

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



Martin Potůček

Centrum pro sociální a ekonomické strategie UK FSV

III. Kongres českých politologů, Olomouc, 8.-10.9. 2006



O čem bude řeč?

1. Pojem vládnutí
2. Holistický přístup k vládnutí
3. Multidimenzionální přístup a dimenze strategického vládnutí
4. Reflexe pokusů o uplatnění strategického vládnutí v české veřejně politické praxi



1. Pojem vládnutí

- Vládnutí je „kolektivní schopnost ovlivňovat budoucnost k lepšímu.“ (Dror 2001:xi)
- „Vládnutí je systém hodnot, veřejných politik a institucí, pomocí nichž společnost spravuje své hospodářské, politické a společenské záležitosti interakcí uvnitř a mezi státem, občanskou společností a soukromým sektorem. Funguje na všech úrovních lidského snažení.“ (Governance 2000)
- Nesporné změny forem a způsobů vládnutí jako společenského procesu v moderních společnostech možná naznačují, že jádro tohoto konceptu je spojeno s procesualností, pluralitou aktérů a komplexností.

2. Holistický přístup k vládnutí

- Hlavním paradoxem soudobého vládnutí je skutečnost, že od vlád je požadováno řešení stále náročnějších a složitějších úkolů ve stále více vzájemně provázaném světě za neustálého úbytku jejich přímých mocenských a kontrolních mechanismů. Jedinou racionální reakcí na toto pnutí je rozvoj takových nástrojů veřejné akce, které budou účinnější a budou méně podléhat přímé kontrole a zásahům, například pořádání veřejných diskusí o důležitých otázkách veřejného života, určování priorit, vzájemné poznávání, podněcování a podpora, implementace obecných regulatorních rámců a spoléhání na interaktivní sítě, a víceúrovňové vládnutí. Užití všech těchto přístupů je životně závislé na správné koordinaci, vycházející z holistického konceptu reality ... a veřejné akce.
- Klíčovým problémem vlád je skutečnost, že z minulých století zdědily organizační modely, strukturované podle funkcí a služeb, nikoliv modely zaměřené na řešení problémů. Základní odpovědí na tyto problémy je „komplexnější“ vláda, organizovaná spíše podle výsledků než podle struktur a institucí. (Perri 6 1997: 9, 37, 49)



3. Multidimenzionální přístup a dimenze strategického vládnutí

- **Multidimenzionální přístup** umožňuje identifikovat veškeré relevantní aspekty složitého jevu, který zkoumáme, a později rozhodnout, které z nich je nutno brát v potaz v přístupu ke konkrétnímu poznávacímu problému.
- **Dimenze strategického vládnutí**
 - Víceúrovňové vládnutí
 - Regulátory 3 + 1: trh, stát, občanský sektor a média
 - Sítě a síťování aktérů
 - Globální etika
 - Zdroje poznání (včetně vzdělávání)
 - Institucionální zdroje a nástroje
 - Sociální kapitál
 - Anticipace
 - „Volba společnosti“
 - Vynořující se nové strategie



4. Reflexe pokusů o uplatnění strategického vládnutí v praxi

Naznačená teoretická východiska umožňují navržení sady klíčových kritérií, vyjadřujících optimální podmínky efektivního uplatnění strategického vládnutí v životě globálních společností.

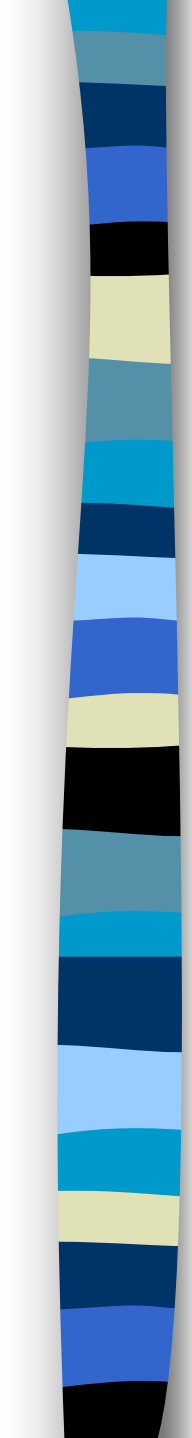
Optimální podmínky uplatnění strategického vládnutí

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

Charakteristika vývoje podmínek strategického řízení v ČR

<i>Období/ premiér</i>	1990-1992 P. Pithart	1992-1997 V. Klaus	1998-2002 M. Zeman	2002-2006 Vl. Špidla, St. Gross, J. Paroubek
<i>Kritérium</i>				
Politická podpora strategickému řízení	Průměrná	Žádná	Nadprůměrná	Klesající
Silná a stabilní vláda, nepřetížená řešením operativních úkolů a disponující administrativní kapacitou schopnou účinně realizovat strategická rozhodnutí	Vypracovány scénáře ekonomické a sociální reformy. Tlak operativy mimořádný.	Stabilní vláda, odmítající strategické řízení. V činnosti vlády převažuje operativa.	Politická vůle rehabilitovat strategické řízení vysoká. Naráží však na nízkou kompetenci a nepřipravenost centrální státní správy. Operativa stále dominuje.	Minimální parlamentní většina činí koaliční vládu slabou. V průběhu období se střídají tři premiéři s odlišnými prioritami a styly řízení. Operativa stále dominuje.

<i>Období/ premiér</i>	1990-1992 P. Pithart	1992-1997 V. Klaus	1998-2002 M. Zeman	2002-2006 Vl. Špidla, St. Gross, J. Paroubek
<i>Kritérium</i>				
Občanská i odborná veřejnost jsou si vědomy si významu strategického řízení a účastní se jej	Neformální prostor pro ovlivnění strategických rozhodnutí vlády ze strany části odborné veřejnosti vysoký.	Občanská veřejnost rezervovaná. Intelektuální elity ve věci významu strategického řízení rozpolcené.	Občanská veřejnost rezervovaná. Intelektuální elity ve věci významu strategického řízení rozpolcené.	V občanské veřejnosti roste zájem o účast. Intelektuální elity ve věci významu strategického řízení stále rozpolcené.
Existence poznávacích kapacit orientovaných na zkoumání budoucnosti	Využíváno potenciálu prognostických zkušeností získaných ve Státním programu ekonomického výzkumu a v ČSAV (Prognostický ústav).	Dědictví prognostické kultury přežívá především v činnostech Občanské futurologické společnosti.	Založena Rada vlády pro sociální a ekonomickou strategii, později CESES. Postupně se obnovují práce na různých řídicích dokumentech strategické povahy.	Poznávací báze se dále rozvíjí, především pod tlakem nutnosti zpracovávat koncepční dokumenty v rámci přípravy na vstup a posléze plné uplatnění země v rámci EU. Vzniká Rada pro udržitelný rozvoj při vládě ČR.



<i>Období/ premiér</i>	1990-1992 P. Pithart	1992-1997 V. Klaus	1998-2002 M. Zeman	2002-2006 Vl. Špidla, St. Gross, J. Paroubek
<i>Kritérium</i>				
Existence špičkového „mozkového centra“ pro strategické řízení na úrovni vlády	Ne	Ne	Ne	Ne

Srovnání strategických útvarů na centrální úrovni státní správy

<i>Stát</i> <i>Charakteristika</i>	Velká Británie	Maďarsko	Polsko	Česká republika
Název strategického útvaru	Strategické centrum předsedy vlády (Prime Minister's Strategy Unit)	Centrum strategických analýz (STRATEK - Stratégiai Elemző Központ)	Vládní centrum pro strategická studia (Rządowe Centrum Studiów Strategycznych)	Rada pro udržitelný rozvoj při vládě ČR
Další informace	www.strategy.gov.uk	www.stratek.hu	www.rcss.gov.pl	wtd.vlada.cz/vrk/vrk.htm
Kdy ustaven	2002	1998	1997-2006 (zrušeno koncem března 2006 po parlamentních volbách)	2003

<i>Stát</i> <i>Charakteristika</i>	Velká Británie	Maďarsko	Polsko	Česká republika
Poslání	Zlepšovat schopnost vlády při řešení strategických průřezových záležitostí a prosazovat inovace v návrzích politik a v plnění cílů vlády.	Zajišťovat tvorbu a realizaci vládních strategií. Podílet se na tvorbě vládních politik v ekonomické a sociální oblasti a v integraci do EU.	Rozvíjet strategické programování a prognózování sociálního a ekonomického rozvoje země. Hodnotit důsledky regulací (Regulatory Impact Analysis).	Poradní orgán bez exekutivních pravomocí. Poslání: iniciovat, koncipovat, koordinovat, sledovat, vyhodnocovat a podporovat strategické dimenze v řízení státu. Navrhovat opatření ke sladění dlouhodobých záměrů a cílů se střednědobými a krátkodobými cíli a programy v souladu s principy udržitelného rozvoje.

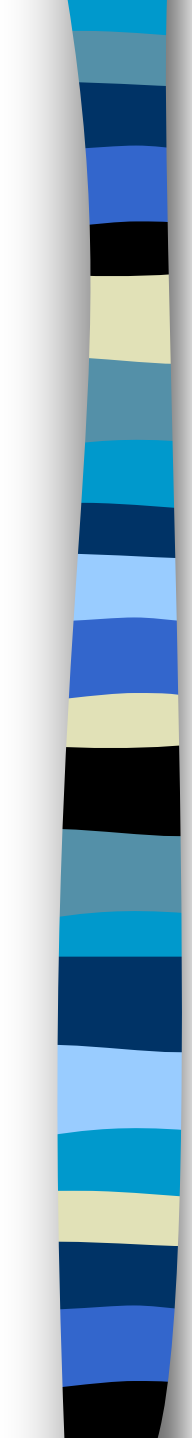
<i>Stát</i> <i>Charakteristika</i>	Velká Británie	Maďarsko	Polsko	Česká republika
Příklady výstupů	Strategický audit	Výstupy z konference „Progressive governance“ (leden 2004)	Dlouhodobé strategie regionálního rozvoje Polska a jeho sociálního a ekonomického rozvoje	Strategie udržitelného rozvoje ČR
Počet pracovníků (údaj za rok 2004)	93	31	Několik desítek	2
Vliv na řízení země	Značný	Malý (především vzhledem k nejasné formulaci poslání)	Omezený	Nepatrný

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



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

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

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

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

Citovaná literatura a obsahově příbuzné příspěvky

Citovaná literatura:

Dror, Y.: The Capacity to Govern. London, Frank Cass 2001.
Governance for Human Development. UNDP FRY, December 2000.
Perri 6: Holistic Governance. London, Demos 1997. Paper No. 7.

Obsahově příbuzné příspěvky:

Potůček, M.: Konceptuální základy strategického vládnutí. Pražské sociálně vědní studie, řada Veřejná politika a prognostika PPF-009, Karlova univerzita 2006.

http://www.fsv.cuni.cz/FSV-538-version1-009_Potucek.pdf

Potůček, M.: Strategic governance in Central and Eastern Europe: from concepts to reality.

http://martinpotucek.cz/download/strategic_governance_cee_paper.pdf

Potůček, M.: Lacking capacities of Strategic Governance in Central and Eastern Europe.

http://martinpotucek.cz/download/lacking_capacities_cee.pdf



Děkuji za pozornost.

**Martin Potůček
CESES FSV UK
Celetná 20
116 36 Praha 1**

Tel: 224 491 493

Email: potucek@fsv.cuni.cz

<http://ceses.cuni.cz>, <http://martinpotucek.cz>