UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Překážky a příležitosti implementace principů udržitelného rozvoje v pozemní dopravě v České republice

Disertační práce

Praha 2015 Antonín Tym

Autor práce: **Mgr. Antonín Tym**

Školitel: **Prof. RNDr. Bedřich Moldan, CSc.**

Datum obhajoby: **2015**

Bibliografický záznam

Tym, Antonín. 2015. *Překážky a příležitosti implementace principů udržitelného rozvoje v pozemní dopravě v ČR*.

Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd. 197 s.

Klíčová slova

Dopravní politika, udržitelná doprava, mobilita, aktéři, perspektivy, Q-metoda, teorie advokačních koalic, ACF, Česká republika

Keywords

Transport policy, sustainable transport, mobility, actors, perspectives, Q -methodology, Advocacy Coalition Framework, Czech Republic

Anotace

Hlavním tématem dizertační práce jsou aktéři a jejich role v procesu změny dopravní politiky v České republice. Současný systém dopravy je označován jako neudržitelný a cílem dopravní politiky by proto měla být udržitelná doprava. Přechodu k tomuto udržitelnějšímu systému dopravy však brání celá řada bariér. Mezi nejvýznamnější bariéry se dnes řadí institucionální bariéry zahrnující jak formální organizace, tak normy a pravidla, v rámci nichž působí individuální aktéři, kteří mohou ovlivňovat a měnit politiku (policy). Jedním z teoretických přístupů, který považuje aktéry za významný prvek změny politiky, je teorie advokačních koalic (ACF). Teorie ACF předpokládá, že aktéři formují své politické návrhy a řešení na základě systému přesvědčení a hodnot, které vyznávají, a k jejich prosazování vytváří tzv. advokační koalice. Ke změně politiky pak dochází ve chvíli, kdy alternativní koalice nahradí doposud dominantní koalici, nebo když se změní názor (postoj) členů této dominantní koalice na konkrétní veřejně-politický problém (např. dopravu ve městech). Cílem práce je zjistit, jaký postoj zaujímají vybraní aktéři k dopravě a dopravní politice v České republice a prostřednictvím analýzy těchto postojů identifikovat potenciální názorové koalice. Cílem je také zjistit, zda některá z těchto názorových koalic zastává principy udržitelné dopravy. Pro analýzu aktérských perspektiv bude využita Q-metoda, která kombinuje kvalitativní a kvantitativní techniky výzkumu a slouží jako metoda sběru a zároveň analýzy dat. Práce se zaměřuje zejména na osobní dopravu ve městech, která je ale do značné míry ovlivňována národní i evropskou dopravní politikou. Proto bude jak v teoretické, tak analytické části práce pozornost věnována jak místní, tak národní, a v případě významných dokumentů ovlivňujících dopravní politiku České republiky, také evropské dimenzi.

Abstract

The main topic of the thesis is actors and their role in the policy change process in the transport policy of the Czech Republic. It is argued that current transport system is not sustainable and the main goal of every transport policy should be sustainable transport. There exist, however, many barriers in achieving more sustainable transport system. Institutional barriers including formal organisations as well as norms and rules and actors seem to be one of the most significant. These actors can influence and change policy. One of the theories explaining how actors can change policy is the Advocacy Coalition Framework (ACF). The ACF suggests that actors form their policy proposals and solutions according to their belief system and create advocacy coalitions in order to pursue their goals and interests. A policy changes when a dominant coalition has been replaced by so far minor coalition representing policy alternatives or when a dominant coalition members change their attitudes towards, or a perception of, a given policy problem (e.g. local transport). Therefore, the main aim of the thesis is to find out how selected actors perceive problems of the transport policy in the Czech Republic and to identify potential advocacy coalitions through analysis of their attitudes. One of the objectives is also to identify if there exists any coalition that supports sustainable transport principles. Q-Methodology will be used for the actors´ perspectives analysis. This methodology combines qualitative and quantitative research techniques and can be used for both data gathering and their analysis. Thesis focuses mainly on passenger transport in cities that is, however, influenced by national and European transport policy. Therefore, attention will be paid to local, national as well as European dimension of the transport policy.

Čestné prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci zpracoval samostatně s použitím uvedených pramenů a literatury.

2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Litoměřicích dne 7.7. 2015 Mgr. Antonín Tym

Poděkování

Na tomto místě bych v prvé řadě rád poděkoval svému školiteli prof. Bedřichu Moldanovi za vedení práce, dlouholetou důvěru a hlavně trpělivost, kterou se mnou vždy měl. Mé poděkování patří také dr. Haně Brůhové-Foltýnové za cenné rady, mnohahodinové konzultace a povzbuzování, bez kterých by tato práce pravděpodobně nikdy nebyla dokončena. Mé poděkování směřuje také prof. Martinu Potůčkovi za čas věnovaný pročítání pracovních verzí disertace a vždy dobře míněné kritické připomínky, ale také za podporu po dobu celého (dlouhého) doktorského studia. Rovněž bych chtěl poděkovat všem účastníkům výzkumného šetření, kteří mi věnovali svůj drahocenný čas a ochotně odpovídali na mé otázky.

Konečně, poděkování patří všem mým přátelům a známým, kteří mi drželi pěsti a zůstali přáteli i přesto, že jsem namísto trávení času s nimi, věnoval tento psaní disertace.

Již tradičně své závěrečné práce končím poděkováním svým rodičům, bez jejichž podpory a zázemí, které mi po celý život vytvářejí, by tato práce nevznikla.

Obsah

1. ÚVOD 4

1.1 Doprava a její význam pro společnost 4
1.2 Negativní dopady dopravy 5
1.3 Aktéři jako faktor změny v politice 10
1.4 Cíle práce, výzkumné otázky a přínosy práce 15
1.4.1 Cíle práce 15
1.4.2 Výzkumné otázky 16
1.4.3 Přínosy práce 17

2. TEORETICKÁ VÝCHODISKA 18

2.1 Teoretické přístupy k analýze dynamiky veřejné politiky 18
2.1.1 Nové přístupy k analýze dynamiky veřejné politiky 21
2.1.2 Teorie advokačních koalic [Advocacy Coalition Framework - ACF] 23
2.1.3 Teorie advokačních koalic a její aplikace na oblast politiky dopravy České republiky 39
2.2 Udržitelný rozvoj a udržitelná doprava 44
2.2.1 Udržitelný rozvoj 44
2.2.2 Udržitelná doprava 46
2.2.3 Operacionalizace konceptu udržitelné dopravy 47
2.2.4 Referenční rámec - normativní vymezení udržitelné dopravy 53
2.3 Bariéry udržitelné dopravy 54
2.3.1 Bariéry udržitelné dopravy 54
2.3.2 Institucionální bariéry udržitelné dopravy 56
2.4 Vymezení zkoumaného problému 61
2.4.1 Doprava a politika dopravy jako předmět výzkumu veřejné politiky 61

3. METODOLOGIE A METODY 74

3.1 Q-metoda 74
3.1.1 Q - faktorová analýza 78
3.2 Výběr výroků a účastníků a postup výzkumu 79
3.2.1 Výběr výroků (Q-sample) 79
3.2.2 Výběr účastníků (P- set) 80
3.2.3 Třídění (Q-sort) 81
3.2.4 Statistická analýza 83
3.3 Strukturovaný rozhovor 84
3.4 Analýza národních a evropských politik a strategií 84

4. POLITIKA DOPRAVY V ČESKÉ REPUBLICE PO ROCE 1989 86

4.1 Institucionální rámec 86
4.1.1 Dopravní politika v období 1989-2005 87
4.1.2 Dopravní politika v období 2005 - současnost 89
4.1.3 Strategie a koncepce ovlivňující dopravu ve městech 93
4.2 Vývoj a současný stav dopravy v ČR dle vybraných ukazatelů 102
4.2.1 Emise škodlivých látek 103
4.2.2 Investice do dopravní infrastruktury, dělba přepravních výkonů a hustota dopravy 104
4.2.3 Nehodovost v dopravě 108
4.2.4 Priority a cíle dopravních politik 109
4.2.5 Shrnutí 111

5. ANALÝZA DOPRAVNÍ POLITIKY ČESKÉ REPUBLIKY Z POHLEDU JEJÍCH AKTÉRŮ 114

5.1 Výběr výroků 114
5.2 výběr účastníků 116
5.3 třídění a rozhovory 118
5.3.1 Třídění (Q-sorting) 118
5.3.2 Strukturovaný rozhovor 120

5.4 VÝSTUPY TŘÍDĚNÍ A JEJICH INTERPRETACE 120
5.4.1 Faktory, faktorové skóre výroků a interpretace 120
5.4.2 Faktor 1 - Společensky odpovědní environmentalisté 123
5.4.3 Faktor 2 - Vyhranění automobilisté 129
5.4.4 Faktor 3 - Svobodymilovní individualisté 133
5.4.5 Faktor 4 - Pragmatičtí profesionálové 136
5.4.6 Shrnutí perspektiv identifikovaných názorových koalic (faktorů) 140
5.5 STRUKTUROVANÉ ROZHOVORY A JEJICH INTERPRETACE 146
5.5.1 Udržitelná doprava z pohledu aktérů dopravní politiky 153

6. SHRNUTÍ A ZÁVĚRY 158

6.1 CÍLE PRÁCE A JEJICH NAPLNĚNÍ 158
6.2 ODPOVĚDI NA VÝZKUMNÉ OTÁZKY 160
6.3 PŘEKÁŽKY A PŘÍLEŽITOSTI IMPLEMENTACE - ZÁVĚREČNÁ DISKUZE A NÁVRHY NA DALŠÍ VÝZKUM 165

SEZNAM TABULEK, OBRÁZKŮ, GRAFŮ A SCHÉMAT 173

SEZNAM ZKRATEK A VYBRANÝCH POJMŮ 174

POUŽITÉ ZDROJE A LITERATURA 176

PŘÍLOHY 190

1. ÚVOD

1.1 DOPRAVA A JEJÍ VÝZNAM PRO SPOLEČNOST

Doprava[1] je obecně považována za základ každé ekonomiky, neboť vytváří jádro každého dodavatelského řetězce, podporuje ekonomickou integraci a fungování vnitřního trhu EU bez ní není myslitelné. V současnosti je také významným zaměstnavatelem, v zemích EU27 je s dopravou spojeno téměř 10 mil. pracovních míst a doprava jako sektor přispívá téměř 5 % do HDP Evropské unie a patří mezi nejprogresivnější odvětví, kde si Evropa dlouhodobě udržuje významné postavení, i když již ne tak výsadní, jako na konci 20. století. Není pochyb o tom, že doprava je jedním ze základních determinantů kvality života, bez nějž si dnes prakticky neumíme náš život představit. Možnost dopravit se denně do práce, k lékaři nebo za volnočasovými aktivitami bereme jako samozřejmost, ať již k přepravě využíváme vlastní auto nebo některý z veřejných dopravních prostředků. Stejně tak přeprava zboží a materiálu je klíčovou součástí každého hospodářství a její význam stále roste, což dokládají i statistiky objemu přepravy zboží v rámci EU. V roce 2008 „nacestovalo“ zboží mezi členskými státy EU27 více jak 4 mld. tkm, z čehož téměř polovina připadá na přepravu po silnici. Ještě výraznější objem dopravy zaznamenala v ten samý rok osobní doprava. Lidé v rámci EU27 totiž urazili více jak 6,5 mld. oskm, což představuje více jak 13 tis. km na osobu, přičemž 75 % těchto cest bylo vykonáno osobním automobilem. Doprava je také významnou službou, za kterou domácnosti EU27 utratily v roce 2011 vč. souvisejících služeb € 950 mld., což je přibližně dvacet krát více než činil schválený rozpočet ČR pro rok 2013. I další statistika dokládá význam tohoto sektoru. V Evropské unii v současnosti lidé vlastní 250 mil. automobilů, což je třetina světového vozového parku, který má podle projekce Evropské komise celosvětově dosáhnout 2,2 mld. do roku 2050 (výše uvedené statistiky viz CEC 2011, CEC 2013).

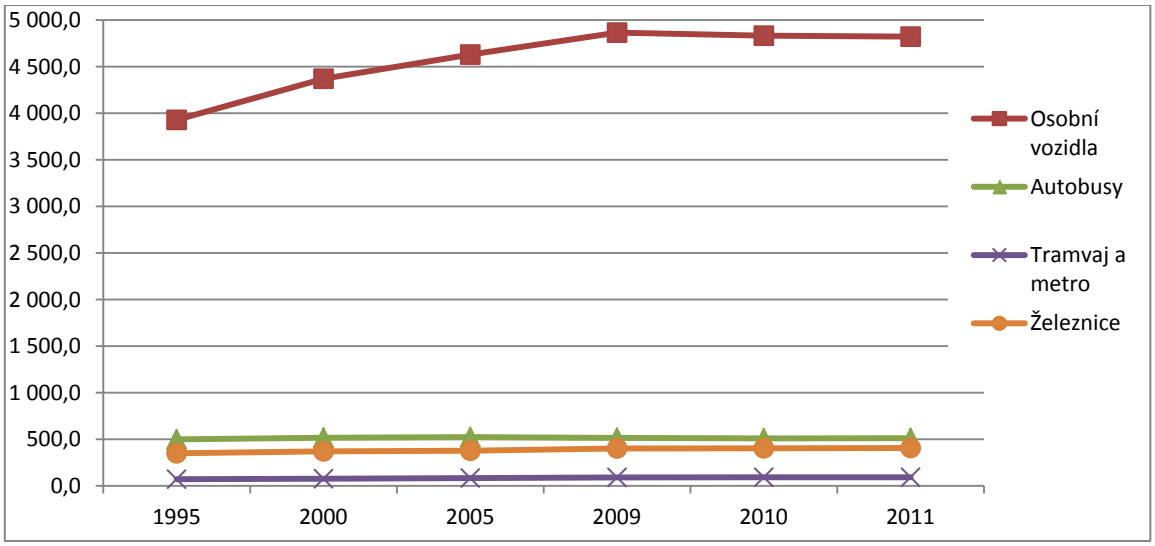
Již tento letmý přehled dokazuje, že doprava je nedílnou součástí naší společnosti a její rozvoj ovlivňuje jak ekonomiku jednotlivých států, tak kvalitu života jejich obyvatel, a v tomto směru je třeba zcela jednoznačně zachovat a rozvíjet její širokou dostupnost, a to jak geografickou, tak finanční. Pozitivní dopady dopravy komentovala OECD v roce 2000 následovně: „*Růst motorizované dopravy (mobility) byl povětšinou pozitivní. Skoro vše, co se dá považovat za pokrok, bylo umožněno nebo dokonce stimulováno větší mobilitou. Umožnila expanzi intelektuálních horizontů a potlačení hladovění. Umožnila efektivnější výrobu a distribuci pro*

[1] Mluvíme-li o dopravě, je tím míněna doprava v Evropě, resp. Evropské unii, pokud není uvedeno jinak; trendy v EU jsou však typické pro všechny vyspělé ekonomiky, specifikum představují země jako Čína, Indie a další rychle se rozvíjející globální ekonomiky.

všeobecnou spotřebu. Komfort cestování je dnes běžně dostupný, stejně jako dostupnost výrobků ze vzdálených míst“ (EST 2000: 13).

Pokud bychom měřili úroveň mobility prostřednictvím rozvoje motorizované dopravy, členské státy EU by se vedly poměrně dobře, jak dokládá graf č. 1 níže. V EU byl, s výjimkou krizových let 2008-2010, zachován kontinuální růst celkového objemu osobní dopravy. U dopravy nákladní byl trend podobný, i když návrat na vzestupnou trajektorii po krizových letech byl o něco pozvolnější. Motorizovaná doprava však zdaleka není dostupná všem a její rozvoj nepřináší pouze pozitivní efekty, jak bude ukázáno v následující kapitole.

Graf 1 - Mezioborové srovnání přepravních výkonů osobní pozemní dopravy v EU 27 v mld. oskm



Zdroj: zpracováno dle CEC 2013.

1.2 NEGATIVNÍ DOPADY DOPRAVY

Při detailnějším pohledu na jednotlivé aspekty dopravy zjistíme, že současný model rozvoje dopravy stojí na nejistých základech a má řadu negativních důsledků, které její základní funkce do budoucna ohrožují. Jak se uvádí v hodnocení dopadů hlavní evropské dopravní strategie - Bílá kniha dopravy EU - výše uvedený rozvoj dopravy *„se odvíjel za poslední dekády v kontextu obecně levné ropy, rozšiřující se infrastruktury a volných environmentálních limitů*“ (CEC 2011a: 10).

Tabulka 1 - Přehled klasifikace nejzávažnějších problémů dopravy

Klasifikace dle Turton a Knowles (1998)	Klasifikace dle Banister (2005)	Klasifikace dle Black (2000)
• dopravní kongesce • úpadek veřejné dopravy • parkování • změny v pojetí územního plánování • problém velkých měst v rozvojových zemích • dopad na městské komunity • environmentální dopady • bezpečnost dopravy	• dopravní kongesce • znečištění ovzduší • hluk z dopravy • bezpečnost dopravy • degradace městské krajiny • zabírání prostoru dopravní infrastrukturou • globální oteplování • decentralizace měst • sociální exkluze z důvodu nedostupnosti některých lokalit • globalizace a z ní pramenící doprava	• omezený zdroj ropy/alternativní paliva • emise a kvalita ovzduší • nehody a smrtelné úrazy na silnicích • dopravní kongesce • urban sprawl a neřízená urbanizace

Zdroj: zpracováno na základě zdrojů uvedených v tabulce.

Jedním z hlavních problémů EU v sektoru dopravy je její závislost na fosilních palivech, zejména na ropě[2]. Ropa jako zdroj energie tvoří v dopravě 96 % pohonných hmot, přičemž 84 % z tohoto objemu musí Evropa dovážet (CEC 2011). Vystavuje se tím nejen rozsáhlým negativním dopadům plynoucím z jejího poměrně neefektivního využívání, tj. spalování[3], ale rovněž je tím ohrožována její energetická bezpečnost, jelikož velká část dovozu je z politicky nestabilních oblastí světa. Zatímco prakticky všechny sektory byly schopny dosáhnout redukce emisí CO_2, nejsledovanějšího skleníkového plynu, a podařilo se tak oddělit ekonomický růst od růstu spotřeby energie, resp. emisí [tzv. decoupling], v dopravě dochází k opačnému trendu a spotřeba energie, s výjimkou období ekonomické krize 2008-2010[4], neustále roste. Predikce výkonu evropského hospodářství ukazují, že, po překonání potíží spojených s ekonomickou krizí, se jednotlivé členské země vrátí k dlouhodobému růstu kolem 2 % HDP ročně, a doprava bude tento trend pravděpodobně následovat. Bílá kniha doslova uvádí, že pokud nedojde ke změně, „*očekává se nárůst celkové aktivity v dopravě do r. 2030 ve srovnání s r. 2005 o 40 %, do roku 2050 dokonce o více než o 80 %*“ (CEC 2011: 12). Přičemž je počítáno s tím, že osobní doprava poroste pomaleji než nákladní. Jak uvádí Referenční scénář Bílé knihy, k dosažení ambiciózního cíle snížení emisí CO_2 o 80 % do roku 2050 ve srovnání s r. 1990 musí spotřeba ropy klesnout o 70 % (počínaje rokem 2011). To bude vyžadovat naprosto zásadní změnu ve struktuře paliv využívaných v dopravě, ale také ve způsobu, jakým lidé cestují. K takto zásadní změně v sektoru

[2] Na tento fakt upozorňovala OECD ji ž v roce 1997 a definovala tři hlavní důvody, proč je závislost na ropě nebezpečná: energetická bezpečnost, ochrana životního prostředí a ekonomická konkurenceschopnost (Banister, 2005, s. 60).

[3] Spalovací benzínové a dieselové motory mají účinnost 25 %, přeplňované pak až 35 %.

[4] Detailnější informace o vztahu dopravy a spotřeby energie poskytují každoroční statistiky EU „Energy and Transport in Figures“, zatím poslední dostupná je z r. 2013.

dopravy však nemůže dojít bez stejně zásadní změny v dopravní politice, která stanovuje její dlouhodobé cíle a určuje nástroje pro jejich dosažení.

Dalším neméně závažným problémem jsou negativní externality dopravy, které s sebou současný systém dopravy přináší a které nejsou plně zahrnuty do celkových nákladů na dopravu, tudíž se stávají společenskými náklady a dopadají i na ty, kteří dopravní systém nevyužívají, resp. ho využívají v minimálním rozsahu. Mezi hlavní negativní externality identifikované Světovou bankou patří náklady spojené s dopravními kongescemi[5], různými druhy znečištění (zejména lokální) a silničními nehodami, resp. úmrtími. EU odhaduje, že dopravní zácpy stojí její ekonomiku asi 1 % z HDP každý rok, nicméně odhady se různí, jak ukazuje tabulka č. 2 níže. Přesto jde o velmi vážný problém, pokud se vyplní projekce Referenčního scénáře Bílé Knihy, který mluví až o 50% nárůstu negativních dopadů externalit do roku 2050, jestliže nebudou zavedena příslušná opatření, budou negativní externality způsobovat ztrátu hospodářství EU téměř €200 mld. každý rok (CEC 2011a).[6]

Tabulka 2 - Odhady externích nákladů silniční dopravy v % HDP

Země	Období	Dopravní kongesce	Nehody	Znečištění - hluk	Znečištění- lokální ovzduší	Znečištění - skleníkové plyn	Celkem
USA 1	1989	-	1,00	0,16	0,18	0,50	1,84
USA 2	1990	0,19	1,71	0,05	2,09-3,83	2,09-3,83	4,04-5,78
EU 1	90. léta	0,75	2,40	0,30	0,60	0,50	4,55
EU 2	pozdní 90. léta	0,75	1,20	0,30	0,15	0,47	2,87
Spojené království	1993	3,03	0,46-1,49	0,41-0,49	3,12	0,02	7,04-8,15

Zdroj: upraveno dle Willoughby 2000: 5.

Doprava však může působit řadu komplikací i tam, kde by měla přispívat k řešení problémů. Typickým příkladem je problematika dojíždění za prací, která představuje zejména ve velkých městech problém kvůli dopravním zácpám a emisím (viz výše). Například v Londýně podle průzkumů 20 % z dojíždějících za prací stráví v autě na cestě více než 2 hodiny, což představuje v podstatě jeden pracovní den navíc každý týden. V Německu pak téměř 40 % dojíždějícím trvá cesta přibližně 1 hodinu. Problém je navíc v tom, že až u 85 % takových cest, zahrnující i cesty

[5] Dopravní kongesce patří mezi nejviditelnější externality vůbec, přesto nepanuje obecná shoda na tom, jak je měřit a jak vyjadřovat jejich finanční dopady na ekonomiku. Cílem v tomto případě není zajistit volně průjezdné silnice v jakoukoli denní dobu, ale optimální mírů kongescí, kde přínos z jejich redukce bude roven nákladům vynaloženým na tuto redukci (Willoughby 2000: 20).

[6] Ministerstvo dopravy ČR odhaduje hospodářské ztráty způsobené nehodami na 2 % HDP ročně (MD 2011: 4).

služební, je automobil obsazen pouze jednou osobou (CEC 2011)[7], což vytváří také tlak na zábor prostoru, neboť cestující autem zabere přibližně desetkrát více prostoru než cestující autobusem (120 m^2 versus 12 m^2) a u vlaku je rozdíl ještě výraznější (120 m^2 versus 7 m^2). (Whitelegg 1994: 2). Mezi významné negativní dopady, které jsou často vnímány veřejností jako nezávažnější, patří bezpečnost silniční dopravy, resp. zranění a úmrtí na silnicích (Jandová a kol. 2012: 109). I přesto, že se bezpečnost dopravy stále zlepšuje a za deset let (1991-2010) se podařilo na evropských silnicích snížit počet úmrtí o 40 %, což nebylo daleko od stanoveného cíle 50 %, zemře ročně při dopravních nehodách více jak 30 tis. lidí (údaj za rok 2010), což je stěží přijatelné (CEC 2013).

Na základě výše uvedeného přehledu lze konstatovat, že široce dostupná doprava je na jedné straně nedílnou součástí moderní společnosti a je bezesporu jedním z důležitých faktorů hospodářského rozvoje, na druhé straně však její současná podoba, jíž dominuje individuální automobilová doprava využívající fosilní paliva, způsobuje celou řadu závažných problémů. Podle Schmeidlera jde o konflikt dvou veřejných zájmů, na straně jedné přístup k mobilitě a na straně druhé ochrana životního prostředí (2010: 47). Jeho řešení je součástí veřejné politiky, v tomto případě politiky dopravy.

Negativní dopady dopravy v České republice

Evropská unie se již od 90. let snaží pomocí společné dopravní politiky ovlivňovat rozvoj dopravy na svém teritoriu, k čemu vytváří strategické dokumenty - „Bílé knihy“ či „Zelené knihy“. Jejich hlavním cílem je rozvíjet dopravní síť a propojovat dále jednotlivé členské země, což je nedílnou součástí a zároveň podmínkou prohlubující se integrace vnitřního trhu. Na druhou stranu zavádí mechanismy, které mají identifikovat negativní dopady plynoucí z dopravy a navrhovat opatření, ať již na úrovni jednotlivých členských států či EU jako celku. Jedním z příkladů je evropský monitorovací systém TERM[8], který sleduje dopad dopravy na životní prostředí. Ten jednoznačně dokazuje, že se nedaří snižovat negativní dopady dopravy ve většině sledovaných oblastí. Evropská environmentální agentura navíc již v roce 2002 varovala, že nové státy EU[9], do kterých patřila také Česká republika, nastupují neudržitelné trendy, které kopírují vývoj v zemích EU 15, a rostoucí intenzita dopravy v těchto státech bude znamenat brzy velký problém (EEA 2002).

[7] Nicméně situace v Evropě není z hlediska dojíždění za prací zdaleka tak špatná. Podle průzkumu totiž v Mexiko City 20 % mexických dělníků dojíždí za prací do hlavního města více jak tři hodiny a 10 % více jak pět hodin (Schwela a Zali 1999: 192, citováno ve Willoughby, 2000: 1).

[8] Transport and environment reporting mechanism - TERM.

[9] Těmi jsou míněny státy, které vstoupily do EU po roce 2004.

Tyto předpoklady se potvrdily a Česká republika, nejen díky rostoucí životní úrovni svých obyvatel[10], dohání v oblasti motorizace velmi rychle své vyspělejší západní sousedy, neboť v ní každoročně přibylo v letech 1995-2014 v průměru více jak 90 tis. osobních automobilů (v roce 2014 to bylo dokonce přes 160 tis.), přičemž v letech 1990-2011 se jejich počet prakticky zdvojnásobil (234 versus 436[11] registrovaných vozů na 1 000 obyvatel). Přesto patříme v tomto směru spíše k průměru EU (483 aut/tis. obyv.) (CEC 2013). I tak se ale stává individuální automobilová doprava (IAD) stejně závažným problémem, jako v ostatních vyspělých zemích.

Na rozdíl od svých vyspělejších sousedů, Česká republika si zachovává jeden důležitý pozitivní trend. Jako jediná (společně s Maďarskem) drží podíl IAD na celkovém přepravním výkonu osobní dopravy pod 70 % (67,7 % v roce 2011), přičemž průměr EU je 82,7 %. Pozitivním signálem také je, že podíl hromadné dopravy jako celku (tj. autobusy vč. MHD, vlaky, metro a tramvaje) dokonce mírně zvyšují svůj podíl (srovnání let 2007 a 2011) (CEC 2013). Na tomto pozitivním trendu se podílí zejména městská hromadná doprava, která má v České republice tradičně silnou pozici, i když i u ní došlo oproti počátku 90 let k výraznému úbytku přepravního výkonu.[12]

V souvislosti s rozvojem motorizované dopravy v České republice pak dochází také ke zvyšování zátěže životního prostředí a dalším negativním dopadům na kvalitu života obyvatel. Emise většiny tzv. skleníkových plynů ve městech rostou a kolapsy a ucpané páteřní komunikace velkých měst jsou každodenní součástí ranních a odpoledních dopravních špiček. I přes významný pokrok ve zvyšování bezpečnosti silniční dopravy zemře na českých silnicích několik stovek lidí ročně, a stále patříme v těchto statistkách mezi ty horší evropské země, zejména ve srovnání se zeměmi jako je Francie, Španělsko, ale také Litva, Lotyšsko či Estonsko, kterým se již v roce 2009 podařilo snížit počet usmrcených na silnicích prakticky na polovinu, přičemž některé z nich vykazovaly v roce 2001 horší ukazatele než Česká republika. Ve výsledku to znamená, že se Česká republika propadla v pořadí zemí EU ze 14. na 18. místo[13] (MD 2011: 7).

Uvedené vybrané statistiky[14] tak dokládají nesporný fakt, že doprava v České republice trpí řadou problémů, které nejsou slučitelné s dlouhodobou kvalitou života a zdravým životním

[10] O souvislosti mezi životní úrovní a nárůstem dopravy např. Banister 2000: 17; Banister 2005: 20 či Schmeidler 2015: 33.

[11] Český statistický úřad uvádí 4 581 642 registrovaných vozidel v roce 2011 (ČSÚ 2014), což je přibližně 458 vozů / 1000 obyv. Je však otázkou, kolik z těchto automobilů je skutečně funkčních a pravidelně v provozu. Korekci těchto statistik může přinést v současnosti probíhající proces dodatečné registrace odhlášených vozidel.

[12] Mezi nárůstem IAD a úpadkem veřejné dopravy existuje přímá souvislost. Více např. Turton a Knowles 1998: 136.

[13] Stav k roku 2011.

[14] Podrobnější pohled na vývoj a aktuální stav dopravy v České republice přináší kapitola 4.2.

prostředím. Přínosy dopravy, stejně jako ve zbytku Evropy a převážné většiny světa, jsou tak do značné míry vykoupeny negativními dopady.

1.3 AKTÉŘI JAKO FAKTOR ZMĚNY V POLITICE

Inkrementální a paradigmatická změna politiky

Ačkoliv se to možná na první pohled nezdá, z dlouhodobého hlediska jsou vyspělé demokracie relativně stabilní společnosti a ke změně politiky [policy change][15] zde dochází spíše pozvolna a v menších krocích, nežli radikálně a rychle. Rozhodování [decision-making] zde má charakter postupných menších kroků, které ale mohou v dlouhodobém horizontu vést k významným změnám. Charles Lindblom, který v roce 1959 popsal tento způsob „*zdokonalování existujících mechanizmů veřejné politiky*" (Potůček 2005: 36) jako inkrementální [incrementalism], navazoval ve své práci na koncept omezené racionality Herberta Simona [bounded rationality].[16]

Inkrementalismus dlouhou dobu dominoval analýze změn v politice přesto, že je zřejmé, že některé změny jednoduše nemohou být dosaženy pouze postupnými kroky a vyžadují zásadní, odvážná rozhodnutí (ibid). Tuto „*ortodoxii*" (Howlett a Cashore 2009: 36) prolomil až nový model objasňující změny v politice, který se zaměřil na změny paradigmatu, za jehož autora je považován Peter Hall. Hall pracuje se třemi úrovněmi změn [orders - řády], které klasifikuje podle jejich závažnosti a rozsahu. Změny prvního řádu v podstatě odpovídají inkrementálním změnám a jsou součástí každodenní rutiny v rozhodování. Změna druhého řádu již představuje závažnější změnu, která zahrnuje např. změnu doposud používaného ekonomického nástroje či opatření, které je nahrazeno zcela novým, principiálně odlišným, přesto ho lze stále považovat za změnu povahy inkrementální. V praxi dopravní politiky ČR můžeme za takovou závažnější změnu považovat např. zpoplatnění dálnic pomocí mýtných bran namísto klasických vinět u nákladních automobilů či výběr tzv. regulačních poplatků ve zdravotnictví. Ke skutečně zásadní změně třetího řádu, tj. onen posun paradigmatu [paradigm shift], dochází ve spojení s dalšími „vnějšími" událostmi. Typickou paradigmatickou změnou byl přechod od Keynesiánství k monetarismu za vlády premiérky Margaret Thatcher ve Velké Británii na konci 70. let minulého

[15] Vzhledem k tomu, že veřejná politika je v České republice relativně mladým oborem a nemá ještě ustálené některé české termíny pro výrazy v anglickém jazyce, jsou u vybraných českých překladů doplněny/ponechány rovněž anglické ekvivalenty, které umožňují rovněž jednodušší orientaci v anglicky psaných zdrojích, jež tvoří většinu použité literatury. Pro větší přehlednost jsou tyto uváděny v hranatých závorkách.

[16] Simon tvrdí, že každý jedná racionálně, jak jen může, ale i přesto je tato racionalita omezená, ať už nedostatkem času nebo našimi schopnostmi zpracovat velké množství informací o konkrétním problému, či naopak nedostatkem informací, které o určitém jevu máme (Birkland 2005: 216).

století (Hall 1993). V českém prostředí je asi nejznámější změnou na této úrovni přechod od centrálně řízené ekonomiky k ekonomice tržní po roce 1989. Podle Halla posun od jednoho paradigmatu k jinému proběhne jen tehdy, pokud „*podporovatelé nového paradigmatu získají nadvládu nad tvorbou politiky a jsou schopni přenastavit organizační a standardní operativní postupy v rámci politického procesu tak, aby byli schopni institucionalizovat nové paradigma*“ (ibid: 280).

Instituce a aktéři

Ke změnám v politice, ať již mají charakter inkrementální nebo paradigmatické změny, dochází díky aktérům, kteří nějak konají (Potůček a kol. 2015), tj. dané změny umožňují či vyvolávají. Aktéři však nepůsobí ve vzduchoprázdnu, jsou omezováni či jinak ovlivňováni činností jiných aktérů a při svém konání narážejí na působení nejrůznějších institucí, ať již mají podobu formalizovanou či neformalizovanou (ibid). Pojem „instituce“ však není zdaleka pojmem jednoznačným a mezi odbornou veřejností je používán rozdílně. Pro další diskuzi o institucionálních bariérách je proto třeba rozlišit, jak bude pojem „instituce“ používán v této práci, neboť tento termín je často používán nesprávným způsobem, resp. jeho významy jsou zaměňovány (Kay 2003). Termín „instituce“ je vykládán a používán v zásadě dvěma způsoby. První skupinu reprezentují ti, kteří ztotožňují tento termín s konkrétní organizací, například s parlamentem či vládou. Druhá skupina pak používá tento pojem pro „*pravidla, normy a strategie*“, *které jsou přijímány individuálními aktéry, kteří působí v rámci nebo napříč těmito organizacemi“* (Ostrom 2007: 23). Birkland tvrdí, že definice instituce se posunula od formálně vytvořené instituce (kongres, nejvyšší soud) k definici, která považuje za instituci jak „*organizaci, tak systém, ve kterém jednotlivci vzájemně působí a dosahují politických cílů skrze explicitní a implicitní pravidla a postupy*“ (Birkland 2005: 52). Podle Williamsona (citováno in Rietveld a Stough 2005: 3), existují čtyři typy institucí - neformální, formální, vládní a instituce alokující zdroje. Neformální instituce ve Willamsonově pojetí zahrnují hodnoty, normy, zvyky, tradice apod., odpovídají tedy instituci spojené s individuálními aktéry v Ostromové pojetí, resp. systému v pojetí Birklanda. Formální, vládní a instituce alokující zdroje jsou sledovány spíše z hlediska výstupů a zahrnují zákony, zásadní opatření a nařízení apod. [formal institutions], podzákonné normy, regulace, vyhlášky apod. [governance institutions] a různé aktivity směřující k alokaci zdrojů s cílem ovlivnit fungování a výstupy individuí a organizací [resource allocation/employment related institutions] (ibid).

Pojem „aktér“ či „stakeholder“[17] se v analýze politiky [přesněji „public management theory“] začíná prosazovat v polovině 90. let 20. století (Bryson 2004). Zájem o výzkum chování aktérů je podle Johna snahou porozumět politice a snahou o vysvětlení, jak a proč v politice dochází ke změnám [policy change], což jsou dvě základní úlohy výzkumu veřejné politiky (John 1998). Podle Birklanda je užitečné rozlišovat aktéry na oficiální a neoficiální. Oficiální aktéři jsou podle něj všichni, kteří tvoří nebo se jinak účastní procesu tvorby politiky z titulu, který jim byl dán ústavou (např. prezident). Naopak, neoficiální aktéři (např. experti, názoroví vůdci, zájmové skupiny, ale také média[18]) nemají podobné zmocnění konat či participovat, ale reprezentují určitý zájem, který chtějí prosazovat, a tento zájem je ze strany oficiálních aktérů a jejich politik nějakým způsoben dotčen[19] (Birkland 2005). Podobné dělení nalezneme také například u Lindbloma, který mluví o politických elitách, jež tvoří politiku [policy makers] a „obyčejných občanech“ [ordinary citzens]. Mezi těmito dvěma skupinami pak existuje celá řada dalších specializovaných skupin, jako jsou zájmové skupiny, úředníci, ale také žurnalisté či teroristé (Lindblom 1980: 44). Obdobné dělení aktérů nabízí Sabatier, který rozlišuje aktéry institucionální a neinstitucionální (Sabatier 1993).

Analýza aktérů

Stejně tak, jak se vyvíjel pohled na instituce a aktéry jako hybatele změn či reprezentující status quo, vyvíjel se také i způsob, jakým jsou tyto instituce a aktéři zkoumány. Poměrně dlouhou dobu se analýza politiky [policy analysis] soustředila na zkoumání formálních institucí a organizací, jako je vláda, parlament, vládní agentury a další ústavní instituce, na vztahy mezi nimi a na dokumenty, které vypracovávají (Birkland 2005: 52). Podobně se tradiční přístup analytiků zaměřoval na definici obsahu problémů, hledání a výběr řešení a vyhodnocování, s cílem poskytnou podporu (oficiálním) tvůrcům politiky [policy-makers]. Tyto tradiční modely analýzy politiky zaměřené na formální instituce a řešení problémů, byly podrobeny kritice zejména v tom směru, že zkoumání politiky nemůže být zúženo pouze na tyto aspekty, ale je třeba zahrnout další důležité faktory, jako je moc, strategické jednání a využívání informací či mezilidské vztahy (Hermans a Thissen 2009: 808). Dle tohoto přístupu, je tvorba politiky sociální proces, který zahrnuje aktéry a interakci mezi nimi spíše, nežli proces založený na racionální snaze o hledání řešení pro pevně definovaný problém (ibid). Toto pojetí tvorby politiky, ve které dochází

[17] V češtině neexistuje vhodný překlad pro termín „stakeholder“. V této práci bude proto využíván termín „aktér“ pro oba anglické výrazy „actor“ i „stakeholder“ či přejatý anglicizmus „stakeholder“. Podobně Hermans a Thissen, kteří používají pojmy „stakeholder analysis“ a „actor analysis“ jako synonyma (Hermans a Thissen 2009).

[18] Média fungují jako „hlídací pes“ vlády a zprostředkovávají informace (nejen) o politice. Spíše než jako zdroj relevantních informací pro experty slouží jako prostředek, jak dostat specifické informace do širšího povědomí a tím získají pozornost pro specifický problém či jeho řešení (Birkland 2005: 94).

[19] Srovnej s Freeman 2010.

k interakci řady aktérů, dalo také vzniknout celé řadě přístupů k jejich analýze, které přispívají k lepšímu pochopení těchto procesů (ibid: 808). Za nejvýznamnější metodu analýzy aktérů je možné považovat analýzu stakeholderů [stakeholder analysis].[20]

Na aktérech potom můžeme zkoumat především to, co je pro ně důležité, jaké využívají zdroje a informace a jaký je jejich „hodnotový rámec" nebo jaká je jejich schopnost zpracovávat informace a podle čeho se rozhodují, když zaujímají určitou strategii (Ostrom 2007: 30)[21]. Témata, na něž se výzkum v rámci analýzy aktérů zaměřuje, jsou uvedena v tabulce č. 3 níže.

Tabulka 3 - Tematické zaměření analýz aktérů

Představy	Hodnoty	Zdroje	Sítě
• představy, které mají aktéři o světě kolem nich, zahrnující jak další aktéry, tak sítě aktérů • představy, které mají aktéři o podstatě (veřejně-politických) problémů • vnímání problémů může mít také charakter kauzality poznávání či úhlu pohledu • vnímání problémů v této kategorii se týká „neutrálních" teorií o tom, jak svět funguje, nikoli normativních přesvědčení o tom, co je dobré a žádoucí - tato dimenze je uvedena v kategorii „hodnoty"	• hodnoty udávajíc směr, kterým se aktéři chtějí vydat; popisují vnitřní motivaci aktérů • související koncepty jako normy, zájmy či účely fungují na více abstraktní úrovni, zatímco obecné a specifické cíle vyjadřují hodnoty více konkrétně • preference a pozice přetvářejí hodnoty do (relativních) preferencí konkrétních politických řešení či výstupů. Proměnné této dimenze jsou úzce spojeny s představami aktérů	• zdroje jsou praktické nástroje a prostředky, s jejichž pomocí aktéři realizují své cíle • zdroje jsou „věci", nad kterými mají aktéři kontrolu a na nichž mají nějaký zájem • zdroje umožňují aktérům ovlivňovat svět kolem nich, včetně ostatních aktérů, vztahů a pravidel uvnitř sítí; jako takové jsou zdroje úzce spojené s mocí a vlivem	• sítě jsou více či méně stabilní modely sociálních vztahů mezi nezávislými aktéry, které se formují kolem veřejně-politických problémů a/nebo programů • institucionální kontext a pravidla vymezující a utvářející škálu možných aktivit

Zdroj: upraveno podle Hermans a Thissen 2009: 809.

Aktéři v politice dopravy

Také v rámci odborné diskuze o dalším směřování rozvoje dopravy, resp. její politiky, byl již dávno rozpoznán zásadní význam role aktérů a institucí. Aktéři přitom mohou představovat

[20] Existují však další přístupy k analýze aktérů, jako je např. analýza sociálních sítí [social network analysis], kognitivní analýza [cognitive analysis] či analýza konfliktů [conflict analysis]. Přehled dalších metod nabízí např. Hermans a Thissen 2009.

[21] Srovnej s Zohlnhöfer 2009.

konání, které směřuje spíše k zachování tradičního přístupu k tvorbě dopravní politiky[22] nebo naopak, mohou být iniciátory změny politiky, jež by vedla k systému dopravy odpovídajícímu principům dlouhodobého udržitelného rozvoje. Podle Rietvelda a Stougha *„již existuje jen malá pochybnost, že primární bariéry udržitelné dopravy jsou ty institucionální“* (2005: 1). Jak bude ukázáno, doprava je velmi komplexní oblast zkoumání a je do ní zapojeno velmi široké spektrum aktérů, což je typické pro každý, dlouhodobě etablovaný politický subsystém (Sabatier a Jenkins-Smith 1993: 25). Pokud bychom aplikovali tezi, že aktérem (veřejné politiky) je i ten, jehož zájmy jsou nějakým způsobem dotčeny, pak je součástí politiky dopravy prakticky každý občan České republiky, neboť jen málokdo služby související s dopravou nevyužívá, a to ať již přímo (jízda autem či MHD) nebo nepřímo (konzumace importovaného zboží, poštovní služby apod.). Tím by se však jakákoliv smysluplná analýza vybrané politiky a její (potenciální) změny stala prakticky neuchopitelnou a neproveditelnou. Je proto nezbytné dále specifikovat zkoumaný problém (viz kapitola 2.4) a zároveň stanovit hranice subsystému dopravní politiky, což bude důležité pro aplikaci zvolené teorie. Tyto kroky následně umožní identifikaci relevantních aktérů, jejichž perspektivy jsou předmětem zájmu předkládané práce.

Dopravní politika v České republice je relevantním tématem výzkumu v rámci zkoumání veřejných politik. Vzhledem k závažnosti negativních dopadů dopravy se musí dopravní politika vypořádat s řadou výzev, což bude vyžadovat změnu přístupu k celému procesu tvorby politiky [policy process]. Ke změně politiky dochází prostřednictvím jejích aktérů, kteří jsou vlastními tvůrci politiky nebo jí nějakým (významným) způsobem ovlivňují. Lepším pochopením názorů a postojů těchto aktérů k dané problematice lze získat lepší představu o tom, jak se k výzvám souvisejícím s řešením problémů dopravy vybraní aktéři staví, jaké problémy a nástroje považují za klíčové a naopak, co podle nich mezi zásadní problémy polity dopravy nepatří. Předmětem zájmu této práce proto bude výzkum perspektiv vybraných aktérů dopravní politiky v České republice.

[22] Tradičním přístupem je myšlen inženýrský přístup k výstavbě dodatečné infrastruktury jako řešení dopravních problémů. V anglickém jazyce je používán výraz „predict and provide“ charakterizující první krok jako odhad budoucí poptávky po infrastruktuře a druhý jako její výstavbu, což bylo a stále je považováno za základ dopravního plánování ve většině vyspělých zemí.

1.4 CÍLE PRÁCE, VÝZKUMNÉ OTÁZKY A PŘÍNOSY PRÁCE

1.4.1 Cíle práce

Obecným cílem práce je zjistit, jaký postoj zaujímají vybraní aktéři dopravní politiky k dopravě a jejím problémům v České republice se zaměřením na osobní dopravu ve městech. V nejobecnější rovině je cílem [goal] práce zjistit, jaký mají vybraní aktéři názor na problémy v dopravě a na nástroje jejich řešení a co považují za dopravu s přívlastkem „udržitelná“. Cílem práce je tedy porozumět subjektivnímu vnímání, názorům a postojům aktérů politického procesu.

Specifické cíle [objectives] práce jsou:

a) Identifikace postojů a perspektiv vybraných aktérů dopravní politiky v České republice ve vztahu k udržitelné dopravě a jejich porovnání s normativním vymezením udržitelné dopravy;
b) Identifikace názorových koalic aktérů a identifikace potenciální názorové koalice prosazující principy udržitelné dopravy;
c) Aplikace Q-metody na výzkum aktérských perspektiv v rámci subsystému dopravní politiky v České republice.

Základním výchozím bodem pro stanovení těchto cílů práce je skutečnost, že změny v sektoru dopravy a politice dopravy jsou žádoucí a že významným faktorem pro změnu jakékoli veřejné politiky jsou její aktéři. V tomto konkrétním případě je za změnu považován přechod od systému dopravy generující významné negativní dopady neslučitelné s obecně přijímanými principy dlouhodobě udržitelného rozvoje k takovému systému dopravy, který bude zajišťovat přiměřenou úroveň mobility všem skupinám společnosti s minimálními negativními dopady. K dosažení tohoto cíle je třeba překonat celou řadu bariér. Institucionální bariéry se přitom jeví jako v současnosti klíčová překážka, a jejich odstranění zároveň jako významná příležitost, pro dosažení žádoucí změny v dopravě a dopravní politice. Součástí institucionálních bariér je také činnost, resp. nečinnost aktérů, kteří vstupují do procesu tvorby dopravní politiky v nejrůznějších podobách. V tomto směru hraje významnou roli to, zda mezi aktéry panuje alespoň elementární shoda nad tím, co představuje hlavní problémy dopravy, jakým způsobem je řešit a zda je udržitelná doprava využitelným konceptem pro tuto změnu, resp. může být jejím cílem.

Hlubší pochopení názorů a perspektiv aktérů může pomoci identifikovat základní rozdíly mezi aktéry a zjistit, do jaké míry a v kterých konkrétních oblastech dopravy a dopravní politiky se jejich názory liší a zda lze na základě těchto odlišností, resp. názorové shody, identifikovat konkrétní názorové koalice. Je přitom důležité, zda se tyto odlišnosti týkají názorů na politiku dopravy jako celek nebo názorů na využití dílčích nástrojů, které mohou být specifické pro danou organizaci či subsystém (např. vládní agentury, výrobci automobilů, neziskové organizace apod.). Míra odlišnosti, resp. neshody mezi jednotlivými aktéry, stejně jako názor na udržitelnou dopravu také mohou poukázat na to, zda v dopravní politice v České republice existuje nějaký potenciál pro nastolení změny či nikoli.

Zde je třeba upozornit, že cílem práce není identifikovat názorové koalice v dopravní politice v České republice, ale zjistit, zda ve vzorku vybraných aktérů tohoto subsystému existují skupiny aktérů, které spojuje společný názor na dopravu a dopravní politiku, a zda je tento názor odrazem jejich systému přesvědčení a hodnot, jak tvrdí teorie advokačních koalic (viz níže). Přesto však, podle autora, může výzkum subjektivních postojů významných aktérů dopravní politiky přispět k základnímu rozčlenění názorů a postojů k (udržitelné) dopravě a možnostem jejího uplatnění v České republice, i s ohledem na fakt, že doposud žádný podobný pokus učiněn nebyl. Existují tudíž jen obecné informace o tom, jaké postoje zaujímá např. komerční sféra k omezování individuální automobilové dopravy či výstavbě nové infrastruktury zejména s ohledem na své zájmy, víme však jen málo o tom, jakou představu o dlouhodobém směřování dopravy mají aktéři dopravní politiky. Tento první krok pak může sloužit jako podklad pro rozsáhlejší kvantitativní výzkum na reprezentativním souboru aktérů.

1.4.2 Výzkumné otázky

Na základě výše uvedených cílů práce byly formulovány následující výzkumné otázky:

1. ***Jaké postoje a názory zaujímají aktéři v rámci subsystému české dopravní politiky k udržitelné dopravě a jak se liší od normativního vymezení udržitelné dopravy?***
2. ***Jaké existují základní rozdíly a shody v perspektivách těchto aktérů?***
3. ***Formují tito aktéři názorové koalice, a pokud ano, existuje zde taková názorová koalice, která prosazuje principy udržitelné dopravy?***

1.4.3 Přínosy práce

Přínosem práce je:

- kritická aplikace Teorie advokačních koalic [Advocacy Coalition Framework] na oblast politiky dopravy [transport policy] v prostředí České republiky
- aplikace Q-metody při výzkumu perspektiv vybraných aktérů v oblasti politiky dopravy v prostředí České republiky

Podle autora může mít práce také další přínosy:

- poskytne nový pohled na problematiku dopravy a udržitelné dopravy v ČR;
- provede pilotní aplikaci ACF v oblasti dopravy;
- poskytne analýzu postojů klíčových aktérů a jejich představ o udržitelné dopravě v ČR;
- přínosem této práce by rovněž měl být hlubší vhled do aktérských perspektiv týkajících se (udržitelné) dopravy; to může přispět k lepšímu zaměření budoucích opatření politiky dopravy a zefektivnění její implementace.

2. TEORETICKÁ VÝCHODISKA

2.1 TEORETICKÉ PŘÍSTUPY K ANALÝZE DYNAMIKY VEŘEJNÉ POLITIKY

Tato kapitola navazuje na kapitolu z úvodu práce (1.3), kde byly diskutovány obecné přístupy ke změně politiky (inkrementální versus paradigmatická) a role aktérů a jejich význam v procesu změny v politice [policy change], resp. důležitost jejich výzkumu.

Pole působnosti veřejné politiky jako vědní disciplíny je velmi široké a zahrnuje fungování politického systému na všech úrovních (mezinárodní, národní, místní) či napříč těmito úrovněmi. Veřejná politika ovšem také usiluje o objasnění fungování rozhodovacích procesů [public decision making] a o pochopení, jak jednotlivé politiky vznikají a jaké jsou její výstupy [outputs] a výsledky [outcomes] (John: 2012: 1). Jedním z nejdůležitějších výzkumných témat veřejné politiky jako vědního oboru je bezesporu téma změny politiky [policy change][23]. Vysvětlit, proč se nějaký společenský fenomén či událost přetransformují do veřejného problému, který je následně řešen, proč je zvolena konkrétní alternativa řešení a ne jiná, a jaké jsou očekávány výsledky těchto řešení ve vztahu k původním cílům, patří mezi nejdůležitější úkoly veřejné politiky. Zároveň jde o velkou výzvu, před kterou tato vědní disciplína stojí. Jak uvádí Veselý a kol. (2005: 19), „*V tomto směru je veřejná politika velmi rozsáhlá a ambiciózní disciplína*“. Ačkoliv řada výzkumníků doufala, že veřejná politika jako obor přinese integrovaný přístup ke studiu politiky, resp. objasnění aktivit v rámci rozhodovacích procesů, nevzniklo dosud žádné jednotné paradigma, ale naopak existuje celá škála (metodologických) přístupů[24] (John 2012: 7).

Jelikož není cílem této práce diskutovat aktuální teoretické přístupy k procesu tvorby politiky, ale pouze aplikovat vybraný teoretický rámec na konkrétní veřejnou politiku, bude v této kapitole poskytnut pouze stručný přehled a popis vybraných teoretických přístupů s odkazem na další literaturu. Hlavní pozornost pak bude věnována teorii advokačních koalic (ACF), která tvoří teoretický rámec pro tuto práci.

[23] Dalšími výzkumnými otázkami jsou např. rozdíly mezi veřejnými politikami (např. vzdělávací, migrační apod.), efektivita zaváděných politik, jejich úspěch nebo naopak selhání. Více viz John 2012: 10.

[24] Sabatier stanovuje celkem čtyři formální kritéria, která by měl být splňovat každý teoretický rámec, viz Sabatier 2007: 8.

Autor považuje za důležité uvést vybrané teoretické přístupy především ze dvou důvodů. Zaprvé, znalost odlišných perspektiv[25] je přínosná pro lepší uchopení zkoumaného problému a umožňuje případnou kombinaci těchto přístupů či jejich součástí. Jak uvádí Veselý (2005: 24) *„žádný z těchto přístupů není vyčerpávající a nezprošťuje analytika povinnosti zabývat se mnoha přístupy*.“ Konkrétní aplikace ACF dokládají, že jakákoliv teorie či rámec mají své limity a je třeba jejich porovnání v rámci jedné studie (Weible a kol. 2009: 134). Podobně argumentuje John, který tvrdí, že je možné využít pouze jeden teoretický přístup pro analýzu konkrétní veřejné politiky, častější je však využít jeden přístup jako dominantní pro objasnění kauzálních procesů a jiný jako podpůrný (John 2012: 13). V této práce jsou tak využity vedle teorie ACF také komponenty z některých dalších teoretických přístupů [např. „policy entrepreneurs“ - „političtí proponenti“ či „windows of opportunity - „okno příležitostí“] a je tedy účelné tyto součásti zasadit do kontextu dané teorie a blíže objasnit význam těchto pojmů. Propojování a používání některých pojmů napříč různými teoretickými přístupy k tvorbě a analýze politiky souvisí i s faktem, že tyto přístupy nejsou doposud ucelené, resp. dokončené teorie a někteří autoři se snaží o jejich syntézu (Real-Dato 2009).

John (2012: 12) rozlišuje celkem pět teoretických perspektiv, přístupů [approaches] ke studiu veřejné politiky a její dynamiky, které nabízejí výklad procesu tvorby politiky a některé z nich se považují rovněž za teorie veřejné politiky, jiné slouží spíše jako výkladové rámce:

1. **Institucionální přístupy** - vysvětlují tvorbu politiky a její výstupy jako výsledek aktivit politických organizací jako je parlament, právní systém a byrokracie (veřejná správa);
2. **Skupinové a síťové přístupy** - podle těchto přístupů tvorbu politiky a její výstupy ovlivňuje působení různých sdružení a neformálních vztahů uvnitř politických institucí i mimo ně, resp. sítě vztahů mezi různými aktéry;
3. **Exogenní přístupy** - podle těchto přístupů politiku a její výstupy ovlivňují externí faktory stojící mimo politický systém;
4. **Racionální přístupy** - podle těchto přístupů jsou tvorba politiky a její výstupy výsledkem preferencí a vyjednávání aktérů, které se často nazývají „racionální volbou“;
5. **Ideační přístupy** [ideas-based] - tyto přístupy jsou založené na ideách a názorech o řešení společensky významných problémů; podle tohoto přístupu ideje existují v politickém procesu nezávisle či dříve než zájmy aktérů.

[25] V americké literatuře zabývající se tvorbou politiky se často užívá pojem „lens“, neboli „čočka“, v našich podmínkách se pak dá hovořit o různých perspektivách neboli „optikách“, ze kterých, resp. kterými lze na zkoumaný fenomén nahlížet. Více např. Zahariadis 2007: 86.

Mezi další, dnes již tradiční přístupy k analýze politiky, můžeme zařadit spíše heuristické modely, které pomáhají složitý proces tvorby politiky zjednodušit, rozčlenit na jednotlivé komponenty a popsat, avšak nemají či spíše nemohou mít ambici tento proces vysvětlit. Mezi klasické přístupy patří **systémový model procesu tvorby politiky** [system model of the policy process], se kterým přišel v 70. letech 20. století David Easton. Tento model tvorby politiky je viděn jako produkt systému, který je složen ze tří základních elementů: a) vstupů (např. výsledky voleb, veřejné mínění apod.), b) tzv. černé skříňky [black box], ve které politický systém přetransformovává vstupy na c) výstupy (typicky zákony, regulace, rozhodnutí). Zpětná vazba následně ovlivňuje samotný politický systém a podobu jednotlivých vstupů. Celý tento proces je přitom ovlivňován strukturálními, ekonomickými, sociálními a politickými faktory, tzv. okolím politického systému (Easton 1965). Přesto, že je tento model kritizován jako zjednodušující, jeho terminologie a koncepty jsou dodnes používány (Birkland 2005: 201 a 271; Říchová 2000: 59). Základním problémem této teorie je však neschopnost vysvětlit, jakým způsobem ona „černá skříňka" pracuje, jinak řečeno, jaký je kauzální vztah mezi vstupy a výstupy politického procesu.

Velký význam pro teorii tvorby politiky měl a dosud má **model politického cyklu** [stages heuristic], který vysvětluje proces tvorby politiky jako sérii po sobě jdoucích fází [stages]. Tento model *„vychází z tradiční představy o demokracii: politika vzniká z vůle lidí, kterou politický systém upravuje do podoby politických rozhodnutí, která experti převedou do proveditelné podoby a následně implementují"* a doposud patří mezi nejoblíbenější představu o tvorbě politiky (Veselý a kol. 2005, s. 20) a slouží jako „*učebnicový přístup*" (Nakamura 1987, s. 144). Nejčastěji se mluví o následujících fázích: i) uznání problému, ii) formulace politických opatření, iii) rozhodování, iv) implementace a v) vyhodnocení[26] (např. Howlett a Ramesh 2003). I tento přístup byl zejména na konci 90. let podroben poměrně významné kritice[27] a řada autorů začala přicházet s novými teoriemi a koncepty, které lépe odpovídaly komplexní povaze tvorby politiky. Podobně jako systémový model, i model politického cyklu dnes slouží spíše jako heuristická pomůcka, díky níž lze jednotlivé součástí vymezit a dále zkoumat, přestože mezi nimi neexistují ostré hranice.

[26] Ale například jeden ze zakladatelů tohoto přístupu Harold Lasswell mluví celkem o sedmi stupních: intelligence - recommending - prescribing - invoking - applying, appraising - terminating (pro jednodušší dohledání v literatuře ponecháno v původním znění), Lasswell, H. (1962) The Public Interest. Public Interest. New York Atherton Press, citováno v Lindblom 1980: 3.

[27] Sabatier (2007: 7) mluví doslova o „devastující kritice" [devastating criticisms].

2.1.1 Nové přístupy k analýze dynamiky veřejné politiky

Oba výše uvedené klasické modely však přestávaly dostačovat při snaze vysvětlit složitý proces tvorby politiky a sílily hlasy po vytvoření nových teoretických přístupů, které by zároveň naplňovaly formální znaky teorie jako takové (Sabatier a Jenkins-Smith 1993: 1). Paralelně tak vznikaly nové přístupy, teoretické rámce, které se snažily vysvětlit dynamiku procesů změn, resp. stability v politice [policy dynamics] (viz také přehled dle Johna výše). V této práci budou blíže popsány tři vybrané teoretické přístupy, které jsou označovány v literatuře jako „*dominující teoretickým debatám o tvorbě politiky*" (Real-Dato 2009: 117), a které jsou založeny na několika klíčových prvcích - i) aktéři a jejich představy o světě a ii) subsystémy, ve kterých se primárně změna politiky odehrává a iii) proces učení, které tyto změny vysvětluje.

Těmito teoretickými rámci jsou:

- Teorie přerušované rovnováhy [**Punctuated Equlibrium**] autorů F.R. Baumgartnera a B.D. Jonese;
- Teorie složených - vícenásobných - proudů [**Multiple Streams Approach**] autora J.W. Kingdona;
- Teorie advokačních koalic [**Advocacy Coalition Framework**] autorů P.A. Sabatiera a H.C. Jenkins-Smithe (bude podrobně rozvedena v samostatné kapitole).

I když jde o tři svébytné teorie, všechny se zaměřují, podobně jako většina literatury zabývající se dynamikou změn ve veřejné politice, na proces, jakým stávající politický systém může nebo nemůže akceptovat nové myšlenky, nové návrhy politik či nové chápání problémů (Baumgartner, Green-Pedersen a Jones 2006). Veřejné politiky jsou zpravidla poměrně stabilní a jejich změna je běžně pozvolným, inkrementálním a dlouhodobým procesem, ale čas od času v něm dojde k „narušení" obdobím dramatických změn (Meijerink 2005). Všechny zmíněné teorie tak řeší rovněž další zásadní otázku - proč, za jakých podmínek a jakým způsobem dochází k těmto změnám, kdy je „normální" vývoj postupných změn (dočasně) nahrazen radikálními a, vzhledem k předchozímu průběhu, relativně rychlými změnami. Pro tyto teorie je rovněž typické, že usilují o postižení celé komplexity tvorby politiky spočívající v široké škále aktérů a víceúrovňovém řízení [multi-actor a multi-level policy-making] (ibid.).

Punctuated Equilibrium Framework - **PEF** (Teorie přerušované rovnováhy)

Pro tuto teorii jsou charakteristické dva pojmy - prvním z nich je „**narušení rovnováhy**" [punctuated equilibrium] a druhým pak „**institucionalizovaný politický monopol**"

[institutionalised policy monopoly]. Baumgartner a Jones tvrdí, že tvorba politiky se skládá z relativně dlouhých období stability, která jsou narušována periodami zásadních politických změn (True, Jones a Baumgartner 2007). Období stability je zapříčiněno, resp. udržováno, existencí politických monopolů, které reprezentují převládající paradigma a zakořeněné „obrazy politiky" [policy images]. Ty se přímo vážou na základní politické hodnoty a jsou jednoduše komunikovatelné vůči veřejnosti (Meijerink 2005). Předpokládá se, že jednotlivé politiky [policies] jsou víceméně pevně usazeny a vše probíhá v „zaběhnutých kolejích". Zároveň existují politické subsystémy, které tyto politiky více či méně ovládají a definují její další vývoj. Tyto subsystémy jsou po většinu času stabilní a pracují prakticky mimo zájem veřejnosti a médií. V takových podmínkách je proto nesnadné proniknout skrze zaběhnutý a relativně stabilní systém a iniciovat zásadní změny. Nicméně tak jako není stabilní společnost jako taková, není po celou dobu stálý ani politický systém, a pokud se oponentům podaří přinést „nový obraz politiky" a dokážou na svou stranu dostat klíčové hráče a veřejnost, pak dojde k narušení dosavadní rovnováhy a status quo a může dojít k významným změnám v politice.

Multiple Streams Framework - **MSF** (Teorie složených - vícenásobných - proudů)[28]

Také teorie „složených proudů" pracuje s několika pojmy, které tvoří výkladový rámec pro objasnění změn v politice. Klíčovým pojmem jsou tzv. „proudy v politice" [policy streams], jejichž vzájemný výskyt nebo absence vytváří základní podmínku pro to, aby mohlo být dosaženo nějaké zásadní změny v dosavadní politice, resp. k jejímu zachování. MSF rozlišuje mezi třemi relativně nezávislými proudy: i) problémy - v tomto *prvním proudu* dochází k identifikaci problémů a jejich vymezení, rovněž jejich přehodnocování a stanovování nových, upravených problémů; ii) politika - v *druhém proudu* dochází k výběru různých pohledů a představ o tom, jak řešit politické problémy, přičemž tyto představy jsou do značné míry generovány úředníky a experty; *třetí proud* představuje určitou iii) náladu ve společnosti [politics], ve které hrají důležitou roli nátlakové skupiny nebo změna v klíčových pozicích vlády či parlamentu. Významnou roli zde hraje rovněž něco jako mínění veřejnosti o určitých problémech. Pokud se toto mínění nějakým způsobem mění, politici a vládní úředníci by měli tyto změny vnímat a reflektovat je také ve své činnosti, tedy v tomto případě v tvorbě politiky.

[28] Veselý a kol. (2005) používají překlad „Model tří proudů". Baumgartner skutečně hovoří o třech aspektech - „proudech" - které musí nastat, aby došlo ke změně v politice. Nicméně anglický výraz „multiple" znamená „mnohonásobný" a zároveň „složený" a oba tyto výrazy do značné míry korelují s myšlenkou Baumgartnera - „proudy" [streams] jsou mnohonásobné - je jich více - a zároveň musejí nastat současně, tedy přeneseně „složeně", aby došlo k nějaké změně. Z tohoto důvodu bude používán odlišný překlad, nicméně v dalším textu budou názvy teorií uváděny zpravidla v původním znění nebo ve zkratce vzhledem k nejednotnému překladu (s výjimkou teorie advokačních koalic - viz dále).

Druhým důležitým pojmem je tzv. „okno příležitostí“ [window of opportunity] nebo také „okno politiky“ [policy windows], které představuje období, zpravidla velmi krátké, při kterém dochází k nastolení takových podmínek, které umožní proponentům přitáhnout pozornost právě k jejich řešením a prosadit své návrhy na změnu v politice. Právě političtí proponenti [policy entrepreneurs][29] jsou třetím pojmem, se kterým MSF operuje. Jedná se v zásadě o aktivní „zastánce“ určité politiky, programu, kteří reprezentují specifický politický směr a snaží se zvítězit nad nositeli jiného programu či politiky. Političtí proponenti, kteří neustále hledají řešení důležitých problémů a čekají na příležitost prosadit svou politiku, se snaží spojit všechny tři „proudy“. Přičemž úspěch je pravděpodobnější, pokud se podaří spojit všechny tři proudy najednou - to je dáno typem „okna příležitosti“, schopnostmi entrepreneurs, jejich zdroji a strategií pro přitažení pozornosti k danému tématu. Političtí proponenti jsou rovněž důležitým faktorem změny politiky v rámci teorie ACF, kde mají podobnou funkci, tedy využít vhodné situace [skillful exploitation]a prosadit minoritní názorovou koalici na dominantní pozici (viz dále diskuze k ACF).

2.1.2 Teorie advokačních koalic [Advocacy Coalition Framework - ACF][30]

Teorie advokačních koalic byla rozvíjena s cílem zjednodušit složitý proces tvorby politiky [policy process], který se odehrává v komplexním politickém prostředí se stovkami aktérů, a umožnit výzkumníkům využít tuto teorii pro lepší vysvětlení změn v politice [policy change]. Během téměř tří dekád byl tento nový přístup testován více jak 220 empirickými studiemi, které se zaměřovaly na různé oblasti (životní prostředí, energetika, ekonomika, zdraví ad.), a byl aplikován v zemích s různými politickými systémy[31], zejména pak v pluralistickém režimu USA a neo/korporativistických režimech Evropy (Sabatier a Weible 2014: 183, Weible, Sabatier a McQueen 2009: 127).

ACF vychází ze třech základních předpokladů - stavebních kamenů (Sabatier 2007: 191):

1. Politika [policy] je tvořena různými odborníky uvnitř určitého subsystému, který se vytváří okolo veřejně-politických problémů, nicméně tito odborníci jsou vždy ovlivňováni širším politickým a socioekonomickým prostředím; tento předpoklad odpovídá tzv. makro-úrovni;

[29] Více k tomuto tématu např. Roberts, N.C. a King, P.J. 1991

[30] Veselý a kol. (2005) a Nekola, Geissler a Mouralová (2011) používají překlad „Teorie koalic aktérů“. Sami autoři tohoto přístupu Sabatier a Jenkins-Smiths mluví o rámci, tedy doslovný překlad by mohl znít: „Rámec advokačních koalic“ nebo Teoretický rámec advokačních koalic“. V této práci bude používán uvedený název, resp. zkratka anglického názvu „ACF“.

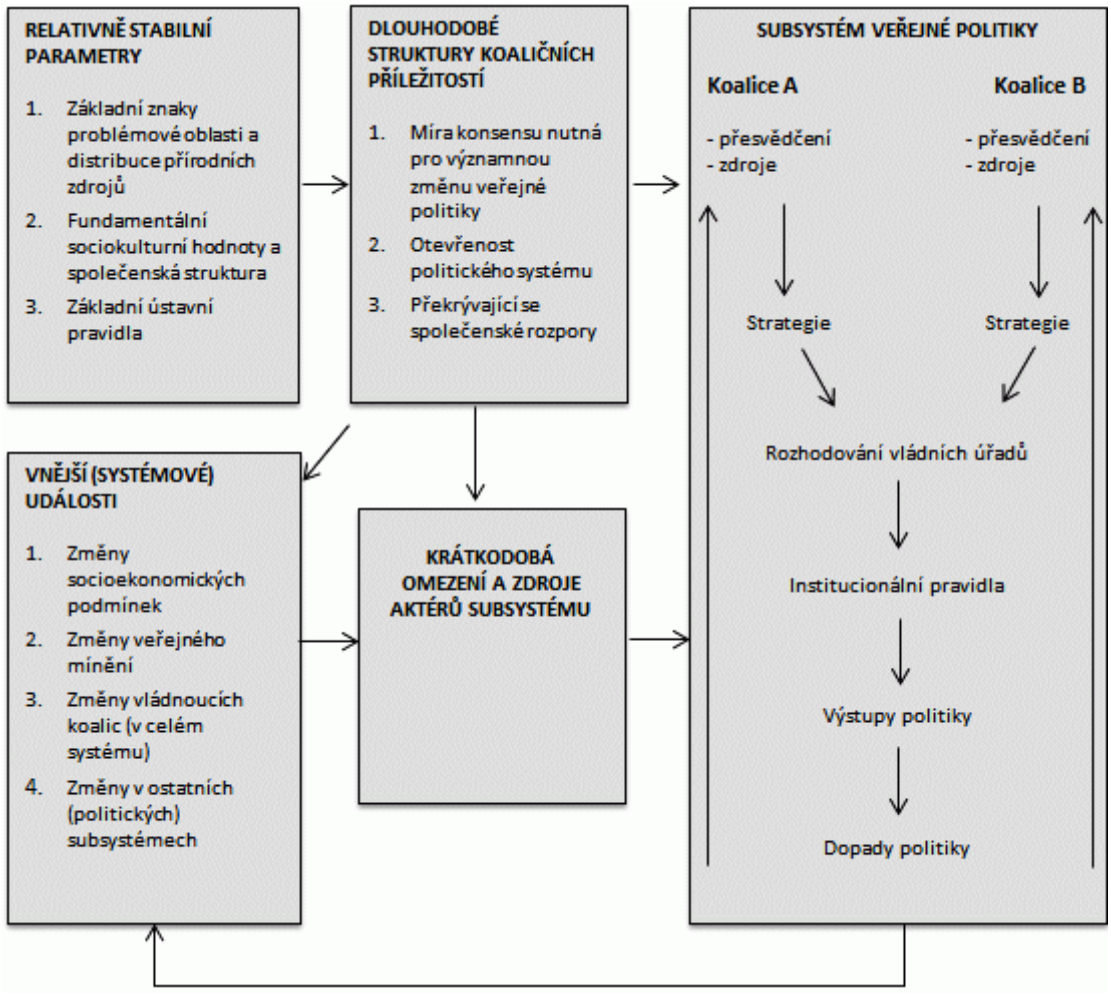
[31] Pro úplný přehled zemí a počtu případových studií realizovaných v letech 1987 až 2013 viz Weible a kol. 2009: 127 nebo Sabatier a Weible 2014: 2011-2012.

2. Významným prvkem celé teorie je „individuum“; tento předpoklad vychází ze sociální psychologie a odpovídá nejnižší tzv. mikro-úrovni;
3. Nejlepší způsob, jak se vypořádat s různorodostí aktérů v rámci subsystému je agregovat je do advokačních koalic - tento předpoklad spadá do tzv. mezo-úrovně.

Důležitým komponentem ACF jsou tedy advokační koalice tvořené jednotlivými aktéry, které sledují své zájmy uvnitř určitého politického subsystému.

V následující části jsou podrobně diskutovány základní komponenty ACF, přehledně zobrazené ve schématu č. 1 níže, základní předpoklady a premisy, se kterými ACF pracuje. V závěru kapitoly budou diskutovány důvody pro volbu ACF jako teoretického rámce a její přednosti a slabé stránky.

Schéma 1 - Diagram Teorie advokačních koalic (verze 2014)



Zdroj: zpracováno dle Sabatier a Weible 2014: 194.

Politický subsystém

Předně, abychom mohli studovat a analyzovat procesy tvorby politiky, je nutné tento velmi komplexní jev nějakým způsobem uchopit, konceptualizovat a vymezit prostor, ve kterém se odehrává, a identifikovat aktéry, kteří se do tohoto procesu zapojují. Politický systém je však pro tento úkol příliš rozsáhlý, jelikož zahrnuje velké množství témat rozprostřených na velkém území, což nutí aktéry ke specializaci na určité téma a teritorium, aby byli schopni dosáhnout změny politiky. K vymezení takového teritoria používají Sabatier a Jenkins-Smith *politický subsystém* [policy subsystem] - jednotku, ve které se pravidelně střetávají skupiny aktérů a/nebo organizace po delší časové období (deset a více let) nad konkrétními problémy s cílem ovlivňoval formulaci a implementaci různých opatření (Sabatier 1998: 111). Toto vymezení považují autoři teorie za nejlepší způsob, jak zkoumat procesy tvorby politiky. Této politické „aréně" však již nedominují pouze tradičně vnímaní aktéři[32], jako jsou vláda a vládní orgány, parlamentní výbory či odbory, ale ve stále větší míře do této arény vstupují další aktéři - zájmové skupiny (průmyslové svazy, oborové organizace apod.), neziskové organizace a sdružení, média a další. Podle autorů ACF je rozvinutý [mature] subsystém definován následujícími kritérii (Sabatier 1998: 111-114):

1. účastníci daného subsystému považují sami sebe za semi-autonomní komunitu, jež sdílí určitou expertní oblast;
2. účastníci ovlivňují tvorbu politiky v dané oblasti po delší časové období (min. 7-10 let); toto období je podle ACF nutné pro zpracování smysluplné analýzy, ve které se může projevit proces učení a externích dopadů na změnu politiky;
3. v rámci institucí veřejné správy existují specifické organizační jednotky, které se zabývají danou problematikou;
4. existují zájmové organizace či speciální jednotky uvnitř těchto organizací, které považují danou oblast za zásadní.

Politický subsystém si však nelze představovat jako pevně vymezený, ohraničený prostor. Hranice subsystému jsou uměle vytvořené a spíše pomáhají výzkumníkům se zaměřit na konkrétní oblast politiky a vymezit předmět zkoumání, a aktérům působícím v dané oblasti pak subsystém poskytuje rámec pro specializaci (tedy co ještě do subsystému spadá a na co se specializovat a co již není předmětem dané politické domény) a určitou kontrolu nad vztahy

[32] Sabatier mluví konkrétně o tzv. „Iron Triangles" - „železných trojúhelnících", které jsou typické pro USA a tvoří je zpravidla vládní agentury, legislativní komise a zájmové skupiny na různých úrovních administrativy (Sabatier a Jenkins-Smith 1993: 17).

uvnitř tohoto subsystému. Jednotlivé subsystémy jsou zpravidla do určité míry nezávislé horizontálně (tj. dopravní politika jednoho města bude zpravidla nezávislá na dopravní politice jiného města) a „vnořené“ [nested] vertikálně (tj. dopravní politika města bude součástí dopravní politiky státu, případně regionu, resp. v některých případech také EU) (Nohrstedt a Weible 2010: 7).

Systémy přesvědčení a hodnot

Teorie advokačních koalic pracuje s několika základními prvky a premisami, které společně tvoří konstrukci (kauzální mechanizmus) vysvětlující, jakým způsobem dochází ke změně v politice. Předně, ACF přepokládá, že každý aktér má svůj vlastní pohled na svět, který se sestává z různých typů přesvědčení, názorů apod. a odpovídá přirozenému založení člověka, procesu jeho socializace, celoživotního učení, zkušenostem apod. Tyto jednotlivé aspekty sdružuje ACF do tzv. *systémů přesvědčení a hodnot* [belief systems], které jsou hierarchicky uspořádány (viz tabulka č. 4 níže). [33] Na základě sdílení podobného „žebříčku“ a struktury hodnot se jednotliví aktéři seskupují a tvoří tzv. advokační koalice. Podle autorů teorie ACF stojí na nejvyšší úrovni systémů přesvědčení a hodnot *základní, hluboce zakořeněné hodnoty* [deep core beliefs - DCB], jež mají ontologickou, normativní povahu (Sabatier a Jenkins-Smith 1993). Tyto hodnoty lze jen těžko měnit, neboť vyjadřují základní lidské postoje každého člověka a odpovídají např. názorům na spravedlnost, rovnost nebo příslušnost spíše k levé či pravé části politického spektra apod.

Na druhé, nižší úrovni stojí přesvědčení a hodnoty, které reprezentují *názor jedince na základní veřejně-politické otázky a problémy*, jejich příčiny, možná řešení apod. [policy core beliefs - PCB]. Tato úroveň zahrnuje základní hodnotové priority a zaměřuje se např. na otázky stát versus volný trh, nekontrolovaný hospodářský rozvoj versus ochrana životního prostředí apod., které mají význam pro celý daný subsystém. Tato úroveň je pak nejvýznamnější z hlediska tvorby politických programů uvnitř advokační koalice a formuluje základní pohledy na jednotlivé klíčové otázky daného politického subsystému. Tento hodnotový systém je také nejdůležitější z hlediska dosažení významnějších změn v politice (viz dále) a tvoří nejdůležitější pojítko [principal glue][34] mezi členy koalice (ibid: 27).

[33] Srovnej s pojetím hodnot a jejich rolí ve strategickém vládnutí in Potůček 2007: 138.

[34] Srovnej se Sabatier 2007: 195.

Nejnižší stupeň hodnotového systému pak tvoří tzv. *sekundární aspekty* [secondary aspects], jež jsou jistou obdobou druhé úrovně PCB, avšak nedosahují na celoplošná témata uvnitř koalice a týkají se spíše konkrétních problémů v konkrétním místě, specifických charakteristik institucí či preferencí ve vztahu k alokaci finančních prostředků z rozpočtů apod. Jelikož se sekundární aspekty týkají problémů a nástrojů menšího rozsahu a menší významnosti, a tudíž vzbuzují obecně menší zájem uvnitř koalice, je také jednodušší je ovlivňovat a měnit, a to v poměrně krátkém čase ve srovnání s prvními dvěma úrovněmi.

Tabulka 4 - Struktura systému přesvědčení a hodnot [belief system] - verze 1998

	Základní hodnoty (Deep Core Beliefs)	Veřejně-politické hodnoty (Policy Core Beliefs)	Sekundární aspekty (Secondary Aspects)
Definiční znaky	• základní normativní a ontologické axiomy	• fundamentální politické postoje k základním strategiím pro naplnění klíčových hodnot v rámci subsystému	• instrumentální rozhodnutí a vyhledávání informací nutné pro implementaci jádra (stěžejní části politiky
Rozsah	• napříč všemi subsystémy	• napříč jedním subsystémem	• zpravidla v rámci části subsystému
Náchylnost ke změně	• velmi malá; podobná konverzi náboženství	• malá, ale může se vyskytnout, pokud zkušenost odhalí vážné anomálie	• střední, jedná se o část, jež je předmětem administrativní a legislativní tvorby politiky
Příklady	1. základní povahové nastavení člověka (např. „člověk člověku vlkem“ versus člověk milující bližního svého; člověk jako součást versus člověk jako pán přírody, člověk jako individuum versus člověk jako součást společenství ap. 2. Stupeň významnosti pro základní hodnoty jako je svoboda, bezpečnost, moc, znalosti, zdraví, láska apod. 3. kritéria vztahující se k blahobytu společnosti, hodnoty sebe sama, nejbližšího okolí, vztah k budoucnosti apod.	Základní normativní pravidla: 1. orientace a upřednostňování základních hodnot 2. identifikace skupin či jiných entit, jejichž blahobyt je nejvíce v sázce Pravidla s významným empirickým obsahem: 3. celková závažnost problému 4. základní příčiny problému 5. správné nastavení distribuce moci mezi vládou a trhem 6. správné nastavení distribuce moci mezi úrovněmi vlády	1. závažnost specifických aspektů daného problému ve specifickém místě 2. význam různých kauzálních vztahů v různých místech a v různém čase 3. většina rozhodnutí týkající se administrativních pravidel, alokace rozpočtu, interpretace zákonů či jejich revize 4. informace týkající se výkonu specifických institucí či programů

Zdroj: zpracováno dle Sabatier 1998: 112.

Zatímco vymezení politické arény v podobě politického subsystému nám ohraničuje prostor, ve kterém dochází k tvorbě politiky a zároveň k formování advokačních koalic, tak systém

přesvědčení a hodnot představuje výchozí předpoklady, díky kterým tyto koalice mohou vznikat, resp. principy, na kterých stojí. Jakým způsobem a proč tedy ke vzniku koalic na základě zmíněných principů dochází? ACF předpokládá, že aktéři prosazující své politické návrhy a řešení vycházejí při jejich tvorbě z vlastního přesvědčení, z hodnot, které vyznávají a chtějí promítat do konkrétních politických opatření. Mají přitom tendenci i) chránit své hodnoty proti svým oponentům a ii) hledat spojence v rámci subsystému, kteří mají podobné názory a prosazují stejné hodnoty. Protože aktéři považují své protivníky většinou za více silné a schopné, než ve skutečnosti jsou, a proto, že se více obávají možných ztrát nežli potenciálních vítězství[35], usilují o vytvoření dostatečně silného zázemí v podobně advokační koalice. Sabatier a Weible (2007: 196) doslova uvádějí:

> *„Účastníci tvorby politiky se snaží převést části svých přesvědčení a hodnot do skutečné politiky dříve, nežli tak udělají jejich političtí oponenti. Aby měli vůbec nějaký výhled na úspěch, musí hledat spojence, sdílet zdroje a rozvíjet vzájemně se doplňující strategie.“* (překlad autor).

Političtí aktéři přitom hledají spojence v celém subsystému, nikoli pouze v rámci tradičních institucionálních struktur, tj. mezi členy parlamentu, vysokými státními úředníky, ale také mezi výzkumnými pracovníky, v rámci neziskových organizací, privátního sektoru a mezi dalšími aktéry z různých úrovní vlády[36]. ACF přitom tvrdí, že mezi jednotlivými členy potenciální koalice musí vzniknout silná forma koordinace, aby mohla být advokační koalice zformována. Obecně existují vždy min. dvě koalice, jedna dominantní, prosazující status quo a druhá minoritní, usilující o jeho změnu. V praxi se však formují vždy jedna dominantní a až čtyři minoritní koalice[37] (v dřívějších verzích ACF bylo uváděno 1-4 koalice celkem). Advokační koalice se pak snaží „*manipulovat institucionální pravidla a aktéry s cílem dosáhnout vlastních politických cílů*“ (Sabatier a Jenkins-Smith 1993: 36).

Základní premisy teorie advokačních koalic

Teorie advokačních koalic pracuje s několika základními stavebními kameny - premisami. První premisou (pořadí nevyjadřuje významnost), se kterou ACF pracuje, je, že prostor, ve kterém

[35] Tento efekt je popisován jako tzv. „devil shift“ - více např. Sabatier a Weible 2007: 197.

[36] K tomu uvádí Sabatier, že tradiční pojetí politických věd, které rozdělovaly aktéry podle jejich příslušnosti ke konkrétní organizaci, a tato příslušnost také do značné míry determinovala jejich aktivitu a zapojení do koalice prosazující určitý zájem, již zcela neplatí. Naopak, podle Sabatiera jsou politicky aktivní nejen samotní politici a zájmové skupiny, kteří tradičně nejaktivněji ovlivňují tvorbu politiky, ale také např. zástupci vládních institucí, vědci či novináři, kteří byli tradičně vnímáni spíše jako pasivní aktéři nebo aktéři s neutrálním politickým názorem. Jak sám Sabatier nicméně připouští, role aktérů v tvorbě politiky je velmi komplexní (Sabatier 1998: 109).

[37] Pro úplnost dodejme, že např. v analýze 80 případových studií aplikujících ACF byly nalezeny i takové, které identifikovaly jen jednu či žádnou koalici. Podrobněji viz Weible a kol. 2009: 131-132.

dochází ke vzniku a střetu jednotlivých advokačních koalic, je tvořen politickým subsystémem (viz výše). Druhým předpokladem je, že do těchto subsystémů musí být zahrnuty všechny úrovně vlád, tj. centrální (v případě USA federální), regionální i místní, a stále častěji také mezinárodní organizace. Tento předpoklad souvisí mj. s tím, že řada dnešních problémů přesahuje hranice jednoho subsystému - typickým příkladem je oblast životního prostředí (Weible a kol. 2009: 134), ale právě také oblast dopravy. Třetím předpokladem je, že návrhy veřejných politik (programy) jsou jakýmsi obrazem idejí, hodnot a představ o světě svých tvůrců, a tudíž je s nimi možné pracovat podobně, jako se systémy přesvědčení a hodnot - viz výše. To znamená, že pokud jsou programy výrazem základních postojů a hodnotových rámců těch, kteří je tvoří, může ke změnám (uvnitř) těchto programů (politik) dojít skrze tvůrce (aktéry) těchto programů, tj. buď tím, že se změní jejich „pohled na věc", nebo dojde k personální obměně (samozřejmě s předpokladem, že tito aktéři budou mít odlišný názor než jejich předchůdci). Čtvrtou premisou je, že k pochopení procesu tvorby politiky je zapotřebí delšího časového období. ACF tvrdí, že nejkratším obdobím je 7-10 let, neboť během této doby se mohou vystřídat všechny fáze politického procesu - od formulace politiky až po její implementaci a reformulaci - a zároveň se eliminuje nebezpečí špatných závěrů, jež mohou plynout z analýzy krátkodobých procesů rozhodování, do kterých není možné efektivně promítnout výsledky dlouhodobých analýz a dalších zdrojů informací, jež jsou dostupné až po určitém časovém období, a neprojeví se tak naplno funkce „osvícení" [enlightment] plynoucí z výzkumu politiky, resp. výstupů těchto výzkumů. Rovněž proces učení [policy learning], kterým prochází více či méně každý aktér, a které tak může mít vliv na změnu programů, je procesem dlouhodobým (Sabatier a Jenkins-Smith 1993). Tento argument se však s postupnou aplikací teorie ACF na konkrétní oblasti oslabil, neboť řada autorů sledovala mnohem kratší období např. jeden rok, naopak někteří autoři sledovali mnohem delší období, např. dvě stě let (Weible a kol. 2011: 353). Přesto autoři ACF doporučují, aby sledovaný subsystém měl určitou úroveň zralosti (právě 7-10 let) a v případě, že je sledováno kratší období, analýza by měla být zasazena do dlouhodobější dynamiky daného subsystému (ibid: 354).

V dalším období přidali autoři ACF ještě pátou premisu, zaměřenou na roli vědeckých a technických informací.[38] Tyto odborné informace vypovídají o velikosti a různých aspektech veřejněpolitických problémů, jejich příčinách a dopadech řešení, jež jsou pro eliminaci těchto problémů zvolena. Široké spektrum literatury poukazuje na to, že využití těchto informací začíná u konkrétního návrhu opatření [policy] a končí využitím v rámci politického boje jako

[38] Definici a zdroje těchto typů informací - viz např. Weible 2008: 215-216.

argumentu proti politickému protivníkovi (Weible 2008: 615). Zasazeno do kontextu ACF, vědecké argumenty jsou využívány koalicemi pro posílení vlastní pozice a již existujících přesvědčení a k posílení vlastních argumentů proti jiné koalici. Za určitých podmínek však mohou vědecké informace sloužit jako prostředek ke vzájemnému učení mezi koalicemi (Weible a kol. 2009: 131), možná také proto, že jsou obecně považovány za objektivní a nezaujaté (Weible 2008: 616). Význam a úlohu odborných informací je však vždy nutné posuzovat v kontextu daného subsystému. Podle Weibleho v konkurenčních subsystémech se tyto informace používají spíše jako nástroj proti názorovým oponentům, kdežto u subsystémů s vyšším podílem spolupráce a se střední úrovní konfliktů mohou být právě prostředkem vzájemného učení. Ať již budeme přisuzovat expertním zdrojům informací menší nebo větší roli, teorie zabývající se tvorbou politiky se musí tímto důležitým aspektem zabývat (Sabatier 1998).

Proces změny v politice podle teorie advokačních koalic

Jedním z důležitých přínosů ACF je popis procesu, díky němuž dochází ke změně politiky. Celkové schéma jednotlivých komponentů a jejich vzájemných vztahů znázorňuje schéma č. 1 výše. Jednou z variant je výměna dosud dominantní koalice za jinou, která reprezentuje odlišnou politiku. Tento případ je však spojen zejména s volbami, kdy veřejnost rozhodne o změně nebo zachování politického kursu. Ke změnám politiky však dochází průběžně a uvnitř samotných koalic, a tyto změny mají podle ACF několik příčin.

Podle ACF existují dvě cesty, jakými dochází k ovlivnění systému přesvědčení a hodnot aktérů a tím ke změnám v politice. První z nich je zaměřena na individuální členy koalice, kteří promítají svůj hodnotový systém do postojů celé koalice a tím jí formují. Členové koalice jsou neustále vystavováni nutnosti reagovat na podněty týkající se problematiky, kterou se zabývají, ať již jsou to nové informace, události, reakce konkurenční koalice apod., a tím se rovněž obohacují a formují jejich zkušenosti, dochází u nich k tzv. **procesu** (na politiku zaměřeného) **učení** [policy learning][39]. Protože první dvě úrovně v systému přesvědčení a hodnot (základní hodnoty a veřejněpolitické hodnoty) jsou velmi rezistentní vůči změnám, jež jsou založeny pouze na nových informacích, ovlivňuje tento proces učení zejména tzv. sekundární aspekty, a tudíž má vliv spíše na méně významné problémy uvnitř politického subsystému. Nicméně jak dokládá Dudley (2007), proces učení nemusí být pouze pozvolný a dlouhodobý, ale může mít charakter radikálního učení, progresivního „rozvoje“ ve vnímání znalostí a informací, a tudíž může ovlivnit změnu rychleji, než tvrdí ACF. Rovněž rozsah změn může být širší než jen omezený na

[39] Veselý a kol. (2005) používají překlad „na politiku orientované učení“. Viz také Vigar 2002: 163).

sekundární aspekty, neboť role individua může za jistých okolností ovlivnit celé instituce a jejich směřování (ibid.).

Druhou příčinou změn jsou **vnější (systémové) události**, tzv. externí perturbace nebo šoky[40], vyskytující se mimo daný subsystém. Sabatier (1998: 103) identifikoval celkem čtyři kategorie těchto událostí (viz také schéma č. 1 výše):

1. změny socioekonomických podmínek (změna režimu či další významné události jako jsou katastrofy, válečné konflikty apod.);
2. změny veřejného mínění;
3. změny vládnoucích koalic (v celém politickém systému);
4. změny v ostatních (politických) subsystémech ovlivňující daný subsystém.

Význam externích událostí[41] tkví zejména v jejich schopnosti změnit distribuci zdrojů (finanční zdroje, náklonnost klíčových aktérů, veřejné mínění, nové informace apod.) uvnitř stávajícího subsystému a tím narušit rovnováhu mezi dominantní a minoritními koalicemi. Tyto události pak mají vliv i na veřejněpolitické hodnoty, jejichž změna je podmínkou pro zásadnější změnu status quo. Zatímco proces učení je podle ACF dlouhodobý a ovlivňuje zejména sekundární aspekty a je příčinou spíše menších změn, externí vlivy jsou příčinou velkých změn a k těmto změnám může docházet poměrně náhle.

V roce 1998 (Sabatier 1998) a 2007 (Sabatier 2007) došlo, v reakci na kritické připomínky řady odborníků zabývajících se procesem tvorby politiky a rovněž těch, kteří ACF aplikovali v empirických výzkumech, k modifikaci a doplnění některých klíčových aspektů této teorie. Modifikace se týkaly několika oblastí (jako např. metod analýzy advokačních koalic, vymezení subsystému, učení zaměřeného na tvorbu politiky či chování advokačních koalic) a směřovaly především k upřesnění a dalšímu rozpracování vybraných aspektů teorie ACF a jejích základních součástí. Jedním z přínosů byl pokus o přizpůsobení ACF evropským, zejména korporativistickým režimům, který lze označit za úspěšný, alespoň pokud lze soudit podle vzrůstajícího počtu odborných analýz změn v politice, jež využívají k jejich objasnění právě tuto teorii.[42]

[40] Externí událost (šok, krize) zahrnuje jak samotnou událost, tak reakci společnosti na tuto událost. Nicméně, vztah mezi externími událostmi a vlivem na změnu politiky je jednou z méně probádaných oblastí dynamiky veřejné politiky a podle Nohrstedta a Weibleho je třeba více empirického výzkum k objasnění těchto kauzálních vztahů (Nohrstedt a Weible 2010: 20). Viz také kritická diskuze na konci kapitoly.

[41] Birkland mluví o tzv. focus events (Birkland 2005).

[42] Přehled prací nabízí např. Sotirov a Memmler (2012), dále např. Albright (2011), van Overveld (2010), Meijerink (2005), Sabatier (1998, 2007) nebo Weible a kol. 2009.

Kromě již existujících příčin, které vedou ke změně politiky - externích šoků a procesu učení uvnitř koalice - doplnil Sabatier a Weible další dva: **interní šoky** [internal shocks] a **vyjednávání dohod** [negotiated agreements]. Interní šoky jsou události, které mají zásadní vliv na chování aktérů uvnitř subsystému a mají schopnost dosáhnout rovněž zásadní změny politiky. Lze je přirovnat např. k letecké havárii či havárii tankerů, které mohou mít vliv na změnu přístupu ke kontrole výroby a užívání těchto dopravních prostředků, zvýšení jejich bezpečnosti atd.[43] Na rozdíl od externích šoků mají ty interní vliv zejména na zpochybnění politiky stávající, dominantní koalice, zatímco u minoritní koalice fungují jako zpevňující prvek, tudíž vedou k posílení jejích přesvědčení a pozice. Sabatier a Weible shrnují, že oba tyto jevy (interní a externí události) způsobují změnu v politice, u interních šoků navíc tím, že přímo zpochybňují veřejněpolitická přesvědčení, což se již nedá tak přesvědčivě určit u externích šoků (Sabatier a Weible 2007: 205). „Vyjednávání dohod" pak představuje další krok k přiblížení použití ACF v rámci politických systémů Evropy a zaměřuje se na vysvětlení procesu dohody mezi doposud znesvářenými koalicemi. ACF používá profesní fóra jako místa, kde se koalice s různými zájmy sejdou, a za předem daných pravidel diskutují své představy a dochází ke vzájemně respektovaným závěrům. Profesní fórum má svá pevná pravidla, je vedeno nezávislým a oběma stranami uznávaným odborníkem na danou problematiku, což zvyšuje důvěru zúčastněných stran a pravděpodobnost dosažení konsensu (více např. Sabatier 1998: 117).

Druhým důležitým doplněním, jež uzpůsobuje ACF evropskému kontextu, se týká tzv. **koaličních struktur příležitostí** [coalition opportunity structures]. Jedná se o novou proměnnou, která interaguje mezi stabilními faktory mimo subsystém (přírodní zdroje, základní sociokulturní hodnoty, ústavní pořádek apod. - viz schéma č. 1 výše) a samotným subsystémem. Tato proměnná se skládá ze dvou částí. První z nich se dotýká stupně konsensu, který je nutný pro zásadní změnu politiky, tj. k tomu, aby nějaký návrh změny prošel skrze celý cyklus přijímání politických opatření. ACF tvrdí, že čím je potřeba konsensu vyšší, tím užší musí být spolupráce mezi soupeřícími koalicemi. Obecně pak uvádí, že (neo)korporativistické režimy v Evropě potřebují vyšší míru konsensu oproti pluralistickému systému USA. Druhá část se týká otevřenosti politického systému, jež je dána a) **počtem** různých „**cest**" [policy venues], jak ovlivnit rozhodovací proces a b) **dostupností** těchto „**cest**" pro jednotlivé aktéry. Sabatier a Weible (2007: 200) tvrdí, že např. nové evropské korporativistické režimy se vyznačují vysokou mírou potřeby konsensu a střední otevřeností politického systému (ibid.: 201).

[43] Jako příklad lze uvést zavedení dvojitého opláštění u tankerů v reakci na havárii tankeru Exxon Valdez v roce 1989 u břehů Aljašky nebo řada opatření v leteckém průmyslu a provozu v souvislosti s leteckými haváriemi.

Posledním doplněním teorie ACF byly **zdroje**, jež jsou podstatné pro jednotlivé advokační koalice a jimž doposud nebyla věnována patřičná pozornost. Mezi ně patří např. členství vlivných vysoce postavených úředníků v té které koalici, finanční zdroje, náklonnost veřejného mínění apod. (podrobněji viz ibid.: 201-204).

Hypotézy

V průběhu rozvoje ACF bylo formulováno několik hypotéz (viz tabulka č. 5 níže), které jsou odrazem základní struktury a mechanizmů ACF, pomocí nichž mohou výzkumníci, aplikující tuto teorii, testovat její platnost a využitelnost. Ačkoli tato práce využívá základní premisy teorie ACF (viz níže), jejím předmětem není testování některé z uvedených hypotéz. Přesto se výzkum aktérských perspektiv dopravní politiky v České republice dotkne jedné z nich, a to hypotézy č. 5, která je zaměřena na proces změny v politice, konkrétně pak roli externích událostí. V rámci rozhovorů s aktéry bude jedna z otázek zaměřená na stimuly (události, zdroje informací), které mohou vést ke změně politiky (konkrétně otázky č. 16 - viz příloha č. 1). Z odpovědí může vyplynout potvrzení či vyvrácení první části hypotézy, tedy zda jsou externí události (šoky, krize) nezbytnou podmínkou zásadnější změně současné dopravní politiky.

Tabulka 5 - Seznam hypotéz ACF (verze 1993)

Hypotézy týkající se advokačních koalic	
Hypotéza č. 1	U zásadních kontroverzí uvnitř sub-systému, kde jsou v sázce fundamentální přesvědčení, složení spojenců a odpůrců bude z dlouhodobého pohledu (10 a více let) poměrně stabilní.
Hypotéza č. 2	Aktéři uvnitř dané koalice budou vykazovat široký konsensus tykající se jádra veřejné politiky [policy core] a menší míru konsensu ohledně jejích sekundárních aspektů.
Hypotéza č. 3	Aktér (nebo koalice) se raději vzdá sekundárních aspektů než by připustil slabé stránky [weaknesses] jádra politiky.
Hypotéza č. 10	Elity účelových skupin [purposive groups] jsou ve vyjadřování svých přesvědčení a veřejně-politických pozic zdrženlivější než elity z materiálních skupin [material groups].
Hypotéza č. 11	Správní úřady budou obvykle v rámci koalice zastávat spíše umírněné pozice oproti svým spojencům ze zájmových skupin.
Hypotézy týkající se změny politiky	
Hypotéza č. 4 (revize 1993)	Vlastnosti jádra veřejné politiky u vládního programu v konkrétní jurisdikci se významně nezmění, pokud koalice aktérů, která politiku iniciovala a prosadila, zůstane u moci; pouze s výjimkou situace, kdy změnu inicioval nadřízený orgán.
Hypotéza č. 5 (revize 1997)	Významné perturbace (narušení) pocházející mimo subsystém (jako jsou změny v socio-ekonomických podmínkách, ve veřejném mínění, ve vládnoucí koalici nebo ve výstupech veřejné politiky jiných subsystémů) jsou nezbytnou, ale ne dostačující příčinou změny vlastností jádra veřejné politiky vládního programu.
Hypotézy týkající se procesu učení [policy-oriented learning], zejména mezi koalicemi	
Hypotéza č. 6	Na politiku orientované učení mezi různými koalicemi nejspíše nastane v situaci středně

	silného informovaného konfliktu mezi dvěma koalicemi. K tomu je zapotřebí, aby: a) každá koalice měla technické zdroje umožňující zapojení do takové debaty a b) konflikt se odehrává mezi sekundárními aspekty systému přesvědčení jedné názorové koalice a základními politickými přesvědčeními (PCB) jiné koalice, nebo mezi důležitými sekundárními aspekty obou těchto koalic.
Hypotéza č. 7	Problémy, pro které existují akceptovatelná kvantitativní data a odpovídající teorie jsou spíše příhodnější k procesu učení napříč koalicemi než ta, kde data a teorie jsou obecně kvalitativní, subjektivní a celkově nedostatečné.
Hypotéza č. 8	Problémy související s přírodními systémy jsou pro přenos poznatků napříč různými systémy přesvědčení příhodnější, než problémy čistě sociální nebo politické (protože kritické proměnné nejsou samotní aktéři a je obvykle možné provést kontrolní experiment).
Hypotéza č. 9	Na politiku orientované učení mezi různými koalicemi (systémy přesvědčení a hodnot) nejspíše nastane v situaci, kde existuje fórum, které je a) dostatečně prestižní, aby přinutilo různě koalice k účasti na něm b) dominují mu profesními normy
Hypotéza č. 12	Přestože akumulace technických informací nemusí vést ke změně postoje opoziční koalice, může změnit pohled veřejněpolitických zprostředkovatelů [policy brokers] a tím alespoň krátkodobě ovlivnit danou veřejnou politiku.

Zdroj: zpracováno dle Sabatier 1998: 27 a Nekola 2011: 22-25.

Kritická diskuze k teorii ACF

Od doby, kdy byla teorie advokačních koalic představena, uplynulo více jak dvacet pět let a za tuto dobu získal ACF uznání jako relevantní přístup k vysvětlení procesů změn v politice [policy change]. Důležité pro každou teorii je její uplatnění v praktickém výzkum, který jí dále rozvíjí a odhaluje její nedostatky, jež mohou být předmětem dalšího výzkumu a testování. Součástí je také kritika, které je teorie podrobena ze strany zastánců jiných teorií. V této práci zmíníme tři vybrané oblasti, jež se staly předmětem největší kritiky a polemiky, a které mají přímý vztah k tématu práce s odkazem na další literaturu.

Formování a udržování koalic a koordinace jejich aktivit [collective action]

Jedna z prvních kritik se týkala způsobu, jakým dochází k formování a udržování koalic a způsob kolektivní akce směřující k prosazování jejích cílů. Podle Schlager (1995) se ACF zaměřuje pouze na sdílené hodnoty a představy jako prostředky pro formování koalic, ale nedostatečně řeší otázku sdílené strategie[44], jež koalici nejen formuje, ale také udržuje, a díky níž koalice prosazuje své zájmy. ACF podle ní dostatečně nevysvětluje ani další otázku, a to, jakým způsobem se aktéři uvnitř koalice dělí o náklady spojené s existencí koalice a prosazováním svých zájmů a jak se vyhne „černým pasažérům“ což může podle Schlager vést k problémům uvnitř koalice. Podle autorů ACF (Sabatier a Jenkins-Smith 1999) však tato kritika přeceňuje

[44] Weible mluví o sdílených modelech koordinace [shared patterns of coordination] (Weible a kol. 2011: 349).

materiální aspekty vycházející z předpokladu, že aktéři se sdružují do koalice čistě za účelem uspokojení vlastního zájmu (vychází z teorie racionální volby). Tento princip nicméně nevylučují s tím, že důležitější jsou tyto důvody pro koalice sledující ekonomické zájmy než pro koalice založené na prosazování určité ideje (Jenkins-Smith a St. Claire 1993). Podle autorů ACF také záleží na tom, jak silná spolupráce uvnitř koalice funguje, čím je slabší (např. pouhý monitoring nějaké politiky či aktivit), tím jsou transakční náklady koalice nižší a naopak. Svou roli při formování a udržování koalice hraje také fenomén zvaný „devil shift" (viz výše), který tmelí členy koalice a přispívá k tomu, že si jednotliví aktéři, v obraně svých hodnot, hledají podobně smýšlející spojence a je málo pravděpodobné, že by se přitom spojovali s aktéry z jiných koalic. Rovněž podle Weibleho a kol. (2011: 349), již existuje řada studií založených na ACF identifikujících koalice formované jak sdílenými představami, tak koalice založené na shodných způsobech, jakými koordinují svou aktivitu. Sdílený systém hodnot jako důvod pro formování koalice i koordinování jejích aktivit v nedávné empirické studii potvrdili také např. Matti a Sandstroemová (2013), i když zároveň zpochybnili hierarchické členění, resp. význam, jednotlivých úrovní systému hodnot pro formování koalic. V tomto směru doporučují také sledovat relativní význam (váhu) jednotlivých typů přesvědčení a hodnot pro toto formování koalic i význam sekundárních aspektů (Matti a Sandström 2013: 253), které byly doposud ACF považovány pro formování koalic za méně významné. Větší význam sekundárních aspektů, které jsou „*těsně provázané s jádrem politiky*" potvrzuje i Nekola ve své analýze aktérů české drogové politiky (2011: 110). Kubler dále navrhuje, aby autoři ACF přišli s další teorií, která by byla schopná uchopit komplexní motivaci aktérů (2001: 626). John naopak tvrdí, že je třeba využívat existující teoretické přístupy podle kontextu a vhodně je kombinovat (viz také kapitola 2.1). Nicméně, na rozdíl od ACF, John do určité míry zpochybňuje význam systému přesvědčení a hodnot jako základní mechanizmus pro formování a zároveň udržování koalice, a za významnější v tomto ohledu považuje spíše vlastní zájmy [interests] těchto aktérů (tedy v Kublerově pojetí se jedná o motivaci aktérů). Podle něj jsou to aktéři a jejich zájmy, které mají největší potenciál pro vysvětlení procesů změn politiky, neboť svět je třeba vidět jako sérii minulých, současných a budoucích individuálních voleb (John 2012: 14). Pro objasnění systému tvorby a implementace politiky, tedy kauzálního vztahu mezi vstupy a výstupy politického systému, je pak třeba specifikovat zájmy aktérů, jejich zdroje, vzájemné vztahy, omezení a normy, přičemž je třeba respektovat omezenost racionality a naopak uznat význam norem a idejí pro rozhodování aktérů (ibid).

Významné události [Focus events] a proces učení [Policy learning] jako stimuly ke změně politiky[45]

Tam, kde výše uvedená kritika končí, tato kritická diskuze začíná. Jak je uvedeno výše, teorie ACF rozlišuje několik způsobů, jakými může dojít ke změnám v politice. Mohou to být jak vlivy externí (externí perturbace, šoky, významné události apod.), tak dlouhodobější proces učení, které mají vliv na změnu postojů aktérů, jež podle ACF následně vedou i ke změnám politiky. Externí vlivy jsou podle ACF příčinou zásadních změn na úrovni sekundárních aspektů i veřejněpolitických přesvědčení, ale jak ukazuje např. Albright (2011, podobně Hall 1993: 280), samy o sobě nemusí stačit k dosažení žádoucí změny, a je třeba zajistit, aby členové minoritní koalice (např. policy entrepreneurs - viz kapitola 2.1.1) byli dostatečně připraveni a schopni této náhlé události využít ve svůj prospěch a dosáhli konkrétní změny politiky (Sabatier a Weible 2007: 203), k čemuž musí být vybaveni potřebnými schopnostmi [skillful exploitation]. To koneckonců potvrzují i Sabatier a Jenkins-Smith, kteří v rámci druhé modifikace (1999) ACF uznávají, že externí šoky jsou nezbytnou, ale nikoli dostačující příčinou změn (viz také hypotéza č. 5 výše) a podle nich vytvářejí spíše podmínky pro zásadní změny, které ovšem nenastanou, pokud tyto nové podmínky nejsou řádně využity jejími proponenty (Sabatier a Jenkins-Smith 1999: 147). Navíc, jak poukazuje Nohrstedt, změny nemusejí nastat hned po takové extrémní události[46] a extrémní událost může ovlivňovat i jiné faktory, než jsou veřejněpolitická přesvědčení, jako např. vnímání možných politických ztrát (viz diskuze o roli individuálních zájmů výše) ze strany vlivných členů koalice, což následně může ovlivnit volbu konkrétní strategie, akce (2005: 1056). Některé studie však poukazují na fakt, že ani významná událost (šok) nemusí být příčinou radikální změny v politice (Meijeirink 2005). Zatímco příčinná souvislost mezi externí událostí a změnou v distribuci zdrojů, jež umožňuje za jistých okolností minoritním koalicím prosadit své zájmy, je podle Nohrstedta (2011: 507) poměrně bezproblémová, nedostatky ACF lze spatřovat v objasnění vztahu mezi externí událostí a změnou veřejněpolitických postojů, a podle Albrightové mohou tento kauzální vztah a „intervenující" proměnné objasnit jen další studie v rozdílných politických kontextech (Albright 2011: 507).

Kritika některých autorů nicméně směřuje také k pojetí na politiku zaměřeného učení, přesněji na situaci, kdy toto učení není vyvoláno externí událostí, ale je součástí dlouhodobého procesu.

[45] Zkoumání procesu učení má v rámci veřejné politiky pevné místo a rozlišuje se několik základních typů: „instrumental policy learning", „social policy learning" a „political learning". Zároveň je předmětem diskuzí, zda k učení dochází pouze u jedinců nebo se může „učit" i organizace, což ale může představovat zásadní konceptuální a metodologické problémy. Více k tématu např. Birkland 2005: 192-197.

[46] Tento stav může být rovněž součástí záměrného zdržování implementace politik (opatření) do praxe, které může sloužit k upřesnění implementačních nástrojů, připravení podmínek pro efektivnější implementaci apod., nebo jednoduše jako určitá politická taktika (Pulzl a Treib 2006: 89-107).

Jak uvádí Dudley výše, proces učení může vyvolávat nejen změny u sekundárních aspektů, ale může být příčinou i zásadnějších změn v politice. To nakonec připouští i sami autoři ACF a v modifikaci z roku 2007 již proces učení figuruje mezi čtyřmi základními zdroji významných změn v politice [major policy change] (Sabatier a Weible 2007: 208). Pojetí učení [policy learning] vychází z práce Hecla a je v rámci ACF vnímáno jako nástroj, který členové jednotlivých koalic používají pro lepší pochopení světa tak, aby prosadili své politické cíle - *„jde o relativně trvalé přizpůsobování myšlenek nebo úmyslného chování, které pramení ze zkušeností, a které je spojeno s dosahováním (nebo korigováním) politických cílů.*“ (Heclo 1974: 306 citováno in Sabatier a Jenkins-Smith 1993: 19). Učení je v ACF pojímáno více jako kolektivní aktivita, což Dudley považuje za nedostatek ACF a poukazuje na mnohem větší význam individuálních aktérů při formování otázek, kterými se daná koalice zabývá, i při definici jejích cílů (Dudley 2007: 410). Podle něho individua mění pozici dané koalice tím, že přináší (doslova „konstruují“) nové myšlenky nebo mění (doslova „rekonstruují“) dosavadní tradice, tedy dosavadní pohled na věc.[47] Dudley se přitom opírá o argumentaci Lairda (1999), a tvrdí, že proces učení může mít také charakter „náhlého posunu“ [radical shift] a nejen postupného, inkrementálního procesu, jak usuzuje Heclo.[48] Tato náhlá změna názorů [new meanings] jednotlivců se následně promítá do jejich významu pro určitou koalici, stejně tak lze tento efekt spojit s chováním a významem jednotlivce uvnitř nějaké organizace. Změna osoby či vícero osob uvnitř organizace (koalice), které mohou přinášet nové pohledy na věc, debatovat o nich a tím ovlivňovat její politiku, může podle Lairda vést také k zásadním změnám v chování a pravidlech dané instituce, což může v konečném důsledku vést ke změnám její mise (Laird 1999 citováno in ibid: 412), tj. ke změně politiky [policy change]. Proces učení tak může probíhat jak inkrementálně a dlouhodobě a ovlivňovat pouze sekundární aspekty (počáteční pojetí „policy learning“ v rámci ACF), tak poměrně rychle a s dopadem do veřejněpolitických přesvědčení, jak tvrdí Dudley. Dudley podepírá svá tvrzení, týkající se role jednotlivců při změně politiky, také diskuzí o jejich významu v rámci konkurenční teorie „přerušované rovnováhy“ (viz kapitola 2.2.3). Baumgartner a Jones přisuzují individuím zásadní roli při změně politiky, vidí jí však zejména při definování problémů (tj. první fázi politického cyklu) které se dostanou na politickou agendu [agenda setting], neboť právě definování problémových otázek je podle nich hlavní silou vyvolávající nestabilitu, jež je podle této teorie hlavní příčinou změn. Zároveň však poukazují na to, že jednotlivec má málokdy takovou moc, aby sám změnil *„podstatu politické debaty“*[49] (Baumgartner a Jones citováno

[47] Přičemž v tomto mohou být motivováni nejen sdílenými hodnotami, jak tvrdí ACF, ale také svými zájmy, jak tvrdí John.

[48] Laird sám nazývá tento fenomén „development“ a odkazuje se na proces „stádií kritického myšlení“ u studentů, který spočívá v „kvalitativních skocích“ při procesu učení (citováno in Dudley 2007: 412).

[49] To podporuje jeden z předpokladů ACF, že aktéři se sdružují do koalic mj. právě za účelem zvýšení své šance tuto „podstatu“ ovlivnit.

in ibid: 414). Ke změně politiky přidávají ještě jednu důležitou poznámku - v praxi se vyskytují jak inkrementální, tak náhlé změny; zatímco změna agendy, tj. jaké problémy se dostávají do veřejněpolitické diskuze, je poměrně častá a rychlá, výběr alternativ pro jejich řešení odpovídá spíše pozvolnému vývoji a adaptaci (ibid).

Jak lze z výše uvedené diskuze k roli učení v procesu změny politiky vidět, jedná se o velmi dynamickou oblast veřejné politiky a nejen v rámci ACF je tomuto aspektu věnována velká pozornost. Lze konstatovat, že i proces učení může rychle a významně ovlivňovat změny v politice a že role individuálních aktérů je významnější, nežli v počátku autoři ACF předpokládali. Pro tuto práci je pak relevantní fakt, že i jednotlivci či skupiny jednotlivců mohou ovlivňovat veřejněpolitická přesvědčení uvnitř jednotlivých koalic či organizací a tím dosahovat změn v politice. I z těchto důvodů je užitečné zaměřit se na perspektivy jednotlivých aktérů, kteří různým způsobem vstupují do diskuze o podobě dopravní politiky v České republice. Vhled do těchto perspektiv je cenný sám o sobě, i když zatím teorie ACF uspokojivě nevysvětluje, jakým mechanizmem se tyto perspektivy přemění v konkrétní změnu politiky, resp. jakou bude mít tato změna podobu.

Pluralistické versus korporativistické režimy

Kritická diskuze směřovala také k možnostem uplatnění teorie ACF mimo pluralitní demokratický systém USA, ze které primárně vycházela. Jak již bylo uvedeno výše, řada studií prokázala, že ACF je vhodná i pro korporativistické režimy Evropy a autoři ji přinejmenším používají jaké *„užitečný systémový rámec“* [*useful ordering framework*] *pro identifikaci důležitých proměnných a vztahů“* (Sabatier 1998: 120). Asi největší překážkou pro aplikaci ACF na evropské, vesměs parlamentní, systémy je vysvětlit změnu v politice prostřednictvím výměny vládnoucí garnitury skrze parlamentní volby. Situace je jednodušší u majoritních volebních systémů, tj. systémů, kde se u moci střídají dvě dominantní strany (např. britský parlamentarismus, kterému dominují konzervativní a liberální strana). Složitější situace je v zemích, kde je k dosažení parlamentní většiny zapotřebí sestavení koalice (tedy proporční volební systém) ze dvou a více stran a změna veřejněpolitických přesvědčení a hodnot pouze u jedné strany (byť potenciálně výrazně silnější s ohledem na počet mandátů) nemusí být dostačující. Sabatier tvrdí, že v tomto případě je zapotřebí obměna asi 60-70 % mandátů.[50] Jednotlivé systémy pak charakterizuje následovně: pro nedemokratické režimy a silné státy jako Francie postačuje k dosažení změny i menšina; pro systémy jako jsou USA je zapotřebí silná

[50] Přesněji řečeno jde o mandáty pro nové strany, nikoli obměna osob pocházejících ze stejné politické strany či hnutí.

většina a pro evropské země typu Holandska (což je případ i České republiky - pozn. autora) je zapotřebí konsensus (ibid: 121). Proces vedoucí k zásadní změně politiky je tak v praktické rovině touto formou velmi obtížný, ale jak konstatuje Sabatier, toto je problém pro jakoukoliv teorii objasňující změnu v politice, nejenom ACF (ibid: 120).

Pro využití ACF jako teorie objasňující změny politiky v prostředí evropských zemí existuje stále celá řada otevřených otázek, navíc je třeba dále zkoumat její platnost i na konkrétních subsystémech (vzdělávací politika, zahraniční politika apod.) v rámci jednoho politického systému, stejně jako na různých úrovních vládnutí (Weible a kol. 2011: 356). Nicméně, jak dokládá Albright ve své studii změny protipovodňové politiky v Maďarsku, teorie ACF poskytuje vhled do procesu tvorby politiky také v nově demokratizovaných zemích a naopak, aplikace v tomto odlišném politickém kontextu může přispět k objasnění kauzálních mechanizmů změny politiky prezentovaných teorií ACF (Albright 2011: 507-508).

Jak sami autoři teorie ACF uvádějí, existuje celá řada dalších výzev pro budoucí výzkum, mezi něž patří např. praktická využitelnost této teorie pro tvůrce politiky [policy-makers] či otázka, jaký dopad mají nové technologie a vědecké poznatky a jejich rychlá obměna na strukturu subsystémů (Sabatier a Weible 2007: 209). Základní stavební kameny a principy, i přes řadu kritiky, však zůstávají stejné (ibid: 208). Nicméně sami autoři v několika publikacích a článcích (např. Weible a kol. 2011, Weible a kol. 2009, Sabatier a Weible 2007) připouštějí, že existuje řada nezodpovězených otázek, což ale nepovažují za omezující, ale naopak za příležitost pro další výzkum. Nutno dodat, že desítky studií využívající ACF jako teoretický rámec a testující jednotlivé hypotézy či principy této teorie v letech 2009-2014 jim v tomto dávají za pravdu.[51]

2.1.3 Teorie advokačních koalic a její aplikace na oblast politiky dopravy České republiky

Teorie ACF - zdůvodnění výběru a specifikace její aplikace v této práci

V rámci předchozích kapitol byla věnována pozornost novým přístupům, které se zaměřují na objasnění procesů vedoucích ke změnám veřejných politik. Největší pozornost byla věnována teorii advokačních koalic jako výchozí teorii pro výzkum aktérských perspektiv dopravní politiky v České republice. Hned na počátku je však třeba konstatovat, že doprava nepatří mezi oblasti,

[51] Pro další kritickou diskuzi o ACF odkazuji např. na Sotirov a Memmler 2011, Nohrstedt 2005, James and Jorgensen 2009, Fischer 2003.

kterými by se ACF výrazně zabývala a dopravní politika na úrovni měst není subsystémem, na který by byla ACF často aplikována. V přehledu prací podle témat z let 1997-2006 není téma dopravy identifikováno vůbec (Weible a kol. 2009: 126), v dalším přehledu z roku 2011 (Weible a kol. 2011: 350) je uvedena pouze jedna případová studie zabývající se dopravním a územním plánováním v Kalifornii, aplikující systém hodnot a sociální kapitál jako základní principy pro identifikaci advokačních koalic, resp. jejich fungování. Autorovi přirozeně nemohou být známy všechny studie, a tudíž nelze další aplikace v oblasti dopravy vyloučit, lze však s jistotou konstatovat, že doprava nepatří do mainstreamu studií uplatňujících teorii ACF. V České republice byla doposud teorie ACF aplikována na oblast drogové politiky a ekologického zemědělství[52], v dopravní politice není podobná studie autorovi známa.

Proč by tedy měla ACF dostat přednost před jinými teoriemi zabývajícími se perspektivami aktérů? Jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, ACF považuje za jednu z klíčových proměnných aktéry v politickém subsystému, kteří promítají své základní postoje a představy do konkrétních politických opatření a tím ovlivňují proces tvorby politiky, resp. její změnu. To samo o sobě není tak zásadní, neboť aktéři a instituce jsou součástí mnoha již zmiňovaných teoretických rámců (Punctuated Equilibrium Framework, Multiple Streams Framework ad.)[53]. Na rozdíl od nich však ACF neklade takový důraz na povahu a okolnosti, jež doprovázejí proces rozhodování (institucionální prostředí), ve kterém dochází k tvorbě politiky, ale klade zásadní důraz na roli individua a jeho schopnost se učit a tím měnit charakter koalice, resp. její preference a následně i její politiku (viz kritická diskuze výše). ACF empiricky ověřuje a identifikuje systém hodnot a přesvědčení a snaží se tak objasnit to, jak se daní aktéři chovají a jak se jejich chování promítá do změn v politice (Schlager 2007). Naproti tomu např. teorie přerušované rovnováhy tvrdí, že preference jednotlivých aktérů jsou ovlivňovány kontextem, resp. způsobem, jakým ho aktéři interpretují v daný moment, a teprve kombinace kontextu a preferencí ovlivňuje jejich konečnou volbu (ibid.).

Dalším významným odlišením ACF oproti např. teoriím politických sítí [policy networks theory] je zdůvodnění, proč se individuální aktéři sdružují do koalic či jiných forem spolupráce. Zatímco pro teorie sítí je základní pohnutkou pro tvorbu sítí sledování vlastního zájmu jednotlivými aktéry, ACF vidí hlavní důvod k tvorbě koalic ve snaze sdílet určitý hodnotový systém, jež je relativně stabilní a není náchylný k rychlým změnám. ACF tedy nepředpokládá, že by aktéři byli

[52] Viz Nekola, M. (2011) a Zagata, L. (2007).

[53] MSF vysvětluje změnu souhrou tří rozdílných proudů ve chvíli, kdy se otevírá okno příležitostí, PET zase vysvětluje změnu nabouráním existujícího monopolu v politice a nabídnutí alternativního „obrazu“, který je reprezentován opoziční koalicí a který nabídne úspěšnější představu o hlavních problémech a nahradí tak obraz dosavadní.

vedeni pouze svými ekonomickými nebo jinými osobními zájmy, ale že jejich cíle jsou komplexnější (Sabatier 1998: 109). S tímto předpokladem se autor ztotožňuje, neboť doprava, resp. způsob, jakým se lidé dopravují, je velmi úzce spojena s hodnotami a psychologickými aspekty[54] a pro dopravní politiku a její aktéry mají podle autora větší význam, nežli pouhé sledování osobních zájmů.

Z uvedených důvodů byla pro výzkum aktérských perspektiv zvolena jako teoretický rámec teorie ACF. Bude přitom využito tří premis z celkem pěti, které ACF stanovuje:

- subsystém jako základní jednotka vymezující oblast zájmu, ve kterém dochází ke vzniku a střetu jednotlivých advokačních koalic;
- zahrnutí všech úrovní vlády do daného subsystému, tj. v našem případě zkoumání aktérů napříč jednotlivými úrovněmi, na kterých působí (lokální, regionální a národní) s tím, že do subsystému není zahrnuta úroveň mezinárodní, jelikož je práce zaměřena na osobní dopravu ve městech v ČR;[55]
- systém přesvědčení a hodnot jako základní proměnn pro identifikaci potenciálních koalic.

Čtvrtá a pátá premisa (tj. období, které je nutné pro výzkum, resp. role technických informací) nejsou pro tuto práci relevantní a tím se odlišuje od většiny klasických aplikací ACF. Výzkum aktérských perspektiv v této práci je totiž zaměřen na identifikaci potenciálních koalic, které mohou představovat potenciální změnu politiky v následujících letech. Práce tedy není pojímána retrospektivně, tj. neanalyzuje dopravní politiku v období uplynulých deseti let a neidentifikuje příčiny (změna advokační koalice, externí perturbace, změna názoru významné části majoritní koalice prostřednictvím učení ad.), které vedly k jejím změnám, event. její stabilitě. Naopak, je pojímána perspektivně, v souladu s jednou ze základních funkcí veřejné politiky jako vědního oboru, ale i praktické disciplíny, která zkoumá problémy, které již nastaly, ale také anticipuje problémy, které by mohly nastat a snaží se jim předejít. V tomto směru jde o příspěvek k aktivní veřejné politice, neboť hlubší vhled do perspektiv aktérů může přispět k nastavení či změně dopravní politiky na úrovni měst, resp. může poskytnout praktické informace o tom, jaké potenciální koalice aktérů by se mohly v České republice formovat a jakou představu o problémech dopravy a jejím budoucím směřování mají.

[54] Viz vymezení zkoumaného problému v kapitole 2.4.

[55] Přesto je však do kapitoly 4 týkající se dopravní politiky České republiky zahrnuta diskuze k evropským dokumentům, které se zaměřují na dopravu na úrovni měst členských států EU.

Vymezení subsystému - dopravní politika se zaměřením na situaci ve městech v České republice

Autoři ACF kladou velký důraz na správné vymezení subsystému, který má být předmětem výzkumu, a považují ho za jeden z nejdůležitějších aspektů jakéhokoliv výzkumného projektu (Sabatier 2007: 193). Jak již bylo uvedeno v předchozí kapitole, abychom mohli mluvit o „dospělém" [mature] subsystému, je třeba, aby subsystém existoval a ovlivňoval danou politiku po určitou dobu (min. 7-10 let), aby účastníci daného subsystému byli semi-autonomní komunitou sdílející určitou expertní oblast a aby v rámci institucí veřejné správy existovaly specifické organizační jednotky, které se zabývají danou problematikou. Rovněž je důležité, aby existovaly zájmové organizace či speciální jednotky uvnitř těchto organizací, které považují danou oblast za zásadní (Sabatier 1998: 111-114).

Doprava ve městech v České republice je v tomto směru poměrně problematická a správné vymezení subsystému a jeho aktérů je poměrně složitou záležitostí. Zatímco dopravu jako celek je zcela jistě možné považovat za „dospělý" subsystém, u dopravy na úrovni měst je již naplnění této definice diskutabilní, a pokud bychom se zaměřili pouze na individuální automobilovou dopravu ve městech, pak zřejmě nebude naplněno více z výše zmíněných kritérií. V České republice není doprava ve městech v rámci institucí veřejné správy řešena jako zvláštní oblast, ale je zpravidla zahrnuta do celkové politiky dopravy na dané úrovni (tj. národní, regionální a samozřejmě místní). To je koneckonců zřetelné i z jednotlivých strategických dokumentů, kde na úrovni České republiky samostatný dokument řešící dopravu ve městech neexistuje, a pro tento účel jsou převzaty obecné dokumenty EU[56], anebo je tato tématika řešena jako jedno z témat v rámci sektorových strategií (cyklodoprava, veřejná doprava - viz kapitola 4.1). Ministerstvo dopravy, jako ústřední orgán pro oblast dopravy, nemá zvláštní jednotku řešící problematiku městské dopravy, individuální automobilová doprava je pak řešena v rámci silniční dopravy jako takové. Tento stav vychází ze základní premisy, a totiž, že městská doprava má být řešena především na úrovni měst samotných v rámci principu subsidiarity. Obdobně ani naše nevýznamnější veřejná výzkumná instituce v oblasti dopravy - Centrum dopravního výzkumu (zřízená Ministerstvem dopravy v roce 2006) - divizi pro městskou dopravu nemá, a je dělena spíše dle jednotlivých oborů a jejich blízké příbuznosti.[57] Z pohledu zájmových skupin je situace poněkud odlišná, neboť jak celostátní ekologické organizace Děti Země a Hnutí Duha či

[56] Akční plán městské mobility a Zelená kniha městské mobility.

[57] Viz internetové stránky www.cdv.cz.

na dopravu zaměřený Auto*Mat se dopravou ve městech[58] zabývají a vyvíjejí v tomto směru poměrně značnou aktivitu. Jejich hlavní doménou jsou zejména konkrétní dopravní kauzy či doprava v konkrétních městech a kampaně na podporu udržitelných forem dopravy, celorepubliková působnost a kontinuální lobbying jsou limitovány zejm. omezenými finančními zdroji. Oborové organizace pak existují jak v oblasti individuální automobilové dopravy (např. Svaz dopravy, Svaz dovozců automobilů apod.), tak v oblasti např. hromadné městské dopravy (např. Sdružení dopravních podniků) s celostátní působností.

V případě politiky dopravy na úrovni měst můžeme dnes spíše mluvit o rodícím se [nascent] a vnořeném [nested] subsystému. Doprava ve městech jako subsystém není doposud zřetelně ukotvena, zejména středně velká a menší města (tj. do 50 tis. obyv.) teprve rozvíjejí to, co bychom mohli nazvat politikou městské dopravy např. formou plánů udržitelné mobility, zpravidla je ale doprava ve městě řešena v rámci politiky územního rozvoje a samostatným dopravním podnikem (pokud existuje). Individuální automobilová doprava v současnosti vlastní subsystém nevytváří nebo ho nelze vymezit na základě kritérií ACF.

Z výše uvedeného vyplývá, že stanovit subsystém pro výzkum aktérů v oblasti politiky dopravy se zaměřením na osobní dopravu ve městech znamená zahrnout jak úroveň národní, tak úroveň místní, a zahrnout jak aktéry, kteří se zabývají buď pouze dopravou ve městech (lokální politici a experti), nebo dopravou na národní úrovni (odborníci z akademické a výzkumné sféry), tj. jedná se v pojetí ACF o tzv. „subsetters“, nebo o aktéry, kteří se střídavě zabývají oběma úrovněmi a můžeme je dle ACF označit za tzv. „regulars“ (Sabatier 1998: 115). Toto vymezení mj. odpovídá komplexnosti dopravy jako sektoru a dopravní politiky, která se tímto sektorem v rámci veřejné sféry zabývá, a vzájemné provázanosti jednotlivých úrovní i dopravních oborů.

Je však otázkou, zda natolik významná oblast, jako je osobní doprava ve městech, zahrnující jako hromadnou, tak individuální dopravu, může mít jasně definovatelný subsystém odpovídající parametrům ACF na celostátní úrovni, nebo si, alespoň větší města, budou vytvářet subsystémy vlastní, které budou součástí (tj. vnořené subsystémy) dopravní politiky na národní úrovni. Půjde pravděpodobně o jednu z oblastí, které Weible a kol. doporučují k dalšímu zkoumání a testování (2011: 356).

[58] I když každá organizace má svůj individuální přístup, např. Hnutí Duha se zaměřuje na rozvoj městské hromadné dopravy a řešení problematiky kamionové dopravy, mýtného či alternativních paliv pro dopravu.

2.2 UDRŽITELNÝ ROZVOJ A UDRŽITELNÁ DOPRAVA

2.2.1 Udržitelný rozvoj

V kapitole 1.1 byly diskutovány přínosy a v kapitole 1.2 negativní dopady dopravy, jak na úrovni EU, tak České republiky. Bylo konstatováno, že současný trend v dopravě představuje závažný problém, jak z hlediska hospodářství, tak životního prostředí a ohrožuje, spíše než podporuje, další zvyšování kvality života obyvatel měst v České republice. Tento trend lze proto označit za takový, který není v souladu s dlouhodobými principy udržitelného rozvoje, jak je definovala zpráva WCED „*Naše společná budoucnost*" [Our Common Future] - „*Udržitelný rozvoj je takový způsob rozvoje, který uspokojuje potřeby přítomnosti, aniž by oslaboval možnosti budoucích generací naplňovat jejich vlastní potřeby*"[59] (Korčák 1991: 47). Zásadním výstupem tzv. Brundtlandové[60] zprávy bylo zjištění, že hospodářský růst a ochrana životního prostředí nemusejí být nutně v rozporu, ale mohou se dokonce podporovat. Vztaženo na oblast dopravy, doprava ze své podstaty nemusí být nutně neudržitelná, pokud se podaří naplnit několik základních podmínek, o jejichž definování usiluje koncept udržitelné dopravy (viz dále). Pojem „udržitelný rozvoj" však již od svého vzniku vzbuzuje někdy i vášnivé polemiky o tom, zda je takový způsob rozvoje vůbec možný, a pokud ano, jak ho dosáhnout. Možná i díky své kontroverznosti si tento pojem dlouhodobě udržuje svou popularitu soudě podle výskytu tohoto výrazu v mezinárodních dokumentech, evropských i národních rozvojových strategiích, včetně těch sektorových. Jak již bylo řečeno, pojem má svůj původ ve zprávě *Naše společná budoucnost* z roku 1987 a od té doby nepřestává debata o důležitosti nebo naopak zbytečnosti tohoto konceptu. Někteří autoři ho považují za „*morálně odporný nebo logicky nadbytečný*" (Beckerman 1994: 191), jiní ho považují za užitečný (Skolimowski 1995; Jacobs 1995; Dovers a Handmer 1993) Někteří autoři dokonce považují udržitelný rozvoj za „*sdílenou koncepci udávající směr pro společné politické činy"* (Levy a Wissenburg 2004: 785) nebo nástroj, jak dosáhnout udržitelnosti, pokud bude stanoven kvalitní konceptuální rámec pro dosažení jeho principů (doslova „ideálů") (Vanderheiden 2008: 435). Od 90. let minulého století pak řada autorů a organizací přišla s vlastními definicemi, které měly přispět k lepší uchopitelnosti tohoto konceptu. Pro představu uvádíme několik příkladů definicí v tabulce č. 6 níže.

[59] Český právní řád (Zákon č. 17/1992 Sb.) pak mluví podobně: (trvale) *„udržitelný rozvoj je takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystému"*.

[60] Gro Harlem Brundtland byla ministerskou předsedkyní Norska a zabývala se mimo jiné oblastí podpory veřejného zdraví [public health].

Tabulka 6 - Vybrané definice udržitelného rozvoje

Definice č. 1	Definice č. 2	Definice č. 3	Definice č. 4	Definice č. 5	Definice č. 6
Udržitelnost je o příležitosti a zachování smysluplné volby – nechat budoucím generacím stejně nebo více příležitostí, nežli má ta naše.	(Udržitelný rozvoj) je komplex aktivit, od kterých se očekává zlepšení lidských podmínek takovým způsobem, aby toto zlepšení mohlo být uchováno.	(Udržitelný rozvoj) je takový, kdy jeden systém nezpůsobuje újmu jiným systémům, jak v prostoru tak čase; tento systém udržuje životní standardy na takové úrovni, která nezpůsobuje hmotné nepohodlí nebo sociální nespokojenost jednotlivým lidem; uvnitř tohoto systému jsou jednotlivé ekologické složky, podporující život, uchovávány na současné nebo lepší úrovni.	(Udržitelný rozvoj) znamená existenci podmínek, za kterých sociální a přírodní systém společně časově neomezeně prospívají.	(Trvale) udržitelný rozvoj je komplexní soubor strategií, které umožňují pomocí ekonomických nástrojů a technologií uspokojovat sociální potřeby lidí, materiální i duchovní, při plném respektování environmentálních limitů. Aby to bylo v globálním měřítku současného světa možné, je nutné nově redefinovat na lokální, regionální i globální úrovni jejich instituce a procesy.	(Udržitelný rozvoj) je takový, který splňuje tři základní podmínky i) míra využívání obnovitelných zdrojů nepřesahuje míru jejich obnovy, ii) neobnovitelné zdroje nejsou využívány rychleji než je schopnost nalézt za ně náhradu z obnovitelných zdrojů, iii) míra znečištění nepřesahuje asimilační schopnost prostředí.

Zdroj: zpracováno na základě Whitelegg 1993: 5 a Mazmanian a Kraft 1999: 47, Rynda: 2.

Tři pilíře udržitelného rozvoje

Podstatou udržitelného rozvoje je dynamická rovnováha mezi jeho třemi pilíři - ekonomickým, sociálním a environmentálním. **Ekonomický** rozměr sleduje v nejširším smyslu uchování základního kapitálu pro další generace. Člověk využívá produkty nejen lidského, ale také přírodního kapitálu a měl by tak činit způsobem, jenž neohrožuje jeho (kapitálu) základní reprodukční funkce a poskytne stejné služby i příštím generacím. **Sociální** pilíř můžeme rozdělit na dvě dimenze – individuální a institucionální. Vymýcení chudoby, lepší zdravotní a hygienické podmínky, dostatek pitné vody, bezpečnost, vzdělání, jsou příklady rozvoje, který se dotýká člověka jako individua. Institucionální dimenze zahrnuje mimo jiné šíření demokracie, boj proti terorismu a omezení válečných konfliktů obecně, rozvoj lidských, občanských a sociálních práv a svobod jako nezbytných podmínek spravedlivé společnosti. Konečně **environmentální** (ekologický) pilíř udržitelného rozvoje jakoby obepíná oba předchozí. Lidé jsou součástí zemské biosféry a jsou na ní plně závislí. Využívají její zdroje a zároveň asimilační kapacitu, tedy schopno absorbovat odpady produkované lidskou činností. Aby mohla lidská společnost v této činnosti pokračovat a plně se rozvíjet, nesmí překročit maximální únosnou kapacitu přírodního prostředí (Moldan 2001). Zatímco první Summit Země (Rio de Janeiro) v roce 1992 řešil především otázky, jak sladit ekonomický rozvoj a potřebu ochrany životního prostředí, summit v Johannesburgu v roce 2002 akcentoval, s přihlédnutím ke zhoršující se situaci v rozvojových zemích, potřebu

zlepšit sociální situaci jejich obyvatel zejména ve vztahu k chudobě a katastrofálním hygienickým podmínkám.[61]

2.2.2 Udržitelná doprava

Vztah dopravy a udržitelného rozvoje se za poslední dvě desetiletí stal předmětem desítek prací a výzkumných projektů (Holden 2007). Řada významných autorů v nich shodně konstatuje, že současná doprava je neudržitelná (např. Banister 1998, 2000, 2005; Black 2000; Vigar 2002; Whitelegg 1993 ad.). Koncept, který usiluje o snížení negativních dopadů dopravy při zachování nebo zlepšení jejích služeb, je v současné odborné literatuře popisován jako udržitelná doprava či udržitelná mobilita (např. Begg 2004; Whiteleg 1993; Banister 1998, 2005; Nijkamp 2001 ad.).

Udržitelná doprava je dlouhodobě Evropskou unií přijímána jako základní paradigma pro rozvoj dopravy v členských zemích EU (např. CEC 1992a, 1992b, 2001, 2011). Podobně jako koncept udržitelného rozvoje, i koncept udržitelné dopravy či mobility, prošel poměrně dlouhým vývojem, během něhož vznikaly různé definice (viz tabulka 7 níže), jež mnohdy do značné míry odpovídaly zaměření institucí, které tyto definice vytvářely. Tato závislost je patrná, srovnáme-li např. definici zpracovanou Světovou bankou, jež se koncentruje výhradně na zdroje a výstupy v dopravě, a definici kanadského Centra pro udržitelnou dopravu či OECD, které mimo základní funkce dopravy počítají rovněž s limity, které je potřeba pro dosažení udržitelné dopravy respektovat.[62] Existují také rozdílné názory na to, zda lze vůbec udržitelnou dopravu nějak definovat a zda je vůbec možné jí dosáhnout. Například Beatley tvrdí, že zde „*neexistuje obecně přijatelná definice udržitelnosti, udržitelného rozvoje nebo udržitelné dopravy*“ (Beatley, 1995: 332). Naopak, Evropská konference ministrů dopravy[63] ve své závěrečné zprávě konstatuje, že přesto, že každá země má trochu jiné dopravní problémy a může tak mít i jiné priority a nástroje pro jejich řešení, existuje relativní shoda nad tím, co strategie směřující k udržitelné dopravě ve městech musí zahrnovat (ECMT 2002: 32).

Lze však konstatovat, že tato dlouhodobá živá debata o tom, co je a co není udržitelná doprava, přinesla posun od kladení teoretických otázek a stanovování definic, k pokusům o praktické uchopení této „vágní“ problematiky a její operacionalizaci (Janic 2006). Jinak řečeno, existuje

[61] “Vymýcení chudoby, změna neudržitelných vzorců produkce a spotřeby a ochrana a hospodaření s přírodními zdroji založené na ekonomickém a sociálním rozvoji, jsou zastřešující cíle a nejpodstatnější požadavky pro udržitelný rozvoj” (WSSD 2002: 2).

[62] Nicméně jsou zde limity stanoveny obecně bez limitních hodnot. Této problematice je věnována následující kapitola.

[63] Evropská konference ministrů dopravy (European Conference of Ministry of Transport) je mezivládní organizace, na jejíž platformě mohou ministři dopravy spolupracovat na tvorbě politiky, diskutovat problémy a pracovat na společných postupech vedoucích k vylepšení evropského dopravního systému (ECMT 2002: 4).

zde zřetelná snaha o zúžení tohoto nadmíru komplexního problému (neudržitelná doprava), o určení hlavních priorit a o předkládání konkrétních řešení. Slovy Banistera „*Neexistují zde žádná jednoduchá řešení na tyto konfliktní faktory, ale je nutné stanovit základní parametry debaty*“ (2005: 11). Jiný pohled na vztahu konceptu udržitelného rozvoje a dopravní politiky popisuje Giorgi: „*I když stále existují ti, kteří odmítají koncept udržitelného rozvoje jako relevantní pro oblast dopravy, jsou dnes nuceni připustit, že se tento koncept stává inherentní součástí jakéhokoliv dopravního plánování, a to je třeba v současnosti považovat za jeho největší úspěch*“ (2003: 179).

Tabulka 7 - Vybrané definice udržitelné dopravy[64]

Světová banka	Centrum pro udržitelnou dopravu Kanada	OECD
Udržitelná doprava z ekonomického, environmentálního a sociálního hlediska musí splňovat následující kritéria: i) zdroje musí být v sektoru dopravy efektivně využívány a kapitál (tedy infrastruktura) řádně spravován, ii) externality způsobené dopravou musí být brány na zřetel při rozhodování o budoucím vývoji v dopravě – ať už v soukromém či veřejném sektoru, iii) přínosy plynoucí z dopravy jsou rovnoměrně distribuovány napříč celou společností	Udržitelná doprava umožňuje, aby doprava byla naplňována bezpečně a způsobem, který je slučitelný se zdravím lidí i ekosystémů a s ohledem na generační i mezigenerační rovnost; je dostupná, funguje efektivně, nabízí možnost volby jednotlivých forem dopravy a podporuje prosperující ekonomiku; omezuje emise a produkci odpadů v limitech, které je planeta schopna absorbovat, minimalizuje spotřebu neobnovitelných zdrojů, spotřebovává obnovitelné zdroje tak, aby byla zachována jejich obnovitelnost, recykluje a znovu využívá své komponenty a minimalizuje využívání území a úroveň hluku.	Udržitelná doprava je taková, která poskytuje bezpečný, ekonomicky životaschopný a sociálně přijatelný způsob dopravy lidí k místům, zboží či službám, splňuje obecně přijímané zdravotní a ekologické standardy, nepřekračuje únosné meze ekosystémů a nepřispívá ke zhoršování globálních jevů, jako jsou klimatické změny, narušování ozónové vrstvy a šíření dlouhodobě přetrvávajících znečišťujících organických látek.

Zdroj: zpracováno dle World Bank 1996: 15, Centre for Sustainable Transportation 2002: 1 a OECD 2000: 15.

2.2.3 Operacionalizace konceptu udržitelné dopravy

Má-li v rámci konkrétní veřejné politiky dojít ke změně, je třeba, aby obecné principy (např. udržitelné dopravy) byly převedeny do konkrétních opatření, jež musí být navíc vhodně implementovány tak, aby bylo dosaženo maximálního efektu směrem ke stanoveným cílům, a zároveň, aby byly maximálně omezeny nežádoucí vedlejší, nezamýšlené efekty těchto opatření. Udržitelná doprava se v posledních letech stala základním principem dopravního plánování na místní, národní i mezinárodní úrovni a je jedním z důležitých veřejněpolitických cílů (Gudmundsson 2003: 199). Mezi odborníky i politiky však nepanuje jednotný názor na to, co

[64] Další definice lze nalézt např. v Tengström 2005 nebo Janic 2006.

udržitelná doprava vlastně je, ale alespoň se shodnou na tom, že doprava ve své dnešní podobě udržitelná není (ibid: 202). Špatně definované cíle nebo dokonce jejich neexistence však mohou jakoukoliv změnu zcela znemožnit nebo nasměrovat nežádoucím směrem. Definované cíle pro udržitelnou dopravu v tomto směru představují konkrétní hodnoty, lépe řečeno limity pro proměnné, jež udržitelnost dopravy významným způsobem ovlivňují, a na nichž dnes již panuje na odborné i politické úrovni relativní shoda (např. emise, nehody, kongesce apod.). Problém spočívá ve stanovení určité „hranice udržitelnosti", která nám pomůže indikovat, jaké hodnoty těchto klíčových proměnných jsou ještě udržitelné a jaké už nikoli. I z výše uvedených definic je tento problém jasně zřejmý, neboť konstatování typu *„přínosy z dopravy jsou rovnoměrně distribuovány*" či *„je slučitelný se zdravím lidí i ekosystémů*" anebo *„nepřekračuje únosné meze*" sice identifikují důležité proměnné, ale neříkají nic o tom, kde hranice „rovnoměrnosti" nebo „slučitelnosti" leží. Ale právě tyto hodnoty jsou podstatnou součástí tvorby politiky, neboť stanovují, na základě čeho je stav určité politiky, v tomto případě dopravy, měřen a zároveň definuji cílovou hodnotu (či rozmezí hodnot), ke které je třeba směřovat. Teprve takto nastavený proces (tedy indikátory a cílové hodnoty, resp. limity) a jeho monitoring nám umožní sledovat, jaký je v konkrétních oblastech dané politiky trend a zda se vyvíjí žádoucím směrem. Tento proces je zpravidla výstupem odborné diskuze a důkladné analytické práce [policy analysis], zatímco formulování konkrétních opatření a politických cílů [policy goals], pomocí nichž by měl být případný negativní trend zvrácen, resp. pomocí nichž by mělo být dosaženo stanovených cílových hodnot, je předmětem politických diskuzí [policy making] a určitého celospolečenského konsensu.

Výše popsaný postup, při němž dochází k rozpracování obecných principů do konkrétních veřejněpolitických opatření, můžeme nazvat „operacionalizací" a je zcela nezbytný pro dosažení změn nejen v oblasti udržitelné dopravy. Právě operacionalizace konceptu udržitelné dopravy je hlavním tématem dnešních odborných diskuzí a směřuje k zodpovězení zásadní otázky, a to, jak udržitelné dopravy dosáhnout. Operacionalizaci konceptu udržitelné dopravy však předcházel dlouhý vývoj, který lze s odstupem času charakterizovat a rozdělit do několika generací výzkumů v oblasti dopravy podle toho, jaké výzkumné otázky v daném období převažovaly. Podle Holdena první generace výzkumů zejména v Evropě a USA pochází z počátku 90. let, kdy se koncept udržitelné dopravy, odvozený od konceptu udržitelného rozvoje, poprvé objevil, a byla zaměřena na otázku: „Je doprava skutečně neudržitelná?". Poté, co tyto výzkumy pravidelně a opakovaně potvrzovaly skutečnost, že problémy v dopravě se stále prohlubují a že tento trend je nadále neudržitelný, zaměřila se druhá generace výzkumů z období druhé poloviny devadesátých let na otázku: „Kdy a za jakých podmínek může být doprava udržitelnější?". Další

zásadní posun v interpretaci udržitelné dopravy byl učiněn na počátku tohoto století, kdy si odborníci začali klást otázku: „Jak udržitelné dopravy dosáhnout?“ (2007: 58-59). To znamená, že již není třeba hledat nová řešení a opatření, ale je nezbytné najít způsob, jak je správně implementovat (Banister 2005: 84). Lze tedy identifikovat zřetelný posun od identifikace problémů dopravy a konstatování, že doprava není udržitelná, přes hledání konkrétních řešení a nástrojů, až k současné snaze o praktické uchopení tohoto konceptu a jeho operacionalizaci. V následujícím textu jsou uvedeny konkrétní příklady různých přístupů k operacionalizaci udržitelné dopravy s odkazem na další zdroje, jež se tomuto tématu věnují podrobněji.

Odborníci (např. Gudmundsson 2003; Nijkamp 1997; Kennedy a kol. 2005) se shodují na tom, že jedním z prvních kroků k přechodu k udržitelnější dopravě je stanovit klíčové oblasti, které udržitelnost jako takovou ovlivňují [driving forces], a hodnoty, které udržitelnost definují [sustainability targets]. Pokus definovat klíčové oblasti a proměnné učinil již v roce 1997 Nijkamp, který prováděl výzkum mezi dopravními odborníky v Nizozemí. Nijkamp nejdříve stanovil obecnou definici, přesněji principy udržitelného dopravního systému, za nějž pokládá takový systém, který generuje nyní a v dohledné budoucnosti takou úroveň mobility, která nepřekračuje předem určené [pre-specified] úrovně externalit (emise, hluk atd.). Nijkamp neuvádí konkrétní hodnoty, ale definuje celkem 4 klíčové oblasti - a) území, b) institucionální rámec, c) ekonomika a d) socio-psychologické aspekty, jejichž vzájemnou interakcí je podle něj vytvářen dopravní systém. V každé oblasti potom stanovuje 2 klíčové proměnné, jež nejvíce ovlivňují danou oblast, které jsou ohraničeny krajními hodnotami (nikoliv číselnou hodnotou, ale popisem daného stavu - limitu). Například pro b) institucionální rámec jsou pro jednu proměnnou stanoveny krajní „hodnoty“ i) řízení veřejnou správou [public management] versus ii) privátní/firemní řízení [private management] a pro druhou proměnnou i) regulace versus ii) tržně orientované intervence [market-based intervention]; pro oblast c) ekonomika pak pro jednu proměnnou tvoří limitní „hodnoty“ i) tržní principy versus ii) koordinace a centralizace a pro druhou proměnnou i) zisková doprava versus ii) dotovaná doprava. Dopravní systém pak může být např. více regulovaný či naopak založen na tržních mechanizmech (typicky privatizace hromadné dopravy) nebo může být více řízen veřejnými institucemi (např. městy, ministerstvy), nebo naopak privátními institucemi (např. soukromými dopravci) apod. V dalších klíčových oblastech jsou jako proměnné sledovány například míra individualizace a sociální koheze či míra rovnosti v přístupu k dopravě (Nijkamp 1997)[65].

[65] Nijkamp tento model použil pro výzkum mezi dopravními odborníky v Nizozemí a porovnával, jak budou tito odborníci definovat žádoucí dopravní systém a očekávaný dopravní systém na základě popisu těchto čtyři oblastí, resp. osmi proměnných, které „známkovali“ na škále od 1 do 5 a výsledné hodnoty byly zobrazeny v tzv. pavoukovém“ grafu. Více viz uvedený zdroj.

Další, i když poněkud odlišný přístup k definování klíčových proměnných, nabízí Kennedy a kol. Ti pro dosažení udržitelného dopravního systému stanovují celkem čtyři pilíře, pomocí nichž je možné takového systému dosáhnout (2005). Kennedy a kol. tvrdí, že definování klíčových oblastí[66] a jejich naplňování [performance measures] je sice důležité, ale pozornost je třeba věnovat především nastavení systému implementace. Ta se má přitom opírat o čtyři klíčové součásti (pilíře): i) integrované územní a dopravní plánování (pilíř „vládnutí"), b) spravedlivý, efektivní a stabilní mechanizmus financování (pilíř „financování), c) strategické investice do páteřní infrastruktury (pilíř „infrastruktura) a d) urbanizmus a místní komunita (pilíř „sousedství"). Ani zde tedy nejsou stanoveny cílové hodnoty či limity a spíše implicitně je předpokládáno, že pokud se podaří úspěšně nastavit systém implementace pomocí uvedených pilířů, bude dosaženo také úspěchu v řešení uvedených klíčových oblastí. Podobný postup volí také Banister, který určuje celkem sedm klíčových cílů, jež jsou pro dosažení principů udržitelné dopravy nezbytné (2005: 7).

Příklad kombinace klíčových oblastí ovlivňujících udržitelnost dopravy a zároveň definování měřitelných indikátorů nabízí Black. Black sice přímo nestanovuje konkrétní (absolutní) hodnoty, které by definovaly ne/udržitelnost dopravy, ale stanovuje „index udržitelnosti dopravy" [Transport Sustainability Index], který měří relativní stav dopravy na základě 5 klíčových proměnných, které jsou podle něj pro dosažení udržitelné dopravy nejvýznamnější - i) závislost na ropě, ii) environmentální dopady iii) nehody a zranění iv) alternativní paliva a v) dopravní kongesce. Black aplikuje tuto metodu na 14 vybraných zemí, přičemž např. Spojené státy americké dosahují vůbec nejnižší hodnoty indexu 42,54 %, zatímco Švýcarsko dosahuje hodnoty 100,53 % a Kostarika dokonce 172,72 %. Black tvrdí, že není ani tak důležité stanovit definici udržitelné dopravy, ale stanovit jí jako obecný cíl, o který stojí za to usilovat, neboť i „*neurčité mety mají základní cíle, které nám umožňují vyhodnocovat, zda jsme jich dosáhli*" (1998: 348). Tyto indexy přispívají podle Blacka zejména k tomu, že jejich prostřednictvím jsme schopni sledovat stav klíčových proměnných a jejich vývoj směrem k, anebo od, udržitelnosti (ibid). V pozdější práci Black dále rozpracoval index do podoby indexu „udržitelné dopravy a potenciální mobility" [Sustainable Transport and Potential Mobility Index], který sleduje dopad dopravy a obecně cestování na životní prostředí a lidské zdraví a využívání neobnovitelných zdrojů na jedné straně, a ekonomickou úroveň umožňující mobilitu na straně druhé. Index kombinuje několik proměnných - úroveň HDP (reprezentuje potenciální mobilitu), celkovou délku ujetých kilometrů (oskm) a spotřebu fosilních paliv (benzín, diesel). Pokud má index

[66] Kennedy a kol. uvádějí celkem 6 klíčových oblastí: 1) dostupnost, 2) zdraví a bezpečnost, 3) nákladová efektivnost, 4) dopady na konkurenceschopnost a vytváření bohatství, 5) spotřeba přírodních zdrojů a 6) produkce znečišťujících látek (lokálně i globálně).

výslednou hodnotu 0, jedná se o udržitelný dopravní systém, pokud je pod touto hodnotou (zpravidla rozvojové země), je zde potenciál k růstu jak HDP, tak objemu dopravy a spotřeby fosilních paliv. Pokud je naopak ve výrazně plusových hodnotách (např. USA), jedná se o výrazně neudržitelný dopravní systém, a je třeba hodnoty jednotlivých proměnných snižovat (Black 2003).

Příklad kombinace klíčových oblastí ovlivňujících udržitelnost dopravy a zároveň definování měřitelných indikátorů včetně nastavení limitů udržitelnosti pak nabízí Holden. Holden vychází z původní definice udržitelného rozvoje a limitů, které stanovila již zmiňovaná zpráva *Naše společná budoucnost* (Holden 2007: 61-70) a stanovuje klíčové cíle, které nazývá „Extra Prima Characteristics". Mezi ně patří i) zajištění dlouhodobé ekologické stability, ii) naplnění základních lidských potřeb a iii) prosazování intragenerační a mezigenerační rovnosti. Tyto cíle pak aplikuje na oblast dopravy a stanovuje tři základní oblasti udržitelné dopravy a klíčové proměnné a jejich limity, které zobrazuje tabulka č. 8 níže.

Tabulka 8 - Příklad operacionalizace udržitelné dopravy

Oblast	Proměnná	Limit
Dopady dopravy nesmí ohrožovat dlouhodobou ekologickou stabilitu	spotřeba energie na dopravu na osobu	8 kWh/osobu/den
Doprava musí naplnit základní potřeby mobility (dostupnost dopravy jako prostředek pro naplnění základních lidských potřeb)	ujetá vzdálenost motorizovaným dopravním prostředkem na osobu	11 km/osobu/den jako minimální úroveň mobility (cca 3 500-4 500 oskm/rok)
Doprava musí přispívat k prosazování intragenerační a mezigenerační rovnosti (tzn. zajištění minimální úrovně mobility, nikoliv rovnost ve smyslu ujetých kilometrů)	i) intragenerační rovnost - úroveň mobility je nad minimální stanovenou hodnotou ii) mezigenerační - úroveň spotřeby energie je pod maximální stanovenou hodnotou	i) dosažení min. hodnoty 11 km/osobu/den ii) nepřekročení max. limitu 8 kWh/osobu/den spotřeby energie na dopravu

Zdroj: zpracováno na základě Holden 2007.

Pakliže konkrétní země naplní tyto limity, dostávájí se do oblasti udržitelné mobility (SMA - Sustainable Mobility Area) a cíl udržitelné dopravy je naplněn. Holden přitom dále rozvádí současný stav dopravy ve vztahu k těmto limitům a podobně jako Black argumentuje, že rozvojové země mají potenciál k růstu, jak ve spotřebě energie v dopravě, tak v dosažení minimální úrovně využívání motorizované dopravy, zatímco vyspělé země OECD naopak. To odpovídá i rozdílným pohledům na udržitelnou dopravu (jak snížit negativní dopady dopravy) a dopravu pro udržitelný rozvoj (jak dosáhnout alespoň minimální úroveň mobility pro všechny)

diskutovaný v kapitole 2.4.1. Holden dále poukazuje na konkrétní strategie - scénáře -, které v rozdílné míře mohou přispívat k dosažení udržitelné dopravy[67]:

- Scénář „**Efektivita**“ - je založený na strategii využívání nových a zdokonalování stávajících technologií jako hlavního faktoru pro dosažení udržitelné dopravy;
- Scénář „**Adaptace**“ - je založení na zásadních změnách současných modelů dopravy, jimž dominují automobily a letadla směrem k většímu využívání hromadné dopravy ve městech a železniční dopravy pro meziměstskou dopravu;
- Scénář „**Redukce**“ - je založen na předpokladu, že opatření dosažená pomocí prvních dvou scénářů nebudou dostatečná pro dosažení SMA a je třeba (diferencovaně) snížit celkový objem dopravy.

Holden pak charakterizuje tyto scénáře jako „*cestujte efektivněji*“ (efektivita), „*cestujte odlišně*“ (adaptace) a „*cestujte méně*“ (redukce), které se v praxi navzájem kombinují, resp. doplňují (ibid: 68).

Stanovení konkrétních indikátorů a limitů můžeme pokládat za nezbytnou podmínku pro uskutečňování dopravní politiky, jejímž cílem má být udržitelná doprava. Je však otázkou, do jaké míry indikátorový systém skutečně přispívá k operacionalizaci udržitelné dopravy, neboť se jedná o koncept, který je interpretován různě, a tudíž i nastavené cíle mohou být odlišné, a stejně tak i nástroje a opatření pro jejich dosažení (Gudmundsson 2003: 200). Gudmundsson demonstruje tento problém na analýze několika vybraných sad indikátorů a monitorovacích systémů, které byly vytvořeny jak v USA, tak v Evropě, a poukazuje na fakt, že žádný z těchto šesti systémů nestanovuje kvantifikované cíle, což významně oslabuje jejich vypovídací schopnost (ibid. 210). S rozdílnou interpretací pak souvisí také nastavení konkrétních limitů udržitelnosti pro jednotlivé klíčové aspekty dopravy (environmentální, ekonomické a sociální), neboť stanovit kritické limity (hranice) pro ekologickou únosnost, optimální ekonomické fungování dopravy či dostupnost dopravy je složité a vzhledem k interakci dopravy s jinými sektory nelze nastavit tyto limity izolovaně (ibid: 202). Tento fakt koneckonců potvrzují i různé přístupy popsané výše, jež ukazují jednak rozdílné oblasti, jež jednotliví autoři považují za důležité, a jednak na rozdílný přístup ke stanovení limitů, který zahrnuje indexy bez limitních hodnot (Black), indexy s limitními hodnotami (Holden) či jen definování klíčových oblastí bez navržení způsobu jejich měření či cílových hodnot (Banister, Kennedy a kol.). Gudmundsson nicméně konstatuje, že identifikace klíčových proměnných [driving forces] a jejich ukazatelů je

[67] Srovnej s Litman a Burwell 2006.

nezbytné a definuje několik kritérií, které by měl „*ideální*“ indikátorový systém napomáhající změně dopravní politiky mít (ibid: 2010). Takový systém by měl:

1) Poskytovat srozumitelný přehled současných environmentálních tlaků a dopadů dopravy a jejich vývoj v čase;
2) Identifikovat kauzální faktory (technologické, socioekonomické atd.), které tyto tlaky vyvolávají, a popsat jejich relativní příspěvek u každého z těchto environmentálních dopadů;
3) Propojit indikátory měřící tyto dopady s referenčními hodnotami a cíli udržitelnosti, aby bylo možné indikovat rozdíly a vývoj měření;
4) Měřit naplňování politických závazků a cílů (goals, targets) udržitelné dopravy;
5) Využívat informace z prvních čtyř bodů jako vstupy do procesu tvorby politiky (formulace a implementace).

Nastavení takového systému však podle Gudmundssona zůstává výzvou pro další výzkum (ibid. 211).

Další příklady příklady operacionalizace udržitelné dopravy nabízí například Litman a Burwell (2006), výstupy evropského projektu SUMMA (SUstainable Mobility, policy Measures and Assessment) (Rahman, A. a Grohl, R. van 2005) či OECD (EST - Environmentally Sustainable Transport), která ve svém návodu na dosažení environmentálně šetrné dopravy uvádí rovněž konkrétní hodnoty pro vybrané ukazatele, jež by neměly být překročeny (OECD 2000). Zajímavý příklad indikátorové sady pak nabízí také kanadské Centru pro udržitelnou dopravu - STPI [Sustainable Transportation Performance Indicators] -, jež zahrnuje celkem 7 klíčových oblastí a 14 indikátorů, pro něž byly stanoveny referenční hodnoty na úrovni roku 1990, tedy rok, který si jako referenční stanovil také tzv. Kjótský protokol (Gilbert, R. a kol. 2002).

2.2.4 Referenční rámec - normativní vymezení udržitelné dopravy

Jak bylo zmíněno v předchozí kapitole, odborníci a politici se zcela neshodnou na tom, co je udržitelná doprava, ale spíše na tom, že současná doprava je neudržitelná. Aby bylo možné zjistit a poté porovnat názory vybraných aktérů České dopravní politiky na to, co je podle nich udržitelná doprava, je třeba se nejdříve pokusit o definici udržitelné dopravy, její normativní vymezení.[68] Autor si je vědom této nelehké úlohy i limitů, které vyplývají ze schopnosti obsáhnout současnou odbornou literaturu zabývající se tímto tématem.[69] Na základě analýzy

[68] Srovnej s Tengström 1999: 9

[69] Například jen v rámci EU bylo během let 1994-2006 realizováno 173 projektů zaměřených na téma udržitelné dopravy v rámci 4., 5. a 6. Rámcového programu pro výzkum (Janic 2006).

řady dokumentů a odborné literatury byla jako referenční definice přijata definice udržitelné dopravy vytvořená kanadským Centrem pro udržitelnou dopravu v roce 2005. Tato definice vychází z obecné definice udržitelného rozvoje (viz výše) a byla převzata také Evropskou unií jako pracovní definice pro jednání ministrů dopravy členských zemí v rámci platformy ECMT (viz kapitola 2.3.2 výše).

> ***Udržitelná doprava umožňuje, aby doprava byla naplňována bezpečně a způsobem, který je slučitelný se zdravím lidí i ekosystémů a s ohledem na generační i mezigenerační rovnost; je dostupná, funguje efektivně, nabízí možnost volby jednotlivých forem dopravy a podporuje prosperující ekonomiku; omezuje emise a produkci odpadů v limitech, které je planeta schopna absorbovat, minimalizuje spotřebu neobnovitelných zdrojů, spotřebovává obnovitelné zdroje tak, aby byla zachována jejich obnovitelnost, recykluje a znovu využívá své komponenty a minimalizuje využívání území a úroveň hluku.***

Pro dosažení výše uvedeného „ideálního“ stavu dopravy je pak zapotřebí technologická inovace umožňující maximálně efektivně využívat alternativní druhy paliva, opuštění od využívání fosilních paliv v dopravě, přechod od individuální dopravy k dopravě hromadné v maximální možné míře a omezení celkového objemu dopravy osob a zboží v rozvinutých zemích zejména s ohledem na potřebu rozvoje základních dopravních potřeb v rozvojových zemích. Tento referenční rámec můžeme považovat za cílový stav, ke kterému by měly rozvinuté, a následně i rozvíjející se ekonomiky, postupně směřovat. Výsledkem tohoto postupu tak, spíše než udržitelná doprava jako určitý stav, bude kontinuální snaha o hledání cesty, *„jak může být současná neudržitelnost dopravy redukována“* (Tengström 1999: 9).

2.3 BARIÉRY UDRŽITELNÉ DOPRAVY

2.3.1 Bariéry udržitelné dopravy

Mluvíme-li o udržitelné dopravě jako o něčem, co by mělo být cílem dopravní politiky alespoň v rozvinutých ekonomikách, musíme zároveň mluvit o překážkách, které naplnění těchto cílů brání, to jest o bariérách udržitelné dopravy. Přechod k udržitelné dopravě je často označován za velmi komplikovaný či dokonce za nemožný i přesto, že známe způsoby, jakými udělat naší

dopravu ekologičtější, bezpečnější a ekonomicky efektivnější. Za hlavní překážky byly tradičně označovány zejména i) nedostatek financí na budování nové infrastruktury[70], která by odvedla dopravu mimo centra měst a uvolnila by ucpané dálnice a ii) neexistující nebo příliš drahé technologie, které by nahradily např. spalování fosilních paliv. K nim se často připojovaly další, jako jsou zákonné překážky či nepopulárnost opatření zejména v souvislosti s omezováním určitých forem dopravy (IAD) nebo rozsahu jejího využití.

Tabulka 9 - Bariéry udržitelné dopravy

Klasifikace dle Banister (2005: 71)	Klasifikace dle Tengström (1999: 23)	Klasifikace dle Rietveld a Stough (2007: 6)	Klasifikace dle OECD (1997: 51)
1. finanční bariéry ***2. institucionální bariéry*** 3. sociálně-kulturní bariéry 4. zákonné bariéry 5. vedlejší efekty 6. ostatní (fyzické) bariéry	1. strukturální bariéry ***2. bariéry související s aktéry*** 3. bariéry související se změnou užívání automobilů	1. technologické bariéry 2. akceptovatelnost ***3. institucionální bariéry*** 4. zákonné bariéry 5. finanční bariéry 6. politické bariéry	1. bariéry zahrnující přístup jednotlivců, společnosti a trendy 2. bariéry týkající se metod a přístupů 3. ekonomické bariéry ***4. bariéry týkající se vlády***

Zdroj: zpracováno na základě zdrojů uvedených v tabulce.

V tabulce č. 9 jsou uvedeny čtyři konkrétní příklady klasifikace bariér udržitelné dopravy, jež vychází z diskuze významných odborníků i výstupů OECD. Záměrně byly vybrány poměrně odlišné pohledy, které demonstrují, jak rozdílné přístupy mohou jednotliví autoři či instituce zastávat. Banister nabízí zřejmě nejkomplexnější pohled na bariéry, které seskupil do celkem šesti skupin. Na rozdíl od OECD klasifikace a pohledu Tengströma jde o seznam zahrnující bariéry bez ohledu na úroveň decizní sféry (tj. místní, regionální či národní, příp. mezinárodní) a neomezující se na vybrané aspekty udržitelné dopravy, jako je např. environmentální oblast. Klasifikace OECD, která byla vytvořena na pracovních jednáních ministrů dopravy evropských zemí a dalších přizvaných zemí,[71] je zaměřena primárně na národní úroveň a má být návodem pro všechny země, jak nastavit zejména institucionální rámce, které umožní (odblokují) přechod k udržitelnější dopravě. Tengström pak nabízí velmi stručný přehled třech klíčových bariér, které považuje za nejpodstatnější pro úspěšný přechod k environmentálně udržitelné dopravě. Ačkoli je přístup jednotlivých autorů, resp. institucí odlišný, mají jeden společný rys - překážky v přechodu k udržitelné dopravě vnímají jako fenomén úzce spojený s procesem tvorby politiky a přijímání rozhodnutí [policy/decision making process]. Vznik těchto bariér či neschopnost jejich

[70] Například ve Velké Británii tento fenomén nazývají „Predict but don´t provide" (Glaister 2002), tedy z důvodu nedostatku finančních prostředků „naplánovat, ale nevybudovat" (reakce na převládající způsob řešení problémů v dopravě formou odhadu budoucí potřeby nové infrastruktury a následného vybudován - „predict and provide" - viz také kapitola 1.3).

[71] Kompletní seznam zemí je uveden v OECD 1997: 35.

překonání je podle Tengströma výsledkem vládního selhání, resp. podle OECD výsledkem neadekvátní tvorby politiky. Všechny čtyři uvedené příklady pak shodně zahrnují do bariér udržitelné dopravy také institucionální bariéry[72], Tengström pak přímo poukazuje na roli aktérů.

2.3.2 Institucionální bariéry udržitelné dopravy

Během poslední dekády řada autorů i institucí (viz výše) ve svých výzkumech a publikacích identifikovala, v souvislosti se snahou o operacionalizaci konceptu udržitelné dopravy, aktéry, kteří působí v institucionálním prostředí tvořeném formálními institucemi, ale také hodnotami, kulturou, tradicemi, právním rámcem, regulacemi apod., jako hlavní předpoklad pro potenciální změnu politiky dopravy, a instituce jako jednu z jejích z klíčových bariér.

Tito autoři považují politiky, plánovače, představitele neziskových organizací, průmyslu, akademické sféry za ty, kdo by měli prosazovat udržitelnou dopravu jako budoucí rámec rozvoje dopravy, protože k tomu mají jednak pravomoci, a jednak odborné zázemí i finanční prostředky. Zatímco v případě, kdy je aktérů omezené množství a jejich interakce se opakuje, je možné očekávat jejich spolupráci se vzájemně prospěšnými výstupy, v případě, že je aktérů mnoho, což je zcela jistě případ dopravy a dopravní politiky, spolupráce podle Rietvelda a Stougha nenastává (2007: 2). Jednou z příčin může být právě neshoda nad tím, co jsou nejzásadnější problémy dopravy a jaké nástroje a opatření k jejich eliminaci využít. Tengström například tvrdí, že politici nejsou schopni se dohodnout na tom, co jsou klíčové problémy dopravy a jak je řešit[73]. Podle něj se jedná o „*selhání interakce*“, kdy „*nejdůležitější aktéři v oblasti dopravy nebyli schopni, ve svém vlastním zájmu, iniciovat proces vedoucí k vytvoření efektivní, bezpečné a udržitelné dopravy. Jedním z důvodů byla nedostatečná shoda aktérů ve vnímání problémů dopravy*“ (Tengström 1999: 31). Toto selhání může mít také podobu nedostatečné spolupráce mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy (Bergh 2007). Dosažení konsensu nad tím, co jsou konkrétní problémy, je podle Evropské rady ministrů dopravy součást komplexity, která vstupuje do implementace strategií udržitelné dopravy (ECMT 2002: 32). Zcela jistě zde hraje významnou roli také konflikt nejrůznějších zájmů, neboť samotná transformace k tzv. čisté mobilitě anebo zvýšení podílu městské hromadné dopravy na přepravě osob, jež patří mezi důležité nástroje pro dosažení udržitelné dopravy, představují zároveň zásadní změnu struktury průmyslu, který do současného systému dopravy, resp. to, co ho utváří, investoval obrovské prostředky a o ty nebude chtít přijít.

[72] Mezi institucionální bariéry však můžeme zařadit také zákonné a politické bariéry či akceptovatelnost. Autor však ctí originální členění u jednotlivých zdrojů.

[73] Srovnej s Anastasiadis 2005.

Jak uvádí Rietveld a Stough, vždy existují aktéři, co zaváděním opatření získávají a ti, co ztrácejí a win-win[74] situace je výjimečná (2007: 5).

Je tedy zřejmé, že výběr priorit, tedy shoda mezi klíčovými aktéry nad tím, jaké problémy dopravy je třeba řešit, bude hrát v přechodu k udržitelné dopravě, vedle shody nad její samotnou definicí či hlavními aspekty, důležitou roli. V této kombinaci se zdá být dosažení konsensu ještě obtížnější, neboť, jak poukazuje Holden, řešení dopravních problémů založených na principech udržitelnosti je problémem samo o sobě. Udržitelný rozvoj se totiž stal natolik všeobjímající paradigmatem, že politici už nejsou schopni jeho šíři a komplexnost vůbec pojmout a ovlivňovat (2007: 24)[75]. Určitou skepsi v tomto směru vyjadřuje také Banister, podle něhož se implementace odvážných scénářů v podobě udržitelné dopravy *„zdá být mimo rámec současné struktury vládnutí“* (Banister 2013: 217).

Institucionální bariéry udržitelné dopravy ve městech

Negativní dopady dopravy se projevují nejzávažněji ve městech a jsou způsobeny převážně individuální automobilovou dopravou. I města čelí různým bariérám, které brání zavádění udržitelnějších dopravních systémů a rovněž na této úrovni hrají klíčovou roli instituce a aktéři, kteří tvoří dopravní politiku, realizují opatření či jinak ovlivňují způsoby, jakými je mobilita zajišťována. Města v České republice jsou vůči státu v podobné situaci, jako jsou státy vůči Evropské unii. Požívají značnou míru autonomie v rozhodování o zajištění a rozvoji dopravy na svém území, přesto jsou nemalým způsobem ovlivňována národní politikou dopravy, resp. rozhodnutími dalších národních institucí (vláda, ministerstva, vládní agentury, parlament atd.), například v oblasti územního plánování či rozpočtovém určení daní. Zatímco tak shoda nad tím, co dané město z hlediska dopravy nejvíce trápí, je reálně dosažitelná, větší rozpory mohou nastat u konkrétních rozhodování, jaké nástroje pro jejich řešení zvolit. Dalším důležitým předpokladem úspěchu zavádění opatření podporujících udržitelnou dopravu je podpora místních obyvatel, podnikatelů a dalších subjektů, jichž se opatření bezprostředně dotýkají. Tato blízkost mezi rozhodnutími a jejich dopady má pak významný vliv na postavení místních politiků a úředníků, kteří, mnohdy nepopulární, opatření navrhují a implementují. To může mít mezi politickými lídry za následek neochotu taková opatření zavádět (Tengström 2005: 187, Anastasiadis 2005: 221). Jestliže jsme dříve mluvili o nutnosti spolupráce napříč jednotlivými úrovněmi veřejné správy, pak na úrovni měst je hlavním problémem často velmi omezená spolupráce jednotlivých odborů v rámci městských úřadů, které si drží svou agendu a

[74] Tedy situace, kdy přijímaným opatřením všichni získávají a nikdo neztrácí.

[75] Viz také kapitola 2.2.

nepodporují agendu ostatních odborů. Toto však není problém jen českých či moravských měst, jak dokazuje Banister na příkladu skotského Edinburghu. Překážky tohoto charakteru jsou podle něj přímo „*institucionalizovány uvnitř ekonomického a sociálního systému*“, a to je činí stěží překonatelnými (2005: 76). Zároveň dodává, že jednou z možností, jak je možné je překonat, je zvyšovat informovanost všech zainteresovaných stran a získat podporu pro nepopulární opatření (ibid).

Evropská rada ministrů dopravy identifikovala poměrně robustní seznam institucionálních bariér, které sama označuje za „*výzvy v implementaci udržitelné dopravy ve městech*“ (ECMT 2002: 31). Tyto výzvy, jejichž přehled je uveden v tabulce č. 10 níže, mohou posloužit jako dobrý výchozí bod pro další diskuzi nad institucionálními bariérami v přechodu k udržitelné dopravě.

Tabulka 10 - Institucionální bariéry udržitelné dopravy ve městech - přehled

Institucionální bariéry udržitelné dopravy ve městech
• **nedostatečný národní rámec pro městskou dopravu**
• **nedostatečná integrace a koordinace**
• **institucionální a organizační bariéry**
• **odpor veřejnosti, lobby a médií**
• **zákonný a regulatorní rámec**
• **slabá fiskální a zpoplatňovací politika**
• **chybné toky financování a investic**
• **analytické bariéry**
• **slabá kvalita a množství dat**
• **váhavé politické závazky**

Zdroj: zpracováno dle ECMT 2002: 33.

Zpráva ECMT vychází ze zkušeností členských zemí EU a OECD a byla zpracována na základě tříleté studie (1998-2001), jejíž součástí byly pracovní semináře i vrcholné konference. Díky tomuto postupu bylo možné jednak rozeznat specifika jednotlivých zemí na základě konkrétních případových studií, ale rovněž také dojít k určitým zobecňujícím závěrům, a to i ve smyslu specifik států střední a východní Evropy[76]. V dalším textu bude soustředěna pozornost zejména

[76] Pro tyto země jsou některé specifické institucionální podmínky spojovány se stále probíhající transformací, i když ta již urazila poměrně významnou cestu zejména v souvislosti se vstupem do EU v roce 2004. Přesto například určitá neefektivita výkonu veřejné správy v souvislosti s rozvojem krajů v roce 2000 a následnou celkovou transformací územní veřejné správy a rušení tradičních okresů a okresních úřadů, jsou viditelné dodnes a starostové obcí se dodnes nad touto reformou pozastavují a je předmětem vzrušených diskuzí. Tvrzení vychází z osobních zkušeností autora, který ve veřejném sektoru, konkrétně na municipální úrovni, působí již téměř deset let.

na první tři bariéry, které významně korespondují s cíli a zaměřením této práce a jsou považovány i dalšími autory za významné.

- **Institucionální bariéra č. 1 - Nedostatečný národní rámec pro městskou dopravu** [lack of national policy framework for sustainable urban travel][77]

  Tato bariéra souvisí s různými kompetencemi, které mají jednotlivé úrovně veřejné správy. Zástupci jednotlivých států se shodli, že vláda má poměrně málo společného s tím, co se děje na místní úrovni a konstatují, že městská doprava je v kompetenci měst a regionů. Přesto existuje řada procesů, které vyžadují spolupráci národní a místní, případně regionální úrovně. Typickým příkladem je tvorba rámců/zásad pro územní plánování, které jsou závazné pro nižší úrovně veřejné správy, nastavení finančních a investičních rámců či modely/metodiky zpoplatňování dopravy. Tyto aktivity, zpravidla vytvářené a koordinované na národní úrovni, pak mohou buď podpořit nebo naopak ztížit zavádění nutných opatření ve prospěch udržitelné dopravy na místní úrovni (ECMT 2002: 31). Pokud dochází k této vzájemné interakci mezi národní a místní úrovní, může to také přispět k lepšímu pochopení naplňování cílů národních politik na místní úrovni. Typickým příkladem jsou opatření na snižování emisí na místní úrovni, která napomáhají (a fakticky jsou na nich závislé - pozn. autora) naplňování národní cílů (ibid: 31).

- **Institucionální bariéra č. 2 - Slabá integrace politik a koordinace** [poor policy integration and co-ordination]

  Překážky spadající do této skupiny souvisí především s nutností přistupovat k tvorbě politiky holistickým způsobem. V praxi to znamená, že doprava není izolovaným subsystémem a ovlivňuje a je ovlivňována řadou dalších politik - životní prostředí, energetika, územní plánování apod. Je proto důležité cílit dopravní politiku na konkrétní oblasti (druhy dopravy, úrovně jejich dopadu), ale vždy v kombinaci s dalšími opatřeními, které nutně nespadají do subsystému dopravy. Bez příslušné koordinace není možné dosáhnout takové efektivity a míry naplnění stanovených cílů. Integrace spočívá zejména v nutnosti zavádět opatření na podporu udržitelné dopravy v určitých „balíčcích" [packages]. Typickým příkladem jsou opatření, která na jedné straně motivují např. k využívání městské dopravy (kvalitnější servis, dotované jízdné) a na druhé straně nepřinášejí žádná omezení na straně uživatelů IAD. Výsledkem pak není žádoucí stav, kdy část uživatelů IAD přejde na MHD, ale spíše zachování objemu individuální dopravy a zvýšený objem MHD. V konečném důsledku pak došlo k celkovému zvýšení objemu dopravy, nikoliv k přesunu části řidičů automobilů na šetrnější způsob hromadné dopravy. Proto je nutné používat proaktivní a restriktivní nástroje [pull & push policy][78] společně. „*Integrace politiky a jejich koordinace vyžaduje určitou transparentnost při tvorbě politiky, která umožní hodnotit cíle systému urbánní dopravy jako celek. Vyžaduje objektivní pohled na to, jaké existují problémy a jak spolu navzájem souvisí; vyžaduje rovněž porozumění dopadům, které různé politiky mohou mít (např. zpoplatnění, regulace, dobrovolné nástroje) a jejich potenciálu z hlediska efektivity, pokud jsou implementovány najednou*" (ECMT 2002: 34). Na navazujícím workshopu v Tokyu v roce 2005 ECMT dále rozpracovala tyto specifické bariéry týkající se koordinace a integrace politik v oblasti dopravy a identifikovala 5 specifických oblastí, ve kterých k integraci může docházet:

[77] Vzhledem k tomu, že překlady z anglického originálu mohou být někdy nepřesné vzhledem k rozdílně používané terminologii, jsou názvy uvedeny rovněž v originálním jazyce.

[78] Viz také závěry evropského projektu PROPOLIS, který testoval v sedmi městech interakci politik územního plánování a dopravy, uvedené v další zprávě ECMT z roku 2005 (May 2005: 4).

1. integrace mezi nástroji zahrnující různé dopravní mody
2. integrace mezi nástroji zahrnující výstavbu infrastruktury, management, informace a cenová politika (zpoplatňování, výše poplatků, pozn. aut.)
3. integrace mezi dopravními opatřeními a územním plánováním
4. integrace dalších oblastí jako je zdraví či vzdělávání
5. integrace mezi úřady v rámci širšího území města/souměstí (konurbace)

Institucionální bariéra č. 3 - Neefektivní nebo kontraproduktivní role a způsob práce institucí [Inefficient or counterproductive institutional roles and procedures]

> Třetí typ bariér v podstatě doplňuje dvě předchozí. Je typickou institucionální bariérou, která je jednou z největších výzev implementace strategií udržitelné dopravy ve městech (ECMT 2002: 34). Slabá spolupráce orgánů státní správy na jednotlivých úrovních, stejně jako nízká úroveň komunikace a konzultací mezi zástupci různých sektorů, významně předurčuje ne/úspěšnou implementaci konkrétních opatření a politik. Nedostatečná spolupráce na národní úrovni mezi jednotlivými ministerstvy ve výsledku může vysílat nejasné nebo nekonzistentní signály místní úrovni, a to zejména ohledně priorit a procesů, které jsou na národní úrovni definovány, resp. nastavovány. Typickým příkladem, kde dochází k nedostatečnému propojení jednotlivých oblastí majících přímý vliv na podobu dopravy, je plánování v oblasti celkového rozvoje území (v konkrétních podmínkách agenda Ministerstva pro místní rozvoj - rozvoj území, stavební zákon apod.) a plánování dopravy, které probíhají na různých úrovních - národní, regionální a místní - pozn autora).[79] Pro efektivnější spolupráci klíčových rezortů může být dokonce nutná reorganizace, tak jak se tomu stalo například ve Velké Británii, kdy došlo v roce 1997 ke sloučení tehdejšího ministerstva dopravy a ministerstva životního prostředí[80] (ECMT 2002: 35). Vztahy mezi rezorty a vztahy mezi národní a místní úrovní jsou rovněž spojeny s finančními toky v podobě investic. (v českém prostředí můžeme hovořit také o rozpočtovém určení daní. Zatímco financování přímo z vládní úrovně se týká klíčových páteřních komunikací (dálnice, silnice I. třídy, obchvaty), silnice II a III třídy spadají do kompetence krajů. Obce a města se pak starají o místní komunikace. Již z tohoto uspořádání je zjevné, že rozdílná odpovědnost za různé dopravní stavby může vést k nekoordinovanému postupu, resp. vysoká míra koordinace mezi národní a místní úrovní je zásadní[81]. Rozpočtové určení daní po nedávné reformě poskytlo městům a obcím větší objem financí na investice a další potřeby, nicméně dlouhodobé podfinancování zejména v oblasti dopravních staveb nepokryje jejich potřeby; podobně, jako je tomu u rezortů na národní úrovni, je nedostatek koordinace a spolupráce a tendenci k „resortizmu“ možné vidět i na místní úrovni. Integrovaná dopravní politika, politika životního prostředí a územního plánování je v praxi ojedinělá a města se tyto přístupy v České republice spíše teprve učí - pozn. autora).[82]

Z výše uvedeného přehledu institucionálních bariér udržitelné dopravy ve městech je zřejmé, že i na místní úrovni hrají důležitou roli aktéři, ale také formální instituce, které trpí špatnou

[79] V případě České republiky je to spíše problém sektorové spolupráce, neboť územní plánování je, alespoň formálně, propojeno prostřednictvím politiky územního rozvoje na národní a regionální úrovni. Zásady územního rozvoje příslušných krajů pak definují rozvoj území pro města a obce v daném kraji.

[80] Nicméně v následujícím období 2001-2002 došlo k reorganizaci a od roku 2002 jsou opět obě ministerstva samostatná.

[81] Z historie jsou známy příklady, kdy se u některých staveb nemohl dohodnout kraj, obec ani stát, komu vlastně stavba patří a kdo za ní odpovídá. Rovněž koordinace např. dálničních přivaděčů a navazující infrastruktury uvnitř města je nezbytná, jinak dochází ke kolapsu dopravy na hranici města, kde místní komunikace při absence obchvatu nejsou schopny intenzitu dopravy pojmout.

[82] Autorova vlastní zkušenost z přípravy strategických plánů a jejich naplňování v prostředí českých měst.

koordinací mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy, protichůdností sektorových politik (nekoncepčnost), nestabilitou organizací či nedostatečně kvalifikovaným personálem (lidský kapitál). Pro dosažení udržitelné městské dopravy je tak zásadní shoda aktérů, resp. odstranění bariér spojených s činností institucí, jak na národní, tak místní úrovni, ale také shoda mezi aktéry a veřejností (ECMT 2002, Tengström 2005).

2.4 VYMEZENÍ ZKOUMANÉHO PROBLÉMU

2.4.1 Doprava a politika dopravy jako předmět výzkumu veřejné politiky

Zkoumání sociálních a politických problémů, které „tlačí" společnost a její vládu (Fischer 2006: 3) jsou ústředním zájmem veřejné politiky jako vědní disciplíny, ať již z pohledu retrospektivního (tj. zkoumá problémy, které nastaly a snaží se je analyzovat), nebo z pohledu prospektivního (tj. usiluje o anticipaci problémů ještě, než nastanou, a hledá řešení, jak se jim vyhnout, resp. je eliminovat). Potůček a kol. v této souvislosti hovoří o aktivní a reaktivní veřejné politice (Potůček 2005: 14), přičemž pojem „aktivní" můžeme chápat také jako preventivní akci ve chvíli, kdy problém ještě nenastal, ale může být ohrožen veřejný zájem. Specifikem veřejně-politických problémů je, že nejsou objektivně definovatelné a jejich společenský význam definují jednotliví aktéři/instituce politické arény (Veselý 2006)[83]. Proto veřejná politika jako vědní disciplína, pro kterou je „aktérská perspektiva" klíčovou proměnou, plní svou nezastupitelnou úlohu při definici veřejně-politických problémů. Vedle toho ale také stanovuje normativní rámce, které definují žádoucí, ideální stav v konkrétní oblasti, a z tohoto pohledu jde o praktickou vědní disciplínu. Přičemž nelze v tomto směru jednoznačně stanovit, že veřejná politika se dělí na normativní, více na praxi zaměřený směr a směr, který bychom mohli označit za analytický či teoretický, jedná se spíše o syntézu těchto směrů, které se v praktickém uplatňování prolínají (Veselý a Nekola 2007). Fischer (2006: 4) stanovuje tři základní charakteristiky, které veřejná politika v sobě spojuje a tím se odlišuje od ostatních, více tradiční vědních oborů, jako je sociologie, správní věda, psychologie ad.: veřejná politika je i) multidisciplinární, ii) orientuje se na veřejně-politické problémy a jejich řešení a iii) uznává významnou roli hodnot, a to jak ve vztahu k předmětu zkoumání (např. zkoumání hodnot aktérů, svobody, lidské důstojnosti apod.), tak ve vztahu k výzkumníkům, kteří se předmětem zkoumání zabývají (žádný výzkumník není prost

[83] Konkrétně pak doprava patří mezi tzv. nestrukturované problémy. *„Nestrukturované problémy jsou (..) rozptýlené a mají nejasné hranice: jeden problém nemůže být jednoduše oddělen od jiného. Existuje zde mnoho konfliktních hodnot a faktů a mnoho aktéru účastnících se politického procesu. Tyto nestrukturované problémy jsou bytostně politické a jejich strukturace jsou v zásadě politickou aktivitou*" (Veselý 2006: 12).

hodnot, a ty se nutně promítají do jeho práce). V tomto směru se autor sám hlásí k principům udržitelného rozvoje a udržitelné dopravy, které považuje za, byť velmi obecné, přesto dostačující koncepty, jež by měly být vodítkem pro další rozvoj české společnosti, resp. dopravy a dopravní politiky.

Politika dopravy patří mezi tradiční veřejné politiky[84] a rovněž mezi strategické oblasti rozvoje a jako taková se stává předmětem strategického rozhodování (Banister, 2005: 95). Je tomu nejen díky hospodářskému a společenskému významu dopravy, jako hlavního předmětu zájmu dopravní politiky, pro současnost, ale také z pohledu dlouhodobých efektů na životní prostředí, zejména spotřebu fosilních paliv a škodlivých emisí, které ve velké míře pocítí budoucí generace. Čím více se stává doprava a její interakce s ostatními oblastmi života společnosti předmětem výzkum a bádání, tím více je zřejmý problém, který spočívá v nesouladu mezi způsobem, jakým je zajišťována mobilita stávajících generací stojící na masivní spotřebě fosilních, tedy konečných paliv, a tím, jak bude tato potřeba zajištěna u generací budoucích.[85] Tento mezigenerační problém je doprovázen rozporem intrageneračním, který spočívá v nerovnovážném rozdělení přínosů dopravy mezi různé skupiny obyvatel. Jinak řečeno, dochází k tomu, že pozitivní dopady dopravy (pozitivní externality) směřují k jedné nebo více skupin obyvatel, zatímco negativní dopady (negativní externality) jsou většinou celospolečenským nákladem.[86]

Přesto, že není pochyb o tom, že politika dopravy je jednou z klíčových veřejných politik, o povaze jejích problémů, závažnosti či možných řešeních již taková shoda nepanuje. Je to mimo jiné způsobeno rozsáhlostí subsystému politiky dopravy (tedy to, co dopravu zahrnuje a co jí ovlivňuje) a množstvím aktérů, kteří v něm působí a svými postoji a názory dopravní politiku spoluutváří. Tyto neshody se poté v ještě větší míře projevují v diskuzi o tom, jakou podobu by měla mít udržitelná doprava. Liší se tím například od dalšího strategického sektoru, kterým je energetika a v ní probíhající diskuze o přechodu k tzv. vodíkové ekonomice, která je vedena spíše v poměrně úzké skupině aktérů-expertů,[87] i když např. současná diskuze o prolomení limitů těžby hnědého uhlí v severních Čechách má již celospolečenský rozměr. Povaha a budoucnost dopravy a dopravní politiky se tak staly součástí celospolečenského diskursu, široké diskuze rozličných aktérů, jejichž role je zásadní i přesto, že je také zároveň ovlivňována celou řadou institucí, mocenských vazeb a hodnotami dominujícími mezi širokou veřejností (Tengström 2005:

[84] Klasifikace veřejné a sociální politiky viz např. Potůček 2005: 19.

[85] Vychází z nejznámější definice udržitelného rozvoje Světové komise pro životní prostředí a rozvoj.

[86] O nerovné distribuci užitků z dopravy např. Holden 2007: 6.

[87] O diskursivní povaze udržitelné energetiky a problematiky tzv. vodíkového hospodářství [hydrogen economy] více např. Buss, R. (2009).

185). Typickou ukázkou diskursivního charakteru politiky dopravy je dlouholetá diskuze mezi bohatými zeměmi Severu a chudými zeměmi Jihu o tom, co je udržitelná doprava. Zatímco první zmiňovaní řeší problém stávajících modelů dopravy jako překážku dalšímu udržitelnému (ve smyslu třech pilířů udržitelnosti) rozvoji a hledají proto udržitelnější formy dopravy v budoucnosti, politici rozvojových zemí považují rozvoj dopravy za jednu z podmínek udržitelného (ve smyslu vůbec nějakého růstu jako opaku stagnace či regrese) rozvoje vůbec. Jinak řečeno, jedni prosazují udržitelnou dopravu, druzí dopravu pro „udržitelný" rozvoj[88].

Právě vnímání pojmu udržitelná doprava a představy jednotlivých aktérů o problémech „neudržitelné" dopravy mají zásadní vliv na to, jakým způsobem je udržitelná doprava definovaná, jaká budou volena opatření na její dosažení, nebo zda je vůbec udržitelná doprava ve veřejném zájmu a měla by být dlouhodobým, strategickým cílem na všech úrovních decizní sféry. Banister mluví o strategickém rámci, který zahrne všechny klíčové aktéry a klíčové úrovně s nezbytnou mocí a zdroji, nicméně neobejdou se bez spolupráce a podpory lidí, kteří v konkrétním místě žijí a jsou ochotni přechod k udržitelné dopravě akceptovat (Banister 2005: 96).

Veřejná politika se zabývá veřejně-politickými problémy. Jako veřejně-politický problém lze označit takový, který splňuje následující parametry (Veselý 2006: 19):

- dotýká se života významného počtu příslušníků společnosti daného společenství, i když některých více a/nebo přímo a jiných méně a/nebo nepřímo
- je analyzovatelný
- je řešitelný nástroji veřejné politiky
- není příliš široký, ani příliš úzký - některé problémy obsahují mnoho dílčích problémů
- nelze jej vyřešit rychle a snadno

Jak bylo ukázáno kapitole 1.2, doprava a způsob jejího současného zajišťování představuje společenský problém, skládající se z celé řady dílčích problémů. I přes rozsáhlost těchto problémů je ale lze uchopit, vymezit a analyzovat veřejně-politickými nástroji. Jak ukazuje více jak 40 let trvající diskuze o existenci, povaze a příčinách problémů v dopravě a jejich možných řešeních, nejedná se o problémy, které by šlo vyřešit snadno ani rychle. Z pohledu veřejné politiky jsou problémy spojené s dopravou a její dlouhodobou udržitelností relevantním

[88] Informace pochází ze soukromého rozhovoru s prof. Bedřichem Moldanem, který v letech 2000-2001 předsedal Komisi pro udržitelný rozvoj OSN a vedl řadu jednání mezi zástupci rozvojových a rozvinutých zemí. Srovnej s Holden 2007: 16.

tématem a výzkum aktérů, kteří se těmito problémy zabývají, resp. mohou ovlivňovat způsob jejich řešení, je relevantním tématem disertační práce.

Systém dopravy

Je s podivem, že se v odborné literatuře, věnující se (udržitelné) dopravě, setkáme jen málokdy s tím, že by autor či autoři přesně definovali dopravní systém, který je předmětem jejich bádání. Velmi často jsou používány pojmy jako doprava, dopravní systém, dopravní politika [transport policy] jako synonyma a namísto vymezení těchto pojmů se rovnou mluví o konkrétních součástech (atributech) dopravy, jako jsou *dostupnost, bezpečnost, emise*, ad. (např. Kennedy a kol. 2005) či *problémech, nástrojích, cílech* apod. (např. ECMT 2002, OECD 2000) nebo *bariérách* (např. Black 2000, 1998, Banister 2005) či aspektech spojených s tvorbou politiky, jako je *plánování a integrace* (např. Hull 2007, Banister a kol. 2013) nebo *stanovení limitů/indikátorů* apod. (Black 1998, Gudmundsson 2003, Holden 2007 ad.). Nejčastěji se však setkáme s určitým mixem, neboť dopravní systém ve městech je stále více komplexním úkolem (CEC 2009: 4), nerozvíjí se ve vakuu, ale v interakci s jinými sektory (průmysl, zdravotnictví ad.) a politikami (životní prostředí, hospodářská politika ad.), a jako takový vyžaduje holistický přístup (Banister 2005a: 67). Často dochází k tomu, že řada rozhodnutí, která dopravní politiku ovlivňují, mají svůj původ tam, kam dopravní sektor a jeho aktéři nemají žádný dosah (ibid).

Proto je pro další diskuzi o (udržitelné) dopravě důležité alespoň rámcově vymezit, co zahrnuje pojem „doprava“ a z jakých součástí se skládá, neboť z této definice bude vycházet vymezení předmětu této práce.

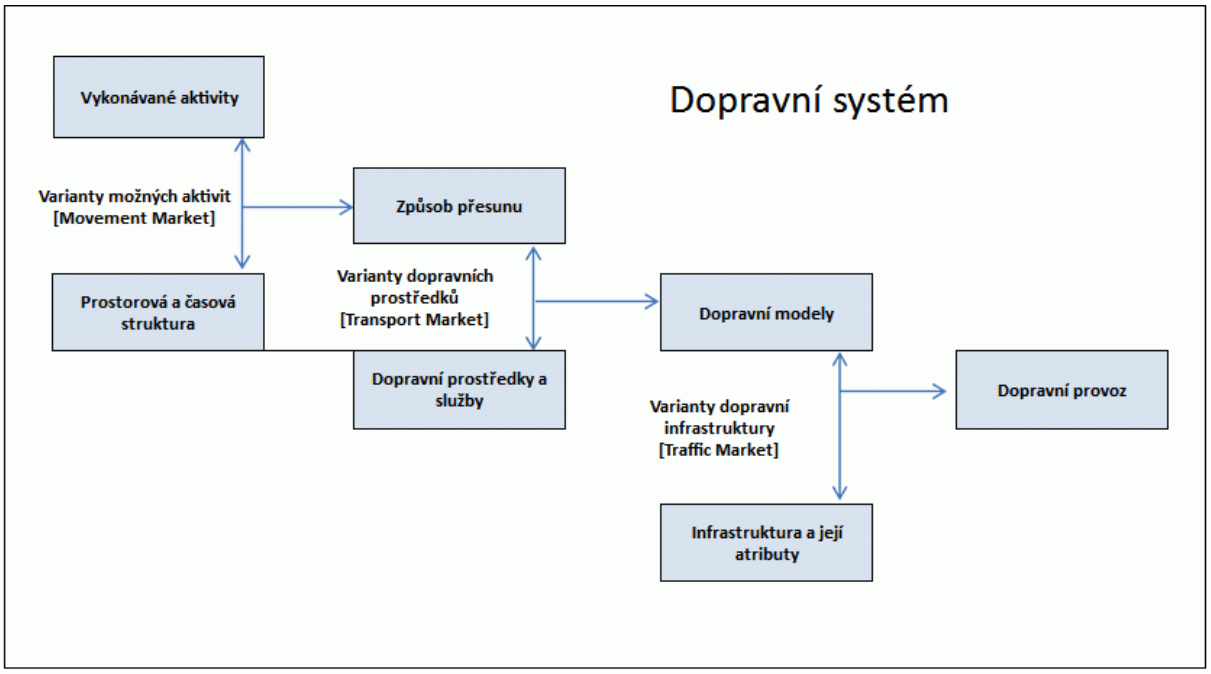
Poměrně jednoduchou definici dopravního systému nabízí Stough a Rietveld (1997: 208), kteří vidí dopravu jako pohyb lidí a zboží jedním či více dopravními módy (silnice, železnice atd.) s cílem maximalizovat mobilitu a minimalizovat omezení s tím spojená (dopravní zácpy, zajištění bezpečnosti). Naopak Holden (2007: 8) dopravu definuje jako soubor několika základních komponentů dopravní infrastruktury, mobility a zdrojů ve formě paliva, které je pro dopravu využíváno. Spojíme-li obě definice, dostaneme tři základní komponenty dopravního systému - i) *infrastrukturu* (zahrnuje rovněž dopravní prostředky, logistiku a IT systémy) a ii) *energii*, které jsou nezbytnou podmínkou a prostředkem pro dosažení iii) *mobility*.[89] Toto základní rozdělení je platné i dnes, výzkumy zabývající se dopravou však ukazují, že současné dopravní systémy jsou

[89] Srovnej například se sociologickým pohledem na dopravu, který nabízí Schmeidler, který definuje dopravu jako „*výsostně sociální prostor*“, v němž se účastníci dopravy „*snaží dosáhnout svého cíle určení bez komplikací a nehod*“ (Schmeidler 2015: 22).

komplexnější a s celou řadou vzájemných vazeb, což je zřejmé i ze schématu č. 2 a souvisejícího komentáře níže.

Tyto změny směrem k větší komplexnosti podle Rietvelda (1997) souvisí s nárůstem objemu dopravy jako takové, ale také se změnami ve výrobních procesech - od procesu výroby v industriální (fordovské) éře založené na masové, relativně rigidní a vertikálně řízené produkci - k produkci rychle se měnící, na zákazníka zaměřenou a decentralizovanou s vysokými nároky na flexibilitu řízení a síťovou spolupráci. Změny byly dány také rozvojem (informačních) technologií umožňující lepší využití existující dopravní infrastruktury. Na tyto změny pak nutně musely reagovat také instituce, jejichž činnost se musela rozšířit, a kromě tradiční starosti o zajištění bezpečnosti dopravy a kvalitní infrastruktury bez dopravních kongescí, přibyly nové aspekty související s dopady na životní prostředí (negativní externality) nebo dopady na dostupnost dopravy. V návaznosti na rozšíření oblastí, které musí současná dopravní politika řešit, došlo také k rozšíření počtu aktérů, kteří do její tvorby vstupují, a to na všech úrovních decizní sféry - místní, regionální, národní i nadnárodní - i mimo ní. Aktivní participace těchto aktérů na rozhodovacích procesech [decision-making] představuje mj. více komplexních konfliktů a vzrůstající náklady na výstavbu dopravní infrastruktury (Rietveld 1997: 210). Tento jev můžeme ostatně pozorovat v posledních letech v souvislosti s realizací liniových staveb (výkupy pozemků či účast zájmových sdruženích při vydávání územních rozhodnutí na tyto stavby) také v České republice.

Schéma 2 - Systém dopravy podle SUMMA



Zdroj: zpracováno dle Rahman a Grohl 2005: 27.

V rámci studie SUMMA autoři vytvořili model dopravního systému, který se skládá z různých vstupů a výstupů tohoto systému, klíčových elementů a aktérů, kteří jej ovlivňují, jak je znázorněno ve schématu č. 2[90] výše, resp. uvedeno v tabulce č. 11 níže.

Tabulka 11 - Součásti systému dopravy dle SUMMA

Součást systému	Popis
Vykonávané aktivity	Počet aktivit, které lidé mohou vykonávat podle typu a délky trvání
Prostorová a časová struktura	Místa ve smyslu lokace a času, kdy mohou být aktivity vykonávány
Způsoby přesunu	Počet uskutečněných přesunů dle druhu, místa a časové jednotky (oskm a tkm přiřazené počátku a cíli cesty)
Dopravní prostředky a služby	Dostupnost poskytovaných dopravních prostředků a služeb dle druhu, místa a času
Dopravní modely	Využívání dopravních prostředků dle druhu, místa a času (oskm a tkm přiřazené konkrétnímu dopravnímu prostředku a službě)
Infrastruktura a její atributy	Dostupnost infrastruktury dle druhu, místa a času
Dopravní provoz	Využívání infrastruktury dle druhu, místa a času (oskm a tkm přiřazené ke konkrétní infrastruktuře)

Zdroj: zpracováno dle Rahman, A. a Grohl van, R. 2005: 27.

Jak autoři studie uvádějí, pro analýzu dopravního systému je vhodné rozlišovat mezi dopravou nákladní a dopravou osobní, i přesto, že se v některých ohledech překrývají (např. používají stejnou dopravní infrastrukturu). Avšak aktéři působící v nákladní a osobní dopravě jsou dosti odlišní, stejně jako jejich chování a vztahy mezi nimi (Rahman a Grohl 2005: 24). Tito autoři pak pojímají aktéry spíše jako součást dopravního trhu, kde dělají konkrétní rozhodnutí ve vztahu k volbě dopravního prostředku či místa, kam pojedou nakupovat, případně v jakém čase. Vláda či zájmové skupiny pak nejsou přímými účastníky tohoto „trhu“, ale jako externí aktéři jej ovlivňují pouze zvnějšku. Z tohoto výkladu je patrné, že aktérům není přikládán takový význam, jaký pravděpodobně mají ve vztahu k možnosti systém dopravy ovlivňovat. Přesto jsou uvedené schéma dopravního systému i další výstupy této rozsáhlé evropské studie užitečné, a to hned ve dvou ohledech. Zaprvé, z výzkumu je zřejmé, že pojem „dopravní systém“ není totožný s pojmy „dopravní politika“ či „doprava“, přesto, že jsou tyto pojmy i v odborné literatuře často používány jako synonyma. Zadruhé, výzkumný projekt je dobrou ukázkou možného přístupu k operacionalizaci udržitelné dopravy, pro níž je nezbytné provést definici dopravního systému, jeho komponentů a aktérů a klíčových faktorů (oblastí), které je třeba změnit, identifikovat

[90] Srovnej s Van Wee 2013: 6.

nástroje [meausures], které jsou v současnosti dostupné a definovat hnací síly [driving forces] i konečný žádoucí stav [outcomes of interest] v jednotlivých pilířích udržitelného rozvoje. Nicméně, určit cestu, jak tohoto žádoucího stavu dosáhnout, již bylo mimo rámec tohoto projektu.[91]

Z výše uvedené diskuze je zřejmé, že je důležité věnovat pozornost vztahům mezi různými pojmy a pokusit se tyto pojmy rozčlenit a vyjádřit vztahy mezi nimi. Nejobecnějším a nejširším pojmem je „doprava" jako lidská činnost, díky níž se lidé a zboží pohybují z místa na místo a díky níž lidé realizují svá přání a potřeby participovat na aktivitách, které se uskutečňují na různých místech. Obdobně, firmy realizují potřebu dopravit zboží či materiál (Van Wee 2013: 2). V určité fázi vývoje lidské civilizace se vyvíjí dopravní prostředky, jež jsou zprvu taženy lidmi, zvířaty a později stroji na různý pohon. Spolu s rostoucím objemem a intenzitou dopravy bylo potřebné vyvinout dopravní systém, který umožnil další rozvoj dopravy a její bezpečnosti (dopravní pravidla, standardy pro výstavbu komunikací či výrobu automobilů apod.). Doprava a dopravní systém se staly předmětem politického rozhodování a tvoří jádro dopravní politiky. Aby bylo možné tento velmi komplexní systém řídit a rozvíjet, je třeba ho dále rozčlenit na jednotlivé součásti. Jedno z možných členění je uvedeno v tabulce č. 12 níže. Z něj je zřejmé, že dopravní systém můžeme členit podle sektorů na osobní a nákladní, přičemž s rostoucím podílem a významem individuální dopravy je užitečné (či spíše nezbytné) osobní dopravu dělit dále na individuální a hromadnou (dimenze 1). Dopravní systém můžeme dále rozdělit podle úrovně, na které je realizován a dle délky realizovaných cest. Jedná se o dopravní systém městský, mimoměstský (doprava na lokální úrovni v malých obcích a na venkově) a regionální, které představují spíše dopravu na kratší vzdálenosti. Doprava na národní a mezinárodní (vč. EU) úrovni pak představuje dopravu na dlouhé vzdálenosti (dimenze 2). Třetí pohled na dopravní systém se zaměřuje na typ dopravního prostředku, resp. druh infrastruktury, kterou tyto dopravní prostředky využívají, jde tedy o dopravu silniční (motorovou a bezmotorovou), železniční, leteckou a vodní. Doprava kombinující pro jednu cestu vícero druhů dopravních prostředků či typů infrastruktury pak nazýváme intermodální, která je využívána pro nákladní dopravu. Další dvě dimenze se zaměřují spíše na důsledky, které realizace dopravy vytváří, resp. cíle, které by měla doprava naplňovat a kvalitativní aspekty, kterých by mělo být v rámci dopravy dosahováno (např. dostupnost dopravy pro všechny), a na nástroje, kterými dopravu a dopravní systém ovlivňujeme.

[91] Výzkumnými cíli projektu byly identifikace problémů dopravy, operacionalizace udržitelného dopravy a vyhodnocení opatření, která by mohla být použita pro prosazení udržitelné dopravy na národní, regionální i místní úrovni (Rahman a Grohl 2005: 3).

V další kapitole je dále specifikováno, které součásti dopravy, dopravního systému a politiky dopravy budou hlavním předmětem této práce a budou diskutovány důvody pro tento výběr.

Tabulka 12 - Dimenze dopravního systému

1 - Sektorová dimenze	2 - Geografická dimenze	3 - Modální dimenze	4 - Dimenze dle cílů (politiky)	5 - Dimenze dle využitých nástrojů
• osobní doprava • nákladní doprava	• městská doprava • příměstská (venkovská) doprava • regionální doprava • dálková doprava • doprava spojená s rozšiřováním EU	• letecká doprava • železniční doprava • silniční doprava (vč. chůze a jízdy na kole) • vodní (lodní) doprava • intermodální doprava • inovativní druhy dopravy	• ekonomické aspekty • efektivita • rovnost a dostupnost • environmentální aspekty • uživatelské aspekty • bezpečnost a ochrana	• nástroje podporující rozhodování, informace, osvěta • finanční nástroje, zpoplatnění a zdanění • poskytování infrastruktury vč. transevropské sítě (TEN) • územní plánování, integrace a rozvoj • inteligentní dopravní systémy (ITS) a řízení dopravy • regulace a deregulace (nefinanční) • technologie vozidel

Zdroj: upraveno dle Winder 2011: 7.

Doprava a mobilita

Pokud hovoříme o politice dopravy a dopravním systému, pak je nutné se zastavit u dvou pojmů, které se v souvislosti s těmito tématy používají a vyskytují se jak v odborné literatuře, tak strategických[92] a koncepčních dokumentech - „doprava“ a „mobilita“[93]. Zatímco například Tengström (2005) se přiklání k termínu „udržitelná doprava“, neboť mobilitu vnímá jako možnost se pohybovat v mezích dopravní infrastruktury, tak Holden (2007) používá termín „udržitelná mobilita“, neboť podle něj zahrnuje tento pojem jak uskutečněnou, tak také potenciální mobilitu, a je proto z hlediska udržitelného rozvoje tento termín vhodnější. V této práci budou, podobně jako v řadě odborných publikací, používány oba pojmy jako synonyma. Nicméně autor se přiklání spíše k pojmu „udržitelná doprava“, neboť mobilitu vnímá jako

[92] Například Bílá kniha EU: Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system“ nebo naopak strategie Světové obchodní rady pro udržitelný rozvoj: „Mobility 2030: Meeting the challenges to sustainability“.

[93] Kromě těchto dvou pojmů jsou ještě používány pojmy „dopravní systém“ či anglický výraz „transportation“ jako ekvivalenty k pojmům „mobilita“ a „doprava“ nebo někdy také „sustainable travel“ (doslova „udržitelné cestování“).

výsledek využívání dopravních prostředků a dopravní infrastruktury, podobně jako Rietveld, pro něhož je mobilita cílem dopravy (1997) a dopravní systém lze považovat za předpoklad jeho dosažení.

Vymezení předmětu zkoumání

Ve městech je vytvářeno přibližně 85 % HDP Evropské unie (CEC 2009: 3). Do roku 2050 bude přibližně 70-80 % světové populace žít ve městech (Banister 2011: 1540) a přesto, že počet obyvatel žijících ve městech v České republice se v posledních 15 letech ustálil na 75 %, je pravděpodobné, že budeme následovat podobný trend. Podle Bílé knihy Evropské komise by již v roce 2030 mohlo dojít ke zvýšení aktivity v dopravě o 40 % ve srovnání s rokem 2005, a do roku 2050 dokonce o 80 %, pokud nebudou přijata opatření na její redukci (CEC 2011). Většina tohoto nárůstu se očekává v silniční a částečně v letecké dopravě. Tento trend odpovídá také odhadovanému nárůstu počtu motorových vozidel v České republice. Ve stejném období, tedy do roku 2030, má dosáhnout míra motorizace v ČR přibližně 740 vozidel[94] na tisíc obyvatel, což je téměř dvojnásobek oproti roku 2002 (390). Míra saturace[95] pro ČR je dokonce v dlouhodobém horizontu odhadována na více jak 800 vozidel na 1000 obyvatel (Dargay, Gately a Sommer 2007). I když ne všichni autoři se s touto predikcí ztotožňují[96], je pravděpodobné, že se ČR zařadí mezi nejvyspělejší země světa a bude jen otázka kdy, spíše než zda, bude míra saturace na této či podobné úrovni dosažena. Tento trend by mohl být zásadně ovlivněn buď výrazným zdražením nákladů na IAD a/nebo dlouhodobým poklesem reálných příjmů. Jednou z možností je ale také zavádění opatření v rámci dopravní politiky, která by výrazněji preferovala hromadnou dopravu před tou individuální, a to jak ve městech, tak mimo ně.

Pokud ale budeme předpokládat, že ve sledovaném období reálný příjem domácností poroste, resp. individuální automobilová doprava nebude výrazněji zdražovat, a politika dopravy zůstane bez zásadnějších změn ve vztahu k automobilové dopravě, bude docházet rovněž k nárůstu celkové délky jednotlivých cest, a tudíž k dalšímu nárůstu celkového objemu motorové dopravy, přestože se v ČR neočekává zásadní nárůst počtu obyvatel, spíše jeho stagnace.[97] Individuální

[94] Vozidly jsou míněny osobní automobily.

[95] Tedy dosažení maximální úrovně motorizace odhadované na základě různých faktorů (příjem, demografické údaje apod.).

[96] Výrazně odlišná čísla poskytuje Melichar, který činí vlastní odhad saturace na úrovni 500 aut na 1000 obyvatel (Melichar a Tilkeridis 2005). Tato hodnota bude však již prakticky dosažena v roce 2015, neboť počet registrovaných aut v ČR v polovině roku 2014 činil 4,86 mil a ročně u nás přibyde v průměru přibližně 150 tis automobilů, tudíž tyto odhady jsou poměrně výrazně podhodnocené. Srovnej s Medlock a Soligo 2002.

[97] Jedním z faktorů, které ovlivňují objem a intenzitu dopravy dopravy, jsou právě rostoucí příjmy, resp. bohatství obyvatel (CEC 2009a). Dalšími souvisejícími faktory jsou kvalitní infrastruktura a její hustota. K absolutnímu nárůstu pak samozřejmě přispívá také růst počtu obyvatel, což se ale týká zejména rozvojových zemí, rozvinuté ekonomiky mají spíše opačný problém.

automobilová doprava pak může ve městech dosáhnout skutečně enormních rozměrů a může limitovat jejich další kvalitativní rozvoj spíše než být jeho předpokladem.

S vyšším objemem automobilové dopravy, která je dnes z 96 % závislá na fosilních palivech, dojde velmi pravděpodobně také k nárůstu emisí, zejm. oxidu uhličitého (CO_2), jež se ale členské státy EU a další země světa zavázaly postupně snižovat s ohledem na globální změny klimatu. Většina odborníků se shoduje, že spoléhat na adekvátní rozvoj nových technologií, které by takové negativní dopady eliminovaly, není reálné (např. Banister 2000, 2005, 2011; Black 1998; Holden 2007; Janic 2006; Rietveld a Stough 2007 ad.). Tato skutečnost je o to závažnější, že nové technologie představují pro řadu odborníků i politiků klíčové řešení negativních dopadů dopravy a umožňující další růst jejího celkového objemu. Přesto je dnes již zřejmé, že jenom rozvoj nových technologií a podpora MHD problémy dopravy ve městech nevyřeší a bez omezování individuální automobilové dopravy se v budoucnosti neobejdeme, mají-li být cíle v podobě udržitelné dopravy dosahovány. Opatření směřující k omezování IAD však představují nejen zásahy technicko-administrativní povahy, ale mohou zasahovat do mnohem citlivějších oblastí života mnoha lidí. Podle řady empirických výzkumů totiž automobil není dnes již jen dopravním prostředkem, k jehož využívání nás vedou praktické důvody, jako je úspora času, flexibilita či možnost přepravovat těžší náklad apod. Naopak, existují také důležité, avšak méně hmatatelné, důvody spojené s hlubšími lidskými potřebami a touhami. Podle Wrighta a Egana (2000) mají někteří lidé pocit, že je auta činí silnějšími, jsou výrazem jejich osobnosti a cítí se díky nim při cestování v bezpečí. Automobil je také výrazem společenského postavení a má vypovídací hodnotu o přístupu ke zdrojům (Schmeidler 2010), je projevem svobody a kontroly nad našimi rozhodnutími (Wright a Egan 2000; Wegener 2013; Schmeidler 2010)[98], a je reprezentativní, což nemalou měrou přispívá k jeho preferenci jako dopravního prostředku (Nijkamp, Ouwersloot a Rienstra 1997: 696). Automobily pak vycházejí lépe i ve srovnání s veřejnou dopravou, pokud hodnotíme jejich pohodlí a bezpečnost. Tato subjektivní vnímání, která mají významný vliv na volbu dopravního prostředku, však vychází často z mylných předpokladů, jež neodpovídají pozorované skutečnosti. Podle Anastasiadise existuje v tomto směru několik paradoxů. Například lidé cestující veřejnou dopravou mají pocit, že stráví cestováním mnohem více času, než tomu ve skutečnosti je. Podobně z průzkumů vychází, že lidé cestující veřejnou dopravou si myslí, že automobilisté jsou vystaveni menšímu stresu, než ve skutečnosti jsou, a naopak, lidé cestující autem si myslí, že cestující MHD zažívají více stresu, než tomu ve skutečnosti je. Podobná situace panuje také v oblasti bezpečnosti, která je často uváděna jako jeden z klíčových faktorů, podle kterého volíme raději auto než veřejnou dopravu. Většina lidí (nikoli již pouze

[98] Srovnej s Exel, Graaf a Rietveld 2004: 208.

cestujících) si myslí, že veřejná doprava je méně bezpečná nežli soukromá, přestože opak je pravdou (Anastasiadis: 225)[99].

Ačkoli výše uvedené skutečnosti nevychází z výzkumů prováděných v České republice, i zde dlouhodobě závislost na IAD roste (viz výše) a výkon IAD ve srovnání s veřejnou silniční dopravou tento trend potvrzuje. Zatímco celkový počet přepravených osob po silnici, bez ohledu na druh dopravy, se v letech 1993-2011 příliš nezměnil (nárůst činí cca 7 % - 2 222 mil osob versus 2 395 mil osob), změnila se výrazně jeho struktura, a to ve prospěch IAD. Ve sledovaném období totiž narostla IAD z 1 520 mil přepravených osob v roce 1993 na 2 030 mil osob IAD v roce 2011, zatímco počet přepravených osob veřejnou silniční dopravou klesl téměř na polovinu (702 versus 365 mil osob). V celkovém přepravním výkonu došlo k přesunům zejména v rámci veřejné dopravy jako celku, přičemž celkový podíl výkonu veřejné silniční dopravy v letech 1993 až 2011 byl přibližně 10 %, zatímco IAD přibližně 70 %.[100] Také z rozložní četnosti vlastnění osobních automobilů lze usuzovat, že v České republice je potenciál pro další nárůst IAD. Podle průzkumu[101] z roku 2000 totiž 37 % domácností nevlastní žádný automobil, přičemž se jedná zejména o domácnosti starých lidí (převážně jednočlenné domácnosti, zejména osamělé ženy) nebo nemajetné domácnosti či domácnosti mladých rodin, které počítají s tím, že si auto pořídí. 51 % domácností přitom vlastní pouz jeden automobil (Schmeidler 2010: 94). Vzhledem k demografickému vývoji (stárnoucí, ale zároveň aktivnější populace) a růstu HDP, jež umožní nákup automobilu většímu počtu domácností, resp. pořízení druhého vozu do domácnosti, lze nárůst počtu automobilů v dalších letech zcela jistě očekávat, otázka je, kde se zastaví (viz téma saturace výše).

Další statistika pak dokládá, že se také výrazně zvýšila chuť Čechů cestovat po silnici na delší vzdálenosti, což je opět spojováno jednak s růstem životní úrovně, a i když si to často nepřipouštíme, i s rozvojem silniční, zejména pak dálniční sítě a její kvality. Češi totiž v roce 2011 najezdili, bez ohledu na druh dopravy, přibližně o 30 % více kilometrů, nežli v roce 1993 (konkrétně 58 mld. oskm verus 75 mld. oskm), ale celý tento nárůst připadá prakticky pouze na IAD (49 mld. oskm versus 65 mld. oskm). A ještě jeden důležitý fakt - vzhledem k poměrně nízkému nárůstu celkového počtu přepravných osob (cca 7 %, viz výše) připadá nárůst osobokilometrů praktický celý na delší ujetou vzdálenost. Nárůst objemu IAD je přitom možné

[99] Tento rozdíl je nicméně nejviditelnější v letecké dopravě.

[100] Pro zajímavost v oblasti dvou dalších dopravních modů hromadné osobní dopravy došlo u železniční dopravy rovněž k velmi výrazenému poklesu, který byl ale kompenzován téměř čtyřnásobným nárůstem přepravního výkonu letecké dopravy (Jandová a kol. 2012).

[101] Výzkum byl prováděn v 6 českých městech - vPraze, Hradci Králové, Ostravě, Opavě, Českých Budějovicích a Táboře.

sledovat v celém sledovaném období s výjimkou krizových let 2009-2010, v roce 2011 se však dostává zpět k růstu, i když ten začíná na úrovni roku 2002 (Jandová a kol. 2012).

Z výše uvedených skutečností vyplývá, že doprava a specificky doprava ve městech, jíž dominuje individuální automobilová doprava, představuje z hlediska dalšího udržitelného rozvoje společnosti zásadní problém. Aktéři (nejen) dopravní politiky pak na druhou stranu představují ty, kdo může tyto problémy začít řešit a dosáhnout změny, nebo naopak zachovávat status quo. Instituce, v podobě formálních organizací i neformálního, institucionálního prostředí v současné podobě, byly identifikovány jako významné překážky, které přechodu k udržitelné dopravě spíše brání, než že by k této transformaci přispívaly. Lokální úroveň je však stále z pohledu některých autorů (např. Banister 2005)[102] a institucí místem, kde dochází k ovlivňování rozvoje dopravy mnohem efektivněji, nežli je tomu např. u dopravy meziměstské či mezinárodní, kde hraje významnou roli mezinárodní obchod, resp. integrace Evropské unie a fenomén globalizace (CEC, 2011).

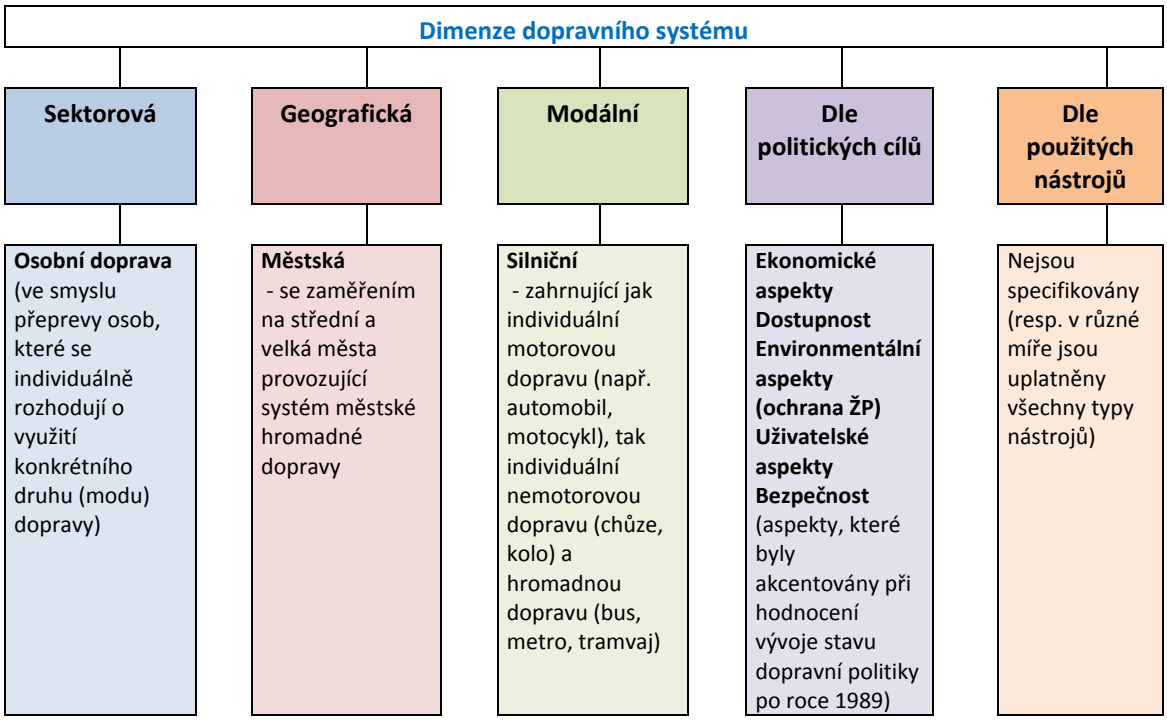
Z těchto důvodů se tato práce zaměřuje na **osobní** (dimenze 1) **silniční** (dimenze 3) **dopravu realizovanou ve městech** (dimenze 2) **a na názory a postoje vybraných aktérů dopravní politiky. Cíle dopravní politiky** (dimenze 4) **a nástroje** (dimenze 5)**, které k jejich dosažení může být využito, pak představují parametry, které tvořily základ pro zkoumání perspektiv vybraných aktérů, jež jsou buď přímo součástí subsystému dopravní politiky (odborníci, politici) nebo ho významně ovlivňují (media).** Zaměření práce dle jednotlivých dimenzí dopravního systému (viz tabulka č. 12 výše) je zobrazeno na schématu č. 3 níže.

Dopravu ve městech však nelze chápat izolovaně, jak již bylo konstatováno v kapitole 2.1.3, kde byl vymezen subsystém dopravní politiky na základě parametrů teorie advokačních koalic. Doprava ve městech a politika, která jí ovlivňuje, je sice do jisté míry specifická pro danou lokalitu, její základní principy však zůstávají stejné a liší se spíše v konkrétních „fyzických" podmínkách města (např. topologie města, hustota zalidnění či členitost ovlivňující např. cyklodopravu apod.) a v preferování nástrojů veřejné politiky (např. zpoplatnění vjezdu do centra měst či cena jízdenek MHD apod.). Stejně tak je doprava a dopravní politika ve městech ovlivňována na národní úrovni (v určité omezené míře i krajské a EU úrovni) celostátní dopravní politikou a zasahují do ní rovněž sektory, které stojí mimo subsystém dopravy (automobilový a stavební průmysl, ochrana životního prostředí ad.). Konečně, v řadě případů, zejm. v souvislosti s přínosy (možnost se dopravovat) nebo naopak některými negativními dopady dopravy

[102] Banister (2013) později doplňuje k místní úrovni i národní.

(spotřeba fosilních paliv), je možné hovořit obecně o motorové dopravě jako celku bez nutnosti specifikovat, zda jde o dopravu individuální či hromadnou, městskou nebo meziměstskou apod., neboť tyto efekty jsou platné pro motorovou dopravu jako celek a rozlišování není v daném kontextu účelné. Proto je v některých případech v práci hovořeno o dopravě bez dalších specifikace.

Schéma 3 - Schematické znázornění vymezení zkoumaného problému dle dimenzí dopravního systému



Zdroj: autor

S ohledem na výše uvedené podle autora lze, resp. je zcela nezbytné, zkoumat osobní dopravu ve městech ve vazbě na národní úroveň a do výběru aktérů zahrnout jak zástupce veřejného sektoru na místní úrovni (politici, úředníci magistrátů a městských úřadů), tak na národní úrovni (poslanci, úředníci ministerstev) a další aktéry jak jsou zástupci médií, akademičtí a výzkumní pracovníci, zájmové organizace ad.). Podrobněji se nicméně výběru aktérů věnuje následující kapitola.

3. METODOLOGIE A METODY

3.1 Q-METODA

Tato disertační práce se zabývá aktéry dopravní politiky v České republice a jejich názory na konkrétní aspekty dopravní politiky, jako jsou problémy dopravy a nástroje pro jejich řešení. Jejím cílem je zjistit, jak různorodé tyto názory jsou a zda lze mezi jednotlivými aktéry, resp. jejich názory, vysledovat určité podobnosti, díky nimž mohou být aktéři seskupováni do názorových koalic. Jde tedy o to zjistit, jak konkrétní aktéři uvažují o dopravě a dopravní politice v České republice a proč takto uvažují spíše než o to, jak velký počet těchto aktérů takto uvažuje, což je zpravidla cílem klasických šetření založených na velkých vzorcích, používaný v sociálních vědách. Pro analýzu aktérských perspektiv byla s ohledem na cíle práce zvolena Q-metoda [Q-methodology], která v sobě kombinuje kvalitativní a kvantitativní techniky výzkumu a představuje zároveň jak metodu sběru dat [Q-sorting], tak metodu pro jejich analýzu [Q- factor analysis] (Nekola a kol. 2011: 139).

Q-metoda byla zavedena britským fyzikem a psychologem Williamem Stephensonem ve 30. letech minulého století s cílem objektivně a opakovaně empiricky zkoumat lidskou subjektivitu, tj. hodnoty či mínění (ibid: 136). I přes dlouho trvající kritiku[103] se dnes jedná o metodu hojně využívanou především v oblasti sociálních věd a psychologie, zvláště sociální psychologie (Brown 1997: 1)[104], ale je stejně relevatní i pro vědy politické [political theory] (Brown 1980: 6). Podle Weblera, Danielsona a Tulera se nejedná o jedinou metodu, která umí odhalovat sociální perspektivy, ale lze na ní nahlížet jako na výzkumnou techniku spadající do velké skupiny metod diskursivní analýzy (analýzy diskursu), jež analyzují texty s cílem odhalit základní významové obrazy [patterns]. Má však tu výhodu (Q-metoda), že jednotliví respondenti [participants] jsou porovnatelní, neboť každý je posuzován na základě vyjádření vůči stejnému vzorku výroků (2009: 6). Q-metoda tedy poskytuje základ pro systematický výzkum lidské subjektivity zahrnující názory, přesvědčení a postoje jednotlivce (Brown 1993 citováno in Exel a Graaf 2005: 1), přičemž sestavený model subjektivity („vlastní pohled na věc“) zůstává do značené míry zachován i při aplikaci statistické analýzy (Robbins a Krueger 2000, citováno in Nekola, Geissler a Mouralová

[103] Více o limitech metody a její kritice např. Nekola, Geissler a Mouralová 2011: 159.

[104] Mezinárodní význam metody dokládá, kromě rostoucího počtu apliakcí, také několik faktů: metoda má od r. 1977 vlastní odborný časopis „Operant Subjectivity“, v roce 1985 bylo založeno výzkumné centrum (William Stephenson Communication Research Center) navazující na práci W. Stephensona při Univerzitě v Missouri, USA, v roce 1989 byla založena mezinárodní vědecká společnost pro výzkum subjektivity (International Society for the Scientific Study of Subjectivity), od roku 1991 se uživatelé této metody sdružují v rámci internetových diskuzí (dnes zejm. na webu www.qmethod.org) a v roce 1992 byl vyvinut software umožňující zpracování dat z Q-třídění (Brown 1997: 13-14).

2011: 136). Další výhodu spatřuje Brown (2002: 125) v tom, že zatímco v běžném šetření výzkumník předjímá a vytváří kategorie, do nichž se snaží aktéry (či jakékoliv jiné respondenty) zařadit, Q-metoda, resp. Q-faktory rozčleňují populaci tak, jak se ona sama skrze vybrané aktéry definuje („in their own terms"). Od standardní R-faktorové analýzy se liší také tím, že Q-metoda nechává účastníka aktivně měřit a vydávat o tom soudy, zatímco v rámci R-faktorové analýzy je respondent měřen (Brown 1997: 3).

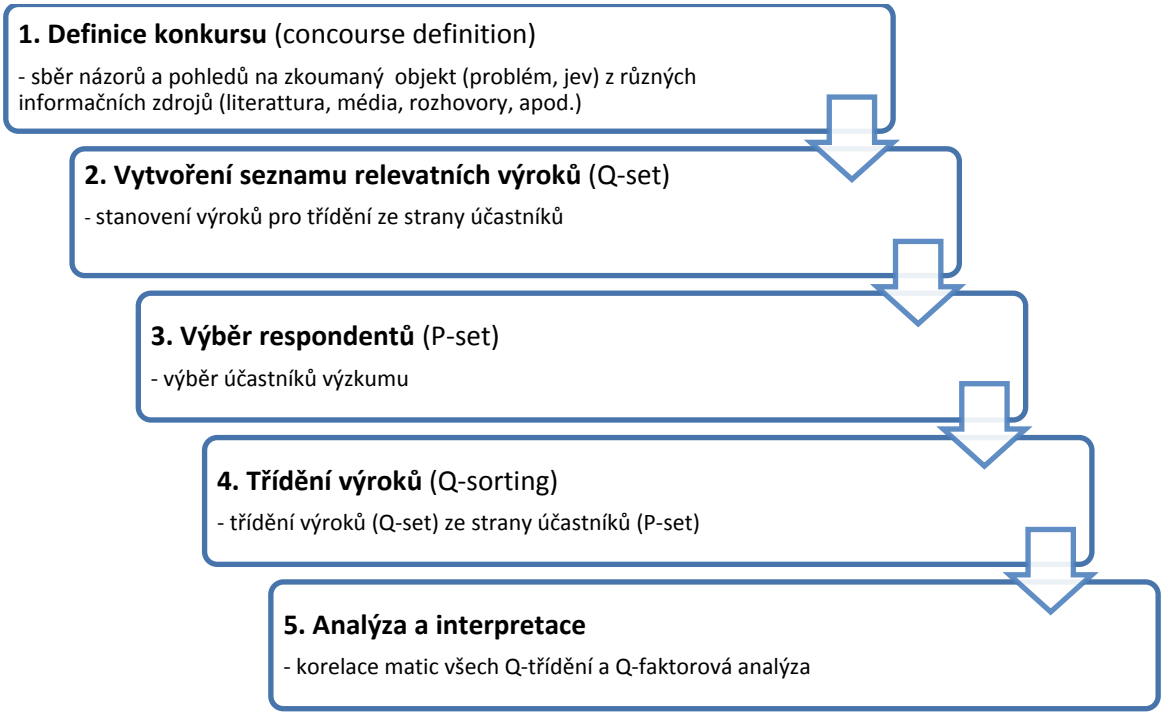
Q-metoda se sestává z několika po sobě jdoucích kroků [set of procedures], při kterých jednotlivci (aktéři) třídí objekty, mající nejčastěji podobu sady výroků [Q-set/Q-sample]. Tato sada zahrnuje zpravidla několik desítek výroků (nejčastěji 40-60), reprezentujících určitý názor na zkoumanou otázku (např. „lidé škodí přírodě" nebo „jaderná energie je nebezpečná" apod.). Tyto výroky pak účastník (aktér) třídí podle daných instrukcí (např. do jaké míry souhlasí s konkrétními výroky) na základě stanovené škály (např. od „zcela nesouhlasím" (-3) po „zcela souhlasím (+3)). Výroky o konkrétní sledované události/objektu jsou na počátku sobě rovné, tedy žádný nemá větší význam než druhý, teprve poté, co aktéři provedou samotné třídění a následně je toto třídění analyzováno, vyjdou najevo ty výroky, které mají pro aktéry zásadní význam, resp. tvoří rozlišovací výroky důležité pro zařazení do té které názorové skupiny (Brown 2002: 120). Na rozdíl od klasické Likertovy škály[105] provádí respondent třídění tak, že posuzuje výroky mezi sebou a třídí je do kvazi-normálního uspořádání (Nekola, Geissler a Mouralová 2011: 137).

Takto získaná třídění (Q-sort) od více respondentů jsou následně podrobena Q-faktorové analýze. Faktory pak představují klastry, do nichž se seskupují osoby (aktéři), které řadili výroky podobně, tedy představují skupiny aktérů, kteří sdílí podobné perspektivy či postoje (Brown 1980: 5-6). Sestavení sady výroků [Q-set] ještě předchází důležitý krok, a to shromáždění všech relevantních názorů na sledovaný objekt [tzv. „concourse"]. Konkurs může zahrnovat poměrně velké množství (i stovek) výroků, proto je následně vytvořena užší skupina výroků [Q-set], aby třídění bylo v praxi vůbec proveditelné. Celkově se Q-metoda skládá z pěti hlavních fází[106], jak je znázorněno na schématu č. 5 níže. Podrobný popis jednotlivých kroků výzkumu prováděného na aktérech dopravní politiky je uveden dále v textu.

[105] Likertova škála zahrnuje odpovědi na pětibodové škále od „zcela nesouhlasím" po „zcela souhlasím" se středovou hodnotou „nevím".

[106] Podrobně se budeme jednotlivým fázím a postupům věnovat v kapitole 5.

Schéma 4 - Q-metoda - hlavní fáze



Zdroj: zpracováno dle Exel a de Graaf 2005.

Tímto postupem vytváří respondent určitý obrázek subjektivního chápání konkrétní skutečnosti (Durning 1999: 404). Q-metoda mu umožňuje vytvořit si určitý model svých vlastních názorů (Brown 1980: 55). Zatímco vytváření takového modelu [Q-sorting] je čistě subjektivní (aktér provádí třídění výroků na základě svých postojů a hodnot, které zastává), následná korelace a Q-faktorová analýza již představují standardní statistické metody a jejich výstupy jsou zobecnitelné resp. porovnatelné.

Q-metoda podle Durninga (1999: 406) umožňuje porozumět rozdílnému vnímání pohledů na politické problémy [policy issues] a poskytuje také lepší pochopení aktérů a jejich hodnot, názorů či postojů. Konkrétně uvádí celkem pět oblastí, ve kterých analytik politiky může tuto metodu použít: i) získání vhledu do kontextu (politických) problémů - zejména s ohledem na to, jak jednotliví aktéři [stakeholders] definují své zájmy; umožňuje rovněž pochopení, jak lidé vnímají určité symboly; ii) k definování významů, které nemají kvantitativní podobu [nonefficiency criteria], jako je např. spravedlnost; ii) k pochopení, jak různé skupiny aktérů a jejich koalice definují a vnímají konkrétní problémy; iv) k identifikaci preferencí různých skupin např. ve vztahu ke konkrétnímu návrhu politiky; a iv) k vyhodnocování politik, kde jako podpůrná

metoda umožňuje identifikovat, jak různí aktéři hodnotí dopady konkrétních (politických) opatření. Q-metodu lze nicméně použít k analýze v rámci všech stádií procesu přijímání politických opatření [policy process]. Její výhodou je kvantitativní rigoróznost a na druhé straně spolehlivá reflexe subjektivního procesu poznávání, a jako taková by měla být součástí nástrojů analytika politiky (ibid: 407). Je třeba nicméně dodat, že výsledky Q-analýzy jsou determinovány rozhodnutím výzkumníka o tom, i) jaká sada výroků je použita, ii) jací účastníci jsou vybráni pro uskutečnění třídění a iii) jaký je zvolen postup statistické analýzy (Webler, Danielson a Tuler 2009: 9).

Q-metoda je tedy výzkumnou metodou, která je vhodná pro zkoumání hodnot a názorů aktérů a umožňuje je na základě těchto subjektivních parametrů objektivně třídit do názorových koalic (faktorů). Hlubší vhled do chování individua, spíše založeném na psychologii než na mikroekonomických parametrech, je přitom jednou z potřeb, kterou je třeba naplnit při zkoumání procesů veřejné politiky a je jedním z příspěvků teorie ACF (Weible a kol. 2011: 349). Identifikace koalic aktérů na základě jejich systému přesvědčení je pak předpokladem objasnění procesů změny politiky podle této teorie.

Na rozdíl od teorie ACF, kde bylo dosud zpracováno jen minimální množství studií v oblasti dopravy a dopravní politiky (blíže viz kapitola 2.1.3), je Q-metoda využívána v dopravě poměrně často, a to zejména ve výzkumu subjektivních preferencí uživatelů dopravy. Její využití v dopravě má své pevné místo právě proto, že umí postihnout subjektivní motivy a preference uživatelů dopravy, jejichž rozhodování, jak tvrdí Exel, Graaf a Rietveld, není postaveno na dosud dominujícím předpokladu, že každý uživatel dopravy dělá plně uvědomělou, racionální [instrumental-reasoned] volbu před tím, než zvolí konkrétní dopravní prostředek. Podle tohoto přístupu se má za to, že každý uživatel disponuje jasnými informacemi o tom, kam jede, kolik to zabere času a má k dispozici všechny alternativy, jak se na dané místo dopravit. Na základě předpokladů o těchto preferencích se pak uskutečňují výzkumy a tvoří modely, které nefungují, a stejně tak i následná opatření, jež z nich vychází (2004: 194). Uživatelé dopravy dělají často vědomou volbu zahrnující různé aspekty, často jde však také pouze o opakování určitého modelu chování, určitého zvyku a výzkumník jen stěží všechny tyto aspekty dopředu postihne, a i kdyby se mu to podařilo, je málo pravděpodobné, že je zpracuje do srozumitelného, praktického výsledku. Výzkumy, jako byla například nizozemská studie o rozhodování o volbě konkrétního dopravního prostředku [travel decision-making] na střední a delší vzdálenost založená na Q-metodě, namísto toho umožnily uživatelům dopravy vyjádřit své subjektivní pohledy, které ovlivňují jejich dopravní chování, a výzkumníkům následně stanovit hlavní determinanty jejich

rozhodování (ibid: 196). V rámci této studie bylo prokázáno, že se některé tradiční představy o volbě dopravního prostředku nepotvrdily[107] (např. že v rozhodování hrají cestovní náklady významnou roli) a zároveň byly identifikovány značně odlišné typologie uživatelů dopravy. V praxi to může vést k modifikaci konkrétních opatření směřujících ke změně dopravního chování již ve fázi jejich přípravy, neboť některá opatření směřující ke změně konkrétních modelů dopravního chování (např. omezení užívání automobilu pro denní dojíždění do práce ve prospěch chůze či jízdy na kole) pro určité skupiny cestujících nemohou fungovat, a tudíž není účelné na tato opatření vynakládat veřejné prostředky, resp. je efektivnější je soustředit jinam. Stejně jako v jiných studiích autoři doporučují Q-metodu následně doplnit R-metodami (tj. standardní faktorovou analýzou pracující s reprezentativními vzorky populace) a ověřit, do jaké míry jsou tyto typologie platné na celou populaci. Tento kvalitativní přístup k výzkumu v oblasti dopravy podporuje také Stough a Nijkamp, kteří tvrdí, že existuje potřeba získávat „měkká data" a využívat kvalitativní metody výzkumu (rozhovory s aktéry, analýza scénářů, focus groups apod.), které přináší hlubší vhled do dané problematiky a doplňují tak tradiční kvantitativní proměnné. Dále doplňují, že k tradičním disciplínám, jako jsou ekonomie a inženýrství, je třeba doplnit další, jako je sociologie, (sociální) psychologie či antropologie (Stough a Rietvel 2005: 7).

3.1.1 Q - faktorová analýza

Analýza dat prováděná Q-metodou vychází ze standardní faktorové analýzy, jejímž základním úkolem je redukce velkého počtu (pozorovaných) proměnných menším počtem latentních proměnných (tzv. faktorů) za účelem jejich snadnějšího vysvětlení a pochopení (Nekola a kol.: 141). Hlavní oblast využití je zejména v psychologii, kde se využívá např. pro měření inteligence (tedy jevu, který nelze měřit přímo, jako např. výšku či věk), ale nachází své uplatnění také v sociologii (politických vědách) např. při měření politické orientace. Tradiční R-faktorová analýza sleduje korelaci mezi proměnnými (tedy při zápisu dat „korelaci mezi sloupci"). Na základě uspořádání těchto proměnných lze sledovat, do jaké míry jsou si tato uspořádání v populaci podobná, resp. rozdílná, a lze je seskupovat do klastrů - faktorů. Jednotlivé proměnné přitom vykazují určitou faktorovou zátěž, tj. „míru příslušnosti" pro daný faktor, jejíž síla je určena tzv. faktorovým skóre. Q-faktorová analýza naopak sleduje korelaci „mezi řádky", tj. sleduje vztahy mezi pozorovanými objekty. Tento obrácený postup umožňuje sledovat charakteristické postoje aktérů a to, jak jsou si tyto postoje podobné nebo rozdílné ve výběru,

[107] Podobně jako v jiné studii porovnávající tři různé metody (mezi nimi Q-metodu) při výzkumu významů různých motivů pro užívání automobilu se ukázalo, že využívání aut není populární jen pro své funkce (rychlost, bezpečnost, dostupnost apod.), ale také pro jejich symbolický význam vyjadřující určité postavení, vyjádření osobnosti, a proto, že jejich užívání přináší radost (Steg, Vlek a Slotegraaf 2001).

resp. populaci hledisek (tedy např. výroků ke zkoumanému tématu). Každý aktér pak získá určité skóre, jež označuje míru (sílu) příslušnosti k danému faktoru, a tedy i to, do jaké míry se liší (nebo shoduje) s postoji ostatních aktérů. Je třeba dodat, že odlišný postup v korelaci proměnných (tedy sloupců v případě R-faktorové analýzy) a osob (tedy řádu v případě Q-faktorové analýzy) není jediným rozdílem, resp. tento rozdíl nespočívá pouze v záměně sloupců za řádky, ale rozdíl je mnohem hlubší, spočívající v rozdílném sběru dat. Podle Stephensona (1953, citováno in Nekola, Geissler a Mouralová 2011: 142) je zásadní rozdíl mezi maticemi dat získanými objektivním (R-faktorová analýza), anebo subjektivním (Q-faktorová analýza) měřením, a tudíž nelze použít jednu matici (např. získanou objektivním testem matematických schopností) recipročně. Jak uvádí Nekola, v prvním případě jsou jednotlivci měřeni pomocí testů, v druhém případně naopak jednotlivci měří testy. V praxi to znamená, že výsledné měření pomocí Q-metody lze aplikovat na popis populace hledisek, nikoliv na popis populace, z níž byli účastníci vybráni (Nekola, Geissler a Mouralová: 143).

3.2 VÝBĚR VÝROKŮ A ÚČASTNÍKŮ A POSTUP VÝZKUMU

3.2.1 Výběr výroků (Q-sample)

Jedním z nejdůležitějších kroků, který je třeba učinit při aplikaci Q-metody je stanovit soubor výroků, které budou předmětem třídění (Q-sorting). Tyto výroky se přímo či nepřímo vztahují k danému tématu a měly by pokrývat co možná nejširší spektrum aspektů, které o daném jevu můžeme nalézt, resp. postojů, které mohou aktéři jako účastníci výzkumu zaujmout (Nekola, Geissler a Mouralová: 144). Zatímco pro otázku na obecné téma jako například „*co pro vás znamená být zamilovaný/á*“ můžeme hledat výroky v okruhu svých známých a bude tímto způsobem možné získat poměrně širokou, a lze předpokládat, že do značné míry také vyčerpávající, sadu výroků, u otázky „co pro vás znamená energetická bezpečnost státu“ již potřebujeme zahrnout do definování sady výroků také odborníky či případně politiky apod. Zdrojem pro výběr výroků tak mohou být prakticky jakékoliv písemné či audiovizuální zdroje, ale také rozhovory s experty i laiky nebo výzkumníkova zkušenost. Již při sestavování konkursu však musíme mít na paměti, jaké jsou cíle výzkumu, jaké výzkumné otázky jsou stanoveny a kdo budou zkoumaní aktéři (Nekola, Geissler a Mouralová 2011:145).

Počet takových výroků, se kterými je výzkumník konfrontován, může být několik set ale i tisíc, není proto překvapením, že se původně tato prvotní skupina nazývala „*vlastnosti vesmíru*“ [trait

universe], teprve později se vžil název „*concourse*“ (Brown 1980: 186). Výzkumník je tak postaven před důležitý úkol, a to zmenšit konkurs do operativní sady, jíž budou aktéři schopni roztřídit, a to nejen na základě jejich kognitivních schopností, ale také s ohledem na čas, který třídění mohou věnovat. I když má podle Browna výběr Q-samplu „*maximální důležitost*“, „*zůstává více uměním než vědou*“ (1980: 186). Přesto může výzkumník postupovat dvěma způsoby. Může provést náhodný výběr z celkového počtu shromážděných výroků, nebo může postupovat strukturovaně, tedy použije nějaký logický postup např. na základě skupinové charakteristiky výroků. Brown uvádí příklad k již výše uvedené otázce týkající se významu zamilovanosti, že skupinu výroků můžeme rozdělit na dvě podskupiny - romantikové a realisté. Tyto podskupiny můžeme dále rozdělit na výroky, které se týkají spíše dané osoby (výroky se váží k pocitům, které zažívá pouze daná osoba), nebo na výroky, které směřují k interakci s jinou osobou (tedy podstatný je spíše pocit pramenící ze vztahu dvou jedinců). Nyní již existují 4 skupiny výroků, ze kterých lze případně dalšími postupnými kroky vybírat základní sadu (Q-sample). Ať již zvolíme jakýkoliv postup, výběr strukturování je úkolem výzkumníka a měl by se řídit tím, co považuje za důležité a užitečné (Brown 1980: 189), na druhou stranu by mělo být cílem zachovat určitou autentičnost tak, aby samotný výběr příliš neovlivňoval fenomén, který zkoumáme. Jak říká Brown, ideální by bylo, „*kdybychom ovlivňovali náš subjekt tak málo, jako teploměr ovlivňuje horký den*“ (ibid: 190).

3.2.2 Výběr účastníků (P- set)

Jak uvádí Nekola (Nekola, Geissler a Mouralová 2011: 148), je výběr vzorku účastníků (aktérů) pro výzkum o něco jednodušším úkolem, a v tomto s ním lze zcela souhlasit. Na rozdíl od analýz využívajících R-metody, kde je zapotřebí velký vzorek osob, ale je prováděno relativně málo testů, Q-metoda je opačná a pracuje s malým vzorkem osob, ale relativně velkým počtem testů (Brown 1980: 191). Vzorek aktérů není tedy reprezentativním vzorkem populace tvořený náhodným výběrem, ale představuje celou populaci a výsledky výzkumu se vztahují pouze na ní, nedají se zobecňovat. Vzorek je naopak strukturován tak, aby ho tvořili respondenti, jež jsou relevantní pro zkoumané téma a jež mají jasný a rozlišitelný názor na daný problém (téma). V tomto směru je důležitější kdo jsou než kolik jich je (Exel a de Graaf 2005: 6)[108]. Z praktického hlediska je výběr účastníků limitován hlavně tím, že je třeba získat dostatečný počet účastníků na to, aby mohly být identifikovány konkrétní faktory a bylo umožněno jejich srovnání. Podle Exela a de Graafa (2005: 6) je pro identifikaci konkrétního faktoru (tedy fakticky názorové

[108] Podle Browna je kritika týkající se malých vzorků respondentů a nízké reliability neoprávněná a byla vyvrácena studiemi, které srovnávaly dotazníkové šetření a Q-třídění. Obě techniky analýzy dat přinesly obdobné výsledky (2002: 118).

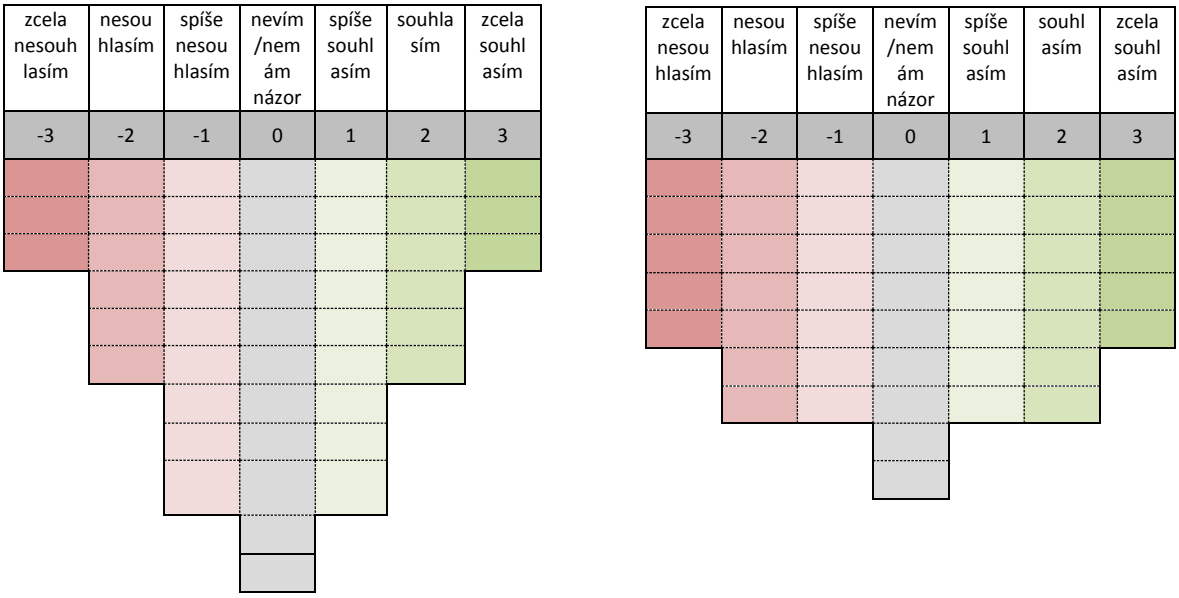
koalice) zapotřebí min. 4-5 účastníků a nepředpokládá se, že by v daném subsystému bylo možné identifikovat více jak šest názorových skupin, resp. nejčastěji to bývají 2-4 názorové skupiny (faktory).

3.2.3 Třídění (Q-sort)

Vlastní zjišťování postojů a názorů aktérů na konkrétní výroky bylo prováděno jejich tříděním, které představuje techniku, jíž jsou zajišťována data pro vlastní faktorovou analýzu. Tento postup zahrnuje třídění sady výroků jednotlivými aktéry dle předem stanovených podmínek (Brown 1980: 17). Třídění výroků je tzv. psychometrickou metodou sběru dat, jež umožňuje kvantifikaci subjektivních hodnocení nebo reakcí respondenta na konkrétní stimul (Nekola, Geissler a Mouralová 2011: 149). Účastníci třídí jednotlivé výroky, jež jsou zpravidla zaznamenány na papírových kartičkách, na škále od „zcela nesouhlasím" po „zcela souhlasím", přičemž rozsah škály (tedy její citlivost) je dán celkovým počtem výroků a tvarem třídící matice (viz dále). Uprostřed škály, představující hodnotu „0", jsou zařazeny výroky, jimž aktéři nepřikládají větší význam či na ně nemají specifický názor. Nejčastěji podle Browna (1980: 200) obsahuje Q-sample 40-50 položek a škála nabývá hodnot -5 až +5. Aktéři jsou postupně vedeni k tomu, aby rozmístili všechny výroky do záznamové (třídící) matice, jež je zobrazena na obrázku č. 1 níže. Matice má tvar kvazi-normálního rozdělení a může být buď „strmější" (obrázek č. 1) nebo naopak „plošší" (obrázek č. 2). Tvar je třeba zvolit na základě znalosti zkoumaného problému a odhadu, zda budou mít účastníci k dané problematice spíše vyhraněné názory (v případě kontroverzního tématu) a/nebo se bude jednat o dobře informované aktéry, u nichž se očekávají relativně jasné názory, nebo naopak, lze očekávat, že na sledovaný předmět budou mít účastníci více neutrálních názorů či je téma nemusí příliš zajímat (ibid). V prvním případě by měla být matice spíše plošší s větším počtem políček pro vyhraněné názory, v druhém pak spíše ostřejší tvar s větším prostorem pro neutrální či slabě souhlasné, resp. nesouhlasné výroky. Ukázky obou typů matic jsou uvedeny na obrázku č. 1 níže.

Postup třídění má několik fází. V prvním kroku je účastník seznámen s postupem a je mu vysvětlena základní logika třídění. Aby nedošlo k situaci, kdy účastník začne rovnou s vlastním rozmísťováním výroků do záznamové matice a následně, jakmile se bude více seznamovat s výroky, své třídění bude výrazně obměňovat a trochu se v něm „ztrácet", je účastník nejdříve požádán, aby si výroky přečetl a rozdělil si je na tři skupiny - výroky se kterými by souhlasil, se kterými by naopak nesouhlasil a u kterých si není jistý nebo na ně nemá názor (případně jim nyní nerozumí).

Obrázek 1 - Třídící matice (vlevo „strmější“, jež byla použita v této práci, vpravo „plošší“)



Zdroj: autor

Počet výroků v každé skupině je zaznamenán a následně je účastník požádán, aby provedl vlastní třídění a rozmístil výroky tak, že na krajní póly matice dává výroky, se kterými nejvíce nesouhlasí nebo naopak nejvíce souhlasí, a tímto způsobem postupuje, dokud nerozmístí všechny výroky do jednotlivých políček matice. Jakmile je třídění dokončeno, je účastník vyzván k tomu, aby si své třídění ještě jednou prohlédnul a případně změnil umístění některých výroků, bude-li chtít. Po ukončení třídění jsou čísla výroků zaznamenána pro účely pozdější analýzy. Posledním krokem je komentář účastníka k výrokům na krajních pólech matice, tedy k výrokům, se kterými zcela souhlasí nebo zcela nesouhlasí, a objasnění důvodů, proč sem byly zařazeny právě tyto konkrétní výroky. Tento krok je velmi užitečný, neboť výzkumníkovi pomáhá odhalit motivy účastníka, které ho vedly k tomuto rozhodnutí. To umožní následně přesnější interpretaci a může také odhalit zajímavé situace, kdy dva účastníci zařadí konkrétní výrok mezi „zcela ne/souhlasím“, ale každý ze zcela jiného důvodu. K tomuto tématu se ještě vrátíme v samotné analýze v kapitole V.

Podle Exela a de Graafa je obecně vžitá představa, že třídění by mělo probíhat v rámci osobního [face to face] rozhovoru, neboť se jedná o poměrně komplexní a veřejnosti méně známou metodu. Nicméně podle některých autorů funguje stejně dobře také postup, kdy jsou třídění zajišťována poštou nebo přes počítač a vykazují shodné výsledky. Přesto osobní rozhovor umožňuje výzkumníkovi zasvěcenější interpretaci a lepší pochopení výsledků (2005: 7-8).

3.2.4 Statistická analýza

Q-analýza vychází ze standardních statistických metod redukce dimenzí mnohorozměrných dat. Statistický software vyvinutý speciálně pro aplikaci Q-analýzy - freewarový program PQ Method - konkrétně nabízí dvě z těchto metod – faktorovou analýzu [Factor Analysis - FA] a metodu hlavních komponent [Principal Component Analysis - PCA]. Obě tyto metody umožňují nahradit větší počet původních proměnných menším počtem latentních (neměřitelných, skrytých) proměnných, přičemž mezi skupinou původních proměnných a odpovídající latentní proměnnou předpokládají lineární vztahy. Latentní proměnné by měly vyjadřovat pozorované závislosti co nejjednodušeji a jejich počet by měl být ideálně co nejmenší. Výpočty jsou založeny na korelační matici pro původní proměnné.

Pro vlastní analýzu bude využita první z uvedených metod, tedy faktorová analýza. Cílem faktorové analýzy je charakterizovat strukturu společných faktorů, které stojí za vzájemně korelovanými proměnnými. Faktorová analýza, na rozdíl od PCA, identifikuje statistický model, u něhož předpokládá, že latentní proměnné jsou spojité, normálně rozdělené náhodné veličiny a na sobě nekorelované. Odhadnuté faktory závisí na lineární kombinaci menšího množství nepozorovaných faktorů a nezávislé náhodné variabilitě. Výstupy Q-analýzy jsou především následující:

1) **Korelační matice** pro všechna třídění Q, kterou zjistíme vztahy mezi postoji jednotlivých účastníků, tj. kteří účastníci spolu korelují při třídění předložených výroků;

2) **Faktorové zátěže** [factor loadings] potom vyjadřují míru, s jakou je dané třídění asociováno s každým z faktorů (jedná se tedy ve skutečnosti o korelační koeficienty). Pokud mají aktéři shodné znaménko faktorové zátěže pro daný faktor, sdílí spolu tuto konkrétní perspektivu, a naopak rozdílná znaménka faktorové zátěže jsou známkou odlišného přístupu k této perspektivě;

3) **Z-skóry** [z-scores] tj. normalizovaný vážený průměrný skór z odpovědí účastníků definujících daný faktor, na jehož základě lze výroky rozdělit. Výsledkem je tzv. složené třídění Q nazývané faktorové pole [factor array];

4) **Rozdílové skóry** [difference scores] vyjadřující velikost rozdílu mezi faktorovými skóry určitého výroku pro jakékoliv dva faktory. Pokud je tento rozdíl statisticky signifikantní, jedná se o rozlišovací výrok [distinguishing/distinctive statement], pokud se faktorové skóry neliší, jedná se o výrok konsenzuální [consensus statement].

Důležitá je interpretace získaných faktorů. Na základě faktorových polí lze určit výroky, které jsou charakteristické pro daný faktor (tj. hodnota z-skóru takového výroku v rámci daného faktoru je vyšší než 1 nebo menší než -1) (Nekola 2011: 41), což umožňuje získané výsledky následně interpretovat. Je však důležité uvědomit si některé aspekty, které interpretaci stěžují. Jedním z nich je důležitost interpretace výroků v kontextu a vztahu k dalším výrokům. Může se totiž stát, že pro jednotlivé faktory může mít stejný výrok rozdílný význam (Danielson 2009: 220). Pro kvalitnější intepretaci tak slouží vysvětlení a komentáře, které respondenti uvedli při třídění výroků (případně i z doplňujícího rozhovoru, pokud jej výzkumník s respondenty uskuteční).

3.3 STRUKTUROVANÝ ROZHOVOR

Strukturovaný (standardizovaný) rozhovor je další metodou sběru dat, jež bude použita doplňkově k třídění výroků (Q-sorting). Jejím úkolem je postihnout některé aspekty, které nelze uchopit v rámci třídění výroků, resp. pro jejich pochopení je nutné jít do větší hloubky a případně klást účastníkům doplňující dotazy, či naopak nechat účastníka připojit vlastní komentář. Jak uvádí Brown, třídění výroků je na jedné straně jakousi kostrou, modelem postojů účastníka a na druhé straně poskytuje také základ pro strukturovaný rozhovor (1980: 200). Podrobnější informace k otázkám, způsobu záznamu a zpracování rozhovorů jsou uvedeny v kapitole 5.3.2.

3.4 ANALÝZA NÁRODNÍCH A EVROPSKÝCH POLITIK A STRATEGIÍ

Analýza strategických dokumentů na úrovni EU a ČR slouží zejména k vymezení zkoumaného problému a upřesnění kontextuálního rámce disertační práce. Tyto dokumenty ovlivňují dopravní politiku jednotlivých členských států, i když méně na místní a více na národní úrovni, a jsou od nich rovněž odvíjeny finanční rámce pro investice do dopravní infrastruktury, které mohou mj. významným způsobem určovat, zda budou podporovány šetrnější formy dopravy či nikoli. V případě České republiky je navíc příspěvek Evropské unie naprosto klíčový a její vliv na rozvoj dopravy je tudíž poměrně významný. Strategické dokumenty na úrovni České republiky budou voleny na základě dvou kritérií - i) jejich významnosti pro dopravu a dopravní politiku a ii) z hlediska jejich relevantnosti pro osobní dopravu ve městech. Tyto dokumenty budou následně analyzovány z hlediska jejich základních cílů, priorit a specifických cílů a způsobu, jakým jsou principy udržitelné dopravy do těchto dokumentů implementovány. Hlavním smyslem je získat

základní, avšak pokud možno ucelený, pohled na vývoj dopravní politiky v České republice po roce 1989 (kontextuální rámec) a rovněž lépe pochopit, kdy, zda a jak se v české dopravní politice začal prosazovat nový diskurz v podobě udržitelné dopravy.

4. POLITIKA DOPRAVY V ČESKÉ REPUBLICE PO ROCE 1989

4.1 INSTITUCIONÁLNÍ RÁMEC

Společenské změny odstartované pádem „železné opony“ v roce 1989 se výrazným způsobem projevovaly rovněž v sektoru dopravy a dopravní politice. Celkové uvolnění společenských poměrů a možnost svobodně cestovat do okolních zemí způsobily mj. několikanásobný nárůst intenzity silniční dopravy, jak osobní, tak nákladní. Tento efekt se navíc projevoval nerovnoměrně, neboť docházelo k nárůstu individuální automobilové dopravy a naopak ke ztrátě zájmu o dopravu hromadnou[109] (Lídl a kol. 2009: 201; Schmeidler 2010: 48). Jednou z příčin byla právě neexistence standardního dopravního plánování a slabá podpora rozvoji infrastruktury pro veřejnou hromadnou dopravu (zastaralý vozový park, nekvalitní infrastruktura) na jedné straně, a rostoucí dostupnost a kvalita osobních automobilů na straně druhé. Novým poměrům se musel přizpůsobovat také institucionální rámec, který se během relativně krátké doby musel vypořádat s dalšími změnami, jež souvisely s rozpadem jednotného státu (resp. federace) na dva samostatné státy - Českou republiku a Slovensko - s koncem roku 1992. Důležitou událostí, která měla vliv jak na tvorbu dopravní politiky, tak na další nárůst motorové dopravy, byl vstup ČR do Evropské unie v roce 2004. Členství v EU se však projevovalo již před samotným vstupem naší země do evropského společenství, a to zejména v oblasti normotvorby a slaďování dopravní politiky ČR s dopravní politikou EU. Na národní úrovni pak do dopravní politiky zasáhla také reforma veřejné správy v roce 2000, díky níž došlo k novému přerozdělení kompetencí mezi státem, nově vzniklými 14 kraji a obcemi s tzv. rozšířenou působností (celkem 205), jež převzaly agendu zrušených okresních úřadů[110] od 1. ledna 2003.

Dopravní politika České republiky je legislativně ukotvena usneseními vlády (např. č. 413/1998 Sb., 882/2005 Sb.), kterými vláda schvaluje jednotlivé dopravní politiky a ukládá příslušným resortům (zejm. ministerstvu dopravy) jejich implementaci. Základním strategickým dokumentem je tedy dopravní politika na konkrétní období, definující celkový rámec a směřování rozvoje dopravy v dlouhodobém horizontu. Dopravní politika jako proces je, podobně jako v jiných zemích, ovlivňována celou řadou dalších strategických a koncepčních dokumentů, jež jsou hierarchicky uspořádány podle svého významu a míry podrobnosti, resp. obecnosti.

[109] Ztráta zájmu měla však i ekonomické důvody. Během let 1990-1996 došlo k deregulaci cen v dopravě, jež se projevila nejdříve zdražováním a následně zrušením řady výhod pro určité cílové skupiny využívající zejm. autobusovou a železniční dopravu - např. zrušení „dělnického“ či „žákovského“ jízdného apod.

[110] Nicméně okresy jako vymezené území stále existují a řada statistik je vztahována právě na tuto územní jednotku.

Z hlediska tvorby dopravní politiky můžeme vývoj po roce 1989 rozdělit do dvou základních etap - období transformace dopravní politiky jako dlouhodobé koncepční činnosti (1989 - 2004) a období, kdy byla dopravní politika již standardním nástrojem pro strategický rozvoj dopravy v ČR a splňovala nároky kladené na tyto typy dokumentů ze strany EU (2005 - současnost). Následující stručný přehled nemá za cíl analyzovat dopravní politiku ČR ve sledovaném období, ale spíše poskytnout základní orientaci v důležitých dokumentech politiky dopravy a ve změnách přístupu k jejich tvorbě z pohledu udržitelného rozvoje a zaměření jejich priorit a cílů v jednotlivých obdobích. Pozornost přitom bude zaměřena zejm. na ty aspekty dopravních politik, které mají vliv na osobní dopravu ve městech s ohledem na vymezení zkoumaného problému.

4.1.1 Dopravní politika v období 1989-2005

Toto období můžeme rozdělit na dvě etapy. **První etapa (1990-1998)** zahrnovala období zásadních politicko-společenských změn a byla charakteristická spíše neexistencí promyšlené dopravní politiky, která by reflektovala také trendy a problémy rozvinutých západních ekonomik (CDV 2005). Nicméně, již v této době se objevily první iniciativy, které měly charakter strategické či koncepční činnosti a snažily se reflektovat probíhající celospolečenské změny. V roce 1991 odborníci z oblasti silniční dopravy předložily návrh tzv. *„Akčního plánu silničářů*“, který měl reprezentovat odborný názor na rozvoj silničního hospodářství v nových podmínkách. Jako celek nebyl vládou přijat, ale dílčí náměty byly využity při tvorbě dalších koncepčních materiálů (Lídl 2009: 201). Jednou z významných institucionálních změn v tomto období byl vznik Rady vlády pro bezpečnost silničního provozu v roce 1990, jehož součástí bylo také prohlášení vlády (č. 276/1990), jež akcentovalo význam zvyšování bezpečnosti silničního provozu (ibid).

Již v této době vznikl první strategický dokument pro oblast dopravy, a to návrh zásad dopravní politiky, který byl schválen tehdejší vládou České a Slovenské Federativní republiky v září 1991. Priority dokumentu byly orientovány zejména na rozvoj silniční a dálniční sítě propojené s evropskou dopravní sítí, zvyšování její kvality a naopak snižování negativních dopadů na životní prostředí. Jedním z důležitých bodů bylo financování dopravní infrastruktury, k němuž měly být zřízeny účelové fondy. Podle tohoto návrhu měly péči o stav a rozvoj dopravní infrastruktury převzít státní instituce dle jim svěřených kompetencí (ibid). Ještě v tomto roce (1991) vznikla *„Koncepce rozvoje silničního hospodářství do roku 2000*“, jež reflektovala zásady výše zmíněné koncepce dopravní politiky. Dopravní politiku ČR v následujícím období ovlivnil rozpad ČSFR a vznik samostatného ministerstva dopravy, jež byl následován další významnou organizační

změnou, a to vznikem Ředitelství silnic a dálnic[111] v roce 1995. Podle Lídla byla od samého počátku tohoto období věnována pozornost problematice dopravní politiky. V roce 1993 sice vznikl první oficiální dokument s názvem „*Dopravní politika ČR pro devadesátá léta*“, ten však vládou nebyl oficiálně schválen, pouze ho „vzala na vědomí“ (Vláda ČR 1993). I přesto se stal základem dalšího rozvoje dopravy a dopravních zákonů v tomto období. Dokument se mj. zaměřoval také na úroveň velkých měst a jednou z jeho priorit bylo vyřešení základního systému komunikací ve velkých městech s cílem zvětšit jejich propustnost a snížit negativní dopady na životní prostředí (doslova „*ekologické zatížení*“) (2009: 202). V tomto období byly také položeny základy pro systém zpoplatnění dálnic a čtyřpruhových silnic pro motorová vozidla, jehož správou bylo pověřeno ŘSD,[112] a jež byl spuštěn v lednu 1995.

Celkově se dají změny v sektoru dopravy v tomto období shrnout do několika základních tezí (CDV 2005: 22):

- zásadní změna vlastnických vztahů
- postupná změna struktury průmyslu
- nová orientace evropských trhů
- další narovnávání cenové struktury a změna cen vstupů
- výrazné snížení poptávky po přepravě a změna dělby přepravní práce
- další zhoršování technického stavu dopravní infrastruktury
- nesoulad modernizace silniční sítě a výstavby nových kapacit dálnic a silnic s nárůstem intenzit dopravy
- vzrůstání váhy ekologických aspektů

Druhá etapa (1998-2005) byla zahájena zformulováním první klasické koncepce - dopravní politiky -, jejíž vypracování bylo ovlivněno připravovaným vstupem do Evropské unie, a tudíž vycházela také ze zkušeností vyspělých evropských ekonomik, zejména v oblasti negativních dopadů rostoucí individuální automobilové dopravy. Z kontextu vzniku nové dopravní politiky lze dovodit změnu v pojetí dopravní politiky jako klíčového strategického dokumentu, jež nyní kladl mnohem větší důraz na vztahy mezi jednotlivými druhy dopravy, jejich dopady nejen na životní prostředí, ale také na společnost (sociální aspekty). Důraz byl kladen také na budoucí propojení českých právních předpisů a práva EU (Acquis communautaire). Dopravní politika z roku 1998 se orientovala (ve vztahu k osobní dopravě ve městech) na (CDV 2005: 22):

[111] ŘSD vzniklo z původního Ředitelství dálnic a Správy silničního fondu (Lídl a kol. 2009: 201).

[112] Později však přešla agenda pod Ministerstvo financí (1999) a následně pod Státní fond dopravní infrastruktury (2007).

- podporu a rozvoj těch druhů dopravy, které jsou z hlediska spotřeby energie, záboru území a vlivů na životní prostředí a regulaci provozu nejšetrnější;
- respektování požadavků na životní styl, neporušenost prostředí, životní standard a současně svobodnou vůli člověka ve vztahu k volbě času, trasy a způsobu přepravy omezenou jen s ohledem na jiný veřejný zájem;
- vytvoření integrovaných systémů v osobní dopravě;
- tvorbu právních předpisů konformních s právními předpisy Evropského společenství
- sladění zájmů jednotlivce, podnikatelského sektoru a vlády;
- přijatelnost dopravní politiky ze strany obyvatelstva.

Základní cílem dopravní politiky již v tomto období byl rozvoj udržitelné mobility[113] a dopravního systému, který by byl v souladu s principy udržitelného rozvoje. Dalšími cíli (můžeme však hovořit také o principech) byly například podpora a zkvalitňování osobní veřejné dopravy a její preferování před individuální automobilovou dopravou, snižování a eliminace negativních dopadů dopravy na životní prostředí, včetně internalizace externích nákladů dopravy, či postupné zlepšování mobility pro občany se sníženou schopností pohybu (dnes mluvíme o dostupnosti dopravy) (CDV 2005: 23).

4.1.2 Dopravní politika v období 2005 - současnost

V červenci 2005 byla vládou schválena nová „*Dopravní politika České republiky pro léta 2005-2013*“, jež se stala základním střednědobým koncepčním dokumentem pro oblast dopravy, který již plně reflektoval naše členství v Evropské unii (květen 2004) a vycházel z dalších průřezových strategií a analytických podkladů. Klíčovým strategickým dokumentem na úrovni EU, ze kterého dopravní politika ČR v tomto období vycházela, byla „*Bílá kniha EU: Evropská dopravní politika do roku 2010 – čas rozhodnout.*“ Výchozím dokumentem na úrovni ČR byla, vedle předchozí verze dopravní politiky z roku 1998, také „*Strategie udržitelného rozvoje ČR*“, jež platila za zastřešující/výchozí strategický dokument pro všechny sektorové strategie a politiky v České republice. Zřetelný posun oproti předchozímu období, pravděpodobně již také výrazněji ovlivněný požadavky evropských institucí na tvorbu strategických dokumentů členských zemí EU, je viditelný zejména v oblasti definování výchozích podmínek, jež následně determinují prioritní

[113] Tehdy ještě pod názvem „trvale udržitelná mobilita“, což bylo v souladu s obecně v té době používaným překladem anglického výrazu „sustainable development“ českým výrazem „trvale udržitelný rozvoj“.

cíle dopravní politiky. Byly identifikovány a specificky vymezeny konkrétní problémy a výzvy, které se v mnoha směrech (zejm. co se týká negativních dopadů dopravy a jejího nerovnoměrného rozvoje) podobaly těm, se kterými se potýkala, resp. vyrovnávala většina ostatních zemí Evropy (MD 2005: 10):

- růst přepravy v jednotlivých druzích dopravy je nerovnoměrný a prohlubuje disproporce v dělbě přepravní práce;
- kongesce se projevují na hlavních silničních tazích a ve městech, železniční infrastruktura vykazuje nedostatečnou kapacitu zejména v některých příměstských oblastech;
- stávající dopravní infrastruktura je ve špatném stavu v důsledku dlouhodobého nedostatku financí na údržbu a zejména na obnovu, nejsou dostatečně prováděny úpravy vedoucí k odstraňování nedostatků v bezpečnosti, propustnosti a ekologické zátěže;
- veřejná doprava je provozována na bázi oddělených dopravních systémů, přičemž integrované dopravní systémy jsou organizovány jen na omezených územích, s omezenou funkčností a bez většího propojení mezi kraji;
- doprava ve městech není řešena systémově a nejsou dostatečně uplatňována opatření ke zklidnění center měst, včetně vytváření podmínek pro cyklistickou a pěší dopravu;
- doprava je stále velkým zdrojem hluku a emisí zdraví škodlivých látek; je třeba vytvářet předpoklady pro jejich snižování v plném souladu s evropskými právními předpisy.

Hlavním (doslova „*globálním*“) cílem dopravní politiky 2005-2013 bylo „*vytvořit podmínky pro zajištění kvalitní dopravy zaměřené na její ekonomické, sociální a ekologické dopady v rámci principů udržitelného rozvoje a položit reálné základy pro nastartování změn proporcí mezi jednotlivými druhy dopravy* (MD 2005: 11). Mezi prioritní cíle v období 2005 -2013 patřily zejm. zvýšení kvality dopravní infrastruktury, zajištění jejího dostatečného financování a zvýšení bezpečnosti dopravy. Pro městskou dopravu pak byla nejrelevantnější priorita č. 5, která směřovala k podpoře dopravy v regionech prostřednictvím takové dopravní politiky, která propojuje celostátní úroveň s úrovní regionální a obecní. Uvedená priorita měla charakter metodického doporučení pro tvorbu dopravních strategií na místní a regionální úrovni. V dokumentu je konstatováno, že primární odpovědnost za rozvoj dopravy ve městech mají města samotná dle principu subsidiarity, přesto by se tak mělo dít v koordinaci se státem. Ministerstvo dopravy ve svých metodických doporučeních pro města kladlo důraz na rozvoj integrovaných dopravních systémů, ale také na rozvoj nemotorové dopravy jako alternativy

k IAD a MHD, či na možnosti zpoplatňování motorové dopravy zejména v centrech měst, nebo jejího omezování za zhoršených rozptylových podmínek (MD 2005: 31).

Přesto, že mezi výzvami dopravy pro období 2005-2013 nalezneme hned několik takových, které se týkají negativních dopadů dopravy zejména v oblasti životního prostředí a ve městech, samostatná kapitola věnující se vztahu dopravy a životního prostředí, případně dopravy a udržitelnosti, v dokumentu chybí. Rovněž jedna z nejzásadnějších výzev pro budoucnost dopravy, a to závislost na fosilních palivech (ropě), která byla zcela jistě aktuální již v době vzniku této dopravní politiky, není v dokumentu vůbec obsažena, a tudíž si jí dopravní politika nestanovuje ani jako svou prioritu[114]. Otázka snižování emisí CO_2 a dalších škodlivých látek je pak řešena pouze v rámci specifických cílů, a to trochu nelogicky v rámci kapitoly 4.1.2 *„Harmonizace podmínek přepravního trhu a zpoplatnění uživatele*“. Zde se mezi definovanými opatřeními v prevenci škod na životním prostředí a veřejném zdraví objevuje pouze jedno konkrétní opatření: *„Zajistit dodržování limitů znečištění způsobeného dopravou a snížení procenta znečištění, kterým se doprava podílí na emisních stropech ČR*“ (ibid: 21). Další důležitý faktor, resp. cíl dopravní politiky na evropské úrovni, kterým je dostupnost dopravy, zde jako obecný princip nenalezneme. Jediná zmínka o dostupnosti dopravy směřuje ke zvýšení podílu nízkopodlažních autobusů (ibid: 56).

Aktuálně platná ***„Dopravní politika ČR pro období 2014-2020 s výhledem do roku 2050“*** byla schválena vládou v roce 2013 a navazuje bezprostředně na politiku dopravy z let 2005-2013 dle principu *„dopravně-politického cyklu*“, tj., jak se uvádí v samotném dokumentu, jako nikdy nekončícího procesu, který zahrnuje jednotlivá stádia tvorby politiky[115]. Dopravní politika opět staví na „Bílé knize“ evropské dopravní politiky, ale v širším kontextu vychází rovněž ze strategie udržitelného rozvoje EU „Evropa 2020“. S ohledem na rostoucí provázanost mezi sektory, je ale seznam relevantních výchozích strategií a koncepčních dokumentů mnohem širší.[116]

Základní principy stávající dopravní politiky vyjadřují to, co stát (a jeho orgány) v oblasti dopravy činit musí (mezinárodní vazby, smlouvy), chce (bezpečnost, udržitelný rozvoj, ekonomika, životní prostředí, veřejné zdraví) a může (finanční a prostorové aspekty) (MD 2013: 6). Oproti předchůdkyni je však zřetelný další posun směrem ke konkretizaci největších výzev a problémů,

[114] Zmínku o ropě či nebezpečí závislosti dopravy na této komoditě zde vůbec nenalezneme.

[115] To znamená stanovení cílů, nastavení opatření, přijetí rozhodnutí, implementace a vyhodnocení dopadů zaváděných opatření ve vztahu ke stanoveným cílům (viz schéma v MD 2013: 5).

[116] Patří sem např. „Strategický rámec udržitelného rozvoje“, „Politika územního rozvoje ČR“ nebo „Státní politika životního prostředí“, na evropské úrovni pak „Společný evropský referenční rámec“ a řada dalších (viz MD 2013: 8-9).

kterým doprava v ČR čelí, a v případě místní úrovně také zasazení negativních dopadů dopravy (hluk, znečištěné ovzduší, intenzita dopravy apod.) a nástrojů k jejich eliminaci do širšího kontextu. Aktuální dopravní politika jednoznačně identifikuje IAD jako hlavní příčinu negativních dopadů dopravy a ve větší míře se zaměřuje také na situaci ve městech, kde jsou negativní dopady dopravy, především kvůli zvyšující se dopravní zátěži vlivem suburbanizace, nejzřetelnější (ibid: 64). Dopravní politika se rovněž nově explicitně dotýká problematiky energie a závislosti na ropě. Z té vidí v zásadě tři východiska: zaprvé rozvoj nových paliv, jejichž původ bude pocházet z domácích surovin či ze zemí s větší stabilitou, a využívání obnovitelných zdrojů; zadruhé zvýšení energetické efektivity (zejména technologie pohonů); a zatřetí přechod na ty druhy dopravy, které jsou z hlediska energetické spotřeby efektivnější (hromadná doprava, pozn. autora). Snížení spotřeby paliv by mělo být dosaženo také celkovým snížením počtu cest a nahrazením krátkých cest nemotorovou dopravou. Tento posun můžeme z hlediska principů udržitelné dopravy považovat za poměrně zásadní, i když samozřejmě zůstává vždy otázkou, jak budou deklarované principy převedeny do každodenní praxe.

Jak je uvedeno výše, dopravní politika je závazná pro orgány státní správy a správce státní dopravní infrastruktury, ale má rovněž dopad i na dopravu na úrovni krajů a obcí. Dopravní politika 2014-2020 se tak ve větší míře věnuje i provázání a integraci jednotlivých úrovní veřejné správy tj. celostátní, regionální a místní. I zde je ctěn princip subsidiarity, stejně jako v předchozím období, řada cílů a opatření tak mají opět spíše doporučující a metodický charakter a v řadě konkrétních oblastí je odkazováno na další příslušné strategie.[117] V oblasti energetiky, která (nejen) pro městskou úroveň nebyla v předchozích dopravních politikách nijak výrazně rozpracována, doporučuje ta současná zejména vybudování dobíjecích stanic pro MHD ve větších městech, zvyšování podílu energeticky efektivní hromadné dopravy s využíváním alternativních paliv[118] nebo zohledňování dopravních prostředků s nižší měrnou spotřebou energie a nižšími emisemi při zpoplatňování dopravní infrastruktury. Dále je doporučováno rozvíjet plány udržitelné městské mobility, což představuje další pozitivní posun v přístupu k městské dopravě a jejímu plánování, i když lze konstatovat, že nastavený cíl vytvořit pět plánů do roku 2020 je opravdu velmi nízký a odpovídá prakticky jednomu novému plánu ročně. Ve srovnání například s Velkou Británií, kde jsou dopravní plány pro větší města povinné, nelze od podobně formulovaného doporučení očekávat nějaký výraznější efekt, pakliže se města sama

[117] Jedná se například o Akční plán pro městskou mobilitu, Koncepce veřejné dopravy či Národní strategie cyklistické dopravy. Viz také dále v textu.

[118] S ohledem na jiné cíle dopravní politiky vyznívá dlouhodobá vize MD v oblasti rozvoje alternativních paliv *„podporovat snížení používání automobilů jezdících na motorovou naftu v městské dopravě o 50 % do roku 2030 a jejich postupné celkové vyřazení z provozu do r. 2040*“ (MD 2013: 67) skutečně velmi ambiciózně.

dobrovolně nerozhodnou tyto plány zavádět ve větší míře[119]. Přitom je městská mobilita považována za jeden z klíčů k dosažení udržitelného dopravního systému na celoevropské úrovni a rovněž, podle průzkumu Eurobarometru z roku 2007, se devět z deseti obyvatel domnívá, že by se situace dopravy v jejich místě měla zlepšit (CEC 2009: 2). Je proto otázkou, zda by státní dopravní politika měla ovlivňovat dopravu na regionální a místní úrovni pouze metodicky či formou doporučení, či by její role měla být přehodnocena.

Posunu si můžeme povšimnout i ve změně formulace z Dopravní politiky 2005-2013 týkající se potřeby mobility („společnost vyžaduje větší mobilitu osob i zboží") - v aktuální verzi je uvedeno, že „*konkurenceschopnost ČR a soudržnost jejich regionů vyžadují efektivnější, spolehlivější a cenově dostupnou mobilitu osob i věcí s co nejmenšími dopady na životní prostředí a globální změny*[120] (...)" (MD 2013: 9). Na druhou stranu je třeba absence problematiky dostupnosti dopravy, stejně, jako tomu bylo u předchozí verze, hodnotit jako zásadní nedostatek. Pojem „*udržitelný rozvoj*" je rovněž i v této dopravní politice používán poněkud rozpačitě. Pomineme-li opětovné použití zastaralého pojmu „*trvale udržitelný rozvoj*", je udržitelnost používána často ve smyslu udržitelnosti finanční (např. „*udržitelná logistická centra*" či „*udržitelný rozvoj dopravní infrastruktury*"), spíše než udržitelnost kvalitativního charakteru ve smyslu sladění ekonomického, sociálního a environmentálního rozvoje. Toto „netradiční" pojetí udržitelnosti tak do značné míry odpovídá celkovému nastavení současné dopravní politiky, která je směřována prorůstově a vychází z (v zásadě správného) předpokladu, že doprava je motorem ekonomiky, a že v ČR ještě není dostatečně rozvinutá dopravní infrastruktura, a proto jí je třeba jí urychleně dobudovat, aby se ČR nestala „*periferií uprostřed Evropy*" (MD 2013: 13). Budování nové dopravní infrastruktury je přitom obrovskou příležitostí pro uplatňování principů udržitelného rozvoje a směřování k udržitelné dopravě, která pravděpodobně nebude, alespoň jak se z aktuální dopravní politiky dá usuzovat, plně využita.

4.1.3 Strategie a koncepce ovlivňující dopravu ve městech

Doprava je sektorem, který se prolíná do řady dalších sektorů a jak již bylo několikrát zmíněno, je složitým komplexem, který se sestává z řady dílčích oblastí, které dohromady fungují jako dopravní systém. Tyto oblasti jsou však natolik významné a zároveň rozsáhlé, že je dopravní politika jako zastřešující dokument neřeší, nebo řeší jen v omezené podobě, a odkazuje se na

[119] V rámci konzultací s odborníky z Centra dopravního výzkumu, kteří mj. realizují školení k tvorbě a zavádění plánů udržitelné dopravy, nicméně vyplývá, že zájem měst přesahuje momentální kapacity, a tudíž lze z tohoto faktu usuzovat, že města budou postupně tyto plány aktivně připravovat a stanovený plán MD by mohl být překročen.

[120] Pravděpodobně míněno globální změny klimatu.

další sektorové či průřezové strategie, koncepce a plány. Vzhledem k množství těchto dokumentů budou pro účely této práce představeny jen vybrané dokumenty, které mají přímou souvislost s osobní dopravou ve městech. Samostatný strategický dokument, který by se zabýval pouze problematikou osobní dopravy ve městech v České republice, v současnosti neexistuje.

Dopravní politika 2014-2020 se v části určené dopravě ve městech odkazuje na tři další koncepční materiály:

- **Akční plán městské mobility**
- **Zelená kniha koncepce veřejné dopravy**
- **Národní strategie cyklistické dopravy**

Akční plán městské mobility a Zelená kniha městské mobility

Důležitým dokumentem na úrovni EU je zelená kniha „**Směrem k nové kultuře městské mobility**“, která byla vydána Evropskou komisí v roce 2007. Vychází z konstatování, že evropská města čelí podobným problémům pramenícím z dopravy a jejich neřešení by vedlo k mnohem větším nákladům v budoucnosti (EC 2007). Proto je třeba otevřít diskuzi se všemi zainteresovanými stakeholdery na místní, regionální, národní a evropské úrovni, s cílem stanovit konkrétní opatření jak dosáhnout udržitelné městské mobility (ibid). Rovněž vychází z premisy, že problémy dopravy ve městech nemohou být vyřešeny pouze na této úrovni a města nemohou být ponechána v tomto úsilí osamocena.
Evropská komise identifikovala celkem pět klíčových výzev (témat) pro městskou mobilitu[121]:

1. Volně plynoucí obce a města [Free-flowing towns and cities]
2. Zelenější obce a města [Greener towns and cities]
3. Chytřejší městská doprava [Smarter urban transport]
4. Dostupná městská doprava [Accessible urban transport]
5. Bezpečná a zajištěná městská doprava [Safe and secure urban transport]

Jejich naplněním by mělo dojít k vytvoření nové kvality, doslova „kultury“ městské mobility, jejíž dosažení je ale možné jen skrze změnu v našem chování a myšlení (CEC 2007: 3).

Zelená kniha nicméně není strategickým dokumentem, který by navrhoval konkrétní řešení, ale spíše otevírá debatu o klíčových oblastech a hledání nejvhodnějších opatření [action]). Tyto akce jsou součástí Akčního plánu městské mobility.

[121] Vzhledem k lepší srozumitelnosti názvů jednotlivých výzev je v závorce uveden rovněž originální termín v angl. jazyce.

Akční plán městské mobility představuje rámec pro iniciativy EU v oblasti městské mobility a ponechává plně na jednotlivých státech a městech, aby vytvářela dopravní politiky založené na principech udržitelné dopravy. I když jsou problémy s dopravou ve městech obdobné, neexistují univerzální řešení, která by vyhovovala všem. Jedná se tedy o seznam doporučení, která by měla městům pomoci v dosažení udržitelné mobility při zohlednění jejich konkrétní situace a finančních možností. Za tímto účelem nabízí Evropská komise partnerství úřadům na všech úrovních s ohledem na jejich dobrovolné závazky k naplňování stanovených cílů a vyzývá k úzké spolupráci v rámci celé EU. Navrhované akce reflektují výzvy identifikované v Zelené knize a jsou rozděleny celkem do šesti témat (viz tabulka č. 13 níže).

Tabulka 13 - Akční plán městské mobility - tematické oblasti

Prosazování integrované politiky	Akce 1 — Urychlení zavádění plánu udržitelné městské mobility Akce 2 — Udržitelná městská mobilita a regionální politika Akce 3 — Doprava pro zdravé městské prostředí
Zaměření na občany	Akce 4 — Platforma pro práva cestujících v městské veřejné dopravě Akce 5 — Zlepšování dostupnosti (dopravy) pro osoby s omezeným pohybem Akce 6 — Zlepšování cestovních informací Akce 7 — Přístup k zeleným zónám Akce 8 — Kampaně zaměření na udržitelné dopravní chování Akce 9 — Energeticky efektivní řízení jako součást výuky řízení automobilu
Ozeleňování městské dopravy	Akce 10 — Výzkum a ukázkové projekty pro nízko uhlíkové či nulové emisní zóny Akce 11 — Internetový průvodce pro čisté a energeticky efektivní vozidla Akce 12 — Studie urbánních aspektů internalizace externích nákladů Akce 13 — Výměna informací o modelech zpoplatňování (dopravy) ve městech
Posílení financování	Akce 14 — Optimalizace existujících finančních zdrojů Akce 15 — Analýza potřeb pro budoucí financování
Sdílení zkušeností a znalostí	Akce 16 — Up-grade dat a statistik Akce 17 — Nastavení observatoře pro městskou mobilitu Akce 18 — Přispívání do mezinárodního dialogu a výměny informací
Optimalizace městské dopravy	Akce 19 — Městská nákladní doprava Akce 20 — Inteligentní dopravní systémy (ITS) pro městskou mobilitu

Zdroj: zpracováno dle CEC 2009.

Aktuální Dopravní politika České republiky pro období 2014-2020 doporučuje spolupracovat v rámci EU na realizaci konkrétních opatření, jež jsou uvedená v Akčním plánu, a využívat příklady dobré praxe pro dosažení udržitelné mobility ve městech ČR (MD 2013: 35). Rovněž zařadila mezi indikátory týkající se městské mobility také ukazatel „*Počet měst s platným plánem udržitelné městské mobility*“ (oblast 4.2.5) a očekává, že do roku 2020 bude mít tento plán zpracováno alespoň pět českých měst.

Zelená kniha koncepce veřejné dopravy (diskuzní dokument k aktuálním tématům veřejné dopravy)

Kvalitní a dostupná veřejná doprava je jednou ze základních podmínek posunu směrem k udržitelné dopravě. Dokument, který by měl v nejbližším období vzniknout, by měl řešit několik klíčových oblastí rozvoje veřejné dopravy na úrovni mezistátní, státní, regionální a příměstské dopravy, zahrnující železniční (vlaky) a silniční dopravu (autobusy). Jednou z důležitých vlastností veřejné dopravy je její dlouhodobá stabilita, omezení častých změn (jízdní řády, přestupy apod.) a integrita, jelikož cestující si na změny velmi pomalu zvykají a preferují přímé spoje a jednoduchou orientaci v dopravních podmínkách, zejména z hlediska nákupu jízdenek a jejich použití ve více dopravních spojích resp. prostředcích. Z pohledu městské veřejné dopravy je poměrně zásadní problematika tzv. první a poslední míle, tj. doprava k prvnímu uzlovému bodu veřejné dopravy („z domova na zastávku“) a poté od cílové stanice k finální destinaci („ze zastávky do cíle cesty“). Tato doprava se zpravidla odehrává ve městech a obcích a má velmi krátkou vzdálenost.[122] Z hlediska udržitelné dopravy je důležité, aby se tyto krátké cesty nerealizovaly individuální automobilovou dopravou, ale pěšky, na kole či MHD.

Lze konstatovat, že od roku 2005, kdy, díky procesu tzv. regionalizace, došlo k zásadním změnám v oblasti plánování dopravy a krajské samosprávy se staly plnohodnotnými objednateli dopravy v železniční i silniční dopravě[123], bylo dosaženo pozitivního posunu v oblasti plánování veřejné dopravy. Přesto podle řady odborníků chybí ucelená koncepce veřejné dopravy, která by byla odborným podkladem pro kvalitnější a snadnější rozhodování jak odborníků, tak politiků[124]. Podle chystané Zelené knihy veřejné dopravy je městská doprava součástí veřejné dopravy a její hlavní význam ve vztahu k zajištění kvalitní veřejné dopravy tkví zejména v dobrém propojení s příměstskou, regionální a celostátní dopravou skrze integrované dopravní systémy jako důležitými nástroji dopravní politiky (MD 2014). Jelikož jde v současnosti pouze o diskuzní dokument zaměřený primárně na mimoměstskou dopravu, nebudeme se jím dále detailněji zabývat. Zájemce o bližší informace odkazujeme na vlastní pracovní dokument a budoucí koncepci.

[122] Komplikovanost cesty do nejbližšího terminálu, jakkoliv je krátká, je v některých případech důvodem, proč cestující veřejnou dopravu nepoužívají. Služby první a poslední míle jsou proto důležitým prvkem celého systému, byť v řadě případů nejezdí dobře vytížené (MD 2014: 3).

[123] Do té doby byla železniční doprava i v regionech zajišťována státem a kraje pouze převáděly prostředky na úhradu služeb veřejné železniční dopravy, nicméně nemohly se aktivně podílet na jejím plánování (MD 2014:6).

[124] Rozvoj veřejné dopravy je totiž jak odbornou záležitostí, tak výrazně politickou (MD 2014: 4).

V souvislosti se zajištěním kvalitní dopravní obslužnosti je třeba zmínit rovněž „**Strategii podpory dopravní obslužnosti“** z roku 2005, která ale dosud není aktualizována s ohledem na existenci nové dopravní politiky. Tento dokument navazuje na dopravní politiku z období 2005-2013 a zaměřuje se na vybrané oblasti, které jsou pro další rozvoj a zejména úspěch osobní veřejné dopravy v konkurenci s individuální automobilovou dopravou, zásadní (MD 2005a: 2):

- **sociální hledisko** - občan, který nemůže používat individuální automobilovou dopravu, se musí dostat do školy a školských zařízení, k lékaři, k úřadům, k soudům, do zaměstnání za cenu, která bude pro něj přijatelná;
- **Prostorové hledisko** - individuální automobilová doprava je prostorově náročná, zajištění tohoto prostoru, včetně dopravy v klidu, je ve městech velmi obtížný úkol. Ve městech končí často i cesty z regionu;
- **Ekologické hledisko** - veřejná doprava jako celek produkuje výrazně méně měrných emisí než individuální automobilová doprava. Pro dobrou ekologickou bilanci na jednotlivých dopravních službách ale potřebuje odpovídající přepravní proudy;
- **Bezpečnost** - ve srovnání s použitím individuální automobilové dopravy zaznamenává veřejná doprava na přepraveného cestujícího výrazně méně nehod. Velkou roli zde hraje kolejová doprava provozovaná po zabezpečené dopravní cestě;
- **Vyváženost regionálního rozvoje** - kvalitní veřejná doprava významně přispívá k rovnoměrnému regionálnímu rozvoji, má vliv např. na zaměstnanost, zabraňuje vysídlování venkovských oblastí.

Národní strategie rozvoje cyklistické dopravy České republiky pro léta 2013-2020

Cyklistika je považována za nejperspektivnější způsob nemotorové dopravy ve městech hned po chůzi a představuje plnohodnotnou formu dopravy (MD 2013). Cyklistiku rozdělujeme na cyklodopravu (doprava do práce, školy apod.) a cykloturistiku. Z tohoto důvodu je také rozdělena garance za jednotlivé oblasti cyklistiky mezi Ministerstvo dopravy (cyklodoprava) a Ministerstvo pro místní rozvoj (cykloturistika). Národní strategie rozvoje cyklistické dopravy byla schválena vládou ČR v květnu 2013. Jedná se již o druhou generaci (první pro období 2004-2012) dokumentu, jehož hlavním cílem je popularizace kola jako přirozené a integrální součásti dopravního systému ve městech zejména pro dopravu na krátké vzdálenosti do 5 km (MD 2013: 6). Ve spolupráci s městy byly definovány čtyři prioritní oblasti (specifické cíle), jimiž je nutné se do budoucna zabývat:

1. Finance
2. Bezpečnost a legislativa
3. Cyklistická akademie
4. Cykloturistika

Jedním z hlavních cílů a současně největší výzvou Cyklostrategie je rozvoj (dodejme „bezpečné“), cyklistické infrastruktury, která je základní podmínkou rozvoje tohoto druhu dopravy. Klíčová je v tomto směru právě spolupráce obcí a měst, která by měla, i dle doporučení obsaženém ve výše uvedeném usnesení vlády, využít tuto strategii a rozpracovat jí do vlastních koncepčních dokumentů. Podle této strategie se jedná o novou výzvu, kdy by se města měla přeorientovat na *„aktivní a cílevědomou politiku namísto pasivního přizpůsobování se narůstající dopravě*“ (MD 2013: 6). Jedním z důležitých aspektů strategie je nastavení kvantitativních cílů (limitů), kterých by mělo být dosaženo do konce její platnosti. Mezi nevýznamnější patří:

1. Zvýšit podíl cyklistiky na přepravních výkonech na 10 % do roku 2020 (v průměru na celou ČR);
2. Snížit počet usmrcených cyklistu do roku 2020 alespoň o 35 osob a těžce zraněných cyklistů alespoň o 150 osob oproti roku 2009.

Cyklodoprava a její rozvoj závisí na aktivitě jednotlivých měst, role státu spočívá v tomto směru opět spíše v rovině poskytování metodické podpory, podpory plánování a projektování cyklistické infrastruktury či poskytování praktických návodů a výukových programů. V tomto směru je poměrně velkou ambicí Cyklostrategie poskytovat know-how všem českým městům dle jejich specifické situace a potřeb tak, aby byl v mnohem větší míře využit potenciál, které cyklodoprava ve městech představuje.

Národní strategie bezpečnosti silničního provozu 2011-2020

Tato strategie, kterou Vláda České republiky schválila usnesením č. 599 ze dne 10. srpna 2011, sice nepatří mezi explicitně zmíněné strategické dokumenty v dopravní politice 2014-2020 ve vztahu k dopravě ve městech, z hlediska jejího zaměření však zcela jistě patří mezi významné veřejněpolitické dokumenty, které ovlivňují kvalitu dopravy na lokální úrovni. Hlavním cílem strategie je snížit počet usmrcených v silničním provozu na evropský průměr do roku 2020 a ve stejném období počet zraněných o 40 %. Do roku 2020 by se tak počet usmrcených na silnicích měl snížit na 360, což je 60% pokles ve srovnání s referenčním rokem 2009. Strategie definuje několik nejvíce ohrožených skupin, na které je třeba zaměřit pozornost a dvěma z nich jsou

právě chodci a cyklisté, tedy účastníci silničního provozu převážně v městských aglomeracích. Patří přitom mezi tzv. zranitelné účastníky a počet jejich úmrtí je považován za jeden z nejzávažnějších problémů bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích v ČR (MD 2011).

Strategie definuje celkem tři oblasti intervence, kterými jsou i) bezpečné pozemní komunikace, ii) bezpečné dopravní prostředky a iii) bezpečné chování. Pro dosažení výše zmíněných cílů, navrhuje ministerstvo dopravy využívat na úrovni měst zejména zejména preventivní programy (osvěta), ale také např. rozšiřování zón s omezenou rychlostí jízdy na 30 km/h, úpravu křižovatek či budování sdílených komunikací pro motorovou a nemotorovou dopravu. Celkově by tato opatření měla přispívat ke zklidňování dopravy v intravilánu a k dosažení solidární koexistence všech účastníků silničního provozu. K řešení situace tranzitní dopravy by měla přispět výstavba obchvatů měst a obcí. Významným prvkem, který může přispět k úspěšné implementaci navrhovaných opatření, bylo zapojení klíčových aktérů (kraje, obce s rozšířenou působností, autoškoly, dopravci, dopravní podniky, velké firmy i soukromé subjekty, nevládní organizace a občanská sdružení) již ve stádiu přípravy této strategie tak, aby její výsledná podoba reflektovala jejich potřeby a specifické podmínky a tito aktéři mohli sami efektivněji přispívat ke snižování nehodovosti (MD 2011: 5).

Vedle výše zmíněných strategií existuje rozsáhlý analytický materiál, jež se zaměřuje na udržitelnost a rozvoj dopravní infrastruktury na národní a krajské úrovni s vazbou na mezinárodní dopravu i dopravu ve větších aglomeracích, kterým je „**Dopravní sektorové strategie 2. fáze (DSS2) - střednědobý plán rozvoje dopravní infrastruktury s dlouhodobým výhledem**. Oblasti městské mobility a individuální automobilové dopravy jsou zahrnuty do analýzy výchozích podmínek pro plánování rozvoje dopravní infrastruktury, zejména ve vztahu k budoucím potřebám dopravy, a z toho vyplývajícím negativním dopadům na životní prostředí a zdraví. Městská mobilita jako celek a její zlepšení je jedním ze specifických cílů silniční dopravy (MD 2013c: 63). Zpracování DSS2 bylo rovněž jednou ze základní ex ante kondicionalit ve vztahu k čerpání dotací z evropských fondů v období 2014-2020.

DSS2 stanovuje priority pro zajištění udržitelnosti existující dopravní infrastruktury a definuje priority budoucí přípravy a následné realizace dopravní infrastruktury s ohledem na stav a hlavní problémy dopravy v ČR, včetně mezinárodních závazků a přeshraničních souvislostí. DSS2 představuje rovněž klíčový dokument pro jednotlivé resortní investorské organizace, které zajišťují přípravu a realizaci staveb, a je základem pro přípravu dalších koncepčních materiálů resortu dopravy řešících problematiku dopravní infrastruktury. Dopravní sektorové strategie

jsou také výchozím dokumentem pro tvorbu dalších strategických dokumentů a předpokládá se jejich vzájemná provázanost a soulad (MD 2013c).

Další vybrané strategické koncepce a dokumenty mající vztah k dopravě v České republice jsou uvedeny v tabulce č. 14.

Tabulka 14 - Přehled vybraných koncepcí a strategických dokumentů dopravní politiky ČR a EU

Název	Zaměření
Česká republika	
Státní politika životního prostředí 2012-2020	emise škodlivých látek, hluk, znečištění životního prostředí
Národní akční plán čisté mobility (v současnosti připravován)	vozový park, alternativní paliva
Evropská unie	
Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system	dlouhodobý strategický dokument EU, vize rozvoje dopravy, hlavní výzvy na úrovni EU, vytvoření společného dopravního prostoru
A sustainable future for transport - towards an integrated, technology-led and user-friendly system	reflexe dopravní politiky EU z roku 2001, zhodnocení vývoje rozvoje dopravy v EU, identifikace trendů, výzev a střednědobých cílů dopravní politiky a návrhy nástrojů jejich řešení

Zdroj: autor

Shrnutí

Výše uvedený přehled vybraných klíčových strategických dokumentů politiky dopravy České republiky a jejích priorit a cílů se zaměřením na osobní dopravu ve městech jednoznačně dokládá posun ve vnímání dopravy a jejího rozvoje za posledních 25 let. Mezi důležité milníky patřily zejména společenské změny po roce 1989 a jejich následné dopady do razantní změny dopravních výkonů (nejen) v osobní dopravě. Ty znamenaly především odklon od hromadné dopravy jako dominantního dopravního modu ve městech a naopak strmý nárůst IAD se všemi pozitivními, ale zejména negativními důsledky. Dopravní politika, která se v té době teprve rodila, nestačila na tento trend plnohodnotně reagovat a zejména investice do silniční infrastruktury významně zaostávaly za rychlým nástupem (potřeb) silniční dopravy. Druhým důležitým momentem ovlivňujícím i dnes domácí dopravní politiku byl vstup ČR do EU v roce 2004, který měl dopad zejména na kvalitu koncepčních dokumentů (dopravní politika 1998-2005 a zejm. 2005-2013) a jejich návaznost na klíčové strategie EU (tzv. Bílé a Zelené knihy). Dopravní

politika, jako zastřešující dokument, pak začala být postupně doprovázena dalšími koncepčními dokumenty, jež se zaměřovaly na specifické oblasti osobní motorové a nemotorové dopravy (veřejná doprava, cyklostrategie, městská doprava, bezpečnost dopravy).

Současnou dopravní politiku na období 2014-2020 lez považovat za standardní dokument v kontextu EU, který identifikuje klíčové problémy dopravy v České republice a navrhuje poměrně konkrétní nástroje pro jejich řešení. Ve vztahu k osobní dopravě ve městech je IAD identifikována jako jednoznačně největší problém z hlediska negativních dopadů na životní prostředí a zdraví obyvatel, a s ohledem na tuto skutečnost je navrhována poměrně široká škála opatření a nástrojů k jejich eliminaci. Jednu skupinu tvoří spíše technická a technologická opatření, jako je rozvoj environmentálně šetrných technologií (pohony), vyšší využívání alternativních paliv (elektromobilita, vodík), či zavádění IT systémů v řízení dopravy. Mezi doporučovanými nástroji však nalezneme také ty, které jednoznačně směřují k určité formě selektivní restrikce a omezování těch druhů dopravy, jejichž negativní dopady jsou nejvýznamnější, nebo naopak preferování takové dopravy, která v takové míře neškodí. Mezi tyto, řekněme tradiční nástroje, můžeme zařadit např. vyvádění dopravy z center měst prostřednictvím nové infrastruktury (obchvaty, městské okruhy), rozvoj integrovaných dopravních systémů či podporu veřejné dopravy a zlepšování kvality MHD nebo podporu systémů „Park & Ride“, „Kiss & Ride“ a „Bike and Ride“[125]. Mezi charakterem inovativní nástroje pak můžeme jednoznačně zařadit např. omezení provozu v centrech měst a vjezdu do některých částí měst (např. zavedením nízkoemisních zón, placených vjezdů), zavádění zón snížené rychlosti či vypracování regulačního řádu při řešení smogových situací nebo vlastní parkovací politiky. Mezi doporučované nástroje byla zařazena také podpora nemotorizované dopravy (MD 2013). V tomto směru navazuje současná dopravní politika na specifické cíle priority č. 5 dopravní politiky pro roky 2005-2013, ale zasazuje tyto nástroje do širšího kontextu a rozšiřuje jejich spektrum, což lze jednoznačně označit za pozitivní posun.

Klíčovým nedostatkem se tak z pohledu autora jeví spíše absence nastavení dlouhodobé koncepce či rámce rozvoje městské dopravy na národní úrovni vč. stanovení základních cílů, resp. limitů[126] a důraz na jejich implementaci, vč. zajištění potřebného financování ze strany státu. I současná dopravní politika tak spíše počítá s tím, že další rozvoj dopravy na místní úrovni

[125] Systém záchytných parkovišť zpravidla na okraji měst v blízkosti stanice městské hromadné dopravy umožňující ponechat automobil event. kolo na tomto místě a dále do centra města pokračovat prostředky hromadné dopravy.

[126] Jednou z mála výjimek je Národní strategie bezpečnosti silničního provozu s jasně stanovenými měřitelnými indikátory a cíli.

bude ponechán prakticky výhradně na jednotlivých městech, jež mohou sice využít řady metodických a koncepčních dokumentů EU, ale ve svém úsilí zlepšit situaci dopravy, resp. významně snižovat její negativní dopady, zůstanou pravděpodobně odkázána sama na sebe. Princip subsidiarity je zde vykládán jako omezující faktor, který brání státu do dopravní politiky měst jakkoli zasahovat. Dlužno dodat, že toto je i obecný postoj na úrovni EU, který je deklarován v Akčním plánu pro městskou mobilitu.

4.2 VÝVOJ A SOUČASNÝ STAV DOPRAVY V ČR DLE VYBRANÝCH UKAZATELŮ

Podle Vigara (2002) můžeme sledovat změnu v přístupu k dopravní politice na řadě navzájem propojených exogenních a endogenních faktorů. Mezi exogenní faktory, které se vztahují k širšímu stavu hospodářství, můžeme zařadit výdaje ministerstva dopravy a dalších vládních agentur, které financují dopravní infrastrukturu. Dalším významným ukazatelem je stav životního prostředí, resp. příspěvek dopravy k tomuto stavu. Endogenní faktory jsou informace, které různí aktéři, zájmová sdružení či organizace interpretují pomocí oficiálních zpráv, analýz apod. Tyto dokumenty, postavené na statistikách či jiných zdrojích objektivních informací, upozorňují na negativní dopady stávající politiky či na potenciální dopady, pokud se daná politika nezmění. Vývoj dopravní politiky můžeme sledovat na řadě dalších faktorů, ale i tak je málo pravděpodobné, že nalezneme model, který je schopný popsat každou situaci (Greenway, Smith a Street 1993, citováno in Vigar 2002: 160). Pro jednoduchý analytický přehled se proto zaměříme na vybrané faktory, které jsou významné z hlediska širšího kontextu rozvoje dopravy v České republice, jež ovlivňují také dopravu ve městech (např. emise škodlivých látek), a také na ty, které se přímo váží k osobní dopravě (např. výdaje osob na dopravu) či k dopravě ve městech (např. výkon MHD). Obecně platí, že data vztahující se k dopravě ve městech jsou poměrně omezená a informace o způsobu dopravy obyvatel či její intenzitě v konkrétních městech nejsou až na výjimky k dispozici. Pro účely této práce je však důležité postihnout a popsat základní trendy a identifikovat důležité proměnné, které charakterizují stav a vývoj dopravy a dopravní politiky v České republice za posledních dvacet let. Při výběru faktorů bylo rovněž přihlédnuto k jejich významnosti ve vztahu k jednotlivým pilířům udržitelného rozvoje, tedy environmentálnímu, sociálnímu a ekonomickému pilíři. Vybrané faktory doplní ještě přehled priorit a cílů dopravní politiky z období let 2005-2013 a 2014-2020.

4.2.1 Emise škodlivých látek

Emise škodlivých látek pocházejících z dopravy jsou klíčovým ukazatelem dopadů dopravy na životní prostředí a zdraví obyvatel. Doprava je ve městech největším zdrojem znečištění ovzduší a hluku (CEC 2011b: 9). Objem emisí je odvislý od celkové spotřeby energie v dopravě a typu paliva, tj. zda energie pochází z obnovitelných zdrojů či zda se jedná o zdroj fosilní. Jak již bylo uvedeno dříve, dominantním palivem pro dopravu je ropa a její deriváty, podíl obnovitelných zdrojů v dopravě činil v EU v roce 2010 méně jak 5 %. Velký problém je neustále rostoucí spotřeba energie v dopravě, narozdíl např. od domácností, kde došlo k poklesu spotřeby energie mezi lety 2000 a 2011 o cca 7 %, v sektoru průmyslu byl pokles dokonce dvojnásobný, více jak 14 %. Naopak, spotřeba energie v dopravě ve stejném období vzrostla o 7 %, přičemž největší nárůst zaznamenala doprava silniční a mezinárodní letecká, naopak železnice zaznamenala mírný pokles (CEC 2013: 115). Lze však vysledovat viditelné oddělení růstu dopravy od růstu HDP (tzv. decoupling) v osobní dopravě, objem nákladní dopravy i nadále na úrovni EU roste rychleji než HDP (CEC 2009b: 6), což znamená, že k růstu ekonomiky potřebujeme více nákladní dopravy než dříve.

V České republice souvisí do značné míry nárůst spotřeby energie a emisí škodlivých látek s masivním rozvojem automobilizace v 90. letech, kdy se v období 1993-2000 spotřeba energie v individuální automobilové dopravě (přepočítáno na jednoho obyvatele) prakticky zdvojnásobila (z 5 827 kJ na 9 770 kJ). V následujícím období od roku 2002 do roku 2011 pak docházelo již spíše k pozvolnému nárůstu (celkem o cca 16 % z 10 707 kJ na 12 527 kJ), což lze přičíst také obecnému tlaku na snižování spotřeby u dieselových a benzínových motorů a zavádění přísných emisních norem (tzv. EURO normy[127]). V období 2011 až 2013 se celková spotřeba energie v dopravě v České republice prakticky nezměnila a držela se okolo úrovně 39 tisíc terajoulů (MD 2013a: 148)[128]. Z hlediska struktury spotřeby energie v dopravě pak dominuje doprava silniční (jak osobní, tak nákladní), která spotřebovává 93 % energie, z čehož na individuální automobilovou dopravu připadalo v roce 2011 53 % (Jandová a kol. 2012: 43-44). Specifickým problémem České republiky je zastaralý vozový park, který je charakteristický vyšší spotřebou a tudíž i emisemi. Závažným problémem ve vztahu k dopravě ve městech je nevyhovující dopravní struktura přetěžující centra města a obcí, což se negativně projevuje

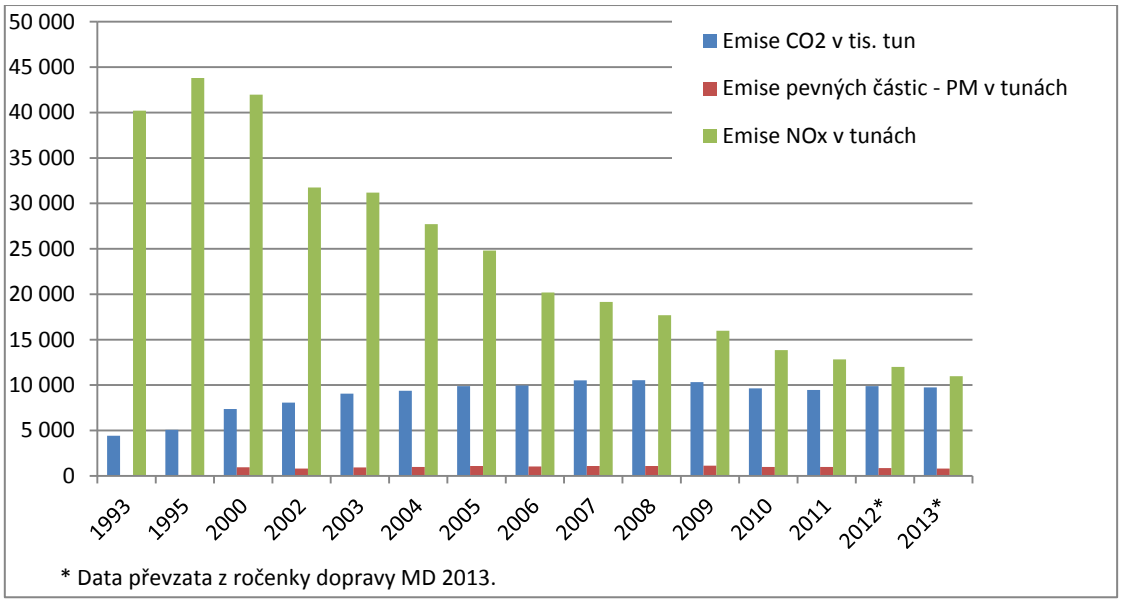
[127] Systém emisních standardů pro osobní a nákladní vozidla byla v EU zaváděna od roku 1992 směrnicemi Evropské komise. První emisní norma EURO 1 z roku 1992 stanovovala například pro emise CO^2 hodnotu 2,72 g/km (stejná pro naftové a benzinové motory), EURO 4, platná od r. 2005, již udává nejvyšší povolenou hodnotu 1,0 g/km pro benzínové a 0,5 g/km pro naftové motory. Tyto limitní hodnoty jsou platné i pro aktuálně nejnovější normu EURO 6 z roku 2014 (zpracováno podle Transport Policy Net - www.transportpolicy.net).

[128] Na postřebu energie (tj. paliv) mají však vliv také další faktory, jako je např. ekonomická krize či nižší cena pohonných hmot v okolních státech (Jandová a kol.: 40 a 48)

zejména ve kvalitě ovzduší a hlukové zátěži, jejímž hlavním původcem je právě silniční doprava (MŽP 2012: 29). Podle Státní politiky životního prostředí je řešením *„urychlené dokončení páteřní dopravní infrastruktury a oprávněných obchvatů měst a obcí“* (ibid: 10).

I přes očekávanou pokračující dominanci silniční a individuální automobilové dopravy se však daří snižovat emise klíčových škodlivých látek, jak dokládá graf č. 2 níže. Podle Ministerstva životního prostředí lze očekávat, že emise oxidů dusíku (NO_x) poklesnou do roku 2020 o téměř 45 % ve srovnání s rokem 2009, ale jejich dominantním původcem bude i nadále sektor energetiky a dopravy (ibid: 12).

Graf 2 - Emise škodlivin u individuální automobilové dopravy v ČR



Zdroj: zpracováno na základě statistik z Jandová a kol. 2012 a MD 2013.

4.2.2 Investice do dopravní infrastruktury, dělba přepravních výkonů a hustota dopravy

Doprava je základem každé ekonomiky a bez kvalitní dopravní sítě není možné dosáhnout funkčního vnitřního trhu. Investice do dopravní infrastruktury podporují ekonomický růst, vytváří bohatství, pracovní místa, podporují obchod, zajišťují prostorovou dostupnost a mobilitu lidí. Doprava je klíčovým aspektem kvality života. Protože další regiony světa spouští velké infrastrukturní investice, je zásadní, aby si Evropa udržela svou pozici a konkurenceschopnost (CEC 2011b: 8). Investice do dopravní infrastruktury také mají přispět k řešení řady dalších vážných problémů spojených např. se zhoršenou kvalitou ovzduší a zvýšeným hlukem v centrech měst, za něž je právě doprava zodpovědná (MŽP 2012). Na druhou stranu dopravní stavby a

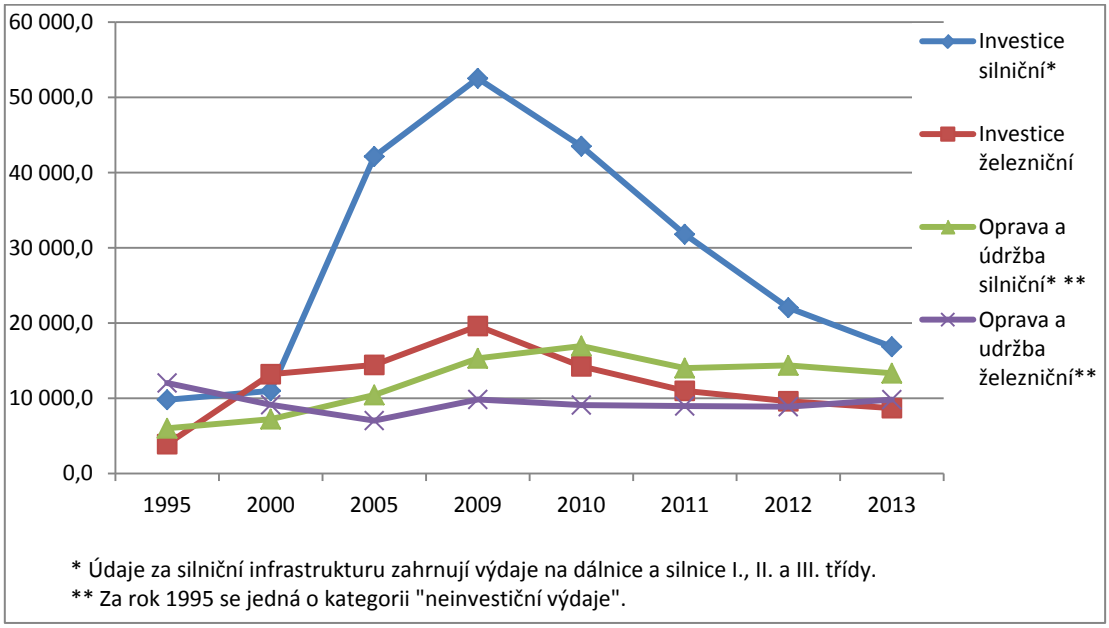
výstavba logistických center zabírají často velmi kvalitní půdu a volná prostranství a obecně vytvářejí tlak na ekosystémy, v čehož důsledku dochází ke snižování biodiverzity (druhové různosti) a dalším negativním jevům. Specifickým problémem dopravní infrastruktury ve městech v České republice je její koncentricky (tedy od středu města směrem k jeho okraji) orientovaná dopravní síť a nedostatečné propojení krajských center (MŽP 2010: 40).

Jak je vidět v grafu č. 3 níže, investice do pozemní dopravní infrastruktury v ČR jsou velmi odlišné, jak co se týká jednotlivých druhů dopravy, tak jejich rozložení v čase. Rozdíl mezi investicemi do silniční a železniční dopravy dosahuje ve sledovaném období přibližně 2,5 násobku ve prospěch silniční výstavby (např. 2005, 2009, 2011,2012), ale např. v roce 2000 byly investice do železniční dopravní infrastruktury o 2 mld. Kč vyšší (podobně tomu bylo i v roce 2001, který není zachycen v grafu). Porovnáme-li investice s celkovým výkonem obou typů dopravy (viz graf č. 4), zjistíme, že výkon silniční dopravy[129] je přitom dlouhodobě přibližně desetkrát vyšší nežli výkon železniční dopravy. Je tedy zřejmé, že k dosažení stejného přepravního výkonu v oblasti osobní dopravy potřebovala železnice v průměru přibližně čtyřikrát vyšší investice nežli doprava po silnici. U výdajů za opravu a údržbu je tento rozdíl ještě markantnější, neboť náklady na opravu a údržbu železniční infrastruktury byly v letech 1995-2001 vyšší než v případě silniční dopravy, tento trend se obrátil teprve v roce 2002. V období let 2003-2013 byly výdaje na údržbu a opravu silnic přibližně 1,5-1,8 násobně vyšší než na železnice a v posledních pěti letech zůstávaly výdaje na oba typy dopravní infrastruktury prakticky na stejné úrovni. V tomto srovnání je nicméně nutné brát v úvahu také výkon nákladní silniční a železniční dopravy využívající stejnou infrastrukturu, která zde, vzhledem k zaměření práce, není diskutována.[130]

[129] Bez MHD, která využívá primárně místní komunikace či silnice nižších tříd nezahrnuté v investičních nákladech v grafu č. 3.

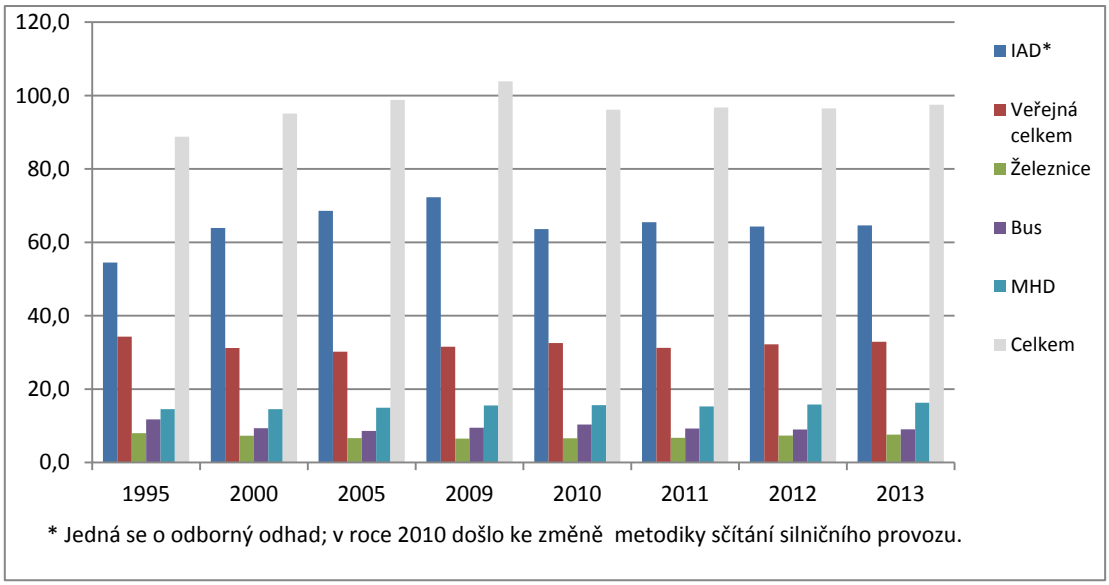
[130] Pro úplnost však dodejme, že poměr mezi výkonem silniční a železniční nákladní dopravy byl ve sledovaném období přibližně 1:4 ve prospěch silniční nákladní dopravy (MD 2007 a MD 2013).

Graf 3 - Investice do dopravní infrastruktury a její údržby v ČR v mil Kč.



Zdroj: zpracováno na základě údajů z MD 2013a, 2007, 2001.

Graf 4 - Mezioborové srovnání přepravních výkonů osobní pozemní dopravy v ČR v mld. oskm.

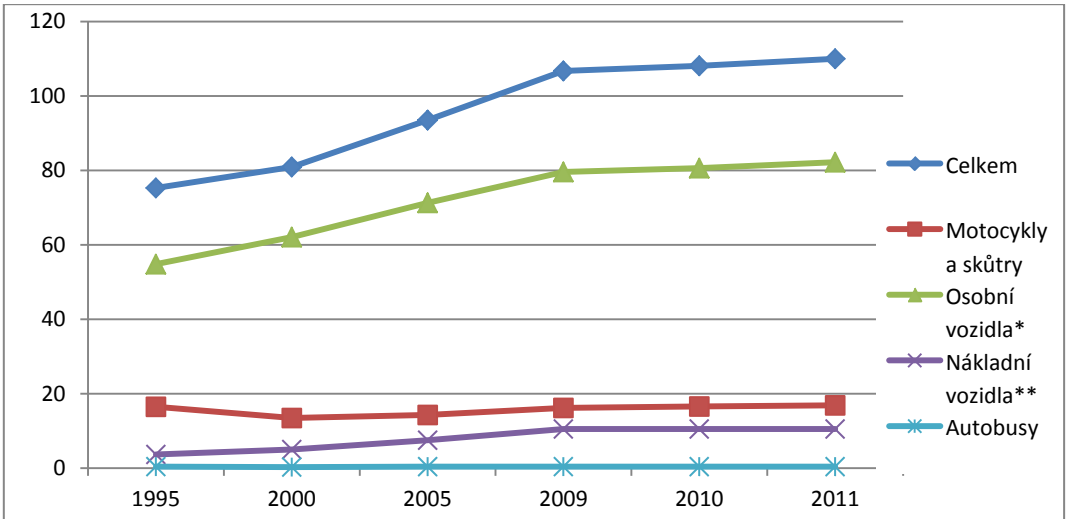


Zdroj: zpracováno na základě údajů z MD 2013a, 2007, 2001 a Jandová a kol. 2012.

Z hlediska časového rozložení investic do silniční infrastruktury je markantní strmý vzestup po roce 2000, který se zastavil až s dopady hospodářské krize v roce 2009. Od tohoto roku dochází k poměrně razantnímu snížení investic do silniční infrastruktury, které se svou výší přiblížily (rovněž klesajícím) investicím do železniční dopravy. Tento trend se negativně projevil mj. v rostoucí hustotě dopravy, jak dokládá graf č. 5 níže. Zatímco v roce 1995 připadalo na 1 km silniční sítě 75 vozidel, v roce 2011 to bylo již 110 vozidel, což představuje nárůst o 46 % během

16 let, a lze se domnívat, že hustota v letech 2012-2014 i nadále poroste, neboť během této doby narostl počet registrovaných osobních vozidel[131] o bezmála 200 tis. a k rozvoji silniční sítě dochází, rovněž vlivem nízkých investic, pomaleji. Hustota provozu je tedy v současnosti přibližně o polovinu větší, než byla v roce 1995, což vytváří mj. tlak na bezpečnost dopravy a uživatelský komfort.

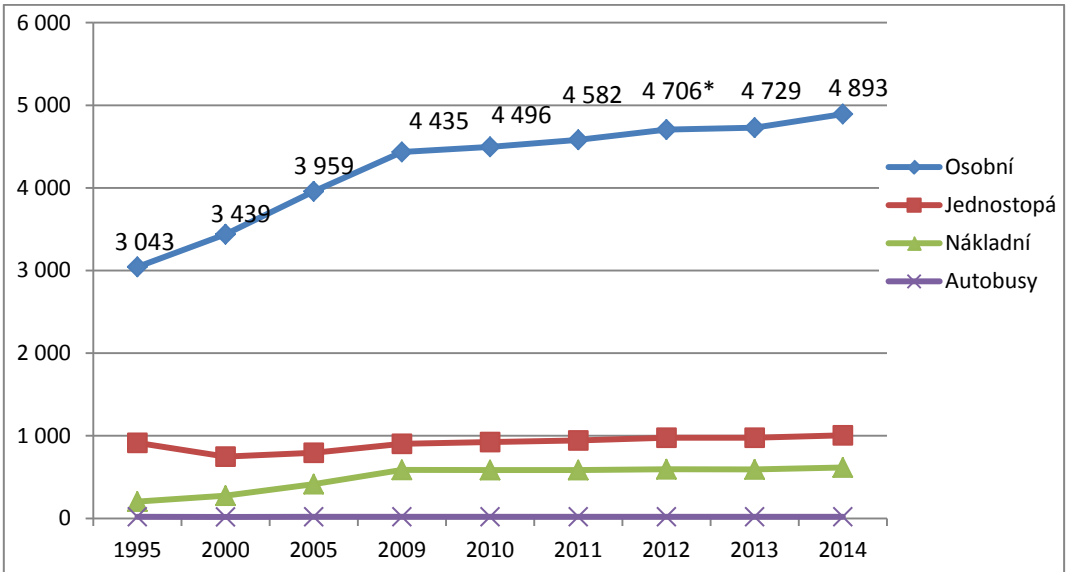
Graf 5 - Hustota provozu na silnicích v ČR - počet vozidel na 1 km silniční sítě



* Od roku 2006 do roku 2008 obsahuje datová řada osobních vozidel také vozidla kategorie N1.
** Od roku 2006 do roku 2008 obsahuje datová řada nákladních vozidel kategorie vozidel N2, N3.

Zdroj: zpracováno na základě údajů z MD 2013a, 2007, 2001 a Jandová a kol. 2012

Graf 6 - Počet registrovaných motorových vozidel v ČR (v tis.)



* Vzhledem ke změně systému centrálního registru vozidel se jedná o údaje k 1.7. 2013.

Zdroj: zpracováno na základě údajů z MD 2013a, 2007, 2001 a www.autosap.cz.

[131] Uváděna jsou pouze osobní vozidla, u ostatních druhů silničních vozidel je nárůst minimální nebo žádný.

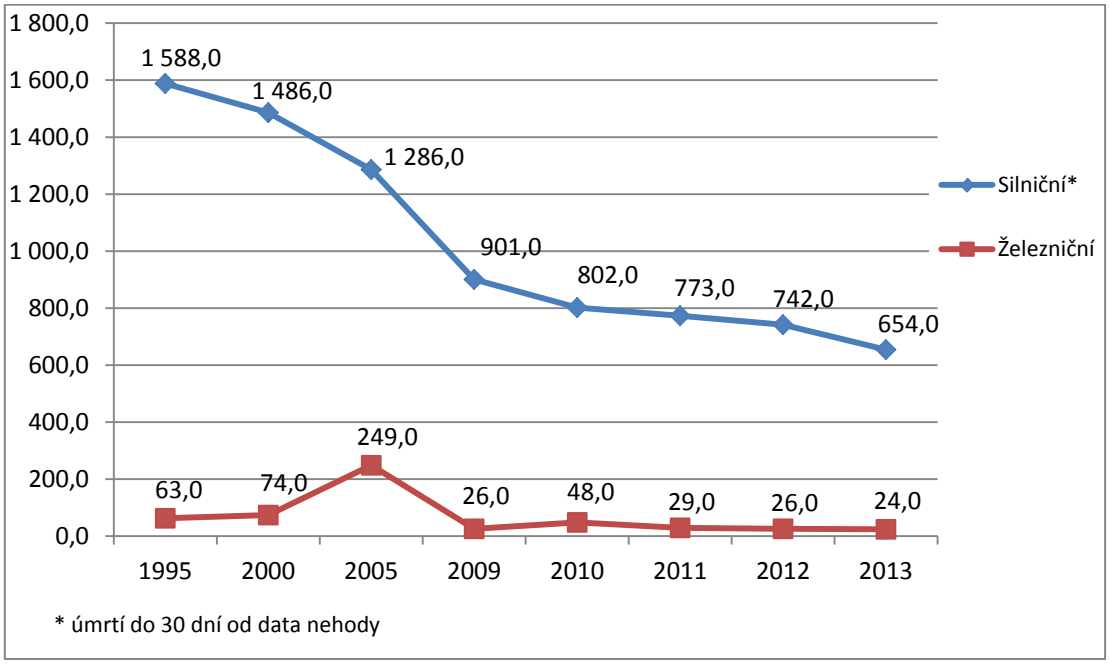
4.2.3 Nehodovost v dopravě

Podle údajů Evropské komise se 69 % všech dopravních nehod odehraje ve městech (CEC 2011: 9). V České republice dlouhodobě klesá celkový počet nehod, tento trend se zastavil v roce 2010 a od roku 2011 došlo k ustálení na počtu přibližně 20,5 tis. nehod ročně. Tento trend je obdobný také ve městech a obcích, kde se celkový počet nehod od roku 2011 pohybuje kolem 12,5 tis. ročně, což je přibližně 61 % z celkového počtu nehod (MD 2013a). Z hlediska nehodovosti ve městech jsme na tom tedy o něco lépe, nežli je průměr EU. Ještě pozitivnější trend lze sledovat v počtu usmrcených osob v dopravě, kde se podařilo během let 1995-2013 snížit počet úmrtí na silnicích o téměř 60 % z 1 588 osob na 654 osob (viz graf č. 7 níže). Vzhledem ke stále rostoucí hustotě silniční dopravy jsou tato čísla poměrně překvapivá a lze je přičítat zejména významnému zvýšení bezpečnosti motorových vozidel a v menší míře také kvalitnější silniční infrastruktuře.

I přes tento pozitivní trend je v ČR úmrtí na silnicích výrazně více než např. v Německu (cca 50 usmrcených osob na 1 mil obyv. v r. 2011) či Rakousku (cca 60 usmrcených osob na 1 mil obyv. v r. 2011), přičemž v ČR zemřelo na silnicích v roce 2011 přibližně 74 osob na 1 mil. obyv. K tomuto číslu je ještě nutné dodat, že jak v Německu, tak Rakousku bylo v této době přibližně o 100 registrovaných vozidel na 1 tis. obyvatel více než v České republice. V tomto kontextu již statistiky nehodovosti vyznívají poněkud pesimističtěji. Od roku 2001 do roku 2010 bylo na českých silnicích usmrceno více než 10 000 lidí a ještě čtyřikrát více utrpělo těžká zranění zásadně ovlivňující běžný život. (MD 2011: 4). Ve srovnání s ostatními zeměmi EU se ve statistikách nehodovosti, i přes dosažené úspěchy, propadla Česká republika ze 14. na 18. místo[132] (MD 2011: 7).

[132] Stav k roku 2011.

Graf 7 - Počet usmrcených osob v dopravě v ČR



Zdroj: zpracováno na základě údajů z MD 2013a.

4.2.4 Priority a cíle dopravních politik

Jednou z možností, jak sledovat vývoj dopravní politiky nejen prostřednictvím jejích efektů, jak bylo učiněno výše, je porovnání vývoje strategických dokumentů, jež jsou formálním vyjádřením dopravní politiky a jež tvoří základní koncepční rámec pro rozvoj celého dopravního systému. Základní přehled a porovnání dokumentů se zaměřením na oblast osobní dopravy na úrovni měst byl náplní předchozí kapitoly. V tabulce níže nyní uvádíme přehled hlavních cílů, priorit a specifických cílů posledních dvou dopravních politik, jež umožňují rámcové srovnání. Z hlediska nastavení hlavního cíle se obě politiky nijak zásadně neliší. Obě si kladou za cíl vytvořit kvalitní dopravní systém, který bude zohledňovat sociální, ekonomické a environmentální aspekty, resp. dopady dopravy. Určitý rozdíl lze zpozorovat ve formulaci týkající se využití jednotlivých dopravních modů, kde minulá dopravní politika implicitně naznačovala nutnost změny jejich nerovnoměrného rozvoje, což je vyjádřeno formulací „*nastartování změn proporcí mezi jednotlivými druhy dopravy*“. Z hlediska stanovených priorit zůstávají zachovány tři priority, které se týkají financování a zajištění kvalitní dopravní infrastruktury a bezpečnosti dopravy. Určitý rozdíl pak můžeme sledovat u dalších priorit, kde předchozí dopravní politika mezi priority zařadila explicitně problematiku regionální dopravy a právě vhodnou dělbu přepravní práce u jednotlivých druhů dopravy, zatímco v aktuální politice jsou akcentováni uživatelé (priorita 1) a vliv dopravy na zdraví a životní prostředí (priorita 6). Aktuální priority č. 5 a č. 7 byly

v předchozím dokumentu součástí tzv. obecných zásad. Hlavní rozdíly tak můžeme nalézt až na úrovni specifických cílů, jež jsou také nejčastěji předmětem změny a reflektují aktuální trendy či více specifické události. Jak již bylo zmíněno výše, poprvé se zde vyskytuje cíl zabývající se energiemi v dopravě („*Zajištění energií pro dopravu*“ - SC 3.6) a na úrovni specifických cílů se také samostatně objevuje řešení problémů dopravy ve městech (SC 2.5). Pravděpodobně dlouhodobě přetrvávající problémy s realizací staveb, ať již z hlediska jejich kvality či ceny, měly vliv na zařazení dvou specifických cílů 4.4 a 4.5 („*Dosažení úspor při přípravě a realizaci staveb*“ a „*Zvýšení kvality staveb v dopravě*“), které v předchozí politice dopravy nenajdeme.

Tabulka 15 - Srovnání dopravní politiky pro období 2005-2013 a 2014-2020

Dopravní politika ČR 2005-2013	Dopravní politika ČR 2014-2020
Hlavní cíle	
Vytvořit podmínky pro zajištění kvalitní dopravy zaměřené na její ekonomické, sociální a ekologické dopady v rámci principů udržitelného rozvoje a položit reálné základy pro nastartování změn proporcí mezi jednotlivými druhy dopravy Obecné zásady • Zavádění výsledků výzkumu a vývoje, nových progresivních technologií včetně inteligentních dopravních systémů a služeb (telematiky • Rovnost šancí a sociální politika • Vytváření podmínek pro zachování konkurenceschopnosti českých dopravců v podmínkách otevřeného trhu • Omezování vlivů dopravy na životní prostředí a veřejné zdraví v souladu s principy udržitelného rozvoje	Vytvářet podmínky pro rozvoj kvalitní dopravní soustavy postavené na využití technicko-ekonomicko-technologických vlastností jednotlivých druhů dopravy, na principech hospodářské soutěže s ohledem na její ekonomické a sociální vlivy a dopady na životní prostředí a veřejné zdraví.
Priority	
1. Dosažení vhodné dělby přepravní práce mezi druhy dopravy zajištěním rovných podmínek na doprav. trhu 2. Zajištění kvalitní dopravní infrastruktury 3. Zajištění financování v dopravním sektoru 4. Zvýšení bezpečnosti dopravy 5. Podpora rozvoje dopravy v regionech	1. Uživatelé 2. Provoz a bezpečnost dopravy 3. Zdroje pro dopravu 4. Dopravní infrastruktura 5. Moderní tech., výzkum/vývoj/inovace, kosmické tech. 6. Snižování dopadu na veřejné zdraví a životní prostředí 7. Sociální otázky, zaměstnanost, vzdělávání, kvalifikace
Specifické cíle dle priorit	
Priorita 1 • Zvládnutí růstu nároků na přepravu a vlivu globalizace v dopravě • Harmonizace podmínek přepravního trhu a zpoplatnění uživatele • Zkvalitnění přepravní práce ve veřejné dopravě osob	**Priorita 1** • Vytváření podmínek pro konkurenceschopnost ČR • Vytváření podmínek pro soudržnost regionů • Nákladní doprava jako součást logistického procesu • Veřejná služba v přepravě cestujících • Zajištění práv cestujících

• Zkvalitnění přepravní práce v nákladní dopravě • Transformace železničního sektoru • Zkvalitnění přepravních služeb pro uživatele	• Vytváření podmínek pro rozvoj cestovního ruchu
Priorita 2 • Údržba a obnova stávající dopravní infrastruktury • Výstavba a modernizace dopravní infrastruktury	**Priorita 2** • Vytváření podmínek pro kvalitní poskytování služeb Snižování dopadů z nepravidelností provozu • Nákladní doprava dle principu komodality • Funkční systém osobní dopravy • Řešení problémů dopravy ve městech • Zvyšování bezpečnosti dopravy • Dokončení restrukturalizace systému železniční dopravy
Priorita 3 • Optimalizace úhrad za veřejné služby/veřejných služeb • Zajištění financování dopravní infrastruktury • Financování obnovy dopravních prostředků • Financování výzkumu a vývoje	**Priorita 3** • Zajištění zdrojů prostřednictvím klasického financování • Zajištění zdrojů prostřednictvím alternativního financování • Internalizace externích nákladů jako inovativní zdroj financování • Rozdělování zdrojů • Zajištění zdrojů pro financování dopravní obslužnosti • Zajištění energií pro dopravu
Priorita 4 • Bezpečnost silniční dopravy • Bezpečnost železniční dopravy • Přeprava nebezpečných věcí • Vnější bezpečnost dopravy • Ochrana civilního letectví před protiprávními činy	**Priorita 4** • Kvalitní údržba a provozování dopravní infrastruktury • Rozvoj dopravní infrastruktury • Urychlení přípravy staveb • Dosažení úspor při přípravě a realizaci staveb • Zvýšení kvality staveb v dopravě
Priorita 5 • Rozvoj a budování integrovaných dopravních systémů • Regulace a zpoplatnění dopravy ve městech • Využití možností nemotorové dopravy	**Priorita 5** • Moderní technologie, výzkum, vývoj a inovace • Využití kosmických technologií v sektoru doprava

Zdroj: zpracováno na základě MD 2005 a MD 2013.

4.2.5 Shrnutí

Mluvíme-li o dopravě v kontextu udržitelného rozvoje, patří individuální automobilová doprava mezi tři oblasti (statky) spotřeby domácností s největším negativním dopadem na životní prostředí[133] (MŽP 2012: 24). Jedná se tedy v zásadě o tři základní potřeby člověka - nějak se nasytit, někde bydlet a nějak se pohybovat. Nelze tedy očekávat, že tyto jevy jednoduše vymizí, je tedy nezbytné jejich negativní dopady alespoň zmenšovat. Lze konstatovat, že u vybraných ukazatelů emisí škodlivin došlo v posledních 20 letech k významnému zlepšení, i když pokles emisí CO_2 se v posledních letech v podstatě zastavil a osciluje mezi 9,5-10,0 mil tun ročně. I přes dlouhodobě rostoucí počet vozidel (viz graf č. 6 výše) nedochází k významnému nárůstu

[133] Dalšími dvěma jsou spotřeba energie (vytápění, elektřina, voda) a konzumace jídla a pití.

celkového objemu osobní dopravy. To lze přičítat zčásti ekonomické krizi, neboť výkon osobní dopravy dosáhl v roce 2009 vrcholu (104 mld. oskm) a od té doby klesal až do roku 2013, kdy se trend obrací a objem dopravy začíná pozvolna opět narůstat. Přesto v roce 2013 dosáhnul pouze 97,5 mld. oskm, tedy úrovně odpovídající zhruba roku 2002.

Dalším důvodem pomalejšího nárůstu objemu osobní dopravy však může být také rozsah a kvalita silniční infrastruktury, která zaostává za rozvojem individuální automobilové dopravy. Tento stav je příznačný jak pro národní úroveň (nedobudovaná síť páteřních komunikací, zejm. dálniční sítě), tak pro velká města, kde nejsou dobudovány obchvaty (menší a střední města), resp. vnější okruhy (Praha, Brno). V tomto ohledu je třeba zmínit jeden z principů, který popisuje souvislost mezi nově vybudovanou silniční infrastrukturou a růstem objemu dopravy - princip indukované dopravy. Indukce dopravy znamená, že s dodatečně dobudovanou infrastrukturou (zvýšení kapacity či vybudování nové komunikace) dochází k nárůstu objemu dopravy, která zde doposud nebyla, resp. byla omezena právě limitovanou kapacitou komunikací, kde docházelo často k zácpám, a tudíž část potenciálních řidičů raději použila veřejnou nebo nemotorovou dopravu. V případě, že se trasa díky nové či rozšířené komunikaci uvolní, část těchto doposud pouze potenciálních uživatelů přechází na IAD a postupem času je tato nově dodaná kapacita opět zaplněna a celý proces se opakuje, avšak již s mnohem větším podílem aut na silnici, resp. objemem dopravy. Obdobný princip lze sledovat i u meziměstské dopravy, kde platí, že čas, který člověk obecně věnuje dopravě je víceméně konstantní[134]. V praxi to znamená, že pokud uživatel IAD má možnost jet rychleji (díky nově uvolněné kapacitě silnice), ujede delší vzdálenost za stejný časový úsek spíše, než že by ujel stejnou vzdálenost a ušetřil čas. Typickým důsledkem je pak dojíždění za prací či nákupy apod. na delší vzdálenost, čímž dochází ke zvýšení objemu dopravy, a tudíž i ke zvýšení emisí a dalších negativních jevů s tím spojených. Zde mohla obecně nižší úroveň rozvoje silniční infrastruktury paradoxně přispět k tomu, že s masivním nástupem silniční dopravy a zejména IAD (pozvolný, ale stálý nárůst počtu osobních aut na 1 obyvatele) nedochází již v posledních letech k významnému nárůstu objemu dopravy (při zohlednění dalších faktorů - viz výše), neboť pohyb autem zejm. v centrech měst začíná být významně omezen fyzickou dostupností infrastruktury (silnice i parkovací místa), což vede ke snížení komfortu IAD, resp. možnosti využívat její hlavní přednosti.

Je otázkou, do jaké míry se podaří využít této situace, která dává České republice skutečně stále poměrně unikátní možnosti v rámci vyspělé Evropy. Investice do silniční infrastruktury budou zcela jistě opět navýšeny (již se tak fakticky děje) a prioritou každé vlády je a bude dobudování

[134] Princip tzv. Travel Time Budget - časový rozpočet každého člověka pro mobilitu. Více k tématu např. Mokhtarian a Chen 2004.

dálniční sítě a sítě páteřních komunikací. Lze tak očekávat opětovný nárůst objemu zejména IAD (a pravděpodobně také silniční nákladní a tranzitní dopravy). Stejně tak obchvaty měst budou nedílnou součástí dopravní politiky ČR příštích dekád, což umožní vyvést část tranzitní dopravy (jako osobní, tak nákladní) z center měst a tím dojde zároveň ke zlepšení zejména v oblasti hlukové a imisní zátěže a bezpečnosti dopravy. Je však otázkou, do jaké míry půjde jen o přesun této zátěže z centra měst na jejich okraje (tedy rozptylu této zátěže na větší území s menší hustotou osídlení) a jak se projeví očekávatelný vyšší objem (indukované) dopravy. Další nárůst motorizované dopravy totiž bude zcela jistě v rozporu s jedním z cílů Strategického rámec udržitelného rozvoje, kterým je dosažení takových dopravních systémů, které jsou *„v souladu s hospodářskými, sociálními a environmentálními potřebami společnosti "* a přitom mají *„co nejmenší nežádoucí dopady na hospodářství, společnost a životní prostředí*" MŽP 2010: 12).

Na toto stručné shrnutí bude navazovat diskuze v závěru práce, kde budou zohledněny také výstupy z průzkumu názorů vybraných aktérů dopravní politiky v České republice.

5. ANALÝZA DOPRAVNÍ POLITIKY ČESKÉ REPUBLIKY Z POHLEDU JEJÍCH AKTÉRŮ

5.1 VÝBĚR VÝROKŮ

Již při výběru základní sady výroků (concourse) bylo přihlédnuto k tomu, že práce se zaměřuje na specifickou část dopravy a dopravní politiky týkající se osobní dopravy ve městech v České republice, a mezi vzorek účastníků byli zařazení velmi různorodí aktéři (politici, projektanti, výzkumníci, úředníci a politici ze středních a velkých měst, redaktoři médií, urbanisté apod.) s rozdílnou znalostí problematiky dopravy, jak co se týká hloubky (složitosti) tématu, tak jeho rozsahu (co vše do diskuze o dopravě můžeme zahrnout jako relevantní aspekt). Při výběru bylo využito jak zahraničních, tak domácích odborných periodik (např. Transport Policy, Environmental Values, Dopravní inženýrství) a vybraných publikací zabývajících se tématy udržitelné dopravy z různých úhlů pohledu (zejm. zahraniční provenience). Zdrojem výroků byly také strategické dokumenty na úrovni EU (tzv. Bílé a Zelené knihy), ČR (dopravní politiky) a vybraných měst (webové stránky). Mezi zdroje výroků byly zařazeny také populární časopisy (např. Respekt) a televizní pořady o automobilech, tematické pořady (např. pořad České televize „Komplex Blanka“ zaměřený na dopravu a dopravní politiku ČR), ale i běžné zpravodajství a publicistika informující o nedostatcích a problémech spojených zejm. se silniční dopravou. Jedním z důležitých zdrojů výroků byly rovněž rozhovory s experty na dopravu v ČR.

Základní sada byla následně zredukována do celkem 47 výroků (viz tabulka č. 17 v kapitole 5.4.1). Tato redukce byla strukturovaná tak, že původní výroky byly nejdříve rozděleny do několika kategorií - problémy dopravy, nástroje, bariéry a ostatní (např. otázka vztahu antropogenních vlivů a klimatických změn). Z těchto kategorií byly vybrány výroky tak, aby byly pokud možno rovnoměrně zastoupeny všechny kategorie. Tento první zúžený výběr byl následně konzultován s jedním odborníkem na problematiku dopravy z významné české výzkumné instituce. Důležitým faktorem při výběru výroků byl také jejich vztah k principům udržitelné dopravy. Ještě před vytvořením concourse byly sestaveny tři možné scénáře vývoje dopravy, resp. dopravní politiky reprezentující odlišné perspektivy - „efektivita“, „adaptace“ a „redukce“ (viz také kapitola 2.2.3). Lze je interpretovat tak, že první scénář „*efektivita*“ představuje nejméně bolestná řešení v zásadě odpovídající inkrementální změně politiky s postupným zaváděním nových technologií a odpovídá v zásadě současnému způsobu rozvoje dopravy. Scénář „*adaptace*“ představuje významnou změnu v dopravní politice, která spočívá v zásadním přerozdělení dělby dopravní práce od IAD směrem k hromadné dopravě. Třetí scénář „*redukce*“

zahrnuje opatření obou předchozích přístupů, navíc je ale postaven na nástrojích směřujících k omezování nadměrné dopravy zejm. ve městech. Scénář „*redukce*“ vychází rovněž z referenční definice udržitelné dopravy uvedené v kapitole 2.2.4. Jednotlivé výroky, resp. sady výroků byly do finálního Q-samplu voleny tak, aby bylo možné identifikovat potenciální názorovou koalici, která reprezentuje postoje blízké udržitelné dopravě, což je jeden z výzkumných cílů práce.[135]

Dalším kritériem byla vazba na teorii ACF, která rozděluje systém přesvědčení a hodnot do viz do tří úrovní (viz kapitola 2.1.2). V souladu s tvrzením autorů ACF, že pro formování a udržení koalic aktérů jsou nejdůležitější postoje na úrovni veřejněpolitických přesvědčení (PCB), jež jsou projekcí základních, hluboce zakořeněných hodnot (DCB) do konrétní veřejné politiky (např. dopravní politiky) a vyjadřují postoje a názory na základní otázky a témata v rámci dané politiky, zaměřovala se většina výroků na tuto úroveň a v menší míře na sekundární aspekty, které představují názory na konkrétní volbu nástrojů pro řešení problémů a jejich implementaci, a které jsou nejvíce náchylné ke změnám. Úprava výroků z pohledu teorie ACF byla následně konzultována s výzkumným pracovníkem, který se problematikou dopravy nezabývá, ale již v rámci svého vlastního výzkumu teorii ACF i Q-metodu aplikoval na jinou oblast veřejné politiky.

Důležitou součástí konečné podoby složení výroků bylo jejich pilotní testování. Do pilotního vzorku byli zvoleni celkem čtyři aktéři tak, aby každý reprezentoval (předpokládaný) odlišný pohled na problematiku dopravy a dopravní politiky. Mezi aktéry byl zařazen jeden akademický/vědecký pracovník z oboru ekologie a jeden z oboru ekonomie, jeden poslanec (zároveň člen zastupitelstva menšího města v polském příhraniční) a jeden pracovník odboru dopravy magistrátu hl. m. Prahy. V rámci tohoto pilotního testování bylo jednak možné ověřit praktické aspekty vlastního průzkumu (délka, způsob záznamu, volba prostředí apod.), ale především názory aktérů na jednotlivé výroky a vlastní postup třídění (viz dále). Po realizaci těchto čtyř pilotních třídění bylo obměněno celkem 13 výroků s tím, že pouze jeden výrok byl vyřazen a nahrazen jiným, jeden výrok byl modifikován výrazně (změnil se do značné míry jeho smysl, avšak týkal se stále stejného tématu, resp. problému) a zbylé výroky byly zpřesněny či přeformulovány na základě komentářů aktérů. Tito čtyři aktéři byli s odstupem několika týdnů požádáni, aby znovu provedli třídění s inovovanou sadou výroků.

[135] Tedy pro každý scénář byla sestavena určitá typická sada výroků a podle jejich výskytu mezi souhlasnými, nebo naopak nesouhlasnými výroky bylo možné určit, jak se daný faktor blíží k referenčnímu vymezení udržitelné dopravy.

5.2 VÝBĚR ÚČASTNÍKŮ

Stejně jako v případě sestavení Q-samplu bylo i zde využito teorie ACF, která za relevantní aktéry považuje nejen politiky a zástupce zájmových skupin, ale rovněž nezávislé odborníky (úředníky, akademiky, praktiky apod.), ale také zástupce médií či občanské aktivisty (Sabatier 1998: 103). Vzhledem k tomu, že se autor zabývá problematikou dopravy více jak deset let a zároveň se pohybuje ve veřejném sektoru a zabývá se praktickou aplikací veřejných politik jak na národní, tak místní úrovni, byl první seznam sestaven na základě jeho znalostí subsystému dopravní politiky v ČR. Nejdříve byly definovány klíčové kategorie aktérů (viz tabulka č. 16 níže) a následně byl stanoven první vzorek respondentů. Ten byl poté konzultován se školitelem a jedním odborníkem na problematiku dopravy (stejná osoba jako v případě výběru Q-sample). Při výběru nebyly zohledněny žádné další třídící znaky jako pohlaví či věk (tedy klasický faktoriální design), ve vzorku tak převažují muži (30 ze 34) a věková struktura je poměrně rozmanitá (nejmladší účastník r. 1984 a nejstarší r. 1935; 15 účastníků ve věku do 45 let).

Jak je vidět z tabulky č. 16 níže, celkový počet respondentů byl 34. Největší zastoupení měla města jako celek (27 %), v tabulce jsou uvedeny zvlášť zástupci velkých měst (dle počtu obyvatel: Ústí n. L. - 97 tis., Brno - 389 tis., Praha 1,2 mil.), a středních měst (Chrudim - 24 tis., Litoměřice - 25,5 tis.). Podmínkou výběru města byla existence MHD a výkon přenesené působnosti 3. stupně[136]. Zástupci měst byli dále rozděleni na dvě skupiny, a to zástupce politického vedení měst (rady města) a zástupce městských úřadů, resp. magistrátů, kteří zodpovídali za dopravní agendu či urbánní rozvoj. Druhou největší skupinu tvořily výzkumné a akademické instituce, resp. z nich pocházející účastníci, kteří tvořili necelou čtvrtinu všech účastníků. Účastníci z této skupiny byli vybíráni tak, aby zahrnovali odborníky jak na (zejm. silniční) dopravu a dopravní plánování (akademici působící na dopravních fakultách), tak na urbanizmus a na další oblasti velmi úzce související s dopravou ve městech - ekonomie dopravy a ochrana životního prostředí. Třetí nejpočetnější skupinu tvořily zájmové organizace jako celek, přičemž v tabulce jsou uvedeny zvlášť organizace oborové, z nichž jedna hájí zájmy automobilového průmyslu a druhá sdružuje města aktivně se hlásící k prosazování udržitelného rozvoje, a zvlášť organice z kategorie nevládních neziskových organizací, jež se zaměřují buď přímo na problematiku dopravy ve městech v Praze (2), anebo působí po celém území ČR, avšak doprava je jen jednou z oblastí, na které se zaměřují. Čtvrtou nejpočetnější skupinu tvořili zástupci firem. Ti zahrnovali jednak zaměstnance významné české automobilky na úrovni středního managementu (2) a jednak dopravní projektanty a konzultanty (2) a rovněž jednoho zástupce významné mezinárodní

[136] Tedy tzv. ORP - obec s rozšířenou působností, které vykonávají plný rozsah přenesené působnosti státu na lokální úrovni.

developerské a investiční firmy. Další skupiny byly zastoupeny jedním až třemi respondenty. Všichni respondenti se v době uskutečnění rozhovorů buď aktivně podíleli přímo na formování dopravní politiky na národní či místní úrovni (u politiků je to dáno spíše jejich postavením, resp. zodpovědností za rozvoj města, než jejich specifickým zájmem o oblast dopravy), nebo publikovali popularizační články v médiích či odborné články v odborných periodikách apod.[137]

Osloveno bylo celkem 40 aktérů, z nichž někteří buď přímo rozhovor odmítli (1), nebo na opakovanou žádost nereagovali (2), anebo reagovali až po ukončení vlastního průzkumu nebo byl jiný důvod, proč k uskutečnění rozhovoru nemohlo dojít (např. nenalezení vhodného termínu) (3). Obecně lze konstatovat, že konečný seznam účastníků, se kterými byl rozhovor veden, resp. bylo prováděno třídění výroků, ve velké míře odpovídal původní představě o složení jednotlivých skupin a počtu respondentů v těchto skupinách. Pouze u tří skupin (media, národní politici a VIP osoby) se nepodařilo naplnit předpokládaný počet respondentů, resp. se nepodařilo zajistit žádného zástupce ze skupiny tzv. VIP osob, tzn. osob, které nutně nemají vztah k dopravě, ale svým konáním či veřejným vystupováním mohou dopravní politiku ovlivňovat[138].

Tabulka 16 - Struktura a zastoupení respondentů dle organizací

Typ instituce/organizace	Počet	%
Odborníci (střední města)	2	6
Odborníci (velká města)	4	12
Politici lokální	3	9
Politici národní (parlament)	1*	3
Zástupci rezortů a úřadu vlády	3	9
Akademická sféra	8	23
Zájmová sdružení (NNO)	4	12
Zájmová sdružení oborová	2	6
Firmy	5	14
Média	2	6
Celkem	**34**	**100**

*Poslanec PČR byl zároveň zastupitelem.

Zdroj: autor

[137] U akademiků a vybraných odborníků z měst sem lze zařadit i příspěvky na konferencích, seminářích či do tematicky zaměřených sborníků apod.

[138] Takovou osobou by mohl být např. hokejová hvězda Jaromír Jágr, nebo některý ze známých a zároveň respektovaných umělců (herci, zpěváci apod.). Tyto osobnosti např. v USA veřejně deklarují svou náklonnost k elektromobilitě a využíváním těchto dopravních prostředků a související publicitou zvyšují zároveň povědomí o negativních aspektech IAD, resp. konvenčních automobilů.

5.3 TŘÍDĚNÍ A ROZHOVORY

5.3.1 Třídění (Q-sorting)

Vlastní rozhovory byly prováděny mezi aktéry během relativně krátkého období necelých dvou měsíců, v rámci nichž nedošlo k zásadnější změně v oblasti dopravní politiky (např. změna vlády, ministra, významná externí událost apod.), a tudíž nebyla jednotlivá třídění v tomto smyslu nijak ovlivněna. Rovněž všichni aktéři z řad politiků patřili mezi takové, kteří svůj úřad vykonávají druhé volební období, někteří dokonce i delší dobu, a existuje tedy předpoklad, že jejich názory jsou poměrně stabilní a nejsou ovlivněny např. nedávným nástupem do funkce ve vedení města nebo vstupem do světa politiky jako takové. Rozhovory byly prováděny osobně a bylo využito tradičních kartiček z tvrdého papíru o rozměru přibližně 4x4 cm, které jsou obecně pro uživatele vhodnější a umožňují *„jednodušší a názornější“* manipulaci (Nekola a kol. 2011: 151). Tyto kartičky pak účastníci třídili do záznamových archů [score sheet] o formátu A3 na škále od - 3 „zcela nesouhlasím“ až po +3 „zcela souhlasím“ (viz kapitola 3.2.3). Postup třídění byl aplikován tak, jak je popsán v metodologii. Účastník byl ještě před tím seznámen s kontextem práce, který byl rovněž každému účastníků rámcově představen v průvodním dopisu a souhlasu katedry s provedením výzkumu (viz příloha č. 2). Zdůrazněn byl především způsob třídění v tom smyslu, že úkolem účastníka není diskutovat o správnosti výroků či za jakých podmínek by s těmito výroky souhlasil, ale smyslem je vyjádřit míru souhlasu s výroky tak, jak jsou uvedeny na kartičkách. Každý účastník byl seznámen s tím, z jakých zdrojů byly výroky sestaveny a se skutečností, že se jedná o do určité míry zjednodušující výroky, které nemohou postihnout danou problematiku komplexně, ale spíše vystihují některý významný aspekt. V tomto smyslu je má zkušenost obdobná, jakou popisuje Nekola, tedy že někteří účastníci měli tendenci výroky zpochybňovat či o nich dlouze diskutovat (Nekola, Geissler a Mouralová 2011: 151). Nutno ale podotknout, že se jednalo o minimální počet a drtivá většina účastníků respektovala navržený postup s tím, že řada z nich označovala tuto metodu za velmi zajímavou a unikátní. V rámci třídění se mohli účastníci kdykoli zeptat na doplňující informaci ke konkrétnímu výroku či upřesnění jeho významu. Důležité bylo rovněž upozornit účastníky na to, že posuzují výroky z vlastní perspektivy, nikoliv jako zaměstnanci organizace či firmy.

Pro třídění byla zvolena matice, jež dávala větší prostor pro zařazení neutrálních výroků, tedy „ostřejšího tvaru“ (viz obrázek č. 1 v kapitole 3.2.3). Hlavním důvodem byla poměrně velká diverzita aktérů zahrnující i ty, kteří nejsou přímo odborníky na dané téma nebo se zabývají jen

určitou specifickou částí dopravy (např. elekromobilita, nemotorová doprava apod.) a bylo možné očekávat, že některým výrokům nebudou rozumět či na ně nebudou mít názor, a tudíž je zařadí do „spíše ne/souhlasných“ či „neutrálních“ výroků. Druhým důvodem byl předpoklad, že téma dopravy a dopravní politiky, přesto že jde o velmi diskutované téma, nepatří v rámci České republiky k tak kontroverzním tématům, a tudíž že nebude potřeba vymezit tolik prostoru pro krajní výroky. V průběhu realizace průzkumu, resp. třídění se však ukázalo, že u většiny aktérů při prvním kroku třídění, kdy roztřídili výroky na tři skupiny bez nutnosti jejich zařazení do jednotlivých sloupců záznamového archu, převažovaly výroky souhlasné nad nesouhlasnými, resp. neutrálními. Tato nevyváženost se projevila již v pilotním testování mezi čtyřmi aktéry (specifikace viz kap. 4.1) a vedla k úpravám výroků. I přes tyto úpravy však i v dalším průběhu třídění u většiny aktérů mírně převládaly souhlasné výroky nad nesouhlasnými. Tento nepoměr se pak projevil při druhé fázi třídění, kdy některým účastníkům „přebývaly“ počty kartiček nad dostupnými políčky převážně v souhlasné škále matice (tedy sloupce „spíše souhlasím“, „souhlasím“ a „zcela souhlasím“), tzn., že chtěli zařadit např. 5 výroků do „zcela souhlasím“, i když pro ně byla určena pouze tři políčka. V tomto případě byli účastníci instruováni, aby posuzovali výroky mezi sebou tak, aby vybrali ty, jež jsou z jejich pohledu pro dopravní politiku významnější. Postupně tak „přebytečné“ kartičky směřovaly směrem ke středu, aby na konci bylo každé pole třídící matice obsazené. Obdobně bylo postupováno i v případě výroků umístěných na nesouhlasném spektru. Tato nemožnost ponechat více výroků než je políček pro danou hodnotu na škále byla několika účastníky kritizována a cítili se být nuceni třídit výroky jinak, než by chtěli, avšak tato skutečnost nemá podle Browna vliv na vypovídací hodnotu třídění konkrétního aktéra (1980: 201). Přesto jedno z doporučení pro případné zájemce o tuto metodu by bylo provést v rámci pilotáže takové úpravy, aby byl poměr souhlasných a nesouhlasných výroků co možná nejvyrovnanější, a toto před zahájením dalších třídění ještě jednou znovu ověřit na několika aktérech s různým institucionálním zázemím (vědci, praktici, politici, zájm. sdružení, firmy ap.).

Již v průběhu realizace třídění bylo rovněž zřejmé, že volba „ostřejšího“ rozložení s menším množstvím výroků pro krajní hodnoty nebyla ideální a názorová vyhraněnost jednotlivých účastníků byla větší, než se předpokládalo. Druhé doporučení by tak bylo včlenit, v rámci pilotáže, mezi první a třetí krok třídění ještě jeden, kdy by účastníci rozdělili výroky bez omezení počtu políček v jednotlivých sloupcích. Společně s údaji z prvního kroku (tedy informace o tom, kolik výroků zařadil účastník do souhlasných, nesouhlasných a neutrálních) by bylo možné lépe odhadnout, zda by mělo být rozložení datové matice „plošší“ či „strmější“. Nicméně, mezi aktéry

byli i tací, kteří naopak potřebovali větší množství políček u neutrálních výroků, tedy vždy dojde v několika případech k situaci, kdy zvolený formát datové matice nebude plně vyhovovat.

Po skončení třídění (rozhovoru) byla čísla výroků zaznamenána do záznamové excelovské tabulky, nebo byly (z důvodu úspory času) záznamové archy nafoceny a do tabulky převedeny později. Tato data byla následně použita pro statistické vyhodnocení v programu PQ Method (viz následující kapitola). Rovněž byli účastníci požádáni o komentář ke třem krajním výrokům na každé straně škály a tento komentář byl, na základě vysloveného souhlasu, zaznamenán jako hlasový záznam a následně přepsán (viz popis strukturovaného rozhovoru dále).

5.3.2 Strukturovaný rozhovor

Jak již bylo uvedeno v kapitole 3.3, Q-metoda byla doplněna o strukturovaný rozhovor s aktéry. Strukturovaný rozhovor se skládal z celkem 26 otevřených a uzavřených otázek týkajících se názorů na dopravní politiku, na problémy dopravy a nástroje jejich řešení a na aktéry dopravní politiky. Součástí rozhovorů byly také otázky zjišťující základní sociodemografické údaje (věk, vzdělání, povolání atd.). Rozhovory vždy následovaly po vlastním třídění, resp. komentářích k šesti krajním výrokům. Rozhovory byly zaznamenávány na diktafon a následně byly doslovně přepsány do záznamových archů (viz příloha č. 1), které sloužily zároveň v první fázi jako podklad pro vedení rozhovoru. Před spuštěním záznamu byl každý aktér seznámen se způsobem záznamu, uchování a následného zpracování a znehodnocení získaných primárních dat, a byl požádán o vyjádření souhlasu se záznamem. Z doslovného záznamu byla v rámci analýzy dat vytvořena souhrnná tabulka, do níž byly zaznamenány klíčové pojmy a odpovědi a sociodemografické údaje, což umožňovalo přehlednější a rychlejší práci s jinak poměrně rozsáhlými texty. Účastníkům bylo umožněno (či bylo přímo vyžádáno) vyjádřit i k některým uzavřeným otázkám svůj komentář, ten mohli účastníci vyjádřit také souhrnně na konci celého rozhovoru.

5.4 VÝSTUPY TŘÍDĚNÍ A JEJICH INTERPRETACE

5.4.1 Faktory, faktorové skóre výroků a interpretace

Hodnoty získané z třídění byly analyzovány s využitím Q-faktorové analýzy. Ta byla provedena programem PQ Method centroidní metodou podle Browna (Brown 1980) a automatickou rotací Varimax. Během rotace bylo provedeno automatické zvýraznění [automatic pre-flagging]

nejvýznamnějších zástupců pro každý faktor. Z odhadnutých 7 faktorů byly následně pro finální analýzu vybrány celkem 4 faktory. Pro interpretaci byly zvoleny ty faktory, jež obsahovaly alespoň dvě třídění, která měla signifikantní faktorovou zátěž, přičemž podle Browna signifikantní faktorová zátěž je taková, která v tomto případě přesáhne hodnotu 0,39[139] na hladině významnosti 0,01 (Brown 1980: 220). Všechny čtyři zvolené faktory tuto podmínku splňovaly. Takto provedená Q-faktorová analýza identifikovala celkem 4 nezávislé faktory, které vysvětlují celkovou varianci dat z 27 % pro první faktor, 8 % pro druhý, 7 % pro třetí a 10 % pro čtvrtý faktor.

Korelační matice

Prvním výstupem analýzy v programu PQ Method byla korelační matice mezi tříděními. Z této matice je zřejmé, že někteří aktéři jsou si svými postoji podobní (dá se tedy u nich předpokládat, že mohou vytvářet názorovou koalici), a někteří se naopak ve svých názorech odlišují. Převažují kladné hodnoty korelačních koeficientů, přičemž pokud jsou tyto koeficienty záporné, mají nízkou hodnotu. To můžeme interpretovat tak, že v odpovědích není patrná výrazná opozice a postoje k výrokům byly mezi dotazovanými respondenty podobné. Nejvyšší dosažená míra korelace mezi dvěma aktéry byla 77 % (aktér č. 3 a č. 19). Vysoká míra korelace byla rovněž mezi aktéry č. 5 a č. 1 (76 %). Míra korelace v intervalu 70-73 % byla zaznamenána v dalších deseti případech. Největší počet podobných odpovědí (třídění) s dalšími aktéry měli aktéři č. 1 (5x), č. 5, 16 a 19 (4x), č. 11 a č 33 (3x).

Faktorová pole

Faktorová pole a faktorové skóre pro jednotlivé faktory, resp. výroky, ukazují tabulka č. 17, resp. tabulky č. 18-21 níže. Již z prvního pohledu na faktorové pole lze vysledovat, které výroky jsou pro jednotlivé faktory významné z hlediska míry souhlasu, resp. nesouhlasu. Potvrdilo se, že řada výroků byla i pro vybranou skupinu aktérů spíše sjednocující.

Tak například výrok č. 30 „*Škodlivé dopady dopravy ve městech jsou přijatelné s ohledem na přínosy, které doprava společnosti poskytuje*“ je relativně důležitý pro všechny čtyři faktory a řadí ho mezi nesouhlasné výroky, přičemž více důležitý je pro faktory 1, 3 a 4 (nesouhlasné výroky s hodnotou -3, -2, -2) a méně důležitý pro faktor 2 (nesouhlasný výrok s hodnotou -1). Nesouhlas s tímto výrokem pak znamená, že škodlivé dopady dopravy ve městech nejsou podle

[139] Tato hodnota je odvozená z hodnoty směrodatné odchylky (SE=$\frac{1}{\sqrt{N}}$=$\frac{1}{\sqrt{47}}$= 0,15 (kde N = počet výroků) a hodnoty 2,58 = 0,15*2,58 = 0,39.

zástupců každé z názorových perspektiv přijatelné, a že tato oblast patří mezi problémy, které jsou pro ně zároveň poměrně významné, což vyjadřují hodnoty z-skór pro jednotlivé faktory (f1= -1,81; f2= -0,63; f3= -1,29; f4= -1,30). Podobně nesouhlasný postoj zaujímají aktéři v případě dalších výroků týkajících se dopadu dopravy na životní prostředí, jako je výrok č. 44 či č. 47. Účastníci se také např. shodnou na tom, že města potřebují experta na dopravní plánování, což vyjadřují souhlasem s výrokem č. 36. Pro faktory 1,2 a 4 je opět hodnota z-skór statisticky signifikantní (f1=1,22; f2=1,54; f4=1,60).

Naopak, zcela rozdílný postoj zaujímají aktéři ke stavu dálniční sítě v ČR, což dokládá postoj k výroku č. 32 „*V ČR je hlavním problémem dopravy nedodělaná dálniční síť*“, který rozděluje názorové perspektivy na dva tábory. Pro faktory 1 a 4 se jedná o výrok, se kterým nesouhlasí, resp. spíše nesouhlasí (-2 a -1) a pro faktory 2 a 3 se jedná o výrok, se kterým naopak zcela souhlasí, resp. spíše souhlasí (+3 a +1). První skupina tedy nepovažuje nedodělanou dálniční síť za tak závažný problém (z-skór pro f1= -1,21; f4= -0,66), naopak pro druhou skupinu tento stav představuje problém (z-skór pro f2=1,72; f3=0,53), pro faktor 2 dokonce problém zásadní. Podrobnější charakteristika jednotlivých faktorů je diskutována dále.

Tabulka 17 - Faktorová pole (Factor Array) pro čtyři analyzované faktory

	Faktory	**f1**	**f2**	**f3**	**f4**
	Míra vysvětlení variance (rozptylu) v %	**27**	**8**	**7**	**10**
1	Další rozvoj dopravy je zásadní podmínkou ekonomického rozvoje společnosti	**-1**	**3**	**3**	1
2	Dopravu (tj. možnost se dopravovat) je možné považovat za jedno ze základních práv každého člověka	0	2	2	2
3	Média podporují a budují kult auto-mobility a nedostatečně upozorňují na negativní dopady tohoto trendu	1	0	-1	2
4	Negativní dopady dopravy se nejvíce projevují ve městech	1	2	0	2
5	Vyspělá společnost by měla zajistit kvalitní alternativu pro ty, kteří nevlastní automobil, aby měli srovnatelné možnosti mobility	2	1	1	3
6	Mezi nejzávažnější problémy dopravy lze zařadit spalování fosilních paliv (tj. závislost na ropě) a škodlivé emise	2	-1	0	0
7	Mezi nejzávažnější problémy dopravy patří nerovné možnosti dopravy pro různé skupiny obyv. (např. sociál. slabí, lidé nevlastnící auto, neřidiči)	0	0	-3	0
8	IAD ve městech by měla být omezována ve prospěch nemotorové dopravy (chůze, cyklistika) a MHD	3	-1	0	2
9	Elektromobily či obdobné alternativní pohony (např. vodík) budou do roku 2030 tvořit polovinu všech osobních aut jezdících ve městech	-1	-2	-1	-2
10	Náklady na jednu cestu automobilem musí být dražší než na stejnou cestu hromadným dopravním prostředkem	0	-2	0	0
11	Současný rozvoj dopravy a s ním spojené negativní dopady představují v ČR vážný celospolečenský problém	1	0	2	0
12	Každý uživatel dopravy by měl zaplatit spravedlivou cenu, tj. se zahrnutím nákladů negativních externalit (např. znečištění ovzduší, hluk, nehody, frag. kraj.)	2	1	0	1
13	Změna v dopravní politice není možná bez celospolečenské shody a změny dopravního chování	1	1	1	-3
14	Automobily jsou nedílnou součástí moderního života ve městech a nelze se bez nich obejít	-1	2	0	-1
15	Současné problémy dopravy ve městech nevyřešíme omezováním dopravy, ale výstavbou dostatečně kapacitní infrastr. a zavedením moderních technologií	-2	0	3	-1
16	Stát a jeho organizace by se měly starat zejména o komunikace národního a mezinárodního významu a ostatní komunikace a řízení dopravy nechat na rozhodování krajů a obcí	-1	1	-2	1
17	Spotřební daň z pohonných hmot je v ČR příliš vysoká a podkopává ekonomický růst	-2	0	-1	-3

18	Stát by měl daňově zvýhodnit ekologická paliva, resp. pohony (např. elektřina pocházející z OZE)	1	-3	2	1
19	Stávající spolupráce jednotlivých úrovní veřejné správy (stát, kraje, obce) je dostatečná pro rozvoj udržitelné dopravy	-1	-2	-2	-1
20	Jednou ze základních příčin dopravních problémů ve městech v ČR je nedostatečná a zastaralá infrastruktura (silnice, parkoviště a související stavby)	-1	2	2	0
21	Část lidí se nikdy nebude ochotna dobrovolně vzdát individuální auto-mobility a stát by ji proto měl svými zásahy omezit	0	1	-3	-1
22	Volba dopravního prostředku by měla být zcela na rozhodnutí každého člověka a stát nebo jiná instituce jí nemůže nijak omezovat	-1	0	2	0
23	Problémy spojené s narůstajícím objemem IAD nakonec vyřeší snižující se dostupnost pohonných hmot (vysoká cena, nedostatek)	-1	-2	-1	0
24	V rámci bezpečnosti dopravy je preferována ochrana řidičů před ostatními účastníky silničního provozu, a to by se mělo změnit	1	-1	-1	0
25	Omezování individuální dopravy ve prospěch hromadné dopravy ve městech je v zájmu celé společnosti	3	0	-1	2
26	Stát by měl poskytovat více finančních prostředků na snižování negativních dopadů dopravy ve městech	0	0	3	1
27	Města by měla investovat stejné finanční prostředky do rozvoje nemotorové, jako do motorové dopravy	2	0	1	-1
28	Města by měla dostat větší kompetence rozhodovat o způsobu rozvoje dopravy na svém území	0	1	2	1
29	Plánování rozvoje dopravní infrastruktury je odbornou záležitostí a politici a laická veřejnost do nich nemají zasahovat	-2	1	-1	-2
30	Škodlivé dopady dopravy ve městech jsou přijatelné s ohledem na přínosy, které doprava společnosti poskytuje	-3	-1	-2	-2
31	Zlevnění pohonných hmot by vedlo k nárůstu individuální automobilové dopravy (obecně i ve městech) a zvýšení jejích negativních dopadů.	0	-1	-1	1
32	V ČR je hlavním problémem dopravy nedodělaná dálniční síť	-2	3	1	-1
33	Přechodu k ekologičtější dopravě přispějí mnohem více pozitivní vzory (např. známé osobnosti jezdící elektromobily/na kole) než politická opatření	0	-1	0	0
34	Růst objemu IAD dopravy (celkový růst počtu a/nebo délky uskutečněných cest) nelze zastavit, neboť je znakem ekonomicky vyspělých zemí	-2	2	0	-3
35	K omezování individuální automobilové dopravy je nutné lidi motivovat, ne je k tomu nutit	0	1	1	1
36	Střední a velká města potřebují experta na dopravní plánování	2	2	1	3
37	Automobil je dnes výrazem společenského postavení a nezávislosti a řada lidí ho chce mít, i když by se bez něho zcela obešli	0	-2	-1	1
38	Cílem dopravní politiky ve městech by měla být dostupná doprava s významným podílem MHD pro denní dojíždění (práce, studium) a s co nejmenším podílem IAD	3	1	1	3
39	Zvyšování efektivity spalovacích motorů problém závislosti na fosilních palivech neřeší, pouze jej oddaluje	1	-1	0	0
40	Principy udržitelné dopravy se nepodaří prosadit kvůli odporu zájmových a lobbyistických skupin	-1	-1	0	-1
41	Evropská unie negativně ovlivňuje dopravní politiku České republiky	-2	0	0	-2
42	Je třeba zajistit dostupnost dopravy (mobility) pro všechny skupiny obyvatel i za cenu významných státních/legislativních/regulačních zásahů	1	2	-3	0
43	Globální změna klimatu je z nejvýznamnější části způsobena antropogenními faktory (tj. lidskou činností)	1	-3	1	2
44	Negativní dopady dopravy dopady na zdraví a životní prostředí jsou nadsazovány	-3	-1	-2	-2
45	Pokud by byly ve městech vhodné a bezpečné podmínky pro jízdu na kole, používal/a bych kolo také pro jízdu do práce	2	-3	1	-1
46	Pokud by existoval kvalitní systém car-sharingu vlastní automobil bych si nepořizoval/a	0	-2	-2	-1
47	Negativní dopady dopravy nejsou závažné a ty existující vyřešíme dalším rozvojem technologií	-3	-1	-2	-2

5.4.2 Faktor 1 - Společensky odpovědní environmentalisté

Tento faktor vysvětluje největší míru rozptylu (27 %) a je definován největším počtem aktérů (15). Pro faktor 1 je charakteristický kladný postoj k nemotorové a hromadné dopravě a naopak odmítavý postoj k individuální automobilové dopravě, která není dostupná všem a měla by být

proto regulována. Tento **společensky odpovědný postoj** k fungování dopravy jako služby všem dokládá souhlas s výrokem č. 38 „*Cílem dopravní politiky ve městech by měla být dostupná doprava s významným podílem MHD pro denní dojíždění (práce, studium) a s co nejmenším podílem IAD*“ (+3; 1,66)[140], s výrokem č. 5 „*Vyspělá společnost by měla zajistit kvalitní alternativu pro ty, kteří nevlastní automobil, aby měli srovnatelné možnosti mobility*“ (+2; 1,13) a s výrokem č. 27 „*Města by měla investovat stejné finanční prostředky do rozvoje nemotorové, jako do motorové dopravy*“ (+2; 1,08). Z upřesňujících komentářů lze také dovodit, že tito aktéři považují dostupnost dopravy nejen za „*důležitý rozměr*“ dopravy a „*klíčové řešení*“ (účastník č. 19), ale do určité míry je pro ně dostupnost dopravy něco, co již není předmětem diskuzí, ale je to považováno za obecně přijímaný fakt.

> *„To mi taky přijde, že je celkem jasné, že se na tom všichni shodnou. Všichni, teď myslím, všichni relevantní experti, kteří netrpí nějakými úplnými extrémními názory.“* (účastník č. 1)

> *„To si myslím, že je teď již běžný konsensus mezi plánovači dopravy, alespoň v zahraničí, kam směřovat dopravu ve městech, omezovat IAD a podporovat MHD, a další alternativy, aktivní dopravu.“* (účastník č. 33)

Odmítavý postoj k automobilové dopravě ve městech a potřebě její **redukce** tak, aby mohlo být dosaženo výše zmíněného společensky žádoucího cíle, dokládá souhlas s výroky č. 8 „*IAD ve městech by měla být omezována ve prospěch nemotorové dopravy (chůze, cyklistika) a MHD*“ (+3; 1,59) a č. 25 „*Omezování individuální dopravy ve prospěch hromadné dopravy ve městech je v zájmu celé společnosti*“ (+3; 1,35).

> *„Omezovat auta ve prospěch chůze, cyklistů, MHD, (..), to je úplně jasný, zvlášť ve starých městech jako jsou česká města, to je většina z nich. Je to základní nutnost pro přežití v nich, kvalitu života v nich.“* (účastník č. 1)

> *„Individuální automobilová doprava velmi omezuje životní prostor, komunikaci a setkávání lidí, má velmi zásadní vliv na kvalitu životního prostředí, zejména ovzduší i změnu klimatu, přináší největší zábor prostoru a hluk, a je ještě ekonomicky neefektivní. Města se přestávají stávat místem pro setkávání, ale pro projíždění.“* (účastník č. 5)

Všechny výroky jednoznačně dokazují, že aktéři sdílející tuto perspektivu považují za zásadní dostupnost dopravy, kterou lze dosáhnout zejména rozvojem hromadné dopravy a podporou nemotorové dopravy. Rozvoj hromadné a nemotorové dopravy na jedné straně se však podle

[140] První číslo v závorce představuje pozici výroku na škále faktorového pole (tj. od +3 až po -3) pro daný faktor a druhé číslo udává z-skór daného výroku (viz kapitola 3.2.4 výše).

jejich názoru neobejde bez regulace individuální automobilové dopravy na straně druhé, což zastánci této názorové skupiny považují zároveň za opatření prospěšné celé společnosti, resp. za opatření nezbytné.

> *„Jako největší problém dopravy ve městech vnímám zabírání veřejného prostoru a bariéry, které automobilová doprava vytváří pro obyvatele města, a proto si myslím, že by mělo být cílem dopravních politik měst co největší omezování automobilové dopravy.“ (účastník č. 8)*

> *„Z hlediska ať už prostorové náročnosti nebo i pak samozřejmě z hlediska dopadů do nějakého společenskýho života a podobně, prostě je podstatný, aby opravdu těch aut bylo reálně co nejmíň i čistě fyzikálně. Čili to beru jako vysloveně danou nutnost.“ (účastník č. 11)*

Velký význam pro tyto aktéry mají **environmentální a zdravotní aspekty**, které doprava negativně ovlivňuje. Podle této perspektivy jsou negativní dopady na zdraví a životní prostředí nepřijatelné a závažné a není jim věnována dostatečná pozornost. Tento postoj dokládá nesouhlas s výrokem č. 44 „*Negativní dopady dopravy dopady na zdraví a životní prostředí jsou nadsazovány*“ (-3; -1,84) a s výrokem č. 30 „*Škodlivé dopady dopravy ve městech jsou přijatelné s ohledem na přínosy, které doprava společnosti poskytuje*“ (-3; -1,81). Silně environmentální postoj těchto aktérů dokládají upřesňující komentáře.

> *„Přišlo mi, že to je nehorázné tvrzení. Je třeba se shodnout, že je to problém.“ (účastník č. 19)*

> *„Zcela nesouhlasím (..), že bysme měli akceptovat nepřiměřenou zátěž v oblasti životního prostředí, která se projevuje zejména v České republice negativními dopady, větší nemocnosti, chronickými onemocněními, atd. Takže je to příliš vysoká cena za neúměrně vysokou mobilitu, kterou máme.“ (účastník č. 21)*

V souladu s tímto postojem pak zastánci této perspektivy zcela odmítají také výrok č. 47 „*Negativní dopady dopravy nejsou závažné a ty existující vyřešíme dalším rozvojem technologií*“ (-3; -1,89), který poukazuje mimo jiné na to, že negativní dopady dopravy nelze vyřešit pouze rozvojem technologií. Je však nutné podotknout, že podobný postoj k těmto třem výrokům zastávají i ostatní faktory (kromě faktoru 2), pouze jim přisuzují menší hodnotu na třídící škále (-2). Aktéři sdílející tuto perspektivu také poukazují na podceňování závažnosti těchto dopadů a nedostatečnou informovanost veřejnosti.

> *„Naopak, že jsou nedoceňovány, protože lid je tak (*málo - pozn. autora*) vzdělaný a dopravu má rád, aby připustil, že je to špatně.“ (účastník č. 31)*

„Negativní dopady nejsou zcela společností vnímány, nejsou vysvětlovány, ví to jenom úzká skupina odborníků (..). Takže negativní dopady jsou, a jsou neúplným způsobem medializovány, protože to působí jako strašák, a ty lidi si neuvědomí, nakolik to má dopad do jejich života každodenního." (účastník č. 21)

Jeden z aktérů také velmi svérázně upozornil na jeden z klíčových aspektů udržitelného rozvoje, a tím je mezigenerační solidarita, tedy že jedna generace by neměla uspokojováním svých potřeb ohrožovat naplňování potřeb generací, které přijdou po ní.

„Zbavujeme se odpovědnosti, my nic, vyřeší si to naše děcka, až přijdou, oni si to jako vyřeší, budou mít lepší technologie, tak to necháme u nich. Necháme tu hromadu problémů, hromadu bordelu. To je zcela neakceptovatelné. (účastník č. 27).

Zcela zásadním výrokem je pro tento faktor výrok č. 6 „*Mezi nejzávažnější problémy dopravy lze zařadit spalování fosilních paliv (tj. závislost na ropě) a škodlivé emise*" (+2; 1,27*)[141], kterým se také nejvíce odlišují od ostatních faktorů (viz rozlišovací výroky níže). Tento výrok také velmi dobře ilustruje spojení ochrany životního prostředí (spalování fosilních paliv) a ochrany zdraví (škodlivé emise), což dokládá určitou výjimečnost, kterou faktor 1 ochraně životního prostředí a zdraví přikládá, čímž se zároveň odlišuje od všech ostatních názorových skupin. Nicméně i zde panuje rozdíl v tom, co považují ze svého pohledu za závažnější problém. Jedna skupina akcentuje spíše problematiku emisí a jejich škodlivé dopady.

„Emise jsou nejzávažnější problém." (účastník č. 16)

„*V podstatě z těch největších problémů mi vyšlo ta záležitost závislosti emisí a znečištění ovzduší, spalování fosilních paliv jako takové tolik ne.*" (účastník č. 6)

Zatímco druhá klade důraz zejména na závislost dopravy na fosilních palivech.

„Protože vlastně v dnešní době je naprostá většina (dopravy, pozn. autora) *závislá na spalování fosilních paliv, což si myslím, že je špatně i ze strategického hlediska, i z globálně politického i z hlediska životního prostředí." (účastník č. 23)*

„Jsem přesvědčený, že to mezi nejzávažnější patří. (..) z těch dvou zmíněných bych viděl tu závislost na těch fosilních palivech, cesta fosilních paliv není schůdná." (účastník č. 31)

[141] Všechny rozlišovací výroky označeny „*" jsou statisticky signifikantní na hladině významnosti p < 0,01.

Z pohledu **nástrojů dopravní politiky** je pro tento faktor typická silná náklonnost k regulaci individuální automobilové dopravy, jak již bylo uvedeno výše. Faktor 1 vyjadřuje rovněž určitou nedůvěru v jednoduchá a bezbolestná řešení, která redukují řešení problémů dopravy na technická opatření v podobě zavádění a rozvoje nových technologií a výstavby nové infrastruktury, což dokládá nesouhlas s výrokem č. 15, že „*Současné problémy dopravy ve městech nevyřešíme omezováním dopravy, ale výstavbou dostatečně kapacitní infrastruktury a zavedením moderních technologií*“ (-2; -1,69*). Ten je zároveň výrokem rozlišovacím, tedy výrokem, kterým se daný faktor výrazně odlišuje od všech ostatních faktorů. Všichni aktéři, kteří tento výrok zařadili mezi zcela nesouhlasné, přitom zdůrazňovali zejména problematiku spojenou s indukcí dopravy, která je spojena právě s výstavbou nové či zkapacitnění stávající silniční infrastruktury.

> *„Neustálý nárůst a výstavba nové infrastruktury vede spíš k vyvolání dodatečné dopravy, než aby vedla k tomu, že se rozptýlí ta stávající doprava. Takže může naopak dodatečné problémy vyvolat.“ (účastník č. 33)*

> *„To je vyvráceno zcela jednoznačně vědeckými poznatky, zkušenosti z měst, kde je tlak na automobilovou dopravu, (..) tak tam se prokázalo, zcela jednoznačně na řadě případů, že se zaplní ty komunikace nové, když se postaví. Dopravní indukce je prokázaná věc.“* (účastník č. 6)

Pro faktor 1 je jedním z důležitých nástrojů dopravní plánování, které mají zajišťovat specializovaní experti, což potvrzuje souhlas s výrokem č. 36, že „*Střední a velká města potřebují experta na dopravní plánování*“. Tento výrok je nicméně jedním ze čtyř tzv. konsensuálních výroků, tedy výroků, na nichž se shodnou všechny faktory. To však neznamená, že by mu přikládaly všechny faktory stejný význam, což můžeme vidět na příkladu faktoru 4, pro který je role dopravních expertů zásadní (+3; 1,60), zatímco pro faktor 3 nemá takový význam (+1; 0,97). Zde je důležité zmínit, že zastánci perspektivy faktoru 1 sice považují roli dopravních expertů za důležitou a vnímají jejich potřebnost pro střední a velká města, avšak zároveň si uvědomují potřebu určitého dialogu s veřejností, který jednak může samotné plánování korigovat či zkvalitnit, a jednak zvýšit šance na vlastní implementaci konkrétních opatření. Podobný význam má také politická reprezentace, která by měla být s odbornými stanovisky a doporučeními ve shodě tak, aby je mohla efektivně zavádět do praxe. Oba tyto aspekty dokládá nesouhlas s výrokem č. 29 „*Plánování rozvoje dopravní infrastruktury je odbornou záležitostí a politici a laická veřejnost do nich nemají zasahovat*“ (-2; -1,28). Tento pohled je sdílen s faktory 3 a 4, naopak spíše odmítavě se k němu staví zastánci faktoru 2.

Další preferované nástroje dopravní politiky souvisí s náklady na dopravu a jejich spravedlivější distribucí, což dokládá souhlas s výrokem č. 12 „*Každý uživatel dopravy by měl zaplatit spravedlivou cenu, tj. se zahrnutím nákladů negativních externalit (např. znečištění ovzduší, hluk, nehody, fragmentace krajiny)*“ (+2;1,04), resp. nesouhlas s výrokem č. 17 „*Spotřební daň z pohonných hmot je v ČR příliš vysoká a podkopává ekonomický růst*“ (-2; -1,44). Souhlas s prvně jmenovaným výrokem opět dokládá pozitivní postoj ke společenské odpovědnosti, a také nutnosti nést náklady plynoucí z negativních dopadů dopravy podle toho, jak k nim konkrétní uživatel dopravy přispívá, tedy platit za dopravu „spravedlivou“ cenu.

> *„Podle mého názoru největším problémem deformací dopravního trhu je, to že některé skupiny uživatelů jsou zvýhodňovány a skrytě dotovány na úkor celé společnosti, čili každý uživatel dopravy by měl zaplatit spravedlivou cenu se zahrnutím všech nákladů.“ (účastník č. 8)*

Řada negativních dopadů individuální automobilové dopravy dopadá v současnosti i na ty, kteří tento druh dopravy vůbec nevyužívají, a stávají se tak společenskými náklady (viz také kapitola 1.2). Druhý výrok do značné míry podporuje ten první v tom smyslu, že spotřební daň z pohonných hmot je jedním z nejdůležitějších finančních regulačních nástrojů, který může ovlivnit intenzitu užívání motorové dopravy využívající klasická paliva (benzin, naftu), a výše spotřební daně může mj. odrážet právě negativní dopady, které z tohoto druhu dopravy plynou. Lze také konstatovat, že zastánci této perspektivy vnímají současnou cenu PHM jako nízkou právě ve vztahu k automobilové dopravě, jejíž dopady ve městech považují za velmi závažné.

V souladu s výše uvedeným je také postoj k výrokům č. 32 „*V ČR je hlavním problémem dopravy nedodělaná dálniční síť*“ (-2; -1,21*) a č. 34 „*Růst objemu IAD dopravy (celkový růst počtu a/nebo délky uskutečněných cest) nelze zastavit, neboť je znakem ekonomicky vyspělých zemí*“ (-2; -1,48), se kterými zastánci faktoru 1 nesouhlasí. Zejména druhý výrok podporuje obecnou náklonnost těchto aktérů k regulaci individuální automobilové dopravy, jejíž růst podle nich lze, resp. je nutné omezit, v čemž se zcela shodují s perspektivou faktoru č. 4. Výrok č. 32 je dalším rozlišovacím výrokem pro tento faktor, kterým se odlišuje od všech ostatních faktorů, zejména pak od faktoru 2 a 3.

Konečně ti, kteří sdílejí perspektivu faktoru 1, mají kladný vztah k roli Evropské unie v oblasti dopravy v ČR, což dokládají nesouhlasem s výrokem č. 41, že „*Evropská unie negativně ovlivňuje dopravní politiku České republiky*“ (-2; -1,42).

Pro faktor 1 bylo identifikováno celkem 6 tzv. rozlišovacích výroků, což jsou takové výroky, kterými se daný faktor výrazně odlišuje od všech ostatních faktorů. Některé z nich byly již diskutovány v této části práce, seznam všech rozlišovacích výroků pro faktor 1 vč. příslušných hodnot třídění a z-skórů je uveden v příloze č. 3.

Tabulka 18 - Faktorová skóre klíčových výroků pro faktor 1

	FAKTOR 1	
Číslo výroku	**Výrok**	**Faktor. skóre**
38	Cílem dopravní politiky ve městech by měla být dostupná doprava s významným podílem MHD pro denní dojíždění (práce, studium) a s co nejmenším podílem IAD	1,66
8	IAD ve městech by měla být omezována ve prospěch nemotorové dopravy (chůze, cyklistika) a MHD	1,59
25	Omezování individuální dopravy ve prospěch hromadné dopravy ve městech je v zájmu celé společnosti	1,35
6	Mezi nejzávažnější problémy dopravy lze zařadit spalování fosilních paliv (tj. závislost na ropě) a škodlivé emise	1,27*
36	Střední a velká města potřebují experta na dopravní plánování	1,22
5	Vyspělá společnost by měla zajistit kvalitní alternativu pro ty, kteří nevlastní automobil, aby měli srovnatelné možnosti mobility	1,13*
27	Města by měla investovat stejné finanční prostředky do rozvoje nemotorové, jako do motorové dopravy	1,08
12	Každý uživatel dopravy by měl zaplatit spravedlivou cenu, tj. se zahrnutím nákladů negativních externalit (např. znečištění ovzduší, hluk, nehody, frag. kraj.)	1,04
47	Negativní dopady dopravy nejsou závažné a ty existující vyřešíme dalším rozvojem technologií	-1,89
44	Negativní dopady dopravy dopady na zdraví a životní prostředí jsou nadsazovány	-1,84
30	Škodlivé dopady dopravy ve městech jsou přijatelné s ohledem na přínosy, které doprava společnosti poskytuje	-1,81
15	Současné problémy dopravy ve městech nevyřešíme omezováním dopravy, ale výstavbou dostatečně kapacitní infrastruktury a zavedením moderních technologií	-1,69*
34	Růst objemu IAD dopravy (celkový růst počtu a/nebo délky uskutečněných cest) nelze zastavit, neboť je znakem ekonomicky vyspělých zemí	-1,48
17	Spotřební daň z pohonných hmot je v ČR příliš vysoká a podkopává ekonomický růst	-1,44
41	Evropská unie negativně ovlivňuje dopravní politiku České republiky	-1,42
29	Plánování rozvoje dopravní infrastruktury je odbornou záležitostí a politici a laická veřejnost do nich nemají zasahovat	-1,28
32	V ČR je hlavním problémem dopravy nedodělaná dálniční síť	-1,21*

Zdroj: autor

5.4.3 Faktor 2 - Vyhranění automobilisté

Faktor 2 lze považovat za protiklad k faktoru 1. Nejlépe jej charakterizuje velmi kladný postoj k automobilům, které jsou těmito aktéry považovány za součást moderní společnosti, bez nichž se nelze obejít, a jejich rostoucí využívání za výraz ekonomické vyspělosti, a proto je třeba pro tento druh dopravy zajistit adekvátní infrastrukturu, jejíž neexistenci považují zastánci této perspektivy zároveň za hlavní problém dopravy v České republice.

> *„Jestli je hlavním problémem nedodělaná hlavní dálniční síť? O tom nemá smysl diskutovat“* (účastník č. 17)

Tento výrazně **pro-automobilový postoj** a důraz kladený na význam dopravy jako takové, dokládají souhlasy s výroky č. 1 „*Další rozvoj dopravy je zásadní podmínkou ekonomického rozvoje společnosti*“ (+3; 2,13) a č. 32 „*V ČR je hlavním problémem dopravy nedodělaná dálniční síť*“ (+3; 1,72), resp. č. 20 „*Jednou ze základních příčin dopravních problémů ve městech v ČR je nedostatečná a zastaralá infrastruktura (silnice, parkoviště a související stavby*“ (+3; 1,54), č. 14 „*Automobily jsou nedílnou součástí moderního života ve městech a nelze se bez nich obejít*“ (+2; 1,47) a č. 34 „*Růst objemu IAD dopravy (celkový růst počtu a/nebo délky uskutečněných cest) nelze zastavit, neboť je znakem ekonomicky vyspělých zemí*“ (+2; 1,03). Všechny uvedené výroky, kromě výroku č. 1 a č. 20, jsou zároveň rozlišovacími výroky pro tento faktor. Význam dopravy jako sektoru pro tento faktor pak dokládá rovněž souhlas výrokem č. 2 „*Dopravu (tj. možnost se dopravovat) je možné považovat za jedno ze základních práv každého člověka*“ (+2; 1,51), kterým se ale nijak neodlišuje od ostatních faktorů (kromě faktoru 1, který tento výrok řadí mezi neutrální).

Pro faktor 1 je rovněž typické, že jeho zastánci odmítají **alternativy k individuální dopravě**, což vyjadřují nesouhlasem s výrokem č. 45 „*Pokud by byly ve městech vhodné a bezpečné podmínky pro jízdu na kole, používal/a bych kolo také pro jízdu do práce*“ (-3; -1,91*) a č. 46 „*Pokud by existoval kvalitní systém car-sharingu, vlastní automobil bych si nepořizoval/a*“ (-2; -1,34). Zde je nicméně nutné zmínit, že tento faktor je reprezentován pouze třemi[142] účastníky, jejichž průměrný věk byl 68 let, a jak dokládá komentář jednoho z nich, kolo není alternativou nikoli z hlediska nízké bezpečnosti či nedostupnosti vhodné infrastruktury, ale spíše proto, že jízda automobilem byla převážnou část života dominantním způsobem přepravy, a takovou i zůstane.

> „*Jestli bych používal kolo pro jízdu do práce? Jelikož vlastním řidičský průkaz od roku 1964 a vždy jsem se pohyboval nějakým vozidlem, ať už to byl motocykl, nebo kamion, nebo osobní automobil, tak ve svém věku už bych prostě na kole nejezdil.*“ (účastník č. 17).

Vyhraněnost těchto aktérů tedy neovlivňuje pouze velmi kladný vztah k automobilům, ale také objektivní skutečnost, kterou je jejich věk a s tím spojená neochota měnit dlouho zažitý zvyk. Určitou nedůvěru k alternativám lze doložit také jejich nesouhlasem s výrokem č. 9 „*Elektromobily či obdobné alternativní pohony (např. vodík) budou do roku 2030 tvořit polovinu všech osobních aut jezdících ve městech*“ (-2; -1,51), který sice není rozlišovacím výrokem pro

[142] Analýza třídění programem PQ Method určila pouze tři třídění definující tento faktor. Nicméně na základě hodnoty faktorové zátěže je možné do tohoto faktoru zařadit ještě jedno třídění, a to účastníka č. 32, jehož faktorová zátěž pro faktor 2 měla hodnotu 0,53.

tento faktor (ale pro faktor 1), nicméně aktéři sdílející tuto perspektivu s ním vyjadřují jednoznačně největší nesouhlas.

> *„Nesouhlasím s tím, že elektromobily nebo obdobné alternativní pohony budou do roku 2030 tvořit polovinu všech osobních aut jezdících ve městech. Je evidentní, že vývoj tím směrem směřuje, ale myslím si, že budeme rádi, když tohoto cíle bude dosaženo někdy v horizontu po roce 2050." (účastník č. 12).*

Zastánci této perspektivy si ze všech nejméně připouští negativní **dopady dopravy na životní prostředí**, což lze ale doložit spíše nepřímo odmítavým postojem k výroku č. 43 *„Globální změna klimatu je z nejvýznamnější části způsobena antropogenními faktory (tj. lidskou činností)"* (-3; -1,76*). Tento výrok je pro faktor 2 významný ve dvou ohledech. Jednak proto, že se jedná o statisticky signifikantní, tedy rozlišovací výrok, kterým se zastánci této perspektivy vymezují vůči ostatním identifikovaným perspektivám, a jednak se jedná o výrok vyjadřující základní přesvědčení a hodnoty [deep core beliefs] účastníků. Závěr, že si tito aktéři příliš nepřipouští negativní dopady dopravy na životní prostředí, vychází z faktu, že globální změna klimatu je způsobena mj. emisemi tzv. skleníkových plynů, jejichž významným producentem je právě sektor dopravy (viz kapitola 1.2). Nesouhlasem s tímto výrokem tak aktéři nepřímo odmítají také negativní vliv dopravy na globální změny klimatu a životní prostředí.

> *„Nemám žádný důkaz o tom, že tato teze, která je tady vyslovena, je o něco opřen. Je nejméně tolik dokladů a důkazů, eventuálně studií ve prospěch těch, kteří s tím nesouhlasí, a já se přikláním k tomu názoru, že souvislost tu není, čili s tím zcela nesouhlasím." (účastník č. 7).*

Nelze však říci, že by si tito aktéři žádné negativní dopady dopravy nepřipouštěli, což lze nepřímo odvodit ze souhlasu s výrokem č. 4 „*Negativní dopady dopravy se nejvíce projevují ve městech*" (+2; 1,40). Jak ukazuje citace výše, může se jednat spíše o odmítnutí spojitosti mezi činností člověka a klimatickými změnami, nebo tohoto fenoménu jako takového, nežli popírání negativních dopadů dopravy per se. Nicméně lze konstatovat, že v porovnání s faktory 1 a 4 je postoj zastánců této perspektivy k negativním dopadům dopravy na zdraví a životní prostředí viditelně benevolentnější.

Z hlediska **nástrojů dopravní politiky** přiznávají tito aktéři důležitou roli expertům a spolupráci napříč úrovněmi veřejné správy, což dokládá souhlas s výrokem č. 36 *„Střední a velká města potřebují experta na dopravní plánování*" (+2; 1,54), resp. nesouhlas s výrokem č. 19 *„Stávající spolupráce jednotlivých úrovní veřejné správy (stát, kraje, obce) je dostatečná pro rozvoj*

udržitelné dopravy" (-2; -1,32), čímž se ale nijak neliší od ostatních perspektiv, neboť tyto výroky patří mezi souhlasné výroky napříč všemi perspektivami.

Možná trochu překvapivě tito aktéři zcela nesouhlasí s tím, aby stát podporoval ekologicky šetrná paliva, což vyjadřují nesouhlasem s výrokem č. 18 *„Stát by měl daňově zvýhodnit ekologická paliva, resp. pohony (např. elektřina pocházející z OZE)"* (-3; -1,72*), čímž stojí trochu osamoceni ve srovnání se všemi ostatními faktory, neboť se jedná o rozlišovací výrok. Jedním z možných vysvětlení je, že spíše než negativní postoj k alternativním palivům jako takovým, se jedná o negativní postoj k podpoře ze strany státu vybranému zdroji energie, jak naznačuje komentář níže.

> *„Co se týče daňového zvýhodnění ekologických paliv, respektive pohonů, jsem proti jakémukoliv daňovému zvýhodnění, víme, jak dopadlo daňové zvýhodnění fotovoltaiky."* (účastník č. 17).

Další rozlišovací výroky pro faktor 2 jsou uvedeny v příloze č. 4.

Tabulka 19 - Faktorová skóre klíčových výroků pro faktor 2

	FAKTOR 2	
Číslo výroku	**Výrok**	**Faktor. skóre**
1	Další rozvoj dopravy je zásadní podmínkou ekonomického rozvoje společnosti	2,13
32	V ČR je hlavním problémem dopravy nedodělaná dálniční síť	1,72
20	Jednou ze základních příčin dopravních problémů ve městech v ČR je nedostatečná a zastaralá infrastruktura (silnice, parkoviště a související stavby)	1,54
36	Střední a velká města potřebují experta na dopravní plánování	1,54
2	Dopravu (tj. možnost se dopravovat) je možné považovat za jedno ze základních práv každého člověka	1,51
14	Automobily jsou nedílnou součástí moderního života ve městech a nelze se bez nich obejít	1,47
4	Negativní dopady dopravy se nejvíce projevují ve městech	1,40
34	Růst objemu IAD dopravy (celkový růst počtu a/nebo délky uskutečněných cest) nelze zastavit, neboť je znakem ekonomicky vyspělých zemí	1,03
45	Pokud by byly ve městech vhodné a bezpečné podmínky pro jízdu na kole, používal/a bych kolo také pro jízdu do práce	-1,91
43	Globální změna klimatu je z nejvýznamnější části způsobena antropogenními faktory (tj. lidskou činností)	-1,77
18	Stát by měl daňově zvýhodnit ekologická paliva, resp. pohony (např. elektřina pocházející z OZE)	-1,72
9	Elektromobily či obdobné alternativní pohony (např. vodík) budou do roku 2030 tvořit polovinu všech osobních aut jezdících ve městech	-1,51
19	Stávající spolupráce jednotlivých úrovní veřejné správy (stát, kraje, obce) je dostatečná pro rozvoj udržitelné dopravy	-1,32
46	Pokud by existoval kvalitní systém car-sharingu vlastní automobil bych si nepořizoval/a	-1,34
23	Problémy spojené s narůstajícím objemem IAD nakonec vyřeší snižující se dostupnost pohonných hmot (vysoká cena, nedostatek)	-1,03

Zdroj: autor

5.4.4 Faktor 3 - Svobodymilovní individualisté

Tento faktor je charakteristický tím, že aktéři reprezentující tuto názorovou perspektivu zaujímají poměrně protichůdné postoje ve dvou důležitých aspektech. Zaprvé se jedná o **názor na stát** a roli, jakou by měl plnit v dopravní politice. Na jedné straně tito aktéři požadují, aby stát poskytl městům více kompetencí a finančních prostředků, což vyjadřují souhlasem s výrokem č. 26 „*Stát by měl poskytovat více finančních prostředků na snižování negativních dopadů dopravy ve městech*“ (+3, 1,60*) a s výrokem č. 28 „*Města by měla dostat větší kompetence rozhodovat o způsobu rozvoje dopravy na svém území*“ (+2; 1,34), a zároveň požadují, aby se stát více staral i o místní komunikace, které jsou v kompetenci krajů a obcí, což dokládá nesouhlas s výrokem č. 16 „*Stát a jeho organizace by se měly starat zejména o komunikace národního a mezinárodního významu a ostatní komunikace a řízení dopravy nechat na rozhodování krajů a obcí*“ (-2; -1,13*). Na druhou stranu se ze všech faktorů nejvýrazněji staví odmítavě k jakýmkoli omezením a regulacím ze strany státu, ať se to týká individuální automobilové dopravy - nesouhlas s výrokem č. 21 „*Část lidí se nikdy nebude ochotna dobrovolně vzdát individuální auto-mobility a stát by ji proto měl svými zásahy omezit*“ (-3; -1,82*), nebo dostupnosti dopravy - nesouhlas s výrokem č. 42 „*Je třeba zajistit dostupnost dopravy (mobility) pro všechny skupiny obyvatel i za cenu významných státních/legislativních/regulačních zásahů*“ (-3; -1,48*). V obou případech jde o rozlišovací výroky. V souladu s tímto postojem je také souhlas s výrokem č. 35 „*K omezování individuální automobilové dopravy je nutné lidi motivovat, ne je k tomu nutit*“ (+2; 1,14).

Na této kontroverzi je dobře vidět, jak se základní hodnotové postoje, v tomto případě postoj ke svobodě individua, resp. svobodě rozhodovat se nezávisle na státu, promítají do názoru na konkrétní nástroje dopravní politiky, což dokumentují i komentáře dvou účastníků níže.

> Komentář k výroku č. 26: „*Stát se k městům v tomto případě chová velmi sobecky. A pokud už něco vymyslí, tak nás, města, sváže velmi pochybnými dotačními tituly s velmi negativními podmínkami (..); to znamená, že ty města jsou vazalem v těch dotačních titulech a nemají žádnou svobodu.“ (účastník č. 24).*

> Komentář k výroku č. 42: „*Stát by neměl nadměrně regulovat aktivitu rozhodování lidí, protože by z nich do určité míry dělal nesvéprávné bytosti.*“ (účastník č. 29).

Tento postoj, zdůrazňující svobodu rozhodování každého člověka, podporuje také na jedné straně souhlas s výrokem č. 2 „*Dopravu (tj. možnost se dopravovat) je možné považovat za jedno ze základních práv každého člověka*“ (+2; 1,31) a s (rozlišovacím) výrokem č. 22 „*Volba dopravního prostředku by měla být zcela na rozhodnutí každého člověka a stát nebo jiná*

instituce jí nemůže nijak omezovat“ (+2; 1,45*), a na straně druhé nesouhlasem s výrokem č. 7 „*Mezi nejzávažnější problémy dopravy patří nerovné možnosti dopravy pro různé skupiny obyv. (např. sociál. slabí, lidé nevlastnící auto, neřidiči)*“ (-3; -1,45*) a s již výše zmíněným výrokem č. 42. Jedním z klíčových atributů této názorové skupiny je tedy svoboda, která by měla být v maximální možné míře zachována jak při rozhodování individua o volbě dopravního prostředku, tak v případě měst a obcí, které by měly rozhodovat o tom, jak budou rozvíjet dopravní infrastrukturu a zajišťovat dopravu a stát by jim měl na tuto činnost pouze přispívat, nikoli si diktovat podmínky.

Ještě jedna poměrně zvláštní kontroverze se objevuje u tohoto faktoru. Zatímco na jedné straně považují tito aktéři negativní dopady dopravy ve městech za závažné, což vyjadřují nesouhlasem s výrokem č. 30 „*Škodlivé dopady dopravy ve městech jsou přijatelné s ohledem na přínosy, které doprava společnosti poskytuje*“ (-2; -1,29) a požadují na jejich snižování více peněz od státu (viz výrok č. 26 výše), na straně druhé se staví poměrně rezervovaně k výroku č. 4 „*Negativní dopady dopravy se nejvíce projevují ve městech*“ (0; -0,08*), čímž se odlišují od všech ostatních perspektiv, které s tímto výrokem souhlasí (faktor 2 a 4), resp. spíše souhlasí (faktor 1). Obecně lze však konstatovat, že negativní dopady dopravy jsou i pro tyto aktéry nezanebatelné, což dokládá jejich souhlas s výroky č. 11 „*Současný rozvoj dopravy a s ním spojené negativní dopady představují v ČR vážný celospolečenský problém* (+2; 1,20), resp. nesouhlas s výroky č. 47 „*Negativní dopady dopravy nejsou závažné a ty existující vyřešíme dalším rozvojem technologií*“ (-2; -1,44), č. 44 „*Negativní dopady dopravy dopady na zdraví a životní prostředí jsou nadsazovány*“ (-2; -1,02) a č. 30 (viz výše).

Zastánci této perspektivy považují za jeden z hlavních **problémů dopravy** špatný stav silniční infrastruktury ve městech - souhlas s výrokem č. 20 „*Jednou ze základních příčin dopravních problémů ve městech v ČR je nedostatečná a zastaralá infrastruktura (silnice, parkoviště a související stavby)*“ (+2; 1,19) a obecně celkové negativní dopady dopravy ve městech. Z hlediska možných nástrojů řešení dopravních problémů zcela odmítají jakékoliv omezování (individuální) dopravy a řešení dopravních problémů ve městech spatřují spíše v navýšení kapacity dopravní infrastruktury a zavádění nových technologií. - souhlas s výrokem č. 15 „*Současné problémy dopravy ve městech nevyřešíme omezováním dopravy, ale výstavbou dostatečně kapacitní infrastruktury a zavedením moderních technologií*“ (+3; 1,61*). Ani pro zástupce tohoto faktoru není sdílení automobilů přijatelnou alternativou, což dokládá nesouhlas s výrokem č. 46 „*Pokud by existoval kvalitní systém car-sharingu, vlastní automobil bych si nepořizoval/a*“ (-2; -1,12), a i to je plně v souladu s jejich pozitivním vztahem k automobilové dopravě a individualistickému, či

na svobodě jednotlivce založenému, postoji k zajištění svých potřeb mobility. Aktéři sdílející tuto názorovou perspektivu také zcela souhlasí s tím, že doprava je pro další rozvoj společnosti zásadní, což vyjadřují souhlasem s výrokem č. 1 *„Další rozvoj dopravy je zásadní podmínkou ekonomického rozvoje společnosti“* (+3; 1,81). V tomto aspektu mají velmi blízko k perspektivě faktoru 2.

Další rozlišovací výroky pro faktor 3 jsou uvedeny v příloze č. 5.

Tabulka 20 - Faktorová skóre klíčových výroků pro faktor 3

	FAKTOR 3	
Číslo výroku	**Výrok**	**Faktor. skóre**
1	Další rozvoj dopravy je zásadní podmínkou ekonomického rozvoje společnosti	1,81
15	Současné problémy dopravy ve městech nevyřešíme omezováním dopravy, ale výstavbou dostatečně kapacitní infrastruktury a zavedením moderních technologií	1,62
26	Stát by měl poskytovat více finančních prostředků na snižování negativních dopadů dopravy ve městech	1,60
22	Volba dopravního prostředku by měla být zcela na rozhodnutí každého člověka a stát nebo jiná instituce jí nemůže nijak omezovat	1,45
28	Města by měla dostat větší kompetence rozhodovat o způsobu rozvoje dopravy na svém území	1,34
2	Dopravu (tj. možnost se dopravovat) je možné považovat za jedno ze základních práv každého člověka	1,31
18	Stát by měl daňově zvýhodnit ekologická paliva, resp. pohony (např. elektřina pocházející z OZE)	1,30
11	Současný rozvoj dopravy a s ním spojené negativní dopady představují v ČR vážný celospolečenský problém	1,20
20	Jednou ze základních příčin dopravních problémů ve městech v ČR je nedostatečná a zastaralá infrastruktura (silnice, parkoviště a související stavby)	1,19
35	K omezování individuální automobilové dopravy je nutné lidi motivovat, ne je k tomu nutit	1,14
21	Část lidí se nikdy nebude ochotna dobrovolně vzdát individuální auto-mobility a stát by ji proto měl svými zásahy omezit	-1,81
42	Je třeba zajistit dostupnost dopravy (mobility) pro všechny skupiny obyvatel i za cenu významných státních/legislativních/regulačních zásahů	-1,48
7	Mezi nejzávažnější problémy dopravy patří nerovné možnosti dopravy pro různé skupiny obyv. (např. sociál. slabí, lidé nevlastnící auto, neřidiči)	-1,45
47	Negativní dopady dopravy nejsou závažné a ty existující vyřešíme dalším rozvojem technologií	-1,44
19	Stávající spolupráce jednotlivých úrovní veřejné správy (stát, kraje, obce) je dostatečná pro rozvoj udržitelné dopravy	-1,35
30	Škodlivé dopady dopravy ve městech jsou přijatelné s ohledem na přínosy, které doprava společnosti poskytuje	-1,29
16	Stát a jeho organizace by se měly starat zejména o komunikace národního a mezinárodního významu a ostatní komunikace a řízení dopravy nechat na rozhodování krajů a obcí	-1,13
46	Pokud by existoval kvalitní systém car-sharingu vlastní automobil bych si nepořizoval/a	-1,12
44	Negativní dopady dopravy dopady na zdraví a životní prostředí jsou nadsazovány	-1,02

Zdroj: autor

5.4.5 Faktor 4 - Pragmatičtí profesionálové

Tento faktor lze do značné míry interpretovat podobně jako faktor 1[143], přesto se v některých důležitých aspektech liší. Reprezentanty této perspektivy lze asi nejlépe charakterizovat jako ty, kteří si **uvědomují závažnost situace v dopravě**, a kteří mají o jejích negativních důsledcích velmi dobrý přehled. Jsou si rovněž dobře vědomi faktu, že změna současných trendů, jež jsou dlouhodobě pozorovatelné ve vyspělejších zemích západní Evropy, je nevyhnutelná a neobejde se bez zásadních a nepopulárních opatření, které je třeba prosazovat i přes určitý odpor části veřejnosti, která si na současný model auto-mobility zvykla. Taková změna se také neobejde bez odborníků na dopravu, které města nutně potřebují, a větších kompetencí, které by k dosažení této změny měla získat.

Zastánci této perspektivy kladou největší důraz na dostupnost dopravy, která by měla být cílem dopravní politiky, což dokládá souhlas s výroky č. 5 „*Vyspělá společnost by měla zajistit kvalitní alternativu pro ty, kteří nevlastní automobil, aby měli srovnatelné možnosti mobility*“ (+3; 1,67) a č. 38 „*Cílem dopravní politiky ve městech by měla být dostupná doprava s významným podílem MHD pro denní dojíždění (práce, studium) a s co nejmenším podílem IAD*“ (+3; 1,49), v čemž se plně shodují se zástupci faktoru 1. V tomto ohledu potvrzuje jeden z účastníků také fakt, že z hlediska dostupnosti dopravy „*na tom nejsme zas tak špatně*“ (účastník č. 25), o čemž koneckonců svědčí rostoucí podíl MHD na přepravním výkonu ve městech a celkový podíl veřejné dopravy na přepravním výkonu v osobní dopravě v ČR (více viz kapitola 1). Zajímavé je v tomto směru srovnání s účastníkem č. 29 zastávajícího perspektivu faktoru 3, který rovněž souhlasí s tím, že dostupnost veřejné dopravy je dobrá, ale právě proto nesouhlasí s tím, aby stát tuto službu nadměrně reguloval.

> *„Zcela nesouhlasím, že je třeba zajistit dostupnost pro všechny skupiny obyvatel i za cenu významných státních a hlavně regulačních zásahů. Myslím si, že doprava je všeobecně u nás na takové úrovni, že ta možnost dopravit se takřka všude je dneska zajištěna poměrně solidně“*

Zástupci této perspektivy také poukazují na to, že doprava je jednak veřejnou službou, a jako taková by měla být dostupná i těm, co nevlastní automobil či jsou jinak při dopravě znevýhodnění (např. handicapovaní).

> *„Měla by tu být nabídka pro všechny (..), a není možné někoho sankcionovat, že třeba nevlastní osobní auto (..), a pro handicapované osoby musí být učiněna nějaká alternativa.*“ (účastník č. 25).

[143] Korelace mezi faktorovými skóry mezi faktory 1 a 4 je 0,67.

Pokud považujeme dopravu za jedno ze základních práv člověka, pak je také nutné vytvořit takové podmínky, aby byla dostupná i sociálně slabším či jinak znevýhodněným osobám.

> *„Prostě by měli mít možnost se dopravovat (..), to souvisí s výrokem, že doprava je jedním ze základních práv každého člověka*“ (účastník č. 20).

V čem se však navzájem liší, je způsob, jakým by měly být dostupnost dopravy a větší podíl MHD a nemotorové dopravy dosaženy. Zatímco faktor 1 vidí hlavní roli v praxi těžko dosažitelném rovnoměrném financování nemotorové a motorové dopravy (souhlas s výrokem č. 27), zastánci pragmatického pohledu na dopravní politiku nevidí tento přístup jako reálný a pravděpodobně ani žádoucí. Celkem logicky tak patří výrok č. 27 mezi výroky, které tyto dvě perspektivy v dané oblasti výrazně rozdělují (rozdílové z-skóre 1,93)[144]. Podobně rozdílný postoj zaujímají obě srovnávané perspektivy v pohledu na způsob prosazování změny v politice. Zastánci faktoru 4 zcela nesouhlasí s tím, že by změny mělo být dosaženo jen se souhlasem celé společnosti, což vyjadřují nesouhlasem s výrokem č. 13 *„Změna v dopravní politice není možná bez celospolečenské shody a změny dopravního chování*“ (-3; 1,53*), čímž se liší nejen vůči faktoru 1 (rozdílové skóre 2,31), ale jedná se také o statisticky signifikantní výrok odlišující tuto perspektivu od všech ostatních (viz faktorové pole výše). Z tohoto dílčího srovnání vyplývá, že aktéři zastávající tuto perspektivu vnímají změnu za natolik potřebnou, že nelze čekat na celospolečenskou shodu (která také nemusí nikdy přijít) a je třeba jí prosazovat i přes nesouhlas některých skupin obyvatel. Tento postoj také mimo jiné dokládá i zásadní nesouhlas s výrokem č. 34 *„Růst objemu IAD dopravy (celkový růst počtu a/nebo délky uskutečněných cest) nelze zastavit, neboť je znakem ekonomicky vyspělých zemí*“ (-3; -1,34). Tento **pragmatický postoj** může být důsledkem např. konkrétní zkušenosti z praxe v rozhodovací sféře (města, resorty) nebo působnosti v akademické/výzkumné sféře, jež má obecně větší přístup k odborným studiím ze zahraničí, kde se tento problém dlouhodobě projevuje.

> *„ Z praxe víme, že i v ekonomicky vyspělých zemích lze IAD účinně regulovat (..), proto s tímto výrokem zásadně nesouhlasím. Lze to.*“ (účastník č. 20).

Důležitým rozlišovacím výrokem pro tento faktor je také výrok č. 3 *„Média podporují a budují kult auto-mobility a nedostatečně upozorňují na negativní dopady tohoto trendu*“ (+2; 1,44*).

[144] Tato hodnota vyjadřuje míru rozdílu faktorového skóre daného výroku pro dva porovnávané faktory. V tomto konkrétním případě bylo faktorové skóre pro daný výrok pro faktor 1 +1,08 a pro faktor 4 -0,85. Čím je tato hodnota vyšší (ať již v kladné či záporné hodnotě), tím je rozdíl mezi názory na daný výrok výraznější, tedy aktéři umístili takový výrok na zcela odlišných místech v rámci třídící škály (zde konkrétně to bylo +2 pro faktor 1 a -1 pro faktor 4).

Pouze zástupci této perspektivy přisuzují médiím výraznější důležitost[145], ostatní aktéři je vnímají spíše neutrálně nebo jejich míra souhlasu či nesouhlasu není výrazná (z-skóre pro faktor 1=0,50, pro faktor 2= 0,18 a faktor 3= -0, 72). Media podle této perspektivy jsou nakloněna uživatelům automobilů a naopak veřejná doprava je spíše medializována v negativních souvislostech.

> *„Když redaktoři ve veřejnoprávních sdělovacích prostředcích mluví o dopravě, tak je to vždycky jenom o autech a nic jiného, jako kdyby se měl svět zbořit. Myslím si, že tady v tom jsou média pořád zaměřená na ty auta, zatímco když se mluví v médiích o veřejné dopravě, je to kolikrát spíš v tom negativním smyslu, že někde něco nefunguje.*“ (účastník č. 14).

Zastánci této perspektivy se shodují s faktorem 1 také v pohledu na hlavní problémy dopravy. Shodně konstatují, že negativní dopady dopravy jsou závažné, nejsou nadsazovány a nejsou přijatelné, což je vyjádřeno zejména nesouhlasem s výroky č. 47 „*Negativní dopady dopravy nejsou závažné a ty existující vyřešíme dalším rozvojem technologií*“ (-2; -1,24), č. 44 „*Negativní dopady dopravy dopady na zdraví a životní prostředí jsou nadsazovány*“ (-2; -1,39) a č. 30 „*Škodlivé dopady dopravy ve městech jsou přijatelné s ohledem na přínosy, které doprava společnosti poskytuje*“ (-2; -1,30). O něco větší důraz však kladou na antropogenní příčiny globálních změn klimatu - souhlas s výrokem č. 43 „*Globální změna klimatu je z nejvýznamnější části způsobena antropogenními faktory tj. lidskou činností*“ (+2; 1,15) - a také považují města za nejvíce ohrožená negativními dopady dopravy - souhlas s výrokem č. 4 „*Negativní dopady dopravy se nejvíce projevují ve městech*“ (+2; 1,16). V tomto posledním výroku se, možná trochu paradoxně, nejvíce shodují s vyhraněnými automobilisty (faktor 2).

Také v rámci nástrojů dopravní politiky existuje mezi faktory 1 a 4 podobnost. V souladu se svým obecným postojem k nutnosti zavádět i nepopulární opatření, souhlasí tito aktéři s omezováním individuální dopravy ve městech, což vyjadřuje souhlas s výroky č. 8 „*IAD ve městech by měla být omezována ve prospěch nemotorové dopravy (chůze, cyklistika) a MHD“* (+2; 1,34) a č. 25 „*Omezování individuální dopravy ve prospěch hromadné dopravy ve městech je v zájmu celé společnosti*“ (+2; 1,07). Zastánci této perspektivy nejvíce akcentují potřebu resp. absenci expertů na dopravní plánování na úrovni středních a velkých měst - souhlas s výrokem č. 36 „*Střední a velká města potřebují experta na dopravní plánování*“ (+3; 1,60) - a zároveň nejsilněji odmítají výrok č. 17 „*Spotřební daň z pohonných hmot je v ČR příliš vysoká a podkopává ekonomický růst*“ (-3; -1,58). Oba tyto výroky lze interpretovat tak, že změna dopravní politiky není možná bez

[145] Média však byla předmětem rozhovorů a jejich vnímání je diskutováno v další kapitole.

adekvátního odborného zázemí na místní úrovni a zároveň bez použití nástrojů, které by zohledňovaly negativní externality spalování fosilních paliv.

> *„Situace je taková, že ta velká města jsou tak specifická (..), že je nezbytné, aby se někdo tomu komplexně věnoval, není možné dělat věci ad hoc. Je nezbytný někdo, kdo tu situaci zná, městu se dlouhodobě věnuje, zná souvislosti. Subjekt, který je externí, to nemůže znát.*“ (účastník č. 25).

> *„V rámci evropského prostoru nejsme v situaci, kdy máme příliš vysokou spotřební daň. Do toho je třeba započítat i problematiku externalit*.“ (účastník č. 14).

Podobně jako aktéři sdílející perspektivy faktoru 1 i stoupenci této perspektivy zastávají názor, že rozvoj dopravní infrastruktury je nejen záležitostí expertů (viz výrok č. 36 výše), ale že důležitou roli v tomto procesu zaujímá také laická veřejnost, což dokládá nesouhlas s výrokem č. 29 „*Plánování rozvoje dopravní infrastruktury je odbornou záležitostí a politici a laická veřejnost do nich nemají zasahovat*“ (-2; -1,23).

Zcela shodný názor na roli Evropské unie zastávají tito aktéři s faktorem 1, což vyjadřuje jejich nesouhlas s výrokem č. 41 „*Evropská unie negativně ovlivňuje dopravní politiku České republiky*“ (-2; -1,47), naopak shodu s aktéry sdílející perspektivu faktoru 2 a 3 nacházejí v názoru na výrok č. 2 „*Dopravu (tj. možnost se dopravovat) je možné považovat za jedno ze základních práv každého člověka*“.

Další rozlišovací výroky pro faktor 4 jsou uvedeny v příloze č. 6.

Tabulka 21 - Faktorová skóre klíčových výroků pro faktor 4

	FAKTOR 4	
číslo výroku	**Výrok**	**Faktor. skóre**
5	Vyspělá společnost by měla zajistit kvalitní alternativu pro ty, kteří nevlastní automobil, aby měli srovnatelné možnosti mobility	1,67
36	Střední a velká města potřebují experta na dopravní plánování	1,60
38	Cílem dopravní politiky ve městech by měla být dostupná doprava s významným podílem MHD pro denní dojíždění (práce, studium) a s co nejmenším podílem IAD	1,49
3	Média podporují a budují kult auto-mobility a nedostatečně upozorňují na negativní dopady tohoto trendu	1,44*
8	IAD ve městech by měla být omezována ve prospěch nemotorové dopravy (chůze, cyklistika) a MHD	1,34
2	Dopravu (tj. možnost se dopravovat) je možné považovat za jedno ze základních práv každého člověka	1,30
4	Negativní dopady dopravy se nejvíce projevují ve městech	1,16
43	Globální změna klimatu je z nejvýznamnější části způsobena antropogenními faktory (tj. lidskou činností)	1,15
25	Omezování individuální dopravy ve prospěch hromadné dopravy ve městech je v zájmu celé společnosti	1,07
34	Růst objemu IAD dopravy (celkový růst počtu a/nebo délky uskutečněných cest) nelze zastavit, neboť je znakem ekonomicky vyspělých zemí	-1,73

17	Spotřební daň z pohonných hmot je v ČR příliš vysoká a podkopává ekonomický růst	-1,58
13	Změna v dopravní politice není možná bez celospolečenské shody a změny dopravního chování	-1,53*
41	Evropská unie negativně ovlivňuje dopravní politiku České republiky	-1,47
44	Negativní dopady dopravy dopady na zdraví a životní prostředí jsou nadsazovány	-1,39
30	Škodlivé dopady dopravy ve městech jsou přijatelné s ohledem na přínosy, které doprava společnosti poskytuje	-1,30
47	Negativní dopady dopravy nejsou závažné a ty existující vyřešíme dalším rozvojem technologií	-1,24
29	Plánování rozvoje dopravní infrastruktury je odbornou záležitostí a politici a laická veřejnost do nich nemají zasahovat	-1,23

Zdroj: autor

5.4.6 Shrnutí perspektiv identifikovaných názorových koalic (faktorů)

Prostřednictvím Q-faktorové analýzy byly mezi vybranými aktéry subsystému dopravní politiky identifikovány celkem čtyři názorové skupiny s odlišným pohledem na dopravu a dopravní politiku v České republice. Z hlediska statistické analýzy se jedná o samostatné perspektivy, nicméně z pohledu veřejné politiky a teorie ACF je poměrně významné také to, v jakých konkrétních aspektech se jednotlivé názorové koalice liší anebo shodují, a zda jsou tyto rozdíly či shody spíše na úrovni konkrétních nástrojů dopravní politiky [secondary aspects] nebo na úrovni veřejněpolitických přesvědčení [policy core beliefs]. Pro formování a udržení advokačních koalic je totiž důležitá shoda v oblasti veřejněpolitických přesvědčení, která tvoří jádro koalice a která nejsou náchylná ke změně a přispívají k její stabilitě.

Z předchozích interpretací jednotlivých faktorů je zřejmé, že vybrané aktéry můžeme seskupit do dvou skupin, které rozděluje pohled na individuální automobilovou dopravu ve městech. Pro environmentální idealisty (faktor 1) a pragmatické profesionály (faktor 4) je zásadní zajištění dostupnosti dopravy pro všechny, a tento cíl dopravní politiky by měl být dosažen zejména prostředky hromadné dopravy jako základního dopravního modu pro denní dojíždění (práce, škola), zatímco individuální automobilová doprava by měla být ve městech omezována.

Environmentalisté zcela jednoznačně odmítají negativní dopady dopravy na životní prostředí a zdraví a zařadili mezi zcela nesouhlasné výroky všechny, které nějakým způsobem tyto negativní dopady dopravy zpochybňovaly. Tyto hodnoty jsou pro ně natolik vysoké, že doprava jako forma naplňování jedné z klíčových lidských potřeb mobility by ani přes svůj význam neměla ohrožovat kvalitu životního prostředí a zdraví, resp. že lze využívat možná méně pohodlné, ale spravedlivější, méně škodlivé a pro společnost ve svém důsledku příznivější dopravní mody nebo alternativy, jako je car-sharing. Nejvíce proto podporují, aby města investovala do rozvoje nemotorové dopravy stejně, jako do motorové. Jako jediní považují spalování fosilních paliv za hlavní problém dopravy v České republice a myslí si, že bezpečnost řidičů je preferována před

chodci a cyklisty. Z těchto důvodů jednoznačně nejsilněji zastávají omezování IAD, která k negativním dopadům dopravy ve městech nejvíce přispívá a zároveň nejvíce omezuje nemotorovou dopravu. Pragmatici sice omezování IAD také podporují, ale spíše jako prostředek k zajištění stejné úrovně mobility i pro ty, kteří nevlastní automobil či ho z nějakého důvodu nemohou využít. Pro faktor 1 je tedy omezování IAD ve městech základním principem, zatímco pro faktor 4 spíše jedním z nástrojů, jak získat prostor pro dostupné alternativy a snížit negativní dopady dopravy. Podobnou odlišnost u těchto dvou perspektiv vidíme i v pohledu na environmentální dopady dopravy ve městech. Pro environmentalisty jsou zcela zásadní negativní dopady na životní prostředí a zdraví a eliminaci těchto dopadů by se mělo podřídit vše, včetně úrovně mobility. I když pragmatičtí profesionálové negativní dopady dopravy nijak nezpochybňují (zařadili stejné výroky mezi nesouhlasné, nikoliv však mezi zcela nesouhlasné), zaměřují se spíše na nástroje, kterými lze tyto dopady zmírnit a nevidí jedinou cestu pouze v omezování dopravy.

Rozdílný pohled environmentalistů a pragmatiků je dobře viditelný také v tom, jak vnímají vztah dopravy a ekonomiky a v tom, jak dosáhnout změny v dopravní politice. Význam dopravy pro obě perspektivy dokládá postoj k výroku č. 1 „*Další rozvoj dopravy je zásadní podmínkou ekonomického rozvoje společnosti*“. Environmentalisté s tímto výrokem spíše nesouhlasí, zatímco pragmatici s ním spíše souhlasí, přičemž tento výrok je jedním ze dvou výroků s nejvyšším rozdílovým z-skóre mezi těmito faktory vůbec (-1,55). Ještě větší rozdíl pak panuje v pohledu na změnu dopravní politiky, což dokládá postoj k druhému rozdílovému výroku č. 13 „*Změna v dopravní politice není možná bez celospolečenské shody a změny dopravního chování*“ (2,31), se kterým zastánci první perspektivy spíše souhlasí, zatímco zastánci faktoru 4 s ním zcela nesouhlasí. Postoje k těmto dvěma výrokům tak dokreslují na jedné straně spíše idealistický pohled environmentalistů a na druhé straně racionálně-instrumentální pohled pragmatiků. Zatímco prvně jmenovaní nepovažují dopravu za natolik zásadní pro další ekonomický rozvoj naší společnosti a jsou ochotní se dobrovolně vzdát části své mobility, resp. jí uskutečňovat šetrnější formou (MHD, nemotorová doprava), druzí jmenovaní jsou přesvědčeni, že doprava je přeci jen důležitým faktorem rozvoje ekonomiky, ale je třeba změnit její současnou neudržitelnou podobu. Tato změna však podle nich nenastane dobrovolnou dohodou celé společnosti, ale je právě úkolem dopravní politiky, aby taková změna byla prosazena. Důraz na využití nástrojů dopravní politiky u faktoru 4 pak podtrhuje i zásadní nesouhlas s tím, že spotřební daň z PHM je v ČR vysoká (výrok č. 17) a zejména, že růst objemu IAD nelze zastavit (výrok č. 34).

Aktéři obou perspektiv tak sdílejí zcela shodný pohled na základní cíl dopravní politiky, kterou by měla být dostupnost dopravy, liší se naopak v pohledu na to, jak by tohoto cíle mělo být dosaženo, a jaký význam doprava pro společnost má. Tyto rozdíly pak panují na úrovni veřejněpolitických přesvědčení[146], na druhou stranu nejsou nijak zásadní, neboť všechny výroky, které zastánci faktoru 1 zařadili mezi zcela souhlasné, zařadili zastánci faktoru 4 mezi souhlasné[147] a naopak. Obdobná situace byla i u zcela nesouhlasných, resp. nesouhlasných výroků.[148] Z tohoto srovnání lze usuzovat, že se obě perspektivy v zásadních pohledech na dopravu ve městech v České republice shodují a v případě, že by jedni nebo druzí hledali spojence v prosazování konkrétní dopravní politiky, měly by právě tyto dvě názorové skupiny největší předpoklad k bezkonfliktní spolupráci.

Druhou skupinu tvoří vyhranění automobilisté (faktor 2) a svobodymilovní individualisté (faktor 3). Zastánci těchto perspektiv se zcela shodnou v názoru, že doprava je zásadní podmínkou ekonomického rozvoje společnosti a shodnou se také v tom, že doprava je jedním ze základních práv člověka. Zde však názorová shoda víceméně končí a v dalších důležitých aspektech se obě názorové perspektivy liší.

Vyhranění automobilisté jako jediní souhlasí s tím, že automobily jsou součástí moderního života ve městech a nelze se bez nich obejít, a že růst individuální automobilové dopravy je nevyhnutelný a nepředstavuje problém, ale naopak je znakem vyspělé společnosti. Dalším výraznou charakteristikou je velmi negativní postoj ke všem alternativám individuální motorové dopravy, jakou je jízda na kole či chůze, které tito aktéři zcela odmítají. Ani alternativa v podobě sdílení automobilu pro ně není přijatelná, v čemž se ale shodnou se stoupenci faktoru 3 a 4. Třetí výraznou odlišností je vztah k problematice městské silniční infrastruktury a dálniční sítě, jejichž neutěšený stav tito aktéři jednoznačně vnímají jako největší problémy dopravy v České republice. Tito aktéři, zejména v kontrastu s faktorem 1 a 4, ale do jisté míry i s faktorem 3, nepovažují negativní dopady dopravy na životní prostředí a zdraví za zásadnější problém a jako jediní zcela odmítají negativní vliv člověka na globální klimatické změny, přičemž v tomto svém postoji zůstávají zcela osamoceni. Automobil a možnost ho neomezeně využívat je nicméně nejvýraznější charakteristikou pro tento faktor.

[146] Výjimkou byly výroky č. 36 a č. 17 reprezentující sekundární aspekty politiky.

[147] Výjimkou byl výrok č. 38, který obě perspektivy zařadily mezi zcela souhlasné výroky.

[148] Výjimkou byl výrok č. 13, který obě perspektivy rozděluje, resp. odlišuje pragmatické profesionály od všech ostatních perspektiv, neboť se jedná o tzv. rozlišovací výrok (viz výše).

Svobodymilovní individualisté staví nade vše svobodu rozhodování. Negativní dopady dopravy jako problém sice připouštějí a dokonce souhlasí s tím, že představují pro Českou republiku závažný celospolečenský problém, ale důležitější je zachovat lidem svobodnou volbu při výběru, jakým způsobem budou svou mobilitu zajišťovat, a to i v tom případě, měla-li by tato volba zahrnovat omezenou nebo žádnou mobilitu. Stát by měl fungovat pouze jako instituce poskytující finanční prostředky na rozvoj infrastruktury a delegovat větší kompetence městům, aby s těmito finančními prostředky mohla rozhodovat o způsobu rozvoje dopravy na svém území. Podobně, jako jsou pro faktor 1 důležité environmentální hodnoty a ochrana zdraví, pro zastánce této perspektivy je důležitá svoboda a možnost individuální volby, a tento postoj se projevuje i v odmítání regulace či omezování individuální automobilové dopravy ze strany státu. Podobně jako environmentalisté zahrnuli mezi zcela nesouhlasné všechny výroky, které zpochybňovaly či zlehčovaly negativní dopady dopravy na životní prostředí a zdraví člověka, individualisté zahrnuli mezi zcela nesouhlasné všechny výroky, které nějakým způsobem obhajovaly zásahy státu a zvyšovaly míru regulace, a to i v případě, že by tato regulace mohla přispět k dostupnosti dopravy. To souvisí pravděpodobně také s tím, že tito aktéři nevnímají nerovný přístup k mobilitě jako problém, a v tomto postoji navíc zůstávají zcela osamoceni.

V tomto směru je možné vidět odlišnost od vyhraněných automobilistů, kteří rovněž omezování odmítají, ale jejich odmítavý postoj pramení spíše z toho, že nechtějí, aby byli omezováni v užívání svého vozidla, nikoliv proto, že regulaci či omezování odmítají jako princip, což je případ svobodymilovných individualistů. To je dobře viditelné právě na tom, že individualisté odmítají regulaci nejen v oblasti individuální automobilové dopravy (zcela nesouhlasí s výrokem č. 21), ale také regulaci, která by mohla přispět k mobilitě všech, tedy i např. znevýhodněných skupin (zcela nesouhlasí s výrokem výrok č. 42).

Z výše uvedeného shrnutí k faktorům 2 a 3 lze odvodit, že i zastánci těchto dvou perspektiv by se za určitých okolností mohli sdružit a navázat užší spolupráci. Tato spolupráce by však byla pravděpodobně o poznání složitější než v případě faktorů 1 a 4. Obě perspektivy se například zásadně liší v pohledu na podporu alternativních paliv, neboť s výrokem č. 18 „*Stát by měl daňově zvýhodnit ekologická paliva, resp. pohony (např. elektřina pocházející z OZE)*“ automobilisté zcela nesouhlasí, zatímco svobodymilovní individualisté souhlasí (rozdílové skóre výroku je -3,02). V tomto případě se však jedná o sekundární aspekt, který podle teorie ACF nebrání spolupráci mezi názorovými koalicemi. Poněkud horší situace by asi nastala v případě pohledu na dostupnost dopravy, kde se tyto názorové perspektivy zcela rozcházejí, neboť výrok č. 42 „*Je třeba zajistit dostupnost dopravy (mobility) pro všechny skupiny obyvatel i za cenu*

významných státních/legislativních/regulačních zásahů“ je dalším výrokem s vysokým rozdílovým skóre (2,48). Tentokrát se jedná o rozdíl na úrovni veřejněpolitických přesvědčení, navíc v tomto případě je deklarovaná ochrana svobody jednotlivce a odpor vůči regulaci u faktoru 3 poměrně zásadní.

V tomto případě je tedy potenciál pro spolupráci mezi faktory 2 a 3 znatelně menší než mezi faktory 1 a 4. Za určitých okolností by dokonce měli svobodymilovní individualisté blíže k zástupcům faktorů 1 a 4, než k vyhraněným automobilistům, a to v případě, že by ti dopřáli více svobody jednotlivcům a omezování individuální automobilové dopravy by bylo jen jedním z nástrojů dopravní politiky a nikoli principiální záležitostí. Na druhé straně by individualisté museli přinejmenším připustit, že regulace za účelem zajištění dostupnosti dopravy je žádoucí.

Souhlasné výroky pro všechny faktory

Vedle výroků, které jednotlivé faktory od sebe navzájem odlišovaly, byly identifikovány také celkem čtyři tzv. konsensuální výroky, na kterých se zástupci jednotlivých perspektiv podobný názor. Mezi tyto výroky patřily výrok č. 19 „*Stávající spolupráce jednotlivých úrovní veřejné správy (stát, kraje, obce) je dostatečná pro rozvoj udržitelné dopravy*“ (f1; -1, f2; -2, f3; -2, f4; -1)[149], výrok č. 33 „*K přechodu k ekologičtější dopravě přispějí mnohem více pozitivní vzory (např. známé osobnosti jezdící elektromobily/na kole) než politická opatření*“ (f1; 0, f2; -1, f3; 0, f4; 0), výrok č. 36 „*Střední a velká města potřebují experta na dopravního plánování*“ (f1; 2, f2; 2, f3; 1, f4; 3) a výrok č. 40 „*Principy udržitelné dopravy se nepodaří prosadit kvůli odporu zájmových a lobbyistických skupin*“ (f1; -1, f2; -1, f3; 0, f4; -1).

Tabulka 22 - Přehled vybraných aspektů dopravy dle jednotlivých faktorů

Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3	Faktor 4
Nejvýznamnější problémy dopravy			
• IAD • spalování fosilních paliv a emise • zajištění dostupnosti dopravy • negativní dopady na zdraví a životní prostředí	• nedodělaná dálniční síť • nedostatečná a zastaralá infrastruktura ve městech	• nedostatečná a zastaralá infrastruktura ve městech • současný model rozvoje dopravy	• neexistence dopravních expertů ve středních a velkých městech
Nástroje			
• omezování	• žádné zvýhodnění pro	• větší kompetence	• mobilitu je třeba

[149] Údaje v závorkách značí hodnotu, kterou aktéři přiřadili výrokům na hodnotové škále dle je jednotlivých faktorů.

individuální dopravy je v zájmu celé společnosti • dodatečná výstavba infrastruktury není řešení • spotřební daň z PHM lze zvýšit • střední a velká města mají mít experta na dopravu • rozvoj technologií nevyřeší vše • každý by měl platit spravedlivou cenu vč. externalit • mobilitu je třeba zajistit všem a má být cílem dopravní politiky • rovnoměrné financování motorové a nemotorové dopravy	ekopaliva • spolupráce mezi úrovněmi veřejné správy není dostatečná • střední a velká města mají mít experta na dopravu • nedostupnost PHM problémy s narůstající IAD nevyřeší • hromadná doprava nemusí být levnější než IAD	městům • stát by měl starat i o místní dopr. infrastrukturu • stát by měl poskytovat více finančních prostředků na snižování negativních dopadů dopravy ve městech • dopravní problémy ve městech nevyřeší omezování dopravy, ale nová infrastruktura • stát by měl zvýhodnit ekopaliva • rozvoj technologií nevyřeší vše • spolupráce mezi úrovněmi veřejné správy není dostatečná	zajistit všem a má být cílem dopravní politiky • omezování individuální dopravy je v zájmu celé společnosti • střední a velká města mají mít experta na dopravu • změna je možná i bez celospolečenské shody • spotřební daň z PHM lze zvýšit • media podporují IAD a nedostatečně informují o negativních dopadech dopravy • rozvoj technologií nevyřeší vše
Role IAD			
• IAD by měla být omezována ve prospěch šetrnějších druhů dopravy • růst objemu IAD není nevyhnutelný, lze jej zastavit	• auto je součástí společnosti a nelze se bez něj obejít • růst IAD je nevyhnutelný, je výrazem vyspělé ekonomiky	• IAD nemá být omezována ze strany státu • bezpečnost řidičů není preferována před ostatními účastníky sil. provozu	• IAD by měla být omezována ve prospěch šetrnějších druhů dopravy • růst objemu IAD není nevyhnutelný, lze jej zastavit
Ostatní			
• cyklodoprava je možnou alternativou • EU pozitivně ovlivňuje dopravní politiku ČR • negativní dopady dopravy nejsou přijatelné a nejsou nadsazovány • nedodělaná dálniční síť není hlavní problém dopravy v ČR • plánování dopravy není jen odbornou záležitostí	• rozvoj dopravy je zásadní podmínkou hospodářského rozvoje • doprava je zákl. lidským právem • nesouhlas s významným vlivem člověka na klimatické změny • elektromobilita a další alternativní pohony se ve větší míře neprosadí do r. 2030 • car-sharing ani cyklodoprava nejsou přijatelné alternativy • auto není výrazem společenského statutu • negativní dopady dopravy se nejvíce projevují ve městech	• rozvoj dopravy je zásadní podmínkou hospodářského rozvoje • doprava je zákl. lidským právem • volba dopravního prostředku je volbou, stát jí nemá omezovat • dostupnost je věcí každého, nemá se dosahovat regulací a určitě to není hlavní problém dopravy • car-sharing není přijatelnou alternativou • elektromobilita a další alternativní pohony se ve větší míře neprosadí do r. 2030 • negativní dopady dopravy nejsou přijatelné a nejsou nadsazovány	• doprava je zákl. lidským právem • EU pozitivně ovlivňuje dopravní politiku ČR • negativní dopady dopravy se nejvíce projevují ve městech • negativní dopady dopravy nejsou přijatelné a nejsou nadsazovány • plánování dopravy není jen odbornou záležitostí • souhlas s významným vlivem člověka na klimatické změny

Zdroj: autor

5.5 STRUKTUROVANÉ ROZHOVORY A JEJICH INTERPRETACE

Strukturované rozhovory byly použity jako doplňková metoda sběru dat k vlastním Q-tříděním. Rozhovory umožňovaly podrobněji rozvinout důležitá témata dopravy a tvorby dopravní politiky prostřednictvím otevřených otázek, které dávaly účastníkům prostor vyjádřit své názory a postoje. Jejich hlavní přínos tak spočíval zejména v upřesnění výstupů Q-třídění a hlubší vhled do názorů aktérů na stav dopravy a dopravní politiky v České republice, její hlavní problémy a nástroje jejich řešení, což je v souladu s hlavními cíli této práce. Specifický výstup rozhovorů byly definice udržitelné dopravy, kterým je věnována samostatná kapitola níže.

Pomocí otevřených otázek mohli aktéři komentovat různá témata. Pro další interpretaci bylo vybráno pět otázek, které velmi úzce souvisí s jednotlivými fázemi rozhodování resp. tvorby politiky (identifikace problému, formulace řešení, výběr nástrojů atd.) a k jejím aktérům:

1. Jak byste hodnotil/a dosavadní vývoj politiky dopravy v ČR po roce 1989 na místní úrovni?
2. Jaké jsou v současnosti největší hrozby a/nebo výzvy dopravy v České republice (bez ohledu na druh dopravy a úroveň, na které se realizuje)?
3. Co nebo kdo podle Vás nejvíce ovlivňuje dopravní politiku v ČR?
4. Jací aktéři mají mít podle Vás největší vliv na tvorbu politiky dopravy ve městech?
5. Jaká událost či zdroj informací by podle Vás vedly k zásadním změnám v dopravě?

Komentář k jednotlivým otázkám je vždy doplněn o přehledovou tabulku, která znázorňuje jednotlivé odpovědi a příslušný počet účastníků, kteří tuto odpověď uvedli[150]. V posledním sloupci napravo je pak uveden také faktor, k jehož názorové perspektivě byl v rámci Q-třídění konkrétní aktér přiřazen.

1. Jak byste hodnotil/a dosavadní vývoj politiky dopravy v ČR po roce 1989 na místní úrovni?

První otázka směřovala ke stavu dopravní politiky a jejímu vývoji od roku 1989 na místní úrovni. Celkem pochopitelně se v řadě případů vyjádřili účastníci v tom smyslu, že nelze hodnotit dopravní politiku na místní úrovni plošně, neboť je velmi závislá na místních podmínkách a velikosti města.

[150] V některých případech účastníci uvedli více odpovědí (např. více problémů), proto celkový počet odpovědí neodpovídá celkovému počtu účastníků.

„Na místní úrovní je to velmi nevyvážené podle měst, to znamená, že jsou města, která mají svojí dopravní politiku, jako dokumenty (..), no a v některých těch městech ta situace je živelná, takže tam víceméně dopravní politika neexistuje.“ (účastník 25)

I přesto se ale většina účastníků shodla na tom, že dopravní politika na úrovni měst není dobrá, chybí jí jasné priority a vize a její naplňování (pokud již nějaká dopravní koncepce existuje), je pomalé. Tento názor výrazně převažuje nad všemi ostatními a uvedlo jej celkem 16 účastníků zastupujících všechny 4 identifikované názorové koalice. Nicméně přibližně čtvrtina aktérů hodnotí dopravní politiku také pozitivně v tom smyslu, že se výše uvedený neutěšený stav přeci jen zlepšuje a doprava se stává prioritou i na úrovni měst.

„Začátek byl nekompetentní a teď už poslední 3-4 roky se to mění (..). Teď se doprava hodně objevuje v různých volebních kampaních a podobně, je to téma a jsou na to i peníze, zdá se akorát, že nejsou připravené projekty.“ (účastník č. 13).

Tento názor (tedy že se dopravní politika na úrovni měst zlepšuje) sdílí alespoň jeden aktér zastupující faktory 1, 2 a 3, ale žádný zástupce pragmatických profesionálů (faktor 4). Tato skutečnost potvrzuje kritičtější postoj k dopravní politice jako takové a dosažení její změny mezi zástupci faktoru 4 (viz interpretace výše).

V rámci hodnocení dopravní politiky se zřetelně projevila příslušnost konkrétní perspektivy k vybranému tématu pouze u faktoru 1, kde se potvrdily postoje, resp. důležitost identifikované v rámci Q-třídění k tématům individuální automobilové dopravy a vytváření podmínek pro alternativní nemotorovou dopravu, jak dokládá tabulka níže.

Tabulka 23 - Hodnocení dopravní politiky ČR na místní úrovni

Odpovědi účastníků	Počet	Zastoupení faktorů
špatné - bez priorit, nekonzistentní, zmatená, pomalá, bez vize	16	f1, f2, f3, f4
zlepšuje se	8	f1, f2, f3
je preferována individuální automobilová doprava	5	f1, f4
zlepšení i pro nemotorovou	3	f1, f4
zanedbaná infrastruktura, podfinancování výstavby infrastruktury	1	-

Zdroj: autor

2. Jaké jsou v současnosti největší hrozby a/nebo výzvy dopravy v České republice (bez ohledu na druh dopravy a úroveň, na které se realizuje)?

V této otázce byli účastníci vyzváni k určení (až) 3 největších hrozeb nebo výzev, kterým doprava v České republice v současnosti čelí. Poměrně konzistentně s hodnocením dopravní politiky na

místní úrovni[151] uvedlo celkem 8 účastníků zastupujících všechny čtyři názorové perspektivy, že největším problémem je nekoncepčnost v oblasti dopravního plánování a stanovení priorit. I zde se potvrzují další skutečnosti vyplývající z Q-třídění. Zejména se jedná o vztah k individuální automobilové dopravě, resp. nerovnoměrné podpoře v neprospěch nemotorové dopravy, kterou považují za problém zástupci faktoru 1 a 4, pro kterou je dále významná také bezpečnost dopravy, a to jak z pohledu bezpečné infrastruktury (kvalitní silnice - účastník č. 20 a č. 21), tak z pohledu dopravního chování řidičů a ostatních účastníků dopravního provozu (chodci, cyklisté - účastník č. 16 a č. 33). Jako významný problém se potvrdil také negativní vliv dopravy na životní prostředí a zdraví, jež byl nejčastěji zmiňován aktéry faktoru 1 a 4 a jedním aktérem faktoru 2.

I z odpovědí na tuto otázku vyplývá určitý paradox, neboť zatímco je dostupnost dopravy klíčovou oblastí pro faktory 1 a 4, ani zástupci této perspektivy mezi hlavní dopravní problémy či výzvy dostupnost dopravy nezařadili. Je tak možné potvrdit domněnku uvedenou výše v rámci interpretace faktoru 4, že dostupnost dopravy je sice důležitým aspektem a cílem dopravy, ale v České republice prozatím nepředstavuje zásadnější problém, resp. účastníci tohoto výzkumu jí za problém nepovažují. Dalším tématem, které aktéři mezi problémy dopravy nezahrnuli, jsou dopravní kongesce. Evropská unie považuje kongesce za velký problém a odhaduje jejich nárůst o 50 % do roku 2050 (CEC 2011: 4). Přitom již nyní mluví odhady o společenských nákladech této, podle Světové banky (Willoughby 2000: 20) nejvýznamnější externality v dopravě, na úrovni 3 % HDP (Nijkamp 1997: 693) (viz také tabulka č. 2 v úvodu práce). Kongesce jsou tedy opět jedním z velkých problémů dopravy, který účastníci výzkumu nevnímají kriticky, což může mít souvislost s poměrně dobrou situací MHD ve velkých městech a s jejím vysokým podílem na dělbě přepravní práce. Tento výsledek je i přesto poměrně překvapivý, neboť celkem 14 účastníků uvedlo, že pro svou cestu do práce používají automobil, dalo by se tedy očekávat, že se s dopravními zácpami mohou setkat poměrně často. Ani zábor půdy, taktéž jeden z klíčových problémů dopravy (nejen) ve městech, nebyl aktéry příliš reflektován a uvedli ho pouze tři z nich, přičemž se z jejich pohledu jednalo spíše o zábor již využívaného prostoru na úkor jiných aktivit či nemotorových druhů dopravy (typicky chodci a cyklisté), než o zábor půdy jako takové.

[151] Tato situace však platí i ve vztahu k hodnocení dopravní politiky na národní úrovni, kde nekoncepčnost a absenci priorit a vize uvedlo jako problém celkem 11 účastníků.

Tabulka 24 - Největší hrozby a výzvy dopravy v ČR

Odpovědi účastníků	Počet	Zastoupení faktorů[152]
nekoncepčnost plánování a stanovování priorit	8	f4, f3, f2, f1
emise, dopady na životní prostředí a zdraví	7	f1, f4, f2,
bezpečnost dopravy	7	f1, f4
individuální automobilová doprava, množství aut, omezování IAD jako výzva	6	f1, f2
realizace opatření (zejm. výstavba infrastruktury)	6	f2, f1, f3,
zavádění alternativních paliv a technologií jako výzva	6	f4, f1, f3
nerovnoměrný rozvoj, nemotorová doprava	5	f1, f4
nedostatečný rozvoj vysokorychlostních tratí (zejm. jejich nerealizace)	5	f1, f2,
nedostatečná silniční infrastruktura, zejm. dálnice	5	f2,f1
nedostatečná podpora železniční dopravě	5	f1, f2, f3,
neohleduplné chování řidičů	5	f1,
nedostatek finančních prostředků	5	f1, f3, f4
parkování (nedostatek parkovacích ploch ve městech)	3	f3, f4
korupce, vliv lobby	3	f1, f4
kamiony a tranzitní doprava ve městech	3	f1, f3
zábor prostoru ve městech (negativní vliv na urbanizmus měst)	3	f1, f4
MHD - koncepce, kvalita	2	f1
doprava ve městech; zavádění plánu udržitelné městské mobility jako výzva	2	f1
nedostatečná odbornost v klíčových institucích (zejm. ŘSD)	2	f2
nedostatečná spolupráce a koordinace	2	f1, f4
zavádění nízkoemisních zón	1	f1
nedostatečná konkurence na železnici	1	f1
media	1	f1
negativní sociální dopady	1	f1
špatný stav dopravy jako celku	1	f1
ekoterorismus	1	f3
špatný stav komunikací	1	-
malá podpora lodní dopravy	1	f3
hospodářská krize	1	f3

Zdroj: autor

3. Co nebo kdo podle Vás nejvíce ovlivňuje dopravní politiku v ČR?

Tato otázka směřovala k identifikaci nejdůležitějších aspektů, které reálně ovlivňují dopravní politiku a směřování rozvoje dopravy v České republice. Účastníci přitom mohli zvolit jak konkrétní osoby nebo instituce, tak jakékoli jiné aspekty, které považovali za významné. Podle účastníků dopravní politiku ovlivňují nejvíce různé lobbyistické skupiny zahrnující zejména stavební firmy a automobilový průmysl, teprve na druhém místě, i když velmi těsně, se umístili politici a až na třetím, resp. čtvrtém místě účastníci jmenovali klíčové instituce jako je ministerstvo dopravy, vláda a případně další ministerstva. Poněkud překvapivě vychází vliv ministerstva dopravy ve vztahu k faktoru 3, neboť zástupci tohoto faktoru poměrně silně v rámci Q-třídění akcentovali roli státu v oblasti rozvoje místní infrastruktury a poskytování finančních zdrojů, ale na druhou stranu jako významného aktéra s vlivem na rozvoj dopravy a dopravní

[152] Číslo faktoru je uvedeno, pakliže alespoň jeden aktér z daného faktoru uvedl příslušnou odpověď. Zastoupení faktorů je tedy pouze indikativní údaj a nic nevypovídá o tom, jak významný je daný problém pro daný faktor, to naopak vyplývá z Q-třídění - viz interpretace výše. Pokud není faktor uveden, znamená to, že se jedná o odpověď účastníka, který nebyl v rámci Q-faktorové analýzy zařazen ani do jednoho ze čtyř identifikovaných faktorů.

politiku označil stát pouze jeden zástupce této perspektivy, a ministerstvo dopravy dokonce žádný. Větší vliv naopak přisuzují dopravcům nebo občanským iniciativám[153]. Za zmínku pak ještě stojí role měst a obcí, kterým přisuzují významný vliv pouze zástupci faktoru 1.

Tabulka 25 - Faktory ovlivňující dopravní politiku ČR

Odpovědi účastníků	Počet [154]	Zastoupení faktorů
lobby, firmy, automobilový průmysl	11	f1, f3
politici	10	f1, f2, f3, f4
MD	8	f1, f2, f4
stát, vláda resorty	5	f1, f3
města a regiony	5	f1
NNO, občanské iniciativy	4	f1, f3,
EU	3	f1, f4
media	3	f1, f2, f4
špatná implementace	3	f1, f3
dopravci	3	f3
setrvačnost	2	f1
zájmová sdružení (NNO)	2	f1, f3
ideologie	1	f1
daně	1	f1
cena PHM	1	f1
nevím	1	f4
nezájem o UDOP	1	f1
není lídr, vize	1	f1
nedostatek financí	1	f2
výchova	1	f4

Zdroj: autor

4. Jací aktéři mají mít podle Vás největší vliv na tvorbu politiky dopravy ve městech?

Jedna z nejdůležitějších otázek, ve vztahu k cílům této práce, byla zaměřená na roli aktérů v rámci tvorby politiky dopravy ve městech. Za zcela nejvýznamnějšího aktéra označily více jak dvě třetiny účastníků rozhovoru (23) politiky. Tento výsledek lze považovat za poměrně důležitý, neboť přisuzuje rozhodující roli voleným představitelům měst a obcí, nikoli odborníkům. Na druhou stranu se jedná o otázku normativní - „kdo má mít vliv"-, tedy směřující k ideálnímu stavu nebo žádoucímu stavu. V porovnání s předchozí otázkou, která se ptá na reálnou situaci - „kdo má skutečný vliv" -, tak můžeme vidět určitý rozpor zejména u zastánců faktoru 1 a 3, kteří sice souhlasí s tím, že politici mají mít největší vliv na rozvoj dopravy na místní úrovni, ale zároveň připouštějí, že významnou část faktického vlivu na dopravní politiku obecně stojí mimo standardní demokratické procesy. I v pořadí druhé místo zaujali další představitelé měst, tentokrát odborníci z městských úřadů, resp. magistrátů, což lze opět považovat za pozitivní signál, který je navíc potvrzen i výsledkem Q-třídění, neboť výrok č. 36 *„Střední a velká města*

[153] I zde je nicméně důležité mít na paměti, že faktory 2-4 jsou definovány poměrně malým počtem třídění (viz kapitola 4.4.1).

[154] Účastníci mohli jmenovat jeden nebo více faktorů.

potřebují experta na dopravní plánování“ patřil mezi konsensuální výroky, tedy výroky, na kterých se zástupci všech čtyř perspektiv shodli, resp. na nějž neměli výrazně rozdílný názor. Významný vliv přisuzovali účastníci také veřejnosti a neziskovým organizacím, což jeden z účastníků komentoval takto:

> *„Zcela nesouhlasím, že plánování rozvoje dopravní infrastruktury je čistě odbornou záležitostí, rozvoj dopravní infrastruktury, respektive obecně územní plánování, je samozřejmě jak politickou záležitostí, tak především veřejnosti, která v dané oblasti žije, ta musí prezentovat svůj názor.“ (účastník č. 20)*

Zástupci faktoru 1, 2 a 3 považovali za důležité aktéry také externí odborníky, kteří by rovněž měli mít vliv na rozvoj dopravy na místní úrovni.

Tabulka 26 - Aktéři ovlivňující tvorbu dopravní politiky ve městech

Odpovědi účastníků	Počet	Zastoupení faktorů
politici	23	f1, f2, f3, f4
odborníci na městských úřadech (magistrátech)	9	f1, f4
veřejnost	6	f1, f3, f4
odborníci externí (dopravní inženýři, architekti, urbanisté)	6	f1, f2, f3
NNO	5	f1, f4
velcí zaměstnavatelé	3	f1
kraj	1	f1
dopravní podniky	1	-
správci komunikací	1	-
všichni	1	f4
policie ČR	1	-

5. Jaká událost či zdroj informací by podle Vás vedly ke změně současné dopravní politiky?

Poslední otázka směřovala ke změnám v oblasti dopravy, resp. příčinám, které by mohly k těmto změnám vést. Podle teorie ACF dochází ke změnám veřejné politiky díky významným externím událostem, jež mohou být příčinou zásadních změn nebo prostřednictvím učení, jež vede spíše k pozvolným, inkrementálním změnám. Z odpovědí aktérů lze usoudit, že většina z nich považuje skutečně externí události, tak jak je definuje teorie ACF, za hlavní podněty pro zásadní změnu dopravní politiky v České republice, a potvrzuje se tak jedna z hypotéz ACF (konkrétně hypotéza č. 5 - viz kapitola 2.1.2), která tvrdí, že významné události pocházející mimo subsystém jsou nezbytnou podmínkou pro zásadní změnu politiky. Tento postoj je zřejmý z toho, že mezi prvními pěti příčinami lze za „externí perturbace“ stojící mimo daný subsystém označit čtyři z nich - tlak veřejnosti, kolaps, cena ropy, vliv ostatních subsystémů - EU). Za určitých okolností by se i změna priorit vlády mohla považovat za externí perturbaci, a to v případě, že by

k redefinici priorit došlo např. změnou vládnoucí koalice a nikoli pozvolným procesem učení uvnitř stávající koalice.[155]

Aktéři nicméně rozložili své odpovědi poměrně rovnoměrně a žádnou z hlavních příčin nelze z jejich pohledu označit za převládající, tak jako tomu bylo např. u předchozí otázky. Z odpovědí na tuto otázku lze nicméně jednoznačně vyvodit, že většina aktérů se přiklání k tomu, že zásadní změny v dopravní politice nebudou dosaženy evoluční, inkrementální cestou, ale spíše vlivem externích událostí. Zástupci faktoru 1, zcela v souladu se svým silným společensky odpovědným postojem, si dokonce myslí, že by mohly být vyvolány tlakem veřejnosti, „*celospolečenskou poptávkou*" (účastník č. 15). Tito aktéři zdůrazňují také roli demokratických voleb, ve kterých se doprava, resp. její šetrnější alternativy, mohou stát důležitým tématem, které může získat podporu širší veřejnosti.

> „*Asi zřejmě ve městech je to tlak občanů, který se projevuje i změnou ve volbách, kde se dostávají k moci lidé, kteří tak nelpí na individuální silniční dopravě.*" (účastník č. 1)

> „*Nálada ve společnosti, která se nějakým způsobem vyvíjí, od které se odvíjejí volby, a mám zkušenosti s místními politiky, že doprava na místní úrovni začíná už být volebním tématem skoro č. 1* (..). *Čili domnívám se, že tyto témata dřív nebo později přejdou na celostátní úroveň politiky, začne to být téma volebního boje. Nevěřím, že se stane jedna událost, která to změní, ale spíš takhle postupně.*" (účastník č. 8)

Tabulka 27 - Faktory ovlivňující změnu dopravní politiky ČR

Odpovědi účastníků	Počet	Zastoupení faktorů
Tlak veřejnosti	6	f1
Kolaps, krize, událost	6	f1, f3, f4
Rozhodnutí vlády - priorita, lídr	6	f1, f2, f3
EU, záp. země	5	f1, f2
Zvýšení ceny ropy, materiálů	3	f1, f4
Lepší komunikace, spolupr.	3	f1
Nevím	3	f2, f3
Vyšší efektivita stát. správy	3	f1, f3
Media	2	f1
Depolitizace, respekt odbor.	2	f1, f3
Lepší MHD	1	f1
Výměna generací	1	f1
Nárůst emisí	1	-
Vzdělávání (EVVO)	1	f4
Snížení množství financí	1	f4

[155] Někteří autoři (např. Birkland 2006) však tyto dva procesy spojují a mluví o „učení vyvolaném krizí". I sami autoři Sabatier a Jenkins-Smith koneckonců rozlišují mezi změnou, jež vzešla z procesu učení založeném na „hromaděním znalostí" nebo učení, které bylo zprostředkováno novým pohledem, jehož původní příčinou byla externí událost (šok) (Sabatier a Jenkins-Smith 1999)

5.5.1 Udržitelná doprava z pohledu aktérů dopravní politiky

Jedním ze specifických cílů této práce bylo zjistit, jakou představu mají vybraní aktéři o udržitelné dopravě a porovnat jejich názory s normativním vymezením (definicí) udržitelné dopravy. Přístupy k udržitelné dopravě a různé definice tohoto pojmu byly diskutovány v kapitole 2.3.2. Na závěr této kapitoly byla zvolena následující referenční definice udržitelné dopravy:

> ***„Udržitelná doprava umožňuje, aby doprava byla naplňována bezpečně a způsobem, který je slučitelný se zdravím lidí i ekosystémů a s ohledem na generační i mezigenerační rovnost; je dostupná, funguje efektivně, nabízí možnost volby jednotlivých forem dopravy a podporuje prosperující ekonomiku; omezuje emise a produkci odpadů v limitech, které je planeta schopna absorbovat, minimalizuje spotřebu neobnovitelných zdrojů, spotřebovává obnovitelné zdroje tak, aby byla zachována jejich obnovitelnost, recykluje a znovu využívá své komponenty a minimalizuje využívání území a úroveň hluku“***

Tato definice představuje poměrně obecný pohled na udržitelnou dopravu, avšak poskytuje velice důležitý rámec debaty o řešení konkrétních problémů dnešních dopravních systémů, neboť stanovuje jasně identifikované klíčové oblasti (proměnné), na něž je třeba zaměřit pozornost. Zaprvé, udržitelná doprava by měla být široce dostupnou službou (generační rovnost), která musí minimalizovat negativní dopady na lidské zdraví (nehody, úmrtí, škodlivé emise, hluk ad.) a na životní prostředí (škodlivé emise, zábor půdy apod.). Zadruhé, udržitelná doprava by měla podporovat a nikoliv ohrožovat ekonomický rozvoj společnosti a poskytovat možnost volby mezi různými formami dopravy (efektivita, pozitivní versus negativní externality). Zatřetí, udržitelná doprava je pouze taková, kterou můžeme zachovat v dlouhodobém horizontu. To zahrnuje zejména zajištění dostatečného množství energie (tj. pohon pro motorovou dopravu) pro existující systémy dopravy a zároveň vytváření podmínek pro zajištění dostupné a obnovitelné energie v budoucnosti (mezigenerační rovnost), a zachování možnosti volby dopravního prostředku (plánování a urbanizmus vymezující prostor pro jednotlivé dopravní mody). Jak již bylo podrobně diskutováno v kapitole 2.3.2, bez nastavení funkčních limitů a cílů je vymezení udržitelnosti dopravy pouze teoretickou disciplínou, která může sice generovat poměrně zajímavé pohledy na rozvoj dopravy a její budoucnost, nebude mít však významnější vliv na podobu, resp. realizaci dopravní politiky, která musí nevyhnutelně pracovat s konkrétními prioritami a (pokud možno kvantifikovatelnými) cíli, pro jejichž dosažení se formulují konkrétní strategie a mety, vybírají vhodné nástroje a způsoby implementace. I z tohoto důvodu má význam zkoumat, jakým způsobem přistupují vybraní aktéři k udržitelné dopravě, jaké hlavní

kategorie považují za důležité a zda mezi nimi panuje alespoň elementární shoda, jež je jednou z nezbytných podmínek dosažení změny v dosavadních neudržitelných trendech dopravy.

V rámci strukturovaného rozhovoru měli v jeho závěru účastníci sdělit, co si představují pod pojmem „udržitelná doprava“, jak by ho definovali či jaké aspekty podle nich má mít. Pouze jeden aktér, zastupující názorovou perspektivu faktoru 2, definovat udržitelnou dopravu odmítl s tím, že „*to nikdo neumí vysvětlit, nikdy jsem žádný kvalifikovaný výklad, co to je udržitelná doprava nečetl a neslyšel (..). Ten pojem mi není znám a těším se na to, jestli se mi někdy podaří sám sebe přesvědčit, že ten pojem je objektivní a je definovatelný*“ (aktér č. 7). Ostatní aktéři, tento pojem neodmítli ani nezpochybňovali, z čehož lze usoudit, že tento pojem je jim znám, eventuálně s ním nějakým způsobem pracují, a to již samo o sobě představuje poměrně důležitý předpoklad pro další diskuzi o konkrétní podobě udržitelné dopravy v České republice. Na základě aspektů, které jednotliví aktéři jmenovali či nejvíce akcentovali, bylo identifikováno pět různých pohledů na udržitelnou dopravu.[156]

a) Doprava jako kvalitní služba bez negativních dopadů

Aktéři v této skupině definovali udržitelnou dopravu jako takovou, která poskytuje lidem kvalitní službu a umožňuje jim zvolit si takovou dopravu, která je pro ně z hlediska času, přínosů a nákladů nejvýhodnější a zároveň nemá negativní dopady na své okolí. Účastník č. 1 jí definoval slovy „*Udržitelná doprava pro mě je taková, které se rád účastním*“. Dominantním aspektem zde je pohled člověka jako účastníka dopravy a kvalita služby, kterou má doprava zajišťovat.

b) Environmentálně šetrná doprava

Tito aktéři kladli největší důraz na negativní dopady na životní prostředí, jejichž eliminace je klíčovým aspektem udržitelnosti dopravy. Jednoznačně zde dominuje téma škodlivých emisí a nutnost hledat takové způsoby dopravy, které budou škodlivé emise eliminovat. Dva aktéři z této skupiny (č. 10 a č. 31) také poukazovali nejen na (zdraví škodlivé) emise v lokálním měřítku, ale rovněž na problematiku globálních klimatických změn, které jsou způsobovány emisemi CO_2.

> „*Odstranění zdravotně rizikových emisí. To je hlavní parametr udržitelné dopravy.*“ (účastník č. 16).

[156] Tyto názorové skupiny však nijak nesouvisí se čtyřmi faktory, které byly identifikovány Q-faktorou analýzou a zahrnují i ty aktéry, kteří nejsou názorově spřízněni ani s jedním z faktorů.

c) Doprava jako vyvážený mix s minimálními negativními dopady

Tito aktéři nejčastěji uvedli jako důležitý aspekt udržitelné dopravy její diverzitu, to znamená rozvíjení všech druhů dopravy s důrazem na hromadnou dopravu a posílení role nemotorové dopravy s cílem dosáhnout vyváženého mixu dopravních modů, které budou vhodně („flexibilně“) kombinovány s ohledem na cíle a délku cesty. Hlavní důraz je tedy kladen na rovnováhu mezi jednotlivými druhy dopravy, pro které je třeba zajistit adekvátní infrastrukturu.

> „*Udržitelnost by neměla směřovat k tomu, že budeme za každou cenu preferovat právě jednu skupinu. Každý druh dopravy je specifický pro něco dalšího a optimálním stavem by bylo docílit spolupráci a vzájemné doplňování, protože není nic horšího, než když tyto způsoby dopravy spolu konkurují a potom ten efekt je nejhorší.*“ (účastník č. 25).

> „*Optimum je ve vyváženosti.*“ (účastník č. 29).

d) Doprava jako prostředek k dosažení mobility respektující strukturu měst a krajinu

Další skupinu tvoří ti aktéři, kteří udržitelnou dopravu spojovali s urbanizmem a územním plánováním, které mají jednak stanovat prostorové limity pro rozvoj dopravy, které by neměly být překračovány, a jednak by měly vytvářet předpoklady pro zajištění kvalitní mobility, „*citlivé a ohleduplné ke svému okolí*“. (účastník č. 11.). Kvalitní urbánní rozvoj však zahrnuje také snižování poptávky po dopravě při zachování dobré úrovně mobility, to znamená, „*aby cíle byly blíže ve městě, aby byly dosažitelnější levnějšími, míň náročnými dopravními prostředky.*“ (účastník č. 6).

e) Spravedlivá a dostupná doprava

Tito aktéři tvořili nejpočetnější skupinu, která zdůrazňovala aspekty, jež by se daly shrnout pod výraz „spravedlivá doprava“. Tento pojem přitom znamenal zejména zahrnutí skutečných nákladů do ceny jednotlivých druhů dopravy, čímž by došlo k odstranění negativních externalit plynoucích zejména z automobilové dopravy a větší prostor by mohl být vytvořen pro dopravu s menšími (MHD) či prakticky nulovými společenskými náklady (cyklodoprava, pěší). Tito aktéři se poměrně jasně shodují na tom, že doprava bude vždy generovat nějaké negativní dopady, je ale potřebné určit, jak velké tyto dopady jsme ještě jako společnost ochotni tolerovat při zachování potřebné úrovně mobility a zároveň přijali princip, že náklady na eliminaci těchto dopadů, resp. jejich důsledky, jsou spravedlivě distribuovány podle toho, jakou měrou k nim jednotlivé druhy dopravy přispívají. I zde však

můžeme pozorovat určitý rozdíl v tom, jak aktéři vnímají „přijatelnost“ negativních dopadů, což lze ilustrovat na následujících dvou komentářích.

> Udržitelná doprava je taková „u *které bude společnost ochotna akceptovat i ty dopady, protože provozovat dopravu i jiné činnosti má i negativní dopady v nějaké míře, ale i pozitiva, jde o to najít nějakou úroveň, kdy společnost bude i negativní dopady ochotna akceptovat*.“ (účastník č. 32).

> Udržitelná doprava je taková, „*která spotřebovává neobnovitelné zdroje a obnovitelné zdroje jen v takovém množství, které jsme schopni nahradit, která produkuje emise v takovém množství, které je schopná absorbovat, která nabízí rovné příležitosti všem i nemotoristům, která se dá zaplatit*“. (účastník č. 33).

Oba aktéři zdůrazňují nutnost stanovit určité limity, nicméně první účastník vyvozuje stanovení limitů z dohody společnosti (jak hodně znečištěný vzduch jsme ještě ochotni dýchat, resp. je zdravotně nezávadný), druhý aktér je odvozuje od absorpčních limitů ekosystému a schopnosti generovat zdroje energie pro zajištění dopravy (jak velké zatížení životního prostředí je pro tuto planetu ještě únosné, aniž by došlo např. k nevratným globálním klimatickým změnám či vypotřebování energetických surovin).

Dva aktéři tvořili samostatné pohledy na udržitelnou dopravu. První z nich spojoval udržitelnou dopravu s tzv. „autonomní mobilitou“, jejímž základem jsou ekologická vozidla (zpravidla elektromobily), která se pohybují bez řidiče a jsou k dispozici na vyžádání, tj. významně snižují potřebu vlastnit ve městě automobil, ale přitom zachovávají všechny výhody auto-mobility (zejm. okamžitá dostupnost, doprava „od dveří ke dveřím“ jedním dopravním prostředkem). „*Tímto způsobem jsme schopni snížit počet vozidel ve městě o 80 %, odstranit veškeré dopravní nehody, odstranit zácpy, snížit cenu jednoho kilometru zhruba na jednu šestinu současného stavu, zamezit ztrátám na životech, což je jeden milión lidí ročně, kteří umřou na ulici, dramaticky snížit emise CO2.“* (účastník č. 27). Druhý účastník pak udržitelnou dopravu nespojoval s dopravou jako systémem, ale spíše s životním postojem a filosofií - „*Není nutné mluvit o udržitelné dopravě, je to o filosofii, o životním stylu*“ (účastník č. 15).

Shrnutí postojů aktérů k udržitelné dopravě

Pokud bychom porovnávali názory na udržitelnou dopravu všech aktérů jako celku, při porovnání s referenční definicí nic zásadního nechybí a aktéři společně zcela pokryli všechny důležité kategorie. Za pozitivní lze považovat skutečnost, že ve svých definicích nenabízeli řešení či nejmenovali aspekty, které by se nějak výrazněji od referenčního vymezení udržitelné dopravy lišily. Na druhou stranu je třeba konstatovat, že ani jeden z aktérů nevyjmenoval všechny aspekty obsažené v referenční definici, i když dva aktéři se k této definici do značné míry přiblížili. To do jisté míry potvrzuje již zmíněnou obavu Holdena, který tvrdí, že udržitelný rozvoj je natolik komplexním pojmem, že je těžké ho v praxi pojmou a ovlivňovat. Udržitelná doprava, která z definice udržitelného rozvoje vychází, se bude potýkat s podobným problémem.

Z průzkumu tak vyplývá, že aktéři se na tom, co je udržitelná doprava, spíše neshodnou, což lze odvodit z poměrně velkého počtu různých přístupů k definování udržitelné dopravy. Tato neshoda by však neměla být považována za nepřekonatelnou, neboť žádný z aktérů nejmenoval aspekty, které by v referenční definici nebyly vůbec obsaženy, a zároveň každý z aktérů jmenoval alespoň jeden klíčový aspekt, který referenční definice zahrnuje. Rozdílný pohled na udržitelnou dopravu tak spočívá v důrazu, který aktéři na konkrétní aspekty (klíčové proměnné) kladou, spíše než v tom, že by odmítali udržitelnou dopravu jako takovou, což dokumentuje i skutečnost, že mezi těmito aktéry byl pouze jeden, který odmítl udržitelnou dopravu per se.

Lze také konstatovat, že žádnou z definic udržitelné dopravy identifikovanou mezi aktéry nelze jednoznačně přiřadit k některému ze čtyř faktorů, které vzešly z Q-faktorové analýzy. Zástupci názorové perspektivy faktoru 1 jsou poměrně rovnoměrně zastoupeni ve všech pěti skupinách, přičemž nejvíce (celkem 5) jsou zastoupení ve skupině d), ani zde však není jejich počet nijak výrazný a zahrnuje pouze třetinu všech aktérů zastávajících tuto perspektivu. Zde je však nutné zdůraznit, že skupiny byly tvořeny na základě definic, které aktéři formulovali bez přípravy a v poměrně krátkém čase, tudíž mohli některé důležité aspekty ve své definici opomenout. Na druhou stranu lze předpokládat, že z toho samého důvodu uvedli právě pro ně nejdůležitější kategorie, a tedy vypovídají o skutečných, autentických názorech konkrétního aktéra na udržitelnou dopravu, nikoli o tom, co o ní vypovídá odborná literatura či různé strategické dokumenty apod.

6. SHRNUTÍ A ZÁVĚRY

6.1 CÍLE PRÁCE A JEJICH NAPLNĚNÍ

Hlavním cílem práce bylo prozkoumat názorové postoje vybraných aktérů dopravní politiky v České republice a zjistit, jaký mají aktéři názor na problémy v dopravě a na nástroje jejich řešení se zaměřením na osobní dopravu ve městech, a jaký je jejich názor koncept udržitelné dopravy. Tento hlavní cíl byl dále rozveden do tří specifických cílů:

1) Identifikace postojů a perspektiv vybraných aktérů dopravní politiky v České republice ve vztahu k udržitelné dopravě a jejich porovnání s normativním vymezením udržitelné dopravy;
2) Identifikace názorových koalic aktérů a identifikace potenciální názorové koalice prosazující principy udržitelné dopravy;
3) Aplikace Q-metody na výzkum aktérských perspektiv v rámci subsystému dopravní politiky v České republice.

Hlavní problémy dopravy a dopravní politiky

V této otázce nepanuje mezi aktéry výrazná shoda, resp. aktéři neuvedli žádný problém, který by bylo možné označit za jasně dominující či alespoň takový, který by podpořila větší část (třetina, polovina) aktérů. To lze do určité míry vysvětlit tím, že aktéři mohli definovat libovolný problém (hrozbu) dopravy bez rozlišení, zda se jedná o problém dopravy na národní či místní úrovni nebo druh dopravního prostředku, a „koncentrace" na jeden či dva zásadní problémy tak mohla být určitým způsobem „rozmělněna".[157] I přesto z těchto odpovědí vyplývá zajímavý fakt, a to, že:

- aktéři považují za největší problém dopravy v České republice nekoncepčnost, což není sám o sobě problém dopravy, ale spíše veřejné politiky, v tomto případě politiky dopravy. Navíc jako pátý (resp. šestý), nejvýznamnější problém se objevila nedostatečná (pomalá) realizace dopravních opatření, což je opět problém spojený s veřejnou politikou, konkrétně s její implementací v praxi;
- teprve na druhém, třetím a čtvrtém místě se mezi problémy umístily emise, bezpečnost dopravy a individuální automobilová doprava, které mají přímý vztah k udržitelnosti dopravy a patří mezi klíčové proměnné;

[157] Cílem otázky bylo především zjistit, jaké hrozby pro dopravu v České republice považují obecně aktéři za nejvýznamnější a teprve z těchto odpovědí pak usuzovat, zda se jedná spíše o problémy specifické pro dopravu ve městech (např. rozvoj MHD), nebo o problémy spojené s dopravou jako takovou (např. emise, zábor půdy).

- mezi další důležité problémy, které jmenovalo alespoň pět aktérů, patří zavádění alternativních paliv a nových technologií (výzva) a nerovnoměrný rozvoj motorové a nemotorové dopravy, které lze taktéž označit za důležité aspekty udržitelné dopravy.

Poněkud překvapivě nenajdeme mezi definovanými problémy dostupnost dopravy, která naopak byla jako zásadní cíl dopravní politiky identifikována v rámci třídění výroků většinou aktérů. Pro dokreslení postojů aktérů lze využít také tabulku č. 28 níže, která ukazuje hlavní problémy dopravy skrze perspektivu jednotlivých faktorů.[158]

Identifikace postojů k udržitelné dopravě a porovnání s jejím normativním vymezením

S využitím strukturovaných rozhovorů bylo identifikováno celkem pět rozdílných názorových skupin, které reprezentují odlišný pohled na definici udržitelné dopravy, resp. na její hlavní aspekty. Ani jedna skupina názorů se výrazně referenční definici nepřiblížila, nicméně, každý z aktérů ve své definici uvedl alespoň jeden (zpravidla více) z klíčových aspektů referenční definice a na druhou stranu žádný z aktérů neuvedl takový aspekt či klíčovou proměnnou, která by byla v rozporu s touto definicí. Z analýzy nicméně nevyplynulo, že, by některý z pěti různých postojů k udržitelné dopravě odpovídal některému ze čtyř identifikovaných faktorů.

Identifikace názorových koalic

S využitím Q-metody byly identifikovány celkem čtyři nezávislé faktory - názorové koalice. Nejpočetněji zastoupeným faktorem byl **faktor 1 - společensky odpovědní environmentalisté**, jež byl definován celkem 15 tříděními (tj. aktéry). Jako názorově opačnou perspektivu k faktoru 1 lze označit **faktor 2**, reprezentující **vyhraněné automobilisty**. Tuto perspektivu sdíleli celkem 4 aktéři. Další identifikovanou názorovou perspektivou - faktor 3 - byli **svobodymilovní individualisté**, kteří by se dali označit za aktéry komplementární k faktoru 2. Tuto perspektivu sdílelo celkem 5 aktérů. Podobný charakter má i poslední identifikovaný **faktor 4**, jež zastupuje **pragmatické profesionály**, a který lze označit za komplementární k faktoru 1. Tuto perspektivu sdíleli celkem 4 aktéři. Celkem 7 aktérů nebylo možno na základě Q-faktorové analýzy zařadit ani do jednoho z identifikovaných faktorů. Rozdíly v jednotlivých perspektivách jsou diskutovány dále.

[158] V rámci třídění výroků (Q-sorting) bylo možné z pozice (tedy zejména u těch, co obdržely hodnocení +3 nebo -3) těch výroků, které se týkaly problémů dopravy, usuzovat na jejich závažnost pro ten který faktor. V rámci strukturovaných rozhovorů však mohli aktéři sami definovat hlavní problémy dopravy, a tudíž jsou rozhovory primárním zdrojem dat a třídění výroků pouze doplňkovým zdrojem.

Aplikace Q-metody

Q-metoda umožnila rozpracovat a ověřit jeden ze tří základních předpokladů teorie advokačních koalic, tedy, že nejlepší způsob, jak se vypořádat s různorodostí aktérů v rámci subsystému, je agregovat je do advokačních koalic, a že tyto koalice jsou tvořeny na základě sdílených postojů a hodnot. Cíl aplikovat Q-metodu na výzkum aktérských perspektiv v rámci subsystému dopravní politiky České republiky byl tak podle autora rovněž naplněn, jak dokládají výše popsané čtyři nezávislé faktory (názorové perspektivy), které představují rozdílný pohled na problematiku dopravy a dopravní politiky v ČR. Q-metoda tak naplnila očekávání a potvrdila se její vhodnost pro analýzu subjektivních systémů přesvědčení a hodnot aktérů [belief system].

6.2 ODPOVĚDI NA VÝZKUMNÉ OTÁZKY

Na základě cílů práce byly formulovány celkem tři výzkumné otázky:

1) Jaké postoje a názory zaujímají aktéři v rámci subsystému české dopravní politiky k udržitelné dopravě a jak se liší od normativního vymezení udržitelné dopravy?
2) Jaké existují základní rozdíly a shody v perspektivách těchto aktérů?
3) Formují tito aktéři názorové koalice, a pokud ano, existuje zde taková názorová koalice, která prosazuje principy udržitelné dopravy?

Postoje aktérů k udržitelné dopravě

Jedním ze specifických cílů práce bylo zjistit, jakou představu mají vybraní aktéři o udržitelné dopravě a jak se tato představa liší od normativního vymezení tohoto pojmu, stanoveného v této práci. Prvním důležitým zjištěním bylo, že, až na jednoho aktéra, který považuje tento pojem za neobjektivní a nedefinovatelný, všichni aktéři tento pojem znají a nějakým způsobem s ním pracují a mají o jeho obsahu vlastní představu. Na základě aspektů, které aktéři jmenovali či nejvíce akcentovali, bylo možné identifikovat pět různých pohledů na udržitelnou dopravu, kde každý z nich charakterizuje některý z důležitých cílů udržitelné dopravy:

- **První skupinu** tvořili aktéři, kteří považují za udržitelnou dopravu takovou, která nabízí kvalitní služby z hlediska času, přínosů a nákladů a přitom nemá negativní dopady.
- **Druhá skupina** aktérů klade důraz na environmentální aspekty a udržitelná doprava je pro ně zejména environmentálně šetrná doprava bez škodlivých emisí, a to jak na lokální úrovni, tak z pohledu globálních klimatických změn.

- **Třetí skupinu** tvořili aktéři, kteří kladli důraz na podporu všech dopravních modů tak, aby byla zajištěna co největší diverzita a možnost zvolit si takový dopravní prostředek, který je pro ně v danou chvíli nejvýhodnější, přičemž žádný druh dopravy by neměl být z hlediska svého rozvoje preferován.
- **Čtvrtá skupina** aktérů vidí hlavní aspekty udržitelnosti dopravy v urbanistickém řešení a územním plánování, které by měly stanovit podmínky pro jednotlivé druhy dopravy v souladu se strukturou konkrétního města a okolní krajinou.
- **Pátou, nejpočetnější skupinu**, pak tvořili aktéři, kteří udržitelnou dopravu definovali jako takovou, která je spravedlivá a dostupná. Spravedlnost spatřovali především v tom, že každý dopravní mód má určité negativní dopady (včetně chůze, pro kterou využíváme např. chodníky, jež představují zábor půdy), nicméně tyto dopady jsou velmi rozdílné (zejména u individuální motorové a nemotorové dopravy), a každý by měl (spravedlivě) platit za svou dopravu podle míry, jakou k těmto negativním dopadům přispívá. Zároveň jako jediní připouštějí, že je nutné hledat limity, kdy je konkrétní způsob dopravy ještě udržitelný a kdy už nikoli, ať již budou vycházet z „objektivních" hledisek jako je absorpční kapacita ekosystémů, nebo ze „společenské dohody" reflektující např. ještě přípustné dopady na zdraví obyvatel.

Z jednotlivých přístupů je zřejmé, že jednak mezi aktéry nepanuje jednotný názor na to, co je udržitelná doprava, a jednak žádný z aktérů, resp. skupin aktérů, neposkytnul definici, která by se výrazněji blížila referenční definici použité v této práci (kromě aktéra č. 33). To lze vysvětlit jednak tak, že formulovat jakoukoli ucelenou definici během rozhovoru je poměrně složité, ale především tak, že udržitelná doprava je skutečně příliš komplexní a široký pojem, jehož definice je velmi obtížná. Rozdílný pohled na udržitelnou dopravu tak spočíval více v důrazu, který aktéři na konkrétní aspekty kladli, než v tom, že by některé aspekty zcela odmítali či nepřijali koncept udržitelné dopravy jako takový. Zdá se tedy, že udržitelný rozvoj je i v České republice pro dopravu a dopravní politiku relevantní a existuje potenciál, aby se stal *„inherentní součást jakéhokoliv dopravního plánování"* (Giorgi 2003: 179), avšak při jeho implementaci bude pravděpodobně tvořit jednu z překážek odlišné pojetí tohoto konceptu, resp. to, co si pod ním v praxi jednotliví aktéři představují, nebo naopak, co do něho již nezahrnují.

Shody a rozdíly v perspektivách aktérů

Jak již bylo uvedeno, v rámci analýzy aktérů byly identifikovány celkem čtyři rozdílné názorové perspektivy. Hlavní rozdíly mezi jednotlivými perspektivami jsou shrnuty do tabulky č. 28 níže. Komentář k jednotlivým faktorům je uveden dále.

Tabulka 28 - Shrnutí hlavních rozdílů mezi názorovými perspektivami

	Faktor 1 Společensky odpovědní environmentalisté	Faktor 2 Vyhranění automobilisté	Faktor 3 Svobodymilovní individualisté	Faktor 4 Pragmatičtí profesionálové
Hlavní problémy dopravy (identifikované aktéry v rámci třídění výroků)	• individuální automobilová doprava • spalování fosilních paliv a emise • zajištění dostupnosti dopravy • dopady na zdraví a životní prostředí	• nedodělaná dálniční síť • nedostatečná a zastaralá infrastruktura ve městech	• nedostatečná a zastaralá infrastruktura ve městech • nedostatečné kompetence pro města • nedostatek financí na místní infrastrukturu	• neexistence dopravních expertů ve středních a velkých městech • účinná regulace dopravy a prosazení nepopulárních opatření
Hlavní nástroje	• omezování IAD • internalizace externalit (každý by měl platit spravedlivou cenu) • rovnoměrné financování motorové a nemotorové dopravy	• žádné zvýhodnění pro ekopaliva • zlepšení spolupráce mezi úrovněmi veřejné správy • zvýšení investic do silniční infrastruktury	• státní financování místní infrastruktury • zvýšení kompetencí pro městav oblasti rozvoje dopravy • motivace, nikoliv regulace • způsob dopravy je volba každého	• motivace i regulace • omezování IAD skrze všechny dostupné nástroje a alternativy • zkvalitnění dopravního plánování měst se zapojením veřejnosti • pravdivé informování o negativech dopravy
Role IAD	• IAD omezit ve prospěch nemotorové a MHD • růst objemu IAD není nevyhnutelný, lze jej zastavit • sdílení aut je alternativou	• auto je součástí společnosti a nelze se bez něj obejít • růst IAD je nevyhnutelný, je výrazem vyspělé ekonomiky • sdílení aut není alternativou	• IAD nemá být omezována ze strany státu • sdílení aut není alternativou	• IAD by měla být omezována ve prospěch šetrnějších druhů dopravy • růst objemu IAD není nevyhnutelný, lze jej zastavit

Společensky odpovědní environmentalisté (faktor 1) tvoří nejsilněji zastoupenou názorovou skupinu, jejíž názory a postoje sdílí celkem 15 ze 34 aktérů (tj. 44 %), jež byli do výzkumu zařazeni. Tito aktéři kladou důraz zejména na problematiku negativních dopadů dopravy na životní prostředí a zdraví člověka a zároveň považují za nezbytné tyto negativní dopady řešit, a

to i za cenu omezování individuální automobilové dopravy ve městech, ale také mobility uskutečňované prostřednictvím motorové dopravy obecně, kterou řada z těchto aktérů považuje za nadbytečnou (tedy tyto cesty buď nejsou nezbytně nutné, nebo je lze uskutečnit na kole či pěšky). Pro tyto aktéry je typické, že odmítají další nárůst individuální automobilové dopravy ve městech jako nevyhnutelný a rovněž nepovažují další rozvoj dopravy za natolik zásadní pro další ekonomický rozvoj společnosti. Naopak, jako celospolečensky prospěšné a nezbytné vidí zajištění dostupnosti dopravy pro všechny obyvatele, tedy i pro ty, kteří nevlastní automobil nebo ho z nějakého důvodu nemohou využívat. Rozvoj dopravy mají spojený spíše s negativními dopady nežli s pozitivními přínosy, které spatřují především v rozvoji hromadné dopravy a dopravy nemotorové, jako je cyklodoprava či chůze, pro které ale ve městech nevidí dostatečné podmínky, a proto by podle nich měla města investovat stejné prostředky do rozvoje nemotorové, jako motorové dopravy. Tito aktéři také nepovažují nedodělanou dálniční síť ani stav místní silniční infrastruktury za hlavní problémy dopravy v České republice a mají ze všech identifikovaných perspektiv nejkladnější vztah k alternativní dopravě (tj. nemotorové dopravě či sdílení aut), kterou by, v případě vhodných podmínek, sami využívali pro každodenní cestu do práce.

Podobný vztah k dopravě sdílí také **pragmatičtí profesionálové** (faktor 4), pro něž je stejně zásadní zajištění dostupnosti dopravy, která by se měla stát cílem dopravní politiky. Oproti dominantní perspektivě kladou větší důraz na různorodost nástrojů dopravní politiky omezující individuální automobilovou dopravu ve městech, založených zejména na poskytování kvalitní alternativy mobility[159], a zároveň nejvíce zdůrazňují význam expertů na dopravní plánování pro střední a velká města. Určitou víru ve využívání nástrojů dopravní politiky pro eliminaci negativních dopadů dopravy vyjadřuje také jejich zásadní nesouhlas s tím, že růst objemu individuální automobilové dopravy nelze zastavit, a že změnu dopravní politiky lze dosáhnout jen na základě celospolečenské shody. V tomto směru spatřují také negativní vliv médií, která podle těchto aktérů přispívají ke kultu auto-mobility a nedostatečně informují o negativních dopadech dopravy ve městech. Podobný význam, jako zastánci dominantní názorové perspektivy, přisuzují také zapojování veřejnosti do dopravního plánování na místní úrovni a sdílejí také odmítavý postoj k tvrzení, že negativní dopady dopravy jsou přijatelné a že jsou nadsazovány. V oblasti environmentálních dopadů pak tolik neakcentují problematiku spalování fosilních paliv, ale spíše globální dopady této činnosti na klimatické změny. Při porovnání těchto dvou faktorů lze konstatovat, že tito aktéři sdílejí podobné názory na problémy a cíle dopravy a

[159] Tedy nejdříve nabídnout všechny dostupné alternativy dopravy a využít nepřímých nástrojů omezování IAD jako jsou kvalitní plánování, zvyšování ceny PHM apod.; přímé omezování IAD je jen jedním z nástrojů.

dopravní politiky a můžeme je z pohledu teorie ACF považovat za aktéry, kteří by pravděpodobně sdíleli jednu advokační koalici a prosazovali podobnou dopravní politiku, jež by se lišila spíše v konkrétních nástrojích nežli v názorech na klíčové proměnné, i když z pohledu statistické analýzy se jedná o dvě samostatné názorové perspektivy[160]

Další dvě perspektivy lze považovat za určitý protiklad k dominantní názorové perspektivě (resp. z významné části také k faktoru 4) a jejich hlavní odlišnost spočívá v pohledu na dopravu obecně a specificky na individuální automobilovou dopravu ve městech. **Vyhranění automobilisté** (faktor 2) a **svobodymilovní individualisté** (faktor 3) považují dopravu za naprosto zásadní pro ekonomický rozvoj společnosti a podle nich by pro tento rozvoj měly být zajištěny dostatečné podmínky v podobě kvalitní silniční sítě ve městech a dálniční sítě pro zajištění dálkové dopravy. Pro vyhraněné automobilisty (faktor 2) je rozvoj individuální automobilové dopravy nevyhnutelný a považují ho za znak vyspělé společnosti, stejně jako automobil za součást moderního života ve městě, bez nějž se nelze obejít. Ze všech názorových perspektiv nejvíce odmítají alternativní druhy dopravy (chůze, kolo, případně car-sharing) a negativní environmentální a zdravotní dopady dopravy nepovažují za takový problém, jako ostatní názorové perspektivy, zejména faktor 1 a 4. Tento postoj pak dokresluje i popírání antropogenních vlivů na globální změny klimatu, v čemž se opět od ostatních odlišují. Faktory 2 a 3 spojuje odmítavý postoj k regulaci a omezování dopravy. Zatímco ale pro faktor 3 se jedná o principiální záležitost, jelikož svobodu jednotlivce a jeho rozhodování by stát podle nich neměl nadbytečně omezovat, zastánci faktoru 2 odmítají pouze omezování, které se vztahuje k možnosti využívat pro dopravu ve městě vlastní automobil. Zde je možné vidět zřetelný rozdíl mezi úrovněmi systému přesvědčení a hodnot. Pro faktor 3 se jedná o rovinu základních hodnot jako je svoboda [deep core belief], pro faktor 2 jde spíše o úroveň veřejněpolitického přesvědčení [policy core belief]. Z hlediska vytvoření potenciální advokační koalice v případě faktorů 2 a 3 není situace tak jednoznačná a lze se domnívat, že „koaliční potenciál“ těchto dvou faktorů by byl znatelně menší než mezi faktory 1 a 4.

Názorová koalice zastávající principy udržitelné dopravy

K zodpovězení této poslední výzkumné otázky bylo nutné již při sestavování sady výroků [Q-sample] určit, které výroky a do jaké míry reprezentují principy udržitelné dopravy. Pro tento účel byly využity tři scénáře vývoje dopravy (blíže viz kapitola 2.2.3), resp. dopravní politiky, reprezentující tři stupně „udržitelnosti“ - i) „efektivita“ - nejnižší stupeň udržitelnosti, ii)

[160] Přičemž ale mezi těmito faktory byla významná korelace mezi faktorovými skóry na úrovni 67 %.

„adaptace“ - střední stupeň udržitelnosti a iii) „redukce“ - nejvyšší stupeň udržitelnosti. Tento scénář vycházel z referenční definice udržitelné dopravy (viz kapitola 2.2.4.). Jednotlivé výroky, resp. sady výroků, byly do finálního Q-samplu voleny tak, aby bylo možné identifikovat potenciální názorovou koalici, která reprezentuje postoje blízké udržitelné dopravě. Z provedené analýzy vyplynulo, že faktor 1 reprezentuje nejen nejpočetnější skupinu aktérů, ale rovněž z třídění výroků vyplývá, že aktéři sdílející tuto názorovou perspektivu zastávají takové principy, které se do značné míry shodují s referenční definicí udržitelné dopravy, jež byla přijata pro tuto práci. Tento výsledek lze považovat za poměrně překvapivý zejména ve vztahu k výsledkům strukturovaných rozhovorů, kdy měli aktéři sami definovat, co si pod pojmem „udržitelná doprava“ představují. Tento výsledek může znamenat, že zde sice existuje názorová koalice, která zastává principy udržitelné dopravy, na druhou stranu i uvnitř této koalice budou aktéři, kteří budou mít rozdílný názor na konkrétní klíčové proměnné (např. environmentální, sociální či ekonomické aspekty), nebo na nástroje a opatření, které bude k dosažení skutečně udržitelné dopravy využít, resp. zavádět. Překážkám a příležitostem v tomto úsilí se věnuje závěrečná diskuze.

6.3 PŘEKÁŽKY A PŘÍLEŽITOSTI IMPLEMENTACE - ZÁVĚREČNÁ DISKUZE A NÁVRHY NA DALŠÍ VÝZKUM

Z výše uvedené diskuze k cílům a výzkumným otázkám poměrně přesvědčivě vyplývá, že institucionální bariéry udržitelné dopravy patří i podle aktérů české dopravní politiky mezi klíčové, neboť je buď přímo sami jako takové identifikují („nekoncepčnost“) či je lze odvodit z neshody nad definicí udržitelné dopravy nebo nad největšími problémy dopravy v České republice.

Výzkum mezi aktéry identifikoval poměrně silnou názorovou koalici (faktor 1), kterou můžeme nazvat „koalice udržitelné dopravy“ [sustainable transport coalition]. Znamená to tedy, že udržitelná doprava má v České republice slibnou perspektivu, protože má podporu mezi klíčovými aktéry, a podaří se jí v dohledné době dosáhnout? Bylo by jistě povzbuzující, kdybychom na první otázku mohli odpověď kladně, nicméně, jak již bylo opakovaně uvedeno, výzkum aktérských perspektiv nelze zobecnit na celou „populaci“ aktérů, ale výsledky lze interpretovat pouze ve vztahu k vybranému vzorku 34 aktérů. To, zda existuje obdobná názorová koalice podporující udržitelnou dopravu v rámci subsystému dopravní politiky České republiky, by mohl potvrdit, anebo vyvrátit, až výzkum na reprezentativním vzorku aktérů. I přesto však můžeme usuzovat, zejména díky jasné dominanci faktoru 1 mezi identifikovanými

názorovými koalicemi, že principy udržitelné dopravy by mohla v České republice zastávat poměrně významná část důležitých aktérů, a proto zde pro změnu kurzu směrem k udržitelnější dopravě jsou, z hlediska teorie ACF, vytvořeny důležité, nikoli však dostačující podmínky. Jedním z důležitých předpokladů pro změnu politiky podle teorie ACF je totiž schopnost alternativních názorových koalic mobilizovat svůj potenciál [skillful exploitation] a využít situace, kdy se např. díky významné externí události [focus event] dočasně vychýlí (oslabí) pozice dominantní koalice, změní se veřejné mínění nebo se otevřou cesty k novým zdrojům (finance, vědecké informace atd.), k prosazení své vlastní, v tomto případě udržitelné dopravní politiky. Jak již bylo diskutováno dříve (viz kapitola 2.1.2), kauzální mechanizmy spojující externí události a změnu veřejné politiky jsou totiž velmi složité a především málo empiricky prozkoumané (Norshtedt 2005, Nohrstedt a Weible 2010). Navíc, jak dokládá Nohrstedt a Weible (2010), odezva na externí událost závisí také na tom, v jakém konkrétním typu subsystému se odehrává[161] a může nabývat mnoho podob [pathways] včetně té, kdy je externí událost stejně dobře využita dominantní názorovou koalicí, jež jí využije jen k menší úpravě status quo a posílení své pozice, nikoli k zásadní změně dané veřejné politiky (2010: 23). Proto i přes fakt, že se podařilo mezi aktéry identifikovat poměrně silnou názorovou koalici zastávající principy udržitelné dopravy, a v případě, že by se tato potvrdila také reprezentativním průzkumem mezi aktéry subsystému dopravní politiky, nemusí se nutně tyto principy prosadit do konkrétní změny dopravní politiky jak na úrovni České republiky, tak úrovni měst.

Druhá část otázky, tedy zda se v dohledné době udržitelné dopravy podaří dosáhnout, je možná ještě o něco komplikovanější, neboť v sobě zahrnuje nejen změnu dopravní politiky jako nástroje pro ovlivňování sektoru dopravy, ale zejména nastavení konkrétních limitů a hodnot, které udržitelnou dopravu definují, tedy aspektů spojených s operacionalizací konceptu udržitelné dopravy. Zde výzkum aktérských perspektiv poukázal, i mezi aktéry faktoru 1 podporujícími udržitelnou dopravu, na nejednotnost názoru na to, co vlastně udržitelná doprava je, a potvrdila se tak jedna ze zásadních institucionálních bariér v implementaci udržitelné dopravy v praxi. Na druhou stranu je třeba vyzdvihnout důležitý fakt, kterým je souhlas více jak poloviny aktérů s tím, že udržitelná doprava ve městech je otázkou nejen technologického rozvoje a rozvoje hromadné dopravy a alternativních druhů dopravy, ale také otázkou omezování zbytné dopravy, resp. nahrazení její části dopravou nemotorovou. Takový postoj je plně v souladu s mainstreamovým výzkumem v oblasti dopravy v Evropě a USA a s aktuálními závěry uznávaných odborníků, kteří tvrdí, že pro dosažení udržitelné dopravy musí obyvatelé rozvinutých zemí

[161] Nohrstedt a Weible oproti teorii ACF rozlišují celkem tři typy subsystémů - unitární, kolaborativní a konkurenční (Nohrsdtedt a Weible 2010: 24).

cestovat nejen efektivněji a odlišně, ale také cestovat méně (Holden 2007), což znamená vzdát se části své současné mobility (Black a Nijkamp 2002), resp. omezit potřebu cestovat (Banister 2005). I v tomto ohledu můžeme tedy výsledek výzkumu perspektiv aktérů považovat za poměrně nadějný.

Nejkritičtější fáze přechodu k udržitelné dopravě v České republice tak bude spojená s vlastní implementací[162] konkrétních nástrojů a opatření a dosažení vytčených cílů, resp. s překonáním bariér, které s sebou zavádění každé nové veřejné politiky, v tomto případě udržitelné dopravy, nevyhnutelně přináší. Nagel přitom definuje celkem šest klíčových faktorů[163], které implementaci ovlivňují a pro sektor osobní pozemní dopravy, ať již budeme mluvit o dopravě ve městech nebo dálkové dopravě, bude nejdůležitější vyrovnat se s její psychologickou a politickou proveditelností. Politická proveditelnost přitom spočívá zejména v kompletním schvalovacím procesu od návrhu zákonů až po jejich schválení a aplikaci v praxi. Tento proces je málokdy možné zvládnout během jednoho volebního cyklu a implementace opatření v sektoru dopravy mají dlouhodobý charakter, který tento cyklus prakticky vždy překračuje (příprava staveb, zavádění regulace apod.). Tudíž konsensus nad cíli dopravní politiky musí být napříč důležitými parlamentními stranami i dalšími klíčovými aktéry dopravní politiky, aby nedošlo ke změně kurzu v případě zásadní změny na úrovni vlády a příslušných resortů, a byla zachována potřebná kontinuita. Psychologická proveditelnost pak souvisí s připraveností těch, na které je daná politika či opatření zaměřeno, se danou politikou řídit, resp. jí akceptovat. Dosažení akceptace je v dnešní době podle Schmeidlera (2010) složitější, neboť lidé mají tendenci pravidla a nařízení spíše obcházet, než je dodržovat, a proto by měl být důraz kladen také na motivaci. To znamená, že implementátor by měl mít velmi dobrou znalost toho, jaké jsou postoje veřejnosti (resp. uživatelů dopravy) i toho, jak se tyto postoje mohou změnit ve chvíli, kdy jsou opatření zavedena. Mezi cíli (zamýšleným efektem) veřejné politiky a konečným výsledkem implementace konkrétního opatření totiž často dochází k rozkolu, k selhání veřejné politiky [policy failure], i když ta podle Birklanda nemusí být nevyhnutelná a často je vnímání selhání spíše výsledkem subjektivního hodnocení než řádné analýzy (Birkland 2005: 197). Zavádění opatření směřujících k udržitelné dopravě taktéž bude velmi silně odrážet odlišné postoje implementačních agentur a politiků, neboť doprava zcela jistě nepatří mezi oblasti, o které není

[162] Přesněji řečeno s tou fází implementace, která následuje po schválení konkrétní politiky (fáze 1), tj. vypracování implementačního plánu (fáze 2), který stanovuje konkrétní cíle a cestu k jejich naplnění, odhaduje rizika a jejich řešení apod. a vlastní realizace (fáze 3). Viz fáze procesu implementace in Veselý a Nekola 2007: 324.

[163] Jsou jimi 1) technologická proveditelnost, 2) politická proveditelnost, 3) administrativní proveditelnost, 4) legální proveditelnost, 5) ekonomická proveditelnost a 6) psychologická proveditelnost. (Nagel 1998: 172-175 citováno in Veselý a Nekola 2007: 318)

zájem mezi veřejností („*policy without publics*“)[164] a tento přechod bude zahrnovat i opatření, jež mezi veřejností, tj. voliči, nebudou populární. Tento rozpor mezi postojem politické elity motivovaný popularitou u veřejnosti na jedné straně a potřebností zavádět nezbytná opatření na straně druhé, může přitom eliminovat vhodná kombinace dvou základních teoretických přístupů k realizaci politiky, kterými jsou „top down“ a „bottom up“. První přístup („shora dolů“) bude nutný pro nastavení základního politického rámce, jako je stanovení priorit, cílů, limitů, volba základních nástrojů, vytvoření dostatečných implementačních kapacit atd., a pro přípravu nezbytných norem a jejich prosazování na všech úrovních decizní sféry. Druhý přístup („zdola nahoru“) musí zajistit, že obecné cíle centrální politiky jsou realizovány s přihlédnutím k místním podmínkám a specifikům a získají dostatečnou podporu veřejnosti a klíčových aktérů tzv. „*street level bureaucrats*“[165]. To koneckonců dokládají i výsledky výzkumu aktérských perspektiv, neboť veřejnost a místní odborníci byli účastníky výzkumu označeni jako důležití aktéři tvorby dopravní politiky na místní úrovni, bez nichž se řešení problémů dopravy neobejde.

Přechod k udržitelné dopravě je jednou z největších výzev současné společnosti, Českou republiku a její města nevyjímaje, a jak potvrzuje i výzkum mezi aktéry české dopravní politiky, tento přechod bude více než na technologických inovacích záviset na zvládnutí veřejněpolitického procesu. Kritická diskuze k možnostem aplikace teorie ACF však poukázala na fakt, že ani změna názorů klíčových aktérů nemusí být dostatečná pro změnu politiky, a bude nutné věnovat mnohem větší pozornost také fázi její implementace. Jeden úkol je dopravní politiku změnit, ale další, pravděpodobně náročnější, je touto změnou dosáhnout hmatatelných výsledků. Nicméně, teorie ACF prokázala své uplatnění při analýze aktérských perspektiv a ve spojení s Q-metodou a dalšími kvantitativními metodami může přispět k lepší znalosti celé šíře postojů a hodnot klíčových aktérů, jež veřejnou politiku nejen tvoří, ale jsou také jejími příjemci. Tato znalost je jedním z předpokladů zajištění kvalitní přípravy pro takovou implementaci, která povede k faktickému posunu směrem k udržitelnější dopravě. Z těchto důvodů by bylo, z pohledu autora, přínosné se v dalším výzkumu soustředit na následující tři oblasti spojené s procesem změny politiky a její implementací.

Zaprvé, je třeba určit základní parametry definující udržitelnou dopravu tak, aby mohly být adekvátně nastaveny politické cíle a zvoleny vhodné nástroje pro jejich dosažení. Tato práce představila několik rozdílných přístupů k operacionalizaci konceptu udržitelné dopravy. Je však

[164] Převzato od May 1990: 187.

[165] Těmi jsou označování aktéři „v první linii“, jako jsou policisté, učitelé, sociální pracovníci apod., kteří realizují politiku v kontaktu s jejími příjemci (Birkland 2005: 185).

v konečném důsledku na politickém rozhodnutí, zda jako klíčové proměnné, definující dlouhodobou udržitelnost, bude stanovena spotřeba energie a denní počet ujetých kilometrů motorovou dopravou, jak navrhuje Holden (2007), nebo to budou další proměnné, jako jsou dopad na životní prostředí (emise), nehody a úmrtí na silnici či dopravní kongesce, jak navrhuje Black (2003), či jejich kombinace. Pro skutečné směřování k větší udržitelnosti dopravy je však nastavení cílů, funkčního systému indikátorů a monitoringu, které určí, zda se konkrétní veřejněpolitické opatření projevilo ve vztahu k navrženým cílům pozitivně či negativně, naprosto klíčové. Jak ukazuje diskuze o operacionalizaci udržitelné dopravy, je v současnosti jen málo indikátorových systémů, které měří komplexní dopady dopravy a dokonce žádný, který by zároveň stanovoval konkrétní limity [tresholds] udržitelnosti, resp. cílové hodnoty veřejněpolitických opatření [goals, targets], které jsou z těchto limitů odvozeny. Na druhou stranu, jak ukazuje příklad Národní strategie bezpečnosti silniční dopravy 2014-2020, existují oblasti dopravní politiky, kde se takové cíle a hodnoty stanovit podařilo a formou Akčních plánů je každoročně monitorováno jejich naplňování. I zde je samozřejmě možné vidět rozdílný přístup České republiky a některých vyspělých evropských zemí např. ke stanovení hlavních cílů bezpečnosti silničního provozu, nicméně základní rámec je stanoven, a pokud se ho podaří naplnit, do roku 2020 bude ušetřeno více jak tři tisíce lidských životů a ušetřeny stovky miliard korun.[166] Toto je bezesporu konkrétní přínos k udržitelnosti dopravy, i když se končený cíl, za který je považován stav, „*kdy se každý občan vrátí ze své cesty ke svým blízkým, živ a zdráv*“ se pravděpodobně „*nikdy beze zbytku nenaplní (...)*“ (MD 2011: 59). Podobný příklad operacionalizace lze nalézt i v oblasti environmentálních aspektů dopravy, jak dokládá „návod“ OECD v podobě stanovení konkrétních parametrů environmentálně udržitelné dopravy (2000: 34). Při pohledu na stávající strategické dokumenty ovlivňující dopravní politiku České republiky či Strategický rámec udržitelného rozvoje, je však třeba si připustit, že jsme, podobně jako většina evropských zemí, ve stanovení parametrů definujících udržitelnost udržitelné dopravy teprve na začátku.

Zadruhé, je třeba soustředit se na odstranění bariér implementace udržitelné dopravní politiky a empiricky ověřit, jaké jsou hlavní bariéry i) na úrovni rozhodovatelů - implementační agentury jako ministerstva, vládní agentury, municipální úřady apod., a jaké jsou hlavní bariéry ii) na straně těch, kteří budou touto politikou dotčeni - uživatelé dopravy, poskytovatelé dopravních služeb, výrobci dopravních prostředků, výrobci a distributoři elektřiny apod. Jak z provedeného výzkumu názorových perspektiv vybraných aktérů vyplývá, existují různé názorové skupiny

[166] Například Ministerstvo dopravy tvrdí, že na základě objektivního mezinárodního porovnání byla souhrnná reálná výše celospolečenské ztráty z dopravních nehod v ČR v roce 2009 téměř 55 mld. Kč (MD 2011: 14).

s rozdílnými postoji k dopravě a dopravní politice, a tomu je nutné přizpůsobit přístup k její implementaci. Z pohledu teorie ACF bude vhodné a žádoucí prozkoumat, zda a případně jaké „vnořené“ [nested] politické subsystémy v rámci dopravní politiky v České republice existují, a zda a případně jaké existují v rámci těchto subsystémů rozdíly v pohledu na problémy dopravy a principy a cíle udržitelné dopravy. Tato práce se zaměřovala na osobní pozemní dopravu ve městech, nicméně vycházela z předpokladu, že dopravní politika měst je silně ovlivňována aktéry nejen na místní, ale rovněž na národní úrovni, a pro analýzu byl proto zvolen subsystém dopravní politiky na úrovni České republiky (blíže viz kapitola 2.4). Je však důležité mít stále na paměti fakt, že jedním z klíčových předpokladů přechodu k udržitelné dopravě je i) spolupráce mezi jednotlivými úrovněmi decizní sféry (vertikálně) a mezi institucemi a aktéry na jednotlivých úrovních decizní sféry (horizontálně) a ii) shoda nad základními principy a cíli, jež budou vtěleny do dlouhodobé strategie udržitelné dopravy, která musí být v základních proměnných a principech shodná jak na národní, tak na místní úrovni. Může se však (a pravděpodobně i bude) lišit v prioritách a samozřejmě v konkrétních opatřeních a použitých nástrojích. Analýza názorových perspektiv v dalších (vnořených) subsystémech dopravní politiky by tak měla sloužit výhradně k nastavení co nejkvalitnější implementační strategie, nikoli k roztříštěnosti a přizpůsobování těchto základních cílů konkrétním subsystémům (tedy jejich partikulárním zájmům), resp. jejich příp. advokačním koalicím. Identifikace vhodného přístupu se přitom pravděpodobně neobejde bez provedení reprezentativních šetření a bez další důkladné analýzy využívající jak kvalitativní, tak kvantitativní metody analýzy politik [policy analysis].

Zatřetí, pokud přijmeme tezi, že změna politiky souvisí, jak tvrdí teorie ACF, se změnou systému přesvědčení a hodnot klíčových aktérů daného subsystému (tj. dopravní politiky), jež je ovlivněn dlouhodobým procesem učení nebo učením stimulovaným náhlou, zásadní událostí, je třeba prostřednictvím teoretického i empirického zkoumání lépe porozumět kauzálním procesům, jež vedou od přeměny (tj. učení) znalostí [knowledge], jako základního informačního zdroje, do konkrétní (změny) veřejné politiky. Jinak se vystavujeme nebezpečí, že pro nás tento proces zůstane stejnou neznámou černou skříňkou [black box], kterou David Easton již před 50 lety použil pro „vysvětlení“ procesu tvorby politiky, a vůči kterému se právě autoři teorie ACF chtěli vymezit (Nohrstedt 2005: 1042). Do mechanizmů takové „černé skříňky“ nikdo nevidí, a tudíž je nemůže ani efektivně ovlivňovat, natož nějakým způsobem řídit. Bez lepší znalosti těchto kauzálních mechanizmů bude i implementace principů udržitelné dopravy velmi složitá.

Vedle procesu je však třeba také věnovat dostatečnou pozornost vlastnímu obsahu učení, tj. jaké informace vlastně ze sady znalostí (výstupů studií, analytických materiálů, atd.) jsou

klíčovými aktéry vybírány a nakonec využity pro formulaci nové, resp. úpravu stávající politiky. Většina výzkumníků využívajících ACF jako výchozí teorii se totiž soustředí spíše na otázku „kdy dochází ke změně politiky?“, ale nikoli na to, „jaké změny?“ je dosaženo, a jak trefně poukazuje James a Jorgensen, pozornost se soustředí na to, kdy určitou znalost (informaci) tvůrci politiky použijí, nikoli jakou informaci z nabízených alternativ a proč zvolí (2009: 146). Přitom právě schopnost identifikovat „správné informace“ a jejich využití ze strany aktérů ve „správný čas“ může být, viděno prismatem ACF, pro alternativní (minoritní) názorové skupiny klíčem k prosazení nových konceptů či politik.

Nicméně, jak dokládají současné kritické diskuze (např. Schlager 1995, James a Jorgensen 2009, Nohrstedt 2005, John 2012 ad.), ani samotný mechanizmus „osvícení“ [enlightment] aktérů a změna jejich postojů používaných ACF nebude pro vysvětlení procesu změny politiky dostačující, a je třeba jej kombinovat s dalšími přístupy, které více zohledňují institucionální nastavení, ve kterém aktéři působí, a také zájmy, které jsou vedle hodnotového žebříčku aktérů, stále vlivným motivujícím prvkem pro jejich jednání. Ne všechny tyto přístupy však mohou pomoci vysvětlit změnu politiky, neboť jak konstatuje John, pokud se na tyto přístupy podíváme podrobněji, zjistíme, že například institucionální přístupy vysvětlují více překážky či omezení tvorby, než příčiny změny, politiky (John 2012: 14). Závěrem je tedy možné konstatovat, že zatímco pro výzkum bariér implementace principů udržitelné dopravy v České republice mohou být vhodnější institucionální přístupy k analýze dynamiky veřejné politiky, pro výzkum a objasnění příležitostí pro implementaci těchto principů bude klíčová analýza jejích aktérů, a to nejen z pohledu sdíleného systému hodnot a přesvědčení, ale rovněž z pohledu jejich zájmů.

English summary

The thesis presents results of an empirical survey conducted in 2015 in order to identify Czech transport policy actor´s perspectives on main transport problems and sustainable transport with focus on passenger transport in cities. The Advocacy Coalition Framework explaining policy change process was applied as the theoretical framework. At the beginning a basic description of the main components of the Czech transport system and policy development since 1989 and a brief introduction in the sustainable transport theory and its operationalisation was given. As the second step, main barriers to sustainable transport were described and a detailed overview of the institutional barriers to sustainable transport was provided. Actors were identified as the most promising level of analysis in order to explain a potential for changing current unsustainable transport policy towards more sustainable one. Afterwards, Q-methodology was used for analysis of the 34 actors and 4 independent factors (advocacy coalitions) were uncovered. Factor 1 was a dominant one defined by 15 actors who represented at the same time actors supporting sustainable transport principles. Factor 2 was represented by 4 actors supporting cars as the dominant way of travel and denying any restriction of their car use in the cities. Factor 3 was represented by 5 actors and was somehow complementary to factor 2 but stressing mainly individual freedom and individual responsibility for travel decisions. Factor 4 was represented by 4 actors and this factor was complementary to factor 1 but relying more on pragmatic policy tools that should facilitate the transition towards more sustainable transport despite resistance of the public. Despite having identified a potential sustainable transport coalition the actors defined main problems of the Czech transport subsystem and sustainable transport differently. It is therefore suggested that this may significantly limit the implementation of sustainable transport principles in practice as there will be no common agreement on what are the main policy goals and targets that are needed for achieving any tangible results.

SEZNAM TABULEK, OBRÁZKŮ, GRAFŮ A SCHÉMAT

Tabulky

Tabulka 1 - Přehled klasifikace nejzávažnějších problémů dopravy 6
Tabulka 2 - Odhady externích nákladů silniční dopravy v % HDP 7
Tabulka 3 - Tematické zaměření analýz aktérů 13
Tabulka 4 - Struktura systému přesvědčení a hodnot [belief system] - verze 1998 27
Tabulka 5 - Seznam hypotéz ACF (verze 1993) 33
Tabulka 6 - Vybrané definice udržitelného rozvoje 45
Tabulka 7 - Vybrané definice udržitelné dopravy 47
Tabulka 8 - Příklad operacionalizace udržitelné dopravy 51
Tabulka 9 - Bariéry udržitelné dopravy 55
Tabulka 10 - Institucionální bariéry udržitelné dopravy ve městech - přehled 58
Tabulka 11 - Součásti systému dopravy dle SUMMA 66
Tabulka 12 - Dimenze dopravního systému 68
Tabulka 13 - Akční plán městské mobility - tematické oblasti 95
Tabulka 14 - Přehled vybraných koncepcí a strategických dokumentů dopravní politiky ČR a EU 100
Tabulka 15 - Srovnání dopravní politiky pro období 2005-2013 a 2014-2020 110
Tabulka 16 - Struktura a zastoupení respondentů dle organizací 117
Tabulka 17 - Faktorová pole (Factor Array) pro čtyři analyzované faktory 122
Tabulka 18 - Faktorová skóre klíčových výroků pro faktor 1 129
Tabulka 19 - Faktorová skóre klíčových výroků pro faktor 2 132
Tabulka 20 - Faktorová skóre klíčových výroků pro faktor 3 135
Tabulka 21 - Faktorová skóre klíčových výroků pro faktor 4 139
Tabulka 22 - Přehled vybraných aspektů dopravy dle jednotlivých faktorů 144
Tabulka 23 - Hodnocení dopravní politiky ČR na místní úrovni 147
Tabulka 24 - Největší hrozby a výzvy dopravy v ČR 149
Tabulka 25 - Faktory ovlivňující dopravní politiku ČR 150
Tabulka 26 - Aktéři ovlivňující tvorbu dopravní politiky ve městech 151
Tabulka 27 - Faktory ovlivňující změnu dopravní politiky ČR 152
Tabulka 28 - Shrnutí hlavních rozdílů mezi názorovými perspektivami 162

Obrázky

Obrázek 1 - Třídící matice (vlevo „strmější“, jež byla použita v této práci, vpravo „plošší“) 82

Grafy

Graf 1 - Mezioborové srovnání přepravních výkonů osobní pozemní dopravy v EU 27 v mld. oskm 5
Graf 2 - Emise škodlivin u individuální automobilové dopravy v ČR 104
Graf 3 - Investice do dopravní infrastruktury a její údržby v ČR v mil Kč..... 106
Graf 4 - Mezioborové srovnání přepravních výkonů osobní pozemní dopravy v ČR v mld. oskm. 106
Graf 5 - Hustota provozu na silnicích v ČR - počet vozidel na 1 km silniční sítě..... 107
Graf 6 - Počet registrovaných motorových vozidel v ČR (v tis.)..... 107
Graf 7 - Počet usmrcených osob v dopravě v ČR..... 109

Schémata

Schéma 1 - Diagram Teorie advokačních koalic (verze 2014) 24
Schéma 2 - Systém dopravy podle SUMMA 65
Schéma 3 - Schematické znázornění vymezení zkoumaného problému dle dimenzí dopravního systému..... 73
Schéma 5 - Q-metoda - hlavní fáze..... 76

SEZNAM ZKRATEK A VYBRANÝCH POJMŮ

Car-sharing	Systém sdílení aut, jehož hlavní výhoda spočívá v tom, že auto není třeba vlastnit, ale pouze „sdílet“ z určitý poplatek.
DCB, PCB, SA	Deep Core Beliefs, Policy Core Beliefs, Secondary Aspects
Externalita	Aktivita způsobující nezamýšlené náklady (negativní externalita) nebo přínosy (pozitivní externalita) jiným subjektům, aniž by se za ně platilo.
HDP	Hrubý domácí produkt
IAD	Individuální automobilová doprava
Intenzita dopravy	Intenzita dopravy je vyjádřena počtem automobilů, které projedou daným úsekem za 24 hodin pracovního dne v obou směrech.
OA	Osobní automobil
Objem dopravy	Výkon jednotlivých dopravních modů měřený v oskm (osobokilometr) nebo vkm (vozokilometr) nebo v tkm (tunokilometr) - viz dále.

OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
Oskm	osobokilometr - jednotka udávající přepravní výkon osobní dopravy; znamená jedna osoba přepravená na vzdálenost 1 km; např. 1 osoba přepravená vlakem na vzdálenost 100 km se rovná 100 oskm, 2 osoby přepravené na stejnou vzdálenost se rovná 200 oskm.
PHM	Pohonné hmoty
Silniční doprava	Povrchová doprava uskutečňovaná jakýmkoliv druhem vozidla (někdy také terestrická)
TERM [Transport and Environment Reporting Mechanism]	Systém monitorování integrace dopravy a životního prostředí v EU
Tkm	tunakilometr - jednotka udávající přepravní výkon nákladní dopravy; znamená jedna tuna přepravená na vzdálenost 1 km

POUŽITÉ ZDROJE A LITERATURA

- Albright, A.E. (2011). **Policy Change and Learning in Response to Extreme Flood Events in Hungary: An Advocacy Coalition Approach.** *The Policy Studies Journal*. Vol. 39: 3, s. 485-511.
- Anastasiadis, S. (2005). Complex Urban Transport in Europe: Tackling Problems. Finding Solutions. In Jönis, G. a Tengström, E. **Urban Transport Development. A complex Issue**. Heidelberg : Springer, s. 219-244.
- Banister a kol. (2000). **EU Transport Policy and Sustainable Mobility**. London: SPON.
- Banister, D. (2005). **Unsustainable Transport. City Transport in the New Century**. Oxfordshire/New York: Routledge.
- Banister, D. (2005a). Overcoming barriers to the implementation of sustainable transport. In **Barriers to Sustainable Transport. Institutions, Regulations and Sustainability**. Oxon: Spon Press, s. 54-68.
- Banister, D. (2009). Conclusion: the dilemmas of sustainable transport. In Kassens, E. (Ed.) **Sustainable Transportation: An International Perspective** (Projections, 9, MIT Journal of Planning). MIT Department of Urban Studies and Planning, s. 121-124. [online, citováno 29.3. 2015]. Dostupné ke stažení <http://web.mit.edu/dusp/dusp_extension_unsec/projections/issue_9/issue_9_kassens.pdf >
- Banister, D. (2011). **Cities, mobility and climate change**. *Journal of Transport Geography*. Vol. 19, s. 1538-1546.
- Banister, D. (2013). **Planning More for Sustainable Mobility**. *Journal of Transport Geography*. Vol. 33, s. 210-219.
- Banister, D. (Ed.) (1998) **Transport Policy and the Environment**. London: SPON
- Baumgartner, F.R., Green-Pedersen, Ch. a Jones, B.D. (2006). **Comparative Studies of Policy Agendas**. *Journal of European Public Policy*. Vol. 13 č. 7, s. 959-974.
- Beatley, T. (1995). **The many meanings of sustainability**. *Journal of Planning Literature*. Vol. 9, č. 4, s. 339–342. citováno in Litman, T. a Burwell, D. (2006). Issues in sustainable transportation. International Journal of Global Environmental Issues, Vol. 6, č. 4, s. 331-347.
- Beckerman, W. (1994). **'Sustainable Development' : Is it a useful concept**? *Environmental Values*. Vol. 3, s. 191-209.

- Begg, D. a Gray, D. (2004). **Transport policy and vehicle emission objectives in the UK: is the marriage between transport and environment policy over?** *Environmental Science and Policy.* Vol. 7, č. 3, s. 155-163.
- Bergh, J.C.J.M. van den a kol. (2007). Success and Failures in Innovations towards Sustainable Transport. In Rietveld, P. a Stough R.R. (ed.). **Institutions and Sustainable Transport: Regulatory Reform in Advanced Economies**. Massachusetts : Edward Elgar Publishig Inc., s. 70-94.
- Birkland, T. A. (2006). **Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrophic Events**. Washington, DC: Georgetown University. Citováno in Nohrstedt, D. a Weible, Ch. M. (2010) The Logic of Policy Change after Crisis: Proximity and Subsystem Interaction. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*., Vol. 1: č. 2., s. 12.
- Birkland, T.A. (2005). **An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making**. 2nd Edition. New York : M.E. Sharpe Inc.
- Black, W.R. (2000). **Socio-economic barriers to sustainable transport**. *Journal of Transport Geography.* Vol. 8, č. 2, s. 141-147.
- Black, W.R. (2003). **Transportation. A Geografical Analysis**. New York/London: The Guilford Press.
- Black, W.R. a Nijkamp, P. (Ed.) (2002). **Social Change and Sustainable Transport**. Bloomington : Indiana University Press.
- Black, W.R. Sustainability of Transport. (1998) In Hoyle, B. a Knowles, R. **Modern Transport Geography**. 2nd ed. Chichester : John Wiley and Sons, s. 337-352.
- Brown, R.S. (1997). **The History and Principles of Q Methodology in Psychology and the Social Sciences**. [online, citováno 8.2. 2015]. Dostupné ke stažení <http://facstaff.uww.edu/cottlec/QArchive/Bps.htm>
- Brown, S. R. (1980). **Political Subjectivity: Applications of Q Methodology in Political Science**. New Haven, CT: Yale University Press. [online, citováno 8.2. 2015]. Dostupné ke stažení <http://qmethod.org/papers/Brown-1980-PoliticalSubjectivity.pdf >
- Brown, S.R. (2002). **Q Technique and Questionnaires**. *Operant Subjectivity*, 2002, Vol. 25, č. 2: 117-126.
- Bryson, M.J. (2004). **What to Do When Stakeholders Matter. Stakeholder Identification and Analysis Techniques.** *Public Management Review*, Vol. 6, č. 1, s. 21-53.

- Buss, R. (2009). **Pathways to Hydrogen Economies: A Quantitative Cross-National Investigation of Hydrogen Discourses and Strategy Formulation in Britain and Germany.** Disertační práce. Manchester: University of Salford.
- CDV (Centrum dopravního výzkumu) (2005). **Analýza trendu silniční nákladní dopravy - I. část.** [online, citováno 8.2. 2015]. Dostupné ke stažení <http://www.zelenykruh.cz/wp-content/uploads/2015/01/Studie-CDV.pdf>
- CEC (Commission of the European Communities) (1992a). **Green Paper: The Impact of Transport on the Environment**.
- CEC (Commission of the European Communities) (1992b). **White Paper: Future Development of the common transport policy**.
- CEC (Commission of the European Communities) (2001). **White Paper: European Transport Policy: Time to decide**.
- CEC (Commission of the European Communities) (2007). **Green Paper: Towards a new culture for urban mobility.**
- CEC (Commission of the European Communities) (2009). **Action Plan on Urban Mobility**.
- CEC (Commission of the European Communities) (2009a). **A sustainable future for transport: Towards an integrated, technology-led and user friendly system**.
- CEC (Commission of the European Communities) (2009b). **Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development**.
- CEC (Commission of the European Communities) (2010). **Evropa 2020. Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění**.
- CEC (Commission of the European Communities) (2011). **White Paper: Roadmap to a Single European Transport Area - Towards a competitive and resource efficient transport system**.
- CEC (Commission of the European Communities) (2011a). **White Paper: Roadmap to a Single European Transport Area - Towards a competitive and resource efficient transport system**. **Impact Assessment.**
- CEC (Commission of the European Communities) (2011b). **Commission Staff Working Document accompanying White Paper: Roadmap to a Single European Transport Area - Towards a competitive and resource efficient transport system**.

- CEC (Commission of the European Communities) (2013). **EU Transport in Figures. Statistical Pocketbook 2013.**
- Centre for Sustainable Transportation (2002). **Sustainable Transportation Performance Indicators (STPI) Project, Report on Phase 3**. [online, citováno 24.4. 2014]. Dostupné na <http://richardgilbert.ca/Files/2003/Sustainable%20Transportation%20Performance%20Inidicators%20%28for%20TRB%29.pdf>
- Centre for Sustainable Transportation (CST) (2002). **Definition and Vision of Sustainable Transportation**. [online, citováno 20.3. 2010]. Dostupné na <http://cst.uwinnipeg.ca/documents/Definition_Vision_E.pdf>
- ČSÚ (Český statistický úřad) (2014). **Statistická ročenka České republiky 2014. Sekce 19: Doprava, informační a komunikační činnosti**. [online, citováno 21.1. 2015]. Dostupné na <http://www.czso.cz/csu/2014edicniplan.nsf/kapitola/320198-14-r_2014-1900>
- Dargay, J., Gately, D. a Sommer, M. (2007). **Vehicle Ownership and Income Growth, Worldwide: 1960-2030**. *The Energy Journal*, Vol. 28, č. 4, s. 143-170.
- Dato-Real, J. (2009). **Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework**. Journal of Comparative Policy Analysis. Vol. 11, č. 1, s. 117-143.
- Douglas, A.H., Lubell, M. a McCoy, M. (2011). **Belief Systems and Social Capital as Drivers of Policy Network Structure: The Case of California Regional Planning**. *Journal of Public Administration Research and Theory,* Vol. 21, č. 3, s. 419-444.
- Dovers, S.R. and Handmer, J.W. (1993). **Contradiction in Sustainability**. *Environmental Conservation*, Vol. 20: 217-222.
- Dudley, G. (2007). **Individuals and the dynamics of policy learning: the case of the third battle of Newbury**. *Public Administration,* Vol. 85, č. 2, s. 405–428.
- Durning, D. (1999) **The Transition from Traditional to Postpositivist Policy Analysis: A Role for Q-Methodology.** *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 18, č. 3, 389–410.
- Easton, D. (1965). **A system analysis of political life**. New York : John Wiley & Sons.
- ECMT (European Conference of Ministers of Transport) (2002). **Implementing Sustainable Urban Travel Policies**. **Final Report**. OECD.
- EEA (European Environment Agency) (2002). **Paving the Way for EU– TERM 2002**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- EEA (European Environmental Agency) (2013). **A closer look at urban transport. TERM 2013: transport indicators tracking progress**. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Exel van, N.J.A, de Graaf, D. a Rietveld, P. (2004). **Getting from A to B: Operant Approaches to Travel Decision Making**. *Journal of the International Society for the Scientific Study of Subjectivity*, Vol. 27, č. 4, s. 194-2016.
- Fischer, F. (2003). **Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices**. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, F., Miller, J.G. a Sidney, M.S. (Ed.) (2006). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. Oxon: Taylor & Francis.
- Freeman, R.E. (2010). **Strategic Management. A Stakeholder Approach**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilbert, R. a kol. (2002). **Sustainable Transportation Performance Indicators - STPI**. [online, citováno 24.4. 2015]. Dostupné na <http://richardgilbert.ca/Files/2003/Sustainable%20Transportation%20Performance%20Indicators%20%28for%20TRB%29.pdf>
- Giorgi, L. (2003). **Sustainable mobility. Challenges, opportunities and conflicts – a social science perspective**. *International Social Science Journal* . Vol. 55, č. 176, s. 179-183.
- Goodwin, P. (2003). Towards a Genuinely Sustainable Transport Agenda for the United Kingdom. In Docherty, I. a Shaw, J. (Ed.) **A New Deal for Transport? The UK's struggle with the sustainable transport agenda**. Oxford : Blackwell Publishing .
- Greenway, J., Smith, S.M. a Street, J. (1993). **Deciding Factors in British Politics: A Case Studies Approach.** London: Routledge . Citováno in Vigar, G. (2002). The Politics of Mobility: transport, the environment and public policy. London SPON.
- Gudmundsson, H. (2003). **Making Concepts matter: sustainable mobility and indicator systems in transport policy**. *International Social Sciences Journal*, Vol. 55, č. 2, s. 199-217.
- Hall, P. (1993). **Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain**. *Comparative Politics*, Vol. 25, č. 3, s. 275-296.
- Hermans, L.M a Thissen, W.A.H (2009). **Actor analysis methods and their use for public policy analysts**. *European Journal of Operational Research 196*, s. 808-818.

- Holden, E. (2007). **Achieving Sustainable Mobility: Everyday and leisure-time travel in the EU**. Aldershot : Ashgate Publishing Ltd.
- Howlett, M. a Cashore, B. (2009). **The dependent Variable Problem in the Study of Public Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodolgical Problem**. *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 11, č. 1, s. 33-46.
- Howlett, M. a Ramesh, M. (2003). **Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems**. 2nd ed. Kanada: Oxford University Press.
- Howlett, M.P. a Ramesh, M. (1995). **Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems.** Oxford University Press.
- Hoyle, B. a Knowles, R. (Ed.) (1998). **Modern Transport Geography**. Chichester: John Wiley and Sons.
- Hoyle, B. a Smiths, J. (1998). **Transport and Development. Conceptual Frameworks.** In Hoyle, B. a Knowles, R. (Ed.). **Modern Transport Geography**. Chichester: John Wiley and Sons, s. 13-40.
- Jacobs, M. (1995). **Sustainable Development, Capital Substitution and Economic Humility: A response to Beckerman**. *Environmental Values, Vol.* 4, č. 1, s. 57-68.
- James, T.E. a Jorgensen, P.D. (2009). **Policy Knowledge, Policy Formulation, and Change: Revisiting a Foundational Question**. *The Policy Studies Journal,* Vol. 37, č. 1, 2009.
- Jandová, V. a kol. (2012). **Studie o vývoji dopravy z hlediska životního prostředí v České republice za rok 2011**. Brno: Centrum dopravního výzkumu.
- Janic, M (2006). **Sustainable Transport in the European Union: A Review of the Past Research and Future Ideas**. *Transport Review*, Vol. 26, č. 1, s. 81-104.
- Jenkins-Smith, H.C. a St. Claire, G.K. (1993). The Politics of Offshore Energy: Empirically Testing the Advocacy Coalition Framework. In Sabatier, P.A. a Jenkins-Smith, H. (Ed.). **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Framework Approach**. Boulder : Westview Press, s. 149-176.
- John, P. (1998). **Analysing Public Policy**. London: Continuum.
- John, P. (2012) **Analyzing Public Policy**. London: Routledge
- Jones, B.D. a Baumgartner, F.R. (2005). **A Model of Choice for Public Policy**. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, č. 3, s. 325-351.

- Jönis, G. a Tengström, E. (2005). **Urban Transport Development. A complex Issue**. Heidelberg: Springer.
- Kay, A. (2003). **Path dependency and the CAP**. *Journal of European Public Policy* , Vol. 10 č. 3, s. 405–420.
- Kennedy a kol. (2005). **The Four Pillars of Sustainable Urban Transportation**. *Transport Reviews*, Vol. 25, č. 4, s. 393–414.
- Korčák, P. (1991). **Naše společná budoucnost**. Praha: Academia.
- Kubler, D. (2001). **Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy**. *Journal of European Public Policy,* Vol. 8, č. 4, s. 623–641.
- Levy, Y. a Wissenburg, M. (2004). **Sustainable development as a Policy Telos: A new approach to political problem solving**. *Political Studies.* Vol. 32, č. 4, s. 783-801.
- Lindblom, Ch.E. (1980). **The Policy Making Process**. 2nd Edition. New Jersey: PRENTICE-HALL INC.
- Litman, T. (2003) **Reinventing Transportation. Exploring the Paradigm Shift Needed to ReconcileTransportation and Sustainability Objectives**. Victoria Transport Policy Institute. [online, citováno 4.5. 2015]. Dostupné ke stažení <www.vtpi.org>
- Litman, T. a Burwell, D. (2006). **Issues in sustainable transportation**. *International Journal of Global Environmental Issues*, Vol. 6, č. 4, s. 331-347.
- Matti, S. a Sandström, M. (2013). **The Defining Elements of Advocacy Coalitions: Continuing the Search for Explanations for Coordination and Coalition Structures**. *Review of Policy Research*, Vol. 30, č. 2, s. 240-257.
- May, A.D. (2005). **Overcoming institutional barriers to the implementation of integrated transport strategies**. Příspěvek v rámci workshopu ECMT (European Conference of Ministers of Transport) Implementing Sustainable Urban Travel Policies in Japan and other Asia-Pacific Countries. OECD.
- May, P. (1990). **Reconsidering Policy Design: Policies and Publics**. *Journal of Public Policy*, Vol. 11, č. 2, s. 187-206.
- Mazmanin, A.D. a Kraft, E.M. (Ed.) (1999). **Towards Sustainable Communities**. Cambridge: Cambridge University Press.
- MD (Ministerstvo dopravy) (2001). **Ročenka dopravy České republiky**.
- MD (Ministerstvo dopravy) (2005). **Dopravní politika České republiky pro léta 2005-2013**.

- MD (Ministerstvo dopravy) (2005a). **Strategie podpory dopravní obsluhy území**. [online, citováno 7.2. 2015]. Dostupné na <http://www.mdcr.cz/NR/rdonlyres/6EA851FA-958C-47EC-A206-BB2A914818C5/0/28IDS4Strategiekonecna.pdf>
- MD (Ministerstvo dopravy) (2007). **Ročenka dopravy České republiky**.
- MD (Ministerstvo dopravy) (2013). **Dopravní politika ČR pro období 2014-2020 s výhledem do roku 2050**.
- MD (Ministerstvo dopravy) (2013a). **Národní strategie rozvoje cyklistické dopravy České republiky pro léta 2013-2020**. [online, citováno 14.2. 2015]. Dostupné na <http://www.cyklostrategie.cz>
- MD (Ministerstvo dopravy) (2013b). **Ročenka dopravy České republiky**.
- MD (Ministerstvo dopravy) (2013c). **Dopravní a sektorové strategie 2**. [online, citováno 1.2. 2015]. Dostupné na <http://www.mdcr.cz/cs/Strategie/Gepardi_2.htm>
- MD (Ministerstvo dopravy) (2014). **Zelená kniha koncepce veřejné dopravy. Diskusní dokument k aktuálním tématům v oblasti veřejné dopravy**. [online, citováno 14.2. 2015]. Dostupné na <http://www.mdcr.cz/NR/rdonlyres/B5163C15-7B7F-48D7-B58D-E8F599231601/0/zelenakniha.pdf>
- MD (Ministerstvo dopravy) (2011) **Národní strategie bezpečnosti silničního provozu 2011-2020**.
- Medlock, K. B. III. a Soligo, R. (2002). **Automobile Ownership and Economic Development: Forecasting Passenger Vehicle Demand to the year 2015**. *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 36, č. 2, s. 163-188.
- 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, č. 6, s. 1060-1077.
- Melichar, V. a Tilkeridis, D. (2005). **Cenotvorba přístupu k dopravní infrastruktuře z pohledu udržitelné dopravy**. In Železnice jako součást integrovaného dopravního systému. Praha: ČVUT Praha, Fakulta dopravní, 2004, s. 101-105.
- Mokhtarian, L.P., Salomon, I. a Redmond, L.S. (2001). **Understanding the Demand for Travel: It's not purely "derived"**. *Innovation: The European Journal of Social Sciences*. Vol. 14, č. 4, s. 355-380.

- Mokhtarian, P.L. a Chen, C. (2004). **TTB or not TTB, that is the question: a review and analysis of the empirical literature on travel time budget (and money) budgets**. *Transportation Research Part A*, Vo. 38, s. 643-675.
- Moldan, B. (2001). **Ekologicá dimenze udržitelného rozvoje**. Praha: Karolinum.
- MŽP (Ministerstvo životního prostředí) (2004). **Strategie udržitelného rozvoje České republiky**. [online, citováno 12.11. 2014]. Dostupné na <http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategie_udrzitelneho_rozvoje/$FILE/KM-SUR_CR-20100114.pdf>
- MŽP (Ministerstvo životního prostředí) (2010). **Strategický rámec udržitelného rozvoje České republiky**.
- Nagel, S.S. (1998). **Public Policy Evaluation: Making Super-Optimum Decision**. Aldershot: Ashgate. Citováno in Veselý, A. a Nekola, M. (Ed.) (2007). Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe. Praha: SLON, s. 318.
- Nakamura, R.T. (1987). **The Textbook Policy Process and Implementation Research**. *Review of Policy Research, Policy Studies Organization*. Vol. 7 č. 1, s. 142-154.
- Nekola, M. (2011). **Užívání nelegálních drog z pohledu aktérů české drogové politiky**. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd.
- Nekola, M., Geissler, H. a Mouralová, M. (eds.) (2011). **Současné metodologické otázky veřejné politiky**. Praha: Karolinum.
- Nijkamp, P. a kol. (2001). **Sustainable mobility**. **Research Memorandum 2001-8**. [online, citováno 30.12. 2010]. Dostupné na ftp://zappa.ubvu.vu.nl/20010008.pdf.
- Nijkamp, P., Ouwersloot, H. a Rienstra, A. (1997). **Sustainable Urban Transport Systems: An Expert-based Strategic Scenario Approach.** *Urban Studies*, Vol. 34, č. 4, s. 693-712.
- Nohrstedt, D. (2005). **External shocks and policy change: Three Mile Island and Swedish nuclear energy policy**. *Journal of European Public Policy,* Vol. 12, č. 6, 1041–1059.
- Nohrstedt, D. a Weible, Ch. M. (2010). **The Logic of Policy Change after Crisis: Proximity and Subsystem Interaction**. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, Vol. 1: č. 2., s. 1-32.
- OECD (1997). **Towards Sustainable Transportation. The Vancouver Conference**. **OECD Proceedings**. OECD.
- OECD (2000). **Environmentally Sustainable Transport. Future, strategies and best practices. Synthesis Report**. OECD.

- Ostrom, E. (2007). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In Sabatier P.A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2nd ed. Colorado: Westview PressPress, s. 189-220.
- Overveld, P.J.M, van (2010). **The Use of Technical Knowledge in European Water Policy-Making**. *Environmental Policy and Gove*rnance. Vol. 20, s. 322–335.
- Potůček M. a kol. (2005). **Veřejná politika**. Praha: SLON.
- Potůček, M. (2015). Centrum pro Sociální a ekonomické strategie. (dosud nepublikovaný text učebnice).
- Potůček, M. a kol. (2007). **Strategické vládnutí a Česká republika**. Praha: Grada Publishing a.s.
- Pülzl, H. a Treib, O. Implementing Public Policy (2006). In Fischer, F., Miller, J.G. a Sidney, M.S. (Ed). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. Oxon: Taylor & Francis, s. 89-107.
- Rahman, A. a Grohl, R. van (2005). **SUMMA - Sustainable Mobility, Policy Measures and Assessment. Final Publishable Report**. European Commission, DG Energy and Transport.
- Real-Dato, J. (2009). **Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework**. *Journal of Comparative Policy Analysis*. Vol. 11 č. 1, s. 117-143.
- Rietveld, P. a Stough R.R. (2002). **Institutional Dimension of Sustainable transport**. Minutes from STELLA meeting. Amsterdam : Vrije Universiteit [online, citováno 6.2. 2015]. Dostupné na <http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0CDoQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.ibrarian.net%2Fnavon%2Fpaper%2FInstitutional_dimensions_of_sustainable_transport.pdf%3Fpaperid%3D2024064&ei=nrHpVJG6AYjSaK7HgYgJ&usg=AFQjCNGNXR_o6cPz6MIoYJKucxCDwvBTtw&sig2=hEUsz7EGk-xZU4LKACJDWg&bvm=bv.86475890,d.d2s>
- Rietveld, P. a Stough R.R. (Ed.) (2007). **Institutions and Sustainable Transport: Regulatory Reform in Advanced Economies**. Massachusetts : Edward Elgar Publishig Inc.
- Rietveld, P. a Stough, R.R. (Ed.) (2005). **Barriers to Sustainable Transport. Institutions, Regulations and Sustainability**. Oxon: Spon Press.
- Robbins, P. a Krueger, R. (2000). Beyond Bias? The Primise and Limits of Q-Method in Human Geography. *Professional Geographer*, Vol. 52, č. 4, s. 636. Citováno in Nekola, M.,

Geissler, H. a Mouralová, M. (Ed.) (2011). **Současné metodologické otázky veřejné politiky**. Praha: Karolinum.

- Roberts, N.C., King, P.J. (1991). **Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process**. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 1, č. 2 s. 147-175.
- Rynda, I. (nedatováno). **Trvale udržitelný rozvoj**. [online, citováno 15.5. 2015]. Dostupné ke stažení online dostupné na <http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFHV0HSB/$FILE/tur.pdf>
- Sabatier P.A. (Ed.) (2007). **Theories of the Policy Process**. 2nd ed. Colorado: Westview Press.
- Sabatier P.A. a Jenkins-Smith, H. C. (1999). **The advocacy coalition framework: an assessment**. In Sabatier P.A. (Ed.). Theories of the Policy Process. Boulder, CO: Westview Press, s. 117–166.
- Sabatier P.A. a Weible, Ch.M. (2007). **The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications.** In Sabatier P.A. (Ed.). Theories of the Policy Process. Boulder, CO: Westview Press, s. 189-220.
- Sabatier, P. a Jenkins-Smith, H. (1999). The Advocacy CoalitionFramework: An Assessment. In Sabatier, P. (Ed.) **Theories of the Policy Process**. Boulder, Colorado: Westview Press, 117-166.
- Sabatier, P.A. (1998). **The Advocacy Coalition Framework: revision and relevance for Europe**. *Journal of European Public Policy*. Vol. 51, s. 98-130.
- Sabatier, P.A. a Jenkins-Smith, H. (1993a). The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revision, and Implications for Scholars and Practitioners. In Sabatier, P.A. a Jenkins-Smith, H. (Ed.) (1993). **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Framework Approach**. Boulder: Westview Press, s. 211-236.
- Sabatier, P.A. a Jenkins-Smith, H. (Ed.) (1993). **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Framework Approach**. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P.A. a Weible, C.M. (Ed.) (2014). **Theories of the Policy Process**. 3nd ed. Colorado: Westview Press.
- Salomon, I. a Mokhtarian, P.L. (2002). Driven to Travel: The Identification of Mobility-Inclined Market Segments“. In Black, W.R. a Nijkamp, P. (Ed.). **Social Change and Sustainable Transport**. Bloomington : Indiana University Press, s. 173-180.

- Schlager, E. (1995). **Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions within the Advocacy Coalition Framework**. *Policy Sciences,* 28, s. 243-270.
- Schlager, E. (2007). A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. In Sabatier, P.A. (Ed.). (2007). **Theories of the Policy Process**. 2nd ed. Colorado: Westview Press, s. 293-320.
- Schmeidler, K. a kol. (2010). **Mobilita, transport a dostupnost ve městě**. Novpress s.r.o.
- Schwela, D. a Zali, O. (Ed.) (1999). **Urban Traffic Pollution**. London: Spon.
- Skolimowsky, H. (1995). **In Defence of Sustainable Development**. *Environmental Values* Vol. 4: 69-70.
- Sotirov, M. a Memmler, M. (2012). **The Advocacy Coalition Framework in natural resource policy studies - Recent experiences and further prospects.** *Forest Policy and Economics.* Vol. 16, s. 51–64.
- Steg, L., Vlek, Ch. a Slotegraaf, G. (2001). **Instrumental-reasoned and symbolic-affective motives for using a motor car**. *Transportation Research Part F,* Vol. 4, č. 3, s. 151-169.
- Stephenson, W. (1953). **The study of behaviour: Q-technique and its methodology**. Chicago: University of Chicago Press. Citováno in Nekola, M., Geissler, H. a Mouralová, M. (Ed.) (2011). Současné metodologické otázky veřejné politiky. Praha: Karolinum.
- Stough R.R. a Rietveld, P. (1997). **Institutional Issues in Transport Systems**. *Journal of Transport Geography*. Vol 5, č. 3, s. 207-214.
- Tengström, E. (1999). **Towards Environmental Sustainability? A comparative study of Danish, Dutch and Swedish Transport Policies in a European Context**. Aldershot : Ashgate Publishing Ltd.
- Test Valley Borough Council. [online, citováno 15.5. 2013]. Dostupné ke stažení <https://www.testvalley.gov.uk/resident/communityandleisure/cyclingwalking/sustainable-travel>
- **Transport Policy Net** [online, citováno 28.3. 2015]. Dostupné ke stažení http://transportpolicy.net/index.php?title=EU:_Light-duty:_Emissions
- True, L.J, Jones, B.D. a Baumgartner, R.F. (2007). Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policy Making. In Sabatier P.A. (Ed.). **Theories of the Policy Process.** Boulder, CO: Westview Press, s. 155-188.

- Turton, B. a Knowles, R. (1998). Urban Transport Problems and Solutions. In Hoyle, B. a Knowles, R. **Modern Transport Geography**. 2nd ed. Chichester : John Wiley and Sons, s. 135-158.
- Van Wee, B. (2013). The traffic and transport system and effects on accessibility, the environment and safety: an introduction. In Van Wee, B., Annema, J.A. a Banister, D. (Ed.). **The Transport System and Transport Policy: An Introduction**. Cheltenham a Northampton: Edward Elgar, s. 4-18.
- Vanderheiden S. (2008). **Two conception of Sustainability**. *Political Studies*, Vol. 56, č. 2, s. 435-455.
- Veselý, A. (2006). **Analýza a vymezení problému ve veřejné politice**. *Pražské sociálně vědní studie. Veřejná politika a prognostika 008*. Praha: CESES FSV UK.
- Veselý, A. a Nekola, M. (Ed.) (2007). **Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe.** Praha: SLON.
- Veselý, A., Drhová, Z. a Nachtmannová, M. (2005). **Veřejná politika a proces její tvorby. Co je „policy" a jak vzniká**. Studie CESES č. 8/2005. Praha: CESES FSV UK.
- Vigar, G. (2002). **The Politics of Mobility: transport, the environment and public policy**. London SPON.
- Vláda ČR (1993). **Usnesení vlády České republiky č. 445 ze dne 18.8. 1993**. [online, citováno 4.4. 2015]. Dostupné na <http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/A6008399E2AFEFC2C12571B6006FF038>
- WB (World Bank) (1996). **Sustainable Transport**: **Priorities for Policy Reform.**
- WBCSD (World Business Council for Sustainable Development) (2004). **Mobility 2030: Meeting the Challenges to Sustainability. The Full Report**.
- Webler, T., Danielson, S., & Tuler, S. (2009). **Using Q method to reveal social perspectives in environmental research**. Greenfield MA: Social and Environmental Research Institute. [online, citováno 15.3. 2015]. Dostupné ke stažení <http://www.seri-us.org/sites/default/files/Qprimer.pdf>
- Wegener, M. (2013). **The future of mobility in cities: Challenges for urban modelling**. *Transport Policy,* Vol. 29, s. 275–282.

- Weible, C.M. (2008). **Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis**. *The Policy Studies Journal,* Vol. 36, č. 4, 2008 s. 615-635.
- Weible, C.M. a kol. (2011). **A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue**. *The Policy Studies Journal*, Vol. 39, č. 3, s. 349-360.
- Weible, C.M., Sabatier, P.A. a McQueen, K. (2009) **Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework**. *The Policy Studies Journal,* Vol. 37, č. 1, s. 121-140.
- Whitelegg, J. (1993). **Transport for a Sustainable Future: The Case for Europe**. London: Belhaven Press.
- Whitelegg, J. (1994). **Transport and Land Take**. Lancaster: Ecologica Ltd.
- Williamson, O.E. (1994). **Institutions and Economic Organization - The Governance Perspective**. Washington DC: World Bank. Citováno in Rietveld, P. a Stough, R.R. (Ed.) (2005). Barriers to Sustainable Transport. Institutions, Regulations and Sustainability. Oxon: Spon Press, s. 3.
- Willoughby, Ch. (2000). **Managing Motorization**. World Bank.
- Winder, A. (2011). **Integration and Policy Development. Thematic Research Summary**. European Commission - DG Mobility and Transport. [online, citováno 13.1. 2015]. Dostupné ke stažení <http://www.transport-research.info/Upload/Documents/201106/20110623_105917_77621_TRS%20-%20Integration%20and%20Policy%20Development.pdf>
- WSSD (World Summit on Sustainable Development) (2002). **Plan of Implemenation**. United Nations.
- Zagata, L. (2007) **Ekologické zemědělství očima farmářů**. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd.
- Zahariadis, N. (2007). The Multiple Streams Framework. Structure, Limitations, Prospects. In Sabatier, P.A. (Ed.). (2007). **Theories of the Policy Process**. 2nd ed. Colorado: Westview Press, s. 65-92.
- Zohlnhöfer, R. (2009). **How Politics Matter When Policies Change: Understanding Policy Change as a Political Problem**. *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vo. 11, č. 1 s. 97-115.

PŘÍLOHY

Příloha č. 1 - Záznamový arch pro strukturované rozhovory

Výzkum aktérských perspektiv - doprava ve městech v ČR - strukturovaný rozhovor - PŘEPIS

Číslo rozhovoru:	
Datum uskutečnění rozhovoru:	

.	Záznam komentářů ke krajním výrokům
-3	**Výrok:**
-3	**Výrok:**
-3	**Výrok:**
+3	**Výrok:**
+3	**Výrok:**
+3	**Výrok:**
č. ot	**Otázka**
	Sociodemografické údaje
1	**Pohlaví**
2	**Jak dlouho se zabýváte problematikou dopravy (profesionálně, v rámci své stávající funkce)?**
3	**Jaká je Vaše odbornost (např. dopravní inženýr, projektový manažer, ekonom apod.)**
4	**Nejvyšší dosažené vzdělání**
5	**Jak dlouho zastáváte současnou pozici?**
6	**Kdy jste se narodil/a**
7	**Vlastníte automobil? Jedná se o konvenční nebo ekologicky šetrný?**
8	**Jakým dopravním prostředkem jezdíte do zaměstnání?**
	Otázky týkající se postojů a hodnot
9	**Jak byste hodnotil/a dosavadní vývoj politiky dopravy v ČR po roce 1989 na národní úrovni?** (tj.

	celkový pohled na rozvoj dopravy)
10	**Jak byste hodnotil/a dosavadní vývoj politiky dopravy v ČR po roce 1989 na místní úrovni?** (tj. pohled na dopravu ve městech)
11	**Jsou podle Vás vynakládány prostředky na rozvoj dopravy v ČR rovnoměrně?**
12	**Věnují podle Vás politici dostatečnou pozornost negativním dopadům dopravy ve městech?**
13	**Jaké jsou podle Vás 3 nejdůležitější výzvy/hrozby dopravy v ČR v současné době (bez ohledu na úroveň či typ dopravy apod.)?**
	Otázky týkající nástrojů dopravní politiky a iniciace její změny
14	**Jmenujte prosím organizace, jejichž informace (analýzy, studie ap.) z oblasti politiky dopravy považujete za věrohodné a řídil/a byste se jimi.**
15	**Co/kdo podle Vás nejvíce ovlivňuje dopravní politiku v ČR** (politici, odborníci, stavební lobby, výrobci aut, veřejnost, zájmové organizace apod.)?
16	**Jaká událost či zdroj informací by podle Vás vedly ke změně současné dopravní politiky?** (katastrofa, studie, volby; seřadit podle důležitosti)
17	**Co jsou podle Vás 3 nejzásadnější změny, které by se měly v dopravní politice ČR odehrát v nejbližších 5 letech?**
18	**Měla by podle Vás být politika dopravy v jednotlivých městech koordinována na národní, popř. krajské úrovni?**
	Otázky týkající se aktérů dopravní politiky a jejich spolupráce
19	**Kdo by se měl podle Vás nejvíce podílet na identifikaci a řešení problémů dopravy ve městech?** (odborníci, veřejnost, politici, EU, zájmové organizace, jiní)?
20	**Jací aktéři mají mít podle Vás největší vliv (rozsah a význam kompetencí) na tvorbu politiky dopravy ve městech?**
21	**Jmenujte prosím organizace (či konkrétní osoby mimo Vaší organizaci), které považujete za nejbližší spojence v důležitých otázkách politiky dopravy.**
22	**Jmenujte prosím organizace (či konkrétní osoby mimo Vaší organizaci), se kterými se v důležitých otázkách politiky dopravy nejvíce rozcházíte.**
23	**Můžete prosím jmenovat osobnosti, které mají podle Vás největší vliv na současnou podobu politiky dopravy v ČR? (bez ohledu na úroveň či typ dopravy)**

24	**Jaký vliv má podle Vás Evropská unie a její orgány na dopravu v České republice?**
	Ostatní
24	**Jak byste definoval/a udržitelnou dopravu?**
25	**Pořídil/a byste si ekologicky šetrné auto, kdyby bylo za srovnatelnou cenu jako konvenční?**

Chtěl/a byste na závěr připojit nějaký komentář?

Komentář: .....

Příloha č. 2 - Průvodní dopis

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD
Institut sociologických studií
Katedra veřejné a sociální politiky

Vážená paní, vážení pane,

dovolte mi Vám předně poděkovat za zapojení do průzkumu mezi aktéry v oblasti dopravy v České republice a ke sdílení Vašich názorů a postojů k tomuto tématu. Váš kontakt byl získán na veřejně dostupných místech na internetu nebo byl předán některým z Vašich spolupracovníků či odborných partnerů.

Cílem průzkumu je zmapovat názory klíčových aktérů na současný stav dopravy v České republice, zejména na její hlavní problémy a možná řešení těchto problémů. Jedním z cílů průzkumu je rovněž zmapovat pohled respondentů na budoucí vývoj dopravy a možnosti rozvoje šetrnějších forem dopravy, dnes souhrnně nazývané „udržitelná doprava“ nebo „udržitelná mobilita“.
Do průzkumu jsou zapojeni aktéři z různých úrovní veřejné správy (místní, krajská, národní), veřejného (neziskové organizace, vědecké a akademické instituce) a soukromého (zájmová sdružení, firmy) sektoru a médií. Jedná se o kvalitativní výzkum vedený formou expertních rozhovorů a online dotazníkového průzkumu.

Vaše odpovědi jsou důvěrné a Vaše osoba nebo organizace, kterou reprezentujete, nebude s výsledky průzkumu nijak spojena. Obecná zjištění mohou být publikována např. v odborných časopisech, Vaše odpovědi však zůstanou po celou dobu uchovány v anonymitě v databázi s chráněným přístupem. Data budou zpracována mou osobou a po skončení průzkumu a jeho vyhodnocení budou smazána.
Tento průzkum je součástí disertační práce *„Překážky a příležitosti implementace principů udržitelného rozvoje v pozemní dopravě v ČR*“, která je zpracovávána na katedře veřejné a sociální politiky Univerzity Karlovy. Níže připojený podpis vedoucího katedry potvrzuje, že průzkum je veden v rámci doktorského studia a splňuje všechny formální náležitosti a je v souladu s Etickým kodexem Univerzity Karlovy (http://www.cuni.cz/UK-5317.html) a s pravidly zpracování disertačních prací.

Pro další informace či připomínky mě prosím kontaktujte na: an.tym@tiscali.cz.
Školitelem práce je prof. RNDr. Bedřich Moldan, CSc., bedrich.moldan@czp.cuni.cz

Děkuji Vám, že jste se zúčastnil/a tohoto průzkumu a vyjádřil/a svůj názor na toto společensky významné téma.

Mgr. Antonín Tym
doktorand, autor průzkumu
Katedra veřejné a sociální politiky
ISS FSV Univerzity Karlovy

Doc. PhDr. Arnošt Veselý, PhD.
vedoucí,
Katedra veřejné a sociální politiky
ISS FSV Univerzita Karlova

Příloha č. 3 - Rozlišovací výroky pro faktor 1

Číslo výroku	Výrok	Faktor 1		Faktor 2		Faktor 3		Faktor 4	
		Hodnocení výroku	Z-skór	Hodnocení výroku	Z-skór	Hodnocení výroku	Z-skór	Hodnocení výroku	Z-skór
6	Mezi nejzávažnější problémy dopravy lze zařadit spalování fosilních paliv (tj. závislost na ropě) a škodlivé emise	2	1.27*	-1	-0.59	0	0.21	0	0.51
27	Města by měla investovat stejné finanční prostředky do rozvoje nemotorové, jako do motorové dopravy	2	1.08*	0	-0.33	1	0.34	-1	-0.85
24	V rámci bezpečnosti dopravy je preferována ochrana řidičů před ostatními účastníky silničního provozu, a to by se mělo změnit	1	0.55	-1	-0.73	-1	-0.96	0	-0.12
46	Pokud by existoval kvalitní systém car-sharingu vlastní automobil bych si nepořizoval/a	0	0.39*	-2	-1.13	-2	-1.12	-1	-0.94
31	Zlevnění pohonných hmot by vedlo k nárůstu individuální automobilové dopravy (obecně i ve městech) a zvýšení jejích negativních dopadů	0	0.36	-1	-0.59	-1	-1.00	1	0.99
37	Automobil je dnes výrazem společenského postavení a nezávislosti a řada lidí ho chce mít, i když by se bez něho zcela obešli	0	0.31	-2	-0.99	-1	-0.41	1	0.88
2	Dopravu (tj. možnost se dopravovat) je možné považovat za jedno ze základních práv každého člověka	0	0.04*	2	1.51	2	1.31	2	1.30
28	Města by měla dostat větší kompetence rozhodovat o způsobu rozvoje dopravy na svém území	0	-0.07*	1	0.77	2	1.34	1	0.68
9	Elektromobily či obdobné alternativní pohony (např. vodík) budou do roku 2030 tvořit polovinu všech osobních aut jezdících ve městech	-1	-0.16*	-2	-1.51	-1	-0.98	-2	-0.98
16	Stát a jeho organizace by se měly starat zejména o komunikace národního a mezinárodního významu a ostatní komunikace a řízení dopravy nechat na rozhodování krajů a obcí	-1	-0.35*	1	0.59	-2	-1.13	1	0.72
22	Volba dopravního prostředku by měla být zcela na rozhodnutí každého člověka a stát nebo jiná instituce jí nemůže nijak omezovat	-1	-0.64*	0	0.18	2	1.45	0	0.11
1	Další rozvoj dopravy je zásadní podmínkou ekonomického rozvoje společnosti	-1	-0.80*	3	2.13	3	1.81	1	0.75
20	Volba dopravního prostředku by měla být zcela na rozhodnutí každého člověka a stát nebo jiná instituce jí nemůže nijak omezovat	-1	-0.96*	2	1.54	2	1.19	0	0.27
32	V ČR je hlavním problémem dopravy nedodělaná dálniční síť	-2	-1.21	3	1.72	1	0.53	-1	-0.66
15	Současné problémy dopravy ve městech nevyřešíme omezováním dopravy, ale výstavbou dostatečně kapacitní infrastr. a zavedením moderních technologií	-2	-1.69*	0	0.26	3	1.61	-1	-0.90

Zdroj: vlastní výpočet; všechny hodnoty z-skór pro faktor 1 jsou statisticky signifikantní na hladině významnosti $p < 0,05$, hodnoty skór s hvězdičkou (*) na hladině významnosti $p < 0,01$.

Příloha č. 4 - Rozlišovací výroky pro faktor 2

Číslo výroku	Výrok	Faktor 1		Faktor 2		Faktor 3		Faktor 4	
		Hodnocení výroku	Z-skór	Hodnocení výroku	Z-skór	Hodnocení výroku	Z-skór	Hodnocení výroku	Z-skór
32	V ČR je hlavním problémem dopravy nedodělaná dálniční síť	-2	-1.21	3	1.72*	1	0.53	-1	0.66
14	Automobily jsou nedílnou součástí moderního života ve městech a nelze se bez nich obejít	-1	-0.45	2	1.47*	0	-0.25	-1	-0.69
34	Růst objemu IAD dopravy (celkový růst počtu a/nebo délky uskutečněných cest) nelze zastavit, neboť je znakem ekonomicky vyspělých zemí	-2	-1.47	2	1.03*	0	-0.13	-3	-1.73
29	Plánování rozvoje dopravní infrastruktury je odbornou záležitostí a politici a laická veřejnost do nich nemají zasahovat	-2	-1.28	1	0.33*	-1	-0.79	-2	-1.23
15	Současné problémy dopravy ve městech nevyřešíme omezováním dopravy, ale výstavbou dostatečně kapacitní infrastr. a zavedením moderních technologií	-2	-1.69	0	0.26*	3	1.61	-1	-0.90
18	Stát by měl daňově zvýhodnit ekologická paliva, resp. pohony (např. elektřina pocházející z OZE)	1	0.58	-3	-1.72*	2	1.30	1	0.78
43	Globální změna klimatu je z nejvýznamnější části způsobena antropogenními faktory (tj. lidskou činností)	1	0.94	-3	-1.76*	1	0.54	2	1.15
45	Pokud by byly ve městech vhodné a bezpečné podmínky pro jízdu na kole, používal/a bych kolo také pro jízdu do práce	2	0.99	-3	-1.91*	1	0.82	-1	-0.48

Zdroj: vlastní výpočet; všechny hodnoty z-skór pro faktor 2 jsou statisticky signifikantní na hladině významnosti $p < 0,05$, hodnoty skór s hvězdičkou (*) na hladině významnosti $p < 0,01$.

Příloha č. 5 - Rozlišovací výroky pro faktor 3

Číslo výroku	Výrok	Faktor 1		Faktor 2		Faktor 3		Faktor 4	
		Hodnocení výroku	Z-skór	Hodnocení výroku	Z-skór	Hodnocení výroku	Z-skór	Hodnocení výroku	Z-skór
15	Současné problémy dopravy ve městech nevyřešíme omezováním dopravy, ale výstavbou dostatečně kapacitní infrastr. a zavedením moderních technologií	-2	-1.69	0	0.26	3	1.61*	-1	-0.90
26	Stát by měl poskytovat více finančních prostředků na snižování negativních dopadů dopravy ve městech	0	0.26	0	-0.22	3	1.60*	1	0.55
22	Volba dopravního prostředku by měla být zcela na rozhodnutí každého člověka a stát nebo jiná instituce jí nemůže nijak omezovat	-1	-0.64	0	0.18	2	1.45*	0	0.11
32	V ČR je hlavním problémem dopravy nedodělaná dálniční síť	-2	-1.21	3	1.72	1	0.53*	-1	-0.66
4	Negativní dopady dopravy se nejvíce projevují ve městech	1	0.74	2	1.40	0	-0.08*	2	1.16
34	Růst objemu IAD dopravy (celkový růst počtu a/nebo délky uskutečněných cest) nelze zastavit, neboť je znakem ekonomicky vyspělých zemí	-2	-1.47	2	1.3	0	-0.13*	-3	-1.73
3	Média podporují a budují kult auto-mobility a nedostatečně upozorňují na negativní dopady tohoto trendu	1	0.50	0	0.18	-1	-0.72	2	1.44
16	Stát a jeho organizace by se měly starat zejména o komunikace národního a mezinárodního významu a ostatní komunikace a řízení dopravy nechat na rozhodování krajů a obcí	-1	-0.35	1	0.59	-2	-1.13*	1	0.72
7	Mezi nejzávažnější problémy dopravy patří nerovné možnosti dopravy pro různé skupiny obyv. (např. sociál. slabí, lidé nevlastnící auto, neřidiči)	0	0.07	0	-0.18	-3	-1.45*	0	-0.19
42	Je třeba zajistit dostupnost dopravy (mobility) pro všechny skupiny obyvatel i za cenu významných státních/legislativních/regulačních zásahů	1	0.47	2	0.99	-3	-1.48*	0	-0.16
21	Část lidí se nikdy nebude ochotna dobrovolně vzdát individuální auto-mobility a stát by ji proto měl svými zásahy omezit	0	0.13	1	0.37	-3	-1.82*	-1	-0.75

Zdroj: vlastní výpočet; všechny hodnoty z-skór pro faktor 3 jsou statisticky signifikantní na hladině významnosti $p < 0,05$, hodnoty skór s hvězdičkou (*) na hladině významnosti $p < 0,01$.

Příloha č. 6 - Rozlišovací výroky pro faktor 4

Číslo výroku	Výrok	Faktor 1		Faktor 2		Faktor 3		Faktor 4	
		Hodnocení výroku	Z-skór	Hodnocení výroku	Z-skór	Hodnocení výroku	Z-skór	Hodnocení výroku	Z-skór
5	Vyspělá společnost by měla zajistit kvalitní alternativu pro ty, kteří nevlastní automobil, aby měli srovnatelné možnosti mobility	2	1.13	1	0.55	1	0.78	3	1.67
3	Média podporují a budují kult auto-mobility a nedostatečně upozorňují na negativní dopady tohoto trendu	1	0.50	0	0.18	-1	-0.72	2	1.44*
31	Zlevnění pohonných hmot by vedlo k nárůstu individuální automobilové dopravy (obecně i ve městech) a zvýšení jejích negativních dopadů	0	0.36	-1	-0.59	-1	-1.00	1	0.99
37	Automobil je dnes výrazem společenského postavení a nezávislosti a řada lidí ho chce mít, i když by se bez něho zcela obešli	0	0.31	-2	-0.99	-1	-0.41	1	0.88
1	Další rozvoj dopravy je zásadní podmínkou ekonomického rozvoje společnosti	-1	-0.80	3	41306	3	29587	1	0.75*
6	Mezi nejzávažnější problémy dopravy lze zařadit spalování fosilních paliv (tj. závislost na ropě) a škodlivé emise	2	1.27	-1	-0.59	0	-0.21	0	0.51
20	Jednou ze základních příčin dopravních problémů ve městech v ČR je nedostatečná a zastaralá infrastruktura (silnice, parkoviště a související stavby)	-1	-0.96	2	19725	2	43466	0	0.27*
23	Problémy spojené s narůstajícím objemem IAD nakonec vyřeší snižující se dostupnost pohonných hmot (vysoká cena, nedostatek)	-1	-0.81	-2	-1.03	-1	-0.94	0	-0.02*
42	Je třeba zajistit dostupnost dopravy (mobility) pro všechny skupiny obyvatel i za cenu významných státních/legislativních/regulačních zásahů	1	0.47	2	0.99	-3	-1.48	0	-0.16
45	Pokud by byly ve městech vhodné a bezpečné podmínky pro jízdu na kole, používal/a bych kolo také pro jízdu do práce	2	0.99	-3	-1.91	1	0.82	-1	-0.48*
32	V ČR je hlavním problémem dopravy nedodělaná dálniční síť	-2	-1.21	3	26299	1	0.53	-1	-0.66
21	Část lidí se nikdy nebude ochotna dobrovolně vzdát individuální auto-mobility a stát by ji proto měl svými zásahy omezit	0	0.13	1	0.37	-3	-1.82	-1	-0.75*
15	Současné problémy dopravy ve městech nevyřešíme omezováním dopravy, ale výstavbou dostatečně kapacitní infrastr. a zavedením moderních technologií	-2	-1.69	0	0.26	3	22282	-1	-0.90*
13	Změna v dopravní politice není možná bez celospolečenské shody a změny dopravního chování	1	0.77	1	0.63	1	0.81	-3	-1.53*

Zdroj: vlastní výpočet; všechny hodnoty z-skór pro faktor 4 jsou statisticky signifikantní na hladině významnosti $p < 0,05$, hodnoty skór s hvězdičkou (*) na hladině významnosti $p < 0,01$.