

Umíme si vládnout?

I. Veřejná politika

Martin Potůček, Miroslav Purkrábek, Antonín Rašek

Centrum pro sociální a ekonomické strategie při Fakultě sociální věd
Univerzity Karlovy Praha

Pokud někdo nepotřebuje příliš vysvětlovat, jak je jeho činnost podmíněna správnými či méně správnými politickými rozhodnutími a charakterem vládnutí, tak to jsou určitě na základě patnácti polistopadových let vojáci. Tato studie proto ve své první části věnuje pozornost veřejné politice a v druhé politických stranám, které výrazně veřejnou politiku ovlivňují.

"Globalizovaná společnost je stále komplexnější a to znamená, že musíme volit mezi stále větším počtem alternativ na základě nedokonalých informací a podle kritérií, které neumíme definitivně zdůvodnit. Kde roste počet alternativ, roste i počet rizik. Globalizace si proto vynucuje nový styl vládnutí, které zachycujeme slovem governance (celé jedno číslo International Science Journal, UNESCO 1998 je mu věnováno). Označuje racionální řízení společnosti tak složité a propojené, že v ní žádný aktér nemůže být svrchovaný, nemůže mít dostatečné informace, ani nemůže být dostatečně kompetentní a jeho rozhodnutí nemůže být dostatečně legitimní; v takové společnosti nelze nastolit pořádek centralizací, hierarchizací, byrokratizací, státní regulací či tržní deregulací.

Komplexní společnost může být racionálně řízena jen volnou koordinací mnoha vzájemně si důvěřujících aktérů uvnitř otevřené sítě, v níž nejen obíhají informace všemi směry, ale neustále se tu mísí soukromé a veřejné, formální a neformální autorita, zákony a výjimky, vládní a nevládní organizace, konsensus a protest, loajálnost a kritika, centrum a periferie, moc rozhodovací a moc výkonná, hlas těch, kdo rozhodují, a hlas těch, o nichž se rozhoduje. Takové otevřené sítě aktérů spojených vzájemnou důvěrou maximalizují komunikační symetrii a tím i schopnost všech aktérů "učit se", měnit rychle své priority a napravovat efektivně nezamyšlené důsledky vlastního jednání. Výjimečně poučným příkladem úspěšné

governance je celosvětově zdarma šířený operační systém Linus, jehož každé vylepšení musí být volně zpřístupněno všem uživatelům.

Václav Bělohradský

Předně je třeba konstatovat, že existuje rostoucí nerovnováha mezi zavedenými způsoby vládnutí (*governance*) a vnějšími podmínkami, v nichž tento proces probíhá. Vládnutí se konstitovalo v průmyslových společnostech s přehlednou sociální strukturou, spoléhalo především na instituce národního státu. Nyní dochází ke globalizaci ekonomiky, ke globálnímu ohrožení životního prostředí, k nástupu nových informačních a komunikačních technologií. Vystávají nové bezpečnostní hrozby a z nich vyplývající rizika a samotné společnosti se diferencují podle dříve neznámých klíčů.

Zpoždování v adaptaci způsobu vládnutí na dynamiku těchto změn vede k zanedbávání či neřešení problémů ohrožujících kvalitu a udržitelnost života a někdy i základní lidská práva. **Rychlá a důsažná reforma řízení a správy lidských záležitostí s historickým dosahem je nutná**, ovšem málokdo si to zatím plně uvědomuje a nedostává se i potřebných intelektuálních, organizačních, motivačních a materiálních zdrojů.

Největším deficitem současného způsobu vládnutí je skutečnost, že zatímco problémy vznikají především na nadnárodní úrovni, možnosti jejich řešení jsou lokalizovány zejména na úrovni jednotlivých států.

V postkomunistických zemích k tomu přistupuje náročný a neúměrně dlouho prodlužovaný proces demokratizace politického systému a modernizace veřejné správy v dynamickém klimatu dalších proměn. Nelze se divit, že v posledních

desetiletích se dramaticky snížila legitimita celého politického systému v očích veřejnosti.

Strategický tah se soustřeďuje na poznávání, analýzu, řešení a vyjadřování neuralgických bodů skupinových zájmů diferencovaných sociálních aktérů a na jejich přeměnu do uznaných a uspokojovaných veřejných zájmů v České republice. Kromě překonávání poznávací bariéry je tedy třeba podstoupit i nejednoduchý proces sladování dílčích zájmů v uznané zájmy veřejné.

Následuje analýza způsobů, jimiž se uznané veřejné zájmy uplatňují ve veřejné politice: **ve vztahu politické, ekonomické a mediální moci, podoby ústavního a politického systému země a jeho institucí a veřejné správy.** V závěru se upozorňuje na problém formování odpovědného občana. Tam, kde existuje dostatečná evidence (ať už se opírá o domácí analýzy či o mezinárodní zkušenost), nabízí i náměty na možné podoby a cesty změn v praktickém uplatňování poznanych a uznaných veřejných zájmů ve veřejné politice.

Východiska

Pokračující globalizace klade naléhavou otázku, zda si umíme vládnout tak, abychom se vystříhali zlého a podpořili to dobré. Pokud se vlády tohoto úkolu nezhostí, bude to znamenat nejen útěk od demokratické odpovědnosti, ale také selhání vedoucí se vší pravděpodobností k velmi nežádoucím a snad i katastrofickým budoucím následkům.

Y. Dror

Způsob, jímž lidstvo spravuje samo sebe, nedostačuje a vyvolává zneklidnění. Důvody jsou nasnadě. **Škody způsobené špatnou veřejnou politikou a správou jsou často mnohem závažnější než škody vyvolané přírodními katastrofami.** Jsou dány nejen nedokonalostí historicky vzniklých způsobů řešení veřejných

záležitostí, ale i nepřipraveností lidstva zvládat zcela nové výzvy globalizace. U nás přistupují k obecným problémům generovaným globalizací do hry i specifické faktory, dané stesy, nároky a handicap transformace.

Vládnutí představuje režimy hledání, stanovování a uplatňování veřejných politik, to je politik vedoucích k uspokojování diferencovaných zájmů daného společenství. Patří k nim i veřejné zájmy, které se vztahují k celému společenství (poněkud staromódněji řečeno – sledování obecného blaha). Na koncipování a realizaci veřejných politik se podílí celá občanská společnost – kromě veřejného sektoru tedy i sektor občanský a komerční. Rozhodující je však stále role veřejné správy. Klíčová úloha zde náleží národnímu státu.

Nestačilo by soustředit se především na zlepšení funkcí a zvýšení potenciálu veřejné správy? Nikoliv. **Součástí uspokojivého řešení problému vládnutí je totiž řešení úloh vyššího řádu, které jsou nad síly i té nejlépe fungující veřejné správy.** Patří k nim prevence patologického prolínání ekonomiky, politiky a světa médií, podpora neustálého sociálního učení a sociálních inovací, podpora vzdělávání, přístup k hodnocení a výběru úkolů pro správu ve vztahu k řešení takových etických problémů, jako je globální spravedlnost, zachování biodiversity (biologického druhového rozrůznění) či způsoby uplatňování genetického inženýrství. Součástí tohoto úsilí je hledání hodnot a principů, které by pomohly veřejné politice v praktické orientaci a odpovědném rozhodování. (Pick 2002) Úkol nelze uspokojivě řešit ani bez rozvíjení sociální soudržnosti a bez posilování národní identity.

Úsilí o zkvalitnění vládnutí (*good governance*) se nemůže vyhnout ani prosazení potřebných funkčních změn a zdokonalování stávajícího ústavního a politického

systému. Bez takových změn skončí pokusy ve všech ostatních oblastech v písku nebo se rozpadnou do drobných zlepšení, od nichž nebude možno očekávat potřebnou změnu kvality a udržitelnosti života v České republice.

Pojem globalizace vyjadřuje skutečnost, že kromě místní, regionální a národní úrovně organizace a integrace lidí se formuje i úroveň celosvětová, a to jako důsledek stále intenzivnější provázanosti ekonomik (kultur a politik) včetně správy a řízení procesů spjatých s globalizací.

Vize rozvoje České republiky do roku 2015

Problém identifikace diferencovaných sociálních zájmů a jejich průmětu do veřejných zájmů

Dobré vládnutí začíná u odpovědné identifikace různorodých sociálních zájmů a jejich promítnutí do artikulovaných zájmů veřejných. Rozvíjení odpovědnějšího a kompetentnějšího vládnutí vyžaduje zavádění mechanismů, zvyšujících jeho otevřenost a transparentnost, posilování stimulů k účasti občanů a institucí občanského sektoru na veřejných záležitostech a tím i odstraňování komunikačních a zájmových bariér mezi politiky, úředníky a občany. To předpokládá širokou a stálou diskusi občanské veřejnosti o klíčových politických prioritách a opatřeních, otevření veřejného politického prostoru pro přímou účast odborníků a občanů na formulování veřejných zájmů a na návrzích, implementaci a monitorování veřejných politik.

Existují dvě bariéry komplikující dobré zvládnutí tohoto úkolu: bariéra poznávací a bariéra sladování různorodých zájmů.

Poznání je zjištěním nebo nahlédnutím do pravého stavu věci.

Všeobecná encyklopedie Diderot

Poznávací bariéra, možnosti jejího překonávání

Po celá 90. léta sílila potřeba společného, v trvalém dialogu neustále obnovovaného, hledání a nalézání priorit pro český stát a společnost. Takové země, jako je Finsko, Irsko nebo Tchajwan, které se v posledních desetiletích dokázaly vyšvihnout do čela pomyslného pelotonu prosperujících a dynamicky se rozvíjejících zemí a úspěšně přitom řešit nemalé vnitřní problémy, se právě o takovou odpovědně zvolenou sadu priorit vždy opíraly. A naopak: země, které na takové hledání rezignovaly a ponechaly vše na pospas samovývoji, „ztrácely body“ a propadaly se v nelítostné, byť i do diplomatických úsměvů zahalené, soutěži o zdroje, přežití a rozvojové příležitosti.

Tvorba politických a správních dokumentů strategické povahy - po hektickém období let 1990 a 1991 - prakticky ustala v roce 1992. Pokud dokumenty tohoto charakteru sporadicky vznikaly i nadále, pak až do konce roku 1997 měly v zásadě pouze deklarativní, nezávazný charakter (Potůček 1997). Doba si nesporně žádá činy (Potůček 1999). Doba takové činy sice neusnadňuje, na druhé straně však posiluje vědomí jejich potřebnosti.

Zahájení prací na vizi pro český stát představovalo novou významnou politickou iniciativu, která korespondovala se značným, vesměs dosud nevyužívaným, tvořivým potenciálem české společnosti. Mohly představovat významný impuls pro takovou iniciativu, ruku, nabídnutou politikům ke spolupráci ze strany odborné veřejnosti. Jakékoliv - současné či budoucí - politické garnituře se nabízí možnost opřít se o více než o zavádějící ideologická dogmata, případně o intuici nebo o každodenní únavné dohadování se na

politických kompromisech. Pokud ovšem budou její představitelé natolik prozíraví, že jim práce na vizi a s vizí nebude cizí.¹

Česká vláda, ustavená po volbách na jaře 1998, si uvědomila, že něco takového této zemi velmi scházelo, a začala vytvářet předpoklady pro posílení strategického způsobu uvažování a řízení a o jeho zajištění dostatečným analytickým a prognostickým odborným zázemím.

V roce 1999 ustavila vláda Radu pro sociální a ekonomickou strategii (RASES) se zadáním koordinovat zpracování střednědobých koncepcí resortů a řady studií o budoucnosti země. V roce 2000 vzniklo na Fakultě sociálních věd UK Centrum pro sociální a ekonomické strategie (CESES – <http://ceses.cuni.cz>), které ve spolupráci se zmíněnou Radou začalo rozvíjet systematický výzkum budoucnosti země (Vize 2001, Průvodce 2002, Putování 2003). Začaly se objevovat nejrůznější koncepční a programové dokumenty. Na zadání RASES byly zpracovány střednědobé koncepce jednotlivých resortů a posléze i Střednědobá koncepce sociálního a ekonomického rozvoje ČR (2001).

Vznikly dlouhodoběji koncipované programy typu “bílé knihy” o vzdělávání (České...1999), Národní politiky výzkumu a vývoje (2000). Od roku 1999 se přijímají a každoročně aktualizují Národní plány zaměstnanosti ČR. V posledním období jsou tyto plány vypracovávány společně s experty EU. Z podnětu Evropské unie byl vypracován Národní rozvojový plán (2001), na základě programu EU o boji proti chudobě a podpoře sociálního začleňování (Joint... 2002) byly v létě 2002 zahájeny práce na Národním programu boje proti chudobě

¹ *Taková politická iniciativa byla do té doby nad síly české politické reprezentace. Možná i proto jsme se sešli v Karolinu a nikoliv v Kolodějích. O tři roky později, 8. března 2001, proběhl vládní seminář o prvním výstupu činnosti Centra pro sociální a ekonomické strategie FSV UK, Vizích rozvoje ČR do roku 2015, právě v Kolodějích.*

a sociálnímu vyloučení ČR. Výsledkem je přijetí Společného memoranda o sociálním začleňování (2004) a Národního plánu sociálního začleňování (2004). V obtížích se rodí Strategie udržitelného rozvoje (2004). Dlužno ovšem poznamenat, že metodologická a poznávací úroveň a instruktivnost těchto dokumentů pro praxi řízení se případ od případu velmi liší.

Došlo i k rozšíření kapacit resortních výzkumných ústavů, které představují přirozenou základnu specializovaných analytických a prognostických prací. V resortu zdravotnictví vznikl Institut pro zdravotní politiku a ekonomiku. Bylo založeno detašované brněnské pracoviště Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí. Na Vojenské akademii, dnešní Univerzitě obrany v Brně byl založen Ústav strategických studií. Vzniklo i několik dalších pracovišť, které mají předpoklady rozvíjet poznatkovou základnu pro kvalifikované veřejně politické rozhodování.

Pozadu nezůstaly ani nevládní organizace. Národní vzdělávací fond zpracoval tři zásadní dokumenty týkající se veřejné správy, vzdělávání a zaměstnanosti: Analýzu vývoje veřejné správy v ČR po roce 1989 (1998), Návrh strategie reformy veřejné správy ČR (1998) a Strategii rozvoje lidských zdrojů pro ČR (2000). Neziskové organizace zaštitily zpracování dokumentu, nazvaného Strategie rozvoje neziskového sektoru (Frič a kol. 2000). Donátorem těchto aktivit byly zvláště nadnárodní instituce, především Evropská unie. Celý systém práce s těmito dokumenty se však teprve rodí, což souvisí i s připravovanou reformou ústřední státní správy. **Reálné uplatnění analytických a strategických dokumentů v činnosti státního aparátu předpokládá i posílení strategického způsobu myšlení a rozhodování v činnosti samotné vlády.**

Smrtné nebezpečí regionalizace je v tom, že loajálnost k abstraktnímu kulturnímu modelu, na níže je založena občanská společnost národních států, bude nahrazena loajálností k propletení ekonomických, politických a kulturních zájmů, který rychle produkuje každá regionální autonomie.

Václav Bělohradský

Bariéra sladování různorodých zájmů, možnosti jejího překonávání

Veřejné zájmy krystalizují z tříště různorodých zájmů individuálních a skupinových, krátkodobých a dlouhodobých. **Vládnutí je tím lepší, čím více se vládě daří naslouchat názorům občanů (včetně menšin, chudých a marginalizovaných sociálních vrstev) i představitelů hospodářských kruhů a nalézat co nejširší společný jmenovatel těchto zájmů.**

Sociální zájmy jsou dnes natolik strukturované a změny podmínek života lidí natolik rychlé, že každý dílčí systém reprezentace zájmů nutně zaostává za potřebami doby. Pro zvýšení účinnosti společenského řízení je velkou rozvojovou příležitostí užití všech funkčních kanálů, umožňujících hodnocení stávajících a navrhování nových politik. Dosud převažující důraz na reprezentativní demokracii (jejíž instituce ovšem stále zrají a určitě doznají dalších změn) bude žádoucí doplňovat o demokracii participativní (spjatou s posílením politické funkce občanského sektoru jako institucionálního nositele občanské společnosti) a demokracii přímou (uplatnění referenda, užití elektronických forem vyjadřování zájmů apod.). S tím souvisí i právní úprava lobbyingu.

Česká republika patří k zemím s poměrně rozvinutým systémem sociálního dialogu klíčových partnerů působících na trhu práce – vlády, zaměstnavatelů a zaměstnanců. Tento dialog se rozvíjí především na půdě Rady pro hospodářskou a sociální dohodu. Zaměstnance zde zastupují tři odborové centrály

(z nichž největší je Českomoravská konfederace odborových svazů), zaměstnavatele pak několik zaměstnavatelských svazů. Síla a účinnost sociálního dialogu je ovšem ovlivňována politickou orientací vlády. V období liberálních vlád z let 1992 – 1997 byla tripartita oslabena a sociální dialog se - na rozdíl od prvního období samotných začátků transformace - dostal na vedlejší kolej.

Postupně se pod tlakem strukturálních změn v ekonomice a se změnou politické orientace vlády dospělo k přesvědčení o důležitosti rovnocenného partnerství všech tří zastoupených stran a pěstování důvěry mezi nimi. Od roku 1997 berou vládní týmy odbory i zaměstnavatele za své partnery a popřávají jim rozhodně více sluchu. Tato kooperativní strategie napomáhá udržet v zemi sociální smír.

Se vznikem nových krajů v roce 2000 se postupně začínají formovat tripartitní orgány i na této úrovni. Lze předpokládat, že znalost specifických regionálních podmínek spolu s možností spolupracovat přímo na krajské úrovni učiní z krajských tripartit efektivní prvek rozvíjení trhu práce v zemi, především ovšem v krajích postižených strukturální nezaměstnaností, které to potřebují nejvíce (Mostecko, Ostravsko, Ústecko). Spolupráce Rady pro hospodářskou a sociální dohodu s krajskými tripartitními orgány se teprve formuje a bude velmi záležet na jejich dobrém metodickém vedení.

Souběžným úsilím představitelů legislativy (Senát Parlamentu ČR), exekutivy (Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR) a občanského sektoru (Socioklub) byla v roce 2000 nabídnuta k veřejné diskusi pracovní verze **Sociální doktríny České republiky**. V definitivním znění - po zahrnutí připomínek vzešlých z této diskuse - byla zveřejněna na počátku roku 2002 (Sociální doktrína 2002) a posléze projednána v tripartitě. Paragraf 3 článku III Koaliční smlouvy mezi ČSSD, KDU-

ČSL a US-DEU (2002) sice uváděl, že se smluvní strany zavazují tento dokument, vypracovaný skupinou specialistů, projednat jako dlouhodobě orientující vodítko tvorby a realizace sociální politiky. Tento závazek však nedodržely a znění nové kvalitní smlouvy, na jejímž základě byla ustavena vláda pod vedením Stanislava Grosse v roce 2004 již tento závazek neobsahuje.

Rotterdamský program rozvoje správy (Rotterdam 1997) se zabývá úlohami správy v kontextu evropské integrace. Věnuje přitom zvláštní pozornost úkolům reformy veřejné správy v zemích střední a východní Evropy. Zvláštností tohoto dokumentu je důraz, kladený na spolupráci státní správy s občanským sektorem. **Dobry výkon správy je neoddelitelně spjat s živou a silnou občanskou společností, bez níž je spravdivá a efektivní politika nemyslitelná.** Správa vykonávaná pouze vládou neumí a nemůže v mnoha oblastech veřejné politiky adekvátně reagovat na skutečné potřeby lidí. Proto vlády musejí hledat vhodné formy partnerské spolupráce a spolurozhodování s občanským sektorem. Jako příklad se uvádějí politické rady (*policymaking councils*), složené z představitelů vlády, občanů a představitelů různých zájmových organizací, jež slouží k nalézání obecně přijatelných veřejných politik a způsobů jejich realizace.

Rozhoduje způsob, jímž jsou instituce občanského sektoru vtaženy do světa správy, aniž by přitom ztratily svoji iniciativu a nezávislost. Pro tento přístup je charakteristické nabízení a sdílení informací, pravidelné konzultace a tím i budování konsensu zúčastněných stran.

Politika bývá také vymezována jako součást regulativního systému celospolečenských procesů. Smyslem je regulovat operativně, bezprostředně a konkrétně.

Velký sociologický slovník

Optimalizace prostoru pro uplatňování veřejných zájmů ve veřejné politice

Zastaralost v praxi uplatňovaného pojmání politiky vystoupí do popředí obzvláště vypoukle, uvědomíme-li si, jak dosud převažuje orientace na samotnou technologickou stránku delegování a výkonu politické moci, jak málo pozornosti je věnováno širším institucionálním a strukturálním souvislostem a faktorům uplatňování veřejných zájmů ve veřejné politice.

Problém se štěpí do několika úrovní. Na nejjobecnější z nich jde o nebezpečí prorůstání moci politické, ekonomické a mediální. Základní rámec uplatňování veřejných zájmů je dán ústavním a politickým systémem země. Ten vykazuje také řadu deficitů. Nedostatečná je i kapacita a kondice veřejné správy; hodně bude záležet na dalším postupu její reformy.

Česká společnost po řadě transformačních kroků v devadesátých letech vstupuje do nového tisíciletí s rozvinutým mediálním systémem, v němž nechybí žádný podstatný prvek typický pro srovnatelné mediální soustavy v evropských zemích.

Průvodce krajinou priorit

Politika, ekonomika, média

Komplikovanou úlohou, kterou se střídavými úspěchy řeší všechny soudobé demokracie, je prevence prorůstání moci politiky, ekonomiky a médií.

Společenská transformace 90. let minulého století zde u nás zanechala jak mnoho institucionálních nedodělků či dokonce bílých míst, tak až příliš mnoho pokušení

dostat se přes netransparentní ovlivnění politického rozhodování prostřednictvím médií či uplatněním korupčních praktik k neoprávněnému osobnímu prospěchu. Zkvalitnění regulace privatizace, finančních trhů, veřejnoprávních i soukromých médií, poskytování veřejných zakázek, financování politických stran a posílení kontrolních mechanismů je tudíž trvalým imperativem současnosti i budoucnosti.

*Ve společenském vztahu moc obecně
znamená donutit někoho, aby si počínal
jinak, než by chtěl.
Velký sociologický slovník*

Prevence propojení ekonomické a politické moci

Celá devadesátá léta minulého století byla u nás ve znamení obrovských přesunů majetku, ne nepodobných těm, k nimž došlo v těchto končinách po Bílé hoře - a poté až znárodňováním po druhé světové válce.

Personální propojení hospodářských a politických elit, nedostatečný právní rámec privatizace a fungování bank a dalších finančních institucí vedly k masivnímu rozkrádání původně státního či obecního majetku a korupčních praktik.

Jak jasnozřivě analyzoval už před desetiletími Charles Lindblom (1977), nejsou-li vytvořeny robustní a kontrolovatelné způsoby, jak tomuto propojování zabránit, dostává se dříve nebo později celá ekonomika a společnost do područí klientelismu. Doplácí na to většina občanů, kteří nemají přístup k nekontrolovaným nezaslouženým zdrojům bohatství a moci, a radikálně se tím nahlodává legitimita celého politického uspořádání.

Naši základní šanci je maximálně využít regulačního rámce, který byl k těmto účelům vypracován Evropskou unií, a jako její nový člen jej začít rychle a efektivně využívat.

V době, kdy vznikaly tradiční demokratické instituce, noviny cestovaly ke svým čtenářům v dostavnících. Zatímco politický systém se od té doby prakticky nezměnil - fungování státu je stále založeno na dělbě moci mezi složku výkonnou, zákonodárnou a soudní - média, zvláště ta elektronická, obepnula svou houstnoucí sítí celou zeměkouli.

Těžiště moci - tedy schopnost ovlivňovat myšlení a jednání lidí - se od politických a správních institucí, které přece jen podléhají jistým pravidlům a omezením, radikálně přesunulo směrem k redakcím, především k těm televizním. Instituce, jejichž úkolem je regulovat činnost médií, vznikaly bez větších zkušeností zákonodárců začátkem 90. let. Od té doby dosud nebyla vypracována konzistentní mediální politika.

U veřejnoprávních médií hrozí, že podlehnou právě vládnoucí politické garnituře - u nás máme v živé paměti krizi veřejnoprávní televize na sklonku roku 2000. Soukromoprávní média mají zase obrovskou volnost v tom, co a jak sdělují svým divákům. Existuje velký prostor pro uzavírání vzájemně výhodných neformálních dohod mezi politiky a soukromoprávními subjekty mediálního trhu.

Vývoj ukázal, že situace je vážná a potřeba zásadního přehodnocení přístupu státu k regulaci médií naléhavá. To se týká jak veřejnoprávních, tak komerčních médií. Statut i činnost příslušných mediálních rad beznadějně zaostávají za potřebou účinně hájit rovný přístup různých subjektů k informačním kanálům a dbát na objektivnost poskytovaných informací.

*Ústava je právním aktem nejvyšší právní síly, upravující principy určitého státu, základy organizace veřejné správy, územní správy a základní práva a svobody člověka a občana.
Všeobecná encyklopedie Diderot*

Změny ústavního a politického systému země a jeho institucí

Ústava České republiky zaručuje demokratický charakter státu. Její součástí je i Listina základních práv a svobod občanů, základ koncipování a realizace mnoha veřejných a sociálních politik dotýkajících se životních podmínek občanů. Ústavou předpokládané členění moci na složku zákonodárnou, výkonnou a soudní ovšem vykazuje některé disproporce. Jde například o přiřazení některých správních a kontrolních funkcí parlamentu či o nejasnou dělbu kompetencí mezi vládou a prezidentem. Úvahy lze vést o zpřesnění pravomocí prezidenta a způsobu jeho volby, o postavení Senátu Parlamentu ČR, který by mohl být – možná v jisté analogii k uspořádání horní komory německého parlamentu – definován v těsnější vazbě na nově vzniklé kraje atp. Urgentní je posílení kontrolních funkcí státu, které se například v čínské politické teorii i tradici správy dokonce vydělují jako samostatná čtvrtá složka celého systému.

Jednou z největších bolestí budování právního státu je chronický nedostatek odpovídajících personálních a odborných kapacit pro legislativní tvorbu. Kvalita navrhovaných zákonů se tudíž velmi různí, u zákonů obecnějšího dosahu pokulhává meziresortní koordinace jejich přípravy. Zákony se připravují a přijímají ve chvatu, což vede k četným chybám a nutnosti následných novelizací. Někteří odborníci dospěli k závěru, že celý právní systém si vyžádá zevrubnou rekodifikaci.

Nezávislost přisouzená soudní složce moci, především pak jednotlivým soudcům šla tak daleko, že až příliš potlačila i v této oblasti nutné samosprávné a kontrolní mechanismy. Soudy fungují pomalu a neefektivně, vymahatelnost práva je na nízké úrovni. Tato situace je ještě kritičtější po vstupu České republiky do

Evropské unie. Té velmi záleží na tom, aby evropské právo bylo na území naší země uplatňováno účinně, plně a bez zbytečného zdržení. Nebude-li, hrozí zemi tvrdé postihy. Po více než deseti letech od vzniku České republiky se její vnitřní i vnější situace změnila natolik, že je možné a žádoucí zahájit veřejnou diskusi o potřebných ústavních změnách. .

Participací se v politice rozumí přímá účast lidí na procesu vedoucím k přijetí rozhodnutí. Může mít formy referenda, plebiscitu, petice, občanské iniciativy nebo účasti v politických diskusích, ve kterých se utvářejí stanoviska.
Encyklopedie politiky

Politický systém - vztah zastupitelské, participativní a přímé demokracie

Jakkoli se České republice podařilo v samotných začátcích její existence položit základy demokracie, ustavit pluralitní systém politických stran a uvést do pohybu občanskou veřejnost, politický systém se ustavoval a usazoval jen velmi zvolna a musel se potýkat s mnoha deficity.

Formování institucí reprezentativní demokracie bylo v zásadě úspěšné.

Jedním z kladů byla postupná krystalizace politických stran, jejichž jádro dnes tvoří čtyři poměrně zřetelně vymezené a relativně stabilizované parlamentní politické strany. Ústava ovšem přisuzuje politickým stranám roli exkluzivního zprostředkovatele zájmů a jejich vtělování do činnosti státu. To se zdá být nešťastné řešení v situaci, kdy legitimita celého politického systému (indikovaná například důvěrou občanů v politiky a politické strany nebo volební účastí) znepokojivě klesá.

Ústavní výjimečnost politických stran jako institucionálních zprostředkovatelek zájmů velmi zužuje hrdlo účasti veřejnosti na identifikaci a uplatňování diferencovaných sociálních zájmů v životě společnosti.

Je zřejmé, že jen s reprezentativní demokracií nelze vystačit. Je nutno ji systematicky a účinně doplňovat demokracií participativní a přímou.

Ke spontánnímu znovuzrození a uplatnění institucí participativní a přímé demokracie došlo především bezprostředně po pádu komunismu.

V navazujícím období od začátku roku 1993 do konce roku 1997 označovala politická reprezentace jiné možnosti účasti lidí na formování politiky než jejich účast ve volbách za rušivé a nelegitimní kanály zprostředkování zájmů.

Nejrůznější formy zapojování občanů do veřejného života (organizování veřejných diskusí, slyšení, petiční akce, přijetí zákona o referendu) se začaly šířit, i když stále nedostatečně, uplatňovat znovu až od roku 1998.

Parlamentokracie

Totalitární systémy je možno rozeznat podle toho, že jejich parlamenty jsou ornamentem režimu, převodní pákou rozhodnutí učiněných politbyry nebo samovládcem. Nejspíš to bylo znechucení z tohoto nedůstojně služebného postavení zákonodárského sboru, což vedlo po listopadu 1989 k tomu, že nové vymezení moci mezi parlamentem a vládou naopak nadržuje parlamentu.

Projevuje se to především v procesu přípravy a schvalování zákonů, kde mají zákonodárci obrovskou moc do poslední chvíle pozměňovat a doplňovat zákonné předlohy - často v protikladu k celkovému smyslu, pojetí a někdy i obsahu zákona a bez ohledu na jeho souvislosti s jinými právními normami. I to je jedna z příčin,

proč se náš **parlament musí k mnohým již přijatým zákonům znovu a znovu vracet a novelizovat je.**

Vyzálejší demokracie, například Francie, řeší tento problém pravidly rozumně omezujícími průběh parlamentní debaty. Existují země, kde zákonodárci nemají pravomoc předkládat vlastní návrhy zákonů.

Syntetickým ukazatelem schopnosti politické strany získat prestiž a atraktivitu v očích občanů je její odvaha postavit před ně program jejich budoucnosti, který by vycházel i z jejich současných problémů. Ideovým základem takového programu je schopnost politické strany formulovat náročnou a konkrétní koncepci udržitelného života, konkretizovaného na ukazatelích kvality života ve vztahu k dosavadní populistické koncepci konzumního stylu a hédonisticky krátkodechého postoje k životu. Předpokládá to nalézt velmi odborně vztah rozvoje tržní ekonomiky a sociálních, hodnotových a morálních dimenzí společnosti a metod zainteresovanosti tržních subjektů na podpoře koncepce udržitelného života a jeho kvality.

Ze sociologického výzkumu modernizace politických stran

Politické strany

Role politických stran v politickém systému země bude vždy ústřední. Také proto by mohly a měly podstoupit proces vnitřní proměny a obnovy. Jejich zásadním problémem (s výjimkou těch, kterým se podařilo „přežít“ ještě z předlistopadových dob) je malá členská základna, která nezdravě omezuje výběr současných i budoucích politických elit.

Náš výzkum odhalil nedostatky v politickém vzdělávání členů i nečlenů, v programové tvorbě, v režimech vnitřního řízení stran (včetně kvalitní personální

politiky) a také v deficitech vnitrostranické demokracie (Potůček a kol. 1999). Dosud se nepodařilo výrazněji zprůhlednit režimy financování politických stran. To dále ohrožuje jejich legitimitu v očích veřejnosti. Nepřekvapuje proto, že se jim dosud nepodařilo přesvědčit většinu občanů o jejich připravenosti na odpovědné plnění role, kterou jim přisoudila ústava.

Zájem o členství a činnost v politických stranách mezi občany dlouhodobě stagnuje: od poloviny 90. let do současnosti jen cca 3% dospělé populace uvádí, že patří k jejich členům, a další 3% deklaruje potenciální zájem o členství. (Potůček 2000, Frič a kol. 2002)

*Dosud zaostává využití informačních prostředků v politických stranách nejen za světem, ale i ve srovnání s hospodářskými a státními organizacemi u nás, Dokonce mladší část nestranických občanů ovládá informační a analytické postupy nesrovnatelně lépe než politická strana, která je usiluje získat a vést.
Ze sociologického výzkumu modernizace politických stran*

Veřejná správa a její reforma

Poslední zpráva Římského klubu (Dror 1994, knižně 2001) je celá věnována kapacitám vládnutí. Podle Drora je životně důležité posilovat kapacity veřejné správy na regionální, národní a především na globální úrovni, zlepšovat a obohacovat její funkce, zvyšovat její schopnost adaptovat se a rychle reagovat na měnící se životní podmínky a potřeby lidí. Doporučuje veřejnou správu, která bude ve srovnání s její dnešní podobou profesionálnější, efektivnější a kvalitnější. Jedním dechem však dodává, že toto zlepšení je žádoucí a možné, ale cesta

k němu bude velmi komplikovaná a mimořádně obtížná – a neobejde se bez rozhodné politické podpory ze strany vlády samotné.

Mnohé dokumenty OSN (například Public (1996)) hovoří o tom, že funkce vlády se posunují od výroby a poskytování služeb k politickým a regulačním funkcím. Čistě regulační funkce vlád má ovšem i svá omezení. **Potvrzuje se, že jisté zboží a služby, podstatné pro existenci občanské společnosti, musí být poskytovány veřejným sektorem.** Pro úspěšné zvládnutí reformy veřejné správy se mimo jiné doporučuje:

- ustavit poradní jednotky, spolupracující s politickými vůdci, vyššími správními úředníky a odborníky v oblasti koncipování a realizace veřejné politiky;
- podpořit zpracování strategických plánů a indikátorů pro zkvalitnění správy;
- zajistit veřejnou kontrolovatelnost (*accountability*) správních činností tak, aby byla potlačena korupce;
- zlepšit kvalitu služeb orientací na těsnou komunikaci mezi poskytovateli služeb a veřejností;
- investovat do úředníků způsobem, který zajistí vysokou kvalitu výkonu státní správy - upravit jim platy a pracovní podmínky tak, aby byly konkurenceschopné s podmínkami nabízenými soukromým sektorem.

Na rozdíl od přesvědčivých závěrů a doporučení zmíněných studií, ale i opakovaných upozornění Evropské komise, nebyla potřebná reforma veřejné správy po celých prvních deset let transformace na pořadu dne. Místo ní se uskutečňovaly jen dílčí změny vynucené politickou situací či jinými okolnostmi. Skutečná reforma byla zahájena až v roce 1999. Pozornost se soustředila především na vznik nových samosprávných územních celků – krajů. Po dlouhých

průtazích byl přijat i zákon o státní službě. **Do budoucna se počítá především s novou organizací státní správy na úrovni pověřených obcí a s reformou ústřední státní správy.**

Míra úspěchu strategie zaměřené na budoucnost je podmíněna v politické straně kvalitou procesu jejího rozhodování a participace expertů i laiků na jeho přípravě. Kvalitě takového rozhodovacího procesu v politických stranách zatím vesměs dosud chybělo vytvoření profesionálních analytických pracovišť a propracovaný postup hodnocení a využívání poznatků expertních nezávislých analýz pro politická rozhodnutí centrálních orgánů stran.

Ze sociologického výzkumu modernizace politických stran

Prolínání stranické politiky do státní správy

Lze identifikovat průnik stranicky nominovaných kádrů do státního aparátu nejen na nejvyšší úrovni vedení centrálních orgánů státní správy (ministr, případně jeho vybraní náměstci), ale i na mnoha úrovních nižších včetně dozorčích rad podniků s majetkovou účastí státu a regionálních orgánů. To ztěžuje stranicky neutrální výkon veřejné správy a podporuje klientelismus a korupci. Zlepšení situace se očekává od nově přijaté zákonné úpravy státní služby.

*Efektivnost vlády spočívá v její schopnosti
řídít společnost tak, aby nedocházelo
k závažným sociálním a ekonomickým
konfliktům vedoucím ke krizím
Encyklopedie politiky*

Neosvícené a nevýkonné centrum správy

Na centrální úrovni veřejné správy se přijímají rozhodnutí, která na dlouhou dobu ovlivní osudy milionů. Podoba zákonů a programů, právě tak jako rozdělení prostředků ze státního rozpočtu, to vše se nakonec významně promítá do životních podmínek lidí. **Zahraniční experty proto stále znovu udivuje, jak málo se od změny režimu u nás udělalo pro zkvalitnění činnosti samotných ministerstev.** Jejich organizační struktury jsou produkty lidové tvořivosti, není k dispozici ani vzorový model jejich uspořádání, scházejí obecně známá a akceptovaná kritéria pro dobrou a špatnou práci. Vážné komunikace mezi jednotlivými útvary. Na potřebu reform opřených o solidní analýzy aktuálního stavu a vývojových potřeb upozorňuje i práce Rebuilding (2001).

I když dostupné výzkumné poznatky neumožňují podat vyčerpávající obraz vnitřního řízení ústředních úřadů státní správy, lze podat výběr několika obecných problémů, s nimiž se setkáváme (blíže viz Purkrábek - Potůček - Háva 2000):

- typická je převaha operativy, nedostatek času, soustředění a kompetencí na koncepčnější práci;
- panuje důraz na dodržování formálních pravidel, řízení podle cílů se uplatňuje jen v zárodcích;
- existují závažné komunikační bloky uvnitř samotných ústředních orgánů státní správy. Jeden útvar stejného ministerstva často neví, co dělá jiný. Neužívá se maticová struktura řízení, která by mohla tyto bloky rozrušit;

- v personální práci převažuje evidence a rutina, zasvěcenější práce s lidskými zdroji je popelkou;
- časté je soužití menšiny “tahounů”, kteří jsou přizvááni ke každé práci, která bude reprezentovat ústřední orgán navenek, a většiny “těch, kteří se hlavně vezou”. „Tahouni“ bývají demotivováni nízkým oceňováním jejich skutečného přínosu úřadu.

Určité změny přinesla již zmíněná zákonná úprava státní služby, nicméně výraznější zkvalitnění lze očekávat až od reformy ústřední státní správy, která se jako třetí fáze reformy veřejné správy rozebíhá od roku 2004. V jejím jádru by měla figurovat také redefinice postavení a funkcí Úřadu vlády, který zatím působí především jako její operativní servis. Právě posílení jeho koncepční, koordinační, personální, vzdělávací a dalších funkcí by mohlo představovat účinný nástroj prosazení nutných strukturálních a funkčních změn na jednotlivých ministerstvech, trpících syndromem přetěžování a izolace.

*Kdo vykonává vysokou politickou či státní má být autokraticky orientovaný, s potřebou dominovat, prosadit se, uplatnit svůj vliv, a mít dobré reference.. Varovat se neúspěchu a závislosti na druhých druhých. Usilovat o dosažení autority, uznání, maximální dosažení (orientací na výsledek: výkonnost a obdiv). Být rozvážný, spolehlivý, odolný a houževnatý, s jasně vymezenými životními cíli, odpovědný a důsledný v postupech a aktivitách, svědomitý a slušný k druhým.
Ze sociologického výzkumu
personální práce politických stran*

Horizontální koordinace činností centrální státní správy

Soudobé společnosti se rychle mění, dochází k rozrůžňování činností veřejného, podnikatelského i občanského sektoru, hranice státu ztrácejí na

významu. Struktura ústřední státní správy naproti tomu odráží (s různými modifikacemi danými aktuálními ad hoc potřebami doby) stav konce 60. let (stále platný, byť mnohokrát novelizovaný kompetenční zákon byl přijat v roce 1969).

Důraz je kladen na vertikální struktury řízení a komunikace prostřednictvím resortů, přičemž kompetence jsou vymezeny značně neurčitě. Tam, kde je zřejmý průřezový charakter závažného společenského problému, jsou sice ustavovány rady při Úřadu vlády, nicméně (s výjimkou Rady pro výzkum a vývoj, která má i exekutivní pravomoci) pouze jako poradní orgány vlády bez větších možností ovlivnit fungování jednotlivých resortů. Průřezové orgány (rady a komise) mají mezi úředníky nízký status, činnost v nich není respektována jako rovnocenná činnostem vyžadovaným po vertikální linii řízení. Efektivní koordinace činností několika resortů je snem, realitou jsou enormní transakční náklady, má-li být v praxi skutečně dosaženo hmatatelných konkrétních výsledků. Dojde-li k tomu, je to umožněno spíše osobním nasazením a vstřícností jednotlivých zúčastněných úředníků, než nároky, automaticky vyplývajícími z dané organizační struktury a z jejich popisu práce.

Zajímavou možností pro koordinaci úkolů průřezového charakteru je v praxi již uplatňovaná funkce vládního zmocněnce. V praxi se osvědčila například v případě přípravy a zahájení realizace procesu reformy českých ozbrojených sil.

Kromě již zmíněné redefinice funkcí Úřadu vlády může přinést jisté změny i uplatňování takových nástrojů řízení, jako je cílové programování, či metoda mainstreamingu, aplikovaná Evropskou unií v politice rovných příležitostí mužů a žen.

*Kontrola je činností tvořící součást řízení,
spojená s plánem, sledující plnění normy,
příkazů, průběh a výsledek práce
Akademický slovník cizích slov*

Nedostatečné kontrolní mechanismy

Paradoxem období postkomunismu je, že s odstraněním nadvlády komunistické strany zmizela i dozorová superstruktura, které se všichni báli, a která tudíž plnila ve vztahu ke státnímu aparátu i významné ukáznějící a kontrolní funkce. Různé ve světě běžně užívané civilizované postupy a formy kontroly činnosti státního aparátu se u nás prosazují jen s velkým zpožděním – a šancí na zneužívání veřejných funkcí k osobnímu prospěchu mezitím využilo mnoho úředníků.

Systém vnitřní i vnější kontroly nevytváří dostatečný tlak na dodržování předpisů a etických kodexů. Institut ombudsmana jsme ustavili mezi posledními ve střední a východní Evropě, správní soudnictví se teprve rodí. Nejvyšší kontrolní úřad má velmi okleštěné pravomoci.

Zatím nedostižitelnou metou je pro nás americký *General Accounting Office*, disponující tisícovkou vysoce kvalifikovaných specialistů v oboru práva, veřejných financí, veřejné politiky a správy. Ti posuzují nejenom způsob nakládání s finančními prostředky, nýbrž především to, do jaké míry a jak efektivně je daný úřad schopen plnit své poslání, naplňovat svoje správní funkce.

*Termínem „krizové řízení“ v kontextu
bezpečnostní problematiky označujeme
relativně novou bezpečnostní disciplínu,
spočívající v organizaci a řízení
aplikovaných krizových opatření.
Česká bezpečnostní terminologie*

Nedostatečné kapacity krizového řízení

Pvodně v letech 1997 a 2002 by mohly být pouhou epizodou ve srovnání s událostmi, které si nejen umíme představit, ale které - jak potvrdil i teroristický útok na Světové obchodní centrum - jsou pravděpodobnější než dříve. Nazýváme je humanitární katastrofy, poněvadž rázem připravují o život či živobytí takové množství lidí, že se v něm osudy jednotlivců jaksí ztrácejí. Rok 1997 obnažil velké nedostatky krizového řízení České republiky. Teprve pak se veřejná správa rozhýbala a její jednotlivé složky začaly spolupracovat na vytvoření systému, který by byl schopen v případě technických havárií, vojenských konfliktů či přírodních a humanitárních katastrof účinně zasáhnout. Tento systém se v roce 2002 v zásadě osvědčil. Ukázalo se ovšem velmi názorně, že **česká veřejná správa stále pracuje bez větších rezerv lidských a materiálních zdrojů** a následky rozsáhlejších krizových situací musí řešit na úkor běžně zabezpečovaných veřejných úkolů.

Vnitřní a vnější bezpečnostní ohrožení se budou stále více prolínat, což si pravděpodobně vyžádá vybudování integrovaného systému bezpečnosti zahrnujícího stovky institucí a řídicích uzlů.

Zatímco u státních úředníků se podstatněji snižuje požadavek na jejich průbojnost, poslanců se naopak velmi podstatně snižují nároky na jejich stabilitu, rigoróznost, houževnatost a důslednost v činnosti a dává se větší prostor dynamismu a kreativitě.

*Ze sociologického výzkumu
personální práce politických stran*

Vzdělávání úředníků ústřední státní správy

Česká republika získala mezi transformujícími se zeměmi střední a východní Evropy jedno neslavné prvenství. **Více než deset let zde nevznikl žádný ucelený systém vzdělávání úředníků ústřední státní správy** - ať už v podobě specializované vysokoškolské výuky, či v podobě dalšího vzdělávání. Uvedenou skutečnost podtrhuje i konfrontace se situací úředníků na nižších úrovních státní správy, kteří byli po celé sledované období zapojováni do systému dalšího vzdělávání zajišťovaného Institutem pro místní správu v Benešově u Prahy.

Situace se začala měnit teprve se vznikem útvaru pro reformu veřejné správy při Civilně správním úseku Ministerstva vnitra v roce 1998. Až v roce 2000 přijala vláda dokument, ustavující Institut pro státní správu s analytickou, vzdělávací a koordinační funkcí na centrální úrovni státní správy. Doprovázejí jej ovšem od samotného vzniku komplikace, generované nedostatkem finančních zdrojů, hledáním vhodného místa pro výuku i nízkou politickou prioritou pro jeho činnost. Proto **není pravděpodobné, že by se celý systém vzdělávání úředníků ústřední státní správy plně rozvinul dříve než ke konci tohoto desetiletí.**

Vzhledem k nezkušenosti občanů-voličů s činností demokratických politických stran měly tyto zjednodušující postupy politických stran i volební úspěch, který se však v průběhu několika let ukázal jako dočasný a někdy byl dokonce považován za podvod na voličích. To se týkalo především období 1992 až 1996 vrcholícího v krizi pravicových politických stran vládnoucí koalice v letech 1997. Sociální demokracii tato situace vtáhla do konfrontační pozice, která jí sice získávala voličský potenciál, avšak odsunula pod dojmem úspěšného nástupu do pozadí práci na modernizování strany.

Formování odpovědného občana

Politologové analyzují důvody klesajícího zájmu lidí o věci veřejné, a zejména klesající ochoty podílet se na správě veřejných záležitostí. Dávají tento vývojový trend do souvislosti s krizí tradičního systému reprezentace zájmů, neboť důvěra v instituce, které jej vytvářejí, trvale klesá. **Platí-li ovšem úměra, že čím neodpovědnější občané, tím neodpovědnější také vlády, pak to do budoucna vytváří velmi nebezpečnou situaci.**

Racionální odpovědí je otevírat a posilovat všechny možnosti vstupu lidí do veřejné politiky jak angažováním v politických stranách a zastupitelských sborech, tak činností v občanských sdruženích a iniciativách, ale i prostřednictvím veřejných slyšení, diskusí, referend, zasíláním peticí apod. Velké poslání může mít – zejména v dlouhodobé perspektivě – co do obsahu i metod moderně a atraktivně pojatá občanská výchova, celoživotní politické vzdělávání.

(Literatura je na konci druhé části statě)