

Westminsterský model: adaptace, či eroze?

FILIP HUBÁČEK, LENKA ROVNÁ

The Westminster Model, Adaptation or Erosion?

Abstract: From the outset of the 1980s the Westminster model of government in the United Kingdom altered gradually. Many speak of a shift *from government to governance*. This process included widening of the number of players active in the political arena as well as overlapping of differences in the dichotomy of domestic and international politics. The study presents an analysis of the shift from government to governance – from a clear cut Westminster model to a complex structure of networks, dependency paths, relationships, and means of communication on different levels. The everyday working of those structures led many to interpret this gradual process as the erosion or the twilight of the traditional Westminster model. The paper attempts to suggest a possible answer to the question of how to characterize and what terminology to use in order to describe the changing reality of the British model of governing. Shall we simply speak of an erosion of the system, which would be a rather destructive conception, or shall we rather speak of an adaptation, as adaptation is highly significant for the British political system and carries in its roots the ability to accommodate changes as time goes by?

Key words: Westminster model, government, governance, multilevel governance, Margaret Thatcher, Tony Blair, erosion, adaptation.

Monografie či studie, které analyzovaly fungování evropských demokracií v období po druhé světové válce, přestaly v mnohém být již plně relevantní. Politické systémy členských zemí Evropské unie a modely jejich tvorby politik doznaly v posledních dvou až třech desetiletích značných změn. V rozhodovacích procesech docházelo k výrazným posunům, které jsou ovlivněny faktory zahraničněpolitickými i vnitropolitickými a které z důvě jasněji vymezených politických kontur rozdělení pravomocí na národní úrovni činí mnohem komplexnější útvar, který přináší do hry více aktérů na domácí, evropské a světové scéně. Práce, které se této problematice věnují, hovoří o europeizaci politických systémů a pro objasnění vstupu více aktérů na více úrovních používají koncept mnohoúrovňového vládnutí *multilevel governance* (Boerzel – Risse 2003; Bulmer 1983; Bulmer – Lequesne 2005; Cowles et al. 2001; Faetherstone – Radaelli, eds., 2003; Goetz 2000; Héritier 2001; Olsen 2002; Schmidt 2001). Trvalé popularitě se těšilo a těší studium politického systému Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku, který býval vždy uváděn jako příklad unionistického státu s dlouhodobou kontinuitou vývoje. Veškerá rozhodování se soustřeďovala do nepříliš velkého geografického prostoru na břehu řeky Temže v londýnské čtvrti Westminsteru. V honosné budově britského parlamentu, zdobené typickou hodinovou věží se zvonem Big Ben, se koncentrovala moc zákonodárná, exekutivní i soudní. Vzhledem k většinovému volebnímu systému se vítězné politické straně dařilo až s malými výjimkami sestavit jednobarevný kabinet podpořený většinou v Dolní sněmovně parlamentu. V Dolní sněmovně rovněž zasedají téměř všichni členové vlády Jeho Veličenstva, ve Sněmovně lordů dvanáct peerů představovalo nejvyšší soudní moc v zemi. Tento způsob tvorby politik a rozhodovacího procesu odborná literatura nazývá

westminsterský model (Dunleavy 2006: 315–341). Ovšem od 80. let 20. století se vzhledem k působení vnitřních i vnějších vlivů westminsterský model postupně měnil a odborná literatura hovořila o posunu od vlády k vládnutí „*from government to governance*“ (Norris 2000). Tento proces spočíval v rozšíření počtu aktérů politického procesu a v překrývání rozdílů mezi dichotomií vnitřní a vnější politiky (Bache – Flinders 2005: 1). Vládnutí (*governance*) představuje každodenní realitu vytváření politik a poskytování služeb jako základní a kooperativní činnost mezi různými institucemi, které musí spolu nějakým způsobem žít a spolupracovat k dosažení svých cílů. Weberiánský obraz s jasnými konturami jasně vymezených aktérů hierarchického státu se změnil v určitý polygamní vztah (Moran 2005: 269). Do rozhodovacího procesu nejenže vstupuje větší množství aktérů a různých sítí, *networks* (Rovná – Wessels 2006), ale i na více úrovních, než je pouze ta národní (Bevir – Rhodes 2005: 1).

Studie se zaměřuje především na 80. léta konec 90. let s přesahem do počátku 21. století, ve kterých je analyzován posun od vlády k vládnutí, od vymezeného a uchopitelného westminsterského modelu ke komplikovanější struktuře sítí, vazeb, vztahů, typů komunikace na mnoha úrovních, kdy určit přesné vstupy, proces jejich postupování strukturou a následné výstupy a role jednotlivých aktérů se stává složitějším a termíny používané v odborné literatuře jako eroze či „soumrak“ westminsterského modelu se vyskytují častěji. Práce se snaží odpovědět na otázku, jak charakterizovat tento nově vzniklý britský model, jakou terminologii pro něj použít a zda můžeme tyto procesy označit za erozi, tedy pojem spíše destruktivní, či zda je vhodnější pojem *adaptace*, která je právě pro britský politický systém příznačná a která spočívá ve schopnosti akomodovat změnu.

Práce se snaží ukázat, že během posledních více než dvaceti let dochází ke změně westminsterského modelu. Suverenita, která se vždy soustředila především do Dolní sněmovny parlamentu, malého prostoru, který, jak kdysi poznamenal Churchill (Best 2010), dělil demokracii od diktatury, byla postupně částečně delegována na další úrovně či aktéry. Nejde o žádný dramatický a vynucený proces, podobným vývojem prochází i další, nejen evropské země (Ladrech 1994: 69–88). Veškeré delegování suverenity na další úrovně vládnutí probíhá legální cestou na základě rozhodnutí hlavních součástí westminsterského modelu, tedy vlády, parlamentu a soudů. Nedochozí rovněž k demontáži národního státu, rozhodovací struktury se na jedné straně stávají demokratičtějšími vzhledem k tomu, že se na nich podílí více aktérů, na straně druhé však méně jasnými, vzájemně se překrývajícími a upřednostňujícími exekutivu před legislativou, vzhledem k tomu, že exekutiva má větší šanci ovlivňovat rozhodování na dalších úrovních, především na evropské (Bache 2008). Důležitou roli externího faktoru sehrávají procesy globalizace, amerikanizace a europeizace politických systémů evropských zemí a způsobů rozhodování, které je na jednu stranu vystavují obdobným podmínkám a tlakům, na straně druhé jsou různými zeměmi zpracovány různě. Předpoklad, že dojde k určité konvergenci tvorby politik, se neplní a každá členská země včetně Velké Británie reaguje na tyto skutečnosti rozdílně především s ohledem na své tradice a specifika (Wessels et al. 2003; Rovná et al. 2007).

TEORIE A METODOLOGIE PRÁCE

Práce vychází nejprve z charakteristiky konceptu westminsterského modelu, poté se věnuje změnám jeho struktury v 80. letech 20. století za konzervativní vlády Margaret Thatcherové a následně během reformy 90. let za vlády Tonyho Blaira a poukazuje na základní trendy, které tento posun od vlády k vládnutí (*from the government to the governance*) poznamenaly. Článek pracuje s definicí westminsterského modelu dle Arenda Lijpharta, který v oblasti moci výkonné předpokládá kabinet vytvořený jednou politickou stranou, zdůrazňuje nadřazení moci výkonné nad legislativní, systém dvou hlavních politických stran a většinový volební systém s pluralitním systémem zájmových skupin. Uvažujeme-li v pojmech federální a unitární dimenze, Velká Británie reprezentovala unitární stát s víceméně jednokomorovým systémem, který představuje Dolní sněmovna. Sněmovna

lordů plnohodnotné postavení ztratila na základě zákona v roce 1911, který jí neumožnil zabránit přijetí zákona, jenž prošel Dolní sněmovnou, jeho zdržení mohlo trvat maximálně dva roky. Zákonem z roku 1949 se však lhůta zkrátila na rok jeden. Flexibilní – částečně psaná a částečně nepsaná – konstituce, parlamentní suverenita a centrální banka, nezávislá na vládě, vytvářely základy britského politického systému (Lijphart 1999). Tento model představoval centralizované rozhodování, které se soustředilo mezi kancelář premiéra v Downing Street 10, Dolní sněmovnu ve Westminsteru a ministerstva Whitehallu (Holliday 1999). Westminsterským modelem a většinovým volebním systémem (*first-past-the post*) bylo zajištěno utváření silných vlád s jednoznačnou odpovědností (Kavanagh 1997; Kooiman, ed., 1993; Pierre 1998; Rhodes 1997; Richards – Smith 2002).

Práce vychází z kvalitativní analýzy a teoreticky se opírá o koncept víceúrovňového vládnutí a teorie sítí (*multilevel governance a networks theory*) jako součásti teorií evropské integrace, vychází z předpokladu, že změny posledních desetiletí jsou kromě jiného způsobeny i zapojením do politického systému Evropské unie (Peterson 1995; Jorgensen, ed., 1997; Christiansen 1997). *Multilevel governance* definoval Gary Marks jako „systém nepřestávajícího vyjednávání mezi do sebe zapadajícími vládami na několika teritoriálních úrovních“ (1993: 3). Zdůraznil rovněž koncept vertikálního i horizontálního směru spolupráce a zvyšující se vzájemné závislosti vládních a nevládních aktérů. Předchozí badatelé zdůrazňovali především dvě rozhodovací linie: národní a nadnárodní, v mezinárodních vztazích tak zrcadlili na stát zaměřenou realistickou či pluralistickou linii. Do teorie evropské integrace se toto dělení promítlo ve dvou hlavních teoriích (*grand theories*) – mezivládní (intergovernmentální) a neofunkcionalistické (Rosamond 2000; Kratochvíl 2008). Na scénu vstupuje více aktérů z dalších úrovní, roste rovněž úloha subnárodních aktérů a nevládního sektoru. K subnárodnímu sektoru patří regionální či místní správy v celé své komplexnosti. Heywood například definoval *governance* jednoduše jako širší termín než vláda (Heywood 2002). Ve své charakteristice identifikoval základní způsoby *governance* – trhy, hierarchie a sítě (*networks*). Tyto tři aspekty jsou přijímány většinou teoretiků, nicméně definice „širší nežli vláda“ není úplně nejjasnější. Švédský politolog John Pierre ve svém článku *Governance Without Government? Rethinking Public Administration* rozlišil několik základních premis *governance* tak, jak se v 80. a 90. letech vyvinuly. Podle něj jednotlivé prvky *governance* vycházejí z motivace řídit společnost skrze méně přímé nástroje ve snaze oslabit kontrolu státní moci nad jednotlivými politikami. Pierre říká, že dominujícím prvkem jsou sítě (*networks*). *Governance* vychází z toho, že sítě musí začít dominovat veřejným politikám, a dochází k závěru, že politiky jsou kontrolovány amorfni skupinou aktérů, kteří nejsou formálními institucemi vytvářejícími politiky. Skutečná aktivita se dle něj nachází i v soukromém sektoru, a nikoliv již jen ve veřejných institucích. Koncept *governance* neznamená absolutně bezbranný stát, jde spíše o ztrátu kapacity státu přímo kontrolovat a tuto schopnost nahrazuje kapacitou ovlivňovat. Třetím prvkem *governance* podle Pierrea je splývání veřejných a soukromých zdrojů a je do značné míry výsledkem využívání sítí, které přirozeně k takovému splývání veřejného a soukromého směřuje. To může někdy vést až k vzniku hybridních institucí a procesů, které zahrnují jak soukromý, tak veřejný prostor a zdroje. Posledním znakem *governance* je ochota vlády vytvářet a rozvíjet alternativní způsoby realizace politik a dosahování cílů, příkladem toho jsou například projekty PPP (*Public-Private Partnership*). Pierre se však ve vysvětlení *governance* uchyloval spíše k popisu nežli k jasné definici pojmu (1998).

Jeden z nejvýznamnějších teoretiků R. A. W. Rhodes podal značně jednodušší definici. *Governance* dle něj odkazuje na nový proces vládnutí nebo změněné podmínky, ve kterých se vládne, nebo na nové metody, pomocí kterých je společnost řízena (Rhodes 2000: 54). *Governance* popisuje měnící se podstatu vytváření politik a jejich následnou implementaci od konce 70. let. Reformy konzervativních vlád po roce 1979 způsobily, že se v řízení a správě státu objevovalo stále více a více nových hráčů, měnil se terén, na němž vláda

operovala, a vznikaly nové mocenské sféry mimo centrální exekutivu. V české literatuře se problematice *governance* kromě jiných věnuje Martin Potůček. Jeho definice tohoto pojmu zní: „*Strategické vládnutí lze pojmut jako dynamický proces tvorby a uplatňování veřejné politiky, politiky a správy, představovaný snahou mnoha různých sociálních a ekonomických skupin s různými zájmy a zároveň hledáním udržitelné rozvojové orientace a sociálního kontraktu (kontraktů), schopných vyvážit tyto zájmy způsobem, který je slučitelný s dlouhodobými zájmy celé společnosti včetně jejích budoucích generací*“ (Potůček 2004: 2).

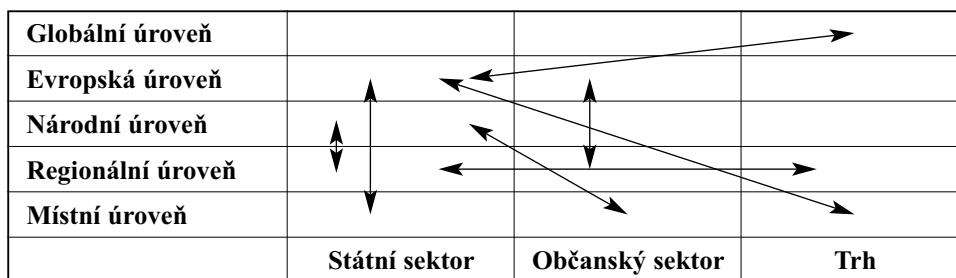
Do hry vstoupily i další úrovně řízení, kromě místní a regionální ve větší míře i nadnárodní, především v podobě Evropské unie. Na jedné straně vede integrace v rámci Evropské unie k větší centralizaci na celoevropské úrovni, tento proces však na druhé straně doprovází dezintegrace a posilování úlohy nižších úrovní rozhodovacího procesu. V *eurospeaku* se požívá pojmu *subsidiarita*, snaha řešit a rozhodovat otázky na co nejnižší úrovni tam, kde dochází i k jejich aplikaci. K uchopení této problematiky a rozdělení pravomocí mezi jednotlivé úrovně od subnacionálních přes nacionální k nadnárodním pomáhá koncepce *multilevel governance*, víceúrovňového vládnutí (Úřad Velkého Londýna 2007). Komunikace mezi aktéry zapojenými do tvorby rozhodnutí probíhá multidimenzionálně napříč teritoriálními úrovněmi politického systému (vertikální dimenze) a státním i nestátním sektorem v podobě trojúhelníku trh – stát – občanská společnost (horizontální dimenze). Důležitými vlastnostmi konceptu víceúrovňového vládnutí jsou souběžnost a různorodost procesů komunikace a interakce. Například odbor evropské integrace určitého resortního ministerstva v členské zemi X při procesech tvorby a implementace politik komunikuje nejen s dalšími aktéry centrálního vládního a správního aparátu dané členské země (ostatními resorty, úřadem vlády, stálým zastoupením při EU, parlamentem atd.), ale i se svými protějšky v dalších členských zemích, institucemi EU a případně s nižšími úrovněmi státní správy a zástupci nevládních organizací a zájmových skupin. Při těchto interakcích vznikají formální, poloformální i neformální, stabilní i dočasné vazby a sítě. *Multilevel governance* tak podle Bena Rosamonda zachycuje „*proměnlivost, stálost nejistoty a mnohočetnost forem autority, čímž se dotýká postmodernity*“ (Rosamond 2000: 111).

Vztahy mezi jednotlivými úrovněmi rozhodování a řízení v rámci státu a mezi jejich aktéry prošly v moderní době řadou proměn. Měnila se i jejich relativní váha a u některých úrovní vládnutí sám fakt jejich existence.¹ Významnou součástí konceptu *multilevel governance* představuje teorie a analýza sítí (*network analysis*). Autoři si všimají, že tvorba zákonů a politik, alokace zdrojů a poskytování služeb jsou ve zvýšené míře charakterizovány rozptylem kompetencí a znášením (a občas překrýváním) míst, na nichž rozhodování probíhá, a také směsí vzorců spolupráce a kontroverze mezi úrovněmi vlády, které by dříve byly považovány za více ohraničené a hierarchicky uspořádané (Bale 2005: xxii). Politické sítě (*networks*), stálá seskupení zainteresovaných, mezi sebou komunikujících aktérů, jsou pak chápány jako mechanismus zprostředkování mezi zájmy vlády a zájmových skupin v jednotlivých politických otázkách. Podle Johna Petersona pojem *sít'* vyjadřuje interakci a sdílení informací a zdrojů v rámci shluků aktérů zastupujících různé organizace. Zprostředkování mezi jejich zájmy na základě pravidelně se opakující komunikace a výměny pak umožňuje, aby aktéři pojímali politické rozhodování v dané oblasti jako hru s nenulovým součtem (Peterson 1995: 391), na které profitují všichni zainteresovaní. Situace, kdy vítěz bere vše, by fungování sítě v budoucnu komplikovala, případně znemožnila. Nakonec však političtí účastníci musí brát ohled na více zúčastněných aktérů a více úrovní a rozhodovací proces není tak přímočarý. Bývalý ministr zahraničních věcí Německa Joschka Fischer komentoval situaci výrokem, že výsledkem není nadšen nikdo, ale každý by s ním měl být schopen žít.²

Následující tabulka ukazuje příklad komunikace v modelu *multilevel governance* probíhající multidimenzionálně v sektoru státním, polostátním, polosoukromém a soukromém.

Komunikace se uskutečňuje na mnoha bázích mezi jednotlivými úrovněmi vládnutí a ve sféře státní až soukromé ve vertikálním i horizontálním směru. Do hry též kromě původních aktérů westminsterského modelu, tedy moci legislativní, exekutivní a soudní na národní úrovni, vstupují další aktéři – například místní vlády, nevládní sektor, polovládní agentury, politické strany –, kteří operují na všech již zmíněných úrovních a pomocí vytváření různých sítí ovlivňují vládnutí.

Tabulka č. 1
Víceúrovňové vládnutí (některé příklady komunikace)



Zdroj: autoři.

Metodologicky je práce pojata jako komparace tří fází vývoje modelů rozhodování ve Velké Británii. Vzhledem ke komplexnosti problému by se jistě slušelo použít holistickou perspektivu a uchopit fenomén měnícího se modelu vládnutí v co nejširších souvislostech a vzájemné provázanosti vlivu vnitřních a vnějších faktorů, stejně jako zohlednit citlivost pro sociální, historický a časový kontext (Marsh – Stoker 2010: 257). To by ovšem vyžadovalo mnohem větší plochu, než umožňuje studie. Po vytvoření westminsterského modelu zde mezníky tvoří právě vláda a zavedené modely vládnutí dvou výrazných premiérů: Margaret Thatcherové a Tonyho Blaira. Komparace těchto modelů musí přihlídnout k tomu, že na sebe navazují a v podstatě následující z předchozího vyrůstá. Například vládnutí New Labour vyrůstá z modelu prvního, vytvořeného za slavné premiérky – ne nadarmo se o New Labour a Tonym Blairovi užívá přívlastek „postthatcherovský“. A to proto, že nejen navazují na toto období časově, ale ani ho nepopírají obsahově a stavějí na něm. Není též možné hovořit o ostře ohraničených systémech a vymezit jakýsi neokonzervativní model 80. let a pokračovat s analýzou „neolabouristického“ systému, oba modely ze sebe vycházejí a nejsou spojeny s pravolevým štěpením.

Za výchozí bod zkoumání považujeme schopnost westminsterského modelu akomodovat změnu, což uchránilo v minulosti Británii velkých sociálních a politických otřesů. Po světové válce se vytvořil model moderního státu, který na základě britské konstituce zahrnoval systém vztahů mezi základními aktéry, volební systém, legislativní působení obou sněmoven, kabinet a politické strany. Nicméně politická kultura a způsob, jakým se reprodukuje vzorce chování v daném politickém rámci, byly otevřené změnám a modernizaci, způsobeným vnitřními i vnějšími faktory. Při identifikaci těchto faktorů je těžké vyhnout se určitému zjednodušení a schematizaci, která by ale nakonec měla pomoci k objasnění základních rysů vývoje jednotlivých etap a podob vývoje politického modelu. Po druhé světové válce to jistě kromě ztráty velmocenské pozice v dalším období byla nová situace ve světě v důsledku ekonomických podmínek a později i ropné a surovinové krize, které vyvolaly změny ekonomické, sociální a následně i politické struktury vyspělých zemí. Důležitou roli sehrála inspirace v americkém prostředí, manažerismus a částečná privatizace státu společně s postupným prohlubováním evropského integračního procesu. Ve Velké Británii byla spojena se jménem premiérky Margaret Thatcherové a nástupem neokonzervativismu. K vnitřním faktorům lze tedy přiřadit koncepci politiky její vlády a privatizaci nejen ve sféře byznysu. Akomodace změny a adaptace westminsterského

modelu za vlády premiérky tak představuje první model, který jsme pracovně nazvali *governance* vzhledem k tomu, že další úrovně vládnutí nehrály ještě tak důležitou roli jako v pozdější době. V průběhu postupující globalizace a ještě nesmělé europeizace na pořad vstupují i další úrovně vládnutí.³ V období druhé poloviny 90. let probíhá další sledovaná fáze adaptace westminsterského modelu a dominantní vnější faktor tvořil vznik nové levice, model třetí cesty, modernizace a amerikanizace společně s postupující integrací a dezintegrací, určitá eroze národního státu jako trend a pokračující globalizace. Vnitřní změnu přinesla politika New Labour Tonyho Blaira. Výsledkem tohoto procesu se stala další adaptace či eroze a vytvoření modelu vládnutí s mnoha zainteresovanými subjekty na více úrovních, kdy spolupracuje více sektorů na plnění jednotlivých úkolů dříve jasně vymezených jednotlivými sektory vlády. Tato adaptace westminsterského modelu není konečným stavem, a dá se předpokládat zvláště pak po volbách na jaře 2010, které přinesly koalici vládu, že dojde k jeho dalším posunům.

Z tohoto metodologického přístupu vyplývá i členění práce na tři části, které se zabývají třemi etapami vývoje modelu tvorby politik ve Velké Británii po druhé světové válce. První část se věnuje hlavním rysům a vytvořením podoby westminsterského modelu, tak jak se vykrytalizoval po druhé světové válce. Druhá je věnována období konzervativní vlády vedené Margaret Thatcherovou, která vnáší do procesu rozhodování nové manažerské prvky inspirované americkou zkušeností a vyrovnává se s mírnou europeizací, zavádí již prvky od vlády k vládnutí, *governance*. Třetí, stěžejní část práce je věnována období vlády Tonyho Blaira, který na thatcherismus navázal a pod vlivem globalizace, amerikanizace a europeizace pokračoval v konstituční reformě. Práce chce uchopit základní změny v britském politickém systému na poli rozhodování, tvorby politik a jejich implementací. Vychází tak ze základních rysů westminsterského modelu a nadále sleduje hlavní aspekty změn pod vlivem vnitřních a vnějších faktorů. Problematika je zpracována na poměrně malé ploše, proto může někdy působit zkratkovitě a uváděná empirická fakta výběrově ve snaze uchopit některé základní trendy a na několika příkladech na ně názorněji poukázat. Stať navazuje na mnohaleté studium problematiky, opírá se o široké spektrum literatury zabývající se otázkami britského politického systému i vývojem dalších evropských zemí v rámci evropského integračního procesu, zasazenými v mezinárodně politickém kontextu, využívá setkání a rozhovorů s britskými politiky a specialisty na danou problematiku, je založena na studiu pramenů, především materiálů britské vlády, programů politických stran, přístupů jednotlivých politiků či dalších aktérů politického života v Británii a Evropě.

WESTMINSTERSKÝ MODEL PO DRUHÉ SVĚTOVÉ VÁLCE

Bývalá juniorní ministryně zdravotnictví (1997–2001) ve vládě Tonyho Blaira, Gisela Stuartová, ze svého pohledu přímého účastníka přirovnává britský politický systém k vrbě. K vrbě, která se již po staletí kymácí ve větru dějinného vývoje. Tu více, tu méně. Nicméně jakkoliv se může v různých údobích zdát, že se vychýlila jedním směrem, vyrůstá stále z pevně zapuštěných rozložitých kořenů, jejichž pevnost je prověřena staletími a jež stále nejlépe vyživují strom britské monarchie a demokracie tyčící se nad nimi (Stuart 2009). Za jednu z největších výhod britského politického systému je označována velká adaptabilita a schopnost akomodovat změny okolního světa evoluční cestou.

Po druhé světové válce byla vláda ve Velké Británii zaštitěná většinou v Dolní sněmovně, klíčovým hráčem v procesu rozhodování a implementace schválených politik. Ve 40. a 50. letech disponovala veškerou politickou silou a nástroji, aby mohla dominovat politické aréně. Bylo to období, kdy se s optimismem hledělo na schopnost a kapacitu vlády řešit ekonomické a sociální problémy země a stejně jako v ostatních vyspělých zemích se budoval stát blahobytu (*welfare state*), umocněný v britské realitě tím, že obě hlavní politické strany, konzervativci a labouristé, se shodli na takzvaném konsensu. Politika konsensu spočívala v jejich přesvědčení, že prosperita společnosti má být založena na sociálním smíru a toho je možno dosáhnout vytvářením *welfare state* a sociálním zákonodárstvím,

kteří zajistí sociální a zdravotní pojištění zaměstnanců, bezplatnou státní zdravotní službu a nízkou nezaměstnanost se silnou rolí odborů. Zahraniční politika se pak orientovala na severoatlantické struktury a budování role prvního spojence USA (Peters 1996: 3; Rovná 1991). Richards a Smith charakterizují politiku a řízení státu v této době jako relativně nekomplikované. Byla to doba všudypřítomné, silné a centralizované vlády unitárního státu, opírajícího se o většinu ve svrchovaném parlamentu, v němž veškerá vládní rozhodnutí implementovala apolitická státní správa v poměrně uzavřeném systému (Richards – Smith 2002), pro který se používá pojem westminsterský model.

Neoddělitelnou součástí westminsterského modelu tvořila i jednotlivá ministerstva ve Whitehallu. Apolitická státní správa v tomto období nejen implementovala vládní politiky, ale hrála zásadní úlohu i při jejich tvorbě. Úředníci sídlící ve vládních budovách Whitehallu, rozmístěných mezi Westminsterem a Trafalgarským náměstím v Londýně, byli zásadním způsobem zahrnováni do přípravy návrhu zákonů a nezřídka iniciativa přicházela přímo od nich, neboť oproti členům kabinetu, kteří přicházeli a odcházeli, stáli úředníci disponovali expertizou v daných oblastech i neformálními kontakty se zájmovými skupinami. To, co objasňoval westminsterský model v rovině fungování rozhodovacího procesu, představovala státní správa ve Whitehallu pro interpretaci byrokratického fungování moderního státu.⁴ Britská státní správa vycházela ze šesti hlavních principů, jak je uvádějí Wilson a Baker (Wilson – Barker 1995): 1) Platilo pravidlo, že vyšší státní úředník měla být profese. Uchazeči procházeli náročným přijímacím řízením a mohli po splnění určitých okolností očekávat, že zůstanou součástí státní správy po zbytek své kariéry. 2) Státní správa měla být neměnná a stálá, státní úředníci neměli rotovat či být vyměněni při změně vlády. Noví ministři pracovali téměř vždy s úředníky, které zdědili po svých předchůdcích, a to i za situace, že působili za vlád z opačného politického tábora. 3) Politikům nebylo téměř umožněno jmenovat nové úředníky. 4) Předpokládalo se, že vyšší úředníci byli spíše generalisté nežli techničtí experti vzdělaní v jedné oblasti. Vyšší státní úředník v té době absolvoval spíše humanitní než technické vzdělání, získával velmi omezené formální zaškolení a dle kariérního řádu se posouval z jedné pozice na druhou. 5) Státní aparát si udržoval silný pocit jednoty. 6) Státní úředníci měli být výměnou za poskytování nejlepších rad politikům chráněni před jejich přímou kritikou a hodnocením. Politicky odpovědní nebyli úředníci, ale ministři: ti museli být připraveni nést případnou odpovědnost.

Základní rysy westminsterského modelu mohou být soustředěny do této tabulky:

Tabulka č. 2
Westminsterský model

Propojení moci zákonodárné, exekutivní a soudní v obou sněmovnách parlamentu ve Westminsteru
Unitární centralizovaný stát
Svrchovaný parlament
Legitimita parlamentu odvozená ze svobodných a rovných voleb
Jasná politická odpovědnost vládnoucí většiny v parlamentu ovládající exekutivu
Konzistentní postoje hlavních politických stran, stranická disciplína
Silné stabilní většinové vlády
Dominance centrální vlády v tvorbě politik a jejich implementaci, jasně definované vztahy mezi jednotlivými politickými aktéry
Ministerská odpovědnost za činnost podřízených státních úředníků
Apolitická státní správa

Zdroj: autoři.

MARGARET THATCHEROVÁ A JEJÍ REFORMY

Obraz života britské politiky schematizovaný westminsterským modelem se začínal od konce 70. let minulého století postupně měnit. Stále více aktivních hráčů mělo zájem hrát výraznější roli ve vytváření politik, zasahovat a ovlivňovat rozhodovací procesy a podílet se i na implementaci plánů vlády. Hranice oddělující veřejný sektor a státní sektor se postupně vytrácela a oba sektory se prolínaly. Proto se zdá, že schematický westminsterský model již nezachycoval skutečně reálnou tvorbu politik. Vláda ztrácela výsadní pozici ve vládnutí státu a stávala se najednou jen jedním z hráčů, jakkoliv stále velmi silným a naprosto rozhodujícím. Vládnutí se vytvářelo jako sdílený proces neustálé výměny a dohadování mezi mnoha aktéry (Richards – Smith 2002: 5). Pro charakteristiku období po nástupu nové konzervativní vlády v roce 1979 se vžil označení období *governance* (vládnutí).⁵ Přejed od westminsterského modelu ke *governance* byl spojen s vítězstvím konzervativců ve volbách v roce 1979 a s nástupem nové pravice,⁶ která se vyznačovala velmi kritickým pohledem na fungování a úlohu státu při řízení společnosti. Margaret Thatcherová postupovala pod heslem: Co nejméně státu (*rolling back the state*) (Rovná 2004). Od 50. let 20. století se rozvíjelo v Británii myšlenkové zázemí nové pravice v podobě vznikajících myšlenkových *think tanků*. Mezi nejvýznamnější patřily *Institute of Economic Affairs*, *Centre for Policy Studies*, *Adam Smith Institute*, *Social Affairs Unit* nebo *Social Market Foundation*. Zatímco v 50., 60. a v části 70. let stály myšlenky reprezentované těmito *think tanky* mimo hlavní politický proud, s nástupem 70. let, s rostoucími ekonomickými problémy země kvůli energetické a surovinové krizi a neochotě odborů učinit jakékoliv změny a vzrůstajícím pochybnostem o schopnostech jakékoliv vlády dále řídit efektivně zemi, se začal jejich vliv postupně přelévat do politických sfér. Myšlení nové pravice začali silně prosazovat zejména prominentní členové konzervativní strany Enoch Powell a Keith Joseph. Po pádu vlády Edwarda Heatha (1970–1974) se s ním více ztotožnili i další představitelé toryů jako David Howell, Geoffrey Howe a Margaret Thatcherová (Richards – Smith 2002). V době přebírání moci v roce 1979 myšlenky nové pravice již zapustily pevné kořeny ve vedení strany a postup na změnu dosavadní podoby moderního státu mohl začít.

Při své reformě státu vycházely konzervativní vlády z řady prvků myšlení nové pravice, manažerismu a směru nazývaného „nové veřejné řízení“ (*New Public Management, NPM*).⁷ Podstatu fungování britského státu změnila série reforem, které ač vycházely ze stejného myšlenkového rámce, nebyly prováděny podle předem jasně deklarovaného programu, který by směřoval k určitému konkrétnímu modelu fungování britského státu. Řada kroků měla intuitivní charakter, základem se staly manažerské a strukturální reformy britské byrokracie, které vlastně vyplývaly ze změny v pojetí vztahu občana a státu, než jaký byl vytvořen po druhé světové válce. Premiérka Thatcherová nabádala občany, aby nespolehali na všemocný stát, ale vzali odpovědnost do svých rukou. Stát měl také více zeštíhlet a fungovat spíše jako firma. Reformními kroky, které měly změnit dosavadní fungování státní správy, byly tzv. *raynerismus*, „finanční manažerská iniciativa“ (*FMI, The Financial Management Initiative*) a především reformy nesoucí označení „další kroky“ (*Next Steps*).

Velká Británie patří k anglofonnímu, Spojenými státy inspirovanému světu manažerismu. Více než v kterékoliv jiné evropské zemi byla britská vláda otevřena ekonomickým konzultantům a přední manažeri měli velký vliv na veřejný život. Nepřekvapuje proto, že konzervativní vlády v letech 1979–1997 byly obzvláště otevřené myšlenkám přicházejícím z mimovládních a mimoúřednických kruhů, zvláště soukromého sektoru (Pollitt – Bouckaert 2004: 292). Základní téma vlády Margaret Thatcherové představovala snaha zvýšit efektivitu veřejného sektoru a zejména fungování ministerstev a vládních úřadů ve Whitehallu. Za tímto účelem byl povolán Derek Rayner, generální ředitel obchodní společnosti Marks & Spencer. Rayner se stal na částečný úvazek neplaceným poradcem, na úřadu vlády mu bylo přiřazeno malé oddělení efektivit (*Efficiency Unit*), které mělo

provést řadu hloubkových kontrol a hodnocení nejrůznějších aspektů fungování vládních ministerstev a úřadů (Richards – Smith 2002: 105). Derek Raynerovi se podařilo vzbudit ve státní správě kulturu soutěžení mezi jednotlivými odděleními. Otázky, které rozeslal všem úřadům a které měli zodpovědět, byly pouze tři a byly velmi prosté: „K čemu je to oddělení? Kolik stojí? Jakou hodnotu přináší?“ Do prosince 1982, kdy se Rayner rozhodl plně vrátit do Marks & Spencer, bylo provedeno 130 šetření, které vedly k úsporám 170 milionů liber (Richards – Smith 2002: 150). Při jedné příležitosti Rayner připustil, že skupina, kterou vedl, by měla pouze marginální vliv bez „jedinečného politického imperativu Thatcherové, neboť podpora této iniciativy nebyla zdaleka tak velká mezi ostatními ministry nebo v těch nejvyšších patrech státní správy“ (Hennessy 1989: 595). Raynerismus vedl k řadě zásadnějších ekonomických úspor, přinesl do Whitehallu také důraz na větší pozornost k nákladům. Nicméně, jak čas ukázal, nejvyšší patra úředníků nebyla příliš ochotna přijmout zjištění, která z kontrol vyplynula, a pracovat s nimi. Raynerismus připravil klima pro budoucí změny a Derek Rayner byl prvním z řady poradců v oblasti zefektivnění způsobu řízení premiérky Thatcherové. Manažeři začali být najímáni pro nejrůznější poradní funkce a státní správa ve Whitehallu ztratila jednu ze svých základních výsad – expertní a poradní roli vůči kabinetu.

Další ze série reformních kroků přišel v roce 1982 v podobě Finanční manažerské iniciativy (*Financial Management Initiative, FMI*). Tuto reformu inicioval Michael Heseltine v době, kdy zastával funkci ministra životního prostředí. Heseltine zavedl na svém ministerstvu takzvaný *MINIS (Management Information system for Ministers)* – informační systém řízení, který jej měl informovat o tom, kdo co dělá, proč to dělá a za jakou cenu (Richards – Smith 2002: 106). Později ministerstvo financí doporučilo, aby byly obdoby *MINIS* zavedeny na všech ministerstvech, což se stalo v roce 1982 základem vládní bílé knihy, oznamující *FMI*. Bílá kniha volala po celkové reorganizaci a novém stylu managementu ve veřejném sektoru s cílem delegovat odpovědnost níže a zavést jednoznačnou manažerskou odpovědnost. *FMI* byl první krok k decentralizaci Whitehallu, ke které později došlo v rámci reformy Další kroky (*Next Steps*). Změnilo-li něco zásadně způsob, jakým funguje britská státní správa, pak to byly právě reformy *Next Steps*. Šlo o vytvoření tržního principu mezi zadavatelem služby, centrální institucí a realizátorem požadované služby, agentem. V roce 1986 vydalo oddělení efektivity (*Efficiency Unit*), které pokračovalo v práci i po odchodu Dereka Raynera, interní zprávu kritizující pomalost a neefektivnost státní správy. Zpráva přinesla návrh na vytvoření poloautonomních agentur, které by měly zajišťovat implementace politik vlády. Obecným cílem bylo dosáhnout situace, za níž budou jednotlivé politiky vytvářeny v centru, kterým zůstane Whitehall, a činnost a služby, jež má vláda zajišťovat, budou privatizovány a realizovány agenturami, a to v různých částech země. Motivace byla víceméně politická. Konzervativci věřili, že oskánání administrativních činností povede k tomu, že ministrům zůstane úzká elitní skupina úředníků ve Whitehallu, zaměřená na koncepční tvorbu politik, a ta bude moci lépe asistovat vládě v jejích obecnějších strategických plánech (Richards – Smith 2002: 109). Agentury mohly vyřešit problém politicky neutrální státní správy, kdy politici při jmenování úředníků museli postupovat podle zavedených tradic a pravidel a jakýkoliv profesní postup úředníků podléhal vnitřní kontrole dle zavedených pravidel daných služebním zákonem, což do jisté míry limitovalo politický vliv vlády (Hood 2000: 42). Vytvořením agentur a vyvedením implementace dílčích politik mimo zdi Whitehallu politici získávali nad celým procesem implementace politik nakonec více vlivu, než když činnosti spočívaly výhradně na jejich politicky neutrálních ministerstvech.

Dodávání služeb mělo být odděleno od tvorby politik. Panovalo přesvědčení, že systém autonomních agentur bude flexibilnější, inovativní a rychlejší a že ponese rysy podnikatelského prostředí, které dokáže lépe sledovat hodnoty, jako je efektivita a racionalita prováděných operací. Program *Next Steps* byl zahájen v roce 1988 a vedl v následujících deseti letech ke vzniku okolo 140 agentur. Přenesení funkcí z centrální státní správy do

agenturních struktur znamenalo přesun zhruba 70 procent státních zaměstnanců mimo sféru průmyslu do nově vytvořených struktur (Pollitt – Bouckaert 2004: 129). Konceptu agentur byl vytýkán především jejich nejasný právní statut a skutečnost, že agentury způsobily institucionální fragmentaci. Fragmentací systému poskytování veřejných služeb vznikaly koordinační problémy, které kritizovala opozice, a v 90. letech se jí snažila překonat svou koncepcí *joining-up government*. Na druhé straně obhájci reformem *Next Steps* poukazovali na ekonomická zlepšení, vyšší produktivitu a schopnost lépe reagovat na požadavky klientů poskytovaných služeb. Konzervativní snaha o reformu státní správy, jmenování efektivních manažerů a celkové zlepšování implementačních procesů pokračovaly i v 90. letech. Série reformem se uskutečnila i během vlády Johna Majora v letech 1990–1997.⁸ Cílem těchto kroků byla další úspora nákladů a zvýšení ministerské kontroly nad zbylým úřednickým aparátem Whitehallu.

Westminsterský model v té podobě, jaká vznikla po druhé světové válce, se po reformách konzervativních vlád změnil a určitá část akademiků dospěla k závěru, že terén britského politického života se pod vnějším tlakem – jak vlivem neokonzervatismu a manažerismu, které byly inspirovány americkou politickou zkušeností, tak na základě vnitřních přeměn – natolik změnil, že je třeba pokusit se tyto změny uchopit a popsat na teoretické bázi. Alternativní systém k westminsterskému modelu formuloval R. A. W. Rhodes (Rhodes 2000; Pierre 2000), když tvrdil, že mluvit o *governance* v Británii znamená říkat, že westminsterský model již není přesný a že musíme hovořit o posunu od silného exekutivního řízení (*government*) k vládnutí (*governance*)⁹ a ztrátě schopnosti a moci centrální exekutivy výlučně kontrolovat tvorbu a implementaci politik. Další zásadní změna konstrukce fungování britského státu byla postupně navíc vedena přesunutím celé řady pravomocí směrem nahoru z centra na nadnárodní úroveň, zejména na Evropskou unii, směrem z centra dolů ve formě agentur, regulačních a dohlížecích institucí či polonezávislých agentur (*quangos*).¹⁰ Oslabení westminsterského modelu vedlo až k úvahám o „vyprázdněném státu“ (*hollowed-out state*) (Rhodes 1997; Weller et al. 1997) či o jeho erozi, jiní zastávali názor, že britský stát prošel sice výraznou reformou, ale jeho moc i velikost zůstávají stejné, nicméně forma je roptýlenější. Jak shrnují Richards a Smith, konzervativci vytvořili hybridní formu státu mezi keynesiánským státem blahobytu a neoliberalním státem *laissez faire* (Richards – Smith 2002). Rozhodovací proces a politická krajina, které v rámci westminsterského modelu držel v rukou stát, byly částečně privatizovány a přesunuty do rukou více aktérů.

BLAIROVA NEW LABOUR A JEJÍ REFORMY

Vítězství ve volbách v roce 1997 dalo New Labour nejvyšší počet míst v historii, když labouristé získali 418 křesel a jejich oponenti konzervativci pouhých 165 (Jones 1997). Rok předtím byl znovu zvolen americký prezident za demokratickou stranu Bill Clinton, jeho politika se stala klíčovou inspirací pro labouristy (Blair 1998a, citováno dle Seldon 2001: 16). Ve Francii vyhrávala levice a v mnoha dalších zemích po 80. letech a počátku 90. let ovládaných neokonzervativními vládami nastupovala nová levice a propagovala takzvanou třetí cestu, inspirovanou Anthonym Giddensem, která sledovala politiku usmíření s tržní ekonomikou. Ve své práci *The Third Way: New Politics of the New Century* Tony Blair napsal: „*Třetí cesta je pokus překonat rozpor mezi pravíci a levíci. Vyjadřuje tradiční hodnoty ve změněném světě. Svou životní sílu čerpá ze spojení dvou velkých směrů, z levého středu myšlení – demokratického socialismu – a z liberalismu*“ (Seldon 2001: 562). Ve věku transnacionálních společností, globální komunikace, unilaterálního světa a silící integrace v Evropě se Blairova New Labour inspirovala především americkým vzorem Clintonovy administrativy. Politika se na jednu stranu více personalizovala, prezidentský styl, který již v lecčems praktikovala i Margaret Thatcherová, posílily nevolené paralelní mocenské struktury s velkými, dosud nebývalými pravomocemi. Byl to například Komunikační a strategický odbor vedený Alastairem Campbellem, s jehož pomocí pre-

miér komunikoval s ostatními politickými aktéry a s veřejností (Campbell 2008), anebo pravomoci šéfa premiérské kanceláře Jonathana Powella, který mohl – ač sám nevolen – dávat příkazy přímo státní správě (Assinder 2004:1). Na scénu přišlo více aktérů na více úrovních.

V průběhu volební kampaně v roce 1997 představila New Labour svůj záměr provést celou řadu ústavních a exekutivních reforem. Individualismus Margaret Thatcherové a neokonzervativců 80. let nahrazoval nový vůdce labouristů smyslem pro komunitu a inkluzi a vtažením občanů do společenství. Dle příkladu nových demokratů Billa Clintona ve Spojených státech měla morální dimenze vyústit v národní obrození s vizí solidarity na novém principu, což pomáhalo oslovit širší voličské spektrum ještě za pomoci profesionálně využívaných médií. Pod vlivem Larryho Summerse, ekonomu z Harvardu, pohlíželi daleko příznivěji na tržní ekonomiku a použili jeho citátu pro New Labour: „*Ne neviditelná ruka, ne těžká ruka, ale pomocná ruka*“ (Seldon – Blair 2001: 123–126). Právě vztah ke Clintonovým novým demokratům se stal hlavní dělicí linií mezi tradicionalisty a modernizátory v labouristické straně. Do týmu modernizátorů se zapojili mnozí politici spojení právě s americkou zkušeností: vedle britského diplomata z Washingtonu Jonathana Powella, který se stal šéfem kanceláře a potom kabinetu Tonyho Blaira a byl jedním z jeho nejbližších spolupracovníků (Assinder 2004), byl najat Stan Greenberg, který získal Ph.D. na Harvardově univerzitě a radil v předvolebních kampaních demokratických kandidátů Billa Clintona, Ala Gora a Johna Kerryho, stejně jako mnoha dalším jedincům i institucím a stal se později oficiálním labouristickým agentem pro otázky veřejného mínění (Polk 2000).

Tony Blair sám sebe a politiku New Labour charakterizoval jako postthatcherovskou. Předpona post- nevyjadřovala pouze časové a místní souvislosti jeho politiky, označovala též Blairovo přesvědčení, že mnohé, s čím přišla Margaret Thatcherová, je hodno následování a představuje pevný základ, na kterém lze stavět. Tržní ekonomika, flexibilní pracovní síla, duch podnikavého kapitalismu, individuální svépomoc a osobní iniciativa tvořily základ toho, na čem měla být postavena komunita a soudržné společenství. Jako priority si tak labouristé pro svou případnou vládu stavěli prvotřídní vzdělání pro většinu dětí, integraci komunit a prevenci proti zločinu, rodinné hodnoty, lepší výkonnost ekonomiky, lepší vztahy mezi vládou a byznysem, decentralizaci a otevřenost vlády, více vlivu v zahraničí, především v Evropě (Gould 1999: 244). K tomu bylo třeba zajistit efektivní vládnutí. New Labour se podařilo prosadit a úspěšně zavést mnohé institucionální reformy: devoluci Skotska, Walesu a Severního Irska, reformu Sněmovny lordů, obnovu Rady Velkého Londýna s přímo voleným starostou, přijetí zákonů spojených s otázkou lidských práv, politických stran, referenda, voleb, v řádu dní od volebního vítězství dal Tony Blair nezávislost rezervní bance *Bank of England*. Tím jedna z charakteristik westminsterského modelu dle Arenda Lijpharta padla (Lijphart 1999). Stabilní ekonomický růst především před rokem 2000 pomohl zvednout finanční podporu projektů ve veřejné sféře, a urychlit tak její transformaci.

„*Velká vláda je mrtvá. Dny zdanění a utrácení jsou pryč. Většina deregulace a privatizace, které se uskutečnily v 80. letech, byly nezbytné. Všechno ale nemůže být ponecháno trhům. Věříme, že je zde prostor pro aktivní vládu. Půjde ale o moderní vládu, která dělá věci jinými způsoby.*“ Toto byla slova Tonyho Blaira, která pronesl 13. října 1998 na konferenci ke státní správě (Blair 1998b). Blair neměl v úmyslu se zásadně odchýlit od reforem veřejného sektoru, které prosadily předchozí konzervativní vlády, a už vůbec ne se před ně vracet. Jeho počínání v úřadu dokládá, že usiloval o konsolidaci a dokončení jejich implementace pod svou vládou. Ve stejném projevu se také pokusil zkratkou přiblížit to, co chápal jako třetí cestu ve fungování britského státu: „*Není to dogma staré levice, které se koncentrovalo na prostředky spíše nežli na cíle. Ani to není laissez faire nové pravice. Oproti staré levici my chceme tržní ekonomiku. Ale na rozdíl od nové pravice nechceme tržní společnost*“ (Blair 1998b). Ve shodě s tímto myšlením třetí cesty labouristé

neuvažovali navrátit do veřejného sektoru ty funkce vlády, které se za konzervativních vlád Margaret Thatcherové a Johna Majora přesunuly do soukromé sféry nebo byly přemístěny z centra. Blair odmítl i myšlenku, že státní správa byla zpolitizovaná a že zděděné instituce jsou prochnuty konzervativním smýšlením. K představitelům státní správy se obrátil se slovy: „*Po osmnácti letech vládnutí jedné strany jste dokázali předat vše hladce vládě nové během čtyřiaadvaceti hodin. Byl to důkaz té nejlepší tradice profesionální, nestranné státní správy a ukázka nejlepší tradice naší demokracie. Bylo to něco, na co jakýkoliv premiér může být pyšný, zejména pak když se podíváme, jak jsou takové přechody realizovány v jiných zemích*“ (Blair 1998b). Po volbách v roce 1997 nedošlo k zásadnějším výměnám na postech vyšších úředníků ani k navrácení pravomocí agentur pod jejich mateřská ministerstva. Blairova vláda naopak vytvářela své plány modernizace na základě předchozích reforem konzervativců, rozvíjela je a posouvala. Zatímco prvotním zájmem konzervativních vlád byly reformy především manažerské, s důrazem na posílení hospodárnosti a výkonnosti, labouristé se zaměřili na implementaci politik, a to především na zlepšení efektivity poskytování veřejných služeb. Základní prvky přístupu Tonyho Blaira k vytváření politik a fungování státu jsou obsaženy v Bílé knize *Modernising Government* z 30. března 1999.

Bílá kniha vytyčila nový cíl pro tvorbu politik. Ta by měla být strategická, celostní, s důrazem na výsledky a poskytování služeb, ale zejména inkluzivní, sledující možné dopady rozhodnutí na nejrůznější skupiny příjemců veřejných služeb. Ministerstvo financí, kancelář premiéra i úřad vlády od počátku zastávaly postoj, že veškerá činnost existujících veřejných institucí by měla být hodnocena z pohledu úspěšnosti poskytování požadovaných veřejných služeb. Bílá kniha *Modernising Government* byla v průběhu času doplňována o další reformní cíle. Nicméně základní teze zůstaly platné po celou dobu vlády Tonyho Blaira:

- nutnost prolomení bariér mezi ministerstvy, agenturami a místními organizacemi;
- získání těch nejkvalifikovanějších lidí bez ohledu na to, budou-li z veřejného či soukromého sektoru či neplacení pracovníci;
- poskytování většího prostoru občanům při tvorbě politik;
- odvaha při podstupování rizik ve veřejném sektoru, kdy opatrnost stála v cestě změně, pokroku a inovacím (Cabinet Office 1999).

Jedním z cílů reformního programu *Modernising Government* bylo vyrovnat se s některými důsledky reforem předchozích let a pokračovat v nich. Manažerské reformy, které vycházely z myšlenek *New Public Management* a které vedly k oddělení tvorby politik a jejich implementace, doprovázela privatizace veřejného prostoru, na jejímž základě byly vytvořeny agentury a oddělení, která pracovala na vlastních výkonnostních cílech. Fungování státní správy se posunulo od hierarchického k jakémusi „heterarchickému“ byrokratickému modelu, v němž se hierarchie měnila a struktury se rozostřovaly (Richards – Kavanagh 2002: 1–28).

Nová labouristická vláda navazovala na reformy předchozích konzervativních vlád a doznala dalších posunů a koncepcí, termín *joined-up* použil Tony Blair v prosinci 1997 při ustavení Oddělení sociálně vyloučených (*Social Exclusion Unit*). Ustavením tohoto oddělení začal rozsáhlý proces změn fungování britské exekutivy a státní správy. Tony Blair byl přesvědčen, že řešení problémů, jako je bezdomovectví nebo záškoláctví, nespadá pod jedno ministerstvo či státní orgán. Efektivní řešení takových problémů vyžadovalo společnou akci (*joined up*) více resortů (Richards – Kavanagh 2000). Například záškoláctví měl řešit koordinovaný postup policie, sociálních pracovníků a škol. Záškoláctví doprovázely obvykle hlubší společenské deprivace, které různými způsoby roztržily obhospodařovaly některé agendy ministerstev zaměstnanosti, bydlení, sociálních věcí a zdravotnictví. Tato fragmentace nebyla způsobena výlučně konzervativními reformami předchozích let, ale byla důsledkem základního tradičního znaku fungování britské státní správy, označovaného jako *departmentalism*.¹¹ Tony Blair použil ve svém proje-

vu 6. července 1999 značně emotivní výrazy, když hovořil o „jízvách na svých bedrech“, které utřžil při snaze zlepšit fungování státní správy na ministerstvech ve Whitehallu. Podle jeho vlastních slov se státní úředníci zaměřovali na fungování v úzkých, ohraničených, parciálních úkolech „*policy chimneys*“ a svesepě si hlídali svůj malý píseček a vlastní zájmy místo toho, aby prosazovali vládní program a viděli problém v jeho celistvosti a nehleděli jen úzkým průzorem vlastní působnosti (Richards – Kavanagh 2000; Cabinet Office 1997). Vytvoření Oddělení sociálně vyloučených bylo prvním krokem proti fragmentaci ve fungování britské exekutivy. Jeho úkolem bylo prosazovat společné (*join-up*) politiky bojující s chudobou a sociální deprivací a překonávající tradiční rozdělení kompetencí do jednotlivých ministerstev. Zmíněné oddělení pracovalo tak, že si půjčovalo úředníky z odpovědných ministerstev a odborníky s praktickými zkušenostmi z oblasti sociálních služeb, policie, církvi a dobrovolnických spolků. Původně bylo toto oddělení ustaveno na dva roky, jeho činnost však byla později prodloužena. Tento krok znamenal další zásah do systému jasně vymezených pravomocí státní správy a zapojením odborníků posun z výlučně státní sféry do sféry polosoukromé. Vedle překonávání fragmentace představovalo další reformní krok ustanovování pracovních skupin (*task force*) přímo pod úřadem premiéra. Cílem bylo soustředit úředníky mimo jejich ministerstva a prolomit jejich zájmové jednání. Blairovo počínání bylo označeno jako „protisekční přístup“ (*anti-departmental spirit*). Pracovní skupiny měly v čele garanta či odpovědného ministra, jenž byl většinou vybrán z ministerstva, které nemělo na dané politice přímý zájem (Richards – Kavanagh 2002: 1–28). Členy skupin byli zástupci veřejného i soukromého sektoru, a stejně jako tomu bylo u Oddělení sociálně vyloučených, jejich posláním bylo obejít strukturu tradičních oblastí, v nichž operovala státní správa ve Whitehallu. Labouristická vláda jen během svého prvního roku u úřadě vytvořila na 227 týmů (132 revizních, tzv. *reviews*; 61 poradních, tzv. *advisory groups*; a 34 pracovních skupin, *task force*) (Burch – Holliday 2000: 72). Labouristické vlády po roce 1997 ještě více nežli konzervativní vtahovaly do procesu rozhodování experty mimo tradiční westminsterské a whitehallské struktury státní správy. Westminsterský model tím byl nadále oslabován a rozostřován.

Mnoho aktivit Blairovy vlády inspirovala i snaha soustředit stále více moci do premiérova úřadu. Veliký vliv na autonomii kabinetních i nekabinetních ministrů například mělo upravení ministerského kodexu v prvním roce Blairovy vlády. V části věnované veřejné prezentaci činnosti vládních úřadů byl kodex (*Ministerial Code*) upraven následovně: „*Obsah veškerých zásadních projevů, tiskových zpráv a nových iniciativ musí být projednán a schválen v dostatečném předstihu Číslem 10 [sídlo britských premiérů – pozn. autoři], sekretariátem ministerského předsedy. Načasování a způsob zveřejnění musí být projednány a schváleny Číslem 10, tiskovým odborem*“ (Cabinet Office 1997). V minulosti lze vystopovat dlouhou historii snah tiskového odboru premiéra koordinovat mediální výstupy ministerstev. Nicméně Blair byl první, který formuloval tento požadavek na kontrolu všech mediálních výstupů do psaného dokumentu. Následným zásadním krokem pro společnou mediální prezentaci vlády bylo rovněž ustavení Oddělení strategické komunikace (*Strategic Communications Unit*) v únoru 1998. Toto oddělení pracovalo přímo z úřadu premiéra v Downing Street 10 a tvořili ho státní úředníci a političtí poradci, nežádka bývalí novináři v čele s již téměř legendárním Alastaiem Campbellem. To ministerskému předsedovi umožňovalo koordinovat mediální obraz fungování vlády. Jako v mnoha dalších případech i zde lze přímo vysledovat inspiraci americkým vzorem Tonyho Blaira, Billem Clintonem.

Vedle zapojování většího množství aktérů do rozhodovacího procesu, oslabování tradičního dělení pravomocí a vtažení polosoukromého a soukromého sektoru se Blairova vláda posilovala i o další úrovně vládnutí. Postupující evropský integrační proces a jeho domestikace ve vnitřních politikách členských států nepatří, jak argumentují Ian Bache a Andrew Jordan, na závěr prací o politických systémech evropských zemí, ale do jejich centra (Bache – Jordan 2008: 4). Europeizace jako koncept sleduje důsledky evropského

integračního procesu na členské země a jejich politiky, jedná se o cyklus, v němž členské státy a jejich jednotliví aktéři vytvářejí evropské politiky, tedy proces zdola nahoru. Dále tyto evropské politiky ovlivňují členské státy a jeho jednotlivé aktéry a představují tak proces shora dolů. Členské státy a jejich jednotliví aktéři jsou vystaveni obdobnému prostředí, odpovídají na stejné výzvy, dalo by se předpokládat, že by se potom mohly tyto systémy přibližovat, avšak zdá se, že je tomu naopak. Jednotlivé tradiční národní modely rozhodování jsou v zapojování do „bruselského cyklu“ rezistentní a dostatečně flexibilní (Wessels – Maurer 2003: xv). Nekonvergence se stala všeobecně přijímaným faktem (Goetz 2006: 137). Británie si vysloužila přezdívku podivného člena Evropské unie, na jedné straně je znám její opatrný euroskeptický přístup k posilování integrace, na straně druhé britští politici a úředníci patří na evropské úrovni k neefektivnějším, perfektně připraveným a schopným vyjednavacům, stejně tak Británie většinou bez problému zavádí evropskou legislativu. Britská státní správa je plně europeizovaná, pohybuje se suverénně ve všech evropských institucích a stále posiluje mechanismy svého působení například pečlivým tréninkem kandidátů na pozice v evropských institucích, které se obsazují konkurzem pomocí tzv. *fast stream* (Civil Service College 1997). Britské státní instituce si vytvořily vlastní mechanismy přenašení britských zájmů na evropskou úroveň a zpětné ovlivňování národní úrovně evropskou. Hlavními centry jsou kancelář kabinetu se svým evropským sekretariátem, ministerstvo zahraničí a Stálé zastoupení v Bruselu (UKREP) v čele s velvyslancem. Ten se jako jediný ambasador v britské diplomacii účastní každý pátek meziresortní schůzky v kabinetu a podílí se na formulaci instrukcí, které potom sám naplňuje (Allen 2005: 133). Jedno se ale europeizované státní správě nepodařilo: britské politické strany jsou v otázce členství a dalšího prohlubování evropské integrace značně rozdělené a britská veřejnost a média jsou velmi skeptické. První vláda Tonyho Blaira se snažila tento přístup měnit a vedle nové labouristické strany navrhovala i novou Evropu, ve které by Velká Británie hrála důležitější roli. Jeho nakročení k Evropě například v aktivním přístupu k možnému přijetí eura či při přípravě evropské ústavy se však nesetkalo s velkým zájmem veřejnosti. Navzdory nepříliš vstřícnému veřejnému mínění však evropská integrace vnesla do britského rozhodovacího procesu další úroveň vládnutí (Rovná – Kasáková – Váška 2007).

Vedle vlídného přístupu k evropské integraci byl nástup Labouristické strany k moci velmi silně spjat s rétorikou konstitučních reforem, ale i s jejich postupným uskutečňováním. Volební manifest strany před volbami v roce 1997 sliboval rozšíření samosprávných prvků pro jednotlivé součásti a regiony Velké Británie, reformu Sněmovny lordů i reformu volební. Cestu devoluci, větší samostatnosti tzv. keltského okraje (Skotska, Walesu a Severního Irsku), otevřela referenda, která se uskutečnila již v roce 1997 a pomohla vytvořit zákonodárné a limitované exekutivní sbory. Působnost skotského parlamentu se soustřeďuje zejména v legislativních oblastech týkajících se zdravotnictví, vzdělání, místní správy, bydlení, ekonomického rozvoje, dopravy, zdravotnictví, zemědělství, rybolovu a lesnictví, umění a sportu. Možnost účasti skotských ministrů na zasedání Rady ministrů Evropské unie je příkladem aplikace *multilevel governance*, v němž dochází k přímé komunikaci subnárodní a nadnárodní úrovně. Ministři sice musejí dodržovat postup určený londýnskou vládou, nicméně tato participace regionálních ministrů na vrcholných evropských schůzkách je běžnější v zemích s federativním uspořádáním, jakou je například Německo. Stejně tak existence shromáždění v Severním Irsku (Stormont), které disponuje určitými pravomocemi směrem k Irské republice (*North/South Ministerial Council*), přineslo jisté prvky, které ve své podstatě přesahují základní teze westminsterského modelu vlády, když je aktér na subnárodní úrovni zapojen do zahraniční politiky. Velšské shromáždění nedisponuje legislativními pravomocemi, ale v podstatě implementuje rozhodnutí z Londýna. Devoluce po roce 1997 do jisté míry přetvořila strukturu britské vlády a změnila závislostní vztahy v rámci vlády. Stále nejdůležitější vazby existují v rámci centrální londýnské exekutivy – mezi premiérem a ministry, mi-

nisterstvem financí a ministerstvy a ministry a vysokými státními úředníky a parlamentem. Devoluce však přinesla novou dimenzi vztahů mezi centrem a regiony a překročila v dalším směru rámec modelu westminsterského modelu vládnutí v jednom zásadním bodě. Ten vycházel z předpokladu, že Británie je unitární stát, avšak devoluce vedla k tomu, že ne celá Velká Británie a ne všichni její občané podléhají stejné formě vlády (Richards – Smith 2002). Do rozhodovacího procesu se vložily další úrovně, vedle nadnárodní evropské též subnárodní.

Kromě devoluce zažily od 90. let renesanci i místní správy, a to hned z několika důvodů: rostla jejich profesionalizace a privatizace, stávaly se více podnikáním, poskytovatelé služeb byli „najímáni“ na základě smluv a vzájemné soutěže. Místní správy rovněž přijímaly nové role, především v podpoře místního podnikání, a snažily se vytvořit příznivé podmínky, aby přilákaly zejména nadnárodní společnosti. Rovněž spolupracovaly s developerskými společnostmi a zajišťovaly výstavbu infrastruktury a obchodní i rezidenční výstavby. Rozvíjely se nové lobbystické aktivity místních správ na evropské úrovni k získání finančních prostředků z Londýna a Bruselu, mnoho místních správ zaměstnávalo pracovníky, jejichž jedinou pracovní náplní bylo vytváření vazeb, získávání finančních prostředků z Evropské unie na výstavbu budov, silnic, systému veřejné dopravy. Rostla úloha místních správ jako center politické inovace, například ustavením volených starostů (Moran 2005: 269).¹² Na případu Rady Velkého Londýna bylo vidět, že přímá volba starosty mohla ovlivnit politickou mapu Británie a umožnila vítězství nezávislého kandidáta Kena Livingstonea (Moran 2005: 254–260). Za jeho největší úspěch Londýňané považovali uvolnění většně ucpaných londýnských ulic zavedením mýtného pro vjezd do nejkritičtějších oblastí, opatření, které by si stěželi mohla dovolit vláda. Další inovací byla snaha zlepšit volební účast na místní úrovni, která málokdy dosahuje padesáti procent. V místních volbách v roce 2003 bylo použito poprvé elektronické volby prostřednictvím mobilního telefonu, internetu a digitální televize (Leach – Percy – Smith 2001: 233).

Jeden z programových bodů britských labouristů ve volbách v roce 1997 představovala reforma místní správy. I v Anglii byla přijata některá legislativní opatření na podporu decentralizace. Již za vlády Johna Majora se zjednodušila místní správa ve Skotsku a ve Walesu, v Anglii však přetrvával její víceúrovňový charakter a pravomoci místní správy byly velmi malé. Plán na jejich posílení měla připravit řada setkání zástupců místní správy a místopředsedy vlády Johna Prescottta (*Central – Local Partnership Meetings*), na nichž se využívaly zkušenosti dobře vedených místních správ. Zákon o místní správě z roku 1999 vyzdvihl skutečnost, že místní úřady jsou statutární korporace a mají působnost pouze v rámci vymezeném zákonem. Toto omezení bylo zmírněno druhým oddílem zákona o místní správě z roku 2000, kde se místním spráвам ukládá jednat ve jménu ekonomického, sociálního a environmentálního prospěchu jejich komunity, pokud nejednají nad rámec primární legislativy (Forman 2002: 166). Při dosahování těchto cílů mohou místní správy spolupracovat i s dalšími subjekty, například s privátními firmami v jejich působnosti či nevládními organizacemi. Tím jim vlastně bylo povoleno vykonávat aktivity nad rámec stanovený parlamentem a byly rozšířeny jejich pravomoci. Zákon odstranil povinné konkursy na služby, zavedl také pružnější pravidla pokut pro místní správy, jež překračují rozpočet. Pro konkursy však stále platí pravidlo o nejlepší kvalitě za danou cenu. Další kontrolu provádí Komise auditorů, jmenovaná státním tajemníkem, která má přístup ke všem dokumentům, a zjistí-li nějaké nesrovnalosti, řeší je soud. Zákon o místní správě z roku 2000 upravil strukturu místních správ, v čele místní správy stojí volený starosta a dva nebo více radních, buď jmenovaných starostou, nebo volených. Některé rozhodovací pravomoci leží na dalších orgánech samosprávy, mandát však musí získat prostřednictvím referenda mezi místními občany. Souhlasí-li občané v referendu s tím, že místní správa získá moc výkonnou, státní tajemník rozhodne a potvrdí, že za všechny funkce místní správy bude odpovědná místní exekutiva. Každá místní správa potom musí navrhnout výkonná opatření a poslat jejich kopii státnímu tajemníkově. Zákon upravuje

i morální kodex (Forman 2002: 168) o chování místní správy v Anglii, ve Walesu za něj odpovídá Národní shromáždění. Místní správa se stará o rozvoj a rozkvět regionu a je povinna připravit strategický plán a konzultovat ho se státním tajemníkem, který má právo ho doplnit (Barnett 2000: 262).

Bílá kniha o moderní místní vládě (*Modern Local Government*) z roku 1998 dávala možnost získat větší pravomoci pro místní správu, vyzdvihovala rozdíl mezi výkonnými a legislativními pravomocemi v místní správě a podporu voleným orgánům. Pozitivní roli při zavádění reforme státní správy během první Blairovy administrativy měla i příznivá ekonomická situace, která umožnila kancléři Gordonu Brownovi vydat zvýšené finanční částky na rozpočtová léta 2001 až 2002 a 2003 až 2004. Finanční injekce pomohla místním správám při zajišťování investic, například bylo dosaženo 100% napojení na internet a komunikace přes elektronická média. Každá místní správa měla zveřejnit a uvést v život vlastní novou vnitřní konstituci, která měla být transparentní, odpovědná a efektivní (Forman 2002: 172). Navzdory získání větších pravomocí pro místní správy a deklarativní decentralizaci příchod Margaret Thatcherové k moci v roce 1979 a v podstatě ani Blairova administrativa místní správu zaváděním polosoukromých *quangos* či komisí dbajících na standardizaci místních správ (Forman 2002: 172) nakonec neposílily. Hlavní finanční zdroje přicházejí stejně z Londýna a ten stále umí ovlivnit způsob jejich použití.

* * *

Neustále vzrůstající požadavky na efektivitu státu a rostoucí propojenost mezinárodní komunity vedou k hledání optimálních modelů vytváření a implementace politik. Jasně vymezený a vlastně výlučný westminsterský model tak, jak se vytvořil po druhé světové válce, a který dělil rozhodovací proces mezi vládu, parlament a moc soudní, všechny soustředěné v parlamentu ve Westminsteru, byl pozměněn reformami 80. let 20. století za vlády premiérky Margaret Thatcherové. Tehdy do něj vstoupili další aktéři na státní, polostátní či soukromé úrovni. Zefektivnění poskytovaných služeb státem, jejich částečná delegace na polostátní či soukromý sektor a manažerismus vedly k určité adaptaci westminsterského modelu a přinášely do rozhodovacího procesu více aktérů. Používáme proto model *governance* (vládnutí), literatura hovoří o přechodu „*from the government to the governance*“, od vlády k vládnutí. Reformy 90. let zavedené vládou Tonyho Blaira navázaly na změny předchozích konzervativních vlád a modernizovaly řízení prolamováním fragmentace jednotlivých odborů vlády (*departmentalismu*) a vytvářením týmů postupujících jednotlivými ministerstvy (*joined up*) a zahrnujícími i nevládní aktéry včetně soukromého sektoru. Vláda poskytla více pravomocí regionům, Skotsku, Walesu a Severnímu Irsku a místním samosprávám, a tak přispěla k obnově a renesanci jejich pravomocí za poslední čtvrtstoletí. Ovšem centrální vláda si stále zachovává dominantní postavení díky tomu, že většina finančních prostředků plynoucích do rozpočtu regionů a místních správ pochází právě odsud. Stejně tak i služby, které jsou zajišťovány na této nižší úrovni, spadají do vládní politiky a ta nad nimi nechce ztrácet kontrolu (například zdravotnictví, vzdělávání, péče o životní prostředí atd.). Centrální vláda však již není jediným spoluhráčem pro další úrovně rozhodování. Od 80. let je to stále více se prosazující soukromý sektor a skutečnost, že mnoho služeb poskytuje právě on. Stále důležitější roli plní i nadnárodní úrovně rozhodování, a to především Evropská unie, v neposlední řadě i vazba na Spojené státy americké či další mezinárodní instituce, jako je například G8 či G20 nebo OSN.

Práce posuzovala schopnost adaptace na změněné podmínky a akomodaci změny moderním britským státem a jím vytvořeným westminsterským modelem v té podobě, jak se vyvinul po druhé světové válce a vlivem vnějších a vnitřních faktorů se od 80. let minulého století proměňoval na model *governance*, vládnutí. Ten potom vstupem dalších aktérů – kromě státu i polosoukromého a soukromého sektoru – probíhal od 90. let na více úrovních, nejen národní, ale i subnárodní (devoluce, místní správy) či nadnárodní (evropská a globální) a naplnil model *multilevel governance*. Větší pozornost v této práci byla

věnována vnitřním faktorům a vztahovala se v obou případech – jak za konzervativních vlád let 1979–1997, tak labouristických administrativ od roku 1997 – především na opatření britských vlád samých. Je však třeba mít na zřeteli, že tato rozhodnutí a určitá „privatizace“ státu nevznikly pouze z vnitřních příčin, ale děly se v širším kontextu nástupu neokonzervativismu, manažerismu, amerikanizace, ale i europeizace a globalizace. Současný model britského vládnutí, který již není čistým westminsterským modelem, doznává a bude doznávat dalšího vývoje a jistě není konečným produktem reformem 80. a 90. let. Ostatně i ve všech předvolebních manifestech hlavních politických stran ve volbách do Dolní sněmovny parlamentu v květnu 2010 nenajdeme snahy obnovit westminsterský model, ale můžeme vysledovat podporu jeho další adaptace, například v podobě škol založených společně rodiči a učiteli, jak navrhuji britští konzervativci (Conservatives 2010). V podstatě však můžeme hovořit o tom, že se tento model adaptoval na změněné podmínky a akomodoval změnu způsobenou vnitřními i vnějšími faktory, přičemž není nutné používat tak silné termíny jako někteří politologové, kteří užívají pojmy jako je eroze, vyprazdňování, či dokonce mizení. Termín adaptace proto považujeme za výstižnější.

Britský politický systém, jehož součástí je westminsterský model, se vždy vyznačoval kontinuitou vývoje, neměnil se pod tlakem revolucí, pomineme-li historicky krátké období po anglické Velké revoluci v druhé polovině 17. století, a měl schopnost akomodovat ekonomické, sociální a politické změny v zemi a zajistit jí co nejefektivnější řízení. V globalizujícím se světě a při hledání co nejracionalnějších forem vlády se mění i britské modely vládnutí. Můžeme ale jistě souhlasit s tezí Gisely Stuartové, že britský politický systém se podobně jako pevně zakořeněná vrba nechá vánkem jen zvltnit, ale ob stojí i v době zvichřené.

¹ Příkladem může být osud Rady Velkého Londýna, zrušené z politických důvodů (spory mezi konzervativní premiérkou a radikálně levicovými radními) v roce 1985 premiérkou Margaret Thatcherovou a obnovené za vlády Tonyho Blaira pod názvem Úřad Velkého Londýna v rámci procesu devoluce a posilování významu místních správ (srovnej Rovná 2004).

² Mnohá osobní setkání během jednání Konventu v letech 2002–2003 v Berlíně či Bruselu.

³ Pojem europeizace patří do současného politologického diskurzu a dostává se mu značné pozornosti i rozdílných přístupů. Termín sám vstoupil do literatury v polovině 90. let v práci amerického politologa Roberta Ladrecha. Široce přijímaná je však především definice Claudia Radaelliho: „*Europeizace sestává z procesů a) utváření, b) rozšiřování a c) institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, politických paradigmat, stylů, způsobů „dělení věcí“ a sdílených hodnot a norem, které jsou nejprve definovány a konsolidovány v rámci politických procesů EU a poté inkorporovány do logiky domácího (národního a subnárodního) diskurzu, politických struktur a veřejných politik*“ (Radaelli 2004). V českém prostředí se tomuto tématu věnují Petr Fiala, Vít Hloušek, Markéta Pitrová, Pavel Pšejja a Petr Suchý. Mezi mnoha dalšími se europeizací zabývají Tanja A. Boerzelová, Thomas Risse, Simon Bulmer, M. G. Cowlesová, James A. Caporaso, Klaus H. Goetz, Adrienne Héritierová, Christoph Knill, Christian Lequesne, Johan Olsen či Vivien A. Schmidtová.

⁴ Anekdoticky působící seriál *Jistě, pane ministře* nejednoho diváka pobavil, avšak v mnohém tato karikatura neměla daleko od reality.

⁵ Ve společenskovoědním diskurzu se pojem *governance* vyskytuje v řadě souvislostí. *Good governance* je pojem spjatý s ekonomickými studií. *Corporate governance* se objevuje ve spojení s odpovědností a transparentností při řízení podniků. O *governance* se hovoří ve sféře mezinárodních institucí v souvislosti s globálním řešením problémů jako globální oteplování, regulace světového obchodu, mezinárodních finančních trhů, mezinárodním boji s narkotiky etc.

⁶ Termín *New Right* byl poprvé přiřknut skupině monetaristů z Chicagské univerzity, kteří se nechali inspirovat pracemi ekonomických a politických myslitelů Friedricha von Hayeka, Roberta Nozicka a Milтона Friedmana.

⁷ NPM je často dáván do souvislosti se slavnou větou Ronalda Reagana: „*Vláda není řešením problému, vláda je ten problém.*“ NPM je odmítnutím byrokratického modelu moderního poválečného státu. Filozofie NPM vedla k radikálním změnám ve veřejném sektoru v Austrálii, Kanadě, Velké Británii a především na Novém Zélandu. Zjednodušeně se hovoří o „*podnikatelském duchu transformujícím veřejný sektor*“ (Hague – Harrop – Breslin 1998: 229).

Podstatou je přesvědčení, že výrazně větší efektivitu lze dosáhnout skrze větší manažerskou volnost a flexibilitu úředníků, kteří mají být hodnoceni na základě dosahovaných výsledků – manažerismu. To odporuje tradiční weberianské představě úředníka. Nevysloveným cílem NPM je minimalistický stát. Stát, kde vše, co je možné zprivatizovat, je převedeno do soukromých rukou. Zachován je pouze dohlížející stát, jehož funkci

- zůstává zajišťovat činnosti, které soukromý sektor není schopen nebo nechce vykonávat (Pollitt – Bouckaert 2004: 98).
- ⁸ *Efficiency Unit* předložila *Career Management and Succession Planning* (1993). V roce 1994 byla představena bílá kniha *Continuity and Change*. Druhou bílou knihou byla *The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change* v roce 1995.
- ⁹ Termíny, které Rhodes používal k popisování modelu britského diferencovaného politického modelu – závislost sil (*power dependence*), vztahy vzájemné výměny (*exchange relationships*), sítě (*policy networks*), segmentovaná exekutiva (*segmented executive*), mezivládní vztahy (*intergovernmental relations*) či vyprázdněný stát (*hollowed-out state*) – ovlivnily politický diskurz.
- ¹⁰ *Quango* je definováno jako poloautoonomní nevládní organizace (*quasi-autonomous non-governmental organisation*).
- ¹¹ *Departmentalism* je jednou ze základních charakteristik fungování britského státu minimálně poslední dvě staletí. Jednalo se o fungování státní správy, v němž si jednotlivá ministerstva (*departments*) vytvořila specifický způsob fungování a rozhodování. Ministerstva si hlídala svěřenou oblast, kumulovala svou expertizu v dané oblasti na základě dlouholeté kontinuální zkušenosti s tím, jaký postup fungoval nejlépe, s jakými lobby by měla problematiku konzultovat a jak nejlépe dosáhnout svého při jednání s ministerstvem financí a dalšími hráči. *Departmentalism* charakterizuje vzájemné soutěžení mezi ministerstvy, ne jejich vzájemnou spolupráci na dosažení programu vlády.
- ¹² Zákon o místní správě z roku 2000 upravil tuto možnost uspořádání místní správy. Ustavení tohoto modelu místní správy vedené voleným starostou však podléhá rozhodnutí většiny voličů v referendu. Ze třiceti míst, v nichž volba dosud proběhla, se pro tuto funkci voleného starosty rozhodla pouze jedna třetina (Moran 2005).

Literatura

- Allen, Dave (2005): The UK: A Europeanized Government in a non-Europeanized Polity. In: Bulmer, Simon – Lequesne, Christian (eds.): *Member States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Arend, Lijphart (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*. Yale, New Haven: Yale University Press.
- Assinder, Nick (2004): Profile: Jonathan Powell. *BBC News*, 14. 7. 2004, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/3893065.stm>.
- Bache, Iain – Jordan, Andrew (eds.) (2008): *The Europeanization of British Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bache, Iain (2008): *Europeanization and Multilevel Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Bache, Iain – Flinders, Matthew (2005): *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bale, Tim (2005): *European Politics. A Comparative Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Barnett, Hilaire (2002): *Britain Unwrapped*. Harmondsworth: Penguin.
- Bevir, Mark – Rhodes, R. A. W. (2003): *Interpreting British Governance*. London: Routledge.
- Best, Geoffrey (2010): Winston Churchill: Defender of Democracy. *BBC History*, 9. 8. 2010, <http://www.bbc.co.uk/history/worldwars/wwtwo/churchill_defender_01.shtml>.
- Biffen, John (1989): *Inside the House of Commons. Behind the scenes of Westminster*. London: Grafton Books.
- Blair, Tony (1996): My Vision for Britain. In: Radice, Giles (ed.) (1996): *What Needs to Change: New Visions for Britain*. London: Harper Collins Publisher.
- Blair, Tony (1998a): *The Third Way: New Politics for the New Century*. London: Fabian Society.
- Blair, Tony (1998b): Modernizing Central Government. Speech to the Senior Civil Service Conference, 13. 10. 1998, <<http://www.number10.gov.uk/Page5283>>.
- Boerzel, Tanja – Risse, Thomas (2003): Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In: Faetherstone, Kevin – Radaelli, Claudio (eds): *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Brivati, Brian – Bale, Tim (1997): *New Labour in Power: Precedents and Prospects*. London, New York: Routledge.
- Budge, Iain – Crewe, Ivor – McKay, David – Newton, Ken (1998): *The New British Politics*. London: Longman.
- Bulmer, Simon (1983): Domestic Politics and European Policy-Making. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, No. 4, s. 261–280.
- Bulmer, Simon – Burgch, Martin (2009): *The Europeanisation of Whitehall: UK Central Government and the European Union*. Manchester: European Policy Studies, Manchester University Press.
- Bulmer, Simon – Lequesne, Christian (2005): *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Burch, Martin – Holliday, Iain (2000): New Labour and the Machinery of Government. In: Coates, David – Lawler, Peter A.: *Capital Life. A Review of London Governance*. London: Commission of London Governance, Greater London Authority.
- Campbell, Alistair (2008): *The Blair Years: Alistair Campbell's Diaries*. London: Hutchinson.
- Cowles, Maria Green – Caporaso, James – Risse, Thomas (eds.) (2001): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca – New York: Cornell University Press.

- Driver, Stephen – Martell, Luke (1998): *New Labour, Politics after Thatcherism*. Oxford: Blackwell.
- Drucker, Peter – Dunleavy, Patrick – Gamble, Andrew – Peele, Gillian (1986): *Development in British Politics*. London: MacMillan Education.
- Dunleavy, Patrick (2006): The Westminster Model and the Distinctiveness of British Politics. In: Dunleavy Patrick – Heffernan, Richard – Cowley, Philip – Hay, Colin: *Developments in British Politics 8*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 315–341.
- Faetherstone, Kevin – Radaelli, Claudio (eds.) (2003): *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Fajmon, Hynek (1999): *Margaret Thatcherová a její politika*. Brno: Barrister & Principal.
- Flinders, Matthew (2005): *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Forman, F. N. (2002): *Constitutional Change in the United Kingdom*. London: Routledge.
- Gardner, Robert – Kelly, Richard (1993): *British Political Parties Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Goetz, Klaus H. (2000): European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect. *West European Politics*, Vol. 23, No. 4, s. 211–231.
- Goetz, Klaus H. (2006): Beyond Differential Impact: Territory, Temporality and Clustered Europeanization. In: Ágh, Attila – Ferencz, Alexandra (eds.): *Deepening and Widening in an Enlarged Europe: The Impact of the Eastern Enlargement*. Budapest: EU-Consent.
- Gould, Philip (1999): *The Unfinished Revolution. How Modernization Saved the Labour Party*. London: Abacus.
- Hennessy, Peter (1989): *Whitehall*. London: Fontana.
- Héritier, Adrienne (ed.) (2001): *Differential Europe, The European Union Impact on National Policy Making*. Landham: Rowman and Littlefield.
- Heywood, Andrew (2002): *Politics*. New York: Palgrave.
- Holliday, Iain – Gamble, Andrew – Perry, Geraint (1999): *Fundamentals in British Politics*. Basingstoke: Macmillan.
- Hood, Christopher (2000): Keeping the Centre Small: Explanations of Agency Type. In: Rhodes, R. A. W.: *United Kingdom, Volume I*. Aldershot: Ashgate Dartmouth.
- Christiansen, Thomas (1997): Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance. In: Jorgensen, Knud Erik (ed.): *Reflective Approaches to European Governance*. Basingstoke: Macmillan.
- Jones, Nick (1997): *Campaign 1997: How the General Elections Were Won and Lost*. London: Indigo.
- Jorgensen, Erik (ed.) (1997): *Reflective Approaches to European Governance*. Basingstoke: Macmillan.
- Kavanagh, Dennis (1989): *British Politics, Continuities and Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Kavanagh, Dennis – Seldon, Anthony (1994): *The Major Effect*. London: MacMillan.
- Kavanagh, Dennis (1997): *The Reordering of British Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Koorman, Jan (ed.) (1993): *Modern Governance: Government – Society Interactions*. London: Sage.
- Kratochvíl, Petr (2008): *Teorie evropské integrace*. Praha: Portál.
- Ladrech, Robert (1994): The Europeanization of Domestic Politics: The Case of France. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No. 1, s. 69–88.
- Leach, Robert – Percy-Smith, Janie (2001): *Local Governance in Britain*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mandelson, Peter – Liddle, Roger (1996): *The Blair Revolution: Can New Labour Deliver?* London: Faber and Faber.
- Marks, Gary (1993): Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Cafruny, Alan – Rosenthal, Glenda (eds.): *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder CO, Lynn Rienner and Harlow. London: Longman.
- Marsch, David – Stoker, Gerry (2010): *Theory and Methods in Political Science*, Third edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Moran, Michael (2005): *Politics and Governance in the UK*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Norris, Pippa (2000): The Twilight of Westminster? Cambridge: Harvard University, APSA, <<http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/ Acrobat/APSA%202000%20bpg%20Twilight.pdf>>.
- Olsen Johan (2002): The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 5, s. 921–952.
- Peters, Guy B. (1995): *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Kansas: University Press of Kansas.
- Peterson, John (1995): Policy Networks and European Union Policy Making. A Reply to Kassim. *West European Politics*, Vol. 18, No. 2, s. 289–307.
- Pierre, John (1998): Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 2, s. 223–243.
- Pilkington, Colin (1995): *Britain in the European Union Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Pinder, John (1991): *European Community: The Building of a Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Poggi, Gianfranco (1978): *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction*. Stanford: Stanford University Press.
- Polk, Nancy (2000): Q & A/Stanley B. Greenberg; The Politician's Pollster: What Moves Voters? *The New York Times*, 22. 10. 2000, <<http://www.nytimes.com/2000/10/22/nyregion/q-a-stanley-b-greenberg-the-politician-s-pollster-what-moves-voters.html>>.

KONZULTACE: WESTMINSTERSKÝ MODEL

- Pollitt, Christopher – Bouckaert, Gereth (2004): *Public Management Reform – A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Potůček, Martin et al. (2004): *Strategic Governance. Sub-Project of the Research Project Visions and Strategies of the Czech Republic's Development*. Praha: Univerzita Karlova.
- Radaelli, Claudio (2004): Europeanisation: Solution or Problem? *European Integration Online Papers*, Vol. 8, No. 16, <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.html>>.
- Radice, Giles (1996): *What Needs to Change, New Visions for Britain. With an Introduction by Tony Blair*. London: Harper Collins Publishers.
- Richards, David – Kavanagh, Dennis (2000): *Can Joined-Up Government Be a Reality? A Case Study of the British Labour Government 1997–2000*. Canberra: Australian National University, <<http://apsa2000.anu.edu.au/confpapers/richards.rtf>>.
- Richards, David – Kavanagh, Dennis (2002): *Prime Minister, Ministers and Civil Servants in Britain: Comparative Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Richards, David – Smith, Martin (2002): *Governance and Public Policy in the UK*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000): *United Kingdom, Volume I*. Aldershot: Ashgate Dartmouth.
- Rhodes, R. A. W. (2000): Governance and Public Administration. In: Rhodes, R. A. W.: *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2003): What Is New About Governance And Why Does It Matter? In: Hayward, Jack – Menon, Anand: *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rovná, Lenka (1991): *Premiérka Jáchyma Veličenstva*. Praha: Evropský klub.
- Rovná, Lenka (2004): *Kdo vládne Británii?* Praha: Slon.
- Rovná, Lenka – Kasáková, Zuzana – Váška, Jan (2007): *Evropská unie v členských státech a členské státy v Evropské unii*. Praha: Eurolex, VIP Books.
- Rovná, Lenka – Wessels, Wolfgang (eds.) (2006): *EU Constitutionalisation: From the Convention to the Constitutional Treaty 2002–2005, Anatomy, Analysis, Assessment*. Praha: Europeum.
- Rosamond, Ben (2000): *Theories of European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Řichová, Blanka (1998): Skotsko na cestě k autonomii. *Politologická revue*, Vol. 4, No. 2, s. 54–75.
- Řichová, Blanka (2002): Proměny velšského nacionalismu. *Politologická revue*, Vol. 8, No. 1, s. 120–140.
- Seldon, Anthony (1998): *Major: A Political Life*. London: Phoenix.
- Seldon, Anthony (2001): *The Blair Effect. The Blair Government 1997–2001*. London: A Little, Brown Book.
- Schmidt, Vivien A. (2001): Europeanization and the Dynamics and Mechanics of Economic Policy Adjustment. *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 2, s. 247–264.
- Travers, Tony (2004): *The Politics of London*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Weller, Patrick – Bakvis, Herman – Rhodes, R. A. W. (eds.) (1997): *The Hollow Crown: Countervailing Trends In Core Executives*. Basingstoke: Macmillan.
- Weller, Patrick (2000): In Search of Governance. In: Davis, Glyn – Keating, Michael (eds.) (2000): *The Future of Governance*. Sydney: Allen & Unwin.
- Wilson, G. K. – Barker, Anthony (1995): The End of the Whitehall Model? *West European Politics*, Vol. 18, No. 4, s. 130–149.
- Wessels, Wolfgang – Mauer, Andreas – Mittag, Jurgen (2003): *Fifteen into One? The European Union and its Member States*. Manchester, New York: Manchester University Press.

Rozhovory a dokumenty

- Stuart, Gisela (2009): Interview autorky s Giselou Stuartovou. London: Dolní sněmovna britského parlamentu, Westminster.
- Civil Service College (1997): Interview při opakovaných pobytech autorky v Londýně.
- Úřad Velkého Londýna (2007): Interview na zastoupení Úřadu Velkého Londýna. Praha.
- Cabinet Office (1999): Modernising Government. White Paper. London, <<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/moderngov/whtpaper/letter.htm>>.
- Cabinet Office (1997): Ministerial Code – A Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers. London, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety_and_ethics/assets/ministerialcode_1997.pdf>.
- Conservatives (2010): The Conservative Manifesto. London, <http://www.conservatives.com/Policy/Where_we_stand.aspx>.
- Greater London Authority (2006): A New Settlement For London. A report by the Commission on London Governance, Vol. 1. London.

Poznámka

Stať je jedním z výstupů projektu financovaného Grantovou agenturou ČR, číslo 407/08/0867. Autoři děkují PhDr. Lucii Jůzové za podrobnou editaci a technickou pomoc s textem.