

Takovou otázku si v publikaci „Strategické vládnutí a Česká republika“ (Nakladatelství Grada, 360 stran) položilo Centrum pro sociální a ekonomické strategie Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, na jejímž řešení se podílelo i jeho Středisko bezpečnostní politiky.

Je tomu tak proto, že i naše armáda se začala radikálněji měnit po přijetí a realizaci strategických dokumentů a rozhodnutí. Nejdříve to byla vojenská doktrína z roku 1991, která podstatně ovlivnila transformaci armády. Dále plán rozdělení Československé armády na dvě samostatné na přelomu roku 1992-1993. Příprava vstupu do Severoatlantické aliance v roce 1999. A konečně Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil z roku 2002 přepracovaná v roce 2003 na změněný zdrojový rámec, která dala podobu současné profesionální armádě. Také v této publikaci kromě strategické problematiky, v jejímž rámci se armáda pohybuje, je speciální kapitola **Bezpečnostní strategie a koncepce**.

Práce „Strategické vládnutí a Česká republika“ vymezuje teoretická východiska strategického vládnutí a jeho hodnotící indikátory. Zabývá se rolí nadnárodních a mezinárodních organizací a srovnáním role národních institucí ve strategickém vládnutí v EU. Shrnuje poznatky o strategickém vládnutí u nás po roce 1989. Další kapitoly se orientují na analýzu role elit, veřejnosti, politických stran, médií a veřejných rozpočtů ve strategickém vládnutí. V závěru jsou případové studie o strategických dokumentech na národní, krajské i lokální úrovni.

Práce je určena pro vrcholové řídicí pracovníky v rezortech včetně obrany, ve veřejné správě, v exekutivě firem, zpracovatele strategických dokumentů, pracovníky poradenských agentur, vědeckovýzkumné pracovníky a studenty zabývajícími se touto problematikou.

Nejednoduchá situace ve světě

Vedoucí výzkumného týmu profesor PhDr. Martin Potůček, CSc., MSc. v úvodu píše, že **lidstvo nedokáže řídit samo sebe**. Rozpoutalo takovou dynamiku nekontrolovaných civilizačních změn, že se s nimi zavedené způsoby vládnutí nedokážou vyrovnat. Jedním z nejnebezpečnějších rysů vývoje je neznalost nebo ignorování dlouhodobých důsledků dnešních rozhodnutí. Pro jejich překonání je určující schopnost lidstva adekvátně reagovat na proměny způsobované jeho aktivitami a přizpůsobovat tomu cíle, nástroje poznávání, způsoby řízení a správy. Vstupujeme přitom do proudu událostí, které nemáme a nikdy nebudeme mít plně pod kontrolou a kterým nebudeme ani schopni plně porozumět. Není zaručeno, že nedojde ke katastrofě. Rozhodujícím jazyčkem na vahách mohou být dostatečné či naopak **nedostačující kapacity strategického vládnutí**.

Mezinárodní zkušenosti navíc ukazují, že země s vyvinutou kapacitou strategického vládnutí nejen vítězí v globální soutěži o nosné koncepty rozvoje a zdroje, ale jsou i lépe vybaveny efektivně přispět k řešení úkolů, které přesahují možnosti jednotlivých států. Takový je příklad Irska a Finska.

Co je strategické vládnutí a jak je hodnotit

Strategické vládnutí má ve vztahu k měnícím se sociálním podmínkám a budoucím výzvám a příležitostem země vytvořit podmínky pro orientovanější hledání jeho historických trendů, mezinárodních paralel pro identifikaci aktérů a posouzení kvality konkrétních pokusů o jeho praktické uplatnění. Koncept strategického vládnutí by měl být ušit na míru konkrétním stávajícím i budoucím podmínkám České republiky jako země na pomezí centra a periferie světového vývoje a nového členského státu Evropské unie se specifickými historickými kořeny včetně dědictví komunismu, tradicemi veřejné správy atd.

Strategické vládnutí lze v tomto kontextu chápat jako **dynamický proces tvorby a uplatňování veřejné politiky, politiky a správy, představovaný zájmy mnoha různých sociálních a ekonomických skupin, a zároveň hledáním udržitelné rozvojové orientace a sociálního kontraktu, schopného vyvážit tyto zájmy způsobem, který je slučitelný s dlouhodobými zájmy celé společnosti a jejích budoucích generací.**

Přístupy k měření, resp. hodnocení a srovnávání úrovně vládnutí se zahraničními zkušenostmi vycházejí z předpokladu, že aspoň některé prvky vládnutí lze efektivně měřit a vyhodnocovat, porovnávat apod. Za tohoto předpokladu lze využít výsledky měření k vědeckým analýzám, pro politické a správní rozhodování i v komerčním sektoru. Měření umožňuje porovnávat a hodnotit výkonnost vlády a veřejného sektoru obecně, což může významně ovlivnit vyjádření podpory nebo nespokojenosti vládě a rozhodování při parlamentních volbách, popř. vyústit v politickou akci apod. Výsledky mohou také posloužit elitám jako nástroj politiky, s jehož pomocí lze mobilizovat veřejnost.

Současná světová ekonomika i společnost jsou vystaveny výrazným proměnám, které čím dál více ovlivňují chování a prostředí všech aktérů ekonomického, sociálního a politického života lidí na všech úrovních vládnutí, ať již jde o úroveň lokální, regionální, státní či mezinárodní a globální. Nové světové uspořádání přináší výrazné výzvy, jež jsou vyjádřeny jednak novými příležitostmi pro rozvoj lidského společenství, jednak hrozbami ohrožujícími jeho budoucí vývoj.

Za příčinu výrazného posunu v kvalitě vnějšího prostředí, které determinuje prostředky a způsoby vládnutí, je považována globalizace světové ekonomiky a její vliv na ekonomickou a sociální aktivitu překračující hranice regionů i států. Na to je v současném světě třeba reagovat novými prostředky, které umožní realizovat dlouhodobě prospěšné a platné postupy k využití nabízených výzev a eliminaci hrožících rizik. Nové formy vládnutí musí obsahovat výrazný strategický prvek spočívající v dlouhodobém a koherentním rozhodování, jež je udržitelné i v neustále se měnícím sociálním i politickém prostředí na všech zmíněných úrovních. Pozornost je konkrétně věnována OSN, NATO, OECD, OBSE, WTO, GATT, Mezinárodnímu měnovému fondu, Světové bance – a v neposlední řadě i Evropské unii.

Každá země při budování strategických kapacit vycházela z vlastní historické, politické a kulturní zkušenosti, proto se liší i konkrétní organizační zajištění strategické dimenze vládnutí v jednotlivých státech. Zároveň zejména od druhé poloviny 20. století dochází k vzájemnému inspirování, a to jak mezi jednotlivými zeměmi, tak mezi veřejným a komerčním sektorem. Mezi faktory, které přispěly a nadále přispívají k dílčím či hlubším proměnám institucionálního rámce strategického vládnutí, patří zejména evropská integrace, globalizace, rozvoj technologií, vývoj manažerských přístupů.

Strategické vládnutí v České republice po roce 1989

Strategické vládnutí na úrovni centrální státní správy je předmětem trvalého zájmu analytiků, ale i mezinárodních organizací. Potřeba rozvíjet a posilovat strategickou dimenzi vládnutí vyplývá ze závěrů příslušných analýz a dokumentů jako naléhavé poselství. V našem vývoji lze identifikovat tři polistopadová období: 1989-1992 (erupce občanské angažovanosti s mnoha reformními scénáři); 1992-1997 (období „vítězství ideologie“, které při hledání povahy společenských cílů je odvozovalo z apriorních ideových schémat); 1998-2006 (na začátku byla typická snaha preferovat expertní povahu strategických cílů rozvoje společnosti, postupně se otevíral prostor i pro vstup širší veřejnosti, ale zájem politické reprezentace zároveň upadal).

V současné době podle empirických výzkumů převažuje mezi občany ČR sklon k opatrné, zodpovědné a korektní strategii dosahování životních cílů. Tento typ individuální životní strategie není v rozporu s převažující vizí a cestou modernizace společnosti. Opatrná individuální orientace však příliš nekorresponduje s kolektivní orientací na co nejvyšší výkon a rychlé modernizační změny.

Představy veřejnosti a elit o moderní společnosti v mnohém připomínají spíše obraz industriální společnosti „kouřících komínů“ než obraz společnosti informační nebo společnosti vědění. U veřejnosti je to typický důraz na materiální blahobyť a technickou vyspělost. U elit i veřejnosti společně pak absence občanského aktivismu a vědomí globálního kontextu problémů země.

K nejdůležitějším aktérům reprezentace zájmů v demokratických politických systémech patří politické strany. Jejich cílem je na rozdíl od nátlakových či zájmových skupin účast ve volbách, získání poslaneckých křesel, podíl na správě státu a prosazení programu na vládní úrovni. Plní tedy roli artikulace a agregace zájmů obyvatel – voličů a působí jako prostředek a nástroj politické socializace. V parlamentních demokraciích, kde je legitimita vlády zcela závislá na přímo voleném parlamentu, je jejich role ještě důležitější. Programy politických stran se potenciálně mohou stát vládními programy a oficiálními státními doktrínami. Tvorba dlouhodobých dokumentů, které by nastiňovaly vize a strategie politických stran v dlouhodobém horizontu, doposud nepatří mezi stěžejní náplň jejich odborné činnosti.

Ze sledovaných subjektů mají strategičtější charakter pouze dokumenty ČSSD a KSČM. Dlouhodobé programy ODS a KDU-ČSL jsou spíše hodnotovými proklamacemi, které sice obsahují výhledy do budoucna, nicméně ve velmi obecných rysech. Občanští a křesťanští demokraté se zaměřují zejména na střednědobé a akční programy.

Do kontrolních funkcí, ale i do rozhodování na politické a správní úrovni včetně procesů strategického vládnutí, se vážným způsobem zapojují média, která tak zároveň ovlivňují intelektuální klima ve společnosti. Zkoumat a racionalizovat vládnutí, zvláště jeho strategickou dimenzi, a zároveň prohlubovat jeho gnozeologické a kultivovat sociálně politické zázemí proto není myslitelné bez analýzy vývoje, současného stavu a predikce dalšího rozvoje, orientace, obsahu a etiky působení médií.

V posledních sedmnácti letech sehrála média ambivalentní roli s postupně sílícími negativními aktivitami. Je sice pro ně rozhodující svoboda aktivit, musí však být spojena se společenskou odpovědností. Nemají-li lidé zároveň možnost participovat na obsahu médií a účinně se bránit dehonestaci své osobnosti, mohou se reflexivně přiklánět k autoritativnějšímu společenskému režimu, který jeho možnosti zákonitě na základě historických zkušeností snižuje.

Jedním z faktorů a předpokladů strategického vládnutí, které jsou pro armádu stále významnější, jsou **veřejné rozpočty**. Veřejný rozpočet plní roli peněžního fondu, bilance, finančního plánu a také nástroje veřejné politiky. Z fondového hlediska nahlížíme na rozpočet jako na **systém, kde vstupy představují toky veřejných příjmů. Výstupy jsou pak dány veřejnými výdaji**.

Vláda realizuje veřejnými výdaji cíle veřejných politik. K financování veřejných statků získává potřebné zdroje formou veřejných příjmů. Právě prostřednictvím výdajové a příjmové stránky rozpočty a jejich propojením s cíli veřejných politik můžeme usuzovat o tom, zda vláda používá rozpočtu jako nástroje strategického vládnutí. K žádoucím systémovým změnám patří přechod od institucionálního rozpočtování k rozpočtování programově výkonovému. Bilanční hledisko rozpočtu pak vypovídá o finančním hospodaření vlády. Také z jeho obsahu a kvality můžeme usuzovat o kvalitě strategického vládnutí.

Převážně smutný osud přijatých strategií

V naší zemi bylo zpracováno několik závažných strategií. **Strategii udržitelného rozvoje České republiky** přijala vláda České republiky v prosinci 2004. Tedy dvanáct let po *Summitu Země* v Rio de Janeiru z roku 1992, kde byla přijata *Agenda 21*, vyzývající zúčastněné země k přípravě národních strategií udržitelného rozvoje. Udržitelný rozvoj je vnímán jako koncept, který není kompatibilní s politickým důrazem na ekonomický růst a se zaměřením na relativně krátkodobé účinky politik.

Nedobrý osud měla i **Strategie hospodářského růstu**. Její analýza odhaluje zajímavé souvislosti a rozpory v přípravě a implementačních potenciálech těchto strategických dokumentů. Již od listopadu 1989 je česká ekonomika konfrontována s řadou vnitřních a vnějších výzev, jejichž naléhavost a rizika sice po přechodu vlastnických struktur ze státních na soukromé poněkud polevily, nicméně země se stále potýká s dlouhodobě udržitelným rozvojem. Strategie hospodářského růstu, vypracovaná v roce 2005 týmem tehdejšího vicepremiéra Martina Jahna, je jedním z mála pokusů vypracovat strategickou koncepci vládní politiky s cílem stanovit kritéria posuzování klíčových ekonomických problémů a nastínit cesty jejich řešení. Místo ambiciózního cíle stát se hlavním strategickým dokumentem pro Českou republiku posloužila spíše jen jako podklad pro veřejnou debatu nad ekonomickým pilířem komplexní rozvojové strategie.

Národní akční plán sociálního začleňování 2004–2006 jako zamýšlený nástroj strategického vládnutí je spíše směsí pečlivě a přehledně zpracované výzkumné zprávy, evidence všech přijatých a připravovaných politik, akčních plánů, strategií, programů a opatření vlády a dalších orgánů a zákonů, které přímo či nepřímo souvisejí se sociálním začleňováním a pokusem o utřídění strategických úmyslů, cílů a způsobů jejich řešení, v němž jsou zajímavé příklady dobré praxe.

Vojáky nejspíš nejvíc zaujme kapitola **Bezpečnostní strategie a koncepce**. Současná bezpečnostní situace, nový charakter bezpečnostních hrozeb a z nich vyplývajících rizik si v praktické bezpečnostní politice vynucuje, že **problematika bezpečnosti se řeší nejen na úrovni národního státu, ale na více úrovních rozhodování**. K tomuto pojetí bezpečnostní politiky přispívá i nově se prosazující pohled na bezpečnost, kdy předmětem bezpečnosti není již jenom stát a jeho hodnoty, ale člověk, jeho život, životní prostředí a majetek.

Na jedné straně se dlouhodobě prosazuje a stále se rozšiřuje nejen rozsah mezinárodní spolupráce států, ale i vytváření nadnárodních bezpečnostních struktur při rozhodování o bez-

pečnostních opatřeních a při jejich realizaci. V tomto procesu vznikají bezpečnostní strategie a koncepce, které stanovují východiska pro řešení konkrétních bezpečnostních situací.

Úroveň veřejné diskuze o strategickém rozměru bezpečnostní politiky v posledních osmi až deseti letech ovlivnilo především to, že aktéři tohoto dialogu se teprve konstituovali a že prostor pro tuto diskuzi se teprve vytvářel.

Evropská strategie zaměstnanosti a dobrá veřejná správa ve víceúrovňovém vládnutí v České republice se zabývá nadnárodním rámcem politiky zaměstnanosti, kterou začala realizovat Evropská unie. Je reakcí na situace ve využití pracovních sil v členských státech EU, které pro vzájemnou propojenost vnitřního trhu a postupující globalizaci nemohou řešit členské státy odděleně. Fungující trh práce je klíčový jak pro hospodářský růst tzv. *eurozóny*, tak pro kvalitu života evropské společnosti. Nezaměstnanost je vážnou sociální krizí a její růst může snížit veřejnou podporu vládám jednotlivých států i celému evropskému projektu. To vyvolává snahu EU podílet se na řešení zaměstnanosti. Tento proces je zaměřený na koordinaci strategií, který má dosáhnout plné zaměstnanosti, zlepšení kvality a produktivity práce, posílení sociální soudržnosti a začleňování. Slouží jako vzor vládnutí jako otevřené metody koordinace a zkoumá, zda její uplatňování naplňuje principy dobré veřejné správy ve víceúrovňovém vládnutí. Zaměřuje se na vertikální koordinaci agendy zaměstnanosti, tj. na roli jednotlivých úrovní vládnutí (místní, krajské, národní a evropské).

Publikace obsahuje lokální strategie, s nimiž jsou lepší zkušenosti: Hradec Králové – od expertního ke komunitnímu přístupu strategického plánování, Program rozvoje města Velké Meziříčí a Strategie udržitelného rozvoje Libereckého kraje 2006-2020.

Závěrečná myšlenka

Má-li české vrcholové vládnutí podstatnější deficit, pak je to – souběžně s nízkou mírou kultivace politické scény – jen nepatrné zastoupení strategické dimenze. Zatím se v České republice nenašel státník a s ním spojená skupina se silným stranickým a společenským záze-
mím, kteří by vytvořili institucionální podmínky pro uplatnění strategického vládnutí v životě země, předložili ucelenou dlouhodobou vizi k veřejné diskuzi a zasadili se o její realizaci.

Zkoumat je proto třeba dál témata, pro něž se výzkumný tým rozhodl:

1. Relevantnost časového horizontu konkrétních vrcholových rozhodovacích procesů a schopnost anticipovat důsledky těchto rozhodnutí.
2. Zdroje strategických rozhodnutí, jejich geneze: ideologie, vědecké poznání, zájmy; nadřazená úroveň vládnutí, z vlastní úrovně, zdola.
3. Individuální, skupinová a institucionální aktéři strategických rozhodnutí z veřejně-politického sektoru, trhu, neziskových organizací, médií a občanské veřejnosti, jejich představy, kompetence a kvalifikace.
4. Kritéria hodnocení strategických rozhodnutí.
5. Podmíněnost rozhodovacích procesů naším členstvím v mezinárodních organizacích jako je EU, Rada Evropy, OSN, NATO, SB, MMF aj.
6. Osobní zkušenosti z tvorby a realizace strategických rozhodnutí.
7. Motivace jednotlivých aktérů k participaci na strategiích.
8. Hodnocení úspěšnosti strategií, na nichž se respondent podílel.
9. Osobní krédo respondenta ve strategických rozhodovacích procesech.

–ar–