

# ACTA POLITOLOGICA

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



INTERNETOVÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

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

NOVOTNÝ, Vilém – BUCHTÍKOVÁ, Lucie (2015). Ke studiu poradenských systémů v oblasti veřejných politik politických stran: Východiska výzkumu na příkladu ČSSD a ODS. *Acta Politologica* 7, 2, 101-118. 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**

---

---

## Ke studiu poradenských systémů v oblasti veřejných politik politických stran: Východiska výzkumu na příkladu ČSSD a ODS<sup>1</sup>

Vilém Novotný, Lucie Buchtíková<sup>2</sup>

### Abstract:

*Czech political parties, as other parties in liberal democracies, play an important role in policy-making process. Contemporary welfare state, for example, reforms have challenged their policy-related capacities and put them under the stress because they have to mobilise relevant policy expertise to sustain their position in the policy-making. We assume that these arrangements take form of policy advice system that can be defined as a configuration of actors dealing with policy analysis (see Howlett 2009 etc.). The article aims to propose general model of party policy advisory system and to explore its applicability on selected Czech political parties. We argue that it is possible to apply policy work concepts to parties but it should consider different settings and goals of these organisations. Based on our research, the model of party policy advisory system consists of intra-party (party bureaucracy and internal to party organized according to three party "faces" concept (Katz and Mair) and extra-party (modified Kuhne's resources of external political advising) arrangements. We applied this model to exploration of policy advisory systems configuration of two previous pillars of Czech party system, Social Democrats (ČSSD) and Civic Democrats (ODS) in 2013.*

**Key words:** *policy advisory systems, political parties, ČSSD, ODS, policy capacity, policy analysis*

### Úvod

České politické strany čelily řadě výzev a problémů spojených například s budováním českého státu po roce 1992, ekonomickou transformací v 90. letech, vstupem do EU, světovou hospodářskou krizí 2008 apod. Takové výzvy kladou nároky na formulaci a prosazování vhodných veřejněpolitických řešení. Tento expertní rozměr politiky v českém prostředí ještě umocňuje v posledních letech vyostřený antipolitický diskurs, který zdůrazňuje odbornost a apolitičnost (depolitizaci) [viz např. Polášek, Novotný, Perottino a kol. 2012]. Nicméně politické strany představují jeden z pevných pilířů liberální demokracie a hrají důležitou, i když často opomíjenou roli, v procesu tvorby veřejných politik. Strany nejen agregují a formulují požadavky vycházející z občanské společnosti, ale mají také privilegované postavení při delegování svých zástupců do důležitých pozic v tvorbě veřejných politik a rozhodování o nich,

<sup>1</sup> Text vznikl v rámci řešení projektu GAČR 13-20962S „České politické strany a jejich expertní kapacity v oblasti veřejných politik“.

<sup>2</sup> PhDr. Vilém Novotný, Ph.D. je odborným asistentem na Katedře veřejné a sociální politiky Institutu sociologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze. Mgr. Lucie Buchtíková působí na CEVRO Liberálně konzervativní akademii. Kontakty: vnovotny@fsv.cuni.cz; luckalit@gmail.com.

tj. v legislativě a exekutivě. Tím mohou výrazně ovlivňovat proces tvorby veřejných politik. To nás vede k otázce, jaké expertní kapacity v oblasti veřejných politik (*policy capacity*) mají české politické strany, aby byly schopné reagovat na výzvy a ovlivnit proces tvorby veřejných politik směrem, který si předsevzaly?

V tomto článku se zaměříme na formální mechanismy a organizační uspořádání, které jsou předpokladem odpovídající produkce požadované expertizy v oblasti veřejných politik v politických stranách. Zajímá nás zkoumání institucionální konfigurace odborných kapacit politických stran v podobě poradenského systému v oblasti veřejných politik (*policy advisory system - PAS*) [podrobně Craft, Howlett 2012]. Naším cílem je nejprve nastínit obecný model stranického veřejněpolitického poradenského systému a následně jej aplikovat na vybrané politické strany. Předpokládáme, že model obsáhne všechny složky poradenského systému politické strany a že bude odrážet stav stranické organizace určené interakcemi jednotlivých mocenských proudů v dané straně i vnějšími podněty. Jedná se o obecný ideální model na systémové úrovni, který nám má poskytnout informace o možném rozsahu konfigurace stranického poradenského systému. Pro odhalení konkrétního fungování systému je podle nás potřebné přejít na úroveň subsystému konkrétní veřejné politiky, kde konfigurace nemusí zahrnovat všechny prvky poradenského systému dané strany, protože jednotlivé politické strany i oblasti veřejných politik se mezi sebou liší. To však není cílem tohoto článku a představuje téma dalšího výzkumu.

Na poradenské systémy v oblasti veřejných politik se zaměřujeme, protože jsou považovány za hlavní determinantu veřejněpolitické (analytické) kapacity konkrétních organizací [viz např. Howlett, Oliphant 2010].<sup>3</sup> Obecně se jedná o nové a ne příliš probádané téma, s ohledem na to, že většina, zejména české, politologie se soustředí na problematiku stranických systémů a nikoli na organizaci a fungování politických stran. Naše zkoumání tak má především explorativní charakter a tento text považujeme za začátek delšího výzkumu. Při jeho konceptualizaci se inspirujeme jak literaturou zabývající se organizací politických stran [Harmel, Janda 1994; Katz, Mair 1995; Krouwel 2006; Wolinetz 2006 atd.], tak literaturou, která zkoumá pracovní činnost v oblasti veřejných politik (*policy work*) [Colebatch 2006; zejména Howlett 2009] a především poradenské systémy v oblasti veřejných politik [Halligan 1995; Craft, Howlett 2012a; Hustedt 2013 apod.]. Za tímto účelem jsme postavili náš výzkum především na studiu stranických organizačních dokumentů (stanovy, organizační řády, statuty dílčích stranických orgánů atd.) a pozorování vnitrostranického života (stranické sjezdy, práce expertních komisí apod.). Tyto zdroje dat jsou doplněny polostrukturovanými rozhovory s představiteli zkoumaných politických stran.<sup>4</sup>

Pro ilustraci našeho bádání budeme věnovat podstatnou pozornost stranám ČSSD a ODS, které do roku 2013 představovaly dva základní pilíře českého stranického systému. Obě strany byly dvěma „póly“ možných vládních koalic, resp. od roku 1992 se podílely na každé politické vládě. Proto předpokládáme, že jejich kapacita v oblasti veřejných politik významně ovlivnila a působila na vládní veřejněpolitické aktivity. Těžiště našeho bádání je usazeno především v roce 2013, který znamenal podstatnou změnu, kdy ČSSD po sedmi letech začala

<sup>3</sup> Zde používáme Howlettovu koncepci vztahu mezi *policy capacity* (širší schopnost organizace úspěšně vstupovat do procesu tvorby veřejných politik), *policy analytical capacity* (užší koncept vztahující se ke schopnosti organizace provádět analýzu a výzkum veřejných politik) a *policy advisory system* [viz Howlett 2009: 156-157, 161-165; Howlett, Oliphant 2010: 19-20]. Pro aplikaci těchto konceptů mimo veřejnou správu [viz Howlett, Oliphant 2010, Evans, Wellsteadt 2013].

<sup>4</sup> Pro podrobnější popis výzkumného designu [viz Polášek, Perottino, Novotný 2014].

přecházet do vládních pozic a kdy ODS po stejném období odešla do opozice a začala procházet velkou vnitřní krizí. Nicméně budeme brát v potaz jak vývoj předchází, tak následující. V textu nejdříve stručně představíme předpoklady a teoretické ukotvení problematiky poradenských systémů v oblasti veřejných politik. Poté budeme aplikovat na lokační perspektivě založený obecný model veřejněpolitického poradenského systému na vybrané politické strany. Nakonec představíme několik závěrů k poradenským systémům a veřejněpolitickým kapacitám českých politických stran.

## **Teoretické ukotvení**

Problematiky veřejněpolitické expertizy a politických stran se dnes dotýkají různé přístupy k procesu tvorby veřejných politik. Ty berou v potaz politické strany jako přímé kolektivní aktéry procesu, ale i nepřímé - nominátory zvolených a jmenovaných představitelů ve veřejných funkcích [viz např. Sabatier 2007; Howlett, Ramesh, Perl 2009]. V českém prostředí se částečně toto téma rozebírá v syntetických pracích místních autorů [viz např. Fiala, Schubert 2000; Veselý, Nekola 2007] či přeložených dílech [např. Colebatch 2005]. Z organizační a institucionalistické perspektivy je pozoruhodné například zaměření na arény a fóra v procesu tvorby veřejných politik [např. Jordan, Richardson 1987; Hassenteufel, Smith 2002] či na role expertů z pohledu epistemických komunit [např. Adler, Haas 1992; Marier 2008, Meijerink 2005] nebo vztahu politiky a vědy [např. Weingart 1999].

V tomto kontextu se naše zkoumání stranických poradenských systémů snaží spojit jak přístupy k výzkumu organizace politických stran, tak přístupy studující analýzu veřejných politik, resp. *policy work* jako novější a širší pojetí analýzy, orientované především na oblast veřejné správy. Protože zdůrazňujeme organizační, nikoli ideologickou perspektivu výzkumu politických stran, pokládáme problematiku organizace za vhodné propojení mezi oběma širokými proudy bádání. Předpokládáme, že politické strany jsou v podstatě moderní organizace ve formě organizovaných anarchií [Cohen, March, Olsen 1972; Zahariadis 2007; pro politické strany Wiesendahl 1984], jako jsou i organizace veřejné správy. Podle nás není zásadní rozdíl mezi organizací v podobě politické strany a vlády, resp. veřejné správy (government). Proto může docházet k transferu přístupů a konceptů formulovaných ke zkoumání organizace veřejné správy do výzkumu organizace politických stran. Nicméně je potřebné respektovat specifika organizačního uspořádání politických stran, jež je odlišují od veřejné správy.

Proto na jedné straně využíváme vývojové teorie kartelové strany [např. Katz, Mair 1992; 2012], protože lépe vystihuje logiku stranické organizační výstavby. Zejména koncept „tří tváří“ strany<sup>5</sup> je vhodným pro postihnouti organizačního uspořádání politické strany i mocenské konstelace v rámci strany. S vývojovou teorií také sdílíme předpoklad, že organizační uspořádání politické strany je výsledkem konkrétní situace vnějších a vnitřních tlaků a mocenských poměrů, které se odrážejí do specifické konfigurace stranické organizace, jež může být představována ideálními typy jako například masová strana, catch-all strana či kartelová strana.

Pro oblast analýzy veřejných politik to implikuje, že s ohledem na vnitřní a vnější tlaky by měly politické strany rozvíjet svá organizační uspořádání tak, aby produkovala požadovanou expertizu v oblasti veřejných politik. V tomto ohledu je podle nás velmi přínosný

<sup>5</sup> Jedná se o *party on the ground*, *party in central office* a *party in public office*.

koncept orientace politické strany podle jejího primárního cíle<sup>6</sup> [viz Strøm 1990; Harmel, Janda 1994; Wolinetz 2002]. Politická strana sleduje vždy více různých cílů, ale žádný z nich není trvalý, protože se proměňují podle mocenské konfigurace v rámci strany. Každá strana tak má jinou orientaci a strukturu, která se v čase mění. Tím se předpokládá možnost různých reakcí na vnější a vnitřní tlaky, což může být vhodným vysvětlením organizačního fungování strany a zaměření jejích aktivit.

Na druhé straně se opíráme především o výzkumy a koncepty rozvíjené v oblasti studia „pracovní činnosti v oblasti veřejných politik“ (policy work), kde nacházíme propracovanější konceptualizaci expertních kapacit. *Policy work* je novější a širší pojetí analýzy veřejných politik, které podle nás rozmanitost pracovních činností spojených s veřejnými politikami v rámci politických stran podchycuje lépe než tradiční americké úzké pojetí analýzy zaměřené především na analytickou práci [Colebatch 2006; Kohoutek, Nekola, Novotný 2013; Novotný 2013 a 2015].

V rámci svého studia má naše výzkumná perspektiva nejbližší k Howlettovu pojetí [Howlett 2009]. Zde nás zajímá probádání toho, jaké druhy institucionálního uspořádání a analytických kapacit existují v politických stranách.<sup>7</sup> Proto se obecně zaměřujeme na zjišťování veřejněpolitické kapacity. Howlett navazuje na Fellegiho definici veřejněpolitické kapacity jako „uspořádání vlády pro vyhodnocování, formulování a realizaci veřejných politik v rámci její jurisdikce“ [Fellegi 1996: 1]. V průběhu času byl tento koncept rozpracován a nyní je považována veřejněpolitická analytická kapacita za multifacetální koncept, který se zkoumá na třech úrovních: úrovni subsystému (makro), organizační úrovni (meso) a na mikroúrovni jako chování *policy workers* [viz Craft, Howlett 2012b; Craft, Howlett 2013].

S ohledem na jiné výzkumy [srov. Cross 2007; Grunden 2013] nepředpokládáme u politických stran silnou veřejněpolitickou analytickou kapacitu (policy analytical capacity). Proto bude naším hlavním analytickým konceptem poradenský systém v oblasti veřejných politik. Podle Howleta a Oliphanta [2010: 19] je poradenský systém v oblasti veřejných politik klíčovou determinantou jak kapacity v oblasti veřejných politik, tak veřejněpolitické analytické kapacity dané organizace v určité veřejněpolitické oblasti. Poradenský systém v oblasti veřejných politik představuje konfiguraci organizací zabývajících se výzkumem veřejných politik (policy research) nebo analýzou veřejných politik (policy analysis).

Craft a Howlett [2012a] později vytvořili sofistikovanější analýzu poradenského systému v oblasti veřejných politik. Pro účely naší práce jsme se ale rozhodli pracovat s obecnějším vymezením poradenského systému a zaměřit se na jeho „lokační“ dimenzi. V tom jsme se inspirovali Halliganovým „lokačním“ modelem [1995] a rozlišujeme mezi interním a externím uspořádáním poradenského systému dané strany. Důvodem je, že se domníváme, že nejprve musíme zjistit uspořádání konkrétních poradenských systémů na systémové úrovni dané strany, abychom v dalším výzkumu mohli rozpracovat jak jejich konfiguraci v určité veřejné politice, což nám umožní zjistit konkrétní fungování daného systému, tak předpoklady o vlivu jednotlivých součástí na rozhodování či na charakter poradenské činnosti.

<sup>6</sup> Vote-, policy-, office-, democracy-seeking atd.

<sup>7</sup> Zde je také potřebné zdůraznit, že náš výzkum zaměřujeme na expertizu týkající se veřejných politik, a proto se zde nezabýváme expertizou, která se vztahuje k tématům marketingu a voleb. Ta představuje další důležitou sumu expertního poznání týkajícího se politických stran.

## Vnitrostranické uspořádání stranického PAS

Aplikace Halliganova modelu na vnitrostranické uspořádání nám umožní rozlišovat mezi dvěma podstatnými prvky stranické organizační výstavby. Na jedné straně se jedná o profesionální stranický aparát, stranickou byrokracii, která je organizována podle klasické hierarchie ze shora dolů. Na druhé straně jde o organizaci členů strany, která je naopak vystavěna podle logiky zdola nahoru. Toto rozdělení plní především analytickou úlohu, protože v praxi dochází k personálnímu propojení mezi oběma strukturami, tj. zaměstnanci strany (například tajemníci odborných komisí) jsou zároveň i jejími členy.

**Tabulka 1: Halliganův „lokační“ model poradenského systému**

Lokace	Vládní kontrola	
	Vysoká	Nízká
Státní služba	Vysocí ministerští veřejněpolitici poradci	Statutární jmenování ve státní službě
	Poradci na Úřadu vlády/strategický veřejněpolitický útvar	
Interní vůči vládě	Politické poradní systémy - sekretariáty ministrů - sekretariát premiéra	Stále veřejněpolitické poradní orgány
	Dočasné veřejněpolitické poradní orgány	Statutární úřady/autority
	Parlamenty (např. Poslanecká sněmovna)	Legislativa (např. americký Kongres)
Externí vůči vládě	Soukromý sektor/NGOs s kontraktem	Odbory, zájmové skupiny atd.
	Komunitní organizace podřízené vládním grantům a jmenování	Komunitní skupiny
	Federální mezinárodní organizace	Konfederální mezinárodní společenství/organizace

Zdroj: [Halligan 1995: 141].

## Stranická byrokracie

Profesionální stranická byrokracie zajišťuje administrativní chod strany a ve své podstatě má nejbližší k organizaci veřejné, resp. státní správy. Z pohledu veřejněpolitické kapacity se jeví jako podstatný především profesionální aparát soustředěný kolem ústředního stranického sekretariátu. Většina stranické byrokracie, zejména na regionální a místní úrovni, se totiž zabývá generalisticky zaměřenou operativní administrativní a organizační činností. Například tajemníci na nižších úrovních pokrývají téměř celou agendu stranické práce (práce s členskou základnou, komunikace s nadřízenými orgány, organizace voleb atd.). Naopak ve stranickém ústředí jsou koncentrováni specializovaní zaměstnanci, kteří se zabývají různými pracovními aktivitami týkajícími se veřejných politik (*policy work*) jako sbíráním dat, přípravou podkladů, sladováním výstupů, vyjednáváním stranické pozice, organizační podporou odborných orgánů atd. Proto je můžeme označit za *policy workers*. Stranická byrokracie se

zdá být, v paralele s veřejnou správou, jedním z nejdůležitějších nositelů expertní kapacity v dané straně. V rámci ústředních stranických sekretariátů je možné zpravidla identifikovat tři útvary, které zajišťují expertní zázemí v oblasti veřejných politik.

### **Analytické útvary**

Z pohledu expertních kapacit jsou nejdůležitějšími analytické útvary stranického sekretariátu. Jednalo se například o „Politicko-analytickou sekci“ v ČSSD či „Politickou sekci“ v ODS.<sup>8</sup> Tyto útvary představují zásadní vnitřní profesionální analytickou kapacitu strany a mají charakter strategických útvarů pro veřejné politiky (*strategic policy unit*). S ohledem na ostatní byrokratický aparát se obvykle jedná o relativně malé útvary. Zaměstnávaly kolem 3-6 pracovníků, často na snížené úvazky. Někde to mohou být najatí profesionálové, nečlenové strany, pocházející z akademického prostředí (ČSSD), jinde zase členové mládežnických organizací (ODS), nebo straníci spojující všechny tyto aspekty. Rozdělení věcného obsahu pracovní činnosti je obvykle dáno podle jednotlivých veřejných politik. S ohledem na malý počet pracovníků se zpravidla jeden zaměstnanec (referent) věnuje více tematickým oblastem. Tyto orgány také zpracovávají podle zadání různé ad hoc analýzy pro vnitrostranickou diskuzi, často zprostředkovávají poznatky ze zadaných sociologických šetření, koordinují formulaci stranických postojů a velkou měrou se podílí na sladování a finalizaci volebních materiálů (například Oranžové knihy u ČSSD). Analytické útvary mají vazby jak na další složky expertního zázemí strany, například ústřední odborné komise, tak na její politické orgány jako předsednictvo či ústřední výkonný výbor. Pracovníci těchto útvarů se mohou účastnit práce ostatních expertních orgánů různými formami, například jako tajemníci ústředních odborných komisí (ODS) či jako jejich ad hoc hosté.

### **Administrativní podpora expertních orgánů**

Další důležitou složku, zejména procesního rázu, profesionální expertní kapacity strany představuje organizační podpora fungování stranických expertních orgánů, tj. zajištění prostor pro jednání, zápisy, korespondence atd. Organizačně se může jednat o samostatný útvar ústředního sekretariátu, jako např. Sekce pro odborné zázemí a archiv, zahrnující Oddělení stínové vlády a Oddělení odborných komisí (ČSSD), nebo je tato podpora zajišťována hlavním analytickým útvarem, jako tomu bylo u ODS. Klíčovou roli zde sehrávají tajemníci, kteří jsou odpovědní za administraci a fungování daného orgánu a kteří zpravidla plní tuto funkci u více útvarů. Rekrutace těchto procesních expertů<sup>9</sup> má různé formy. Může se jednat buď o starší prověřené zaměstnance ústředního stranického aparátu (ČSSD), nebo o pracovníky analytických útvarů, kteří mají na starosti konkrétní veřejnou politiku (ODS).

### **Jiné podpůrné orgány**

Kromě těchto explicitně určených útvarů pro zajišťování stranické expertní kapacity nemůžeme přehlédnout ani jiné složky profesionálního aparátu, které se na ní, obvykle podle

<sup>8</sup> Sekce byla po vnitřní krizi ODS v roce 2013 zredukována a sloučena s Mediální sekci do Mediálně analytického oddělení.

<sup>9</sup> V rámci stranických expertů rozlišujeme jak substanciální, procedurální a rozhodovací experty, tak specializované politiky [viz Polášek, Perottino, Novotný 2014: 158-159, založené na Colebatch, Hoppe, Noordegraaf 2010: 13].

náhlé potřeby, podílejí. S ohledem na důležitost médií pro politické strany se jedná především o ty útvary sekretariátu, které kontakt s nimi mají na starosti, jako například Sekce PR a marketinku u ČSSD a Mediální sekce u ODS. Tyto útvary poskytují především podklady pro vystoupení politiků ve formě svodek z tisku, internetu apod. či formulace výstupů a mediální prezentace odborných stanovisek veřejnosti. Tato podpůrná práce ad hoc charakteru není organizována podle jednotlivých oblastí veřejných politik, ale podle druhu média (tištěné zdroje, internet, tiskové zprávy apod.).

## V rámci strany

Členská organizace představuje širší kontext odborného zázemí strany a má zpravidla neprofesionální, tj. dobrovolný a neplacený charakter. Při zjišťování konfigurace stranických expertních orgánů v oblasti veřejných politik můžeme vhodně aplikovat analytické rozlišení prostřednictvím tří „tváří“ strany [např. Katz, Mair 1992], tj. členské základny (*party on the ground*), ústředního stranického sekretariátu (*party in central office*) a zástupců strany ve veřejných funkcích (*party in public office*). Toto rozlišení by totiž mělo dobře odkrývat konfiguraci organizačního a mocenského uspořádání konkrétní strany, v tomto případě ve vztahu k expertize jako mocenskému zdroji. Interakce těchto tváří by se měly odrážet v kapacitě strany v oblasti veřejných politik, tj. její schopnosti vytvářet relevantní návrhy veřejných politik a jejich opatření.

### Členská základna

Co se týče stranických expertních orgánů v oblasti veřejných politik na úrovni členské základny, tj. především na místní a regionální úrovni, není tato oblast příliš rozvinuta. To můžeme přisuzovat relativně malé členské základně, která neposkytuje dostatečný personální rezervoár pro pokrytí všech potřebných pozic. Na místní úrovni předpokládáme, že zřejmě všichni zájemci jsou zapojeni do expertních aktivit buď prostřednictvím standardních struktur stranické organizace, nebo formálních poradních struktur daného obecního či městského zastupitelstva a úřadu. U krajů je to zajímavější, protože ty představují v českém prostředí velmi silný autonomní pilíř, který disponuje vlastními pravomocemi a zdroji.<sup>10</sup> Toto mocenské veřejnoprávní nastavení se přenáší i do stratarchického uspořádání většiny stran, kde regiony představují velmi autonomní a silný prvek. Ten byl v ČR zásadně zvýrazněn vznikem krajské samosprávy v roce 2000, která ve svém důsledku zformovala silné vnitrostranické hráče v podobě hejtmanů, kteří podstatně promlouvali do vedení strany (například Gandalovič a Tošenovský u ODS a Hašek u ČSSD).

Z tohoto pohledu je pozoruhodné, že pouze u ČSSD bylo možné od roku 1996 ustavovat krajské a okresní odborné komise. Na okresní úrovni jsme neidentifikovaly žádné a aktivity na krajské úrovni se liší jak kraj od kraje, tak odbornou oblastí od oblasti. Členská základna obvykle nedisponuje institucionalizovaným orgánem odborné expertizy a tento mocenský zdroj je spíše koncentrován v ústředním stranickém sekretariátu. Nicméně je důležité podotknout, že zástupci regionů jsou zpravidla členy ústředních odborných komisí, jako tomu bylo v roce 2013 u ČSSD i ODS.

<sup>10</sup> Zákon č. 347/1997 Sb. o vyšších územně správních celcích.



### **Ústřední stranický sekretariát**

Na úrovni stranického ústředí jsme v členské organizační linii identifikovali několik uskupení expertních orgánů, které se zdají být nejdůležitějšími ohnisky veřejněpolitické expertízy v rámci strany. První z nich představují ústřední odborné komise. Počet i zaměření komisí se časem proměňuje, ale základní organizační logika je založena na konkrétních sektorech veřejných politik, jež odpovídají struktuře exekutivy. Dalším charakteristickým rysem je obvykle personální unie předsedajícího a hlavního odborného mluvčího strany. Není to však jediný organizační model, protože například u ČSSD existovala určitá dualita mezi předsedou odborné komise a jejím garantem. Ten představoval nejvyšší stranickou politickou autoritu na danou problematiku, resp. propojení s politickým vedením strany. Ústřední odborné komise jsou základním pilířem expertní kapacity politických stran, protože jejich úkolem je vytvářet odborné podklady a stanoviska k dané problematice, sloužit jako poradní orgán zástupců strany ve veřejných funkcích a rekrutovat kádry pro veřejné funkce. U sledovaných stran však byl akcentován především jejich vklad do přípravy volebních programů strany, což můžeme vidět například u zpracování a využití Oranžových knih z let 2009 a 2012 u ČSSD a Agendy 2014 u ODS. Mimoto odborné komise představovaly spíše arény než fóra, protože se snažily integrovat všechny relevantní aktéry v rámci strany a spolupracující odborníky.

Dalším orgánem bývá stínová vláda, která obvykle vyjadřuje vládní ambice opozičních stran. Ta byla typická především pro ODS, která delší dobu (1998-2010)<sup>11</sup> preferovala tento personifikovanější model, spočívající v designovaném stínovém ministrovi a jeho odborném týmu. Toto uskupení vytvářelo jednotlivé odborné poziční materiály, jako například Modrou šanci z let 2003-4 nebo Vizi 2020 z let 2009-10, které ale byly opět využívány především pro volební účely. ČSSD vytvořila svou první stínovou vládu již v roce 1996 a později po svém odchodu do opozice (2006-2013). Za tímto rozšiřováním portfolia expertních orgánů můžeme spatřovat reakci nejen na rostoucí důležitost personifikace politiky (stínový ministr) a rychlé reagování na politický vývoj, kterého větší kolektivní orgány nejsou schopny. Také se jedná o snahy centralizovat řízení strany, protože nověji ustanovované orgány zpravidla silně podléhají vůli nejužšího stranického vedení (jmenování stínových ministrů atd.).

Mimo stálé expertní orgány existují i jednorázové události, obvykle v podobě programových či ideových konferencí, které jsou důležitým zdrojem expertízy. Tradičně se tento model využívá v ODS, kde již od roku 1999 existují „ideové“ konference, které se obvykle vztahují k jednomu tématu. ČSSD začala s tímto nástrojem pracovat v roce 2000 za účelem prodiskutování stranického programu. Ale až v roce 2010 jej rozšířila na pluralitněji pojaté programové konference o základních programových tématech. Dále můžeme v organizační struktuře stran nalézt i jiné formalizované expertní orgány, jako například poradce předsedy (ČSSD).

### **Zástupci strany ve veřejných funkcích**

Dimenze zástupců strany ve veřejných funkcích dnes dominuje ostatním „tvářím“ strany. Zde můžeme rozlišovat mezi organizacemi sdružujícími zástupce strany v exekutivě, nebo legislativě. Z pohledu expertních kapacit politických stran je tato „tvář“ důležitá ze dvou aspektů. Zaprvé pro stranu představuje vlastní odborníky, především substanciálního typu, a zadruhé jí zprostředkovává kontakt na bohaté zdroje mimostranické expertízy v orgánech

<sup>11</sup> V období úřednické vlády (2009-2010) ODS neměla oficiálně jmenovanou stínovou vládu, ale garanti jednotlivých politik v rámci projektu Vize 2020 byly předpokládány ministři v budoucí vládě.

legislativy, exekutivy či evropských stran. V legislativě se jedná především o kluby zastupitelů, které se formují u všech zastupitelstev na všech úrovních vládnutí. Na lokální a regionální úrovni máme kluby zastupitelů, na tradiční národní úrovni poslanecký klub a senátorský klub a na nadnárodní úrovni jednotlivé frakce v Evropském parlamentu.

Na druhé straně existují i sdružení zástupců strany ve vrcholných exekutivních funkcích. Samotní ministři vlády obvykle nevytváří žádné formální uskupení, ale jsou zpravidla propojeni s obecnými politickými orgány strany a expertními orgány na úrovni stranického ústředí, především ústředními odbornými komisemi. U regionů již tato uskupení jsou. Například ODS ustavila tzv. Stínovou asociaci krajů ČR (2013), která vznikla jako reakce na neúspěch strany v krajských volbách v roce 2012. Na místní úrovni je situace konsolidovaná, protože v rámci stran existují oficiální formální uskupení sdružující starosty a primátory, jako například Klub starostů a primátorů ČSSD a Konference starostů u ODS.

## Vnější uspořádání stranického PAS

Domníváme se, že pro zkoumání mimostranických uspořádání poradenských systémů je vhodné upravit Halliganův model podle specifické organizace politických stran. Jako přínosná inspirace se nám jeví Kuhneho typologie externích zdrojů politického poradenství [Kuhne 2008]. Kuhne ve své práci popisuje širokou škálu poradenství a rozlišuje tři hlavní zdroje externí veřejněpolitické expertizy pro politické strany: akademické (academic-based /science-based), lobbying (založené na zájmech (interests-based) a profesionální poradenství, založené na profesionálním konzultantství (professional consultancy-based). S ohledem na české prostředí je však potřebné udělat některé úpravy analytických kategorií (viz Tabulka 2).

**Tabulka 2: Upravená Kuhneho typologie externích zdrojů expertizy u českých politických stran**

A. Vědecké politické poradenství	B. Lobbying	C. Profesionální politické poradenství
Univerzity a akademici	Quasi-nezávislé stranické organizace (přidáno)	Instituty pro výzkum veřejného mínění
Advokační think tanky a zahraniční politické nadace	Zájmové a nátlakové skupiny	PR agentury a agentury pro politickou komunikaci a marketing
Analytické orgány legislativy a exekutivy (přidáno)		Profesionální poradenské společnosti (McKinsey etc.)

Zdroj: [Kuhne 2008: 39-76], upraveno autory.

## A. Vědecké politické poradenství

### *Univerzity a akademici*

Spolupráce politických stran a akademie je v českém prostředí specifická, protože jí brání několik strukturálních překážek. Zaprvé jsou formální aktivity politických stran a hnutí na akademické půdě explicitně zakázány vysokoškolským zákonem.<sup>12</sup> Zadruhé česká společnost a akademie velmi citlivě reagují na politické zásahy, resp. zásahy politických organizací,

<sup>12</sup> Zákon o vysokých školách č. 111/1998 Sb., odst. 2 písm. 10.

do akademického prostředí. Mimoto si česká akademie může užívat relativně vysoké míry politické nezávislosti jako jednoho z výsledků své vůdčí role při Sametové revoluci.

Z těchto důvodů jsme podle nás žádnou přímou institucionální spoluprací mezi veřejnými vysokými školami či akademickými think tanky a českými politickými stranami nezjistili. Vysoké školy a akademické think tanky se obvykle zaměřují na kooperaci s orgány veřejné správy v podobě jednotlivých ministerstev, Úřadu vlády, krajů, magistrátů atd., případně neziskových organizací. Co se soukromých vysokých škol týče, zajímavý je případ vysoké školy CEVRO Institut, která byla založena v roce 2006 hlavním think tankem ODS, CEVRO – Liberálně-konzervativní akademií. Škola je dodnes spjata s některými představiteli ODS a například poskytla útočiště končícím vrcholným politikům Petru Nečasovi a Alexandru Vondrovi.

Není obvyklé, abychom se setkali s větším množstvím akademiků přímo spolupracujících s politickými stranami nebo zapojených do práce stranických expertních orgánů. Většina jejich expertních aktivit je směřována buď do veřejné správy, nebo neziskového sektoru. S politickými stranami obvykle spolupracují nepřímou prostřednictvím jejich zástupců ve veřejných funkcích či se účastní událostí organizovaných nebo financovaných stranickými kvazi nezávislými organizacemi a think tanky. Na druhou stranu není možné říci, že by zde téměř žádné kontakty neexistovaly.

Většina spolupráce mezi českou akademií a politickými stranami se odehrává na bázi osobních aktivit jednotlivých akademiků. Jedná se buď o členy strany, což je docela vzácné, nebo častěji o podporovatele či spíše vědomé spolupracovníky (promotéry – policy entrepreneurs), kteří se snaží zajistit politickou podporu pro prosazování svých oblíbených řešení v oblasti veřejných politik [viz Polášek, Perottino, Novotný 2014; Zittoun 2001]. Jako příklad promotéra můžeme uvést spolupráci bývalého poslance Unie svobody a zakladatele think tanku Institut pro sociální a ekonomické analýzy (ISEA) Petra Matějů s ODS na zpracování pozičního materiálu *Modrá šance pro vzdělání* (2003) a z ní vycházejícího volebního programu 2006. Obvyklou aktivitou akademiků v rámci spolupráce s politickou stranou je účast na ideových (programových) konferencích, méně často se jedná o zapojení do odborných komisí. U ČSSD to byl například Jan Keller (UBO), Martin Potůček (UK/CESTA), Jiří Pehe (NYU/CESTA). S ODS byli různým způsobem spojeni například Petr Fiala (MU/CDK), Ladislav Mrklas (CEVRO) či Miroslav Ševčík (VŠE/LI).

Mimoto jsou důležité osobní vztahy politických lídrů k jim blízkým akademikům nebo intelektuálům. Vzpomeňme na příklad blízkého vztahu mezi Petrem Nečasem a Petrem Fialou, bývalým rektorem Masarykovy univerzity, následně hlavním poradcem Nečase pro otázky vědy a výzkumu, pak „nestranickým“ ministrem školství v Nečasově vládě a nyní poslancem a předsedou ODS.

### **Advokační think tanky a zahraniční politické nadace**

V oblasti advokačních think tanků je již spolupráce méně problémová a daleko častější. Zatímco pravicové strany se mohou opírat o vcelku široké spektrum *na zájmy orientovaných* think tanků, pro levicové strany, zejména ČSSD, je důležitější spolupráce *se zájmy propojenými* think tanky v podobě stranických nadací.<sup>13</sup> Tento nesoulad můžeme vysvětlit

<sup>13</sup> Kuhne [2008: 55, 58] rozlišuje mezi na zájmy orientovanými (interessenorientierten) advokačními think tanky, které jsou organizačně nezávislé na nějaké straně či zájmové skupině a které se soustředí na prosazování obecných světónáborů, a se zájmy propojenými (interessengebundene) advokačními think tanky, jejichž úkolem je především příprava argumentačních a legitimizačních podkladů pro konkrétní zájmové skupiny, se

nejen určitou antilevicovou náladou ve společnosti, ale i tím, že pravicové strany se snaží pokrýt jak liberální, tak konzervativní politický proud, který byl hojně podporován po roce 1989. Mohou tak čerpat z výstupů a aktivit široké škály think tanků, jako je Liberální institut (LI – 1990; Ševčík a Schwarz); Občanský institut (OI – 1991; Joch); Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK – 1993; Fiala a Balík); Centrum pro ekonomiku a politiku (CEP – 1998; Klaus, Mach, Loužek) a eStat.cz (2004 – Kožušník, kandidát na předsedu ODS v roce 2014) apod. Podstatné je také zmínit, že se těmto organizacím dostává finanční a organizační podpory mimo jiné ze strany německých pravicových nadací Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) a Hanns-Seidel-Stiftung (HSS).

Naopak oblast se zájmy propojených think tanků je důležitější pro získávání expertízy u levicových stran. Většina politických stran má své vlastní stranické (kvazi) think tanky, které se orientují zejména na zprostředkování odborných poznatků a především na vzdělávání stranických kádrů. Zřejmě nejúspěšnější je CEVRO - Liberálně konzervativní akademie, založená v roce 1999 Ivanem Langerem, která již od roku 2003 organizuje nejdůležitější vzdělávací program českých pravicových kádrů v podobě Liberálně konzervativní akademie. U ČSSD plní vzdělávací roli Masarykova demokratická akademie (MDA)<sup>14</sup>, která pořádá ve spolupráci s Nadací Friedricha Eberta (FES) a SMER-SD od roku 2011 Akademii sociální demokracie. MDA se však i přes dlouhodobou snahu stále nepodařilo přetvořit v plnohodnotný think tank, a tak se zde můžeme setkat i s projektem Centra pro sociálně tržní ekonomiku a otevřenou demokracii (CESTA), které je spojené s osobou Bohuslava Sobotky.

Důležitou roli v poradenském systému českých politických stran hrají zahraniční politické nadace, a to zejména v záležitostech financování a zprostředkování poznatků. Zvláště u ČSSD jejich analytické aktivity výrazně nahrazují absenci sociálnědemokraticky zaměřených na zájmy orientovaných think tanků. Pro české politické prostředí jsou důležité především německé stranické nadace a nadace poslaneckých frakcí Evropského parlamentu. Spolupráce s německými stranickými nadacemi je z výše uvedeného důvodu důležitější pro ČSSD, která již od roku 1990 spolupracuje s pražskou pobočkou Nadace Friedricha Eberta (FES). Ta je nejen významným zdrojem pro financování odborných a zprostředkujících aktivit týkajících se veřejněpolitické expertízy, ale i přímým zdrojem expertízy, protože zaměstnává několik vědeckých (analytických) pracovníků. Na pravici působí v Praze od roku 1991 Nadace Konrada Adenauera (KAS) a Nadace Hannse Seidela (HSS). Nadace plní především roli financování odborných zprostředkovatelských aktivit a na rozdíl od FES nezaměstnávají žádnou analytickou vědeckou sílu. V posledních letech došlo k utlumení vztahu k ODS z důvodu rozdílných názorů na EU a obě nadace se nyní více soustředí na spolupráci s proevropskou TOP 09. Zůstávají však partnery řady organizací navázaných na ODS.

Nadace poslaneckých frakcí Evropského parlamentu představují další nepřímý zdroj veřejněpolitické expertízy. K němu se české politické strany dostávají prostřednictvím členství v evropských stranických uskupeních a především prostřednictvím svých zástupců v poslaneckých frakcích Evropského parlamentu. Například ČSSD je členem frakce Strany evropských socialistů (PES), která má od roku 2008 vlastní nadaci Foundation for European Progressive Studies (FEPS). ODS je zase členem Aliance evropských konzervativců a reformistů (AECR), která si zřídila v roce 2010 svou nadaci New Direction – The Foundation for European Reform.

---

kterými jsou úzce propojeny.

<sup>14</sup> Do roku 2009 Masarykova dělnická akademie (1896-1948, obnovena 1991).

## **Analytické orgány legislativy a exekutivy**

Důležité pro přístup strany k mimostranickým zdrojům formujícím veřejněpolitické kapacity jsou analytické útvary či orgány legislativy a exekutivy. K nim se dostávají prostřednictvím svých zástupců ve veřejných funkcích a jejich využívání představuje jeden z rysů kartelové strany [Katz, Mair 1995].

V případě legislativy se jedná především o analytické orgány zákonodárných sborů, které na národní úrovni představuje Parlamentní institut (PI) a na evropské úrovni Generální ředitelství parlamentní výzkumné služby Evropského parlamentu (do roku 2013 Generální ředitelství vnitřních a vnějších politik Unie). Důležitým zdrojem jsou i poradci a asistenti samotných poslanců a senátorů, protože ti mají k dispozici paušální příspěvky na expertní konzultace, které podléhají pouze jejich uvážení. Ty jim poskytují jak určitou autonomii na stranickém odborném zázemí, tak případně jeho další obohacení.

V případě exekutivy se jedná obecně o využívání kapacit organizací veřejné správy a jejich interních expertních orgánů. Jde především o analytické útvary v rámci jednotlivých úřadů nebo přímo řízené výzkumné organizace v jednotlivých resortech.<sup>15</sup> Z více stranického pohledu jsme mohli zaznamenat ale i zřízení speciálních poradních orgánů politikými představiteli exekutivy. Na úrovni krajů se jedná o Ekonomickou radu Asociace krajů ČR (ERAK), v čele s Janem Švejnarem, zřízenou v roce 2011 Michalem Haškem. Na úrovni centrální vlády je nejlepším příkladem ustavení Národní ekonomické rady vlády (NERV) na Úřadu vlády ČR za vlády Mirka Topolánka (2009) a Petra Nečase (2010-2013).

## **B. Lobbying**

### ***Kvazi-nezávislé stranické organizace***

Jednou z našich inovací oproti Kuhneho typologii jsou kvazi-nezávislé stranické organizace, které představují samostatnou právnickou osobu, ale jsou úzce spjaté s danou stranou. Můžeme je považovat za relikty organizačního modelu masové strany, která vytvářela širokou paletu organizací pro své členy. Na druhou stranu, v případě veřejněpolitické kapacity to může mít některé dobré důvody. Minimálně tyto organizace mohou pro svůj formální nezávislý statut snadno přitáhnout pozornost důležitých aktérů mimo stranu a umožnit spolupráci s nimi. Jedná se zejména o spolupráci s německými stranickými nadacemi či s odborníky z akademického prostředí, které je velmi citlivé na přímé zapojení do politiky. Tím mohou být používány jako ohniska pro experty a výměnu expertizy, která nemusí být v přímé interakci s politickou stranou.

Typické jsou pro starší zavedené strany, které mohou odkazovat na tradici masové strany. Například ČSSD se může opírat o širokou škálu organizací, z nichž některé jsou úzce spojené se stranou jako Sociálně demokratické ženy, Klub seniorů či Zahraniční region ČSSD. Další úzce napojené organizace mají samostatnou právní subjektivitu, jako Mladí sociální demokraté, Masarykova demokratická akademie a Svaz dělnických tělovýchovných jednot České republiky. Mimoto zde existují další kvazi-autonomní organizace jako ekologická platforma Zvonečník (2008), nábožensky orientovaná Křesťansko sociální platforma

<sup>15</sup> Zde je potřebné poznamenat, že v ČR nebyl do roku 2015 účinný zákon o státní službě, což výrazně usnadňovalo vládním politickým stran dosazovat své lidi do státního aparátu a veřejných organizací.

ČSSD (2009), podporovatelé strany v podobě Přátel sociální demokracie (2010) a ženská organizace Oranžový klub (2012). Z této perspektivy je zajímavé jejich personální propojení. Například Bohuslav Sobotka, současný předseda ČSSD, byl či je členem většiny těchto přidružených organizací.

Pro české pravicové strany je naopak typická až zarážející absence úzkých vztahů s přidruženými organizacemi. Například u ODS vzniká v roce 2009 Modrý tým podporovatelů ODS a teprve v roce 2011 byla uzavřena exkluzivní smlouva o spolupráci s mládežnickou organizací Mladí konzervativci.

### ***Zájmové a nátlakové skupiny***

Politické strany mají vytvořeny vztahy i s tradičními zájmovými skupinami, které jim mohou poskytovat potřebnou expertizu. Klasické zájmové skupiny představují monotematické organizace, které sledují specifický zájem. V této oblasti je silná ČSSD, která spolupracuje například s Českým svazem pacientů Luboše Olejára či s Českým sdružením nájemníků, které ve straně dlouhodobě reprezentuje bývalý poslanec a současný zástupce ombudsmana Stanislav Křeček. Naopak ODS nedisponuje hustou sítí vztahů s občanskou společností. Nejvýraznější skupinu představuje Konfederace politických vězňů (1990) Naděždy Kavalírové.

Pro české politické strany jsou však důležitější vazby na silné profesní korporace, které zpravidla disponují solidním analytickým zázemím pro tvorbu veřejných politik. Pro levicové strany, zejména ČSSD, je tradičně významná spolupráce s odbory. Zvláště důležitý je vztah s největší českou odborovou centrálou, Českomoravskou konfederací odborových svazů (ČMKOS), která má zřejmě největší expertní zázemí v české občanské společnosti. Klíčový je především tzv. Fassmannův tým připravující makroekonomické analýzy. ČMKOS je také schopna v rámci tripartity připomínkovat návrhy zákonů (legislativní či právní zázemí) a vysílat své zástupce do pracovních skupin, jako například Víta Samka do jednání o penzijní reformě. Mimoto několik odborových předáků, jako Richard Falbr, Milan Štěch, Jaroslav Zavadil, se stalo významným zástupci strany ve veřejných funkcích (poslanci a senátoři).

Na druhé straně pravicové strany mají tradičně blíže ke svazům zaměstnavatelů, které také disponují zajímavými expertními kapacitami. V České republice se jedná především o Svaz průmyslu a dopravy ČR či Hospodářskou komoru ČR. V tomto ohledu jsou poněkud upozaděny kontakty s reprezentacemi velkých korporací, které jsou většinou zprostředkovány prostřednictvím svazů zaměstnavatelů (např. Škoda Auto). Vztahy se zástupci velkých veřejných podniků jako ČEZ, Lesy ČR, České dráhy apod. jsou zase přímo propojeny prostřednictvím stranických nominantů ve správních radách. Nicméně je potřebné poznamenat, že v českém diskursu jsou vztahy s podnikatelskou sférou vnímány obvykle pejorativně ve spojitosti s „kmostry“ a korupcí.

S ohledem na silné samosprávné postavení regionů a místních samospráv jsou také důležitá uskupení, která sdružují jejich představitele. Tyto organizace s ohledem na své postavení v připomínkovém procesu také disponují určitou expertní kapacitou. Střešní organizací českých regionů je Asociace krajů ČR (AK ČR), která zřídila Ekonomickou radu AKČR pod záštitou Jana Švejnara. Zástupci měst a obcí jsou sdruženi především ve Svazu měst a obcí (SMOČR). Politické strany mají na tyto orgány vliv především prostřednictvím svých zvolených zástupců ve funkcích hejtmanů, primátorů a starostů.

V současnosti se ukazují jako stále důležitější aktéři organizace občanské společnosti v podobě nátlakových skupin a nových sociálních hnutí. Spolupráci s nimi se daří navazovat

spíše levicovým stranám. Například ČSSD si vytvořila dobré kontakty s představiteli hnutí ProAlt – Iniciativa pro kritiku reforem a podporu alternativ, které bylo hlavní hybnou silou protivládních protestů v letech 2011 a 2012.

### C. Profesionální politické poradenství

Profesionální politické poradenství je spojené především s kapitálově náročným řízením politických stran a typické pro strany podnikatelského typu (business-firm party). Obecně jej můžeme dávat do kontextu s trendy externalizace a privatizace spojenými s vlnou new public management ve veřejné správě, jež zprostředkovaně ovlivnily i fungování politických stran. Podle Kuhneho [2008: 71-75] je profesionální politické poradenství zdrojem expertizy v několika oblastech. První jsou výzkumy veřejného mínění prováděné instituty pro jejich výzkum. Výzkumy se dnes staly pevnou součástí práce českých politických stran, zejména při plánování volebních kampaní. Pověstné jsou aktivity ČSSD v této oblasti za předsednictví Jiřího Paroubka.

Další zdroj expertizy poskytují PR agentury a agentury pro politickou komunikaci a marketing, které se využívají zejména pro volební kampaně. Tato oblast nespadá do analýzy veřejných politik, ale přesto je vhodné ji zmínit, protože výdaje na tyto služby představují významnou část rozpočtu politických stran [viz například Polášek 2012; Perottino, Polášek 2012], a tak indikují dominantní orientaci sledovaných stran na volby. ČSSD můžeme považovat za určitého průkopníka v této oblasti, protože začala využívat najaté agentury již v roce 2004. Od roku 2006 se zintenzivnila její spolupráce s českými (např. VIP Christian) a zahraničními (Crane Consulting, Euro RSCG Worldwide, Penn Shoen Berland Associates Inc., Greenberg Carville Schrum) agenturami [viz Polášek 2012: 80-81]. ODS tento trend v používání zahraničních společností následovala s určitým zpožděním (např. Arthur Finkelstein pro volební kampaň 2009-10). Tento typ poradenství byl ve sledovaných stranách etablován. Za aktivity s volbami jsou navíc utráceny výrazné rozpočtové částky. To může podporovat předpoklad, že dominantním cílem zkoumaných stran byl zisk co největšího počtu hlasů.

Poslední zdroj představují profesionální poradenské společnosti. Ve sledovaných stranách byl tento typ zatím nalezen jen v případě výročních finančních auditů požadovaných zákonem. To je zajímavé, protože tento typ společností, především nadnárodní auditorské firmy jako Ernst&Young, Deloitte, PwC atd., úspěšně získávaly poradenské zakázky v české veřejné správě. Mohli bychom tak předpokládat přeliv jejich aktivit i do politických stran prostřednictvím představitelů strany ve veřejných funkcích, kteří s nimi mají zkušenosti z veřejné správy.

### Závěr

Výše jsme ukázali, že je možné pro identifikaci veřejněpolitické kapacity politických stran použít koncepty vytvořené v oblasti veřejných politik a policy work. Ty je ale potřebné upravit podle specifik dané organizace, v našem případě politické strany. Ukazuje se, že podobně jako neziskové organizace [např. Evans, Wellstead 2013] fungují poněkud odlišně než veřejná správa. Pro potřeby zkoumání konfigurace poradenských systémů politických stran nám připadá jako vhodný Halliganův lokační model poradenského systému. Ten umožňuje rozlišovat jak mezi stranickou byrokracií a členskou organizací v rámci strany, tak mezi

vnitřním a vnějším uspořádáním stranického poradenského systému. Uspořádání v rámci členské organizace dobře odráží koncept tří „tváří“ strany Katze a Maira. Pro postihnutí struktury mimostranického poradenského systému se zdá být přesnější Kuhnova typologie zdrojů externího stranického poradenství. Tu je však potřebné pro českého prostředí částečně upravit. Při aplikaci tohoto obecného modelu na konkrétní strany náš výzkum neodhalil výraznější problémy.

Na základě našeho zkoumání je také možné formulovat několik předběžných charakteristik poradenských systémů sledovaných politických stran. Zjistili jsme, že hlavní české politické strany měly vcelku dobře rozvinuté poradenské systémy v oblasti veřejných politik a formálně více či méně zavedené mechanismy generující expertizu. Nicméně, identifikované aktivity týkající se veřejných politik mají svou podstatou blíže k policy work než k tradičnímu pojetí analýzy veřejných politik, tj. více se soustředí na různé aktivity spojené s veřejnými politikami než na samotné vytváření analýzy. Zdá se, že expertní analýza je čerpána především z externích zdrojů zprostředkovaných zástupci strany ve veřejných funkcích a kontakty jak s organizacemi poskytujícími na vědě založené poradenství, tak s organizacemi občanské společnosti. A to ve formě tradičních zájmových skupin i nových sociálních hnutí a nátlakových skupin. V rámci stran existují jak útvary, tak mechanismy pro generování expertízy, ale veřejněpolitická analytická činnost je utlumena orientací stran na volební soutěž. Můžeme shrnout, že vnitrostranické uspořádání je soustředěno na zprostředkování informací a sladování stanovisek pro prezentaci navenek.

Existující institucionální nastavení stranických poradenských systémů je podle nás možné vysvětlovat převládající preferencí, která určuje orientaci strany [viz např. Strøm 1990; Wolinetz 2002; ale především Harmel, Janda 1994]. Zdá se, že sledované strany se stále zaměřují především na tradiční zprostředkování zájmů občanské společnosti vůči státu (reprezentativnost), a tím i na získání co největšího počtu hlasů prostřednictvím volebního vítězství (vote-seeking). Z tohoto důvodu není překvapivé, že se úsilí poradenských systémů soustředí především na přípravu volebních programů a voleb. Existují zde některá formální ohniska expertízy (analytické útvary stranického ústředí a ústřední odborné komise), ale ta věnují většinu svého času přípravě podkladů pro programové diskuze a volební programy.

Tento článek přináší první explorativní pokus jak o formulování obecného modelu stranického poradenského systému, tak o jeho první aplikaci na konkrétní strany. Další výzkum by měl podrobněji prozkoumat výše uvedené fungování poradenských systémů s ohledem na dominantní orientaci dané strany. Mimoto by podle nás bylo potřebné věnovat pozornost i následujícím oblastem. Zprvu by bylo vhodné rozšířit zkoumání i na další strany, což by to přineslo nejen přesnější empirické poznatky o konfiguraci a fungování stranických poradenských systémů, ale i možnost formulovat na jejich základě silnější závěry. Zadruhé by stálo za to zaměřit se na praxi klíčových stranických expertních orgánů, jako například ústředních odborných komisí. Ty je možné s ohledem na jejich složení považovat spíše za arény, do kterých jsou zapojeni relevantní aktéři v rámci strany, než jako fóra, která vypracovávají stranické recepty na veřejněpolitické problémy. Komise jsou konstruovány jako ohniska setkání všech stranických stakeholderů, kteří mají zájem na dané veřejné politice a kteří reprezentují všechny tváře strany. V praxi tyto orgány slouží především k tomu, aby diskutovaly a schvalovaly veřejněpolitické návrhy strany, a tím kanalizovaly vnitřní napětí mezi stranickými frakcemi a dávaly důležitou symboliku participace zúčastněným stakeholderům i legitimacy stranickým výstupům prezentovaným před veřejností.



Zatřetí by měla být brána v potaz přítomnost dané politické strany v Parlamentu. Účast na parlamentních aktivitách přináší podstatné zdroje nejen v podobě financování asistentů a „expertného“, ale i přístupu k informacím a analytickým orgánům Parlamentu. Ty mohou hrát významnou roli v konfiguraci expertních kapacit a rozlišovat mezi „insidery“ a „outsidery“. Začtvrté by se mělo prozkoumat, jak se expertní kapacity proměňují s tím, zda je strana v opozici, nebo ve vládě. Předpokládáme, že v prvním případě dochází k posilování a koncentraci vnitřních odborných kapacit. V druhém případě se jedná o výrazné přelévání nositelů vnitrostranických odborných kapacit do orgánů exekutivy, a tím i k vyprazdňování a oslabování vnitrostranického odborného zázemí. To je možné pozorovat i na případech ČSSD a ODS.

## LITERATURA:

- ADLER, E.; HAAS, P. (1992). Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization*. Vol. 46, no. 1, s. 367-390. ISSN 0020-8183.
- COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 17, no. 1, s. 1-25. ISSN 0001-8392.
- COLEBATCH, H. K. (2005). *Úvod do policy*. 1. vyd. Brno: Barrister & Principal. 141 s. ISBN 80-86598-79-9.
- COLEBATCH, H. K. (2006). What Work Makes Policy? *Policy Sciences*. Vol. 39, no. 4, s. 309-321. ISSN 1573-0891.
- COLEBATCH, H.; HOPPE, R.; NOORDEGRAAF, M. (2010). Understanding Policy Work. In COLEBATCH, Hal; HOPPE, Robert; NOORDEGRAAF, Mirko (eds.). *Working for Policy*. 1. vyd. Amsterdam: Amsterdam University Press, s. 11-25. ISBN 978-908-964-253-0.
- CRAFT, J.; HOWLETT, M. (2012a). Policy Formulation, Governance Shift and Policy Influence: Location and Content in Policy Advisory Systems. *Journal of Public Policy*. Vol. 32, no. 2, s. 79-98. ISSN 0143-814X.
- CRAFT, J.; HOWLETT, M. (2012b). Subsystem Structures, Shifting Mandates and Policy Capacity: Assessing Canada's Ability to Adapt to Climate Change. *Canadian Political Science Review*. Vol. 6, no. 1, s. 3-14. ISSN 1744-9324.
- CRAFT, J.; HOWLETT, M. (2013). Policy Capacity and the Ability to Adapt to Climate Change: Canadian and U.S. Case Studies. *Review of Policy Research*. Vol. 30, no. 1, s. 1-18. ISSN 1541-1338.
- CROSS, W. (2007). Policy Study and Development in Canada's Political Parties. In DOBUZINSKIS, Laurent; HOWLETT, Michel; LAYCOCK, David (eds.). *Policy analysis in Canada: The state of the art*. 1st ed. Toronto: University of Toronto Press, s. 610-635. ISBN 978-0-802-0-378-79.
- EVANS, B.; WELLSTEAD, A. (2013). Policy Dialogue and Engagement between Nongovernment Organisations and Government. *Central European Journal of Public Policy*. Vol. 7, no. 1, s. 60-87. ISSN 1802-4866.
- FELLEGI, I. (1996). *Strengthening our Policy Capacity: Report of the Deputy Ministers Task Force*. 1st ed. Ottawa: Supply and Services Canada. 75 s. ISBN 0-662-62083-4.

- FIALA, P.; SCHUBERT, K. (2000). *Moderní analýza politiky: Úvod do teorií a metod policy analysis*. 1. vyd. Brno: Barrister & Principal. 170 s. ISBN 80-85947-50-1.
- GRUNDEN, T. (2013). From Hand to Mouth: Parties and Policy-making in Germany. In BLUM, Sonja; SCHUBERT, Klaus (eds.). *Policy analysis in Germany*. 1st ed. Bristol: Policy Press, s. 181-195. ISBN 978-144-730-6-252.
- HALLIGAN, J. (1995). Policy Advice and the Public Sector. In PETERS, B. Guy; SAVOIE, David T. (eds.). *Governance in a Changing Environment*. 1st ed. Montreal: McGill-Queen's University Press, s. 138-172. ISBN 978-0-773-513-204.
- HASSENTEUFEL, P.; SMITH, A. (2002). Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques «à la française». *Revue française de science politique*. Vol. 52, no. 1, p. 53-73. ISSN 0035-2950.
- HARMEI, R.; JANDA, K. (1994). An Integrated Theory of Party Goals and Party Change. *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 6, no. 3, s. 259-287. ISSN 1460-3667.
- HOWLETT, M. (2009). Policy Analytical Capacity and Evidence-based policy-making: Lessons from Canada. *Canadian Public Administration*. Vol. 52, no. 2, s. 153-173. ISSN 1754-7121.
- HOWLETT, M.; OLIPHANT, S. (2010). Environmental Research Organizations and Climate Change Policy Analytical Capacity: An Assessment of the Canadian Case. *Canadian Political Science Review*. Vol. 4, no. 2-3, s. 18-35. ISSN 1744-9324.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 3rd ed. Don Mills: Oxford University Press. 298 s. ISBN 978-0-19-542208-2.
- HUSTEDT, T. (2013). Analyzing Policy Advice: The Case of Climate Policy in Germany. *Central European Journal of Public Policy*. Vol. 7, no. 1, s. 88-111. ISSN 1802-4866.
- JORDAN, A. G.; RICHARDSON, J. J. (1987). *British Politics and the Policy Process: An Arena Approach*. London: Allen & Unwin. 283 s. ISBN 0-04-320186-5.
- KATZ, R.; MAIR, P. (1992). *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies 1960-90*. 1st ed. London: Sage. 992 s. ISBN 978-0-803-987-838.
- KATZ, R.; MAIR, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*. Vol. 1, no. 1, s. 5-27. ISSN 1460-3683.
- KATZ, R.; MAIR, P. (2012). Parties, Interest Groups and Cartels: A Comment. *Party Politics*. Vol. 18, no. 1, s. 107-111. ISSN 1460-3683.
- KOHOUTEK, J., NEKOLA, M.; NOVOTNÝ, V. (2013). Conceptualizing Policy Work as Activity and Field of Research. *Central European Journal of Public Policy*. Vol. 7, no. 1, s. 28-59. ISSN 1802-4866.
- KROUWEL, A. (2006). Party Models. In KATZ, Richard; CROTTY, William (eds.). *Handbook of Party Politics*. 1st ed. London: Sage, s. 249-269. ISBN 978-0-761-943-143.
- KUHNE, C. (2008). *Politikberatung für Parteien: Akteure, Formen, Bedarfsfaktoren*. 1st ed. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 246 s. ISBN 978-3-531-15746-7.
- MARIER, P. (2008). Empowering Epistemic Communities: Specialised Politicians, Policy Experts and Policy. *West European Politics*. Vol. 31, no. 3, s. 513-533. ISSN 1743-9655.
- MEIJERINK, S. (2005). Understanding Policy Stability and Change: The Interplay of Advocacy Coalitions and Epistemic Communities, Windows of Opportunity, and Dutch Coastal Flooding Policy 1945-2003. *Journal of European Public Policy*. Vol. 12, no. 6, s. 1060-1077. ISSN 1466-4429.
- NOVOTNÝ, V. (2013). Co je „policy work“? Pracovní činnost v oblasti veřejných politik v teorii a praxi. *Politologická revue*. Vol. 19, no. 2, s. 136-158. ISSN 1211-0353.

- NOVOTNÝ, V. (2015). Dva hlavní přístupy ke studiu policy work v komparativní perspektivě. *Acta Politologica*. Vol. 7, no. 1, s. 49-66. ISSN 1803-8220.
- POLÁŠEK, M.; NOVOTNÝ, V.; PEROTINO, M. a kol. (2012). *Mezi masovou a kartelovou stranou: Možnosti teorie při výkladu vývoje ČSSD a KSČM v letech 2000-2010*. 1. vyd. Praha: SLON. 189 s. ISBN 978-80-7419-094-0.
- PEROTTINO, M.; POLÁŠEK, M. (2012). KSČM v perspektivě stranickoorganizační. 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. 110-128. ISBN 978-80-7419-094-0.
- POLÁŠEK, M. (2012). ČSSD v perspektivě stranickoorganizační. 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. 70-109. ISBN 978-80-7419-094-0.
- POLÁŠEK, M.; PEROTTINO, M.; NOVOTNÝ, V. (2014). Expertiza v politických stranách: téma a jeho teoretické uchopení. *Politologická revue*. Vol. 20, no. 1, s. 147-166. ISSN 1211-0353.
- SABATIER, P. (ed). (2007). *Theories of the Policy Process*. 2nd ed. Boulder: Westview Press, s. 344. ISBN 978-0-8133-4359-4.
- STRØM, K. (1990). A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. *American Journal of Political Science*. Vol. 34, no. 2, s. 565-598. ISSN 1540-5907.
- VESELÝ, A.; NEKOLA, M. (eds.) (2007). *Analýza a tvorba veřejných politik: Přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON, s. 407. ISBN 978-80-86429-75-5.
- WEINGART, P. (1999). Scientific Expertise and Political Accountability: Paradoxes of Science in Politics. *Science and Public Policy*. Vol. 26, no. 3, s. 151-161. ISSN 1471-5430.
- WIESENDAHL, E. (1984). Wie politisch sind politische Parteien? Zu einigen vernachlässigten Aspekten der Organisationswirklichkeit politischer Parteien. In FALTER, Jürgen; FENNER, Christian; GREVEN, Micheal. (eds.). *Politische Willensbildung und Interessenvermittlung*. 1st ed. Opladen: Vs Verlag für Sozialwissenschaften, s. 78-88. ISBN 978-3-663-14338-3.
- WOLINETZ, S. (2002). Beyond the Catch-all Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies. In GUNTHER, Richard; MONTERO, José; LINZ, Juan (eds). *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. 1st ed. Oxford: Oxford University Press, 2002, s. 136-165. ISBN 978-0-19-924674-8.
- WOLINETZ, S. (2006). Party Systems and Party System Types. In KATZ, Richard; CROTTY, William (eds.). *Handbook of Party Politics*. 1st ed. London: Sage, 2006, s. 51-62. ISBN 978-0-761-9431-43.
- ZAHARIADIS, N. (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In SABATIER, P. (ed). *Theories of the Policy Process*. 2nd ed. Boulder: Westview Press, s. 65-92. ISBN 978-0-8133-4359-4.
- ZITTOUN, P. (2001). Partis politiques et politiques du logement, échange de ressources entre dons et dettes politiques. *Revue Française de Science Politique*. Vol. 51, no. 5, s. 683-706. ISSN 0035-2950.