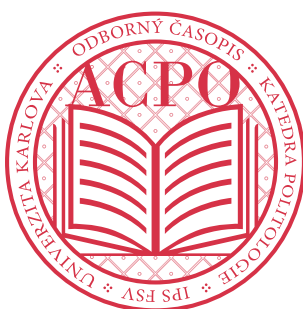


ACTA POLITOLOGICA

www.acpo.cz

RECENZOVANÝ ČASOPIS | PEER-REVIEWED JOURNAL

2018 | Vol. 10 | No. 3 | ISSN 1803-8220



VESELÝ, Arnošt (2018). Design veřejných politik: kritický přehled přístupů. *Acta Politologica*. Vol. 10, no. 3, pp. 98–113. https://doi.org/10.14712/1803-8220/21_2018

Published: 29/10/2018

Tento článek podléhá autorským právům, kopírování a využívání jeho obsahu bez řádného odkazování na něj je považováno za plagiátorství a podléhá sankcím dle platné legislativy.

This article is protected by copyright. Copying and use of its content and presenting it as original research without proper citation is plagiarism, which is subject to legal sanctions.

Katedra politologie Institutu politologických studií

Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy

Department of Political Science, Institute of Political Studies

Faculty of Social Sciences, Charles University

Design veřejných politik: kritický přehled přístupů¹

Arnošt Veselý²

Abstract:

The article provides critical review of approaches to the concept of policy design. Five core streams of literature are distinguished: 1) classical scholar articles; 2) design thinking and practical use of policy design; 3) policy instruments; 4) new policy design literature; 5) post-positivist critique of policy design. The core ideas and assumptions of each stream are critically examined. It is argued that these streams not only differ in terms of epistemology and normative assumptions, but also in terms of empirical evidence upon which they are formulated. The article concludes with formulation of core discrepancies that the concept of policy design incorporates. It is argued that more empirical research is needed to avoid self-referential nature of the literature to which much of the scholarship tends.

Key words: *Policy design; policy instruments; policy-making; public policy*

Úvod

Design veřejných politik (v angličtině *policy design*, dále jen „PD“) je aktuálně jedním z nejpopulárnějších pojmů při studiu veřejných politik. Jen v posledních několika letech byla publikována řada knih, odborných článků či speciálních čísel odborných časopisů, které mají PD ve svém názvu (Howlett 2011; Bason 2014; Colebatch 2017). Zároveň jde ovšem o pojem značně nejasný, jehož nejasnost se úměrně zvyšuje (nikoli snižuje!) s množstvím nových prací na toto téma. Slovy Davise Bobrowa jde o pojem „*všudypřítomný, nezbytný a obtížný*“ (Bobrow 2006).

Přes velkou pozornost věnovanou PD v současné zahraniční literatuře, v české odborné literatuře doposud neexistuje na toto téma žádná systemičtější práce. V současné chvíli neexistuje ani shoda ohledně nejvhodnějšího překladu PD. Problém je jak s pojmem „*policy*“ (Veselý 2007), tak s pojmem „*design*“. V angličtině termín „*design*“ může označovat

¹ Tato stať byla finančně podpořena Grantovou agenturou České republiky „*Komparativní výzkum cílových populací v České republice: záleží na obsahu veřejných politik?*“ (16-14292S).

² Prof. PhDr. Arnošt Veselý, Ph.D., narozen v roce 1975, je vedoucím Centra pro sociální a ekonomické strategie na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy. V letech 2009-2018 byl vedoucím katedry veřejné a sociální politiky na téže fakultě. Na katedře nyní působí jako akademický pracovník. Zabývá se zejména vzdělávací politikou, analýzou a tvorbou veřejné politiky (policy analysis a policy design), sociálně-vědní metodologií a výzkumem veřejné správy. Jako hlavní řešitel se podílel na různých projektech, například na projektu *Využití výsledků sociálně-vědního výzkumu při analytické činnosti vstupující do rozhodování a strategického řízení veřejné správy* (Technologická agentura CR) a *Analytici politiky v ústřední státní správě České republiky: praktiky, profesní hodnoty a identita* (Grantová agentura České republiky). Kontakt: veselya@fsv.cuni.cz. ORCID: 0000-0002-6141-7104; ResearcherID: E-9788-2018; vedidk: 5305810.

jak proces (designování), tak výsledek tohoto procesu (výsledný design). V literatuře se setkáváme s oběma významy (tedy design jako sloveso i jako podstatné jméno). Nejasné je také to, kdy končí design a začíná realizace designu. Pokud bychom se přidrželi původních prací (viz dále), mohli bychom *policy design* do češtiny překládat jako „*formulace politiky*“, „*tvorba politiky*“ či „*návrh politiky*“. Jak ovšem uvidíme, takový překlad není v souladu se všemi zahraničními pracemi na toto téma. Z tohoto důvodu doporučujeme pojem v české odborné literatuře nepřekládat a používat pojmů *policy design* nebo design veřejných politik.

Hlavním cílem této stati je tak uvést koncept PD do české odborné literatury, ukázat myšlenkové kořeny, ze kterých tento koncept vychází a podat kritický a strukturovaný přehled teoretických přístupů, se kterým je tento pojem spojen. Protože pojem PD je různými autory pojímán různě, je záměrem stati srozumitelně osvětlit základní rozdíly v užívání tohoto pojmu a pomoci čtenářům se zorientovat v tomto složitém terénu. Pojem PD je navíc součástí několika vlivných teorií veřejné politiky (zejména pak konstrukce cílových skupin; Schneider, Ingram 1997). Porozumění tomuto konceptu tedy může napomoci i v hlubším porozumění veřejně-politických teorií. Používá se také, byť zpravidla bez hlubší reflexe, také v praxi (zejména v *policy analysis*).

Co se tedy za konceptem PD skrývá? Není to jen další módní pojem, který „*prodává staré víno v nové láhvi*“? Čím může tento koncept přispět ve zkoumání procesu tvorby veřejných politik? Z jakých perspektiv je PD využíván a jak mu lze nejlépe porozumět? Autoři se s výše uvedenými otázkami a nejednoznačností PD snažili a snaží vyrovnat v podstatě trojím možným způsobem. Za prvé, někteří autoři (Peters 2015, 2018; Howlett, Mukherjee 2014) se pokusili zformulovat svůj vlastní přístup a prosadit jej jako „*mainstreamový*“. Podle těchto autorů je mnohoznačnost PD překážkou, kterou je třeba překonat a je nezbytné jasně definovat to, co PD je a není. Za druhé, jiní autoři (Clarke, Craft 2018) se pokusili vyřešit problém tím, že pojem PD výrazně rozšířili a zahrnují pod něj celou řadu – často dosti odlišných – přístupů. Konečně třetím způsobem, jak někteří autoři strukturovali diskusi o PD, bylo rozdělení diskusí o PD na různé historické „*fáze*“ (Howlett 2014).

Hlavní tezí této stati je, že výše uvedené způsoby strukturace diskuse o PD nejsou příliš užitečné. Jak dokládáme v této stati, koncept PD je vnitřně rozporný svojí podstatou. Obsahuje rozdílné předpoklady, které se nevyřeší tím, pokud přijmeme jen jednu perspektivu, nebo naopak zahrneme pod pojem úplně vše. Chronologické přístupy mají zase problém v tom, že ačkoli se pojem vnitřně vyvíjel, napětí a vnitřní rozpornost se v něm ukrývala v podstatě od samého počátku. Některá témata se v diskusích stále opakují a vracejí a přesná „*etapizace*“ (například na „*nový*“ a „*starý*“ design) je v tomto ohledu zavádějící.

V této stati tedy postupujeme jinak. Místo toho, abychom se pokusili o „*jediné správné vymezení PD*“, snažíme se odhalit a vystihnout podstatu hlavních „*proudů*“, které dohromady vedou k oné poněkud nepřehledné a nejasné debatě o PD. Při důkladném čtení literatury o PD si totiž lze povšimnout, že jí tvoří několik různých proudů, které mají různé akcenty a předpoklady. Tyto proudy pak někteří autoři různým způsobem „*vrství*“ přes sebe, což význam pojmu dále znejasňuje. Z tohoto důvodu není možné vymezit ostré hranice mezi těmito proudy a jasně stanovit, kde jeden proud začíná a končí. I z tohoto důvodu jsme se v textu záměrně snažili vyhnout schematismu a přílišnému škatulkování jednotlivých prací a autorů.

Stát je strukturována následujícím způsobem. Nejdříve stručně vymezujeme pět hlavních proudů diskusí o PD. Dále se jednotlivě věnujeme kritickému rozboru hlavních tezí těchto proudů. Článek je zakončen shrnutím hlavních rozporů, které PD obsahuje.

Hlavní proudy diskusí o policy designu

Jakákoli klasifikace přístupů k PD může samozřejmě svádět ke schematičnosti a umělému „škatulkování“. Počet a vymezení přístupů pak zase může být kritizováno jako arbitrární: vždy lze zformulovat alternativní klasifikace přístupů. Klasifikace přístupů k PD v této stati ovšem není samotným cílem, ale *prostředkem* k lepšímu pochopení složité a komplexní literatury. Nečiníme si tedy nárok na to, že vymezení proudů k PD prezentované v této stati je jediné možné. Ani nevyzýváme k diskusi o lepší a přesnější klasifikaci přístupů. Domníváme se ovšem, že vymezení přístupů dle jejich předpokladů může usnadnit a lépe strukturovat diskusi o PD, která je někdy opravdu spleť.

Z hlediska cílů této práce se nám jeví jako nejužitečnější klasifikovat diskusi o PD do pěti hlavních proudů. Prvním a zcela zjevným proudem literatury o PD jsou první práce, které na toto téma byly publikovány a které můžeme označit jako klasické. Druhým proudem je literatura o designérském myšlení a jeho využití v praxi. Sem zahrnujeme i změny ve tvorbě veřejných politik, ke kterým dochází v posledních letech, a to právě často v návaznosti na prosazování designérského způsobu myšlení. Třetím proudem je rozsáhlá literatura o veřejně-politických nástrojích. Čtvrtým proudem je pak „*druhá vlna policy designu*“, který přichází s řadou nových tezí o PD a který je ztělesněn především v osobě Michaela Howletta a jeho spolupracovníků. Tento proud navazuje v mnohém na pozitivistické kořeny PD, ale snaží se obohatit o mnoho dalších podnětů a formulovat specifické teorie ohledně PD. Konečně pátým proudem je postpozitivistická kritika konceptu PD, která sice primárně kritizuje druhou policy designu, ale i její kořeny a argumentace jsou hlubší a mají trvalejší platnost.

Rozdělení do pěti proudů, které prezentujeme v této stati je minimalistické. Výčet bychom mohli dále rozšířit o specifičtější literaturu k PD. V této stati tak záměrně opomíjíme teorii cílových skupin (Schneider, Ingram 1993; 1997), ve které je PD jednou z ústředních kategorií. Stejně tak nerozebíráme ani práce věnované konkrétním metodám využitelným při návrhu politiky (May 1981; Weimer 1992, 1993; Mintrom, Luetjens 2016). Tyto proudy jsou totiž již poměrně specifické, nenavazují tolik na původní práce z oblasti PD a zároveň tolik nepřispívají ke zmatkům, které jsou s pojmem PD spojeny. Z tohoto důvodu se v této stati zaměříme „*pouze*“ na pět výše uvedených proudů.

Klasické práce

Ve snaze pochopit, co se pod pojmem PD míní, se mnoho dnešních autorů vrací k prvním pracím, které na toto téma byly publikovány a které lze označit jako „*klasické*“. Přestože v mnoha ohledech jsou již tyto práce překonané a pro dnešního čtenáře nepřinášejí nic převratného, základní teze těchto prací jsou v dnešních diskusích o PD stále patrné. Často jsou i explicitně citované. Četba těchto původních prací a pochopení kontextu, ve kterém vznikaly, nám tak může pomoci lépe pochopit současnou diskusi a její rozpory. Jak totiž uvidíme, již v těchto pracích lze tyto rozpory pozorovat.

Kořeny konceptu PD spadají do přelomu 70. a 80. let 20. století. V těchto letech končila „*zlatá doba plánování*“ (Pollitt, Bouckaert 2011: 9). Racionalistická víra v možnost záměrného ovlivňování společnosti byla sice stále přítomna, ale stejně tak začalo být zřejmé, že tradiční plánování má svoje limity. Do prvního proudu bychom mohli zařadit zejména stati Alexandra (1979, 1989), Dryzeka (1983), Lindera a Peterse (1984), Bobrowa a Dryzeka (1987) a Ingrahamové (1987). Pojetí PD v tomto proudu lze dobře ilustrovat na pracích Alexandra a Dryzeka.

První práce, které jsou dodnes citovány v diskusích o PD, pocházejí od Ernesta R. Alexandera (1979, 1982). Život a dílo tohoto autora (Alexander 2017) svým způsobem symbolizuje celou klasickou literaturu o PD. Alexander získal vzdělání jako architekt a na počátku své kariéry se věnoval designování budov a urbanistickému plánování. Z praktika se později stal i významným teoretikem a akademikem v oblasti plánování. Alexander byl první, kdo propojil tradiční pojetí designu, tak jak ho známe z architektury a produktového designu, s rozhodováním ve veřejné politice. Podle něj je design součástí jakéhokoli rozhodování jednotlivce nebo skupiny, když se zvažuje, jak se má postupovat (Alexander 2017: 94). Cituje Oxfordský slovník, podle kterého designovat znamená „plánovat, zamýšlet, dělat něco se záměrem [...]“ (Oxford English Dictionary 1971: 244).

Alexandr je zastánce toho, že záměrné ovlivňování a designování je možné a nutné. Jeho praktické (i výzkumné) zkušenosti z něj však udělaly také kritika nerealistického a nadměrně ambiciózního plánování. V jeho pracích najdeme výzvu ke skromnosti, kritickému myšlení, odmítání ideologizace problému a důraz na detaily. Ačkoli k mnohému se dopracoval až v průběhu své plodné kariéry, zárodky jsou patrné již v jeho dvou raných pracích, které udaly ráz PD. Alexander chápe rozhodování v duchu tehdejší literatury, tedy jako sled několika kroků (identifikace problému, formulace cílů, tvorba možných variant řešení, výběr nejlepší varianty a implementace). Design politiky je pro něj totožný s formulací variant, resp. s tím, co Lasswell (1971: 56) označil jako „vynalézání řešení“. Alexander se podivuje nad tím, že tehdejší literatura byla plná návodů toho, jak varianty řešení mezi sebou porovnávat a pak je implementovat, ale naopak velmi skoupá v diskusi toho, kde se vůbec tyto varianty vezmou.

Ve svých pracích si Alexander položil otázku, zdali je v realitě návrh řešení výsledkem spíše racionálního a systematického uvažování („search“) anebo spíše výsledkem kreativního, inovativního, ale zároveň poměrně iracionálního myšlení. Nikoli překvapivě došel k závěru, že je to mix obojího (Alexander 1979). Nicméně na základě tří případových studií konstatoval, že tvorba variant je v praxi často omezována dostupnými zdroji, časem i mocí jednotlivých aktérů. Racionální i kreativní myšlení v návrhu variant je omezeno. Z tohoto důvodu vyzývá k posílení obou složek, tedy jak systematického racionálního procesu formulace variant (prostřednictvím specifických metod), tak rozvoji kreativního myšlení.

Dalším z autorů z prvního proudu je John Dryzek. Ten již v roce 1983 publikoval vlivnou esej s výmluvným názvem „*Neházejte mincemi v odpadkových koších: prolog o policy designu*“. V této stati se na jedné straně vymezil proti rezignaci na jakoukoli snahu řešit společenské problémy, tak, na straně druhé, proti jakékoli formě technokracie. Dryzek (1983: 346) definoval PD jako „proces vynalézání, vytváření a upravování postupů, kterými se mají zmírnit určité problémy“. Podle něj jsou lidé někde mezi „zvířetem a bohem“: „Na rozdíl od zvířete je člověk schopen abstraktně myslet a komunikovat. Na rozdíl od boha je ovšem omylný“ (Dryzek 1983: 362).

Dryzek kritizuje přístupy, podle kterých je svět natolik složitý a komplexní, že nemá cenu – a je dokonce nebezpečné – se ho pokusit vědomě ovlivňovat. Je proti tomu, nechat vývoj společnosti výhradně volnému průběhu („házet si minci“). Podobně je proti konceptu „odpadkového koše“, která pojímá rozhodnutí jako odpadkový koš, do kterého účastníci, kteří v průběhu rozhodování různě přicházejí a odcházejí, odhazují jak problémy, tak řešení, která však se sebou většinou vzájemně nesouvisejí (Cohen, March, Olsen 1972). Kritizuje i inkrementální přístupy a přístup „muddling through“ (Lindblom 1959). Podle něj komplexita a složitost společnosti nemá vést k rezignaci na přemýšlení, ale právě naopak: je potřeba více kolektivního přemýšlení (*cogitation*). Dryzek je zastánce vědomé, úmyslné a záměrné

kolektivní volby a poukazuje na to, že vše se nevyřeší samo od sebe na základě homeostázy a zpětné vazby (například tržní). Opakem veřejné politiky a policy designu je pro Dryzeka bezbřehý volný trh a anarchie.

Dryzek má ovšem velmi daleko k technokratickému přístupu. Pro Dryzeka není PD vědecká a racionální činnost, ale je to „nepolapitelná šelma“. Žádný univerzálně platný algoritmus na PD podle něj neexistuje. Cílem podle něj je sice více kolektivního přemýšlení o tom, jak záměrně tvořit politiku, ale musí to být „*správné myšlení*“. Cílem jeho eseje bylo identifikovat různé situace, které vedou k různým formám PD. Uznává, že existují i situace, kdy je nejlepší nechat vše na nevědomém mechanismu zpětné vazby. Ukazuje také, že když nefungují přirozené mechanismy zpětné vazby, může být velmi užitečné tyto mechanismy záměrně vytvořit (například více zapojit ty skupiny aktérů, kteří jsou nějak znevýhodněni, do rozhodování o tvorbě politiky). Celkově se ovšem přiklání k názoru, že v praxi se častěji setkáváme se situacemi, které jsou příliš komplexní bez jasné a rychlé sebekorigující zpětné vazby a zároveň situace, které jsou velmi vážné na to, abychom rezignovali na jejich řešení. Dryzek je ovšem velmi otevřený. Není dogmatikem, vyzývajícím jeden ideální přístup k PD. Naopak, předem nevylučuje žádný přístup k PD.

Alexanderův a Dryzekův přístup k PD, stejně jako ostatních „*klasiků*“, vykazuje mnohé podobnosti, které literatura přejímá dodnes. Za prvé, PD je vždy spojen se záměrem řešit nějaký problém. PD je návrh či záměr, jak by se měl změnit stav věcí ve společnosti, resp. co by měly vlády učinit. V tomto ohledu navazuje literatura PD na „*racionální*“ tradici *policy sciences*, tedy na řešení společenských problémů prostřednictvím aplikace znalostí. Za druhé, předpokládá se, že PD má určitou logickou a racionální strukturu. Je to výsledek přemýšlení a jistého záměru. Za PD se zpravidla nepovažuje návrh politiky, který je výhradně výsledkem pokusu a omylu, ad hoc rozhodnutí anebo čistého politikaření (Howlett, Lejano 2012: 359). Na straně druhé, a to je třetí podstatný prvek, PD je vnímán mnohem méně technokraticky a direktivně, než tomu je v oblasti plánování. Je zdůrazněna potřeba tvořivosti, divergentního myšlení a také složitost a obtížná předvídatelnost prostředí, které má být designováno. Konečně za čtvrté, PD je vnímán jako aktivita *mezi* vymezením problému na straně jedné a výběrem optimálního řešení (a jeho implementací) na straně druhé. Design je návrh či záměr politiky, nikoli realizace či implementace tohoto záměru.

Přestože na první pohled je „*klasická literatura*“ poměrně homogenní, není bez zajímavosti, že dnešní autoři vyzdvihují různé „*klasiky*“ a zároveň je interpretují odlišným způsobem. Zatímco Alexander, Ingrahamová a zejména Linder a Peters jsou více spojováni s pozitivistickým přístupem, postpozitivisté vyzdvihují práce Dryzeka a Bobrowa. Colebatch (2017) například interpretuje PD v díle Dryzeka jako výzvu „*k empirické orientaci a k tomu, abychom vzali na vědomí zkušenosti reálných tvůrců politiky*“ (Colebatch 2017: 11). Naopak kritizuje práci Lindera a Peterse (1983, 1988) jako příliš akademickou, neempirickou a uměle oddělující design politiky od celého procesu tvorby politiky (*policy making*).

„Praktický proud“ a designérské myšlení v praxi

Literatuře o PD je někdy oprávněno vyčítáno, že je do značné míry teoretická, akademická a do sebe uzavřená. Nicméně ani ti nejvíce „*akademičtí*“ autoři nemohou ve svých pracích zcela opomenout změny, ke kterým docházelo a dochází v reálné tvorbě politiky. Nelze nevidět, že přístupy praxe k designování politiky se od 60. let 20. století zásadním způsobem posunuly. Praxe tvorby politiky prošla od doby vzniku konceptu PD velkou proměnou.

Plánování a centrální řízení prostřednictvím státu začalo být v 80. letech 20. století vytěsňováno tržně orientovanými reformami a *new public managementem*. V polovině 90. let se pak na Západě začala více uplatňovat koncept *new public governance* a realizace politiky prostřednictvím sítě aktérů, a to nejen těch tržních (Pollitt, Bouckaert 2011). V posledních deseti či patnácti letech pak začaly být populární inovační laboratoře. Spolu s těmito reálnými změnami v praxi se posunovala také prakticky orientovaná literatura, která tyto změny popisuje a sama k nim zároveň přispívá. Jde zejména o literaturu přímo věnovanou designérskému myšlení a její praktické aplikaci. Ačkoli teoretická literatura reagovala na tyto reálné změny často opožděně a značně výběrově (v duchu: „využij to, co zapadá do mé teoretické koncepce“), literatuře o PD nelze porozumět bez tohoto „praktického proudu“.

Designérské myšlení a samotný „*obor designu*“ začal vznikat v 60. letech 20. století, a to zpočátku zcela mimo obor veřejné politiky. Je spojen s časopisy jako *Design Studies* nebo *Design Issues*. Design byl zpočátku spojen především s designem průmyslových produktů a architekturou. Již v roce 1969 Herbert Simon argumentoval, že designérské myšlení lze aplikovat nejen na produkty, ale také na organizace, strategie či politiky (Simon 1969). Mimo okruh produktů a architektury se ovšem designérské myšlení začalo prosazovat až v polovině 80. let 20. století, kdy se některé principy designérského myšlení začaly prosazovat v managementu. Některé školy businessu začaly volat po „designérském postoji“ manažerů, přičemž designérské myšlení bylo spojováno především s inovacemi a kreativitou (Kimbell 2010, Clarke, Craft 2018).

Designérské myšlení (dále DM) se v čase proměňovalo a různí autoři k němu přistupují různě. Nicméně DM má určité společně sdílené atributy. DM je v první řadě myšlením kreativním a zaměřeným na inovativní řešení problémů. Oproti analytickému, deduktivnímu či „vědeckému“ myšlení, DM zdůrazňuje intuitivní, divergentní a holistické myšlenkové procesy. Ačkoli DM se také někdy člení na fáze, vždy je zdůrazňováno, že DM je iterativní proces. Designér se neustále vrací k počátečnímu problému, a na základě promyšlení různých možných řešení jej redefinuje.

Pro DM je dále podstatné prolínání jednání a myšlení. Designér formuluje různá potenciální řešení, vytváří jejich prototypy, které následně testuje a upravuje na základě zpětné vazby. Je to „myšlení skrze jednání“. Klíčovým rysem současného DM je zapojení uživatelů a klientů do procesu designu. Ti nejsou vnímáni jako pasivní příjemci, ale jsou vtahováni již do raných fází designování. Stávají se tak spoluvůrci či spoludesignéry v rámci tzv. koprodukcce (Voorberg, Bekkers, Tummers 2015; Howlett, Kekez, Poocharoen 2017)

V posledních přibližně patnácti letech se DM začalo prosazovat také do veřejného sektoru, a to zejména v podobě vzniku různých „inovačních laboratoří“, označovaných různě jako *innovation labs*, *policy hubs*, *experimental labs* atd. (McGann, Blomkamp a Lewis 2018). První takovou inovační laboratoří byl dánský *MindLab*, vedený vůdčí osobností DM Christianem Basonem. Podobné laboratoře se ovšem začaly vytvářet po celém světě. Jejich společným rysem je úzké propojení s „terénem“ a úzká spolupráce s uživateli při designování programů.

Vznik inovačních laboratoří koinciduje s prudkým behaviorální ekonomie, ke kterému došlo také přibližně v posledních patnácti letech. Behaviorální ekonomie formuluje zcela odlišné předpoklady o jednání lidí a zdůrazňuje, že je potřeba formulovat mnohem realističtější politiky, které budou brát v úvahu to, jací lidé skutečně jsou a jak se reálně chovají a nikoli to, co předpokládají teoretické modely (Thaler 2016a, 2016b). Behaviorální ekonomie je tak v jádru empirická a experimentální. Ve Velké Británii byl v roce 2010 ustaven *Behavioural Insights*

Team (BIT, neformálně označovaný také jako „Nudge unit“), jehož úkolem bylo zlepšit veřejné politiky v různých oblastech na základě lepšího poznání lidského jednání (Halpern 2015).

DM a behaviorální ekonomie vyšly ze zcela odlišných myšlenkových kořenů, v mnoha ohledech jsou si ovšem velmi podobné a jsou dále doplňovány podobnými myšlenkami jako je například „*freakonomie*“ (Levitt a Dubner 2014). Spojuje je experimentování, úzké propojení myšlení a jednání, důraz na praktické zkušenosti a zapojení aktérů. Jejich popularita v současné době není náhodná. Vlády stále více přemýšlejí o tom, jak lépe naplnit své cíle, ale zároveň si uvědomují, že tradiční způsoby toho, jak toho dosahovaly, jsou stále méně účinné. Mnoho z nich tak upírá svoji pozornost k drobným, jednoduchým a levným intervencím, které ovšem mohou mít poměrně široké efekty.

Policy design a nástroje veřejné politiky

V polovině 80. letech 20. století začal být PD čím dále více ztotožňován s *nástroji*, které mají vlády k dispozici pro dosahování svých cílů. Zárodky této postupné proměny konceptu PD lze vystopovat již v práci Lindera a Peterse (1984). Podobně jako další autoři píšící o PD se podívali nad tím, že návrh veřejných politik je často intuitivní, nahodilý, neopřený o žádné relevantní sociálně-vědní poznatky. Podle nich je tvorba politiky většinou „pokus a omyl“. Podobně jako autoři před nimi i oni tuto situaci kritizují a poukazují na to, že návrh politik je v učebnicích policy analysis neodůvodněně podceňen.

Doporučení Lindera a Peterse se však poněkud odlišuje od jejich předchůdců. Podle nich je klíčovým řešením rozvoj teorie středního dosahu, která bude explicitně brát v úvahu dopad různých vládních intervencí, tj. bude propojovat problémy s možnými nástroji jejich řešení. Právě teorii nástrojů považují Linder a Peters za klíčovou komponentu jakékoli teorie PD. Zároveň ale uznávají, že teoreticky toho je známo o dopadu jednotlivých intervencí v konkrétních oblastech (snížení kriminality, zlepšení vzdělávání atd.) velmi málo. Volají tedy po tom, aby sociální teoretici zvažovali daleko pestřejší spektrum možných intervencí a nástrojů, explicitně propojovali charakteristiky problémů a preferovaných cílů s charakteristikami jednotlivých nástrojů a zvažovali vhodnost jejich využití v různých kontextech. Jednoduše řečeno, Linder a Peters volali v první řadě o rozšíření a větší praktické využitelnosti sociálních teorií. Odtud také název této stati: „*Od sociální teorie k policy designu*“.

Není jistě náhodou, že rok před článkem Lindera a Peterse, vyšla i významná kniha o nástrojích veřejné politiky (Hood 1983)³. Téma nástrojů veřejné politiky bylo samozřejmě diskutováno již podstatně dříve (Lowi 1972). Velmi populární se však stalo až počátkem 80. letech 20. století a právě práci Hooda lze považovat za jistý milník, který odstartoval ještě další zvýšený zájem o nástroje veřejné politiky (Elmore 1987; Linder, Peters 1989; Belmians-Videc, Rist & Vedung 1998; Salamon 2002). Hlavní otázky, které si výzkumníci tehdy kladli, byly: Jaké nástroje mají vlády k dispozici pro dosahování svých cílů? Jak lze tyto nástroje vhodně klasifikovat? Jaké jsou přednosti a omezení každého jednotlivého typu nástroje? Co ovlivňuje výběr těchto nástrojů?

Přestože zájem o klasifikaci veřejně-politických nástrojů v posledním desetiletí poněkud opadl, práce Hooda, Peterse, Salomona, Vedunga a mnohých dalších jsou dodnes neodmyslitelnou součástí diskusí o PD. Diskuse o nástrojích se ovšem v mnoha ohledech posunula. Autoři se již tolik nepokoušejí o co nejpodrobnější klasifikaci výhod a nevýhod

³ Linder a Peters na tuto knihu také odkazují, byť ji nesprávně datují až do roku 1984.

jednotlivých nástrojů, ale místo toho se snaží odhalit, jak spolu jednotlivé nástroje vzájemně (ne)korespondují a jaký je jejich *společný* efekt. Zatímco tradiční literatura v oblasti *policy analysis* předpokládala výběr nejlepší varianty, mnozí autoři argumentují, že pro řešení dnešních složitých komplexních problémů je potřeba *kombinace* celé řady nástrojů. V tomto ohledu se hovoří o „balíčcích opatření“ (*policy packages*, Givoni et al 2013), o „mixu“ či „portfoliu“ nástrojů veřejných politik (Grabosky 1994; Howlett 2004). Tyto proměny k přístupu veřejně-politických nástrojů jsou již ale někdy považovány za „druhou vlnu policy designu“ (Howlett, Murherjee 2017).

Druhá vlna policy designu

Jak jsme viděli výše, od 80. let se PD stal jedním z centrálních témat veřejné politiky. Až na výjimky byla ovšem diskuse o PD limitována na literaturu o nástrojích veřejné politiky. Ve druhé polovině 90. let zájem o nástroje veřejné politiky částečně opadl a s ním opadl i zájem o PD (Howlett a Lejano 2012). Do popředí zájmu se dostaly jiné koncepty jako *governance*, sítě, globalizace atd. Příčin úpadku zájmu o PD bylo více. Jedním z hlavních důvodů byly ale jistě společenské a politické změny, které narušily víru v možnosti vlády ovlivňovat a řešit společenské problémy. Decentralizace, pád plánovaných ekonomik, nástup new public managementu, nové informační technologie, nástup společnosti sítí a mnohé další faktory přispěly k tomu, že přemýšlení o záměrném designu přestalo být atraktivní. Do jisté míry to však pravděpodobně bylo způsobeno i samotnou literaturou o nástrojích, která ustrnula v promýšlení čím dál sofistikovanějších (ale také akademičtějších) typologií nástrojů a dimenzí jejich klasifikace.

Nelze ovšem říci, že by zájem o PD zcela vymizel. Výzkumníci se snažili reagovat na společenské a politické proměny a s tím se také postupně proměňovalo pojetí nástrojů. Za prvé, jak jsme uvedli výše, začaly vznikat teorie, které reagovaly na to, že v praxi zpravidla není politika realizována prostřednictvím jednoho nástroje či jedné intervence, ale že jsou zároveň realizovány různé intervence, tedy tzv. *policy mix*. Za druhé, teorie začaly vzít v potaz měnící se strukturu rozložení moci ve společnosti, především pak fakt, že na tvorbě (designování) politiky se podílí kromě státu i celá řada dalších aktérů. Celkově se proměnil počet a typ nástrojů, které vlády využívají (Peters and Pierre 1998).

Výše uvedené proměny vedly Michaela Howletta a další k apelu na znovuzrození zájmu o PD a k názoru, že je třeba zformulovat novou teorii PD (Howlett a Lejano 2012, Howlett 2014). Howlett a další sami přispěli k reformulaci PD v mnoha publikacích (např. Howlett 2009, 2011, 2014). V těchto pracích není jednoduché se zorientovat, a to nejen kvůli samotnému množství textů (můžeme hovořit až o nadprodukci), tak také proto, že ačkoli základní teze se v různých statích opakují (někdy doslovně), zároveň jsou někdy mírně redefinovány či upravovány. Není překvapením, že z tohoto důvodu dochází k jistým nekonzistencím v „novém PD“. Na jedné straně Howlett například argumentuje, že na PD se podílí celá řada aktérů mimo stát a zdůrazňuje roli nestátních aktérů, na jiných místech tvrdí, že role vlády zůstává klíčová (Howlett 2014: 200).

Problematické se jeví také prolínání analytického a normativního přístupu. Howlett a jeho kolegové reflektují, že mnoho politik nebylo „designováno v klasickém smyslu záměrného, úmyslného a rozvážného plánování ... ale vzniklo jako výsledek historického procesu ... nebo několika procesů – vrstvení, driftu, nahrazování, konverze či vyčerpání – což vysvětluje, proč tolik mixů veřejných politik trpí nekonzistencí, nesouvislostí a nesourodostí svých elementů“ (Howlett 2014: 1989). V tomto ohledu dávají do protikladu „design“ a „ne-

-design“ (Howlett, Mukherjee 2014), přičemž za ne-design lze považovat politiku vzniklou smlouváním (*bargaining*), reciproční výpomocí (*log-rolling*), korupcí či klientelismem nebo populismem (*electoral opportunism*). S výjimkou nezákonných aktivit (jako je korupce) jsou ovšem výše uvedené aktivity běžnou a legitimní součástí formulace politiky.

Bylo by ovšem nesprávné a nespravedlivé „nový PD“ podcenit nebo dokonce ignorovat. V rámci této literatury byla totiž formulována celá řada zpřesnění toho, jak je PD formulován a i v teoretické rovině posouvá diskusi o PD dále. Howlett a jeho kolegové přitom mají velkou schopnost vyhledávat a syntetizovat studie z širokého spektra disciplín (veřejná správa, politologie, ekonomie, právo, ekologie a mnohých dalších), které přinášejí nové pohledy. Jednou z hlavních tezí nového PD je, že designéři politiky (ať už jejím kdokoli) mají ve své práci různá kontextuální omezení. Politika je jen velmi zřídka realizována „na zelené louce“. Problémy už nějak byly řešeny v minulosti a nějak se v současnosti řeší. Tato teze je v souladu s tím, co potvrdí každý praktik (ale teorie s tím dlouho nepočítala), totiž že někdy je těžší určité nastavení politiky změnit či zrušit, než zavést zbrusu novou politiku. Z tohoto důvodu dochází k „vrstvení politiky“ (*policy layering*), tedy k tomu, že nové prvky PD jsou jednoduše přidány, bez toho, že by byly zrušeny ty staré (Howlett, Rayner 2013). Může ale docházet i k jiným situacím. *Drift* nastává tehdy, pokud je PD zachován, ale zároveň dochází k výrazné změně prostředí. PD má tedy jiný efekt, než měl dříve. Konverze (*conversion*) pak nastává, když je PD mírně přeskupen tak, aby sloužil jiným účelům.

Postpozitivistická kritika policy designu

Ne všichni sdílejí optimismus ohledně PD. Asi nejlépe zformuloval výhrady k „znovuzrození“ PD Colebatch (2017). Podle Colebatche je problematičnost PD společná s problematičností celé policy analysis, tedy s názorem, že politiku lze napřed „vymyslet“ a pak implementovat: „Ačkoli je pohodlné uvažovat o politice jako o oddělených, jednoúčelových intervencích, proces vládnutí (*governing*) je nepřetržitý tok jednání v širokém spektru různých polí, zahrnující různorodé aktéry, agendy a vztahy, a každá nová veřejněpolitická iniciativa si musí najít své místo v tomto nepřetržitém dramatu“ (Colebatch 2017). Podle Colebatche je celý PD, ať už „starý“ nebo „nový“, založen na představě expertní, racionální a autoritativní intervence, což je v protikladu s „politickým“ modelem tvorby veřejné politiky, tedy modelem, který zastává Colebatch a další postpozitivisté. Tento model zdůrazňuje roli politiky ve smyslu *politics*, nelinearitu tvorby politiky, její obtížnou předvídatelnost a nemožnost jej zachytit v nějakém univerzálně platném teoretickém modelu.

Je tedy diskuse o PD jen opakováním dlouhotrvající debaty mezi pozitivismem a post-pozitivismem, respektive mezi racionálním a politickým přístupem k tvorbě politiky? Přes všechny své výhrady Colebatch diskuse o PD nezavrhuje, byť poněkud sarkasticky poznamenává, že jedním z hlavních důvodů, proč se tématem zabývat, je entuziasmus klíčových postav veřejné politiky jako je M. Howlett a zájem, který koncept PD v komunitě veřejné politiky vzbuzuje.

Podle Colebatche vzniká „*policy design*“ nikoli jako výsledek záměrného autoritativního rozhodnutí jednoho aktéra, ale jako výsledek vyjednávání celé řady aktérů, přičemž výsledek tohoto vyjednávání se pak může jevit – a být prezentován – jako autoritativní rozhodnutí vlády a výsledek záměrného PD. Colebatch kritizuje Howlettovo pojetí jako příliš akademické a vzdálené realitě. Zároveň říká, že PD pouze přejmenovává staré dilema jiným konceptem. Toto staré dilema se týká otázky, co se má považovat za tvorbu politiky: je

politika pouze to, co je za ní oficiálně prohlášeno formálními autoritami, anebo je politikou i to, co tomuto prohlášení předchází (tedy vyjednávání různých aktérů) a to, co mu následuje? Jestliže se za PD bude považovat i to, co tomu prohlášení předchází, jak se pak PD liší od celého procesu tvorby politiky (policy-making)? Pokud se literatura o PD s těmi otázkami nevyrovná, pak bude „nový PD“ stejně tak zbytečný jako byl ten „starý“.

Pro Colebatche a další postpozitivisty je proces tvorby politiky kontinuální. Podle nich není zpravidla možné určit, kdy nějaký problém získá pozornost a začne se řešit. Colebatch také připomíná dobře známý fakt, že většina analýz není v praxi využívána a že v reálné politice nemá expertní vědění přednost před dalšími formami vědění, zejména vědění praktickým a zkušenostním. Colebatch dále připomíná, že nejasné je i to, kdo je oním „designérem“. Upozorňuje na to, že množství autonomních aktérů, kteří se na rozhodování podílejí, se stále zvyšuje, stejně jako potřeba neustálého vyjednávání mezi nimi.

Dalším argumentem postpozitivistů proti PD je zvyšující se komplexita společnosti a důsledky, které to má pro její řízení. Podle současných teorií (Cairney 2012) vede zvyšující se komplexnost společnosti k rostoucí nejistotě a zpochybnění vztahu mezi příčinou a následkem. Tradiční způsob „velení a kontroly“ (*command and control*) ustupuje „měkkému řízení“ (*soft management*, Cairney 2012). V tomto pohledu je pak tvorba především o komunikaci, interakci a učení různých aktérů, než o implementaci dopředu naplánovaných politik.

Colebatch se empiricky opírá především o menší kvalitativní sondy, ve kterých on a jeho spolupracovníci zjistili, že většina praktiků, tvůrců politiky, je hluboce ponořena do svých činností. Jejich cílem je realizovat určité věci (*making things happen*), nikoli o nich hluboce strategicky přemýšlet. Cituje přitom i kvantitativní výzkum M. Howletta podle kterého se většina policy workers zabývá spíše hašením požárů (*firefighting*), spíše než systematickým, strategickým plánováním. I z kvantitativních výzkumů vyplývá, že analytické činnosti jsou v realitě méně časté, než jak by se mohlo zdát z různých učebnic policy analysis či strategického řízení. Praxe a realita je více o komunikaci a vyjednávání. Je to „společná kogitace“, resp. „hledání společného smyslu“ (Hoppe 1999).

Podle Colebatche je interpretace Howletta a dalších zkreslením nejen původní myšlenky jednoho ze zakladatelů veřejné politiky Harolda Lasswella, který PD neodděloval od celkového procesu tvorby politiky, ale také autorů, kteří PD začali rozvíjet jako první. Colebatch kritizuje literaturu o PD jako „samoreferenční“, tedy jako do sebe uzavřenou akademickou literaturu, která nebere v úvahu empirickou realitu a vytváří si neživotné, nereálné akademické konstrukty. V podobném duchu vnímá i celou literaturu o nástrojích veřejné politiky, kterou chápe jako akademický pokus zformulovat přednosti a limity různých nástrojů bez jakéhokoli vztahu k empirické realitě. Colebatch poněkud ironicky cituje Howlettovo tvrzení, že klíčové dimenze PD již byly identifikovány v 80. a 90. letech 20. století a čtenář si je tam může vyhledat: „Charakteristiky PD mohou být nalezeny v klasických textech: empirická evidence zjevně není potřebná“ (Colebatch 2017: 11).

Centrálním problémem je ale pro Colebatche především nekonzistence celého pojmu. Hlavní rozpor je v tom, že „nový PD“ na jednu stranu přiznává, že na vzniku PD se podílí celá řada aktérů (nejen vlády), ale zároveň se stále předpokládá, že PD je *předem* nějak expertně designován: „Máme design, ale autoři zjevně nevědí, zda máme také designéry. Odpovědí na tuto nekonzistenci mezi konceptem designu, jako předchozí expertní aktivita a empiricky pozorovatelnou aktivitou, byla redefinice designu: cokoli se stane během procesu tvorby politiky, může být označeno jako design“. Dodejme, že nekritické rozšiřování pojmu PD Colebatchova kritika zdaleka nezastavila (Clarke, Craft 2018).

Závěrem: od rozporů k empirickému výzkumu

Policy design je jeden z centrálních pojmů veřejné politiky, který je v centru pozornosti nejrespektovanějších osobností v oboru, jako jsou M. Howlett, G. Peters nebo H. Colebatch. Názor na užitečnost PD jako teoretického konceptu se ovšem zásadně odlišuje: pro některé autory jde o pojem zcela klíčový, zatímco jiní jej kritizují jako zmatečný a zbytečný. Zdaleka ovšem nejde pouze o akademický spor. Není sporu o tom, že způsoby, jakými se vlády snaží naplňovat své cíle a řešit společenské problémy se mění. Vzniká tak celá řada konkrétních i praktických otázek, například: Do jaké míry lze *dopředu* detailně specifikovat, jak má určitá politika vypadat a jak se má implementovat? Do jaké míry, jak a kdy mají být do formulace politiky zapojeni ti, na které politiky směřuje? Co vede mnoho vlád ke zřizování „inovačních laboratoří“ a dalším změnám ve způsobu formulace politik? Jak jsou návrhy politik v realitě formulovány? Do jaké míry jsou výsledkem politického procesu a do jaké míry odrážejí systematické a racionální myšlení? Je záměrné designování veřejných politik složitější než dříve? Proč ano či ne?

I když si vyhneme pojmu PD, výše uvedeným otázkám se při analýze tvorby politiky vyhnout nemůžeme. PD může být v diskusích o těchto otázkách velmi důležitým pojmem. Už jen proto, že právě pod tímto termínem se vede celá řada klíčových debat. Koncept PD bychom ovšem neměli přijímat nekriticky. PD obsahuje vnitřní rozpory, nesrovnalosti až paradoxy. To je mimo jiné dáno i vývojem, kterým tento pojem prošel. Nese si v sobě určité charakteristiky doby svého vzniku, které již ovšem byly překonány. Někteří autoři problém vnitřních rozporů PD „řeší“ tím, že pod něj prostě zahrnou v podstatě veškeré možné přístupy. Tak například Clarke a Craft (2018) „porovnávají“ designérské myšlení (DM) a PD tak, že konstatují, že PD je komplexní přístup, který má všechny nezbytné atributy, zatímco DM je jen jeho omezená část. Vůbec již ale neřeší rozpory, které začlenění DM pod PD přináší a zjevný fakt, že je v mnoha ohledech v rozporu s tradičními definicemi PD. Jednoduše „vrství“ jeden přístup na druhý.

Rozporů v konceptu PD je více. První rozpor se týká vztahu mezi myšlením a jednáním. Koncept PD vznikl na představě, že nejdříve je třeba důkladně myslet a potom jednat: „[Všichni designéři] se chtějí vyhnout chybám pramenícím z neznalosti a spontánnosti. Chtějí myslet, před tím než jednají. Místo toho, aby bezprostředně a přímo manipulovali se svým okolím metodou „pokus a omyl“ do té doby, než toto okolí dostane požadovaný směr, designéři chtějí důkladně promyslet postup, jak se má postupovat, před tím, než se pustí do jeho provedení“ (Rittel 1988: 1). Toto „designérské“ myšlení nebylo zpravidla chápáno jako čistě racionální a lineární. Byla zdůrazňována potřeba kreativity, imaginace a někdy i diskuse s ostatními designéry. Nicméně stále to bylo *myšlení*, nikoli jednání.

Současná teorie designu ovšem formuluje jiný proces designování, kde je myšlení a jednání daleko úžeji propojeno. Poté, co jsou formulovány různé možnosti daného řešení, jsou dnešní designéři nabádáni k tomu, aby vytvářeli prototypy a testovali možná řešení, před tím, než budou realizována v širším měřítku. Designér má v tomto posledním kroku „myslet skrze jednání“, a to ve spolupráci s těmi, na koho je daná politika zacílena. Současný design je tedy hodně o experimentování. Hledání toho, co reálně funguje či nefunguje. Ba co více: tato implementovaná řešení jsou neustále iterativně upravována na základě zpětné vazby (Bason 2010).

V současné teorii i praxi designu je tedy myšlení a jednání značně rozostřeno. Ne, že by myšlení nebylo považováno za důležité, ale nemá již superioritu nad jednáním. Ze současné praxe designu je patrná skepse vůči našim schopnostem dopředu vše rozmyslet

a naplánovat. Důraz je na zkušenost a znalost lidí „z terénu“, nikoli na akademicky získané know-how. Tato praxe je ovšem v rozporu s tím, co předpokládá „nový PD“ v podání Howlatta a dalších. Ti kladou velký důraz na „analytické capacity“, tedy na aplikaci různých metod a technik (jako je například cost-benefit analýza), které umožní lepší formulaci politiky, *před tím*, než je zaváděna do praxe.

Druhým vnitřním rozporem, který úzce souvisí s předchozím, je vztah mezi formulací a implementací politiky. Tradiční i nové pojetí PD odlišuje mezi formulací (návrhem) politiky a její realizací. V současné designérské praxi je ovšem „implementace přerámována tak, že začíná již v nejranějším stadiu PD“ (Clarke, Craft 2018: 8). Stejný názor, tedy že nelze striktně oddělovat formulaci a implementaci politiky, zastávají také postpozitivističtí autoři. Ti také zdůrazňují politický aspekt formulace politiky a fakt, že formulace politiky je mnohem více o komunikaci a vyjednávání, než o systematickém promyšlení možných řešení (Adams, Colebatch, Walker 2015).

Třetí rozpor se týká vztahu designéra a „designovaných“. Klasické teorie PD předpokládaly, že designéři sami vymyslí, co se má dělat. Ve shodě s předchozím principem „nejdříve myslí, pak jedne“, existovala, alespoň v teorii, poměrně ostrá hranice mezi designérem a klientem (uživatel). To se přibližně od 70. let 20. století začalo výrazně proměňovat. Cílové skupiny dané intervence (klienti) přestali být považováni výhradně za příjemce. Nejdříve se začalo prosazovat zvažování perspektiv a názorů uživatelů. Následně začali být klienti vtahováni přímo do procesu samotného designování (Sander, Stappers 2008). Když ovšem rozestřeme hranice mezi designérem a „designovanými“, zpochybníme zároveň jeden z hlavních předpokladů klasické teorie PD.

Rozporů v konceptu PD bychom mohli formulovat více. Některé rozpory spočívají v rozdílných epistemologických a normativních východiscích a v tomto ohledu jsou nepřekonatelné. Například zatímco pro některé autory je principiálně špatně, že politiky nejsou systematické a racionální, jiní to berou jako prostý fakt a nezbytný důsledek politického procesu, který je potřeba respektovat. Některé rozpory jsou ovšem řešitelné prostřednictvím empirického výzkumu. Jedním z hlavních problémů PD je totiž jeho teoretičnost. Literatura o PD obsahuje množství konceptuálních rámců, klasifikací, normativních tvrzení, ale poměrně málo empirických dokladů o tom, jak je skutečně politika formulována.

Dle dosavadních, byť omezených, empirických poznatků se přitom tvorba politiky může pohybovat na poměrně širokém kontinuu, od politiky designované několika málo jednotlivci, až po politiky, které vsutku vznikají jako výsledek dlouhých předchozích vyjednávání širokého spektra aktérů a rozličných perspektiv. Výsledný design je také často výsledkem obojího: poměrně jasného záměru, který je výsledkem „kogitace“ (myšlení jednotlivce či užší skupiny lidí), tak výsledkem předchozího i následného vyjednávání. Dle osobní zkušenosti autora této stati jsou například některé strategické dokumenty v České republice formulovány tak, že nejdříve vznikne základ strategie, který je vnitřně koherentní a formulovaný relativně úzkou skupinou. Obsahuje tak zjevně nějaký sledovatelný záměr a je i relativně vnitřně konzistentní. Jaksi „zboku“ jsou ovšem do tohoto konzistentního záměru v politickém procesu přidány další komponenty, které s původním záměrem vůbec nesouvisely a dokonce mohou jít i proti logice samotného původního záměru.

Design politiky je výsledkem „kogitace“ i politického vyjednávání. Poměr těchto dvou procesů se v různých kontextech může výrazně lišit. Úkolem politické vědy je empiricky a nestranně zjišťovat, jak se tyto procesy doplňují a proč. Pokud chceme s pojmem PD pracovat, neměli bychom rozpory v jeho možném pojetí zakrývat. Naopak. Tam, kde je to možné

a kde rozpory nemají normativní příčiny, bychom měli formulovat alternativní propozice a podrobit je empirickému zkoumání. Jedině tak se lze vyhnout dalšímu vršení přístupů a „zacyklení“ v samoreferenční literatuře.

LITERATURA:

- ADAMS, DAVID; COLEBATCH, H. K.; WALKER, Christopher K. (2015). Learning about Learning: Discovering the Work of Policy. *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 74, no. 2, pp. 101–111. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12119>
- ALEXANDER, Ernest R. (1979). The design of alternatives in organizational contexts: A pilot study. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 24, no. 382–404. <https://doi.org/10.2307/2989919>
- ALEXANDER, Ernest R. (1982). Design in the decision-making process. *Policy Sciences*. Vol. 14, no. 3, pp. 279–292. <https://doi.org/10.1007/BF00136401>
- ALEXANDER, Ernest R. (2017). Chance and Design: From Architecture to Institutional Design. *Journal of the American Planning Association*. Vol. 83, no. 1, pp. 93–102. <https://doi.org/10.1080/01944363.2016.1249009>
- BASON, Christian (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol: Policy Press.
- BASON, Christian (2014). *Design for policy*. New York: Routledge.
- BEMELMANS-VIDEC, Marie-Louise; RIST, Ray C.; VEDUNG, Evert Oskar (eds.; 1998). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- BOBROW, Davis (2006). Policy design: Ubiquitous, necessary and difficult. In PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (eds.) *Handbook of public policy*. London: Sage, pp. 75–96.
- BOBROW, Davis B.; DRYZEK, John S. (1987). *Policy analysis by design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- CAIRNEY, Paul (2012). Complexity theory in political science and public policy. *Political Studies Review*. Vol. 10, no. 3, pp. 346–358. <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2012.00270.x>
- CLARKE, Amanda; CRAFT, Jonathan (2018). The twin faces of public sector design. *Governance*. pp. 1–17. <https://doi.org/doi:10.1111/gove.12342>
- COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*. Vol. 17, no. 1, pp. 1–25. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- COLEBATCH, Hal (2017). The idea of policy design: Intention, process, outcome, meaning and validity. *Public Policy and Administration*. pp. 1-19. <https://doi.org/doi:10.1177/0952076717709525>
- DRYZEK, John S. (1983). Don't toss coins in garbage cans: A prologue to policy design. *Journal of Public Policy*. Vol. 3, no. 4, pp. 345–367. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00007510>
- ELMORE, Richard F. (1987). Instruments and strategy in public policy. *Review of Policy Research*. Vol. 7, no. 1, pp. 174–186. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1987.tb00036.x>
- GIVONI, Moshe; MACMILLEN, James; BANISTER, David; FEITELSON, Eran (2013). From po-

- policy measures to policy packages. *Transport Reviews*. Vol. 33, no. 1, pp. 1–20. <https://doi.org/10.1080/01441647.2012.744779>
- GRABOSKY, Peter N. (1994). Green markets: Environmental regulation by the private sector. *Law & Policy*. Vol. 16, no. 4, pp. 419–448. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.1994.tb00132.x>
- HALPERN, David (2015). *Inside the nudge unit: How small changes can make a big difference*. London: Random House.
- HOOD, Christopher (1983). *The Tools of Government*. London: Macmillan.
- HOPPE, Robert (1999). Policy analysis, science and politics: from ‘speaking truth to power’ to ‘making sense together’. *Science and public policy*. Vol. 26, no. 3, pp. 201–210. <https://doi.org/10.3152/147154399781782482>
- HOWLETT, Michael (2004). Beyond good and evil in policy implementation: Instrument mixes, implementation styles, and second generation theories of policy instrument choice. *Policy and Society*. Vol. 23, no. 2, pp. 1–17. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(04\)70030-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(04)70030-2)
- HOWLETT, Michael (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*. Vol. 42, no. 1, pp. 73–89. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>
- HOWLETT, Michael (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. London, Routledge.
- HOWLETT, Michael (2014). From the ‘old’ to the ‘new’ policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*. Vol. 47, no. 3, pp. 187–207. <https://doi.org/10.1007/s11077-014-9199-0>
- HOWLETT, Michael; KEKEZ, Anka; POOCHAROEN, Ora (2017). Understanding Co-Production as a Policy Tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. Vol. 19, no. 5, pp. 487–501. <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1287445>
- HOWLETT, Michael; LEJANO, Raul P. (2012). Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Re-birth?) of Policy Design. *Administration & Society*. Vol. 45, no. 3, pp. 357–381. <https://doi.org/10.1177/0095399712459725>
- HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani (2017). Policy design: From tools to patches. *Canadian Public Administration*. Vol. 60, no. 1, pp. 140–145. <https://doi.org/10.1111/capa.12209>
- HOWLETT, Michael; RAYNER, Jeremy (2013). Patching vs packaging in policy formulation: Assessing policy portfolio design. *Politics and Governance*. Vol. 1, no. 2, pp. 170–182. <https://doi.org/10.17645/pag.v1i2.95>
- HOWLETT, Michael P; MUKHERJEE, Ishani (2014). Policy design and non-design: Towards a spectrum of policy formulation types. *Politics and Governance*. Vol. 2, no. 2, pp. 57–71. <https://doi.org/10.17645/pag.v2i2.149>
- INGRAHAM, Patricia W. (1987). Toward more systematic consideration of policy design. *Policy Studies Journal*. Vol. 15, no. 4, pp. 611–628. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1987.tb00750.x>
- KIMBELL, Lucy (2009). *Design practices in design thinking* [online; cit. 2018-05-28]. Saïd Business School. University of Oxford, Oxford, UK. Dostupné z WWW: <http://www.lucykimbell.com/stuff/DesignPractices_Kimbell.pdf>.
- LASSWELL, Harold (1971). *A Pre-view of Policy Sciences*. New York: American Elsevier.

- LEVITT, Steven D; DUBNER, Stephen J. (2017). *Mysli jako freak*. Praha: Paseka.
- LINDBLOM, Charles E. (1959). The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*. Vol. 19, no. 2, pp. 79–88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- LINDER, Stephen H; PETERS, B. Guy (1988). The analysis of design or the design of analysis? *Review of Policy Research*. Vol. 7, no. 4, pp. 738–750. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1988.tb00892.x>
- LINDER, Stephen H.; PETERS, B. Guy (1989). Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*. Vol. 9, no. 1, pp. 35–58. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00007960>
- LOWI, Theodore J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*. Vol. 32, no. 4, pp. 298–310. <https://doi.org/10.2307/974990>
- MAY, Peter J. (1981). Hints for Crafting Alternative Policies. *Policy Analysis*. Vol. 7, no. 2, pp. 227–244,
- MCGANN, Michael; BLOMKAMP, Emma; LEWIS, Jenny M. (2018). The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*. Vol. 51, no. 3, pp. 249–267. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9315-7>
- MINTROM, Michael; LUETJENS, Joannah (2016). Design Thinking in Policymaking Processes: Opportunities and Challenges. *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 75, no. 3, pp. 391–402. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1467-8500.12211>
- Oxford English Dictionary. The compact edition of the Oxford English dictionary (1971)*. Oxford: Oxford University Press.
- PETERS, B. Guy (2015). *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- PETERS, B. Guy (2018). *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar.
- PETERS, B. Guy; PIERRE, John (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*. Vol. 8, no. 2, pp. 223–243. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379>
- POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert (2011). *Public management reform: A comparative analysis-New public management, governance, and the neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- RITTEL, Horst W. J. (1987). The reasoning of designers. *International Congress on Planning and Design Theory*. Boston: IGP Montreal.
- SALAMON, Lester M. (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. New York: Oxford University Press.
- SANDERS, Elizabeth B. N.; STAPPERS, Pieter Jan (2008). Co-creation and the new landscapes of design. *CoDesign*. Vol. 4, no. 1, pp. 5–18. <https://doi.org/10.1080/15710880701875068>
- SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American political science review*. Vol. 87, no. 2, pp. 334–347. <https://doi.org/10.2307/2939044>
- SCHNEIDER, Anne L.; INGRAM, Helen M. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- SIMON, Herbert A. 1996 [1969]. *The Sciences of the Artificial*. Cambridge: MIT Press.
- THALER, Richard H. (2016a). *Misbehaving: The making of behavioral economics*. New York: Penguin Random House.
- THALER, Richard H. (2016b). Behavioral Economics: Past, Present, and Future. *American Economic Review*. Vol. 106, no. 7, pp. 1577–1600. <https://doi.org/10.1257/aer.106.7.1577>

- VESELÝ, Arnošt (2007). Veřejná politika. In VESELÝ, Arnošt; NEKOLA, Martin. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*, pp. 13-41.
- VOORBERG, William H; BEKKERS, Viktor J. J. M.; TUMMERS, Lars G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*. Vol. 17, no. 9, pp. 1333–1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- WEIMER, David L. (1992). The Craft of Policy Design: Can It Be More Than Art? *Review of Policy Research*. Vol. 11, no. 3–4, pp. 370–388. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1992.tb00479.x>
- WEIMER, David L. (1993). The current state of design craft: Borrowing, tinkering, and problem solving. *Public Administration Review*. Vol. 53, no. 2, pp. 110–120. <https://doi.org/10.2307/976703>