

Koncept strategického vládnutí a možnosti jeho uplatnění v analýze české veřejné politiky

Martin Potůček

Motto:

„Nastolit specifickou agendu vládnutí a prosadit programy, které nemusejí mít přirozené zastánce, to je možná nejdůležitější a zároveň nejobtížnější aspekt politického procesu. Krize či hrozící krize mohou tento proces usnadnit, ale vlády (které musejí vždy vystačit s omezenými zdroji, včetně časových limitů a omezené pozornosti) nemusejí vždy chtít obsáhle 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 za to vynaložit velké množství politického kapitálu.“

(Peters, nedatováno)

Úvod

Tento příspěvek nabízí teoretický rámec umožňující lepší pochopení omezení a rozvojových možností uplatnění strategické dimenze vládnutí ve vztahu k měnícím se podmínkám a budoucím příležitostem a výzvám pro Českou republiku.

Začneme počáteční protokonceptualizací pojmu, převzatou z přihlášky našeho výzkumného projektu: *„Strategické vládnutí lze pojmut 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 jejich budoucích generací“* (Potůček et al. 2004).

Další rozvíjení teorie vládnutí je 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) nás ujišťují, že *„je takřka nemožné dospět k jakémukoliv jasnému zevšeobecnění ohledně vládnutí, neboť k tomu, aby bylo nápomocné při výkladu daného prostředí, musí vždy být dáno do souvislosti v určitém kontextu“*. Koncept strategického vládnutí, který hodláme rozvíjet, by tedy měl být šitý na míru konkrétním stávajícím i budoucím podmínkám České republiky jako země na hranici centra a periferie světového vývoje a jako nového členského státu Evropské unie, se

specifickými historickými kořeny (včetně dědictví komunismu), tradicemi veřejné správy atd.

Již 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 a 4.) a že vládnutí je koncept holistický (odst. 1.2) a multi-dimenzionální (odst. 1.3).

1. Pojem vládnutí

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 k 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 k samosprávné politice a systémům poskytování služeb, tj. k 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; Salmon 2002), „sociopolitické vládnutí“ (Kooiman 2003), „dobré vládnutí“ (Governance 2000) nebo „progresivní vládnutí“.

Posuďme některé definice, které vycházejí z těchto charakteristik.

1.1 Definice

Vládnutí je „*kolektivní schopnost ovlivňovat budoucnost k lepšímu*“ (Dror 2001: xi).

„*Vládnutí je systém hodnot, veřejných politik a institucí, pomocí nichž společnost spravuje své 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: Strategie 2002: 1).

„*Společensko-politické vládnutí znamená využití analytického a normativního pohledu na jakékoliv společenské vládnutí, které je ‚kolektivní‘. Kolektivní nikoliv v tom smyslu, že péče a rozvoj těchto aktivit jsou považovány za veřejný úkol (stát), za povinnost soukromého sektoru (trh) nebo třetího sektoru (občanská společnost) 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 definicí poskytuje Veselý (2004: 11-12).

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

1.2 Holistický přístup k vládnutí

S rostoucí složitostí a vzájemnou závislostí společenských aktérů se zdá, že byrokratické formy vládnutí, vycházející z tradičního pojetí role hierarchicky uspořádané a fungující veřejné správy, ztrácejí půdu pod nohama a jsou průběžně nahrazovány méně vyhraněnými formami řízení (nebo jeho selhávání). Neschopnost účinně se vyrovnat se složitostí může vést dozajista ke stále zmatenějším a paradoxnějším situacím (Encyclopedia 1994-5). Klíčovým problémem vlád je skutečnost, že z minulých století zdědily organizační modely, strukturované podle funkcí a služeb, nikoliv modely 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 skutečnost, že od vlád je požadováno řešení stále náročnějších a složitějších úkolů ve stále více vzájemně provázaném světě za neustálého úbytku jejich přímých mocenských a kontrolních mechanismů. **Jedinou racionální reakcí na toto pnutí je rozvoj takových nástrojů veřejné akce, které budou účinnější a budou méně podléhat přímé kontrole a zásahům, například pořádání veřejných diskusí o důležitých otázkách 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.**

1.3 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 nesaží definovat vládnutí. 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 potaz 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 účely našeho výzkumu je multidimenzionální přístup naprosto nutný. Bez dobré definice relevantních rozměrů vládnutí, pokud možno vzájemně se vylučujících a na sobě nezávislých, nedospějeme k formulacím, které by nám umožnily porozumět předmětu naší analýzy a dosáhnout souhlasu ohledně způsobu, jak jej poznávat. Neměli bychom tudíž ani účinný nástroj pro rozhodování o tom, co spadá či naopak nespadá do oboru našeho vědeckého zájmu.

2. Dimenze strategického vládnutí

Vládnutí nelze redukovat na úroveň národního státu, a proto by badatelé měli vzít v potaz i nadnárodní (zvláště EU) a podnárodní úroveň (odst. 2.1). Nelze je redukovat na vládu a její činnost. Je tedy třeba vzít v potaz i další regulátory a aktéry, zejména trh, občanský sektor a sdělovací prostředky (odst. 2.2). Současné, a tím více budoucí vládnutí by nemělo sázet výlučně na hierarchie; mělo by počítat s horizontálními vazbami a neformálními sítěmi (odst. 2.3). Výše uvedené základní dimenze vládnutí jsou obecně platné i pro strategické vládnutí, a proto by měly být vzaty v potaz i v jakékoliv analytické roztavě.

Pak bude následovat konceptualizace strategického vládnutí jako specifické součásti vládnutí. Jakýkoliv pokus o specifikaci strategického vládnutí v rámci všeobecné koncepce vládnutí bude ovšem vždy poněkud arbitrární. Navrhují rozlišovat mezi jeho zdroji (s paralelou i na obecné úrovni vládnutí) a mezi jeho specifičtějšími vlastnostmi (odlišujícími jej od vládnutí taktického či operativního).

Na počátku 21. století existují čtyři základní zdroje strategického vládnutí: globální etika (odst. 2.4), kognitivní zdroje (včetně vzdělání) (odst. 2.5), institucionální zdroje a nástroje (odst. 2.6) a sociální kapitál (odst. 2.7). Dále lze identifikovat minimálně tři specifické vlastnosti strategického vládnutí: schop-

nost anticipovat potenciální budoucnosti (odst. 2.8), schopnost „volby společnosti“ (odst. 2.9) a tzv. „vznikající nové strategie“ (odst. 2.10).

Posuďme všechny tyto dimenze u vědomí jejich vzájemné závislosti.

2.1 Víceúrovňové vládnutí

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

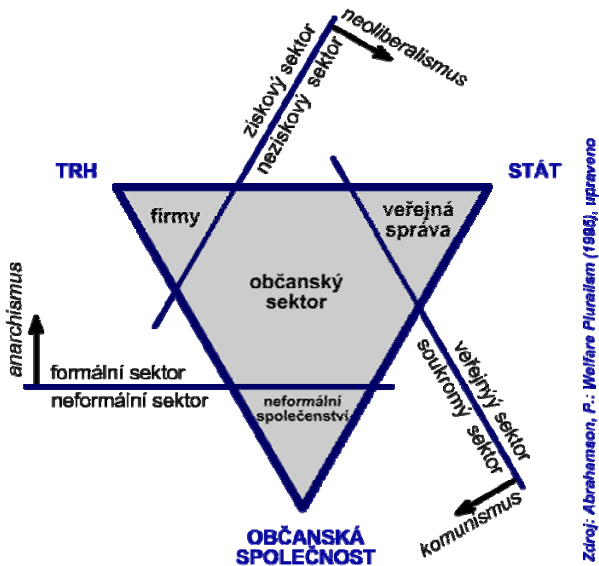
Trendy tohoto vývoje dosud nejsou zřejmé: není možné identifikovat standardní vývoj pro daný (národní) stát; směřujeme ke stavu strukturální nejistoty, termín „postnacionální“ definuje novou konstelaci pouze v negativním smyslu, jako něco, co přestalo existovat (Zürn, Leibfried 2005: 26). Nanejvýš je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

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

2.2 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 vědců. 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 nastiňen na obr. 1.

Obr. 1: Součinnost trhu, státu a občanského sektoru v procesu vládnutí



Peters (nedatováno: 22) zdůraznil jádro tohoto přístupu jako „základní koncept vládnutí, které ve veřejném sektoru spočívá ve schopnosti kolektivního vytyčování 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 souhrou 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, jak se domnívá, stojí na středním stupni společenského vládnutí. Nicméně definuje zvláštní úlohu státu: „stát, trh a občanská společnost reprezentují určité společenské potřeby a schopnosti. Dokud bude očekáván zásah státu tam, kde jiné instituce selhávají, stát 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 postkomunistických zemích zde dávám přednost před příliš obecným pojmem „instituce“ specifickějšímu termínu „regulátory“ (Potůček 1997).

Peters (nedatováno: 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 nesděluje občanům dostatek informací o své činnosti a záměrech do budoucna“* (Citizens as Partners 2001, Petersovo znění, nedatováno: 35).

Poměrně novým a neprozkoumaným, leč stále důležitějším a vlivnějším aktérem a regulátorem veřejných věcí jsou sdělovací prostředky (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 neutuchajícího přílivu nestrukturovaných informací“* (Hostages of the horizon 2005: 20). El Hassan, prezident Římského klubu, se ptá, zda *„globální propojení multimédií nemá za následek bolestný deficit veřejné pozornosti, kdy je již málo času na kritické otázky a politickou akci ze strany permanentně rozptylovaného publika“* (ibid).

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

Regulatorní čtverec trh-stát-občanský sektor-média je jádrem konceptuálního uchopení vládnutí. Pro sociální vědce představuje ohromnou výzvu: *„Otázka 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 dávají vzniknout nepředvídatelným, leč vnitřně uspořádaným výsledkům (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).

2.3 Sítě a síťování aktérů

Šíření globální demokracie na konci 20. století společně s nástupem nových informačních a komunikačních technologií vedlo některé badatele k návrhu konceptu společnosti sítí, vykládané 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 „sítě, složené 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 spoléhat 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 společným řízením).

Obyvatelé střední a východní Evropy milují networking. Sítě (např. Solidarosé v Polsku) byly politické nástroje, které nakonec zničily odolné a rigidní hierarchické struktury komunistických státostran. V tomto regionu proto vládne velké pochopení pro úlohu interaktivních sítí (Kovač 2004: 16).

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 odst. 1 této práce) a klasickou veřejnou správou. Teorie sítí namítá, že standardním vztahem mezi aktéry v síti je vzájemná závislost. Tedy že 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 pluriformita – 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.

Důsledkem toho se stává zajištění koordinované akce v síti s pluralitou aktérů pro veřejnou správu mimořádnou výzvou (ibid:13).

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

2.4 Globální etika

Hodnoty představují nezbytný komponent řízení lidských záležitostí, a proto vyvstává legitimní otázka, jaké konkrétní hodnoty jsou vhodné pro strategické vládnutí. Jelikož současný svět je stále více vzájemně závislý, nastává potřeba rozvoje globální etiky, schopné orientovat aktivity nespočetných 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 nikoliv pouze lidí. Dotýká se také přírody obecně a je stále více spojena s osudem lidstva (Thompson 2004: 209). Komise pro globální vládnutí doufá v široké přijetí globální etiky, zejména pak „*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, in: Hostages 2004: 19). Ranný, leč dobře zpracovaný koncept globální etiky předložil k diskusi přední český environmentalista Josef Vavroušek (1993).

2.5 Zdroje poznání (včetně vzdělávání)

Složitě a neustále se měnící úlohy vládnutí nelze účinně pojímat bez hluboké znalosti problémů, příležitostí a voleb v relevantním kontextu. El Hassan (2004: 4) hovoří o prominenci oblasti myšlení a reflexe, kterou nazývá „kogitosféra“, aby zaměřil pozornost vládnutí na skutečné výzvy, kterým lidstvo čelí. Peters (2005: 32) jde ještě dál a navrhuje zřídit institucionální kapacitu získávání vědomostí. Podle nich se vlády těžko učí, a proto musí do systému být 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 velmi kvalitní specializované vzdělávání.

2.6 Institucionální zdroje a nástroje

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

Peters nezpochybňuje význam budování strategických kapacit ve vládě (nedatováno: 26). Dror (2004: 17n) navrhuje, aby instituce strategického vládnutí byly strukturovány jako „Strategický mozek centrální vlády“ (*Central Governmental Strategic Brains*), složený ze sedmi hlavních součástí:

1. profesionální enkláva strategického myšlení a plánování v blízkosti šéfa vlády;
2. menší týmy strategického myšlení a plánování v blízkosti hlavních ministrů s vlivem na utváření budoucnosti;
3. dobrý přístup těchto jednotek k vrcholným tvůrcům rozhodování a hlavním procesům volby;
4. národní výzkumná a vývojová organizace (mozkový trust), odpovědná 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 sestávající 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 však vynucena a kontrolována*“.

Důležitou, leč často opomíjenou součástí budování institucí je propojení rozpočtových procesů se zbytkem institucionálního rámce strategického vládnutí (Ochrana 2005b). „*Rozpočtování musí být integrováno do obecnějších aspektů strategického plánování a řízení*“ (Peters nedatováno: 32)

Nástroje užívané strategickým vládnutím (definované jako metody, pomoci kterých jsou strukturovány kolektivní akce v zájmu řešení strategických problémů – *sensu* Salomon 2002: 19), představují další relevantní institucionální rámec pro další zkoumání.

Jelikož většinu problémů, s kterými se lidé musí potýkat ve svém životě, již nadále nelze řešit na národní úrovni, není namístě opomíjet nadnárodní institu-

cionální úroveň strategického vládnutí. I když (a možná protože) dosud neužrala k dostatečné viditelnosti a efektivitě ve veřejném prostoru.

2.7 Sociální kapitál

„*Vládnutí je třeba chápat jako kolektivní schopnost dospět ke koherentní shodě na způsobu, kterým by se měly rozvíjet naše vize a cíle, ba 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. 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 šířící se atmosférou rizik a nejistot v kontextu nerovně distribuované moci ... Budování takové důvěry je dnes vrcholně důležitým úkolem veřejné správy*“ (Bovaird 2005: 224, 226). Alternativní přístup, založený na systému „rozdělení a kontroly moci“, dělicí moc mezi množstvím aktérů, je funkčně neohrabaný a mnohem nákladnější.

2.8 Anticipace

První specifická vlastnost strategického vládnutí je definována jako schopnost předvídat dlouhodobé potenciální události v budoucnosti, a tak mít schopnost na ně předvidavě reagovat. El Hassan (2004) charakterizuje úlohu strategického vládnutí jako „*proměnu nevědomosti a nedostatku vize 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.

2.9 „Volba společnosti“

Druhá specifická vlastnost strategického vládnutí je spatřována v jeho schopnosti vyvolávat důležité změny v porovnání se způsobu, kterými společnost fungovala v minulosti. 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 sdělovacími prostředky 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. Jedním ze závažných omezení úspěšné implementace „volby společnosti“ je nedostatek společenského konsensu ohledně orientace a směřování

takové změny, jak dokumentuje Kovač na příkladu Slovinska (2004: 4, 14, 16).

2.10 Vynořující se nové strategie

Existuje ještě třetí kvalita strategického vládnutí, o které se nehovoří často, ale která má podle mého názoru hluboký význam pro pochopení jeho charakteru: lze ji chápat jako změnu orientace společnosti, opřenu o výsledek vyjednávání mnoha propojených politických aktérů a procesů, a nazýváme ji „vznikající nové strategie“. Tento koncept je mnohem vhodnější pro procesy reálného života soudobých společností než pojem „strategické plánování“ (Mintzberg 1994).

3. Reflexe pokusů o uplatnění strategického vládnutí v praxi¹

Naznačená teoretická východiska opravňují navrhnout sadu klíčových kritérií, vyjadřujících optimální podmínky efektivního uplatnění strategického vládnutí v životě globálních společností.

Tabulka 1: Optimální podmínky uplatnění strategického vládnutí

Silná politická podpora strategickému vládnutí
Silná a stabilní vláda, nepřetížená řešením operativních úkolů a disponující administrativní kapacitou schopnou účinně realizovat strategická rozhodnutí
Občanská i odborná veřejnost jsou si vědomy významu strategického vládnutí a účastní se jej
Existence poznávacích kapacit orientovaných na zkoumání budoucnosti
Existence špičkového mozkového centra pro strategické vládnutí na úrovni vlády

U řídicích dokumentů strategické povahy k tomu přistupuje i potřeba precizně formulovat vizi, cíle, aktéry, dělbu odpovědnosti, zdroje, měřitelné výstupy a způsoby hodnocení a kontroly realizace. S přihlédnutím k takto identifikovaným podmínkám se nyní pokusím rekapitulovat, co se v naší zemi na poli strategického řízení skutečně odehrálo.

Nyní se pokusíme použít navržená kritéria uplatnění strategického vládnutí v podobě pěti klíčových podmínek k charakteristice vývoje dané oblasti po listopadu 1989. K periodizaci jsou nejvhodnější funkční období jednotlivých vlád (s tím, že první a druhé funkční období vlády Petra Pitharta slučujeme a činnost vlády Josefa Tošovského na počátku roku 1998 vzhledem ke krátkosti jejího trvání pomíjíme, i když v některých případech rozrušila bariéry

¹ Podrobněji a s uvedením příkladů z tvorby a uplatnění Sociální doktríny ČR, Národního akčního plánu sociálního začleňování 2004-2006 a Strategie udržitelného rozvoje ČR viz Potůček (2004, 2006).

vytvořené předchozí vládou a usnadnila tak cestu pro změny realizované až vládou Miloše Zemana).

Tabulka 2: Charakteristika vývoje podmínek strategického řízení v ČR

Období/premiér Kritérium	1990-1992 P. Pithart	1992-1997 V. Klaus	1998-2002 M. Zeman	2002-2006 V. Špidla S. Gross J. Paroubek
Silná politická podpora strategickému řízení	Průměrná	Žádná	Nadprůměrná	Průměrná
Silná a stabilní vláda, nepřetížená řešením operativních úkolů a disponující administrativní kapacitou schopnou účinně realizovat strategická rozhodnutí	Vypracovány scénáře ekonomické a sociální reformy. Tlak operativy mimořádný	Stabilní vláda, odmítající strategické řízení. V činnosti vlády převažuje operativa	Politická vůle rehabilitovat strategické řízení vysoká. Naráží však na nízkou kompetenci a nepřipravenost centrální státní správy. Operativa stále dominuje	Minimální parlamentní většina činí koaliční vládu slabou. V průběhu období se vystřídali tři premiéři. Operativa stále dominuje
Občanská i odborná veřejnost si jsou vědomy významu strategického řízení a účastní se jej	Neformální prostor pro ovlivnění strategických rozhodnutí vlády ze strany části odborné veřejnosti vysoký	Občanská veřejnost rezervovaná. Intelektuální elity ve věci významu strategického řízení rozpolcené	Občanská veřejnost rezervovaná. Intelektuální elity ve věci významu strategického řízení rozpolcené	V občanské veřejnosti roste zájem o účast. Intelektuální elity ve věci významu strategického řízení stále rozpolcené
Existence poznávacích kapacit orientovaných na zkoumání budoucnosti	Využíváno potenciálu prognostických zkušeností získaných ve Státním programu ekonomického výzkumu a v ČSAV (Prognostický ústav)	Dědictví prognostické kultury přežívá především v činnostech Občanské futurologické společnosti	Založeno CESES. Postupně se obnovují práce na různých řídicích dokumentech strategické povahy	Poznávací báze se dále rozvíjí, především pod tlakem nutnosti zpracovávat koncepční dokumenty v rámci přípravy na vstup a plné uplatnění země v rámci EU

Existence špičkového „mozkového centra“ pro strategické řízení na úrovni vlády	Ne	Ne	Ne	Ne
--	----	----	----	----

Je zřejmé, že snaha o zkvalitnění strategické dimenze řízení v naší zemi narážela na mnohé překážky ideologického, kulturního i institucionálního charakteru, na zaběhlé a měnícím se poměrům neodpovídající stereotypy myšlení i chování. Ani nadprůměrná politická podpora nebo zájem odborné a občanské veřejnosti o přípravu strategických řídicích dokumentů nedostačují, nejsou-li pro strategické řízení vytvořeny odpovídající kapacity na centrální úrovni státní správy.

Podané hodnocení vývoje strategické dimenze vládnutí v České republice od roku 1989 může svádět k závěru, že v podmínkách transformující se společnosti je úsilí o podporu strategické dimenze řízení donkichotským jednáním, předem odsouzeným k nezdaru. Nicméně nejen i v rámci Evropské unie mimořádně úspěšná Velká Británie, nýbrž i některé sousední postkomunistické země jsou na tom lépe než my (srovnej následující tabulku).

Tabulka 3: Srovnání strategických útvarů na centrální úrovni státní správy

Stát	Velká Británie	Maďarsko	Polsko	Česká republika
Charakteristika				
Název strategického útvaru	Strategické centrum předsedy vlády (Prime Minister's Strategy Unit)	Centrum strategických analýz (STRATEK - Stratégiai Elemző Központ)	Vládní centrum pro strategická studia (Rzadowe Centrum Studiów Strategicznych)	Rada pro udržitelný rozvoj při vládě ČR
Další informace	www.strategy.gov.uk	www.stratek.hu	www.rcss.gov.pl	wtd.vlada.cz/vrk/vrk.htm
Kdy ustaven	2002	1998	1997-2006 (zrušeno koncem března 2006 po parlamentních volbách)	2003
Poslání	Zlepšovat schopnost vlády při řešení strategických průřezových záležitostí a prosazo-	Zajišťovat tvorbu a realizaci vládních strategií. Podílet se na tvorbě vládních poli-	Rozvíjet strategické programování a prognózování sociálního a ekonomického rozvoje země.	Poradní orgán bez exekutivních pravomocí. Poslání: iniciovat, koncipovat, koordinovat, sledovat, vy-

	vat inovace v návrzích politik a v plnění cílů vlády	tík v ekonomické a sociální oblasti a v integraci do EU	Hodnotit důsledky regulací (Regulatory Impact Analysis)	hodnocovat a podporovat strategické dimenze v řízení státu. Navrhnout opatření ke sladění dlouhodobých záměrů a cílů se střednědobými a krátkodobými cíli a programy v souladu s principy udržitelného rozvoje
Příklady výstupů	Strategický audit	Výstupy z konference „Progressive governance“ (leden 2004)	Dlouhodobé strategie regionálního rozvoje Polska a jeho sociálního a ekonomického rozvoje	Strategie udržitelného rozvoje ČR
Počet pracovníků (údaj za rok 2004)	93	31	Několik desítek	2
Vliv na řízení země	Značný	Malý (především vzhledem k nejasné formulaci poslání)	Omezený	Nepatrný

Jednou z nutných podmínek funkčního rozvíjení strategického vládnutí je jeho dostačující kapacitní krytí na centrální úrovni státní správy (nejspíše na Úřadu vlády ČR). K tomu se otevírá příležitost v rámci již zahájené reformy ústřední státní správy.

Následuje výčet základních funkcí podpory a koordinace strategického řízení, příslušný takovému orgánu vlády (včetně jeho výkonného sekretariátu):

- Zadávání prací na souhrmných vizích a strategiích rozvoje země, jejich zveřejňování a podpora jejich uplatňování především v činnosti centrální státní správy;
- Příprava a kultivace metodiky tvorby a uplatnění střednědobých koncepcí resortů, koordinace jejich zpracování a uplatňování především v činnosti centrální státní správy;
- Tvorba podmínek pro zpracování a podíl na tvorbě a realizaci strategických programů a koncepčních materiálů meziresortního, nadresortního a nadregionálního charakteru podle zadání vlády;
- Příprava legislativních norem souvisejících se strategickou a koncepční činností;

- Hodnocení hlavních připravovaných politických rozhodnutí vlády v kontextu jejich možných dlouhodobých důsledků;
- Převzetí odpovědnosti za zpracování projektu přípravy a zajištění subsystému strategického řízení na centrální úrovni státní správy v průběhu její reformy tak, jak se to předpokládá v rámci nadcházející 3. etapy realizace reformy české veřejné správy.

Príznivou podpůrnou okolností pro pozitivní změny v dané oblasti představují trvalé nároky na rozvíjení strategické dimenze řízení ze strany Evropské unie, částečně i OSN a dalších vlivných aktérů na nadnárodní úrovni. K negativním faktorům naopak řadíme nekompetenci úředníků, nezájem politických špiček i mnoha odborníků, ale i nízké povědomí a angažování občanů samotných na tomto poli.

Literatura

- Abrahamson, P. (1995). Welfare Puralism: Towards a New Consensus for a European Social Policy? *Current Politics and Economics in Europe*. 5(1), pp. 29-42.
- Benáček, V. (2005). *Three dimensions of modern social governance: markets, hierarchies and kinships*. Paper presented at the 13th NISPAcee Annual Conference, Moscow, May 19.-21.
- Bovaird, T. (2005). Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71 (2), pp. 217-229.
- Castells, M. (2000). *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policymaking* (2001). Paris: OECD.
- Dror, Y. (1968). *Public Policymaking Re-examined*. San Francisco: Chandler Publishing Company.
- Dror, Y. (2004). Strategic Brain for Central Government. In: Potůček, M. (ed.). *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NIPACEE, pp. 15-27.
- Dror, Y. (2001). *The Capacity to Govern*. London: Frank Cass.
- El Hassan bin Talal (2004). *The Challenge of Informed Humanity from "Infosphere" to "Cogitosphere"*. Paper delivered at the Annual Conference of the Club of Rome, Helsinki, 11.-12.10.
- Encyclopedia of World Problems and Human Potential* (1994-5). München: K. G. Saur, three volumes.
- Governance for Human Development* (2000). UNDP FRY, December.
- Haynes, Ph. (2003). *Managing Complexity in the Public Services*. Maidenhead: Open University Press.
- Heracleous, L. (2005). *Strategy and Organization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hostages of the horizon. The twin challenge of ignorance and indifference* (2005). Review on issues raised in the Club of Rome 2004 Annual Conference. Edited by Aleksí Neuvonen. Helsinki: Finnish Association for the Club of Rome.

- Jessop, B. (2004). Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance. In: Bache, I., Finders, M. (eds.). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Kovač, P. (2004). *The principles of good governance with an emphasis on Slovenia within European Union*. Ljubljana, EGPA Annual Conference "Four months after: Administering the New Europe.
- Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Ochrana, F. (2005a). *Strategické vládnutí a vládní strategie*. Podkladová studie, Praha: CESES. Unpublished paper.
- Ochrana, F. (2005b). *Veřejné rozpočty jako nástroj strategického vládnutí*. Podkladová studie, Praha: CESES. Unpublished paper.
- Perri 6: *Holistic Governance*. London, Demos 1997. Paper No. 7.
- Peters, B. G.: Developing strategic policy capacity in government. In: *Thinking the Unthinkable: From thought to policy*. Bratislava, UNDP, undated, pp. 22-36.
- Pierre, J., Peters, G. (2000). *Governance, Politics, and the State*. New York: St. Martins Press.
- Pierre, J. (2000) (ed.). *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Potůček, M. et al. (2004). *Strategic governance. Sub-project of the research project "Visions and strategies of the Czech Republic's development."* Prague: Charles University.
- Potůček, M. (2004). Deficity a možnosti strategického řízení v ČR. In: Kabele, J. et al. (eds.). *Rozvoj české společnosti v Evropské unii. I, Sociologie, Prognostika a správa*. Praha: Matfyzpress, s. 307-321.
- Potůček, M. (2006). *Evropské a národní strategie sociálního začleňování – teorie a praxe*. Příspěvek na konferenci „Sociální vyloučení a sociální politika“, FSS MU Brno 26. 5. 2006.
- URL: http://martinpotucek.cz/download/strategie_socialniho_zaclenovani_paper.pdf
- Potůček, M. (1997). *Nejen trh*. Praha: Sociologické nakladatelství. (Anglicky: Not only the market. The role of the market, government, and civic sector in the development of postcommunist societies. Budapest, CEU Press 1999.)
- Potůček, M. (2004) (ed.). *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NIPAcce.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.
- Roebroek, J. M. (1992). *The Imprisoned State*. Tilburg: Tilburg University.
- Rouban, L (1999) (ed.). *Citizens and New Governance. Beyond New Public Management*. Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington: EGPA, IIAS, IOS Press.
- Salamon, L. M. (2002) (ed.). *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Stolleis, M. (2004). Was kommt nach dem souveränen Nationalstaat? Und was kann die Rechtsgeschichte dazu sagen? In: Héritier, A., Stolleis, M., Scharpf, F. W. (eds.). *European and International regulation after the Nation State*. Baden-Baden: Nomos, pp. 17-30.

Strategic Round-Table on Governance Transition in the Federal Republic of Yugoslavia Serbia and Montenegro (2002). Belgrade: UNDP.

Thompson, J. B. (2004). *Média a modernita. Sociální teorie médií*. Praha: Karolinum. (In English: *The Media and Modernity. A Social Theory of the Media*. Oxford, Polity Press and Blackwell, 1995.)

Vavroušek, J. (1993). Závod s časem. Hledání lidských hodnot slučitelných s trvale udržitelným způsobem života. *Literární noviny*, IV₂ č. 49 (9.12), s. 1, 3.

Veselý, A. (2004). Governance as Multidimensional Concept. In: *Understanding Governance: Theory, Measurement and Practice*. CESES Papers, No. 5, pp. 11-23.

Zürn, M., Liebfried, S. (2005). Reconfiguring the national constellation. *European Review*. May, Vol. 13. Supplement 1, pp. 1-36.

Summary

The rationale of this paper is twofold. First, we will present a theoretical framework for better understanding of strategic governance related to changing societal conditioning and future challenges and opportunities. Second, inspired by it, we should like to reflect the recent history of strategic governance (or, better to say, the attempts to apply it) in the Czech public policy making.