

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Filozofická fakulta

Ústav politologie

Diplomová práce

Bc. Kateřina Merklová

Poradní orgány a expertíza v české politice

**Epistémické komunity a jejich vliv
na vysokoškolskou a důchodovou reformu**

Advisory Bodies and Expertise in the Czech Politics

**Epistemic Communities and the Influence
on the Reforms of Higher Education and Pension System**

Praha 2013

Vedoucí práce: PhDr. Martin Polášek PhD.

Poděkování

Mé upřímné a největší poděkování patří vedoucímu práce PhDr. Martinu Poláškovvi PhD. nejen za rady, připomínky a komentáře týkající se tohoto textu, ale také za jeho trpělivý pedagogický přístup, podporu a „epistémickou inspiraci“.

Poděkování patří také Ústavu politologie a Filozofické fakultě Univerzity Karlovy v Praze, které mi umožnily strávit dva semestry magisterského studia na zahraničních univerzitách a díky vnitřnímu grantu FF UK realizovat výzkum v rámci této diplomové práce.

Mé poděkování patří v neposlední řadě všem respondentům, kteří mi vyjádřili důvěru a souhlasili s účastí ve výzkumu.

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně a výhradně s použitím uvedených zdrojů.

V Praze dne 30. července 2013

Bc. Kateřina Merková

Anotace

Diplomová práce *Poradní orgány a expertiza v české politice - Epistémické komunity a jejich vliv na vysokoškolskou a důchodovou reformu* se ve své nejobecnější rovině zabývá vztahem politiky a expertízy. Nositelem vědeckého poznání je v našem případě tzv. epistémická komunita, na kterou nahlížíme jako na samostatného aktéra v politickém procesu. V teoretické části práce vysvětlujeme koncept epistémických komunit v jeho původní definici spolu s kritikou a případovými studii, které se koncept snažily použít na nejrůznější empirický materiál. Stejně jako většina autorů jsme se vydali cestou, na které jsme definici na několika místech podstatně rozvolnili a jednotlivá rigidní definiční kritéria zproblematizovali a upravili.

Empirická část práce představuje případovou studii (N=4), která za použití komparativní metody analyzuje variabilní vliv čtyř konkrétních epistémických komunit (skupina tvůrců Bílé knihy terciárního vzdělávání, Bezděkova komise, Druhá Bezděkova komise a Národní ekonomická rada vlády) na utváření veřejné politiky v daném odvětví a také zdroje tohoto vlivu. S ohledem na náš výzkumný záměr a otázky jsme pro samotný výzkum použili dvě kvalitativní metody - hloubkové rozhovory a obsahovou analýzu relevantních dokumentů a textů. V našem výzkumu jsme ukázali, že role a vliv epistémických komunit v politickém procesu jsou omezené a spočívají zejména v prvních dvou fázích politického cyklu. Nicméně i tak nám jsou epistémické komunity dobrým nástrojem pro odhalení kognitivního obsahu veřejných politik.

Klíčová slova

Epistémická komunita, veřejné politiky, reforma vysokoškolského vzdělávání, důchodová reforma, poradní orgány, expertiza, politické sítě, sociální sítě, teorie epistémických komunit, politický hybatel, okno příležitostí, teorie odpadkové koše, kognitivní rámce, OECD

Annotation

The Master thesis *Advisory Bodies and Expertise in the Czech Politics – Epistemic Communities and the Influence on the Reforms of Higher Education and Pension System* concerns with the relation between politics and expertise. So-called epistemic community represents the knowledge interpreter that we consider an independent actor in the political process. In the theoretical part of the text, we have explained the original definition of the concept as well as its critics and case studies that cover various contexts. Following most of the authors, we have applied a looser definition of the concept and deconstructed its rigid criteria.

The empirical part of the thesis presents a case study (N=4) based on comparative methods that analyzes variable influence of four particular epistemic communities (the authors of the White Paper on Tertiary Education, Bezdek's Committee, Bezdek's Committee II, and the National Economic Council) on policy-making process and its sources. Regarding our intention and research questions, we have chosen two qualitative methods – in-depth interviews and content analysis of relevant texts. We have found a limited extent of influence of epistemic communities in the policy-making process that hardly goes beyond agenda-setting and formulation. Nevertheless, the concept of epistemic communities is regarded as an appropriate tool to expose the cognitive content of public policies.

Keywords

Epistemic community, public policy, reform of higher education, reform of pension system, advisory bodies, expertise, policy networks, social networks, theory of epistemic communities, policy entrepreneur, window of opportunity, garbage can model, cognitive frameworks, OECD

Obsah

Úvod	8 - 11
1. Teorie epistémických komunit	
1.1 V jakých podmínkách a kdy je epistémická komunita ustavena?	12 - 13
1.2 Od épistémè k epistémickým komunitám.....	13 - 15
1.3 Co je epistémická komunita?.....	15 - 16
1.4 Co není epistémická komunita?.....	16 - 19
1.5 Jakou roli může epistémická komunita sehrát v politickém procesu?.....	19 - 22
1.6 Jaké faktory zvyšují pravděpodobnost, že epistémická komunita uplatní svůj vliv na politické rozhodnutí?	23 - 26
2. Případové studie - rozšíření konceptu epistémických komunit.....	27 - 33
3. Kritika teorie a její úpravy	
3.1 Rigidita definičních kritérií	34 - 35
3.2 Pozitivismus	35 - 36
3.3 Priorita normativních v. kognitivních kritérií	36 - 37
3.4 Aktér v. struktura	37 - 38
3.5 Vztah k politikům	39 - 42
4. Návrh výzkumu a metodologie	43 - 49
5. Případ I: Skupina tvůrců Bílé knihy terciárního vzdělávání	50 - 57
5.1 Skupina autorů Bílé knihy terciárního vzdělávání jako epistémická komunita?	58 - 63
5.2 Role skupiny tvůrců Bílé knihy terciárního vzdělávání	63 - 70
5.3 Shrnutí	70 - 72
6. Případ II: Bezděkova komise	73 - 76
6.1 Bezděkova komise jako epistémická komunita?	76 - 81
6.2 Role Bezděkovy komise	81 - 85
6.3 Případ III: Druhá Bezděkova komise	85 - 90
6.4 Shrnutí	90 - 92

7. Případ IV: Národní ekonomická rada vlády	93 - 98
7.1 NERV jako epistémická komunita?	98 - 104
7.2 Role a vliv NERVu na reformu vysokoškolského vzdělávání	104 - 107
7.3 Role a vliv NERVu na důchodovou reformu	108 - 109
7.4 Shrnutí	110 - 112
Závěr	113 - 119
Seznam pramenů a literatury	120 - 130

Seznam zkratek

BKTV - Bílá kniha terciárního vzdělávání

CSVŠ - Centrum pro studium vysokého školství

ČKR - Česká konference rektorů

ČSSD – Česká strana sociálně demokratická

EK - Epistémická komunita

IpN RTV – Individuální projekt národní Reforma terciárního vzdělávání

ISEA - Institutu pro sociální a ekonomické analýzy

KDU-ČSL – Křesťanská demokratická unie – Česká strana lidová

KSČM – Komunistická strana Čech a Moravy

MF - Ministerstvo financí České republiky

MPO - Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky

MPSV - Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky

MŠMT - Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky

NPP - Národní protikrizový plán

NERV - Národní ekonomická rada vlády

ODS – Občanská demokratická strana

OECD - Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj

PES - Poradní a expertní sbor ministra financí a ministra práce a sociálních věcí

RVŠ - Rada vysokých škol

R2V2 – Rada pro reformu vysokoškolského vzdělávání

SPAR - Strategie připravenosti a akcelerace růstu

US-DEU – Unie Svobody – Demokratická unie

*„Nastavme tento model správních rad, jak je to na západ od nás
a jak to napsal do toho zákona profesor Haňka z Cambridge.“*

(Josef Dobeš, Události komentáře 23. 1. 2012)

Úvod

Spojení politiky a expertízy je velkým tématem nejen politické teorie, ale také každodenní politické praxe. Jakou roli věda v politice zastává? Expertíza ve formě vědeckého poznání má v politické diskusi tradiční autoritu a představuje důležitý argumentační nástroj v rukou politiků. Kritický pohled na pozitivistickou epistemologii, který se ve společenských vědách objevil v 70. letech, nicméně přišel s přístupem, který každé poznání považuje za podmíněné a situované. Politici se obracejí na vědeckou expertízu s cílem snížit míru nejistoty, která obklopuje problém, a najít jeho „správné“ řešení. Může věda takové řešení nabídnout?

V tradičním technokratickém modelu vztahu mezi politikou a poznáním vycházíme z představy fungování na bázi dvou legitimit, kdy první legitimitu představují rozhodnutí, jež musí být racionální ve vztahu k stávajícímu poznání; druhá legitimita se odvíjí od aktérů, kteří rozhodnutí učinili. Těmi jsou zástupci zplnomocnění delegováním moci. Empirické testování tohoto modelu narazilo na tři momenty, které jsou v rozporu s jeho logikou: (1) nelineárnost posloupnosti problém→expertíza→politické rozhodnutí; (2) volba „určitého“ poznání ze strany politiků, která podryvá představu o hodnotové nezávislosti vědy; a (3) politické zájmy vědců, které jsou v protikladu k představě o jejich politické neutralitě (Weingart 1999, s. 154– 156). Sociologie vědy mluví o tzv. paradoxu scientifikace politiky a politizace vědy. Legitimizační funkce, kterou autoritativní vědecké poznání v politice získalo v rámci svého rozšíření, vede k soutěži expertíz a v konečném důsledku k větší nejistotě a kontroverzím. Na druhé straně navzdory demokratizaci vědeckého poznání, ztrátě autoritativního postavení a legitimizační hodnoty, které identifikuje sociologie vědy, se vědecká expertíza nezměnila a ani politici neztratili v její legitimitu důvěru (Weingart 1999, s. 152).

Právě vztah politiky a expertízy je hlavním předmětem zájmu naší práce. Nositelem vědeckého poznání je v našem případě tzv. epistémická komunita (EK), na kterou spíše než optikou expertízy, kterou poskytuje, nahlížíme jako na samostatného aktéra v politickém procesu. Epistémická komunita může být jak formální, tak neformální skupinou odborníků, kteří v rámci jednoho paradigmatu pracují na společném projektu s cílem ovlivnit politiku ve jménu obecného společenského zájmu (Haas 1992a). Jako specifický typ aktéra, který

disponuje všeobecně uznávanou odborností, může v procesu vytváření politiky hrát několik rolí - na základě svého výzkumu může definovat problém, formulovat jeho řešení, napomáhat k šíření přesvědčení o potřebě určitého typu změny politiky (*policy*) nebo svým odborným stanoviskem legitimizovat určité politické rozhodnutí.

Koncept epistémických komunit umožňuje ve studiu veřejných politik vysvětlit jednání aktérů a jeho původ až na mikroúroveň - na úroveň jednotlivce. Předpokládáme, že v některých příkladech to jsou právě epistémické komunity, které minimálně do jisté míry a v jisté fázi politického cyklu určují kognitivní obsah politik (*policy*) (Enguéléguélé 1998b, II). Na druhou ne chceme vliv epistémických komunit přecenit. Musíme připustit, že ve většině případů nejsou jedinou determinantou tohoto obsahu, někdy jdou dokonce aktérem naprosto bezvýznamným.

Teorie epistémických komunit se v intencích, v jakých s ním pracuje současná politická věda, objevila v 70. letech 20. století díky Johnovi Ruggie. V roce 1992 bylo tématu věnováno monotematické číslo časopisu *International Organization*, ve kterém Peter M. Haas přišel s definicí, která si svoji platnost uchovala dodnes. Teorie byla koncipována pro vysvětlení způsobů, jakými státy definují své zájmy v podmínkách nejistoty, kdy nerozumí komplexním problémům globálního charakteru. Primárně šlo tedy o oblast mezinárodní spolupráce a víceúrovňové politiky, která byla nicméně velmi brzy přenesena i na úroveň samostatných domácích politických systémů. Velikost, způsob ustavení, fungování či role se liší situovaností epistémické komunity, ale jako analytický nástroj slouží stejným způsobem. Haasova teorie epistémických komunit je založena na velmi rigidní definici, která je v praxi jen stěží naplněna. S tímto problémem se stejně jako většina autorů, musíme vypořádávat i v naší práci.

Teorii epistémických komunit v některých místech doplníme o další dva koncepty vysvětlující změny veřejných politik, které pracují s rolí idejí v politice a s kognitivním předpokladem omezené racionality aktérů – teorií odpadkového koše (Cohen, March, Olsen 1972) a teorií více proudů (Kingdon 1995; Zahariadis 2003). Od té si vypůjčíme dva důležité pojmy - ‘politický hybatel‘ a ‘okno příležitostí‘.

Empirická část naší práce se zabývá problematikou vytváření a provádění reforem veřejných politik na úrovni politického systému České republiky. Konkrétně budeme analyzovat dvě veřejné politiky – vysokoškolskou a důchodovou, ve kterých jsme identifikovali čtyři potenciální epistémické komunity: skupinu tvůrců Bílé knihy terciárního vzdělávání (BKTV),

tzv. Bezděkovu komisi, tzv. Druhou Bezděkovu komisi a Národní ekonomickou radu vlády (NERV).

V naší práci si klademe tři výzkumné otázky:

(1) Lze jmenované skupiny klasifikovat jako epistémické komunity v Haasově smyslu, příp. s jakými limity nebo alternativami?

(2) Jakou konkrétní roli sehráli či sehrávají tito aktéři v důchodové a vysokoškolské reformě?

(3) Měly/mají tyto komunity vliv při tvorbě politiky v oblasti důchodové a vysokoškolské reformy? Pokud ano, z čeho tento vliv vyplývá?

Se zřetelem k rigiditě Haasovy definice epistémické komunity předpokládáme její rozvolnění zejména ve vztahu k zapojení neepistémických aktérů. Touto cestou se vydala již řada autorů před námi (například Marier 2008; Antoniadés 2003), ale stejně jako oni se domníváme, že i skupina, jejíž součástí je tento typ členů, může fungovat v Haasových intencích.

Práce představuje případovou studii (N=4), která za použití komparativní metody analyzuje variabilní vliv vybraných epistémických komunit na utváření veřejné politiky a zdroje tohoto vlivu. Vliv epistémické komunity chápeme v širším slova smyslu jednak jako institucionalizaci jejich doporučení ve formě legislativní a nelegislativní úpravy, která explicitně v návaznosti na doporučení komunity proběhla. A jednak jako určité prvky politického (*policy*) učení, které mohla epistémická komunita přenést do politického procesu bez ohledu na to, zda se její obsahová doporučení dostala do implementační fáze.

V našem výzkumu a následné interpretaci věnujeme velkou pozornost ustavení, počátečnímu vývoji, konsolidaci a vnitřní dynamice epistémické komunity, neboť tuto fázi považujeme za určující pro další roli epistémické komunity a její vliv. Náš výklad se také snaží vystihnout tzv. relační vzdálenost mezi zkoumanými epistémickými komunitami a politiky, která může představovat vysvětlení případného vlivu skupiny.

S ohledem na náš výzkumný záměr a otázky jsme v samotném výzkumu použili dvě kvalitativní metody - hloubkové rozhovory a obsahovou analýzu relevantních textů. Autorka provedla na základě záměrného výběru respondentů 25 polostrukturovaných hloubkových rozhovorů se členy jednotlivých zkoumaných epistémických komunit, politiky a odborníky z širší politické (*policy*) komunity. Obsahová analýza textu reflektovala výstupy práce

jednotlivých skupin, pracovní verze těchto dokumentů, zprávy a zápisy z jednání skupin, publikační činnost jednotlivých členů skupin a jejich mediální výstupy.

Samotný text diplomové práce můžeme rozdělit na dvě části – teoretickou a empirickou. První tři kapitoly jsou reflexí literatury o epistémických komunitách. V první kapitole si představíme filozoficko-metodologický původ Haasova konceptu, samotná definiční kritéria a roli epistémické komunity v podobě, jak ji chápou autoři I. vlny (viz dále). Druhá kapitola odráží pokusy o aplikaci teorie. Je přehledem 35 případových studií, které se nám podařilo shromáždit. Třetí kapitola shrnuje kritiku, se kterou se musela teorie za 20 let od své formulace potýkat. Následující čtyři kapitoly tvoří empirickou část práce. Kapitola čtvrtá je metodologickou rozpravou o návrhu výzkumu, volbě výzkumných metod a sběru dat. V posledních třech kapitolách jsou tato data interpretována a strukturována podle jednotlivých epistémických komunit – skupina tvůrců Bílé knihy terciárního vzdělávání (kapitola V), Bezděkova komise a Druhá Bezděkova komise (kapitola VI) a Národní ekonomická rada vlády (kapitola VII).

Badatelské přínosy této práce jsou dva: (1) Obohacení literatury o vícepřípadovou studii epistémických komunit z českého prostředí. V české odborné literatuře můžeme najít dvě práce, které se teorii epistémických komunit věnují (Hynek 2004, Lorenz – Meyer 2010), nicméně téma nebylo jako případová studie dosud zpracováno. (2) Analýza a systematizace stávající anglicky a francouzsky psané literatury o teorii epistémických komunit.

1. Teorie epistémických komunit¹

1.1 V jakých podmínkách a kdy je epistémická komunita ustavena?

Politika na mezinárodní i domácí úrovni začala s nástupem globalizace fungovat v novém typu prostředí, které je popisováno jako nejistota (Adler, Haas 1992) nebo nejednoznačnost (Zahariadis 2003²). Tato změna vyplývá z větší komplexity a interdisciplinarity jednotlivých problémů a jejich řešení, zapojení velkého množství aktérů do politického procesu a zvyšujícího se množství interakcí mezi nimi. Takové specifické podmínky přivádějí politiky do situace, kdy se musejí rozhodovat bez znalosti adekvátních informací: o problému a jeho souvislostech, o jeho možných řešeních a o svých vlastních preferencích. Takové informační vakuum je vede k hledání zdroje, jež jim tyto informace poskytne. Epistémické komunity představují jeden z možných zdrojů, na který se politici obrátí. Epistémickou komunitou poskytnuté informace nejsou odhadem situace, ale ani nejde o pouhá vědecká fakta – Haas je charakterizuje jako „*produkt lidské interpretace sociálních a fyzikálních jevů*“ (Haas 1992a, s. 3-4; 13-14).

Haas nejistotu vysvětluje jako postkrizový stav, který otevírá dveře novým řešením. Šok nebo krize mají za následek vnitřní vyčerpání stávajícího paradigmatu, institucionální rozložení, nespokojenost s předcházející situací a její následnou reflexi. Nutnost učinit rozhodnutí ve velmi krátkém čase, která omezuje jejich možnost plně se zorientovat a porozumět problému, působí jako jeden z hlavních stimulů k ustavování epistémických komunit. V průběhu krize a v postkrizovém období se tedy zvyšuje pravděpodobnost, že epistémická komunita bude ustavena jako reakce na vnímanou nutnost řešit krizový stav věcí. V této situaci může sehrát významnou roli, protože politici jsou ochotni přehodnotit jak své zájmy, cíle a doktríny, tak partnery a spojence v daném systému. Navíc jsou schopni a ochotni jednat náhle a rychle (Haas 1992a, s. 14; Kapstein 1992, s. 268; Ikenberry 1992, s. 293-294; 318).

Vedle reakce na krizový stav si poptávku po expertních informacích si můžeme vysvětlit také obecnějším sociálním diskursem, který je charakteristický technizací a komplexností témat

¹ V České akademické obci je termín *epistemic communities* překládán buď jako epistémická *společensví* (Hynek), nebo jako epistémická *komunita* (Polášek, Potůček, Stöckelová). A ohledem na shodnou oblast studia – veřejné politiky - se přikloníme k druhé možnosti.

² Termín nejistota (*uncertainty*) se liší od termínu nejednoznačnost (*ambiguity*). Rozdíl je v tom, že prostředí nejistoty se s větším počtem informací normalizuje, zatímco nejednoznačnost se s nárůstem informací nezmenšuje (Zahariadis 2003, s. 66)

veřejného života, racionalistickým a objektivistickým společenským paradigmatem, stále větší regulací veřejné sféry a v neposlední řadě expanzí a byrokratizací výkonné moci (Haas 1992a, s. 8-12). Setkáváme se také s *imaginárností* některých témat. Takovým problémům – Adler jako příklad uvádí nukleární válku - nepředchází žádné precedentní řešení a uvažování o něm leží v teoretické rovině. Jediný způsob, jak se s ním vypořádat, je abstraktní teoretizování na úrovni modelů, simulací a her (Adler 1992, s. 107). Dodejme, že podobné nástroje jsou nezbytné i v případě řešení problémů, jejichž dopad bude znatelný v dlouhodobé perspektivě několika generací, jako je tomu například u témat týkajících se životního prostředí.

Nejistota je také zakořeněna v institucionálním prostředí a politické kultuře, kdy jejímu nárůstu nahrává pluralistický a decentralizovaný politický proces. Americký politický systém je podle některých autorů epistémickým komunitám nakloněn více než tradiční evropská uspořádání tíhnoucí ke korporativismu. Politický systém s více ohnisky moci chrání epistémické komunity před vlivem politických, ideologických a personálních změn ve státě (Adler 1992, s. 142). Fragmentovaná politická moc, diferencovaná společnost a konfrontační styl politiky ve Spojených státech usnadňují vstup silně motivovaných expertů do politického procesu. Stejný status a prestiž jsou přisuzovány jak skupinám pocházejícím ze státní sféry, tak těm ze sféry soukromé. Skupiny jsou početné a jednotliví vědci mohou přecházet mezi oběma sektory. Naopak méně „jízlivé“ vztahy mezi vědeckou obcí a vládou v evropských zemích přisuzují vědě méně autonomní roli a vědcům ze soukromých organizací horší status. Také byrokratizovanější systém vyžaduje více času k získání přístupu do politického procesu a činí ho tak uzavřenějším, než je tomu v USA (Haas 1992b, s. 215). Tyto strukturální odlišnosti se musí nutně projevit jak při ustavování epistémických komunit, tak při jejich fungování, strategii, kterou zaujmou ve snaze uspět, a v neposlední řadě v roli, kterou v politickém procesu mohou sehrát.

1.2 Od épistémè k epistémickým komunitám

Historie úvah o epistémických komunitách sahá do 30. let 20. století, kdy Ludwik Fleck vydal knihu *Vznik a vývoj vědeckého faktu* (1935), ve které se zabýval tématem kolektivních úvah (*thought collective*). O třicet let později Michel Foucault ve knize *Slova a věci* (1966) rozvíjí koncept *épistémè* a Thomas Kuhn pojetí tzv. vědecké komunity (*scientific community*) v díle

Struktura vědeckých revolucí (1962), čímž staví myšlenkové základy pro vytvoření teorie epistémických komunit (Davis Cross 2012, s. 5).

Kuhn vědeckou komunitu definuje jako skupinu jedinců, kteří bádají v rámci sdíleného paradigmatu, tj. souboru přesvědčení a metodologických zásad, na kterých zakládají svůj vědecký výzkum (Davis Cross 2012, s. 5).

Termín epistémická komunita použil jako zřejmě první sociolog Burkhard Holzner³ v roce 1968 (Davis Cross 2012, s. 5), který jej chápe ve smyslu sdílené víry ve vědeckou metodu jako způsob hledání pravdy. Tato víra může spojovat lidi s odlišnými interpretativními představami. Holznerovo široké pojetí epistémických komunit je součástí intelektuální historie konceptu, nicméně další teoretici možnost členství omezují na konkrétní interpretativní paradigma (Haas 1992a, s. 3).

V teorii mezinárodních vztahů představil epistémickou komunitu v roce 1972 John Ruggie⁴. Ve svém přístupu vyšel z foucaultovského pojetí *épistémè*, které spojil s konceptem epistémických komunit podle Holznera. Mezinárodní institucionalizaci nevidí pouze jako spleť států a politický pořádek, v rámci něhož jednají. Zahrnuje do ní i *épistémè*, skrze kterou si státy vizualizují vzájemné vztahy (Ruggie 1975, s. 569). Antoniadés jeho chápání epistémických komunit popisuje jako „*kognitivní úroveň mezinárodní institucionalizace*“ (Antoniades 2003, s. 23). Epistémické komunity se skládají z rolí, které se vzájemně rozvíjejí okolo *épistémè*. Svým členům tím vymezují konkrétní správnou konstrukci společenské reality. Epistémická komunita, která je odvozena z role reprezentovat národní autoritu na mezinárodním poli, navrhne taková pravidla vztahů, která v každém možném případě preferují unilaterální nebo bilaterální uspořádání oproti kolektivnímu. Jiné epistémické komunity mohou vycházet z byrokracie, technokracie, vědy či sdíleného profesního (*disciplinary*) paradigmatu. Ruggie se domnívá, že technologické a vědecké role mohou formovat mezinárodní institucionalizaci pouze, pokud je o téma malý zájem ze strany politiků. S větší mírou jejich zapojení jsou témata definována v intencích tradičních rolí (Ruggie 1975, s. 569 – 570).

³ Holzner, B. 1972. *Reality Construction in Society*; Holzner, B., Marx, J. 1979. *Knowledge Application: The Knowledge System in Society*.

⁴ Ruggie, G. 1972. *Collective Goods and Future International Collaboration*, 1972, s.: 874 – 893, uceleněji Ruggie, G. 1975. *International Responses to Technology: Concepts and Trends*.

Ve stejné době definoval další koncept epistémických komunit Ernst Haas⁵ v rámci neofunkcionalistické školy mezinárodních vztahů a transnacionální integrace. Tato škola měla signifikantní vliv na současné autory – jeho žáky - Emmanuela Adlera (koncept *epistemic-like communities*) a Haasova syna Petera M. Haase (Davis Cross 2012, s. 5). Jejich konceptualizace přijala od neofunkcionalismu několik znaků – model sítě, přítomnost transnacionálních interakcí či rozšiřování vlivu poznání a spolupráce. Rozchází se s ním nicméně v přístupu k principu přelévání (*spill-over*), protože nepředpokládá přenos kompetencí (loajality) na nadnárodní orgány (Hynek 2004, s. 137).

1.3 Co je epistémická komunita?

V roce 1992 věnoval časopis *International Organization* epistémickým komunitám monotematické číslo s názvem *Knowledge, Power and International Policy Coordination*. Peter M. Haas v úvodní kapitole definuje epistémickou komunitu jako síť expertů, kteří díky svým všeobecně uznávaným odborným znalostem a kompetencím v rámci daného oboru získávají výjimečné postavení při vytváření reform – autoritativní nárok na interpretaci informací relevantních pro danou oblast veřejné politiky. Taková interpretace je považována za nosnou jak z pohledu politiků, tak veřejnosti, z čehož vyplývají specifické role těchto expertů v politickém procesu (Haas 1992a, s. 3).

Epistémickou komunitu podle Petera M. Haase definují čtyři zásady⁶ (Haas 1992a, s. 3; autorkou upravený a doplněný překlad z Hynek 2004, s. 135):

(1) Sdílený soubor normativních a zásadových přesvědčení, jež tvoří hodnotový rámec skupiny, ve kterém členové jednají.

(2) Sdílené kauzální principy, tj. společná přesvědčení o souvislostech mezi příčinami jevů a jejich následky, které jsou odvozeny z vědecké praxe členů skupiny⁷.

⁵ Haas, E., Williams, M., Babai, D. 1977. *Scientists and World Order: The Uses of Technical Knowledge in International organizations*.

⁶ Další charakteristiky epistémické komunity doplňující konečnou definici, jsou: sdílené intersubjektívni porozumění; sdílený způsob poznání; sdílené vzorce uvažování; politický projekt, postavený na sdílených hodnotách; sdílené kauzální principy a způsob využití diskursivních postupů a sdílený závazek k aplikaci a vytváření poznání (Haas 1992a, poznámka 5).

⁷ Přes velký důraz na sdílené kauzální principy a sdílené pojetí validity je třeba připomenout, že Haas nepředpokládá, že by epistémická komunita byla tvořena přírodními vědci, kteří uznávají pojetí kauzality typické pro přírodní vědy. Naopak, komunita může být interdisciplinární a různorodá co do odborného profilu svých členů (Haas 1992a, s. 3). Sdílené kauzální principy a pojetí validity jsou založeny na analytických metodách a technikách vlastních disciplínám, které zkoumají (Haas 1992a, s. 16).

(3) Sdílené pojetí validity, kterou představují intersubjektívni vnitřně definovaná kritéria nezbytná potvrzení platnosti poznání v dané oblasti⁸.

(4) Společný politický projekt, tj. společné úsilí směřované k vyřešení problému v oblasti dané expertízy a ve svém výsledku zaměřené na celospolečenský prospěch.

Haasova definice byla koncipována jako analytický nástroj k vysvětlení způsobů, jakými státy definují své zájmy v podmínkách nejistoty, kdy nerozumí technicky komplexním problémům globálního charakteru. Primárně šlo tedy o oblast mezinárodní spolupráce a víceúrovňové politiky. Spolu s popisem fungování v podmínkách víceúrovňové politiky se objevuje dynamika mezi národní a mezinárodní rovinou, tedy mezi tzv. domácí a mezinárodní epistémickou komunitou (Adler 1992, s. 105, 122; Haas 1992b, s. 215, 219, 222). Adler a Haas si při vysvětlení pomáhají Putnamovým popisem mezinárodní politiky jako dvouúrovňové hry, ve které zdůrazňují, že ani na jedné úrovni nejde o hru pevně daných zájmů a rozdělení moci. Významnou roli hraje výběr, šíření a institucionalizace očekávání a hodnot v obou rovinách. (Adler, Haas 1992, s. 373-374).

1.4 Co není epistémická komunita?

Specifická kombinace atributů odlišuje členy epistémické komunity od jiných aktérů, kteří zasahují do procesu vytváření politiky a kteří si v něm také nárokují interpretaci informací na expertní bázi. Vedle vnitřně sdílených normativních, kauzálních a metodologických přesvědčení je to i vzdělání, společenská prestiž a společensky uznávaná vysoká reputace členů, které nejenže opravňují tyto odborníky k přístupu do politického procesu, ale poskytují i legitimitu pro jejich aktivity v jeho rámci. Vědění vycházející z výzkumu jim zajišťuje vliv v politické diskusi a je hlavním zdrojem jejich moci. Výše uvedené atributy neslouží pouze jako bariéra vstupu dalších členů nebo skupin do jádra komunity, ale omezují také vliv těchto alternativních aktérů v politické (*policy*) diskusi (Haas 1992a, s. 16-17).

Ustavování nejrůznějších odborných těles a orgánů, jejichž snahou je interpretace poznání, ať už za účelem vyřešení problému v rámci všeobecného blaha, prosazení vlastních parciálních zájmů či vytvoření zisku, je z důvodu strukturální změny prostředí ve prospěch zvýšené nejistoty a racionalistického diskursu stále častější. Ne všechny (spíše menšinu

⁸ Sdílené kauzální hodnoty a sdílené pojetí validity se může v čase měnit spolu s tím, jak postupuje výzkum a členové mají nové informace (Peterson 1992, s. 153).

z nich) můžeme nicméně klasifikovat jako epistémické komunity podle původní Haasovy definice. Haas vymezuje tři kategorie takových společenství, které nenaplnují všechny čtyři definiční kritéria. V empirické rovině se tyto tři skupiny nutně překrývají a zařazení konkrétních případů pod určitý typ je často arbitrární. Jak si později ukážeme, právě nevyřešený vztah epistémické komunity k druhým aktérům je jedním z hlavních zdrojů kritiky Haasova konceptu a v praxi téměř nedosažitelným ideálním typem.

Zájmové skupiny

Zájmové skupiny představují například neziskové a aktivistické organizace, think-tanky, nadace či konzultantské společnosti. Epistémické komunity od nich odlišuje jejich životnost. V případě, že se kauzální principy, které epistémická komunita sdílí, ukážou jako neplatné, epistémická komunita jako účastník politické diskuse zaniká, zatímco postavení zájmových skupin se v takovém případě nemění (Haas 1992a, s. 18).

Vědecké a profesní komunity

Jako typ epistémické komunity mohou být vnímány také celé vědní disciplíny, vědecké komunity či profese, ale také think-tanky, nadace, univerzity, univerzitní centra, státní výzkumná centra či výzkumné odbory mezinárodních organizací, atd. Ačkoliv mohou sdílet řadu kauzálních principů či společné pojetí validity, od členů epistémické komunity je odlišuje absence, či nedostatečně sdílený normativní rámec, který by skupinu v jejích cílech vedl k uspokojení kolektivního společenského dobra⁹. Takový obecný normativní rámec nemůže být nahrazen profesním kodexem (Haas 1992a, s. 19-20). V praktické rovině Adler zdůrazňuje, že členové epistémické komunity pocházejí z různých profesí a jejich aktivita v epistémické komunitě jim zabírá pouze část jejich pracovního času. Sdílejí odpovědnost za svá rozhodnutí spolu s politiky, ale jejich etické standardy nevycházejí z profesního kodexu, nýbrž souhlasí s Haasem, že jsou v souladu se sdíleným normativním rámcem. Epistémické skupiny popisuje jako funkční, politicky řízené, ideologicky zdrženlivé a jako jistý průřez „vědecké obce“ (Adler 1992, s. 115 - 116).

⁹ Zatímco ekonomové jako celek tvoří profesní skupinu, členové určité větve, například keynesiáni, mohou vytvořit svou vlastní epistémickou komunitu a systematicky přispívat ke konkrétním projektům a informovat o preferovaných pohledech, principech a myšlenkách (Haas 1992a, s. 19).

Úřednická tělesa

Normativní principy odlišují epistémickou komunitu také od různých úřednických těles, přestože podstata těchto dvou komunit je podobná díky politickému projektu, na kterém se obě skupiny podílejí, a typu informací, se kterými pracují. Úředníci nicméně jednají zejména tak, aby splnili svůj úkol, a to v rámci daného rozpočtu, zatímco členové epistémické komunity usilují o nalezení východisek v rámci svého normativního plánu. Podle Haase se mohou epistémické komunity institucionalizovat v jádru byrokracie, jejich chování se ale liší od chování úředníků. Právě kvůli normativnímu rámci nemohou být členové epistémické skupiny podle Haase považováni za klasické politické hybatele¹⁰ (*policy entrepreneurs*) (Haas 1992a, s. 19-20).

Působení a aktivity epistémické komunity v procesu vytváření politiky musíme také odlišit od fenoménu technokracie, i když oba v sobě nesou víru v odbornost a její politickou roli při procesu vytváření veřejné politiky. Podle Claudia Radaelliho představuje technokracie masivní stát, všudypřítomné plánování, racionalizaci a předvídatelnost politického procesu a stabilizaci ekonomiky. K vytvoření takové struktury přispívá vysoká míra nedůvěry mezi politiky a představa pomalého, iracionálního a zkorumpovaného politického procesu (Radaelli 1999, s. 760). Také logika, jakou nakládají s informacemi, se liší. Zatímco epistémické komunity poskytují interpretace odborných informací aktérům, kteří se snaží porozumět svým zájmům a tyto informace případně institucionalizovat, technokratický způsob je založen na preferenci jedné nejlepší cesty, která se realizuje výhradně prostřednictvím kompetentních profesionálů, kteří nejlépe znají prostředky k jejímu dosažení (Radaelli 1999, s. 764).

¹⁰ Politického hybatele chápeme v Kingdonovském smyslu jako stoupence konkrétního řešení, do jehož prosazení je ochoten investovat své zdroje – čas, energii, reputaci i peníze. Činí tak s očekáváním budoucího zisku v podobě materiálního prospěchu, funkce či podpory (Kingdon 1995, s. 179).

Kauzální principy	Sdílené	Nesdílené
Normativní Zásady		
Sdílené	Epistémické komunity	Zájmové skupiny a sociální hnutí
Nesdílené	Vědní disciplíny a profese	Zákonodárci, státní správa

Tabulka 1: Rozlišení epistémických komunit od jiných skupin

Zdroj: Haas 1992a, s. 18

Znalost	Sdílené	Nesdílené
Zájmy		
Sdílené	Epistémické komunity	Zájmové skupiny, sociální hnutí, státní správa
Nesdílené	Vědní disciplíny a profese	Zákonodárci, státní správa

Tabulka 2: Rozlišení epistémických komunit od jiných skupin

Zdroj: Haas 1992a, s. 18

1.5 Jakou roli může epistémická komunita sehrát v politickém procesu?

Epistémická komunita má dle Haase potenciál plnit různé role ve všech fázích politického procesu¹¹:

¹¹ Haas a Adler strukturují politický proces do 5 fází: I. Zavádění; II. Difuze/šíření; III. Selektce/výběr; IV. Persistence/působení; V. Učení. Toto členění svou náplní pokrývá tradiční dělení (nastolení, formulace, rozhodování, implementace, evaluace), jehož terminologie se držíme.

Nastolení (Iniciace)

V rámci nastolení může: (1) Zarámovat problém a objasnit jeho klíčové kauzální vztahy; (2) Definovat zájmy aktérů ve vztahu k problému a odhadnout pravděpodobné dopady potenciálních politických kroků; (3) Nastavit měřítka a kritéria uvažování o problému. Zarámováním tématu si epistémická komunita připravuje politické klima příznivě nakloněné k přijímání a difuzi svých názorů v dalších fázích politického cyklu (Adler, Haas 1992, s. 375).

Formulace (Difuze)

Ve fázi formulace pomáhá šířit a propagovat své myšlenky jak na národní, tak na mezinárodní úrovni. Prostředků, které používá, je celá řada, od formálních – účast na konferencích či publikování výsledků svého výzkumu, po neformální způsoby - například prostřednictvím komunikace s jinými vědci a odbornými orgány. Hranice mezi formálností a neformálností se ale mnohdy prolíná. Liší se i počet osob zapojených do komunikace, jejich institucionální, společenské i teritoriální (národní, mezinárodní) postavení. Difuze vede k ovlivnění aktérů ve smyslu redefinování vlastních očekávání, dosažení vzájemného porozumění a koordinace jednání (Adler, Haas 1992, s. 378-379; Davis Cross 2012, s. 3).

Rozhodování (Selekce)

Zda se teoretická doporučení epistémické komunity přemění ve veřejné politiky je řešeno ve fázi rozhodování. Pokud politici mají předem připravená řešení problému, budou spíše nakloněni povolat epistémickou komunitu, jejíž představy „implicitně připojí“ ke své existující agendě a rozšíří ji. V takovém případě je funkce epistémické komunity spíše *instrumentální* - ospravedlňovat, dotvořit, propagovat řešení či delegovat odpovědnost za řešení problému (Zito 2001, s. 590; Verdun 1999, s. 316; Adler, Haas 1992, s. 381). Antoniadés tuto funkci nazývá *suplementární* nebo *problém-řešící* a naplňuje ji snahou členů epistémické komunity informovat a mobilizovat co nejvíce lidí, skupin a organizací s cílem zajistit veřejnou podporu pro své návrhy a vytvořit tlak, který povede k jejich akceptaci v politickém systému (Antoniades 2003, s. 33). V takové situaci je cílem budování koalice na podporu již vytvořených rozhodnutí, usnadnění koordinace a dosažení kompromisu

mezi aktéry (Adler, Haas 1992, s. 381-382). Adler doplňuje, že nejde o to nalézt doporučení, která se nejvíce blíží představám politiků, klíčové je přesvědčit je (a další aktéry v systému) o jejich platnosti (Adler 1992, s. 124).

To, zda se politici rozhodnou obrátit se na epistémickou komunitu, záleží na míře jejich nejistoty v dané oblasti (Haas 1992a, s. 29). Epistémická komunita má větší šanci na prosazení svých řešení u těch problémů, pro které zatím politici nemají vytvořené vlastní představy o východisku. Pokud dokonce neexistují instituce, které by se problémem zabývaly, epistémická komunita může poskytnout nový institucionální rámec k řešení problematiky (Haas 1992a, s. 15-16).

V méně politicky motivovaných případech má epistémická komunita volnější pole působnosti v celém procesu vytváření politiky. Mluvíme například o představení alternativních koncepcí, selekci jednotlivých kroků nebo vybudování skupin podporovatelů (Haas 1992a, s. 16).

Implementace (Persistence)

Ve fázi implementace můžeme pozorovat institucionalizaci návrhů a doporučení epistémické komunity. Ta je konečným bodem její funkční logiky - *nejistota* → *interpretace* → *institucionalizace*. Adler a Haas ztotožňují životnost epistémické komunity s „myšlenkovým monopolem“, kterým v politickém procesu disponuje. Životnost mají přirozeně také ty komunity, jejichž doporučení se ukázala jako správná a efektivní (Adler, Haas 1992, s. 384-385). Výhodou práce epistémické komunity je její časová kontinuita. Výměna ministrů ovlivňuje práci úředníků, což ale explicitně neplatí pro práci epistémické komunity (Haas 1992a, s. 8). Na druhou stranu, pokud je daná politika implementována a problém přetrvává, politici mají možnost odkázat se a vymluvit se na informace, které jim poskytli experti a rozšířit tak okruh těch, kterým je problém dáván za vinu (Haas 1992a, s. 15). Epistémická komunita není statický útvar. Počet jejích členů, viditelnost či její role se v čase mění. K posílení její pozice mohou vést například nová zjištění, data či výzkum (Drake, Nikolaidis 1992, s. 40, 53, 60, 74).

Epistémické komunity mohou tedy hrát při změně politiky významnou roli. Oproti ambiciózním politikům se teoretici studia veřejných politik domnívají, že pokud k nějaké změně dojde, s největší pravděpodobností nebude mít synoptický charakter. Ve chvíli, kdy se návrhy epistémické komunity rozcházejí s politickými názory obhájců

konkrétní politiky, změna má postupnou (inkrementální) povahu. „*Konsenzuální poznání plodí postupnou, ne radikální změnu*“ (Rothstein 1984; citováno z Hopkins 1992, s. 264). Dle tradičního Hallova dělení¹² tomuto předpokladu odpovídá změna prvního a druhého řádu.

Evaluace (učení)

Kolektivní politické (*policy*) učení prochází celým politickým cyklem od fáze formulace (difuze). Jeho výsledkem jsou změny v epistemologických předpokladech, které pomáhají rámovat a strukturovat kolektivní porozumění a jednání. Politici v rámci tohoto procesu „*absorbují nové významy a interpretace reality*“ a pod tímto vlivem změni své zájmy a ochotu jednat podle jiné logiky. Různé politické skupiny a instituce interpretují realitu odlišně na základě různého typu učení, kterému jsou vystaveny. Klíčem je tedy poznat – kdo se naučil co, od koho (či vědění bylo převedeno do konkrétního politického rozhodnutí) a proč (jaké vědění je v daném kontextu nejživotaschopnější). Důležité tedy není pouze to, zda je vědění pravdivé, ale také zda je sdílené (Adler, Haas 1992, s. 385 - 386).

K závěru této úvahy o roli epistémických komunitách připojme teze z jiné školy politické teorie. Poznání epistémických komunit, které do politického procesu přinášejí, nemusí být sdíleno bezprostředně. Může se stát součástí tzv. odpadkového koše (*garbage can*), do kterého jsou „vyhozeny“ nejruznější problémy a řešení. Prostředí, tzv. organizovaná anarchie, ve které k „plnění“ odpadkového koše dochází, se svou charakteristikou blíží Haasově popisu nejistoty. Podle Cohena, Marche a Olsena jsou pro organizovanou anarchii typičtí aktéři, kteří mají problémy s vytvořením vlastních preferencí, interní procesy v rámci organizace nejsou nastaveny a čas a úsilí, s jakým jednotliví účastníci participují, jsou proměnlivé. Takové organizace nemají sdílený, konzistentní cíl, což ovlivňuje způsob, jakým docházejí k rozhodnutím a k řešení problémů. V takové situaci nefungují tak, že vytvářejí řešení problémů ve chvíli, kdy se určitý problém vznikne, nýbrž začnou „přehrabovat“ pomyslný odpadkový koš a hledat řešení mezi nápady, které se objevily v minulosti a nebyly využity (odstavec následuje výklad z Cohen, March, Olsen 1972, s. 1 - 4). V tomto koši

¹² Hall vymezuje 3 typy změny: změnu prvního, druhého a třetího řádu (Hall 1993). (1) Změnu prvního řádu představují probíhající úpravy systému, kdy ale celkové cíle a nástroje k jejich dosažení zůstávají stejné; (2) Při změně druhého řádu dochází k zachování cílů, ale nástroje se mění v důsledku nespokojenosti s těmi předchozími; (3) Zároveň proběhnuvší změna hierarchie cílů i nástrojů tvoří změnu třetího řádu neboli paradigmatickou změnu (Hall 1993, s. 278)

mohou účastníci objevit i „zapomenuté“ návrhy epistémických komunit, které se v minulosti neimplementovaly.

1.6 Jaké faktory zvyšují pravděpodobnost, že epistémická komunita uplatní svůj vliv na politické rozhodnutí?

V minulých podkapitolách jsme si představili epistémickou komunitu optikou jejího složení, ustavení a vztahu k politikům a jiným skupinám, které mají podle některých autorů, ke kterým se přikláníme i my, na fungování a vliv epistémické komunity zásadní podíl. Podívejme se nyní na další faktory, které zvyšují pravděpodobnost institucionalizace doporučení epistémických komunit.

Faktory ovlivňující institucionalizaci návrhů epistémických komunit		
Vnitřní faktory	Vnitřní koherence epistémické komunity	Sdílené normativní, kauzální a metodologické předpoklady
		Sdílené profesionální normy
Vnější faktory	Míra nejistoty	Nejistota vycházející z vnímané krize a problémů, které jsou komplexní a nové
		Permanentní nejistota vycházející z podstaty problému
		Konstruovaná či vnímaná nejistota vycházející z negativní zkušenosti s minulými politikami
	Politická struktura	Přístup ke všem relevantním vlivným politikům
		Schopnost anticipovat preference a jednání ostatních aktérů nevdory proměnlivosti systému
	Fáze a stav politického procesu	Oponenta v systému představují síť, jež jsou nekoherentní a nejisté v otázkách svých cílů
		Počáteční debata, fáze zavádění
	Charakter veřejné politiky	Ryze odborná fáze, ve které nedochází k formování politických názorů
		Preference kvantitativních oproti kvalitativním datům
		Je součástí přírodních věd, ne společenských
		Normy a obsahové cíle jsou v souladu s existujícími institucionálními normami

Tabulka 3: Faktory ovlivňující institucionalizaci epistémických komunit

Zdroj: Davis Cross 2012, s. 8 (upraveno a doplněno autorkou)

Klíčovým faktorem, který určuje to, zda epistémická komunita uspěje¹³, je vnitřní konsenzus nebo koherence v rámci skupiny. Ve chvíli, kdy skupina ztratí svůj vnitřní konsenzus, ztrácí také autoritu a pro politiky se stává méně relevantním zdrojem informací (Adler, Haas 1992, s. 384-385; Davis Cross 2012, s. 2,11-15). Tuto hypotézu potvrzují i některé případové studie,

¹³ Za úspěch považujeme institucionalizaci doporučení epistémické komunity. Jak si nicméně ukážeme v následující podkapitole, pro přesnější analýzu je třeba zvážit úspěch v každé fázi politického procesu, protože mnoho zpracovaných případových studií ukazuje, že ve většině případů se vliv epistémické skupiny zastavuje v nastolovací fázi.

kteří ukazují, že ve chvíli, kdy byla epistémická komunita rozdělená a neintegrována, její legitimita klesala¹⁴ (například Peterson 1992, s. 185).

Z vnějších faktorů je to zaprvé míra nejistoty a komplexity, která obklopuje problém a není jen předpokladem pro ustavení epistémické komunity, ale také jedním z faktorů, které mají vliv na její úspěch (Zito 2001, s. 588). Ve chvíli, kdy se představy jednotlivých aktérů a jejich zájmy vyjasní, vliv epistémické komunity klesá (Drake – Nicolaïdis 1992, s. 41)¹⁵.

K institucionálním změnám a ke změně paradigmatu i společenské atmosféry vedou politické, ekonomické a vojenské události, konkrétně například krize. V době krize jsou ustavovány nové epistémické komunity, případně jsou nahrazovány ty staré, jejichž doporučení se ukázala jako nesprávná a neefektivní (Adler, Haas 1992, s. 384-385; Adler 1992, s. 108). Úspěch tedy závisí na resonanci návrhů epistémické komunity jednak s obecnou společenskou atmosférou, tak s politickým prostředím, které otevírá možnosti pro uzavírání širších koalic (Ikenberry 1992, s. 292; Zito 2001, s. 588). Tuto logiku můžeme zjednodušeně vidět jako změnu společenské atmosféry, která následuje krizi, a která vyvolá „poptávku“ veřejnosti po změně stávajícího uspořádání. Na tuto poptávku musí reagovat politici, kteří o pomoc žádají takovou epistémickou komunitu, která do svých návrhů integruje poptávaný způsob myšlení. Adler v tomto kontextu mluví o „duchu doby“, kdy následkem historických změn mohou teorie a koncepty, které byly dříve považovány za irelevantní, najednou nabrat na politickém významu a stát se životaschopnými (Adler 1992, s. 106)¹⁶.

Epistémická komunita má větší šanci prosadit své doporučení u ryze odborných témat, která nejsou součástí politické diskuse (nebo jí zatím nejsou). Otázkou nicméně zůstává, zda taková ryze odborná témata nalezneme. I když bychom mohli očekávat, že doporučení expertů vycházející z výzkumu učiní politický proces racionálnější, samotné uvažování o problému stále probíhá v politické rovině, kde hodnotíme politické náklady a očekávané politické zisky. Každé řešení je z hlediska svého dopadu alokativní a to nejen ve smyslu redistribuce materiálních zdrojů, ale také symbolicky (King 2005, s. 95). V konečném důsledku vždy někdo z politického rozhodnutí těží, zatímco někdo jiný je, nebo se cítí

¹⁴ Otázkou nicméně je, zda v takovém případě vůbec můžeme mluvit o epistémické komunitě v jejích čtyřech definičních znacích.

¹⁵ V této souvislosti Marier poukazuje na etiku epistémické komunity a vědy obecně. Podle něj mohou empirické výsledky vést k zvýraznění politického konfliktu spíše než k jeho zmenšení, protože některé empirické výsledky mohou poukázat na politický charakter problému a nutnost politických rozhodnutí při jeho řešení. Například řešení společenské rovnosti by bylo snazší, pokud bychom neznali důsledky redistribuce. Změna veřejné politiky je mnohem těžší v prostředí, které vyžaduje vytrvalé zapojení politických schopností (Marier 2008, s. 518)

¹⁶ Jako příklad uvádí válku ve Vietnamu, která změnila názor na zbrojení (Adler 1992, s. 131-133).

poškozen. Pro tyto poškozené pak věda představuje „*nelegitimní, vykořisťující diskurzivní praktiky*“ (Haas 2004, s. 571).

V další kapitole a ostatně i v našem výzkumu si ukážeme, že vliv epistémických komunit složených pouze z epistémických aktérů je v zásadě omezen pouze na počáteční fáze politického cyklu (nastolení, formulace). Tuto tezi můžeme chápat buď jako závěr uvažování o vlivu epistémických komunit v politickém procesu, nebo jako východisko k redefinici či doplnění teorie o vztah k politické reprezentaci a k posunu epistémické komunity do fáze rozhodování, implementace a evaluace.

Haas vysvětluje, a sám sebe klasifikuje jako omezeného konstruktivistu, proč je „čistá“ věda málokdy převedena do politického rozhodnutí. Zaprvé věda neznamená moudrost nebo pravdu. Zpochybňuje tedy tezi o objektivitě vědy a zdůrazňuje politickou dimenzi vědy, protože vědci jsou sami součástí širšího kulturního prostředí a společenského diskursu, a proto postrádají nezávislost a autonomii. Zadruhé věda je „pošpiněna“ politikou, protože ztělesňuje skryté hodnoty, které implicitně vycházejí z centrálně zaštiťující organizace, způsobu financování a státní kontroly vědy. Zatřetí v mocenských vztazích se nikdo nestará o to, kde leží pravda. Politici nechtějí vědu, ale vědecké ospravedlnění svých již existujících politických programů. Vědecké závěry mohou navíc překračovat jejich intelektuální hranice, kognitivní schopnosti a uchopitelnost pro jejich potřeby¹⁷. Může tak dojít k tomu, že obsah informace, jak ho chápou politici, není totožný s tím, co jim zprostředkovali experti. Sami k vědě přistupují s rezervou – buď její závěry nechápou jako podstatné, nebo zpochybňují její nestrannost¹⁸ (Haas 2004, s. 571-573; Hass 1992a, s. 11).

Podle Haase předává epistémická komunita politikům tzv. užité poznání (*usable knowledge*)¹⁹, což je vědecky akurátní a zároveň politicky tvárná a přijatelná informace. Kritérii hodnocení této informace jsou důvěryhodnost (*credibility*), opodstatněnost (*legitimacy*) a význačnost (*saliency*). Důvěryhodnost vychází z oboustranného přesvědčení,

¹⁷ „*Give me a one-handed economist*“ (Hass 2004, s. 573).

¹⁸ Haas ironicky dodává, že ti, kdo nezpochybňují neutralitu vědy, by měli být zvláště nedůvěřiví, protože věda může podkopat jejich politickou agendu.

¹⁹ Haas vychází z teoretizování jiných autorů, které shrnuje do obecnější definice, která užité vědění chápe jako skládající se ze dvou složek: (1) Věcné jádro, které v sobě obsahuje odbornou informaci; (2) Procedurální dimenze, jež představuje mechanismus pro převedení informace z akademické sféry do sféry politické. Také jeho atributy mohou být členěny, Haas cituje Clarka a Majoneho, kteří stanovují adekvátnost (zahrnutí všech relevantních faktů), hodnotu (příspěví k dalšímu porozumění a smysluplnému politickému řešení), legitimitu (akceptaci vědění mimo komunitu, jež ho tvoří) a efektivnost (schopnost tvořit agendu a řešit problém) (Clark-Majone 1985, citováno z Hass 2004, s. 574).

že informace je pravdivá. Opodstatněnost je výsledkem procesu tvorby informace, který minimalizuje potenciální zkreslení. Je nestranný ve smyslu nezapojení těch, kdo jsou na informaci závislí, a minimalizuje politický zásah. Význačnost Haas chápe jako načasování poskytnutí informace v souvislosti s probíhajícím politickým procesem a tvorbou zákonů²⁰.

Užitná informace musí být metodologicky platná, dostupná, konsenzuální, musí přispět k dosažení kolektivního dobra a musí být zprostředkována politicky přijatelným kanálem. Aby tento typ informace byl stále uznáván jako věda, musí při svém vytváření zůstat autonomní a nezávislá ve svém financování – čím více si tyto atributy zachová, tím větší potenciál k ovlivnění v sobě nese. Autonomie spočívá ve výběru členů na základě vědecké reputace a autority, ne v advokační politické aktivitě (Haas 2004, s. 575-576).

Úspěch epistémické komunity ovlivňuje také institucionální a administrativní uspořádání politického systému. Anglo-americké politické a ekonomické uspořádání vytváří neměnné limity vlivu, nicméně širší strukturální uspořádání jim poskytuje nebývalý prostor (Ikenberry 1992, s. 293). Haas také poukazuje na rozdíl v typu informací, se kterými se v různých politických kulturách pracuje (Haas 1992b, s. 215-216). Přeneseme-li tuto úvahu do roviny aktérů - politiků, můžeme se domnívat, že existuje-li preference rigorózní kvantitativní analýzy a striktního metodologického přístupu, politik bude mít větší tendenci naslouchat epistémické komunitě. To samé platí o charakteru problémů, kterými se epistémická komunita zabývá – je úspěšnější v oblastech, kde mohou být využita kvantitativní data a odborný názor (Zito 2001, s. 599).

²⁰Důvěryhodnost a opodstatněnost jdou ruku v ruce, zatímco význačnost a důvěryhodnost mohou být v rozporu, protože narážíme na časovou náročnost výzkumu a nutnost politiků rychle reagovat (Haas 2004, s. 574).

2. Případové studie - rozšíření konceptu epistémických komunit

V minulé kapitole jsme si představili původní definici epistémických komunit v podobě, v jaké ji formuloval Haas, a s jakou pracovali autoři I. vlny případových studií²¹, jež vyšly jako součást monotematického 46. čísla časopisu *International Organization* v roce 1992. Přestože se badatelé další generace od původního znění výrazně neodklonili a nikdo z nich nepřišel s novou definicí (Davis Cross 2012, s. 1; Dunlop 2000, s. 141), ve fázi empirické aplikace koncept prošel řadou doplnění, zpřesnění a rozšíření.

V rámci našeho výzkumu jsme shromáždili 35 anglicky a francouzsky psaných případových studií – aplikací konceptu epistémické komunity, jejichž přehled uvádíme v tabulce 4. S jednou výjimkou (Youde 2005) autoři vždy analyzovali pozitivní případy, ve kterých epistémická komunita v nějaké fázi politického cyklu uplatnila svůj vliv. Teorie epistémických komunit byla použita na celou škálu témat – od tradičních environmentálních (Raustiala 1997; Zito 2011; Bloodgood 2008; Chilvers 2008²²), technicko-přírodovědných (Meijering 2005; O’Keefe 2011) a zahraničně-politických (Verdun 1999; Howorth 2004; Zhao 2006), přes ekonomická (Merrien 2001; King 2004; Marier 2008) a společensko-vědní (Kott 2008; Candler 2008) po například etická (O’Brien 2003). Životnost epistémických komunit a doba jejich působení se pohybovala od několika desetiletí (například Enguéléguélé 1998a; Meijering 2005) po období v řádech let (Enguéléguélé 1998b; Chilvers 2008).

Koncept epistémických komunit také posunul pole své působnosti. Původní mezinárodní úroveň, ve které autoři věnovali pozornost transnacionálním epistémickým komunitám (Haas 1992; Merrien 2001) a jejich vlivu na národní epistémické komunity (Raustiala 1997; Candler 2008; Eyles, Robinson, Elliot 2009 – subnárodní úroveň), případně epistémickým komunitám v režimu EU (Verdun 1999; Zito 2001; Kaelberer 2003) byla rozšířena na epistémické komunity působící izolovaně v jednom národním kontextu (Enguéléguélé 1998a,b; O’Brien 2003; Marier 2008).

Původní Haasův koncept, který z členství vylučuje jakékoliv nevědecké aktéry, byl upraven. Za epistémických komunit byli zahrnuti politici (Marier 2008), zástupci neziskových organizací (Dobusch, Quack 2008), úředníci (Becker, Hendriks 2008), think-tanky (Howorth 2004) či například kněží (Sandal 2011).

²¹ S výjimkou Drake-Nikolaïdis 1992 a Kapstein 1992.

²² V následujících odstavcích uvádíme pouze příklady, ne celý výčet studií spadající pod danou charakteristiku.

Epistémické komunity se objevily v různých kulturních, politických a institucionálních kontextech. Uvedme zde několik neobvyklých, které jsou nejvíce vzdáleny původním Haasovým explanačním ambicím: autoritářský režim (Zhao 2006); hegemonie (Merrien 2001); multilingvní, decentralizované území (Eyles, Robinson, Elliot 2009); sociální hnutí (Dobusch, Quack 2008); participační praxe (Chilvers 2008; Marier 2008); či korporativismus (Becker – Hendriks 2008).

Z hlediska metodologie a designu výzkumu naprostá většina autorů použila kvalitativní metody výzkumu – polostrukturované hloubkové rozhovory, obsahovou analýzu či *process tracing*, případně kombinace kvalitativních a kvantitativních metod. Setkali jsme se také s analýzou epistémické komunity pomocí *social network analysis* (SNA) (Chilvers 2008).

V následujících podkapitolách si několik problémů, se kterými se vypořádávali tito autoři, představíme podrobněji. Vybírali jsme témata s relevancí k našemu empirickému materiálu a designu případové studie.

Situovanost epistémické komunity na národní a lokální úrovni

Haasova definice byla koncipována jako analytický nástroj k vysvětlení způsobů, jakými státy definují své zájmy v podmínkách nejistoty, kdy nerozumí technicky komplexním problémům globálního charakteru. Primárně šlo tedy o oblast mezinárodní spolupráce a víceúrovňové politiky. Přestože autoři z první vlny probíhající v 90. letech věnovali pozornost zejména mezinárodním epistémickým komunitám, řada mladších teoretiků využila jejich hypotézy pro izolované epistémické komunity na národní úrovni. Způsob ustavení, fungování či role se liší situovaností epistémické komunity, ale jako analytický nástroj slouží stejným způsobem. Antoniadés ve své úvaze o fungování epistémických komunit dokonce diferencuje tři typy: *lokální*²³, *domácí* a *mezinárodní* (Antoniades 2003, s. 26).

Samostatnou kapitolu také představuje fungování epistémických komunit v rámci Evropské Unie (více např. Radaelli 1999; Richardson 1994; Verdun 1999; Zito 2001), pro kterou je typické angažování velkého množství aktérů do rozhodovacího procesu - zájmových skupin, soukromých subjektů, zaměstnaneckých organizací a zaměstnavatelů – a jejich čilá vzájemná interakce (Radaelli 1999, s. 959).

²³ Někteří autoři pracují s konceptem epistémických komunit také v rámci organizace – nejčastěji firmy (Cohendet, Créplet, Dupouët 2003; Créplet, Dupouët, Kern, Munier 2001)

Permanentní nejistota

V současné době je nejistota chápána jako permanentní rys a normální stav věcí mezinárodní i domácí politiky bez ohledu na to, zda je objektivní nebo zda je subjektivně vnímaná (Davis Cross 2012, s. 15-16).

Zito chápe nejistotu jako důsledek složitosti problému, konkrétně pokud problém: (1) má dopad na rozsáhlou oblast; (2) zahrnuje velké množství aktérů; (3) je propojen s velkým počtem souvisejících témat; (4) definice problému je podložena měřitelným důkazem; (5) řešení problému je důvodem sporu mezi významnými aktéry; (6) téma je nové (Zito 2001, s. 588). V prostředí Evropské unie poukazuje na tzv. *druhou nejistotu*, které čelí aktéři, když se snaží anticipovat postoje a aktivity ostatních v rámci fluidního politického systému (Zito 2001, s. 588). Institucionální prostředí Evropské unie vychází z nedostatku celoevropských politických stran; množství úředníků a organizací, které zasahují do politického procesu; velkého počtu možností pro vstup do institucionálního procesu; více možných alternativ řešení; a vlivu institucí EU jako samostatných aktérů procesu (Peters, 1994, Radaelli 1999 citováno ze Zito 2001, s. 586; Richardson 2007, s. 143). Toto nastavení vytváří prostředí příznivě nakloněné změně, a tudíž zapojení politických hybatelů – potenciálně i v podobě epistémických komunit (Zito 2001, s. 586).

Politický hybatel a hierarchie v rámci epistémické komunity

Otázku přítomnosti *politického hybatele* (*policy entrepreneur*) v jádru epistémické komunity, otevřel ve své případové studii Kapstein, když se zabýval konvergencí politik v oblasti bankovní regulace v 80. letech 20. století. Pochyboval, že by bylo bývalo dosaženo Basilejské dohody bez vůdčí role Velké Británie a Spojených států. Tedy že by centrální bankéři dokázali přejít z otevřené diskuse a *epistémické koordinace*²⁴ ke kolektivnímu jednání a výstupu ve formě multilaterální dohody (Kapstein 1992, s. 286). Politického hybatele chápeme v kingdonovském smyslu jako stoupence konkrétního řešení, do jehož prosazení je ochoten investovat své zdroje – čas, energii, reputaci i peníze. Činí tak s očekáváním budoucího zisku v podobě materiálního prospěchu, funkce či podpory. Jeho pozice vychází z jeho odbornosti, schopnosti mluvit za druhé či z jeho autoritativní politické funkce.

²⁴ Epistémickou koordinací Kapstein nazývá poznání vzešlé z výzkumné aktivity mezinárodních organizací (MMF, OECD, aj.). Ty na počátku krize nashromáždily data, protože centrální bankéři disponovali relativně malým množstvím informací o mezinárodních bankovních operacích (Kapstein 1992, s. 274).

Je proslulý svými vyjednávacími dovednostmi a čilými politickými konexemi a vytrvalostí (Kingdon 1995, s. 179 – 181).

Haas otázku politického hybatele (ani hierarchie obecně) v jádru skupiny neřeší. Někteří autoři se přesto domnívají, že epistémická komunita nemůže být skupinou kompletně rovnocenných jednotlivců (Verdun 1999, s. 316; Zito 2001, s. 598). Difuze návrhů epistémické komunity tak nemusí probíhat pouze navenek, ale také dovnitř skupiny, kdy je jejím zdrojem konkrétní člen nebo skupina členů. Jako politický hybatel může epistémická komunita působit jako celek ve vztahu k vnějšku. Stává se tak samostatným (i když ne jediným, nebo nejdůležitějším) aktérem (Radaelli 1999, s. 762).

Různorodost důvodů ke sdílení společného paradigmatu

Haas vychází z předpokladu, že kognitivní podmínky jeho definice (II. a III.) jsou výsledkem sdílených kognitivních rámců a jsou základem koherentní epistémické komunity. Někteří autoři (Becker, Hendriks 2008; Dotterweich 2009; Merrien 2001; Chilvers 2008, Chaudemanche, Kahloul 2010), jenž se ve výzkumu dostali na úroveň jednotlivých členů, narazili na zjištění, že za sdílenými předpoklady mohou stát i jiné důvody než ty kognitivní²⁵. *„Lidé mohou náležet k epistémické komunitě aniž by sdíleli její základní předpoklady. Takové pojetí členství vyžaduje volnější definici epistémické komunity jako skupiny, jejíž členové zastávají jedno paradigma z různých důvodů. Hluboce sdílené hodnoty mohou být v mnoha epistémických komunitách důležité, ale přechodné a zájmem řízené důvody, jako je lenost, oportunismus, nebo nápodoba mohou být také považovány za relevantní“* (Becker, Hendriks 2008, s. 832 – 833).

Chilvers ve své studii pojmenovává tři typy argumentů (normativní, instrumentální, věcné), které za pomoci různých deliberativních a inkluzivních technik vedou k vytvoření koherentní epistémické komunity (Chilvers 2008, s. 2993).

Epistémická komunita jako aktér v delegační teorii

Claire Dunlop popisuje dva typy epistémických komunit, tzv. *vládní* a *evoluční*. Ústřední bodem její typologie není ambice ovlivnit strukturu poznání jako u Antoniadesa (viz dále), ale postavení epistémické komunity ve vztahu k politickému procesu, tzv. relační vzdálenost

²⁵ Jiní tuto možnost vylučují, v takovém případě zkoumaný subjekt není epistémickou komunitou, protože nesplňuje definiční znaky (Kaelberer 2003).

mezi politiky (*principal*) a epistémickou komunitou (*agent*), pomocí které rozvíjí teorii epistémických komunit v návaznosti na delegační teorii (Majone 2001). Delegace moci má dvě logiky (1) efektivitu a (2) důvěryhodnost. V prvním případě jde o snížení „nákladů“ na vytvoření politického rozhodnutí. Aby politici zachovali osu mezi svými záměry a samotnou implementací, musí ji delegovat na ty aktéry, kteří sdílejí jejich politické preference. Druhá logika naopak vede k výběru takových aktérů, jejichž preference se systematicky liší od preferencí politiků. Tyto dvě strategie se zákonitě navzájem vylučují – volba aktérů se sdílenými preferencemi nemůže přinést důvěryhodnost a současně nezávislí aktéři nemohou zajistit efektivitu (Majone 2001, s. 103 – 104).

Vládní epistémická komunita pak představuje aktéra, který byl vytvořen na základě záměrného výběru, což politikům přinese efektivitu. Evoluční epistémická komunita je časově konzistentním aktérem, který vznikl ještě před svým vstupem do politiky, což zaručuje její nezávislost a důvěryhodnost²⁶ (Dunlop 2010, s. 4 - 5). Na tomto místě musíme připomenout, že nikdy nejde o úplnou delegaci, protože konečné rozhodnutí není nikdy záležitostí epistémické komunity, ale politiků. „*Teoreticky budou epistémické komunity v pomyslné smlouvě vždy v pozici odběratele. Politici kontrolují konečný výstup a drží si právo veta v případě, že rada epistémické komunity neodpovídá jejich preferencím*“²⁷. Nicméně, jak si ukážeme i v naší případové studii, mocenská rovnováha mezi epistémickou komunitou a politiky má mnoho nuancí (Dunlop 2010, s. 10).

Přestože jsme si dvojí logiku delegování představili jako kontinuum, kdy efektivita a důvěryhodnost představují jeho koncové body, motivace některých politiků může sledovat oba cíle současně. Je možné tohoto dvojího naplnění dosáhnout? Epistémické komunity mohou mít řadu podob, ale jejich klíčovým rysem je jejich pozice ve vztahu k politikům, tj. stupeň jejich relační vzdálenosti, který určuje rovnováhu mezi oběma logikami.

Tabulka 4: Přehled prostudovaných případových studií

Zdroj: autorka

²⁶ Dunlop ve své případové studii dospěla k závěru, že důvěryhodnost nezaručuje důvěru veřejnosti, tu naopak v jejím případě měla vládní epistémická komunita (Dunlop 2010).

²⁷ Adler vidí politiky jakou soudce, případně popravčí, kteří rozhodují o realizaci aspirací epistémické komunity a jejich převedení do politických rozhodnutí (Adler 1992, s. 124).

Autor	Téma	Zkoumané období	Úroveň	Kdo tvoří EK?	Jaký měla vliv?	Teoretická modifikace či doplnění?
Drake, Nikolaidis 1992	Zavedení nového liberalizačního režimu obchodu se službami (GATS)	1986	Mezinárodní	Dvouúrovňová EK - symbiotický vztah mezi 1) vládou a jejími zaměstnanci, mezinárodními agenturami a soukromé firmy; 2) akademici, právníci, specialisté z průmyslu a novináři	Zarouvání, objasnění tématu, nastolení na globální úrovni; EK měla přímý vliv, do chvíle, kdy politici porozuměli svým zájmům, poté otázka moci a vyjednávání.	Dvouúrovňová EK
Adler 1992	Kontrola nukleárních zbraní	1972	Mezinárodní se zaměřením na domácí úroveň	Expertí na národní úrovni	Zavedení a institucionalizace ve formě Smlouvy ABM	Domácí EK a díle jejich idejí na mezinárodní úrovni
Peterson 1992	Řízení lovu velryb	40. - 70. léta	Mezinárodní	Expertí	V některých obdobích ztrácela vliv na utváření politiky na úkor jiných nevládních skupin	Vztah EK k jiným skupinám a dynamika vlivu
Haas 1992b	Regulace užití freonů (CFCs)	80. léta	Meziúrovňová	Expertí	Sběr a šíření informací, podíl na formulaci politik	EK změnila politické prostředí tím, že ovlivnila klíčové aktéry systému
Hopkins 1992	Změna mezinárodního režimu s potravinovou pomocí	50. - 90. léta	Mezinárodní	Expertí	Tvorba politik a jejich prosazení	Konsenzuální poznání přináší postupnou, ne radikální změnu režimu
Kapstein 1992	Postkrizová regulace bankovníctví	80. léta	Mezinárodní	Centrální bankéři	Uspadnění kooperace a konvergence	Politici hybatelé - USA a UK Neepistémický charakter komunity
Ikenberry 1992	Poválečný ekonomický režim - Brettonwoodský systém	40. léta	Mezinárodní	Expertí (ekonomičtí a političtí)	Definování státních zájmů, tvorba agendy k vyjednávání, budování koalice	
Raustiala 1997	Ochrana globální biodiverzity (případ Velké Británie a USA)	80. léta	Mezinárodní se zaměřením na domácí úroveň	NGOs	Nastolila agendu na mezinárodní úrovni	Teorie epistémických komunit vysvětluje difuzi idejí na mezinárodní úrovni, ne domácí - tam hráli roli instituce, preference jednotlivých aktérů, domácí politické závazky
Enguégué 1998a	Trestní právo ve Francii	Francouzská V. republika	Domácí	Expertí - právní praktici (advokáti) a právní teoretici, širší odborná komunita interpretující právo	Rámcování, vytváření odborného diskursu, vyjasnění zájmů a vytýčení hranic mezi dvěma různými advokačními koalicemi, inovace	Dynamika v rámci epistémické komunity a rivalita mezi epistémickými komunitami v rámci jedné veřejné politiky; EK a její role ve stabilní advokační koalici
Enguégué 1998b	Změna ekonomického diskursu v Kamerunu	1988 - 1990	Mezinárodní se zaměřením na domácí úroveň	Expertí ultraliberálního zaměření (Stála delegace MMF a SB a domácí političtí poradci)	Změna paradigmatu - ozdravení veřejných financí, liberalizace ekonomiky	Zasazení teorie epistémických komunit do kontextu teorie policy networks
Verdun 1999	Dohoda o Evropské měnové unii (EMU)	80. léta	Evropská	Předseda Evropské komise a centrální bankéři	Nastavila obsah a cíle politiky, které byly přijaty	Leadership v rámci EK
Zito 2001	Kyselé deště - postoj EU	80. léta	Evropská	Expertí	EK dala impuls ke změně myšlení EU - vstup EK do "soft" úrovně institucionálního procesu, tj. nastolení a formulace; politické zájmy a vyjednávání jsou otázkou jednání v Komisi	"Tvrda" data jako rámec problému a směr argumentace; kolektivní hybatel; komplementární přístup k teorii advokačních koalic
Merrien 2001	Penzijní politika Světové banky	Po roce 1945	Mezinárodní	Expertí Světové banky jako část hegomonního "intelektuálního kruhu"	Tvorba paradigmatu - obecného i veřejně-politického	Změna epistémické komunity měla vliv na změnu hegomonního postavení neoliberalní ideologie Washingtonského konsenzu
Kaelberer 2003	Dohoda o Evropské měnové unii (EMU)	80. léta	Evropská	Centrální bankéři	Obsah EMU je otázkou strukturálních faktorů, zatímco změna sama o sobě je otázkou aktéra, tj. epistémické komunity; role intervenující proměnné při změně měnové politiky EU	Vnitřní fungování EK ideálně nenaplnilo definici EK - ne úplný konsenzus mezi členy a vnitřní hierarchie, která byla odrazem struktury
O'Brien 2003	Práva handicapovaných na pracovišti v USA	Po roce 1945	Domácí	Lékaři, psychiatři	Vytvoření nového paradigmatu - celostní teorie rehabilitace člověka, který byl převeden do praxe, odráží se v rozhodnutí soudů	Soulad paradigmatu EK a společensko-kulturního paradigmatu poválečné doby a jeho přetrvání i přes společenský odpor
Howorth 2004	Evropská bezpečnostní a obranná politika	Od 1999	Mezinárodní	Politici lidí, think tanky (VB, Francie, Německo)	Nastolení komunikativního diskursu a jeho šíření	Role idejí ve změně zahraniční a bezpečnostní politiky; spill-over; vliv vnější události (11/9)
Meijering 2005	Protipovodňová politika v Holandsku	1945 - 2003	Domácí	Dvě epistémické komunity v rámci tří advokačních koalic: 1) Stavební konstruktéři v rámci bezpečnostní koalice 2) Biologové a ekologové v rámci environmentální koalice	Ekologická EK pomohla dosáhnout cíle své advokační koalice a bránila její preference	Komplementární použití a překryv teorie EK, advokačních koalic a více proudů
King 2005	Reforma Britské centrální banky	90. léta	Domácí	Expertí na měnovou politiku podporovaní think-tanky a politickými (policy) poradci	Mezinárodní vliv, lobbying a koaliční dohody mohou vysvětlit načasování reformy, ale ne její obsah a design; ten ostatně nemůže vysvětlit ani sama EK - klíčovou roli hraje kalkulace volebního zisku, který reforma přinese.	O reformě může panovat akademický konsenzus, může být podložena daty a podpořena odborníky, ale její obsah musí být politicky zajímavý ve smyslu volebních zisků
Youde 2005	Mezinárodní kontrola AIDS - případ JAR	Od 2002	Mezinárodní se zaměřením na domácí úroveň	Západní vědci a expertí (vě. farmaceutického průmyslu, mezinárodních organizací), tj. hegomonní diskurs vs. vědci "disidentní"	Neuspěla - "counter-epistémická komunita", alternativní expertiza, která byla zdrojem nové vládní politiky	Konkurence 2 epistémických komunit, hegomonní diskurs epistémické komunity

Autor	Téma	Zkoumané období	Úroveň	Kdo tvoří EK?	Jaký měla vliv?	Teoretická modifikace či doplnění?
Zhao 2006	Čínská zahraniční politika	Od 1976	Domácí	Intelektuálové a think-tanky	Kanáel mezi centrem (Komunistickou stranou a jejími lidry) a periferií (médiu, univerzity, think tanky,...)	Epistémické komunity v režimu "horizontálního autoritářství"
Marier 2008	Důchodová reforma ve Švédsku	90. léta	Domácí	Politici (paritní zastoupení všech politických stran s výjimkou sociálních demokratů - 2 zástupci, dohromady 5 členů)	Dosažení konsenzu, vytvoření dlouhodobě udržitelné podoby penzijního systému, z procesu byli vyloučeni všichni ostatní aktéři (odborníci, zaměstnanci, atd.)	Koncept politických epistémických komunit : členství politiků v EK; transfer poznání z vědecké do politické roviny
Kott 2008	Sociální politika Mezinárodní organizace práce	Mezinárodní období	Mezinárodní	Komise pro sociální jistoty (akademici, bývalí státní úředníci)	Expertiza byla prostředkem posílení pozice úředníků ve vztahu k orgánům tripartity, scientifikace, internacionalizace a denacionalizace sociální politiky; horizontální proudění idejí	Nevědecká epistémická komunita, dynamika odrážející sociální, politický a institucionální kontext; spor o nomínace do epistémické komunity
Candler 2008	Vývoj disciplíny <i>public administration</i> v Austrálii, Brazílii a Kanadě	2002	Mezinárodní se zaměřením na domácí úroveň	Teoretici školy <i>New Public Management</i>	Akademická disciplína public administration je silně ovlivněna politickými trendy; New Public Management představuje paradigmatický přístup	Epistémické komunity nemusí mít nutně politický (policy) cíl
Bloodgood 2008	(A) Ztenčování ozonové vrstvy a (B) jaderné odzbrojování v USA a Velké Británii	Od (A) 1974 (B) 1933	Mezinárodní	(A) Vědci - chemici a meteorologové (B) Vědci - fyzici	Článek se věnuje fázi ustavení epistémické komunity	Ustavení, složení, počáteční vývoj a konsolidace jsou klíčové pro vznik poznání, rámování tématu a výstup; vývoj norem a poznání
Dobusch, Quack 2008	Režim autorských práv na internetu	Od 2002	Mezinárodní	NGO - Creative Commons	Transnacionální díže idejí (z americké NGO se stala mezinárodní) - národní rozdíly	Rozvoj epistémické komunity v kontextu rozvoje sociálního hnutí "digitálního environmentalismu", heterogenizace epistémické komunity v důsledku její expanze
Chilvers 2008	Environmentální politika ve Velké Británii	2001 - 2003	Domácí	Expertí (vědečtí a ti s roli zprostředkovatelů participace)	Vznikající epistémická komunita - zaměřeno na její formování a pozici v participační praxi; její další rozvoj může narazit na logiku fungování participační praxe - možná "tyranie", technokracie, manipulace	Role expertů v participační praxi , koherence komunity skrze různé inkuzivní a deliberativní techniky; výzkum epistémických komunit prostřednictvím SNA
Becker, Hendriks 2008	Politika zmrazených mezd v Holandsku	90. léta - 2004	Domácí	Centrální plánovací úřad - součást ministerstva financí	Tvorba vládou přijímaného paradigmatu asociovaného s neutrálním vědeckým poznáním	Epistémická komunita v korporativistickém systému ; volnější definice sdílených hodnot - ne nutně sdílené kognitivní rámce; paradigma epistémické komunity založeno na slabých empirických základech; limity racionality v politice
Gutiérrez Ruiz, Sibille 2008	Politika decentralizace v Chile	Od 1964	Domácí	Expertí z Národního plánovacího úřadu a řady dalších vládních a civilních institucí (univerzita)	Dosáhla decentralizace, výpadek v prosazování politiky za diktatury	Význam lidského kapitálu - interpersonálních vztahů; spíše než o transfer idejí šlo o transfer jedinců; epistémická komunita částečně přežila období diktatury, v 90. letech navázala
Eyles, Robinson, Elliot 2009	Kampaň na podporu zdravého srdce v Kanadě	Od 1974	Mezinárodní se zaměřením na subnárodní (provinciální) úroveň	Expertí působící současně na mezinárodní i domácí úrovni - vědecké i politicko-advokační kořeny	Na provinciální úrovni měla vliv epistémických komunit, ale praxe zůstává na lokální úrovni ve formě ad hoc strategií	Působení epistémické komunity na multilingvním, decentralizovaném území - asynchronní vliv
Dotterweich 2009	Švédská politika v USA	2002	Domácí	Expertí	Implementace právního aktu	Více epistémických komunit - ad hoc a holistické (Antoniades); ne nutně sdílené hodnoty mezi členy; federace
Chaudemanche, Kahloul 2010	Mezinárodní účetní standardy	2001 - 2009	Mezinárodní	Tvůrci (staff) norem z 2 orgánů IASB a IFRIC (ne monodisciplinarity, ne zástupci zájmových skupin)	Tvorba účetních standardů	Diversita v rámci komunity - sdílené hodnoty a procedury vytváření norem odrážejí nesymetrické zastoupení členů anglo-saského původu a dominanci účetních v komunitě
Dunlop 2010	Hormonálně vykrmené maso v EU	80. a 90. léta	Evropská	2 komunity: (1) evoluční - vědci (multidisciplinarity, neznali se); (2) vládní - vědci (uzavřenější skupina, jasné stanovené principy)	Vliv měla vládní EK - malá relaxní vzdálenost od politiků; kredibilitu tato relaxní vzdálenost neurovala - determinována sociálním paradigmatem	Návaznost na delegační teorii (efektivita vs. důvěryhodnost), dva typy epistémických komunit - vládní a evoluční; relaxní vzdálenost
Pearson, Anthony, Buckley 2010	Záměrná otrava jako forma sebevraždy na Srí Lance	Po roce 1990	Domácí	Agronomové, Ministerstvo zemědělství, kliničtí výzkumníci, toxikologové, Pesticide Technical Advisory Committee	Identifikace problémů, síla a legitimita idejí v implementační fázi - pouze těch, které byly v souladu s preferencemi problémů; rámování problému na vědecké bázi	Evidence-based přístup k politice a rámování na základě racionality - ukázaly se jejich limity při implementaci
Sandal 2011	Náboženští aktéři v transformaci konfliktu (případ JAR a Severního Irsku)	JAR - po 1957, S. Irsko - po 1976	Domácí	Kněží	Teologie hlavních náboženských institucí (inkluze, rovnost) může přispět ke stabilizaci politického uspořádání	Neepistémická "epistémická" komunita; výklad Bible jako forma epistémie
O'Keefe 2011	Obezita jako globální problém	2010	Mezinárodní	2 vědecké komunity: (1) zdravotnická; (2) potravinářsko-průmyslová	Vliv na rámování problému: (1) veřejné/státní řešení; (2) rozložení a privatizace zodpovědnosti	Soupeřící vědecké poznání a rámování problému obezity; různé dílčí strategie; výsledkem je znatelný veřejného sektoru, veřejní aktéři ztrácejí autonomii v interpretaci poznání a politickou kapacitu řešit problém

3. Kritika teorie a její úpravy

Teoretickou část naší práce uzavřeme kapitolou, jež se zabývá kritikou konceptu epistémických komunit, kterou adresovala řada badatelů. Představíme si také dílčí úpravy, které do konceptualizace přinášeli. Připomeňme nicméně, že nikdo nepředstavil novou definici, která by tuto kritiku refleктоvala a nahradila Haasovo pojetí.

3.1 Rigidita definičních kritérií

Mnozí autoři, jež se pokusili aplikovat Hassovu teorii epistémických komunit narazili na její rigidní definici, která může být v praxi jen stěží naplněna (Verdun 1999, s. 315). Dunlop se domnívá, že koncept může mít větší explanační ambice, pouze pokud budou zproblematicovány všechny čtyři podmínky, bude vysvětlen jejich vzájemný vztah a řazení dle důležitosti (Dunlop 2000, s. 142).

Davis Cross – Nevědecká epistémická komunita

Davis Cross upozorňuje, že Haasova definice je příliš úzce zaměřená na expertní poznání. Sama představuje pojetí epistémické komunity, které ve svém rámci agreguje politické, nepolitické, vědecké i nevědecké aktéry, jejichž autorita (přesvědčivost) vychází z míry jejich vnitřní soudržnosti²⁸ a profesionalismu. Legitimitu skupině dodává její schopnost vystupovat jednotně, protože za touto jednotou stojí konsenzuální poznání uznávaných odborníků, kteří ale nutně nemusí být vědci. Tvrdí, že nevědecké poznání může být při ovlivňování politických cílů stejně, nebo i více vlivné jako to vědecké²⁹. Také dynamika v rámci takové skupiny je stejná. Členové (1) sdílejí profesionální soudy o problémech; (2) hodnotí platnost návrhů v intencích své oblasti odbornosti; (3) podílejí se na praxi, jejímž záměrem je vyřešení problému s cílem zlepšení lidského blaha; (4) sdílejí principiální předpoklady. Není to tedy věda, ale profesionalismus, co představuje pojítka komunity, usnadňuje konsenzus a dodává přesvědčivost (Davis Cross 2012, s. 18 - 19).

²⁸ Vnitřní soudržnost poskytuje členům sdílený světový názor (épistémè), který je odvozen od jejich vzájemné socializace a sdíleného poznání. Tato vnitřní soudržnost je nicméně podle autorky dynamickou proměnnou, která se vyvíjí v čase (Davis Cross 2012, s. 11).

²⁹ Jako konkrétní příklady nevědeckých členů uvádí diplomaty, soudce, experty na obranu, vojáky s vysokou šarží, bankéře nebo právníky mezinárodního práva, kteří mají stejný autoritativní nárok na interpretaci poznání jako vědci (Davis Cross 2012, s. 18 - 19).

Davis Cross oproti původnímu Haasovu konceptu staví socializaci a osobní vztahy, pocit sounáležitosti, profesionalismus a přesvědčování dovnitř skupiny nad odbornost a sdílené pojetí validity. Tato dynamika podle ní určuje, jak jsou epistémické komunity schopny kolektivně rámovat sociální realitu. Prostředkem nicméně není samotné poznání, ale profesionalismus skupiny³⁰ (Davis Cross 2012, s. 12 - 23).

3.2 Pozitivismus

Haas svůj přístup označuje za metodologicky pluralitní, za kterým stojí „*snaha o přemostění propasti mezi pozitivisticky-empirickými a relativisticky-interpretativními fenomenologickými přístupy*³¹ a o integraci některých jejich nejdůležitějších porozumění“ (Adler, Haas 1992, s. 368)³².

Toke ho nicméně chápe jako pozitivistu, a to zejména kvůli jeho důrazu na III. podmínku definice (sdílené pojetí validity, které chápe jako test validity skrze odbornou recenzní kritiku) a jeho obecného závazku k produkci ‘pravd’. Haasovo přihlášení se k omezenému konstruktivismu vnímá jako mírnění tohoto tvrzení³³ (Toke 1999, s. 98 - 101; Antoniades, 2003, s. 25). Dunlop odmítá takovou interpretaci Haasova konceptu a tvrdí, že test validity generuje konsenzuální poznání, jež však není ‘pravdou’, naopak jde o „*časově omezené pojetí pravdy*“, které spolu s interpretativistickým přístupem ke konstrukci sociální reality vede Haase k přihlášení se k omezenému konstruktivismu (Haas 1992a, s. 23, citováno z Dunlop 2000, s. 139)³⁴. Dunlop i Antoniades se domnívají, že podtržení III. podmínky nezakládá nárok na dosažení ‘pravdy’, ale je spíše důsledkem snahy o vytvoření rigidní definice (Dunlop 2000, s. 138; Antoniade 2003, s. 25). Epistémická komunita může být jako nositel ‘pravdy’ chápána pouze ve smyslu autoritativního nároku na interpretaci vlastního konsenzuálního poznání (Dunlop 2000, s. 140).

³⁰ Cross pod pojem profesionalismus zahrnuje čtyři proměnné: (1) Výběr a trénink, tj. odborný profil členů; (2) Četnost a kvalitu setkání, tj. formu interakce; (3) Sdílené profesionální normy, tj. protokol a pracovní postupy; (4) Sdílenou kulturu, tj. identita, symboly a dědictví, které se v různé míře u skupiny projevují. Čím jsou jejich projevy výraznější, tím je epistémická komunita silnější (Davis Cross 2012, s. 14).

³¹ Neorealismus, liberální institucionalismus, neofunkcionalismus a kognitivní analýza. Haas zdůrazňuje, že jeho snahou nicméně není vytvoření obecné teorie mezinárodních vztahů (Adler, Haas 1992, s. 368).

³² O vztahu teorie epistémických komunit a dalších teorií mezinárodních vztahů více Hynek 2004, s. 136 – 138.

³³ Připomeňme, že v roce 2004 (Haas 2004) vydává Haas článek, kde svůj *omezený konstruktivismus* rozvíjí.

³⁴ Poukazuje také na intelektuální prehistorii Haase, která odkazuje ke Kuhnově kritice pozitivismu ve vědě jako ortodoxního modelu a explicitně tak ztělesňuje postpozitivistické principy (Haas 1992a, s. 3; citováno z Dunlop 2000, s. 139 - 140).

Domníváme se, že Haasovo *užité poznání* není normativně neutrální a takovou neutralitu ani nepředstírá³⁵. Nicméně způsob, jakým je toto poznání³⁶ vytvářeno, se blíží pozitivismu, což mu dodává legitimitu vědeckosti a epistémické komunitě vliv v politickém procesu. Původní pojetí teorie epistémické komunity chápeme jako pozitivistické ve smyslu vytváření vědění a jeho validity, zatímco obsah tohoto vědění a jeho diskursivní role vycházejí z konstruktivismu.

Tato kritika může mít ještě druhou rovinu³⁷, jež spočívá v samotné rigiditě definičních kritérií. Vymezení určitého konceptu za pomoci definičních kritérií má za cíl poskytnout orientaci v sociální realitě. Konceptualizací je vyčleněna právě ta část, kterou má smysl vyčlenit, aby byl problém vysvětlen. V případě teorie epistémických komunit jde o vyčlenění na základě sdílených normativních a kauzálních předpokladů, sdíleného pojetí validity a závazku podílet se na politickém projektu s cílem naplnit ho ve prospěch společenského dobra. To z tohoto projektu vylučuje ty aktéry, kteří by měli jiný záměr, jak s projektem naložit – zástupce zájmových skupin, úředníky či politiky. Vedle toho zároveň vymezení definice a rigidity definičních kritérií vedou ke „zvědečtění“ poznání, které určuje objektivní platnost a pravdivost. Každá cesta k rozvolnění a úpravě definice, na kterou se vydali autoři, které jsme si představili v minulé kapitole a na kterou se vydáme i my v naší empirické části, je tak cestou ke konstruktivismu.

3.3 Priorita normativních v. kognitivních kritérií

Přeceňuje Haas a jiní vliv epistémických komunit? Tato otázka se stala tématem polemiky mezi Davem Tokem a Claire Dunlop na stránkách časopisu *Politics*. Haas podle Toka implicitně nadřazuje epistémické komunity nad jiné skupiny v subsystému environmentální politiky. Jejich vliv dokonce bagatelizuje z důvodu chybějících sdílených metodologických předpokladů a vnitřního systému produkujícího konsenzuální poznání (III. podmínka Haasovy definice) (Toke 1999, s. 97 – 98).

Tuto tezi Toke zpochybňuje stejně jako klíčovou roli expertů při objasňování vzájemné závislosti jednotlivých témat a při ovlivňování politiků, což demonstruje na reinterpretaci Haasovy (Haas 1992b) a Petersonovy (Peterson 1992) případové studie. Domnívá se, že environmentální skupiny sdílené pojetí validity nemají, protože jejich principy takové

³⁵ Haas užívá označení „*závoj objektivitě a hodnotové neutrality*“ (Haas 1992a, s. 11).

³⁶ Tj. co označení *epistémický* implikuje (Antoniades 2003, s. 25).

³⁷ Za tuto myšlenku děkuji vedoucímu práce PhDr. Martinu Poláškovvi PhD.

kritérium nevyžadují. Místo toho sdílí normativní východiska, kterým je například důraz na prevenci, což ale nesnižuje jejich vliv, jaký mohou v diskusi uplatňovat. Environmentální skupiny podle něj při vytváření norem zastávají přinejmenším srovnatelnou pozici jako epistémické komunity³⁸ (Toke 1999, s. 99-100).

Claire Dunlop nepopírá, že Haas ve svém přístupu opomíjí (nebo ji přinejmenším řeší nepřímou a implicitně) rozmanitost aktérů – epistémických i neepistémických, kteří různým způsobem ovlivňují politiky a sebe navzájem. Tento nedostatek podle ní ale vychází z jeho nedostatečně empiricky podložené konceptualizace, ne z jeho pozitivistického zakotvení, jak tvrdí Toke. Haasovi při důrazu na II. a III. podmínku nejde o normativní nadřazenost epistémických komunit nad jiné skupiny, ale spíše o rigiditu definice a o vymezení vůči těmto skupinám a to právě na základě II. a III. podmínky, které náleží pouze jim a které jim zajišťují autoritativní nárok na interpretaci poznání (Dunlop 2000, s. 137-138).

3.4 Aktér v. struktura

Tím, že podle Haase autorita epistémické komunity vychází z její všeobecně uznávané odbornosti, je nutně součástí konkrétních představ, které určují, co je považováno za „všeobecně uznávanou odbornost“ v daném čase a sociálním kontextu. Pro Haase jsou těmito odborníky vědci, pro Sandala jimi mohou být kněží, kdy výklad Bible představuje určitou formu epistème (Sandal 1997). Antoniadès proto pro analýzu epistémických komunit navrhuje studium různých historických a kulturních „struktur poznání“. *„Co je ‘poznání’, je odvozeno od struktury poznání, která je specifická s ohledem na čas, prostor i kontext. Pokud tedy chceme studovat téma autoritativního nároku na interpretaci poznání, musíme se zaměřit na strukturu poznání, ve které je tento nárok zakotven, spíše než na jeho obsah a koherenci“* (Antoniades 2003, s. 26).

Takové pojetí chápe činnost epistémické komunity jako méně záměrnou než je tomu u pojetí epistémické komunity jako aktéra (Haas, Marier, Davis Cross). Epistémická komunita v takovém pojetí funguje v „dvojjediném módu“, kdy je zároveň produktem i producentem sociální konstrukce (Hynek 2004, s. 141).

³⁸ V případě freonů a tenčení vrstvy ozonu dokonce daleko významnější, protože byly schopny zajistit financování výzkumu (Toke 1999, s. 99-100).

Antoniades tento dvojediný mód chápe jako dva samostatné typy epistémických komunit. Prvním typem jsou tzv. *ad hoc* komunity, jejichž cílem je vyřešení konkrétního problému, který vedle času také přímo vymezuje pole působnosti, v rámci něhož se epistémická komunita může pohybovat. Činnost takové epistémické komunity není do velké míry řízena jí samotnou, ale právě strukturou, jež skupina reprodukuje a jíž je pouze produktem.

Za druhé, tzv. *trvalé a holistické* komunity (*constant and holistic*), jejichž motivací je zavedení a udržení dominantního sociálního diskursu (Antoniades, 2003: 28). V takovém případě epistémická komunita vystupuje jako kognitivní autorita, která nastolením dominantního diskursu utváří identity jedinců a skupin a svou interpretací poznání mění sociální struktury. Přitom je ale sama součástí této sociální konstrukce (Antoniades 2003, s. 29³⁹) a funguje tedy jako její producent.

Podle Claudilla Radaelliho moc expertízy odkazuje spíše ke specifickým „způsobům“ vytváření politiky než ke specifickým aktérům, proto je vhodné podívat se na užití poznání⁴⁰ v politickém procesu obecně. Radaelli odmítá tzv. antropomorfní pohled na poznání, které definuje ve vztahu ke konkrétním aktérům (expertům). Poznání má spíše než s konkrétními aktéry spojitost se strukturou, ve které působí. „*Taková struktura je složena z pravidel, norem a sdílených paradigmat, které vymezují interpretační rámce, vyobrazení politických událostí, možnosti sociálního učení a optiku, kterou je pohlíženo na zájmy a behaviorální kódy*“ (Radaelli 1999, s. 767 - 768).

Kognitivní struktura se skládá z *profesionálního poznání*, jež poskytují sociální a přírodní vědci, a *interaktivního poznání*, tj. poznání aktéra o úmyslech jiných aktérů. Poznání je nejen reprodukováno, ale také produkováno prostřednictvím interakce v rámci politického procesu (Radaelli 1999, s. 768 – 769). Vztah aktéra a struktury je podle Radaelliho dialektický, proto studium role poznání v rámci změny politiky (*policy*) musí brát v potaz jak exogenní, tak endogenní faktory a interakci mezi nimi (Radaelli 1999, s. 768-769).

³⁹ Antoniades definuje *myšlenkové komunity* (*thought communities, Denkgemeinschaft*), které jsou tvořeny společensky uznávanými znalostními (*knowledge-based*) sítěmi, jejichž členové sdílejí společné porozumění konkrétnímu problému či tématu nebo společný světový názor. Jejich cílem je převedení vlastních přesvědčení do dominantního společenského diskursu a společenské praxe (Antoniades 2003, s. 26)

⁴⁰ Poznání do politického procesu vstupuje v symbiotickém vztahu se zájmy, nikdy samostatně (Radaelli 1999, s. 767)

3.5 Vztah k politikům

V posledním bodě narážíme na kritiku Haasovy definice spočívající v nepřímém, implicitním či chybějícím popisu vztahu epistémické komunity a politiků. V momentě, kdy se návrhy epistémické komunity dostávají za hranice kognitivní roviny (rovina expertízy) do sféry politiky, epistémická komunita se nevyhnutelně stává její součástí (Antoniades 2003, s. 32).

Mnoho autorů odmítá dichotomii politika versus věda⁴¹, i když tyto dvě oblasti vymezují různě. Poukazují na obtížnost oddělit nezávislý příčinný vliv idejí od role zájmů (Balch 2009, s. 623), empirické a normativní prvky politického procesu (Adler 1992, s. 108), technickou/programatickou a politickou podstatu problému (Marier 2008, s. 517), resp. kognitivní a politickou rovinu sociální struktury (Antoniades 2003, s. 37). Hall považuje tyto dimenze procesu za integrované a jejich nezávislou existenci vedle sebe za teoreticky problematickou (Hall 1993, s. 288).

Pokud se Haas ve své konceptualizaci věnuje vztahu epistémických komunit k ostatním skupinám nepřímo a implicitně, jejich vztah k politikům vůbec neřeší. Přiznává přesto, že konečné rozhodnutí je ve svých důsledcích vždycky politické (Haas 1992a, s. 11). Epistémická komunita se navíc ze své podstaty podílí na politickém projektu (IV. podmínka Haasovy definice), ve kterém může hrát určitou roli ve všech jeho fázích, jak jsme si popsali v kapitole 1.5. Politiky z členství v epistémické komunitě explicitně vyjímá z důvodu jejich parciálních zájmů a normativní politické advokacie a do konceptu je ani jiným způsobem neintegruje. Sebenius Haasovi vytýká, že přestože je skutečný vliv epistémické komunity uplatňován skrze vyjednávání, v konceptu epistémických komunit žádnou teorii vyjednávání nenalezneme (Sebenius 1992, s. 326).

Představme si nyní čtyři alternativní koncepty, které se snaží politiky do jádra epistémické komunity integrovat:

Drake a Nikolaïdis 1992: Dvouúrovňová epistémická komunita

Z první vlny autorů, přispěvatelů do speciálního čísla časopisu *International Organizations*, jmenujme Draka a Nikolaïdise, kteří ve své případové studii strukturují epistémickou komunitu do dvou úrovní. První úroveň tvoří vláda a její zaměstnanci, mezinárodní agentury

⁴¹ Sebenius podotýká, že i když mnoho autorů bere v potaz propojenost moci a vědění, často s nimi v teoretické rovině pracují jako s analyticky oddělenými oblastmi, z čehož následně vzniká inkoherece mezi teoretickým výzkumem a praxí (Sebenius 1992, s. 324).

a soukromé firmy – tedy jednotlivci, kteří pracují pro instituce s přímým zájmem dosáhnout alternativních politických řešení. Druhá úroveň se skládá z akademiků, právníků, specialistů z průmyslu a novinářů, tedy těch, jejichž zájmy, pokud nějaké mají, jsou čistě intelektuální, případně vycházejí z jejich profese. Členové na obou úrovních nicméně sdílejí konceptuální rámec a agendu, což spolu se statutem nezávislosti druhé úrovně legitimizuje v očích politiků názory první skupiny. Autoři dokonce mluví o symbiotickém vztahu mezi oběma úrovněmi (Drake, Nikolaïdis 1992, s. 61).

Definice epistémické komunity tedy není postavena na vědeckém profilu členů, ale na tom, co říkají, protože jejich autorita je odvozena od víry politiků v interpretaci, které věří jako „vědecky objektivní“, podléhající testům validity a přínosné pro celek. (Drake, Nikolaidis 1992, s. 39). „*Nejde tedy o to, kde sedí, ale co říkají*“ (Drake, Nikolaïdis 1992, s. 40). Význam jednotlivých úrovní se mění v čase. Zatímco druhá úroveň hraje klíčovou roli při zarámování tématu a možných alternativ (Drake, Nikolaidis 1992, s. 41), v momentě, kdy se přistupuje k výběru konečných návrhů a vyjednávání, členové z první úrovně se stávají mnohem důležitějšími (Drake, Nikolaidis 1992, s. 76).

Ikenberry 1992: Primitivní epistémická komunita

Také Ikenberry ve své případové studii nepopisuje epistémickou komunitu v haasovsko-adlerovském pojetí, a to jak v otázce složení, tak ve způsobu ovlivnění. V jejich případě nejde o vědeckou komunitu, ale o komunitu vzniklou v průběhu vyjednávání o poválečném uspořádání, tvořenou ekonomy a dalšími odborníky. Ti byli jmenováni svými národními vládami, za které následně vyjednávali. Ikenberry tuto skupinu nazývá *primitivní epistémickou komunitou*. Tito odborníci nesdíleli kauzální hodnoty, ale společnou profesní orientaci, která jim umožnila zarámovat složitá témata (Ikenberry 1992, s. 293).

Marier 2008: Politická epistémická komunita

Dalším autorem, který vztahuje členství v epistémické komunitě i na politiky je Patrik Marier (následující dva odstavce sledují vymezení v Marier 2008, s. 513 - 519). Ve své případové studii o transformaci důchodového systému ve Švédsku ukazuje, jak politici jako členové epistémické komunity mohou překonat propast mezi experty a jinými politiky.

Takové skupiny nazývá *politické epistémické komunity* (ty dle Haasovy definice jako *tradiční epistémické komunity*). Členství politika ve skupině je podmíněno jeho vysoce hodnocenou odborností a znalostí daného odvětví politiky. Současně musí vykonávat politickou funkci.

Oproti tradičním epistémickým komunitám, či byrokratům mají politické epistémické komunity potenciál angažovat se ve všech fázích politického procesu a ovlivnit je. Mohou také obejít či omezit institucionální a jiné překážky politického systému, se kterými se jejich návrhy potýkají. Spojení expertnosti a politické moci tak může řešit problém implementace odborných doporučení. Taková „privilegovaná“ epistémická komunita disponuje přímým přístupem do politického procesu ve všech jeho fázích, díky kterému může okamžitě překládat své výsledky do legislativních návrhů. Marier píše: „*Kvalitní výzkum nestačí, veřejná politika si žádá přesvědčivé argumenty, jejichž hodnocení se zásadně liší od vědecké evaluace. (...) Úspěšná epistémická komunita, která chce dosáhnout skutečných výsledků, pravděpodobně do svého jádra politiky integruje*“ (Marier 2008, s. 518).

Politická epistémická komunita může existovat pouze v systému s následujícími předpoklady: Zaprvé zákonodárci či členové exekutivy musí mít možnost specializovat se v některé z oblastí veřejné politiky v přiměřeném časovém horizontu. Vzhledem k tomu, že většina politiků vstupuje do veřejného života s nějakými schopnostmi, znalostmi a zájmy, odvíjí se doba, kdy se takový politik vymezuje, od jeho dosavadní zkušenosti. Tento člen komunity musí být schopen přijmout/odmítnout politické návrhy jak z odborných, tak z politických důvodů. Za druhé musí být v pravidelném kontaktu s vědeckou komunitou. Za třetí, v systému musí být tradice začlenění expertízy do politického procesu a habitus diskuse mezi politiky a experty.

Antoniades 2003: myšlenkové komunity

Antoniades členství v epistémické komunitě rozšířil (nejen) o politiky. Definuje tzv. *myšlenkové komunity* (*thought communities, Denkgemeninshaft*), které jsou tvořeny společensky uznávanými znalostními (*knowledge-based*) sítěmi, jejichž členové sdílejí společné porozumění konkrétního problému či tématu nebo společný světový názor. Jejich cílem je převedení vlastních přesvědčení do dominantního společenského diskursu a společenské praxe (Antoniades 2003, s. 26).

Antoniades tyto komunity chápe a zkoumá jako součást sociální struktury, tj. specifické struktury poznání, do které je vědění situováno, a která definuje, co „je“ vědění v daném prostoru a čase. „*Pokud studujeme (re)konstrukci světové politiky a chceme porozumět roli epistémické komunity v tomto procesu, kognitivní a praktická rovina, struktura a aktér, rámce myšlenek a jednání nemohou být odděleny*“ (Antoniades 2003, s. 29). S ohledem na vliv, který má epistémická komunita na vytváření nového a vývoj existujícího intersubjektivního porozumění, je to právě kognitivní rovina, ve které „je poznání mocí“. V praktické rovině se členové epistémické komunity stávají součástí víceúrovňové politické hry. To, zda uspějí, záleží na politické moci, jakou disponují, a na vlivu opozičních myšlenkových komunit. Svůj vliv mohou nicméně uplatnit i nepřímo – jako poradci či zdroje informací (Antoniades 2003, s. 30).

Shrneme-li tuto diskusi, tak se dostáváme k závěru, že (ne)členství politiků v epistémické komunitě vychází z akcentu kognitivních, nebo normativních podmínek Haasovy definice⁴². Legitimita politiků vychází z normativních idejí, zatímco legitimita epistémické komunity je odvozena z autority vědy a testu validity poznání. Stejně názory jsou z tohoto důvodu interpretovány různě, proto je názor politika, jakkoliv by byl renomovaným odborníkem, posuzován jako názor jiného typu a pro určitá rozhodnutí méně relevantní než názor vědce⁴³.

⁴² Připomeňme, že synergický vztah politiků a expertů v rámci epistémické komunity předpokládá i Davis Cross ve své rekonceptualizaci (kapitola 3.1), která nevyhází z Haasových 4 definičních kritérií. Z toho důvodu také stojí mimo tuto diskusi, i když svou intencí do ní zapadá (Davis Cross 2012, s. 17).

⁴³ Za poznámku v posudku bakalářské práce děkuji PhDr. Martinu Poláškoví PhD.

4. Návrh výzkumu a metodologie

Empirická část práce představuje čtyř-případovou studii, která za použití komparativní metody analyzuje variabilní vliv čtyř konkrétních epistémických komunit na utváření veřejné politiky v daném odvětví a také zdroje tohoto vlivu. Vliv epistémické komunity chápeme v širším slova smyslu jednak jako institucionalizaci jejích doporučení ve formě jak legislativní, tak nelegislativní úpravy, která explicitně v návaznosti na doporučení komunity proběhla. A jednak jako určité prvky politického (*policy*) učení, které mohla epistémická komunita přenést do politického procesu bez ohledu na to, zda se její obsahová doporučení dostala do implementační fáze.

V našem výzkumu a následné interpretaci věnujeme velkou pozornost ustavení, počátečnímu vývoji, konsolidaci a vnitřní dynamice epistémické komunity. Tyto procesy chápeme, podobně jako například Bloodgood, jako klíčový faktor, který má vliv na vytváření poznání, rámování tématu a konečný politický výstup (Bloodgood 2008, s. 4). Náš výklad se také snaží vystihnout relační vzdálenost zkoumaných epistémických komunit od politiků, která pro nás může představovat vysvětlení případného vlivu skupiny. Tři zkoumané případy řadíme v typologii Claire Dunlop (Dunlop 2010) mezi tzv. vládní epistémické komunity, u kterých bychom měli očekávat malou relační vzdálenost mezi politiky a epistémickými skupinami, vysokou míru efektivity a nízkou míru důvěryhodnosti. Bezděkovu komisi chápeme jako evoluční epistémickou komunitu, jež vykazuje naopak nízkou efektivitu a vysokou míru důvěryhodnosti. Jak jsme si ale vysvětlili v kapitole 1.5, některé epistémické komunity jsou ustaveny na základě obou delegačních logik, mezi kterými s menším či větším úspěchem hledají rovnováhu. Domníváme se, že takové pokusy můžeme vidět i mezi našimi případy. Vztah těchto dvou logik hledáme zejména v analýze ustavujícího mandátu či zadání politiků a jeho chápání epistémickou komunitou. Právě závazek epistémické komunity k její politické (*policy*) roli je vodítkem ke zkoumání, jaký typ aktéra epistémická komunita představuje (Dunlop 2010, s. 9).

Interpretativní výzkum založený na případech (*case-based interpretative research*) chápeme v souladu s weberovskou logikou jako přístup, jehož cílem je zachycení komplexity pomocí tzv. narativů. Ty jsou složeny z velkého množství charakteristik (proměnných), které nám umožňují zachytit podobnosti a rozdíly jednotlivých případů. Generalizace takového výzkumu je omezená. V naší komparativní analýze se nicméně pokusíme identifikovat hlavní

sdílenou kauzální podmínku (vysvětlující proměnou) vlivu našich případů (Ragin 1999, s. 1142).

Epistémická komunita v Haasově smyslu je chápána jako ideální typ, který nabízí vodítko pro konstrukci hypotéz (Della Porta 2008, s. 203). V naší práci jsme se vydali cestou, na které jsme definici na několika místech podstatně rozvolnili. Následujeme tak autory a přístupy popsané ve druhé kapitole zejména s ohledem na zařazení neepistémických členů do komunity a akceptaci jiných než kognitivních motivací, které vedou členy ke sdílení jednoho paradigmatu jak v otázce kauzálních předpokladů, tak sdíleného pojetí validity. Každé takové odchýlení od Haasovy definice vysvětlujeme spolu s jeho implikacemi, které z takového rozvolnění, zejména pro legitimitu epistémické komunity, plynou. Příkladíme se tak k přístupu, ve kterém není klíčové naplnit všechna kritéria konceptualizace, ale s její pomocí vysvětlit určitou sociální realitu.

Výběr případů a jejich konstrukce

Výzkum zahrnuje čtyři pozitivní případy vybrané na základě kombinace tří strategií: (1) intenzity, tj. „*informačně bohaté případy, které, manifestují fenomén intenzivně, ale ne extrémně*“. Vybrané skupiny považujeme za (2) politicky důležité, tj. „*případy přitahující pozornost nebo bránící se pozornosti*“ (Miles a Huberman 1994: 28, citováno z Punch 2008, s. 80), protože jejich explicitním či implicitním cílem bylo ovlivnit konkrétní veřejnou politiku (*policy*). Pro zdůraznění tezí teorie politických (*policy*) sítí, ze které teorie epistémické komunity vychází, jsme vybírali případy, které jsou personálně a programově propojeny.

Jednotlivé případy nepovažujeme za identické, ale předpokládáme, že naplňují některou z představených definic epistémické komunity. Uvažujeme tak v souladu se strategií (3) nejvíce podobných případů na počátku výzkumu, které vykazují odlišný konečný výstup, čímž maximalizujeme variaci nezávislé proměnné a minimalizujeme variaci všeho ostatního (Gerring 2008). Avšak předpokládáme, že tyto skupiny vykazují různou míru odchýlení se od ideálního typu epistémické komunity dle Haasovy definice. Liší se také způsobem svého ustavení, typem členů, zadáním, které obdržely, a legitimitou, kterou si získaly. Na základě této úvahy se domníváme, že každá z těchto skupin naplňuje v politickém procesu jinou roli a míra a charakter jejich vlivu se liší v závislosti na různých vysvětlujících

proměnných. Identifikujeme tedy vysvětlující proměnné, které podle nás ovlivnily (ne)přijetí rozhodnutí v intencích doporučení epistémické komunity.

Skupina tvůrců Bílé knihy terciárního vzdělávání je komunitou, jež jsme na počátku výzkumu chápali jako nejvíce se blížící ideálnímu typu epistémické komunity dle Haasovy definice. Výrazná politická podpora její činnosti, načasování a legitimita, kterou čerpala z mezinárodní analýzy Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), jí otvíraly kingdonovské „okno příležitosti“⁴⁴, jaké žádná z námi zkoumaných skupin k dispozici neměla. Politická podpora doporučení této skupiny nicméně netrvala dlouho. Projekt a částečně i jeho členy se podařilo na čas institucionalizovat do širší struktury MŠMT, ale jako oficiální poradní orgán již nepůsobila. Na MŠMT byla ustavena Rada pro reformu vysokoškolského vzdělávání (R2V2), která dle mandátu, který dostala, navazovala na závěry Bílé knihy a zejména na doporučení OECD. Jejím záměrem nicméně nebylo vypracovat věcný záměr zákona či návrh reformy v obecnějším smyslu. Analýza Rady jako samostatné epistémické komunity by byla beze sporu zajímavá, nicméně z pohledu „měření“ vlivu a jeho vysvětlující proměnné představuje velmi podobný případ jako skupina tvůrců BKTV. S ohledem k tomuto předpokladu a snahou dodržet rozsah diplomové práce proto bude činnost Rady vysvětlena jako doplnění analýzy skupiny tvůrců Bílé knihy.

V projektu diplomové práce jsme uvažovali o případové studii o tzv. Druhé Bezděkově komisi spolu s její kontextualizací s tzv. Bezděkovou komisí z roku 2004, na kterou navazovala. V průběhu výzkumu jsme došli k závěru, že pro vysvětlení vlivu epistémické komunity na důchodovou reformu je nutné začít s analýzou Bezděkovy komise z roku 2004, a teprve poté pokračovat komisí z roku 2010. Předkládáme zde tedy dva potenciální příklady epistémické komunity, u kterých si ukážeme jejich rozdíly a návaznost. Porovnáním těchto dvou skupin si ukážeme rozdíl mezi tzv. participační a silovou logikou vytváření veřejných politik. Bezděkova komise z roku 2004 reprezentuje skupinu, jejíž součástí byli zástupci politických stran. V tomto případě se nám navíc nabízí porovnání s Könbergovou komisí, která v 90. letech připravovala důchodovou reformu ve Švédsku, a podle jejíhož vzoru byla naše Bezděkova komise ustavena.

⁴⁴ Časově limitované, většinou velmi krátké příležitosti, ve kterých mají aktéři ideální podmínky pro prosazení svých předem připravených návrhů k řešení nastalé situace, na kterou mohou v rámci této strategie současně sami upozornit. V teorii více proudů mluvíme o propojení proudu problému, řešení a politiky (Kingdon 1995, s. 165-195).

Na první pohled by měla Národní ekonomická rada vlády představovat typický příklad epistémické komunity. V naší analýze se nicméně její uchopení jeví jako nejproblematictější. V otázce zkoumání vlivu jsme s ohledem na množství a rozsah témat, kterými se NERV zabýval, redukovali naše hodnocení na dvě oblasti – vysokoškolskou a důchodovou politiku. Volba těchto dvou témat je logickou snahou o koncentraci pozornosti a vícerozměrný pohled na utváření dvou vybraných veřejných politik. Vedle toho nás také zajímá vykreslení sítě odborníků, kteří jsou do reformy důchodového, resp. vysokoškolského systému zapojeni. Pro badatele je zajímavé pozorovat paralelní existenci několika poradních skupin v jeden moment, případně personální překrytí či přímo integraci části skupiny do jiné jako to vidíme u části Druhé Bezděkovy komise a NERVu. V naší analýze také vymežíme rozdíl mezi Národní ekonomickou radou Topolánkovy vlády a její pokračovatelkou při Nečasově kabinetu. Přestože je její personální složení takřka totožné, mandát a úkol, který měla, se zásadně lišil.

Průběh výzkumu

S ohledem na náš výzkumný záměr a otázky jsme pro samotný výzkum použili dvě kvalitativní metody - hloubkové rozhovory a obsahovou analýzu relevantních dokumentů a textů. Triangulace těchto dvou datových zdrojů má za cíl zvýšení validity výzkumu.

Autorkou práce bylo provedeno 25 polostrukturovaných hloubkových rozhovorů, které trvaly od 30 do 90 minut⁴⁵. Výběr respondentů byl záměrný - osloveni byli členové jednotlivých skupin, jejich spolupracovníci a experti, které považujeme za součást dané odborné komunity v České republice, ale k práci zkoumaných skupin nebyli přizváni, nebo se rozhodli nespolupracovat. Dále jsme mluvili s vybranými politiky, kteří měli podíl na sestavení a jmenování jednotlivých skupin (kategorie ministrů, náměstků, poslanců určitých výborů a odborných mluvčí politických stran pro určité oblasti) s a těmi, kdo se vůči daným expertním skupinám vymezili (opoziční politici, odborní mluvčí opozičních stran).

Rozhovory probíhaly ve dvou etapách – 10 rozhovorů pokrývajících případovou studii o skupině tvůrců Bílé knihy terciárního vzdělávání bylo provedeno v lednu a červenci 2010 jako součást autorčiny bakalářské práce *Vliv epistémické komunity na proces vytváření reformy veřejné politiky - Případ Bílé knihy terciárního vzdělávání v České republice*.

⁴⁵ Jeden byl veden formou e-mailového dotazníku.

Těchto deset rozhovorů bylo podrobena sekundární analýze, novému kódování a reinterpetaci. Přestože základní metodologické zásady vedení hloubkového sociologického rozhovoru byly dodrženy, musíme připustit, že na kvalitě rozhovorů se podepsala nezkušenost tazatelky a absence systematického metodologického školení. Za hlavní chyby považujeme občasnou tendenci ke kladení sugestivních otázek, nadměrné informování o cíli výzkumu a výzkumné otázce a volbu etického kodexu, který za informovaného souhlasu respondentů ve fázi interpretace umožňoval citovat a parafrázovat s odkazem na jméno autora. Na druhou stranu jsme nenabýli dojmu, že by respondenti po zaručení anonymizace citací bývali sdíleli jiná data. Jejich postoj byl v této otázce indiferentní a ve většině případů si od tazatelky ani nepřevzali čestné prohlášení. Současně se domníváme, že za tímto postojem mohlo stát vnímání nízkého věku autorky a fakt, že jejím prvotním výzkumným záměrem bylo „pouze“ napsání bakalářská práce.

Zde vidíme potenciální možnost zkreslení, vycházející z vnímané identity tazatelky - mladé studentky, která ze strany respondentů (platí i pro druhou etapu výzkumu), jimiž byli převážně muži středního věku, často profesori univerzit, mohla způsobit specifické rámování problému a odpovědi respondentů odrážející vztah „profesor – student“. Tazatelka se setkala s oslovením „holka“ či „vy jste mladá, ale...“. Na toto konkrétní potenciální zkreslení upozorňuje řada začínajících badatelek (například McEvoy 2006), na rozdíl od této autorky, která shledává takový přístup povyšenecký, iritující a mající dopad na data (McEvoy 2006, s. 185), my jsme takový postoj vnímali jako vyjádření určité důvěry a otevřenosti respondentů. Jako větší riziko zkreslení vidíme identitu tazatelky asociovanou s univerzitou a fakultou, na které studuje. Univerzita Karlova a Filozofická fakulta stály v čele protestů proti Bílé knize terciárního vzdělávání. Z odpovědi jednoho respondenta, který se odmítl zúčastnit výzkumu, jsme vyrozuměli, že důvodem byla právě tato skutečnost. V rozhovorech jsme se také setkali s komentářem typu „Váš děkan...“, apod. K datům jsme přistupovali s tímto vědomím a možné zkreslení jsme řešili různorodostí ve výběru respondentů a triangulací dat s jinými zdroji.

Druhá část rozhovorů probíhala od dubna do července 2013, kdy bylo provedeno 15 rozhovorů (2 související s Bílou knihou terciárního vzdělávání, 6 k tématu Bezděkových komisí, 7 o NERVu) . V mezidobí tazatelka absolvovala kurzy *Qualitative Tools of Public Policy Analysis, Evaluation des politiques publiques: Concepts et méthodes* na Sciences Po v Paříži a seminář *Strategie a metodologie sociálněvědního výzkumu* na ÚPOL FF UK.

Tato teoretická příprava byla základem pro navržení výzkumu zbývajících dvou skupin – Bezděkovy komise a NERVu.

Etika výzkumu a nakládání s daty se výrazně lišily od první etapy. Respondentům bylo zaručeno, že v textu nebude citováno či parafrázováno s odkazem na jejich jméno. Oproti první etapě rozhovorů bylo vyjasnění etiky nakládání se sdělenými informacemi klíčovou záležitostí. U několika respondentů byla anonymizace citací podmínkou uskutečnění rozhovoru. Dva z nich navíc využili možnosti následné autorizace. Jmenný seznam respondentů je součástí seznamu literatury. Citace či parafráze uvádíme s odkazem na typ zdroje, ne na jméno konkrétního autora. Úplná anonymizace by v našem případě nicméně nedávala žádný smysl, protože analyzujeme konkrétní skupiny, jejichž členové či spolupracovníci jsou veřejně známi. Jeden rozhovor byl přizpůsoben e-mailové komunikaci, tři rozhovory nebyly po dohodě nahrávány, při jejich vedení si tazatelka dělala poznámky. Stejný postup byl zvolen u dvou respondentů, kdy byla část rozhovorů na jejich žádost vedena mimo záznam. Polostrukturovaný rozhovor v několika případech po vypnutí diktafonu pokračoval nestrukturovanou, neformální formou, kdy si autorka nepoživovala poznámky, ale informace takto získané byly cenným zdrojem a napomohly zejména k větší jistotě při interpretaci dat. S několika respondenty si autorka na začátku setkání začala tykat, zejména s ohledem na podobný věk.

Rozhovory byly vedeny polostrukturovanou formou, kdy tazatelka měla připravenou baterii otevřených otázek rozdělených do několika oddílů. U rozhovorů s jednotlivými členy expertních skupin nás zajímala jejich cesta do skupiny, jejich očekávání a to, jak chápali mandát, který skupina obdržela. Dále jsme se ptali na strukturu skupiny a její fungování. Pokládali jsme také otázku týkající se vnímání názorové homogenity/heterogenity v rámci skupiny. Otázky na ostatní respondenty (nečleny jednotlivých skupin) byly formulovány s ohledem na jejich roli a vztah ke skupině. Například u politiků, kteří komunity ustavovali, nás zajímalo jejich očekávání, autonomie, kterou skupině vymezili, nebo jejich spolupráce se skupinou. Rozhovory s respondenty, kteří nepatří do těchto dvou skupin, měli pomoci kontextualizovat činnost jednotlivých komunit jak v rámci státní správy, tak z hlediska jejich začlenění do širší odborné komunity působící v ČR.

Hlavní překážkou výzkumu bylo obtížné kontaktování a zaneprázdněnost některých potenciálních respondentů. Tento problém jsme řešili rozhovory s jejich spolupracovníky, kteří se na práci jednotlivých skupin podíleli s nimi, a konzultací jiných zdrojů –

blogů jednotlivých členů, publikovaných článků a televizních či rozhlasových vystoupení, nicméně si uvědomujeme, že tato vystoupení jsou určena jinému typu publika, než by tomu bylo v případě hloubkového rozhovoru.

Obsahová analýza zahrnovala okolo 50 dokumentů veřejně dostupného i důvěrného a neoficiálního charakteru. Konkrétně šlo o výstupy práce jednotlivých skupin, pracovní verze těchto dokumentů, zprávy a zápisy z jejich jednání skupin, publikační činnosti jednotlivých členů skupin a mediální výstupy.

5. Případ I: Skupina tvůrců Bílé knihy terciárního vzdělávání

Náš zájem o vysokoškolskou politiku a roli poradních orgánů v jejím rámci vymezujeme rokem 2006. Bylo by nepřesné izolovat naše poznání od doby předcházející (více například Fiala, Nantl 2009; Ochrana 2010), rok 2006 nicméně nevolíme náhodou.

Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006 změnily po osmi letech (i přes původní patový výsledek) vládní koalici. Od září 2006 do ledna 2007 zemi vedla menšinová vláda Mirka Topolánka, jejíž ministryní školství byla Miroslava Kopicová. V lednu 2007 Topolánkova vláda odrážející koalici ODS, KDU-ČSL a Strany Zelených získala většinu. Strana Zelených získala ministerstvo školství (MŠMT), kam nominovala nejprve Danu Kuchtovou (do října 2007), poté Ondřeje Lišku. V březnu 2009⁴⁶ byla Topolánkově vládě vyjádřena nedůvěra a byla nahrazena úřednickou vládou Jana Fischera, ve které se na post ministryně školství vrátila Miroslava Kopicová.

Volby v květnu 2010 pro ODS znamenaly výměnu obou koaličních partnerů, poté co ani KDU-ČSL, ani Strana Zelených nepřekročily 5% volební klauzuli a do Poslanecké sněmovny se nedostaly. Ve vládní koalici byly nahrazeny dvěma novými subjekty – TOP 09 a Věci veřejnými, jejichž poslanec Josef Dobeš převzal ministerstvo školství. Po vládní krizi v březnu 2012 jeho frakce Věcí veřejných z koalice odešla a šéfem resortu se stal nestraník Petr Fiala.

Na tomto vývoji vidíme, že resort ministerstva školství procházel ve sledovaném období výjimečnou personální dynamikou, kterou můžeme rozdělit do 3 linií: Zaprvé výměna ministra či ministryně po pravidelných volbách, která je standardem a legitimně odráží volební podporu politických stran. Za druhé, změny v důsledku vládních krizí, tedy odchodů některých koaličních partnerů, jejich frakcí či celé vlády v důsledku vyjádřené nedůvěry. Za třetí, výměny „nekompetentních“ ministrů. Tuto personální nestabilitu budeme sledovat v souvislosti s prací všech analyzovaných skupin a ukážeme si, jak je pro institucionalizaci jejich doporučení důležitá právě politická podpora, která se v zásadě váže na osobu ministra, ne na ministerstvo či vládu jako instituci.

⁴⁶ V demisi vládla do května 2009.

V těchto nestabilních politických podmínkách můžeme pozorovat koncentrovanou⁴⁷ snahu o transformaci vysokoškolské politiky a to v intencích znalostní společnosti a ekonomiky a manažerského řízení státní správy, tzv. *new public management*, které se staly základním politickým heslem proklamovaným v posledních deseti letech.

Současná vysokoškolská politika se nachází v proměňujícím se modu nejen kvůli politickým změnám na MŠMT, ale také v důsledku řady vnitřních problémů, kterým čelí zejména s ohledem na proměnu v univerzální vzdělávací systém, tedy takový, do kterého vstupuje více než 50% věkové skupiny osmnácti- a devatenáctiletých. Tohoto stavu bylo dosaženo v roce 2005 (Prudký, Pabián, Šima 2010, s. 41). Expanze znamenala rostoucí nedůvěru zaměstnavatelů v kvalitu výstupů vysokého školství, konkrétně ve znalosti a schopnosti absolventů, vázanou na vnímanou neefektivitu nakládání s veřejnými zdroji, které do vzdělávání směřují. Dalším problémem se stala neudržitelnost plošného růstu státního financování vysokých škol, která měla za následek hledání nových kritérií pro hodnocení a financování konkrétních institucí (Fiala, Nantl 2009, s. 567 - 569).

Předtím, než se dostaneme k Haasovým podmínkám epistémické komunity a jejich (ne)přítomnosti v případě skupiny autorů Bílé knihy, představme si kontext, ve kterém vznikala. V první Topolánkově vládě se stala ministryní školství nestranická kandidátka Miroslava Kopicová. Svým náměstkem jmenovala Petra Matěju⁴⁸, nejcitovanějšího českého sociologa specializujícího se na oblast výzkumu sociálních nerovností, stratifikace a mobility. Současně bývalého poslance za Unii svobody v období let 1998 až 2002 a spoluvůrce programu ODS Modrá šance v oblasti vědy a výzkumu.

Vysokoškolská politika zaznamenala na podzim 2006 významnou událost, když v listopadu vyšla tzv. *Country Note*, která byla výstupem dvouleté evaluace Komise hodnotitelů OECD, jež probíhala v rámci mezinárodních projektu této organizace tzv. tematického hodnocení terciárního vzdělávání (*OECD Thematic Review of Tertiary Education*). Abychom pochopili význam tohoto dokumentu, podívejme se na mezinárodní kontext a metodologii projektu tematického hodnocení.

⁴⁷ Dílčí kroky, či záměry s podobným cílem byly podnikány (více například *Národní program rozvoje vzdělávání v České republice: Bílá kniha* 2001), ale témata vysokoškolské a vědní politiky zůstávala spíše na okraji zájmu (Stöckelová 2009, s. 21)

⁴⁸ Později na MŠMT působil jako ředitel analyticko-koncepčního odboru.

Stejně jako v jiných zemích⁴⁹ se tato zpráva stala jedním z nejcitovanějších zdrojů v rámci odborné komunity (Rinne, Kallo, Hokka 2004, s. 465) a jak si ukážeme, klíčovým zdrojem zůstává dodnes. Oproti druhému předpokladu autorů ale v našem prostředí neznamenal „mediální bouři“, což naznačuje nízkou míru pozornosti, kterou (nejen) média vysokoškolské politice věnovala.

V naší práci se budeme setkávat s argumenty, ve kterých stojí *Country Note* jako autoritativní, objektivní zdroj. Jeho legitimita v této rétorice nevychází primárně z vlastní metodologie hodnocení, nýbrž z mezinárodního zakotvení, které musí nutně omezit parciální vlivy a zájmy, které jsou vyčítány domácím analýzám. Podívejme se nyní na alternativní pohled na analýzy OECD. S ohledem na poměrně hegemonní diskurs o tomto tématu, který panuje v našem mediálním a akademickém prostředí, budeme čerpat z prací zahraničních autorů. Naším cílem není hodnocení oprávněnosti této kritiky, nýbrž reflexe pohledů a názorů, kterým v Česku podle našeho názoru není věnována téměř žádná pozornost.

Role OECD ve vzdělávací politice je některými autory, čerpajícími zejména z kritické teorie, vnímána jako „šedá eminence“, jež skrze nástroje⁵⁰ typu hodnotících zpráv nebo monitoringu kvality uplatňuje vliv⁵¹ na jednotlivé národní systémy. OECD tvoří hlavní instituci, která „sbírá, zpracovává, klasifikuje, analyzuje, uchovává, dodává a nabízí [market]“ informace spojené se vzdělávací politikou (Rinne, Kallo, Hokka 2004, s. 455). Její výstupy založené na tomto informačním managementu se stávají legitimizačním prvkem při přijímání „tvrdých“ opatření v dané oblasti veřejné politiky (Wieleman 2000, citováno z Rinne, Kallo, Hokka 2004, 455). Gayon mluví o produkci „hybridního poznání, měkké vědy s univerzalistickým nárokem a depolitizované, neutralizované politiky, povýšené na technický stav. Ta je vhodná právě pro takový typ instituce, které vlády propůjčí roli ‘experta’, nebo pokud chceme, vlády ji touto rolí pověří [accréditer], aby si následně připsali k dobru [créditer] její výstupy“ (Gayon 2009, s. 72).

Hlavní kritika OECD, se kterou se můžeme setkat (ne výlučně) u postmarxisticky orientovaných autorů se týká ideologičnosti. Neoliberální paradigma organizace z 90. let bylo vtěleno do Multilaterální dohody o investicích (MAI), jež se stala symbolem „spiknutí vlád, liberálních ideologů a mezinárodních organizací“ (Mouchard 2003, s. 1). Vedle zformování

⁴⁹ Do tohoto konkrétního projektu bylo zahrnuto 24 států.

⁵⁰ Můžeme chápat také jako komunikační kanál.

⁵¹ Na rozdíl od EU nejde o přijímání závazných rozhodnutí. Nezapomínejme nicméně, že ČR do Evropské unie vstoupila v roce 2004, takže v námi sledovaném období můžeme vidět také výrazné harmonizační tendence právě s legislativou a politikami EU.

mezinárodního antiglobalizačního hnutí vedly události okolo MAI také ke změně mediálního diskursu o OECD, ve kterém získala obraz „neoliberálního think-tanku“ či „chrámu neoliberalismu“. Politizace organizace měla za následek delegitimizaci její neutrální, vědecké expertízy. V novém tisíciletí se OECD pod novým vedením snažila své stigma z 90. let reflektovat, její analýzy obsahovaly nová témata a indikátory a byla vytvořena nová sociální doktrína zdůrazňující projekt vzdělanostní společnosti a ekonomiky (Gayon 2009, s. 66 - 71).

V české odborné komunitě angažující se v probíhající reformě vysokého školství jsme se s reflexí podobných názorů téměř nesetkali⁵², stejně jako s mediální reflexí odrážející kritičtější postoj k výstupům OECD. Jako výjimku zmiňme například názor Jiřího Zlatušky, který poukazuje na časovou podmíněnost doporučení: „*Východím bodem reformních snah byla OECD Country Note – Thematic Review of Tertiary Education vydaná v roce 2005. Toto hodnocení proběhlo za zcela odlišných ekonomických i společenských podmínek. Výrazně jiná byla ekonomická situace v České republice, ale zejména v zemích zavádějících školné s podpůrnými mechanismy pro studentské podpory, půjčky nebo odložené splácení. Řada z tezí, se kterými se v té době pracovalo, byla fakticky postupem doby vyvrácena*“ (Zlatuška 2013). Vypůjčením si termínu z oboru epidemiologie Levin popisuje takové šíření myšlenek jako „epidemické“, které staví do protikladu k vzájemnému politickému (*policy*) učení. Podle něj si země sice vyměňují ideje, ale nevyměňují si své zkušenosti s nimi. Vysokoškolská politika v důsledku takové difuze idejí vzniká paralelně, nikoliv derivačně (Levin 1998, s. 138).

Z okruhu názorů našich respondentů, které si zachovávají určitý odstup k doporučením Komise hodnotitelů OECD, představme dva:

„*Já to [Odborné posouzení Bílé knihy hodnotiteli OECD] neberu jako neutrální, já to беру tak, že je to dobře, že pozitivní stanovisko je, zároveň vyjadřuju pochybnost o tom, jestli je to nezávislé hodnocení ve chvíli, kdy on [Petr Matějů] jako představitel té organizace a toho boardu zároveň hodnotí věc, na které se podílel, navíc tvůrčím duchem. Takže do jisté míry to беру jako střet zájmů.*“

⁵² Zkušenosti z jiných zemí nás přesvědčují o autoritativní roli této organizace v globálním měřítku, kterou si ve vysokoškolské politice vybudovala. „*Názory na vliv OECD se ve finské vzdělávací politice různí a to od standardní chvály její doktríny a glorifikace národního úspěchu v hlavním proudu, k mírnému kriticismu, který není téměř slyšet*“ (Rinne, Kallo, Hokka 2004, 463).

„*Ti experti tady o tom nic nevědí, tu vnější informaci jim dával Matějů. Ti lidi vůbec netuší ten kulturní rozdíl.*“ (Rozhovory)

Na tomto příkladu můžeme demonstrovat, co v praxi znamená 'pojetí validity'. Pozitivistický pohled, který převážil u jednotlivých členů skupiny, jak si později ukážeme, kontrastuje s optikou, která k „tvrdým“ datům přistupuje s odstupem a hledá možné zkreslení, ne nutně ve smyslu ideologičnosti. V našem případě je možným zdrojem této skepse dominance jednoho typu zdrojů, ke kterým *Country Note* odkazuje, tedy k pracím vzniklých v kolektivu Institutu pro sociální a ekonomickou analýzu (ISEA). A také k působení Petra Matějů ve strukturách OECD.

Jaká metodologie stojí za *Country Note* v rámci tematického hodnocení našeho vysokoškolského vzdělávání? Tematická hodnocení vzdělávací politiky jsou jedním z hlavních způsobů, jakým OECD zpracovává informace. Celý proces funguje na dobrovolné bázi. Záměrem *OECD Thematic Review of Tertiary Education (2005-2007)* bylo poskytnout 24 participujícím zemím informace o dopadech konkrétních politik na sféru terciárního vzdělávání tak, aby vysokoškolské vzdělávání účinně přispívalo k dosahování jejich ekonomických a sociálních cílů. Dalšími úkoly byla podpora a zavádění inovačních školských politik a praxe a také reciproční výměna zkušeností mezi vládami (OECD 2004, s. 1).

Základ tematického hodnocení tvoří podkladová studie, kterou každá země vypracovává podle společného rámce a struktury tak, aby nejen poskytla informace, ale také aby umožnila komparativní analýzu jednotlivých systémů. Sekretariát může od zemí žádat externí data, nicméně pouze v případě, kdy v dané oblasti nedisponuje svými vlastními (OECD 2004, s. 4). Zodpovědnost za vypracování podkladové zprávy nese domácí vláda, která jmenuje národního koordinátora. Zprávu může zpracovat jak ministerstvo, tak externí výzkumné pracoviště, přičemž OECD upozorňuje, že národní koordinátor musí spolupracovat se všemi relevantními aktéry, protože žádná pracovní skupina nemůže sama pokrýt všechna témata, která musí být představena z různých perspektiv (OECD 2004: 5).

Po předložení zprávy u některých zemí následuje návštěva⁵³ tzv. Komise hodnotitelů, která se skládá z 3-6 expertů (univerzitních profesorů, úředníků zastávajících vyšší pozice ve státní

⁵³ V našem případě této možnosti využilo 13 z 24 zemí. U nás byla návštěva realizována 20. - 28. 3. 2006. Organizace navštívení v rámci této doby: MŠMT, Ministerstvo financí (MF), Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV), Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO), Česká konference rektorů (ČKR), Rada vysokých škol (RVŠ), Centrum pro studium vysokého školství (CSVŠ), Asociace vyšších odborných škol, Akademická komora

správě a zástupců Sekretariátu OECD). Vedle toho analytici využívají další způsoby (videokonference, krátké návštěvy), jak vést dialog se všemi aktéry či skupinami aktérů ve sféře terciárního vzdělávání. Výsledkem celého procesu je (1) zpráva o stavu země (*Country Note*), v našem případě vydaná v listopadu 2006; (2) souhrnná zpráva o projektu porovnávací jednotlivé systémy (*Synthesis Report*), jež jako třídílná studie vyšla v roce 2008 pod názvem *Tertiary Education for the Knowledge Society*, a které byla pozornost věnována skutečně jen v odborných kruzích.

Rádi bychom zdůraznili, že v případě *Country Note* nejde o „doporučení OECD“, ale o doporučení Komise hodnotitelů, tedy konkrétních expertů⁵⁴. V případě ČR jimi byli: Jon File (výkonný ředitel nizozemského *Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS)*, University of Twente); Thomas Weko (analytik, člen Direktoriátu OECD pro vzdělávání); Arthur Hauptman (nezávislý konzultant v oblasti veřejných politik se specializací na vysoké školství); Bente Kristensen (rektorka *Copenhagen Business School*, členka *Norwegian Education Quality Council*); Sabine Herlitschka (ředitelka Divize evropských a mezinárodních programů rakouské Agentury podpory výzkumu)⁵⁵. Tento fakt je obsažen i v úvodním prohlášení: „*Názory zde vyjádřené jsou názory autorů a nemusí se shodovat s oficiálními názory České republiky, OECD nebo jejích členských států*“ (Zpráva 2006: 1). Jejich závěry vychází vedle oficiální podkladové studie, kterou zpracovalo Centrum pro studium vysokého školství i z řady dalších dat a zdrojů. Do jaké míry může volba zdrojů ovlivnit doporučení hodnotitelů? Na tuto otázku můžeme jen těžko odpovědět. O tom, že určitou roli nicméně hrát může, svědčí událost, kdy byla hodnotitelům při jedné z návštěv předána alternativní anglicky psaná zpráva vypracovaná kolektivem autorů, zaštitěná Petrem Matějí, Waltrem Bartošem a Jiřím Zlatuškou, která odrážela jejich dlouhodobé postoje,

vysokých škol, Akademická komora vyšších odborných škol, Akademie věd ČR, Rada pro vědu a výzkum, České vysoké učení technické, Vysoká škola chemicko-technologická, Masarykova univerzita, Mendelova zemědělsko-lesnická univerzita, Brněnské centrum evropských studií, Akademické centrum studentský aktivit, Jihočeská univerzita, Univerzita Jana Ámose Komenského, Vysoká škola technická a ekonomická, Parlamentní a senátní výbor pro vzdělávání, vědu a kulturu, Českomoravská konfederace odborových svazů, ... (Kohoutek, prezentace)

⁵⁴ Zástupci OECD (Paulo Santiago, Thomas Weko, Richard Sweet, Ian Whitman a Abrar Hasan) a někteří členové (Michael Gallagher) byli členy více komisí v několika zemích. Například Paulo Santiago sedmi a Thomas Weko pěti, což vnímáme jako metodologický záměr a snahu o jednotící prvek v hodnocení a také jako jednu z možných příčin konvergenční tendence doporučení hodnotitelů. (<http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/thematicreviewoftertiaryeducation-countryreviews.htm>) [2013-07-08]

⁵⁵ Uvádíme pozice, které členové Komise zastávali v době, kdy projekt probíhal.

kritiku českého vysokoškolského systému a nespokojenost s oficiálně vypracovanou podkladovou studií (Matějů, Zlatuška, Bartoš a kol. 2006⁵⁶).

Petr Matějů ke zveřejnění *Country Note* řekl: „*Když tenkrát odjeli a nechali nám tu po sobě onen dokument, který se jmenuje Country Note, tak já jsem ten dokument vzal a vlastně dal jsem dohromady ten tým na přípravu Bílé knihy a řekl jsem: ‘Tak toto jsou doporučení a pojd’me se pokusit během jednoho roku tato doporučení překlopit v reformní dokument’.* *A pečlivě jsme procházeli jedno po druhém a zjistili jsme, že mají pravdu*“ (Petr Matějů 2009).

Po zveřejnění *Country Note* začal Petr Matějů dávat dohromady tým, jehož úkolem bylo připravit tzv. Bílou knihu pro věcný záměr zákona o vysokoškolském vzdělávání. Toto zadání uložila vláda v březnu 2007 ministerstvu školství. Příprava reformy měla zajímavý politický podtext. Probíhala v době, kdy se ODS pod vedením Mirka Topolánka snažila o návrat k původním kořenům neoliberálního programu. Ten byl podepřen faktickým monopolem ODS na pravicovou politiku v zemi. Povolební období roku 2006 současně charakterizovaly každodenní politické střety, které poutaly veškerou pozornost médií a veřejnosti, takže zamýšlené reformy veřejných politik mohly být prováděny v relativním klidu a bez výrazně intervence. Tato clona (*clona politics*) znamenala „okno příležitostí“, kterého ministryně se svým náměstkem rychle a zručně využili (Novotný, Merkllová, Buben 2013, s. 136 – 139).

Jejich záměrem bylo vytvořit širší skupinu odborníků v rámci české odborné komunity a funkční systém organizace a připomínkování (rozhovor). Skupina lidí, kteří se zapojili, vznikala postupným nabalováním, přičemž její jádro (Petr Matějů, Simona Weidnerová, Daniel Münich, Jana Straková) vzešlo z Institutu pro sociální a ekonomické analýzy (ISEA), který v letech 2005 a 2006 představil studie *Na cestě ke znalostní společnosti. 1. Kde jsme? a 2. Jak dál?*. K nim se připojili tři členové exekutiv regionálních univerzit – Jan Slovák (Masarykova univerzita v Brně), František Ježek (Západočeská univerzita v Plzni) a Jan Zrzavý (Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích). Jádro doplnil David Václavík z Technické univerzity Liberec a Masarykovy univerzity v Brně, současně spolupracující na vzdělávacím programu Strany zelených před volbami v roce 2006. Jeho roli ve skupině

⁵⁶ Na data z této zprávy bylo v *Country Note* odkázáno v souvislosti s nárůstem počtu studentů (*Country Note* 2006, s. 44).

chápejme nejen jakou epistemickou, ale také jako určitého zprostředkovatele mezi skupinou a ministrem školství Ondřejem Liškou.

Základní teze Bílé knihy, které měly představovat „*stručné shrnutí východisek*“ (Slovák 2008), předkládala skupina devatenácti odborníků⁵⁷, která se postupně zúžila na konečných osm. Komunita měla v té době velmi fluidní charakter a je obtížné dohledat, kdo se jednotlivých setkání skutečně účastnil a jakou měrou se podílel na přípravách Bílé knihy. Proto ani tento počet devatenácti jmen nemusí být přesný, protože jednotliví členové v rozhovorech uvedli, že na prvních setkáních bylo zhruba třicet lidí.

Důvody „odchodu“ jsou různé – od nedostatku času po nesouhlas s předloženou koncepcí reformy jako celkem či s některými již vypracovanými tezemi (rozhovory). Z pohledu našeho teoretického zakotvení je tento vývoj logickým krokem směrem k vytvoření skutečné epistemické komunity – takové skupiny, ve které její členové sdílejí normativní a kauzální předpoklady o příčině problémů. V případě naší skupiny nemůžeme mluvit ani o sdíleném pojetí validity, protože například kvantifikovaný přístup k měření kvality byl jedním z důvodů interní kritiky (rozhovor).

„Současně jsme tam chtěli do té první fáze vtáhnout absolutně co největší počet lidí. Později se ale ukázalo, že má-li vzniknout dokument, nemůže ho psát dvacet lidí, takže jsme se shodli na tom, že na každé z těch centrálních témat tam budou maximálně dva a té širší skupině se to dá k oponentuře nebo k diskusi. A to se taky stalo, pak se ale ukázalo, že v té širší skupině se vůči Bílé knize začali někteří lidé vymezovat, zejména pokud šlo o financování. (...) A protože ta debata už nevedla k ničemu a pořád jsme se mleli v jenom tomhle kotlíku, tak jsme řekli ne, my už to teď musíme dopsat tak, jak jsme to navrhli, abychom se pohnuli o kus dál. A tam už bylo jasné, že Bílá kniha bude rozdělovat, a to se potom taky stalo.“ (Rozhovor)

„Bohužel jinými slovy demokracie naráží na to, že není schopna se dobrat reforem, protože úplně demokratickou cestou široká diskuse [probíhá] rok, dva a pak stejně řeknou: ‘Byla krátká’. Jsem toho názoru, že jak provést reformy? Reformy nelze vyjednat v širokém nějakém všenárodním plénu, musí přijít silný člověk s vizí, který tu reformu prosadí“ (Rozhovor).

⁵⁷ František Ježek, Anna Kadeřábková, Michaela Kleišňová, Pavel Komárek, Dušan Lužný, Daniel Münich, Eva Münsterová, Pavla Polechová, Jan Slovák, Jan Sokol, Jana Straková, Peter Šebo, David Václavík, Radim Valeník, Václav Vinš, Aleš Vlk, Simona Weidnerová, Pavla Zieleniecová a Jan Zrzavý

5.1 Skupina autorů Bílé knihy terciárního vzdělávání jako epistémická komunita?

Podívejme se nyní na Haasovu definici epistémické komunity a jejímu naplnění v případě naší skupiny. Na počátku musíme učinit ústupek z Haasova konceptu, který z členství vyjímá jak politiky, tak úředníky. Ukážeme si, že naplnění definice epistémické komunity, která by v sobě neintegrovala politiky, úředníky či zástupce zájmových skupin, je v naší analýze nemožné, protože každá z námi analyzovaných skupin nějakou neepistémickou složku zahrnuje. Současně si vysvětlíme, že její přítomnost mění povahu legitimacy skupiny a vede k zpochybnění objektivitě doporučení epistémické komunity.

I. Sdílený soubor normativních zásad a principů, které tvoří hodnotový rámec skupiny (Haas 1992, s. 3). Tyto zásady a principy jsou vztahovány ke konkrétním problémům, v našem případě k oblasti vysokoškolského vzdělávání v České republice. Takové normativní principy a zásady musí na druhou stranu být nastaveny dostatečně obecně. Nejedná se tedy o hodnoty v nejobecnější rovině, na základě kterých by se formovala politická afilace, proto se ani nepředpokládá, že by členové byli homogenní například v otázce podpory konkrétního politického programu. Takové by, soudě podle postřehu jednotlivých členů, nesplňovala ani naše skupina⁵⁸.

Sdílnými normativními předpoklady stanovujeme:

(1) Závazek hledat konsenzus v rámci skupiny a vystupovat jednotně navenek.

„Na začátku ty názory nikdo netestoval, ale z té původně široké skupiny v tom core týmu vytrvali lidi, kteří se třeba střetli, ale názorově se dobrali nějakého kompromisu. Já bych spousta věcí napsal jinou formou, nebo ponechal k širší diskusi více variant. V některých věcech jsme neměli třeba úplně shodný názory, ale vždycky se to vytříbilo prostě tak, že k tomu, aby se mohlo něco shodit, byly potřeba racionální argumenty, proč je to špatně. To, že se někomu něco víc líbí, nemůže stačit, a myslím, že postupně se ti lidi vymezili na té oblasti a začalo se respektovat. (...) Ty názory se taky hodně vyvíjely po diskusi.“ (Rozhovor)

⁵⁸ „A znovu řeknu, tam politická soudržnost je nulová. Že by politické názory, a samozřejmě jsme se bavili, že by souzněly, že bychom volili stejné strany, to ani náhodou.“ (Rozhovor)

„Tady je momentálně jedna skupina, která je mimochodem politicky dost heterogenní, tam nejsou jen stoupenci ODS. Takže my jsme vycházeli z toho, že jsme natolik, každej tomu svému tématu natolik rozumí, že se přece nenechá ovlivnit politikem, který mu řekne: ‘Hele Franto, takhle to nedělej, protože naše politická strana to chce jinak’. Tak jsme ho hned vyhnali. Takže každý si své téma řešil s nejlepším vědomím a svědomím, že je to tak správně.“ (Rozhovor)

(2) Závazek vytvořit účinnou, vnitřně konzistentní, provázanou a uskutečnitelnou reformu, která bude dlouhodobým řešením stavu (Bílá kniha 2009, s. 11).

(3) Pohled na vysokoškolské vzdělávání jako na instrument ve vztahu k pracovnímu trhu, tedy transformaci vzdělávacího systému v intencích znalostní ekonomiky, kdy se vzdělání stane základem konkurenceschopnosti a prosperity země a univerzita důležitým aktérem v oblasti výzkumu a inovací. Tento pohled implikuje spolupráci škol, průmyslu a zaměstnavatelů a zapojení těchto aktérů do řídicích struktur vzdělávacích institucí. (Bílá kniha 2009, s. 11)

„My to celé děláme za cizí, tedy vesměs státní peníze. Že může být někdo nedovzdělaný, je banální zjištění – někdo jiný totiž může být i převzdělaný. Historik, který neumí latinsky, představuje stejné selhání školství jako dermatovenerolog, který latinsky umí. Stát má financovat právě to vzdělání, které je třeba pro určitou práci (včetně práce např. egyptologa nebo analytického filozofa), a ani o fous víc. Další zvyšování moudrosti je jistě skvělá věc, ale, prosím, ve volném čase a za své“ (Zrzavý 2001)

„To [vysoké školy u nás zatím nejsou poptávány firmami] se dá změnit jedině tak, že za prvé budou schopny nabídnout těm firmám tu kvalitní službu, ale také v reálném čase. Je známo, že firmy si u vysokých škol nechtějí něco objednat, protože to trvá věčně a oni jednájí v reálném čase, v byznyse. Akademický svět je takový, takový trochu pomalejší. (...) Je tady ještě jedna podmínka. Ty firmy jsou takové opatrné spolupracovat s vysokými školami, když nevidí, že ta jejich struktura řízení je alespoň trochu podobná té struktuře řízení, která je v těch firmách“ (Petr Matějů 2009).

(4) Sdílené mínění o neudržitelnosti současného stavu českých vysokých škol s ohledem na rostoucí globální konkurenci, se kterou se zvětšuje jejich role (Bílá kniha 2009, s. 16).

(5) Závazek maximálně zohledňovat princip rovnosti příležitostí s cílem zmenšit v největší možné míře nerovnosti v systému (Bílá kniha 2009, s. 56).

(6) Všeobecný respekt a uznání analytických výstupů a doporučení hodnotitelů OECD.

„Pokud jde o zdroje, ta jsme se nejvíc soustředili na Country Note, a druhým zdrojem byla v tu dobu vznikající zpráva z toho projektu Review of Tertiary Education. To jsme brali všichni naprosto vážně, protože když někdo dochází k podobným závěrům na základě analýzy

14 zemí, kde byli country visit, jinak jich bylo víc, tak jsme si říkali, že to je opřený o tak silnou evidenci, že se na to můžeme kdykoliv odvolat, což jsme dělali.“ (Rozhovor)

„Nedá se říct, že tam bylo víc linií, ale jednotlivé oblasti určitě procházely tím, že tam bylo víc modelů. Na druhou stranu, v letech 2004 – 2006 OECD provádělo šetření celého systému a dá se říct, že zhruba z 90% jsou respektována ta doporučení examinatorů. Takže tam, kde bylo váhání, existovala silná tendence přiklonit se k doporučením komisařů OECD.“ (Rozhovor)

II. Podle Haase musí členové epistémické komunity sdílet kauzální principy, které jsou odvozeny z vědecké praxe komunity (Haas 1992, s. 3).

V naší analýze stanovujeme čtyři body, u kterých můžeme rozlišit ty, které členové sdíleli již na počátku celého procesu. Jiné se utvářely v průběhu diskuse, někteří ze členů v těchto otázkách nezastávali jasná stanoviska a v některých případech šlo o přizpůsobení se většinovému názoru. Přestože Haas vychází z předpokladu, že epistémická komunita jedná v rámci jednoho paradigmatu na základě sdílených kognitivních rámců, řada autorů došla ve svých případových studiích k závěru, že tato snaha může mít i jinou než kognitivní motivaci (Becker, Hendriks 2008; Dotterweich 2009; Merrien 2001; Chilvers 2008; Chaudemanche, Kahloul 2010).

„Když jsme začali řešit jednotlivé koncepce a politiky, které by to měly změnit, tak jsme zjistili, že ani v té Country Note to není provázáno, že se to musí domyslet. Když jsme to začali domýšlet, tak se ukázalo, že jsou mezi námi rozdíly v tom, jak to domyslet, ale zpravidla se ukázalo, že vlastně nevíme, jak to udělat. Ono se to hezky říká – dosáhneme toho a toho cíle, ale jak“ (Rozhovor).

Jako sdílené kauzální principy chápeme následující body:

(1) Kvantitativní empirický výzkum a data z něj vzešlá. Právě na analýze vycházející z této metodologie je založena Bílá kniha terciárního vzdělávání, což usuzujeme ze seznamu citované literatury v Bílé knize (Bílá kniha 2009, s. 71 – 74) a z publikační činnosti jednotlivých členů.

(2) Druhý princip, přímo související s předchozím, je z hlediska konceptu reformy jako celku nicméně tak důležitý, že zaslouží speciální pozornost. Celá reforma vychází z dlouholetého

výzkumu Petra Matějů, který je věnován studiu společenských nerovností. Výsledkem je zjištění, že země, ve kterých je povinná spoluúčast studenta v podobě zavedení školného spolu se systémem finanční pomoci studentům, vykazují nižší míru nerovností z hlediska přístupu ke vzdělání než je tomu v systémech bez spoluúčasti studentů (Například Matějů 2006). Tato teze nebyla součástí hlubší diskuse, nepatřila tedy k těm, ve kterých byl konsenzus formován v průběhu práce skupiny.

„Petr Matějů s Danielem Münichem, Petr se Simonou, oni téma sociální nerovnosti a přístupu ke studiu, finanční podpora studentů, zároveň školné jako zdroj prostředků a zároveň jako jakýsi regulativní signál (...) oni měli tohle jako téma dlouhodobě rozmyšlený a připravovaný, a spíš oni, aby věděli, že k tomu, aby to šlo opravdu důsledně a systematicky implementovat, je potřeba připravit i reformu, která změní strukturu, která změní styl řízení, která změní styl státního dohledu. (...) Takže tam si myslím, že opravdu v těch daných podmínkách na tom ministerstvu ta skupina tak nějak dotáhla technicky do konce zdatně a dobře tu část, která se týkala té podpory studentů a zároveň finančních zdrojů pro univerzity od studentů, a daleko méně podrobně a zároveň i daleko méně kvalifikovaně byl připraven celý ten zbytek. To máte, první půlka té BK je ve skutečnosti východisko diskusí, zároveň ta druhá půlka BK je podrobný technický návod až moc podrobný, protože on přeskakuje tu diskusi.“ (Rozhovor)

(3) Názor, že internacionalizace studia přinese zvýšení konkurenceschopnosti absolventů v mezinárodním měřítku a otevře systém evropským a globálním trendům (Bílá kniha 2009, s. 19).

(4) Tvůrci Bílé knihy terciárního vzdělávání neočekávají, že by bylo v následujících letech v oblasti školství zásadním způsobem navýšeno množství finančních prostředků od státu (Bílá kniha 2009, s. 43).

„To, že se u nás bude muset jednou zavést školné, protože je jasné, že nelze ufinancovat tak vysoký nárůst aspirací na vysokoškolské vzdělání. To, že musíme zavést půjčky, že musíme zlepšit systém stipendií, to já myslím, že už dneska nikdo nerozporuje“ (Petr Matějů 2009).

III. Společné pojetí validity, která je intersubjektivní (Haas 1992, s. 3).

V naší skupině se každý z autorů odborně dlouhodobě věnuje problematice vzdělávání, ať už prakticky v rámci exekutivy univerzity, tak teoreticky v rámci výzkumu. Komunita se skládá ze dvou matematiků (Jan Slovák, František Ježek), dvou ekonomů (Simona Weidnerová,

Daniel Münich), sociologa (Petr Matějů), pedagožky a matematicky (Jana Straková), evolučního biologa (Jan Zrzavý) a religionisty (David Václavík). Posledně jmenovaný zproblematizoval skupinou sdílené pojetí validity, ale jednotný pohled přijal jako převažující.

„Já se nepovažuji za exaktního sociologa, já jsem vzděláním filozof. Já myslím, že většina toho týmu asi jo, svým zaměřením, protože to jsou matematici, fyzici, i když Petr Matějů je sociolog. Já myslím, že roli sehrál i jejich odpor k okecávání toho, jak to je, a snaha tvrdě, na základě tvrdých dat popsat, jak to je a jaký by to mohlo být. Já jsem byl příliš slabým partnerem na to, abych to téma [kvalita] tam sám prosadil, ale dneska je ta ochota tohle téma si vzít za své je podstatě větší, než byla před těma dvěma, třema rokama.“ (Rozhovor s Davidem Václavíkem⁵⁹).

Sdílené pojetí validity chápeme jako jednu z příčin, proč se s výměnou ministrů změnila podpora projektu Bílé knihy na MŠMT. Na tomto příkladě bychom také rádi demonstrovali, že i když je pojetí kauzálních principů a validity velmi obecné, může hrát roli. Tehdejší ministr Ondřej Liška⁶⁰ odmítl základní legitimitu, kterou si skupina nárokovala – její nezávislý objektivní pohled - a tím přenesl její doporučení z pozice autoritativního zdroje do úrovně jednoho z mnoha dokumentů, které byly na ministerstvu vypracovány. Pro přijetí doporučení epistemické komunity je tedy důležité pojetí validity sdílené nejen v řadách členů, ale také se subjektem, kterému jsou tato doporučení určena – v našem případě s ministrem školství. Bloomgood píše, že mezi epistemologií, metodologií a závěry je úzká propojenost. Pokud odmítneme epistemologii, musíme nutně odmítnout i metodologii a závěry z ní vyplývající (Bloomgood 2008, s. 5).

„Vědění je vždycky ideologicky vázaný a žádný nezávislý odborník neexistuje. (...) Myslím si, že naopak jedna z nejproblematičtějších oblastí moci v moderní společnosti jako je ta naše je právě moc propojená s vědou a věděním. Protože já jsem přesvědčený o tom, že jedině když se oprostíme od těchto vlivů, které se tváří jako nezávislé, ale jsou ideologicky zatížené, tak teprve pak bude mít reforma nějakou naději na úspěch. (...) Prubířským kamenem každého vědce je, že dokáže určité předporozumění, určitou předpojatost reflektovat, ne se jí zbavovat, ale reflektovat“ (Rozhovor s Ondřejem Liškou).

⁵⁹ Citace je tak konkrétní, že není možné anonymizovat autora výroku. Přestože zásadou naší interpretace je anonymní citování, případně takové, které implicitně neodkryvá autora, zde v souladu s informovaným souhlasem autora uvádíme.

⁶⁰ Viz poznámka 59.

IV. Společný projekt zaměřený na vytváření konkrétní politiky (Haas 1992, s. 3). Tuto podmínku chápeme jako *a priori* splněnou vstupem jednotlivých členů do projektu vypracování Bílé knihy, protože ta byla od prvopočátku myšlena jako podklad pro věcný záměr zákona o vysokoškolském vzdělávání a reformu systému. Tento záměr ze strany MŠMT s výměnou ministrů oslaboval: „*Bílou knihu jsem zdědil po předchozích dvou ministryních. Tento krok [vše zveřejnit] a férový záměr se ukázaly s odstupem jako velká chyba, protože se už nikdy nepodařilo vysvětlit, že nejde o předlohu zákona, ale o výsledek práce skupiny kolem profesora Matějů, jehož zadání vzniklo dávno před mým příchodem už za ministryně Kopicové (ODS). Prosadil jsem později alespoň to, aby Bílá kniha byla vládou i přes snahu premiéra a ministra financí pouze vzata na vědomí a nikoliv schválena, a to proto, aby se návrh zákona o vysokých školách mohl formulovat bez ohledu na to, co v ní stojí*“ (Vyjádření Ondřeje Lišky k jeho působení na MŠMT, 2013), ze strany autorů byl nicméně deklarován (Bílá kniha 2009, s. 11).

5.2 Role skupiny tvůrců Bílé knihy terciárního vzdělávání

Nastolení (Iniciace)

V hodnocení role skupiny ve fázi nastolení je velmi těžké rozlišit, zda byla skutečným nastolovatelem právě naše skupina a její Bílá kniha, nebo zda za něj můžeme považovat Komisi hodnotitelů OECD a její *Country Note*. Důvodem je vysoká míra identifikace skupiny tvůrců Bílé knihy se závěry hodnotitelů a časové překrytí. Logické by bylo domnívat se, že vzhledem k faktu, že *Country Note* byla považována za tzv. zelenou knihu, byl oním nastolovatelem tento dokument. Vyvolaly by nicméně závěry Komise hodnotitelů OECD srovnatelnou reakci v naší odborné komunitě bez Bílé knihy?

Vysokoškolské politice byla v českém prostředí dlouhodobě věnována marginální pozornost jak ze strany politiků, tak ze strany médií. V odborné komunitě vznikala řada dokumentů, které měly představovat strategii reformy či dlouhodobé směřování vysokoškolské politiky, ale v zásadě zůstaly všechny jen na papíře. Samotnou politiku dlouhou dobu vytvářely samy vysoké školy, konkrétně jejich reprezentace Rada vysokých škol a Česká konference rektorů. Politické strany omezily své programy na provolávání o znalostní společnosti, která ale neměla konkrétní politický (*policy*) obsah, ani lídra, který by se tématu chopil. Ukazuje se tak malý zájem politiků podílet se na vytváření nějaké konkrétní reformy (Novotný, Merkllová,

Buben 2013, s. 131). Ani pro média a čtenáře nebyla tato oblast příliš zajímavá. Velký počet aktérů převážně z akademického prostředí, jež nezkratkovitě vysvětlují složité a dlouhodobé problémy, ze kterých lze jen stěží „získat politické body“ a se kterým má osobní zkušenost pouze 15% populace, způsobil, že vysokoškolská politika probíhala v ústraní výraznějšího zájmu politiků i médií.

Country Note sice představuje nejcitovanější dokument vysokoškolské politiky, ale „mediální bouři“, oproti jiným zemím, kde projekt probíhal (Rinne, Kallo, Hokka 2004, s. 465), nezpůsobila, a druhá část výstupu projektu - souhrnná zpráva o projektu porovnávající jednotlivé systémy (*Synthesis Report*), jež jako třídílná studie vyšla v roce 2008 pod názvem *Tertiary Education for the Knowledge Society*, už zdaleka ne.

Roli skupiny tvůrců Bílé knihy tedy vidíme v rámování problému, který do doby jejího vydání nebyl systematicky uchopen. Doporučení hodnotitelů OECD posílilo odbornou legitimitu takového rámování. *Country Note* a Odborné posouzení Bílé knihy jsou zdrojem, ze kterého vycházely další reformní návrhy až do současné doby. Otázkou nicméně je, do jaké míry lze tyto dokumenty oddělit od Bílé knihy a zda takové oddělení není spíše snahou zmírnit kontroverzi, která provázela přípravu věcného záměru zákona o vysokých školách na základě Bílé knihy a která byla spojena právě s osobou Petra Matějů. I když musíme připomenout, že od postupu ministra Dobeše se Petr Matějů otevřeně distancoval (Kolektivní dopis premiérovi Petru Nečasovi, 2011).

Na konferenci k představení *Country Note* se také objevily zárodky prvních zájmových pozic jednotlivých aktérů, které se s vypracováváním Bílé knihy dále profilyovaly. Petr Matějů pozoroval všeobecný souhlas (nejen) se závěry Komise hodnotitelů.

„Takže když jsme dostali Country Note, tak jsme si řekli: No kdybychom tohle někdo z nás napsali a podepsali jsme se pod to, pod takhle kritickou zprávu, tak pravděpodobně vyvoláme velmi silnou protimluvu, ale tím, že to dala mezinárodní organizace tohoto jména, tak proč toho v té chvíli nevyužít, protože v té chvíli s tím naprosto všichni souhlasili, a proč na tom nepostavit reformu, to už se nikdy nebude opakovat.“ (Rozhovor s Petrem Matějů⁶¹).

Jiní přítomní mluví o různorodějších reakcích. Jan Kocourek z CSVŠ například hodnotí následovně: reprezentace vysokých škol (RVŠ, ČR): opatrná; MŠMT: kladnější; experti, analytici: velmi kladná (Kocourek, prezentace).

⁶¹ Viz poznámka 59.

Komise hodnotitelů výrazné negativní reakce neočekávala, v *Country Note* píše, že „změny, které jsou k tomu [zkvalitňování, posílení konkurenceschopnosti, diverzity a relevance] potřeba, nejsou radikální. Do velké míry vycházejí ze změn, které již probíhají nebo o nichž se diskutuje“ (Country Note 2006, s. 67). S odkazem na porovnání Bílé knihy z roku 2001 a tohoto dokumentu, které autorka provedla v rámci své bakalářské práce (Merklová 2010, s. 31 - 34) můžeme některé shody skutečně najít – například snahu o diversifikaci studia a o spolupráci s průmyslem a soukromým sektorem v oblasti tvorby kurikula jednotlivých studijních programů, v řízení jednotlivých škol na úrovni správních rad a ve spolupráci na výzkumu; zavedení boloňského procesu či snahu o vnitřní kontrolu kvality. Bílou knihu z roku 2001 navíc vytvářel úplně jiný kolektiv autorů, do velké míry členů současné opoziční advokační koalice za vysokoškolskou reformu.

Formulace (difuze)

Ambicí skupiny tvůrců Bílé knihy bylo vypracovat „koncepční a strategický dokument, který stanoví, jakým směrem se má terciární vzdělávání v České republice vyvíjet v následujících deseti až dvaceti letech“ (Bílá kniha 2009, s. 11). Záměrem tedy bylo vytvořit koncept, o kterém bude panovat společenský konsenzus a podle kterého bude postupovat vysokoškolská reforma bez ohledu na vládnoucí koalici. Za tímto účelem byla na počátku příprav ustavena odborná komunita čítající okolo třiceti lidí, jak jsme si již popsali. Petr Matějů k této snaze o diskusi řekl: „My jsme pravda ty debaty vedli, ale v jisté chvíli jsme se dostali pod časový tlak, Bílá kniha musela být dána do vlády a my jsme se rozhodli pro určitou alternativu a tu jsme do té Bílé knihy vtělili. (...) Já si myslím, že těch témat, která jsme prodebatovali je málo. To je nejlepší příklad ta samospráva, ta je takovým řečneme nejcitlivějším bodem. Ostatní věci mám pocit i experti i vysoké školy akceptují“ (Petr Matějů, 2009).

Implementační plán reformy nebyl s ohledem na politické okolnosti dodržen a byla otevřena živá veřejná diskuse a připomínkování konceptu všemi zainteresovanými stranami. Celý proces probíhal ve dvou rovinách - formálně v podobě odborných seminářů pořádaných MŠMT a neformálně v médiích či na konferencích. Zatímco podoba Bílé knihy se pod vlivem diskuse výrazně neměnila, klíčoví aktéři – jednotlivé vysoké školy a politické strany si vyjasňovali své postoje k zamýšlené reformě, které se s její koncepcí v některých bodech rozcházely. Byly vypracovány i alternativní podoby reformy například z pera ČSSD nebo

Univerzity Karlovy, které ukazují zásadní rozpor v otázce finanční spoluúčasti studentů (Institut pro analýzy... 2009, s. 22 - 23), ale v zbylých částech reformy dochází ke konvergentním návrhům (Institut pro analýzy... 2009). V návaznosti na Bílou knihu z roku 2001 předpokládáme, že tato shoda je v některých kapitolách dlouhodobá (otázka zapojení vnějších aktérů, oblast výzkumu a vývoje, kvality a internacionalizace), v jiných vychází z reakce na doporučení examinátorů OECD (kapitoly týkající se struktury a řízení institucí terciárního vzdělávání) (Merklová 2010).

Domníváme se tedy, že difuze návrhů skupiny tvůrců Bílé knihy proběhla jak formálně, tak neformálně, ze skupiny autorů Bílé knihy byla nicméně spíše nedobrovolná. Určitá difuze probíhala i uvnitř skupiny, kdy některá témata reformy byla již zpracovaná a nevedla se o jejich podobě počáteční debata (rozhovory). Z hlediska vnějšího přenosu idejí byla jednostranná směrem ven ze skupiny, koncepce Bílé knihy a postoje tvůrců se pod vlivem připomínkování či argumentů jiných aktérů zásadně neměnily. Formální shodu, kterou v postojích aktérů vidíme, můžeme chápat částečně jako důsledek dřívějších východisek a částečně jako, z pohledu skupiny tvůrců Bílé knihy a Komise hodnotitelů OECD, úspěšnou difuzi idejí. Ke ztotožnění se s obsahem Bílé knihy nicméně v rámci širší odborné, ani politické komunity nedošlo. Vládní koalice po vydání Bílé knihy vydala v lednu 2009 usnesení, ve kterém ji neschválila, nýbrž vzala na vědomí (Usnesení č. 111 2009).

Rozhodování (selekce)

Proč skupina tvůrců Bílé knihy neprosadila své odborné stanovisko? Jeden z důvodů jsme již zmínili, je jím odlišné paradigma epistémické komunity a ministra školství. Skupina tvůrců Bílé knihy své doporučení chápala pozitivisticky, jako odhalující pravdu, která je podložena daty vzešlými z objektivního mezinárodního výzkumu a hodnocení. V obecném diskursu ale byla taková legitimita zpochybněna zejména ideologičností, kterou oponenti v Bílé knize viděli a kterou spojovali s osobou Petra Matějů a jeho politickou kariérou. Tento příklad nám ukazuje důvod, proč Haas z členství v epistémické komunitě vyjímá politiky. Legitimita postavená na expertíze je v takovém případě podryta.

S Bílou knihou se identifikovala pouze tehdejší ODS. To nám potvrzuje Haasův předpoklad, že v případě, že politici mají konkrétní představy o politice (*policy*), hledají a zhodnotí pouze takovou expertní informaci, která je jim normativně blízká (Zito 2001, s. 590; Verdun 1999, s. 316; Adler, Haas 1992a, s. 381). Poslanecké sněmovně byla už v roce 2000 předložena

novela zákona 111/1998 Sb. Na návrh poslanců Petra Matějů, Waltra Bartoše, Petra Plevy, Cyrila Svobody byla představena reforma vysokoškolského vzdělávání, která měla, mimo jiné, připravit podmínky pro zavedení školného. Novela nebyla nicméně přijata. Zvýšení spoluúčasti studentů na financování studia bylo představeno i v programovém dokumentu *Modrá šance pro vzdělání z roku 2003*. ODS se dokonce ještě před vydáním *Country Note* nebo zahájením prací na Bílé knize otevřeně hlásila k tzv. australskému modelu HECS - školného s odloženým a kontingenčním splácením (Bartoš 2006), který byl doporučen v Bílé knize a akcentován v *Country Note*. Haas by funkci Bílé knihy respektive jejích autorů nazval jako instrumentální, ve které epistémická komunita legitimizuje svou expertízou již existující řešení (Adler, Haas 1992, s. 381). V našem kontextu je zajímavé, že součástí kolektivu autorů všech zmíněných textů je jedna a tatáž osoba.

Implementace (životnost) a evaluace (*policy learning*)

Bílá kniha byla v lednu 2009 vzata na vědomí vládou ČR, současně byl ministru školství uložena úkol zpracovat a vládě do 30. dubna 2009 předložit⁶² návrh věcného záměru zákona o terciárním vzdělávání a do 31. prosince 2009 předložit návrh věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům (Usnesení č. 111 2009). Část kolektivu autorů Bílé knihy přešla do tříletého projektu Reforma terciárního vzdělávání Individuálního projektu národního (IpN RTV) realizovaného v rámci Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost, kde na tomto úkolu pracovala⁶³. Personální změny a odsouvání předložených věcných záměrů provázející celou dobu fungování projektu vyústily v odchod původní skupiny – části kolektivu autorů Bílé knihy - v létě 2011 a faktický konec jejího personálního, nikoliv ideového angažmá v reformě vysokoškolského vzdělávání. To se projevuje až do dnešní doby, jak si ukážeme v poslední kapitole, například v návrzích NERVu. Projekt se postupně stal podřízeným Radě pro reformu vysokoškolského vzdělávání, o které budeme mluvit níže (Druhá průběžná zpráva Rady... 2011). V rámci tohoto projektu také někteří zpracovatelé

⁶² Ve spolupráci s ministrem financí a místopředsedou vlády a ministrem práce a sociálních věcí.

⁶³ Konkrétních úkolů bylo osm: 1. Koordinace reformních kroků a vytváření podmínek pro jejich přijetí a implementaci, politická ekonomie reformy; 2. Vyhodnocení veřejné diskuse k první verzi Bílé knihy terciárního vzdělávání, příprava verze určené k předložení vládě; 3. Příprava návrhu věcného záměru zákona o terciárním vzdělávání; 4. Příprava návrhu paragrafového znění zákona o terciárním vzdělávání; 5. Příprava návrhu věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům (případně zákona o financování studia v terciárním vzdělávání); 6. Příprava návrhu paragrafového znění zákona o finanční pomoci studentům (případně zákona o financování studia v terciárním vzdělávání); 7. Příprava návrhu na zřízení Centra správy financování terciárního vzdělávání; 8. Konference a semináře k reformě terciárního vzdělávání s mezinárodní účastí (IpN 2009)

zasedli v Meziřezortní pracovní komisi k finanční pomoci studentům, která byla ustavena v prosinci 2010 a reprezentovala zástupce z Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV), Ministerstva financí, Ministerstva zahraničí, MŠMT, IPn RTV, ČKR, RVŠ a Studentské komory Rady vysokých škol⁶⁴. Komise se sešla čtyřikrát do června 2011.

Implementace některých doporučení tvůrců Bílé knihy proběhla nelegislativní cestou: změna v politice dotování těchto míst v magisterských studijních programech; změna akreditačních kritérií s přihlédnutím k výstupům a relevanci studia či zřízení elektronického registru docentů a profesorů zaměstnaných na veřejných a soukromých vysokých školách, což navrhuje tvůrci Bílé knihy jako důležitý kontrolní nástroj v rámci akreditačního procesu (Bílá kniha 2009: §30).

V polovině roku 2010 se skupina tvůrců Bílé knihy dostává do situace, o které mluví i Adler a Haas. Životnost epistémické komunity je podle nich omezena po dobu jejich „myšlenkového monopolu“, kterým v politickém procesu disponuje (Adler, Haas 1992, s. 384-385). V našem případě o tento monopol přišla ustavení Rady pro reformu vysokoškolského vzdělávání, kterou nemusíme nezbytně vidět jako další epistémickou komunitu, která naši skupinu nahradila, ale ukazuje snižující se relevanci Bílé knihy v dané době.

V říjnu 2009 byla tato Rada jmenována jako nezávislý poradní sbor ministryně školství Miroslavy Kopicové. Skupina dvanácti odborníků⁶⁵ (představitelů akademické obce, Svazu průmyslu, Hospodářské komory, aj.) dostala od ministryně pověření k propracování konceptu hlavních cílů komplexní reformy, přípravě doporučení reformních kroků (těch, které by bylo možné uskutečnit v poměrně krátké době jako například návrh systému finanční pomoci studentům) a vedení relevantní odborné a veřejné diskuse zejména osobou svého předsedy Rudolfa Haňky⁶⁶ (Mandát 2009). Rada se dle schváleného jednacího řádu zavázala také k zdůrazňování dlouhodobých pozitivních efektů reformy (Jednací řád 2009, čl.2/4)⁶⁷.

⁶⁴ Členem meziřezortní komise se stal také Jiří Rusnok za Radu pro reformu vysokoškolského vzdělávání (Zápis z devátého setkání 2010).

⁶⁵ Rudolf Haňka (předseda), Marie Bohatá, Petr Fiala, Zbyněk Frolík, Jan Hálek, Zdeněk Jirásek, Vladimír Kebo, Petr Kužel, Jiří Málek, Karel Rais, Jiří Rusnok, Jan Švejnar

⁶⁶ Současně ale z jednacího řádu Rady vyplývá, že její členové nejsou oprávněni bez souhlasu Rady vystupovat jménem RRVV (Jednací řád 2009, čl. III/5e).

⁶⁷ Rada v rámci svého mandátu zastřešovala projekt IPn Reforma terciárního vzdělávání s autory Bílé knihy. Z pohledu vykreslení sítě expertů a jejich pozice stojí za zmínku, že Jan Hálek – člen Rady se stal v prosinci 2010 hlavním odborným garantem IPn RTV (Zápis z devátého setkání Rady).

Domníváme se, že Rada se s tímto mandátem ne úplně ztotožnila. Na svém prvním zasedání vyjádřila svou roli jako oponentskou. „*Oponent návrhů na reformu vysokoškolského vzdělávání, určování priority, zadávání úkolů expertním týmům, vydávání stručných doporučení a určování směrů dalšího řešení. (...) Materiály předkládané Radě jednotlivými týmy by měly být zpracovány takovým způsobem, aby reakce členů Rady mohly být podány z pozice poradce, tj. každý předložený materiál by měl být ukončen půlstránkovým souhrnem. Rada pak může reagovat odpovědí ano, ne, případně krátkým doporučením*“ (Zápis z prvního setkání Rady... 2010).

Určit, zda Radu můžeme označit za epistémickou komunitu by vyžadovalo důkladný výzkum, jež ale není naším záměrem a není ani v možnostech naší práce. Domníváme se, že pokud by role Rady byla „jen“ poradenská či oponentská, měla by problém splnit Haasovu IV. podmínku – participace na politickém projektu. Velký podíl na přípravě materiálu k reformě neukazuje ani bilanční vyjádření Rudolfa Haňky z října 2011:

„Za minulý rok se jasný a logický návrh vypracovaný na základě doporučení R2V2, který mohl postavit české vysoké školství na úroveň vyspělých evropských zemí, neustále rozměšňuje a ztrácí na logice. Zdá se mi, že poslední verze uvolněná k veřejné diskusi se záměrně vyhýbá všemu, co by mohlo být kontroverzní. Navíc výsledek způsobuje nepochopení a často vede ke zbytečným diskusím o neexistujících problémech“ (Rudolf Haňka 2011).

I přes tento odstup od probíhající reformy byl podíl Rady, respektive profesora Haňky z univerzity v Cambridge, ministrem Dobešem často zdůrazňován. „*Znovu říkám v tom rakouském modelu, rakouský model, který navrhl profesor Haňka z Cambridge z Anglie, tam by měli být ti lidé z regionů. (...) Nastavme tento model správních rad, jak je to na západ od nás a jak to napsal do toho zákona profesor Haňka z Cambridge*“ (Dobeš 2012). My se domníváme, že tento model byl navržen hodnotiteli OECD v Odborném posouzení Bílé knihy (Odborné posouzení... 2009, čl. 43/d).

Rada působila jako poradní orgán celkem tří ministrů – po Miroslavě Kopicové, za Josefa Dobeše a formálně i za Petra Fialy, svého původního člena. Po převzetí úřadu Petrem Fialou byla skupina nadále formálně ustavena, ale její členové se již nescházeli. S určitým zjednodušením můžeme říct, že profesor Haňka, jehož odbornost byla spojována s jeho dlouholetou zkušeností s administrativou a řízením univerzity v Cambridge, fungovala jako politický argument podobně jako odkaz na OECD. Legitimizace návrhu reformy

mezinárodním (od České republiky na západ) stanoviskem, měla tento návrh odpolitizovat a vykreslit ho jako odborné, důvěryhodné, validní a tedy správné řešení. Domníváme se, že pokus o tuto asociaci byl do určité míry úspěšný a stal se důvodem, proč rámování, které představila jak Skupina tvůrců Bílé knihy terciárního vzdělávání, tak Rada pro reformu vysokoškolského vzdělávání vydrželo v politické (*policy*) diskusi až do dnešní doby.

5.3 Shrnutí

Skupina tvůrců Bílé knihy terciárního vzdělávání byla ustavena v reakci na vydání *Country Note*, výstupu z tematického hodnocení českého vysokého školství z roku 2006. Zatímco určitá část doporučení z tohoto dokumentu skutečně vychází, některé kapitoly byly výsledkem dlouholetého výzkumu a práce některých členů skupiny. Publikaci *Country Note* chápeme jako událost, která přitáhla pozornost k do té doby přehlíženému tématu vysokoškolského vzdělávání a spolu s politickou podporou ze strany MŠMT otevřela „okno příležitostí“, kterého se tvůrci Bílé knihy rozhodli využít. Velmi brzy se nicméně ukázalo, že toto okno bylo „otevřeno“ jen velmi krátce.

Představuje skupina tvůrců Bílé knihy epistémickou komunitu? Rozdělme tuto otázku do dvou odpovědí, což budeme činit i u následujících případů. Haasovu definici bychom v případě této skupiny nenaplnili ze dvou důvodů: (1) Jejím členem, řekněme dokonce politickým hybatelem, byl přední český sociolog, současně ale náměstek na MŠMT a bývalý poslanec Petr Matějů. Naše epistémická komunita zahrnuje jak epistémickou, tak neepistémickou složku (kterou Haas vylučuje) a to v jedné osobě. (2) Náš výzkum ukázal, že motivace všech členů jednat v rámci společného paradigmatu a sdílet kauzální předpoklady a pojetí validity nevyhází pouze ze sdílených kognitivních rámců, jak předpokládá Haas. Zjistili jsme, že někteří členové tyto kognitivní rámce neměli v dané době vytvořeny a přiklonili se k těm převažujícím v komunitě, případně byli motivováni jiným důvodem. Na druhou stranu po zmíněných ústupcích, kdy jsme následovali řadu autorů před námi, jsme skupinu tvůrců Bílé knihy označili jako epistémickou komunitu. Jako teoretický koncept nám dobře posloužila i při odpovědi na další dvě výzkumné otázky.

Skupina tvůrců Bílé knihy sehrála klíčovou roli v nastolovací fázi. Podařilo se jí zarámovat téma vysokoškolského vzdělávání a vymezit jeho klíčová témata v intencích svých návrhů a doporučení hodnotitelů OECD. Domníváme se, že právě tento mezinárodní prvek hrál důležitou roli a vedle personálních vazeb představoval jeden z hlavních důvodů, proč

se podařilo toto rámování udržet až do současné doby. Vydání tezí Bílé knihy představovalo moment, ve kterém museli aktéři nejen v rámci odborné a akademické, ale i politické komunity zaujmout stanovisko a současně formovat své zájmy, což zejména pro politické strany byla z důvodu jejich do té doby trvající indifference situace poměrně nová. Epistémická komunita by měla mít v takové situaci, kterou charakterizuje velká míra nejistoty a málo informací, poměrně vysokou šanci na rozšíření svých závěrů. Skupina tvůrců Bílé knihy ale do formulační/difuzní fáze politického cyklu vstupovala spíše s neochotou a záměrem jednostranné difuze idejí pouze směrem ven ze skupiny. V této fázi došlo navíc k výměně na postu ministra školství, které obsadil Ondřej Liška.

Z pohledu relační vzdálenosti identifikujeme v této souvislosti zásadní změnu. Zatímco za ministryně Kopicové byla tato vzdálenost minimální, což předpokládalo vysokou efektivitu delegace, s nástupem Ondřeje Lišky se významně zvětšila. Důvodem byly nejen jeho odlišné preference, ale také fakt, že z původní Topolánkovy menšinové vlády vznikla vládní koalice tří stran, což se na představě o podobě reformy muselo nutně podepsat. V případě skupiny tvůrců Bílé knihy pozorujeme také tendenci k druhé strategii delegace – získání důvěryhodnosti, vyvozované z nezávislého mezinárodního výzkumu.

Formulační fáze byla s příchodem nového ministra rozšířena a prodloužena, což vedlo k vyjasnění zájmů všech aktérů, snížení nejistoty a v závěru „pouhému“ vládnímu „vzetí na vědomí“. Do rozhodovací fáze tedy výstup skupiny nedošel. Na celkovém neúspěchu se podle nás podepsala: (1) Personální turbulentnost na ministerstvu školství, kdy se ve sledovaném období na pozici ministra/ministryně vystřídal pět osob. Oproti ministryni Kopicové, která spolu s Petrem Matějí stála u ustavení projektu Bílé knihy, zaznamenala skupina tvůrců s nástupem ministra Lišky výrazný pokles podpory a legitimacy svých záměrů.

(2) Domníváme se, že jeden z důvodů tohoto odstupu vyplývá z jeho kauzálních předpokladů a pojetí validity, které se podstatně lišily od těch, které sdílela skupina tvůrců Bílé knihy. Tento závěr představuje naši dílčí implikaci pro teorii epistémické komunity, kdy tvrdíme, že aby byla doporučení epistémické komunity akceptována a institucionalizována, kauzální předpoklady a pojetí validity musí být sdíleny (ne nutně na základě sdílených kognitivních rámců) nejen v rámci komunity, ale také mezi ní a politiky, kteří se je chystají implementovat.

(3) Skupině tvůrců se nepodařilo přesvědčit ostatní aktéry o správnosti jejich řešení a výzkumů a to ani s ohledem na asociaci s mezinárodním hodnocením OECD,

na kterém byla Bílá kniha založena. Jako důvod vidíme politické vazby Petra Matějů na ODS a její program, které podryly vědeckou legitimitu doporučení a epistémické komunity obecně. Vidíme tedy, že zahrnutí neepistémických členů do skupiny má vliv na její legitimitu, která jen stěží může vycházet z objektivity a neutrálnosti vědeckého poznání.

Ve fázi implementace se část skupiny institucionalizovala při MŠMT v rámci IPn projektu, který ale nakonec v polovině roku 2011 tito členové opustili. Tím podle nás končí personální spojení skupiny tvůrců Bílé knihy terciárního vzdělávání se samotnou reformou. Domníváme se nicméně, že Bílá kniha v asociaci s *Country Note* jako nezávislou mezinárodní expertízou zarámovala diskusi o reformě a vymezila klíčová témata. Z našeho pohledu „měření“ vlivu chápeme tento sice neinstitucionalizovaný, ale významný vliv jako součásti politického (*policy*) učení v evaluační fázi, jehož výsledek můžeme pozorovat dodnes – v naší práci například na případu Národní ekonomické rady vlády.

6. Případ II: Bezděkova komise

Druhou oblastí, ve které budeme zkoumat činnost a vliv expertních skupin je důchodová reforma. Tato sféra veřejné politiky se stejně jako vysokoškolské vzdělávání nachází v tranzitivní fázi. Podobně jako vysokoškolská reforma penzijní reforma přináší svůj efekt za delší dobu, v tomto případě dokonce za desítky let, což argumentaci o ní staví do roviny imaginárnosti a obtížné uchopitelnosti pro běžného občana (Adler 1992, s. 107).

Oproti vysokému školství jí je tato charakteristika připisována od porevolučních let, od kdy sice docházelo k řadě důležitých parametrických změn průběžně financovaného státního pilíře, ale k zásadní systémové reformě politici nepřistoupili. Jak jsme si ukázali v minulé kapitole, klíčem k reformě vysokého školství je nalezení shody mezi všemi zainteresovanými aktéry - státem, akademickou obcí (a studenty). V případě důchodové reformy je hlavním úkolem dosažení konsenzu společenského. Oproti skupině 15% vysokoškoláků v ČR⁶⁸ je téma důchodů relevantní pro každého občana jako budoucího příjemce penze. Na základě této úvahy musíme tedy v případě důchodové reformy počítat s ještě větším počtem aktérů. Míra nejistoty tak vychází nejen z vnitřní komplexnosti reformy, ale i z množství interakcí, které se v její souvislosti odehrávají.

Po roce 2000 byla podniknuta řada pokusů o dosažení širokého konsenzu v otázce reformy. Na přelomu tisíciletí byly vytvořeny platformy na půdě obou komor parlamentu (Podvýbor Výboru pro zdravotnictví a sociální politiku pro důchodovou reformu v Senátu a dočasná komise pro důchodovou reformu⁶⁹ ve sněmovně), které projednávaly v zásadě materiály připravené MPSV (Rudolfová, Samek 2010, s. 23 - 24).

V roce 2004 došlo z iniciativy tehdejšího premiéra Vladimíra Špidly k dalšímu pokusu - ustavení tzv. Bezděkovy komise, která se skládala nejen ze zástupců všech parlamentních politických stran, ale také z týmu expertů. Inspirací pro ustavení a způsob práce této komise byla skupina, jež prosadila švédskou penzijní reformu (rozhovory)⁷⁰, připravovanou několik let úzkou skupinou zástupců politických stran a odborníků z řad státní správy. Tato skupina dospěla k návrhu, který v konečném hlasování podpořilo 80% politické komunity.

⁶⁸ Samozřejmě bychom mohli připustit, že v současné době, kdy do systému vysokoškolského vzdělávání vstupuje více než 60% populačního ročníku, se téma týká téměř každé rodiny.

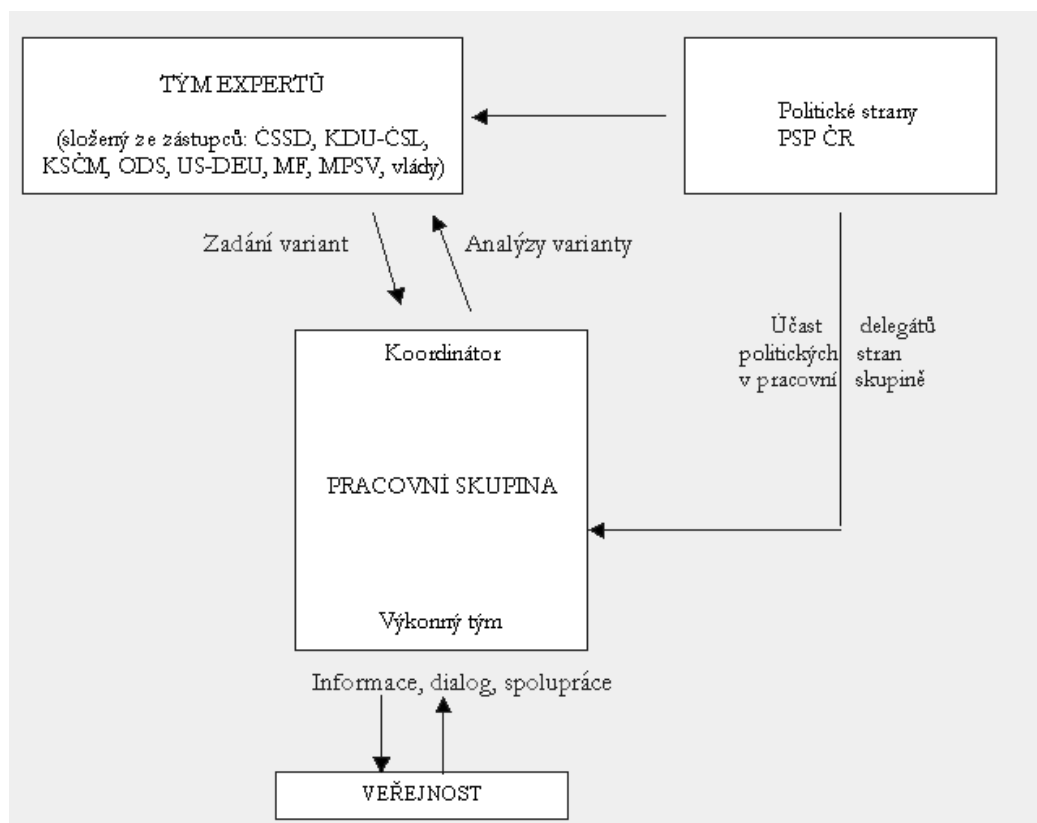
⁶⁹ Členové: Jarmila Boháčková, Eva Fischerová, Jiří Hofman, Bohuslav Sobotka, Zdeněk Škromach (všichni ČSSD), Jaroslav Gongol, Jaroslav Štrait (oba KSČM), Václav Klaus, Petr Nečas, Alena Páralová, Vlastimil Tlustý (všichni ODS), Ludmila Müllerová (KDU – ČSL), Stanislav Volák (US) [2013- 07-31] (<http://www.psp.cz/sqw/snem.sqw?id=449&o=3>).

⁷⁰ Dle Švédskeho vzoru byly reformovány také Polsku a Lotyšsku (Marier 2008, s. 513)

Z hlediska aplikace teorie epistémické komunity máme jedinečnou možnost navázat na případovou studii Patrika Marier (Marier 2008), který právě tuto pro Vladimíra Špidlu vzorovou skupinu analyzoval pomocí vlastní upravené verze Haasovy teorie epistémické komunity, jež jsme si představili v kapitole 3.4. Máme tak k dispozici dva analogické případy – úspěšný (samotný obsah švédské penzijní reformy byl pro tehdejší ČSSD taktéž vzorem) a neúspěšný, které můžeme porovnat a identifikovat důvody tohoto rozdílného výsledku.

Česká verze Könbergovy komise byla ustavena na základě vládního usnesení z června 2004. Koordinátorem skupiny byl jmenován Vladimír Bezděk, tehdejší zaměstnanec České národní banky. Na základě dohody z března 2004 byl vytvořen Tým expertů složený ze dvou delegátů všech parlamentních politických stran (ČSSD, KDU-ČSL, KSČM, ODS, US-DEU) a po jednom zástupci předsedy vlády, ministra financí a ministra práce a sociálních věcí. Vedle toho byla zřízena tzv. Pracovní skupina koordinátora či Výkonný tým, která zahrnovala odborníky z MPSV, MF a jednoho až dva zástupce jmenované politickými stranami, kteří měli zajišťovat součinnost s expertní částí týmu (Usnesení č. 656 2004). Bezděkova komise dostala za úkol do 30. června 2005 (9 měsíců) vypracovat analýzu a porovnat různé varianty důchodové reformy, které jí uložily jednotlivé politické strany.

Schéma 1: Komunikační toky v procesu přípravy podkladů pro důchodovou reformu



Členové Týmu expertů:

- ČSSD: Zdeněk Hájek a Vít Samek
- KDU-ČSL: Ivo Foltýn a Adolf Jílek
- KSČM: Jaroslav Gongol a Miroslav Opálka
- ODS: Petr Mach a Vladan Majerech
- US-DEU: Ivo Ludvík a Stanislav Volák
- zástupce premiéra: Jan Mládek
- zástupce ministra financí: Tomáš Prouza
- zástupce ministra práce a sociálních věcí: Jiří Hofman

Pracovní skupina:

- a. **Výkonný tým:** Vladimír Bezděk – koordinátor, Tomáš Hochmeister⁷¹, Aleš Krejdl, Přemysl Pergler, Jan Škorpík, Zuzana Šmídová, Zbyněk Štokr.
- b. **Delegáti politických stran:** Martin Fassmann, Miroslav Híršl, Ivo Ludvík, Vladan Majerech, Vladislav Minář, Bohumír Rojíček, Bohumil Svoboda, Stanislav Volák.

Zdroj: <http://www.mpsv.cz/cs/2233> [2013- 07-31]

Podívejme se nyní na švédský model vládní komise a jeho kontext. V situaci, kdy existoval společenský konsenzus o nutnosti penzijní reformy v zemi, ale téma důchodů bylo tradičně velmi zpolitizované a konfliktní, ministr práce a sociálních věcí Bo Könberg po volbách v roce 1991 ustavil nepočetnou pracovní skupinu expertů a politiků, kteří měli dospět k jakémukoliv konsenzuálnímu návrhu reformy. První návrh komise byl předložen na začátku roku 1994, obecné shody v rámci *Riksdagu* bylo dosaženo v červnu. Práce na implementaci pokračovaly ve stejném složení komise i po volbách. Výsledná reforma byla odhlasována v roce 1998, sedm let po zahájení práce skupiny (Marier 2008, s. 521 – 522). Švédská vládní komise zahrnovala dvě složky: (1) Politickou s pěti členy (dva zástupci sociální demokracie a po jednom delegátovi zbylých tří stran); (2) Expertní, jež rekrutovala své členy z řad státního aparátu.

Charakter politické části členů komise se od našeho případu lišil v jednom aspektu. Na jmenném složení obou týmů vidíme, že v ČR byli v menšině případů nominováni poslanci či senátoři jednotlivých stran, šlo spíše o odborníky se stranou nějakou vazbou spojené. Z pohledu minulého zasílování navíc můžeme najít pouze dva členy z dočasné komise pro důchodovou reformu - Stanislava Voláka (US-DEU) a Jaroslava Gongola (KSČM). Marier oproti tomu členy švédské komise charakterizuje jako skutečné politické hybatele

⁷¹ V týmu působil jen zpočátku.

(*policy entrepreneur*) naplňující Kingdonovu definici (Kingdon 1995), kteří mají úzké napojení na svou stranu a vládu (Marier 2008, s. 527). Dílčí vysvětlení můžeme možná najít v komentáři nezávislého hodnotitele komise Jaroslava Vostatka:

„Velkým úspěchem celé „akce“ (činnosti pracovní skupiny) je již to, že se podařilo přimět všech 5 politických stran ke kooperaci, resp. k předložení vůbec nějakých konkrétních návrhu. To vše za stavu, kdy vlastně není zřejmé, že by se v kterékoliv z těchto politických stran našel zřetelný a výrazný politik, ochotný osobně se zasadit o úspěch zásadní důchodové reformy“ (Závěrečná zpráva 2005, příloha 5).

6.1 Bezděkova komise jako epistémická komunita?

V naší analýze musíme znovu ustoupit z původní definice epistémické komunity, protože Haas politiky z členství v epistémické komunitě vyjímá z důvodu jejich parciálních zájmů a normativní politické advokacie⁷².

Budeme tak následovat Marierův koncept představený v kapitole 3.4, který nicméně ponechává všechny 4 definiční podmínky epistémické komunity, i když zejména jejich epistémická část nemůže být nikdy naplněna v jejich původním smyslu s ohledem na přítomnost neepistémické (politické) části členů ve skupině.

I. Sdílený soubor normativních a zásadových přesvědčení

S ohledem na participační přístup ke složení a práci komise a hledání konsenzu napříč spektrem by byly sdílené normativní principy ve smyslu jasně formulovaných cílů reformy odrážející tyto principy nejen obtížně identifikovatelné, ale dokonce nežádoucí. Sdílené normativní zásady tedy musí mít takový charakter, který odráží právě snahu hledat obecnou shodu.

1) Identifikace s participační metodou práce, jejímž cílem bylo porovnání jednotlivých stranických variant důchodové reformy na základě dohodnutých kritérií.

„Když to tak vezmu, byla to roční práce, velmi zajímavá, protože tam člověk pozná hromadu lidí s různým zaměřením a s různými názory a naším úkolem nebylo v tom prvním kole, teď myslím tu Bezděkovu komisi, nějaký návrh sami předložit. Naším návrhem bylo,

⁷² I když někteří autoři jeho teorii interpretují nesprávným způsobem, který politiky z členství v epistémické komunitě nevylučuje (například Gough – Shackley 2001: 331; Bossy-Evrard: 143).

aby jednotlivé strany skutečně popsali své přístupy a poté, aby se objektivizovaly a na základě toho se přeci jenom jistá doporučení udělala“ (Rozhovor).

2) Závazek k transparentnosti a maximální otevřenosti celého procesu. Všechny relevantní dokumenty, zprávy o průběžné činnosti skupiny a dílčích výsledcích byly zveřejňovány na webu. Výstupy byly průběžně prezentovány na různých seminářích a prostřednictvím médií. Také byl zajištěn dialog s veřejností prostřednictvím internetových stránek a emailové schránky (Závěrečná zpráva 2005, s. 4).

3) Základní předpoklad, kterým je dlouhodobě udržitelný návrh reformy, stabilní v čase, jež ale současně není rigidní (Závěrečná zpráva 2005, s. 8).

4) Záměr zabývat se v analýzách pouze povinnou částí důchodového systému, tj. I. pilířem (Závěrečná zpráva 2005, s. 9).

II. Sdílené kauzální principy

1) Shoda na neudržitelnosti současného systému s ohledem na eskalaci deficitů a vysokou míru redistribuce. Tato teze byla nejen předpokladem, ale také jedním ze závěrů skupiny. Na základě tohoto závěru Výkonný tým došel k doporučení o nutnosti zásadní, nikoliv parametrické reformy (Závěrečná zpráva 2005, s. 71).

2) Identifikace fenoménu stárnutí populace jako problému, se kterým se musí česká společnost vyrovnat nejen v oblasti důchodové reformy (Příprava podkladů pro rozhodování... 2004).

III. Sdílené pojetí validity

Sdílené pojetí validity představovalo klíčový předpoklad pro rovné podmínky porovnání všech navrhovaných variant reformy. Nabylo tedy té nejdetailejší podoby ve formě konkrétních studií, kritérií analýzy a modelů, se kterými skupina pracovala:

1) Výchozími předpoklady byly dvě studie - dlouhodobý makroekonomický scénář a demografický vývoj, které byly zvoleny po několika kolech debaty.

2) Na základě debaty byla stanovena také baterie srovnávacích kritérií, podle kterých se jednotlivé návrhy hodnotily.

3) Výkonný tým vytvořil modelový software nezbytný k analýze variant (body 1) – 3) vycházejí ze Závěrečné zprávy 2005, s. 4).

Popsané pojetí validity zpochybňuje klasický pozitivistický předpoklad o odhalené pravdě, tedy jakési „správné“, ideální podobě systému, ke které by mohl Výkonný tým na základě propočtů dospět. Tu ostatně Výkonný tým explicitně vylučuje (Závěrečná zpráva 2005, s. 63).

„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).

S tímto vědomím byla volba vstupních předpokladů podrobena prvotní a klíčové diskusi na základě popsaných participačních postupů. Oproti původní Haasově definici taková validita nevychází z kognitivních rámců jednotlivých členů a jejich shody či překrytí v rámci skupiny, nýbrž je podrobena veřejné deliberaci.

„Jak říkám, byla to taková směs různých typů lidí. Nemyslím si, že by to byla komunita stejného ražení, akorát reprezentovali odlišné vize, ale jakoby ten přístup byl stejný, že tam skutečně bylo takové odlišné opravdu od nějakého toho exaktně-matematického přístupu až po nějaký opravdu filozoficko-sociální přístup“ (Rozhovor).

Dá se říct, že tyto rozdíly se překrývaly s tím, zda nominovaní reprezentanti politických stran byli aktivními členy strany, ti zastávali spíše ideologický přístup, nebo zda byli experty, které strany nominovali, kteří se k problému stavěli spíše z exaktního hlediska. V případě těchto expertních nominací bylo záměrem, aby zástupci uměli návrhy propočítat podle vybraných kritérií, případně překontrolovat výpočty Výkonného týmu (rozhovory).

„A veškerá ta metoda práce se rodila za pochodu, to se rodilo za pochodu a díky tomu, že všichni byli v zásadě dostatečně tolerantní a komunikativní, to znamená, že jsme byli ochotní se vyslechnout, což není vždy samozřejmé a to na řadě jednání je lidí, co vás ani nechtějí poslouchat. A tam jo, tam se to prostě bralo, že tady je každý od toho, aby prezentoval nějakou tu představu a zase šlo se opravdu metodou, která je, že každý si řekne své, pak se vede diskuze, Vláda Bezděků uměl přijít na každé jednání připravený,

shrnutí, kam jsme se dostali minule, co budeme dělat dál, co se chválilo, domluvilo se, co se bude dělat teď a co potom“ (Rozhovor).

„Musím říci, že a je pravda, že je to už docela dlouho, že myslím, že tam ani snad nedošlo k nějaké jakoby situaci, že by byl zpochybňován ten výsledek. Že by někdo řekl: ‘Nám se nezdá, jak jste to vypočítali’. Že jakoby tam byla ta důvěra, to že prostě ta analýza samotná je objektivní a že když to vychází nebo když je ta varianta toho, kdo ji zadal, tak upraví tu variantu a nepůjde cestou zpochybňování toho samotného výpočtu“ (Rozhovor).

IV. Společný politický projekt

Explicitním cílem nebylo vypracování konsenzuálního návrhu dlouhodobě udržitelné důchodové reformy, tento cíl byl jistě míněn implicitně, ale práce Bezděkovy komise měla představovat pouze první fázi přípravy takového návrhu.

„Možná, že to prvotní, že ta prvotní cesta byla to, že se najde nějaký konsensus, nějaké řešení obecně respektovatelné. Ale v podstatě nakonec se to, i možná z toho titulu jak to pak bylo, zadržlo o ten souboj těch řešení. Takže vlastně zůstal každý na těch svých pozicích svého řešení, to si vypiloval do nějaké podoby, se kterou byl spokojen. Ale nešlo to tím směrem, že by jaksí řekli: Nám se líbí kus toho vašeho a nám se zase líbí kus toho vašeho, dejme to nějak dohromady“ (Rozhovor).

I Výkonný tým chápal expertní a politickou fázi reformy odděleně: *„Rozhodnutí o strategii důchodového systému musí být učiněno politiky. V důchodovém systému vždy působí protichůdné vlivy a zájmy. Neexistuje ideální důchodová reforma. Udržení stability důchodového systému v nepříznivých demografických podmínkách vyžaduje vždy nějakou „oběť“, jejíž podoba, velikost a časování musí být nakonec určena politiky“ (Závěrečná zpráva 2005, s. 11).*

„O existenci explicitního plánu [co se stane s doporučeními komise] nevím. Zrekapitulují-li dosavadní vývoj, lze konstatovat, že na základě návrhu vzešlého z Týmu expertů, který reprezentuje celou širší politické scény, vznikla dočasná pracovní skupina a dočasná funkce koordinátora. Vláda zajistila formou vládních usnesení finanční prostředky na činnost a celkovou podporu ze strany Úřadu vlády. (...) Předpokládám, že závěry analýzy budou v praxi nějakým způsobem brány v úvahu“ (Bezděk, 2004).

Právě v tomto vidíme největší rozdíl oproti švédské komisi, která se podílela na čistě politickém projektu – dobrat se k jakékoli variantě důchodové reformy, na které bude panovat společenská shoda. Dosažení takového cíle nebylo ve švédské politice precedentem. Marier odkazuje ke studii Hermanssona (Hermansson 1993), která udává, že od roku 1913 do roku 1995 bylo 35% konfliktů na půdě švédského parlamentu vyřešeno konsenzuální cestou (Hermansson 1993, citováno z Marier 2008, s. 521). Oproti tomu v českém prostředí převládá majoritní logika řešení konfliktů, která sice svým nejdominantnějším obdobím prošla mezi lety 1992 a 1996 a poté nutně oslabila (Kunc 2000, s. 215), ale položila v tomto ohledu základy stranické kultury v zemi.

Podívejme se nyní, jak Marier definuje Könbergovu komisi z hlediska Haasových kritérií (následujeme výklad v Marier 2008, s. 522 - 528):

I. Sdílený soubor normativních a kauzálních zásad a principů⁷³

- 1) Shoda na tom, že současný stav se musí změnit a to ne na základě „kosmetických úprav“, ale zásadní systémovou změnou.
- 2) Závazek zajistit silné pouto mezi celoživotní výší příspěvků a výší přiznaného důchodu.
- 3) Souhlas s „pravidly hry“, na základě kterých skupina fungovala. Tato pravidla v sobě zahrnovala princip vyloučení všech sociálních partnerů s ospravedlněním, že „*stát, ne pracovní trh bude zodpovědný za řízení penzijního systému*“ (Marier 2008, s. 524). Bezděkova komise se vydala odlišnou cestou, když se rozhodla pro maximálně transparentní přístup, kdy dokonce aktéři z vnějšku skupiny mohli vedle komentování a připomínkování překládat své vlastní varianty k porovnání, což učinila například skupina okolo Jiřího Rusnoka, když předložila tzv. ING variantu (Penzijní reforma – varianta ING 2005).
- 4) Víra v politickou legitimitu a podporu k reformě penzijního systému.

V tomto bodě vidíme další z hlavních příčin úspěchu švédské komise. Takovou legitimitu a podporu naše skupina neměla, ani se ji nesnažila nárokovat. Jeden z členů skupiny k mandátu Bezděkovy komise řekl: „*Možná pro to poslední řešení, hledat ty průřezy těch stran, hledat tu většinu, pokud možno konsensus všech. Ale k té etapě jsme nedospěli, takže nemohu říct, jak by probíhala. Ale ještě chci říct, že tam by samozřejmě už musela*

⁷³ Slučuje tyto dvě podmínky pod jedinou (Marier 2008, s. 522)

probíhat na jiné úrovni, na úrovni předsedů stran a předsedů politických klubů, jo? K tomu už my jsme měli asi malé kompetence, kde až jsme schopni zajít“ (Rozhovor).

5) Závazek vytvořit dlouhodobé řešení.

III. Sdílené pojetí validity

Marier popisuje sdílenou validitu jako neepistémickou - jako kolegiální přístup k reformování systému založený na vědecké bázi. Cílem takového postupu je vyrovnání se s programatickými prvky politiky (*policy*) za předpokladu, že nebude potlačena politická komplexnost.

IV. Společný politický projekt

Komise pracovala na jednoznačném politickém projektu, ke kterému měla mandát i legitimitu. Marier nicméně připouští, že se musela vypořádat s kritikou – nejen ze strany sociálních partnerů, kteří v procesu přípravy absentovali, ale také z řad vlastních politických stran, a to i navzdory podpoře jejich politických lídrů. Řadoví straníci kritizovali předkládané kompromisní návrhy, jejichž důsledky ovlivní jejich sortu voličů. Navzdory této kritice, volbám, změnám ve složení komise či zpoždění procesu implementace prokázala komise vytrvalost a silný závazek k vypracování návrhu reformy.

6.2 Role Bezděkovy komise

Nastolení

Práce Bezděkovy komise probíhala v několika fázích. V první etapě se hledala dohoda na vstupních předpokladech – demografické prognóze a dlouhodobém makroekonomickém scénáři, které vytvořily rámec pro následné kalkulace jednotlivých reformních návrhů politických stran. V další fázi bylo nutno dosáhnout dohody o kritériích, podle kterých se návrhy hodnotily. Skupina se sjednotila na kritériích, které zachycovaly jak finanční a sociální udržitelnost, tak dopady na jednotlivé účastníky důchodového systému (Závěrečná zpráva 2005, s. 4).

Prvním úkolem Výkonného týmu bylo na základě těchto dohodnutých vstupních předpokladů analyzovat tzv. nultou variantu (základní variantu), tedy stávající důchodový systém a jeho vyhlídky v situaci, kdy by nedošlo ke změně současné legislativy a k žádným

parametrickým úpravám, a tzv. variantu parametrických úprav stávajícího systému. První analýzy byly zveřejněny před koncem roku 2004. V návaznosti na tyto výsledky začaly jednotlivé politické strany předkládat vlastní návrhy, které měly na základě průběžných výpočtů měnit a zpřesňovat v celkem třech kolech (Závěrečná zpráva 2005, s. 4).

Ve fázi nastolení agendy dokázala Bezděkova komise naplnit všechny tři role, o kterých Haas uvažuje: (1) Nastavení měřítek a kritérií uvažování o problému v podobě dohody na konkrétních studiích a srovnávacích kritériích. Můžeme říci, že touto dohodou se podařilo zarámovat debatu o penzijní reformě i pro následující léta. Jak si ukážeme v další kapitole, Druhá Bezděkova komise nechala výchozí studie aktualizovat a srovnávací kritéria plně převzala (Zápis č. 2 2010). (2) Analýza nulté varianty, kterou skupina zadala „sama sobě“, ukázala, že současný stav je bez zásadních změn dlouhodobě neudržitelný. Tímto závěrem byla nastolena hlavní teze, jež rámovala problém a nedávala žádný prostor zastáncům jeho udržení (s parametrickými změnami) (Závěrečná zpráva 2005, s. 71). (3) Metoda práce komise, na které se politické strany shodly, je současně zavázala k tomu, že musely předložit své vlastní stranické návrhy reformy důchodového systému v ČR. Jak jsme zmínili, tyto návrhy byly předkládány ve třech kolech, mezi kterými docházelo ke změnám a doplněním, která měla reflektovat to, jak si jejich varianta stojí ve srovnání. Na konci procesu tedy měly strany podrobně vyprofilovanou svou variantu, její silné a slabé stránky a její porovnání v kontextu návrhů ostatních stran.

V Závěrečné zprávě se zástupci ČSSD shrnuli tuto fázi následovně: „*Společně dohodnutou metodou ověřili [Výkonný tým] různé reformní scénáře a pomohli tak odstranit velkou praktickou překážku na cestě k možné budoucí politické shodě o české důchodové reformě, kterou představuje nedůvěra k základním údajům, analýzám, popisům situace i návrhům, s nimiž přicházel dosud stát (Ministerstvo práce a sociálních věcí, popřípadě Ministerstvo financí) a také ukázat, jaká je cena důchodových reforem nabízených parlamentními politickými stranami, ekonomická i sociální. Jde o cenný odborný vklad pro další práci na důchodové reformě, který by měl být i nadále rozvíjen. Jsme názoru, že tento nebo jiný obdobný tým by měl v dosud vykonané práci pokračovat i v následujícím období*“ (Závěrečná zpráva 2005, s. 95).

Formulace

Participační přístup k porovnání jednotlivých stranických variant, jehož explicitním a klíčovým cílem nebylo dosažení konsenzu, nenutil k difuzi idejí, jak ji chápe Haas. Účast členů Výkonného týmu na veřejných seminářích a jejich výstupy v médiích měli spíše posílit transparentnost celého procesu.

Na druhou stranu v Závěrečné zprávě Výkonný tým vyjadřuje ambici „*přispět do probíhající odborné debaty, upozornit na některé opomíjené souvislosti či nepřesné interpretace a vyvolat fundovanou diskusi nad konkrétními problémy*“ (Závěrečná zpráva 2005, s. 5).

Rozhodování a implementace

V červnu 2005 vydala skupina Závěrečnou zprávu, která z podstaty věci nevyhodnocuje konkrétní návrhy jako lepší či horší, přesto obsahuje řadu doporučení a závěrů vyvozených z analýzy. Rozhodnutí nicméně nechává výhradně v politické rovině, což v zásadě znamená konec její mise.

„Úkoly pracovní skupiny není politické vyjednávání spojené s důchodovou reformou. Cílem je poskytnout co nejlepší odbornou analýzu jednotlivých zadaných variant důchodové reformy, srovnání jejich výsledků a formulace doporučení. Analýza variant by měla být maximálně objektivní, umožňující co největší srovnatelnost výsledků. (...) Transparentnost by se mohla přetavit v širší povědomí o důchodové reformě a celkově vyšší kredibilitu výsledků analýzy. Výhodou z tohoto hlediska může být i přímé zapojení zástupců politických stran do přípravy odborných podkladů a jejich diskuse již v průběhu vzniku těchto materiálů. Tyto aspekty vnímám jako možné přínosy činnosti pracovní skupiny“ (Bezděk, 2004).

Jak se k takové výzvě postavili politici? Po letní pauze, jež následovala vydání Závěrečné zprávy, byl v druhé polovině roku zpracován návrh *Dohody politických stran o dalším pokračování důchodové reformy*, o kterém se intenzivně jednalo až do voleb v červnu 2006. Tento návrh však nebyl pro neshodu na zvyšování důchodového věku (proti návrhu se vyjádřila ČSSD a KSČM) na 65 let podepsán (Rudolfová, Samek 2010, s. 26; rozhovory). Důvody vidíme dva:

(1) Probíhající předvolební kampaň a samotné „riziko“ blížících se voleb.

„Nedohodli se, protože pro ty voliče nikdo z nich neměl dobrou zprávu“ (Rozhovor).

(2) Personální výměny na postu předsedy vlády, kdy po Vladimíru Špidlovi – zakladateli Bezděkovy komise – nastoupil Stanislav Gross, následovaný Jiřím Paroubkem. Můžeme vytvářet pouhé hypotézy, zda by k dohodě politických stran došlo, kdyby byla jednání vedena Vladimírem Špidlou, ale domníváme se, že s jeho odchodem se původní představa, kam by měla práce komise plynout a co by mělo být jejím výsledkem (i za cenu tvrdých ústupků jak je známe ze švédského příkladu) vytratila a noví premiéři se s ní již neidentifikovali. Naše analýza tedy ukazuje, že Bezděkova komise ve své práci došla tam, kde byla Könbergova komise před volbami v roce 1994 (i když k podpisu dohody o neudržetelnosti současného stavu a závazku k reformě nedošlo). Formulační a implementační fáze, jež ve Švédsku trvaly další 4 roky, neproběhly.

Po volbách v roce 2006 byla z iniciativy nového ministra práce a sociálních věcí Petra Nečase diskuse mezi politickými stranami obnovena a bylo dosaženo shody, že žádná ze stran nebude prosazovat povinné zavedení penzijního připojištění ze zákona (Rudolfová, Samek 2010, s. 27), o implementační fázi Závěrečné zprávy Bezděkovy komise nicméně mluvit nemůžeme.

Evaluace

Vzhledem k tomu, že práce Bezděkovy komise nepřekročila formulační fázi, mohli bychom se domnívat, že její vliv nebyl významný. Projekt Bezděkovy komise ale nebyl zapomenut. Přestože jsme stejně jako u skupiny tvůrců Bílé knihy nedospěli k žádné legislativní změně, v tomto případě jsme se jí ani nepřiblížili, Bezděkova komise dokázala v nastolovací fázi rámovat problém ve smyslu jeho neudržetelnosti a nutné změny a vymezila také kritéria a měřítko problému. Jak si ukážeme v další části této kapitoly a následně u případu NERVu, toto rámování a kritéria vydržela beze změny dodnes spolu s odkazem na Bezděkovu komisi. V tom spatřujeme její hlavní vliv, jehož zdroj vidíme v participační metodě práce Bezděkovy komise, z ní vyplývající konsenzuální dohodě na kritériích a všeobecné akceptaci výpočtů.

Výsledek Bezděkovy komise z hlediska politického učení si ukažme na následujícím případě. Vysoké renomé, které komise získala, bylo připomenuto po pádu Topolánkovy vlády úřednickou vládou Jana Fischera, konkrétně jejím ministrem financí Eduardem Janotou a Petrem Šimerkou, ministrem práce a sociálních věcí, kteří byli shodně dlouholetými náměstky na svých ministerstvech.

„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 populace stárne“. Otázka redaktora: *„Už máte jasnou otázku složení té komise?“* *„Já to nechám na těch experech. Já budu velmi rád, když Vladimír Bezděk se ujme té role. Já ho o to poprosím, požádám, protože tady nepůjde o nějaká populistická opatření, tady spíš půjde o to, aby jaksi jednoznačně narýsovalo to, do jaké situace se naši důchodci dostanou, když budeme v příštích 20 letech spoléhat pouze a pouze na průběžný systém“* (Janota 2010).

6.3 Příklad III: Druhá Bezděkova komise

V lednu 2010 tak byl společnou iniciativou obou ministrů ustaven Poradní a expertní sbor (PES), pro nějž se ustálil název Druhá Bezděkova komise. V čem tento Sbor navazoval na původní Bezděkovu komisi? V prohlášení Eduarda Janoty můžeme identifikovat dvě linie: (1) Nutnost řešit penzijní reformu na základě společenského konsenzu (Závěrečná zpráva 2005: 65); (2) Navázat na výsledek analýzy nulté varianty, která ukázala neudržitelnost současného systému (Závěrečná zpráva 2005, s. 65). Jak si ukážeme v podrobnějším popisu naplnění Haasovy definice, Bezděkova komise navázala také ve (3) způsobu a metodě práce (sdílené normativní principy) (Závěrečná zpráva 2010, s. 3); a (4) ve volbě porovnávacích kritérií jednotlivých variant (sdílené pojetí validity) (Zápis č. 2... 2010).

V čem se Druhá Bezděkova komise zásadně lišila od své předchůdkyně, bylo složení a způsob výběru jednotlivých členů. Druhá Bezděkova komise měla představovat „ryze odbornou platformu“, jejíž členské jádro tvořili experti v dané době působící zejména v soukromém sektoru – Vladimír Bezděk (AEGON), Jiří Fialka (KPMG), Marta Gellová (Asociace finančních zprostředkovatelů a poradců ČR), Pavel Kohout (Partners), a Jiří Rusnok (ING). Zaměstnanec měl zastupovat Vít Samek (ČMKOS). Tato část byla doplněna zástupci státní správy – MF (Klára Hájková), MPSV (Jiří Hoidekr⁷⁴, Jiří Král) a Úřadu vlády (Michal Frankl). Politická složka, jak jsme si ji představili u Bezděkovy komise z roku 2004,

⁷⁴ V průběhu práce komise z funkce odstoupil.

tedy zástupci jednotlivých politických stran v paritním zastoupení, nebyla součástí Druhé Bezděkovy komise⁷⁵. Takové pojetí je v rozporu s Haasovou teorií epistémické komunity, protože podle ní jsou z členství vyloučeni jak zástupci zájmových skupin (v tomto případě zaměstnanci subjektů obchodujících s produkty III. důchodového pilíře, zástupkyně jejich asociace, zástupce poradenské společnosti či odborů), tak státní úředníci.

Toto vidění jednotlivých členů optikou zástupců svých zaměstnavatelů se pokusíme zproblematizovat, nicméně musíme připustit, že byla jednou z hlavních důvodů kritiky komise a z ní plynoucí legitimacy, kterou její návrh (ne)získal (Například Paroubek 2010; Sobotka 2010; Filip 2010; Šteg 2010).

Pokud bychom následovali Haasovu definici, Druhou Bezděkovu komisi bychom jako epistémickou komunitu označit v žádném případě nemohli. Pokusme se nicméně o dekonstrukci epistémické složky komise na základě jakési interní a externí kontroly, pod kterou komise a její členové pracovali. V důsledku vysoké míry transparentnosti a otevřenosti celého procesu vytváření návrhu reformy, ke kterým se skupina zavázala, jednotliví členové předkládali veřejně své vlastní představy o reformě (explicitně vyjádřené v zápise nejpozději z 5. schůze). Připustíme-li, že odborná komunita zabývající se důchodovou reformou není početná, jednotliví experti se znají dlouhá léta, tak můžeme připustit, že jejich názory jsou poměrně předvídatelné.

„Každý rybník je příliš malý v okamžiku, kdy je to relativně malé téma a těch důchodových expertů v této zemi, když vynechám ty typické obchodníky s důchody, je tak 5, 10, 15. No, tak 15 lidí a tak na všech těch akcích, když se tam potkáváme, tak se všichni známe. Každý ví, co zhruba si ten druhý myslí, ví, jak uvažuje, takže to je docela dobré.“ (Rozhovor).

„Protože se všichni známe, protože jsme všichni přátelé, tak se nikdy nesnížíme k tomu, abychom příliš okatě preferovali zájmy svého zaměstnavatele“ (Rozhovor).

„Ale každý z nich je dostatečný odborník, že dovede vystoupit, řekl bych ze svého dresu. Takže v určité fázi se dostanete do toho, že, pánové, teď každý zapomeneme, odkud každý jsme, teď se musíme podívat na to, jestli vnímáme prostě, že tím klíčovým aspektem je třeba zatížení nebo jestli tím je ta úroveň důchodu nebo jestli prostě, jo? To je debata tady o tom, takže musím říct, že z toho pohledu to spíše pomáhá, je dobré, když se tam ti lidé trochu znají

⁷⁵ V rámci skupiny lze nalézt tripartitní zastoupení: Frankl (Úřad vlády), Rusnok (zaměstnavatelé), Samek (zaměstnanci).

a když je každý z jiného úhlu, který se tou problematikou zabývá, protože pak vám tam nic nechybí“ (Rozhovor).

„Ale nemyslím si, že by to bylo takové, že by si tam přizval 5 zástupců různých penzijních fondů a udělal z nich skupinku, že když se pak podíváte na ten seznam, tak tam vlastně byli zástupci toho sektoru, ale každý trochu něčeho jiného. Takže si myslím, že spíše se to vyvažovalo, než že by tam byl nějaký tlak na to, že my jsme tady všichni stejní, my si navaříme něco pro sebe. Že to bylo opravdu to, že každý tam přinášel něco z toho svého, ale neměl tu sílu, aby to svoje jakoby převážil. Že se to jaksi vyvážilo. Takhle to vnímám já, že to takhle prostě bylo a bylo to správně“ (Rozhovor).

Přistoupíme-li na tuto možnost, tak v komisi nalezneme epistémické jádro a zástupce ze státní správy. Podle účastníků schůzí komise tito neepistemičtí členové skutečně naplňovali jinou roli než členové epistemičtí.

„Byli tam zástupci ministerstva práce, ministerstva financí, i když oni nebyly jako v pozici členů té Bezděkovy komise, oni byli v pozici jakýchsi poradců, nicméně významných poradců“ (Rozhovor).

Tato diverzita v rámci skupiny potvrzuje hypotézy některých autorů, kteří na Haasův model navázali (Marier 2008, Davis Cross 2012, částečně Toke 1999). Tvrdí, že stejně podstatnou roli jako nezávislí experti mohou hrát i jiní aktéři – politici či státní úředníci, kteří přichází s jiným typem vědění – v případě politiků se znalostí politického procesu, preferencí jednotlivých aktérů a jejich strategií, v případě úředníků se znalostí implementační fáze a proveditelnosti (technické i finanční) dané politiky. Na druhou stranu, taková skupina nutně ztrácí legitimitu původní Haasovy definice a nenabývá legitimitu vycházející z rovného zastoupení všech aktérů (politických stran), jak jsme si představili v Marierově pojetí a ukázali na příkladu Bezděkovy a Könbergovy komise.

Naplňuje Druhá Bezděkova komise definiční kritéria epistémické komunity?

I. Sdílený soubor normativních a zásadových přesvědčení

Normativní zásady shrnula skupina (PES) nápaditě zkratkou „KOTĚ“, která v sobě nese 4 zásady: (1) komunikativnost; (2) odbornost; (3) transparentnost; (4) efektivitu (Archiv (výstupy a činnost...). Skupina v tomto ohledu převzala metodu práce od své předchůdkyně s tím rozdílem, že participační logika byla nahrazena efektivitou.

II. Sdílené kauzální principy

(1) Skupina od Bezděkovy komise převzala analýzu týkající se nulté varianty, kterou Bezděkova komise počítala jako základ pro porovnání variant jednotlivých politických stran. Aktualizované závěry o neudržitelnosti a rizikovosti I. pilíře vedly k návrhu reformy, která povede k: vyšší diverzifikaci, fiskální udržitelnosti, spravedlivějšímu rozložení mezigeneračního břemene v čase a určitému zvýšení ekvivalence.

(2) Komise také zdůraznila předpoklady úspěšné důchodové reformy, kterými jsou sladění zájmů všech zainteresovaných subjektů (pojištěnec, stát, provozovatelé důchodového systému, zaměstnavatelé) a dosažení výrazné společenské shody o výsledné podobě důchodového systému, o druzích a výši finančních zdrojů zabezpečujících jeho dlouhodobou finanční udržitelnost (Závěrečná zpráva 2010, s. 9).

(3) Součástí kauzálních principů Druhé Bezděkovy komise byla také snaha diverzifikovat systém rozšířením o kapitálový pilíř (Závěrečná zpráva 2010, s. 9).

III. Sdílené pojetí validity

Druhá Bezděkova komise převzala kritéria pro hodnocení reformy v té podobě, na jaké se shodli zástupci politických stran v případě původní komise. Tato volba vycházela logicky i z využití již existujícího modelového aparátu na MPSV. Kritéria tedy nebyla otázkou deliberace jako v prvním případě, ale shody všech členů s již existujícími nástroji (Zápis č. 2... 2010). Ukazuje se, že vliv, který Bezděkova komise z roku 2005 měla ve fázi nastolení, byl skutečně významný, dlouhodobý a částečně institucionalizovaný na MPSV.

IV. Společný politický projekt

Druhá Bezděkova komise dostala od ministrů dva úkoly: 1) aktualizovat projekci státního důchodového pilíře; 2) formulovat doporučení úprav českého důchodového systému. Tato doporučení ve formě Závěrečné zprávy měla dodat v červnu 2010, tedy za půl roku od svého ustavení. Komise v Závěrečné zprávě předložila dvě varianty doporučení – většinovou⁷⁶ a menšinovou⁷⁷ lišící se mimo jiné v (ne)dobrovolnosti vstupu do II. pilíře.

⁷⁶ Tato varianta je podporována následujícími členy PES: V. Bezděk, J. Fialka, M. Frankl, M. Gellová, K. Hájková, P. Kohout, J. Král, J. Rusnok (Závěrečná zpráva 2010, s. 15).

⁷⁷ Tato varianta je podporována následujícími členy PES: V. Samek (Závěrečná zpráva 2010, s. 16).

Její podpora a legitimita nicméně narazily na konec úřednické vlády, volby do Poslanecké sněmovny a nový kabinet. Podívejme se na předvolební a povolební postoj ODS ke komisi:

"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).

„Volební lídr ODS Petr Nečas ale po setkání s Bezděkem řekl, že výsledná podoba reformy bude po politických jednáních, kterých se zúčastní i ČSSD, odlišná, než navrhla komise. Nečas by reformu chtěl rozjet už za dva roky“ (Online s Bezděkem, IHNED, 11.6.2010).

Role Druhé Bezděkovy komise

Přestože jsme se při aplikaci Haasovy definice epistémické komunity na Druhou Bezděkovu komisi vzdálili původní definici, připomeňme jeho hypotézu, že legitimita epistémické komunity zaniká, pokud nemá politickou podporu (Adler, Haas 1992, s. 384-385). Dvouvariantní doporučení ukazující heterogenitu v rámci skupiny navíc může představovat jeden z faktorů, který snižuje vliv epistémické komunity (Adler, Haas 1992, s. 384-385; Davis Cross 2012, s. 2; 11-15). Z tohoto pohledu neměla mít Bezděkova komise velký prostor k difuzi a implementaci svých návrhů, nicméně se její část (zastánci většinové varianty) velmi rychle institucionalizovali do jiné potenciální epistémické komunity.

Po vydání Závěrečné zprávy v červnu 2010 a letních prázdninách byla v srpnu obnovena činnost NERVu, jehož členem se stal také Vladimír Bezděk, který spolu s původními členy Topolánkova NERVU – Jiřím Rusnokem a Pavlem Kohoutem - založil v jeho rámci tzv. Skupinu pro důchodovou reformu. Do skupiny také přešli další dva členové Druhé Bezděkovy komise, kteří zastávali většinovou variantu. Ta představovala, jak si v následující kapitole ukážeme, doporučení NERVu ve věci důchodové reformy. Stejně jako návrh Druhé Bezděkovy komise, i doporučení NERVu (logicky s ohledem na personální i ideovou propojenost) vyházelo ze čtyř rovin, ve kterých jsme identifikovali vliv Bezděkovy komise z roku 2004.

Vzhledem k tomu, že velká část Druhá Bezděkova komise přešla po měsíci pod NERV, nemůžeme vysledovat její působení v dalších fázích politického cyklu odděleně od NERVu.

Naši analýzu ukončíme tedy v tomto bodě a roli a vliv většinové varianty Druhé Bezděkovy komise/NERVu si vysvětlíme v poslední kapitole.

6.4 Shrnutí

Téma důchodové reformy je s ohledem ke své komplexnosti, vysokému počtu aktérů, interakcí mezi nimi a nutností prognózy v horizontu několika desetiletí obklopeno ještě větší mírou nejistoty, než jakou jsme viděli u vysokoškolského vzdělávání. V České republice navíc od roku 1989 prochází kontinuální tranzicí, která ale nikdy nedospěla do zásadní systémové reformy.

V roce 2004 premiér Vladimír Špidla inicioval jeden z pokusů o dosažení konsenzuálního systémového řešení, v tomto případě po vzoru Švédska. Byla ustavena tzv. Bezděkova komise, ve které byly paritně zastoupeny všechny parlamentní strany, jež měly v první fázi porovnat své vlastní stranické varianty podle dohodnutých, pro všechny stejných kritérií. Oproti švédské skupině, jež se po sedmi letech dopracovala ke konsenzuálnímu návrhu, Bezděkova komise nepřekonalala iniciační fázi. V našem porovnání obou skupin jsme zdůraznily tři důvody, kvůli kterým se u nás reforma nepodařila: (1) V Bezděkově komisi politické strany nezastupovali jejich lídři, ale spíše marginální členové či dokonce odborníci, kteří se stranou pouze spolupracovali. Ti necítili takovou míru podpory a legitimacy k reformě jako jejich švédští kolegové. (2) Česká stranická kultura funguje spíše na majoritním principu, oproti tradici konsenzuálního řešení ve Švédsku. (3) Zatímco ve Švédsku byli z procesu úplně vyčleněni sociální partneři, Bezděkova komise naopak jejich zapojení vítala a podporovala.

Z pohledu Haasovy konceptualizace by Bezděkova komise definici opět nenaplnila a to kvůli zahrnutí neepistémických členů – v tomto případě politiků, kteří navíc tvořili dominantní složku. Rovněž v otázce společného pojetí validity, které není ani v tomto případě odrazem sdílených kognitivních rámců, ale deliberace, která uvnitř skupiny proběhla, bychom Haasově definici nedostáli.

Nicméně s ohledem na epistémickou složku v podobě Výkonného týmu a legitimitu, která sice nevycházela z vědeckého poznání, ale z participatičního zapojení všech aktérů s cílem najít společenský konsenzus, jsme s Bezděkovou komisí pracovali jako s epistémickou komunitou stejně jako například Marier (Marier 2008).

Z pohledu delegační teorie Bezděkovu komisi chápeme jako evoluční typ epistémické komunity, která sice byla ustavena záměrně, ale výběr jednotlivých členů nebyl volbou vládní koalice, nýbrž samotných politických stran. Relační vzdálenost mezi takovou epistémickou komunitou a politiky je velká, což jí zaručuje vysokou důvěryhodnost a současně malou efektivitu, což se projevilo jak v našem, tak ve švédském případě, kdy reforma trvala 7 let.

Jakou roli sehrála a jaký vliv měla Bezděkova komise? Ve fázi nastolení agendy dokázala naplnit všechny tři role, o kterých Haas uvažuje: (1) Nastavení měřítek a kritérií uvažování o problému v podobě dohody na konkrétních studiích a srovnávacích kritériích. (2) Analýza nulté varianty ukázala neudržitelnost daného stavu a zarámovala tak problém. (3) Na konci procesu měly politické strany podrobně vyprofilované své preferenční varianty a navíc jejich porovnání. Formulační fáze, ve které by Bezděkova komise či Výkonný tým šířil Závěrečnou zprávu, neproběhla. Několik výjimek spíše představovalo snahu o prohloubení transparentnosti práce komise. Bezděkova komise navíc oddělila svou odbornou činnost od politické, což bylo také důvodem, proč se do formulace dále nezapojovala. Ve fázi rozhodování existovala v rámci politických stran snaha dosáhnout základní dohody o pokračování důchodové reformy. K té nicméně z důvodu blížících se voleb do sněmovny nedošlo a Závěrečná zpráva Bezděkovy komise zůstala pouze jedním z pokusů o dosažení konsenzuální, dlouhodobě udržitelné reformy důchodového systému.

Přes faktický neúspěch reformy, jež skončila v iniciační fázi, identifikujeme významný neformální vliv Bezděkovy komise, jež se projevuje až do současnosti. Jednak v otázce rámování problému na základě analýzy nulté varianty, která ukázala na neudržitelnost systému, tak na vymezení kritérií a měřítek pro uchopení návrhů, jak systém reformovat. Zdroj tohoto vlivu nacházíme v široké shodě na těchto kritériích a deliberaci, kterou prošla a následně vedla k akceptaci výpočtů. V rámci popisu evaluační fáze můžeme konstatovat, že právě ve zmíněném ohledu nezůstala Bezděkova komise zapomenuta. V lednu 2010 byla ustavena tzv. Druhá Bezděkova komise, jež na svou předchůdkyni navazovala v několika rovinách: (1) Závkem k dosažení společenského konsenzu na podobě reformy. (2) Rámováním problému v návaznosti na výsledek analýzy nulté varianty. (3) Způsobem a metodou práce, kdy „pouze“ participace byla nahrazena efektivitou. (4) Převzetím porovnávacích kritérií.

Druhá Bezděkova komise představuje třetí případ naší studie. Ačkoliv ve výše uvedených bodech navazovala na práci své předchůdkyně, zásadně se lišila svým složením. I v tomto

případě jsme nenaplnili Haasovu definici z důvodu přítomnosti neepistémických členů – tentokrát zástupců státní správy. V epistémické složce se navíc sešli zástupci zájmových skupin. Po určité dekonstrukci založené na principech transparentnosti a vnitřní a vnější kontrole členů jsme přistoupili k uchopení Druhé Bezděkovy komise jako epistémické komunity.

Druhá Bezděkova komise představuje vládní epistémickou komunitu. Její relační vzdálenost je zproblematizována faktem, že tím, kdo jí ustavoval, byla úřednická vláda. Jedním z normativních principů, které si sama stanovila, byla efektivita. Nicméně efektivita ve smyslu spojení politických preferencí nastupující vládní koalice s návrhy komise dosaženo nebylo a reforma v jejích intencích neproběhla.

Domníváme se, že angažování úředníků v epistémické komunitě může mít pozitivní dopad na implementační fázi, protože do komunity přinášejí jiný typ poznání – o proveditelnosti návrhů. Na druhou stranu epistémická komunita ve složení, v jakém byla představena Druhá Bezděkova komise, nečerpá legitimitu ani z vědeckého poznání, ani z participačního zapojení všech aktérů a snahy o dosažení společenského konsenzu.

V Závěrečné zprávě představila Druhá Bezděkova komise dvouvariantní doporučení, které poukázalo na heterogenitu v jejím jádru, i když menšinová varianta byla podporována pouze jedním členem. Nicméně tato nejednotnost spolu s koncem úřednické vlády a volbami do Poslanecké sněmovny způsobily, že žádný z politických aktérů či politických stran nevyjádřil závěrům Bezděkovy komise explicitní podporu. Její další působení a vliv budeme nicméně sledovat v další kapitole, protože velká část členů, kteří se přihlásili k většinové variantě, měsíc po vydání Závěrečné zprávy přešla do Národní ekonomické rady vlády. Znovu tedy došlo k přenesení čtyř popsaných rovin politického učení do další potenciální epistémické komunity.

7. Případ IV: Národní ekonomická rada vlády

Posledním případem, který si v naší studii představíme, je Národní ekonomická rada vlády, jež byla složena v lednu 2009 premiérem Mirkem Topolánkem. Stejně jako ostatní analyzované skupiny i NERV čelil několika politickým krizím a vládním výměnám - od ustavení do května 2009 fungoval jako poradní orgán Topolánkovy vlády, od března v demisi. Jeho služeb využil i premiér úřednické vlády Jan Fischer a v roce 2010 nově zvolený premiér Petr Nečas. Přestože NERV za dobu svého fungování neprošel výraznější personální proměnou, jeho mandát a zadání, které od vlády dostal, se výrazně změnily. Jak si v této kapitole ukážeme, právě odlišné interpretace mandátu a různá očekávání ze strany vlády a ze strany členů NERVu se stala největším problémem spolupráce expertů a politiků.

V lednu 2009 v době probíhající celosvětové hospodářské krize ustavil premiér Mirek Topolánek Národní ekonomickou radu vlády. Jejím úkolem bylo vytvořit analýzu rizik a případných dopadů světové finanční krize na Českou republiku a navrhnout možná opatření na zmírnění jejích dopadů. Spolupráce vlády a NERVu měla představovat druhou fázi realizace tzv. Strategie připravenosti a akcelerace růstu (SPAR), kterou premiér představil v prosinci 2008 v Poslanecké sněmovně (Premiér jmenoval členy... 2009).

Skupina, které Topolánek předsedal, se skládala z 10 členů, odborníků spojených „s naším byznysem, bankovním, finančním sektorem a akademickou sférou“ (Premiér jmenoval členy... 2009). Ve skupině se sešli Vladimír Dlouhý (bývalý ministr průmyslu, poradce investiční banky Goldman Sachs), Pavel Kohout (společnost Partners, patřil do konzultačních týmů Vlastimila Tlustého), Martin Jahn (bývalý vicepremiér, člen dozorčí rady Škody Auto), Jiří Kunert⁷⁸ (generální ředitel UniCredit Bank v Česku), Michal Mejstřík (profesor na Univerzitě Karlově, společnost EEIP), Jiří Rusnok (bývalý ministr financí a ministr průmyslu, šéf Asociace penzijních fondů, ING), Tomáš Sedláček (ČSOB), Jiří Schwarz (děkan Národohospodářské fakulty VŠE), Jiří Weigl (kancléř prezidenta Václava Klause) a Miroslav Zámečník (konzultant firmy Boston Venture Central Europe).

Motivace jednotlivých členů participovat v Národní ekonomické radě vlády byla různá. Zatímco Jiří Rusnok chápal pozvání do rady jako „určité ocenění“, Martin Jahn přijal nabídku premiéra hlavně proto, „abych se pokusil transformovat požadavky Svazu průmyslu, aby se nám podařilo zmírnit dopady na české hospodářství a aby nedošlo k velkému nárůstu

⁷⁸ V březnu 2009 Radu opustil.

nezaměstnanosti“ (Topolánek představil tým... 2009). Tyto různé interpretace role jednotlivých členů v rámci NERVu a role NERVu jako celku se od počátku promítaly se do jeho činnosti (rozhovory).

Premiér Topolánek viděl poradenské možnosti NERVu nejen na domácí úrovni, ale i v rámci Evropské unie, jejíž Radě ČR v době ustavení NERVu předsedala, nebo také například pro G20 v Londýně (Premiér jmenoval členy... 2009; Topolánek chce, aby NERV... 2009). V teoretické rovině by taková víceúrovňová situovanost navazovala na původní definici I. vlny autorů teorie epistémické komunity z roku 1992, nicméně v praxi zůstala spíše Topolánkovým přáním.

NERVu se nicméně podařilo ve velmi krátkém čase navrhnout řadu opatření, 14 z nich bylo nakonec schváleno vládou a ve formě tzv. Národního protikrizového plánu (NPP) předloženo Poslanecké sněmovně. Opoziční kritika odmítla podpořit protikrizový plán jako celek. Svůj postoj opírala mimo jiné o kritiku NERVu, ve které odkazovala k jeho nereprezentativnosti, neobjektivitě a neodbornosti.

„To sdružení, jak se mu říká NERV, bylo vybráno velice voluntaristicky. Je nereprezentativní. Je to skupina lidí z určitých oblastí, kteří samozřejmě mají určité zájmy. Ale nepodařilo se vytvořit skupinu, která by skutečně sine ira et studio a relativně objektivně se snažila najít nějaký průsečík, na kterém by byla dohoda“ (Zaorálek, Stenoprotokol 2009).

„Ale musím říct, že mě osobně mrzí docela dost to, že vlastně celá tato záležitost je provázena v podstatě dehonestací jakýchkoliv jiných názorů než těch, které vymysleli někteří odborníci v tzv. NERVu, a možná jsou to titíž odborníci, kteří ještě nedávno, někdy v polovině loňského roku, naprosto zasvěceně v médiích prohlašovali: už nikdy nebude stát litr benzínu méně než 30 korun“ (Škromach, Stenoprotokol 2009).

Plán byl i přes tuto kritiku jako celek vzat na vědomí Poslaneckou sněmovnou a rozpracován do dílčích zákonných úprav, které byly implementovány. Ze všech analyzovaných skupin, kterými jsme se v této práci zabývali, představuje NERV z Topolánkovy éry nejúspěšnější poradní orgán, který dokázal uplatnit vliv ve všech fázích politického procesu. Výsledkem byla institucionalizace řady jeho doporučení.

Tvrdíme, že s ohledem na již existující Strategii připravenosti a akcelerace růstu neležel primární úkol rady v první, iniciační fázi politického procesu. Na druhou stranu SPAR a NPP

vznikaly ve velmi dynamické době probíhající ekonomické krize, ve které všechny analýzy rychle zastarávaly. V tomto ohledu šlo tedy o prostředí postkrizové nejistoty, ve kterém má epistémická komunita nejvyšší šanci na uplatnění svého vlivu (Adler, Haas 1992, s. 384-385; Adler 1992, s. 108).

Domníváme se, že významnou roli plnil NERV také ve druhé a třetí fázi, které v našem případě splývají, protože mezi fází nastolení a rozhodování neuběhl ani měsíc. Členové NERVu pomáhali šířit a propagovat své/vládní návrhy, což chápali jako jeden z úkolů rady. Při bilancování po pádu Topolánkovy vlády vyjádřila řada z nich spokojenost s jeho naplněním.

„Shodli jsme se na tom, že NERV uspěl jak v v té mediálně-politické oblasti, nejen v těch vlastních odborných debatách se členy vlády a chtěli bychom, aby si uchoval ten poradenský charakter. (...) Nechceme, aby NERV vytvářel dojem, že se stává exekutivním orgánem, ale stále chceme být tím poradenským zázemím pro předsedu vlády a jsme velmi rádi, že nový předseda vlády o tuto naši spolupráci stojí“ (Kohout, Tisková konference 3.5.2009).

Ze strany politiků vládní koalice se odkaz na spoluautorství, konzultaci a podporu NERVu stal legitimizačním prostředkem a argumentem v debatě o vládních návrzích předložených sněmovně. *„Ministr financí sám na základě toho, že s tím vláda souhlasila, a bedlivě jsme to diskutovali v NERVu, už poměrně dlouhou dobu vysílá signály daňovým poplatníkům. (...) Další věc, kterou ministr financí chce učinit, je vylepšit cash flow podniků zrychlením vratky DPH. Opět jsme to široce diskutovali na NERVu“* (Kalousek, Stenoprotokol 2009).

Po dvou měsících tato intenzivní spolupráce pádem Topolánkovy vlády skončila⁷⁹. Nastupující premiér úřednické vlády Jan Fischer projekt Národní ekonomické rady vlády převzal. Roli NERVu chápal zejména v rovině společné debaty. *„Proto [s ohledem na priority vlády] jsme si s členy NERVu řekli, že jedno z prvních témat, které bychom chtěli debatovat jsou parametry rozpočtu. (...) Debatu o euru vítám“*. Složení skupiny zůstalo téměř

⁷⁹ Topolánek v únoru 2010 integroval čtyři (v té době bývalé) členy NERVu (Michala Mejstříka, Miroslava Zámečnicka, Jiřího Schwarze a Petra Zahradníka) do sedmičlenné tzv. Ekonomické skupiny odborníků, jež by se měli podílet na střednědobé strategii občanských demokratů Víze 2020. Spolupracovat s ODS měli i při přípravě ekonomické části programu pro květnové volby. Strana podle něj v dobách krize *„nechce dělat pouze stranickou politiku, ale chce se opřít i o odborníky“* (Topolánek vyměnil NERV... 2009).

identické⁸⁰, původní Topolánkovo zadání bylo rozšířeno o otázky státního rozpočtu, debatu o euru, podnikatelském prostředí, boji s byrokracií a korupcí či obecnějších otázkách pozice ČR v globalizovaném světě (Fischer, Tisková konference 3.5.2009).

Fischerova podpora, kterou NERVu vyjádřil, vycházela z jiného zdroje, než u Topolánka. Oproti zdůrazňování odbornosti a reprezentace všech společenských a ekonomických segmentů, Fischer poukazoval na její „dobré jádro a pozitivní výsledky“ a současně vyjádřil „vůli k personální flexibilitě a doplnění o jednoho až dva lidi po jednání s ČSSD“, ke kterému ale nedošlo. Svou podporu odvozoval také od dobrých osobních vztahů s členy NERVu.

„Pro mě bylo velmi dobrým poznáním, že dnes, když jsem se zdravil se členy NERVu, tak to bylo většinou s lidmi, se kterými se dlouhou dobu znám, některé i ze studií. Se dvěma z nich jsme dokonce studovali stejný obor, takže si myslím, že i v té lidské rovině se nám ta spolupráce a vzájemná komunikace dařit bude“ (Fischer, Tisková konference 3.5.2009).

S důležitostí interpersonálních vztahů a lidského kapitálu v epistémických komunitách jsme se setkali v případové studii Gutiérrez Ruiz a Sibille (Gutiérrez Ruiz – Sibille 2008). Osobní vztahy mohou podle nich v epistémické komunitě vytvářet koherentní atmosféru s ohledem na sdílená přesvědčení a paradigma. Rovněž představují prostředek k omezení vstupu dalších členů do komunity. Ve své studii hovoří „o transferu lidí spíše než transferu idejí“ a zdůrazňují tak vnímání epistémické komunity jako sociální sítě (Gutiérrez Ruiz – Sibille 2008, s. 15). V této studii epistémická komunita díky zakořeněným sociálním vztahům „přežila“ chilskou diktaturu, v našem případě šlo s nadsázkou „pouze“ o úřednickou vládu.

NERV pozastavil svou činnost v září 2009. Po téměř roce v srpnu 2010 nový premiér Petr Nečas jeho činnost obnovil. Topolánkuv NERV byl doplněn o Vladimíra Bezděka (koordinátor Bezděkovy komise a PES, společnost AEGON)⁸¹, Eduarda Janotu (ministr financí Fischerovy vlády)⁸², Pavla Kysilku (generální ředitel České spořitelny), Lubomíra Lízala (CERGE-EI)⁸³, Daniela Münicha (CERGE-EI) a Petra Zahradníka (EU Office České spořitelny). V prosinci 2010 byli do NERVu nominováni Jan Švejnar (CERGE-EI, Columbia University) a Jiří Nekovář (prezident Komory daňových poradců ČR). Tyto odborníci tvořili tzv. velký NERV, který se spolu s Petrem Nečasem a ekonomickými ministry či jejich

⁸⁰ Martin Jahn odstoupil.

⁸¹ Své členství ukončil v srpnu 2012.

⁸² Náhle zesnul v květnu 2011.

⁸³ Odstoupil v únoru 2011.

zástupci scházeli pravidelně každé první pondělí v měsíci. Na těchto schůzích byly projednávány závěry jednotlivých pracovních skupin. Těch bylo ustaveno původně šest (veřejné finance, důchodová reforma, boj proti korupci, vztahy k EU, konkurenceschopnost, podpora podnikání), konečný počet skupin na konci Nečasovy vlády činil jedenáct.

„Skupina pro konkurenceschopnost vydala tu publikaci, na základě níž se následně zpracovala nějaká státní strategie, tam to dávalo smysl. Skupina pro veřejné finance, dala podklady, na základě nichž se dělal návrh zákona o finanční ústavě. Tak jakoby prostě žádná publikace z toho, ale legislativní výstup prostě tam byl. Skupina pro evropské záležitosti, která prostě jen oponovala materiály, co chodily z ministerstva pro místní rozvoj. Tak nebo nějaké ty připomínky k tomu dávala. (...) Poměrně asi hodnotný pro vládu a ty úředníky, co do toho NERVu nějaké ty věci posílali“ (Rozhovor).

Na příkladu Bezděkových komisí, zejména té druhé, jsme si ukázali, jakou roli zastávali úředníci z Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva financí či Úřadu vlády, kteří byli členy skupiny. Připomeňme, že jejich úkolem bylo přinášet do diskuse jiný typ poznání – poznání

o proveditelnosti a o možnostech implementace daného návrhu do stávajícího systému. Na vytváření doporučení participovali od samého začátku a fungovali jako plnohodnotní členové. Na schůzích velkého NERVu byli také přítomni zástupci relevantních ministerstev – nejčastěji náměstci, nicméně jejich role byla jiná. Vycházela z jasného oddělení odborné a politické roviny politického procesu. Do formulace doporučení tedy tito úředníci (politici) nezasahovali, na schůzích byli jakýmsi komunikačním kanálem, přes který, mimo jiné, přecházela doporučení do implementační fáze. V některých pracovních skupinách úředníci z ministerstev působili, ale nebylo to podmínkou, ani systematickým záměrem. V našem výzkumu jsme se setkali s názorem, že nevýhodou NERVu byla jeho monodisciplinarita, která dovolovala vytvářet návrhy, jež by byly jen obtížně implementovatelné.

„Tak jediný mírný problém s NERVem je, že tam nikdo není právník. A takže tím pádem se tam čas od času navrhnou nějaké věci, které jsou z hlediska implementace do právního řádu úplná blbost. Anebo jsou, úplná blbost možná ne, ale je to fakt složité. A teď ti úředníci, kteří tam přijdou a vesměs jsou právníci a prostě mají nějakou zkušenosti s tvorbou legislativy, tak pak jakoby vůbec nevědí, jak by tohle měli udělat. Že jedna věc je prostě ekonomicky nějaké optimální řešení a na tom závěru jeho převod do chaotického českého právního řádu“ (Rozhovor).

Témata, kterými se NERV zabýval, přicházela buď zevnitř skupiny, nebo z iniciativy Úřadu vlády či jednotlivých ministerstev. Po přednesení a schválení byla předložena jedné z pracovních skupin a byla zpracována, případně hodnocena. Jednotliví členové z velkého NERVu participovali v různých skupinách podle svého zájmu a možností. Vyprofilovalo se tak jádro aktivnějších členů, kteří byli často vidět i v médiích.

Zásadní rozšíření témat, kterými se NERV zabýval, a změna struktury pro radu vytvořily nové zadání, které měla pro Nečasovu vládu plnit. Primárním cílem již nebyla tvorba konkrétní legislativní úpravy, jako tomu bylo v případě NPP, ale vytváření doporučení a hodnocení, jejichž působnost byla respektována na odborné úrovni. Politická rovina reform, resp. „*exekutivní*“, jak ji nazýval Nečas, byla striktně oddělena od epistémické. Z tohoto důvodu docházíme k závěru, že role NERVu byla klíčová zejména v iniciační a formulační fázi politického procesu.

„Všechny návrhy, které jsou realizovatelné, se snaží vláda ve svých krocích uplatnit. Upozorňuji na to všechny ministry. Ti jsou totiž pod tlakem různých lobbyistických skupin jak mimo své úřady, tak uvnitř nich. Často pak nedokáží vysledovat všechna doporučení, která dostávají. Na rozdíl od nich jsou doporučení NERV skutečně nezávislá, a směřují ke společnému cíli – tedy k rozpočtově odpovědné politice státu“ (Výroční zpráva 2011, s. 4).

7.1 NERV jako epistémická komunita?

Abychom mohli uchopit NERV jako epistémickou komunitu, v každé z podmínek se musíme vypořádat s teoretickými překážkami, které vychází z velké dynamiky v rámci skupiny a z jejího vývoje směrem k větší institucionalizaci a rozšiřování pole působnosti. Úkolem Nečasova NERVu již nebylo hledat proaktivní opatření proti dopadům hospodářské krize na českou ekonomiku. Rada se naopak měla zamýšlet nad dlouhodobými ekonomickými reformami za omezených rozpočtových podmínek (Výroční zpráva 2011, s. 5). Změna role NERVu měla vliv i na jeho složení a personální strukturu. Od Topolánkovy éry došlo k rozšíření na 15 členů⁸⁴ a diversifikaci do několika pracovních skupin, do kterých byli integrováni externí spolupracovníci (Výroční zpráva 2011, s. 6).

⁸⁴ Většina nových členů z různých důvodů NERV postupně opustila.

„Chceme proti tomu minulému období činnost Národní ekonomické rady vlády posunout od svého způsobu ad hoc fungování k pravidelnému formátu, to znamená k pravidelným jednáním. Chceme vytyčit i jednotlivé konkrétní oblasti, ke kterým budou v rámci Národní ekonomické rady vlády zformovány projektové týmy, jakési expertní skupiny složené z členů Národní ekonomické rady vlády. Ale budou do těch týmů přizváni i odborníci, kteří nejsou členy“ (Nečas, Tisková konference 5.8.2010).

Zatímco rada za premiéra Topolánka zahrnovala 10 členů, na konci Nečasovy vlády mluvíme o patnácti-členném velkém NERVu a stovce spolupracovníků. Tento fluidní charakter se blíží popisu organizované anarchie (Cohen, March, Olsen 1972), kdy instituce – v našem případě NERV – představuje fluidní těleso, ve kterém jednotliví účastníci participují v závislosti na čase a energii, kterou jsou v dané době ochotni do organizace vložit (Cohen, March, Olsen 1972, s. 1). Tato charakteristika je umocněna faktem, že všichni členové a spolupracovníci v NERVu působili bez nároku na odměnu. Část spolupracovníků tvořili studenti, kteří byli shromážděni na základě hromadné výzvy ke spolupráci či pozvánky od svých profesorů – členů velkého NERVu (rozhovory). Nemůžeme tak mluvit o „uznávaných odbornících“ (Haas 1992a). Jako epistémickou komunitu nemůžeme chápat ani celý NERV jako celek, protože Haas počítá s maximálním počtem okolo 30 členů s ohledem na kauzální a normativní podmínky, které mohou být u vyššího počtu členů jen těžko sdíleny.

Stejně jako u Druhé Bezděkovy komise, musíme i zde vyřešit problém parciálních zájmů některých členů, kteří reprezentují zájmové skupiny přímo zainteresované na obsahu doporučení NERVu. Připomeňme výrok Martina Jahna, který dokonce svou roli v NERVu chápal jako zastupující zájmy Svazu průmyslu. Pokud bychom striktně následovali Haasův koncept, NERV bychom z důvodu členství zástupců zájmových skupin nemohli jako epistémickou komunitu definovat. Vnímaná odbornost velké části členů totiž vycházela právě z výkonu vysokých manažerských funkcí a z jejich kontaktu s praxí.

Poslední poznámka se týká míry sdílení kauzálních předpokladů a pojetí validity v rámci NERVu (omezeno na velký NERV). Stejně jako u předcházejících skupin, i zde musíme tyto dvě podmínky chápat velmi obecně. Vzhledem k tomu, že velmi detailní stanoviska a názory členů na velkou část agendy, kterou se NERV v rámci svého působení zabýval, jsou veřejně známé a v řadě případů jsou tyto názory odlišné od doporučení NERVu, musíme i v tomto bodě přistoupit na úpravu Haasovy teorie. Homogenitu nechápeme jako výhradně sdílené kognitivní rámce, ale také jako výsledek vnitřní komunikace a dohody.

Ani v tomto případě nejde o úpravu definice, kterou bychom byli nuceni udělat pouze my v souvislosti s naším empirickým materiálem. V druhé kapitole jsme si ukázali, že řada autorů došla k závěru, že za sdílenými předpoklady a záměrem pohybovat se v rámci společného paradigmatu mohou stát i jiné než kognitivní důvody (Becker, Hendriks 2008, Dotterweich 2009, Merrien 2001, Chilvers 2008, Chaudemanche, Kahloul, 2010).

„Já si myslím, že asi [NERV] působí víc homogenně, než je ve skutečnosti. Protože skutečně se tam rozdělují názory v určitých oblastech poměrně výrazně. Třeba když vezmu například problematiku evropské integrace, což není jakoby a priori ekonomické téma. Ale z hlediska toho třeba tam jsou prostě na jedné straně velcí zastánci federalizace typu Tomáše Sedláčka, na druhé straně řekněme eurorealisté Pavla Kohouta. Ale jakoby co je třeba vždycky v rámci toho NERVu dáno jako výstup, tak je něco, na čem je jakoby široký konsenzus v tom NERVu. Právě proto se třeba nezabývá, nebo ne, že nezabývá, ale nemá jako výstup nějaké stanovisko k přijetí eura. To nikdy nedal, protože NERV jako celek by se prostě nedokázal shodnout“ (rozhovor).

„Na většinu problémů máme rozdílné názory a společná zasedání vedou k tomu, že se ty názory čistí, to znamená, že se obrušují hrany, hledají se společná stanoviska, která se pak tlumočí vládě. (...) My jsme taky omezeni ve svých názorech a to například vládním programem. Protože radíme vládě, tak musíme respektovat program vlády České republiky. A z toho důvodu tedy sami už přicházíme s kompromisními názory, což už je jakýsi kompromis mezi naším vlastním názorem a tím tedy, co směřujeme pro vládu a na základě diskuzí docházíme k dalším kompromisům a pokud například se s něčím nechceme identifikovat, tak se prostě neidentifikujeme. Tak se té diskuze třeba neúčastníme nebo řekneme i své záporné stanovisko a to je většinou respektováno“ (Schwarz 2011).

Předcházející odstavce vytkněme před závorku a pokusme se NERV jako epistémickou komunitu definovat.

I. Sdílený soubor normativních a zásadových přesvědčení

1) Nezávislost a autonomie odborných doporučení NERVu jako celku a jeho členů (Výroční zpráva 2011, s. 5).

2) Závazek k vytváření takových doporučení, která jsou v souladu s rozpočtovou odpovědností ČR (Skupina pro stabilizaci veřejných financí pod vedením E. Janoty, později T. Sedláčka).

3) Snaha o hledání dlouhodobě udržitelných doporučení, jež v ČR vytvoří atraktivní podnikatelské prostředí a zvýší konkurenceschopnost ČR v evropském i globálním prostoru (Rámcem strategie konkurenceschopnosti 2011).

4) Závazek k „politickému realismu“, tedy k takovým řešením, která jsou v bezprostřední perspektivě „nepříjemná a bolestivá“, ale dlouhodobě nevyhnutelná (rozhovory).

„A já si myslím, že z tohoto hlediska ten cíl a úkol Národní ekonomické rady vlády vůbec není ukončen v okamžiku, kdy ten návrh předložíte. Vy musíte chodit, stejně jako teď tady sedíme, pravidelně do médií, musíte přesvědčovat nejenom politiky, ale i širokou veřejnost, že některé ty bolestné kroky jsou těžké“ (Mejstřík 2011).

II. Sdílené kauzální principy

1) Stabilizace veřejných financí a boj s korupcí (Skupina pro stabilizaci veřejných financí pod vedením E. Janoty, později T. Sedláčka a Skupina pro boj s korupcí pod vedením Pavla Kohouta).

2) Víra v projekt znalostní společnosti a ekonomiky (Rámcem strategie konkurenceschopnosti, 2011)

III. Sdílené pojetí validity

NERV představuje monodisciplinární epistémickou komunitu⁸⁵, jejíž ideové směřování určují výše popsané principy. Vzhledem k tomu, že většina členů a spolupracovníků je napojena na dvě instituce – Vysokou školu ekonomickou a Institut ekonomických studií Fakulty sociálních věd UK, našli bychom i jejich totožné epistemologické zdroje. Mohli bychom se proto domnívat, že podmínka sdíleného pojetí validity bude představovat nejmenší problém. Nicméně stejně jako u předchozích kritérií musíme připomenout, že určitá míra heterogenity v rámci skupiny existuje. Poznání NERVu vychází z přístupu založeného na datech

⁸⁵ Pokud bychom ignorovali teoretické překážky, které jsme vysvětlili na počátku této podkapitoly, vytvořil by se nám příklad epistémické komunity (typově, ne zaměřením), který Haas přímo popisuje: „Zatímco ekonomové jako celek tvoří profesní skupinu, členové určité větve, například keynesiáni, mohou vytvořit svou vlastní epistémickou komunitu a systematicky přispívat ke konkrétním projektům a informovat o preferovaných pohledech, principech a myšlenkách“ (Haas 1992a, s. 19).

(*evidence-based approach*), který je jedním z klíčových legitimizačních prostředků rady i vlády. Data jsou v tomto případě chápána striktně v kvantitativním smyslu a představují objektivní a nezpochybnitelný zdroj poznání.

„Rámec Strategie konkurenceschopnosti a výchozí náměty NERVu představuje analytický rozbor základních faktorů, které ovlivňují pozici České republiky na mezinárodních trzích. Cílem této analýzy je vyhodnotit na „tvrdých datech“, jak si stojí Česká republika (přesněji subjekty zde působící) v porovnání s jinými státy z hlediska faktorů cenové i necenové konkurenceschopnosti, a dále pro jednotlivé vybrané ovlivnitelné faktory, v nichž ČR zaostává za vyspělými zeměmi, navrhnout opatření ke zlepšení stávajícího stavu“ (Výroční zpráva 2011, s. 22).

Zatímco z argumentace většiny členů je zřejmé, že takový kvantitativní přístup zastávají, například Tomáš Sedláček by byl do této skupiny obtížně zařaditelný. Stejně jako u ostatních skupin, i v tomto případě se domníváme, že pojetí validity je otázkou vnitřní dohody, komunikace a určité míry osobní identifikace členů.

Na příkladu skupiny tvůrců Bílé knihy terciárního vzdělávání a postoji ministra Lišky k jejich závěrům vycházejícím z přístupu založeného na „tvrdých“ datech (jak si ukážeme, NERV v oblasti vysokoškolské politiky na tuto skupinu navazuje) jsme si ukázali, že rozdíl v pojetí validity mezi epistémickou komunitou a politiky může představovat překážku implementace doporučení epistémické komunity a dokonce snižovat její legitimitu. Takový scénář neplatí pro NERV, právě naopak. Vytváření analýz opřených o „tvrdá“ data bylo součástí zadání NERVu a bylo přístupem, který uplatňovali a vyžadovali všichni tři premiéři.

„Pro co nejobjektivnější a nej kvalifikovanější posuzování nejrůznějších prognóz a scénářů a zároveň hledání co nejefektivnějšího opatření si vláda ustavila zcela nový poradní sbor, Národní ekonomickou radu vlády. Nyní se ukazuje, že vláda učinila dobře, neboť země, které netrpělivě, často zmatečně a nesystémově začaly v předstihu utrácet miliardy eur a dolarů, si nijak významně nepomohly. Mám za to, že až nyní, v polovině února 2009, nastal právě ten moment, kdy máme dostatek kvalifikovaných informací a potvrzujících se prognóz a analýz, které říkají, kde, jak velké a jak hluboké riziko nám hrozí“ (Topolánek, Stenoprotokol 2009).

Podmínku sdíleného pojetí validity jsme touto úvahou ještě více zproblematizovali. V návaznosti na Antoniadese a Radaelliho (Antoniades 2003; Radaelli 1999) tvrdíme,

že sdílené pojetí validity nemusí vycházet výhradně z vnitřku skupiny – ze sdílených rámců, dohody či deliberace, ale může být také produktem struktury poznání, ve které epistémická komunita působí.

IV. Společný politický projekt

Zatímco o třech předcházejících podmínkách předpokládáme, že byly v zásadě naplněny v jakékoli době působení NERVu. Naplnění čtvrtého kritéria a jeho pojetí se v čase zásadně měnilo. Zatímco Topolánkova podpora a vymezení úkolu NERVu explicitně odkazovaly k spolupráci na vytváření konkrétních politických protikrizových opatření, která byla do velké míry také naplněna. Nečas na jednu stranu NERV institucionalizoval a rozšířil jeho působnost, na druhou stranu jeho roli odsunul ryze do roviny odborné.

„Chceme využít expertního zázemí, zkušenosti těchto špičkových ekonomů k tomu, abychom získali základní zpětnou vazbu a v mnoha ohledech se nestydíme za to, že i oponenturu k tomu či onomu názoru“ (Nečas, Tisková konference 5.8.2010).

„My jsme pro veřejnost autoritou, ale my nejsme žádný exekutivní orgán. (...) Ta vláda a ti ministři nás mohou slyšet, nemusí, a budme otevření, NERV byl jeden z geniálních Topolánkových kroků, protože Topolánek správně, tehdejší premiér Topolánek, abych hovořil slušně, správně vycítil, že lidé ocení, když on založí něco, co lidé nebudou chápat politicky. (...) Čili máme z tohoto hlediska máme určitou autoritu, ale to ještě neznamena, že bychom ji měli skutečně. A já osobně si myslím, my něco zpracujeme, navrháme a opravdu je na vládě, aby to buď přijal, nebo nepřijala, ale i třeba zpětně vyhodnocovala“ (Dlouhý 2012).

Nedomníváme se, že by tímto způsobem byla chápána role NERVu i ze strany většiny členů a spolupracovníků. Naopak jejich entusiasmus vycházel právě z pozitivní a konstruktivní zkušenosti z první etapy činnosti rady, na kterou chtěli navázat. Tím, jak se postupem času ukazovalo, do jaké míry Nečasova vládní koalice (ne)následuje závěry NERVu, ochota podílet se na ‘společném politickém projektu’ se snižovala a někteří členové v této souvislosti dokonce uvažovali o odchodu (rozhovory).

Na otázku redaktora Lidových novin: *„Někteří členové Národní ekonomické rady vlády byli nespokojeni s tím, že vláda málo respektuje jejich návrhy, někteří dokonce chtěli radu opustit. I vy jste chtěl odejít?“* odpověděl Miroslav Zámečník v březnu 2011 následovně:

„Nevzpomínám si, že bych řekl, že zvažuji odchod. Já jsem řekl, že si kladu otázku, nakolik je NERV užitečný“ (Zámečník 2011)

S ohledem na rozsah naší diplomové práce a výzkumný záměr se naše analýza role a vlivu NERVu omezí na dvě oblasti – vysokoškolskou a důchodovou reformu. Na těchto dvou příkladech si také vysvětlíme charakter spolupráce členů velkého NERVu se spolupracovníky, fungování Skupiny pro důchodovou reformu a v případě vysokoškolské politiky se dostaneme až na nejnižší jednotku – Podskupinu pro vzdělávání, jež působila v rámci Skupiny pro konkurenceschopnost.

7.2 Role a vliv NERVu na reformu vysokoškolského vzdělávání

Politiku vysokoškolského vzdělávání a vzdělávání obecně NERV zahrnul do koncepčního dokumentu o strategii konkurenceschopnosti, což jasně vymezilo rámování tohoto tématu. Pokud bychom chtěli specifikovat konkrétní kauzální principy, na kterých byla práce podskupiny pro vzdělávání⁸⁶ založena, mohli bychom do velké míry vycházet ze závěrů, které se týkaly našeho prvního případu - skupiny tvůrců Bílé knihy terciárního vzdělávání a také Rady pro reformu vysokoškolského vzdělávání. Tento fakt je logický s ohledem na personální překrytí nejen v osobě garanta Daniela Münicha, ale i řady dalších spolupracovníků, kteří byli konzultováni⁸⁷.

Návaznost můžeme nalézt také ve zdrojích, ze kterých doporučení vzešla⁸⁸: Bílá kniha terciárního vzdělávání MŠMT; Odborné posouzení „Bílé knihy terciárního vzdělávání“ vydané Ministerstvem školství v lednu 2009; *OECD Thematic Review of Tertiary Education: Tertiary Review Czech Republic: Country Note*; ISEA: Na cestě ke znalostní společnosti. Část druhá: Jak dál? (Závěrečná zpráva podskupin... 2011).

NERV si nekladl ambici přicházet s novými řešeními zásadních problémů českého vysokého školství. *„To nejsou všechno naše nápady. Naopak bych řekl, že spoustu věcí jsme převzali a dali dohromady, nějakým vhodným způsobem propojili z řady studií, které znáte, které jsou*

⁸⁶ Členové: Daniel Münich (garant), Josef Stejkoza (VŠE, koordinátor), Jan Färber (VŠE), Jáchym Hercher (IES UK), Jan Indráček (Oxford University), Dagmar Katreniaková (CERGE-EI), Jan Straka (CERGE-EI), Marek Škorpil (VŠE), Jiří Voříšek (VŠE).

⁸⁷ Konzultovaní odborníci byli mimo jiné: členové NERVu, Jaroslav Borovička (University of Chicago), Michaela Kleňhová (ÚIV), Olga Hofmannová (ČŠI), Petr Matějů (ISEA), NÚOV, Jakub Steiner (Northwestern University a CERGE-EI), Jana Straková, Michaela Šojdrová (ČŠI), Ondřej Šteffl (Scio), Arnošt Veselý, Václav Vislous, Simona Weidnerová (ISEA) (Závěrečná zpráva podskupin Národní ekonomické rady vlády pro konkurenceschopnost a podporu podnikání 2011).

⁸⁸ Vybíráme pouze ty s relevancí pro vysokoškolské vzdělávání.

*tady zmíněny, a které také nejsou zmíněny“ (Münich, Workshop 2011). Zde tedy identifikujeme trvajícím vliv skupiny tvůrců Bílé knihy terciárního vzdělávání, o kterém jsme mluvili o páté kapitole. Rámování v intencích Bílé knihy a *Country Note* v odborné diskusi vydrželo, přestože návrhy v samotné Bílé knize svou autoritu ztratily. Z toho důvodu tedy skupinu tvůrců Bílé knihy, nikoliv NERVu chápeme jako nastolovatele agendy.*

Návrhy NERVu ve velké míře odkazují na změny, které již na ministerstvu probíhaly a které konzultovala Rada pro reformu vysokoškolského vzdělávání. Zajímavý je fakt, že tyto dvě skupiny pracovaly pro vládu ve stejnou dobu, k jejich spolupráci nicméně nedocházelo (rozhovory). Zásadní rozdíl mezi nimi spočíval v (ne)napojení na MŠMT. Zatímco Haňkova skupina byla přímo součástí ministerstva jako poradní orgán ministra, z našeho výzkumu vyplývá, že na vytváření kapitoly Vzdělávání nespolupracovali žádní zástupci MŠMT. Znovu tak narážíme na oddělení odborné a politické roviny a různé chápání role NERVu v reformě veřejných politik – v tomto případě vysokoškolské. S opačnými názory se setkáváme jak u členů velkého NERVu (první a druhá citace), tak v rámci rozhovorů u jednotlivých spolupracovníků (třetí a čtvrtá citace).

„Tato fáze prací by měla přispět k formulacím těch námětů, které vstupují jako jeden vstup do budoucí strategie konkurenceschopnosti tak, jak to uložila vláda MPO, zabezpečovat do budoucna společně s MŠMT. Takže v tuto chvíli my předpokládáme, že tyto náměty budou mít nejen mediální dopad, ale i věcný dopad, to znamená, že dojde k nějakému věcnému dopracování na základě užitečné výměny názorů všech zúčastněných stran“ (Mejstřík, Workshop 2011).

„My ty myšlenky neprodáváme, a to je obecná strategie NERVu, my je nabízíme bez copyrightu. Kdokoliv včetně vlády si z nich cokoliv vybere, tak je to vítáno.“ „Musím zdůraznit, že tam nenajdete detaily ohledně implementací těch věcí. Na závěr ještě připomenu, že to je možná to nejdůležitější, kde se dá udělat mnoho dobrého, ale taky mnoho zkažit“ (Münich, Workshop 2011).

„Zároveň jsme měli velmi zajímavý mandát, který nám byl daný vládou, která byla zvolena, čili měla silné postavení a silnou oporu ve svých voličích, takže věděli jsme, že je to velký úkol, nebo alespoň já za sebe, abych tady nemluvil za kolegy. Věděl jsem, že je to velký úkol, který se bude dost těžko posazovat. Na druhou stranu řekněme, nebo abych zase mluvil za sebe, jsem se na to dost těšil, protože právě díky tomu mandátu, který nám byl tedy daný, tak jsem se těšil na to, že se něco pohne“ (Rozhovor).

„My jsme jakoby taková think-tanková role, to znamená, že my jsme ti, kdo můžou snít a přicházet s tím, co by bylo správné. A ne to, co si myslí odbory nebo co je schopno implementovat ministerstvo školství“ (Rozhovor).

S ohledem na již formulované a probíhající politiky chápeme roli NERVu v této oblasti zejména jako difuzní. NERV se snažil propagovat a podporovat stávající politiky. Zdůrazněme, že tak nečinil instrumentálně. Projekt znalostní ekonomiky byl jedním z jeho základních kauzálních principů, proto musel nutně podpořit probíhající vládní politiku.

„O zavedení školného se na NERVu nikdy v podstatě nediskutovalo, bere se to jako absolutní samozřejmost za podmínky samozřejmě, že budou v té době dostupné univerzální studentské bezrizikové půjčky s přiměřeným úročením, že bude omezeno stropy na veřejných vysokých školách. A chceme zdůraznit, že školné má řadu pozitivních přínosů, často se vytrhává jen ten finanční“ (Münich, Workshop 2011).

Popsat roli NERVu v rozhodovací fázi a určit jeho vliv na legislativní úpravu reformy vysokoškolského vzdělávání, která v České republice stále probíhá, je obtížné. Velká část příprav směřujících k tomuto typu reformy započala již za Topolánkovy vlády, kdy ještě NERV samotný, ani skupina pro konkurenceschopnost neexistovaly. S ohledem na to, že návrh reformy, který předložil ministr Dobeš, byl stažen a do dnešní doby se samotná reforma ve smyslu zákonné úpravy do rozhodovací fáze nedostala, nedomníváme se, že bychom mohli v tomto ohledu určit vliv NERVu v dalších fázích politického cyklu.

Pokusme se nicméně pozorovat vliv v dalších dvou aspektech, které jsme si vymezili – nelegislativním, případně neformálním. Skupina pro konkurenceschopnost důrazněji než jakékoli jiné pracovní skupiny NERVu podtrhávala vytváření veřejných politik na základě přístupu založeném na „tvrdých“ datech. Daniel Münich dokonce absenci takového přístupu považuje za důvod problémů s implementací reformy vysokoškolského zákona.

„Realizace je obtížná. Proč je obtížná? Protože ty návrhy nejsou opřeny o věrohodnou evidenci. Sice máme spoustu dat, my je často nevyužíváme. Často jsou ty data dezinterpretována, takže je obrovská nedůvěra i k analýzám často. Ona s tím souvisí i nízká úroveň společenskovedního výzkumu, který měl často nízkou kvalitu a každý si v tom prostě vysvětlil, co chtěl. A veřejnost je poměrně skeptická k tomu, že my společenskovední badatelé jsme schopni něco reálného zjistit a odhalit“ (Münich, Workshop 2011).

V této souvislosti NERV přišel s řadou návrhů (více Náměty k racionalizaci financování vzdělávací činnosti veřejných vysokých škol), které lze prosadit nelegislativní cestu, jež nevyžaduje změnu zákona o VŠ⁸⁹, povinnou konzultaci se zástupci VŠ a většinu ve sněmovně. V této věci našel podporu jak u premiéra Nečase, tak u ministra Dobeše (Workshop 2011). Realizace těchto kroků nicméně narazila nejprve na odchod ministra Dobeše, následně na konec vlády Petra Nečase. Stejně jako u předchozích případů vidíme, že úspěšná implementace, která v tomto případě měla výraznou podporu, naráží na politickou nestabilitu.

„Je to výsledek opakovaných diskuzí jak pracovní skupiny, tak Národní ekonomické rady vlády jako celku. Já chci zdůraznit, že to nepředstavuje žádný výsledný celkový koncept reformy vysokých škol, nicméně dospěli jsme k několika podle mého názoru podnětným návrhům, které mají hodnotu v tom, že mají skutečně potenciální pozitivní finanční dopady. Dopady na kvalitu vysokých škol a především, že drtivá většina těchto opatření je realizovatelná například prostřednictvím exekutivních kroků. (...) Tady skutečně je evidentní a NERV to potvrdil, že naše vysoké školství potřebuje změny, potřebuje reformy“ (Nečas, Tisková konference 2012).

Podpora ze strany konkrétního politického lídra a jeho spojení s návrhy se ukázaly zásadní i v poslední oblasti, do které se návrhy NERVu v otázce vysokoškolského vzdělávání přenesly. Rámec strategie konkurenceschopnosti se stal základem pro vypracování Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období 2012 až 2020, jež v roce 2012 vydalo Ministerstvo průmyslu a obchodu. Náměstek Martin Tlapa, pravidelný účastník zasedání velkého NERVu, který měl projekt na starost, byl z ministerstva odvolán a přešel na Úřad vlády, kam si také přenesl tuto agendu. K její implementaci nicméně do odchodu Nečasova kabinetu nedošlo.

Z hlediska evaluace či politického učení nemůžeme z důvodu malého časového odstupu vliv roli a vliv NERVu hodnotit. Myslíme si a připomínáme teorii odpadkového koše (Cohen, March, Olsen 1972), že vytvořené návrhy a doporučení mohou v budoucnu znovu nalézt místo v odborné diskusi, proto otázku jejich vlivu nechápeme jako uzavřenou.

⁸⁹ S ohledem na to, že jde o zákon rámcové povahy, tak velký prostor k vytváření vysokoškolské politiky leží také v nelegislativní oblasti - administrativních rozhodnutích a praxi státní správy a samotných vysokých škol (Fiala – Nantl 2009, s. 549).

7.3 Role a vliv NERVu na důchodovou reformu

Členy NERVu se po jeho obnově za Nečasova kabinetu stali tři členové Druhé Bezděkovy komise – Vladimír Bezděk, Jiří Rusnok a Pavel Kohout. Pod Bezděkovým vedením byla vytvořena pracovní skupina pro důchodovou reformu, která integrovala tyto členy a zároveň dva další zástupce Druhé Bezděkovy komise (Marta Gellová a Jiří Král)⁹⁰. Oproti vysokoškolské politice, ke které se vyjadřovala spíše menšina členů NERVu (Daniel Münich, Jiří Schwarz, částečně Michal Mejstřík a Jan Švejnar), důchodová reforma se stala pro NERV zásadním tématem.

Skupina pracovala od září do listopadu a z hlediska obsahu navázala na materiály Druhé Bezděkovy komise z června 2010. Jak jsme si vysvětlili, doporučení Druhé Bezděkovy komise byla vytvořena ve dvou variantách – většinové a menšinové. S ohledem na personální návaznost skupiny pro důchodovou reformu na Druhou Bezděkovu komisi byla NERVem převzata většinová varianta s povinným vstupem do II. pilíře. Členové NERVu tuto variantu mnohokrát veřejně podpořili. Tuto veřejnou advokacii za návrh chápeme jako difúzi idejí ve formulační fázi, o jejichž vhodnosti se podařilo přesvědčit politiky jen částečně.

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.) změni průběžně financovaný pilíř důchodového systému. Velká část změn, které Druhá Bezděkova komise i NERV v I. pilíři navrhovala, byla schválena jako součást tzv. malé důchodové reformy. Domníváme se tedy, že v rozhodovací a implementační fázi reformy měla Druhá Bezděkova komise, respektive NERV vliv, který vysvětlujeme vysokou odborností a technickou komplexností parametrických změn. Jejich výpočty znovu vycházely z kritérií vytvořených Bezděkovou komisí z roku 2004.

Druhá fáze, chápaná jako skutečná systémová reforma měla vést k diversifikaci systému doplněním o kapitálový pilíř. NERV doporučil zavedení povinného spořicího pilíře, kde si občané mladší 40 let budou povinně spořit na část své penze. Povinné spoření by bylo hrazeno odkloněním 3 % z příspěvkové sazby, která financuje průběžný pilíř, bez dalšího spolufinancování ze strany občana (Experti z NERVu... 2011). Výběr pojistného

⁹⁰ Řady spolupracovníků doplnili Jan Hlaváč, Libor Dušek a Martin Jeníčko (Výroční zpráva 2011, s. 29).

a provozní správu by prováděla Česká správa sociálního zabezpečení. Součástí navrhované reformy bylo také sjednocením sazeb DPH na úrovni 19 %.

V této fázi reformy, která byla schválena na konci roku 2012, vláda doporučení těchto dvou skupin v podstatě ignorovala, což v řadách členů NERVu vyvolalo velkou kritiku a znovu poukázalo na rozdíl v chápání role NERVu ze strany členů a vlády.

„V současné situaci to opravdu nevím, ale 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 nechal 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).

„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 podmětná a pro nás jako členy vlády, pro mne jako předsedu vlády nesmírně užitečná, chtěl bych za ní poděkovat“ (Nečas, Tisková konference 18. 8. 2011).

Z pohledu teorie epistémických komunit je pro nás zajímavé, že i přes názorovou homogenitu dvou odborných skupin, politici jejich doporučení nenásledovali⁹¹, přestože podle naší teorie by taková názorová dlouhodobě trvající konzistentnost v části odborné komunity, jež vychází z podobných kauzálních předpokladů jako vláda, měla podle Haase, Adlera či Davis Cross představovat jeden z faktorů, které zvyšují pravděpodobnost institucionalizace doporučení epistémické komunity (Adler, Haas 1992, s. 384-385; Davis Cross 2012, s. 2,11-15). Role Druhé Bezděkovy komise, respektive NERVu končí ve formulační fázi. Z hlediska evaluace ale stejně jako vysokoškolské reformy nechápeme proces jako uzavřený.

⁹¹ Podobnou situaci můžeme pozorovat i v otázce školného, kdy za ním jednoznačně stál, tentokrát naprosto nezávisle na sobě, NERV i Rada pro reformu vysokoškolského vzdělávání. *„Rada usoudila, že veřejné financování zřejmě nestačí plně k financování vysokého školství, a proto se hledají soukromé prostředky pro vysoké školy, ať už se jmenují školné, nebo jinak.“ (Zápis z prvního setkání..., 2010, č. 4/1f)*

7.4 Shrnutí

Národní ekonomická rada vlády byla ustavena v lednu 2009 premiérem Mirkem Topolánkem jako reakce na probíhající ekonomickou krizi. Stejně jako ostatní analyzované skupiny i NERV čelil několika politickým krizím, vládním a politickým změnám - od ustavení do května 2009 fungoval jako poradní orgán Topolánkovy vlády, od března v demisi. Jeho služeb využil i premiér úřednické vlády Jan Fischer a v roce 2010 nově zvolený premiér Petr Nečas. Přestože NERV za dobu svého fungování neprošel výraznější personální proměnou, jeho pole působnosti a rozsah témat se významně rozšířil.

Topolánkovým záměrem bylo získat analýzu rizik světové finanční krize pro Českou republiku a návrhy možných opatření na zmírnění jejích dopadů, z nichž některé byly ještě před ustavením NERVu součástí Strategie připravenosti a akcelerace růstu, kterou premiér představil v prosinci 2008. NERVu se podařilo ve velmi krátkém čase navrhnout řadu opatření, 14 z nich bylo nakonec schváleno vládou, jako Národní protikrizový plán předloženo Poslanecké sněmovně, vzato na vědomí a rozpracováno do dílčích zákonných úprav, které byly implementovány. Ze všech analyzovaných skupin, kterými jsme se v této práci zabývali, představuje NERV z Topolánkovy éry nejúspěšnější poradní orgán, který dokázal uplatnit vliv ve všech fázích politického procesu. Domníváme se, že NERV hrál významnou roli jak v iniciační, tak zejména formulační fázi, kdy jeho členové pomáhali šířit a propagovat jednotlivé návrhy.

Co je zdrojem tohoto úspěšného vlivu? Domníváme se, že za úspěchem stojí za prvé prostředí postkrizové nejistoty, ve kterém má epistémická komunita nejvyšší šanci na uplatnění svého vlivu. Za druhé, podstata problému, který se v této fázi jevil jako odborný, technický a těžko uchopitelný v politické diskusi. V neposlední řadě šlo o velmi úzké vymezení mandátu a pole působnosti rady. Tím, že celý politický cyklus, který jsme si u představených případů popisovali v perspektivě let, byl u Topolánkova NERVu zkrácen na měsíc, došlo k propojení nastolovací – odborné – fáze s fází implementační – politickou a to usnadnilo přenos idejí. Mezi politiky a NERVem identifikujeme velmi malou relační vzdálenost, která vedla k vysoké efektivitě delegace. Toto přiblížení chápeme spíše než jako důsledek velkého překrytí preferencí Topolánkovy vlády a NERVu jako výsledek velmi úzce vymezeného prostoru, ve kterém preference srovnáváme. S ohledem na novou situaci vyplývající z krize tyto preference v některých případech ani nebyly vytvořeny.

Po téměř roce v srpnu 2010 nový premiér Petr Nečas činnost NERVu obnovil. Zásadní rozšíření témat, kterými se NERV zabýval, a změna struktury vytvořily nové zadání. Primárním cílem již nebyla tvorba konkrétní legislativní úpravy, ale vytváření doporučení a hodnocení, jejichž působnost byla respektována na odborné úrovni. Politická rovina reformem byla od epistémické striktně oddělena.

Můžeme NERV definovat jako epistémickou komunitu? Pro uchopení NERVu jako epistémické komunity jsme se nejprve museli vypořádat s jeho dynamikou a fluidním charakterem. Stejně jako u Druhé Bezděkovy komise, i v NERVu (přírozně vzhledem k překrytí) jsou mezi členy zastoupeni reprezentanti zájmových skupin, což odporuje Hassově definici. Sdílené kauzální předpoklady a pojetí validity jsou v případě NERVu výsledkem dohody a kompromisu, ne striktně sdílených kognitivních rámců, jak předpokládá Haas. Hassovu definici by tedy NERV nenaplnil ani v posledním případě, explanační sílu nicméně i po této úpravě má, což považujeme za dostačující, a proto jsme koncept epistémické komunity použili při hledání odpovědí na zbývající dvě výzkumné otázky.

V případě Topolánkova NERVu jsme poukázali na malou relační vzdálenost, která vedle k efektivitě NERVu jako aktéra delegace. Zatímco Topolánkova podpora a vymezení úkolu NERVu explicitně odkazovaly k spolupráci na vytváření konkrétních politických protikrizových opatření, Nečas NERV institucionalizoval a rozšířil jeho působnost s tím i rozsah preferencí, na kterých by se mohl s NERVem shodnout. Tím se podle nás relační vzdálenost zvětšila a výsledkem bylo oddělení odborné a politické roviny rozhodování, které mělo mimo jiné vliv na malou efektivitu v implementaci doporučení NERVu, což bylo v jeho rámci vnímáno negativně a projevilo se například u důchodové reformy.

Roli a vliv NERVu jsme s ohledem na náš výzkumný záměr omezili na dvě oblasti – vysokoškolskou a důchodovou politiku. S ohledem na personální překrytí garanta skupiny a konzultovaných odborníků se domníváme, že nastolovatelem agendy vysokoškolské politiky byla skupina tvůrců Bílé knihy, nikoliv NERV samotný. NERV se snažil propagovat a podporovat stávající politiky. Současný stav vysokoškolské reformy nám neumožňuje určit vliv NERVu v dalších fázích politického cyklu, nicméně s ohledem na odkaz Bílé knihy a *Country Note* bychom jako zdroj určili právě je. Roli NERVu v této oblasti chápeme zejména jako difuzní.

V nelegislativní oblasti přišel NERV s řadou návrhů a v této věci našel podporu jak u ministra Dobeše, tak premiéra Nečase. Realizace těchto kroků nicméně narazila na jejich odchod. Znovu tedy docházíme k závěru, že podpora epistémické komunity je navázána na konkrétního politika.

V případě důchodové reformy došlo k přestupu části členů Druhé Bezděkovy komise - zastánců její většinové varianty doporučení – do struktury NERVu. Tento přesun můžeme z hlediska kauzálních předpokladů chápat jako cestu k větší konzistentnosti a homogenitě, protože menšinové variantě, kterou podporoval zástupce odborů, už nebyla věnována pozornost. Zatímco nastolovatelem byla Druhá Bezděkova komise, o difuzi její většinové varianty se postarali zástupci NERVu. Ve formulační fázi se jim nicméně podařilo politiky přesvědčit jen částečně. Velká část změn, které Druhá Bezděkova komise i NERV v I. pilíři navrhovaly, byla schválena jako součást tzv. malé důchodové reformy. Tento vliv vysvětlujeme vysokou odborností a technickou komplexností parametrických změn. Jejich výpočty znovu vycházely z kritérií vytvořených Bezděkovou komisí z roku 2004. Ve druhé fázi, která proběhla v roce 2012, vláda doporučení těchto dvou skupin ignorovala.

Evaluační fázi necháváme u obou politik otevřenou. Domníváme se, že přestože návrhy NERVu nebyly bezprostředně po jejich vydání implementovány, neznamená to, že se k nim politici nemohou v určitý moment, kdy bude znovu poptávka po tomto typu expertízy, vrátit.

Závěr

V prvních dvou kapitolách této práce jsme si představili teorii epistémické komunity v její původní konceptualizaci spolu s 35 případovými studii, ve kterých byla tato teorie aplikována na nejrůznější témata či sociální a časové kontexty. Ve třetí kapitole jsme se věnovali kritice, které teorie v Haasově pojetí za dvacet let od své formulace čelila.

Empirická část naší práce vyložená v kapitolách 5 – 7 představuje případovou studii. Za použití komparativní metody jsme se pokusili analyzovat roli a vliv čtyř konkrétních epistémických komunit na utváření vysokoškolské, nebo důchodové politiky a také zdroje tohoto případného vlivu. Zopakujme si naše výzkumné otázky:

- (1) Lze jmenované skupiny klasifikovat jako epistémické komunity v Haasově smyslu, příp. s jakými limity nebo alternativami?
- (2) Jakou konkrétní roli sehráli či sehrávají tito aktéři v důchodové a vysokoškolské reformě?
- (3) Měly/mají tyto komunity vliv při tvorbě politiky v oblasti důchodové a vysokoškolské reformy? Pokud ano, z čeho tento vliv vyplývá?

V naší práci jsme Haasovu definici chápali jako ideální typ. Stejně jako většina autorů jsme dospěli k závěru, že rigidní definiční kritéria neumožňují tento koncept v praxi naplnit. V naší práci jsme se stejně jako oni vydali cestou, na které jsme definici na několika místech podstatně rozvolnili a jednotlivá definiční kritéria zproblematizovali a upravili. Přikláníme se tak k přístupu, kdy tvrdíme, že cílem použití vědecké teorie není naplnění všech jejích kritérií, ale dostačující ambicí je vysvětlení určitého problému. Na druhou stranu jsme pro vysvětlení námi vytyčené sociální reality mohli vybrat jinou teorii – v našem textu pracujeme také s teorií odpadkového koše (Cohen, March, Olsen 1972) a teorií více proudů (Kingdon 1995). Domníváme se nicméně, že pro objasnění kognitivního obsahu veřejných politik představuje teorie epistémických komunit nejvhodnější nástroj.

V naší analýze jsme se od Haasova pojetí odchýlili v následujících dvou bodech:

- (1) U všech námi zkoumaných případů jsme narazili na neepistémické členy komunity, které Haas z původní definice vylučuje, jak jsme si ukázali v kapitole 1.4. Setkali jsme se s přítomností politiků (skupina tvůrců Bílé knihy, Bezděkova komise), úředníků (skupina tvůrců Bílé knihy, Bezděkova komise, Druhá Bezděkova komise) či zástupců zájmových skupin (Druhá Bezděkova komise, NERV). Členství neepistémických aktérů má samozřejmě

dopad na charakter legitimacy, kterou epistémická komunita disponuje. Oproti Haasově čistě epistémické komunitě, jejíž legitimita vychází z všeobecně uznávané expertízy, komunity s neepistémickou složkou si už toto privilegium nárokovat nemohou. Pokud tak činí, jak jsme viděli v našem případě například u skupiny tvůrců Bílé knihy terciárního vzdělávání, jejich nezávislost je zpochybněna.

Na druhou stranu stejně jako se domnívá řada autorů (například z I. vlny Drake a Nikolaidis 1992, Marier 2008 či Kott 2008) jsme viděli, že úředníci či politici mohou do epistémické komunity přinášet jiný typ poznání – poznání o proveditelnosti, možnostech implementace či politické podpoře, které zvyšují pravděpodobnost institucionalizace návrhů epistémické komunity. Naopak v případech, kdy bylo mezi odbornou a politickou rovinou striktní oddělení, doporučení epistémické komunity tyto hranice jen stěží překračovala.

(2) U všech našich případů můžeme poměrně bez problémů stanovit sdílené kauzální předpoklady a společné pojetí validity, které formují určující paradigma skupiny. Nicméně motivace, proč jednotliví členové v rámci toho paradigmatu jednají, nevychází pouze ze sdílených kognitivních rámců, jak předpokládá Haas. Důvody mohou být určené například zájmem členů, jejich oportunistem nebo indiferencí. Chilvers ve své studii pojmenovává tři typy argumentů (normativní, instrumentální, věcné), které za pomoci různých deliberativních a inkluzivních technik vedou k vytvoření koherentní epistémické komunity (Chilvers 2008, s. 2993).

Po těchto teoretických ústupcích jsme naše případy definovali jako pozitivní případy epistémické komunity. Podívejme se do tabulky 5, jak byla jednotlivá definiční kritéria naplněna.

Tabulka 5: Případová studie – naplnění definice epistémické komunity

		Skupina tvůrců BKTV	Bezděková komise	Bezděková komise II	NERV
Složení		Náměstek ministryně/bývalý politik a experti (vč. zástupců univerzit)	Politici a úředníci	Experti (zástupci zájmových skupin) a státní úředníci	Experti - ekonomové (zástupci zájmových skupin)
Definice EK	I. Normativní principy	(1) Závazek vystupovat jednotně (2) Závazek vytvořit dlouhodobé řešení (3) VŠ vzdělávání jako na instrument k prac. trhu. (4) Mínění o neudržitelosti současného stavu (5) Princip rovnosti příležitostí. (6) Respekt k doporučení OECD	1) Participativní metoda práce 2) Transparentnost 3) Dlouhodobě udržitelný návrh reformy 4) Povinná část důchodového systému	1) Komunikativnost 2) Odbornost 3) Transparentnost 4) Efektivita	1) Nezávislost 2) Rozpočtová odpovědnost 3) Dlouhodobě udržitelná doporučení 4) Závazek k „politickému realismu“
	II. Kauzální principy	(1) Kvantitativní empirický výzkum (2) Povinná spoluúčast studenta vykazuje nižší míru nerovnosti (3) Internacionalizace studia (4) Omezené množství finančních prostředků od státu	1) Neudržitelost současného systému 2) Stárnutí populace jako závažný problém	1) Neudržitelost současného systému 2) Dlouhodobě udržitelná reforma 3) Kapitálový pilíř	1) Stabilizace veřejných financí 2) Boj s korupcí 3) Znalostní ekonomika
	III. Sdílené pojetí kauzality	Kvantitativní	Vytvořené na základě deliberace	Přejaté z Bezděkovy komise	Evidence-based přístup
	IV. Společný projekt	Věcný záměr zákona o vysokoškolském vzdělávání	Porovnání návrhů politických stran	1) Projekce I. pilíře 2) Doporučení úprav důchodového systému	NERV I - Vytváření protikrizových opatření NERV II - Konzultace reforem

Zdroj: autorka

Ze závěrů řady autorů jsme předpokládali, že role epistémických komunit v politickém procesu je omezená a spočívá zejména v prvních dvou fázích politického cyklu. Z toho důvodu jsme se rozhodli, pokud to bylo možné, pozorovat roli každé epistémické komunity v každé fázi cyklu zvlášť. Podívejme se do tabulky 6, ve které křížky označují, že epistémická komunita v dané fázi vykonávala nějakou významnější roli. Vysvětlení charakteru těchto rolí nabízí dílčí shrnutí na konci každé z empirických kapitol, proto se na tomto místě budeme věnovat pouze jejich komparaci.

Tabulka 6: Případová studie - role a vliv epistémických komunit v politickém procesu

Role		Skupina tvůrců BKTV	Bezděková komise	Bezděková komise II	NERV			
					NERV I	NERV II		
						Vysokoškolská politika	Důchodová politika	
					I. Pilíř	II.a III. Pilíř		
	I. Nastolení	X	X	X	X			
	II. Formulace	X		X	X	X	X	X
	III. Rozhodování			-	X		X	
	IV. Implementace			-	X		X	
	V. Evaluace	X	X	-	X		X	

Zdroj: autorka

Z našich případů pouze jedné epistémické komunity - Národní ekonomické radě vlády - podařilo překročit iniciační a formulační fázi. S ohledem k vnitřní dynamice jsme NERV rozdělili do tří oblastí. Topolánkovův NERV (NERV I) spolu s vládou připravil protikrizová

opatření, jež se podařilo ve velmi krátkém čase schválit a implementovat. NERVu se také podařilo institucionalizovat doporučení týkající se parametrické úpravy prvního pilíře důchodového systému. Tyto dva úspěchy chápeme jako uplatnění vlivu epistémické komunity v legislativní rovině. Zdroj tohoto vlivu si vysvětlíme v odpovědi na třetí výzkumnou otázku, teď se vraťme k otázce druhé a pokusme se popsat důvody, proč kromě těchto dvou výjimek žádná ze skupin formulační, či v případě Bezděkovy komise dokonce nastolovací fázi nepřekročila.

V našem vysvětlení jsme našli společného jmenovatele (vysvětlující proměnnou) u všech případů. Je jím politická nestabilita. Práce každé z našich komunit byla provázena několika politickými změnami na úrovni jak ministrů a premiérů, tak vládních koalic. Každá ze skupin s výměnou ministra, premiéra či vlády, která její ustavení iniciovala, ztratila politickou podporu a legitimitu k vypracování původního zadání. Haas o epistémických komunitách tvrdí, že jsou stabilní v čase a nezávislé na politických změnách (Haas 1992a, s. 8). Tuto tezi nemůžeme potvrdit. Přestože naše epistémické komunity tyto politické změny překonaly, na jejich fungování měla tato nestabilita výrazný vliv a domníváme, že byla jedním z důvodů, proč se jejich doporučení neinstitutionalizovala. Naopak jsme dospěli k závěru, že životnost epistémické komunity se neváže ke konkrétní vládě, či instituci, která ji ustavila a se kterou spolupracuje, nýbrž ke konkrétnímu politikovi. Důležitou podmínkou politické podpory je v takovém případě sdílené paradigma (kauzální předpoklady a pojetí validity) nejen v řadách členů, ale také mezi epistémickou komunitou a politikem.

Na druhou stranu zde musíme připustit, že naše rozvolnění definičních kritérií a akceptování neepistémických aktérů v řadách členů epistémické komunity může mít na toto snížení podpory vliv, protože legitimita takové skupiny již vychází z jiných zdrojů. Slovy delegační teorie, malá relační vzdálenost, která je výsledkem záměrného výběru vládní epistémické komunity, se spolu s výměnou na straně politiků mění. S ohledem k rozmanitosti preferencí odrážejících nejen vlastní zájmy, ale vládní, obecně politický či sociální kontext se tato vzdálenost zvětšuje, což vede k menší efektivitě v naplnění těchto konkrétních preferencí návrhy epistémické komunity a ke snížení podpory této komunity. Připomeňme nicméně, že Bezděkova komise byla ustavena jako evoluční epistémická komunita v rámci delegační strategie vedoucí k získání důvěryhodnosti. Přesto její role skončila z důvodů personálních změn už v nastolovací fázi.

Pro zodpovězení poslední výzkumné otázky si zopakujme, jak jsme v naší práci „měřili“ vliv. Vliv epistémické komunity jsme operacionalizovali jako institucionalizaci jejich doporučení ve formě jak legislativní a nelegislativní úpravy, která explicitně v návaznosti na doporučení komunity proběhla. A jednak jako určité prvky politického (*policy*) učení, které mohla epistémická komunita přenést do politického procesu bez ohledu na to, zda se její obsahová doporučení dostala do implementační fáze.

U našich dvou případů, ve kterých jsme prokázali legislativní vliv, nacházíme dvě vysvětlující proměnné:

(1) Vysokou míru nejistoty, jež je v případě Topolánkova NERVu určena postkrizovou situací, ve které se političtí aktéři nedokázali zorientovat. V tomto smyslu odkazujeme k původnímu hassovsko-adlerovskému pojetí nejistoty, jež není permanentní, ale trvá do doby, než si aktéři uvědomí své zájmy a zformují své preference. Následně význam epistémické komunity upadá. Topolánkově NERVu se nicméně podařilo jednat rychle a v rámci jednoho měsíce představit vytvořená protikrizová opatření. V případě parametrických změn I. pilíře tuto nejistotu připisujeme velmi technickému a odbornému charakteru problému, který nedokázali politici sami řešit.

(2) Úzké vymezení mandátu a pole působnosti, které implikovaly jednak vysokou politickou podporu, jednak časové a tematické ohraničení tématu, které se ukázalo být výhodou.

Oproti mnoha autorům, kteří se domnívají, že klíčovým faktorem vlivu je homogenita a konzistentnost epistémické komunity, v našem případě se tato proměnná jeví jako málo významná. Naopak v případě důchodové reformy vystupovaly s výjimkou jednoho člena jednotně dokonce dvě epistémické komunity Druhá Bezděková komise a NERV, jejich doporučení přesto nebylo akceptováno. Podobným příkladem je NERV a Rada pro reformu vysokoškolského vzdělávání, které v tomto případě téměř nezávisle (Jiří Rusnok by členem obou skupin), shodně podporovaly školné, které nicméně také nebylo přijato. Domníváme se, že významnějším faktorem v českém prostředí je fakt, zda návrhy odpovídají kauzálním předpokladům a normativním preferencím politiků.

V úvodu naší práce jsme uvedli, že nechceme roli a vliv epistémických komunit přecenit. S odkazem na autory jako je Hall (1993), Kingdon (1995) či Zahariadis (2003) jsme oproti politikům, kteří epistémické komunity složili, zásadní systémovou či paradigmatickou změnu

ani neočekávali. K té dojde v politice spíše výjimečně za předpokladu kombinace ideálních podmínek a okolností, jaké jsme si například v naší práci popsali u Könbergovy komise. Obecně se domníváme, že reformy s větší pravděpodobností vznikají postupně „salámovou metodou“. Ve stabilním politickém prostředí a určité politické kultuře by se na takové kontinuální reformě mohla podílet jedna epistémická komunita, což ale, jak jsme si ukázali v naší práci, v České republice nemůžeme očekávat.

V případě skupiny tvůrců Bílé knihy jsme poukázali na několik dosažených nelegislativních úprav – administrativních kroků a ministerských vyhlášek. Tyto úpravy sice našly původ v poznání epistémické komunity, ale byly spíše jejím vedlejším produktem, než původním záměrem. Znovu vidíme, že v tomto případě bylo téma velmi úzce vymezeno, což pomáhalo nalézt společné preference mezi politicky a epistémickou komunitou. Navíc návrhy, které nevyžadovaly změnu zákona o vysokých školách, povinnou konzultaci s jejich zástupci a podporu

ve sněmovně mohly být implementovány poměrně rychle. Na pozitivní zkušenost v této oblasti chtěl navázat také NERV a našel v tomto ohledu výraznou politickou podporu. Implementace těchto kroků nicméně opět narazila na personální nestabilitu na MŠMT a vládě.

V evaluační fázi prvních dvou případů jsme identifikovali výrazný vliv, který se projevoval u všech následujících epistémických komunit. Vedle politického (*policy*) učení byl tento vliv určen či podepřen personální provázaností jednotlivých epistémických komunit a okruhu jejich spolupracovníků, na kterou jsme v práci poukazovali. Skupině tvůrců Bílé knihy se podařilo zarámovat problém vysokoškolské politiky a vymezit jeho klíčová témata. Jako zdroj tohoto vlivu chápeme mezinárodní expertizu OECD, ze které Bílá kniha čerpala.

Bezděkova komisi se v iniciační fázi podařilo dohodnout kritéria, skrze která byly jednotlivé varianty porovnávány. Tato kritéria převzala také Druhá Bezděkova komise a NERV. Domníváme se, že zdrojem tohoto vlivu byla participační metoda práce a deliberace všech parlamentních stran, ze které kritéria vyšla jako forma kompromisu. Zde musíme doplnit, že například historický institucionalista by převzetí kritérií nevysvětloval jako formu politického učení, ale jako důsledek jisté *path dependence*, protože kritéria musela být nutně převzata z důvodu již vytvořených modelů a softwaru pro výpočty, který spravuje MPSV a které byly původně vytvořeny právě pro Bezděkovu komisi.

Tvrdíme nicméně, že hodnocení vlivu našich zkoumaných epistémických komunit nemusí být konečné a nechceme ho tímto výčtem uzavřít. Vycházíme z předpokladu teorie odpadkového

koše (Cohen, March, Olsen 1972), že návrhy které nejsou využity bezprostředně po svém vydání, mohou nabýt na významu v budoucnu, kdy se objeví poptávka po tomto typu expertízy a časové omezení či politické (*policy*) kapacity neumožní vypracování jiných návrhů.

V naší práci jsme se perspektivou kvalitativního výzkumu pokusili uchopit téma epistémických komunit v zásadě podle vzoru autorů zmíněných případových studií. To ale neznamená, že bychom ho tím pro další výzkum vyčerpali, naopak. Naše závěry, které jsou poměrně skromné co do vlivu epistémických komunit, naznačují omezené možnosti výkladu naší třetí výzkumné otázky. Nabízelo by se proto zkoumat epistémické komunity v rámci určité advokační koalice⁹², v jejímž jádru působí. Domníváme, že výzkumný cíl by to nebyl snadný, protože v českém kontextu nejsou tyto koalice výrazněji strukturované i s ohledem na malý počet odborníků, kteří tvoří odbornou komunitu.

V naší práci jsme také naznačili přístupy některých autorů (Antoniades 2003, Radaelli 1999), kteří navrhuji nezkoumat epistémické pohledy z pohledu aktéra, jako jsme to činili v naší práci, ale zaměřit se na strukturu poznání, ve které působí. Myslíme si, že takový pohled by přinesl řadu nových teoretických závěrů. Tento záměr by vyžadoval jinou metodu výzkumu - například analýzu diskurzu. Některé z výroků, které jsme v této práci citovali, naznačují, že by bylo zajímavé použít ji i pro analýzu expertízy jako argumentačního nástroje v politické (*policy*) diskusi.

Výrazná personální provázanost členů vybraných epistémických komunit (dokonce napříč oběma oblastmi) nás v neposlední řadě přivádí k myšlence zkoumat epistémické komunity pomocí *social network analysis* (SNA), o což se někteří autoři případových studií již pokusili (například Chilvers 2008). Rozšíříme-li okruh našich epistémických komunit o zmíněnou Radu pro reformu vysokoškolského vzdělávání, zjistíme, že například Jiří Rusnok byl členem tří epistémických komunit z těchto pěti.

⁹² Například Sabatier, P. 1988. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning therein. *Policy Sciences*, Vol. 21, s. 129-168.; Sabatier, P. A., Jenkins Smith, H. C. 1993. *Policy Change and Learning: Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Colorado: Westview.; Sabatier, P., Schlager, E. 2000. Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. *Revue française de science politique*, Vol. 50, No. 2, s. 209-234.; Sabatier, P. (ed.) 2007. *Theories of the Policy Process*. Westview Press.; Sabatier, P. 2011. The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 1, s. 98-130.

Seznam pramenů a literatury

Odborná literatura

- Adler, E. 1992. The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, s. 101 – 145.
- Adler, E., Hass, P. 1992. Conclusion: Epistemic Communities, World Order and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization*, Vol. 46, No.1, s. 367-390.
- Antoniades, A. 2003. Epistemic Communities, Epistemes and the Construction of (World) Politics. *Global Society*, Vol. 17, No. 1, s. 21 – 38.
- Balch, A. 2009. Labour and Epistemic Communities: The case of 'Managed Migration' in the UK. *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 2009, No. 11, s. 613 – 633.
- Becker, U. a Hendriks, C. 2008. As the Central Planning Bureau says'. The Dutch wage restraint paradigm, its sustaining epistemic community and its relevance for comparative research. *Review of International Political Economy*, Vol. 15, No. 5, s. 826–850.
- Bloodgood, E. 2008. *Epistemic Communities, Norms, and Knowledge*. Referát. San Francisco, CA: International Studies Association Annual Conference, 26. -29.3 2008.
- Bossy, T., Evrard, A. 2010. Communauté épistémique. In: Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. *Dictionnaire des politiques publiques*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Sciences Po.
- Candler, G. G. 2008. Epistemic Community or Tower of Babel? Theoretical Diffusion in Public Administration. *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 67, No. 3, s. 294–306.
- Cohen, M. D., March, J. G., Olsen, J. P. 1972. A Garbage Can Model of Organisational Choice. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1, s. 1-25.
- Cohendet, P., Creplet, F. a Dupouët, O. 2003. Innovation organisationnelle, communautés de pratique et communautés épistémiques: le cas de Linux. *Revue française de gestion*, No. 146.
- Creplet, F., Dupouët, O., Kern, F. a Munier, F. 2001. Dualité cognitive et organisationnelle de la firme au travers du concept de communauté. *Revue d'économie industrielle*, Vol. 95, No. 95, s. 9 – 22.
- Davis Cross, M. K. 2012. Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later. *Review of International Studies*, Vol. 39, No. 1, s. 1 – 24.
- Della Porta, D. 2008. Comparative Analysis: Case-Oriented versus Variable-Oriented Research. In Della Porta, D., Keating, M. (ed.). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, s.198 - 222.

- Dobusch, L. a Quack, S. 2008. *Epistemic Communities and Social Movements: Transnational Dynamics in the Case of Creative Commons*. Referát. Kolín nad Rýnem: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Dotterweich, L. J. 2009. *Who knows what: A Study of the Role of Epistemic Communities in the Making of the No Child Left Behind Act*. Disertační práce. Kent, US: Kent State University.
- Drake, W. S., Nicolaïdis, K. 1992. Ideas, Interests, and Institutionalization: “Trade in Services“ and the Uruguay Round. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, s. 37 – 100.
- Dunlop, C. 2000. Epistemic Communities: A Reply to Toke. *Politics*, Vol. 20, No. 3, s. 137 – 144.
- Dunlop, C. *Epistemic communities, relational distance and two goals of delegation: hormone growth promoters in the European Union*. Draft článku Dunlop, C. 2010. Epistemic communities and two goals of delegation: hormone growth promoters in the European Union. *Science and Public Policy*, Vol. 37, No. 3, s. 205-217.
- Enguéléguélé, S. 1998a. Les communautés épistémiques pénales et la production législative en matière criminelle. *Droit et Société*, Vol. 40, s. 563-581.
- Enguéléguélé, S. 1998b. *Comment les „idées“ passent dans „l’action“ le changement de discours publique en matière économique au Cameroun*. [cit. 2013-7-30] Dostupné na WWW: <http://www.polis.sciencespobordeaux.fr/vol5n1/enguelegueles.rtf>
- Eyles, J., Robinson, K. a Elliott, S. 2009. An epistemic community comes and goes? Local and national expressions of heart health promotion in Canada. *BMC Health Services Research*, Vol. 9, No. 35.
- Fiala, P., Nantl, J. 2010. Vysokoškolská a výzkumná politika. In Balík, S., Císař, O., Fiala, P. a kol. *Veřejné politiky v České republice v letech 1989 – 2009*. Brno: CDK, s. 542 – 577.
- Gayon, V. 2009. Le crédit vacillant de l’expert. L’OCDE face au chômage dans les années 1990 et 2000. *Cultures & Conflits*, s. 53-73.
- Gerring, J. 2008. Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques. In: Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady, David Collier. *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford University Press.
- Gough, C., Shackley, S. 2001. The Respectable Politics of Climate Change: the Epistemic Communities and NGOs. *International Affairs*, Vol. 77, No. 2, s. 329 – 345.
- Gutiérrez Ruiz, C., Sibille, B. 2008. Gouvernance et réseaux épistémiques : l’exemple de la politique de décentralisation au Chili. *Revue gouvernance*.
- Hall, P. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, s. 275 – 296.
- Hass, P. 1992a. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, s. 1-35.

- Haas, P. M. 1992b. Banning chlorofluorocarbons: epistemic community efforts to protect stratospheric ozone. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, s. 187 – 224.
- Haas, P. M. 2004. When Does Power Listen to Truth? A Constructivist Approach to the Policy Process. *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, s. 569-592.
- Hopkins, R. F. 1992. Reform in the International Food Aid Regime: The Role of Consensual Knowledge. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, s. 225 – 264.
- Howorth, J. 2004: Discourse, Ideas, and Epistemic Communities in European Security and Defence Policy. *West European Politics*, Vol.27, No.2 s.211–234.
- Hynek, N. 2004. Epistémická společenství a jejich role ve (světové) politice. *Politologický časopis*, Vol. 2, No. 4, s. 134-148.
- Chantiri-Chaudemanche, R. a Kahloul, A. 2010. *Les acteurs de la normalisation comptable internationale: une communauté épistémique?* Referát. Nice, France: Crises et nouvelles problématiques de la Valeur.
- Chilvers, J. 2008. Environmental risk, uncertainty, and participation: mapping an emergent epistemic community. *Environment and Planning*, Vol. 40, s. 2990 – 3008.
- Kaelberer, M. 2003. Knowledge, Power and Monetary Bargaining: Central Bankers and the Creation of Monetary Union in Europe. *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 3, s. 365 – 379.
- Ikenberry, J. 1992. A world economy restored: expert consensus and the Anglo-American postwar settlement. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, s. 289 - 321.
- Kapstein, E. B. 1992. Between power and purpose: central bankers and the politics of regulatory convergence. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, s. 265 – 287.
- King, M. R. 2005. Epistemic Communities and the Diffusion of Ideas: Central Bank Reform in the United Kingdom. *West European Politics*, Vol. 28, No.1, s. 94 – 123.
- Kingdon, J. W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2. vyd. New York: HarperCollins College Publishers.
- Kott, S. 2008. Une « communauté épistémique » du social ? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres. *Genèses*, Vol. 71, s. 26-46.
- Kunc, J. 2000. *Stranické systémy v re/konstrukci*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Levin, B. 1998. An Epidemic of Education Policy: what can we learn for each other? *Comparative Education*, vol. 34, no. 2, s. 131-142.
- Lorenz – Meyer. 2010. Possibilities of Enacting and Reserching Epistemic Communities. *Sociological Research Online*, Vol. 15, No. 2.
- Majone, G. 2001. Two Logics of Delegation. *European Union Politics*, Vol. 2, No. 1, s. 103-122.

- Marier, P. 2008. Empowering Epistemic Communities: Specialized Politicians, Policy Experts and Policy Reform. *West European Politics*, Vol. 31, No. 3, s. 513 – 533.
- Matějů, P. (ed.). 2006. *Nerovné šance na vzdělání - vzdělanostní nerovnosti v České republice*. Praha: Academia.
- McEvoy, J. 2006. Elite Interviewing in a Divided Society: Lessons from Northern Ireland. *Politics*, Vol. 26, No. 3, s. 184 – 191.
- 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.
- Merrien, F. X. 2001. Les nouvelles politiques sociales de la Banque mondiale : le cas des pensions. *Revue internationale des sciences sociales*, Paris, UNESCO.
- Mouchard, D. 2003. *Les mobilisations contre l'AMI: Un „moment fondateur“ du mouvement altermondialiste?* Referát. Kolokvium "Les mobilisations altermondialistes" 3. – 5. 12. 2003.
- Novotný, V., Merkllová, K., Buben, R. 2012. ČSSD v perspektivě teorie tří proudů: reforma české vysokoškolské politiky jako případ interakce politické strany a veřejné politiky. In Polášek, M., Novotný, V., Perottino, M. *Mezi masovou a kartelovou stranou: možnosti teorie při výkladu vývoje ČSSD a KSČM v letech 2000–2010*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, s. 129 – 147.
- O'Brien, R. 2003. From a Doctor's to a Judge's Gaze: Epistemic Communities and the History of Disability Rights Policy in the Workplace. *Polity*, Vol. 35, No. 3, s. 325-346.
- Ochrana, F. 2010. Strategické řízení vzdělávací politiky v České republice – příklad Národního programu rozvoje vzdělávání v České republice (Bílá kniha). In Ochrana, F. *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Praha: Matfyzpress.
- O'Keefe, M. S. 2011. Disaggregating Responsibility Epistemic Communities and the Political Response to the Obesity Epidemic. *Queen's Policy Review*, Vol. 2, No. 1.
- Pearson, M., Anthony, Z. B. a Buckley, N. 2010. Prospective policy analysis: how an epistemic community informed policymaking on intentional self poisoning in Sri Lanka. *Health Research Policy and Systems*, Vol. 8, No. 19.
- Peterson, M. J. 1992. Whalers, Cetologists, Environmentalists, and the International Management of Whaling. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, s. 147 – 186.
- Prudký, L., Pabian, P., Šima, K. 2010. *České vysoké školství: Na cestě od elitního k univerzálnímu vzdělávání 1989 – 2009*. Praha: Grada.
- Punch, K. F. 2008. *Úspěšný návrh výzkumu*. 1. vyd. Praha: Portál.
- 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.
- Ragin, Ch. 1999. The Distinctiveness of Case-Oriented Research. *Health Services Research*, Vol. 34, No. 5, s. 1137—1151.

- Raustiala, K. 1997. Domestic Institutions and International Regulatory Cooperation Comparative Responses to the Convention on Biological. *World Politics*, Vol. 49, No. 4, s. 482-509.
- Richardson, J. 1994. EU water policy: Uncertain agendas, shifting networks and complex coalitions. *Environmental Politics*, Vol. 3, No. 4, s. 139 – 167.
- Rinne, R., Kallo, J., Hokka, S. 2004. Too Eager to Comply? OECD Education Policies and the Finnish Response. *European Educational Research Journal*, vol. 3, no. 2, s. 454-485.
- Rudolfová, V., Samek, V. 2010. *Důchodová politika a její vliv na ekonomickou konkurenceschopnost a sociální soudržnost*. Praha: FSV UK. Pražské sociálně vědní studie. Veřejná politika a prognostika, PPF-038.
- Ruggie, J. G. 1975 International Responses to Technology: Concepts and Trends. *International Organization*, Vol. 29, No. 3, s. 557 – 583.
- Sandal, N. A. 2011. Religious actors as epistemic communities in conflict transformation: the cases of South Africa and Northern Ireland. *Review of International Studies*, Vol. 3 , No. 3, s. 929-949.
- Sebenius, J.K. 1992. Challenging conventional explanations of international cooperation: negotiation analysis and the case of epistemic communities. *International Organization*. 1992, Vol. 46, No. 1, s. 323 – 365.
- Stöckelová, Tereza. (ed.) 2009. *Akademické poznávání, vykazování a podnikání: Etnografie měnící se české vědy*. Praha: SLON.
- Toke, D. 1999. Epistemic Communities and Environmental Groups. *Politics*, Vol. 19, No. 2, s. 97 – 201.
- Verdun, A. 1999. The Role of the Delors Committee in the Creation of EMU: An Epistemic Community? *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 2, s. 308-328.
- Weingart, P. 1999. Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics. *Science and Public Policy*, Vo. 26, No. 3, s. 151 – 161.
- Weiss, R. 1995. *Learning From Strangers: The Art and Method of Qualitative Interview Studies*. New York: The Free Press.
- Youde, J. 2005. The Development of a Counter-Epistemic Community: AIDS, South Africa, and International Regimes. *International Relations*, Vol. 19, No. 4, s. 421-439.
- Zahariadis, N. 2003. *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Zito, A. 2001. Epistemic communities, collective entrepreneurship and European integration. *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 4, s. 585 – 603.
- Zhao, Q. 2006. Epistemic Community, Intellectuals, and Chinese Foreign Policy. *Policy and Society*, Vol. 25, No. 1, s. 39 – 59.

Prameny a periodika

Archiv (výstupy a činnost II. Bezděkovy komise). Poradní expertní sbor ministra financí a ministra práce a sociálních věcí („PES“). [online] [2013 - 07 - 15] Dostupné na WWW: <http://www.mpsv.cz/cs/8179>

Bartoš, W. 2006. Dogma problém neřeší. *Právo* 1. 3. 2006, s. 18.

Bezděk, V. Vyšlápne expertní tým cestu důchodové reformě? [online] 2004 [2013 - 07 - 15] Dostupné na WWW: <http://www.penize.cz/duchody/16959-vyslapne-expertni-tym-cestu-penzijni-reforme>

Bílá kniha terciárního vzdělávání. 2008. MŠMT. [verze určená k diskusi]

Bílá kniha terciárního vzdělávání. 2009. MŠMT. [cit. 2010-07-18] Dostupný na WWW: <http://www.msmt.cz/reforma-terciarniho-vzdelavani/bila-kniha>

Centrum pro studium vysokého školství. 2006. *Country Background Report for Czech Republic*. MŠMT. [cit. 2010-07-18] Dostupné na WWW: <http://www.msmt.cz/bila-kniha/country-background-report-for-czech-republic>

Česko. Zákon č. 111 ze dne 22. dubna 1998 o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách). In: Sbírnka zákonů, Česká republika. 1998, částka 39, s. 5388-5419. Dostupné na WWW: http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?kam=zakon&c=111/1998 [cit. 2010-07-18]

Česko. Vláda ČR. 23. června 2004. Usnesení č. 656. [cit. 2013-07-20] Dostupné na WWW: <http://www.mpsv.cz/cs/2232>

Česko. Vláda ČR. 26. 1. 2009. Usnesení č. 111 k Bílé knize terciárního vzdělávání. [cit. 2010-07-18] Dostupné na WWW: [http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/D60383A029EA7B3DC125756000495564/\\$FILE/111%20uv090126.0111.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/D60383A029EA7B3DC125756000495564/$FILE/111%20uv090126.0111.pdf)

Dobeš, J. 2012. Události komentáře. *Česká televize* [online]. 23. 1. 2012 [2013 – 07 - 10] Dostupné na WWW: <http://www.ceskatelevize.cz/porady/1096898594-udalosti-komentare/212411000370123/>

Dlouhý, V. 2012. Impulsy Václava Moravce. *Rádio Impuls*, 30. 4. 2012.

Druhá průběžná zpráva Rady pro reformu vysokoškolského vzdělávání. 2011. MŠMT.

Experti z NERVu: Důchodová reforma očima NERVu. *IHNED* [online]. 14. 3. 2011 [2013 - 07 - 19] Dostupné na WWW: <http://hn.ihned.cz/c1-51131930-experti-z-nervu-duchodova-reforma-ocima-nervu>

File, J., Weko, T., Hauptman, A., Kristensen, B., Herlitschka, S. 2006. *Tematické hodnocení terciárního vzdělávání v České republice (Country Note)*. OECD. [cit. 2010-07-18] Dostupné na WWW: <http://www.msmt.cz/bila-kniha/tematicke-hodnoceni-terciarniho-vzdelavani-v-ceske-republice>

Filip, V. Vládu nepodpoříme, je to podnikatelský projekt, řekl Filip. *Parlamentnilisty.cz* [online]. 11. 7. 2010 [2013 - 07 - 15] Dostupné na WWW: <http://www.parlamentnilisty.cz/parlament/vlada/Vladu-nepodporime-je-to-podnikatelsky-projekt-rekl-Filip-169910>

Haňka, R. 2011. Vysokoškolská kaše je navařená. *ceskapozice.cz* [online]. 4. 10. 2011 [2013 - 07 - 10] Dostupné na WWW: <http://www.ceskapozice.cz/domov/veda-vzdelavani/vysokoskolska-kase-je-navarena-jak-bude-chutnat>

Institut pro analýzy vysokého školství. 2009. *Srovnání dokumentů reforem terciárního vzdělání Bílá kniha terciárního vzdělávání, Zelená kniha terciárního vzdělávání a Náměty Univerzity Karlovy*. Materiál pro MŠMT ČR. Brno.

Individuální projekty národní. CZ 1.07 – OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost. Reforma terciárního vzdělávání. 2009. [online]. [2013 - 07 - 12] Dostupné na WWW: <http://rtv.reformy-msmt.cz/>

Janota, E. 2010. Hydepark. *Česká televize* [online]. 4. 1. 2010 [2013 - 07 - 15] Dostupné na WWW: <http://www.ceskatelevize.cz/specialy/hydepark/4.1.2010/>

Jednací řád Rady pro reformu vysokoškolského vzdělávání. 2009. MŠMT.

Kohout, P. 2011. *ČRo Rádio Česko*, 13. 7. 2011.

Kohoutek, J. *Tertiary Education (2005 – 2007)*. CSVŠ. (prezentace)

Liška, O. 2013. *Vyjádření Ondřeje Lišky k jeho působení na MŠMT* [online]. [2013 - 07 - 10] Dostupné na WWW: <http://www.zeleni.cz/media/aktuality/vyjadreni-ondreje-lisky-k-clanku-v-britskych-listech-ze-dne-20-5-2013/>

Mandát Rady pro reformu vysokoškolského vzdělávání. 2009. MŠMT.

Matějů, P., Zlatuška, J., Bartoš, W. a kol. 2006. *Tertiary Education in the Czech Republic: Main Trends and the Cause of the Current Crisis*. Praha: SÚ AV ČR a ISEA.

Matějů, P. 2009. Interview ČT 24. *Česká televize* [online]. 16. 10. 2009 [2013 - 07 - 10] Dostupné na WWW: <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10095426857-interview-ct24/209411058041016/>

Mejstřík, M. (ed.) a kolektiv NERV. 2011. *Rámcová strategie konkurenceschopnosti*. Praha: Úřad vlády České republiky, Národní ekonomická rada vlády (NERV). 1. upravené vydání. [2013 - 07 - 19] Dostupné na WWW: http://www.vlada.cz/assets/ppov/ekonomicka-rada/aktualne/Ramec_strategie_konkurenceschopnosti.pdf

Mejstřík, M. 2011. Studio 6, *ČT 24*, 18. 8.2011.

Merklová, K. 2010. *Vliv epistémické komunity na proces vytváření reformy veřejné politiky: Případ Bílé knihy terciárního vzdělávání v České republice*. Bakalářská práce. Praha: Filozofická fakulta Univerzity Karlovy v Praze.

Münich, D. *Náměty k racionalizaci financování vzdělávací činnosti veřejných vysokých škol*. [online]. [2013 - 07 - 19] Dostupné na WWW: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/NERV_DanielMunich_Normativy_NERV_TK.pdf

Národní program rozvoje vzdělávání v České republice: Bílá kniha. 2001. Praha: Ústav pro informace ve vzdělávání, nakladatelství Tauris. [cit. 2010-07-18] Dostupný z WWW: <http://www.msmt.cz/bila-kniha/narodni-program-rozvoje-vzdelavani-v-ceske-republice-bila-kniha-2001>

Národní ekonomická rada vlády. 2009. *Závěrečná zpráva* [online]. [2013 - 07 - 19] Dostupné na WWW: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/zaverecna-zprava-NERV.pdf>

Nečas, P. 2010. ODS podpoří jakýkoliv závěr k reformě penzí. *IHNED* [online]. 13. 5. 2010 [2013 - 07 - 15] Dostupné na WWW: <http://zpravy.ihned.cz/c1-43483960-ods-podpori-jakykoli-zaver-bezdekovy-komise-k-reforme-penzi>

OECD Thematic Review of Tertiary Education – Guidelines for Country Participation in the Review. 2004. [cit. 2010-07-18] Dostupné na WWW: <http://www.oecd.org/dataoecd/24/15/35581914.pdf>

On-line s Bezděkem o reformě penzí: Hranice 40 let je pouze "technická". *IHNED* [online]. 11. 6. 2010 [2013 - 07 - 15] Dostupné na WWW: <http://zpravy.ihned.cz/politika/c1-44200380-on-line-s-bezdekem-o-reforme-penzi-hranice-40-let-je-pouze-technicka>

Otevřený dopis premiérovi Petru Nečasovi – žádáme o odvolání ministra školství Josefa Dobeše [online]. 4. 4. 2012 [2013 - 07 - 12] Dostupné na WWW: <http://odvolejtedobese.cz/>

Paroubek, J. *Bezděková komise je jen lobbistickou záležitostí* [online]. 2010 [2013 - 07 - 15] Dostupné na WWW: <http://www.cssd.cz/ke-stazeni/videogalerie/video-novinky/jiri-paroubek-o-bezdekove-komisi/>

Penzijní reforma – varianta ING: Rovný důchod podle počtu dětí a povinné penzijní spoření. 2005 [online]. [2013 - 07 - 15] Dostupné na WWW: http://www.mpsv.cz/files/clanky/2765/06_05_05PopisING.pdf

Premiér jmenoval členy Národní ekonomické rady vlády [online]. 8. 1. 2009 [2013 - 07 - 19] Dostupné na WWW: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/predstavujeme/premier-jmenoval-cleny-narodni-ekonomicke-rady-vlady-51464/>

Příprava podkladů pro rozhodování o pokračování důchodové reformy v letech 2004 až 2005 (činnost tzv. Bezděkovy komise). MPSV [online]. 2004 [cit. 2013-07-20] Dostupné na WWW: <http://www.mpsv.cz/cs/2228>

Schwarz, J. 2011. Frekvence 1, *Pressklub*, 18. 9. 2011.

Slovák, J. 2008. Bílá kniha terciárního vzdělávání prochází veřejnou diskusí. *Učitelské noviny*, no. 34. [2013 - 07 - 10] Dostupné na WWW: <http://www.ucitelskenoviny.cz/?archiv&clanek=1401>

Sobotka, B. 2010. Bezděková komise je ovlivněna tlakem privatizace. *Parlamentnilisty.cz*. [online]. 12.6.2010 [2013 - 07 - 15] Dostupné na WWW: <http://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/Sobotka-CSSD-Bezdekova-komise-je-ovlivnena-tlakem-privatizace-167855>

Stenoprotokol. Jednání PSP ČR. 20. -21. 2. 2001. Návrh poslanců Petra Matějů, Waltra Bartoše, Petra Plevy, Cyrila Svobody a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů /sněmovní tisk 665/ - druhé čtení. [cit. 2010-07-18] Dostupné na WWW: <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/034schuz/s034027.htm#r4>

Stenoprotokol. Jednání PSP ČR. 18. – 20. 2. 2009. 48. schůze [2013-07-18] Dostupné na WWW: <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/048schuz/48-9.html>

Šteg, J. Vrtěti PSEM. *Britské listy* [online]. datum [2013 - 07 - 15] Dostupné na WWW: <http://blisty.cz/art/53046.html>

Tertiary Education for the Knowledge Society: VOLUME 1 : Special features: Governance, Funding, Quality. VOLUME 2: Special features: Equity, Innovation, Labour Market, Internationalisation. 2008. Paříž, OECD.

Tisková konference: Národní ekonomická rada bude dále pokračovat [online]. 3. 5. 2009 [2013 - 07 - 19] Dostupné na WWW: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/narodni-ekonomicka-rada-bude-dale-pokracovat-56844/>

Tisková konference: Znovuustavená Národní ekonomická rada vlády [online]. 5. 8. 2010 [2013 - 07 - 19] Dostupné na WWW: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-zpravy/nerv-respektovani-ekonomove-opet-pomahaji-vlade-s-reformami-74868/>

Tisková konference premiéra a zástupců NERV k návrhům na změny ve financování veřejných vysokých škol [online]. 22. 3. 2012. [2013 - 07 - 19] Dostupné na WWW: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-konference/tiskova-konference-premiera-a-zastupcu-nerv-k-navrhum-na-zmeny-ve-financovani-verejnych-vysokych-skol--22--brezna-2012-93918/>

Tisková konference: Shrnutí ročního působení. 18. 8. 2011[online]. [2013 - 07 - 19] Dostupné na WWW: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/ekonomicka-rada/dokumenty/nerv-za-rok-vznikly-stovky-navrhu--vlada-se-jimi-inspiruje-86699/>

Topolánek představil tým na záchranu ekonomiky. Je v něm Jahn či Dlouhý. *IDNES* [online]. 8. 1. 2009 [2013 - 07 - 19] Dostupné na WWW: http://ekonomika.idnes.cz/topolank-predstavil-tym-na-zachranu-ekonomiky-je-v-nem-jahn-ci-dlouhy-1z2-/ekonomika.aspx?c=A090108_110819_ekonomika_vem

Topolánek chce, aby NERV radil celé EU. 2009. *lidovky.cz* [online]. 11. 2. 2009 [2013 - 07 - 19] Dostupné na WWW: http://byznys.lidovky.cz/topolank-chce-aby-nerv-radil-cele-eu-dv0-/statni-pokladna.aspx?c=A090210_220215_in_eu_val

Topolánek vyměnil NERV za ESO, polovina ekonomů v radě zůstala. *lidovky.cz* [online]. 2. února 2010 [2013 - 07 - 19] Dostupné na WWW: http://byznys.lidovky.cz/topolank-vymenil-nerv-za-eso-polovina-ekonomu-v-rade-zustala-pbp-/statni-pokladna.aspx?c=A100202_110929_statni-pokladna_abc

Vláda ČR. 2009. *Národní protikrizový plán* [online]. [2013 - 07 - 19] Dostupné na WWW: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/predstavujeme/Strucne-o-Narodnim-protikrizovem-planu.pdf>

Vláda ČR. 2012. *ZPĚT NA VRCHOL. Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období 2012 až 2020* [online]. [2013 - 07 - 19] Dostupné na WWW: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Strategie-mezinarodni-konkurenceschopnosti-Ceske-republiky.pdf>

Výchozí teze pro přípravu Bílé knihy terciárního vzdělávání. 2007. MŠMT. [cit. 2010-07-18] Dostupné na WWW: http://www.reformy-msmt.cz/reforma-terciarniho-vzdelavani/sites/default/files/upload/BK_TEZE_19_6_2007.pdf

Výroční zpráva Národní ekonomické rady vlády. 2011. [2013 - 07 - 19] Dostupné na WWW: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/vyrocnizprava_NERV.pdf

Weko, T., Lehtikoinen, A., Wurzburg, G., Yelland, R. 2009. *Odborné posouzení „Bílé knihy terciárního vzdělávání“ vydané Ministerstvem školství v lednu 2009.* OECD. [cit. 2010-07-18] Dostupné z WWW: http://www.reformy-msmt.cz/reforma-terciarniho-vzdelavani/sites/default/files/upload/OECD-Expert_Reponse_cz_logg.pdf

Workshop *Národní ekonomické rady vlády ke kapitole III Vzdělanost* [online]. 28. 2. 2011 [2013 - 07 - 19] Dostupné na WWW: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/ekonomicka-rada/aktualne/nerv-skoly-se-maji-zamerit-na-matematiku--it--financni-gramotnost-a-anglictinu-81598/>

Zámečník, M. 2011. Rozhovor s Miroslavem Zámečníkem. *Lidové noviny* [online]. 19. 3. 2011 [2013 - 07 - 19] Dostupné na WWW: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/ekonomicka-rada/clanky/rozhovor-s-miroslavem-zamecnikem-nerv-nekonci--nikdo-odejit-nechce-82377/>

Zápis z prvního setkání Rady pro reformu vysokoškolského vzdělávání. 15. 1. 2010.

Zápis z devátého setkání Rady pro reformu vysokoškolského vzdělávání. 17. 12. 2010.

Zápis č. 2 z jednání Poradního expertního sboru ministra financí a ministra práce a sociálních věcí. 26. 1. 2010 [online]. [2013 - 07 - 15] Dostupné na WWW: http://www.mpsv.cz/files/clanky/8252/PES__Zapis__c_02_260110.pdf

Zápis č. 5 z jednání Poradního expertního sboru ministra financí a ministra práce a sociálních věcí. 2. 3. 2010 [online]. [2013 - 07 - 15] Dostupné na WWW: http://www.mpsv.cz/files/clanky/8462/2010_03_02_PES_zapis_c_5.pdf

Závěrečná zpráva podskupin Národní ekonomické rady vlády pro konkurenceschopnost a podporu podnikání. 2011. Kapitola III – Vzdělanost. Verze k diskusi na workshopu dne 28. 2. 2011 [online]. [2013 - 07 - 19] Dostupné na WWW: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/NERV_kap03.pdf

Závěrečná zpráva. 2005. Výkonný tým. MPSV. [cit. 2013-07-20] Dostupné na WWW: http://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna_zprava.pdf

Závěrečná zpráva. 2010. PES. MPSV. [2013 - 07 - 15] Dostupné na WWW: http://www.mpsv.cz/files/clanky/8896/2010_06_03_Zaverecna_zprava_final_cistopis.pdf

Zlatuška, J. 2013. Polemika: Opravdu je současný model vysokých škol v nepořádku? *ceskapozice.cz* [online]. [2013 - 07 - 10] Dostupné na WWW: <http://www.ceskapozice.cz/domov/veda-vzdelavani/polemika-opravdu-je-soucasny-model-vysokych-skol-v-neporadku>

Zrzavý, J. 2010. Jsou dnešní vysokoškoláci větší blbouni, než bývali jejich otcové (a matky)? *ceskapozice.cz* [online]. [2013 – 07 - 10] Dostupné na WWW:
<http://www.ceskapozice.cz/domov/veda-vzdelavani/jsou-dnesni-vysokoskolaci-vetsi-blbouni-nez-byvali-jejich-otcove-matky?showcomments=1>

Rozhovory

Jan ZRZAVÝ	člen skupiny tvůrců Bílé knihy	v Praze dne 15.1.2010
František JEŽEK	člen skupiny tvůrců Bílé knihy	v Plzni 19.1.2010
Jan SLOVÁK	člen skupiny tvůrců Bílé knihy	v Brně dne 25.1.2010
Petr MATĚJŮ	vedoucí skupiny tvůrců Bílé knihy	v Praze 28.1.2010
Ivan OHLÍDAL	expert ČSSD na otázky terciárního vzdělávání, poslanec Parlamentu ČR	v Praze dne 28.1.2010
Jana STRAKOVÁ	členka skupiny tvůrců Bílé knihy	v Praze dne 29.1.2010
Ondřej LIŠKA	ministr školství České republiky	v Praze dne 1.2.2010
Jan SOKOL	původní člen skupiny tvůrců Bílé knihy	v Praze dne 7.6.2010
David VÁCLAVÍK	člen skupiny tvůrců Bílé knihy	v Liberci dne 10.6.2010
Vlastimil RŮŽIČKA	náměstek pro výzkum a vysoké školství, MŠMT	v Praze dne 2.7.2010
Václav VICLOUS	spolupracovník NERVu	v Praze 22.4.2013
Jan INDRÁČEK	spolupracovník NERVu	v Praze 30.4.2013
Jana CHVALKOVSKÁ	spolupracovnice NERVu, editorka Strategie konkurenceschopnosti, účastnice velkého NERVu	v Praze 3.5.2013
Jan STRAKA	spolupracovník NERVu	v Praze 6.5.2013
David HAVLÍČEK	tajemník NERVu	v Praze 10.5.2013
Jáchym HERCHER	spolupracovník NERVu	v Praze 13.5.2013
Jaroslav ŠULC	odborník na důchodovou reformu	v Praze 30.5.2013
Přemysl PERGLER	člen Bezděkovy komise (Výkonný tým)	v Praze 6.6.2013
Miroslav OPÁLKA	člen Bezděkovy komise	v Praze 11.6.2013
Rudolf HAŇKA	předseda Rady pro reformu vysokoškolského vzdělávání	v Praze 19.6.2013
Jan ŠKORPÍK	člen Bezděkovy komise (Výkonný tým), účastník schůzí Druhé Bezděkovy komise	v Praze 27.6.2013
Vít SAMEK	člen Bezděkovy komise a Druhé Bezděkovy komise	v Praze 1.7.2013
Sylvie DVOŘÁKOVÁ	spolupracovnice NERVu, účastnice velkého NERVu	v Praze 2.7.2013
Jan MÁLEK (e-mail)	člen Rady pro reformu vysokoškolského vzdělávání	v Praze 12.6.2013
Petr MACH	člen Bezděkovy komise	v Praze 22.7.2013