

## Stát a vláda jako aktéři veřejné politiky

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 SVATONĚ (1995) forma státu z hlediska: formy vlády, státního režimu a učlenění státu. Pro další práci je relevantní typ vymezovaný jako „parlamentní demokracie“ nebo úžeji „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“<sup>1</sup>.

Oproti tomu řada spíše politologicky orientovaných autorů systematicky zkoumá vztahy mezi vládou a parlamentem, i mezi členy vlády, jako faktoru, 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. CARMIGNAMI (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 s 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:

---

<sup>1</sup> Viz například teorie veřejné volby. Blíže jsou tyto přístupy uvedeny v kapitole 1.1.4

- 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 implementace, optimální alokace 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<sup>2</sup>.
- *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.

---

<sup>2</sup> Příčin selhání politiky může být přirozeně celá řada, podstatná je skutečnost, že vnesením problému heterogenity vlády (státu) jako aktéra se počet těchto možností selhání významně rozšiřuje.