

Vydání knihy podpořila

**ČESKÁ
SPORITELNA**

Odborná kniha vznikla v rámci Výzkumného záměru Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze, jenž usiluje o prozkoumání jednoho z klíčových jevů, který bude v blízké i vzdálenější budoucnosti ovlivňovat rozvoj České republiky a její schopnost vyrovnávat se s vývojem nejen svého vnitřního, ale i vnějšího prostředí, a sice vládnutí v nejširším slova smyslu (governance). Klade si za cíl prohloubit interdisciplinární pohled na governanci, jenž by měl přispět ke specifikaci aktuálních výzev globalizované společnosti a ekonomiky, k přesnějšímu definování pojmu governance, nalezení vazeb mezi dílčími aspekty governance, jakož i k analýze a vyhodnocení dílčích aspektů governance, které je zapotřebí propojit jednotícím prvkem výzev pro systém vládnutí. Kniha pracuje s pojmem governance s vědomím, že kategorie není prozatím v české odborné literatuře jednoznačně zavedena, a často se s různými přívlasky používá k zachycení pouze dílčích aspektů správy a řízení.



MĚNÍCÍ SE USPOŘÁDÁNÍ SVĚTA A NOVÉ FORMY VLÁDNUTÍ

Eva Cihelková a kolektiv

MĚNÍCÍ SE USPOŘÁDÁNÍ SVĚTA A NOVÉ FORMY VLÁDNUTÍ

Eva Cihelková a kolektiv



vládne? Komu vládne? Jak vládne? O jaký druh vlády se jedná? Na jaké úrovni? V jaké formě? Kdo rozhoduje? Na jakém základě? Pro Christiana Reus-Smita (1998: 3) tato otázka zní: „Jak mohou lidé organizovat své sociální vztahy, aby si zajistili individuální i kolektivní bezpečnost a dobré fyzické bytí?“.

V první dekádě 21. století se setkáváme již s přesnějšími vymezeními. Podle Jona Pierre (2000) „governance se vztahuje na udržitelnost koordinace a koherence mezi širokou škálou aktérů s různými záměry a cíli“. Jon Pierre a Guy B. Peters (2000) přicházejí ještě s jinou definicí, když připustili, že governance závisí na měnícím se vztahu mezi státem a společností a rostoucí důvěře v politické nástroje, jež mají menší donucovací moc. V tomto smyslu pak governanci chápou jako „proces, ve kterém stát hraje vedoucí roli, stanovuje priority a definuje cíle“. To odpovídá vymezení státu jako aktéra „řídícího“ společnost a ekonomiku. V první definici mohou být aktéry governance političtí účastníci a instituce, zájmové skupiny, občanská společnost, nevládní a transnacionální organizace. Tato definice ilustruje, že zatímco vláda (a tradiční stát) se musí vyrovnat s vnitřními i vnějšími výzvami výše uvedených aktérů, některé z funkcí dříve jí zcela náležejících mohou být vykonávány některým jiným z uvedených subjektů. Dává tedy za pravdu těm názorům, které již dříve prezentovaly, že governance je širším pojmem než vláda. Z tohoto důvodu je přiřazována k vymezením, jež staví do svého středu společnost (*society-centric concept*). Tímto se odlišuje od druhé definice, ve které je považován za hlavního aktéra stát (*state-centric concept*).

Paul Hirst tvrdí, že governance může být obecně definována „jako nástroj, jehož prostřednictvím jsou kontrolovány či řízeny činnosti nebo soubor činností, jež vedou k přijatelnému rozsahu výstupů odpovídajících zavedeným standardům“ (citováno dle UN SEC, 2006: 3). A konečně Jan Kooiman (2002: 73) chápe jednoduše governanci jako „řešení problémů a vytváření příležitostí, jakož i strukturálních a procedurálních podmínek, jež k tomuto směřují“.

Ze současných definic autorů uveďme vymezení Tanji Brühl a Volkera Rittbergera (2008: 5), kteří definovali governanci s využitím přístupů řady jiných expertů (Rosenaua, Czempiela atd.) jako „účelný systém pravidel nebo normativních postupů, zvláště nařízení (přirozené podstaty), postupně vznikajících na bázi neomezených interakcí zainteresovaných aktérů ve stavu anarchie. To znamená, že aktéři uznávají existenci jakési odpovědnosti a cítí se být přinuceni (z jakýchkoli důvodů) k jejímu naplňování“. Jinými slovy, „governance je řád a účelovost“. „Governance zahrnuje existenci politických procesů, které vedou ke konsenzu, nebo v nichž převládá souhlas nebo poddajnost nutné k uskutečnění programů za situace, kdy je ve hře mnoho rozdílných zájmů.“

Na základě výše uvedeného lze potvrdit, že zkoumáním governance se zabývá mnoho institucí i jednotlivců s podstatně rozdílnou vědeckou agendou a teoretickými předpoklady, což vede k nejrůznějšímu vymezení podstaty daného jevu a nejrůznějšímu používání kategorie. Jedním z důvodů pro zkoumání konceptu governance v současné době je tedy skutečnost, že zahrnuje široký okruh souvisejících elementů. Ovšem tato přednost je současně jeho slabostí. A jak uvidíme dále, zkoumání jednotlivých typů governance činí tento pojem ještě méně zřetelným.

2.2 Systém governance

Zjednodušíme-li vymezení governance, můžeme konstatovat, že představuje procesy přijímání a implementace (neimplementace) rozhodnutí. Do těchto procesů jsou zahrnuti aktéři na různých úrovních a potažmo i různé typy (horizontální a vertikální) governance, vytvářející formální a neformální struktury, viz Schéma 2-1.

Governance je realizována na několika úrovních, mezi které patří úroveň:

- lokální,
- národní,
- regionální,
- mezinárodní.

Lokální/místní governance (*local governance*) je realizována v různých subnárodních oblastech. Nejčastěji se rozlišují venkovské a městské oblasti. Hlavními aktéry venkovské governance (*rural governance*) jsou kromě provinčních vlád/zastupitelstev zemědělství velkopodnikatelé, asociace rolníků, družstva, nevládní organizace, výzkumné instituce, náboženští představitelé, finanční instituce, politické strany, armáda aj. Mezi hlavní aktéry městské governance (*urban governance*) jsou zahrnovány kromě některých již uvedených subjektů velcí podnikatelé, malé a střední podniky, obchodní svazy, národní a místní vzdělávací instituce, bezpečnostní depozitáře, soukromé dobrovolné organizace, komunity, ženské organizace atp.³⁷

³⁷ Na probíhající globalizaci nelze nahlížet pouze z ekonomického hlediska. Překotné změny, které postihují městskou část planety v oblasti demografie, území i urbanismu, vyzývají ke svému prozkoumání velmi konkrétním a fyzickým způsobem. Když pomíneme nejhorší dopady těchto přeměn (neustálý pohyb, který zachvacuje města, soukromý sektor převládá nad státním, uzavřené komunity nad míšením kultur), je třeba se také zamýšlet nad tím, co dnes představuje evropské město oproti tzv. globálním městům a obrovským metropolím v Asii (Číně), Latinské Americe a jinde. Tyto otázky jsou ovšem za předmětem zájmu této publikace a proto lokální úrovni nebude dále věnována pozornost.

a globální regulační režimy, jež jsou formovány státy. Režimy jsou založeny na mezinárodních dohodách a administrovány mezinárodními ekonomickými organizacemi.

Demokratická governance (*democratic governance*) představuje proces interakcí mezi státy, občanskou společností a soukromým sektorem. V tomto vztahu přetrvává tradiční model demokracie a mnozí autoři se shodují v tom, že chybí přijatelná alternativa demokratické governance, odpovídající novým podmínkám.

Ideální je takový typ (vertikální i horizontální) governance, který bude naplňovat všechny hlavní charakteristiky (principy) dobrého vládnutí (*good governance*), viz níže. Velmi málo společností a ekonomik je však schopno dosáhnout dobré governance v absolutním slova smyslu (v celistvosti těchto principů). Tomuto stavu se přiblížilo jen velmi málo zemí ve světě. Avšak zajištění udržitelného a vyváženého rozvoje vyžaduje, aby si aktéři governance kladli za cíl přibližovat realitu danému ideálu. Opakem dobré governance je špatné vládnutí (*bad governance*). To je stále více považováno za jednu z příčin neúspěchů společností a ekonomiky na příslušné úrovni. Z tohoto důvodu hlavní donoři a mezinárodní finanční instituce podmiňují svou pomoc a poskytnutí půjček uskutečněním reform, jež povedou k dobré governanci.

2.2.1 Horizontální typy governance

Korporátní governance

Firmy jsou stále více závislé na vnějších kapitálových zdrojích z důvodu financování svých aktivit, investic i růstu. Je proto v jejich zájmu zajistit si možnost co nejefektivnějšího využívání vnějších fondů a současně působení řádného managementu. Takovéto zabezpečení mohou dosáhnout vhodným systémem korporátní governance. Dobrý systém korporátní governance by měl také zajišťovat efektivní ochranu jejich akcionářů i věřitelů, jakož i včasnou návratnost investic. Měl by proto také napomáhat vytvářet prostředí vedoucí k dynamickému a udržitelnému růstu firemního sektoru.

Korporátní governance byla např. definována Cadburským výborem Spojeného království (*Cadbury Committee of United Kingdom*) jako „soubor pravidel, jež vymezují vztah mezi akcionáři, manažery, věřiteli, vládou, zaměstnanci a jinými vnitřními a vnějšími aktéry (*stakeholders*) s ohledem na jejich práva a odpovědnosti, nebo systém, jímž jsou firmy řízeny a kontrolovány“ (cit. dle FCGI, 2006).

Mezinárodní finanční korporace (*International Finance Corporation – IFC*) Skupiny Světové banky vnímá korporátní governanci jako formu vládnutí, která „se vztahuje na struktury a procesy řízení a kontrolu firem“ (IFC, 2007: 1).

Cílem korporátní governance je vytvářet přidanou hodnotu pro akcionáře společnosti. Korporátní governance může za určitých podmínek přispívat nejen k růstu, ale i k finanční stabilitě, o kterou se opírá důvěra trhu, finanční integrita trhu a ekonomická efektivita.

Korporátní governance vychází z principů, jež v roce 1999 zveřejnila OECD jako první mezinárodní kodex dobré korporátní governance (viz 4.3.1). Tyto principy byly schváleny vládami členských zemí, ale i dalších států, jež ve vlastním zájmu se účastní práce této mezinárodní organizace.

Principy jsou zaměřeny na veřejné obchodní společnosti a určeny pro podporu vlád při zdokonalování právního, institucionálního a regulačního rámce korporátní governance. Identifikují její klíčové aspekty a tvoří tak jakýsi rámec pro tzv. mezinárodní nejlepší praxi (*international best practice*). Principy nejsou závazné. Jsou spíše doporučením, které může využít každá země za účelem dosažení nejlepšího výsledku v podmínkách vlastních tradic a působení trhu. Tyto principy byly rovněž navrženy k využití v činnosti burz, investorů a jiných aktérů, které je mohou mj. využít jako rámec pro analýzu korporátního uspořádání v různých zemích a pro zdokonalování governance jednotlivých firem v různých zemích.

Principy korporátní governance pokrývají

- práva akcionářů, kteří musejí být včas a správně informováni o záležitostech firmy, být schopni participovat na rozhodnutích týkajících se základních změn ve firmě a podílet se na zisku firmy;
- spravedlivé zacházení s akcionáři, obzvláště menšími a zahraničními, s jejich přístupem ke všem informacím a zákazem hanlivého jednání a vnitřního obchodování;
- roli aktérů, jež by měla být uznána jako vzniklá na základě práva a aktivní spolupráce mezi firmou a aktéry při vytváření bohatství, pracovních míst a finančně zdravého podnikání;
- včasnou a správnou komunikaci a transparentnost týkající se všech záležitostí výkonu, vlastnictví a aktérů firmy;
- skládání účtů managementu, dozor nad managementem a zodpovědnost vůči firmě a akcionářům (FCGI, 2006: 1–2).

V roce 2002 vlády zemí OECD požádaly o vyhodnocení zkušeností z uplatňování principů korporátní governance. S dvouletým odstupem pak byla v dubnu 2004 přijata revidovaná verze principů, která je výsledkem intenzivních konzultací mezi reprezentanty členských i nečlenských zemí OECD. Tyto konzultace byly podpořeny zprávou o rozvoji korporátní governance v zemích OECD za léta 2002–2003 a zkušenostmi nečlenských států vyplývajících z konání tzv. Regionálních kulatých stolů (*Regional Corporate Governance Roundtables*). Tyto principy jsou dnes

jedním ze dvanácti klíčových standardů finanční stability Rady finanční stability³⁸ (*Financial Stability Board*) a komponentou korporátní governance dle Zprávy o dodržování standardů a kodexů Skupiny Světové banky (*Report on the Observance of Standards and Codes of the World Bank Group*).

V roce 2006 OECD publikovala „Metodologii pro oceňování implementace principů korporátní governance“, o níž se opírá jak dialog o implementaci principů v příslušné jurisdikci, tak politická diskuse. V roce 2009 pak OECD začala realizovat ambiciózní akční plán, který vymezuje slabiny v korporátní governance, jež jsou relevantní pro finanční krizi. Jeho cílem je zprostředkovat řadu doporučení pro zdokonalení priorit v dané oblasti, jako jsou: činnost rad, uplatňování rizikového managementu, governance procesu odměňování a výkon akcionářských práv. Obsahuje i návrh, jak zlepšovat již přijaté standardy typu principů korporátní governance.

Revidované verzi principů korporátní governance je věnována podkapitola 4.3.1.

Governance veřejné správy

Výbor expertů na veřejnou správu Ekonomické a sociální rady OSN konstatoval, že „termín governance si vydobyl značného použití v současné veřejné správě a mnoho teoretiků v dané oblasti věří, že governance je organizační koncept, který povede úředníky k posunu praktik od byrokratického státu ke státu „hladovému“, resp. k takovému, který Osborne a Gaebler (1993) označují jako „vláda třetí strany“ (*third-party government*). Experti citují H. G. Fredericksona a K. B. Smithe, kteří se domnívají, že „governance se odkazuje na průřezové a internistitucionální vztahy ve správě v kontextu poklesu suverenity, významu právních hranic a obecné institucionální fragmentace“ a dále že „administrativní stát je nyní méně byrokratický, méně hierarchický a méně se spoléhající na centrální autoritu nařizující činnost. Odpovědnost za chování veřejného sektoru je více a více o výkonu než o naplnění specifických politických cílů na hraně práva“ (UN SEC, 2006).

Termín governance a veřejná správa začal být využíván v 19. a 20. století. V současné etapě tato tendence nadále posiluje, avšak i nyní není zcela zřejmé, co tento termín znamená. V rámci vysoce dynamického

³⁸ Rada finanční stability, dříve Fórum finanční stability, byla vytvořena, aby koordinovala na mezinárodní úrovni práci národních finančních autorit a mezinárodních aktérů vytvářejících standardy, rozvíjela a implementovala přísné regulační, dozorčí a jiné politiky v zájmu finanční stability ve světě. Působí při Bance pro mezinárodní platby pod vedením guvernéra Italské banky; sekretariát sídlí v Bazileji (Švýcarsko).

prostředí v různém kontextu (politicky, ekonomicky, sociálně i kulturně) představuje nestejně skutečnosti.

Sama veřejná správa je definována odlišně. UN SEC (2006: 5) uvádí, že podle některých autorů se veřejná správa zabývá organizací vládních politik a programů, jakož i chováním úředníků (obvykle nevolených) formálně zodpovědných za jejich správu (řízení). Jiní specialisté v dané oblasti vymezují veřejnou správu jako všechny procesy, organizace a jednotlivce (činné v úřednických pozicích a rolích) spjaté s naplňováním právních norem a jiných pravidel přijatých nebo využívaných legislativci, vládami či soudy. Dalším přístupem je pojmání veřejné správy jako využívání manažerských, politických a právních teorií a procesů k naplňování legislativního, výkonného a právního mandátu k provádění vládních regulačních a servisních funkcí.

Podle UNDP (2004) má veřejná správa dva úzce spjaté významy: za prvé, jde o agregovaný mechanismus (politiky, pravidla, procedury, systémy, organizační struktury, personální aj. záležitosti) hrazený ze státního rozpočtu, jemuž je svěřen management a řízení záležitostí výkonu vlády a interakcí s jinými aktéry v rámci státu, společnosti a vnějšího prostředí; za druhé, management a implementace celého souboru vládních činností podílejících se na naplňování práva, regulačních opatření a rozhodnutí vlády a management mající vazbu k opatřením veřejných služeb.

Governance veřejné správy je pak definována jako režimy práva, pravidel, justičních opatření a správních praktik, které vynucují, nařizují a umožňují opatření veřejně podporovaného zboží a služeb. V této definici jsou ústavní instituce propojeny s realitou rozhodování a veřejného managementu.

Hlavním subjektem vládnutí na úrovni národního státu je vláda. Vláda vykonává několik klíčových funkcí, které byly vymezeny takto (UN, 2000: 4–5):

- Provádět efektivní makroekonomickou (měnovou, fiskální) politiku, aby zajistil udržitelný ekonomický růst.
- Zajišťovat adekvátní institucionální uspořádání ve formě právních a regulačních rámců, obzvláště ochranu vlastnických práv a vynucování kontraktů.
- Vytvářet vhodné institucionální prostředí pro rozvoj soukromého sektoru, zejména pro jeho fyzické a lidské infrastruktury.
- Formovat adekvátní regulační struktury: ekonomická regulace musí zajistit spravedlivou soutěž a předcházet koncentraci ekonomické síly; sociální regulace musí chránit práva jednotlivců i skupin.
- Korigovat tržní výstupy v souvislosti se sledovanými sociálními cíli (nedistribuční politiky).

- Zajišťovat zásoby veřejných statků.
- Organizovat systémy kolektivní sociální bezpečnosti s cílem zabránit základním rizikům.

Uvedené funkce naznačují potřebu silného státu v ekonomické governanci. Fungování trhu vyžaduje také aktivní stát. Stát sice může oslabovat své aktivity v některých oblastech, ale musí zároveň posilovat svou roli v ostatních. Přístupy obhajující tržní fundamentalismus a minimalistické státní koncepty zkreslují reálnou roli státu mezi institucemi ekonomické governance. Rozvojové země a tranzitivní ekonomiky paralelně s tím, jak posilují své národní trhy, budují silné a o stát se opírající instituce. Zanedbávaná role institucí negativně ovlivňuje růst a rozvoj země. Rozsah a forma vládních intervencí musejí (s ohledem na trh a soukromý sektor) odpovídat racionální determinaci základních ekonomických funkcí státu a schopnosti manažerské kapacity zajistit implementaci veřejné politiky.

Bližší funkce státu charakterizovány s ohledem na tzv. novou governanci v podkapitole 4.1.2.

Regionální governance

Jako kategorie se regionální governance začala používat asi v polovině 90. let v souvislosti se snahou popsat komplexně víceúrovňové rozhodování a implementační proces v Evropské unii. Stejně jako níže uvedená mezinárodní governance představuje právní normy a principy, kterých využívají příslušné regionální organizace k tomu, aby se vypořádaly s problémy na regionální úrovni. Regionálními organizacemi nejsou pouze integrační seskupení, ale může jít např. o regionální banky, regionální finanční fondy atd. Jejich působnost může sahát od rozvíjení politických vztahů mezi členskými státy, přes zajišťování regionální bezpečnosti až k ekonomické integraci a dalším oblastem spolupráce. Schopnost regionálních organizací napomáhat reformujícím se členům v přijímání důvěryhodných reformních opatření je zpochybňována, jelikož i v zemi sídla jsou jejich možnosti značně limitované. Navzdory tomu je důležité si uvědomit, že regionální organizace vládnou ve vztahu k regionu a pokud vystupují jednotně jménem všech členských států, nemohou působit nezákonně ani uvnitř, ani mimo něj.

Regionální governance je často vnímána jako jakýsi stavební kámen globální governance (viz dále). Nejednou bylo na národní i evropské úrovni navrhováno, aby nepružné mezinárodní organizace byly nahrazeny víceúrovňovými rozhodovacími strukturami („funkční federalismus“) a nebo uplatňováním principu subsidiarity, jako je tomu právě v Evropské unii. Tím, že by monolitické mezinárodní organizace delegovaly některé své rozhodovací pravomoci na určité podskupiny členských států (více

názorově a svým cílem podobných) uvnitř sebe samých, jejich působení by se stalo efektivnějším. Např. některé asijské země by mohly vytvořit infrastrukturní fondy v rámci Světové banky. Decentralizace může být ale dosaženo i propojením nezávislých organizací jednotnými pravidly a procedurami. Příkladem může být článek XXIV. GATT,³⁹ který zakládá vztah mezi regionálními obchodními dohodami a globálním obchodním systémem (WTO). Vznikly by tak propojené hierarchie globálních a regionálních organizací s různými vlastnickými strukturami. Veřejné statky určené pro daný region by pak mohly být např. nabízeny příslušnou regionální organizací na principu subsidiarity. Regionálně decentralizované rozhodování má tu výhodu, že velké rozvíjející se ekonomiky mohou převzít vedení v poskytování regionálních veřejných statků, i když nejsou zatím připraveny na poskytování globálních veřejných statků. (Čína a Indie by tak mohla být zainteresována na financování rozvoje regionální infrastruktury, otevírání svých ekonomik vůči sousedním zemím s cílem podpořit regionální obchod a investice či přispívat k udržení finanční stability) (Kawai; Petri, 2010).

Jak dále uvádějí Kawai a Petri (2010), spolupráce regionálních a mezinárodních organizací se projevuje velmi účinně zejména v oblastech: makroekonomické stability, rozvojových financí, tržní liberalizace a dalších. Při makroekonomické stabilizaci mohou regionální organizace vystupovat po boku mezinárodních, čímž je možné lépe využívat vedlejší efekty mezi vzájemně propojenými ekonomikami. Prvním příkladem inovací tohoto druhu jsou evropské programy IMF realizované v letech 2008–2010 s cílem vyrovnat se s krizemi v Irsku, Maďarsku, pobaltských státech a Řecku. Vyjednávání o půjčkách se zeměmi zasaženými krizí se účastnili regionální (evropští) aktéři (EU, Evropská centrální banka, vlády severovýchodních států), kteří přispěli postiženým zemím zhruba stejnou finanční částkou jako IMF. Použití tohoto modelu i v dalších případech povede k větší flexibilitě, jakož i předcházení kritice IMF zastupujícího zájmy zemí i mimo daný region kvůli pomalé reakci. V oblasti rozvojových financí již působí souběžně se Světovou bankou regionální rozvojové banky. Do budoucna půjde o zlepšení dělby práce mezi oběma úrovněmi organizací. Na poli tržní liberalizace lze konstatovat, že zatímco poslední kolo mnohostranných obchodních jednání (Rozvojová agenda z Dauhá) je již několik let bez významného pokroku, počet regionálních integračních dohod rychle narůstá. Otázkou je, do jaké míry mohou regionální dohody využívat standardních postupů WTO tak, aby vytvořily podmínky pro jejich splnutí ve větší, dokonce i globální dohody (např.

³⁹ Všeobecná dohoda o clech a obchodu (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*).

vyjednání transregionální dohody Asie – Severní Amerika prostřednictvím APEC,⁴⁰ či Asie – Evropa skrze ASEM⁴¹).

Evropská governance byla definovaná jako „pravidla, procesy a chování, jež ovlivňují způsob, kterým je vykonávána moc na evropské úrovni, zejména ve smyslu otevřenosti, participace, zodpovídání se, efektivnosti a koherence“ (EC, 2001: 8). Komise EU v Bílé knize (*White Paper on European Governance*) vytyčila reformu evropské governance jako jeden ze svých čtyř cílů pro první dekádu třetího tisíciletí. V zásadě to znamenalo nastartovat adaptaci institucí EU tak, aby byl vytvořen více koherentní systém jejích politik, EU se stala silnější a ve světě konkurenceschopnější. Reforma měla být nastartována ihned, aby občané viděli pozitivní změny ještě dříve, než dojde k modifikaci základních smluv. Bílá kniha byla adresována nejen evropským institucím, ale také národním vládám, regionům, městům a občanské společnosti stávajících a budoucích členských zemí. Nabídla řadu nových přístupů, aktivit, metod a nástrojů, které ve svém důsledku měly a mají vést k naplnění návrhů na změnu. Jejich rozbor ani hodnocení není předmětem této kapitoly.

Mezinárodní governance

Globalizace si žádá posilování rámce ekonomických a finančních pravidel, norem a institucí za účelem zvládnutí procesů s ní souvisejících. Tento rámec však v dané době není ani kompletní, ani vyvážený. Mnoho zemí postrádá základní ekonomické, technologické i institucionální kapacity potřebné k pozitivnímu využití globalizace a má omezenou sílu plně participovat na globalizovaných trzích. Existující finanční pravidla, normy a instituce nepůsobí preventivně ani proti velké volatilitě globální ekonomiky, ani proti nákaze během ekonomických krizí. Na mezinárodní úrovni tak vzniká urgentní potřeba vyzdvihnout na úroveň ekonomických záležitostí i záležitosti sociální. Jinými slovy, obchodní liberalizace vyžaduje adekvátní instituce pro zajištění sociální bezpečnosti: kapitálové toky vyschnou v době sociálního neklidu a mezinárodní investice si žádají rychlý nárůst vzdělanosti pracovní síly. Je tudíž zapotřebí vybudovat lépe integrovaný multilaterální systém jako výraz tzv. mezinárodní governance. Tento fakt úzce souvisí s často diskutovanými otázkami, a sice – Jak lépe „spoutat“ globalizaci? Jak zvýšit transparentnost a zodpovídání se ve veřejné i soukromé sféře? Co má být podstatou závaznějších a koherentnějších pravidel?

Tanja Brühl a Volker Rittberger (2008: 2) definovali mezinárodní governance jako „výkon nehierarchické sítě navzájem propojených meziná-

rodních (většinou, nikoli výhradně, mezivládních) institucí, které regulují chování států a jiných mezinárodních aktérů v různých oblastech světové politiky“. Na rozdíl od globální governance, která je vymezena v následující podkapitole, je mezinárodní governance jednoúrovňovou governance (na mezinárodní úrovni).

Mezinárodní governance se vyvíjela v období posledních 150 let, a zejména po 2. světové válce, kdy čelila třem hlavním výzvám: technologické revoluci, obzvláště informačním a komunikačním technologiím; globalizací změněné triády aktérů,⁴² konci studené války a v jejím důsledku nové globální situaci ve světě charakterizované nárůstem aktivit v triádě aktérů. Tyto výzvy, jež byly autory Brühl; Rittberger (2008: 2–4) blíže specifikovány, nejsou předmětem zájmu kategoriálního vymezení příslušného typu governance. Je ale zapotřebí vzít v úvahu, že spolu s novými výzvami se objevily i nové úkoly (např. nutnost regulovat využívání internetu a zajišťovat bezpečnost informací), resp. řešení stávajících problémů (nová kvalita mezistátních konfliktů nebo rostoucí disparity mezi národy) se stalo mnohem naléhavějším. Vedle států a mezinárodních organizací na mezinárodní scéně vstoupili transnacionální aktéři: korporace a podnikatelská sdružení, sociální hnutí, advokátní sítě a jiné koalice nevládních subjektů.

Existujícímu systému mezinárodní governance se nedaří vypořádat se s novými problémy, ani ambicemi nových aktérů. Na potřebu efektivnějšího a účinnějšího systému vládnutí reaguje tím, že sama sebe transformuje. Důležitým úkolem politiků i vědců je analyzovat tyto transformační kroky a navrhnout, pokud je to možné, řešení nikoli na mezinárodní, ale globální úrovni. Vzniknuvší mezera ve vládnutí, s níž se mezinárodní systém governance nedokázal navzdory své transformaci vyrovnat, jej tak ve svém důsledku rychle posunula směrem ke globální governance.

2.2.2 Vertikální typy governance

Globální governance

Bezprostředním impulsem pro přijetí a formulování ideje globální governance bylo vydefinování globálního řízení v 90. letech Komisí OSN pro globální governance. V diskusích o jeho jednotlivých modelech začala být globální governance postupně chápána jako spolupráce „různých

⁴² Masahiro Kawai a Peter A Petri (2010: 11) považují za tuto triádu UN/WTO, IMF/WB a Skupinu 7(8). Vztahy mezi těmito institucemi by měly být univerzální (všeobecné), demokratické (komunikativní vůči každému individuálnímu členu) a efektivní (schopné rychle se adaptovat a poskytovat služby). Je však velmi složité naplňovat všechny tři tyto cíle současně – tzv. trilema governance. Organizace vyhovují obvykle dvěma cílům; nové struktury však vyžadují pokrytí všech tří.

⁴⁰ Asijsko-tichomořská hospodářská spolupráce (*Asia Pacific Economic Cooperation – APEC*).

⁴¹ Asijsko-evropské setkání (*Asia-Europe Meeting – ASEM*).

aktérů na řešení globálních problémů. Globální model vlády vytvářejí různí aktéři i bez zastřešující světové vlády“ (CGG, 1995). Za základní aktéry globální governance byly historicky pojímány národní státy. Postupně však, zejména po skončení studené války, začaly být jako aktéři respektovány i nestátní subjekty (transnacionální korporace a účastníci z oblasti formující se globální občanské společnosti). V současné době je globální governance doprovázena čtyřmi základními trendy: (i) Narůstá počet témat, v jejichž důsledku se státy snaží koordinovat své aktivity. (ii) Narůstá zájem států podporovat mezinárodní standardy, jejichž aplikace přesahuje národní hranice. (iii) Rozrůstá se počet aktérů v mezinárodních vztazích. (iv) Narůstá ekonomická závislost států (Bevir, 2009: 85 a následující).

Globální governance tak vyrostla z potřeb praxe a v jejím rámci byla také definována. Pod vlivem praxe se rovněž rozvíjela v posledních desetiletích její vědecká reflexe. V sociálních vědách jsou aspekty globální governance rozpracovány především v oblasti ekonomie a oboru mezinárodní vztahy. Z toho také vyplývá způsob, jak je tento typ governance definován a v jakém směru je rozpracován.

Thomas G. Weiss považuje globální governanci za „kolektivní úsilí identifikovat, porozumět nebo oslovit celosvětové problémy, které přesahují možnosti jednotlivých států je řešit“. Tvrdí, že by měla být definována jako „komplex formálních a neformálních institucí, mechanismů, vztahů a procesů mezi státy, trhy, občany a organizacemi – vládními i nevládními, prostřednictvím kterých jsou v globálním měřítku artikulovány kolektivní zájmy, vytvářena práva a povinnosti, a průměrovány diference“ (cit. podle UN SEC, 2006: 4).

V roce 2005 Geraldine Frase-Moleketi vymezila globální governanci jako „aktivity vlády a procesy vládnutí na několika různých vládních úrovních: lokální, národní, regionální a globální“ (UN SEC, 2006: 5).

Tanja Brühl a Volker Rittberger (2008: 2), kteří definovali mezinárodní governanci (viz výše), považují za globální governanci „výkon nehierarchické sítě mezinárodních a transnacionálních institucí (nejen mezinárodních organizací a režimů, ale také transnacionálních režimů) regulujících chování aktérů“. Na rozdíl od mezinárodní governance, globální governance je charakterizována klesajícím významem států a rostoucím zapojováním nestátních aktérů do procesu přijímání pravidel a norem a monitorování jejich dodržování.

Globální governance je realizována prostřednictvím víceúrovňového vládnutí, čímž se myslí, že governance je prováděna nejen na národní a mezinárodní úrovni (jako národní a mezinárodní governance), ale také na subnárodní (lokální) a submezinárodní (regionální) úrovních. Jelikož adresáty a tvůrci pravidel a norem na globální úrovni jsou vedle států a transnacionálních režimů také mezivládní instituce (kromě nestátních

aktérů), je mezinárodní governance podmnožinou (jednou z úrovní) globální governance.

Národní stát zůstává klíčovou institucí globální governance, jelikož „světová vláda“ není, jak bude argumentováno ve 4. kapitole, reálnou volbou minimálně pro předvídatelnou budoucnost. Protože neexistuje globální vláda, globální governance zahrnuje interakce mezi různými entitami, které nejsou uspořádány do formální hierarchie. Hlavními institucemi globální governance jsou Organizace spojených národů a k ní přidružené agendy, zejména Bretton-woodské instituce (Skupina Světové banky a Mezinárodní měnový fond), a Světová obchodní organizace, jež byly vytvořeny po 2. světové válce. Jejich role a formy působení reflektují politickou a ekonomickou realitu poválečného uspořádání. OSN byla vytvořena, jak podtrhuje Mika Iwasaki (2005), aby garantovala mír, lidská práva a rozvoj. Uvedené agentury byly vytvořeny, aby se neopakovala historie zhoubného selhání mezinárodního a měnového systému z 30. let minulého století.

Reálnému globálnímu ekonomickému uspořádání a jeho dynamice, tak jak bylo charakterizováno v kapitole 1., systém globální governance zatím neodpovídá. Především chybí globální governance v oblasti mezinárodního pohybu kapitálu a činností transnacionálních korporací. V systému rozhodování není začleněna ani role soukromého sektoru. „Velké tržní subjekty zatím pro systém globální governance představují spíše výzvu, ačkoliv v jejich samoregulaci spočívá potenciálně velmi silný nástroj řízení globálních rizik. Samoregulace a etická pravidla soukromých globálních hráčů přitom představují nezastupitelnou část globální governance, kterou nemůže státem nebo od něj odvozenými organizacemi vedená regulace plně zastoupit“ (Lehmannová a kol, 2010: 255).

Pokud přijmeme předpoklad, který byl uveden v kapitole 1., že systém globální governance se bude rozvíjet v souvislosti s rozvojem globálního uspořádání jako jeho základní institucionálně normativní struktura, pak, jak bylo rovněž již uvedeno, bude jeho utváření stejně dlouhodobým procesem jako proces formování globálního řádu. Úrovněmi posunu ke globálnímu systému se blíže zabývá podkapitola 4.3.

Ekonomická governance

Ekonomická governance je reakcí na ekonomické výzvy globalizace, jež představují širokou škálu problémů, počínaje dopadem globalizace na hospodářskou činnost, přes ekonomický růst a hospodářskou politiku, až po konkurenceschopnost a řadu dalších oblastí. Sekretariát OSN (UN, 2000: 2) vymezil ekonomickou governanci jako „organizaci kolektivní činnosti, pokud se týče ekonomiky, zejména výroby, rozdělování, spotřeby a investování zdrojů“. Ekonomická governance se tedy odkazuje na politiku, instituce a systém vládnutí.

„Politika“ je pojem, jehož význam není zcela jednoznačný. Dle Velkého sociologického slovníku (1996: 786) „Politika bývá vymezována jako součást regulativního systému celospolečenských procesů. Smyslem je regulovat operativně, bezprostředně a konkrétně. Politika se neomezuje na vypracování obecných kritérií, zahrnuje i řízení politické činnosti podle specifických kritérií. K tomuto řízení patří především určování cílů, jež má společnost sledovat, stanovení přiměřených postupů umožňujících cíle dosahovat a účinná mobilizace prostředků k realizaci cílů“. Pokud bychom v daném smyslu měli definovat ekonomickou politiku (jako souhrnný pojem pro řadu typů hospodářských politik), mohli bychom ji chápat jako záměrnou činnost státu ovlivňující chod ekonomiky, nebo ještě obecněji, jako přístup státu k ekonomice dané země.

„Instituce“ definuje institucionální ekonomie velmi obecně a s důrazem na oblast, pro níž byla koncipována: jako jakékoliv omezení, které utváří ekonomické jednání lidí (Mlčoch, 1996: 12–13). Neboli, instituce jsou množinami principů, norem, pravidel a rozhodovacích procedur ovládajících individuální a kolektivní chování. Vnášejí do společnosti řád, generují informace, vedou účastníky společenského života k interakcím a k jejich efektivnímu zvládnutí. Formální instituce mají zákonnou podobu – je to celý právní a regulační rámec ekonomiky. K formálním institucím patří také politické instituce, jejichž vliv na chování lidí v ekonomice je, na rozdíl právních institucí, sice zprostředkovaný, nicméně velmi výrazný. Neformální struktury jsou ustálené zvyky, tradice, obyčejy, tedy to, co bývá nazýváno „kulturou“ dané společnosti. Na míře kompatibility dané kultury a ekonomického systému závisí jeho efektivnost. Principy, normy, pravidla a rozhodovací procedury, v rámci kterých konvergují očekávání jednotlivých aktérů v ekonomice, vytvářejí režimy ekonomické governance na různých úrovních. Právní a regulační instituce představují tzv. institucionální prostředí ekonomických režimů. Principům, normám, pravidlům a rozhodovacím procedurám, které ovlivňují chování individuálních a kolektivních ekonomických aktérů, odpovídají instituce governance, jako je stát, trhy a hierarchie.

„Systém vládnutí“ zahrnuje kromě institucí i všechny formy organizace aktivit, které tvoří ekonomiku, jako jsou: soukromé podnikatelské subjekty a domácnosti, ale také např. finanční instituce a organizace práce, a vládní organizace na subnárodní a národní úrovni. Termín „organizace“ tedy popisuje strukturu aktivit v organizačních jednotkách.

Stanovení náležitých rolí různým institucím a přijetí opatření odpovídajících danému organizačnímu uspořádání je klíčovým problémem ekonomické governance. Stanovení rozsahu a forem intervencí do ekonomiky vyžaduje hluboké analýzy politických cílů a adekvátní veřejné politiky a co neefektivnější instituce. Výzkum ekonomické governance

usiluje o porozumění podstatě governance ve světle ekonomických problémů, s nimiž se potýká.

Právní normy a vynucovací mechanismy, jež ochraňují vlastnická práva a obchod s nimi, tedy pravidla trhu, jsou jednou z nejdůležitějších skupin institucí. Jiné instituce podporují netržní produkci statků a jejich směnu. Např. mnoho transakcí se realizuje uvnitř samotných firem (společností). Vlády hrají hlavní roli při financování veřejných statků, jako je národní obrana a udržování veřejného prostoru. Klíčovými otázkami tedy jsou, jaký typ governance je nevhodnější pro daný typ transakce a jaké úrovně mohou nabývat tyto typy governance, jestliže mají být alespoň relativně efektivní?

Jak vyplývá z výše uvedeného, režimy ekonomické governance existují na úrovni firem, jakož i na úrovni lokální, národní, regionální a globální a jsou příslušné k různým sektorům. Na tomto místě věnujme větší pozornost pouze národnímu systému a globálnímu režimu ekonomické governance.

Národní systémy ekonomické governance jsou řízeny národními státy a jim odpovídajícími národními trhy. Podmíněnost adekvátní role státu a trhu vede k obecné deskripci základních ekonomických funkcí státu, jež byly uvedeny v 2.2.1.

Výrazný pokus o trh jako instituci governance je často spojován s relativní neschopností institucionálního prostředí a určením adekvátní role státu/vlády. Teorie „minimálního“ státu mnohdy redukuje kapacitu pro formulaci relevantní veřejné politiky a její implementaci. Tento duální přístup týkající se relativní ekonomické role států a trhů vedl k poruchám a negativnímu rozvoji, zejména v rozvojových zemích a tranzitivních ekonomikách. Jednostranný pokus o makroekonomickou stabilizaci příliš opomíjí podstatnou roli institucionálního uspořádání a státu jako instituce ekonomické governance.

Na globální úrovni neexistuje žádná organizace s donucovací mocí, již disponují národní vlády. Chybějící globální vládu nahrazují globální režimy ekonomické governance (mezinárodní ekonomické režimy, globální regulační režimy). Tyto režimy představují méně institucionalizovanou formu spolupráce než mezinárodní organizace. Jejich vymezení se zdá být jednodušší, jelikož existuje jakási konsenzuální definice (Stephena D. Krasnera), která je jedním z široce respektovaných vymezení mezinárodního režimu. Dle Krasnera (1983: 2) „Mezinárodní režimy představují principy, normy, pravidla a rozhodovací procesy, v jejichž rámci konvergují očekávání aktérů v dané oblasti mezinárodních vztahů“. Tyto režimy mohou být explicitně inkorporovány do mezistátních smluv či být implicitně uplatňovány. Užší pojetí chápe mezinárodní režimy jako multilaterální smlouvy mezi státy, které mají regulovat jednání států v rámci určité tematické oblasti. Přípustné chování států určují při sou-

časném vymezení explicitního zákazu (Haggard; Simmons, 1987). Řečeno vlastními slovy a s ohledem na dříve obecně vymezený režim, mezinárodní režimy vytvářejí principy, normy, pravidla a rozhodovací procedury, které ovlivňují chování států (a organizací pod jejich jurisdikcí) v mezinárodních ekonomických vztazích. Obsahují také zásady pro řešení sporů mezi státy. Takové globální režimy ekonomické governance jsou založeny na mezivládních dohodách a administrovány mezinárodními ekonomickými organizacemi.

Je tedy patrné, že globální režimy ekonomické governance jsou formovány národními státy, jež berou v úvahu své zájmy a opírají se o svou politickou a ekonomickou moc. Nejsou proto neutrálními „pravidly hry“, ale reflektují existující poměr sil v daném režimu. Pokud se změní režim, změní se principy a normy; pokud dojde ke změnám souvisejícím s režimy, dojde k modifikaci pravidel a rozhodovacích procedur.

Usměrnování dopadů ekonomické globalizace a sílící ekonomické integrace a interdependence vyžadují fungování globálních režimů ekonomické governance, které reagují na reálný vývoj a reflektují zájmy národních států. Přispívají tak k odstraňování anarchie a vytváření řádu v mezinárodních ekonomických systémech, tedy ke stabilitě a předvídatelnosti. Globální režimy ekonomické governance vyjadřují aspekty kolektivní akce na globální úrovni. Tato kolektivní akce vzniká na smluvním základě. Strukturální síla ovlivňuje výstupy institucionálního vyjednávání mezi mnoha aktéry (státy).

Dopady globalizace na jednotlivé systémy a režimy ekonomické governance jsou zkoumány v podkapitole 4.2.

Demokratická governance

Demokratická governance je, jak již bylo uvedeno, proces interakcí mezi třemi aktéry – státem, občanskou společností a soukromým sektorem, jenž je založen na základních a obecně akceptovaných principech, jež zahrnují: participaci, zodpovídání se, transparentnost, právní stát, oddělení moci, dosažitelnost, subsidiaritu, rovnost a svobodu tisku.

Jon Pierre (2009: 1) se snaží prokázat, že vyspělé země sice provádějí reformy governance na úrovni soukromého sektoru i veřejné správy, avšak toto přizpůsobování se novým výzvám probíhá bez vlivu na demokracii. Tento problém je umocněn „absencí přijatelné alternativy demokratické governance“. Dle jmenovaného autora, demokratická governance překvapivě nese všechny rysy té, která byla aplikována před 25 až 50 lety. Politické strany stále více monopolizují demokratický vliv občanů – jejich volení zástupci sdílejí tradiční vystupování a veřejná správa sleduje tradiční cíle (zákonnost, soudní moc a spravedlnost).

Možné alternativy k tradiční demokracii, které jsou ovšem velmi problémové, se pouze pro ilustraci uvádějí, včetně jejich kritiky, v části 4.1.3. Větší pozornost dané záležitosti je věnována v kapitole 3.

2.2.3 Dobrá governance

Spolu s představením koncepce governance zavedla v roce 1993 Světová banka i nový pohled na vládnutí, tzv. dobrou governanci. Podle WB dobrá governance znamená „spolehlivé řízení veřejného sektoru (výkonnost, efektivnost a hospodárnost), odpovědnost, výměnu a volný pohyb informací (transparentnost) a právní základ pro rozvoj (justice, dodržování lidských práv a svobod)“ (UN SEC, 2006: 4).

Ve zdánlivé shodě s WB definovalo v daném roce hlavní komponenty dobré governance také britské Ministerstvo pro mezinárodní rozvoj⁴³: legitimitu (vláda by měla mít souhlas k vládnutí); odpovědnost (zajišťující transparentnost, ručení za jednání a svobodu tisku); kompetence (efektivní přijímání rozhodnutí a jejich implementace, poskytování služeb); respekt k právu a ochrana lidských práv (UN SEC, 2006: 4).

Jak vyplývá z výše uvedeného, i Rozvojový program OSN spolu s konceptem governance definoval v roce 1997 dobrou governanci. Tu považuje za způsob vládnutí, jenž se vyznačuje mimo jiné čtyřmi zásadami: „participací, transparentností, skládáním účtů a efektivností“. Dobrá governance podporuje vládu práva a justiční rovnost. Také potvrzuje, že governance je prováděna soukromým sektorem a občanskou společností, jakož i státem, přičemž každý z těchto subjektů hraje důležitou roli v podněcování udržitelného lidského rozvoje (UNDP, 1997).

Na rozdíl od institucí, které vymezují v zásadě jen dílčí komponenty dobrého vládnutí, jednotliví autoři uvádějí kratší či delší definice. Příkladem je již dříve zmiňovaný Paul Hirst (2000) či Surendra Muinshi (2004). Hirst uvádí, že dobrá governance „znamená vytváření efektivního politického základu vedoucího k soukromému ekonomickému jednání: stabilních režimů, právních norem, výkonné státní správy přizpůsobené rolím, které vláda může skutečně vykonávat, a vyspělé občanské společnosti nezávislé na státu“. Muinshi definuje dobrou governanci jako takovou, která „znamená účastnický styl vládnutí, jenž funguje odpovědným a transparentním způsobem založeným na principech výkonnosti, legitimacy a konsenzu s cílem podporovat práva jednotlivých občanů a veřejné zájmy, tedy projevující politickou vůlí pro zabezpečení hmotného blahobytu společnosti a udržitelného rozvoje se sociální spravedlností“ (Srovnej s: UN SEC, 2006: 4).

⁴³ V té době nazývané „Overseas Development Administration of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland“.

časném vymezení explicitního zákazu (Haggard; Simmons, 1987). Řeče-no vlastními slovy a s ohledem na dříve obecně vymezený režim, mezinárodní režimy vytvářejí principy, normy, pravidla a rozhodovací procedury, které ovlivňují chování států (a organizací pod jejich jurisdikcí) v mezinárodních ekonomických vztazích. Obsahují také zásady pro řešení sporů mezi státy. Takové globální režimy ekonomické governance jsou založeny na mezivládních dohodách a administrovány mezinárodními ekonomickými organizacemi.

Je tedy patrné, že globální režimy ekonomické governance jsou formovány národními státy, jež berou v úvahu své zájmy a opírají se o svou politickou a ekonomickou moc. Nejsou proto neutrálními „pravidly hry“, ale reflektují existující poměr sil v daném režimu. Pokud se změní režim, změní se principy a normy; pokud dojde ke změnám souvisejícím s režimem, dojde k modifikaci pravidel a rozhodovacích procedur.

Usměrňování dopadů ekonomické globalizace a sílící ekonomická integrace a interdependence vyžadují fungování globálních režimů ekonomické governance, které reagují na reálný vývoj a reflektují zájmy národních států. Přispívají tak k odstraňování anarchie a vytváření řádu v mezinárodních ekonomických systémech, tedy ke stabilitě a předvídatelnosti. Globální režimy ekonomické governance vyjadřují aspekty kolektivní akce na globální úrovni. Tato kolektivní akce vzniká na smluvním základě. Strukturální síla ovlivňuje výstupy institucionálního vyjednávání mezi mnoha aktéry (státy).

Dopady globalizace na jednotlivé systémy a režimy ekonomické governance jsou zkoumány v podkapitole 4.2.

Demokratická governance

Demokratická governance je, jak již bylo uvedeno, proces interakcí mezi třemi aktéry – státem, občanskou společností a soukromým sektorem, jenž je založen na základních a obecně akceptovaných principech, jež zahrnují: participaci, zodpovídání se, transparentnost, právní stát, oddělení moci, dosažitelnost, subsidiaritu, rovnost a svobodu tisku.

Jon Pierre (2009: 1) se snaží prokázat, že vyspělé země sice provádějí reformy governance na úrovni soukromého sektoru i veřejné správy, avšak toto přizpůsobování se novým výzvám probíhá bez vlivu na demokracii. Tento problém je umocněn „absencí přijatelné alternativy demokratické governance“. Dle jmenovaného autora, demokratická governance překvapivě nese všechny rysy té, která byla aplikována před 25 až 50 lety. Politické strany stále více monopolizují demokratický vliv občanů – jejich volení zástupci sdílejí tradiční vystupování a veřejná správa sleduje tradiční cíle (zákonnost, soudní moc a spravedlnost).

Možné alternativy k tradiční demokracii, které jsou ovšem velmi problémové, se pouze pro ilustraci uvádějí, včetně jejich kritiky, v části 4.1.3. Větší pozornost dané záležitosti je věnována v kapitole 3.

2.2.3 Dobrá governance

Spolu s představením koncepce governance zavedla v roce 1993 Světová banka i nový pohled na vládnutí, tzv. dobrou governanci. Podle WB dobrá governance znamená „spolehlivé řízení veřejného sektoru (výkonnost, efektivnost a hospodárnost), odpovědnost, výměnu a volný pohyb informací (transparentnost) a právní základ pro rozvoj (justice, dodržování lidských práv a svobod)“ (UN SEC, 2006: 4).

Ve zdánlivé shodě s WB definovalo v daném roce hlavní komponenty dobré governance také britské Ministerstvo pro mezinárodní rozvoj⁴³: legitimitu (vláda by měla mít souhlas k vládnutí); odpovědnost (zajišťující transparentnost, ručení za jednání a svobodu tisku); kompetence (efektivní přijímání rozhodnutí a jejich implementace, poskytování služeb); respekt k právu a ochrana lidských práv (UN SEC, 2006: 4).

Jak vyplývá z výše uvedeného, i Rozvojový program OSN spolu s konceptem governance definoval v roce 1997 dobrou governanci. Tu považuje za způsob vládnutí, jenž se vyznačuje mimo jiné čtyřmi zásadami: „participací, transparentností, skládáním účtů a efektivností“. Dobrá governance podporuje vládu práva a justiční rovnost. Také potvrzuje, že governance je prováděna soukromým sektorem a občanskou společností, jakož i státem, přičemž každý z těchto subjektů hraje důležitou roli v podněcování udržitelného lidského rozvoje (UNDP, 1997).

Na rozdíl od institucí, které vymezují v zásadě jen dílčí komponenty dobrého vládnutí, jednotliví autoři uvádějí kratší či delší definice. Příkladem je již dříve zmiňovaný Paul Hirst (2000) či Surendra Muinshi (2004). Hirst uvádí, že dobrá governance „znamená vytváření efektivního politického základu vedoucího k soukromému ekonomickému jednání: stabilních režimů, právních norem, výkonné státní správy přizpůsobené rolím, které vláda může skutečně vykonávat, a vyspělé občanské společnosti nezávislá na státu“. Muinshi definuje dobrou governanci jako takovou, která „znamená účastnický styl vládnutí, jenž funguje odpovědným a transparentním způsobem založeným na principech výkonnosti, legitimity a konsenzu s cílem podporovat práva jednotlivých občanů a veřejné zájmy, tedy projevující politickou vůlí pro zabezpečení hmotného blahobytu společnosti a udržitelného rozvoje se sociální spravedlností“ (Srovnej s: UN SEC, 2006: 4).

⁴³ V té době nazývané „Overseas Development Administration of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland“.

Ekonomická a sociální komise pro Asii a Tichomoří (*United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific – UNESCAP*) (UNESCAP, 2006) vymezila osm hlavních charakteristik (principů) dobrého vládnutí. Jedná se o participaci, právní stát, transparentnost, komunikaci a reakce na podněty, snahu o nalezení konsenzu, poctivost a začlenění, efektivitu a účelnost, zodpovídání se – skládání účtů.

Základem dobré governance je participace mužů a žen. Může být buď přímá nebo zprostředkovaná legitimními institucemi, či zastupiteli. Přitom je zdůrazňováno, že zastupitelská demokracie nutně neznamená, že záležitosti nejvíce zranitelných ve společnosti budou při rozhodování brány v úvahu. Participace potřebuje svobodu sdružování a vyjadřování na jedné straně a organizovanou občanskou společnost na straně druhé.

Dobrá governance vyžaduje i náležitý právní základ, který je nestranně vynucován. Uplatňuje také nárok na ochranu lidských práv, zejména menšinového obyvatelstva. Nestranné vynucování práva vyžaduje nezávislou judikaturu a nezájaté a nezkorumpované politické síly.

Transparentnost znamená, že rozhodování a jeho vynucování jsou činěny způsobem, jenž vychází z přijatých pravidel a norem. Označuje také skutečnost, že informace jsou volně k dispozici a přímo dostupné každému, koho se taková rozhodnutí a jejich vynucování týkají. Rovněž znamená, že informace musejí být dostatečné a poskytnuté ve srozumitelné formě.

Dobrá governance si také žádá, aby instituce byly komunikativní vůči zájemcům a reagovaly na všechny podněty v přiměřeném časovém rámci. V každé společnosti existuje mnoho zájmů a názorů.

Dobrá governance nárokuje zprostředkování těchto různých zájmů ve společnosti pro dosažení širokého konsenzu o tom, co je nejdůležitějším zájmem společnosti a jak může být dosažen.

Spokojenost ve společnosti závisí na tom, zda všichni její členové dokáží poctivě uspokojit svůj zájem a necítí se být vyloučeni z jejího středu. O to usilují všechny skupiny, ale zejména ty nezranitelnější, jež se snaží zlepšit si své společenské postavení.

Dobrou governanci představují také výrobní procesy a zařízení, jež na jedné straně uspokojují potřeby společnosti, ale na druhé straně respektují co nejlepší využívání disponibilních zdrojů. Koncept efektivnosti a účelnosti v kontextu dobré governance zahrnuje také udržitelný přístup k přírodním zdrojům a ochranu životního prostředí.

Klíčovým požadavkem dobré governance je skládání účtů (zodpovídání se). Nejen vládní instituce, ale také soukromý sektor a organizace občanské společnosti se musejí zodpovídat veřejnosti a jejich institucionálním zájemcům, tedy těm, které svým rozhodnutím ovlivňují. Sklá-

dání účtů není vynutitelné bez transparentnosti a existence příslušných právních norem.

Tyto principy dobrého vládnutí jsou podrobně analyzovány a hierarchizovány v kapitole 3.

Kapitola 3.

Principy dobrého vládnutí

Vladimíra Dvořáková

- *Good governance is multidimensional. It involves policy making (setting objectives), translating those policies into formal rules (passing legislation), and implementing and enforcing those rules (organisational capacity building). It also involves ensuring that outcomes are delivered and monitored, and that policies, rules and organisational capacity are amended to better meet society's demands (accountability, transparency, predictability and participation).*

Australian Agency for International Development,
"Economic governance and the Asian crisis. An evaluation of the Australian aid program's response",
Quality Assurance Series, No. 30, April 2003, p. 21.

Rozpracování pojmu vládnutí⁴⁴ (*governance*) vedlo v politické a ekonomické praxi, potažmo v odborné literatuře, ke snaze o jeho užší vymezení, respektive o specifikaci a hodnotovou orientaci. Tak vzniklo pojetí „dobrého“ vládnutí (*good governance*), které je hlavním předmětem zkoumání v této kapitole. Jistá míra vágnosti i zde samozřejmě zůstává přítomna, stejně tak jako vysoká míra účelovosti tohoto pojmu. Podstatný je důraz na procedurální aspekty, na to, že rozhodování probíhá „v pořádku“ (*things are properly done*). Z toho vyplývá, že doložením dobrého vládnutí není konkrétní výsledek rozhodovacího procesu, který by byl předem určen jako žádoucí, ale dobré vládnutí charakterizuje způsob rozhodování, které je z hlediska výsledku „neutrální“. To je nesmírně důležité, protože to představuje určitou spojnici mezi pojmy dobré vládnutí a demokracie, pro níž je podstatným definičním rysem existence procedur, jak řešit konflikty.

Jak si ale dále ukážeme, je propojení s pojmem demokracie v pojetí dobrého vládnutí spíše zastřeno; svým způsobem byl pojem dobré vládnutí v politické praxi vnímán jako možná legitimace pro některé autoritářské či hybridní režimy,⁴⁵ zejména v případech, kdy procházejí moder-

⁴⁴ Překlady může být více, v politologii se také často používá výraz „správa věcí veřejných“.

⁴⁵ Půvabně to vystihuje jeden název příspěvku na společné konferenci IPSA/ECPR v únoru v 2011 v Sao Paulu – *Bad guys, good governance?*

nizací (či je poskytována pomoc s cílem dosáhnout modernizace). Důraz na procedurální stránku je tedy důležitý, ovšem problémem je, které procedury a s jakými charakteristikami či principy lze označit za dobré vládnutí.

Odpověď většina autorů hledá ve vymezení určitých základních principů pro dobré vládnutí, které lze ovšem libovolně rozšiřovat či zužovat podle potřeb (někdy i politických).⁴⁶ Přesto i takový přístup má svůj význam, pokud vymezuje základní hodnotový prostor a definuje určité konkrétní cíle. Jak si ale ukážeme dále, problémem ani tak není „flexibilita“ normativního vymezení, ale jeho nestrukturovanost, nepropojenost, chybějící hierarchizace a nepostižení vzájemné podmíněnosti. To vyvolává velmi výrazná rizika při aplikaci principů dobrého vládnutí, zejména nechtěné vedlejší efekty či přímo možnosti zneužití pro zcela odlišné cíle.

Navíc je nutné si uvědomovat i další rizika, která může aplikace principů dobrého vládnutí přinést. Známý švédský politolog Daniel Tarschys (2010: 9) v úvodu konference v Lucembursku *Is there a European Model of Governance*⁴⁷ upozornil na to, že je nutné přistoupit ke zkoumání vládnutí i z hlediska *governmentality*, tj. podívat se „do temných koutů a prozkoumat, jak politické instituce, procedury a praxe konspírují s cílem získat kontrolu nad jednotlivcem a ochočit jej“.

Tím se nám do pojmového vymezení dostává další slovo, snad ještě hůře přeložitelné do češtiny (ale i jiných jazyků), než *governance*. Z hlediska angličtiny by se nabízel překlad slova *governmentality* jako vládnutelnost, ale jeho původ a smysl je zcela jiný. Do společenskovo-vědního diskurzu jej vnesl francouzský filosof Michel Foucault, přičemž jde o propojení francouzských slov vládnout (*gouverner*) a způsob myšlení (*mentalité*). Zjednodušeně řečeno, není možné studovat technologie moci bez analýzy politické racionality, jež je podepírá. Pro naše úvahy o dobrém vládnutí z toho vyplývá, že nelze abstrahovat od mocenských rozměrů vládnutí, tj. nejen těch temných koutů, jež zmiňoval D. Tarschys, ale i technologických aspektů, způsobů prosazení a realizace přijatých rozhodnutí. Ve Foucaultově rozlišování mezi mocí a dominancí, respektive prostorem mezi těmito pojmy, se právě ukrývají ona rizika (dobrého) vládnutí. Foucault sám vymezuje tyto pojmy takto:

⁴⁶ Základní problémem takovýchto pojmů, které slouží politické praxi a které jsou vymezeny výčtem určitých charakteristik, je výrazná „flexibilita“ – dle politických podmínek (pokud chceme, aby určitá země byla zařazena do určité kategorie) se určité rysy přidávají či ubírají. Klasickým příkladem takového přístupu byl osud normativního vymezení pojmu totalitarismus od C. Friedricha a Z. Brzezinského z roku 1953.

⁴⁷ Program s přístupem na některá vystoupení lze nalézt na: <http://www.luxembourg2010.org/>.

„Musíme rozlišovat mezi vztahem moci jako strategickými hrami mezi svobodnými aktivitami (*liberties*) – strategickými hrami, které ústí ve skutečnost, že někteří lidé zkoušejí určit chování jiných a stavy dominance, což je to, co obvykle nazýváme mocí. A mezi těmito dvěma, mezi mocenskými hrami a stavy dominance, máte vládní technologie“ (cit. dle Lemke, 2000: 5).⁴⁸

Vládní technologie se v tomto směru blíží našemu pojmu vládnutí, i když ne zcela přesně. Moc jako strategická hra strukturuje možné pole aktivit těch druhých. To samo o sobě není nijak negativní, nemusí to vést k odstranění svobody či omezení možností, naopak může to vést ke zmocnění (*empowerment*), k přijetí zodpovědnosti (*responsibilisation*) individuálních subjektů, přimět je k účasti na rozhodovacích procesech. Vláda odkazuje ke způsobům moci (technologie) s vymezeným cílem a adekvátními prostředky k jejich dosažení. Důsledkem technologií moci jsou pak stavy dominance, které odkazují na asymetričnost moci, v nichž podřízené osoby mají malý prostor pro manévrování (Lemke, 2000: 5–6).

Pojem *governmentality* nás tak vrací z hlediska politologie ke klíčovému pojmu, který v pojetí dobrého vládnutí chybí. Jde o pojem moc a její „vymezení a omezení“. Dobré vládnutí postihuje jen to, jakým způsobem je vykonávána. To podstatně zužuje prostor pro hlubší uchopení problematiky a eliminuje propojení s tak důležitými kategoriemi jako je autorita, suverenita a do značné míry i legitimita.

3.1 Základní přístup k analýze principů dobrého vládnutí

Jak jsme již uvedli výše, pojem dobré vládnutí se především vztahuje k charakteristice procedur a postupů, které doprovázejí rozhodovací procesy. Jde především o administrativní přístupy, procedury; naopak nebere v úvahu analýzu mocenských pozic, konfliktů zájmů apod. Abychom mohli hovořit o dobrém vládnutí, musíme si určit základní principy, které charakterizují dané přístupy a procedury. Z hlediska výzkumu je problematické, že tyto principy nejsou měřitelné, jsou kvalitativního charakteru a navíc nepanuje všeobecná shoda týkající se jejich odborného vymezení, respektive definice pojmu. Proto dříve než přejdeme ke konkrétní analýze jednotlivých principů, budeme si je muset pracovně vymežit. Prozatím ale s nimi můžeme pracovat s vědomím určité pojmové vágnosti.

⁴⁸ Jde o citaci z jeho díla: *The ethic of care for the self as a practice of freedom*. In J. Bernauer and D. Rasmussen (eds.): *The Final Foucault*. Boston, Mass.: MIT-Press, pp. 1–20, citace na s. 19. Foucault sám totiž k problematice *governmentality* nepublikoval a publikované texty jsou přepsané nahrávky jeho přednášek.

Jak rozebírá a dokládá Petr Vymětal (2008: 9–10) při nejrůznějších pokusech vymezit dobré vládnutí, u většiny autorů se objevuje osm základních principů:

- transparentnost,
- participace,
- vláda práva – právní stát (*rule of law*),
- zodpovídání se – skládání účtů⁴⁹ (*accountability*),
- komunikace a reakce na podněty (*responsivness*),
- snaha o nalezení konsenzu (*consensus oriented*),
- poctivost⁵⁰ a začlenění (*equity and inclusion*),
- efektivita a účelnost (*effectiveness and efficiency*).

Je možné samozřejmě zvažovat určité rozšíření či naopak omezení počtu uváděných principů, ale to zjevně není tak podstatné. Vyjděme z toho, že vzhledem k tomu, že jde o určitý průnik nejčastěji zmiňovaných principů, žádný z podstatných nechybí. Ale aby se tyto principy mohly stát nástrojem pro analýzu vládnutí v konkrétních zemích, respektive, aby se mohly stát nástrojem komparace, případně typologie vládnutí, je nutné je určitým způsobem utřídit. Především je nutné:

- a) vytvořit si určitou hierarchii a definovat vzájemné vazby a vzájemnou podmíněnost mezi jednotlivými principy;
- b) sjednotit přístupy pro analýzu jednotlivých principů.

Co se týče hierarchie, vzájemných vazeb a vzájemné podmíněnosti jednotlivých principů, je možné vytvořit pět základních skupin. Kritériem pro zařazení je význam daného principu v celém procesu vládnutí a jeho zásadní dopady na principy uvedené níže. Vzájemná vazba je spíše jednostranná, neexistence či významné deviace daného principu výrazně zeslabují či přímo znemožňují realizaci principů nižších kategorií, respek-

⁴⁹ Pojem *accountability* se u nás obtížně překládá. Slovanské jazyky (a také například románské) nerozlišují mezi pojmy *responsibility* a *accountability*. Obojí se běžně překládá jako zodpovědnost. Má to v sobě ale podstatné obsahové rozdíly, protože v případě *accountability* jde o nutnost skládat účty, nejde tedy jen o to, zda se nějakého cíle dosáhlo, ale podstatné jsou i postupy, které k cíli vedly a celkové chování dané osoby. Vynikající debata na toto téma proběhla např. v roce 1992 na světovém kongresu LASA v Los Angeles – šlo o jedno z prvních srovnání procesů transformace v Latinské Americe a ve střední a východní Evropě.

⁵⁰ Překlad výrazu *equity* představuje další lingvistický oříšek, který také ukazuje na odlišnost politické kultury v našem prostředí. Podle slovníku se nabízí celá řada možných překladů: poctivost, nestrannost, slušnost, férovost. Lze navrhnout i překlad „dobré mravy“, což ovšem pro nás zní příliš archaicky a mravokárně. V zásadě jde o chování, které není vynutitelné zákonem, ale slušní lidé takto jednají.

tive mohou zcela změnit logiku⁵¹ jejich působení. Zároveň rozčlenění jednotlivých principů vychází i z jejich základní funkce, aktérů a cílů:

1. Vláda práva (právní stát). To je podmínka, bez níž nelze vůbec zvažovat otázku dobrého vládnutí a jakékoli další principy dobrého vládnutí ztrácejí na významu. Tvoří základní rámec vládnutí.
2. Zodpovídání se a transparentnost. Tyto dva principy nesporně patří k těm klíčovým; určují základní podobu nastavení procedur a kontrolních mechanismů.
3. Snaha o nalezení konsenzu, poctivost a začlenění, komunikace a reakce na podněty. Tyto principy vyznačují spíše etický kodex chování pracovníků státní správy, tj. těch, kteří administrují rozhodovací proces. Nastolují také základní hodnotovou orientaci.
4. Participace. Tento princip se částečně vymyká celkové logice, protože vtahuje do dobrého vládnutí, resp. do rozhodovacích procesů další aktéry mimo mocenskou sféru a mimo sféru státního aparátu, přičemž ale podmínky participace a tudíž i její podoba (kvalita i kvantita) do značné míry závisejí na státní administrativě. Zároveň ovšem platí, že participaci nelze vynutit a že participace také závisí na tom, jak dalece jsou strukturované a dotvořené reprezentace zájmů a občanská společnost jako celek.
5. Efektivita a účelnost. Tento princip hodnotí výsledky rozhodovacích procedur ve vztahu ke kvalitě výstupu, a to i v souvislosti se zamýšlenými (někdy i nezamýšlenými) vedlejšími účinky. Chápání tohoto principu mohou výrazně ovlivňovat i kulturně (civilizačně) podmíněné aspekty.

3.2 Analýza principů dobrého vládnutí

Při analýze jednotlivých principů je nutné sjednotit postupy, zejména z důvodu možné pozdější aplikace pro komparativní výzkumy či vytváření typologií. Zároveň sjednocený přístup analýzy zřetelněji vyjví význam a vzájemné vazby. Každý princip bude tedy rozebírán ve třech základních ohledech. První se dotkne definice principu. Je nutné zdůraznit, že tato definice bude pracovní, nepůjde o komplexní uchopení pojmu, ale o vystižení jeho základních rysů podstatných při vymezení dobrého vládnutí. Druhá část analýzy se bude zabývat hlavními úskalími, která komplikují či limitují uplatnění tohoto principu. Zde půjde i o nastínění vzájemných podmíněností a vazeb mezi jednotlivými principy.

⁵¹ Například participace v netransparentním prostředí posiluje klientelismus a korupci, stejně jako nezodpovídání se politiků ovlivňuje efektivnost atd.

Třetí část analýzy se dotkne asi nejsložitější problematiky, která je ovšem mnohdy nejzávažnější v případech, kdy určité procesy hodnotíme z hlediska naplnění normativních kritérií. Pokusíme se nastínit případy „deviantního“ fungování principů, kdy formální kritéria jsou splněna, přesto princip funguje v odlišné či přímo protikladné logice. Druhá a třetí část analýzy se mohou obsahově prolínat, přesto se je pokusíme z důvodu přehlednosti rozlišovat.

Je nutné zdůraznit, že tyto principy analyzujeme pouze pro případy, kde principy dobrého vládnutí jsou cílem (alespoň deklarativně) vyjádřeným politickou reprezentací. Nezvažujeme tedy situace v zemích, kde jsou tyto principy jednoznačně odmítány či zcela neslučitelné se stávajícím systémem.⁵²

3.2.1 Vláda práva (právní stát)

Vláda práva (*rule of law*) představuje velice široký pojem, který v kontinentálním evropském prostředí bývá spojován spíše s německou tradicí právního státu (*Rechtstaat*). Pro potřeby naší analýzy stačí zúžený pohled, který zdůrazňuje vymahatelnost práva a ochranu základních lidských práv (nikoli nutně zahrnující široká občanská práva). Hlavním principem je nezávislá a nestranná soudní moc, nestranná policie a nestranné vyšetřování (Vymětal, 2008: 9–10). Toto úzké pojetí odpovídá dodržování základních liberálních principů, není nezbytně nutné, aby šlo o demokratický režim,⁵³ může se jednat i o režim hybridního charakteru či autoritářský režim, často s modernizačním programem.⁵⁴

⁵² Asi obtížně by bylo možné aplikovat jakýkoli princip „dobrého vládnutí“ v současné podobě severokorejského režimu. Naopak si lze představit, že přihlášení se k principům dobrého vládnutí, a dokonce snaha o realizaci některých z nich, by mohlo být součástí liberalizace režimu na Kubě.

⁵³ Propojení liberalismu a demokracie je typické pro západní politické systémy, které označujeme jako demokracie, resp. na něž se vztahuje Dohlův pojem polyarchie (Dahl, 1995). Historický vývoj ale probíhal často odděleně, liberální principy se prosazovaly leckdy odděleně od formování demokracie. Jako klasický historický příklad bývá uváděno Bismarkovo Německo poslední třetiny 19. století, kde nelze popřít základní fungování právního státu. Svým způsobem by v tehdejší době takřka mohlo sloužit jako příklad dobového „dobrého vládnutí“ z hlediska profesionálního fungování státního aparátu. Odděleně od liberalismu se mohla vyvíjet i vláda lidu – demokracie – mohla nabývat neliberální, respektive totalitní podoby (Talmon, 1998). Konflikty (reálné či potenciální) mezi liberalismem a demokracií nalézáme do současnosti, zejména v zemích s tradiční společenskou strukturou založenou na předpolitických identitách.

⁵⁴ Hybridní režimy se vyznačují celou řadou formálních náležitostí demokratického státu, ale fakticky jde o logiku fungování spíše autoritářského režimu omezujícího pluralismus. Může jít o režimy vycházející z autoritarismu či naopak o režimy opouštějící demokracii a směřující k nedemokracii. K zajímavé typologii napříč kontinenty a různého zrodu (Tanzanie, Rusko, Venezuela) s důrazem na politic-

Hlavní úskalí pro vytvoření a fungování vlády práva:

- V mnohých rozvojových zemích či v nových demokraciích chybí dostatečně vzdělaní představitelé státní moci (policisté, soudci, státní zástupci/prokurátoři) schopní vyšetřovat složité případy z oblasti hospodářské kriminality, zejména související s korupcí, organizovaným zločinem, daňovými podvody.
- Patříčné zákony, které mají zajišťovat fungování vlády práva, jsou přijímány pod tlakem mezinárodního (ekonomického či politického) společenství, jejich aplikace je však buď pozastavena či prostě ignorována.⁵⁵
- Formální náležitosti právního státu jsou vytvořeny, ale klientelistické sítě dokážou úspěšně vytvářet systém „imunizace“,⁵⁶ které brání vyšetřování případů korupce.
- Zákony, které mají bránit konfliktům zájmů, posilovat transparentnost, zodpovídání se, jsou nastaveny tak, že se míjejí účinkem, především z důvodu chybějících sankcí; tato situace vytváří faktickou beztrestnost.
- Velmi nízká vymahatelnost práva podvazuje fungování států a dosažení spravedlnosti. Jde zejména o délku soudního řízení, komplikovaný soudní odvolací systém, složitost přístupu k soudům, finanční náročnost.

Deviace ve vztahu k vládě práva:

- Propojenost politiky a ekonomiky je tak vysoká, že dochází k přímé reprezentaci ekonomických zájmů⁵⁷ v legislativě a exekutivě. Ekonomické zájmy mají přímý vliv na formulování zákonů a dokážou ovlivnit jejich podobu. Fakticky to znamená, že zákony,

kou kulturu viz (Ekman, 2009), z hlediska střeoevropského viz (Hloušek; Kopeček, 2003) zajímavé srovnání slovensko-chorvatské.

⁵⁵ Skoro klasickým regionem z tohoto hlediska byla vždy Latinská Amerika, dokonce již v období španělské vlády, kdy všechny zákony a rozhodnutí se slavnostně vyhlásily, ale jejich účinnost se okamžitě pozastavila. Nemusíme ovšem hledat příklady v minulosti a v jiných regionech. Osud zákona o státní službě 218/2002 Sb. přijatý pod tlakem Bruselu, který byl několikrát odložen a dosud nevstoupil v platnost, je v České republice více než výmluvný. Přitom se většina odborníků shoduje, že dokud nebude působit, je jakýkoli vyhlašovaný boj proti korupci jen rétorickým cvičením.

⁵⁶ Imunizace znamená, že získávají velmi silný osobní vliv v politické sféře, justici, policii.

⁵⁷ Typickým případem takové situace byla Latinská Amerika zejména ve 2. polovině 19. století a v 1. polovině století 20. Do jisté míry přetrvává dodnes. Podobné rysy vidíme i v některých postkomunistických zemích. Výraz „oligarchové“ pro elity v některých postkomunistických zemích v zásadě odpovídá systému vládnoucí „úzké skupiny“, kterou Latinská Amerika zažívala o sto let dříve. V politologii se tak vžil pojem „oligarchické demokracie“ pro tento typ hybridních či autoritářských režimů.

formálně takřka stejně jako v jiných demokratických státech, díky „drobným“ úpravám získávají jinou logiku. Podobně může fungovat i to, že již samy rozhodovací procedury jsou nastaveny tak, aby zajistily předem žádoucí výsledky. Stát je v jistém slova smyslu zprivatizován úzkou mocenskou elitou.

3.2.2 Zodpovídání se a transparentnost

Zodpovídání a transparentnost stojí v hierarchii principů dobrého vládnutí velmi vysoko; jejich účinky na všechny další principy jsou ovšem různě podmíněné. Zatímco v případě nefungujícího principu „zodpovídání se“ to znamená zeslabené působení všech dalších principů (v míře, která odpovídá charakteru politické kultury v dané společnosti), v případě nefungujícího principu „transparentnosti“ to posiluje tendence deviantního fungování, kdy účinek formálně přijatého principu je posunutý, respektive opačný než se v obecné rovině předpokládá.

Zodpovídání se (skládání účtů ve smyslu anglického *accountability*) znamená nutnost zodpovídat se veřejnosti za přijatá rozhodnutí a mít mechanismy, které zaručují dodržování všech aplikovatelných standardů (Vymětal, 2008: 9–10). Zodpovídání se patří ke stěžejním rysům dobrého vládnutí. Podstatné je zejména proto, že neobsahuje v sobě normativní (a v podstatně arbitrární) stanovisko určitého výsledku, tj. politik se nezodpovídá za to, zda bylo přijato to či ono rozhodnutí, ale zahrnuje odpovědnost za použité procedury, dodržení standardů a kritérií. Zodpovědnost v tomto smyslu se netýká konkrétního výsledku, ale za to, že byly dodrženy postupy. Pro fungování tohoto principu je nutné dodržovat základní pravidlo – nelze oddělovat rozhodování a zodpovědnost.

Hlavní úskalí pro prosazení principu zodpovídání se:

- Rozpojenost rozhodovacích pravomocí a zodpovědnosti (zodpovídání se). Určitá rizika se objevují v souvislosti s působením na úřadech i přímo v exekutivě nejrůznějších „poradců“, „expertních týmů“ (v oficiální či neoficiální pozici), jež fungují paralelně se státní správou a jejichž postavení není právně upraveno. Přičemž tyto osoby mají často významný vliv na rozhodnutí bez jakékoli odpovědnosti za tato rozhodnutí. Navíc se na tyto „experty“, „poradce“ nevztahují základní kontrolní mechanismy (zákon o střetu zájmů, zveřejňování majetkových přiznání, případně, pokud jde o „neoficiální“ postavení, i bezpečnostní prověrky).
- Nejasné formulování rozhodovacích procedur, které umožňují účelové interpretace.

Požadavek transparentnosti⁵⁸ znamená, že jsou nejen dodržována základní pravidla a předpisy, ale veškeré informace jsou použitelné a přímo dosažitelné, názorné a v podobě, která je srozumitelná pro všechny zájemce (*stakeholders*) (Vymětal, 2008: 9–10). „Transparentnost“ je pojem, který patří k nejméně používaným u všech autorů, kteří se zabývají dobrým vládnutím, je to také slovo, jež patří do základního slovníku takřka všech politiků. Odpovídá to jeho významu, bohužel nikoli míře jeho naplnění. Přitom nejde o to, že by se ostatní charakteristiky od něj přímo odvozovaly, ale jde o to, že bez transparentnosti všechny další principy se začnou pohybovat v pokřivené podobě. Netransparentní prostředí ovlivňuje podobu participace a může zvyhodňovat určité skupiny, protože se pohybuje v prostředí, kde pravidla nejsou zřetelně nastavena či kontrolovatelná, což umožňuje jejich beztržné porušování. V takovém prostředí je obtížné donutit rozhodující aktéry k zodpovídání se, reakce státní správy na podněty a poskytování potřebných informací má v netransparentním prostředí velmi omezenou funkci, respektive je nespolehlivá. Hledání konsenzu ztrácí na významu, rovnost šancí je vlastně nemožná. Výrazný dopad má netransparentnost prostředí na efektivitu a účelnost.

Hlavní úskalí ovlivňující transparentnost:

- Neprofesionální, respektive zpolitizovaná státní správa, která je vnímána jako zdroj mocenských pozic. Státní úředníci se tak stávají závislími na politicích, což zvyšuje riziko nedodržování postupů, standardů, kontinuity a vede k nepředvídatelnosti výsledků rozhodovacího procesu.
- Z hlediska transparentnosti hrají velkou roli elektronická média, která umožňují zveřejnění patřičných informací, interaktivní komunikaci, snadnou a v současnosti všeobecně přístupnou dosažitelnost. Určitá rizika představují technické otázky – možnosti nelegálního vstupu do systému, s možnostmi zneužití osobních dat či informací týkajících se bezpečnosti státu.
- Technický charakter má také požadavek srozumitelnosti, to co bývá v odborném slangu nazýváno „*friendly use*“. Je skutečností, že složitost systému, nutnost opírat se o drahý či obtížně pro neobdobníka zvládnutelný software, může mít negativní dopady na transparentnost prostředí, protože to povede k „faktické nepřístupnosti“ či k neúměrným vedlejším nákladům (nákup softwaru, školení pro získání dovedností, časová ztráta). Mělo by v zásadě platit, že systém poskytující informace (včetně projektu

⁵⁸ Výraz je odvozen z latinských slov – *trans-parens* – průhledný, propouštějící paprsky.

na státní zakázky) by měl být v technologicky běžně dostupné formě.⁵⁹

- Poskytování transparentních informací se může dostávat do rozporu s platnou legislativou. I když je pochopitelné, že nelze zveřejňovat informace, které jsou z důvodu bezpečnosti státu utajované, zůstává zde vždy otázka, jak je nastaven režim utajení. Stává se, že státní správa v reakci na přijetí zákona o poskytování informací, výrazně (a bezdůvodně) navýší typy informací, které spadají do kategorie utajovaných skutečností.
- Dalším úskalím bývá zákon na ochranu osobních dat. Jakkoli je ochrana osobních dat velmi důležitou pro občana, je nutné vždy specifikovat míru takovéto ochrany u osob veřejně činných či vstupujících do veřejného prostoru. Velmi důležité je v této souvislosti definovat „veřejný zájem“.⁶⁰

Deviace ve vztahu k zodpovídání se a transparentnosti:

- Zákony vymezující požadované informace o státních činitelích z důvodu *accountability* (příjmy, možné střety zájmů), které nezahrnují žádné sankce v případě, že informace nejsou zveřejněny či jsou uváděny nepravdivé údaje. Zákony, které velmi omezují či fakticky znemožňují přístup veřejnosti k těmto informacím, respektive zakazují novinářům tyto informace zveřejnit. V takovémto případě se programově vytváří prostor pro arbitrární rozhodování.
- Nastavení pravidel, procedur, či podmínek, které *de facto* předurčují výsledek; vše ovšem probíhá podle daných pravidel. Jde o nejrůznější způsoby a jejich odhalení nebývá snadné. Může jít o různé podoby *gerrymanderingu* (zmanipulované podoby voleb-

⁵⁹ Je samozřejmě obtížné definovat, co to „běžně dostupné“ znamená. Mělo by jít o systémy, které se v zásadě používají v administrativním řízení podniků a institucí. Technologické přístupy mohou být samy o sobě zdroji velmi netransparentních zakázek, navíc technická náročnost přístupu může vyřadit kvalitní zájemce o zakázky. Opačným extrémem jsou případy, které se dotýkají zejména médií. Zdánlivě se vyjde zájemcům o informace vstříc, jsou jim nabídnuty oxe-roxované kopie (za patřičný poplatek), jejichž rozsah dosahuje tisíce či desetitisíce stran, přičemž současné technologie umožňují poskytnout tyto informace v elektronické podobě.

⁶⁰ V každé zemi nesporně existuje výrazná diskuse o tom, co je „veřejný zájem“, i rozhodnutí soudů. U nás také existují rozhodnutí ústavního soudu, z hlediska diskuse viz například projev ministra Kocába na Ústavně právním výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu v průběhu projednávání tzv. náhubkového zákona 13. 1. 2010. Viz <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/ministri-pri-uradu-vlady/michael-kocab/projevy/projev-ministra-kocaba-na-ustavne-pravnim-vyboru-ppsp-v-prubehu-projednavani-novely-tzv--nahubkoveho-zakona-66711/>. Zákony upravující u nás tyto otázky, viz zejména Zákon o svobodném přístupu k informacím 106/1999 Sb.; dále Zákon 500/2004 Sb., správní řád, zde §2, odst. 4.

ních obvodů), specificky nastavené podmínky u veřejných zakázek, které může splnit jen vytypovaný aktér, nejsou vytvářeny zábrany ve vztahu k možnosti kartelové dohody mezi podnikateli o výši nabídky.⁶¹ Mnohdy jde o velmi specifické odborné požadavky, které veřejnost (včetně novinářů) může jen velmi obtížně kontrolovat, zejména pokud jde například o vojenské zakázky.

3.2.3 Snaha o nalezení konsenzu, poctivost a začlenění, komunikace a reakce na podněty

Tyto principy mají společné to, že v zásadě jde o principy etické, obtížně vynutitelné a samozřejmě i obtížně kontrolovatelné. Neznamena to žádné podcenění z hlediska jejich významu, spíše naopak. Mnohé jiné principy se dají prosadit víceméně institucionálním nastavením, v tomto případě to ale takto funguje jen částečně. Jedná se spíše o součást kultury chování a jednání a tudíž prosaditelné až v dlouhodobější perspektivě.

Snaha o nalezení konsenzu

Tato charakteristika zahrnuje jak schopnost najít široký konsenzus, co je pro danou společnost nejlepší a jakým způsobem toho lze dosáhnout, tak i široký souhlas se základními procedurami a politikami (ve smyslu *policies*). Podoba hledání základního konsenzu v obou směrech vždy odráží historické tradice a politickou kulturu té či oné společnosti (Vymětal, 2008: 9–10). Z hlediska vztahu k demokracii je nutné zdůraznit, že snaha o nalezení konsenzu (v sobě sama o sobě) zahrnuje i vnímání společnosti jako pluralitní, v níž se legitimně vyskytují nejrůznější zájmy a konflikty.

Pokud to převedeme do roviny rozhodování, tak to znamená, že se dílčí otázky obvykle rozhodují běžnou většinou dle obecně přijímaných procedur, které nepředurčují vítěze (vyhrát může kdokoli), podstatné otázky, které jsou určující pro základní rysy politiky v určité oblasti (zdravotnická, důchodová reforma) a nové či pozměněné procedurální postupy pak vyžadují širší konsenzus, respektive kvalifikovanou většinu. I když snahu o nalezení konsenzu vnímáme spíše jako etický princip dobrého vládnutí, i zde je jistá míra možnosti „vnucení“ konsenzuální logiky rozhodování, zejména tam, kde politická kultura tomu není příliš nakloněna.

⁶¹ Oblíbené bývají dohody, kdy potenciální zájemci si prostě rozdělí potenciální zakázky a dohodnou se na cenových nabídkách. Výsledkem je, že všechny zakázky jsou výrazně předraženy.

Tak v některých zemích, bez ohledu na výrazně většinovou logiku rozhodování, je politická kultura, která tlačí k hledání konsenzu v zásadních otázkách. Klasickým příkladem je třeba Velká Británie, jejíž tzv. westminsterský model bývá vzorem pro většinovou logiku rozhodování.⁶² V jiných zemích, a je to důležité zejména pro „nové“ demokracie, je nutnost nastavit základní pravidla tak, aby se posílil konsenzuální charakter rozhodování. Jde o vytváření různých většin, které se podílejí na rozhodování (dvoukomorový parlament volený různým volebním systémem a v časově odlišných volbách), přijetí rigidní ústavy (obtížně měnitelné), proporční volební systém pro dolní komoru a z toho vyplývající koaliční vlády atd.⁶³ (Lijphart, 1991: 483–493). Ještě výrazněji opouštějí princip většiny a posilují konsenzuální jednání prvky konsociační demokracie, které se uplatňují ve výrazně segmentovaných společnostech s výrazně předpolitickými identitami (náboženské, etnické, rasové ...).

Hledání konsenzu patří k důležitým faktorům, které udržují integritu společnosti, brání její polarizaci a rozdělení na „vítěze“ a „poražené“. Do značné míry zajišťuje určitou kontinuitu a předvídatelnost politiky, snižuje transakční náklady vládnutí. Je nesmírně důležité i v segmentovaných společnostech, kde je nutné propojit institucionální mechanismy s politikou kulturou, respektive s posilováním vůle žít spolu.

Hlavní úskalí týkající se hledání konsenzu:

- Chybí a nejsou definovány základní rámce, v nichž se politika státu odehrává. Například „národní zájem“, základní bezpečnostní doktrína, ale i „nižší“ rámce důležité pro udržení integrity společnosti (penzijní systém, zdravotnický systém, vzdělávací systém).
- Hledání konsenzu v rozhodovacích procesech se dostává do rozporu s tradicí rozhodování „většiny“, respektive s politickou kulturou odmítající kompromisy a orientovanou na „vítěze“.

⁶² Westminsterský model (britský parlament sídlí ve Westminsteru) se vyznačuje tím, že rozhodnutí jsou přijímána většinou přítomných poslanců bez ohledu na to, zda jde o běžné zákonodárství či „ústavní“, tj. definující postavení jednotlivých institucí, zahrnující základní pravidla a procedury. Bez ohledu na tento model ve Velké Británii v případě významných rozhodnutí, která se dotýkají zásadních otázek systému, se hledá konsenzuální řešení. Výborným příkladem z poslední doby je snaha o reformu Sněmovny lordů. Bez ohledu na dvoutřetinovou většinu, kterou disponovala *Labour Party* v dolní sněmovně po volbách v roce 1997, se hledal konsenzus. Proměna Sněmovny lordů tak probíhá po určitých etapách a současný stav po více než deseti letech diskusí a zákonných úprav, představuje sice významnou systémovou proměnu, ale v zásadě proces proměny není dokončen.

⁶³ K rozlišení logiky majoritní a konsenzuální demokracie viz práce A. Lijpharta (1991).

- Příliš silné konsenzuální jednání v každodenních otázkách, které se netýkají dlouhodobých cílů (reform), národních zájmů ani procedur, může výrazně znejasnit politiku, posilovat pocit nespokojenosti (z kompromisu není nadšen nikdo) a pocit polovičatosti řešení. Také znesnadňují předkládání alternativních řešení a paradoxně tak zeslabuje postavení opozice.
- Některé mechanismy konsenzuálního jednání mohou rozpojovat principy rozhodování a zodpovědnosti.
- Institucionální struktura nutící k nalezení konsenzu může posilovat „vyděračské“ chování určitých segmentů společnosti, které pak působí jako blokační aktéři (*veto players*).

Poctivost a začlenění

Tato charakteristika dobrého vládnutí znamená, že ve společnosti mají všichni možnost zlepšit či udržet svou životní úroveň, jsou rovnoprávnou součástí této společnosti a mají šanci se uplatnit v hlavním proudu společnosti (Vymětal, 2008: 9–10). Fakticky se zde navazuje na základní principy rovnosti odvozené z osvícenských teorií, jednoznačně vyjádřených například v Deklaraci nezávislosti, kde mezi základní nezcižitelná lidská práva je zařazeno „právo na hledání štěstí“ (*pursuit of happiness*). V politické praxi to znamená uplatňování principu nediskriminace, což v sobě může zahrnovat i principy afirmativní akce (a z hlediska kritiků i pozitivní diskriminace).⁶⁴

Proces začleňování vyloučených skupin do majoritní společnosti či zahrnutí do hlavního proudu vyžaduje zvážení, zda jde o začlenění skupin jako celku (jde tedy o přirozenou, vnitřně hierarchizovanou komunitu) či o začleňování jednotlivců (jde o „náhodně“ vzniklou skupinu například sociálně vyloučených). Každý z daných případů vyžaduje zcela jinou politiku a přístup z hlediska dobrého vládnutí.

V případě existující komunity (kmenové, klanové, etnické, náboženské, rasové) jsou vhodné spíše konsociační modely začlenění, s udržením vnitřní autonomie, do určité míry s ponecháním i jisté míry jurisdikce a se zachováním tradiční autority.⁶⁵ Výhodou takového přístupu je, že

⁶⁴ U nás bývají tyto pojmy často vnímány jako synonyma. Není to zcela přesné, v USA mají jednoznačné hodnotové zabarvení, afirmativní akce zdůrazňuje kladnou stránku, tj. pomoc určitým skupinám v minulosti diskriminovaným, pozitivní diskriminace zdůrazňuje současné znevýhodnění jiných skupin.

⁶⁵ V politologické literatuře se setkáváme s výrazem *casikismus* – *caciquismo* (od slova *cacique* – náčelník kmene). Popisuje systém začlenění v některých zemích Latinské Americe, kdy státní autority komunikují přímo s náčelníkem, kterému je ponechána vysoká míra rozhodování i soudních pravomocí (dle zvykového práva), i když ne absolutní. Ve středoevropském prostoru to může připomínat roli

zůstává zachován systém hodnot dané komunity, byť může být odlišný od většinové společnosti. Jeho proměna a modernizace pak doprovází komunitu jako celek (pokud se to podaří). Nevýhodou je, že liberální demokracie je založena na svobodné vůli a rozhodování jednotlivce, což je zde popřeno a fakticky se přerod z člena komunity v emancipovaného jedince – „občana“ protahuje.

V případě, že jde o „náhodně“ vzniklou komunitu, uměle vytvářená ghetta, kde klíčem je spíše sociální postavení a případná etnická příslušnost neodráží rodinné, klanové či kmenové vazby, je situace v mnohém komplikovanější. Teoreticky by zde měl být jednodušší přerod člena komunity v „občana“, ale není. V těchto společenstvích neexistuje hodnotový systém tradičních společností, ale není přijatý ani většinový model. Jedinec může z prostředí uniknout a přijmout většinový model chování a jednání, ale prostor pro sociální mobilitu je velmi omezený. Klíčovým problémem je „autorita“, která by mohla být široce přijímána pro řešení základních problémů.

Do této skupiny principů jsme zahrnuli i podmínku dodržování férového a slušného přístupu ze strany státní administrativy, tzv. dobré mravy. Opět narážíme na kategorie jen obtížně přesně definovatelné a právně vymahatelné, pohybující se v oblasti etiky a politické kultury. Přesto jejich (jak slušnosti tak možnosti začlenění) naplnění je velmi důležité, protože jsou základním kamenem pro vytváření a udržení základní důvěry ve společnosti.⁶⁶

Hlavní úskalí týkající se slušnosti a začlenění:

- Nesprávně nastavená afirmativní akce se stane demotivující (případně ponižující) pro příslušníky určité skupiny či bude ze strany většinové společnosti vnímána jako nespravedlivá. Výsledkem může být další rozdělení společnosti.
- Snaha řešit konfliktní podobu soužití většinové a menšinové populace ghettoizací, kde se výrazně snižuje možnost jakékoli so-

vajdy v cikánských/romských komunitách. V Latinské Americe ale pojem *cacique* již prošel výraznými proměnami. V původním významu zůstává spíše v Brazílii, v některých zemích (například v Mexiku) již opouští prostor tradičních společností a jde o označení místního „bosse“. Zde již se význam posouvá zcela jinam a naznačuje vysokou míru lokálního klientelismu.

⁶⁶ Důvěra (*trust*) patří k podstatným rysům fungující demokratické společnosti. Nejde jen o důvěru v instituce, v politickou reprezentaci a státní správu, ale také i o běžnou důvěru mezi občany navzájem. Důvěra se odvozuje fakticky od všech již výše zmíněných principů (především jde o právní stát), ale jak ukazují mnohé výzkumy, jsou to právě každodenní zkušenosti s fungováním „státu“, které jsou podstatné. K otázce důvěry viz velmi podnětnou práci (Lewandowski; Znoj, 2008).

ciální mobility a z dlouhodobého hlediska se posiluje reprodukce „nepřízpůsobivého“ jednání.⁶⁷

Komunikace a reakce na podněty

Tento princip odráží požadavek, aby instituce byly schopny rychle reagovat na podněty, zodpovídat otázky týkající se rozhodovacích procesů ve vztahu ke všem účastníkům tohoto procesu (žadatelům apod.) (Vymětal, 2008: 9–10). Je vymezen „rozumný“ časový limit na odpověď; dotazy a odpovědi, které mají obecnější platnost jsou zveřejňovány (na internetu), tak aby mohly sloužit i dalším žadatelům či klientům. Instituce jsou schopny rychle řešit problémy, které spadají do jejich kompetence, pokud na ně dostanou upozornění. Znovu se tím zvýrazňuje požadavek profesionální státní správy, transparentnost chování, které nezvýhodňuje žádného z účastníků procesu.

Hlavní úskalí vztahující se ke komunikaci a reakci na podněty:

- „Neodbornost“ pracovníků institucí či přímo nechota poskytovat adekvátní informace.
- Zvýhodňování některých účastníků poskytováním veřejně nedostupných informací díky nejasným či netransparentním pravidlům ve vztahu k jednání s klienty.
- Příliš zkosnatělé byrokratické postupy, které neumožňují vyjasnit a vyřešit problémy.

Deviace ve vztahu ke konsenzuálnímu jednání, slušnosti a začlenění, komunikace a reakce na podněty:

- Snaha o maximální konsenzus vylučuje formování alternativ v rámci demokratického systému, posiluje kartelizaci politiky, která nepřipouští nové hráče.
- „Vnucené“ soužití (často ze zahraničí) a tlak na konsenzus v případech, kdy není vůle žít spolu vede až k zablokování celého systému.⁶⁸
- Při dodržování všech zákonů, předpisů a řádů se zbytečně a úmyslně protahuje poskytování informací s cílem zvýhodnit jednu skupinu.

⁶⁷ Jedním z hlavních problémů je, že vyrůstající mladá generace se nedostane do kontaktu s běžnými vzorci chování – zejména například každodenní odchod do práce. Naopak se setkává s životem odkázaným na sociální dávky, práci na černo či přímo napojení na trestnou činnost.

⁶⁸ Příklad velmi problematického způsobu soužití vidíme například v Bosně a Hercegovině, byť jsou do systému zavedeny prvky konsociální demokracie.

3.2.4 Participace

Participace znamená, že všichni by měli mít možnost přímo či prostřednictvím svých zástupců vyjádřit svůj názor k problematice, která se dotýká jejich zájmů. K tomu jsou samozřejmě potřeba základní občanská práva jako je svoboda slova či právo na sdružování a také základní organizovaná struktura občanské společnosti (Vymětal, 2008: 9–10).

Problém participace bývá velmi často rozdílně interpretován. V extrémních podobách nalézáme interpretaci, kdy za dostačující podobu participace je považována účast občanů ve volbách (svobodných a soutěživých), možnost aktivit v rámci politických stran – další aktivity nejsou potřebné a vlastně ani žádoucí. Na druhé straně kontinua se pak objevují interpretace, kdy občanské aktivity nahrazují politiku, respektive politika používá metody, způsoby organizace a oslovení občanů stejné, jako nejrůznější spolky, sdružení, hnutí v rámci občanské společnosti.⁶⁹

Participace občanů může mít nejrůznější motivace. Některé z nich se týkají čistě „veřejných zájmů“, občané se angažují v různých sociálních hnutích, protože chtějí mít čisté ovzduší, chtějí dosáhnout rovnoprávnosti určitých menšin atd. Občané se organizují i pro příjemné trávení volného času v různých spolcích, sportovních klubech, nebo pro určitá profesní zastoupení (nejrůznější komory) a pro prosazování určitých konkrétních zájmů (odbory, svazy zaměstnavatelů). Je zde tedy celá škála motivací a každá má jinou míru potřeby ovlivňovat rozhodovací procesy.

Přestože rozvinutá občanská společnost ve smyslu množství sdružení apod. je velmi důležitá a umožňuje posilovat participaci občanů, je prokázáno, že množství organizací není dostatečnou zárukou demokracie.⁷⁰ V této souvislosti někteří autoři upozorňují na určitý paradox, že vyšší míra organizovanosti může posloužit populisticky mobilizační politice, která má velmi daleko k podobě „dobrého vládnutí“ a především k demokracii.

S tím, jak můžeme rozlišovat motivace, tak také můžeme rozlišovat podoby participace občanů. To souvisí rovněž s možnostmi a způsoby komunikace sféry sociální se sférou politickou, s tím, jak jsou nastaveny kanály této komunikace. Navíc, doba se mění a zejména v současnosti se setkáváme s velmi silnou proměnou způsobů organizace a komunikace s využitím elektronických médií. Ta umožňují i velmi zajímavé for-

⁶⁹ Již klasickým odkazem na toto pojetí „participace“ je práce Juana J. Linze a Alfreda Stepana (1996). Rozpracování a rozvedení jejich názorů autorka v aplikaci zejména na Českou republiku činila několikrát, viz zejména (Dvořáková, 2003).

⁷⁰ V Německu před nástupem Hitlera byla jedna z nejvyšších míry organizovanosti společností v Evropě a pravděpodobně i toto přispělo k rychlé mobilizaci na jeho podporu (Howard, 2003: 150). Podobně v České republice výzkum ukazuje, že nejvyšší volební podpora komunistům byla v místech vysoce organizované společnosti (Skovajsa, 2008: 271).

my nátlaku v podobě „politického konzumerismu“, kdy internetově organizované sítě dokážou prosadit bojkot určitého zboží či mobilizovat aktivity ve prospěch či v neprospěch určitých (politických) skupin.

Hlavní úskalí ovlivňující kvalitu participace občanů, respektive reprezentace zájmů:

- Pro kvalitní participaci občanů je nutné nastavit dobré kanály komunikace mezi sférou sociální a politickou. Bez nich politika ztrácí zpětnou vazbu a schopnost reagovat na signály společnosti, což vede k přehnaně konfrontačním podobám (často násilí) řešení problémů.
- Je nutné do značné míry rozlišovat reprezentace zájmů (konkrétní podnikatelské zájmy například na získání zakázek), reprezentace sociálních skupin (odborné komory (advokátní, lékařská, hospodářská, agrární komora) a skupin, vystupujících ve „veřejném zájmu“. Ve všech těchto případech by měly být rozlišeny kanály komunikace, transparentnost atd.
- Velmi diskutovatelnou otázkou jsou aktivity profesionálních (mezinárodních) nevládních organizací. Dokážou okupovat prostor pro jednání se státem a fakticky tam tlumí aktivity zdola, založené na dobrovolnictví. V této souvislosti někteří autoři hovoří o „ochlazené“ (*tamed*) občanské společnosti (Baker, 2002), jiní upozorňují na skutečnost, že tato profesionalizace občanské společnosti přijímající (a mnohdy vytvářející podmínky) pro neoliberální hospodářskou politiku na jedné straně zachraňuje v některých regionech demokracii, ovšem zároveň snižuje její kvalitu tím, že zeslabuje zdola organizované sociální hnutí (viz Roberts, 1998; Weyland, 2004).
- Zatímco v případě „dobrého vládnutí“ se u politiků předpokládá vysoká míra transparentního chování a je také ošetřen případný střet zájmů, v případě reprezentace zájmů, které přímo či nepřímo vstupují do rozhodovacích procesů, je to právě konkrétní zájem, který legitimuje participaci. V tomto případě může být velmi obtížné rozlišit, kdy soukromý zájem jde proti veřejnému zájmu, respektive na jeho úkor.
- Participace na rozhodovacích procesech vyvolává také problém odpovědnosti. To znamená, že bez ohledu na míru participace, konečné rozhodnutí je politické a může jít i proti požadavkům reprezentace zájmů.

Deviace ve vztahu k participaci:

- Profesionalizace občanského sektoru může mít dvojnásobný charakter. Na jedné straně nevládní organizace (non-governmental

organization – NGOs)⁷¹ disponují expertním zázemím, mohou tak lépe a zasvěceněji vstupovat do rozhodovacích procesů, na straně druhé i jejich aktivity mohou být výrazněji určovány potřebou udržení smyslu vlastní existence. Může také prosazovat diskurz inspirovaný (a financovaný) ze zahraničí, který nemá hlubší záze-
mí v dané zemi. Může se stát, že nastolovaná agenda se dotýká uměle vytvořeného problému, a naopak podstatný problém společnosti je bagatelizován. Celkový dopad je pak spíše negativní.

- Participace občanů na procesu rozhodování je tak intenzivní, že fakticky dochází k dlouhodobé trvalé mobilizaci. Systém je zahlcen požadavky, rozpojuje se vazba rozhodování a odpovědnosti.

3.2.5 Efektivita a účelnost

Efektivita a účelnost⁷² znamená, že výsledky rozhodnutí odrážejí potřeby společnosti a zároveň, že použité zdroje jsou maximálně účelně využity. Při hodnocení účelnosti se v posledních letech zvažuje i udržitelnost rozvoje a ochrana životního prostředí (Vymětal, 2008: 9–10).

Jakkoli se zdá, že jde o princip pohybující se v rovině ekonomické a tudíž i ekonomicky zhodnotitelný, změřit efektivitu i účelnost je velmi obtížné. Především jde o vedlejší účinky, které se mohou projevat nejen v ekonomické rovině, ale také i v kvalitě života. Přitom právě tyto vedlejší účinky mohou být hlavním motivem pro přijetí určitého rozhodnutí. V tomto principu může být tedy zahrnut i moment jakéhosi sociálního inženýrství, které se snaží přetvářet podobu společnosti, řešit sociální problém atd.

Princip efektivit a účelnosti se často otevírá v souvislosti s diskusí, zda určité otázky má řešit stát či zda je ponechat soukromým subjektům či nevládním (neziskovým) organizacím. Specifickou roli, zejména v systémech ovlivněných Velkou Británií (Irsko, Austrálie a sama Velká Británie), mohou hrát tzv. *quangos*.⁷³ Jde o organizace, které jsou financovány vládou, ale jednají na ní nezávisle, byť v intencích vládních rozhodnutí. Cílem měla být menší byrokratická náročnost, pružnost a efektivita v rozhodování, ale zdá se, že ne vždy se to podařilo naplnit.

⁷¹ Setkáváme se nejen s „domácími“ nevládními organizacemi, ale stále častěji i s mezinárodními nevládními organizacemi (*International Non-governmental Organizations* – INGOs) a určitým fenoménem se stávají velké nevládní organizace (*Big [International] Non-governmental Organizations* – BINGOs).

⁷² Čeština má určitý problém s přesnějším rozlišením obou pojmů, které vnímá spíše jako synonyma.

⁷³ Jde o akronym vytvořený ze slov *quasi non-governmental organizations*. Ve Velké Británii se pro ně užívá i výraz *non-department public body*.

Hlavní úskalí týkající se efektivity a účelnosti:

- Snaha o účelnost (ve smyslu naplnění určitých cílů) posiluje roli státu v ekonomice. Není jednoduché určit,⁷⁴ kdy by do procesů řešení určitých problémů společnosti měl vstupovat stát, ať již nastolením agendy, přímou realizací či stanovením podmínek řešení. Přístup je dán politickou kulturou, tradicí apod. Vyšší míra úlohy státu nemusí přinášet negativní důsledky z hlediska ekonomického vývoje, což dostatečně dosvědčuje ekonomická vyspělost evropských severovýchodních zemí.
- Ve všech státních aparátech se objevuje tendence rozšiřovat definování toho, co jsou potřeby společnosti, jejichž řešení by měly státní organizace iniciovat a organizovat a rozšiřovat okruh lidí, kteří se na naplňování těchto potřeb podílejí.⁷⁵
- Účelnost je velmi obtížně měřitelná. Nejde jen o výše zmíněné aspekty udržitelnosti rozvoje a ochrany životního prostředí, ale mnohdy účinnost ovlivňují i „vedlejší efekty“, které stát sleduje. Mohou to být principy nediskriminace či afirmativní akce, snaha snížit nezaměstnanost. V některých případech může jít i o problémy související s etnickými menšinami (snaha zamezit negativním regionálním dopadům či naopak posílit ekonomický růst).

Deviate ve vztahu k efektivitě a účelnosti:

- Účelné využívání prostředků naráží na předpisy, které mají na jednu stranu posilovat transparentnost a dosáhnout i vedlejších cílů, na straně druhé vedou fakticky k neefektivnímu čerpání prostředků.
- Sledování vedlejšího cílů může vést k podstatnému posunu výsledné podoby realizovaného hlavního cíle.
- Účelnost (ve smyslu sledování i dalších cílů) může být nastavena tak, aby podmínky zvýhodnily určitý subjekt a může se stát zdrojem korupčního chování.

*

Jistě by se našla celá řada dalších principů, které mohou charakterizovat dobré vládnutí (viz Vymětal, 2008). Je ale otázkou, zda rozšířením výčtu dospějeme k upřesnění toho, jak dobré vládnutí má vypadat.

⁷⁴ Především je to ideologický spor, který souvisí s celým chápáním role státu, trhu, jednotlivce.

⁷⁵ Všem známé klasické pravidlo, že každá instituce si najde aktivity zdůvodňující její existenci, což vede k potřebě přijímat nové pracovníky. Naprosto výrazným případem v posledním období bylo Řecko – byť česká „propaganda“ řecký případ zjednodušovala na přílišné zaměstnanecké benefity – byly to především klientelistické vazby, korupce a neuvěřitelná nabubřelost státního aparátu, který k tomu vedl.

Domníváme se, že nikoli. Především je zřejmé, že čím více se pohybujeme v detailnější analýze, tím vágnější jsou vymezení a postihnutelná úskalí či deviate. Nejde jen o to, že některé principy se výrazně pohybují v hodnotové a etické rovině, kde výsledky se odvozují od toho, jaká je podoba politické kultury. Jde o obtížnou měřitelnost řady dalších principů, jako je například participace, účelnost, protože kvantitativní ukazatele jsou velmi zavádějící; fakticky jedinou možností je hodnotit procedurální nastavení a formulování základních podmínek, tím ovšem do určité míry posilujeme byrokratizaci těchto procesů, protože chceme-li hodnotit, musíme to vykázat.

3.3 Dobré vládnutí ve vztahu k legitimitě, moci (autoritě) a demokracii

Již v úvodu této kapitoly jsme se zabývali samým pojmem vládnutí, respektive dobré vládnutí a prostřednictvím trochu provokativního Foucaultova pojmu governmentality jsme vnímali jistou problematičnost jeho vymezení ve vztahu ke klasickým politologickým kategoriím jako je moc či legitimita. Při rozboru jednotlivých principů jsme pak naráželi na další klíčové politologické koncepty jako je autorita či demokracie.

Tak, jak se převážně v odborné literatuře i v administrativní (politické) praxi v současnosti pracuje s pojmem (dobré) vládnutí, navazuje se na tradiční weberovské pojetí legitimacy moderního státu (od dob osvícenství), která je dána racionální správou věcí veřejných – jde o tzv. legální, racionální, byrokratické panství. Jak poukazuje Mattei Dogan (1998: 112), takovéto panství se vyskytuje nejen v pluralitních demokraciích, ale i v autoritářských systémech. To je podstatné, protože pojem dobré vládnutí byl vytvářen s cílem nalézt případně kladné hodnotové znaménko i u systémů zjevně nedemokratických. Proto se také vůbec nepracuje s tradičním Dahlovským pojetím demokracie, respektive polyarchie (Dahl, 1995: 200–204), s jeho slavnými sedmi body, které dokládají míru demokratické legitimacy daného režimu. Z nich snad jen právní stát a participace (ve smyslu svobody shromažďovací) vstupují do pojmu (dobrého) vládnutí.

Základní rysy polyarchie jsou:

1. Volení vládní úředníci. Kontrola nad vládním rozhodováním o politice je ústavně svěřena voleným vládním úředníkům.
2. Svobodné a spravedlivé volby. Volení vládní úředníci jsou vybíráni v častých a spravedlivě prováděných volbách, ve kterých je nátlak poměrně vzácný.
3. Všeobecné volební právo. Prakticky všichni dospělí mají právo hlasovat ve volbách volených úředníků.

4. Právo ucházet se o úřad. Prakticky všichni dospělí mají právo ucházet se o volené úřady ve vládě, i když věková hranice pro zastávání úřadu může být vyšší než u volebního práva.
5. Svoboda projevu. Občané mají právo vyjadřovat se bez nebezpečí přísného trestu k široce definovaným politickým záležitostem, včetně kritiky úředníků, vlády, zřízení, společensko-ekonomického řádu a převažující ideologie.
6. Alternativní informace. Občané mají právo vyhledávat alternativní zdroje informací. Navíc alternativní zdroje informací existují a jsou chráněny zákonem.
7. Svoboda sdružování. Aby občané mohli dosáhnout různých práv, včetně výše uvedených, mají také právo vytvářet relativně nezávislá sdružení nebo organizace, včetně nezávislých politických stran a zájmových skupin (Dahl, 1995: 202).

Jak jsme již uvedli, pojem dobré vládnutí není synonymem demokracie; demokracie dokonce není ani nutným předpokladem dobrého vládnutí, stejně tak se může objevit demokracie bez dobrého vládnutí. Zopakujme si, že pojem (dobré) vládnutí se dostal do slovníku politiků, úředníků i politologů v zásadě dvěma cestami: ta první se týkala kritérií, za jakých je možné poskytovat rozvojovou pomoc bez většího rizika, že se nedostane k těm, co ji potřebují. Ta druhá se vztahovala ke způsobu řízení Evropské unie. Zdánlivě nic nemůže být odlišnější – rozvojové země, zmítané silnými sociálními, náboženskými, etnickými problémy často s nejasnou mocenskou strukturou a nevyjasněnými politickými aktéry, a Evropská unie, představující jednu z nejvyspělejších částí tohoto světa. Ale i Evropská unie se potýká s nejasnou mocenskou strukturou a ne zcela vyjasněnými politickými aktéry, i když mají zcela jinou podobu.

V obou případech se klade důraz na správu věcí veřejných, na určité správní mechanismy a procedury, základní principy, které mohou částečně nahradit i demokratický deficit daného celku. Může to tedy být vnímáno i jako pojetí „přechodné“ vlády, respektive přechodného způsobu řízení společnosti, které garantuje základní mechanismy relativně transparentního fungování.

Samozřejmě je pak tento pojem aplikován i na vyspělé demokratické státy, u nichž spíše potvrzují základní principy správy věcí veřejných, způsobů řízení apod., jak se vyvinuly v minulých letech,⁷⁶ a také, což je do určité míry zajímavější, na tzv. nové demokracie, země, které prošly přechodem k demokracii a pro něž dobré vládnutí má nastavit určité standardy politického chování a chování veřejné správy.

⁷⁶ Samozřejmě šedivá je teorie a zelený je strom života – vezmeme-li současnou situaci Řecka či Španělska zjistíme, že naplnění kritérií dobrého vládnutí bylo v tomto případě zcela nedostatečné.

V zásadě využití pojmu dobré vládnutí může sledovat dvojí cíl: Zaprvé, nalézt koncept, který nahradí pojem demokracie tam, kde se systém potýká s demokratickým deficitem, kde pojetí „dobré vlády“ může nastavit kritéria, jichž je možné v daném systému ve střednědobé perspektivě dosáhnout. Zadruhé, udržovat či posilovat kvalitu rozhodovacích procesů v systémech, které jsou demokratické (polyarchické), ale kde kvalita „správy“ veřejných věcí může do značné míry delegitimovat demokratické procedury.

Uděláme-li celkové shrnutí, zdá se, že se pohybujeme ve čtyřech možných typech systémů, na něž bývá koncept dobrého vládnutí aplikován:

1. vyspělé liberální demokracie (polyarchie),
2. Evropská unie,
3. nové demokracie,
4. nedemokracie.

Pro naši další analýzu bude vhodné, ponecháme-li stranou vyspělé liberální demokracie, jejichž způsob řízení společnosti byl fakticky vzat jako určitý vzor pro charakteristiku pojmu, a Evropskou unii, která představuje specifický případ systému, který hledá a dlouhodobě ještě bude hledat svou podobu, a kde, byť můžeme hovořit o demokratickém deficitu, nemůžeme hovořit o problémech ve vztahu k základním lidským a občanským právům. Zůstanou nám tak dva typy systémů, v nichž se liší možná aplikace tohoto pojmu na společenskou praxi, a které nesporně stojí za hlubší analýzu.

3.3.1 Dobré vládnutí v nových demokraciích

Hlubší analýza demokratizace rozvojových zemí ukazuje na časté procesy návratu k nedemokratickým formám vlády, ať již hovoříme o latinskoamerické demokracii s přestávkami či o proměnách systému v Africe či Asii (Dvořáková; Kunc, 1994), (Linz; Stepan, 1996). Příčin nalezneme celou řadu, některé jsou výrazně specifické (zejména tradiční kmenová či klanová sociální struktura,⁷⁷ nesamozřejmost existujícího státu⁷⁸), jiné je možné zobecnit.

Obecnější příčiny se většinou týkají fungování právního státu, zejména obtížné vymahatelnosti práva, dále korupce, netransparentnosti

⁷⁷ Liberální demokracie je založena na principu aktivit svobodného jednotlivce.

⁷⁸ Hranice mnohých států vznikly uměle jako důsledek rozhodnutí (rozdělení) zahraničních velmocí a mezinárodních konfliktů. Většina politologů se ztotožňuje s „klasickou“ tezí D. Rustowa (1970), že tam kde není národní jednotka, tj. relevantní skupina či skupiny usilují o odtržení od stávajícího státu či o spojení s jiným státním celkem, není možné vytvářet demokratický režim.

procesů rozhodování⁷⁹ a „nedotknutelnosti“ politického personálu (skládání účtů), ale také propastných sociálních rozdílů a sociálního vyloučení. Je tedy zřejmé, že základní delegitimační rozměr souvisí s nedostatkem dobrého vládnutí.

Základní otázka, která nám zde nutně vyvstává, je, proč s procesy demokratizace nejsou automaticky nastoleny základní principy dobrého vládnutí. Jedním z důvodů je skutečnost, že i při velmi radikálních transformacích se do značné míry zachovává výrazná kontinuita v procesu rozhodování, někdy dokonce může platit přímá úměra – čím radikálnější změna, tím podstatnější kontinuita určitých mechanismů rozhodování.⁸⁰ To znamená, že pokud v nedemokratických režimech nebyla rozvinuta základní pravidla dobrého vládnutí, v procesech přechodů k demokracii se nevytvoří a naopak se prosadí mechanismy reprodukcí ty minulé. Nenechme se zmást jinými názvy jednotlivých institucí a aktérů, jiným formálním zakotvením, odlišným právním prostředím – logika fungování procesů rozhodování bude obdobná. Jde zejména o dlouhodobě působící stereotypy komunikace a sociální interakce, vytváření a využívání sociálního kapitálu apod.

Dalším důvodem značné kontinuity je přetrvávání mechanismu čistě mocenských (silových) způsobů rozhodování. Nezkoušenost s pluralitní společností, neschopnost vyjednávat a orientovat se v různých větvích, s nimiž se musí v systému komunikovat,⁸¹ strach z přirozené nezávislé autority, ať již instituce či osobnosti, to vše tlačí k maximální snaze mocensky obsadit všechny instituce, tj. i ty, které by si měly udržet jistou míru nezávislosti a posilovat tak integraci společnosti a její vztah k demokracickému systému.

Velice často se pak hovoří o nadměrné „politizaci“ běžných problémů, čímž se většinou označuje snaha, využívat čistě mocenských nástrojů v procesech rozhodování či přímo sledovat v rozhodování posílení mocenských pozic.

⁷⁹ Máme zde na mysli například index vnímání korupce, nejrůznější barometry a průzkumy veřejného mínění.

⁸⁰ Velmi výrazně se dá tento proces vysledovat na vývoji v Rusku/Sovětském svazu. Stalinův kult osobnosti výrazně symbolicky navazoval na carské samoděržaví – je to zřejmé i v ikonografií a zejména v procesech rozhodování, kdy se uplatňovala absolutní moc. Zajímavou kontinuitu lze vysledovat i po rozpadu SSSR, kdy si Jelcin vytvořil poradní orgán, který plnil funkci dřívějšího politbyra.

⁸¹ Jde například o možnost různé politické většiny v případě dvoukomorového parlamentu (Senát – Sněmovna) či vertikální dělbu moci, kdy na krajské či zemské (státní) úrovni je nutné hledat konsenzuální řešení.

3.3.2 Dobré vládnutí jako alternativa demokracie, resp. demokratizace

V případě nedemokratických režimů byl pojem dobré vládnutí využíván výrazně pragmaticky pro rozhodování o tom, zda a za jakých podmínek lze poskytnout určitým zemím finanční pomoc. Z hlediska teorie transformace systému je zajímavý problém, jakou roli může aplikace „dobrého vládnutí“ sehrát z hlediska dalšího vývoje ve střednědobé i dlouhodobé perspektivě.

V této souvislosti před námi vyvstává celá řada otázek: Co se stane, pokud v nedemokratickém systému (zejména v takovém, kde se vláda neodvozuje od svobodných soutěživých voleb, což je minimalistické vymezení demokracie), se začnou uplatňovat principy „dobrého vládnutí“? Jak dalece to ovlivní budoucí směřování k demokracii?

Zdá se, že to může znamenat dlouhodobé zakonzervování nedemokratického systému, protože režim získá onu weberovsky definovanou legitimitu založenou na legalitě, racionalitě a profesionální byrokracii a zároveň mezinárodní uznání, respektive finanční podporu i zájem investorů. Je důležité si uvědomit, že nedemokratický systém, který vytváří stabilní a předvídatelné prostředí, je z ekonomického hlediska velmi přitažlivý.⁸² Navozuje to pak otázku: Proč podporovat demokratické procedury, které vnášejí do systému nepředvídatelnost výsledku a tak ohrožují stabilitu vládnutí? Pokušení „přivírat“ oči nad porušováním lidských práv i z hlediska mezinárodního společenství je pak velmi silné.

Lze však zvažovat, že „dobré vládnutí“ může být dobrým základem pro budoucí procesy demokratizace ve střednědobé či dlouhodobé perspektivě. V závislosti na typu nedemokratického systému může země (zejména v zemích s předmoderní sociální strukturou) projít procesem modernizace, vytvořit modely chování ve vztahu občan – stát, nastolit základy politické kultury vhodné pro demokratické společnosti. Perspektiva demokratizace by pak měla mít větší šanci na úspěch, zejména snižovat riziko destabilizace z důvodu systémové korupce, klientelismu a neprofesionality státní správy.

Je samozřejmě velmi obtížné předvídat, která z obou alternativ se může v té či oné zemi nakonec prosadit, protože to ovlivňuje celá řada faktorů, a to jak vnitřních, tak mezinárodních. Navíc se pohybuje a analyzujeme situaci z evropocentrického pohledu, respektive euroatlantického civilizačního prostoru, kdy předpokládáme, že „jiné“ země jsou pouze „opozděné“ ve svém vývoji, ale postupně projdou stejným his-

⁸² Vědět, kdo bude u moci v následujících rocích, velmi snižuje transakční náklady investorů. Investovat v zemi, kde jsou odbourány kontrolní mechanismy, kde parlament „nekomplikuje“ rozhodnutí, kde odbory se maximálně starají o dovolenou zaměstnanců, je asi snem mnoha investorů.

torickým vývojem. To je ovšem náš předpoklad, částečně posilovaný procesem globalizace, který vytváří prostor pro šíření neoliberálních principů na celém světě, který se ale nemusí naplnit.

Nová governance a nový veřejný management v kontextu globalizace a dalších faktorů

Eva Cihelková

- *Globalization requires new forms of governance and a representative framework in which the nation-state and governmental actors (governments and intergovernmental bodies) remain constitutive elements. Governance is changing and non-state actors are becoming increasingly important, because no single actor, public or private, has the knowledge, resources and capacity to solve problems unilaterally.*

Astrid Harnisch, Johns Hopkins School of Advanced International Studies Bologna Center, "Multi-Level Governance Beyond the Nation State: The End of Legitimate Democratic Politics?", The Bologna Center Journal of International Affairs, Spring 2002, p. 2.

Současná společnost je stále složitější. Subjekty vystupující na domácích a současně globálních trzích jsou velmi těžce definovatelné, což se odráží v citlivosti a komplikovanosti jejich regulace. Vlády stále častěji čelí dlouhodobým problémům s příjmy státního rozpočtu nejen v souvislosti s ekonomickými poklesy, ale i s nástupem neoliberálních konceptů vládnutí, které vymezují daňové škrty jako jeden ze svých hlavních cílů. Další výzvy souvisejí s klesající důvěrou občanů v instituce státní správy. Nedostatečná kapacita vlád provádět takovou politiku, která by byla účinná, se dle některých autorů (např. Painter; Pierre, 2005) v posledních deseti až patnácti letech dále snížila. Výzvy ke změně vládnutí ovšem nekončí uvnitř států. Stát se stává součástí složitých spletek mezinárodních organizací, sítí a jednorázových závazků souvisejících nejen s globalizovanou ekonomikou, ale i s takovými jevy, jako jsou mezinárodní terorismus, globální oteplování či migrace.

Na všechny tyto výzvy je nutné reagovat. Některé vlády vnímají složitost národních a mezinárodních problémů jako skutečnost, kterou stát nemůže řídit, a volí pasivnější cestu mezinárodní koordinace. Jiné země, pokud selhávají jejich tradiční nástroje, přistupují k provádění řady dílčích kroků, které ve svém důsledku mají uchovat jejich politickou kontrolu nad danými záležitostmi. Ve vyspělých demokraciích vnitřní společenské síly přistupují k úsilí transformovat jednotlivé státní instituce a přizpůsobit veřejnou politiku. Kombinace mezinárodní integrace a snahy