

# Strategické vládnutí a Česká republika



## Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této tištěné či elektronické knihy nesmí být reprodukována a šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu nakladatele. Neoprávněné užití této knihy bude **trestně stíháno**.

*Používání elektronické verze knihy je umožněno jen osobě, která ji legálně nabyla a jen pro její osobní a vnitřní potřeby v rozsahu stanoveném autorským zákonem. Elektronická kniha je datový soubor, který lze užívat pouze v takové formě, v jaké jej lze stáhnout s portálu. Jakékoliv neoprávněné užití elektronické knihy nebo její části, spočívající např. v kopírování, úpravách, prodeji, pronajímání, půjčování, sdělování veřejnosti nebo jakémkoliv druhu obchodování nebo neobchodního šíření je zakázáno! Zejména je zakázána jakákoliv konverze datového souboru nebo extrakce části nebo celého textu, umístování textu na servery, ze kterých je možno tento soubor dále stahovat, přitom není rozhodující, kdo takovéto sdílení umožnil. Je zakázáno sdělování údajů o uživatelském účtu jiným osobám, zasahování do technických prostředků, které chrání elektronickou knihu, případně omezují rozsah jejího užití. Uživatel také není oprávněn jakkoliv testovat, zkoušet či obcházet technické zabezpečení elektronické knihy.*





Copyright © Grada Publishing, a.s.

# Obsah

---

<b>Slovo úvodem</b>	<b>7</b>
<b>1. Strategické vládnutí</b>	<b>9</b>
1.1. Konceptuální základy strategického vládnutí – <i>Martin Potůček</i>	9
1.2. Analýza a evaluace hlavních přístupů k tvorbě a užití indikátorů vládnutí ve světě – <i>Martin Nekola</i>	25
<b>2. Zahraniční přístupy a zkušenosti</b>	<b>63</b>
2.1. Mezinárodní a nadnárodní organizace včetně Evropské unie – <i>Eva Cibulková, Pavel Hnát</i>	63
2.2. Instituce strategického vládnutí v zahraničí – <i>Marta Nachtmannová</i>	86
<b>3. Strategické vládnutí a Česká republika po roce 1989 – <i>Martin Potůček, Jan Příkryl</i></b>	<b>125</b>
3.1. Východiska	125
3.2. Vývoj po roce 1989	127
3.3. Vývoj strategického vládnutí na regionální a lokální úrovni	134
<b>4. Aktéři a nástroje strategického vládnutí</b>	<b>137</b>
4.1. Postoje, chování a hodnoty elit a občanů ve vztahu ke strategickému vládnutí – <i>Pavol Friš, Libor Prudký, Hana Paterová</i>	137
4.2. Programy v činnosti politických stran jako nástroj strategického vládnutí – <i>Petr Just</i>	163
4.3. Média a strategické vládnutí – <i>Antonín Rašek</i>	182
4.4. Veřejné rozpočty jako nástroj veřejné politiky ve strategickém vládnutí – <i>František Ochrana</i>	191

<b>5. Případové studie</b>	<b>203</b>
5.1. Strategie udržitelného rozvoje České republiky – <i>Marta Nachtmannová</i>	204
5.2. Strategie hospodářského růstu – <i>Marta Nachtmannová, Vladimír Benáček</i>	229
5.3. Národní akční plán sociálního začleňování 2004–2006 – <i>Martin Potůček</i>	257
5.4. Bezpečnostní strategie a koncepce – <i>Jiří Síla</i>	269
5.5. Evropská strategie zaměstnanosti a dobrá veřejná správa ve víceúrovňovém vládnutí v České republice – <i>Milena Jabůrková, Ondřej Mátl</i>	282
5.6. Hradec Králové – od expertního ke komunitnímu přístupu strategického plánování – <i>Pavel Mička</i>	291
5.7. Program rozvoje města Velké Meziříčí – <i>Jan Příkryl</i>	310
5.8. Strategie udržitelného rozvoje Libereckého kraje 2006–2020 – <i>Hana Paterová, Zuzana Drbová</i>	327
<b>Závěrem</b>	<b>337</b>
<b>Příloha: Závěry Mezinárodního fóra o národních vizích a strategiích, Soul, Korejská republika, květen 2002</b>	<b>341</b>
<b>Resumé</b>	<b>345</b>
<b>Summary</b>	<b>353</b>

# Slovo úvodem

---

Lidstvo nedokáže řídit samo sebe. Rozpoutalo takovou dynamiku nekontrolovaných civilizačních změn, že za ní zavedené způsoby vlády dost beznadějně zaostávají. Jedním z nejnebezpečnějších rysů tohoto vývoje je neznalost nebo ignorování možných dlouhodobých důsledků dnešních rozhodnutí. To vytváří nebezpečné „kapsy“ konfliktů a napětí a živí potenciály destrukce a zkázy. S takovými výroky se můžeme setkávat stále častěji – a zaznívají z úst stále renomovanějších odborníků a politiků, ocitají se v závěrech stále reprezentativnějších odborných i politických shromáždění.

Má tento problém řešení? Obecné řešení není známo – a těžko předpokládat, že kdy známo bude. Určující je schopnost lidstva adekvátně reagovat na proměny způsobované jeho vlastními aktivitami – a přizpůsobovat tomu jeho cíle, nástroje poznávání, způsoby řízení a správy. Vstupujeme přitom do proudu událostí, které nemáme ani nebudeme mít plně pod kontrolou – a kterým ani nebudeme schopni plně porozumět. Není zaručeno, že nedojde ke katastrofě; jazyčkem na vahách mohou být právě dostatečné nebo naopak nedostačující kapacity strategického vládnutí.

Česká republika je z pohledu historie velmi mladá (její „lidský“ věk odpovídá pubertě). Po roce 1989 skočila po hlavě do proudu bezprecedentních proměn. Komunistický režim v ní patřil k nejužším; už za patnáct let se jí ale podařilo vstoupit do exkluzivního klubu členských zemí Evropské unie, vyspělých zemí s demokratickou správou a tržní ekonomikou. Mállokdo si plně uvědomil, jak radikálně se v krátké době změnila i vnější podmínky její existence. Nejen členstvím v nejuspěšější nadnárodní organizaci světa, ale i globalizací světové ekonomiky a proměnami světové politiky. Česká veřejná politika a správa, způsoby a režimy vládnutí se vývoji přizpůsobují jen klopotně, se zpožděním a někdy za cenu selhání a ztrát.

Je možno si položit otázku, zda na naší malé zemi v tomto úžasném a zároveň obavy vzbuzujícím dramatu vůbec záleží. Ano, záleží, a ne málo. Jak ukazují mezinárodní zkušenosti, země s dostatečně vyvinutou kapacitou strategického vládnutí nejen vítězí v nelítostné globální soutěži o nosné koncepty rozvoje a zdroje, ale jsou i lépe vybaveny efektivně přispět k řešení úkolů, které na globální úrovni přesahují možnosti jednotlivých států.

Obecných rozborů podmínek uplatnění strategického vládnutí ve společenské praxi a doporučení, co změnit, aby se dosáhlo jeho zlepšení, je dnes k dispozici už řada – ať jsou jejich autory odborníci, či jde-li o závěry reprezentativních konferencí nebo dokumenty mezinárodních organizací (viz např. závěry Mezinárodního fóra o vizích a strategiích v příloze této publikace). O posilování strategické dimenze vládnutí se v nich hovoří jako o vývojové nutnosti, nemají-li jednotlivé státy zabředávat stále hlouběji do bahna oportunistu a bezkonceptního každodenního politického lavírování – se všemi negativními důsledky pro obyvatelstvo a budoucí prosperitu daných zemí. Konkrétním rozbořem vývoje strategického vládnutí v naší zemi se však odborná veřejnost dosud zabývala jen okrajově. Smyslem této publikace je tuto mezeru zaplnit. Autorský tým se přitom opírá o výsledky prvních dvou let řešení tématického projektu *Strategické vládnutí*, který je součástí dlíčního výzkumného projektu *Vize a strategie vývoje České republiky v Evropské unii* Výzkumného záměru FSV a FF UK Praha.

Nejprve rozpracováváme teoretická východiska strategického vládnutí, ale věnujeme se i možnostem, jak systematizovat empirickou evidenci o něm do podoby indikátorů (kapitola 1). Pokračujeme výkladem role nadnárodních a mezinárodních organizací a srovnáním role národních institucí ve strategickém vládnutí – s velkou pozorností věnovanou Evropské unii a jejím členským zemím (kapitola 2). Následuje třetí kapitola zabývající se vývojem strategického vládnutí v naší zemi po roce 1989. Ve čtvrté kapitole se orientujeme na analýzu role elit, veřejnosti, politických stran, médií a veřejných rozpočtů ve strategickém vládnutí. Na začátku tohoto tisíciletí, ve zřejmé vazbě na připravovaný a posléze uskutečněný vstup České republiky do Evropské unie, se objevila celá řada strategických dokumentů řídicí praxe na národní, krajské i lokální úrovni. Rozboru jejich podoby a uplatnění se věnuje poslední, pátá kapitola této publikace.

Snaha zkvalitnit strategickou dimenzi vládnutí v naší zemi narážela a dosud naráží na mnohé překážky ideologického, kulturního i institucionálního charakteru, na zaběhlé a proměnlivým poměrům neodpovídající stereotypy myšlení i chování. Věříme, že tato publikace může přispět jak k prohloubení zájmu politiků, úředníků, představitelů komerčního i občanského sektoru i občanů samotných o problematiku strategického vládnutí, tak i ke kultivaci jeho praxe samotné. Jsme přesvědčeni o tom, že naše země by si to vskutku zasloužila.

*Za autorský tým*

*Prof. PhDr. Martin Potůček, CSc. MSc.*

*Praha, březen 2007*

# 1. Strategické vládnutí

---

## 1.1. Konceptuální základy strategického vládnutí<sup>1</sup>

Martin Potůček

*„Nastolit specifickou agendu vládnutí a prosadit programy, které nemusejí mít přirozené zastánce, to je možná nejdůležitější a zároveň nejobtížnější součást politického procesu. Krize či brozící krize mohou tento proces usnadnit, ale vlády (které musejí vždy vystačit s omezenými zdroji včetně časových limitů a omezené pozornosti) nemusejí vždy chtít rozsáhle investovat do čehosi vzdáleného a neviditelného. Úspora peněz nebo záchrana životů v nějaké vzdálené budoucnosti jsou samozřejmě prospěšné, ale nemusí to být nutně vnímáno jako něco, za co stojí vynaložit velké množství politického kapitálu.“ (Peters 2003)*

## Úvod

Tato kapitola chce nabídnout teoretický rámec, jak lépe pochopit *strategické vládnutí* ve vztahu k měnícím se sociálním podmínkám a budoucím výzvám a příležitostem země. Má vytvořit podmínky pro orientovanější hledání jeho mezinárodních

---

<sup>1</sup> Pracovní verze textu této kapitoly vyšla pod názvem „Konceptuální základy strategického vládnutí“ v edici *Prague Social Science Studies*, PPF-009, Praha, FSV UK 2006, [http://www.fsv.cuni.cz/FSV-538-version1-009\\_Potucek.pdf](http://www.fsv.cuni.cz/FSV-538-version1-009_Potucek.pdf); v anglické mutaci pod názvem „Strategic governance: conceptual foundations“ také v edici *Prague Social Science Studies*, PPF-010, Praha, FSV UK 2006, [http://www.fsv.cuni.cz/FSV-538-version1-010\\_Potucek.pdf](http://www.fsv.cuni.cz/FSV-538-version1-010_Potucek.pdf). Děkuji kolegovi Martinovi Nekolovi za cenné připomínky k této verzi textu.



paralel, historických trendů, pro identifikaci aktérů a posouzení kvality konkrétních pokusů o jeho praktické uplatnění.

Rozvíjení teorie vládnutí je samo o sobě výzvou i příležitostí: „*Teorie vládnutí má nesmírný potenciál při hledání alternativních způsobů nazírání na politické instituce, spojení domova se světem, nadnárodní spolupráci a různé formy výměny zkušeností mezi veřejným a soukromým sektorem.*“ (Pierre 2000: 241)

Pierre a Peters (2000: 69, citováno ve: Veselý 2004: 12) ujišťují, že „... je takřka nemožné dospět ke jakémukoliv jasnému zveřejnění týkajícímu se vládnutí, neboť ke tomu, aby mohlo sloužit při výkladu daného prostředí, musí vždy být uvedeno do souvislosti v určitém kontextu“. Koncept strategického vládnutí, který chceme rozvíjet, by tedy měl odpovídat konkrétním stávajícím i budoucím podmínkám České republiky jako země na pomezí centra a periferie světového vývoje i nového členského státu Evropské unie se specifickými historickými kořeny včetně dědictví komunismu, tradicemi veřejné správy atd. Vyjdeme z vymezení pojmu tak, jak jsme jej podali v úvodním projektu našeho výzkumného záměru: „Strategické vládnutí lze pojmout jako dynamický proces tvorby a uplatňování veřejné politiky, politiky a správy, představovaný snahou mnoha různých sociálních a ekonomických skupin s různými zájmy a zároveň hledáním udržitelné rozvojové orientace a sociálního kontraktu (kontraktů), schopných vyvážit tyto zájmy způsobem, který je slučitelný s dlouhodobými zájmy celé společnosti včetně jejích budoucích generací.“ (Potůček: et al. 2004)

Stručný přehled dostupné literatury nabízí určité předpoklady účinné analýzy, na kterých se shoduje většina teoretiků. Konkrétně že vládnutí je klíčový pojem, jehož derivátem by měl být jeho strategický rozměr (Ochrana 2005a, viz odst. 1.1.1. a 1.1.1.4.), a že vládnutí je koncept holistický (odst. 1.1.1.) a multidimenzionální (odst. 1.1.1.).

### 1.1.1. Pojem vládnutí

Problémy vládnutí vzrušovaly myslitele od nepaměti. Vzpomeňme klasická díla Platona, Campanelly, Francise Bacona, Thomase Moora, Bernarda Bolzana, Antonia Machiavelliho nebo Clausewitze. Při vši úctě k těmto klasikům však nyní vyvstává jasná potřeba nového paradigmatu, které je schopné reagovat na hluboké změny procesů vládnutí v posledních desetiletích... Obecnou tendenci dobře charakterizuje Bovairdova (2005) otázka: „... směřujeme ke budoucnosti, v níž vláda zůstane klíčovým hráčem v oblasti veřejného vládnutí, nebo je reálné domnívat se, že se budeme pohybovat v prostředí ‚vládnutí ve stínu vlády‘ (Jessop, 2004) směrem ke samosprávné politice a systémům poskytování služeb, tj. ke vládnutí bez vlády?“ Nejistota ohledně tradičních teorií vládnutí spolu s novými přístupy k jeho konceptualizaci je dobře dokumentována kromě pojmu „veřejné vládnutí“ také mnoha novými přívlastky, souvisejícími s tímto klíčovým termínem, např. „nové vládnutí“ (Rhodes 1996, Rouban 1999, Salamon 2002), „sociopolitické vládnutí“ (Kooiman 2003), „dobré vládnutí“ (Governance 2000) nebo „progressivní vládnutí“.

Uvedme některé definice, které vycházejí z těchto charakteristik a vystihují specifické vlastnosti tohoto paradigmatu.

### 1.1.1.1. Definice

Vládnutí je „*kolektivní schopnost ovlivňovat budoucnost ke lepšímu*“. (Dror 2001)

„*Vládnutí je systém hodnot, veřejných politik a institucí, pomocí nichž společnost spravuje hospodářské, politické a společenské záležitosti interakcí uvnitř a mezi státem, občanskou společností a soukromým sektorem. Funguje na všech úrovních lidského snažení.*“ (Governance 2000, citováno v: Strategic 2002: 1)

„*Společensko-politické vládnutí znamená využít analytický a normativní pohled na jakékoli společenské vládnutí, které je kolektivní. Kolektivní nikoliv ve smyslu, že péče a rozvoj těchto aktivit jsou považovány za veřejný úkol (státu), za povinnost soukromého sektoru (trhu) nebo třetího sektoru (občanské společnosti) nezávisle na sobě, nýbrž jako společně sdílenou množinu odpovědností. (...) Interakce jakožto společenský jev a interakce v procesu vládnutí jakožto její specifický typ jsou bohatým zdrojem analýzy a syntetizujících vhledů do mnoha aspektů vládnutí.*“ (Kooiman 2003: 5)

Široký přehled dalších definic poskytuje Veselý (2004: 11-12).

Nesporné změny forem a způsobů vládnutí jako společenského procesu v moderních společnostech tedy naznačují, že jádro tohoto konceptu je spojeno s procesualností, pluralitou aktérů a komplexností.

### 1.1.1.2. Holistický přístup k vládnutí

S rostoucí složitostí společenských struktur a funkcí a vzájemnou závislostí aktérů se zdá, že byrokratické formy řízení, vycházející z tradičního pojetí role hierarchicky uspořádané a fungující veřejné správy, ztrácejí půdu pod nohama a jsou průběžně nahrazovány méně vyhraněnými formami vládnutí (nebo jeho selhávání). Neschopnost účinně se vyrovnat se složitostí může vést ke stále nejasnějším a paradoxnějším situacím. (Encyclopedia 1994–5) Klíčovým problémem vlád je, že z minulých století zdědily organizační modely, strukturované podle funkcí a služeb, nikoliv zaměřené na řešení problémů. **Základní odpovědí na tyto problémy je „komplexnější“ vláda, organizovaná spíše podle výsledků než podle struktur a institucí.** (Perri 6 1997: 9, 37, 49)

Salamon (2002: 19) se pokouší přeložit tento požadavek do instrumentálnější řeči, lépe vyhovující praktikám holistického vládnutí. Zavádí termín „*nástroje veřejné akce*“, tj. identifikovatelné metody strukturování kolektivní akce pro řešení veřejného problému.

Hlavním paradoxem soudobého vládnutí je, že se od vlád požaduje řešení stále náročnějších a složitějších úkolů ve stále více vzájemně provázaném světě za neu-

stálého úbytku jejich přímých mocenských a kontrolních mechanismů. **Jedinou racionální reakcí na tuto náročnou roli je rozvoj takových nástrojů veřejné akce, které budou účinnější a budou méně podléhat přímé kontrole a zásahům, například pořádání veřejných diskusí o důležitých problémech veřejného života, určování priorit, vzájemné poznávání, podněcování a podpora, implementace obecných regulatorních rámců a spoléhání na interaktivní sítě a víceúrovňové vládnutí. Užití všech těchto přístupů je životně závislé na správné koordinaci, vycházející z holistického konceptu reality... a veřejné akce.**

### 1.1.1.3. Multidimenzionální přístup

Holistický přístup se snadněji deklaruje, než uplatňuje ve výzkumné praxi. Při jeho aplikaci dochází k druhému legitimnímu kroku – definování složek celku, který má být zkoumán. Většina badatelů se už definovat vládnutí nesnaží. Vzhledem k jeho provázané povaze pojem vládnutí „... *patrně nikdy nebude definován způsobem tak obecným, aby nabyl obecné platnosti*“ (Bovaird 2005: 220)

**Multidimenzionální přístup umožňuje identifikovat veškeré relevantní aspekty složitého jevu, který zkoumáme, a později rozhodnout, které z nich je nutno brát v úvahu v přístupu ke konkrétnímu poznávacímu problému.** Zürn a Liebfried (2005: 1) nastiňují čtyřdimenzionální koncept moderního národního státu, zahrnující ovládnutí zdrojů, zákonnost a suverenitu, jeho legitimnost vůči občanům a systém sociální péče. Veselý (2004: 16) nabízí podobný postup práce se čtyřmi rozměry vládnutí: jeho úrovní (místní, národní, nadnárodní a globální), jeho modalitou (hierarchie, koordinace a kooperace, samospráva), jeho dynamikou (struktury a instituce versus procesy) a jeho normativním obsahem („dobré“ vládnutí versus analytické vládnutí).

Pro naše zkoumání je multidimenzionální přístup naprosto nutný. Bez dobré definice relevantních rozměrů strategického vládnutí, pokud možno vzájemně se vylučujících a na sobě nezávislých, nedospějeme k formulacím, které by umožnily porozumět předmětu analýzy a orientovat se ve způsobu jeho poznávání. Neměli bychom ani účinný nástroj pro rozhodování o tom, co spadá, či naopak nepatří do oblasti našeho vědeckého zájmu.

### 1.1.2. Dimenze strategického vládnutí

Vydeme ze zmíněného předpokladu, že pojem vládnutí je klíčový, a pojem strategické vládnutí z něj budeme odvozovat (kap. 1.1.2.1.). Vládnutí nelze redukovat na úroveň národního státu, a proto by badatelé měli brát na zřetel i nadnárodní (zvláště

EU) a regionální úroveň (odst. 1.1.2.1.1). Nelze je redukovat na vládu a její činnost. Je tedy třeba vzít v úvahu i další regulátory a aktéry, zejména trh, občanský sektor a média (odst. 1.1.2.1.2.). Současné, a tím více budoucí vládnutí by nemělo sázet výlučně na hierarchie; mělo by počítat s horizontálními vazbami a neformálními sítěmi (odst. 1.1.2.1.3.). Výše uvedené základní dimenze vládnutí jsou, znovu zdůrazněme, obecně platné i pro strategické vládnutí, a proto by měly být brány v potaz v jakékoli následné analytické rozbavě.

Dále vyjdeme z konstatování, že strategické vládnutí není samozřejmé, v mnoha zemích nemá empirický korelát a jeho existenci je tudíž nutno spojovat s určitými předpoklady (kap. 1.1.2.2.). Identifikujeme čtyři základní: globální etiku (odst. 1.1.2.2.1.), kognitivní zdroje (včetně schopnosti anticipace, odst. 1.1.2.2.2.), institucionální zdroje a nástroje (odst. 1.1.2.2.3.) a sociální kapitál (odst. 1.1.2.2.4.).

Nakonec se pokusíme ukázat, kdo jsou aktéry strategického vládnutí (kap. 1.1.2.3.): politické elity (odst. 1.1.2.3.1.) a občanská společnost (odst. 1.1.2.3.2.).

Zabýváme se nyní všemi uvedenými dimenzemi s vědomím jejich provázanosti.

## 1.1.2.1. Obecné dimenze vládnutí

### 1.1.2.1.1. Víceúrovňové vládnutí

Epocha suverénních států skončila, alespoň v Evropě, pokud zde vůbec kdy existovala. Vládnutí dosud z větší části probíhá na národní úrovni. Jeho rostoucí podíl se ale odehrává buď na vyšší, nadnárodní úrovni (zejména na úrovni Evropské unie, např. právní stát) nebo na úrovni nižší, podnárodní a zvláště regionální. (Zürn – Leibfried 2005: 25; Pierre – Pieters 2000) Potřeba vyrovnávat se se stále složitějšími politickými procesy vede ke vzniku konceptu vládnutí na více úrovních (*multi-level governance*, MLG). (Bovaird 2005: 219); Veselý (2004: 16) ještě přiřazuje globální úroveň vládnutí, která je dosud ve stadiu zrodu (Dror 2001).

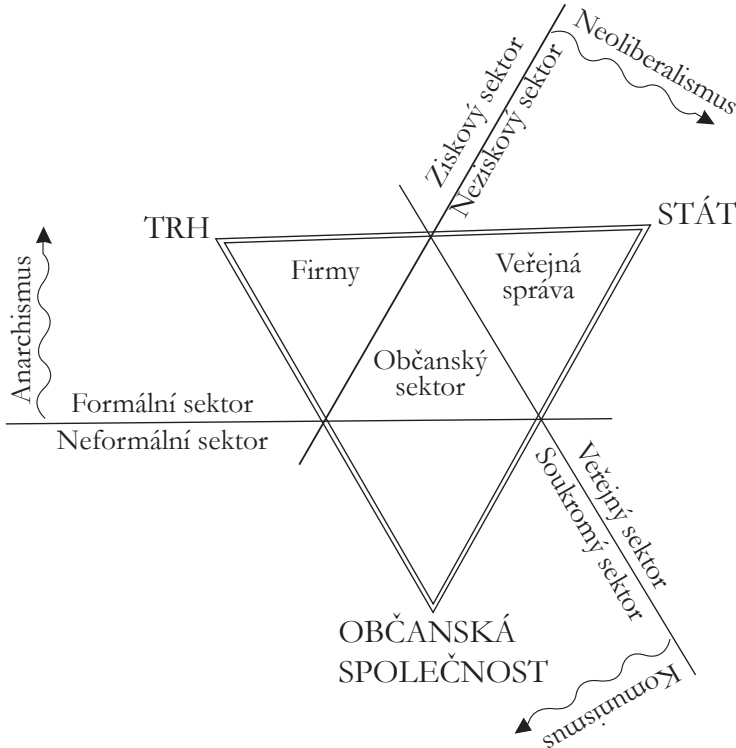
Trendy tohoto vývoje zatím nejsou zřejmé: není možné identifikovat standardní vývoj pro daný národní stát; směřujeme ke stavu strukturální nejistoty, termín „*postnacionální*“ definuje novou konstelaci pouze v negativním smyslu jako něco, co přestalo existovat. (Zürn – Leibfried 2005: 26) Nanejvýš existuje široký koncept devoluce národního státu jako celku, směřujícího ke zprostředkovanému „*stavu bez suverenity*“; podobnému federálním podjednotkám v USA (státy) nebo v Německu (země) v 19. století. (Stolleis 2004: 26)

Dalším příkladem této tendence je stále probíhající reforma veřejné správy v České republice, která přesunula značné povinnosti z centra na kraje, či naopak rozšíření EU, které přesunulo určité komponenty suverenity nových členských států do Bruselu.

### 1.1.2.1.2. Regulátory 3+1: trh, stát, občanský sektor a média

Vliv trhu, státu a občanského sektoru na veřejný život a dopad jejich vzájemných interakcí – někdy synergický, jindy rozporný – je předmětem pečlivého studia mnoha sociálních věd. Dnes je téměř *trivium* tvrdit, že vlády samotné nejsou s to plnit své úkoly bez účasti dalších dvou regulátorů ve veřejném životě. Koncept vládnutí vycházející z tohoto předpokladu je nastíněn na obr. 1.

*Obr. 1.1: Součinnost trhu, státu a občanského sektoru v procesu vládnutí*



Zdroj: Abrahamson, P.: *Welfare Pluralism* (1995), upraveno

Schéma vyjadřuje dynamickou povahu podílu uvedených regulátorů na ovlivňování veřejných záležitostí. Blíže viz Potůček a kol. (2005).

Peters (2003: 22) zdůraznil jádro tohoto přístupu jako „... *základní koncept vládnutí, které ve veřejném sektoru spočívá ve schopnosti kolektivního vytýčování cílů a ve schopnosti ekonomiky a společnosti dosahovat těchto cílů. Takový koncept nutně nemusí být – a stále častěji nebývá – založen na hierarchickém diktátu centrální moci, ale pracuje se schopností transformovat cíle a myšlenky do konkrétních činů. Vládnutí lze utvářet jeho soubrou s jednotlivci a organizacemi působícími v soukromém sektoru a jeho úspěch může silně záviset na této spolupráci*“.

Kooiman zkoumá stát, trh a občanskou společnost jako instituce, které patří na střední stupeň společenského vládnutí. Definuje však zvláštní úlohu státu: „...*stát, trh a občanská společnost reprezentují určité společenské potřeby a schopnosti. Dokud bude očekáván zásah státu tam, kde jiné instituce selhávají, bude stále hrát celkovou roli zástupce společnosti ve vládnutí*.“ (Kooiman 2003: 167) Veselý (2004: 18) v témže kontextu nabízí koncept, v němž vláda „strukturovaně interaguje“ s trhem a občanskou společností. Benáček (2005) pro podobné entity navrhuje termíny trhy, hierarchie a spřízněnosti. Na základě analýzy úlohy státu, trhu a občanské společnosti v post-komunistických zemích autor dává ovšem před příliš obecným pojmem „*instituce*“ přednost specifitějšímu termínu „*regulátory*“ (Potůček 1997)

Peters (2003: 34) analyzuje nebezpečí ovládnutí státu buď institucionálními reprezentanty trhu, nebo občanskou společností: „*Standardní kritika většiny konceptů spolupráce státu a společnosti namítá, že stát nebo alespoň určité organizace uvnitř státu jsou spoutávány zájmy společnosti. To skutečně může být problém, ale nemusí být, pokud instituce této spolupráce budou pečlivě navrženy*.“

Koncept vládnutí vychází z předpokladu, že sdílení myšlenek a informací nemusí probíhat jen ve směru od občanské společnosti k vládě, ale i naopak. „*To znamená, že jednotliví občané a organizace ve společnosti se nemohou efektivně účastnit vládnutí, není-li vláda transparentní a nesděljuje občanům dostatek informací o své činnosti a záměrech do budoucna*.“ (Citizens as Partners 2001, Petersovo znění, 2003: 35).

Poměrně novým a neprozkoumaným, leč stále důležitějším a vlivnějším aktérem a regulátorem veřejných věcí jsou média. (Bovaird 2005) Tradiční konceptuální rámce politologie a veřejné správy vliv médií na vládnutí opomíjejí nebo podhodnocují, a není mnoho teorií, které by je zařazovaly současně se státem, trhem a občanským sektorem do sféry regulátorů veřejných záležitostí. .. Otázek je stále více než odpovědí: „*Prostě nám scházejí prostředky pro vyhodnocení a výběr toho důležitého z neustávajícího přílivu nestrukturovaných informací*.“ (Hostages of the Horizon 2005: 20) El Hassan, prezident Římského klubu, se ptá, zda „*globální propojení multimédií nevede k bolestnému deficitu veřejné pozornosti, kdy je málo času na kritické otázky a politickou akci permanentně rozptylovaným publikem*“ (ibid)

Důležitým příspěvkem k pochopení provázanosti trhu, státu a sdělovacích prostředků je Thompsonova sociální teorie médií. (2004) Stávající situaci považuje vinou mediální činnosti za skutečnou hrozbu nekontrolovatelného zkreslování veřejného prostoru – zejména na globální úrovni. Dokonce navrhuje určitá opatření, která by vymanila média z vlivu trhu i státu, a zajistila pluralitu v komuni-

kaci a obecně ve veřejném prostoru posílením nestátní neziskové podoby jejich činnosti. (Blíže viz kapitola 4.3. Média a strategické vládnutí.)

**Regulatorní čtverec trh-stát-občanský sektor-média je jádrem konceptuálního uchopení vládnutí.** Pro sociální vědce představuje ohromnou výzvu: „*Mapování vlivových struktur se dnes jeví ještě naléhavěji, neboť roste zájem o chování 'komplexních adaptivních systémů', u nichž intenzivní a neustále proměnlivé systémové interakce s nelineární charakteristikou vedou ke vzniku nepředvídatelných, leč vnitřně uspořádaných důsledků*“ (Haynes, 2003), *ačkoliv dosud není jasné, jak se tyto modely uplatní v rozhodovacích procesech ve veřejném prostoru.*“ (Bovaird 2005: 218) Jsme svědky zřejmé nerovnováhy mezi zakořeněností národního státu a globální činností trhu, médií a v nemalé míře i občanského sektoru. (Thompson 2004: 191). „*Přístup typu Římského klubu klade důraz na alternativy, při nichž globální demokracie, globální tržní ekonomika a harmonická globální civilizace (namísto jakékoliv hierarchie) tvoří jediný udržitelný základ humánní politiky. Tyto sociální limity byly dosud úspěšně uplatněny pouze na úrovni národního státu, a to jen s omezenými výsledky. Trvalo několik století, než se tyto výsledky projevíly. Jaké prostředky a kolik společného úsilí si ale vyžádá urychlení obdobného pokroku na globální úrovni?*“ (Hostages of the Horizon 2005: 18)

#### 1.1.2.1.3. Síť a sítování aktérů

Šíření globální demokracie na konci 20. století společně s nástupem nových informačních a komunikačních technologií vedlo některé badatele k návrhu společnosti sítí, jež byla vykládána jako ztělesnění nového dějinného trendu: „*Dominantní funkce a procesy informačního věku se stále více odvíjejí od sítí. (...) Paradigma nových informačních technologií poskytuje materiální základnu pro jejich pronikavou expanzi do celé sociální struktury. (...) Přítomnost nebo absence v této síti a vzájemná dynamika jednotlivých sítí představují důležité zdroje dominance a změny v naší společnosti.*“ (Castells 2000: 469) Základní jednotky analýzy aktérů již nejsou zapojeny do procesu vládnutí, ale „*sít', složená z různých subjektů a organizací, je bezohledně modifikována tak, jak se sítě adaptují na podpůrná prostředí a tržní struktury.*“ (ibid, 198) Podle Rhodese (1997: 15) mohou sítě mezi organizacemi spolehat na vzájemnou závislost, výměnu zdrojů, samoorganizaci, respektování pravidel hry a významnou autonomii ve vztahu ke státu. Kooiman (2003) rozlišuje sítě jako určitý typ vládnutí (společně s komunikativním vládnutím, partnerstvím veřejného a soukromého sektoru a sdíleným řízením z různých úrovní).

Obyvatelé střední a východní Evropy networking milují. Sítě (např. Solidar-nosť v Polsku) byly politické nástroje, které nakonec zničily odolné a rigidní hierarchické struktury komunistických států. V tomto regionu proto vládne velké pochopení pro úlohu interaktivních sítí. (Kovač 2004: 16) Jako negativní příklad lze naopak uvést Al-Kájdú.

Někteří autoři razí termín „*politické sítě*“ (viz Bovaird 2005: 218), jiní hovoří o „*informačních sítích*“: (El Hassan 2005: 1)



Salamon (2002: 9) nabízí formulaci, že síť je opakem hierarchie a jedním z rozdílů mezi novým vládnutím (viz oddíl 1.1.1. této práce) a klasickou veřejnou správou. Teorie sítí namítá, že standardním vztahem mezi aktéry v síti je vzájemná závislost. Tedy žádný aktér nemůže vnutit svou vůli dalším aktérům. Děje se tak kvůli čtyřem základním atributům, které standardně charakterizují politické sítě a značně ztěžují správu takových sítí:

- jejich mnohotvárnost – široký okruh různých organizací s omezenou zkušeností, které vzájemně spolupracují;
- jejich sebestřednost – každý z aktérů má své vlastní zájmy a ke vztahu přistupuje s různými množinami perspektiv a pobídek;
- jejich asymetrická vzájemná závislost;
- jejich dynamika.

V důsledku toho se pro veřejnou správu stává zajištění koordinované akce v síti s pluralitou aktérů mimořádně náročnou úlohou. (ibid:13)

**Lepší pochopení místa a role sítí aktérů v soudobém vládnutí je jednou z největších výzev pro analytiku.** Bez něj ovšem nelze soudobě podobě vládnutí dobře porozumět.

### 1.1.2.2. Předpoklady uplatnění strategického vládnutí

#### 1.1.2.2.1. Globální etika<sup>2</sup>

Hodnoty představují nezbytnou složku spravování lidských záležitostí, a proto je legitimní otázkou, jaké hodnoty jsou se strategickým vládnutím spojovány. Jelikož současný svět je stále propojenější, generuje potřebu rozvoje globální etiky, schopné orientovat aktivity bezpočtu individuálních a institucionálních aktérů... Blízkost v čase a prostoru již není relevantním indikátorem etického významu. Naše odpovědnost se týká lidí značně vzdálených v čase a prostoru od našich dnešních skutků, a nejenom jednotlivců. Je stále více spojena s osudem lidstva a dotýká se také přírody. (Thompson 2004: 209) Komise pro globální vládnutí požaduje rozšířit globální etiku, zejména „*norem a hodnot, kterými by se měl řídit svět, etických norem, které by měly vést život v globálním společenství... Bez nich bude těžké, ne-li nemožné, založit účinnější a legitimnější formy globálního vládnutí*“ (Encyclopedia 1994–5, část 6.2 Vládnutí: poskytnutí strategického rámce) „*Reálná politika odsouvá řešení klíčových problémů, a proto potřebujeme morální politiku, (která může vytvořit) morální zásady dialogu kultur*.“ (Makram-Ebeid v: Hostages 2004: 19). Ranný, leč dobře zpracovaný koncept globální etiky předložil k diskusi přední český environmen-

---

<sup>2</sup> Na této podkapitole se autorsky podílel Martin Nekola.



talista Josef Vavroušek (1993). Vzhledem k rostoucí propojenosti a vzájemné závislosti světa se strategické vládnutí stále více orientuje na hodnoty, jež jsou schopné se s tímto faktem vyrovnat a konzistentně na něj reagovat – na globální etiku, jejímž průkopníkem byl svého času například Albert Schweitzer se svou „*naukou úcty k životu*“:

Globální etika představuje určitá univerzální pravidla chování, platná pro celé lidstvo bez ohledu na náboženství, etnický původ, politický systém atd. Jak poukazuje Gregor Paul (Lomová 2005), takovým zlatým pravidlem platným ve všech kulturách může být známé „co nechceš, aby jiní činili tobě, nečini ani ty jim“. Dalším normativním pravidlem může být respektování individuální důstojnosti. Podle Frederika de Klerka je základem tohoto nového etického systému dvojice principů: princip rovnosti a svobody. „Nová globální etika je tedy silně namířena směrem ke svobodě, lidským právům, nediskriminaci ať už na základě rasy, pohlaví, náboženství nebo společenského původu a ke společenské zodpovědnosti.“ (de Klerk 2000)

**Globální etiku lze tedy vnímat jako volání po novém chápání univerzality lidských práv v mezinárodním společenství.** Jak poukazuje Zemanová (2005), na poli lidských práv lze vysledovat dva protichůdné trendy, které lze charakterizovat jako **univerzalistický** a **relativistický** související s regionalizací lidských práv. Napětí mezi těmito trendy by mohlo být zmírněno právě určitými změnami v pojetí univerzálního konceptu lidských práv, k nimž dochází v posledních patnácti letech.

V širším pojetí je globální etika spojována s udržitelným způsobem života (etika soustředěná na zachování biosféry), sociální udržitelností, právem na bezpečí, účastí na řízení na všech úrovních, rovným přístupem k informacím nebo globálním společným statkům, ale také s určitými povinnostmi a chováním lidí.

Podle Glenna a Gorgona (2002) by globální etika nejenom měla korespondovat s hlavními náboženskými morálními zásadami, ale také podporovat nové spojení mezi věřícími a nevěřícími. Vyjádřením této globální etiky by měly být efektivní politiky boje s korupcí, kontroly lobbingu, snižující nenasytlost a sobeckost. Tyto politiky by naopak měly posilovat čest a poctivost, podporovat tvorbu hodnot, odstraňovat překážky omezující svobodu informací a zkoumání, posilovat respekt k legitimním autoritám a další. Morální hodnoty by měly zahrnovat také úctu k budoucnosti.

### **Globální etika podle sítě kaváren BioCafes**

Globální etika by měla všem lidem zajistit práva na:

- bezpečný život;
- rovnoprávné zacházení;
- možnost vydělat si na slušné živobytí a pracovat pro své blaho;
- definování a zachovávání svých odlišností mírovými prostředky;
- účast na řízení na všech úrovních;
- svobodnou a rovnou možnost stížnosti s cílem nápravy hrubých křivd;
- rovný přístup k informacím;
- rovný přístup ke globálním společným statkům.

Všichni lidé by měli mít povinnost:

- přispívat ke společnému blahu;
- zvažovat dopad své činnosti na bezpečnost a blahobyt druhých;
- prosazovat rovnoprávnost včetně rovnoprávnosti pohlaví;
- chránit zájmy budoucích generací usilováním o trvale udržitelný rozvoj a ochranu globálních společných statků;
- zachovávat kulturní a intelektuální dědictví lidstva;
- účastnit se aktivně řízení;
- usilovat o odstranění korupce.

Zdroj: <http://www.bio-cafes.com/>

#### **1.1.2.2.2. Zdroje poznání (včetně schopnosti anticipace)**

Složité a neustále se měnící úlohy vládnutí nelze účinně pojmout bez hluboké znalosti problémů, příležitostí a voleb v relevantním kontextu. El Hassan (2004: 4) hovoří o prominenci oblasti myšlení a reflexe, kterou nazývá „*keqjtosjéru*“, aby zaměřil pozornost vládnutí na skutečné výzvy, kterým lidstvo čelí. Peters (2005: 32) jde dál a navrhuje zřídit institucionální kapacitu získávání vědomostí. Podle nich se vlády těžko učí, a proto musí být do systému zabudována určitá formalizovaná kapacita pro dlouhodobé posuzování politiky a rozpracovávání jasných představ, kudy se vydat v dlouhodobém horizontu. (ibid, 26) Jeho koncept je však možné rozšířit a aplikovat na všechny aktéry, působící na poli strategického vládnutí. Všichni totiž potřebují kvalitní specializované vzdělávání.

Specifickým předpokladem strategického vládnutí je schopnost předvídat dlouhodobé potenciální události v budoucnosti, a tak mít schopnost na ně s předstihem reagovat. El Hassan (2004) charakterizuje úlohu strategického vládnutí jako „*proměnu nevědomosti a nedostatku víze v globální odpovědnost a vědomí*“. Perri 6 (1997) pléduje pro anticipační vládu, používající prognostické metody a techniky. Kovač (2004:7) zdůrazňuje význam řízení strategického ekonomického a sociálního rozvoje zejména pro malé státy.

### 1.1.2.2.3. Institucionální zdroje a nástroje

Instituce jsou zde pojímány v širokém smyslu jako normy, pravidla a organizace. (Kooiman 2003: 154n, Heracleous 2005) Institucionální rámce strategického vládnutí by neměly být rozvíjeny samoučelně. Na druhé straně existence a činnost konkrétních institucí strategického řízení, a implementace strategií tvoří jeho nezbytnou část i nutnou podmínku rozvoje.

Peters nezpochybňuje význam budování strategických kapacit ve vládě. (2003: 26) Dror (2004: 17n) navrhuje, aby instituce strategického vládnutí byly strukturovány jako „strategický mozek centrální vlády“ (*Central Governmental Strategic Brain*) zahrnující sedm hlavních součástí:

1. profesionální enklávu strategického myšlení a plánování v blízkosti šéfa vlády,
2. menší týmy strategického myšlení a plánování poblíž hlavních ministrů s vlivem na utváření budoucnosti,
3. dobrý přístup těchto jednotek k vrcholným rozhodovatelům a hlavním procesům volby,
4. výzkumnou a vývojovou organizaci (mozkový trust), odpovědnou za přípravu dlouhodobých základních politických direktiv,
5. profesionální tým pro zvládání krizových situací,
6. obdobné kapacity v parlamentech a na podnárodní úrovni vládnutí,
7. ucelený systém složený ze vzájemně spolupracujících částí strategické sítě.

Salomon (2002: 2; 600) to charakterizuje jako „*propracovaný systém ... , v němž jsou podstatné elementy veřejné autority sdíleny s mnoha nevládními a jino-vládními aktéry ... , jejichž účast často musí být získána a směřována, nikoliv vynucena a kontrolována*“.

Nástroje, užívané strategickým vládnutím (definované jako metody, s jejichž pomocí jsou strukturovány kolektivní akce v zájmu řešení strategických problémů – *sensu* Salomon 2002: 19), doplňují relevantní témata pro další zkoumání jeho institucionálního rámce.

Důležitou, leč často opomíjenou součástí budování institucí je propojení rozpočtových procesů se zbytkem institucionálního rámce strategického vládnutí.

(Ochrana 2005b a kap. 4.4) „Rozpočtování musí být integrováno do obecnějšího strategického plánování a řízení.“ (Peters nedatováno: 32)

Jelikož většinu problémů, se kterými se lidé musí potýkat ve svém životě, již nadále nelze řešit na národní úrovni, není na místě opomíjet nadnárodní institucionální úroveň strategického vládnutí. I když – a možná protože – dosud neuzrála k dostatečné viditelnosti a efektivitě ve veřejném prostoru.

#### 1.1.2.2.4. Sociální kapitál

„Vládnutí je třeba chápat jako kolektivní schopnost dospět ke koherentní shodě na způsobu, kterým by se měly rozvíjet naše vize a cíle, i jako kolektivní schopnost dosáhnout těchto cílů.“ (Veselý 2004: 14) Vyrovnávání se s budoucností vyžaduje soustředěnou kolektivní akci, často bez viditelných přínosů, a v některých případech a alespoň pro někoho i s momentálními ztrátami. Takovou akci nelze zvládnout bez dostatečné úrovně vzájemné důvěry mezi relevantními sociálními aktéry, bez jejich připravenosti spolupracovat, bez fungujících mechanismů kooperace. Jinými slovy, sociální kapitál je dalším zdrojem strategického vládnutí. „Důvěra je jeden z mechanismů zvládnání úloh, jejichž aktéři mohou reagovat na své pocity konfrontace s širící se atmosférou rizik a nejistot v nerovně distribuované moci... Budování takové důvěry je dnes vrcholně důležitým úkolem veřejné správy.“ (Bovaird 2005: 224, 226) Strategické vládnutí se nebude moci dobře uplatnit ve společnostech, rozervaných velkými rozkoly (*cleavages*) mezi různými sociálními skupinami. Nedostatek společenského konsensu ohledně orientace a směřování zásadní reorientace dokumentuje Kovač (2004: 4, 14, 16) na příkladu Slovinska. Alternativní tradiční přístup, založený na systému „rozdělení a kontroly moci“, je mnohem nákladnější a často selhává.

#### 1.1.2.3. Aktéři strategického vládnutí

##### 1.1.2.3.1. Politické elity a „volba společnosti“

Pro strategické vládnutí je v porovnání s rutinním způsobem spravování společnosti specifická jeho schopnost vyvolávat důležité změny. Někteří autoři to nazývají „volbou společnosti“ (Roebroek 1992, Potůček 1997: 163); lze ji spojovat s otázkami, považovanými za prioritní ve veřejné rozpravě a rozhodování, se změnami kompetencí na různých úrovních vládnutí, se souvztažnostmi mezi státem, trhem, občanským sektorem a médií, nebo se způsobem fungování horizontálních řídicích vztahů ve společnosti. Do této kategorie dobře zapadají změny, zavedené Reaganovou administrativou v USA a vládou M. Thatcherové ve Velké Británii, transformace postkomunistických zemí či budování Evropské unie. Rozhodujícími aktéry takové