

Umíme si vládnout?

Martin Potůček

The paper offers an overview of the interplay between individual, group, institutional and public interests and the way of their moderation by the constitutional, political and administrative framework and public policy actors in the Czech Republic. There is the need and necessity to better understand (via thorough and rigorous analyses) what is really happening in society and within its steering structures, and to undergo a complicated procedure of harmonization of particular interests. The relationship between political, economic and medial power and the qualities of the constitutional and political system, its institutions (especially legislative bodies and political parties) and public administration (relationship between politicians and administrators, coordinative mechanisms, crisis management, audits and the competence and education of civil servants) are studied as the environment for the implementation of the recognized and acknowledged public interests. At the end, the problem of public involvement and responsibility of citizens is taken into consideration. Where the existing evidence (based on domestic analysis or the international experience) allows, the new public policy options are presented for further consideration.

Souhrn

Existuje rostoucí nerovnováha mezi zavedenými způsoby vládnutí (*governance*) a vnějšími podmínkami, v nichž probíhá. Vládnutí se konstituovalo v průmyslových společnostech s přehlednou sociální strukturou, spoléhalo především na instituce národního státu. Dnes dochází ke globalizaci ekonomiky, ke globálnímu ohrožení životního prostředí, k nástupu nových informačních a komunikačních technologií. Vyvstávají nová bezpečnostní 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 je nutná, ovšem málokdo si to zatím plně uvědomuje a nedostává se potřebných intelektuálních, organizačních, motivačních a materiálních zdrojů.

Největším deficitem současného způsobu vládnutí je skutečnost, že zatímco problémy jsou generovány především na nadnárodní úrovni, možnosti jejich řešení jsou lokalizovány především na úrovni jednotlivých států. V postkomunistických zemích k tomu přistupuje náročný a protražovaný proces demokratizace politického systému a modernizace veřejné správy v kontextu dalších proměn. Nelze se divit, že v posledních desetiletích se dramaticky snížila legitimita celého politického systému v očích veřejnosti.

Příspěvek se soustřeďuje na analýzu neuralgických bodů identifikace zájmů diferencovaných sociálních aktérů a jejich vyjádření prostřednictvím veřejných zájmů v České republice. Kromě překonávání poznávací bariéry je zde třeba podstoupit i nejednoduchý proces sladování dílčích zájmů. Následuje analýza způsobů, jimiž se uznané veřejné zájmy uplatňují ve veřejné politice: vztahu politické, ekonomické a mediální moci, podoby ústavního a politického systému země a jeho institucí a veřejné správy. V závěru

příspěvek 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 potřebných změn v praktickém uplatňování poznanych a uznaných veřejných zájmů ve veřejné politice.

1. Východiska

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. „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 vši pravděpodobností k velmi nežádoucím a snad i katastrofickým budoucím následkům.“ (Dror, 2001: 10) V případě České republiky přistupují k obecným problémům generovaným globalizací do hry i specifické faktory, dané stresy, nároky a handicap transformace.

Vládnutí (*governance*) 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 či 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.

2. 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.

2.1 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 jsou Finsko, Irsko nebo Tchaj-wan, 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). Ve svém příspěvku na první konferenci FSV UK v březnu 1998 jsem napsal, že doba si nesporně žádá činy (Potůček, 1999). Doba takové činy sice neusnadňuje, na druhé straně však posiluje vědomí jejich potřeby. Dovedl jsem, že zahájení prací na vizi pro český stát by představovalo novou významnou politickou iniciativu, která by korespondovala se značným, vesměs dosud nevyužívaným, tvořivým potenciálem české společnosti. Uvedl jsem, že jednání a závěry této první fakultní konference by mohly představovat významný impuls pro takovou iniciativu, ruku, nabídnutou politikům ke spolupráci ze strany odborné veřejnosti. Uvedl jsem, že 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 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://vize-cr.fsv.cuni.cz>), které ve spolupráci se zmíněnou Radou začalo rozvíjet systematický výzkum budoucnosti země (Vize 2001, Průvodce 2002). 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 plá-

ny 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 (Point ... 2002) byly v létě 2002 zahájeny práce na „Národním programu boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení ČR“. 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. 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 zašitily zpracování dokumentu, nazvaného Strategie rozvoje neziskového sektoru (Frič a kol. 2000). Donorem těchto aktivit byly zhusta nadnárodní instituce, především Evropská unie.

Celý systém práce s těmito dokumenty se ovšem 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.

2.2 Bariéra sladění různorodých zájmů a 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 artikulace a vyjadřování zájmů apod.). S tím souvisí i právní úprava lobbingu.

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 však 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 – byl text zveřejněn na počátku roku 2002 (Sociální doktrína 2002) a posléze projednán v tripartitě. Paragraf 3 článku III Koaliční smlouvy mezi ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU (2002) uvádí, že se smluvní strany zavazují tento dokument, vypracovaný skupinou specialistů, projednat jako dlouhodobě orientující vodítko tvorby a realizace sociální politiky.

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. Dobrý výkon správy je neoddelitelně spjat s živou a silnou občanskou společností, bez níž je spravedlivá 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 (*polycymaking 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 svou iniciativu a nezávislost. Pro tento přístup je charakteristické nabízení a sdílení informací, pravidelné konzultace a tím i budování konsensu zúčastněných stran.

3. 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 nejobecnější 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.

3.1 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 pokusů 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.

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 jasně 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. Dopláčí na to většina občanů, kteří nemají přístup k nekontrolovaným nezaslouženým zdrojům bohatství a moci, a radikálně se tím nahlodává legitimita celého politického uspořádání.

Naší základní šancí je maximálně využít regulačního rámce, který byl k těmto účelům vypracován Evropskou unií, a po našem vstupu do ní jej začít rychle a efektivně využívat.

Prevence propojení mediální a politické moci

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 ještě v živé paměti krizi kolem 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.

3.2 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 (mimo jiné i pod tlakem vrcholících příprav na vstup do Evropské unie) 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 prisouzená 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 se stane ještě kritičtější po předpokládaném vstupu České republiky do Evropské unie. Té bude velmi záležet na tom, aby evropské právo bylo na území naší uplatňováno účinně, plně a bez zbytečného zdržení. Nebude-li, hrozí zemi tvrdé postihy.

Po 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. O některých z dalších možných změn se zmíním dále.

Politický systém – vztah zastupitelské, participativní a přímé demokracie

Jakkoli se České republice podařilo v samých 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 exkluzivita 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. Bude třeba ji systematicky a účinně doplňovat demokracií participativní a přímou.

Ke spontánnímu znovuzrození a eruptivnímu 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 zákonodárního sboru, co 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 naši 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. Vyzrálější demokracie, například Francie, řeší tento problém pravidly rozumně omezujícími průběh parlamentní debaty. Existují země, kde zákonodárci nemají pravomoc předkládat vlastní návrhy zákonů.

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).

3.3 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 podo-

bou 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 samé.

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.

V dalším textu rozebírám vybrané uzlové problémy fungování české veřejné správy a, máje na mysli kritérium co nejlepšího uspokojování veřejných zájmů, se zamýšlím nad nabízejícími se cestami jejich řešení.

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 by mohla přinést nová zákonná úprava státní služby, která – nedejde-li k odkladu – vstoupí v platnost začátkem roku 2004.

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 reformy 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 alespoň výběr několika obecných problémů, s nimiž se často 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 přinese již zmíněná zákonná úprava státní služby, nicméně výraznější zkvalitnění lze očekávat až od reformy ústřední státní správy, která se připravuje jako třetí fáze reformy veřejné správy v následujících letech. 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.

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 činností 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.

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 ukázkující 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.

Nedostatečné kapacity krizového řízení

Povodně 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 jaksi ztrácejí. Rok 1997 obnažil velké nedostatky krizového řízení České republiky. Teprve pak se veřejná správa rozhybala 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.

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.

4. 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 odpověď 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.

Závěrem

Odpověď na otázku, položenou na samotném začátku tohoto příspěvku, je prostá: naše dnešní způsoby vládnutí neobstojí tvář v tvář vývojovým potřebám země ani globálním civilizačním výzvám, před nimiž stojíme. O to důležitější je, aby si jak občané, tak politická reprezentace země plně uvědomili význam dlouhodobé kultivace podmínek dobrého vládnutí (*good governance*) v zájmu zvyšování kvality života naší i budoucích generací. A aby tomuto poznání přizpůsobila politická reprezentace i svůj rejstřík priorit.

Literatura:

- Analýza vývoje veřejné správy v ČR.* Praha, Národní vzdělávací fond 1998.
- České vzdělání a Evropa.* Praha, Sdružení pro vzdělávací politiku 1999: (Anglicky: Czech Education and Europe. Prague, Education Policy Association 1999.)
- Dror, Y.: *The capacity to govern.* Frank Cass, London and Portland 2001.
- Dror, Y.: *The Capacity to Govern.* Report to the Club of Rome. Executive Summary. Barcelona, Círculo de Lectores 1994. 30 s.
- Frič, P. a kol.: *Češi na cestě za vlastní budoucností. Výzkum životních strategií populace ČR.* Praha, CESES UK FSV 2002. 53 s. + přílohy.
- Frič, P. a kol.: *Strategie rozvoje neziskového sektoru.* Praha, Fórum dárců 2000.
- Joint Report on Social Inclusion.* Brussels, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs 2002. 226 p.
- Koaliční smlouva.* Praha, ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU, 7. 7. 2002.
- Lindblom, Ch. E.: *Politics and Markets.* New York, Basic Books 1977.
- Národní plán zaměstnanosti.* Praha, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR 1999, 2000, 2001, 2002.
- Národní politika výzkumu a vývoje.* Praha, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a Rada vlády ČR pro výzkum a vývoj 2000. (Anglicky: *National Research and Development Policy of the Czech Republic.* Prague, Ministry of Education, Youth and Sport, Research and Development Council of the Government of the Czech Republic 2000.)
- Národní rozvojový plán.* Praha, MMR 2001.
- Návrh strategie reformy veřejné správy v ČR.* Praha, Národní vzdělávací fond 1998.
- Pick, P.: *Malé změny, velké rozdíly.* Příspěvek na konferenci „Konsolidace vládnutí a podnikání v ČR a v Evropské unii“. Praha, FSV UK, 31. 10.–2. 11. 2002

Potůček, M.: The Uneasy Birth of Czech Civil Society. *Voluntas*, 2000, Vol. 11, No. 2, pp. 107–121.

Potůček, M. a kol.: *Politické strany v očích české veřejnosti a cesty jejich modernizace*. Praha, CESTA 1999.

Potůček, M.: Fungování státní správy na centrální úrovni: vybrané problémy. In: Kabele, J. (ed.): *Institucionalizace (ne)odpovědnosti: globální svět, evropská integrace a české zájmy I, 2*, Praha, Karolinum 2001, 2, s. 369–373. ISBN 80-246-0432-9.

Potůček, M.: Jakou vizi pro český stát? In: Potůček, M. (ed.): *Česká společnost na konci tisíciletí I, II*. Sborník z mezinárodní konference k 650. výročí založení Univerzity Karlovy. Praha, Karolinum 1999., I, s. 53–61. ISBN 80-7184-825-5.

Potůček, M.: *Nejen trh. Role trhu, státu a občanského sektoru v proměnách české společnosti*. Praha, Sociologické nakladatelství 1997. 188 s. ISBN 80-85850-26-5 (Anglicky Not Only the Market, Budapest, CEU Press 1999).

Potůček, M.: Povaha českého státu a výzvy doby. In: Potůček, M. (ed.): *Česká společnost na konci tisíciletí I, II*. Sborník z mezinárodní konference k 650. výročí založení Univerzity Karlovy. Praha, Karolinum 1999., II, s. 153–166. ISBN 80-7184-825-5.

Průvodce krajinou priorit pro Českou republiku. Praha, Gutenberg 2002.

Public Administration and Development. Resumed Fiftieth General Assembly Session. New York, United Nations, 15 to 19 April 1996. 21s.

Purkrábek, M. - Potůček, M. - Háva, P.: Kvalita centrálního rozhodování – klíč k rozvoji veřejné politiky a společnosti. In: Purkrábek, M. a kol.: *Centrální politické rozhodování v České republice. 2. díl*. Praha, Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd 2000. Řada veřejná a sociální politika, č. 10, s. 5–48.

Rebuilding State Structures: Methods and Approaches. UNDP, Regional Bureau for Europe and the CIS, New York 2001, 99 p.

Rotterdam Program for Governance and European Integration. Rotterdam, European Union 1997, 9 s.

Sociální doktrína České republiky. *Sociální politika*, 2002, č. 1–2.

Strategie rozvoje lidských zdrojů pro Českou republiku. Praha, Národní vzdělávací fond 2000.

Střednědobá koncepce sociálního a ekonomického rozvoje ČR. Praha, Rada vlády ČR pro sociální a ekonomickou strategii 2001, 106 s.

Vize rozvoje České republiky do roku 2015. Praha, Gutenberg 2001.

Poznámka:

¹⁾ Konstatoval jsem mimo jiné, že taková politická iniciativa byla do té doby nad síly české politické reprezentace. Řekl jsem, že možná i proto jsme se sešli v Karolinu a nikoliv v Kolodějích. Tenkrát jsem netušil, že o tři roky později, 8. března 2001, proběhne vládní seminář o prvním výstupu činnosti Centra pro sociální a ekonomické strategie FSV UK, *Vizích rozvoje ČR do roku 2015*, právě v Kolodějích ...