

# MPV\_ANVP Analýza veřejné politiky

## Reader cvičení 1

### Obsah:

Pavlík, M. a kol - Veřejná politika – Workbook. OPVK 2015

- modul 1

Potůček, M., Pavlík, M. a kol. – Veřejná politika. OPVK 2015

- kapitola 1.4

## MODUL 1 – ÚVOD DO VEŘEJNÉ POLITIKY

### 1 ÚVOD DO VEŘEJNÉ POLITIKY - JAK JI STUDOVAT

Jestliže nás okolnosti postaví na kraj velkého bazénu, nutně si položíme dvě otázky - je opravdu nutné do něj skočit? A pokud do něj skočím, neutopím se? Podobně je to s veřejnou politikou. Předně nevíme, co to znamená, a jestli je vůbec důležité to zjišťovat.

Každá učebnice nabízí základní definice, doporučujeme nahlédnout do několika knih a udělat si vlastní představu. Otázku definice tedy ponecháme stranou a přesuneme se k otázce “proč”. Proč se zabývat politikou, když ji nestuduji (proč se jí zabývat když ji studovat musím, ale nechci s tím ztrácet čas)? Odpověď, kterou nabízíme, často předkládáme studentům ekonomie, práva či dalších oborů - Můžete politiku ignorovat, můžete jí opovrhovat, nemusíte dělat vůbec nic, ale ať chcete nebo ne, důsledky politických rozhodnutí ovlivní celý váš život.

Jakou zdravotní péči dostanete při narození, naučí vás někdo číst a psát i když jste chudí? Jaké budete platit daně? Kdo vás může zavřít do vězení a za co? Všechny vaše práva a povinnosti, jsou vymezeny zákonem - a zákon je přijat na základě rozhodnutí zvolených zástupců voličů - ti rozhodují v zájmu svých voličů, nebo ve svém vlastním zájmu nebo třeba podle toho, jak jim přikáže vedení jejich politické strany. Kdo a proč vám pomocí daní vezme vaše peníze a co se s těmi penězi stane? Takové rozhodnutí je politické (činěno politiky) i když má ekonomické důsledky. I když ekonomové mohou nabídnout například optimální či efektivní řešení problematiky zdanění, neznamená to, že takové řešení bude automaticky přijato a schváleno... a to proto, že jde o politický proces, kde působí řada dalších okolností, které jednoduše dělené vědní obory nedokážou zachytit.

Proč je politika užitečná a snad i nezbytná vysvětluje například Colebatch v knize Úvod do policy (2005). Pokud tedy víte, co je to (veřejná) politika a proč je dobré se jí zabývat, zbývá s trochou nadsázky poslední krok - a tedy skočit do bazénu. Pokud budete plavat s nadhledem, určitě se ve veřejné politice neutopíte.

**NAHLÉDNĚTE DO: Colebatch - Úvod do policy (2005). První kapitola anebo rovnou celá kniha.**

## 2 METODOLOGICKÉ PROBLÉMY A RACIONALITA VE VEŘEJNÉ POLITICE

### 2.1 S jakými problémy se potýká veřejné politika

V podstatě okamžitě, co se pustíme do studia veřejné politiky a prokoušeme se souborem alternativních definic, narazíme na to, že existuje téměř nekonečné vymezení různých nástrojů, postupů a přístupů ke zkoumání. Čím víc učebnic si opatříme, tím komplikovanější máme na začátku představu “ o čem to tedy je” a “jak toto souvisí s tímto”.

Zásadní je uvědomit si skutečnost, že politika není objektivní a jednoduše měřitelná. Zahrnuje činnosti, stavy, osoby i okolnosti, dokumenty i rozhodnutí a to vše v reálném světě. Tím, že chceme politiku prozkoumat či poznat se snažíme jednotlivé poznatky nějak utřídit a smysluplně předat - takové rozhodnutí učiní autor každé učebnice o politice a už tato první volba je ovlivněná tím, co považuje autor za důležité nebo důležitější v porovnání s jiným. Lze tedy politiku popisovat z hlediska historického vývoje, jako různé úrovně zkoumání (jednotlivec nebo stát) nebo třeba proces vzniku a uskutečnění politiky.

**NAHLÉDNĚTE DO:** *Parson - Public policy 2001 - postačí úvod a seznámení se s obsahem - jak a proč autor dělí text. Porovnejte to např. Howlet, Ramesh - Studying Public Policy (2003) a např. Dye - Understanding public policy (2008) nebo z českých autorů Potůček - Veřejná politika (2005). Porovnáním obsahu jednotlivých knih objevíte určitá spojující témata jako např. proces, aktéři atd.*

**ÚKOL:** *Pro pochopení dimenze slova politika se seznamte s jeho ekvivalenty v angličtině (polity, policy a politics) viz např. Fiala, Schubert (2000)*

Pro další porozumění a práci s textem i různými učebnicemi je klíčové pochopit, že politika není matematika. Použijeme-li analogii s matematikou, tak v politice nemáme jeden vzorec na výpočet obsahu kvádra, v politice často ani nevíme, jaký je přesný tvar objektu, jehož obsah počítáme (anebo se nám objekt neustále mění). Tam, kde matematika nabídne logický postup a jistotu, tam politika nabízí nejistotu. Proto, pokud chceme zkoumat veřejnou politiku nemůžeme čekat, že objevíme jisté a nezpochybnitelné poučky, vždy platné algoritmy k řešení problému a jistotu výsledku, který získáme. První charakteristikou je tedy **nejistota a měnící se prostředí**.

Dalším problémem zkoumání a porozumění veřejné politice je něco, co můžeme nazvat “**normativní východiska**” a “**kauzalita**”. Představme si tlustého člověka, který by rád zhubnul a získal fyzickou kondici. Jeho snažení o změnu váhy ovlivní jeho předpoklad o kauzalitě, např. když budu jíst čokoládu a pít colu místo oběda, tak nezhubnu (ale po salátu ano) a jeho normativní východiska jako např. “k tomu abych zhubnul, stačí nejíst sladké, sportování je nebezpečné”. Zjevně tedy už na počátku hrají velkou roli předpoklady o tom co je důležité a co způsobí co, tak, aby dotyčný člověk změnil svůj stav žádoucím směrem. V politice rozhodně platí úsloví o tom, že k jednomu cíli může vést více cest.

Problém kauzality a normativnosti je stejný i v politice. Řekněme, že v nějaké zemi je vysoká nezaměstnanost a zdá se, že to vadí lidem (i škodí ekonomice). Jaká je příčina toho problému - je to nezaměstnanost strukturální, či cyklická, nebo ji vyvolaly vysoké dávky podpory v nezaměstnanosti, či nízká minimální mzda? Jaký je náš normativní postoj k tomu, aby stát tuto situaci řešil (srov. liberálové versus keynesiánci) a jak jednotlivé nástroje budou fungovat? Sníží nezaměstnanost, když snížím nebo když zvýším minimální mzdu?

**ÚKOL:** *Najděte různé aktuální problémy, o jejichž řešení (příčinách) nepanuje shoda a stručně popište podstatu těchto neshod.*

Dalším problémem, se kterým se můžete setkat, bychom mohli nazvat “**ceteris paribus problém**”. Jinak řečeno, řada různých politických (i ekonomických) modelů funguje či platí pouze za určitých předpokladů a podmínek. Jako jednoduchý příklad lze opět použít člověka s nadváhou a můžeme říci, že “pokud jeho denní energetický příjem bude do 2500 kcal a uběhne 5km denně, tak (ceteris paribus) zhubne 1kg za týden. To znamená, že pokud se stane co je uvedeno v podmínce a nestane se nic jiného (například není nemocný), tak splní svůj cíl. Pokud uvedený postup aplikujeme na realitu veřejné politiky nebo ekonomie, lze snadno dojít k řešením, která jsou (někdy i matematicky) spolehlivá, avšak v realitě není moc velká šance, že by vznikla.

Všechny výše uvedené “problémy” vedou k tomu, že existují různé **přístupy k veřejné politice**. Pro pochopení odlišností navrhl Howlet, Ramesh (2003) ve své knize Studying Public Policy velmi užitečnou matici třídění (viz následující Tabulka 1), kde se jednotlivé metody dají rozřadit podle toho, zda jsou vytvořeny na základě deduktivního či induktivního přístupu a jak velkou jednotkou se při své analýze primárně zabývají.

**Tabulka 1. Matice třídění přístupů k veřejné politice**

		METODA TEORETICKÉ KONSTRUKCE	
		DEDUKTIVNÍ	INDUKTIVNÍ
JEDNOTKA ANALÝZY	JEDNOTLIVEC	Teorie racionální volby (Veřejná volba)	Sociologický individualismus (Ekonomie blahobytu)
	KOLEKTIV	Analýza tříd (Marxismus)	Teorie zájmových skupin (Pluralismus/Korporativismus)
	STRUKTURA	Actor-Centered Institutionalism (Analýza transakčních nákladů)	Socio-historický Neoinstitucionalismus (Etatizmus)

Zdroj: Howlet, Ramesh (2003)

**NAHLÉDNĚTE DO: Howlet, Ramesh (2003) kapitola 2, kde jsou tyto principy podrobněji vysvětleny a pokuste se do této tabulky doplnit i další teorie, se kterými jste se setkali.**

## 2.2 Předpoklad racionality ve veřejné politice

Poměrně brzo narazí student na pojmy jako je racionální model, předpoklad racionality, inkrementalistický přístup (model), koncept ohraničené racionality, koncept politického cyklu apod. K jejich komplexnímu pochopení je opět nutno nahlédnout do klasických učebnic. V této chvíli se zaměříme na zjednodušené vysvětlení významu racionality pro veřejnou politiku.

Chovat se racionálně může znamenat chovat se rozumně, často i logicky a předvídatelně. Když mi šéf v práci navrhne vyšší plat, je racionální ho přijmout (ceteris paribus :-)), když se rozhoduji mezi dvěma nebezpečnými cestami je racionální vybrat si tu, kde mám větší šanci na přežití. Když se

rozhodují mezi dvěma stejnými výrobky, je racionální koupit si ten levnější. Racionalita znamená i to, že když existuje nějaký problém, tak napřed zvážím možnosti jeho řešení, potom vyberu nejlepší možnost, tu uskutečním a výsledky svého řešení pak zkontroluji. Pokud nějaká teorie pracuje s racionalitou, očekává právě toto “rozumné chování” a jak z pozorování reality víme, za určitých okolností tato racionalita neplatí, nebo platí pouze částečně. Racionalita je pro řadu teorií totéž co sklenice pro vodu. Jakmile připustíme, že racionalita není, je voda všude.

**ÚKOL:** Seznamte se pojmy racionální model a inkrementalistický model. Seznamte se s charakteristikami různých přístupů k veřejné politice (z předchozí Tabulky 1) a uvědomte si, nakolik jsou tyto přístupy svázány s předpokladem racionality.

**K ZAMYŠLENÍ:** Kouření cigaret škodí zdraví (axiom). Je racionální kouřit? Zdůvodněte (zamyslete se i nad rolí užitku).

Z pohledu veřejné politiky je podstatné uvědomit si, že to co je racionální (a rozumné) pro jednotlivce nemusí být racionální pro celou společnost. Společnost jako celek tedy může přijmout rozhodnutí, která nejsou racionální nebo nejsou racionální z pohledu dopadu na určitou skupinu obyvatel, či jednotlivce. Stejně tak platí, že zatímco racionalita u jednotlivce může být identifikována poměrně snadno, určit co je racionální pro celou společnost nemusí být jednoznačné a jednoduché. Stejná úvaha nám potom umožňuje pochopit, proč koncept politického cyklu (viz. předchozí znalosti) i když je jasný a racionální v realitě často neplatí - zejména pokud se bavíme o problémech, které se týkají celé společnosti.

**ÚKOL:** Uveďte příklad nějakého společenského/ekonomického problému, jehož vývoj neodpovídá konceptu politického cyklu (identifikace problému, výběr varianty řešení, uskutečnění, zhodnocení)

### 3 VEŘEJNÁ POLITIKA A JEJÍ EKONOMICKÉ SOUVISLOSTI

S ohledem na potřeby studentů zejména ekonomických disciplín, je následující kapitola zaměřena na hledání a uvědomění si ekonomických souvislostí veřejné politiky a stavem ekonomiky země, či stavem veřejných financí.

Víme, že i když politiku můžeme ignorovat, její důsledky v podobě zákonů ignorovat nemůžeme. Z ekonomického hlediska nás politika zajímá jako “proces”, na jehož základě dochází (výčet jistě není kompletní):

- ke státním zásahům do ekonomiky
  - řešení tržních selhání
  - aktivní zásahy do ekonomiky (např. neokeynesiánského typu)
  - zásahy z důvodu řešení / prevence negativních sociálních jevů
  - zabezpečení veřejně poskytovaných statků (např. vzdělávání, zdravotní péče apod.)
- k realokaci veřejných zdrojů (včetně jejich získávání)
  - rozhodování o investičních aktivitách a přerozdělení veřejných zdrojů
  - rozhodování o zadlužení státu (obce)
  - míra zdanění, způsob výběru a sankcí
  - k jiným rozhodnutím s ekonomickými důsledky (např. vyhlášení války)

**ÚKOL:** Seznamte se s case study “Důchodová reforma” a zamyslete se nad tím, jaké další podobné příklady dokážete najít.

Při studiu veřejné politiky je nutné pamatovat na to, že v zásadě každé politické rozhodnutí má ekonomické důsledky (včetně toho, že žádné rozhodnutí není přijato). Ekonomie zná i termín náklady obětované příležitosti.

Uvažujme o následujícím příkladu: Vláda se rozhoduje, zda má postavit nemocnici, dálnici nebo investovat do výzkumu ozonové díry. Z hlediska racionality musí zvažovat:

- krátkodobé náklady a dlouhodobé náklady
- krátkodobé přínosy a dlouhodobé přínosy

Při posuzování nákladů a přínosů se bude potýkat s nejistotou vývoje v čase, z nevyčíslitelnými hodnotami jako je život nebo čas..., nicméně nakonec by mělo být možné vybrat tu nejlepší možnost (předpokládejme, že peníze jsou pouze na jednu alternativu). V následujícím příkladu o předpokládaných investičních projektech zjistili toto:

- 1) výzkum - nejlepší výsledek dle porovnání nákladů a přínosů (ale zajímá jen málo voličů),
- 2) dálnice - hodila by se firmám a část členů vlády by do práce dojíždělo kratší čas,
- 3) nemocnice - je ekonomicky nejméně výhodná, ale zdraví je velké téma pro voliče.

Jaká možnost nakonec zvítězí? A bude ta vybraná možnost realizována hospodárně nebo ne? Ekonomická racionalita neznamena politickou racionalitu.

### 3.1 Veřejná ekonomie versus veřejná politika

*Text subkapitoly 3. 1 je vytvořen na základě: PAVLÍK, M. (2010) Zdravotní politika z pohledu vlády - analýza implementačního deficitu. Brno: Masarykova Univerzita, 158 s. ISBN 978-80-210-5408-0.*

Veřejná politika a veřejná ekonomie jako samostatné vědní obory existují vedle sebe a navzájem se ovlivňují a prolínají. Oba vědní obory hledají odpovědi na problémy, které zaznamenává a vytváří skutečná politika. Zjednodušeně řečeno, veřejná ekonomie hledá způsob, jakým lze vzácné zdroje rozdělit a spravovat lépe a exaktněji, než jak se ve skutečnosti děje. Nazveme-li toto hledání snahou o nalezení optimální alokace vzácných zdrojů, pak to nutně vede k potřebě poměřovat mezi sebou vstupy i výstupy, které ne vždy mohou být, beze vsí pochyby, přesně změřeny. Měření užítku tak úzce souvisí s problémem optimální alokace vzácných zdrojů, neboť chceme-li definovat optimum, je nutné poměřit užítky, které jednotlivé alokační alternativy představují.

Do základního zájmu veřejné ekonomie rovněž nevyhnutelně vstupují okolnosti a prostředí, které jsou určující pro stanovení optima. Těmito okolnostmi může být například existence tržních selhání (respektive chování trhu) a selhání státu. Veřejná ekonomie rovněž musí brát v úvahu i skutečnost, že o poskytování některých statků společnost může rozhodnout, i když nemusí nastat žádná z výše zmíněných okolností. S trochou nadsázky je možné říci, že veřejná ekonomie hledá způsob, jakým lze objektivně určit optimální stav alokace vzácných zdrojů a současně hledá cesty, jak tohoto optima dosáhnout co nejlépe (nejefektivněji). Uvedené skutečnosti můžeme shrnout do následujících bodů:

- optimální alokace statků a efektivnost jeho dosažení;
- měření a oceňování užítku;
- okolnosti a prostředí (selhání trhu, selhání státu, rozhodnutí společnosti).

**POZNÁMKA:** Ačkoliv problém optimální alokace zdrojů považuje většina autorů za zásadní, například Hayek (např. Hayek 1994) považuje za klíčový problém koordinace. Za nejlepší způsob koordinace potom považuje tržní mechanismus a výsledná situace je tedy tou nejlepší možnou ve srovnání s ostatními koordinačními alternativami. Optikou tohoto přístupu potom odpadá i problém hodnocení užítku, neboť v zásadě, pokud jednotlivci začnou nějaký statek považovat za hodnotný (například životní prostředí, vzdělání), potom trh tuto skutečnost zohlední najde způsob jak ji ocenit.

### Optimální alokace zdrojů

Při hledání souvislostí mezi veřejnou politikou a jejími ekonomickými důsledky si musíme nevyhnutelně položit přinejmenším tyto otázky:

- Jak definovat stav, kterého má být dosaženo?
- Jak posuzovat efektivnost veřejné politiky?

Hledání odpovědí na obě otázky vede nevyhnutelně k určité dichotomii mezi přístupy vycházejícími z veřejné politiky (politických věd obecně) a přístupy ekonomickými.

**POZNÁMKA:** Malý (1998) při řešení alokačního problému ve zdravotnictví použil tři přístupy (klasicky ekonomický, zdravotně-politický a mocensko-politický), které jsou užitečné k pochopení širě problému. Podstatným důsledkem odlišného pojetí optima je skutečnost, že optimum například z pohledu mocensko-politického jen stěží bude současně i optimem z pohledu ekonomického.

Optimum kvality i kvantity poskytovaných veřejných statků (formy redistribuce apod.) z **pohledu veřejné politiky** lze posuzovat přinejmenším ve třech rovinách:

- **z hlediska cílů, pro které byla daná veřejná politika vytvořena.** Východiskem je předpoklad, že veřejná politika odráží vůli společnosti na dosažení nějakého konečného stavu, který je pokládán za optimální (nebo je rozhodně blíže optimu, než předchozí stav). Cíle veřejné politiky tedy identifikují stav, kterého má být dosaženo. Prioritou je pak zajištění, aby zvolený způsob realizace, množství vynaložených prostředků, kvalita a kvantita produkovaných statků a služeb, atd., vedl ke splnění daného cíle;
- **z hlediska zájmů jednotlivých aktérů.** Chápeme-li veřejnou politikou jako formu interakce aktérů (o jednotlivých agendách v daných arénách), potom lze za určité optimum považovat situaci, kdy aktéři dosáhli svých zájmů a nemají důvod měnit svoje chování (inspirující pro tuto situaci může být Nashovo pojetí rovnováhy);
- **z hlediska formulovaných cílů a zájmů jednotlivých aktérů.** Předpokládejme, že vláda formuluje veřejnou politiku, která má uspokojit potřeby obyvatelstva (přinejmenším svých voličů) a současně sleduje své vlastní zájmy (stejně jako ostatní aktéři). Výsledkem by pravděpodobně mohla být situace, že některé politiky budou záměrně formulovány tak, aby jejich podoba mohla být uzpůsobena měnící se situaci a zájmům klíčových aktérů. Optimem pak z tohoto pohledu je situace, která je určena vládou, pokud takto dosáhli svého znovuzvolení. Z pohledu tohoto přístupu pak jednak lze optimum pouze odhadovat, a efektivnost se tak stane problémem pouze tehdy, je-li jako problém vnímána.

**Optimum z pohledu ekonomie** lze odvozovat z celého spektra ekonomických přístupů. Tradičním požadavkem je pak tzv. Paretovská efektivnost, resp. dosažení Pareto optimálního stavu. V tom případě je optimální množství určeno prostřednictvím mezních nákladů a mezních individuálních cen (Musgrave, Musgrave 1994).

**POZNÁMKA:** Optimální nabídky produkce veřejného statku je různými autory vzhledem k mezním nákladům vymezována různě: Musgrave – suma individuálních cen, Bowen/Samuelsón – suma mezních měr substituce, Buchanan – suma mezních hodnocení. Rozdělení převzato od Jackson, Brown (2003).

Individuální chování jednotlivce však v případě zabezpečení produkce veřejných statků může vést k situaci, kdy dochází ke snížení celkového užitku společnosti (věžňovo dilema, problém černého pasažéra).

Vztáhneme-li předchozí spektrum pohledů na optimum k otázce jak má být politika uskutečněna, nebo jak se vyhnout chybám při jejím uskutečňování, nevyhnutelně směřujeme k nutnosti definovat to, co je to efektivní implementace. Tomuto problému je věnován prostor v další části této kapitoly.

### Měření užitku

Zjednodušeně lze konstatovat, že cílem veřejné politiky je dosažení takových výstupů, které znamenají nějaký druh zlepšení oproti předchozímu stavu. Vymezení „zlepšení stavu“ může být odvozeno jak od nějakého objektivizujícího přístupu, stejně tak od normativních postojů tvůrce politiky. V obou případech však existuje nutnost poznat, zda vynaložené vstupy generovaly zamýšlené výstupy. Základním problémem je nemožnost u všech nákladů či především užitků určit nějaký způsob jejich porovnávání. Z pohledu veřejné ekonomie lze tento problém uchopit prostřednictvím metod ekonomického hodnocení nákladů a užitků. Nutnost převedení všech nákladů (vstupů) a užitků (výstupů) na souměřitelné jednotky vedla k vývoji řady metod (např. CBA, CUE, CEA, atd.) Pro hledání optimální alokace vzácných zdrojů je podstatné, zda užitky generované různými výdaji (uskutečněnými politikami) jsou porovnatelné.

Existují minimálně dvě významné roviny, ve kterých má smysl provádět hodnocení: politické a ekonomické hodnocení. První hodnotí politiku, co do jejího potenciálu získat podporu, být prosazena, posloužit nějakému dalšímu, primárně politickému (zájmovému, mocenskému) účelu. Druhé používá kritéria racionality jednání zúčastněných subjektů ve smyslu představy, že racionální činnost spočívá v efektivním využití omezených zdrojů za účelem maximálního dosažení cílů, resp. žádoucích užitků. Smyslem a posláním ekonomických analýz je zvýšit míru informovanosti o daném předmětu rozhodnutí, o možných variantách a o jejich společenských nákladech a užitcích. Ve své podstatě se jedná o zkvalitnění předpokladů efektivního rozhodování ve veřejném sektoru, které sice samo o sobě nezaručuje výběr optimální varianty, ale snižuje nebezpečí zcela nesprávného či svévolného rozhodnutí.

Tržní ceny jsou ideálním prostředkem k ocenění nákladů a užitků, je však nutno zohlednit, že tržní ceny podávají zcela pravdivou informaci pouze v případě dokonalé konkurence. Nejobtížněji se stanovuje cena (hodnota) u takových statků, jejichž charakter je nehmotný a přesto zjevně cenný. Typicky se jedná o problém oceňování času a života.

### Okolnosti a prostředí

Jakkoliv považujeme veřejné poskytování určitých statků za žádoucí, je nezbytné zohlednit, že tak jako dochází k tržním selháním, dochází i k selhání vlády. Jackson, Brown (2003, upraveno autorem) třídí tyto selhání státu (vlády) následujícím způsobem:

- výsledkem vládních intervencí jsou nepředpokládané změny;
- formulované cíle vládní politiky jsou nejasné;
- existují selhání při realizaci;
- náklady na vládní intervenci nejsou nulové (náklady na byrokracii; transakční náklady);
- snaha jednotlivců maximalizovat svůj užitek, čímž dochází ke společenským ztrátám (z pohledu teorie veřejné volby).

Tento výčet ukazuje na význam implementace jakožto fáze, ve které většina těchto selhání vzniká. Veřejná politika by mohla plnit i funkci „nápravnou“ ve vztahu k uvažovaným tržním selháním. Selhání veřejné politiky je však nutné spojit s problémem „selhání státu“ (viz např. Potůček 1997),

tedy situaci, kdy státní zásah buď generuje nezamýšlené dopady, nebo svým charakterem deformuje tržní prostředí.

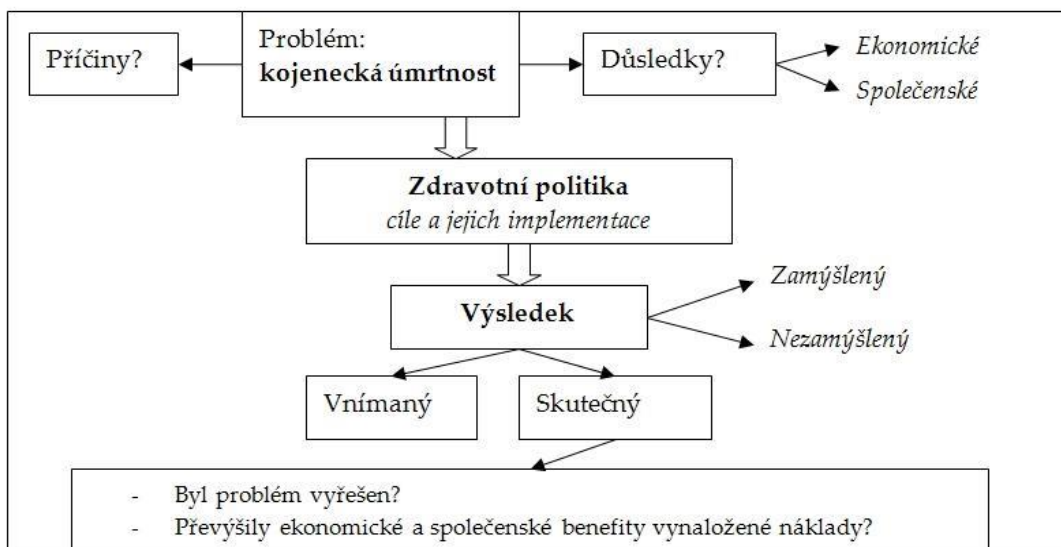
Poměrně podstatnou skutečností pokud uvažujeme o selhání státu nebo trhu a jejich vazbě na veřejnou politiku je, že neexistuje obecná shoda v tom, jak je posuzována realita. Stiglitz (1997) tyto neshody třídí do třech základních skupin:

- neschopnost přesně odhadnout důsledky vládní politiky;
- rozdíly v názorech na chování ekonomiky;
- neshody v hodnotách.

Pokud bychom na stejný problém nahlíželi z pohledu vlády pak tyto neshody jsou významné pouze tehdy, pokud vláda nemá dostatečně silné postavení k tomu, aby překonala nesouhlas ostatních aktérů. Pokud vláda nemá silnou pozici, zřejmě bude potřebovat podporu ostatních aktérů a klíčový bude její „koaliční potenciál“.

Složitost vztahu mezi veřejnou politikou a jejími ekonomickými dopady naznačuje následující zjednodušené Schéma č. 1 na příkladu kojenecké úmrtnosti.

**Schéma 1. Vazba veřejné politiky a ekonomie ve vztahu k problému a jeho řešení**



Zdroj: Pavlík (2010)

**Úkol: podle uvedeného schématu identifikujte jiný problém a doplňte do navržené struktury důsledky a výsledky.**

### 3.2 Stát versus vláda

Text subkapitoly 3.2 je vytvořen na základě: PAVLÍK, M. (2010) Zdravotní politika z pohledu vlády - analýza implementačního deficitu. Brno: Masarykova Univerzita, 158 s. ISBN 978-80-210-5408-0.

Ačkoliv pojmy jako „stát“ a „vláda“ jsou všeobecně užívány, chápání jejich obsahu v kontextu veřejné politiky a veřejné ekonomie nemusí být totožné.



Základním třídícím prvkem může být podle Svatoň (1995) forma státu z hlediska: formy vlády, státního režimu a členění státu. Pro další práci je relevantní typ vymezovaný jako „parlamentní demokracie“ nebo úzeji „parlamentní republika“, který je případem České republiky. V této formě vlády zaujímá klíčové postavení Parlament – volí hlavu státu a na základě výsledku voleb je pověřován předseda vítězné strany sestavením vlády. Od vůle parlamentu se tedy odvíjí složení vlády i jmenování hlavy státu.

Standardním předpokladem fungování této státní formy pak je, že vláda má podporu parlamentu (např. proces vyslovení důvěry). Z hlediska tvorby a realizace veřejné politiky pak vláda jako reprezentant moci „výkonné“ formuluje politiku a parlament ve své moci „zákonodárné“ stanovuje závaznou tu část politiky, kterou je třeba upravit zákonem. V důsledku tohoto pohledu **vláda (stát) může být chápána jako homogenní aktér**, který vystupuje vůči ostatním aktérům veřejné politiky. Pojmy stát a vláda mohou tedy být do jisté míry zaměnitelné. Tento pohled je spíše vlastní většině autorů zabývajících se veřejnou ekonomikou (viz např. Jackson, Brown (2003), Stiglitz (1997), Halásek (1997)). Problémy jako optimální alokace zdrojů, měření užitku, efektivnost zabezpečování veřejně poskytovaných statků apod. jsou pak posuzovány na pozadí předpokladů o „chování státu“ a „chování ostatních aktérů“.

Oproti tomu řada spíše politologicky orientovaných autorů systematicky zkoumá vztahy mezi vládou a parlamentem, i mezi členy vlády, jako faktor, který ovlivňuje tvorbu a realizaci veřejné politiky. Pro Českou republiku je typické, že vláda vždy získává pouze těsnou většinu v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a současně velmi často je koaličního typu. Problematikou koaličních vlád se zabývá řada autorů, přičemž jejich závěry o okolnostech formulace politiky je nutno promítnout i do pohledu na proces implementace. Carmignani (2001) na příkladu 13 zemí dochází k závěru, že zpoždění při formulaci veřejné politiky závisí na stupni heterogenity názorů koaličních stran vlády. Podobně například Martin (2004) dokazuje, že agendy „atraktivní“ pro vládní strany jsou upřednostňovány před ostatními a současně u těchto agend je snadněji dosahováno kompromisu.

Vláda pak optikou těchto přístupů přestává být homogenním aktérem a čelí problému názorové diverzifikace jak uvnitř sebe sama, tak ve vztahu k parlamentu. Například Huber, McCarthy (2001) prostřednictvím teorie her dokazují vliv informační asymetrie mezi členy kabinetu a možnosti využití práva veta na výsledek vyjednávání uvnitř vlády s ohledem na míru autoritativního postavení premiéra. Diermeier, Eraslan, Merlo (2003) zkoumají na případě 9 zemí východní Evropy faktory vzniku a stability koaličních vlád a podmínky jejich fungování, přičemž podstatnou roli hrají právě formalizované vztahy s parlamentem (tzn. například, zda vláda musí získat důvěru, za jakých okolností může být vyslovena vládě nedůvěra atp.).

Heywood (2004) shrnuje rozdíly mezi pojmy stát a vláda následujícím způsobem:

- stát je širší než vláda (vláda je součástí státu);
- stát je trvalá entita, vláda pouze dočasná;
- stát vykonává neosobní autoritu, vláda je nástroj prostřednictvím něhož se autorita uplatňuje;
- stát (teoreticky) reprezentuje trvalé zájmy společnosti, vláda reprezentuje zájmy těch, kteří dočasně vládou.

Z pohledu implementace veřejné politiky tak **vláda**, zejména koaličního typu, může být chápána jako **heterogenní aktér vstupující do interakcí se státními i ostatními aktéry**. Stát pak přestává být aktérem stojícím oproti ostatním zájmovým skupinám, ale stává se uskupením subjektů motivovaných vlastními zájmy (hodnotovými postoji), přičemž díky svému významnému postavení má chování těchto jednotlivých aktérů uvnitř státu (vláda, parlament,...) klíčový vliv na formulaci, implementaci i výsledek politiky.

Míra heterogenity vlády může být zkoumána z hlediska různých charakteristik např.:

- postavení premiéra oproti ostatním členům vlády (stupeň autoritativního řízení);
- toho, zda je vláda tvořena členy jedné nebo více stran (koaliční vláda);
- v případě koaliční vlády pak můžeme zkoumat výchozí hodnotové rozdíly jednotlivých vládních stran;
- a v neposlední řadě můžeme analyzovat vztahy mezi jednotlivými členy vlády jako jedinci, kteří sice reprezentují určitou politickou stranu, přesto mají vlastní názory a motivaci.

Důsledky odlišného chápání pojmů vláda a stát pro zkoumání veřejné politiky lze s určitou mírou zjednodušení charakterizovat následujícím způsobem:

- **Vláda (stát) jako homogenní aktér** - Potenciálním partnerem (či oponentem) vlády jsou zájmové skupiny, které mohou svým chováním ovlivnit proces tvorby i realizace veřejné politiky. V situaci, kdy by neexistovala žádná zájmová skupina schopná ovlivnit rozhodování vlády, by implementace veřejné politiky mohla být považována za manažersko-organizační úkol. Základním problémem je potom hledání takových způsobů, jakými je možné dosáhnout např. efektivní implementaci, optimální alokaci veřejných zdrojů a vyhnout se nezamýšleným účinkům politiky.
- **Vláda jako homogenní aktér, avšak jako jeden z aktérů státu** - Kromě předchozích problémů je nutné nově uvážit, že vláda musí uzpůsobit svoje chování tomu, aby si zajistila podporu složek moci „zákonodárné“, pokud v tomto úsilí neuspěje, potom část nebo celá formulovaná politika nebude implementována. Je rovněž možné, že během implementace (těch cílů, která vyžadují legislativní úpravu) dojde k modifikaci politiky oproti záměrům vlády. To v důsledku může vést k vytvoření nezamýšlených účinků politiky nebo nesplnění vládou stanovených cílů.
- **Vláda jako heterogenní aktér** - Vláda jako uskupení jednotlivců reprezentujících své zájmy i zájmy politických stran, které je nominovaly, musí vyjednávat a dosahovat kompromisu ještě před vyjednáváním s ostatními státními aktéry nebo zájmovými skupinami. Společně s výše zmíněnými okolnostmi může docházet k problému odkládání implementace některých agend a stejně tak je nutné uvážit rostoucí riziko formulace takové politiky, která bude mít vnitřně protichůdné cíle.

**ÚKOL: Vyhledejte další definice pojmů stát a vláda a porovnejte je.**

## LITERATURA

- [1] CARMIGNAMI, F. (2001) Cabinet formation in coalition systems. *Scottish Journal of Political Economy*. 48 (3).
- [2] COLEBATCH, H. K. (2005) *Úvod do Policy*. Barrister & Principal, Brno. ISBN: 80-86598-79-9
- [3] DIERMEIER, D., ERASLAN, H., MERLO, A. (2003) A Structural Model of Government Formation. *Econometrica*. 71 (1), 27-70 p.
- [4] DYE, T. R. (1976). *Policy Analysis*. [online] University of Alabama Press. Dostupné z: <http://www.answers.com/topic/policy?cat=biz-fin>
- [5] FIALA, P., SCHUBERT, K. (2000) *Moderní analýza politiky*. Brno. ISBN: 80-85947-50-1.
- [6] HALÁSEK, D. (1997) *Veřejná ekonomika*. Vysoká škola Báňská. ISBN: 80-70784-25-3.
- [7] HAYEK, F.A., von. (1994) *Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*. Praha. ISBN: 80-20002-41-3.
- [8] HEYWOOD, A. (2004) *Politologie*. Eurelex Bohemia, Praha. ISBN 80-86432-95-5

- [9] HOWLETT, M., RAMESH, M. (2003) *Studing public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Oxford press. ISBN: 0-19-541794-1.
- [10] HUBER, J.D., MCCARTY, N. (2001) Cabinet Decision Rules and Political Uncertainty in Parliamentary Bargaining. *The American Political Science Review*. 95 (2), 345-360 p.
- [11] JACKSON, P.M., BROWN, C.V. (2003) *Ekonomie veřejného sektoru*. Eurolex Bohemia, Praha. ISBN: 80-86432-09-2
- [12] MALÝ, I. (1998) *Problém optimální alokace zdrojů ve zdravotnictví*. Masarykova univerzita v Brně. ISBN: 80-210-2006-7
- [13] MARTIN, L.w. (2004) The Government Agenda in Parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science*. 48 (3), 445-461 p.
- [14] MUSGRAVE, P.B., MUSGRAVE, R.A. (1994) *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha. ISBN: 80-856-0376-4.
- [15] PARSONS, W. (2003) *Public policy*. Edward Elgar publishing. ISBN 1-85278-554-3
- [16] PAVLÍK, M. (2010) *Zdravotní politika z pohledu vlády - analýza implementačního deficitu*. Masarykova Univerzita, Brno. 158 s. 1. vydání. ISBN: 97-880-210-5408-0.
- [17] POTŮČEK, M. (1997) Nejen trh : role trhu, státu a občanského sektoru v proměnách české společnosti. Sociologické nakladatelství, Praha. ISBN: 80-85850-26-5.
- [18] POTŮČEK, M. a kol. (2005) *Veřejná politika*. SLON, Praha. ISBN: 80-86429-50-4.
- [19] STIGLITZ, J.E. (1997) *Ekonomie veřejného sektoru*. Grada, Praha. ISBN: 80-71694-54-1
- [20] SVATOŇ, J., KOUDELKA, Z., ŠIMÍČEK, V. (1995) *Politologie*. Vojenská akademie Brno, Brno. 110 s. 1. vyd.

## 1. Hodnoty, ideologie, kritéria

Cílem této podkapitoly je rozvést ukotvení veřejné politiky v poli hodnot, roli politických ideologií v rozhodování a uplatňování diferencovaných kritérií v procesu formování a realizace veřejné politiky.

### Klíčová slova:

HODNOTY, POLITICKÉ IDEOLOGIE, KRITÉRIA, LIDSKÁ PRÁVA, SOCIÁLNÍ STÁT, KVALITA ŽIVOTA, UDRŽITELNOST ŽIVOTA

Sociální vědy a hodnoty jsou jako jednovaječná dvojčata. Ten, kdo výsledky svého bádání nabízí v hávu nestranné a nezpochybnitelné vědecké pravdy, ať už sociolog, ekonom či politolog, ten, kdo je přesvědčen, že se ve svém bádání vyvázl ze zajetí hodnot, je tím spíše otrokem svých zděděných zálib... Je-li tomu tak, může mít vědecké bádání vůbec smysl? Rozhodně ano. Ovšem za splnění dvou předpokladů. Musíme dodržovat všechna pravidla, respektovat všechna omezení a také co nejlépe využívat těch možností poznání, které nám naše věda nabízí. Musíme si ale také být vědomi hodnotového ukotvení naší vědecké práce a všude tam, kde je to třeba, se neostýchat a přihlásit se k němu.

To platí tím spíše i pro veřejnou politiku jako vědní disciplínu – ať už jako sociální praxi, či jako vědní disciplínu. Veřejná politika jako sociální praxe je hodnotami přímo nabita a její analytik a tvůrce se, ať chce či nechce, sám dostává do ohniska hodnotových střetů (Theodoulou, Cahn, 1995). O tom více v závěru této kapitoly.

Hodnoty se promítají do vymezení sociálních problémů a na ně navazujících veřejných zájmů, do obsahu ideologií, veřejně politických doktrín, programů a norem. Ovlivňují volbu a způsoby užití veřejně politických nástrojů. Orientují činnost aktérů. Vstupují do procesů výchovy, indoktrinace či přesvědčování.

Do hodnotového ukotvení veřejných politik se promítá obecnější potřeba lidských společností koordinovat akce jednotlivců a skupin a předvídat reakce ostatních zúčastněných aktérů (... a tím snižovat transakční náklady těchto akcí, dodal by ekonom). Veřejné politiky sice musejí brát v úvahu pole hodnot konkrétních zúčastněných aktérů, často je ale – například s poukazem na uplatnění obecného kritéria kvality života nebo lidských práv i přesahují. Ve veřejné politice jako vědní disciplíně (a tím spíše i v sociální praxi) koexistují, soupeří a prolínají se různé specifitější normativní modely inspirované díly sociálních filozofů, politickými ideologiemi nebo přímo zájmy zainteresovaných aktérů. Do celé této složité problematiky může vnést trochu více světla rozlišení rovin zkoumání na *polity*, *policy* a *politics*. Všechny jsou s hodnotami nerozlučně spjaty.

### Hodnoty v *polity*

Hodnotová ukotvení veřejných politik jsou funkcí obecnější potřeby lidských civilizací koordinovat akce jednotlivců a skupin a předvídat reakce ostatních zúčastněných aktérů a tím snižovat transakční náklady těchto akcí, dodal by ekonom).

Sdílené hodnoty jsou součástí lidského chování od nepaměti. Už lovci a sběrači, kteří žili 30 až 20 tisíc let před našim letopočtem, se řídili obecnými normami chování, upravujícími způsoby řešení základních životních situací: obstarávání potravy, pohyb v prostoru, ochrana před

přírodními vlivy a vnějším nebezpečím, sexuální a rodinný života. Později se objevily i psané (byť ne vždy explicitně vyjádřené) kodifikace těchto pravidel a hodnot.

**Příklad 1.12: Písemné kodifikace hodnotových soustav**

Chamurapiho zákoník (1686 př. n. l.), Talmud, Bible, Korán, Deklarace práv člověka (Francouzská revoluce, 1789), Všeobecná deklarace lidských práv (OSN, 1948), Listina základních lidských práv a svobod (ČR, 1992), Charta základních práv EU (2000, 2009).

**Lidská práva**

Evropu ovlivnil vývoj hodnot od doby mezopotámské kultury přes antiku, křesťanství a osvícenství až k novověku. Moderní doba, inspirovaná renesančním humanismem, osvícenstvím a liberalismem, zaznamenala ve srovnání se středověkem zásadní obrat ve smyslu uznání univerzality lidských práv. Tento pojem, který se začíná častěji užívat až ve 20. století, má svého předchůdce v pojmu přirozených práv. První teoretici přirozeného práva (Grotius, Hobbes, Locke) zdůrazňovali zejména právo na svobodu a majetek. Průmětem koncepce přirozených práv do politických dokumentů byla americká Deklarace nezávislosti z roku 1776, kde se konstatuje: „samozřejmá pravda, že všichni lidé byli stvořeni rovni a byli obdařeni Stvořitelem určitými nezcizitelnými právy, mezi jiným na život, svobodu a sledování štěstí“, a francouzská Deklarace práv člověka z roku 1789, hovořící o přirozených, nenařazených a nezcizitelných právech. Připomeňme si hesla francouzské revoluce: svoboda, rovnost, bratrství. Odtud už vede přímá cesta k různým deklaracím lidských práv, z nichž nejznámější je Všeobecná deklarace lidských práv, přijatá Valným shromážděním OSN v prosinci 1948.

Lidská práva lze odvozovat a definovat také podle toho, které lidské potřeby jsou vnímány a uznány jako základní.

Marshall (1963) nabízí následující vysvětlení vývoje moderních států: existuje elementární forma lidské rovnosti, spjatá s plnou účastí jedince na životě společenství. Tato rovnost není neslučitelná s ekonomickou nerovností. Je proto třeba rozšířit pojem práv občana tak, aby zahrnoval tři komponenty: práva občanská, politická a sociální. **Občanská práva** souvisejí s individuální svobodou - ochranou osobnosti, svobodou projevu, myšlení a vyznání, práva vlastnit majetek a uzavírat smlouvy, a zajištění rovnosti před zákonem, tedy práva na spravedlivý proces. **Politická práva** umožňují podílet se na rozhodování o společnosti, v níž jedinec žije. Například v systémech fungující reprezentativní demokracie buď v roli toho, kdo volí své zástupce do politických orgánů, nebo v roli toho, jenž je do nich sám volen. **Sociální práva** zajišťují rovnost příležitostí, především právo podílet se na užívání sociálního dědictví dané společností a právo žít lidsky důstojně - životem odpovídajícím standardům převažujícím v dané společnosti. Zatímco se v 18. století, jak tvrdí Marshall, formovala občanská práva a v 19. století práva politická, 20. století bylo ve znamení formování práv sociálních.

Tabulka 1.6: Vývoj lidských práv

Fáze formování národních států	18. století	19. století	20. století	21. století
Obsah lidských práv	* občanská práva	+ politická práva	+ sociální práva	+/- ?

Zdroj: autor podle Marshall, 1963.

Nicméně už Všeobecná deklarace lidských práv OSN zahrnula do svého výčtu lidských práv i **kulturní práva**, která zajišťují rovný přístup ke kultuře a možnost aktivně se na ní podílet.

Pro vývoj konceptu lidských práv a jeho uplatňování ve veřejné politice je od konce druhé světové války typické jejich rozrůžňování a vymezení. K typickým příkladům takového vymezení a uplatňování je genderová rovnost, tedy zajišťování rovných příležitostí mužů a žen. Bohatou agendou je formulace a uplatňování práv menšin – například národnostních, náboženských či sexuálních. Setkáváme se ale i s rovinou práv, formulovaných a uplatňovaných v nejrůznějších životních situacích – například práv dětí, pacientů či zákazníků.

Lidská práva jsou dnes zřetelně kodifikována v ústavních pořádcích a v právních soustavách všech demokratických zemí; velký význam – nejenom jejich deklarování, ale i jejich praktickému vymáhání – jim přikládá také Rada Evropy a Evropská unie. Lidská práva tak vytvářejí jakési kriteriální jádro mnoha prakticky provozovaných veřejných politik. Někteří autoři<sup>1</sup> však „právem“ upozorňují na nebezpečí, dané jednostranným důrazem na práva bez odpovídající pozornosti věnované druhé straně mince – odpovědnosti.

Na úrovni politiky vstoupil do diskuse o směřování evropské civilizace význačný český environmentalista, teoretik řízení a také první polistopadový federální ministr životního prostředí Josef Vavroušek. Těsně před svojí tragickou smrtí (zahynul se svou dcerou v lavině ve Vysokých Tatrách v březnu 1995) zformuloval deset nejvýznamnějších hodnot vztahujících se k neudržitelným trendům rozvoje a přiřadil k nim deset alternativních hodnotových postojů slučitelných s udržitelným způsobem života (Vavroušek 1993, přetištěno v Potůček 2010, s. 28–29).

## **Politické ideologie**

Názory na to, kam by měly společnosti směřovat a o co by měly usilovat, se přirozeně různí. Tyto názorové rozdíly se promítají do různých **hodnotových orientací** a nacházejí svůj výraz v soupeřících **politických ideologiích**.

Naši společnost charakterizuje pluralita názorů na to, co je a co není správné a žádoucí – a máme mnoho důvodů se domnívat, že právě tato pluralita je nositelem potřebné šíře možných voleb a adaptability v nesnadných situacích. Na druhé straně potřebuje každá společnost určitého společného jmenovatele, jakési společné kriteriální ukotvení, které by usnadňovalo komunikaci o tom, co ještě je a co už není veřejné blaho či veřejný zájem, které by dávalo smysl různým volbám, před kterými občané i politici stojí, a které by je následně i orientovalo v rozhodovacích situacích, v nichž se každý den ocitají. Jinak hrozí její rozpad.

*„Politické ideje a ideologie působí v neposlední řadě také jako jakési sociální pojivo, jelikož skupinám a fakticky celým společností skýtají určitý soubor sjednocující názorů a hodnot“.* (Heywood, 2005, s. 21)

Stejně jako každá společnost, tak i každá veřejná politika jako sociální praxe potřebuje ucelené hodnotové ukotvení veřejného zájmu. Takovými ucelenými hodnotovými soustavami jsou **politické ideologie**. Gramsci (1994) je charakterizuje jako pomůcky zprostředkující vazbu mezi abstraktními filozofickými koncepty a reálným politickým prostředím. Mannheim (1991) chápe ideologie jako soustavy hodnot a preferencí, které vznikají a uplatňují se při prosazování zájmů různých sociálních uskupení v praktické politice. Stvrzují a zaštiťují pozice příslušných aktérů, kteří jimi oslovují veřejnost. Bauman (1999) je vymezuje jako soubory normativních idejí

---

<sup>1</sup> Například Giddens (1998).

vymezujičích ideál společnosti. Jejich cílem je získat podporu pro dosažení tohoto ideálu. Zmínění autoři se shodují, že jde o relativně obecné a ucelené výklady problémů společnosti, jejich příčin a možných způsobů jejich řešení, které se vážou na nejrůznější zájmy lidí. Zároveň však do určité míry zahrnují i to, co bychom mohli označit jako zájmy celé komunity, zkrátka **veřejné zájmy**.<sup>2</sup>

**Politické ideologie** jsou sice na jedné straně nutnou součástí komunikace v politickém diskursu – umožňují identifikaci politických stanovisek a priorit, zároveň jsou ale silně zjednodušeným rámcem porozumění a interpretace sociální skutečnosti – a tedy i nástrojem možného nedorozumění a potenciálním posvěcovatelem rozhodnutí a činů, nepřiměřených povaze problémové situace.<sup>3</sup> Právě zde vyniknou přednosti pluralitního politického uspořádání a možnosti svobodného střetu názorů, právě takto mohou být možná zkreslení a deformace, unikající pozornosti jejich nositelů, odhalena ještě dříve, než je džin skutečně vypuštěn z láhve. Zde se otevírá prostor pro potřebné změny a korekce stávajících ideologií, vyvolané vznikem nových, dříve neznámých nebo z různých důvodů opomíjených problémů.

Ve veřejně politické praxi koexistují, soupeří a prolínají se různé politické ideologie, které jsou inspirovány buď dílem některého z vlivných sociálních filozofů, nebo přímo sociální praxí, vesměs ale obojím.<sup>4</sup> Operují v poli, generovaném klíčovými problémy soudobých společností. Všechny přitom nabízejí recepty, jak vyvažovat napětí mezi hospodářským růstem, blahobytem, důrazem na trh a deregulaci, na individuální rozvoj a omezováním role státu na jedné straně - a důrazem na sociální spravedlnost, rovnost příležitostí, sociální soudržnost a podporu sociálního státu na straně druhé. I když je toto napětí a způsob jeho řešení v soudobých společnostech stále hlavním veřejně politickým tématem, není zdaleka jediným. Do popředí veřejně politického diskursu se dostávají také problémy životního prostředí, bezpečnosti, krize rodiny, migrace aj.

Problematicke politických ideologií je věnována rozsáhlá literární produkce (Kiss 1998, Heywood 2005, Stankiewicz 2006, Lupták a Prorok 2011). Zde nabízíme pouze stručnou vstupní charakteristiku těch, které se v moderní historii prosadily, včetně jejich jednotlivých odnoží.

---

<sup>2</sup> Například Weiss (1983) nabízí tři vysvětlující faktory ovlivňující veřejně politické rozhodování: ideologie, zájmy a informace (*Ideologies, Interests and Information*. Odtud i pojmenování *teorie tři I: I-I-I*).

<sup>3</sup> Blíže viz Mannheim (1991).

<sup>4</sup> Srovnej také s Weimer – Vining (1992), Lane (1993).

Tabulka 1.7: **Charakteristiky vlivných politických ideologií**

<b>Liberalismus</b>	Důraz na svobodu jednotlivce, na uplatnění jeho občanských a politických práv, zdůraznění negativní svobody (svobody od...), stát jako „noční hlídač“, nedotknutelnost soukromého vlastnictví.	
	<b>Sociální liberalismus</b>	Uznává důležitost pozitivní svobody (svobody k...) a roli státu v řízení ekonomiky (keynesiánství).
	<b>Neoliberalismus</b>	Minimalizace intervence státu, maximalizace regulační úlohy trhu.
<b>Konzervatismus</b>	Preference tradičních, historií ověřených institucí, hierarchií a autorit: stát, církve, rodina; nedotknutelnost soukromého vlastnictví.	
	<b>Autoritářský konzervatismus</b>	Autoritářský politický systém.
	<b>Paternalistický konzervatismus</b>	Uplatnění institucí zprostředkujících mezi občanem a státem; sociální korporativismus; podpora subsidiarity, decentralizace.
<b>Socialismus</b>	Emancipace člověka, pozitivní svoboda (svoboda k...), společenské/společné vlastnictví výrobních prostředků.	
	<b>Státní socialismus</b>	Autoritářský politický systém, plánované hospodářství.
	<b>Demokratický socialismus/ komunitarismus</b>	Akceptován reprezentativní demokratický systém, smíšená ekonomika.
<b>Environmentalismus</b>	Nauka úcty k životu (Albert Schweitzer <sup>5</sup> ), ohled na životní prostředí, udržitelný vývoj lidské civilizace, holismus.	
<b>Nacionalismus</b>	Politické a hospodářské sebeurčení národního společenství.	

Zdroj: Berlin, 1958; Hayek, 2006; Heywood, 2005; Schwarzmantel, 2008.

Tabulka 1.8: **Charakteristiky dnes okrajových politických ideologií**

<b>Totalitarismus</b>	Sociální celek je nadřazen jedincům, kteří se mu musí podřizovat	
	<b>Nacismus</b>	Rasová nadřazenost, oddanost Vůdci
	<b>Fašismus</b>	Ultranacionalismus, podřízení korporací státu
	<b>Komunismus</b>	Beztrždní společnost, „každému podle jeho potřeb“

Zdroj: Griffin, 1995; Heywood, 2005.

<sup>5</sup> Myslitelé, kteří promýšlejí osudy lidstva hluboko a do všech důsledků, docházejí k závěru, že pojem udržitelnosti života nemůžeme vztahovat jen na náš druh. Jeden z nich, Albert Schweitzer, zformuloval nauku úcty k životu - rozuměj ke všemu živému na naší planetě. Ve smyslu jeho nauky se lidstvo chová nejen neeticky, ale i nerozumně, je-li v důsledku jeho aktivit systematicky likvidována stále rostoucí část dosud existujícího, v evoluci stamilióny let povstávajícího, genofondu zemské biosféry.



## Průmět politických ideologií do podoby institucí – příklad sociálního státu

Politické ideologie byly, jsou a budou také nástrojem politického boje, jehož výsledek se promítá do veřejných politik a institucionálních rámců. Názorně si to ukážeme na příkladu různých typů sociálního státu.

**Příklad 1.13: Sociální stát<sup>6</sup>** je stát, v němž se v zákonech, ve vědomí a postojích lidí, v aktivitách institucí a v praktické politice prosazuje myšlenka, že sociální podmínky, v nichž lidé žijí, nejsou jen věcí jedinců či rodin, nýbrž i věcí veřejnou. Každému z jeho občanů se dostává alespoň určitého uznaného minima podpory a pomoci v různých životních situacích, které jej či jeho rodinu (potenciálně či aktuálně) ohrožují (Potůček, 1995, s. 35).

Podle dnes už klasické typologie sociálních států Espinga-Andersena lze sociální státy dělit na liberální, konzervativní a sociálně demokratické (v kontextu ideologie demokratického socialismu).

Tabulka 1.9: Charakteristiky hlavních typů sociálních států

Charakteristika → Typ ↓	Dekomodifikace (míra bezpłatného poskytování sociálních služeb)	Základ/ determinanty	Klíčové kritérium dostupnosti služeb	Důsledky	Sociální struktura společnosti
Liberální/ Anglosaský	Omezené dávky, selektivita zajištěná testováním příjmů	Hegemonie buržoazie, silný liberalismus	Potřebnost	Polarizovaný růst zaměstnanosti se slábnoucí střední třídou, posilování třídní diferenciace	Rozštěpení společnosti - Veřejná pomoc „skutečně“ potřebným - Soukromá pomoc střední třídy sobě samé
Konzervativní/ Kontinentální Evropa	Štědrý, široký přístup, nicméně založený na příspěvcích	Třídní kompromis bez jasné hegemonie a silný katolicismus	Pracovní výkon a příslušnost k pracovní kategorii	Problémy se zaměstnaností: sociální podpora „bez práce“; podpora rodin; segmentace na zajištěné/nezajiš- těné	Statusově podmíněná fragmentace (statusové bariéry mezi různými skupinami pracovníků)
Sociálně demokratický/ Skandinávie	Velmi štědrý, univerzální přístup	Dominance odborů a hegemonie sociální demokracie	Občanství	Expanze veřejných sociálních služeb; podpora jednotlivců	Univerzálně- egalitární (podporující solidaritu)

Zdroj: Autoři (Potůček).

Rozsáhlá kritika této typologie vedla k jejímu rozšíření o další typy. Například o **latinský typ<sup>7</sup>**, charakterizovaný absencí jasně formulovaného sociálního minima, značnými nároky na péči zajišťovanou rodinou (především ženami) a roztržitou sociální strukturou, a lépe se hodící pro jihoevropské země. Sociální státy pak můžeme zařazovat podle toho, jak velkou roli v sociálních službách přisuzují veřejnému sektoru, rodině s pomocí státu nebo rodině samotné. **Radikální typ** zaručuje příjem prostřednictvím tržní regulace (regulace mezd, zaměstnanecké

<sup>6</sup> Sám dávám přednost delšímu, ale přesnějšímu názvu *stát veřejných sociálních služeb*.

<sup>7</sup> Anglicky „Latin Rim model“.

jistoty), marginálním přístupem k sociální péči a silnou úlohou testování příjmů (Austrálie, Nový Zéland). Také **feministická hnutí** nabídla svůj pohled, opřený o snahu začlenit do typologií sociálního státu hledisko genderu.

Konkrétní podoba sociální politiky dané země připomíná bez výjimky mozaiku složenou z různých prvků převzatých z toho či onoho typu sociálního státu.

**Příklad 1.14:** Ve Velké Británii je zdravotní péče organizována a nabízena Národní zdravotní službou (financovanou z daní) bez rozdílu všem. Představuje tak sociálně demokratický element v převážně liberálním anglosaském sociálním státě.

Nicméně ani v podobné mozaice nebývá obtížné vysledovat převažující rysy, otisky uplatnění politických ideologií dominujících v dané zemi v předchozích letech a desetiletích...

Kromě politických ideologií mohou podobu sociálních států ovlivňovat i konkrétnější formulované dokumenty. Často a právem zmiňovaným příkladem z historie je encyklika papeže Lva XIII. „*Rerum Novarum*“ z roku 1891, věnovaná sociálním otázkám spojeným s právy a odpovědností kapitálu a práce. Nedávným příkladem z naší země je „*Sociální doktrína České republiky*“ z roku 2001, akademický dokument nabízející politikům hodnotovou kotvu dlouhodobé, koncepčně rozvíjené sociální politiky, snižující riziko zbytečných výkyvů způsobených střídajícími se politickými reprezentacemi (Sociální doktrína ČR, 2001).

### **Hodnoty v policy**

Především v souvislosti s globální krizí z konce prvního desetiletí 21. století se upouští od té doby nejčastěji užívaného indikátoru hospodářského a sociálního pokroku, hrubého domácího produktu (HDP) dané země. Takzvaná Stiglitzova zpráva, zpracovaná na podnět francouzského prezidenta Nicolase Sarkozyho, dospěla k závěru, že hrubý domácí produkt je pro hodnocení úspěšnosti jednotlivých zemí nevhodný, a navrhla jej nahradit indikátory, schopnými vyjádřit širší komplex životních podmínek jejich občanů (Report 2009).

**Příklad 1.15:** V mezinárodním srovnání se užívá indikátoru, navrženého Organizací spojených národů a nazvaného **Index lidského rozvoje** (HDI - Human Development Index). Ten zařazuje mezi dílčí kritéria místo hrubého národního důchodu hrubý národní příjem (GNI – Gross National Income), dále střední délku života při narození a úroveň vzdělanosti obyvatelstva dané země. Zpráva o lidském rozvoji (Human Development Report 2010) se opírá o ještě propracovanější indikátory: do Indexu lidského rozvoje promítá i obecnou míru nerovnosti v jednotlivých zemích, míru genderové nerovnosti nebo multidimenzionální index chudoby.

**Příklad 1.16:** Bhútánská vláda ve svém rozhodování uplatňuje **Index hrubého národního štěstí** (GNI – Gross National Happiness). Filozofickým základem tohoto přístupu je buddhismus a politicky jej zaštitil bhútánský král Jigme Singye Wangchuck v roce 1972 následujícím prohlášením: „*Hrubé národní štěstí je důležitější než hrubý národní produkt*“. Index je postaven na čtyřech pilířích: udržitelném rozvoji, kulturních hodnotách, přírodním prostředí a dobrém vládnutí. Zahrnuje osm zdrojů lidského štěstí:

- Fyzické, duševní a duchovní zdraví
- Rovnováha mezi placenou a neplacenou prací a odpočinkem
- Aktivní život v komunitě
- Kulturní rozmanitost a odolnost
- Vzdělávání
- Životní úroveň
- Dobré vládnutí
- Život v přírodě a s přírodou.

Měření prostřednictvím tohoto indexu naplňuje všechny znaky seriózního vědeckého výzkumu. Vlády Nepálu a Singapuru se rozhodly ubírat se podobným směrem.

### **Kritérium kvality a udržitelnosti života**

V České republice se problémům kritériálního ukotvení veřejných politik v perspektivě budoucích ohrožení a rozvojových příležitostí země věnuje Centrum pro sociální a ekonomické strategie (CESES) Fakulty sociálních věd Karlovy univerzity. V jeho pracích bylo navrženo **kritérium kvality a udržitelnosti života** (Potůček, Musil, Mašková, 2008).

**Kvalita života** popisuje objektivní životní situaci lidí a současně jejich subjektivní vnímání dané situace. Jde o multidimenzionální koncept zahrnující všechny podstatné charakteristiky individuálního lidského života, vztahující se k celkové úrovni blaha (*well-being*) jednotlivců žijících v dané společnosti.<sup>8</sup> Naproti tomu **udržitelnost života** nelze na poli vědy vztahovat k osudu smrtelných jednotlivců; váže se na budoucí život celé lidské společnosti a jejich životních podmínek. V tomto smyslu si jsou pojmy udržitelnost života a udržitelný rozvoj významově velmi blízké, ne-li identické.

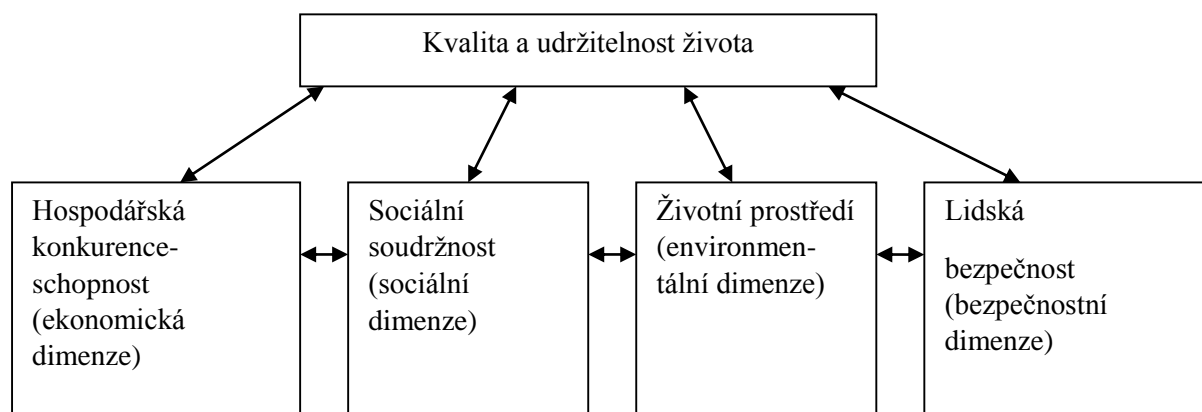
**Příklad 1.17:** Vztah kvality a udržitelnosti života si lze představit na hypotetickém příkladu chování skupiny lidí na malém ostrově zcela odloučeném od zbytku civilizace. Tito lidé mohou výrazně zvýšit kvalitu svého aktuálního života neomezovanou spotřebou všech dostupných zdrojů (především rostlinného, živočišného a minerálního původu), nicméně s fatálními důsledky pro možnost jejich přežití v dlouhodobé perspektivě (především v důsledku vyhynutí vitálně důležitých rostlinných a živočišných druhů). Nebudou-li tedy schopni omezit svoji spotřebu v současnosti tak, aby nepodtřali reprodukční schopnost prostředí, v němž žijí, jejich malá ostrovní civilizace se tím sama odsuzuje k zániku v blízké či vzdálenější budoucnosti.

Kritérium kvality a udržitelnosti života lze v tomto pojetí specifikovat v několika dimenzích: ekonomické, sociální, environmentální a bezpečnostní. V této souvislosti hovoříme i o pilířích, z nichž kvalita života a jeho udržitelnost vyrůstají. Z hlediska prognostických a strategických úvah mají pochopitelně významné místo i jejich souvztažnosti a vzájemné podmíněnosti.

---

<sup>8</sup> Kvalita života je v nejnovějších přístupech definována jako kombinace objektivních životních podmínek lidí a toho, jak je sami vnímají a hodnotí. Blíže viz např. Heřmanová (2012).

Obr. 1.2: Kritérium kvality a udržitelnosti života a jeho dimenze



Zdroj: Potůček, Musil, Mašková (2008).

### Hodnoty v *politics*

Po listopadu 1989 v České republice pracovalo mnoho Američanů, kteří byli fascinováni společenským přerodem země a snažili se jí nezištně nabídnout své poznatky a zkušenosti. Jedním z nich byl i Brack Brown, který pracoval na Fakultě sociálních věd UK, podílel se na zakládání oboru veřejné a sociální politiky a stal se i spoluautorem první učebnice veřejné politiky publikované ve střední a východní Evropě (Potůček, LeLoup, Jenei, Váradí, 2003). Jeho kapitola o etice ve veřejné politice byla později přeložena a zařazena i do první české učebnice oboru. V ní najdeme i následující konstatování z jeho pera:

*„Etika veřejné politiky, to je mnohem více než jen to, zda se politici při svém rozhodování ohlížejí i na etické hodnoty. Každý aspekt a každá fáze veřejné politiky se mohou etiky dotýkat a všichni zúčastnění aktéři musí řešit etické otázky. Poradci, analytici, ti, kdo rozhodují, administrátoři i lidé, kteří politiku hodnotí, nesou etickou odpovědnost. Odpovídají za své jednání v roli zástupců veřejnosti, za metody, které používají, za to, na co se zaměřují i za výsledky politiky.“* (Brown, 2010, s. 379)

S odkazem na tuto kapitolu dále uvedeme jen příklady hodnotových konfliktů, ve kterých se mohou ocitnout dva aktéři ve veřejné politice: poslanci a konzultanti - analytici veřejných politik.

#### **Příklad 1.18: Poslanci**

Hodnotové kontexty, které mohou působit na rozhodování poslance:

- Vlastní svědomí (zvnitřněné hodnoty);
- Veřejné zájmy, vyjádřené např. v obecných programových dokumentech (vládní prohlášení, program politické strany);
- Skupinové zájmy (lobbying, korupce);
- Prospěch vlastní politické strany a/nebo poškození ostatních politických subjektů;
- Vlastní prospěch.

### **Příklad 1.19: Konzultanti – analytici veřejných politik**

Konzultanti mohou vystupovat v několika rolích (které se mohou prolínat, doplňovat se, nebo si protřečít):

- Nezávislí experti, technologové veřejné politiky, usilující o nalezení nejlepšího řešení na základě objektivních poznatků vědy<sup>9</sup>;

- Zastánci řešení sociálních problémů, tak jak je vnímají oni sami;

- Spojenci zadavatelů, snažící se sloužit jim a jejich cílům.

Dojde-li mezi zadavatelem a konzultantem k hodnotovému konfliktu, lze jej řešit diskusí a nalezením oboustranně přijatelného řešení, ukončením kontraktu, ale někdy i „zradou“, tj. zveřejněním faktů, které chtěl zadavatel utajit.

Pro jednotlivé experty, ještě více však pro poradenská centra (veřejně politické *think tanky*) platí, že kredit kompetentnosti a důvěryhodnosti se těžko získává, ale lehce ztrácí.

Takových a podobných hodnotových konfliktů nebývají samozřejmě ušetřeni ani úředníci. Naznačují to četné případy korupce. Zde dochází k etickému selhání konkrétních osob. Často je ale korupce také důsledkem selhání způsobů, jimiž byli lidé na daná místa vybíráni, a děravých zákonů. Jedním z nástrojů, které se užívají ve snaze potlačovat nešvar korupce ve veřejné správě, je přijímání **etických kodexů**. Podobné etické kodexy si vypracovávají i pro své členy profesní svazy (advokáti, lékaři, novináři).

### **Kontrolní otázky:**

*Uveďte příklady změn v hodnotovém ukotvení veřejných politik po velkých historických traumatech (války, revoluce)!*

*Proč přestává hrubý domácí produkt (HDP) vyhovovat jako klíčový indikátor rozvoje jednotlivých států?*

*Čím se liší hodnotové kontexty polity, policy a politics?*

*Ujasněte vztah hodnot, politických ideologií a kritérií ve veřejné politice.*

*Uveďte přednosti a slabiny uplatnění politických ideologií ve veřejně politickém procesu!*

*Charakterizujte různé proudy uvnitř vlivných politických ideologií – liberalismu, konzervatismu a socialismu!*

*Na co se zaměřila kritika Esping-Andersenovy typologie sociálních států?*

*Jaké alternativy hrubému domácímu produktu (HDP) se nabízejí pro měření rozvoje jednotlivých států?*

*Jak spolu souvisejí kvalita a udržitelnost života?*

*Jaké hodnotové konflikty se mohou promítat do rozhodování poslanců?*

---

<sup>9</sup> Nicméně už víme, že takový přístup je iluzorní. Vždy se sluší vyjádřit hodnotové zakotvení, které spočívá v základech předkládané veřejné politické analýzy či návrhu.

### **Doporučená literatura:**

Bauman, Z. 1999. *In Search of Politics*. Cambridge: Polity Press.

Brown, B. 2005 (reedice 2010). „Etika a tvorba veřejné politiky ve střední a východní Evropě“. Pp. 353-383 in Potůček, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).

Heywood, A. 2005. *Politické ideologie*. Praha: Eurolex Bohemia.

Kiss, J. (ed.). 1998. *Současná politická filosofie*. Praha: Oikoymenh.

Mannheim, K. 1991. *Ideologie a utopie*. Bratislava: Archa.

Potůček, M. 1995. *Sociální politika*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).

Potůček, M., J. Musil, M. Mašková (eds.). 2008. *Strategické volby pro Českou republiku: teoretická východiska*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).

Vavroušek, J. 1993. „Závod s časem. Hledání lidských hodnot slučitelných s trvale udržitelným způsobem života.“ *Literární noviny IV* (49), (9. 12.): 1, 3.