

Strategické vládnutí a Česká republika



Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy

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

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





Copyright © Grada Publishing, a.s.



Copyright © Grada Publishing, a.s.

Obsah

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

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

Slovo úvodem

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

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

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

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

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

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

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

Za autorský tým

Prof. PhDr. Martin Potůček, CSc. MSc.

Praha, březen 2007

1. Strategické vládnutí

1.1. Konceptuální základy strategického vládnutí¹

Martin Potůček

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

Úvod

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

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

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

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

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

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

1.1.1. Pojem vládnutí

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

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

1.1.1.1. Definice

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

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

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

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

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

1.1.1.2. Holistický přístup k vládnutí

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

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

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

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

1.1.1.3. Multidimenzionální přístup

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

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

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

1.1.2. Dimenze strategického vládnutí

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

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

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

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

Zabývejme se nyní všemi uvedenými dimenzemi s vědomím jejich provázanosti.

1.1.2.1. Obecné dimenze vládnutí

1.1.2.1.1. Víceúrovňové vládnutí

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

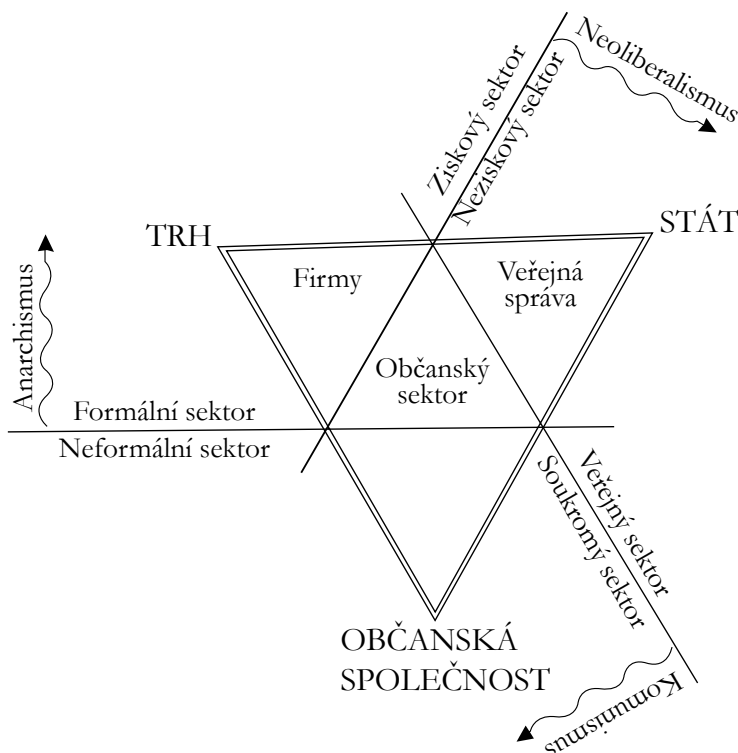
Trendy tohoto vývoje zatím nejsou zřejmé: není možné identifikovat standardní vývoj pro daný národní stát; směřujeme ke stavu strukturální nejistoty, termín „*postnacionální*“ definuje novou konstelaci pouze v negativním smyslu jako něco, co přestalo existovat. (Zürn – Leibfried 2005: 26) Nanejvýš existuje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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1.2.1.3. Síť a síťování aktérů

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

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

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

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

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

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

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

1.1.2.2. Předpoklady uplatnění strategického vládnutí

1.1.2.2.1. Globální etika²

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

² Na této podkapitole se autorsky podílel Martin Nekola.

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

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

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

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

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

Globální etika podle sítě kaváren BioCafes

Globální etika by měla všem lidem zajistit práva na:

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

Všichni lidé by měli mít povinnost:

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

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

1.1.2.2.2. Zdroje poznání (včetně schopnosti anticipace)

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

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

1.1.2.2.3. Institucionální zdroje a nástroje

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1.2.2.4. Sociální kapitál

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

1.1.2.3. Aktéři strategického vládnutí

1.1.2.3.1. Politické elity a „volba společnosti“

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

strategické změny orientace bývají vůdčí politici, státníci s dostatečnou autoritou, rozhodovací pravomocí a vizí schopnou oslovit a získat pro danou reformu dav.

1.1.2.3.2. Občanská společnost a „vynořující se nové strategie“

Může nastat i společenský pohyb vedoucí ke strategické proměně, ke změně cílového směřování, který lze chápat jako výsledek vyjednávání mnoha propojených společenských aktérů a paralelní realizaci jimi iniciovaných, navzájem souvisejících procesů. Tento pohyb se v literatuře nazývá „*vynořující se nové strategie*“ a podle Mintzberga (1994) označuje procesy reálného života soudobých společností mnohem lépe než pojem „*strategické plánování*“. Jeho specifikem je, že je vyvolán zdola, často i proti vůli politických a správních elit; v tomto smyslu jsou jeho hybatelem aktéry občanské společnosti.

1.1.3. Zásady aplikace konceptu strategického vládnutí ve výzkumu

Konceptualizace strategického vládnutí je charakteristická vysokou úrovní abstrakce. Výhoda tohoto přístupu spočívá v jeho relativní komplexnosti. Na druhé straně ji není snadné aplikovat ve výzkumu. Její plnohodnotná aplikace by byla příliš ambiciózní a prakticky neproveditelná. Je nutné vzít v úvahu poznávací předpoklady a časová omezení výzkumného týmu. Zvolená strategie výzkumu by měla být ve vztahu k akceptovaným normám bádání v rámci společenských věd co nejefektivnější a zároveň co nejlegitimnější.

Navrhovaný koncept výzkumu je založen na následujících zásadách:

1. Obecné dimenze vládnutí jsou respektovány jako vztahové souřadnice každé výzkumné činnosti.
2. Specifické vlastnosti a zdroje strategického vládnutí by měly sloužit jako kritéria pro výběr výzkumných témat a posléze pro posouzení míry, do jaké jsou rozpoznatelné v životě české společnosti.
3. Výběr výzkumných témat by měl umožnit zobecňování na základě jednotlivých případů.
4. Navržené dimenze strategického vládnutí, které nebudou pokryty výzkumnými aktivitami, budou respektovány jako relevantní kontextuální faktory.
5. Celostní přístup k vládnutí, reflektovaný v jeho strategické dimenzi, bude studován systémem „skládačky“, kdy srovnáme a zobecníme empirická data o problematice, procesech, institucích, aktérech a vzájemných závislostech.

Literatura:

Abrahamson, P.: Welfare Pluralism: Towards a New Consensus for a European Social Policy? In: *Current Politics and Economics in Europe*. 5(1), 1995, pp. 29-42.

Benáček, V.: Three Dimensions of Modern Social Governance: Markets, Hierarchies and Kinships. Paper presented at the 13th NISPACEe Annual Conference, Moscow, May 19-21., 2005.

Bovaird, T.: Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society. In: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71 (2), 2005, pp. 217-229.

Castells, M.: *The Rise of the Network Society*. Oxford, Blackwell 2000.

Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policymaking. Paris, OECD 2001.

de Klerk, F. W. (2000). Projev na Foru 2000. viz <http://www.forum2000.cz/new/czech/conferences/2000/speeches/17a.php> (stav z listopadu 2006)

Dror, Y.: *Public Policymaking Re-examined*. San Francisco, Chandler Publishing Company 1968.

Dror, Y.: Strategic Brain for Central Government. In: Potůček, M. (ed.): *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NIPACEe 2004, pp. 15-27.

Dror, Y.: *The Capacity to Govern*. London, Frank Cass 2001.

El Hassan bin Talal: The Challenge of Informed Humanity from „Infosphere” to „Cogitosphere”. Paper delivered at the Annual Conference of the Club of Rome, Helsinki, 11.-12.10. 2004.

Encyclopedia of World Problems and Human Potential. München, K.G. Saur 1994-5, three volumes.

Glenn, J. C. and Gordon, T. J. (2002). *State of the Future 2002*. Washington: Millennium Project.

Governance for Human Development. UNDP FRY, December 2000.

Haynes, Ph.: *Managing Complexity in the Public Services*. Maidenhead, Open University Press 2003.

Heracleous, L.: *Strategy and Organisation*. Cambridge, Cambridge University Press 2005.

Hostages of the Horizon. The twin challenge of ignorance and indifference. Review on issues raised in the Club of Rome 2004 Annual Conference. Edited by Aleksi Neuvonen. Helsinki, Finnish Association for the Club of Rome 2005.

Jessop, B.: Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance. In: Bache, I. – Finders, M. (eds.): *Multi-level Governance*. Oxford, Oxford University Press 2004.

Kooiman, J.: *Governing as Governance*. London, Sage 2003.

Kovač, P.: The principles of good governance with an emphasis on Slovenia

within European Union. Ljubljana, EGPA Annual Conference „Four Months after: Administering the New Europe 2004.“

Lomová, O. (2005). S osobní svobodou ubývá důstojnosti - rozhovor s Gregorem Paulem. *Literární noviny*, roč. 16, č. 40, s. 15.

Mintzberg, H.: *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Englewood Cliffs, Prentice Hall 1994.

Ochrana, Fr.: Strategické vládnutí a vládní strategie. Podkladová studie, Praha, CESES 2005a. Nepublikovaná studie.

Ochrana, Fr.: Veřejné rozpočty jako nástroj strategického vládnutí. Podkladová studie, Praha, CESES 2005b. Nepublikovaná studie.

Perri 6: Holistic Governance. London, Demos 1997. Paper No. 7.

Peters, B.G.: Developing Strategic Policy Capacity in Government. In: *Thinking the Unthinkable: From Thought to Policy*. Bratislava, UNDP, 2003, pp. 22-36.

Pierre, J. – Peters, G.: *Governance, Politics, and the State*. New York, St. Martins Press 2000.

Pierre, J. (ed.): *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford, Oxford University Press 2000.

Potůček, M. (ed.): *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NIPacee 2004.

Potůček, M. a kol: *Veřejná politika*. Praha, SLON 2005.

Potůček, M. et al.: Strategické vládnutí. Tématický úkol dílčího úkolu Výzkumného záměru FSV a FF UK „Vize a strategie rozvoje ČR v EU.“ Praha, Karlova univerzita 2004.

Potůček, M.: *Nejen trh*. Praha, Sociologické nakladatelství 1997. (Anglicky: *Not Only the Market. The role of the market, government, and civic sector in the development of postcommunist societies*. Budapest, CEU Press 1999.)

Rhodes, R. A. W.: The New Governance: Governing without Government. In: *Political Studies*, 1996, XLIV, pp. 652-667.

Roebroek, J. M.: *The Imprisoned State*. Tilburg, Tilburg University 1992.

Rouban, L. (ed.): *Citizens and New Governance. Beyond New Public Management*. Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington EGPA, IIAS, IOS Press 1999.

Salamon, L. M. (ed.): *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford, Oxford University Press 2002.

Stolleis, M.: Was kommt nach dem souveränen Nationalstaat? Und was kann die Rechtsgeschichte dazu sagen? In: Hérítier, A. – Stolleis, M. – Scharpf, F.W. (eds.): *European and International Regulation after the Nation State*. Baden-Baden, Nomos 2004, pp. 17-30.

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

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

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

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

Zemanová, Š.: Nové chápání univerzality lidských práv. *Mezinárodní vztahy*, 2005, č. 4.

Zürn, M. – Liebfried, St.: Reconfiguring the National Constellation. In: *European Review*. May 2005, Vol. 13. Supplement 1, pp. 1-36.

1.2. Analýza a evaluace hlavních přístupů k tvorbě a užití indikátorů vládnutí ve světě

Martin Nekola

1.2.1. Úvod

Podkapitola se věnuje metodologickým aspektům tvorby a využití indikátorů vládnutí, a to jak na obecné úrovni, tak i v návaznosti na výše představený koncept strategického vládnutí, pro jehož hlavní dimenze jsme se pokusili nalézt vhodné indikátory umožňující mezinárodní srovnání.

Přístupy k měření vládnutí vycházejí z předpokladu, že alespoň některé prvky vládnutí lze efektivně měřit a dále vyhodnocovat, porovnávat apod. Pokud tento předpoklad přijmeme, lze využít výsledky měření k mnoha účelům v mnoha oblastech života společnosti (od výzkumné přes politickou až po komerční sféru). Měření umožňuje občanům porovnávat a hodnotit výkonnost vlády a veřejného sektoru obecně, což může významně ovlivnit vyjádření podpory vládě nebo nespokojenosti s ní, ovlivňovat rozhodování při parlamentních volbách a jiných aktech veřejné volby, popř. vyústit ve veřejnou politickou akci. Výsledky mohou také posloužit elitám jako nástroj politiky, jímž lze zmobilizovat veřejnost. Malik (2002) upozorňuje na to, že několik působivých statistik může vyvolat mnohem větší veřejnou odezvu a tlak na změny než sáhodlouhé

zprávy expertních komisí. Vládnutí a s ním spojená témata se tak pomocí měření a hodnocení stávají součástí veřejného prostoru a indikátory mohou zaostřit pozornost veřejnosti na konkrétní palčivé problémy lokálního či globálního charakteru. Asi nejúspěšnější je v tomto směru index vnímání korupce nestátní organizace Transparency International. Indikátory vládnutí mohou také přispívat k efektivnější tvorbě a realizaci veřejných politik. V této souvislosti je však nutné upozornit, že agregované indikátory mohou v některých případech problém spíše zamlžit, případně vést k nesprávným závěrům.

Hodnocení politických rizik a kvality vládnutí má důležitý a stále rostoucí vliv na strategická rozhodnutí nadnárodních korporací, bank a dalších finančních institucí. (Linder a Santiso 2002: 14). Organizace jako USAID, Mezinárodní měnový fond, Světová banka, OSN nebo Evropská unie patří mezi hlavní zadavatele a zároveň cílové skupiny velké části výzkumných projektů, jejichž výsledky slouží při rozhodování o zahájení, resp. ukončení poskytování pomoci, její alokaci a hodnocení efektivity rozvojových programů. Některé organizace přímo podmiňují poskytování pomoci právě dobrými výsledky nebo alespoň pozitivním trendem v oblasti vládnutí. Snaží se tak bránit dlouhodobému zneužívání pomoci zkorumpovanými nebo neschopnými vládami.

Výsledky měření vládnutí jsou bohatým zdrojem pro akademický výzkum, slouží výzkumníkům pro mezinárodní srovnání, hledání vzájemných souvislostí a vazeb mezi různými sférami života společnosti nebo mezi různými prvky vládnutí navzájem. Je také možno sledovat vývojové trendy a předvídat možný vývoj vládnutí, ale i dalších oblastí, které s ním souvisejí.

Operacionalizace a měření klíčových konceptů používaných ke studiu (strategického) vládnutí významně ovlivňují poznání, deskripci a konečně také uvažování o vzájemných souvislostech a jejich interpretaci. Kvantifikace vládnutí a jeho jednotlivých dimenzí může zlepšit naše porozumění konceptu směrem k jeho větší relevanci v praxi. Ještě důležitější je však to, že naměřené výsledky (indikace) ovlivňují doporučení politických analytiků při řešení veřejně politických problémů. Podle Muncka (2003: 2) je proto pozoruhodné, jak málo pozornosti se věnuje metodologickým otázkám měření a sběru dat. Tato otázka je zvláště důležitá na poli výzkumu vládnutí, protože většina indikátorů nebyla vyvinuta k vědeckým účelům, tj. transparentním, vědecky korektním a objektivním způsobem.

1.2.2. Konceptuální rámec měření vládnutí

Měření vládnutí nepochybně úzce souvisí s tím, jak vládnutí definujeme. Pojem **vládnutí** není nový a v minulosti se používal pro obecný popis vztahů ve veřejném prostoru. Význam pojmu byl často omezen pouze na rozhodovací procesy ve vládě

a veřejné správě. Teprve nedávno, v souvislosti s politickým vývojem a rozvojem poznání veřejně-politických procesů, se koncept postupně rozšiřoval, a v současnosti pojem vládnutí odkazuje na způsoby koordinace sociálních systémů při naplňování jejich cílů. Je kladen důraz na aktéry těchto systémů, jejich formální i neformální vztahy, na výkonnost systémů a v neposlední řadě také na participaci veřejnosti a na doplňování vertikálních vztahů vztahy zpětnovazebními. Odlišné koncepty a definice vládnutí shrnují např. Pierre a Peters (2000), Hirst (2000), Rhodes (1996) nebo Veselý (2004).

Neexistence všeobecně přijímaného konceptu vládnutí má zásadní vliv na způsoby, jakým se vládnutí a jeho jednotlivé aspekty měří. Charakteristickým rysem existujících přístupů k měření vládnutí je propojení analytických a normativních (preskriptivních) prvků do více či méně uceleného systému měření a hodnocení kvality vládnutí. Od **analytických konceptů vládnutí** (Veselý 2004), které se soustředí na zkoumání vzorců a změn v řízení, resp. koordinaci a regulaci společnosti (*multi-level governance*, *network governance* aj.), jsou odvozovány koncepty, které explicitně či implicitně zdůrazňují nebo prosazují konkrétní ideje a hodnoty. Jak dokládá Dwyer (2004) na tezi o oslabení (selhání) národního státu, odvozené **normativní koncepty vládnutí** jsou využívány k prosazování často protichůdných politických ideologií a přístupů.

Normativní povaha konceptu vládnutí

Tradiční hierarchický, centrálně řízený a *top-down* přístup národních sociálních států z druhé poloviny 20. století je v konfrontaci s postupující globalizací považován za stále méně efektivní. Pro zastánce pravice je důkazem „dobrého vládnutí“ decentralizace moci, odklon od redistributivního k regulatornímu státu, posun od étosu veřejných služeb a zabezpečení k tržním principům a rostoucí spolupráci mezi státem a trhem. Pro mezinárodní finanční organizace (MMF, Světová banka), které se nemohou otevřeně politicky angažovat, zase poskytuje koncept dobrého vládnutí „kouřovou clonu“ pro prosazování neoliberálních reforem a volného trhu v rámci rozvojové pomoci.

Na druhou stranu, koncept vládnutí má svou přitažlivost i pro zastánce „třetí cesty“. Myšlenka o zapojování širokého spektra aktérů z řad veřejnosti, soukromého a neziskového sektoru operujících v rozptýlených politických sítích do reformy sociálního státu je zhmotněna v tzv. „spojeném vládnutí“ (*join up*) a smíšené ekonomice, kde se jednotlivci stávají aktivními zástupci svého vlastního blahobytu skrze interakce s agenturami a institucemi na různých úrovních (lokální až nadnárodní).

Zdroj: Dwyer (2004: 3-4)

Nedostatek konsensu o tom, co je vládnutí, jak je měřit a hodnotit, je z podstatné části způsoben různorodostí zapojených aktérů, jejich cílů a kapacit. Vládnutí zdaleka není pouze předmětem akademického výzkumu, ale svými definicemi, přístupy a indikátory se k němu hlásí celá řada institucí působících na různých úrovních a v různých sektorech společnosti, které tak reflektují své specifické poslání a orientace. Stejný termín může proto nabývat mnoha různých významů a podob. V konkrétní konceptualizaci mohou jednou převládnout analytické prvky, podruhé prvky preskriptivní. Tato duální povaha se promítá i do způsobů, jakým jsou vybírány a měřeny jednotlivé dimenze vládnutí. Prakticky všem významným přístupům k měření vládnutí je vlastní převaha preskriptivních prvků, které explicitně či implicitně vycházejí z normativních předpokladů o tom, co je dobré, resp. špatné vládnutí (např. ochrana lidských práv je dobrá, korupce špatná). Analytické elementy konceptu tak slouží spíše k obecné strukturaci vztahů a dimenzí vládnutí, normativní potom k hodnocení vládnutí v konkrétním čase a místě. Jinými slovy, na základě těchto dvou prvků jsou určovány aspekty, které je třeba analyzovat, jejich konkrétní indikace pro měření a následně také způsob hodnocení získaných poznatků. Zmíněná převaha preskripce vyplývá ze zaměření a cílů jednotlivých přístupů, které se snaží identifikovat silná a slabá místa vládnutí, upozorňovat na případné nedostatky a podporovat jejich nápravu. Jak ukážeme později, s určitý-

mi omezeními lze využívat různé indikátory i k jiným účelům, než k jakým byly původně určeny.

Mezi nejrozšířenější koncepty patří již zmíněné **dobré vládnutí**, které se poprvé objevuje na přelomu 80. a 90. let v souvislosti se snahou Světové banky o nalezení souvislosti mezi kvalitou vládnutí a ekonomickou výkonností³. Koncept, jehož silně preskriptivní povaha vyplývá již ze samotného názvu, v této době zahrnoval oblasti, jako je řízení veřejného sektoru, právní stát, průhlednost rozhodovacích procesů, přístup k informacím aj. Postupně jej přijaly další mezinárodní organizace (např. OECD, Evropská unie, UNDP) a k ekonomické dimenzi připojily dimenzi politickou (legitimita, odpovědnost a efektivita vlády; ochrana lidských a občanských práv; participace atd.). Právě akceptace a prosazování dobrého vládnutí mezinárodními institucemi významným způsobem přispěly k rozšíření tohoto konceptu, ale i ke změně chápání pojmu vládnutí jako takového.

Dobré vládnutí částečně zastřešuje celou řadu dalších konceptů, např. participativní vládnutí, demokratické vládnutí apod. (dimenze sociální nebo přesněji občanská, která bývá chápána jako součást dimenze politické⁴ a obvykle zahrnuje občanská práva a svobody, občanskou a politickou participaci, ochranu před různými formami diskriminace apod.). Na roli subjektů soukromého sektoru se zaměřuje tzv. korporativní vládnutí (*corporate governance*), které prosazuje myšlenku spravedlivého, transparentního a společensky odpovědného chování firem.

Do skupiny konceptů kombinujících analytické a normativní prvky patří i koncept **strategického vládnutí**, jehož jednotlivými dimenzemi se podrobně zabývá podkapitola 1.1. První tři dimenze zahrnují hlavní analytické přístupy ke zkoumání vládnutí obecně, které zdůrazňují komplexitu interakcí mezi regulátory (trh, stát, občanský sektor a média) na různých úrovních (*multi-level governance*) a v rámci horizontálních sítí (*governance networks*). Další dimenze představují preskriptivní výběr toho, co je zásadní pro samotné strategické vládnutí, resp. jaké jsou „zdroje“ nezbytné pro strategické vládnutí. Konceptuální vymezení strategického vládnutí tak již v sobě zahrnuje východiska pro analýzu a hodnocení kvality vládnutí z dlouhodobé perspektivy.

Vzhledem ke konceptuální nejednoznačnosti (až vágnosti) a rozrůzněnosti se pro měření vládnutí jeví jako rozhodující moment **operacionalizace** jednotlivých konceptů a definic vládnutí do měřitelných proměnných (indikátorů). Důležitost operacionalizace spočívá především v proměně obecných analytických konstrukcí a teoretických východisek v konkrétní a praktické vyjádření záměrů a představ autorů. Vládnutí je ze své podstaty kvalitativní fenomén, takže jeho kvantifikace má svá empirická omezení, a velmi často při ní dochází k podstatné redukci vstupního konceptu. Na druhou stranu teprve ve fázi operacionalizace začne být zřejmé, jaká teoretická východiska a především aspekty či dimenze hrají v uvažování

³ Úvahy o „dobré vládě“ však mají ve filozofické a společenskovědní literatuře mnohem delší a starší tradici.

⁴ Explicitní rozlišení na ekonomickou, politickou a sociální dimenzi nabízí např. koncept tzv. *human governance*.

autorů největší roli. Operacionalizace zásadním způsobem ovlivňuje kvalitu budoucího měření, interpretaci výsledků a možnosti zobecnění a komparace. Při operacionalizaci také vystupují do popředí **empirické elementy** (co analyzujeme, resp. měříme), které by měly být zřetelně odlišeny od **elementů normativních** (jak hodnotíme výsledky, co je žádoucí stav).

Od konceptu k indikaci

Názorným příkladem procesu operacionalizace obecného konceptu vládnutí v konkrétní indikaci a měření poskytují např. Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton při konstrukci svých šesti indikátorů KKZ.

[Krok 1 – obecná definice]

Vládnutí definují jako uplatnění moci pro společné dobro skrze formální a neformální tradice a instituce.

[Krok 2 – specifikace jednotlivých aspektů]

Vládnutí tudíž zahrnuje:

1. proces výběru, sledování a výměny vlád;
2. schopnost navrhovat a implementovat správné politiky a zajištění veřejných služeb;
3. úctu občanů a státu k institucím, které řídí ekonomické a sociální interakce mezi nimi.

[Krok 3 – operacionalizace]

Každý ze tří výše zmíněných aspektů je pro účely měření a analýzy rozdělen na dvě měřitelné části, což činí celkem šest komponent vládnutí. (1) mínění a odpovědnost – připravenost vlády být odpovědná svým občanům, demokratickým institucím a nezávislému tisku; (2) politická stabilita – výskyt násilí, kriminality, terorismu apod.; (3) efektivita vlády – kvalita poskytování veřejných služeb, kvalita veřejné správy, schopnosti státních úředníků, nezávislost státní správy a důvěryhodnost vlády; (4) kvalita regulatorního rámce – výskyt trhu nepřátelských politik a opatření (kontrola cen, nepřiměřená kontrola bank) a vnímání zátěže plynoucí z nadměrné regulace podnikání; (5) právní stát – ochrana vlastnických práv, nezávislost soudů, vynutitelnost práva a konečně (6) kontrola korupce – vnímání korupce (výkon veřejné moci pro vlastní zisk), ale také dopady korupce na podnikání, výskyt tzv. velké korupce v politice apod.

[Krok 4 – aplikace]

Při aplikaci této definice vládnutí shromáždili autoři data z mnoha různých zdrojů a analyzovali stovky indikátorů používaných pro mezinárodní srovnání. S využitím struktury získaného souboru proměnných potom rozdělili data podle šesti výše zmíněných komponent a agregovali je do stejného počtu indikátorů vládnutí.

Zdroj: Kaufmann (2003)

Žádný z dále analyzovaných přístupů k měření vládnutí nenaplnuje zmíněné koncepty v jejich úplnosti. Jednotlivé přístupy také rozdílně přistupují k operacionalizaci základních komponentů vládnutí a volí odlišné způsoby jejich měření. Některé se soustředí na podrobnou analýzu vybraného aspektu (např. korupce v podání Transparency International), jiné se naopak snaží pomocí statistických metod organizovat a redukovat velký počet různých indikátorů do několika málo klíčových kategorií (viz např. *Aggregate Governance Indicators*).

1.2.3. Metody sběru dat a klasifikace indikátorů

Indikátory se mohou lišit geografickým či časovým pokrytím, dostupností, počtem měřených dimenzí a v celé řadě dalších charakteristik. V této části se v souladu s celkovým zaměřením kapitoly budeme věnovat především metodologickým aspektům tvorby indikátorů, konkrétně metodám sběru dat a různým klasifikacím. Další aspekty, jako jsou např. kvalita měření nebo jeho transparentnost, jsou analyzovány již v souvislosti s konkrétními přístupy v následující kapitole.

1.2.3.1. Sběr dat

Při získávání dat pro měření vládnutí se využívá celá řada kvantitativních a kvalitativních metod z různých oborů sociálních věd. V závislosti na druhu požadovaných informací se při sběru používají např. výzkumy veřejného mínění, expertní panely, *focus groups*, monitoring, obsahová analýza, analýza dokumentů a další. Takto získaná **primární data** (původní data založená na přímé zkušenosti nebo znalosti situace) lze posléze pomocí dalších metod dále analyzovat a agregovat do různých měr, indexů, škál apod. Obvykle se rozlišují čtyři hlavní zdroje primárních dat vypovídajících o vládnutí.

Zákony, úmluvy, standardy

Vytvářejí právní prostředí pro jednání jednotlivých aktérů, vyjadřují jejich úmysl či závazek jednat určitým způsobem popř. sledovat dohodnuté cíle. Jedná se především o smlouvy v oblasti lidských práv, ale patří sem i závazné standardy mezinárodních organizací (např. Mezinárodní měnový fond stanovuje pravidla specifická pro nakládání s daty nebo transparentnost daňového a měnového systému) nebo zákon o veřejném přístupu k informacím.

Výzkumná šetření

Zjišťují názory a postoje vybraných skupin lidí ke zkoumanému problému nebo oblasti. V závislosti na definici cílové populace se používají různé techniky výběru respondentů. V případě kvantitativních výzkumů veřejného mínění se jedná nejčastěji o různé druhy kvótních a náhodných výběrů zajišťujících reprezentativnost výsledků a možnost jejich statistického zpracování.

V mnoha případech je však zkoumána natolik specifická oblast, že je nutné zvolit kvalitativní přístupy, kdy se počet respondentů pohybuje v rozmezí desítek až stovek lidí. Kvalitativní metody se používají tam, kde je pro hodnocení důležité znát názory a postoje určité cílové skupiny, jako jsou např. podnikatelé, vládní představitelé, akademici, ale také třeba lidí zainteresovaných na určitém projektu nebo pracujících v určité oblasti či organizaci.

Zvláštním případem takového šetření je dotazování expertů na stav v určité oblasti vládnutí. V takovém případě je velmi často stanoven určitý ideál odvozený od zvoleného konceptu vládnutí, a pomocí standardizovaných škál je experty posuzována míra naplňování tohoto ideálu v různých dimenzích. V mnoha případech se výsledky z jednotlivých škál agregují do podoby souhrnného indexu.

Zprávy a analýzy

Jedná se o zprávy organizací monitorujících danou oblast vládnutí, které reflektují pohled autorské organizace na situaci ve sledovaných oblastech a zemích. Tyto zprávy většinou slouží jako podklady při expertním posuzování, tzv. kódování. Při analýze zpráv se pracuje s klíčovými slovy nebo frázemi, jejichž výskyt je spojován s vážností nebo rozsahem určitého problému.

Sledování událostí

Významným zdrojem primárních dat je výskyt určitých událostí, které relevantním způsobem ovlivňují úroveň nebo kvalitu vládnutí v dané zemi. Toto ovlivňování může probíhat jak pozitivně (přijetí úmluvy o ochraně lidských práv, svobodné volby apod.), tak negativně (korupční jednání, omezení základních práv a svobod apod.) a obvykle se také rozlišuje úroveň působení dané události. Porušování nebo naopak ochrana práv, klientelismus, mučení a vraždy politických oponentů atd., to vše se může dotýkat jak jednotlivců, tak celých skupin.

Hlavními zdroji tohoto druhu dat jsou masmédia, nestátní organizace a jejich síť, svědectví lidí, monitoring důležitých údajů o jednání vlád apod. Relevance prvního zdroje dat (noviny, televize, rozhlas) je však často a oprávněně zpochybňována.

Mezi další primární zdroje dat, se kterými se při měření vládnutí pracuje, jsou různé databáze **statistických dat, administrativní a finanční dokumentace** organizací apod.

1.2.3.2. Klasifikace indikátorů

Vzhledem k rozmanitosti primárních zdrojů dat je zřejmé, že vytvářené a používané indikátory lze kategorizovat různými způsoby. Obecně je **indikátor** definován jako prostředek pro vyjádření stavu nebo úrovně určitého jevu. V případě vládnutí tedy jde především o poskytnutí informací o úrovni, kvalitě nebo vývoji vládnutí pro danou jednotku (od místní po nadnárodní úroveň). Indikátory vládnutí jsou většinou používány pro sledování specifických oblastí a aspektů jako jsou korupce, lidská práva, efektivita vlády apod. Velmi často se indikátorů využívá při monitoringu a evaluaci rozvojových programů a projektů v této oblasti, pomocí indikátorů se stanovují cíle a měří se dosažený pokrok.

Objektivní a subjektivní indikátory

Objektivní indikátory jsou vytvořeny z nesporných faktů, jako jsou podpisy úmluv, finanční ukazatele, členství v organizacích nebo existence určitého orgánu. Oproti tomu **subjektivní indikátory** jsou založeny na názorech respondentů výzkumu, expertních panelů atd. Respondenti vyjadřují svůj pohled na určitou problematiku a jejich vnímání míry, úrovně, rozsahu a dalších charakteristik vládnutí je výsledkem osobní zkušenosti, postojů a hodnot. Subjektivní indikátory mohou být interní a externí. V prvním případě se jedná o pohled respondentů na určitou jednotku, jejíž jsou sami součástí (nejčastěji země, národ apod.), ve druhém případě o pohled respondentů „zvenčí“ (nejčastěji expertů, lidí z podnikatelské sféry, donorů apod.). Zde může jít přímo o postoje lidí v zahraničí, ale poměrně často jsou dotazováni také cizinci, kteří v posuzované zemi působí nebo v minulosti působili.

Přestože jsou objektivní ukazatele považovány obecně za přesnější a nevychýlené, jejich použití v rámci tak komplexního fenoménu, jakým je vládnutí, není bez problémů (kulturní nebo geografická podmíněnost aj.). Objektivní ukazatele i subjektivní vnímání lidí mohou významným způsobem pomoci při zkoumání vládnutí, a to i přesto, že mezi vnímáním a realitou může být podstatný rozdíl. Názory lidí (a tudíž i expertů) jsou totiž formovány událostmi, jež si pamatují a/nebo o nich mají informace. Volba vhodného indikátoru v konkrétní situaci je tak vždy kompromisem, který by však měl být učiněn s vědomím výhod a omezení, které přináší.

Vstupy, procesy a výstupy

V praxi se také můžeme setkat s dělením indikátorů podle toho, zda měří vstupy, samotný proces, anebo výstupy, popř. výsledky. V případě vládnutí představují **vstupy** například přistoupení k úmluvě o ochraně určitých práv (*de iure*) nebo poskytnutí zdrojů (finančních, lidských, materiálních apod.). **Procesní indikátory** se soustředí na implementaci přijatých závazků nebo politik a mohou být vyjádřeny například existencí funkčních institucí zodpovědných za realizaci určité politiky nebo přijetí opatření pro prosazování konkrétních závazků. V případě **výstupů** je sledován reálný výkon práv skupin i jednotlivců (*de facto*, např. počet a složení členů politických stran, volební účast atd.).

Přestože se v literatuře poměrně často vedou spory o zařazení určitých indikátorů do jedné z těchto skupin, je jisté, že pro pochopení a případné hodnocení tak komplexního problému, jakým je vládnutí, je nutné sledovat nejen všechny tři druhy indikátorů, ale také jejich vzájemnou provázanost. Indikátor volební účasti (výstup) nám ještě nemusí příliš říci o tom, jak samotné volby probíhaly (např. o situaci ve volebních místnostech, procesu registrace apod.) nebo kdo měl právo volit a zda byla účast povinná (vstup).

Nepřímé indikátory (*proxy*)

Podobně jako v jiných oblastech vzájemu společenských věd i ve vládnutí existuje celá řada proměnných, které jsou považovány za důležité, ale jež nelze sledovat přímo. V takovém případě je nutné nalézt **nepřímý indikátor**, který je v těsném vztahu se sledovanou proměnou a který citlivě reaguje na její změny. Příkladem takových indikátorů jsou například míra gramotnosti obyvatel jako indikátor realizace práva na vzdělání nebo počet nemocničních lůžek na počet obyvatel jako indikátor dostupnosti lékařské péče. Je zřejmé, že takové nepřímé měření s sebou přináší celou řadu problémů. I v případě, že nalezneme indikátor, který je opravdu v těsném vztahu ke sledované proměnné, vyvstává zde ještě problém časového zpoždění mezi změnou této proměnné a nepřímého indikátoru. Právě kvůli těmto problémům (zpochybnění vztahu k původní proměnné a časové zpoždění) nejsou nepřímé indikátory vládnutí používány a akceptované tak široce, jak tomu bývá v jiných oblastech sociálních věd. Jak upozorňují Sudders a Nahem (2004), s používáním nepřímých indikátorů je spojen také problém v rovině politické. Velmi lehce se totiž může stát, že důraz na určitý nepřímý indikátor způsobí zkreslení nebo dokonce záměnu cílů. Původní cíl je nahrazen zástupným, úsilí a zdroje jsou využity pro dosažení lepších výsledků v oblasti, která slouží pro nepřímou indikaci původního cíle. Lepší výsledky dosahované při měření nepřímého indikátoru však nemusí znamenat zlepšení v případě původního cíle.

1.2.4. Hlavní přístupy k tvorbě a užití indikátorů vládnutí a jejich evaluace

Tato část se věnuje analýze a evaluaci hlavních přístupů k tvorbě a užití indikátorů vládnutí. Při hodnocení je kladen největší důraz na metodologické problémy spojené s konkrétními přístupy. Tyto problémy lze rozdělit do několika základních oblastí (upraveno podle Landmana a Häusermannové 2003):

1. **validita** – měří indikátor to, co bylo zamýšleno?
2. **reliabilita** – dosahuje indikátor opakovaně podobných výsledků při použití stejných postupů a zdrojů?
3. **transparentnost** – je postup tvorby indikátoru srozumitelný a logicky konzistentní?
4. **reprezentativnost** – reprezentují data postoje základního souboru (cílové populace)?
5. **omezení rozptylu** – jaká je míra zjednodušení rozmanitosti odpovědí do omezeného počtu možných odpovědí (např. příliš malá diskrétní škála neumožňuje rozlišit významné rozdíly mezi srovnávanými jednotkami)?
6. **informační zkreslení** – jaké jsou použité zdroje informací při tvorbě indikátorů?
7. **problém agregace** – jaký je stupeň logické konzistence a složitosti pravidel pro slučování informací z různých zdrojů?

Některé z problémů jsou charakteristické pro všechny projekty v rámci určitého přístupu, jiné jsou specifické pro jednotlivé projekty. V této části se budeme zabývat analýzou a hodnocením metodologie existujících přístupů k měření vládnutí obecně. V příloze pak uvedeme jednotlivé konkrétní projekty s hodnocením jejich silných a slabých stránek.

1.2.5. Hlavní přístupy k měření vládnutí

Přestože má moderní měření vládnutí oproti měření demokracie za sebou poměrně krátkou historii, existují desítky různých projektů a stále přibývají nové⁵. Tento „boom“ je samozřejmě způsoben vzrůstajícím zájmem o téma vládnutí, ale také mnohoznačností samotného konceptu. S trochou nadsázky lze říci, že velkou část ukazatelů ze všech oblastí života společnosti, sledovaných pro dostatečný počet zemí, lze použít jako indikátory vládnutí. Toto platí především v případě měření důsledků

⁵ Malík (2002) dokonce hovoří o tvorbě indikátorů vládnutí jako o „rychlé se šířícím průmyslu“ (*musbrooming industry*).