



Podklad pro kulatý stůl 5. května 2016

Klíčová oblast: Svobodná, demokratická a dobře spravovaná společnost

Tento dokument je podkladem pro čtvrtý z řady kulatých stolů pořádaných ke strategickému dokumentu Česká republika 2030, který připravuje Oddělení pro udržitelný rozvoj Úřadu vlády České republiky. Tento dokument bude formulovat klíčové oblasti pro dlouhodobý rozvoj ČR a naváže na Strategický rámec udržitelného rozvoje ČR (dále jen „SRUR“) schválený vládou v roce 2010.

Diskusní podklad je výsledkem práce expertního týmu a během jeho tvorby byly zohledněny teze k rozvoji České republiky (dále jen „ČR“) sesbírané v roce 2015. V rámci tohoto procesu byla klíčová oblast věnovaná sociálnímu pilíři udržitelného rozvoje rozdělena do šesti dílčích témat, která z diskusí vyšla jako nejvýznamnější pro dlouhodobý rozvoj ČR.

Podklad má zachycovat hlavní vnitřní a vnější trendy, které ovlivní rozvoj ČR v dlouhodobém horizontu a na závěr formuluje návrhy prioritních strategických cílů. Diskuse v rámci kulatých stolů bude jak zachycovat dílčí oblasti rozvoje, tak i formulovat strategické cíle. Výsledný strategický dokument by měl obsahovat 3 až 5 strategických cílů pro každou klíčovou oblast.

1 Co je udržitelné vládnutí?

1.1 Výzvy udržitelného vládnutí

1.1.1 Udržitelné vládnutí jako cíl a jako nástroj

Udržitelný rozvoj není jen otázkou cílů, ale také problémem nástrojů či metod, jimiž se cíle dosahují. A nejen otázkou nástrojů či metod technologických, nebo ekonomických, ale také a v jistém smyslu dokonce především nástrojů institucionálních, resp. politických.¹ Nástrojů, jež musí splňovat podmínku udržitelnosti stejně, jako cíle.

Vládnutí (*governance*) má tedy jak rozměr úzce obsahový, svázaný s udržením vysoké kvality života², tak rozměr procedurální. Jedná se o udržitelné vládnutí jako hodnotu pro jednotlivce a domácnosti a současně o udržitelné vládnutí jako nástroj pro dosažení obsahových cílů v jiných oblastech (probíraných v souvislosti s Českou republikou (ČR) v předchozích/následujících kapitolách této strategie).

Udržitelné vládnutí musí proto naplňovat dvě kritéria: musí jít o vládnutí *dlouhodobě efektivní* (které definujeme jako vládnutí, jež umožňuje dlouhodobou reprodukci a naplňování základních funkcí systému) **a zároveň vládnutí *legitimní*** (které definujeme jako vládnutí řízené určitými sdílenými hodnotami a normami, které člověka vedou k dobrovolnému podřízení dané formě vládnutí).

1.1.2 Vládnutí dlouhodobě efektivní

Problém udržitelného vládnutí je v jednom směru problémem dlouhodobě efektivní koordinace komplexního sociálního systému.

Komplexní systémem rozumíme systém, který sestává z velkého množství navzájem propojených prvků (témat, problémů, aktérů atd.), jejichž některé vlastnosti jsou dány právě jenom jejich příslušností k systému a nejsou z nich samých patrné. Čím více těchto prvků je, tím větší množství jejich vzájemných vazeb/interakcí vzniká a tím obtížnější je jakkoli koordinovat, neřkuli dokonce předvídat vývoj celého systému, nebo jeho částí. Komplexní systémy jsou povahy věci otevřené a prosté jasných hranic; součástí komplexních systémů mohou být i jiné komplexní systémy.

Komplexní systémy nacházíme jak v přírodě, tak v lidské společnosti. **Jedním z komplexních sociálních systémů je systém politický, v našem případě politický systém České republiky.**

Politický systém České republiky jako komplexní systém:

Na fungování politického systému, tedy na vládnutí v rámci tohoto systému se nepodílí jen vláda či státní správa, ale celá řada dalších aktérů, např. politické strany, nestátní neziskové organizace (NNO³, vč. třeba zaměstnaneckých a zaměstnavatelských svazů), města, kraje, média apod. Aktérem vládnutí je v neposlední řadě, ba možná především individuální občan či občanka, a to v řadě různých rolí (např. jako volič, jako politik, jako příjemce podpory v nezaměstnanosti, jako autor stížného listu na místní radnici nebo třeba jako člen místního sboru dobrovolných hasičů). Postoje a aktivita těchto aktérů jsou přitom proměnlivé, jejich interakce dynamická.

¹ Viz např. zprávu sekretariátu OSN *Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing* (2012).

² Viz např. měření kvality života (resp. well-being) a pokroku OECD <http://www.oecd.org/statistics/better-life-initiative.htm>

³ Ve vymezení *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015-2020*
http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/aktuality/4_statni_politika.pdf.

Vládnutí v politickém systému ČR se neodehrává jen na jedné úrovni, ale má vertikální charakter; vedle úrovně národní/celostátní je zde přinejmenším ještě úroveň regionů (krajů) a jednotlivých sídel (obce). Vládnutí se odehrává i v rovině horizontální; vládne se na mnoha místech zároveň (např. jednotlivá ministerstva, jednotlivé regiony apod.).

Politický systém ČR je subsystémem politického systému Evropské unie (EU), obojí jsou pak subsystémem např. systému mezinárodních vztahů. Ve vztahu k EU to neznámá, že by ČR byla podřízena EU, nebo že by nemohla existovat bez EU. Znamená to pouze tolik, že je s politickým systémem EU na mnoho způsobů propojena. Řada aktérů se pohybuje na národní i evropské úrovni (např. vlády, politické strany, NNO, firmy atd.). Výstupy politického systému ČR jsou zároveň vstupy do politického systému EU (např. hlasování v Radě EU či Evropské radě nebo volby do EP). Výstupy politického systému EU jsou zároveň vstupy do politického systému ČR (např. směrnice EU implementované do právního řádu ČR, prostředky ze strukturálních fondů, EU jako referenční rámec apod.). A proces tvorby veřejných politik v obou systémech je provázán (např. Výbor stálých zástupců (COREPER), systém komitologie, spolupráce regulační agentur EU a ČR, stáže pracovníků české veřejné správy v EK v rámci systému tzv. *seconded national experts* atd.).

Tím společným znakem, který všechny uvedené prvky činí součástí systému je místo v základní funkci politického systému, v autoritativní alokaci hodnot a zdrojů. Tedy v závazném rozhodování o tom, čeho se kdy komu dostane, ať už jde o materiální zdroje (dispozicemi lidmi a jejich práci, finančními prostředky, budovami, infrastrukturou atd.), nebo hodnoty (spravedlnost, rovnost, svoboda apod., ale také bezpečí, blahobyt, zdraví apod.)

Výstupem oné alokace je veřejná politika (*policy*). Veřejnou politikou je tedy např. rozhodnutí postavit obecní kanalizaci, určitá síť středních škol v kraji, důchodový systém ČR, evropská směrnice o bezpečnosti práce, nebo mezinárodní dohoda s Čínou.

Žádná alokace není objektivně správná. Každá alokace je výsledkem vyjednávání či konfliktu a založena na určité sadě normativních předpokladů.

Jakákoliv snaha o dlouhodobě efektivní koordinaci komplexního systému čelí třem základním výzvám, navzájem propojeným:

Výzva trvalé proměny. Proměňují se hranice systému a logika fungování, proměňují se aktéři, proměňují se jejich vztahy, v případě sociálních systémů také zájmy a interpretace situací. Proměňují se také jiné komplexní systémy, ovlivňují a jsou ovlivňovány. Komplexní systémy jsou citlivé i na malé změny jedné své části; drobná změna jedné části na jedné úrovni může vyvolat zásadní důsledky na jiné úrovni, ovlivnit citelně jiné části, nebo dokonce systém jako celek.

Výzva koherence. V systému existuje mnoho různých částí, řízených různou logikou, v případě sociálních systémů navíc mnoho různých aktérů s různými zájmy a představami o situaci. Výsledkem je mnoho vedlejších důsledků každého jednání a časté protikladné působení různých aktérů s podobnými cíli.

Výzva asymetrických časových horizontů. Komplexní systémy fungují paralelně v krátko-, středně- i dlouhodobých horizontech, různé prvky systému v různých okamžicích „žijí“ v různých časových rovinách. Některé změny systému jsou tak rychlé a tak specifické pro určitý prvek či aktéra, že je není možné nijak předem standardizovat. Jiné změny naopak probíhají tak pomalu, že si jich není snadné všimnout a ještě obtížnější je věnovat jim trvalou pozornost.

1.1.3 Vládnutí legitimní

Vládnutí v každém politickém systému se musí vyrovnávat s výše uvedenými výzvami. Ne každé vládnutí je ale také vládnutím legitimním. **Problém udržitelného vládnutí je tedy v druhém směru problémem vládnutí legitimního.**

Výzva demokracie. Vládnutí lze legitimizovat mnoha konkrétními způsoby a podle různých principů. Jejich volba je volbou otevřeně normativní, byť volba některých principů nebo forem může mít navíc určité funkční výhody. Naše volba demokratických principů jako základu pro legitimní vládnutí je tedy především volba normativní – neexistuje žádné nekruhové zdůvodnění demokratických principů, stejně jako neexistuje např. žádné nekruhové zdůvodnění, proč nebýt krutý. Demokratické principy však mají ještě jistou funkční výhodu, která tkví v tom, že právě ony umožňují o té normativní volbě vést debatu a nechávají prostor pro případnou změnu principů.

Konkrétní představa demokratických principů nebo forem se může lišit země od země, úroveň od úrovně, kultura od kultury. I v rámci jednoho politického systému se idea demokracie může proměňovat v čase. V rámci této strategie považujeme za **klíčové prvky demokracie** princip **participace, tedy podíl na rozhodování** určitého typu problémů (ať již v jakékoli formě, v jakémkoli stádiu atd.), **princip deliberace, tedy určitou metodu, s jejíž pomocí je primárně dosahováno konsensu** a již se sekundárně dospívá k rozhodnutí (vyjednávání v situaci rovnoprávnosti zúčastněných aktérů; logika jednání je logikou racionální argumentace, nikoli logikou mocenské převahy např. počtu hlasů) a **princip lidských práv**, jako sady nezadatelných morálních oprávnění, které nevyrůstají ze sociálního postavení, ale z uznání lidství.

1.1.4 Výzvy udržitelného vládnutí

Základní výzvy udržitelného vládnutí:

1. ***schopnost reagovat na změnu a uvažovat o změně***
2. ***schopnost koherentního uvažování a jednání***
3. ***schopnost uvažování a jednání v různých časových horizontech***
4. ***schopnost provádět výše uvedené demokraticky***

Právě jenom to vládnutí, které se s uvedenými výzvami dokáže vyrovnávat, chápeme jako dobré vládnutí (*good governance*).

1.2 Principy udržitelného vládnutí

Výzvy udržitelného vládnutí, tedy demokratického vládnutí v komplexním systému, mají mnoho podob. Už ze samé podstaty komplexního systému plyne, že nelze předepisovat standard, tedy jeden konkrétní model řešení pro všechny případy, pro všechny aktéry, pro všechny problémy. Lze pouze vyjít z oněch obecných výzev a zformulovat základní technické principy, na nichž je možno ona konkrétní, specifická řešení budovat.

Principy udržitelného vládnutí, které reagují na jednotlivé výzvy:

1. ***inovativní myšlení a jednání***
2. ***horizontální a vertikální koordinace***
3. ***historické uvažování***
4. ***participace, deliberace a lidská práva***

Každý z těchto principů pokrývá různé výzvy různou měrou, každý se ale částečně dotýká všech. Žádný z těchto principů zároveň nepůsobí izolovaně a není samospasitelný. Udržitelnost systému je představitelná jen za stálého využívání všech uvedených principů současně.

Žádný z těchto principů také nebude nikdy žádným konkrétním řešením zcela naplněn (např. komplexní systém už ze své podstaty bude vždy produkovat inkohrentní výstupy a smyslem horizontální a vertikální koordinace je spíše naučit se s touto latentní tendencí pracovat, než se ji snažit definitivně odstranit).

Při naplňování těchto principů může docházet k napětí (např. některé formy, jimiž bude naplňován princip horizontální koordinace a vertikální koordinaci mohou být v souladu, ale jiné zase v rozporu s naplňováním principu participace a deliberace). Žádnou jednou pro vždy platnou hierarchii nelze stanovit, žádný z uvedených principů ale nesmí být dlouhodobě opomíjen.

Tyto principy jsou plně v souladu s principy vládnutí, k nimž se ČR již aktuálně hlásí jako člen OSN⁴ a jako člen EU⁵. Rovněž postup obsažený níže, zejména v kapitolách Řešení na principech udržitelného vládnutí a Strategické cíle, odpovídá nástrojům, k jejichž používání se ČR v uvedené roli hlásí.

2 Jak udržitelně vládnout v ČR?

Udržitelné vládnutí je tedy dlouhodobě efektivní a zároveň demokratické vládnutí v komplexním systému (viz Výzvy udržitelného vládnutí). **Každé udržitelné vládnutí, ať již bude mít jakoukoli specifickou podobu, má tedy dvě základní dimenze: demokraticko-konstituční (jak vládnout demokraticky) a administrativně-regulační (jak vládnout dlouhodobě efektivně).** V praxi se samozřejmě překrývají.

2.1 Výzvy a principy udržitelného vládnutí jako demokratického vládnutí

2.1.1 Výzvy

V oblasti demokraticko-konstituční nabývají výzvy udržitelného vládnutí zejména následujících podob:

Za prvé, politický systém ČR čelí opakovaným snahám různých aktérů o změnu procedurálních pravidel (např. změny volebního systému, zavádění přímých voleb, omezení určitých lidských práv apod.), nezřídka pod tlakem vytvářeným médií. Jakkoli některé takové změny mohou mít z hlediska systému smysl a lze o nich dosáhnout konsensu, dlouhodobé efekty a zvláště pak efekty z hlediska celého systému obvykle nejsou zohledňovány vůbec, nebo jen okrajově.

⁴ Rezoluce Valného shromáždění OSN 27.7. 2012 *The Future We Want* (2012), http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/288 (relevantní jsou zvláště kapitoly III.C / Engaging major groups and other stakeholders (body 42-55) a IV.A Institutional framework for sustainable development - Strengthening the three dimensions of sustainable development (body 75-76); rezoluce Valného shromáždění OSN 21.10. 2015 *Transforming Our World : the 2030 Agenda for Sustainable Development* (2015) http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1 (relevantní jsou zvláště kapitoly Means of Implementation (body 39-46), Follow-up and review (body 72-91) a připojený seznam SDGs, konkrétně SDG 17 / Systemic issues.

⁵ Rozhodnutí Rady EU 9.7. 2006 - *Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) – Renewed Strategy* (2006) (zvláště bod 6 / Key Objectives and Policy Guiding Principles, bod 10-11 / Better Policy-Making) <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010117%202006%20INIT>; rozhodnutí Rady EU 1.12. 2009 – *2009 Review of the EU Sustainable Development Strategy – Presidency Report* (zejména kapitola 3. Taking Sustainable Development into the future a všechny čtyři její části) <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2016818%202009%20INIT>. Poslední monitorovací zpráva EK (resp. Eurostatu) je z r. 2015 <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6975281/KS-GT-15-001-EN-N.pdf>

Za druhé, pojem demokracie je v uvažování většiny aktérů fixován v jednom úzkém významu (většinová reprezentativní demokracie a princip hlasování jako synonymum demokracie, historicky spojeno s uspořádáním západních liberálních demokracií), nebo dokonce v jedné konkrétní formě. Podobně je tomu s chápáním lidských práv či rozsahu politična, tedy toho, co je chápáno jako politické a tedy podřízené demokratickému rozhodování. Protože ale systém je komplexní, je propojený s jinými systémy (ekonomickým, sociálním...) a vyvíjí se, institucionální formy politického systému se často začínají rozcházet s potřebami a očekáváními aktérů, začínají produkovat nežádoucí vedlejší efekty, či dokonce brání naplňování funkcí, kvůli kterým byly vytvořeny.

Za třetí, žádná forma demokratického vládnutí nemůže dlouhodobě stát na čistě formálním oprávnění, resp. taková forma bude velmi zranitelná. Reálné naplnění jakkoli definovaného demokratického práva vyžaduje rovné příležitosti. Bude vždy samozřejmě existovat rozdíl individuálních schopností či individuální orientace (např. nadání, fyzická konstituce, hierarchie individuálních zájmů apod.), a proto v praxi nikdo nebude demokratická práva využívat stejným způsobem a stejnou měrou. Rovné příležitosti jsou však otázkou strukturální, otázkou odstraňování překážek společenských (typickým příkladem může být bezplatné a povinné základní vzdělání, které umožní, abyste se vůbec mohli seznámit s programy kandidátů či vyplnit hlasovací lístek). Společenské překážky mohou mít mnoho podob a jisté by bylo možné uvažovat i o překážkách ekonomických apod.. S ohledem k demokratickému vládnutí jsou zde však překážky bezprostřednější, které strukturálně omezují přístup k určitým informacím, k určitým dovednostem a k samému procesu rozhodování. Jinak řečeno, těžko můžete např. využít právo podílet se na správě věcí veřejných přímo⁶, i kdybyste o to měli zájem a byli vybaveni sebelepším nadáním, nemáte-li možnost dostat se k informacím, neměl-li jste nikdy příležitost se naučit deliberovat a musíte-li volit mezi obživou a naplněním daného práva.

2.1.2 Řešení na principech udržitelného vládnutí

U každého rozhodnutí o změně procedurálních pravidel politického systému – jakkoli samotná snaha o takovou změnu může být důvodná – **je žádoucí zvažovat krátko-, středně- i dlouhodobé dopady a vytvářet varianty řešení.** Zvláště důležité je to u změn systémů, které pracují v dlouhém časovém horizontu (např. volební systém).

Naší představu o základních principech demokracie jsme vyložili výše. Ani na ní ale nelze pohlížet jako na věčnou, či jedinou možnou. Je proto třeba podporovat **uvažování o zlepšení stávajících dominantních forem reprezentativní demokracie** (např. v návaznosti na strukturální přesuny obyvatelstva zvažovat pravidelné úpravy hranic volebních obvodů, aby volební právo zůstávalo stále rovné, či zvážit volební práva cizinců trvale žijících na území ČR), **ale také o institucionálních inovacích, o jiných významech a formách demokracie** (např. nejen referenda, ale také různé formy deliberativních či konsociačních postupů apod.). **Stejně tak nelze chápat jako jednu provždy dané významy lidských práv či hranice politična** (právě v kontextu udržitelného rozvoje má zvláštní smysl hovořit o trojím stejně závažném rozměru lidských práv – občanském, sociálním a politickém, či uvažovat o rozšiřování politična do oblasti hospodářství, genderových vztahů, nebo tvorby a realizace veřejných politik). Nástroji může být cílený vědecký výzkum, aktivita různých think-tanků a NNO, práce tzv. politických nadací, ale také řada aktivit, která budou různé demokratické inovace prostředkovat (např. festival, film či televizní pořad apod.), či experimentálně provádět v praxi (např. samosprávné komunity, příslušné požadavky v rámci kolektivního vyjednávání nebo systém deliberací vybraných veřejných politik).

⁶ *Listina základní práv a svobod*, hlava 2, oddíl 2, čl. 21/1, *Ústava ČR*, hlava 1, čl. 2/2

Přístup k informacím může mít mnoho forem, od silných médií veřejné služby, přes podporu budování odborných zázemí politických stran či tzv. politické nadace, až k rozvíjení systému e-Governmentu nebo obecně budování otevřené datové infrastruktury (open data).

Participace a deliberace jsou „měkké“ dovednosti. Lze se jim naučit, cesty jsou různé (např. zakomponování deliberativních metod do vzdělávacího systému vč. vzdělávání dospělých, podporou příslušných NNO apod.), ale **zlepšují se primárně užíváním**. Čím častěji budou mít aktéři možnost deliberovat na různých úrovních, v různých fórech, při různých příležitostech (od přípravy územního plánu obce až po pracovní-právní vztahy v rámci kolektivního vyjednávání), tím budou schopnější deliberovat jinde.

Pro participaci a deliberaci potřebujete také čas. Zvláště pro deliberaci, jež bývá nejúspěšnější z očí do očí a tedy na nějakém konkrétním místě. Čas ale není jenom otázkou individuálního rozhodnutí a priorit („udělám si čas“), takové rozhodnutí probíhá v určitém kontextu. Např. deliberace veřejné politiky, která by probíhala v Praze, bude silně omezovat ty aktéry, kteří budou žít třeba v Ostravě. Ba co více, existuje zde zásadní strukturální omezení dané tím, že většina občanů ČR užívá práce jako zdroje obživy a tráví jí polovinu i více času svého bdělého stavu. Očekáváme-li tedy větší míru participace a zvláště deliberace, je žádoucí uvažovat také o zohlednění této skutečnosti v regulaci hospodářského systému (např. zkracování pracovní doby apod.).

2.2 Výzvy a principy udržitelného vládnutí jako dlouhodobě efektivního vládnutí

2.2.1 Výzvy

V oblasti administrativně-regulační nabývají výzvy udržitelného vládnutí zejména následujících podob:

Za prvé, veřejné služby, vytvářené a poskytované veřejným sektorem (vzdělávání, zdravotnictví, sociální služby aj.) jsou typickým příkladem komplexního systému. Zaměřují se na zlepšování životních podmínek jednotlivce. Každý z občanů a občanek ČR je však unikátní, má unikátní životní prostředí, sociální vazby, zdravotní stav atd. Problémy jednotlivce mají navíc tendenci se kumulovat (zdravotní potíže mohou způsobit nezaměstnanost, ta pak nezřídka vede k sociálním deprivacím apod.) a rozrůstat (větší množství nezaměstnaných vytváří strukturální problém apod.). Dosavadní nastavení služeb, zejména v případě veřejné správy, tuto různorodost dostatečně nezohledňuje. Služby jsou plánovány lineární logikou s funkční specializací. Lidé jsou kategorizováni dle jednotlivých potřeb a dle toho mají nárok na určité služby, jež veřejná správa poskytuje. Kategorie jsou často ale více výtvorem úřadů, než skutečnou reflexí potřeb konkrétního jednotlivce. Navíc mají makro charakter. Jedincům je tak sice zajištěn jistý univerzální standard, což je nesporně žádoucí, ale jen málokdo je typizovaným „průměrným příjemcem“ ve všech kategoriích. Většina lidí tak nedostává služby, které jejich situaci opravdu řeší, nebo je nedostává v takové míře, která by měla efekt. Celé skupiny obyvatel se tak ocitají v pasti chudoby, případně jsou vystaveny jejímu enormnímu riziku při toliko drobném hospodářském výkyvu, nebo při pouze drobné změně metodiky posuzování.⁷ Lze také očekávat, že v návaznosti na trendy jako stárnutí populace, robotizace/automatizace různých odvětví či flexibilizace pracovních drah se budou budoucí potřeby obyvatelstva dále měnit a individualizovat a problém s unifikací služeb danou lineárním plánováním bude znatelnější. Tento trend bude dále posilovat vzhledem k rostoucím očekáváním obyvatelstva, které mj. vyplývá z individualizace soukromých služeb.

⁷ K údajům např. Dubská, D., Zeman, J. (2015) *Analýza vývoje indikátorů nerovnosti v ČR a jejich dopad na růstový potenciál ČR*. Zpracováno jako plnění veřejné zakázky ÚV ČR v rámci Smlouvy o dílo event. Č. 15/243-0 z 23.10.2015

Za druhé, vertikální charakter řízení státní a obecně veřejné správy – jakkoli dosud měl a částečně stále má své opodstatnění – vede spíše k zaměření na cíle svého úseku (nejen ministerstva, ale často i jednotlivého odboru ministerstva), než na celkové cíle politik. To je zvláště patrné u politik průřezových (např. sociální začleňování), ale také v nedostatečném příp. pouze formálním zvažování dopadů určité politiky na jinou oblast, než je oblast primárního zájmu (např. environmentální nebo sociální dopady průmyslové politiky apod.). I strategické uvažování probíhá jen v úzkých hranicích resortů a výsledkem jsou stovky vzájemně nekompatibilních strategických materiálů. Vertikální přístup má navíc převážně podobu *top-down*. Nižší úrovně struktury jsou chápány jen jako převodové páky rozhodnutí centra a očekává se od nich především standardizovaný postup a naplňování předepsaných vnitřních indikátorů, jež mají často jen málo společného s potřebami občanů. Vertikála vládnutí přitom v úvahách aktérů obvykle končí vládní úrovní a většina si neuvědomuje, nebo nepřikládá význam tomu, že ta či ona rozhodnutí mají efekt také na úrovni mezinárodní (např. v aréně EU).

Za třetí, ve veřejné správě chybí hlubší znalost aktuálních zahraničních trendů⁸, schopnost koncepčního uvažování o východiscích vlastní práce a vědomí, do jaké míry jsou různé konkrétní postupy spojeny s různými hodnotovými kontexty. To vede na jedné straně ke koncepčnímu zaostávání a na straně druhé k často bezmyšlenkovitému, mechanickému přejímání a zavádění opatření z jiných kontextů. Zahraničí slouží jako zdroj pro tento mechanický přenos, ale nikoli jako zdroj zkušeností s jejich fungováním. Přínosy a dopady v domácím kontextu se často vůbec nezvažují. Zejména nižší úrovně struktury státní správy a veřejné správy obecně jsou pak často vystaveny mnoha protikladným nárokům, vyplývajícím ze vzájemně neslučitelných přístupů a tradic. Tento problém je ještě zesilován trvalým mediálně-politickým tlakem, jemuž je veřejná správa jako celek vystavena (např. mantry „příliš mnoho úředníků“ nebo „zkorumpovaná byrokracie“). Logickým řešením je pak únik do formalismu a snaha zbavit se v maximální míře odpovědnosti za jakékoli řešení.

Za čtvrté, rozhodnutí jsou ve veřejné správě činěna pod silným časovým tlakem, operativní činnosti výrazně dominují nad strategickými. To vede k dvěma výsledkům. Na straně jedné probíhají některé změny tak pomalu a jejich efekty jsou tak dlouhodobé, že veřejná správa, která se orientuje na krátkodobé efekty svých rozhodnutí – protože ty jediné je schopna a ochotna v určité míře odhadovat – nezvažuje dlouhodobé efekty vůbec nebo jen velmi selektivně (např. efekty změny v systému předškolního vzdělávání na míru sociálních nerovností a sekundárně na míru chudoby, nebo změny v důchodovém systému). Na straně druhé se některé věci dějí i tak příliš rychle – tedy v tak krátkém časovém horizontu – že na ně veřejná správa založená na standardizaci agend není vůbec schopna zareagovat.

2.2.2 Řešení na principech udržitelného vládnutí

Obecně, nároky v administrativně-regulační dimenzi vládnutí, zejména nároky na veřejnou správu můžeme označit pojmem akontabilita (accountability). Veřejná správa má být (i) „čestná a korektní“ (transparentnost, předvídatelnost a nezneužívání moci), (ii) „štíhlá a účelná“ (účelnost, úspornost, účinnost) a (iii) „odolná a adaptabilní“ (schopnost učit se, přizpůsobovat se změně, odolnost vůči šokům vycházejícím z komplexní povahy světa). Mezi jednotlivými typy hodnot existuje pnutí, se kterým je nutné pracovat a vhodně je vyvažovat v závislosti na aktuální situaci a poslání konkrétní instituce. Principy udržitelného vládnutí k tomu poskytují základní předpoklady a zároveň vodítka:

Při poskytování veřejných služeb je třeba do středu zájmu stavět občana, jeho potřeby a jeho kvalitu života, nikoli vnitřní potřeby veřejné správy. Právě občané jsou totiž důvodem existence a smyslem většiny činností veřejné správy. Pro naplnění tohoto smyslu a zároveň

⁸ Aktuálně např. koncepty Digital Era Governance, New Synthesis of Public Administration, Strategic Agility a Results Based Management Plus System a dílčí přístupy jako je Human Centred Design, Systems Thinking, Well-being a Capability Approach a Learning Organization.

zkvalitnění služeb možno využívat „průsvitky“ systémového myšlení, tedy otázky typu: Jaký podíl poptávky po veřejné službě se podaří z pohledu občana uspokojivě vyřešit při prvním kontaktu? Jak dlouho trvá, než je záležitost uspokojivě vyřešena z pohledu občana? Jaká je míra selhání, tedy kdy se nepodaří naplnit účel služby z pohledu občana? Jaká je ve vztahu k odpovědím na předchozí otázky kapacita jednotlivých pracovišť?

Současně je nutno čelit mechanickému přejímání zahraničních přístupů a vyvarovat se tak zavádění dobře míněných, ale ve výsledku málo efektivních či dokonce škodlivých veřejných politik. K tomu může pomoci **větší míra využívání behaviorálních poznatků a metod experimentů⁹** a to ve většině fází tvorby a realizace veřejné politiky, zvláště však její formulace, implementace a evaluace. Nástrojem mohou být např. **pilotáže, tedy testování efektů řešení na malých vzorcích** (pilotáže, které ale nebudou mít pouze charakter objektivizujících vědeckých experimentů, ale také rozměr participativní a deliberativní).

Výše zmíněné může dobře propojit vytvoření **funkční zpětné vazby poskytované z nejnižší úrovně veřejné správy**, od pracovníků, kteří veřejnou politiku v přímém styku s občany realizují a s ní spojená všestranná podpora oněm nejnižším složkám veřejné správy, vytváření kultury myšlenkové a rozhodovací autonomie jako zdroje inovativních řešení. Zdrojem takových inovací mohou být i celé instituce oné nejnižší úrovně veřejné správy, např. obce, jejich sdružení nebo kraje.

Nutno rozvíjet zároveň **systém široce pojatého vzdělávání pracovníků veřejné správy**, který nebude pouze administrativně-technickým školením, jako dosud, byť ona administrativně-technická složka v něm jistě musí být přítomna. Smyslem onoho nově koncipovaného vzdělávání by bylo **nejen prostředkovat nejnovější vědecké poznatky, ale současně nutit aktéry vládnutí vyrovnávat se s trvalou změnou, se skutečností, že žádné poznatky nejsou jednou provždy platné** (např. pochopení návaznosti určitého přístupu na určité normativní předpoklady, možnosti a limity různých typů dat a jejich vypovídacích hodnot, limity výzkumných designů, v nichž byla nějaká zjištění vyprodukována apod.). Realizovat je to možno systémem vzdělávání státních zaměstnanců, vyplývajících ze zákona o státní službě a dále ve formě soustavného propojení tohoto vzdělávání s odbornými pracovišti (např. univerzity, Akademie věd České republiky, ale také tzv. veřejné výzkumné instituce). Na nižších úrovních veřejné správy mohou tuto roli hrát různé institucionalizované sítě (např. síť rozvíjející Místní agendu 21).

Právě v kontextu takto široce pojatého vzdělávání má zvláštní význam **zlepšování a systematizace sběru dat**, která jsou pro tvorbu a realizaci veřejných politik nutná a **zajišťování jejich dostupnosti** pro všechny aktéry vládnutí (e-Government; otevřená datová infrastruktura/open data). Apelovat je třeba také na média veřejné služby: stejně jako by veřejná správa měla dle principů udržitelného vládnutí jednat, měla by média s vědomím těchto principů o tomto jednání informovat (např. uvažovat o veřejné politice v delším časovém horizontu, získávat přehled o nejnovějším vědeckém vývoji, vyvarovat se mechanického přejímání zahraničních řešení, zvažovat protikladně působící nároky akontability apod.).

Posílit horizontální koordinaci, jak intra-, tak interinstitucionální (např. v rámci ministerstev i mezi ministerstvy, v rámci krajského úřadu a mezi kraji apod.). Nástrojem může být **vytváření strategických útvarů různých institucí a dispozice nástrojů, které takovým útvarům umožní koordinační roli hrát** (např. dostatečné množství zaměstnanců k výkonu této funkce, či vytvoření strategické rozpočtové položky). Ale také systém cirkulace kádrů (např. stáže na jiných ministerstvech či v jiných krajích, ale také intenzivnější podpora zahraničních stáží typu *seconded national experts* při EK apod.). Na nižších úrovních veřejné správy může být tento systém dobře

⁹ Viz např. *Behavioral Insights Applied to Policy : European Report 2016*
http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf

doplňen fungováním v rámci institucionalizovaných sítí (např. Asociace krajů ČR, Svaz měst a obcí ČR či jednotlivých regionů, Sdružení místních samospráv, Národní síť zdravých měst ČR apod.)

Současně **posílit také koordinaci vertikální**, která by měla zahrnovat nejen státní správu, ale také samosprávu a z modelu hierarchického řízení shora ji obrátit spíše **k modelu obousměrné cirkulace návrhů, řešení a zkušeností** (např. národní definice dobrých standardů a disagregované návrhy pro města s ohledem na velikost území – specifické komunitní řešení daného města – zkušenosti s realizací, s nímž se město obrátí na příslušné ministerstvo), participace na vyšší/níže úrovni a deliberace postupu. Překrývání přístupů z více úrovní je žádoucí. Jednak se je možno touto cestou spíše vyrovnat s individualizací potřeb, jednak je touto cestou vytvářen „záložní zdroj“ pro případ ad hoc či soustavného selhávání jedné z úrovní.

Vertikální koordinace se přitom netýká jen území ČR; vzhledem k propojení politického systému ČR s politickým systémem EU, nebo třeba zakotvení v systému mezinárodních vztahů je žádoucí rozvíjet tento model **i ve vztahu k jiným, než národním úrovním vládnutí**. Od koordinace tvorby veřejné politiky na evropské úrovni (např. skrze systematictější přípravu podkladů pro COREPER její provázání s cíli a politikami na národní úrovni) až po koordinovanou aktivitu ve funkčně vymezených mezinárodních organizacích.¹⁰

U každého rozhodnutí třeba zvažovat krátko-, středně- i dlouhodobé dopady (např. s využitím RIA – *Regulatory Impact Assessment* a inovace v podobě SIA – *Sustainability Impact Assessment*) **a vytvářet varianty řešení**. Zvláště důležité je to u změn systémů, které pracují v dlouhém časovém horizontu. To neznámá, že dlouhodobý efekt lze předpovědět, je však možné odhadnout dlouhodobá rizika – nevíme, co se v komplexním systému v dlouhodobém horizontu stane, ale jsme často schopni říci, co by se při určité kombinaci faktorů stát mohlo. **Současně nechávat** pracovníkům nejníže úrovně veřejné správy, kteří veřejnou politiku v přímém styku s občany realizují, ale také NNO, spontánně vznikajícím iniciativám či jiným aktérům vládnutí **prostor k inovativnímu řešení v těch oblastech, kde veřejná správa nemůže dostatečně rychle sama reagovat** a to přinejmenším do doby, než bude veřejná správa schopna vyřešit daný problém dlouhodobě efektivněji (pochopitelně, nebude-li takové inovativní řešení v rozporu s principy udržitelného rozvoje). Právě občané a jejich potřeby, stále si to opakujeme, jsou totiž důvodem existence a smyslem většiny činností veřejné správy.

¹⁰ Viz např. http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/cr_v_mezinarodnich_organizacich/index.html

Strategické cíle

Strategie udržitelného vládnutí, ani strategie ČR 2030 jako celek nenahrazuje a nemá ani do budoucna nahradit jednotlivé dílčí strategie, vypracovávané např. jednotlivými ministerstvy pro konkrétní oblasti. Nejde a ani nemá jít na úroveň specifických nástrojů pro specifický problém. Má poskytnout celkový rámec, v němž by měly být všechny dílčí strategie napříště zvažovány a principy, jež by měly individuálně rozvíjet. Tomu odpovídají také následující strategické cíle:

- 1) Zakomponování principů demokratického vládnutí (participace, deliberace, vícerozměrná lidská práva) do systému vzdělávání (základního, středního, vysokoškolského i vzdělávání dospělých; tedy za spolupráce státní správy, krajů a obcí, univerzit, NNO, firem atd.) a do systému podpory vědy (např. formou vědecko-výzkumné veřejné politiky, fungováním GAČR a TAČR, specificky zaměřenými výzkumnými programy ministerstev apod.). A to nejen skrze formální zahrnutí do osnov či směrnic, ale především skrze praktické využití (např. deliberativní experimenty na středních školách, „aplikovaný“ výzkum demokratických metod, deliberace klíčových veřejných politik apod.)
- 2) Vytvoření institucionálních kapacit pro udržitelné vládnutí v rámci veřejné správy. V první řadě sítě stabilních a dlouhodobě působících strategických a koordinačních útvarů různých institucí veřejné správy, jejichž úkolem bude koordinovat aktivity v rámci dané instituce a zároveň komunikovat s obdobnými útvary jiných institucí (např. strategické koordinační útvary ministerstev, krajů, měst; ať již nově zřízená, či existující oddělení k této práci přeorientovaná). Takový organizační útvar by měl existovat i na úrovni vlády jako celku. Spolu s tím vytvoření trvalých komunikačních kanálů mezi útvary různých institucí, dlouhodobého personálního i finančního zabezpečení těchto útvarů a jejich vybavení nástroji, jimiž by mohly principy udržitelného vládnutí aktivně podporovat (např. vytvoření strategické položky v rozpočtu dané instituce, jež by sloužila k naplňování strategických záměrů, vázaných k principům udržitelného vládnutí). Žádoucí je, aby v kategoriích institucionální kapacity pro udržitelné vládnutí – byť samozřejmě s ohledem ke svým specifickým – uvažovaly rovněž všichni důležití aktéři tvorby veřejné politiky, tedy zejména politické strany, zaměstnanecké a zaměstnavatelské svazy, NNO apod.
- 3) Vytvoření systému široce pojatého vzdělávání, v první řadě zaměstnanců státní správy, jehož tematické zaměření i formy by měly zohledňovat nejen administrativně-technické jednotlivosti (typu školení z nejnovější legislativy), ale především rozvíjet principy udržitelného vládnutí. Toto vzdělávání může být navázáno na existující či připravované formy vzdělávání státních zaměstnanců, může být různou formou propojeno s odbornými pracovišti (např. univerzity, AV ČR, tzv. veřejné výzkumné instituce). Může být ale také podporováno cirkulací pracovníků (např. systém stáží v jiných institucích v ČR, systém stáží v EK či ve veřejných správách jiných států, různé formy sabatiku/tvůrčího volna apod.). Mělo by se v určitých formách realizovat také na úrovni samospráv. Spolu s tím je žádoucí vytvořit systém sběru relevantních dat pro potřeby tvorby veřejných politik a rozvíjet systému oběhu a poskytování informací všem aktérům vládnutí (např. e-Government; otevřená datová infrastruktura/open data).
- 4) Instituce veřejné správy budou ve své činnosti aplikovat principy udržitelného vládnutí a rozvíjet konkrétní aktivitou. Ať už to bude příprava nějaké konkrétní veřejné politiky (za využití např. pilotáže, deliberace, SIA apod.), příprava strategických dokumentů a jejich implementace, nebo jakékoli řešení jakéhokoli problému, při němž budou schopni principy udržitelného vládnutí zohlednit. Spolu s tím vytvořit dlouhodobý systém zpětné vazby (např. pravidelná setkání, společný informační systém apod.), který umožní sdílet a využívat zkušenosti, stejně jako cíleně zaměřovat metodickou podporu ze strany strategických

a koordinačních útvarů. K aktivitě podobného druhu a k uvažování v uvedeném směru bude vybízen celý veřejný sektor, resp. všichni aktéři tvorby veřejné politiky.