nad empirickými daty o životním minimu a tržních nájmech.

Institucionální bariéru představoval také právní formalismus. Ebert z resortního výzkumu potvrzuje, že když výzkumníci navrhovali modelovat dopady exekucí, ministerstvo se zaštitilo právním výkladem jiného resortu: „*Oni si žádali o výklad práva u Ministerstva spravedlnosti. Ten výklad zněl, že sociální dávky neslouží ke splácení dluhů. (...) Oni řekli, že touto cestou se nevydají.*“ Tento moment naznačuje, že ministerstvo v tomto případě využilo právní argumentaci jako rámec pro odmítnutí odborných dat, která neodpovídala politickému zadání (Boswell, 2009).

Analýza v této podkapitole naznačuje, že role odborných znalostí v procesu superdávky byla podle výpovědí respondentů významně omezena institucionálním prostředím. Expertíza narážela na fiskální politiku a na hodnotovou bariéru úřednického aparátu, který mohl fungovat jako neprostupný filtr. Lze tedy uvažovat, že bariérou vlivu nebyl nedostatek odbornosti, ale spíše strukturální nastavení systému, které mohlo upřednostňovat data v souladu s rozpočtovými prioritami a úřednickým přesvědčením před poznatky, které tyto priority zpochybňovaly

5.3.3 Asymetrie zdrojů a času jako faktor ovlivňující kvalitu expertních vstupů

Analýza rozhovorů naznačuje, že kvalita expertízy není v narativu aktérů pouze otázkou odborných schopností, ale je podle jejich výpovědí úzce spojena s institucionální podporou a finančními zdroji. V procesu přípravy superdávky respondenti poukazovali na významný nepoměr mezi institucionálně zajištěným aparátem ministerstva a omezenými kapacitami externích aktérů.

Pro interní analytiku z ministerstva byla příprava reformy charakteristická výjimečným časovým prostorem. Mareš v rozhovoru oceňuje tento stav jako zásadní výhodu: „*Já si opravdu velmi vážím toho, že tady byl prostor na to, dát tomu čas. (...) Ze strany politického vedení zde bylo pochopení pro to, že něco takového vyžaduje čas, a vlastně celý ten rok jsme měli na to ty věci definovat.*“ Tento „luxus času“ podle jeho výpovědi umožnil vnitřním expertům budovat modely na „zelené louce“. Toto vyjádření lze interpretovat v tom smyslu, že vnitřní expertíza mohla těžit z určité míry politické ochrany, která analytikům

poskytovala prostor pro postupné precizování parametrů. Z pohledu vnitřních struktur ministerstva je tedy expertíza vnímána jako relativně stabilní a dobře institucionálně zajištěný proces.

Zcela odlišnou realitu však popisují externí experti, pro které byla odborná práce na reformě podle jejich výpovědí často spojena se stresem a finanční nejistotou. Adam upozorňuje na to, že zatímco ministerstvo disponuje obrovskými analytickými kapacitami, nezávislí odborníci pracují často zdarma nebo v rámci omezených úvazků: *„Na jedné straně jsou obrovské analytické kapacity ministerstva versus nějací veřejní aktéři, kteří sice těm datům rozumíme, ale nemáme žádné finance a čas se tomu věnovat. (...) Je tam stres z toho, že to není adekvátně zaplacené.“* Uvedenou zkušenost lze interpretovat v tom smyslu, že asymetrie zdrojů funguje jako strukturální bariéra (Fischer, 2009). Externí expertíza vzniká často nad rámec běžných pracovních povinností, což podle respondentů mohlo omezovat její schopnost konkurovat komplexním vládním návrhům.

Tento nedostatek zdrojů má navíc podle výpovědí přímý dopad na vyjednávací sílu expertů. Adam v této souvislosti zmiňuje paralyzující strach z drobné chyby, kterou by ministerstvo mohlo využít k diskreditaci celého odborného vstupu: *„To je fakt obrovský stres, takovou analýzu dělat (...). A já se vždycky trochu bojím, že tam udělám nějaký překlep.“* Z výpovědi vyplývá interpretace, podle které je externí expert pod neustálým tlakem na absolutní bezchybnost, zatímco u státního aparátu respondenti popisovali větší toleranci k nepřesnostem (např. v souvislosti s modelováním nájmu). Jakýkoliv technický nedostatek může být vnímán jako záminka k delegitimizaci odborných argumentů (Boswell, 2009).

Nerovnost se projevuje i v samotné schopnosti expertů „prodat“ svá zjištění v mediálním a politickém prostoru. Antoš popisuje situaci, kdy experti podle svého vnímání suplovali i část analytické práce ministerstva, kterou úřad podle jeho názoru nezvládl, přesto však nebyli vyslyšeni: *„Dokonce jsme udělali tu analýzu proveditelnosti za ně. Udělali jsme i pozměňovací návrh (...), ale do značné míry to vyignorovali.“* Tuto situaci je možné interpretovat jako projev strukturálního nastavení systému, v jehož rámci mohly být externí vstupy vnímány jako postradatelná alternativa, nikoliv jako rovnocenný podklad pro rozhodování (Radaelli, 1995).

Zjištění v této podkapitole naznačují, že asymetrie zdrojů a času může fungovat jako významný, byť méně viditelný filtr expertízy. Zatímco vnitřní analytici pracují v režimu

institucionálního bezpečí, externí experti čelí podle svých výpovědí omezeným kapacitám. Lze tedy uzavřít, že hodnocení vlivu odborných znalostí v procesu superdávky nelze zcela oddělit od otázky institucionálních zdrojů a moci. Expertíza bez adekvátního finančního a časového zázemí může být v politickém procesu znevýhodněna, což může vést k tomu, že alternativní odborné pohledy zůstávají na okraji, nikoli nutně kvůli své nižší kvalitě, ale kvůli omezeným kapacitám jejich prosazení (Radaelli, 1995). Je však nezbytné zdůraznit, že tato interpretace vychází primárně z perspektivy externích aktérů a nemusí plně zachycovat institucionální omezení na straně ministerstva.

5.4 Role a identity expertů v procesu

Analýza naznačuje, že v procesu přípravy reformy neexistovala jedna univerzální role experta. Naopak se zde střetávaly tři odlišné identity: technokratická, servisní a advokační, které se lišily v míře, v jaké se cítily být svázány s politickým zadáním, a v míře nezávislosti, kterou si v procesu udržovaly.

5.4.1 Typologie identit: Vyvažovatelé, advokáti a servisní podpora

Analýza rozhovorů naznačuje, že v procesu přípravy superdávky lze identifikovat tři odlišné profesní identity, které se liší v tom, jak aktéři vnímají svou nezávislost, vztah k politickému zadání a míru odpovědnosti za konečnou podobu reformy. Tyto identity jsou v narativu respondentů úzce spjaté s institucionálním zázemím.

Prvním typem identity je expert jako technokratický vyvažovatel, což je role typická zejména pro vnitřní analytiku ministerstva. Tito aktéři sami sebe podle svých výpovědí nevnímají primárně jako politické činitele, ale jako neutrální zprostředkovatele, jejichž úkolem je v datech nalézt technicky proveditelný kompromis mezi protichůdnými požadavky. Mareš tuto pozici popisuje následovně: „*My jsme byli trochu v roli právě toho vyvažovatele. Snažili jsme se na jedné straně zohlednit argumenty nezisku (...), ale zároveň jsme se snažili být zodpovědní i vůči zbytku společnosti.*“ Toto vyjádření lze interpretovat v tom smyslu, že expertíza je v tomto pojetí spíše vnímána jako nástroj k udržení stability systému, kde se sociální potřeby poměřují s rozpočtovou odpovědností. Identitu vyvažovatele lze chápat jako snahu o zachování odborné neutrality i v situacích, kdy analytik v rámci modelů pracuje s politicky citlivými parametry.

Druhým identifikovaným typem je expert jako servisní podpora, reprezentovaný například resortním výzkumným ústavem. Tato role se vyznačuje vysokou loajalitou k zadavateli

a snahou o striktní oddělení odbornosti od politiky. Ebert popisuje svou činnost jako naplňování „výzkumné potřeby ústředního orgánu státní správy“ a zdůrazňuje, že role analytika podle jeho vyjádření končí tam, kde začíná politické rozhodování. Tento přístup lze interpretovat jako snahu o zachování tzv. „bezpečné expertízy“, která poskytuje data a simulace, ale vědomě se vyhýbá ambici ovlivňovat hodnotové směřování reformy. Ebert vnímá tuto „červenou linii“ jako zásadní pro ochranu své profesní integrity: „*Analyticky k tomu žádný názor mít nemůžeme. (...) To jsme jim [Ministerstvu] nikdy nedodali.*“

Zcela odlišnou identitu představuje expert jako politický advokát, kterou zastávají především akademičtí experti. Ti svou roli vnímají jako neoddělitelnou od společenských hodnot a aktivního prosazování zájmů konkrétních skupin. Adam v této souvislosti zpochybňuje představu o neutrálním vědci: „*Vnímám, že i ta expertnost je politicky podmíněná a ideově podmíněná. (...) Nevidím jasnou hranici mezi expertním a politickým.*“ Analýza kódování naznačuje u Adama přítomnost specifické hybridní identity, kdy respondent kombinoval roli nezávislého vědce s expertním úvazkem, což podle jeho vyjadřování mohlo stírat hranici mezi „čistou vědou“ a „státní expertízou“. Podobně Antoš do návrhu vnáší perspektivu jiných resortů a upozorňuje na dopady na zranitelné skupiny, jako jsou děti v ústavní výchově nebo energeticky chudé domácnosti. Expertíza je v tomto pojetí chápána jako nástroj prosazování konkrétních hodnot a zájmů (Boswell, 2009).

Zjištění v této podkapitole naznačují, že profesní identita expertů v procesu superdávky byla do značné míry spojena s jejich vztahem k politické moci. Zatímco vnitřní analytici (Mareš, Moravanský) a resortní výzkumníci (Ebert) se ve svých výpovědích přibližovali cílům ministerstva a vnímali se spíše jako jeho technická součást, akademičtí experti (Adam, Antoš) se prezentovali ve svých výpovědích spíše jako nezávislí kritici. Tento rozdíl v profesních identitách lze v návaznosti na Fischera (2009) interpretovat jako projev plurality expertního vědění, které není jednotným hlasem vědy, ale výsledkem různých profesních a hodnotových pozic v rámci veřejné správy.

5.4.2 Média jako mocenský nástroj a snaha o soběstačnost státu

Tato podkapitola se zaměřuje na nástroje, které experti využívají k prosazení svých zjištění, a zároveň zkoumá, jak ministerstvo na tuto externí expertízu reaguje. Analýza rozhovorů naznačuje, že zatímco pro externí experty představují média důležitý prostředek vlivu, administrativní aparát ministerstva směřuje k budování vlastní soběstačnosti, která by mohla v budoucnu oslabovat roli externích poradců.

Pro externí odborníky, kteří podle svých výpovědí vnímali omezený prostor pro své zapojení ze strany ministerstva, představovala média zásadní kanál pro uplatnění moci. V situaci, kdy odborné argumenty narážely na vnímaný úřednický filtr, se medializace stala nástrojem, jak přitáhnout pozornost politiků. Adam v rozhovoru otevřeně reflektuje, že mediální výstupy pro něj byly stresující, ale nezbytné pro udržení vlivu: „*V těch médiích je to jediné, co mi dává moc v té veřejné debatě. To, že jsem vidět v médiích, způsobí, že mě přizvou k nějaké debatě prostě proto, že vědí, že já to budu komentovat.*“ Uvedenou zkušenost lze interpretovat v tom smyslu, že externí expertíza byla v narativu aktérů vedena k tomu, aby svou relevanci v procesu superdávky aktivně vynucovat skrze veřejný tlak. Média zde podle respondentů fungovala jako „zesilovač“, který nutil ministerstvo reagovat i na ty odborné podněty, které by v uzavřeném úředním jednání mohly zůstat bez výraznější odezvy.

Na druhé straně analýza naznačuje snahu ministerstva o tzv. internalizaci expertízy, tedy o vytvoření vlastních analytických nástrojů, které by úřad zbavily závislosti na externích subjektech. Mareš popisuje tento záměr následovně: „*Abychom nepotřebovali nutně tu odbornou roli těch externích analytiků (...), ale že my tady na tom odboru si budeme moct ty úpravy zkoušet sami a uvidíme, co se děje.*“ Tento postřeh lze interpretovat jako tendenci k posunu v roli expertů ve veřejné správě. Ministerstvo se snaží vybudovat vlastní technologickou soběstačnost, což může vést k oslabení pozice vnější kritiky, protože nemusí mít přístup k vnitřním modelům a algoritmům úřadu.

Tento střet mezi mediální „advokací“ externistů a technologickou „emancipací“ ministerstva lze v souladu s Fischerem (2009) interpretovat jako napětí v otázce kontroly nad expertním věděním. Zatímco Antoš upozorňuje, že bez tlaku zvenčí by odborná data mohla ustupovat úřednickým hodnotám, Mareš a Moravanský vnímají budování vlastních modelů jako cestu k efektivnější a modernější správě. Snaha ministerstva rozvíjet vlastní expertní nástroje tak může podle vnímání externích aktérů v budoucnu vytvářet novou bariéru pro nezávislou kontrolu veřejných politik (Boswell, 2009).

Zjištění v této podkapitole naznačují, že role experta v procesu superdávky se jeví jako spjatá s jeho schopností využívat komunikační kanály. Pro nezávislé akademiky (Adam, Antoš) se zdá být vliv podmíněn především jejich viditelností ve veřejném prostoru, zatímco pro vnitřní analytiky (Mareš, Moravanský) byla zdrojem vlivu exkluzivita jejich dat a modelů. Lze tedy uzavřít, že proces superdávky naznačil napětí mezi snahou o demokratizaci expertízy skrze média a tendencí ministerstva posilovat vlastní analytické kapacity.

5.5 Hranice mezi odborností a politikou

Tato závěrečná podkapitola analyzuje vnímání hranice mezi odborným doporučením a politickým rozhodnutím. Analýza rozhovorů naznačuje, že linie mezi vědou a politikou nebyla v procesu přípravy superdávky vnímána jednotně a docházelo k jejímu častému stírání. Zatímco někteří aktéři usilovali o striktní oddělení rolí a definici hodnotových pojmů (např. bohatství) přenechávali politickým představitelům, jiní poukazovali na interpretovanou míru politizace úřednického aparátu, který podle některých respondentů odborná data selektivně filtroval (Radaelli, 1995). Jedním z klíčových zjištění je napětí mezi datovou racionalitou a tzv. „anekdotickou evidencí“, kdy byla odborná zjištění konfrontována s osobními hodnotami a interpretačními rámci rozhodovatelů. Tato část uzavírá analýzu nástinem mechanismů, kterými byla expertíza v klíčových momentech reformy vnímána jako limitovaná politickým a hodnotovým zadáním (Fischer, 2009).

5.5.1 Definice hodnotových pojmů jako politické teritorium

Tato podkapitola se zaměřuje na výzkumnou otázku zjišťující, jak experti chápou hranici mezi odborností a politickým rozhodováním. Analýza dat ukázala, že v procesu přípravy superdávky existovala shoda na tom, že určité pojmy a rozhodnutí leží vně kompetence odborníků. Jedná se především o definice pojmů, jako jsou „bohatství“, „spravedlnost“ nebo „potřebnost“, které aktéři často interpretují jako primárně politické teritorium.

Z pohledu resortního výzkumu je tato hranice vnímána jako nástroj k ochraně odborné neutrality. Ebert v rozhovoru vymezuje předěl mezi rolí analytika a politika, zejména v souvislosti s majetkovým testem: „*[Uvedená skutečnost] nespadá pod analytické rozhodování. To je čistě politické nastavení toho, kdo se jim zdá být bohatý. To je jejich definice bohatství (...) a k tomu jsme se nikdy nevyjadřovali. Analyticky k tomu žádný názor mít nemůžeme.*“ Tento přístup lze interpretovat tak, že pro resortní experty je tato „červená linie“ vnímána jako zásadní pro zachování jejich profesní integrity. Tím, že respondenti odmítají definovat normativní kategorie, vymezují sféru své profesní odpovědnosti a setrvávají v roli dodavatelů technických výpočtů a simulací.

Podobné vnímání hranice se objevuje i u akademických expertů, kteří se identifikují primárně jako dodavatelé scénářů, nikoliv jako tvůrci hodnot. Adam naznačuje, že experti vnímají definici hodnotových pojmů jako doménu, do níž by podle něj analytik neměl vstupovat, aby omezil riziko vnímané politizace své práce. Hranice je zde chápána funkčně, úkolem experta je vypočítat, kolik domácností při určitém nastavení o podporu přijde, avšak

politik musí rozhodnout, zda je takový výsledek společensky přijatelný. Jak uvádí Ebert, zatímco parametrizace dávky (např. odstraňování bodů zlomu) představuje odborné téma, rozhodnutí, „komu se má pomáhat“, je interpretováno jako normativní volba politického vedení.

Tento přístup lze v souladu s Fischerem (2009) interpretovat jako snahu o zachování technokratické legitimacy. Experti se vědomě stahují z témat, která nemají oporu v empirických datech, aby minimalizovali riziko nařčení z podjatosti. Ebert v této souvislosti připomíná, že předkladateli pouze sdělili, že pro majetkový test postrádají relevantní data, ale samotné morální nastavení testu ponechali na politickém vedení. Uvedenou strategii lze interpretovat v tom smyslu, že v praxi může docházet k situaci, kdy klíčové parametry reformy s největším dopadem na životy občanů vznikají v prostoru, kde odborná argumentace ustupuje politickému zadání (Boswell, 2009).

Zjištění v této podkapitole naznačují, že hranice mezi odborností a politikou se v procesu superdávky jeví jako konstruována skrze delegování hodnotových soudů na politické aktéry. Zatímco technické detaily jsou respondenty vnímány jako doména expertů, definice sociální spravedlnosti je chápána jako „politické zadání“, které experti přijímají jako vnější fakt. Lze tedy uvažovat, že toto chápání hranice může omezovat roli expertů na technické inženýrství, což může v důsledku limitovat prostor pro hlubší odbornou kritiku etických a sociálních dopadů reformy.

5.5.2 Střet odborných modelů s „anekdotickou evidencí“

Tato podkapitola analyzuje konkrétní mechanismus, kterým byla odborná doporučení v procesu přípravy superdávky podle výpovědí respondentů konfrontována. Analýza rozhovorů naznačuje napětí mezi tzv. datovou racionalitou (reprezentovanou simulačními modely) a tzv. anekdotickou evidencí. Tento pojem označuje situaci, kdy jsou systémová data konfrontována s izolovanými příběhy, osobními zkušenostmi nebo subjektivními pocity úředníků a politiků, které mohou být v rozhodovacím procesu podle vnímání některých aktérů upřednostňovány před obecnými statistickými trendy (Fischer, 2009).

Zkušenosti Antoše naznačují, že vnitřní aparát ministerstva mohl v určitých momentech ustupovat od věcné diskuze. Podle tohoto respondenta nebyli někteří úředníci schopni rozporovat odborné propočty, a proto se uchýlovali k argumentaci vlastními životními osudy: „*Oni nemohli rozporovat ta data (...), ale mohli jenom hodnotově rozporovat, že ,oni*

to měli sami taky těžký'. Tak tam rádi mluvili [pracovníci úřadu] – rozumíte, to bylo [nestandardní] z hlediska kvality veřejné politiky. “ Uvedenou situaci lze interpretovat v tom smyslu, že v tomto bodě může podle interpretace respondenta docházet k oslabení expertního rámování ve prospěch subjektivních interpretací. Osobní historie úředníka se tak podle interpretace respondenta může stávat argumentem, který může v procesu vyjednávání získávat podobnou váhu jako mikrosimulační model dopadů na tisíce domácností.

Tento střet se podle respondentů projevoval také v určitém odporu administrativního aparátu k vyšším částkám dávek, i když byly odborně podložené. Antoš popisuje reakce na případy, kdy systém generoval vyšší podporu pro potřebné: *„Ten hlavní důvod byl, že těm úředníkům to přišlo anekdotické. Jako kdyby jim vadilo, že někdo, kdo bydlí v Praze a má nějaký nízký příjem (...) dostává dávku třeba 15 tisíc měsíčně. (...) Ale jim to jako kdyby vadilo.* “ Tento postřeh lze vnímat v tom smyslu, že odborná racionalita, založená na výpočtu nároku dle reálných nákladů, byla konfrontována s hodnotovým rámcem „nepřiměřenosti“. Úřednický filtr zde mohl podle vnímání externích expertů fungovat na principu subjektivního pocitu o spravedlnosti, i přes existenci empirických dat o životním minimu a tržních nájmech (Boswell, 2009).

Dalším příkladem dominance anekdotické evidence nad daty byla medializovaná debata o příspěvcích na bydlení pro specifické příjmové skupiny v hlavním městě. Ebert v této souvislosti upozorňuje na rozpor mezi realitou v registrech a politickým rozhodnutím: *„V té době se novináři zaměřili na to, že příspěvek na bydlení berou vyšší středně příjmové skupiny (...). Ale na druhou stranu my jsme viděli, že v datech bylo těchto domácností minimum. (...) Tehdy to novináři prostě hodně rozmázli.* “ Přestože expertní data z resortního výzkumu naznačovala, že jde o okrajový jev, došlo k politickému rozhodnutí směřující k omezení této skupiny. Tuto zkušenost lze interpretovat jako situaci, kdy mediální narativ převážil nad odborným zjištěním. Politická reakce v tomto případě podle interpretace respondenta nesměřovala k řešení systémového problému, ale k saturaci veřejné poptávky vyvolané „příběhy z médií“, které podle interpretace respondenta mohly mít větší vliv než statistická evidence.

Zjištění v této podkapitole lze v souladu s Fischerem (2009) interpretovat jako střet technokratického a hodnotového vládnutí. Expertíza v procesu superdávky podle narativů aktérů narážela na limity v momentech, kdy narážela na limity v situacích, kdy se střetávala s hodnotovými postoji a emocemi v úřednickém a politickém prostředí. Lze tedy uzavřít, že

anekdotická evidence mohla podle zkušeností respondentů fungovat jako účinný nástroj k upozadění odborných doporučení na vedlejší kolej, což mohlo vést k tomu, že výsledná podoba některých parametrů reformy může odrážet spíše morální přesvědčení rozhodovatelů než analyticky doloženou sociální realitu.

5.5.3 Politizace úřednického aparátu a zpochybnění mýtu o neutralitě

Analýza rozhovorů naznačuje zjištění, která v rámci zkoumaného případu otevírají otázku tradiční představy o státní správě jako o neutrálním, technokratickém stroji. Ukazuje se, že v procesu přípravy superdávky nebylo v narativu některých respondentů možné vést jasnou dělicí čáru mezi „odborným“ úředníkem a „politickým“ rozhodovatelem, neboť samotný úřednický aparát byl těmito aktéry vnímán jako ideologicky ukotvený.

Zkušenosti Antoše naznačují, že vnitřní aparát ministerstva nemusel fungovat pouze jako pasivní vykonavatel politické vůle, ale mohl se podílet i na formování samotného návrhu reformy. Podle interpretace tohoto respondenta mohla být od počátku ovlivněna celá reforma hodnotovým nastavením úředníků, kteří podle jeho vnímání odborná data selektivně filtrovali: *„Tam je zajímavý ten aspekt, že na tomto případě rozhodně neplatí dichotomie, že by úředníci drželi odbornou linii a politici tu politickou. (...) Úředníci byli velmi političtí. (...) Celá ta reforma byla od začátku pojata v určitém politickém zadání i těch úředníků. A ti politici to pak samozřejmě jenom stvrdili.“* Uvedenou zkušenost lze interpretovat v tom smyslu, že expertiza v tomto prostředí mohla být podle narativu externích aktérů hodnotově koncipována již v raných fázích přípravy superdávky.

Antoš tuto interpretaci dále ilustruje na pozorování profesních drah některých klíčových postav úřednického aparátu, u nichž se po ukončení jejich působení v úřadu projevila vazba na konkrétní ideologické proudy (např. přechod do struktur politických hnutí s vyhraněnou sociální rétorikou). Tento fakt respondent interpretuje jako možné potvrzení svého předpokladu, že odpor k určitým odborným datům (např. o chudobě nájemníků) nemusel být veden pouze odborným nesouhlasem, ale mohl souviset i s hodnotovým přesvědčením: *„To je [významná indikace], že to není člověk čistě úřednický, ale hodnotový.“* Z výpovědi vyplývá interpretace, podle které je v tomto kontextu předpoklad o neutrálním úředníkovi, který pouze provádí technické výpočty, předmětem kritické reflexe. Úředník zde v očích části respondentů vystupuje jako aktér s určitým hodnotovým ukotvením, který může využívat svou expertní pozici k prosazování určité vize sociální politiky.

Tento jev vede k situaci, kterou Fischer (2009) popisuje jako politizaci expertního vědění. Pokud mají úředníci i politici shodné hodnotové nastavení, může docházet k vzájemnému potvrzování preferovaných řešení a odborná data, která tomuto nastavení odporují, mohou být podle vnímání oponentů systémově upozaděna. Antoš v této souvislosti uvádí, že rozhodovatelé mohli kritická data ignorovat právě proto, že se mohli opřít o souhlasné stanovisko svého administrativního zázemí: „*Politici, kteří mají pod sebou takové úřednictvo, to dali pryč, protože ti úředníci měli stejné hodnotové nastavení jako ti politici.*“ Expertíza se tak v některých případech mohla v narativu respondentů stát spíše nástrojem pro upevnění stávající ideologické shody než prostředkem pro racionální korekci politických záměrů (Radaelli, 1995).

Zjištění v této podkapitole naznačují, že hranice mezi odborností a politikou se v rámci zkoumaného případu jeví jako vysoce prostupná. Zatímco interní analytici (Mareš, Moravanský) svou roli prezentují skrze identitu neutrálních „vyvažovatelů“, externí experti (Antoš, Adam) poukazují na vnímanou politizaci vnitřních struktur ministerstva. Lze tedy uzavřít, že proces přípravy superdávky naznačil limity představy o neutralitě úřednické expertízy. Odborné znalosti podle těchto výpovědí nemusely fungovat jako plně nezávislý korektiv, ale mohly být integrovány do politického zadání již na úrovni vnitřního aparátu, což mohlo omezovat prostor pro alternativní odborné pohledy.

5.6 Syntéza zjištění a naplnění cílů

Závěrečná část analýzy předkládá syntézu klíčových poznatků získaných v rámci pěti tematických kategorií a formuluje odpovědi na stanovené výzkumné otázky. Cílem této kapitoly je propojit dílčí empirická zjištění do uceleného argumentu o roli expertízy v procesu přípravy superdávky a zhodnotit míru naplnění cílů bakalářské práce. V souladu s kvalitativním designem jsou tato zjištění prezentována jako syntéza interpretací aktérů zapojených do procesu.

5.6.1 Naplnění prvního cíle: Podoba a využití odborných znalostí

První cíl práce spočíval v analýze toho, jak odborníci vnímají roli znalostí a jak byly tyto vstupy v procesu využity. V rámci VO 1.1 bylo zjištěno, že podoba odborných znalostí byla charakteristická vnímaným napětím mezi administrativně-registrovým pojetím dat a interpretací sociální reality skrze terénní zkušenost. Zatímco Mareš a Moravanský (interní analytici) popisují znalostní základnu skrze administrativní registry jako klíčovou, Adam

a Antoš (externí experti) ji ve svých narativech vnímají jako metodologicky limitovanou a održenu od tržní reality. Významným zjištěním je respondenty identifikovaná existence tzv. „datového vakua“ v oblasti majetku a exekucí, kde expertíza musela být nahrazena odhady, což v souladu s Radaellim (1995) vedlo k rámování reformy skrze dostupná data, nikoliv nutně plně reflektující realitu.

V otázce faktického využití podkladů (VO 1.2) analýza naznačuje asymetrii mezi instrumentálním a symbolickým využitím (Boswell, 2009). Expertíza byla podle výpovědí využita instrumentálně především v technických detailech, které nenarušovaly základní politické nastavení reformy (např. úprava rodičovského příspěvku či zastavení paušalizace nájmu). V koncepčních otázkách se podle interpretace externích aktérů více uplatňovalo symbolické využití, kdy analýzy mohly sloužit jako nástroj legitimacy pro již přijatá rozhodnutí. Tento proces byl podpořen modelem fragmentovaných konzultací, který mohl umožňovat ministerstvu selektivně zohledňovat systémovou kritiku (Boswell, 2009).

Hodnocení vlivu ze strany samotných aktérů (VO 1.3) naznačilo výraznou percepční propast. Zatímco vnitřní analytici vnímají proces pozitivně, externí experti ve svých výpovědích reflektují frustraci a pocit pouze formální participace. Hlavními vnímanými bariérami vlivu byly identifikovány fiskální dominance (rozpočtový mantinel) a časová asymetrie, kdy externí expertíza vznikala v omezených podmínkách (práce zdarma, stres z chyb), což mohlo přispívat k jejímu omezenému zohlednění.

5.6.2 Naplnění druhého cíle: Role a hranice expertízy

Druhý cíl práce se zaměřoval na porozumění rolím expertů a vnímání hranice mezi odborností a politikou. V rámci VO 2.1 byla identifikována typologie tří expertních identit, které respondenti v procesu přijímali:

1. Technokratický vyvažovatel: Expert jako neutrální aktér hledající kompromis v datech.
2. Servisní podpora: Expert v loajálním vztahu k resortu, udržující si „bezpečnou“ hranici odbornosti.
3. Politický advokát: Expert vnímající svou roli jako neoddělitelnou od hodnot a boje za zranitelné skupiny.

Analýza naznačuje, že vliv těchto rolí byl podle vnímání aktérů podmíněn schopností využívat komunikační kanály. Zatímco pro vnitřní analytiku byla zdrojem moci exkluzivita

dat, pro externí advokáty byla jedním z hlavních nástrojů, jak přitáhnout pozornost úřadu média. Zároveň byla identifikována tendence ministerstva k internalizaci expertízy, tedy snaha vytvořit si vlastní modely, které by mohly v budoucnu snižovat závislost na externích kritikách.

Odpověď na VO 2.2 (hranice odbornosti) přináší jedno z klíčových zjištění práce. Hranice mezi odborností a politikou nebyla v procesu superdávky vnímána jako pevná linie, ale jako prostor neustálého vyjednávání. Expertíza mohla být v některých momentech podle narativu respondentů oslabena tzv. anekdotickou evidencí, např. osobními zkušenostmi a morálními soudy rozhodovatelů, které mohly mít v rozhodování významovou váhu i ve srovnání se simulačními modely. Specifickým nálezem, opírajícím se primárně o výpověď jednoho z externích aktérů (Antoš) je vnímaná politizace úřednického aparátu. V této interpretaci se vnitřní struktury jeví jako aktéři s hodnotovým ukotvením, kteří mohou odborná data interpretovat v souladu s politickým zadáním, jak jej sami vnímají (Fischer, 2009).

5.6.3 Závěrečné shrnutí

Na základě provedené analýzy lze konstatovat, že hlavní cíl práce byl naplněn. Analýza naznačuje, že role odborných znalostí při formulaci superdávky byla v narativech respondentů ambivalentní. Expertíza podle výpovědí respondentů umožnila technickou realizaci reformy a digitalizaci systému, ale v otázkách sociální spravedlnosti a dopadů na nejchudší skupiny byla v narativech části aktérů vnímána jako limitovaná politickými a rozpočtovými mantinely. Tento nálezn lze vztáhnout k tezi o fiskální dominanci v procesu tvorby sociálních politik, kde jsou odborné argumenty konfrontovány s ekonomickými limity státu (Boswell, 2009).

Výsledky naznačují tendenci k posilování technokratických prvků vládnutí v interpretacích respondentů, kde mohou být data využívána spíše k symbolické legitimizaci zvoleného postupu než k otevřenému hledání alternativních řešení (Boswell, 2009; Fischer, 2009). Hranice mezi odborným doporučením a politickým rozhodnutím se v procesu superdávky jeví jako prostupná, neboť samotná produkce a recepce znalostí byla vnímána jako proces prostoupený hodnotovými rámci aktérů (Radaelli, 1995). V souladu s konceptem institucionální loajality ministerských analytických útvarů (Hustedt a Wohlmann, 2016) lze interpretovat, že vnitřní expertíza ministerstva byla podle interpretací některých respondentů úzce spjata s politickým zadáním, což v očích externích kritiků oslabovalo její roli jako nezávislého korektivu.

Tato zjištění lze interpretovat v souladu s teoretickými předpoklady Fischera (2009) o rizicích technokratického uzavírání expertních procesů. Zároveň analýza poukazuje na význam symbolického využívání znalostí pro budování organizační legitimacy (Boswell, 2009), kdy zapojení expertů do procesu superdávky podle výpovědí respondentů plnilo v narativu respondentů funkci odborného stvrzení politických priorit. Práce tak naznačuje, že v českém prostředí sociální politiky zůstává ideál Evidence-Based Policy v napětí s institucionálními bariérami a subjektivními rámci rozhodovatelů.

6 Diskuse

Výsledky analýzy nabízejí vhled do toho, jak vybraní aktéři interpretují mechanismy, jimiž odborné znalosti vstupovaly do procesu tvorby dávky státní sociální pomoci. Tato kapitola zasazuje zjištěné poznatky do širšího teoretického rámce a reflektuje napětí mezi normativním ideálem politiky založené na důkazech (Evidence-based policy) a reálnou politickou praxí v České republice (Fischer, 2009). V souladu s narativistickým přístupem k analýze expertních výpovědí (Švaříček a Šed'ová, 2014, s. 208) nejsou zjištění prezentována jako objektivní rekonstrukce procesů na ministerstvu, nýbrž jako syntéza subjektivních vnímání a významových rámců, které si aktéři do procesu vnášeli.

6.1 Mezi řešením problémů a symbolickou legitimací

Ústředním zjištěním práce je, že výsledky analýzy lze vztáhnout k tezi Boswellové (2009), že odborné znalosti v politickém procesu neplní pouze instrumentální roli zaměřenou na řešení technických problémů, ale vykazují také významnou symbolickou funkci. V procesu přípravy superdávky byl identifikován rozpor mezi technickou úspěšností expertízy v dílčích parametrech a její vnímanou koncepční limitovaností v otázkách celkového směřování reformy.

V parametrických detailech, jako byla úprava započítávání rodičovského příspěvku či korekce paušalizace nákladů na bydlení, lze vliv expertů interpretovat jako instrumentální (Radaelli, 1995). V těchto případech odborné simulace a data z terénu sloužily jako přímý podklad pro úpravu legislativního textu, což se objevuje ve výpovědích jak vnitřních analytiků (Mareš), tak externích expertů (Antoš). Tento typ využití znalostí odpovídá „technické racionalitě“, kde expertíza pomáhá eliminovat nezamýšlené negativní dopady návrhu (Head, 2008, s. 6).

Naproti tomu v otázkách celkové filozofie reformy (např. nastavení majetkových testů či rozpočtové neutrality) byla role expertízy respondenty interpretována spíše v intencích symbolického využití. Tento jev lze v souladu s Boswellovou (2009) vnímat jako snahu o budování institucionální legitimacy. Poptávka po externích analýzách a zapojení akademických pracovišť byla v narativu některých aktérů vedena snahou o získání „neovlivněného pohledu“ (Moravanský), který měl podle jejich vnímání reformě dodat zdání objektivity. V tomto smyslu expertíza nesloužila primárně k hledání nových

politických alternativ, nýbrž k odbornému podpoření již zvoleného směru, což Fischer (2009) označuje za technokratickou legitimaci politického zadání.

Specifickým mechanismem, který v narativu externích expertů omezoval jejich vliv, byla strategie fragmentovaných konzultací (v in vivo citaci jednoho z respondentů označovaná jako „chobotnicový model“, který zde slouží jako ilustrativní metafora). Tento přístup, kdy ministerstvo komunikovalo s experty individuálně a separátně (Axman), lze interpretovat jako nástroj pro větší kontrolu nad expertním polem. Podle Cairneyho (2016) takové uspořádání umožňuje politickému centru provádět selektivní vytěžování znalostí (tzv. cherry-picking), kdy jsou do výsledného návrhu integrovány pouze ty poznatky, které neodporují politickým a rozpočtovým prioritám. Expertíza se tak v tomto institucionálním uspořádání stává spíše nástrojem pro utlumení potenciálních sporů než prostředkem pro racionální revizi jádra politiky (Howlett, 2011, s. 35).

Tato percepční asymetrie, kdy vnitřní analytici vnímají proces jako inkluzivní dialog, zatímco externí experti jej interpretují jako symbolický rituál. Může odrážet širší limity absorpční kapacity veřejné správy (Hustedt, 2016). Analýza naznačuje, že samotná přítomnost dat a expertů v systému nezaručuje jejich věcný dopad, pokud je tok doporučení (flow of advice) filtrován skrze rigidní institucionální mantinely a politické priority (Hustedt a Wohlmann, 2016, s. 240).

6.2 Datové vakuum jako nástroj rámování

Analýza rozhovorů poukazuje na existenci významných datových vakuů, která byla aktéry vnímána zejména v oblasti majetkových poměrů a exekucí. Skutečnost, že ministerstvo rozhodovalo o parametrech majetkového testu bez možnosti systémového propojení stávajících registrů s reálnými daty o majetku žadatelů (Ebert), naznačuje, že politické zadání mohlo mít v procesu větší váhu než potřeba analytické preciznosti. Tento stav lze interpretovat skrze koncept Radaelliho (1995) o rámování problémů skrze dostupná data. Uvedený mechanismus lze vnímat v tom smyslu, že podoba veřejné politiky nemusí být určována pouze tím, co je identifikováno jako společensky potřebné, ale také tím, co je pro státní aparát technicky čitelné a měřitelné (Craft a Howlett, 2012).

Pokud státní registry neobsahují informace o exekucích nebo reálných tržních nájmech, analytický aparát může tyto fenomény podle interpretace některých respondentů vytěšňovat jako irelevantní pro modelování dopadů. Lze tak uvažovat o vytváření specifické

administrativní reprezentace reality, která se může v určitých aspektech lišit od socioekonomické situace v terénu, jak ji popisují externí experti (Adam a Antoš). Strategie technického domodelování reality (Mareš) sice z pohledu vnitřních analytiků snižovala politickou nejistotu a umožňovala postup v legislativním procesu, ale zároveň mohla podle vnějších kritiků zastírat skutečnost, že reforma v určitých bodech vycházela z expertních odhadů spíše než z robustních empirických dat (Fischer, 2009, s. 174).

Tento náález naznačuje, že absence dat může být v politickém procesu využita k marginalizaci témat, která jsou v daném momentu politicky či rozpočtově obtížně řešitelná (Boswell, 2009). Tuto interpretaci podporuje narativ Antoše v souvislosti s percipovaným nezájmem rozhodovatelů o skupinu nájemníků, jejíž situace byla v administrativních datech zachycena pouze fragmentárně. V souladu s Hustedtem (2016) lze uvažovat o tom, že analytická kapacita úřadu byla v tomto bodě limitována nejen technickou nedostupností dat, ale i institucionálními filtry, které upřednostňovaly data z vlastních registrů před externími šetřeními. Rozpor v hodnocení kvality podkladů tak pravděpodobně nevyplývá pouze z technické chyby, ale z odlišných standardů validity, které aktéři v závislosti na své institucionální roli uplatňují.

6.3 Percipovaná politizace administrativy a technologická komplexita jako bariéra

Výsledky analýzy otevírají diskusi o tradičním předpokladu neutrality státní správy v rámci českého poradního systému. V souladu s Fischerem (2009) lze v procesu superdávky pozorovat určité stírání hranic mezi odbornou a politickou sférou. Zkušenost Antoše o pracovnících úřadu, kteří odborná data konfrontovali s tzv. anekdotickou evidencí (např. odkazem na vlastní životní zkušenosti), naznačuje vnímání určitého stupně politizace administrativního prostředí. Tento „vnitřní filtr“ je v narativu tohoto respondenta interpretován jako bariéra, která může být pro externí expertízu hůře prostupná než samotná politická vůle vedení resortu. Uvedené zjištění lze v souladu s Hustedtem a Wohlmannem (2016, s. 238–240) interpretovat jako projev institucionálního nastavení ministerských analytických útvarů, které jsou dlouhodobě vystaveny napětí mezi odbornou integritou a politickou loajalitou k prioritám úřadu.

Zatímco externí experti poukazují na riziko, že expertíza může být hodnotově formována již ve fázi svého vzniku, vnitřní analytici tento proces vnímají spíše jako legitimní „vyvažování“ společenských a rozpočtových zájmů. Hranice mezi odborností a politikou se tak v praxi

nejeví jako pevná linie, ale jako prostor neustálého vyjednávání o tom, co je ještě technický výpočet a co již politická volba (Fischer, 2009). Podle Halligana (1995, s. 148) je tato hybridita rolí v moderních poradních systémech běžným jevem, kdy se od úředníků-expertů očekává nejen analytická přesnost, ale i schopnost integrovat politické cíle do funkčních modelů.

Posledním bodem diskuse je technologická podoba expertízy a její vliv na transparentnost procesu. Snaha o sjednocení dávek a digitalizaci procesů vedla k vytvoření systému, který je technicky natolik komplexní, že se pro řadu aktérů stává obtížně srozumitelným. Existence rozsáhlých výpočetních modelů a nutnost simulací pro stanovení nároku Ejobl naznačuje v narativu respondentů riziko vzniku tzv. černé skříňky (black box) v sociální politice. Tato technologická bariéra může podle interpretací respondentů omezovat možnosti demokratické kontroly, neboť mechanismus výpočtu dávky se může jevit jako uzavřený v algoritmu, nikoliv jako srozumitelné veřejné pravidlo (Fischer, 2009, s. 174).

Snaha státu o internalizaci expertízy (Mareš) může být na jedné straně vnímána jako legitimní budování analytických kapacit veřejné správy (Craft a Howlett, 2012), na straně druhé však v očích nezávislých kritiků vyvolává obavy z budoucího oslabení nezávislé oponentury. Pokud externí aktéři nebudou disponovat přístupem k vnitřním algoritmům a modelům státu, může dojít k situaci, kterou Radaelli (1995) popisuje jako technokratické uzavření politického procesu. Expertíza v procesu superdávky tak podle výpovědí respondentů umožnila modernizaci správy, ale zároveň podle interpretace části aktérů mohla vytvořit nové formy exkluzivity, které mohou ztěžovat veřejné porozumění principům sociální pomoci.

Závěr

Předložená bakalářská práce se zabývala rolí odborných znalostí a expertízy v procesu formulace dávky státní sociální pomoci, tzv. superdávky. Hlavním cílem práce bylo analyzovat, jakým způsobem jsou odborné vstupy zapojovány do rozhodování v rámci této reformy a jak aktéři vnímají svou roli v institucionálním kontextu veřejné správy. Pro naplnění tohoto cíle byl realizován kvalitativní výzkum založený na polostrukturovaných rozhovorech se sedmi experty zastupujícími různé sektory poradního systému (policy advisory system).

V rámci prvního dílčího cíle byla zkoumána podoba odborných znalostí a způsob jejich využití. Analýza rozhovorů naznačuje, že proces přípravy superdávky byl charakteristický napětím mezi administrativní reprezentací dat, vycházející z vnitřních registrů ministerstva, a expertní interpretací sociální reality, kterou do procesu vnášeli nezávislí odborníci. Analýza naznačuje, že v klíčových oblastech reformy, jako je majetkový test či dopady exekucí, existovalo v narativech respondentů rozsáhlé datové vakuum, které bylo v procesu tvorby politiky nahrazováno expertními odhady a mikrosimulacemi. Tento nálezn lze interpretovat v souladu s teoretickým předpokladem Radaelliho (1995) o rámování sociálních problémů skrze dostupnost dat: stát se dle interpretací respondentů v návrhu soustředil primárně na ty jevy, které byl schopen technicky zachytit ve svých registrech, zatímco komplexnější sociální rizika byla v datech předkladatele zachycena pouze fragmentárně.

V otázce faktického dopadu expertízy analýza naznačuje, že odborné znalosti byly využívány asymetricky. Zatímco v technických detailech (např. úprava parametrů rodičovského příspěvku) byl vliv expertů vnímán jako instrumentální a vedl k věcným korekcím návrhu, v zásadních koncepčních otázkách převládlo podle interpretace části aktérů využití symbolické. Expertíza zde v narativu respondentů plnila funkci nástroje komunikační podpory a sloužila k posílení legitimacy politického zadání (Boswell, 2009). Identifikovaný model fragmentovaných konzultací navíc mohl umožňovat selektivní vytěžování znalostí, což v očích externích kritiků oslabovalo možnost vzniku jednotné odborné oponentury.

Druhý dílčí cíl práce se zaměřoval na identifikaci expertních rolí a vnímání hranic mezi odborností a politikou. Výzkum odhalil typologii tří expertních identit: technokratických vyvažovatelů, servisních analytiků a politických advokátů. Významným zjištěním práce,

které lze vztáhnout k teorii Fischera (2009), je percipované stírání hranic mezi administrativní a politickou rolí v rámci úřednického aparátu. Výpovědi některých aktérů naznačují, že vnitřní struktury ministerstva nebyly vnímány jako neutrální filtry, ale jako aktéři s vlastním hodnotovým ukotvením, kteří odborná data konfrontovali s institucionálními prioritami. Hranice mezi odborným doporučením a politickým rozhodnutím se tak v kontextu superdávky jeví jako vysoce prostupná a neustále vyjednávaná.

Závěrem lze konstatovat, že hlavní cíl práce byl naplněn. Analýza případové studie superdávky naznačuje, že role expertízy v české veřejné správě je formována napětím mezi fiskálními mantinely a potřebou odborné legitimacy. Přestože odborné znalosti podle výpovědí respondentů umožnily technickou realizaci reformy a digitalizaci systému, jejich schopnost ovlivnit hodnotové směřování sociální politiky byla v narrativech aktérů vnímána jako limitovaná. Práce tak přispívá k porozumění mechanismům, kterými je ideál politiky založené na důkazech (evidence-based policy) v praxi konfrontován s institucionálními bariérami a politickou realitou.

Summary

The bachelor thesis examined the role of expert knowledge and expertise in the preparation of the "super-benefit" reform in the Czech Republic. The main objective was to analyze how expert inputs were integrated into the decision-making process and how actors perceived their roles within the institutional context of public administration. The research was based on seven semi-structured interviews with experts representing various sectors of the policy advisory system.

The research concluded that the process was characterized by a tension between administrative data representation and expert interpretations of social reality. A key finding is the perceived existence of a data vacuum regarding assets and debt enforcement, which led to a reliance on simulations and estimates. This finding aligns with Radaelli's (1995) concept of policy framing through data availability: the reform focused primarily on phenomena visible within state registries, while more complex social risks remained partially overlooked.

The study suggests that expertise was used asymmetrically. In technical matters, such as the adjustment of parental allowances, the influence was perceived as instrumental. However,

in core conceptual questions, symbolic use prevailed, where expert inputs served to legitimize pre-determined political decisions (Boswell, 2009). The identified model of fragmented consultations allowed the Ministry to selectively exploit knowledge, which, from the perspective of external critics, hindered the formation of a unified expert opposition.

Furthermore, the research identified a typology of three expert identities: technocratic balancers, service analysts, and policy advocates. A significant finding, complementing Fischer's (2009) theory, is the perceived blurring of boundaries between administrative and political roles within the bureaucratic apparatus. Internal structures were not viewed as neutral filters but as value-oriented actors. Consequently, the boundary between expert advice and political decision-making proved to be highly permeable and subject to constant negotiation. The findings suggest that while expertise enabled the technical realization of the reform, its ability to influence the value orientation of social policy was perceived as limited by fiscal constraints and institutional barriers.

Použitá literatura

1. BERNARD, H. Russell. *Research Methods in Anthropology: Qualitative and Quantitative Approaches*. 6. vyd. Lanham: Rowman & Littlefield, 2017. ISBN 978-1-4422-6096-5.
2. BOGNER, Alexander, Beate LITTIG a Wolfgang MENZ, ed. *Interviewing Experts*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009. ISBN 978-0-230-22021-8.
3. BOSWELL, Christina. *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-73111-1.
4. BRAUN, Virginia a Victoria CLARKE. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*. 2006, 3(2), 77–101. ISSN 1478-0887.
5. CAIRNEY, Paul. *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. London: Palgrave Macmillan, 2016. ISBN 978-1-137-51781-4.
6. CRAFT, Jonathan a Michael HOWLETT. Policy Advisory Systems and Evidence-Based Policy Making. In: LORTIE, M. (ed.). *The Oxford Handbook of Canadian Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 79–95. ISBN 978-0195437935.
7. EVANS, Tony. *Professional Discretion in Welfare Services: Post-modernity and the Law*. London: Routledge, 2010. ISBN 978-0-415-49144-0.
8. FISCHER, Frank. *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. Oxford: Oxford University Press, 2009. ISBN 978-0-19-928283-1.
9. FLICK, Uwe. *An Introduction to Qualitative Research*. 6. vyd. London: SAGE, 2018. ISBN 978-1-5264-4794-4.
10. GIDDENS, Anthony. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press, 1984. ISBN 0-7456-0006-9.
11. GRIGGS, Julia a Jane EVANS. *Sanctions and conditionalities in the welfare-to-work system: a review of international evidence*. York: Joseph Rowntree Foundation, 2010. ISBN 978-1-85935-740-8.
12. HALLIGAN, John. Policy Advice and the Public Service. In: PETERS, B. Guy a Donald J. SAVOIE (eds.). *Governance in a Changing Environment*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1995, s. 138–172. ISBN 978-0773512948.
13. HEAD, Brian W. Three Lenses of Evidence-Based Policy. *Australian Journal of Public Administration*. 2008, roč. 67, č. 1, s. 1–11. ISSN 0313-6647.
14. HEJZLAROVÁ, Eva M. *Sociální konstrukce cílových skupin v české rodinné politice*. Praha: Karolinum, 2014. ISBN 978-80-246-2453-2.
15. HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*. 4. vyd. Praha: Portál, 2016. ISBN 978-80-262-0983-3.
16. HILL, Michael a Peter HUPE. *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. 3. vyd. Thousand Oaks: SAGE, 2014. ISBN 978-1-4462-6684-7.
17. HOWLETT, Michael. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. London: Routledge, 2011. ISBN 978-0-415-78133-6.
18. HUSTEDT, Christian. *Absorptive Capacity of Public Administrations*. Berlin: Zeppelin University,

2016. Disertační práce.
19. HUSTEDT, Christian a Sylvia WOHLMANN. The role of ministerial policy units in the policy advisory system. *Public Policy and Administration*. 2016, 31(3), 235–255. ISSN 0952-0767.
 20. KUCHAROVÁ, Věra, et al. Sociální dávky v systému státní sociální podpory. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2018. ISBN 978-80-7416-331-9.
 21. LIPSKY, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980. ISBN 978-0-87154-541-2.
 22. MATOUŠEK, Oldřich. Sociální politika. 2. aktualizované vydání. Praha: Portál, 2022. ISBN 978-80-262-1860-6.
 23. NOVOTNÁ, Hedvika, Ondřej ŠPAČEK a Monika ŠTOVÍČKOVÁ JANTULOVÁ (eds.). *Metody výzkumu ve společenských vědách*. Praha: Fakulta humanitních studií UK, 2019. ISBN 978-80-7571-025-3.
 24. OECD. *OECD Social Policy Outlook 2023: Social Policy for a Strong Recovery*. Paris: OECD Publishing, 2023. ISBN 978-92-64-93456-1.
 25. POTUČEK, Martin. Logika (a nelogičnosti) soustavy sociálních dávek v ČR. In: MAREŠ, P. (ed.). *Dávky sociálního státu*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, 2001, s. 10–16. ISBN 80-210-2624-3.
 26. POTUČEK, Martin. *Veřejná politika*. 4. aktualizované vydání. Praha: SLON – Sociologické nakladatelství, 2017. ISBN 978-80-7419-278-4.
 27. RADAELLI, Claudio M. The Role of Knowledge in the Policy Process. *Journal of European Public Policy*. 1995, 2(2), 159–183. ISSN 1350-1763.
 28. SILVERMAN, David. *Doing Qualitative Research*. 5. vyd. London: SAGE, 2018. ISBN 978-1-5264-4408-2.
 29. SIROVÁTKA, Tomáš a Petr MAREŠ. *Sociální politika v ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. ISBN 978-80-210-4580-4.
 30. ŠVARÍČEK, Roman a Klára ŠEĐOVÁ. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. 2. vyd. Praha: Portál, 2014. ISBN 978-80-262-0644-6.
 31. TIMMERMAN, Stefan a Iddo TAVORY. Theory Construction in Qualitative Research: From Ethnomethodology to Abductive Analysis. *Sociological Theory*. 2012, 30(3), 167–186. ISSN 0735-2751.
 32. YIN, Robert K. *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. 6. vyd. Los Angeles: SAGE, 2018. ISBN 978-1-5063-3616-9.

Oficiální dokumenty a analytické zprávy

33. MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR. Materiály k reformě systému státní sociální pomoci a zavedení dávky státní sociální pomoci. Praha: MPSV ČR, 2024.
34. MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR. Závěrečná zpráva RIA: Návrh zákona o dávce státní sociální pomoci a Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o dávce státní sociální pomoci. Praha: MPSV ČR, 2024.
35. PORTÁL VEŘEJNÉ SPRÁVY ČR. Dávka státní sociální pomoci. Praha: Ministerstvo vnitra ČR,

2025. Dostupné z: <https://portal.gov.cz>
36. PROKOP, Daniel, Michael ŠKVRŇÁK a Samuel GALAN. Reforma nepojistných dávek: Analýza dopadů a návrhy úprav. Praha: PAQ Research, 2024. Studie realizovaná na zakázku MPSV.
37. ÚŘAD PRÁCE ČESKÉ REPUBLIKY. Dávka státní sociální pomoci – informace pro žadatele. Praha: Úřad práce ČR, 2025. Dostupné z: <https://www.uradprace.cz>

Seznam příloh

Příloha č. 1: Vybraná témata k okruhům SZZ z Metodologie (text)

Příloha č. 2: Vybraná témata z okruhů SZZ ze Sociální politiky a veřejné správy (text)

Příloha č. 3: Vybraná témata z okruhů SZZ ze Sociologie práce (text)

Příloha č. 4: Osnova rozhovoru (text)

Příloha č. 5: Informovaný souhlas

Příloha č. 1: Vybraná témata k okruhům SZZ z Metodologie

Okruh 1: Teoretická východiska výzkumu

Téma: Subjektivita a objektivita

Okruh 2: Příprava a organizace výzkumu

Téma: Research design (souvislost výzkumného problému, výzkumné otázky a návrhu výzkumu)

Okruh 3: Vytváření a sběr dat

Téma: Výzkumný rozhovor

Okruh 4: Analýza dat

Téma: Kódování a kategorizace kvalitativních dat

Okruh 5: Reflexivita, etika a prezentace výzkumu

Téma: Etické implikace použitých metod v kvalitativním výzkumu

Doporučená literatura:

CRESWELL, John W. Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches. Thousand Oaks: Sage, 2014.

FLICK, Uwe. An Introduction to Qualitative Research. London: Sage, 2018.

HENDL, Jan. Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace. Praha: Portál, 2016.

KVALE, Steinar a Svend BRINKMANN. Interviews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing. Thousand Oaks: Sage, 2009.

STRAUSS, Anselm a Juliet CORBIN. Základy kvalitativního výzkumu. Boskovice: Albert, 1999.

ŠVAŘÍČEK, Roman a Klára ŠEĐOVÁ. Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách. Praha: Portál, 2014.

Příloha č. 2: Vybrané otázky ze Sociální politiky a veřejné správy

5. Jak se dělá politika? Charakterizujte hlavní rozdíly mezi „policy“ a „politics“. Popište fáze veřejně-politického cyklu a vztáhněte je ke konkrétní veřejné nebo sociální politice.
6. Může být sociální politika hodnotově neutrální? Své argumenty opřete o vývoj názorů na základní hodnotové koncepty užívané v sociální politice (rovnost, nerovnost, svoboda, spravedlnost atd.)
7. Různá pojetí chudoby. Jak lze chudobu operacionalizovat a měřit? Proč se současným moderním společnostem nedaří zcela vymýtit chudobu? Jaká řešení za tímto účelem volí?
11. Reforma sociálního systému v ČR: ukončený nebo neukončený proces? Diskutujte východiska sociální reformy u nás, její průběh a problémová místa.
16. Potřebujeme v současné době sociální stát? Důvody vzniku moderních sociálních států a současné výzvy.

Příloha č. 3: Sociologické koncepty vztahující se k tématu bakalářské práce

Okruh 2: POJMY

Klíčové slovo: Společnost

Společnost lze chápat jako systém sociálních vztahů, institucí a pravidel, které organizují život jednotlivců a sociálních skupin (Giddens, 2013). Sociální politika představuje jeden z mechanismů, prostřednictvím kterého společnost reaguje na sociální problémy, jako jsou chudoba, sociální nerovnosti nebo ekonomická nejistota (Keller, 2012). V kontextu bakalářské práce je důležitý zejména způsob, jakým jsou sociální problémy definovány a interpretovány odborníky a institucemi veřejné správy. Reforma dávky státní sociální pomoci představuje snahu reagovat na dlouhodobě kritizovanou nepřehlednost systému sociálních dávek a problémy spojené s jejich dostupností. Významnou roli zde hraje expertíza, která ovlivňuje podobu navrhovaných řešení i veřejnou debatu o sociální pomoci.

Okruh 3: INSTITUCE

Klíčové slovo: Stát

Stát představuje jednu z nejvýznamnějších institucí moderní společnosti a klíčového aktéra při tvorbě a realizaci sociální politiky (Weber, 1998). V oblasti sociální ochrany zajišťuje organizaci systému sociálních dávek, nastavuje pravidla jejich přerozdělování a určuje podmínky nároku na pomoc (Potůček, 2016). V bakalářské práci stát vystupuje především prostřednictvím Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, Úřadu práce ČR a dalších institucí zapojených do přípravy reformy superdávky. Práce se zaměřuje na proces formulace veřejné politiky a na vztah mezi odborností, administrativou a politickým rozhodováním. Důležitým tématem je také rostoucí význam expertů a analytických podkladů při fungování moderní veřejné správy.

Okruh 4: PROCESY

Klíčové slovo: Sociální změna

Sociální změna označuje proměny institucí, pravidel a způsobů fungování společnosti v čase

(Giddens, 2013). Reforma dávky státní sociální pomoci představuje významnou změnu českého systému sociální ochrany, která reaguje na nové ekonomické, technologické a administrativní podmínky. Součástí této změny je digitalizace veřejné správy, využívání datových systémů a rostoucí důraz na efektivitu a adresnost sociální pomoci. V práci je sociální změna spojena také s proměnou role expertízy a odborného vědění při rozhodování veřejných institucí. Moderní společnost je podle Castellse (2007) charakteristická rostoucím významem informačních technologií a sítí, které zásadně proměňují fungování institucí i komunikaci mezi státem a občanem.

Doporučená literatura

CASTELLS, Manuel. Vzestup síťové společnosti. Praha: Academia, 2007.

GIDDENS, Anthony. Sociologie. Praha: Argo, 2013.

KELLER, Jan. Soumrak sociálního státu. Praha: SLON, 2005.

KELLER, Jan. Úvod do sociologie. Praha: SLON, 2012.

TOMEŠ, Igor. Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost. Praha: Socioklub, 2011.

POTŮČEK, Martin. Veřejná politika. Praha: SLON, 2016.

WEBER, Max. Metodologie, sociologie a politika. Praha: OIKOYMENH, 1998.

Příloha č. 4: Osnova rozhovorů

A. externí expert

1. Úvodní skript

- Rozhovor se zaměřuje na roli odborných znalostí...
- Rozhovor bude nahráván...
- Výstupy budou anonymizovány...
- Možnost kdykoliv ukončit...
- Souhlas s nahráváním

2 Role respondenta a vznik expertního vstupu

- Jaká byla Vaše profesní role v době přípravy dávky státní sociální pomoci?
- Jakým způsobem jste byl do tématu zapojen (např. autorství analýzy, připomínkování, konzultace, veřejná debata)?
- Pro koho byl Váš analytický výstup primárně určen?
- V jaké fázi přípravy reformy tento výstup vznikal (např. před předložením návrhu, nebo až v průběhu projednávání)?
- Jaký byl jeho hlavní cíl (např. upozornit na dopady, navrhnout změny, otevřít debatu, nebo jiný)?

3 Odborné znalosti a podklady

- Jaké typy odborných podkladů byly pro argumentaci ve Vašem výstupu nejdůležitější?
- Která část výstupu byla podle Vás nejvíce založená na datech nebo modelování dopadů?
- Co bylo při práci na výstupu nejtěžší ověřit nebo doložit (např. chybějící data, nejasné parametry návrhu)?
- Jak byla podle Vás v debatě o dávce státní sociální pomoci vnímána „legitimní expertíza“, komu se podle Vás naslouchalo nejvíce?

4 Jak se expertíza dostávala do procesu a jak s ní bylo naloženo

- Jak se Váš výstup nebo jeho hlavní závěry dostaly k rozhodovatelům (např. ministerstvo, političtí aktéři)?
- Jaká byla reakce ze strany ministerstva nebo politických představitelů, pokud vůbec nějaká byla?
- Lze uvést konkrétní případ, kdy odborný argument vedl k úpravě návrhu (nebo naopak k odmítnutí)?
- Pokud k úpravám nedošlo, co bylo podle Vás hlavním důvodem (např. čas, politická priorita, rozpočet, proveditelnost, jiný faktor)?

5 Konzultace, dopady a připomínky

- Jak podle Vás vypadaly konzultace k dávce státní sociální pomoci v praxi?
- V čem konkrétně byl podle Vás problém formátu setkání (např. převaha prezentace nad diskusí)?
- Byl podle Vás prostor zapojit expertízu již při hledání variant, nebo spíše až u hotového návrhu?
- Co podle Vás nejvíce chybělo v analýze dopadů ze strany předkladatele?
- Jak se podle Vás v praxi projevovalo nevypořádání připomínek (co to znamenalo v konkrétních krocích)?

6 Hranice mezi odborností a politikou

- Kde podle Vás leží hranice mezi odborným doporučením a politickým rozhodnutím?
- Které konkrétní téma reformy je podle Vás typickým příkladem této hranice?
- Je vymezení „zranitelnosti“ podle Vás spíše odborný problém, nebo spíše hodnotové/politické rozhodnutí?
- Co by podle Vás byl „férový“ způsob, jak s expertízou při podobné reformě zacházet?

7. Závěr

- Jaké dvě až tři věci by podle Vás nejvíce zlepšily práci s odbornými podklady v podobné reformě?

- Koho dalšího by podle Vás bylo vhodné oslovit pro rozhovor, aby byly zachyceny rozdílné typy expertízy?

B. interní analytik (ministerstvo)

1 Úvod a etické podmínky

- Je možné potvrdit souhlas s nahráváním rozhovoru?
- Je možné potvrdit souhlas s anonymizovaným použitím výpovědi v bakalářské práci?
- Je možné potvrdit, že respondent může kdykoli odmítnout odpovědět na otázku nebo požádat o přerušení nahrávání?
- V práci bude respondent označen anonymně a nebudou uváděny identifikující informace (např. konkrétní odbor).

2 Role respondenta a zapojení do procesu

- Jaká byla Vaše role v přípravě dávky státní sociální pomoci a v jaké fázi jste byl zapojen nejvíce?
- Jak byste stručně popsal hlavní cíl této reformy z pohledu ministerstva?
- Jaký typ práce jste v rámci přípravy vykonával nejčastěji (např. analytika, věcný návrh, legislativa, implementace)?
- Jak byla nastavena spolupráce mezi odbornou, legislativní a implementační částí?

3 Odborné znalosti a podklady

- Jaké typy odborných podkladů byly při přípravě považovány za klíčové?
- Kdo tyto podklady typicky dodával (interní analytici, jiné instituce, externí experti)?
- Existovaly situace, kdy data nebo analýzy chyběly, a přesto bylo nutné rozhodnout?
- Jak se v takových případech postupovalo (např. odhad, scénáře, politické rozhodnutí)?
- Jak se ověřovala kvalita a relevance externích podkladů?

4 Využití expertízy v rozhodování

- Jakými způsoby se odborné vstupy dostávaly do rozhodování o návrhu?
- Jak se rozhodovalo, které připomínky budou zapracovány a které ne?
- Jaké důvody vedly k nezpracování některých podnětů (např. rozpočet, proveditelnost, čas, politická priorita)?
- Lze uvést příklad, kdy odborný argument vedl ke změně návrhu?
- A naopak, případ, kdy změnu nevyvolal, a proč?
- Jak se postupovalo v situaci, kdy se odborné názory mezi aktéry lišily?

5 Konzultace a připomínkové procesy

- Jak byste popsal konzultační proces s odbornou veřejností?
- V jaké fázi byly konzultace podle Vás nejvíce přínosné?
- Jak byla poskytována zpětná vazba k připomínkám (co bylo přijato/nepřijato a proč)?
- Jak se pracovalo s větším množstvím připomínek v rámci meziresortního procesu?

6 Hranice mezi odborností a politikou

- Ve kterých typech rozhodnutí převažovala odborná rovina a kde už šlo primárně o politickou volbu?
- Co se dělo v situaci, kdy se odborné doporučení a politická preference rozcházely?
- Kdo měl v takových případech finální slovo a jak bylo rozhodnutí odůvodněno?
- Lze uvést příklad tématu, kde byl tento střet nejvýraznější?

7 Implementace a proveditelnost

- Jak byla do návrhu promítnuta implementační hlediska (např. administrace, IT, metodiky)?
- Kde podle Vás ležela největší rizika pro fungování systému v praxi?
- Byly využívány nástroje jako testování nebo simulace dopadů?

8 Závěr

- Co by podle Vás nejvíce zlepšilo práci s odbornými podklady v podobných reformách?
- Koho dalšího by bylo vhodné oslovit, aby byly zachyceny různé perspektivy?
- Je něco důležitého k roli expertízy, co podle Vás nezaznělo?

C. nezávislá výzkumná organizace

1 Úvod a etické podmínky

- Je možné potvrdit souhlas s nahráváním rozhovoru?
- Je možné potvrdit souhlas s anonymizovaným použitím výpovědi v bakalářské práci?
- Respondent bude v práci označen obecně (např. „expert z nezávislého analytického pracoviště“) bez identifikujících detailů.

2 Role experta v procesu

- Jak byste popsal svou roli při přípravě dávky státní sociální pomoci?
- Vnímali jste se spíše jako dodavatel dat, nebo jako aktér, který mohl ovlivňovat i celkovou koncepci návrhu?
- Do jaké míry bylo zadání ze strany ministerstva předem vymezené a kolik prostoru jste měl pro vlastní návrhy?
- Měl jste možnost účastnit se i osobních jednání, nebo Vaše role spočívala primárně v přípravě analýzy?

3 Odborné znalosti a podklady

- Jaké typy dat a podkladů jste při své práci využíval?
- Jak ministerstvo přistupovalo k externím datům – byla důvěra, nebo spíše preference vlastních zdrojů?
- Byly dostupné všechny potřebné informace (např. o majetku, exekucích), nebo bylo nutné některé dopady odhadovat?

- Jak náročné bylo převést analytické výstupy do podoby srozumitelné pro politické rozhodování?

4 Využití expertízy v procesu

- Jak jste své závěry předával ministerstvu (formálně i neformálně)?
- Jak hodnotíte způsob, jakým bylo s Vašimi podklady naloženo?
- Můžete uvést příklad, kdy odborný argument vedl ke změně návrhu?
- A naopak – kdy nebyl zohledněn, přestože byl podložen daty?
- Co podle Vás nejčastěji rozhoduje o tom, zda je odborný vstup přijat (např. rozpočet, politická priorita, srozumitelnost)?

5 Hranice mezi odborností a politikou

- Kde podle Vás v tomto případě končila role experta a začínalo politické rozhodování?
- Jak se řešily situace, kdy Vaše analýzy ukazovaly jiný směr než politické zadání?
- Co podle Vás nejvíce ovlivňuje, zda politik odborné doporučení přijme?
- Máte pocit, že expert může v českém kontextu reálně ovlivnit podobu sociální politiky?

6 Závěr

- Co je podle Vás největší překážkou pro větší využívání dat v sociální politice?
- Co by podle Vás zlepšilo práci s odbornými podklady v podobných reformách?

Příloha č. 5: Informovaný souhlas



Fakulta sociálních věd
Univerzita Karlova v Praze

Informovaný souhlas s rozhovorem a jeho užitím

Děkuji, že souhlasíte se zapojením do výzkumu realizovaného v rámci mé bakalářské práce v oboru Sociologie a sociální politika na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy.

Výstup tohoto rozhovoru bude součástí mé bakalářské práce. Vaše účast na rozhovoru je zcela dobrovolná, je tedy na Vás, jaké informace a zkušenosti se rozhodnete během rozhovoru sdílet. Přístup k výsledné práci bude mít autorka práce a vedoucí bakalářské práce na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy.

Pro potřeby analýzy se rozhovor s Vámi bude nahrávat. Nahrávání může být na Vaši žádost kdykoliv přerušeno. Celý rozhovor, nebo jen jeho části, budou přepsány do textové podoby. Záznam rozhovoru bude využit pouze pro účely analýzy a zpracování bakalářské práce.

Rozhovor bude zpracován v anonymizované podobě. To znamená, že v prepisech ani v bakalářské práci nebudou uvedeny žádné informace, které by umožnily Vaši identifikaci.

Svým podpisem potvrzujete, že jste byli informováni o účelu výzkumu a souhlasíte s účastí v rozhovoru.

K záznamu budou mít přístup: Ester Marie Neufussová, Mgr. Eva Hejzlarová, Ph. D.

V případě jakýchkoliv dotazů, obraťte se, prosím, na *Ester Marii Neufussovou* 90283217@fsv.cuni.cz

Datum rozhovoru:

Jméno výzkumníka:

Podpis výzkumníka:

Vaše jméno:

Váš podpis: