

# ACTA POLITOLOGICA

[www.acpo.cz](http://www.acpo.cz)



INTERNETOVÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

2015 | Vol. 7 | No. 2 | ISSN 1803-8220

MERKLOVÁ, Kateřina – VARGOVČÍKOVÁ, Jana (2015). Politika soukromé expertízy. Získávání vlivu v tvorbě politik prostřednictvím odbornosti. *Acta Politologica* 7, 2, 156-176. ISSN 1803-8220.

*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.*

Internetový recenzovaný časopis vydává  
Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze,  
**Katedra politologie Institutu politologických studií**

---

---

## Politika soukromé expertízy. Získávání vlivu v tvorbě politik prostřednictvím odbornosti<sup>1</sup>

Kateřina Merklová, Jana Vargovčíková<sup>2</sup>

### Abstract:

*Private actors are becoming increasingly involved in drafting public policy at various levels of governance, with expertise as a key resource for access. Crossing the perspectives of interest group theory and public policy analysis, the article explores under what circumstances and through what channels private expertise gets to play a role in the Czech policy-making, and how private actors as expertise providers relate to public actors in this process, in particular to political parties. The article proposes that the private actors' influence is determined by the nature of the policy issue and the prevailing logic of the policy making process, understood following Claudio Radaelli as a proportion between the visibility and the uncertainty in the process. As an empirical enquiry into these assumptions, we present two dissimilar cases: the Czech pension reform and the transposition of the EU directive on the energy performance of buildings into Czech law. Although their analysis confirms much of the initial hypotheses, it brings a more nuanced view of the impact of the complexity-visibility ratio on the role of private expertise by pointing to the dissociated character of the different stages of the process, as well as to the fact that political actors' demand for private expertise may be motivated by its other functions than as a knowledge input.*

**Key words:** *expertise, private actors, interest groups, social policy, energy policy*

### Úvod

Vliv soukromých aktérů na tvorbu veřejné politiky je v posledních desetiletích podle mnoha výzkumů na vzestupu, a to jak na národní, tak i mezinárodní úrovni [Green 2013; Hall, Biersteker 2002; Peters 2009; Rhodes 1997]. Dveře do procedur tvorby politiky a veřejného rozhodování si soukromí aktéři otevírají využitím potřeb a omezení institucionalizovaných aktérů těchto procesů (politických stran, veřejných institucí), kdy k nejvýraznějším patří poptávka po odborném vědění. Dosavadní studie tak poukazují, kromě rostoucí role soukro-

<sup>1</sup> Text vznikl v rámci řešení projektu GAČR 13-20962S „České politické strany a jejich expertní kapacity v oblasti veřejných politik“, v rámci projektu „Komunikace v moderní společnosti“ podprojektu „Lobbying jako profese? Profesionalizace a institucionalizace lobbyingu ve střední Evropě“ řešeného na Filozofické fakultě Univerzity Karlovy v Praze z prostředků Specifického vysokoškolského výzkumu na rok 2015 a podprojektu „De/politizované: Studie politizace a depolitizace tématu (ne)rovného zastoupení žen v české politice řešeného na Filozofické fakultě Univerzity Karlovy v Praze z prostředků specifického vysokoškolského výzkumu na rok 2015.

<sup>2</sup> Kateřina Merklová (katerina.merklova@gmail.com) je doktorandkou na Ústavu politologie Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, U Kříže 8, 158 00 Praha 5 - Jinonice. Jana Vargovčíková (jana.varg@gmail.com) je doktorandkou na Ústavu politologie Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, na Université Paris Ouest Nanterre La Défense a stipendistkou Francouzského ústavu pro výzkum ve společenských vědách (CEFRES USR 3138 CNRS-MAEDI).

mých aktérů v tvorbě politik, specificky na rostoucí roli expertních aktérů v rámci těchto veřejně-soukromých vztahů [Saurugger 2002; Stone 2013].

Příčiny tohoto vzestupu můžeme hledat v několika oblastech. Proces tvorby veřejných politik se stává čím dál komplexnějším, a to jak s ohledem na množství zapojených aktérů, počet a složitost řešených témat, tak z důvodu rozšíření prostoru, v rámci kterého se daná oblast vymezuje. Mluvíme tak o europeizaci<sup>3</sup> [Linek, Kabele 2006; Potůček 2008] a internacionalizaci mnoha veřejně-politických otázek a procedur jejich řešení na domácí úrovni. Vedle toho dochází k výraznému rozšiřování oblastí, v nichž přímo soukromí aktéři vytvářejí normy a dohlížejí na jejich dodržování [Green 2013]. Tradiční hierarchický model vládnutí se přinejmenším v některých oblastech mění v systém *governance*, pro který je charakteristická horizontálně decentralizovaná struktura [Craft 2014; Howlett 2009]. Do správy věcí veřejných začíná čím dál více pronikat manažerský model řízení (New Public Management), který podněcuje konvergenci státních a soukromých organizací, a to co do struktury, diferenciací funkcí či měření výkonu. Diskurz tvorby veřejných politik založený na datech, tzv. *evidence-based policy-making*, navíc klade velké nároky na odbornost a profesionalitu všech aktérů, kteří v tomto procesu participují.

Klíčovým aktérem při tvorbě veřejných politik v České republice jsou politické strany. S ohledem na relativně úzkou členskou základnu a omezené zdroje nemají dostatečné kapacity na výše popsaný vývoj reagovat čerpáním z vlastní stranické expertízy. Zavádějí proto nové organizační principy a vytvářejí alternativní stranické struktury – například expertní programové komise [Van Biezen 2013: 144-145]. Větší role je tak přisouzena centru a aktérům vně strany (sympatizantům, odborníkům bez politické příslušnosti, externím profesionálům) [Polášek, Perottino, Novotný 2014: 148]. Nicméně problematika okolností, za nichž strany soukromou expertízu využívají, by zasloužila detailnější bádání, protože současná literatura se tomuto tématu prozatím výrazněji nevěnuje.

Konstatování výraznější role soukromých aktérů v tvorbě veřejných politik proto volá po prozkoumání následujících otázek: 1) Kdy hraje expertíza stěžejní roli, jednak z perspektivy soukromých aktérů v jejich snaze prosadit svůj vliv, jednak z perspektivy procesu tvorby veřejných politik?; 2) Jakými kanály do procesu soukromá expertíza vstupuje?; 3) Jak se soukromí aktéři vztahují k institucionalizovaným aktérům tohoto procesu, obzvláště k aktérovi často v teorii zájmových skupin opomíjenému, politickým stranám? Právě soubor těchto otázek zde bude zkoumán coby *politika soukromé expertízy*. Tato optika nahlíží na aktéry procesu tvorby veřejných politik jako na aktéry *politické* v širokém smyslu slova vzhledem k povaze jejich činnosti, a to včetně těch, kteří do procesu vstupují *ad hoc* či bez předem institucionalizovaných vztahů.

Článek si klade za cíl popsat vztah soukromé expertízy a politiky v českém kontextu s akcentem stranicko-politické dimenze. Na dvou případových studiích ilustruje přínos konfrontace hypotéz odvozených z teorie s měnícím se a rozmanitým polem praxe tvorby veřejných politik. Ačkoliv nelze na základě dvou případových studií soudit, jaká je role soukromé expertízy v české politice obecně, a tedy zda jsou předkládané hypotézy v českém kontextu obecně platné, hypotézy poskytují optiku, která je vodítkem empirického výzkumu, protože ukazují na momenty, které lze pro zkoumání soukromé expertízy považovat za klíčové. Případové studie přinášejí k hypotézám zpětnou vazbu, která poukazuje na jejich provizorní a schematický charakter a otevírá tak cesty k reflexi dalších proměnných v teorii. Prostřednictvím tohoto dialogu teorie a empirického bádání má článek ambici přispět k vyznačení

<sup>3</sup> Někteří autoři mluví dokonce o 'European governance' či 'European administrative space' [Dimitrov 2008].

dalších cest zkoumání role soukromé expertízy v tvorbě politik. Případové studie vycházejí z kvalitativního sociologického výzkumu, jež autorky provedly v letech 2013-2015. V jeho rámci bylo uskutečněno 18 polostrukturovaných sociologických rozhovorů a byly využity metody textové analýzy relevantních dokumentů.

Výše uvedené otázky budeme zkoumat na dvou výrazně odlišných případech, důchodové reformě v době druhé Bezděkovy komise a zavádění průkazů energetické náročnosti budov (PENB). Oba případy spadají do veřejně-politických oblastí s vysokou mírou komplexnosti, což pro expertízu jako takovou představuje příznivou půdu. V dalších proměnných se však liší: zatímco v prvním případě jde o politiku zcela v kompetenci států, druhá je případem transpozice evropské směrnice. Zatímco první je v jádru politických programů stran a lze ji považovat za tradiční, druhá patří ke spíše novým oblastem veřejné politiky, kde strany a institucionalizovaní aktéři nemají vybudovanou vlastní expertízu a často ani definovány závazné postoje. Do třetice, zatímco první se vyznačovala vysokou mírou viditelnosti a politizace, v druhém případě lze mluvit o viditelnosti střední – šíře dotčených subjektů vedla k jisté medializaci a také politizaci, avšak ne ve srovnatelné míře. V obou případech se zaměříme na vstupy soukromých aktérů, kteří nejsou součástí tripartity, a tudíž nedisponují silně institucionalizovanou pozicí v rámci procesů tvorby politik.

V první části textu představíme teoretické zakotvení a dvě základní hypotézy, které na problematiku nahlízejí jednak optikou studia veřejných politik, jednak perspektivou teorie zájmových skupin. V druhé kapitole stručně shrneme některé charakteristiky českého stranického a politického systému, které se nám pro pochopení politiky soukromé expertízy a politiky jeví jako klíčové. Zbývající dvě kapitoly se zaměří na dva konkrétní příklady – důchodovou reformu a problematiku certifikace energetické náročnosti budov.

## Teoretická východiska a hypotézy

Z pohledu teorie zájmových skupin<sup>4</sup> lze expertízu chápat jako jeden z možných repertoárů jednání [Tilly 1986: 4], vedle nástrojů jako je vyjednávání, protest či litigace [Grossman, Saurugger 2006], nebo z jiného úhlu pohledu, jako jednu z alternativ vedle jednání, které se dovolává reprezentativnosti skupiny či morálních hodnot [Offerlé 1998]. Co však způsobuje, že právě expertíza získá navrch? Zvláště pro zodpovězení této otázky se zkrřížení perspektivy teorie zájmových skupin a perspektivy analýzy veřejných politik jeví jako mimořádně přínosné. Samotný koncept repertoáru přihlíží k tomu, jaké zdroje jsou skupině dostupné a na jaké jednání je na základě své zkušenosti zvyklá. Vnější proměnné pak účinně shrnuje koncept struktury politických příležitostí [Kitschelt 1986], který klade důraz na kontextuální parametry jako je institucionální rámec, hlavní společenská štěpení či existující sítě a spojenectví mezi aktéry. Proměny vládnutí (*governance*) načrtnuté v úvodu lze považovat za jeden z významných vnějších faktorů, které strukturu politických příležitostí nastavují příznivě právě pro expertní aktéry.

<sup>4</sup> Terminologická poznámka: termín zájmová skupina používáme v této části článku v širokém smyslu, respektujeme tím zavedený úzus. Zároveň však v ostatních částech od označení zájmová skupina jako zastřešujícího pojmu upouštíme ve prospěch pojmu „soukromý aktér“, protože jej považujeme za přesnější vzhledem k diverzitě typů vnějších aktérů, kteří do rozhodování vstupují, od jednotlivých firem, přes jednotlivce působící jako odborní konzultanti, až po *ad hoc* koalice podniků s nevládními neziskovými organizacemi. Ztotožňujeme se tak s kritikou rozšiřování definice pojmu „zájmové skupiny“, která upozorňuje na zcela odlišné vnitřní fungování a rozhodovací procesy u těchto různých aktérů [Hart 2004].

V jistém smyslu zjednodušeným náhledem na interakci těchto dvou hledisek, tedy možností soukromého aktéra na straně jedné, a toho, k čemu jej vybízí kontext, je optika *směny zdrojů*, podle níž je vlivu dosaženo tím spíše, čím více se podaří protnout zdroje jedněch s poptávkou druhých. Na expertízu se tak lze dívat jako na tzv. přístupový statek, jehož význam se odvozuje od toho, co daný aktér poptává, a jehož dostupnost pro zájmovou skupinu závisí také na její organizační struktuře [Bouwen 2004]. Expertní vědění tedy není stejným způsobem a ve srovnatelné míře „po ruce“ všem aktérům, kteří by se chtěli do tvorby politik zapojit. Poptávka po expertíze jako součást systému (pokud instituce tuto expertízu nejsou schopny produkovat samy) pak některé zájmové skupiny, obzvláště v prvních fázích cyklu tvorby politiky, znevýhodňuje, nebo je z něj přímo vyřazuje.

Vysvětlení však lze hledat, kromě zdrojů zájmové skupiny a institucionální poptávky, i v samotném charakteru procesu tvorby politiky a specificky v charakteristikách problému, který řeší. Podle Sauruggerové [Saurugger 2002] se při vysvětlování těchto rozdílů lze opřít o model Claudia Radaelliho (viz Tabulku 1), který se obrací k samotným vlastnostem procesu tvorby politiky. Jako hlavní nezávislé proměnné logiky procesu tvorby politiky navrhuje na jedné straně míru viditelnosti procesu<sup>5</sup> a na straně druhé míru nejistoty, která je s hledáním řešení a rozhodováním spojena. Čím větší je v procesu nejistota, a tedy související expertní náročnost a komplexnost daného problému, a čím je viditelnost procesu slabší, tím větší roli expertíza sehraje. Křížením těchto proměnných lze podle Radaelliho rozlišit čtyři základní typy situací, co do šance expertízy získat v rozhodování převahu.

**Tabulka 1: Převažující logika procesu tvorby veřejné politiky**

		NEJISTOTA	
		Nízká	Vysoká
VIDITELNOST	Nízká	Byrokratická politika	Technokratická logika
	Vysoká	Politicizace	Epistemické komunity, nadnárodní policy entrepreneurship

Zdroj: [Radaelli 1999].

Vysoká míra nejistoty podle Radaelliho vede k tomu, že aktéři potřebují dodatečné vědění, aby vůbec dokázali zformulovat svoji pozici, proto jej poptávají a musejí za něj zaplatit patřičnou cenu (jíž může být právě připuštění soukromých aktérů do tvorby politiky). Teprve poté může probíhat klasické vyjednávání. K tomu pak dochází buď v rámci technicistního přetahování o správné řešení „za zavřenými dveřmi“, pokud problém nepřitahuje pozornost médií a veřejnosti, anebo v rámci viditelnější a otevřenější epistemické komunity, která se kolem problému vytvoří [Radaelli 1999: 764].

Neméně důležitý je však pro zkoumání role soukromé expertízy kvadrant „politicizace“, kde model postuluje větší nasazení politických aktérů v případě vysoké viditelnosti, ale také relativně nízké nejistoty. Znamená to snad, že politicizace problému a tedy i mobilizace politických stran coby aktérů nepřeje expertíze, a to ani té soukromé? Závěry studií zájmových

<sup>5</sup> Rozdíl mezi maximální a minimální viditelností procesu je pro Radaelliho rozdílem mezi procesem s publikem a procesem bez publika [Radaelli 1999: 763].

skupin, zdá se, potvrzují, že čím větší je viditelnost daného procesu, tím obtížnější bude pro jednotlivého aktéra prosadit své zájmy [Klüver 2011; Mahoney 2007, 2008]. Zároveň se na velkých kvantitativních studiích amerického kontextu ukazuje, že čím vyšší je viditelnost, tím spíše se politické strany začnou o daný proces zajímat a angažovat se v něm [Baumgartner et al. 2009: 99], protože se budou chtít chopit příležitosti zviditelnit se a vymezit se (opozice vůči vládě, apod.)<sup>6</sup>. Otázkou však zůstává, jak v takových případech strany využívají napojení na zájmové skupiny<sup>7</sup>, a to v době, kdy strukturované vztahy mezi těmito aktéry oslabují, což někteří autoři připisují proměnám politických stran jako takových<sup>8</sup>.

Typy interakcí s politickými stranami pak souvisejí obecněji s proměnou kanálů, jimiž zájmové skupiny do procesů tvorby politik vstupují. Spíše než strukturované interakce se stranami konstatují studie intenzivní *ad hoc* interakce, kdy skoro polovina dotazovaných skupin udržuje neinstitucionalizované neformální vazby na alespoň jednu politickou stranu, zatímco ostatní typy interakce vykazuje řádově čtyřikrát méně skupin [Rasmussen, Lindeboom 2013]. V jazyce teorie zájmových skupin tak lze mluvit o metodách interního lobbingu [Grossman, Saurugger 2006: 83-87] jako jsou neveřejné schůzky, poskytování analýz a expertízy ministerstvům či parlamentním výborům, vyjednávání s odpovědnými rezorty, stranami či jinými zájmovými skupinami či účast v expertních skupinách [viz např. Fobé et al. 2013; Radaelli 1998; Robert 2010]. Právě ty hrají, zdá se, čím dál tím důležitější roli<sup>9</sup> v tom, co tato studie zkoumá jako *politiku soukromé expertízy*. V jistém smyslu totiž ztělesňují jednak prioritizaci expertízy coby přístupového statku pro soukromé aktéry (kdo chce ovlivnit veřejné politiky, musí být viděn jako expertní aktér), ale také depolitizaci související s působením soukromých aktérů v tomto procesu. Proto se stávající studie bude ptát také po tom, jak veřejní a soukromí aktéři expertní skupiny používají.

Na základě předvedeného teoretického rámce lze formulovat hypotézy, které následně slouží jako vodítko pro případové studie tak, aby bylo na základě těchto studií možné hypotézy zpřesnit či poukázat na jejich slepá místa. Zkrátka, formulace hypotéz otevírá pro zkoumání role soukromé expertízy v českém kontextu dialog teorie a empirie soustředěný na její klíčové determinanty.

**H1:** Zájmové skupiny jsou nuceny nabízet expertízu, protože ta tvoří jádro jejich legitimacy při tvorbě politik. Skupina, která tento zdroj legitimacy nevyužívá, je z procesu tvorby

<sup>6</sup> Je potřeba poznamenat, že srovnatelnost výsledků studií je pouze relativní, každá studie totiž viditelnost měří trochu jiným způsobem. Baumgartner považuje za viditelný takový proces, který se dostane na hlasování na půdě Sněmovny reprezentantů a Senátu, Klüver zase počítá (pro úroveň EU), kolik podání do veřejných konzultací daná otázka zaznamenala [Klüver 2013: 122].

<sup>7</sup> V teorii zájmových skupin je jinak vztah k politickým stranám okrajovým až zanedbaným tématem, což pravděpodobně souvisí s tím, že se nejnápadnější literatura v teorii zájmových skupin váže ke kontextu Spojených států, kde je role stran v tvorbě politik odlišná a méně výrazná než v kontinentální Evropě [Baumgartner et al. 2009; Baumgartner, Leech 1998; Cigler, Loomis 1991; Heinz et al. 1993], nebo k aktivitě zájmových skupin na úrovni Evropské unie, kde se vzhledem k roli stran v legislativním procesu zkoumá spíše interakce lobbistů a politických skupin na půdě Evropského parlamentu [Marshall 2010, 2015; Wessels 1999].

<sup>8</sup> Toto oslabení připisují proměně stran z masových na tzv. *catch-all* strany a dále na strany kartelové [Katz, Mair 1995]. První proměnou se příliš úzké napojení na určitou zájmovou skupinu stává překážkou v oslovování stále širšího a méně loajálního elektorátu, druhou proměnou se pak strany stávají závislé na podpoře státu spíše než skupin. Jiní však poukazují na to, že k oslabení dochází pouze u některých forem interakce, nikoliv na úrovni vazeb jako takových [Allern 2010; Poguntke 2006].

<sup>9</sup> V České republice existovalo v roce 2013 na vládní úrovni 26 poradních a pracovních komisí a rad. V rámci jednotlivých ministerstev fungují stovky podobných orgánů. O jejich celkové počtu nemají dostupné informace ve většině případů ani jednotlivá ministerstva [více Merklová, Ptáčková 2015].

politik vyloučena či delegitimizována. Expertíza tak představuje klíčový repertoár jednání, a to do té míry, že stírá jiné kvalitativní rozdíly mezi soukromými aktéry. Jinými slovy, expertíza coby přístupový statek funguje nad ostatními jako trumf.

**H2:** Poměr míry nejistoty a míry viditelnosti určují, jaká logika v procesu tvorby politiky převládne. Expertíze se daří v konstelaci, kdy je viditelnost procesu slabá a nejistota velká. a) Čím je viditelnost komplexních politik vyšší, tím více budou politické strany poptávat expertízu, přičemž b) v tradičních oblastech veřejné politiky ji prioritně získají přes institucionalizované vztahy se zájmovými skupinami, zatímco v tzv. nových oblastech získávají expertízu *ad hoc* přes neinstitutionalizované vztahy.

Právě na vztah mezi politickými stranami a soukromými poskytovateli expertízy je důležité se zaměřit, a to vzhledem k předpokládanému vlivu míry viditelnosti a politizace tématu na poptávku po soukromé expertíze. Na tento vztah mají výrazný vliv proměny fungování a charakteru politických stran v ČR, které si stručně představíme v následující kapitole a budeme jim věnovat pozornost také v obou případových studiích.

## **Soukromí aktéři a politické strany v ČR**

Český stranický systém, dříve považovaný za stabilní ve smyslu počtu politických stran a jejich identity [Linek, Lyons 2013: 14; Hanley 2011] prochází od roku 2010 destrukurací, která se projevuje radikálním poklesem podpory tradičních stran ve prospěch stran nových [Lebeda 2014: 16]. Ty nicméně v zásadě nereprezentují konkrétní zájmy, ale jsou spíš založeny na antipolitickém apelu [Polášek, Perottino, Novotný 2014: 148]. V rámci stranické soutěže si malý počet politických stran kartelového typu rozděluje zdroje a moc na úkor stran menších, zájmových skupin a dalších aktérů, jež se v demokratických zemích obvykle podílejí na tvorbě legislativy a veřejných politik [Evanson, Magstadt 2001: 207]. Toto rozparcelování doprovází „zapouzdřenost“ vůči artikulaci skupinových zájmů [Hloušek, Kopeček 2014: 30]<sup>10</sup>. Ne příliš početné členstvo politických stran naznačuje, že jejich vazba na společnost je obecně slabá. Členství v žádné české politické straně nevyplývá automaticky z afiliace s jakýmkoliv sdružením či zájmovou organizací, naopak má čistě individuální charakter [Van Biezen 2013: 145-146]. Většina velkých stran navíc funguje v podmínkách vzájemně zaručené autonomie mezi centrem a nižšími úrovněmi stranické hierarchie, v modelu stratarchie, která dále štěpí jejich reprezentativní funkci [Buben et al. 2012: 108-109; Lebeda 2014].

Politické strany tak v českém kontextu zaujímají klíčovou roli a ve vztahu k jiným skupinám reprezentujícím zájmy dochází z jejich strany k monopolizaci tvorby legislativy [Evanson, Magstadt 2001: 193]. Tyto tendence lze vysvětlit jak historicky jako deficit z doby před rokem 1989<sup>11</sup>, tak dominantním postojem pravice 90. let,<sup>12</sup> pro který byla charakteristická averze k jiným než stranicko-politickým formám organizace a zprostředkování zájmů [Van Biezen 2003: 154]. Většina požadavků zájmových skupin byla navíc v rámci tohoto uvažování považována za brzdu rozvoje tržního prostředí [Evanson, Magstadt 2001: 193; Van Biezen 2003: 134-135].

<sup>10</sup> Nicméně stejně tak zájmové skupiny zaujímají vůči politickým stranám rezervovaný postoj a chtějí si uchovat trvalou nezávislost [Brokl 1997: 80-81].

<sup>11</sup> Konvergence strany a státu, důraz na osobní vazby, zvyková pasivita, nezkušenost s nátlakovými praktikami a neadekvátní zdroje na jejich využití [Evanson, Magstadt 2001: 208].

<sup>12</sup> Modelu Občanského fóra a Havlovská vize nepolitické politiky zůstal jen marginální prostor [Van Biezen 2003: 134-135].

Podíváme-li se na reprezentaci zájmů mimo stranicko-politické struktury, zjistíme, že pozice zájmových skupin není v českém politickém systému jednoznačně institucionalizována. Spojení soukromých aktérů s politickými stranami má spíše pragmatický charakter, odehrává se na *ad hoc* bázi a v interakci konkrétních osob spíše než institucí, které zastupují. Ani vztahy mezi vládou a zaměstnavatelskými subjekty nemají korporativistický charakter. Jsou popisovány jako nerovné, nestrukturované a neformální [Evanson, Magstadt 2001: 208]. Formální funkci zájmové skupiny získávají v rámci legislativního procesu, kdy jsou stanoveny tzv. obligatorní a fakultativní připomínková místa, která za určitých podmínek dávají zákonem stanoveným subjektům možnost uplatnit připomínky k věcnému záměru zákona v rámci vnějšího připomínkového řízení<sup>13</sup>. Autorita vládních návrhů zákonů je nicméně slabá v porovnání se zákonodárci, kteří předkládají pozměňovací návrhy nezávisle a významně tak zasahují do vládních předloh zákonů. I tato fáze legislativního procesu dává soukromým aktérům prostor k uplatnění svého vlivu, a to přímo přes zákonodárce. Podíl poslaneckých zájmových iniciativ je v mezinárodním srovnání velmi vysoký [Kroupa, Mansfeldová 2006: 36].

Soukromí aktéři s výjimkou vybraných komor, asociací a zájmových sdružení, jež se za určitých podmínek mohou podílet na tvorbě legislativy v její počáteční fázi, nemají v rámci politického systému institucionalizovanou pozici, ve které by mohli artikulovat své zájmy. Celkové nastavení tak dává velký prostor jejich individuálním schopnostem, kontaktům a zdrojům, což vytváří nadreprezentaci určitých zájmů a marginalizaci jiných. Jejich snaha je navíc ztížena strukturálním nastavením samotného politického systému<sup>14</sup>. Klíčovou roli při tvorbě veřejných politik sehraávají politické strany, které nicméně samy z různých důvodů nemají kapacity dostát nárokům na množství a kvalitu expertízy. Hledají ji proto mimo vlastní organizaci a samy tak poptávají různé formy soukromé expertízy [Polášek, Perottino, Novotný 2014]. Skrze tento neformální kanál dochází k jejímu hlavnímu vstupu do politiky.

## Případová studie I: Bezděkova komise

Důchodová reforma je tradiční veřejně-politickou otázkou, kterou se zabývá každá vláda bez ohledu na svou orientaci. Důchodová reforma tvoří nedílnou součást programu většiny politických stran, přičemž konkrétní úprava, kterou daná strana navrhuje, dlouhodobě odráží její hodnoty a základní programové principy. Optikou dopadu jde o jednu z oblastí, jež se v dlouhodobé perspektivě dotýká celé populace. Z hlediska viditelnosti se tedy „odehrává před početným publikem“ a o její sledování je výjimečný zájem. Z této všeobecné pozornosti vyplývá vysoká míra politizace tématu. Současně jde o komplexní téma s ohledem na jeho provázanost s řadou dalších veřejně-politických oblastí, velký počet zainteresovaných

<sup>13</sup> Předkladatel zašle věcný záměr zákona Družstevní asociaci ČR, pokud se věcný záměr týká družstevnictví, Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR, pokud se věcný záměr týká právní regulace podnikání, odborové organizaci a organizaci zaměstnavatelů, pokud se věcný záměr týká důležitých zájmů pracujících, zejména hospodářských, výrobních, pracovních, mzdových, kulturních a sociálních podmínek (§ 320 odst. 1 zákoníku práce), dále existují připomínková místa stanovená mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Považuje-li to orgán, který věcný záměr vypracoval, za účelné, zašle věcný záměr k připomínce i dalším připomínkovým místům, vytvoří tím tzv. fakultativní připomínkové místo (Legislativní pravidla vlády).

<sup>14</sup> Český politický systém charakterizuje centralizace na úrovni rozhodování a decentralizace v rovině implementace politik. Resortismus je považován za historické dědictví, které se nicméně po roce 1989 reprodukovalo a přetrvávalo i po přístupovém procesu do EU [Linek, Kabele 2006]. Častá vícekolejnost či nejasná gesční příslušnost znesnadňují jak vstup zájmových skupin do tvorby politik, tak adekvátní zvážení nejrůznějších zájmů ze strany gestora [Potůček 2008: 47].



aktérů a význam dlouhodobých statistických, demografických a finančních prognóz, které jsou s důchodovou politikou nutně spojeny. Míra nejistoty je tak navzdory relativní připravenosti politických stran a jejich analytickým kapacitám poměrně vysoká, což vytváří prostor pro vstup soukromé expertízy.

Závazek k provedení důchodové reformy zastává v programových prohlášeních pevné místo. Typickým rysem těchto záměrů je snaha dosáhnout společenského konsenzu na podobě nového systému a jeho udržitelnosti. V této souvislosti byla v České republice po roce 2000 podniknuta řada pokusů o zásadní reformu důchodů, a to prostřednictvím několika expertních skupin<sup>15</sup>. Kanály, kterými může soukromá expertíza do reformního procesu vstupovat, tak mají v České republice téměř institucionalizovanou podobu. I když se naše studie zaměří pouze na jednu z nich, tzv. Bezděkovu komisi, pro pochopení politiky soukromé expertízy v důchodové oblasti je nutné představit si stručně i její první verzi, která měla v několika aspektech klíčový vliv na práci komise druhé. Inkorporace části Bezděkovy komise do dalšího poradního tělesa - Národní ekonomické rady vlády (NERV) - jasně ukazuje provázanost expertízy v oblasti důchodové reformy a současně poměrně vysokou míru uzavřenosti tohoto kanálu.

Po vytvoření několika platforem na úrovni obou komor parlamentu došlo v roce 2004 z iniciativy tehdejšího předsedy vlády Vladimíra Špidly k ustavení tzv. Bezděkovy komise, jež se skládala ze zástupců všech politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně (ČSSD, KDU-ČSL, KSČM, ODS, US-DEU) a z týmu expertů, který byl tvořen koordinátorem skupiny (Vladimír Bezděk), dvěma delegáty každé strany a po jednom zástupci Úřadu vlády ČR, Ministerstva práce a sociálních věcí ČR a Ministerstva financí ČR. Tato skupina dostala za úkol za devět měsíců vypracovat analýzu a porovnat různé varianty důchodové reformy, které jí byly předloženy. Základem analýzy se stal dlouhodobý makroekonomický a demografický scénář (Přírodovědecká fakulta UK v Praze) a vybraná parametrická kritéria, na kterých se všichni účastníci shodli. Podmínka předložení varianty v podobě, která předpokládá její porovnání na základě dohodnutých parametrů, předurčovala odborný charakter práce skupiny. Z hlediska expertízy byla skupina otevřena jak expertíze akademické, tak soukromé. Jakýkoliv aktér zvnějšku mohl, vedle komentování a připomínkování, předložit svou vlastní variantu k porovnání.

Navzdory participativnímu zapojení všech politických stran se ambice komise nenacházely v politické rovině. Naopak členové komise v Závěrečné zprávě jasně deklarovali, že „rozhodnutí o strategii důchodového systému musí být učiněno politiky [Výkonný tým 2005: 11]. K tomuto rozhodnutí v návaznosti na výstupy Bezděkovy komise I nedošlo, nicméně její význam byl pro další vývoj reformy důchodového systému nezanedbatelný. Shoda členů komise na neudržitelnosti stávajícího systému vedla k doporučení o nutnosti zásadní, nikoliv parametrické reformy [Výkonný tým 2005: 71], které rámovalo diskusi i v dalších letech. Stejně tak expertní nastavení měřítek a kritérií uvažování o důchodovém systému předurčilo, že další zapojení do diskuse předpokládá vysokou míru odbornosti (oproti například možnosti ryze politické diskuse či veřejné deliberace). Současně ale Bezděkova komise I nastavila transparentní, konsenzuální a participativní přístup v této oblasti.

<sup>15</sup> Významným determinanem v otázkách, jaký typ expertízy budou poskytovat, je jejich složení a formální rámec pravidel, podle kterých fungují. Absence explicitní koncepce reprezentace orgánu - členové zastupují buď (1) veřejný zájem, nebo (2) co nejširší řadu možných soupeřících zájmů [Brown 2008] - rozostřuje rozdíl mezi členstvím na základě odborné kompetence a v souvislosti s explicitním zastupováním konkrétního zájmu. V této souvislosti se také mění legitimita expertní skupiny [Merklová, Ptáčková 2015].

### **Kanály a způsob prosazování**

Pozitivní odkaz, který Bezděkova komise I získala jak mezi odbornou veřejností, tak mezi politiky, byl připomenut úřednickou vládou Jana Fischera, konkrétně ministrem financí Eduardem Janotou, který inicioval její obnovení. Druhá Bezděkova komise byla ustavena v lednu 2010 společnou iniciativou ministra práce a sociálních věcí a ministra financí pod oficiálním názvem Poradní a expertní sbor (PES). Bezděkova komise měla představovat „ryze odbornou platformu“, jejíž jádro tvořilo pět expertů přicházejících ze soukromého sektoru - zaměstnanci subjektů obchodujících s produkty III. důchodového pilíře, zástupce jejich asociace, zástupce poradenské společnosti – a člen Českomoravské konfederace odborových svazů. Součástí komise byli i tři zástupci státní správy (MPSV, MF a ÚV). Členové politických stran své místo v komisi neměli. V otázce složení sami členové dokázali identifikovat několik možných variant klíče jejich výběru (tripartita či reprezentace všech relevantních zájmů v oblasti důchodové politiky – klienti, vláda, MPSV, MF, byznys), nicméně struktura komise neodrážela žádný explicitně deklarovaný princip reprezentace či rovnováhy zájmů.

Vedle zavedeného názvu skupinu s Bezděkovou komisí I pojilo také několik principů: (1) předpoklad dosažení širokého konsenzu na podobě důchodové reformy; (2) přesvědčení o neudržitelnosti současného stavu, které bylo podloženo analýzou tzv. nulté varianty, jež ukázala nutnost zásadních změn;<sup>16</sup> (3) hodnotící kritéria jednotlivých variant a aparát k jejich porovnávání [Zápis č. 2 2010].

Bezděkova komise dostala za úkol aktualizovat projekci státního důchodového pilíře a formulovat doporučení úpravy českého důchodového systému. Tato doporučení ve formě Závěrečné zprávy měla dodat v červnu 2010, tedy půl roku od svého ustavení. Komise v Závěrečné zprávě předložila dvě varianty doporučení – většinovou a menšinovou - lišící se, mimo jiné, v (ne)dobrovolnosti vstupu do tzv. II. pilíře. Předpokládaný konsensus na expertní úrovni tak nebyl dosažen, což oslabilo autoritu zprávy a mohlo se podepsat na její další implementaci. Komise navíc upozornila na politický charakter konečného rozhodnutí o nové podobě důchodového systému, tedy nutnou politizaci této otázky, a sama tak vyloučila možnost a ambici prosazení technokratického postupu. Načasování vydání Závěrečné zprávy se shodovalo s volbami do Poslanecké sněmovny. Povolební vyjednávání nenahrávala řešení agendy tohoto typu a Závěrečné zprávě tak nebyla věnována velká pozornost.

Zastánci většinové varianty se nicméně velmi rychle institucionalizovali do dalšího poradního orgánu, Národní ekonomické rady vlády, jejíž činnost byla po letních prázdninách obnovena. V rámci NERVu byla zřízena tzv. Skupina pro důchodovou reformu a důchodová reforma se stala jednou z prioritních agend NERVu. NERV doporučil reformu, která cestou parametrických úprav (například pokračování ve zvyšování věkové hranice pro odchod do důchodu, postupný přechod na cenovou valorizaci důchodů, snížení stropu pro placení pojistného na trojnásobek průměrné mzdy, společný vyměřovací základ manželů atd.) změnil průběžně financovaný pilíř důchodového systému, a velká část těchto návrhů byla schválena jako součást tzv. malé důchodové reformy. Domníváme se, že právě technicistní charakter parametrů a jejich neuchopitelnost pro občana, politika či novináře stály za snadným prosazením této části reformy, jejíž dopad byl významný a na rozdíl od tzv. velké důchodové reformy také bezprostřední. Ta byla přijata na konci roku 2012 poté, co vláda doporučení poradních orgánů v podstatě ignorovala.

<sup>16</sup> Tímto závěrem byla nastolena hlavní teze, jež rámovala problém a nedávala žádný prostor zastáncům udržení systému s parametrickými změnami [Výkonný tým 2005: 71].

Shrneme-li otázku způsobu prosazování soukromé expertízy a kanálů jejího přístupu do politického procesu v případě Bezděkovy komise, zopakujme čtyři klíčové momenty: (1) Okolo důchodové reformy existuje relativně uzavřená síť aktérů s různým profesním profilem, jež je v dlouhodobé interakci v rámci více či méně formalizovaných orgánů. Přestože tito aktéři nemusí pocházet výhradně z řad expertů, celkové nastavení diskuse a rámování problému jiné než odborné přístupy diskvalifikuje; (2) Jádro Bezděkovy komise tvořili zástupci soukromých subjektů zainteresovaných v oblasti důchodové politiky, složení komise nicméně neodráželo žádný explicitní klíč výběru a reprezentace. Členy komise byli také státní úředníci, jejichž úkolem bylo hodnotit proveditelnost a implementovatelnost návrhů, politická složka v komisi absentovala, což přispělo k jasnému oddělení tzv. odborné a politické/exekutivní fáze provádění důchodové reformy. (3) Parametrické změny (ne bezvýznamné co do dopadu), které komise navrhla, byly překlopeny do podoby tzv. malé důchodové reformy, která byla jednoduše schválena. Další úpravy systému, tzv. velká důchodová reforma, probíhaly za velké společenské a politické pozornosti. K doporučením Bezděkovy komise, resp. NERVu nebylo přihlédnuto.

### ***Role soukromé expertízy a její legitimizace***

I přes zásadní vliv na podobu malé důchodové reformy hodnotili členové Bezděkovy komise, resp. Skupiny pro důchodovou reformu NERVu, vliv na reformy důchodového systému a naplnění své role spíše negativně: „*Myslím si, že by bylo bývalo lepší, bohužel tato šance zřejmě už tady není, kdyby se vláda řídila doporučeními Bezděkovy komise a doporučeními NERVu. Kdežto tento předložený návrh zákona je takový, že je v podstatě rekordní v tom smyslu, že nevezal v úvahu žádnou připomínku z odborné veřejnosti, ani z NERVu, ani z Bezděkovy komise. A tím pádem je takový, má takový charakter unikátního experimentu*“ [Kohout 2011]. Racionalistický předpoklad nadřazenosti expertízy, jehož limity si nicméně přinejmenším někteří členové dobře uvědomovali<sup>17</sup>, narážel na vysokou míru politizace problému, a to nejen v užším smyslu naší pracovní hypotézy [Radaelli 1999], ale také v širším pojetí zahrnujícím dlouhodobé pozice politických stran, koaliční kompromisní varianty, vnitrostranický frakční boj, ústupky za podporu v jiných oblastech atd. Propast mezi expertní a politickou fází důchodové reformy nebyla překonána. Soukromá expertíza zastoupená v Bezděkově komisi, resp. NERVu se navíc stala jedním z předmětů delegitimizace samotných návrhů. Reference na koncentraci parciálních obchodních zájmů v jádru komise byla součástí téměř každé jejich kritiky. Odbornost členů v situaci, kdy reprezentují tzv. veřejný zájem (tedy ne jasné deklarované parciální zájmy, jejichž rovnováha se explicitně odráží ve složení komise), jde totiž ruku v ruce s požadavkem na ‘nezávislost’, jež byla od ustavení komise zpochybňována.

Nicméně výše popsaná role poskytovatele expertízy není jedinou, která se od členů očekávala. V momentě ustavování ministr Eduard Janota prohlásil: „*To rozhodující, to, do jaké míry si bude muset člověk platit určité pojištění pro případ důchodu, to musí být zásadně řešeno na základě politického konsenzu. Já se v nejbližších dnech pokusím dát dohromady tzv. Bezděkovu komisi. To byla skupina expertů, která vytvořila určitý model, a ten model měl politiky varovat, že když budeme trvat na stávajícím pouze průběžném systému financování, tak v určitých letech, to znamená okolo roku 2025, 2030, nastanou problémy, protože*

<sup>17</sup> „Pracuji s dvěma druhy kritérií: kritéria makrofinanční, která charakterizují celkovou finanční stabilitu důchodového systému a kritéria mikrofinanční, která se zabývají dopady důchodového systému na reprezentanty různých příjmových skupin. Je zřejmé, že tato kritéria jdou proti sobě, že zde existuje jistý *trade-off*“ [Bezděk 2004].

populace stárne“ [Hydepark 2010, zdůraznění Merklová]. Tento výrok podle nás zachycuje další dvě roviny role Bezděkovy komise a expertízy, kterou poskytovala, a to konkrétně roli v rovině procedurální a diskurzivní.

Expertní komise jako určitá platforma k artikulaci různých zájmů otevírá prostor k neformálnímu předjednání návrhů se zástupci státní správy, příp. politické reprezentace (zdůrazněme, že v případě Bezděkovy komise tomu tak nebylo), a také k určité kontrole tohoto procesu soukromými aktéry. Angažování se ve fázi nastolení agendy dává soukromým aktérům nesrovnatelně větší prostor než připomínkové místo v rámci vnějšího připomínkového řízení, které navíc nemají od předkladatele návrhu zaručeno. Sladění zájmů všech zainteresovaných subjektů (politického i soukromého charakteru, tj. pojištěnec, stát, provozovatelé důchodového systému, zaměstnavatelé) je současně i předpokladem legislativního prosazení reformy a tedy i zájmem politiků.

Úspěšná facilitace politického konsenzu musí být doprovázena také nastolením či změnou diskurzu společenského. Bezděkova komise i v této nejobecnější rovině mohla sehrát důležitou roli, když znovu tlumočila zprávu o neudržitelnosti současného systému, vyslovenou již Bezděkovou komisí I, a podložila ji aktualizovanou analýzou tzv. nulté varianty. Apel na nutnost rychlé reformy současného důchodového systému, který zdůrazňoval vyrovnané veřejné finance v době ekonomické krize (jako negativní příklad prezentován například řecký scénář), měl pomoci politikům reformu před občany obhájit a „zastříit“ pohled zaměřený na její praktické dopady.

### **Vztah k institucionalizovaným aktérům**

Soukromá expertíza v oblasti důchodové reformy získala díky svému zastoupení v Bezděkově komisi velký prostor pro vstup do úvodní fáze reformy. I přes již zmíněnou absenci principu reprezentace v rámci komise můžeme říci, že co do počtu byli soukromí aktéři v jejím jádru nadreprezentováni na úkor zástupců jiných sociálních skupin či například aktérů disponujících jiným typem expertízy (akademici). Motivací pro jejich aktivity v Bezděkově komisi je celá řada od snahy mít exkluzivní přístup k datům a informacím o reformě, kontrolovat její průběh, legitimizovat vlastní pozici v rámci odborné komunity zabývající se důchodovou politikou v České republice atd. Výstupy Bezděkovy komise nicméně nebyly adresovány primárně politikům, resp. politickým stranám, orientovaly se spíše na meziresortní soulad a konsenzus mezi dotčenými subjekty.

V rámci činnosti Bezděkovy komise je zřetelné oddělení mezi odbornou a politickou/ exekutivní fází reformy. I s ohledem na okolnosti ustavení Bezděkovy komise – úřednický kabinet – nešlo o ryze politickou poptávku po expertíze. Před volbami nicméně ve snaze ukázat odborný, konstruktivní a „nezpolitizovaný“ přístup k tak zásadní reformě, jakou reforma důchodů je, byla Bezděkova komise politiky často zmiňována<sup>18</sup>: „*Nechceme, aby se z důchodové reformy stala politická rvačka. Jsme jako občanští demokraté připraveni plně respektovat výsledek práce odborníků takzvané druhé Bezděkovy komise a já bych s jistou nadsázkou řekl, že jsme připraveni podpořit jakýkoliv jejich odborný závěr*“ [Nečas 2010]. Po roce vládnutí nicméně Nečasova vlády schválila reformu podle vlastního návrhu, jenž měl s většinou (i menšinou) variantou Bezděkovy komise – v dané době již předkláda-

<sup>18</sup> Rozsah textu neumožňuje prezentovat komplexnější analýzu celého spektra politických stran, naše pozornost se proto v této podkapitole zaměří na vládní politické strany (*party in public office*), zejména ODS jako vítěze voleb.

nou Skupinou pro důchodovou reformu NERVu - spíš více odlišného než společného. Právě na tomto případě premiér deklaroval nezávaznost doporučení tohoto expertního orgánu a odsunul soukromou expertízu do role konzultanta, kterého navíc oslovuje pouze v odborné fázi přípravy reformy. Oproti konsenzu odbornému staví konsenzus politický, tj. dohodu s koaličními partnery. „*Národní ekonomická rada vlády se také zabývala podrobně i důchodovou reformou a to já tady uvedu jako příklad, kdy se vláda v celé řadě aspektů neshodla s NERVem ve svých návrzích. Chci na tom mimo jiné demonstrovat, že pro vládu je cenné i to, když NERV má jiný názor než vláda, respektive než kompromis, který je výsledkem jednání koaliční vlády. To znamená, že Národní ekonomická rada vlády nefungovala jako pouze jako nějaký prvek podpory vlády, ale jako důležitý zpětnovazebný prvek. A myslím si, že tato otevřená komunikace, která v tomto je, je velmi podmíněná a pro nás jako členy vlády, pro mne jako předsedu vlády nesmírně užitečná, chtěl bych za ní poděkovat*“ [Nečas 2011].

Důchodová reforma tak představuje oblast, ve které je role politických stran klíčová. Strany disponují jednak vlastními návrhy, reflektujícími ideologické aspekty, jednak již vytvořenou sítí odborníků, které primárně oslovují a jejichž angažovanost a vliv nemusí před veřejností vysvětlovat. Poptávka po soukromé expertíze sice je, nicméně je pouze částečně motivovaná hledáním nových odborných zdrojů.

## Případová studie II: Zavádění průkazu energetické náročnosti budov

Transpozice evropské směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov (ENB) se na národních úrovních odehrávala v rámci manévrovací marže, která expertíze otevřela výrazný prostor. Směrnice totiž sice ukládá státům plošné zavedení průkazů ENB (PENB), avšak nechává na nich, jakým způsobem se bude energetická náročnost budovy počítat, tedy jaké budou vstupní ukazatele výpočtů - zda to bude měrná potřeba tepla na vytápění, měrné primární energie nebo také dodaná energie, jak se budou počítat hodnoty tzv. referenční budovy, nebo také, jak bude definována tzv. budova s téměř nulovou spotřebou energie. Průkaz je příkladem *par excellence* nástroje veřejné politiky [Lascoumes, Le Galès 2004], kde odborná rozhodnutí již zahrnují volby a kompromisy mezi konfliktními normativními cíli, v tomto případě mezi snižováním závislosti na primární energii a tím i ekologické zátěže na straně jedné a snahou omezit dopady nových norem na prodejnost výrobků průmyslu či náklady pro vlastníky budov na straně druhé<sup>19</sup>.

PENB je zároveň případem opatření v takové oblasti veřejné politiky, kterou lze ve srovnání se sociálními politikami považovat za relativně novou a v rámci aparátů politických stran i státní správy méně institucionalizovanou. Současně je kombinací velmi vysokých nároků na odbornou, technickou znalost v mnoha odvětvích (stavebnictví, energetika, teplotrenství apod.) a velmi širokého dopadu zaváděné regulace (nové povinnosti se týkají téměř každého vlastníka budovy). Důležitým specifikem oproti důchodové reformě je také skutečnost, že na národní úrovni je ve hře způsob transpozice směrnice, což zcela eliminuje fázi nastolování agendy, výrazně omezuje škálu možných alternativ a ovlivňuje také možnosti politizace jak pro vládní, tak pro opoziční strany<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Jedním z vodítek pro stanovení normy je podle samotné směrnice tzv. nákladově optimální úroveň, jinými slovy, ekonomická výhodnost řešení [Parlament ČR 2012].

<sup>20</sup> Vládní strany nakonec za návrh hlasují, i když se proti němu ideologicky vyhrávají na výborech či v plénu, a opoziční strany vědí, že pokud by byly ve vládě ony, předkládaly by pravděpodobně velmi podobný návrh.

### **Kanály a způsob prosazování**

Zde se budeme zabývat první fází procesu transpozice, od začátku rezortních prací v lednu 2011, přes schválení novely zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií dne 19. září 2012, až do schválení vyhlášky č. 78/2013 Sb., o energetické náročnosti budov v březnu 2013, která vytyčuje základní parametry měření ENB a náležitosti průkazu. V České republice se transpozice směrnice dostala do gesce Ministerstva průmyslu a obchodu (MPO). Ministerstvo životního prostředí (MŽP) se později přidalo jako spolupředkladatel, avšak nedokázalo se prosadit ve fázi tvorby výpočtů a referenčních hodnot pro ENB. Právě výběr gesčního rezortu do značné míry ovlivnil škálu přístupových míst do procesu.

Vstupní kanály byly již svým charakterem kanály expertními – paralelně vzniká několik pracovních skupin: jednak skupina mezirezortní, vedena MPO, která připravuje a koordinuje novelu zákona a věnuje se celé šíři směrnice, jednak je poměrně záhy ustavena pracovní skupina na půdě Hospodářské komory ČR (PS HK), dále na ČVUT a coby platforma sladování zájmů podniků a přípravy návrhů funguje také aliance Šance pro budovy. PS HK vzniká z iniciativy velkých podniků v dotčených oblastech (výrobci stavebních materiálů, tepelných izolací či vzduchotechnických jednotek), a to těch, které již vyčleňují prostředky pro sledování legislativy, lobbying či umístování výrobků na trh a vědí tedy, že bude potřeba zajistit si kontrolu nad dopadem transpozice na jejich odvětví<sup>21</sup>. Setkání skupiny se dohromady účastní zhruba 20 osob (v adresáři 40), kromě zástupců podniků i zástupci různých cechů a sdružení (např. Cechu pro zateplování budov či Asociace výrobců minerálních izolací), energetičtí auditoři i individuální konzultanti. Na podobném principu, avšak nikoliv pod záštitou HK ČR, fungovala aliance Šance pro budovy, kterou pro účely práce na transpozici směrnice vytvořily podniky z odvětví energeticky šetrného stavebnictví<sup>22</sup>. Ačkoliv formátem nebyla pracovní skupinou, práce v souvislosti se směrnicí na její půdě probíhaly podobně - šlo o provádění výpočtů a hledání kompromisů mezi různými členy aliance. PS ČVUT fungovala zejména za zapojení členů Katedry pozemních staveb a Katedry technického zařízení budov Fakulty stavební. Ekologické organizace se do přípravy návrhů nezapojily, podle ostatních také kvůli vysokým nárokům na odbornost [rozhovor se zástupcem Šance pro budovy, 22. 3. 2015].

Mezi pracovními skupinami probíhaly konzultace a výměna výstupů, v některých oblastech byla skupina ČVUT uznaná jako více kompetentní, v některých byla co do návrhů standardů pozice Šance pro budovy více progresivní, nicméně, vůči MPO zastává nejsilnější pozici skupina HK. Za prvé, kromě expertízy technické uměla také číst „mezi řádky“ směrnice, opírajíce se o služby energetických konzultantů. Podobnou výhodu však sdílela s Šancí pro budovy, jejíž zástupce se vyjednávání směrnice přímo účastnil, tehdy ve funkci ředitele odboru udržitelné energetiky MŽP. Za druhé, gesčnímu rezortu nabízela řešení, jež měla podporu dotčených sektorů *mainstreamového* průmyslu (na rozdíl od Šance pro budovy) a byla s ním předjednaná díky účasti zástupce rezortu ve skupině<sup>23</sup>. V neposlední řadě, dispo-

<sup>21</sup> Při tvorbě výpočtů by se například mohlo stát, že cihla s určitou tloušťkou již nebude splňovat doporučenou normu ENB a *de facto* nebude prodejná, což by mohlo ohrozit část výroby na území ČR [Rozhovor s členem PS HK, 20. 2. 2015].

<sup>22</sup> Založili ji v roce 2010 Česká rada pro šetrné budovy a Centrum pasivního domu s cílem zajistit příznivou transpozici a implementaci dřívější směrnice o ENB v ČR [Česká rada pro šetrné budovy 2012].

<sup>23</sup> Naproti tomu se skupiny například neúčastní zástupce MŽP, které se posléze v rámci mezirezortního připomínkování vyhlášky v mnoha otázkách s návrhem pracovní skupiny neshodne (např. v klíčové otázce toho, jaké ukazatele mají být zvoleny pro výpočet ENB – MŽP se staví proti později schválenému zahrnutí dodané energie jako ukazatele).

novala kontakty a sítěmi pro účinné politické prosazování návrhů, za něž se měla postavit<sup>24</sup>. Návrhy, které ve skupinách vznikaly, také připomínkovali jednotlivci, kteří se v dotčených odvětvích pohybují a jsou známí jako 'odborníci'.

Právě PS HK také dostala pro své fungování, konkrétně pro navržení metody výpočtu ENB, dotaci z programu MPO (program EFEKT, Státní program na podporu úspor energie a využitelných zdrojů energie). Do vedení skupiny zvolila zástupce z řad odborných konzultantů, tedy osoby, které nejsou přímo spojené s konkrétním podnikem a jež jsou pověřené vedením skupiny a konkrétním prováděním výpočtů v jejich různých alternativách, které jsou pak členy skupiny připomínkovány a diskutovány. Kromě dotace je činnost skupiny financovaná také příspěvky několika zastoupených podniků, HK ČR poskytuje spíše své prostory, zázemí a úzkou vazbu na gesčnÍ rezort. Výpočty po své linii provádí i šance pro budovy, tyto jsou však financovány z iniciativy jejich členských podniků.

Paralelně s neveřejnou prací na návrhu vyhlášky, která měla upravit výpočet ENB, probíhá také lobbying na půdě PSP ČR, a to jak na hospodářském výboru, tak na výboru pro životní prostředí. Zástupci dotčených subjektů se snaží pro budoucí vládní návrh novely zákona, na jehož vypracování se sami podílejí, zajistit politickou podporu a zejména zamezit předkládání nebezpečných pozměňovacích návrhů ze strany jednotlivých poslanců. Lobbying na půdě parlamentu se však týká jiných částí budoucí normy: sami členové PS HK rozlišují tzv. technickou a politickou část procesu transpozice, kdy za technickou považují fázi tvorby metodik a za politickou fázi parlamentní, kde už se jedná spíše o rozsah a nástup povinností pro vlastníky budov, stavitele a společenství vlastníků jednotek. Nedá se však mluvit o tom, že by na půdě PSP ČR probíhala *politická* diskuze o věcném obsahu hodnocení ENB, tedy o tom, z čeho má ENB vycházet nebo kde je hranice mezi tzv. nákladově optimální úrovní ENB a nepřiměřeně nákladnou ENB. Někteří poslanci se ve svých stanoviscích na subjekty, které se účastní „technické“ fáze přípravy sice odvolávají [Rozprava PS PČR, 20. 6. 2012], stejně tak je ale na půdě parlamentu patrný vliv vlastníků budov či sdružení vlastníků jednotek, obecně řečeno, skupin, jež se dovolávají legitimacy počtu [Offerlé 1998].

Bylo by však omylem mluvit o oddělení „technické“ fáze vládní a „politické“ parlamentní - ideologické rozpory se projevují i na úrovni mezirezortního připomínkovacího řízení, zejména otevřeným nesouhlasem některých rezortů se směrnici jako takovou coby přílišným zásahem do vlastnických práv a rozhodování fyzických osob.

Shrnuto, nastavení kanálů vstupu do tohoto procesu do značné míry určuje, kdo z nestátních aktérů se v něm uplatní (viz výše zmiňovaný resortismus, ale také privilegované napojení aktivních zástupců průmyslu na gesčnÍ rezort přes HK ČR). Dále lze mluvit také o tom, že nastavení kanálů vstupu zvýhodňuje *určité typy expertízy*: expertíza akademická tak oproti kombinaci expertízy „z terénu“ a expertízy legislativní zůstává v nevýhodě. Nakonec je důležité poznamenat, že v tomto případě k zapojení se do procesu dochází z iniciativy jednotlivých podniků, avšak pro jeho provedení preferují využít platformu, jež má s gesčnÍm rezortem strukturované vztahy. V rámci těchto strukturovaných vztahů pak vzniká *ad hoc* pracovní skupina spolufinancovaná gesčnÍm rezortem, která připravuje za jeho dohledu podobu budoucího vládního návrhu.

<sup>24</sup> „Výhodou té pracovní skupiny bylo, že tam za nimi stál ten byznys, čili takový silný lobbista v tom procesu, takže to, co vzešlo z té skupiny HK, mělo asi o něco větší váhu než to, co vzešlo z té univerzitní sféry (...) ta univerzitní sféra víc řešila konkrétní čísla“ [Rozhovor s členem PS HK, 20. 2. 2015].

### **Role soukromé expertízy a její legitimizace**

Z pohledu soukromých aktérů, kteří chtějí mít transpozici směrnice pod kontrolou, se expertíza ukazuje jako zcela klíčový přístupový statek, který dveře do procesu otevírá nejučinněji propojením technické expertízy „z terénu“ a expertízy legislativní. Pro gesční rezort se otevření procesu tvorby výpočtu ENB soukromým aktérům jeví jako efektivní způsob minimalizace transakčních nákladů: nemusí pracovní či expertní skupinu pro zapojení dotčených subjektů vytvářet a vést a navíc návrhy dostává již v předjednané kompromisní podobě (po urovnání sporů např. mezi výrobcí cihel a výrobcí polystyrénu či mezi průmyslem a energetickými auditory). Ministerstvo je na odborných vstupech od soukromých aktérů závislé: skupina osob, které dané problematice v danou chvíli v zemi rozumí, je z jeho perspektivy velmi malá a rezort v zásadě nevidí alternativu k jejímu zapojení, resp. k delegaci příprav vyhlášky této skupině a také nemá kapacity na to, aby návrh a vyhlášku připravilo zcela samostatně [Rozhovor se zástupcem MPO, 20. 3. 2015; rozhovor s členem PS HK, 5. 3. 2015]. Situace na MŽP je ještě o něco horší, přičemž je symptomatické, že se zde po redukci státního odborného aparátu (zrušení odboru udržitelné energetiky) jeho expertíza přesunula do soukromé sféry (založení Šance pro budovy), když se segment šetrného stavebnictví rozhodl financovat prosazování podpory energeticky úsporných staveb založením vlastní platformy pod vedením bývalého ředitele zrušeného odboru ministerstva [rozhovor s představitelem Šance pro budovy, 22. 3. 2015].

MPO však šlo v zapojování soukromých aktérů ještě dál a navrhlo delegovat na HK ČR dvě pravomoci v rámci implementace zákona: za prvé, pravomoc vydávat „po odsouhlasení ministerstvem“ oprávnění k výkonu činnosti osobám, které budou provádět instalaci vybraných zařízení využívajících energii z obnovitelných zdrojů (EOZ). Za druhé, HK má vybírat subjekty, které budou moct školit tyto osoby. V obou případech tak formalizuje svůj pohled na HK jako na *super-experta* – toho, kdo rozhoduje o tom, kdo je a kdo není odborníkem, ať už pro výkon regulované činnosti (výdej oprávnění) nebo pro šíření norem regulované činnosti (výběr školitelů). Právě tento stupeň delegace pravomoci na konkrétní soukromý subjekt se však později v rámci mezirezortního připomínkového řízení ukázal jako již nepřijatelný (viz níže).

Co se týče poměru komplexnosti dané politiky a viditelnosti daného procesu lze pozorovat určité rozdělení procesu do dvou rovin – roviny rezortní, která se vyznačuje vysokou komplexností a téměř nulovou viditelností, a roviny parlamentní, která se vyznačuje středně vysokou viditelností (téma je také medializováno) a otevírá politickým aktérům možnosti profilace. Komplexnost úprav, jež navrhují poslanci, je však výrazně nižší - kvůli složitosti výpočtů poslancům nezůstává v rámci manévrovací marže směrnice o mnoho více než snažit se rušit či odkládat povinnosti regulovaných subjektů. Politizace pak vrcholí ve dvou iniciativách tohoto typu, které jsou dokonce v rozporu se směrnici: ve vetu prezidenta Klause (9. 8. 2012) a o rok později, již v době platnosti zákona, v návrhu ministra průmyslu a obchodu Martina Kuby (ODS) na zavedení možnosti předložit místo PENB faktury za energie. Oddělení této politizační iniciativy od rezortní roviny je zřejmé o to více, že ministr Kuba návrh podává přes poslance ODS a vláda jej 22. května 2013 přijímá navzdory negativnímu stanovisku Legislativní rady vlády. Vůči oběma iniciativám se soukromí aktéři zapojení do příprav návrhů mediálně ohrazují, přičemž podobně jako v parlamentu využívají legitimizační účinek statusu „odborníka“, ačkoliv argumentaci vedou spíše v rovině přínosů pro spotřebitele, realitní trh, stavebnictví, zaměstnanost či stabilitu podnikatelského prostředí apod. [viz např. ČT24 2012a, 2012b; Holub 2012; Šance pro budovy 2012; Šrámek 2012].



Toto rozčlenění procesu do dvou rovin má pro roli soukromé expertízy dva zásadní důsledky: za prvé, fáze politizace již nezasahuje do výstupů soukromé expertízy, a za druhé, absence viditelnosti zapojení soukromých aktérů do samotné tvorby normy také znamená, že nevzniká potřeba toto zapojení ospravedlňovat. To je patrné o to více, že jakmile MPO roli soukromého super-expertního aktéra formalizuje (v rezortní verzi návrhu zákona, § 10c), je tento bod v rámci mezirezortního připomínkového řízení napaden a MPO je nuceno návrh zdůvodnit. Uvádí, že nemá praktickou možnost provádět jakékoliv zkoušky v této oblasti a že právě cechy instalatérů, kamnářů či topenářů mají „praktickou zkušenost“ [Ministerstvo průmyslu a obchodu 2012]. Nicméně, v konfrontaci s kritikou ministerstvo od svého původního návrhu upouští a vládě předkládá verzi, v níž navrhuje výběr školícího subjektu ministerstvem na návrh HK ČR. I tento odkaz na HK ČR však bude na základě připomínek z vládního návrhu vyškrtnut ve prospěch obecné formulace [Parlament ČR 2012, § 10e, odst. 3]. Tento případ tak odkazuje k otázce toho, jak veřejní aktéři vnímají umístění hranice mezi ospravedlnitelným a neospravedlnitelným způsobem zapojení konkrétního soukromého aktéra do tvorby a výkonu veřejných politik.

### ***Vztah k institucionalizovaným aktérům, zejména politickým stranám***

Z výše uvedeného je zřejmé, že soukromí aktéři, kteří se výrazným způsobem podíleli na tvorbě vyhlášky č. 78/2013 Sb., o energetické náročnosti budov a novely zákona 406/2000 Sb., o hospodaření energií, se prioritně neobraceli na politické strany, protože je pro prosazení svých zájmů nepovažovali za stěžejní. Návrhy vznikaly na rezortní úrovni a vzhledem k *outsourcingu* práce na vyhlášce PS HK se v otázce stanovení standardů energetické náročnosti budov nevedla diskuze na politické úrovni. Ta už se vztahovala k zájmům jiných skupin, které do procesu nevstupovaly coby experti, ale coby zástupci velkého počtu dotčených subjektů (SVJ, vlastníků budov).

Žádná ze stran nezaujala jako taková ideologicky podložené pozitivní stanovisko k návrhu, vládní strany hlasovaly pro návrh více méně z povinnosti kvůli hrožícím sankcím v případě nedostatečné transpozice směrnice<sup>25</sup> a opoziční ČSSD se proti návrhu výrazně vymezila se zdůvodněním, které de facto sdíleli i odpůrci směrnice z vládních stran. Tento pohled nesený zpravodajem Milanem Urbanem v rámci strany převládl nad pohledem poslanců ČSSD z výboru pro životní prostředí PSP ČR, který ale také nebyl nijak silný či ideologicky vyhraněný [Rozhovor s tehdejší členem výboru pro životní prostředí PSP ČR za ČSSD, 17. 3. 2015]. Expertíza, kterou poslanci napříč politickým spektrem poptávali, byla spíše expertízou legislativní, která by ukázala, jak lze návrh rozvolnit co do rozsahu a nástupu povinností tak, aby zůstal v souladu se směrnicí [Rozhovor s účastníkem zasedání obou výborů, 20. 3. 2015; rozhovor s poslancem ODS, 15. 4. 2015].

## **Závěr**

Shrnuto, případové studie přinášejí do teoretického rámce zvoleného v úvodu nuance a zpřesňují a zjemňují dichotomie, na kterých stojí. *H1: Zájmové skupiny jsou nuceny nabízet expertízu, protože ta tvoří jádro jejich legitimacy při tvorbě politik. Skupina, která tento zdroj*

<sup>25</sup> V té době již České republice Evropská komise zaslala odůvodněné stanovisko v rámci řízení pro porušení povinnosti kvůli nedostatečné transpozici předchozí směrnice, České republice tedy hrozila žaloba u Soudního dvora EU.

*legitimity nevyužívá, je z procesu tvorby politik vyloučena či delegitimizována.* Do značné míry význam expertízy ve vybraných případech odpovídá tomuto předpokladu - kanály vstupu do procesu tvorby vybraných politik byly již jako takové definovány požadavkem expertízy určitého druhu. I v českém kontextu lze nalézt příklady využívání pracovních či expertních skupin jako kanálů *outsourcingu* tvorby veřejných politik. Těchto skupin se pak v obou případech účastní poměrně úzký okruh aktérů, které zná gestor politiky a kteří se znají mezi sebou navzájem. Otázka kritérií členství či dostatečnosti otevřenosti skupiny se v takových případech již neklade. V sledovaných případech se tak například odbory (studie I), ani ekologické organizace (studie II) tvorby návrhů neúčastní.

*H2: Poměr míry nejistoty a míry viditelnosti určují, jaká logika v procesu tvorby politiky převládne. Expertíze se daří v konstelaci, kdy je viditelnost procesu slabá a nejistota velká; a) Čím je viditelnost komplexních politik vyšší, tím více budou politické strany poptávat expertízu.* V obou případech se ukazuje, že když je viditelnost procesu velmi nízká a nejistota resp. komplexnost vysoká, soukromá expertíza se do procesu dostává prakticky bez povšimnutí. Zvyšující se viditelnost však nutně neznamená, že se začne s touto soukromou expertízkou politicky pracovat. Fáze viditelná přeje politizaci, avšak v obou případech bez otevírání již jinde schválených návrhů soukromých aktérů (malá důchodová reforma, studie I; návrh výpočtu ENB a souvisejících standardů, studie II). Politické strany tedy poptávají expertízu, jednak to ale může být expertíza jiného typu než striktně technická (legislativní expertíza k souladu se směrnicí EU), jednak ji nemusejí poptávat coby (1) *odborný zdroj* pro svoji práci na tvorbě obsahu veřejných politik. Naše případové studie poukázaly minimálně na další tři role soukromé expertízy: (2) zapojením soukromých aktérů do přípravy určité politiky stát deleguje některé úkoly, které není schopen vykonávat v rámci svých zkušeností, zdrojů a kapacit. Toto partnerství se může později prohloubit až na úroveň *outsourcingu* například administrativy či supervize určité oblasti veřejných politik. (3) Zastoupení soukromých aktérů v expertních skupinách může představovat formu participativního politického procesu, jenž má usnadnit vytváření konsenzu při pojení všech klíčových sektorů společnosti a relevantních sociálních skupin. V takové logice je nicméně důležitý vzorec reprezentace, podle kterého jsou aktéři do skupiny jmenováni, případně do ní mají možnost vstoupit. (4) Soukromí aktéři mohou být v neposlední řadě významnými nositeli narativů, kterými doplňují a podporují určitý politicky nastolený diskurz a záměr.

Podle posledního předpokladu politické strany a obecněji, veřejné instituce, b) v *tradičních oblastech veřejné politiky expertízu prioritně získávají přes institucionalizované vztahy se zájmovými skupinami, zatímco v tzv. nových oblastech získávají expertízu ad hoc přes neinstitucionalizované vztahy.* V oblasti důchodové politiky lze skutečně považovat komise a poradní orgány za již téměř institucionalizovanou – a uzavřenou - platformou pro diskusi o reformě. V oblasti úspor energie ve stavebnictví coby „nové“ oblasti veřejné politiky však lze pozorovat, že vstupy sice přicházejí z plurality zdrojů, z nichž jsou některé ustaveny *ad hoc*, avšak ta část, která má vůči gesčnímu rezortu nejsilnější pozici, využívá institucionalizovanou platformu zastupování zájmů průmyslu, s níž má ministerstvo privilegovaně blízké vztahy a která je v určitých oblastech legislativy povinným připomínkovým místem. Ze strany ministerstva i zastoupených podniků je využití této platformy viděno jako výhodné a v jistém smyslu legitimizační. Z hlediska legitimizace vstupů soukromé expertízy předvedené studie ukazují její úzkou souvislost s (ne)přítomností politizace - tam, kde vstup soukromých aktérů do tvorby politiky není veřejně prezentován, se otázka legitimizace vůbec neklade. Navíc do té míry, do jaké může politizace nastoupit až v pokročilých etapách tvorby politiky

(parlamentní fáze), se ani v případě pozdější politizace dřívější vstupy soukromých aktérů nemusejí zveřejňovat a tedy zdůvodňovat. Političtí aktéři odkazy k soukromé expertíze používají jak pro účely legitimizační, většinu s odkazem na zájmy početných skupin, tak k delegitimizaci protivníka, většinou odkazem k soustředěným ziskům některých odvětví či podniků a rozptýleným nákladům spojeným s danou politikou pro ostatní skupiny.

## LITERATURA:

- ALLERN, E. H. (2010). *Political Parties and Interest Groups in Norway*. Colchester: ECPR Press. ISBN 978-0-9558-2036-6.
- BAUMGARTNER, F. R.; BERRY, J. M.; HOJNACKI, M.; KIMBALL, D. C.; LEECH, B. L. (2009). *Lobbying and policy change: who wins, who loses, and why*. Chicago, London: University of Chicago Press. ISBN 978-0-2260-3945-9.
- BAUMGARTNER, F. R.; LEECH, B. L. (1998). *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton: Princeton University Press. ISBN 978-0-691-05915-0.
- BEZDĚK, V. (2004). *Vyšlápne expertní tým cestu důchodové reformě?*. Dostupný z WWW <<http://www.penize.cz/duchody/16959-vyslapne-expertni-tym-cestu-penzijni-reforme>>.
- BOUWEN, P. (2004). Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions. *European Journal of Political Research*. Vol. 43, no. 3, s. 337-369. ISSN 1475-6765.
- BROKL, L. (1997). *Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 80-85850-48-6.
- BROWN, M. B. (2008). Fairly Balanced: The Politics of Representation on Government Advisory Committees. *Political Research Quarterly*. Vol. 61, no. 4, s. 547-560. ISSN 1065-9129.
- BUBEN, R.; KOUBEK, J.; POLÁŠEK, M. (2012). ČSSD a KSČM v perspektivě stranickosystémové. In POLÁŠEK, Martin; NOVOTNÝ, Vilém; PEROTINO, Michel a kol. *Mezi masovou a kartelovou stranou: Možnosti teorie při výkladu vývoje ČSSD a KSČM v letech 2000–2010*. 1. vyd. Praha: SLON, s. 52-69. ISBN 978-80-7419-094-0.
- ČESKÁ RADA PRO ŠETRITÉ BUDOVY (2012). *Zpráva o činnosti CZGBC 09/2011-09/2012*. Dostupný z WWW <<http://www.czgbc.org/data/files/zprava-o-cinnosti-czgbc-2011-2012-final.pdf>>.
- CIGLER, A. J.; LOOMIS, B. A. (eds.) (1991). *Interest group politics*. Washington D.C.: Congressional Quarterly. ISBN 978-1-4833-7481-9.
- CRAFT, J. (2014). Policy Advice and New Political Governance: Revisiting the Orthodox. In CONTEH, C.; ROBERGE, I. (eds.). *Canadian Public Administration in the 21st Century*. Londýn: CRC Press, Taylor & Francis. ISBN 978-1-4665-9171-4.
- ČT24 (8. 9. 2012a). *Klaus vetoval energetické štítky*. Dostupný z WWW <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/191005-klaus-vetoval-energeticke-stitky/>>.
- ČT24 (19. 9. 2012b). *Poslanci prosadili energetické štítky, ty vyvolávají smíšené reakce*. Dostupný z WWW <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/196446-poslanci-prosadili-energeticke-stitky-ty-vyvolavaji-smisene-reakce/>>.
- DIMITROV, V. (2008). *The European Union and Government Institutions in Central Europe*.

- In POTŮČEK, M. (ed.). *Capacities of Governance in the Czech Republic*. Praha: Matfyzpress. ISBN 978-80-7378-038-8.
- EVANSON, R. K.; MAGSTADT, T. M. (2001). The Czech Republic: Party Dominance in a Transitional System. In THOMAS, Clive (eds.). *Political parties and interest groups: shaping democratic governance*. Boulder, CO: Lynne Rienner, s. 193-210. ISBN 978-1-5558-7978-5.
- FOBÉ, E.; BRANS, M.; VANCOPPENOLLE, D.; VAN DAMME, J. (2013). Institutionalized advisory systems: An analysis of member satisfaction of advice production and use across 9 strategic advisory councils in Flanders (Belgium). *Policy and Society*. Vol. 32, no. 3, s. 225-240. ISSN 1449-4035.
- GREEN, J. F. (2013). *Rethinking Private Authority: Agents and Entrepreneurs in Global Environmental Governance*. Princeton: Princeton University Press. ISBN 978-1-4008-4866-9.
- GROSSMAN, E.; SAURUGGER, S. (2006). *Les groupes d'intérêt: Action collective et stratégies de représentation*. Armand Colin. ISBN 978-2-2002-5998-3.
- HALL, R. B.; BIERSTEKER, T. J. (2002). *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 978-0-5215-2337-0.
- HANLEY, S. (2011). Dynamika utváření nových stran v ČR v letech 1996-2010. *Sociologický časopis*. Vol. 47, no. 1, s. 115-136. ISSN 0038-0288.
- HART, D. M. (2004). "Business" is not an Interest Group: On the Study of Companies in American National Politics. *Annual Review of Political Science*. Vol. 7, no. 1, s. 47-69. ISSN 1545-1577.
- HEINZ, J. P.; LAUMANN, E. O.; NELSON, R. L.; SALISBURY, R. H. (1993). *The Hollow Core: Private Interests in National Policy Making*. Cambridge: Harvard University Press. ISBN 978-0-6744-0526-4.
- HLOUŠEK; KOPEČEK (2014). Krize české politiky: Odejde zlo s politickými stranami? In KUBÁT, M.; LEBEDA, T. (eds.). *O komparativní politologii a současné české politice*. Praha: Karolinum. ISBN 978-80-246-2479-2.
- HOLUB, P. (17. 5. 2012). 27. schůze, Hospodářský výbor PSP ČR.
- HOWLETT, M. (2009). Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada. *Canadian Public Administration*. Vol. 52, no. 2, s. 153-175. ISSN 1754-7121.
- Hydepark (1. 4. 2010). Česká televize. Dostupný z WWW <<http://www.ceskatelevize.cz/specialy/hydepark/4.1.2010/>>.
- ING (2005). Penzijní reforma – varianta ING: Rovný důchod podle počtu dětí a povinné penzijní spoření. Dostupný z WWW <[http://www.mpsv.cz/files/clanky/2765/06\\_05\\_05PopisING.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/2765/06_05_05PopisING.pdf)>.
- KATZ, R. S.; MAIR, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*. Vol. 1, no. 1, s. 5-28. ISSN 1354-0688.
- KITSCHOLT, H. P. (1986). Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies. *British Journal of Political Science*. Vol. 16, no. 1, s. 57-85. ISSN 0007-1234.
- KLÜVER, H. (2011). The contextual nature of lobbying: Explaining lobbying success in the European Union. *European Union Politics*. Vol. 12, no. 4, s. 483-506. ISSN 1465-1165.
- KLÜVER, H. (2013). *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-965744-5.
- KOHOUT, P. (13. 7. 2011). ČRo Rádio Česko.

- KROUPA, A.; MANSFELDOVÁ, Z. (2006). *Participace a zájmové organizace v České republice*. Praha: SLON. ISBN 80-86429-53-9
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- LEBEDA, T. (2014). Malá politologická úvaha: Nejen o smyslu politologických úvah. In LEBEDA, T.; KUBÁT, M. (eds.). *O komparativní politologii a současné české politice*. Praha: Karolinum. ISBN 978-80-246-2479-2.
- LINEK, L.; KABELE, J. (2006). The Paradox of the Czech Way of Coping with the EU Accession. The Case of Legislative Planning. *Prague Social Science Studies, Sociology series SOC-005*. Praha: FSV UK.
- LINEK, L.; LYONS, P. (2013). *Dočasná stabilita? Volební podpora politických stran v České republice v letech 1990–2010*. Praha: SLON. ISBN 978-80-7419-160-2.
- MAHONEY, C. (2007). Lobbying Success in the United States and the European Union. *Journal of Public Policy*. Vol. 27, no. 1, s. 35-56. ISSN 1469-7815.
- MAHONEY, C. (2008). *Brussels Versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union*. Washington, DC: Georgetown University Press. ISBN 978-1-589-0120-35.
- MARSHALL, D. (2010). Who to lobby and when: Institutional determinants of interest group strategies in European Parliament committees. *European Union Politics*. Vol. 11, no. 4, s. 553-575. ISSN 1465-1165.
- MARSHALL, D. (2015). Explaining Interest Group Interactions with Party Group Members in the European Parliament: Dominant Party Groups and Coalition Formation. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. Vol. 53, no. 2, s. 311-329. ISSN 1468-5965.
- MERKLOVÁ, K.; PTÁČKOVÁ, K. (2015). Policy Advisory Councils. In VESELÝ, A.; NEKOLA, M.; HEJZLAROVÁ, E. (eds.). *Policy Analysis in the Czech Republic*. Bristol: The Policy Press. ISBN 978-1-447-3181-49.
- MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU (2011). č. 406/2000 Sb. *Novela zákona o hospodaření energií*.
- MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU (2012). *Vypořádání připomínek k materiálu s názvem Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů*.
- NEČAS, P. (13. 5. 2010). ODS podpoří jakýkoliv závěr k reformě penzí. *IHNED*,
- NEČAS, P. (18. 8. 2011). Tisková konference: Shrnutí ročního působení. Dostupný z WWW <<http://www.vlada.cz/cz/ppov/ekonomicka-rada/dokumenty/nerv-za-rok-vznikly-stovky-navrhu--vlada-se-jimi-inspiruje-86699/>>.
- OFFERLÉ, M. (1998). *Sociologie des groupes d'intérêt*. Paris: Montchrestien. ISBN 978-2-7076-0785-0.
- PARLAMENT ČR (19. 7. 2012). 406/2000 Sb. *Zákon o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů*.
- PETERS, A. (2009). *Non-State Actors as Standard Setters*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 978-0-5211-1490-5.
- POGUNTKE, T. (2006). Political parties and other organizations. In KATZ, R. S.; CROTTY, W. J. (Eds.). *Handbook of party politics*. London: SAGE, s. 396-406. ISBN 978-0-761-9431-43.
- POLÁŠEK, M.; PEROTTINO, M.; NOVOTNÝ, V. (2014). Expertíza v politických stranách: téma a jeho teoretické uchopení. *Politologická revue*. Vol. 21, no. 1, s. 147-166. ISSN 1211-3247.
- POTŮČEK, M. (2008). *Governance in the Czech Republic in the Era of Globalisation and European Integration. Capacities of governance in the Czech Republic*. Praha: Matfyzpress.

ISBN 978-80-7378-038-8.

- RADAELLI, C. M. (1998). Networks of Expertise and Policy Change in Italy. *South European Society and Politics*. Vol. 3, no. 2, s. 1-22. ISSN 1360-8746.
- RADAELLI, C. M. (1999). The public policy of the European Union: whither politics of expertise? *Journal of European Public Policy*. Vol. 6, no. 5, s. 757-774. ISSN 1350-1763.
- RASMUSSEN, A.; LINDEBOOM, G. J. (2013). Interest group-party linkage in the twenty-first century: Evidence from Denmark, the Netherlands and the United Kingdom. *European Journal of Political Research*. Vol. 52, no. 2, s. 264-289. ISSN 1475-6765.
- RHODES, R. A. W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham; Philadelphia: Open University Press. ISBN 978-0-3351-9727-9.
- ROBERT, C. (2010). Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne: Bilans et perspectives de recherche. *Politique européenne*. Vol. 32, no. 3, s. 7. ISBN 978-2-2961-3945-9.
- Rozprava PS PČR k sněmovnímu tisku 622, Novela z. o hospodaření energií – EU. 3. čtení, 20. 6. 2012. Dostupný z WWW <<http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/040schuz/40-9.html#904>>.
- ŠANCE PRO BUDOVY (2012). Odborníci si přejí přehlasování veta Václava Klause. Dostupný z WWW <<http://www.sanceprobudovy.cz/pro-media/tiskove-zpravy/odbornici-si-preji-prehlasovani-veta-vaclava-klause>>.
- SAURUGGER, S. (2002). L'expertise un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire. *Revue française de science politique*. Vol. 52, no. 4, s. 375-401. ISSN 0035-2950.
- ŠRÁMEK, O. (8. 10. 2012). Klausovy argumenty pro veto zákona o hospodaření energií jsou chybné. . TzB-info. Dostupný z WWW <<http://oze.tzb-info.cz/uspory-obnovitelnenergie/8922-klausovy-argumenty-pro-veto-zakona-o-hospodareni-energii-jsou-chybne>>.
- STONE, D. (2013). *Knowledge actors and transnational governance: the private-public policy nexus in the global agora*. London: Palgrave Macmillan. ISBN 978-1-137-02290-5.
- TILLY, C. (1986). *The Contentious French: Four Centuries of Popular Struggle*. Cambridge: Harvard University Press. ISBN 978-0-6744-3398-4.
- VAN BIEZEN, I. (2003). *Political Parties in New Democracies: Party Organization in Southern and East-Central Europe*. New York: Palgrave Macmillan. ISBN 978-1403-90307-5.
- VÝKONNÝ TÝM (2005). Závěrečná zpráva. MPSV. Dostupný z WWW <[http://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna\\_zprava.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna_zprava.pdf)>.
- WESSELS, B. (1999). European Parliament and Interest Groups. In KATZ, R. S.; WESSELS, B. (eds.). *The European Parliament, National Parliaments, and European Integration*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0-1982-9660-7.
- Zápis č. 2 z jednání Poradního expertního sboru ministra financí a ministra práce a sociálních věcí. (26. 1. 2010). MPSV.