

Univerzita Karlova v Praze

Filozofická fakulta



Diplomová práce

2014

Bc. Jiří Blažek

Univerzita Karlova v Praze

Filozofická fakulta
Ústav politologie

Diplomová práce

Jiří Blažek

Role poradců v americké zahraniční politice

Role of the Advisors in US Foreign Policy

Praha 2014

vedoucí práce: Mgr. Vít Klepárník, Ph.D.

Poděkování vedoucímu práce

Chci poděkovat vedoucímu práce, kterým byl pan Mgr. Vít Klepárník, Ph.D., za trpělivost a ochotu při vedení mé diplomové práce.

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně, že jsem řádně citoval všechny použité prameny a literaturu a že práce nebyla využita v rámci jiného vysokoškolského studia či k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 12. 5. 2014

.....

Bibliografický záznam

Blažek, Jiří.: Role poradců v americké zahraniční politice, Univerzita Karlova v Praze, Filozofická fakulta, 2014, Vedoucí diplomové práce: Mgr. Vít Klepárník, Ph.D.

Abstrakt

Diplomová práce Role poradců v americké zahraniční politice má za cíl popsat roli poradce pro otázky národní bezpečnosti. Pohybujeme se v kontextu tvorby politických rozhodnutí (decision-making process) v prezidentském systému Spojených států amerických. Práce je v koncepční části metodologicky vystavěna na jednotlivých typologiích prezidentského řízení amerických administrativ. Popisuje vývoj této disciplíny, která se v americkém akademickém prostředí zkoumá v rámci analýzy zahraniční politiky (Foreign Policy Analysis). Koncepční schéma prezidentského řízení je vystavěno s použitím typologií, které rozpracovali autoři Johnson, George a Mitchell. Teoretické vymezení rolí poradců poskytují modely, jejichž autory jsou Mulcahy, Crabb a Hömig. Práce kombinuje tyto teoretické mřížky a vysvětluje vývoj typologií prezidentského řízení. Problematická specifika Mitchellovy typologie jsou rovněž podrobena kritice. Pomocí teoretických modelů pak práce provádí analýzu empirické reality. Analytická část práce je vystavěna s použitím dvou případových studií, které popisují roli poradce pro otázky národní bezpečnosti v rámci klíčových deliberací prezidentských administrativ, které vedli William J. Clinton (reakce na konflikt v Bosně) a George W. Bush (příprava zásahu v Iráku). Cílem práce je aplikace teorie typologií prezidentského řízení na zkoumanou empirickou realitu a teorií podepřená analýza role poradce pro otázky národní bezpečnosti v procesu deliberace.

Klíčová slova

Politika, Zahraniční politika USA, Proces tvorby rozhodnutí, Prezidentství, Političtí poradci

Abstract

This thesis focuses on the role of the advisors in the US foreign policy, especially in the decision-making process, which constitutes a part of presidential system in the United States of America. The methodology of the conceptual part is based on individual typologies of presidential control of the US administrations. The thesis also describes evolution of this discipline, which in the USA is studied in the field of Foreign Policy Analysis. The conceptual scheme of the presidential control is based on the models by Johnson, George and Mitchell. The theoretical approach to the roles of advisors is patterned on the models of Mulcahy, Crabb and Hönig. The thesis combines these theoretical bases to describe and explain the evolution of presidential control typologies. Some problematic particularities of the Mitchell typology are also reviewed in this part. The next part based on the theoretical models analyses empirical reality. The analytical part constitutes of two case studies, which describe the role of the Assistant to the President for National Security Affairs in the key deliberations of the presidential administrations of William J. Clinton (reaction to the conflict in Bosnia) and George W. Bush (preparation of the invasion in Iraq). The aim of this thesis is to applicate the typologies of presidential control to the studied empirical reality and also theory-based analysis of the role of the Assistant to the President for National Security Affairs in the process of deliberation.

Keywords

Politics, US Foreign Policy, Decision-Making Process, Presidency, Political Advisors

Zkratky použité v práci

ANSA – Assistant to the President for National Security Affairs (National Security Adviser)

CEO – Chief Executive Officer

CIA – Central Intelligence Agency

CIC – Commander in Chief

CID – Committee of Imperial Defence

COS – Chief of Staff

DC – Deputies Committee

EXCOMM – The Executive Committee of the National Security Council

FPA – Foreign Policy Analysis

IWG – Interagency Working Group

NATO – North Atlantic Treaty Organization

NEC – National Economic Council

NSC – National Security Council

NSRC – National Security Resources Board

OSN – Organizace spojených národů

PC – Principals Committee

USA – United States of America

OBSAH

Úvod	9
1. Kontext tvorby zahraničně-politických rozhodnutí	12
1.1 Role Rady pro otázky národní bezpečnosti (NSC)	14
1.2 Spor o kompetence v oblasti zahraniční politiky	16
2. Vývoj teoretických koncepcí FPA.....	18
2.1 Analýza tvorby rozhodnutí Grahama Allisona	19
2.2 Irving Janis a jeho pojetí skupinového myšlení	21
3. Vývoj typologií prezidentského řízení.....	23
3.1 Původní typologie Johnson (1974).....	23
3.1.1 Formalistický typ	25
3.1.2 Soutěživý typ	26
3.1.3 Kolegiální typ.....	27
3.1.4 Pozitiva a negativa uvedených typů.....	29
3.2 Precizace typologie - George (1980).....	31
3.3 Problematické aspekty Mitchellovy reformulace.....	34
4. Mitchellova typologie prezidentského řízení (2005)	37
4.1 Deskriptivní rámec typologie	39
4.1.1 Formalistická struktura s vysokou centralizací	39
4.1.2 Formalistická struktura s nízkou centralizací	39
4.1.3 Kolegiální struktura s vysokou centralizací.....	40
4.1.4 Kolegiální struktura s nízkou centralizací	40
4.2 Prediktivní možnosti Mitchellovy typologie.....	41
4.2.1 Dominantní řešení.....	42
4.2.2 Dominantně-skupinové řešení.....	42
4.2.3 Pat.....	43
4.2.4 Integrativní řešení.....	43
4.2.5 Skupinové řešení	44

5. Alternativní typologie a reflexe domácí politiky	45
5.1 Porterovo pojetí v rámci ekonomického řízení (1982)	45
5.1.1 <i>Adhokracie</i>	45
5.1.2 <i>Centralizovaný management</i>	46
5.1.3 <i>Vícečetná advokacie</i>	46
5.2 Struktura řízení úřadu v režii COS	48
6. Role a jednání poradců optikou teorie	49
6.1 Höningův popis jednání poradců.....	49
6.1.1 <i>Model byrokratické politiky</i>	49
6.1.2 <i>Psychologický model</i>	50
6.1.3 <i>Model racionální volby</i>	51
6.2 Role ANSA v typologii Mulcahy, Crabb (1991)	53
7. Případová studie I. Analýza Clintonovy administrativy	55
7.1 Náhled na Clintonovu administrativu	55
7.2 Specifika organizace Clintonovy administrativy	58
7.2.1 <i>Role ANSA v Clintonově administrativě</i>	60
7.3 Deliberace administrativy v kontextu války v Bosně	61
8. Případová studie II. Analýza Bushovy administrativy.....	66
8.1 Náhled na Bushovu administrativu	66
8.1.1 <i>Role ANSA v Bushově administrativě</i>	68
8.2 Deliberace administrativy v kontextu postoje k Iráku	69
Závěr	73
Prameny a literatura	76
Internetové zdroje	80
Dokumenty	81
Emailová komunikace	81
Doporučená literatura.....	81

Úvod

Námětem této práce je zachycení vývoje typologií prezidentského řízení ve Spojených státech amerických. Tato problematika zapadá do vědní disciplíny, kterou je analýza zahraniční politiky (Foreign Policy Analysis, dále FPA), jež je disciplínou studia mezinárodních vztahů. Pohybujeme se tedy v rámci prezidentského systému ve Spojených státech amerických. Zajímá nás organizační politika. Tématem práce je deskripce typů prezidentského manažerského řízení administrativy při tvorbě politických rozhodnutí (decision-making process). Zajímá nás primárně téma americké zahraniční a bezpečnostní politiky. Téma role poradce pro otázky národní bezpečnosti popisované optikou teorie nebylo v českém akademickém kontextu dostatečně reflektováno.

Bližší kontext, který budeme popisovat, můžeme popsat dle hladiny analýzy, kterou vymezil Singer.¹ Autor nabízí distinkci mezi popisem mezinárodního systému na jedné straně a národního státu, jako hladiny analýzy, na straně druhé. V práci pracujeme s vymezením hladiny analýzy národního státu. Zaměřením této práce je výhradně náhled na prezidentskou kontrolu exekutivního aparátu v rámci organizační politiky. Zajímá nás tedy proces tvorby rozhodnutí ve struktuře prezidentské administrativy. Budeme zkoumat teoretické koncepce, které popisují jednání poradců prezidenta a jsou cílené explicitně na americký politický kontext. Smyslem této práce tedy není deskripce prezidentského systému, ani analýza vztahu prezidenta a Kongresu. Sledujeme konkrétně roli poradců prezidenta v oblasti deliberace administrativy a realizace tvorby zahraničně-politických rozhodnutí.

Práce je složena ze tří nosných částí. První část v kapitole 1 zachycuje kontext realizace procesu tvorby politických rozhodnutí ve Spojených státech amerických. Komplexní situace, ve které se nachází prezident Spojených států amerických, nutně vyžaduje existenci a participaci expertů a poradců při zprostředkování informací pro prezidenta. Představujeme strukturu Rady pro otázky národní bezpečnosti (National Security Council, dále NSC) a popis důvodů jejího vzniku a funkce, která jí v americkém prezidentském systému přísluší. Popíšeme roli předsedy této struktury poradce pro otázky národní bezpečnosti (dále ANSA) a další klíčové struktury v rámci

¹ Singer, D.: The Level-of-Analysis Problem in International Relations, World Politics, Vol. 14, No. 1, 1961, pp. 77-92.

NSC – Principals Committee a Deputies Committee. Tato kapitola nám poslouží a ukáže detailní náhled na empirický kontext našeho výzkumu.

Druhá část práce je koncepční a sleduje vývoj typologií prezidentského řízení, a vymezuje tak strukturu a deskriptivní rámec, který nám poslouží v náhledu na naše téma. Bylo nezbytné vzít v kapitole 2 do úvahy přístupy a nástroje, které nám poskytují FPA a autoři, jako jsou Graham Allison a Irving Janis. Tím jsme získali přehled o celkovém teoretickém vymezení. Naše práce však sleduje vliv poradců, a tak bylo nutné provést deskripci vývoje typologií prezidentského řízení. Typologie nám poskytnou deskriptivní rámec pro naši analýzu role poradců. Schémata vymezují strukturu fungování prezidentského řízení administrativy. Autoři Richard Tanner Johnson, Alexander George a David Mitchell nám poskytnou teoretickou bázi, kterou představujeme v koncepční části práce v kapitolách 3 a 4. Tématem této části práce je nalézt a popsat teoretickou mřížku, jež nám ukazuje kontext fungování prezidentských administrativ při tvorbě politických rozhodnutí. Práce sleduje, jaký je vývoj teoretického uchopení sledované problematiky. Pokud existují úskalí jednotlivých koncepcí, jsou komentovány a vysvětlovány. Mitchellova typologie má schopnost predikovat formu politického řešení. Pro vyjasnění problematických bodů této typologie bude v rámci koncepční části práce podrobena kritice. Představíme si i alternativní typologie prezidentského řízení administrativy, které se svým pojetím od Johnsona odlišují.

V kapitole 5 budeme kombinovat výše uvedená teoretická schémata, která zachycují strukturu, s dalšími teoretickými přístupy, které se zaměřují na roli poradců a vysvětlují jejich jednání. V kapitole 6 tyto typologie představí Hönig, Mulcahy a Crabb. Je nutné kontextualizovat uvedená teoretická východiska a zkoumat, zda jsou udržitelná v konfrontaci s realitou a jakou mají o empirické realitě vypovídající hodnotu. Budeme se snažit aplikovat teoretické modely a konstrukce na objektivní historickou realitu. Tímto způsobem se snažíme rozklíčovat a porozumět procesu tvorby zahraničně-politických rozhodnutí ve Spojených státech amerických. Důkladné zachycení teoretického rámce pro naši analýzu je nezbytným předpokladem pro vymezení daného kontextu a okruhu naší práce.

Třetí část práce je analytická. Dvě případové studie, které jsme vybrali, v kapitolách 7 a 8 jsou souměřitelné existencí dvou struktur v rámci NSC. Jmenovitě struktury Principals Committee a struktury Deputies Committee, které vznikly na popud poradce pro otázky národní bezpečnosti, kterým byl Brent Snowcroft v prezidentské

administrativě Bushe staršího. Tyto struktury meziagenturní spolupráce fungovaly jak v prezidentské administrativě Clintona, tak Bushe mladšího. Téma je tak vymezeno těmito případovými studii.

První je deliberace Clintonovy administrativy v průběhu války v Bosně od ledna 1993 do srpna 1995. Druhá případová studie se zabývá deliberací administrativy prezidenta George W. Bushe v rámci přístupu Spojených států vůči Iráku v letech 2002 a 2003. Obě tyto deliberace prezidentských administrativ se udály na počátku prezidentského působení obou prezidentů, a je tedy možno komparovat uvedené prezidentské administrativy.

Případové studie této práce mají objasnit historické souvislosti teoretickým prizmatem typologie prezidentského řízení. Volba případových studií je dána zejména důvodem, že se jedná o historicky blíže definované skutečnosti. Případové studie tedy ověřují nárok na platnost teorie obsažené v odborné literatuře. Jedná se o testování na zjištěných historických skutečnostech. Měli bychom ukázat, zda typologie prezidentského řízení dokáže popsat realitu našich případových studií, a v rámci teoretického náhledu roli poradců konfrontovat s teoretickými východisky teorie, a tak zjistit, zda popsané teorie mají vypovídající hodnotu pro tyto případové studie.

Klademe si tyto výzkumné otázky. Je udržitelná aplikovatelnost teorie typologií prezidentského řízení v praxi? Jaký vliv mají poradci na tvorbu americké zahraniční politiky? Jaká je konkrétně role poradce pro otázky národní bezpečnosti? Cílem práce je tedy aplikace teorie typologií prezidentského řízení na zkoumanou empirickou realitu a teorií podepřená analýza role poradce pro otázky národní bezpečnosti v procesu deliberace administrativy.

1. Kontext tvorby zahraničně-politických rozhodnutí

V kontextu Ústavy je hlavou exekutivy prezident, který realizuje tvorbu rozhodnutí a vykonává politickou moc. Ze své funkce a ze svého postavení je on suverénem politické exekutivní performance. Článek 2, oddíl 1 Ústavy vysloveně říká, že prezident drží exekutivní moc.² Dle Sartoriho se jedná prezidentský systém.³ Je důležité zde upozornit, že Ústava Spojených států amerických nevynechává pojem *kabinetu*. Role Kongresu je v některých oblastech zahraniční politiky silná. Kongres prezidentovi schvaluje výdaje, a limituje ho tak v jeho rozhodnutích. Prezident je hlavou ozbrojených složek (Commander in Chief, dále CIC), ale je limitován souhlasem Kongresu v případě delších válečných operací. Walter Bagehot v tomto ohledu hovoří o kompletní fúzi legislativní a exekutivní složky.⁴ Kontext a složitost moderního světa zapříčinila významný posun v chápání instituce prezidentství. Hlava státu je doslova závislá na poradním sboru, který zprostředkovává informace z komplexní reality. Prezidentství je nyní instituce, kde je interakce mezi prezidentem a poradci nutnou a klíčovou součástí tvorby politických rozhodnutí.

Termín *poradce* značí pro potřeby naší práce aktéra, kterého prezident žádá o radu. Prezident je suverénem a jasně vymezení, kdo je poradcem. On je zodpovědný za výběr svých poradců. Poradci tedy jsou pro potřeby naší práce členové prezidentské administrativy, tudíž ministři. Dále členové NSC, členové dalších vládních agentur, které podléhají prezidentovi. Rovněž je nutné zvážit neinstanční kontext. Existují neformální informační kanály, které vedou k prezidentovi, jako například první dáma, přátelé či experti stojící mimo administrativu. Z historie je zřejmé, že každý prezident pečlivě zvažuje volbu svých poradců, kterým bude naslouchat. Jednotlivé prezidentské administrativy se rovněž zásadně liší ve způsobu tvorby politických rozhodnutí.

V kontextu struktury NSC budeme sledovat jednání prezidenta a poradců při tvorbě zahraničně-politických rozhodnutí. Autora zajímá tedy role NSC, která vznikla v roce 1947 za prezidenta Trumana. V rámci této organizační struktury dochází

² V originále: „The executive Power shall be vested in a President of the United States of America.“, The Constitution of the United States, dostupné na www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-105sdoc11/pdf/CDOC-105sdoc11.pdf [cit. 12. 5. 2014]

³ Více k definici prezidentského systému viz. Sartori, G.: Srovnávací ústavní inženýrství, Zkoumání struktur, podnětů a výsledků, Praha 2001, přeložila Jana Ogrocká, p. 93-102.

⁴ Rodman, P.: Presidential Command, : Power, Leadership, and the Making of Foreign Policy from Richard Nixon to George W. Bush, New York, Knopf, 2009, p. 6.

k realizaci tvorby politických rozhodnutí a dochází k interakci mezim prezidentem a poradci. Z institucionálního a formálního pohledu je pro náš kontext důležitá funkce poradce pro otázky národní bezpečnosti (Assistant to the President for National Security Affairs, dále ANSA).⁵ Tato funkce vznikla za prezidenta Eisenhowera.⁶ Mezi další klíčové funkce v rámci administrativy, které mají v kompetenci zahraniční a bezpečnostní politiku, patří ministr zahraničí, který je do jisté míry nejdůležitější člen kabinetu.⁷ Zastupuje Ministerstvo zahraničí USA (The Department of State). Jeho rivalem v kontextu prezidentské administrativy je ministr obrany, který zastupuje Ministerstvo obrany USA (The Department of Defense).⁸ V rámci NSC i mimo rámec NSC se obvykle střetávají odlišné pohledy těchto osobností reprezentujících své instituce.

Jak poznamenal Richard Neustadt, tak Ústava nevytvořila systém oddělení mocí, ale oddělila instituce, které moc sdílejí.⁹ Existuje tu dohled Kongresu nad exekutivní složkou.¹⁰ Neustadt princip prezidentství staví na tzv. "power sense", tedy smyslu pro sílu.¹¹ Tento smysl prezidentovi umožňuje přesvědčovat instituce a přimět je vykonávat prezidentskou politiku. Prezident je na byrokratickém aparátu závislý do té míry, jak implementuje jeho politiku. Ve vykonávání této politiky jsou aktivní úřady a instituce, které prezidentovi podléhají. Ideje neputují ale jen shora dolů, ale i z nižších byrokratických úrovní na úroveň vyšší. Principiálně Neustadt vidí prezidentství jako slabé.¹² Princip prezidentství totiž podle Neustadta tkví v umění přesvědčovat instituce.¹³ Pro téma naší práce je klíčovou institucí Rada pro otázky národní bezpečnosti. Její funkcí je radit prezidentovi v otázkách zahraniční politiky. Jak si ale ukážeme, tak struktura NSC prezidenta rovněž přesvědčuje. Představme si nyní roli této struktury v prezidentské administrativě.

⁵ V literatuře se setkáváme i s termínem National Security Advisor (NSA), ale v v tomto případě je možná záměna s organizací National Security Agency (taktéž NSA). Pro naši práci volíme formální označení Assistant to the President for National Security Affairs (tedy ANSA).

⁶ Robert Cutler byl prvním ANSA. Název funkce v originále: Special Assistant to the President for National Security Affairs, In: Rodman 2009, p. 28.

⁷ Druhá, P., Kratochvíl, P.: Encyklopedie mezinárodních vztahů, Praha, Portál, 2009, p. 88.

⁸ Ibid.

⁹ Rodman 2009, p. 4.

¹⁰ Potvrzování v úřadu (Confirmation hearing) vrcholných představitelů ministerstva zahraničí Zahraničním výborem Senátu (The Senate Foreign Relations Committee), je důležitým prvkem, který má vybalancovat primát exekutivní složky v rámci zahraniční politiky.

¹¹ Dle Neustadta tento smysl pro sílu můžeme spatřovat v prezidentství Franklina Delano Roosevelta a Harryho Trumana. Například Dwight Eisenhower tento smysl pro sílu podle Neustadta postrádal. In: Rodman, 2009, p. 5.

¹² Ibid.

¹³ Ibid. V originále: Power to persuade

1.1 Role Rady pro otázky národní bezpečnosti (NSC)

Rada pro otázky národní bezpečnosti vznikla v roce 1947 zákonem *National Security Act of 1947*, který založil nejen strukturu Rady pro otázky národní bezpečnosti (NSC), která zodpovídá za koordinaci národní bezpečnostní politiky, ale i Ústřední zpravodajskou službu (CIA). Zákon *National Security Act of 1947* sjednotil velení armády, námořnictva a letectva pod ministerstvo obrany.¹⁴ Pro účel naší práce je právě existence vzniku NSC důležitá. Je to empirický základ pro naši práci. Je proto důležité si vymežit roli NSC v exekutivním aparátu amerického prezidentského systému.

Tato struktura vznikla za prezidenta Trumana, který NSC chápal jakožto instituci, jež má posilovat roli prezidenta ve výkonu funkce. Chápal ji jako poradní orgán.¹⁵ Originálně měla struktura NSC sedm členů. Mezi které patřili prezident Harry S. Truman, ministr zahraničí George C. Marshall, ministr obrany James V. Forrestal, dále vrcholní představitelé armády¹⁶ Kenneth C. Royall, námořnictva¹⁷ John L. Sullivan, letectva¹⁸ W. Stuart Symington a předseda komise státních bezpečnostních rezerv¹⁹ (dále NSRC) Arthur M. Hill. V roce 1949 byl zákonem poradní sbor NSC ustálen na pěti členech: prezident, viceprezident, ministr zahraničí, ministr obrany a předseda NSRC. Prezident má ovšem autoritu a pravomoc přidat další členy vlády, které v NSC potřebuje. Vznik NSC byl zdůvodněn potřebou centrální koordinace ministerstev, zejména ministerstva zahraničí a ministerstva obrany. Dále pak ministerstva financí, CIA a dalších relevantních vládních struktur, které mají v kompetenci participovat v procesu tvorby zahraničně-politických rozhodnutí.²⁰

Jak jsme si již uvedli, Ústava roli kabinetu nezná, proto bychom na strukturu NSC neměli nahlížet jako na kabinet. Je složena z prezidenta, viceprezidenta, ministra zahraničí, ministra obrany, ministra financí a dalších relevantních osob, či zástupců úřadů, kteří se podílejí na formulaci zahraniční politiky. Tato skupina má však jen poradní funkci. Konstitucionální legitimita prezidenta umožňuje prezidentovi postavit se i proti konsenzu všech zúčastněných poradců.²¹ V roce 1947, kdy byla zřízena, se do

¹⁴ Zákon byl v roce 1949 pozměněn ve smyslu větší centralizace velení armády pod ministerstvo obrany.

¹⁵ Truman, H.: *Years of Trial and Hope, Volume Two*, New York, Signet Books, 1965, p. 77.

¹⁶ Secretary of the Army

¹⁷ Secretary of the Navy

¹⁸ Secretary of the Air Force

¹⁹ Chairman of the National Security Resources Board

²⁰ Rodman 2009, p. 4

²¹ Rodman 2009, p. 13.

jisté míry uvažovalo o britském modelu, tedy o kabinetní kolegiální struktuře, která však není v souladu s Ústavou Spojených států amerických. V případě Velké Británie šlo o strukturu *Commitee of Imperial Defence (CID)*, která byla založena v roce 1904. Měla na starosti shromažďování informací a měla poskytovat expertní rady, které byly nutné k provádění politiky.²² Podobný smysl má i NSC. Je to struktura, kde jsou zastoupeny nejvyšší funkce americké exekutivní hierarchie a radí prezidentovi.

Rodman nabízí otázku, proč se ministerstvo zahraničí více nesnažilo při vyjednávání o úkolech struktury NSC zastávat svou pozici jakožto suverénního úřadu, který má řešit zahraniční politiku. Instituce NSC je totiž přirozeným rivalem těchto snah ministerstva zahraničí. Ministerstvo zahraničí se vzniku NSC, do jisté míry své paralelní struktury, bránilo. Ministr zahraničí Marshall upozorňoval prezidenta Trumana v osobním memorandu ze 7. února 1947, že systém NSC představuje fundamentální změnu všech otázek, které se týkají oblasti zahraniční politiky.²³ Marshall se zejména obával, že tím vliv ministerstva obrany v otázkách zahraniční politiky vzroste.²⁴ Tato Marshallova snaha však pro zachování jednotné realizace zahraniční politiky v gesci ministerstva zahraničí nebyla dostatečná a důrazná.²⁵

NSC je tedy strukturou, která má významné místo v prezidentské exekutivní hierarchii. Je primárním úkolem pro poradce z administrativy účastnit se deliberací v rámci tvorby politických rozhodnutí. Pro naše zaměření je klíčová reorganizace aparátu NSC v rámci prezidentství George H. W. Bushe. Vznikly tak dvě důležité nové struktury Principals Committee a Deputies Commitee. Principals Committee je Rada pro otázky národní bezpečnosti, jež se schází bez účasti prezidenta a které předsedá poradce prezidenta pro otázky národní bezpečnosti. Další složkou je Deputies Committee, které předsedá zástupce poradce pro otázky národní bezpečnosti. Členové rady jsou v tomto případě zástupci ministrů, tzn. zástupce ministra zahraničí, zástupce ministra obrany.²⁶ Je na místě si popsat vztah struktury NSC k ministerstvu zahraničí. To je empirická báze pro téma naší práce.

²² V originále: „*Obtaining and collating for the use of the Cabinet all the information and expert advice required for shaping national policy in war, and for detetrmining the necessary preparations in peace.*“, Rodman 2009, p. 16.

²³ V originále: „*Marshall predicted it would introduce fundamental changes in the entire question of foreign relations, it would give the military establishment a role of predominance in foreign policy and would dissipate the constitutional responsibility of the President, who would become an automaton of the council.*“, Rodman 2009, p. 19.

²⁴ Přesně takto to předpokládá *model byrokratické politiky*, který představuje Hönig (2008)

²⁵ Rodman 2009, p. 19.

²⁶ Rodman, p. 208. Je nutné poznamenat, že Reagan rovněž preferoval byrokratický konsenzus mezi elitami ve vládních agenturách a na ministerstvech.

1.2 Spor o kompetence v oblasti zahraniční politiky

Ministr zahraničí má v prezidentském systému dost složitou úlohu, neboť jednak podléhá prezidentovi, a navíc existuje rivalita mezi poradcem pro otázky národní bezpečnosti a ministrem zahraničí.

Henry Kissinger píše po zkušenostech, kdy zastával paralelně post ministra zahraničí i post poradce pro otázky národní bezpečnosti následující: „*Jestliže prezident nevěří svému ministrovi zahraničí, tak by ho měl vyměnit a ne se pokoušet ho obcházet poradcem pro otázky národní bezpečnosti.*“²⁷ Kissinger se tedy explicitně staví na stranu ministra zahraničí ve sporu s poradcem pro otázky národní bezpečnosti. McGeorge Bundy napsal: „*...ministr zahraničí by vždy měl být prezidentův agent při jednání s byrokracií a nikoli naopak.*“²⁸ Charles G. Dawes, který byl viceprezidentem v době, kdy prezidentský úřad zastával Calvin Coolidge, prohlásil: „*Členové kabinetu jsou přirozenými nepřáteli prezidenta.*“²⁹

Zbigniew Brzezinski po skončení svého působení jakožto poradce pro otázky národní bezpečnosti za prezidenta Cartera ve svých pamětech urgoval pro posílení vlivu poradce pro otázky národní bezpečnosti. Navrhoval, aby Senát poradce pro otázky národní bezpečnosti přímo potvrzoval. Brzezinski se domnívá, že v současné době, kdy je nutná větší koordinace politiky z prezidentského úřadu, tuto koordinaci nemůže zvládnout zaštitit ministerstvo zahraničí. Poradce pro otázky národní bezpečnosti by tak v tomto pojetí byl centrálním hráčem, který by centralizoval a dozoroval chod zahraniční politiky. Ministr zahraničí by tak byl pouze jednou ze složek, které by tento posílený status poradce pro otázky národní bezpečnosti bral v úvahu. Brzezinski se tak staví na stranu vyšší centralizace a větší kontroly chodu zahraniční politiky přímo v osobě poradce pro otázky národní bezpečnosti.³⁰

V dubnu 1980 se sešel výbor *Senate Foreign Relations Committee*, který měl pod vedením Franka Churcha tuto situaci řešit. Kissinger a Brzezinski byli predominantními tvůrci americké zahraniční politiky v 70. letech. Oba zastávali post poradce pro otázky národní bezpečnosti a měli silné slovo při utváření americké

²⁷ V originále: „*If the President does not trust his Secretary of State he should replace him, not attempt to work around him by means of the security adviser.*“, in: Rodman 2009, p. 12.

²⁸ V originále: „*...the Secretary should always be the President's agent in dealing with the bureaucracy, not the other way around.*“, in: Rodman 2009, p. 11.

²⁹ V originále: „*The members of the Cabinet are a President's natural enemies.*“, in: Neustadt. R.E: *Presidential Power*, Macmillan Publishing Company, New York, 1960, p. 39.

³⁰ Brzezinski, Z.: *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977 - 1981*, New York, Farrar, 1983, pp. 533– 536, citováno dle: Rodman, pp. 136 - 137.

zahraniční politiky. Výbor byl pro změnu, aby se poradce pro otázky národní bezpečnosti nově zpovídal před tímto výborem Senátu. Pozval si významné analytiky prezidentství a bývalé poradce pro otázky národní bezpečnosti, mezi kterými byli osobnosti jako Richard Neustadt, Andrew Goodpaster, McGeorge Bundy, Walt Rostow a Brent Snowcroft.³¹

Tito experti byli proti tomu, aby se poradce pro otázky národní bezpečnosti zpovídal tomuto výboru Senátu. Tím by se jeho role de facto posílila a ne snížila, jak to předpokládal výbor Senátu. Přesně tak ve svém díle situaci popisuje Brzezinski, který navrhoval posílení vlivu poradce pro otázky národní bezpečnosti, jak jsme si popsali výše. Nedospělo se k řešení tohoto institucionálního sváru mezi ministrem zahraničí a poradcem pro otázky národní bezpečnosti. Za vlády prezidentů Nixona a Cartera byla role ministra zahraničí snížena oproti roli poradce pro otázky národní bezpečnosti. Poradce pro otázky národní bezpečnosti se tedy nezpovídá výboru Senátu. Vidíme, že je role poradce pro otázky národní bezpečnosti velmi silná oproti ministru zahraničí.

³¹ Rodman, p. 137.

2. Vývoj teoretických koncepcí FPA

V americkém akademickém prostředí se výzkum v oblasti tvorby politických rozhodnutí začíná vyvíjet v 60. a 70. letech 20. století, zejména s ohledem na kubánskou raketovou krizi. Instalace sovětských raket na území Kuby (operace Anadyr) a jejich detekce průzkumnými letouny U2 v říjnu 1962 přinutila administrativu Johna Fitzgeralda Kennedyho k rozsáhlým a dlouhým diskuzím, jak této hrozbě a eskalaci mezinárodního napětí čelit. Prezident Kennedy celý průběh deliberace poradců tajně nahrával a tyto nahrávky byly odtajněny v 90. letech 20. století. Diskuze skupiny NSC, která se nazývala The Executive Committee of the National Security Council (EXCOMM), se stala nejvíce studovanou případovou studií tvorby zahraničně-politických rozhodnutí ve Spojených státech amerických.³²

Práce Grahama Allisona s názvem *Essence of Decision* (1971) je klasickou prací, která rozvíjela vznik vědní disciplíny FPA. Autor představil na případu kubánské raketové krize tři teoretické modely, které si v práci představíme. Jedním z průkopníků byrokratické politiky je Morton Halperin a jeho práce *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, na které se rovněž podíleli výzkumníci Priscilla Clapp a Arnold Kanter. Mezi klasické práce patří rovněž *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, kterou napsal Irving L. Janis. Mezi další výzkumníky v kontextu FPA jmenujme myslitele, jako jsou Paul 't Hart, Fred I. Greenstein, Ole Holsti, Axel Mintz a I. M. Destler.

Klíčovou prací pro naše konkrétní zaměření je *Managing the White House; An Intimate Study of the Presidency*, kterou v roce 1974 napsal Richard Tanner Johnson. Definoval typologie prezidentského řízení, se kterými pracuje většina dalších autorů. Johnson definoval vznik nové vědní disciplíny v rámci FPA, a to typologie prezidentského řízení. Jeho práce byla reformulována, revidována a aktualizována výzkumníky jako jsou: Alexander L. George, Margaret G. Hermann, Thomas Preston, Colin Campbell, David Mitchell, Jean A. Garrison, John P. Burke, Patrick J. Haney, Charles E. Walcott, Karen M. Hult, Daniel E. Ponder anebo James P. Pfiffner. Každý z těchto výzkumníků pracuje s typologií, kterou představil Richard Tanner Johnson. Jednotliví autoři zdůrazňují různé aspekty původní Johnsonovy typologie a aktualizují

³² Mitchell, D.: *Making Foreign Policy: Presidential Management of the Decision-Making Process*, Ashgate Publishing, 2005, p. 1.

ji. Pro studium typologií prezidentského řízení se obeznámíme s odbornými texty autorů George a Mitchell. Tato disciplína v rámci FPA se tedy ve Spojených státech rozvíjí od 70. let 20. století, ale dle našeho zkoumání nebyla ještě dostatečně reflektována v českém akademickém kontextu. Práce má tedy rovněž ambici představit tuto vědní disciplínu v rámci FPA pro český akademický kontext.

2.1 Analýza tvorby rozhodnutí Grahama Allisona

Jednou z nejvýznamnějších prací, která se týká FPA, je dílo profesora Grahama Allisona z Harvardovy univerzity s názvem *Essence of Decision*. Kubánská raketová krize je nahlížena prizmatem tří modelů analýzy. Jedná se o tyto modely:

1. Model racionálního hráče (Rational Actor Model)
2. Organizační model (Organizational Process Model)
3. Byrokratický model (Bureaucratic/Governmental Politics Model)

Model racionálního hráče pojímá vládu, jako racionálního aktéra. Pojímá vládu jako celek. Tento model nám neumožňuje shlédnout na nižší úroveň, a to na interakce mezi aktéry ve skupině. Nemůžeme tedy model racionálního hráče použít pro naši úroveň analýzy. Organizační model primárně pohlíží na racionálního aktéra s tím, že se snaží optimalizovat své fungování.³³ Tohoto aktéra zajímá, co je *proveditelné*, nikoli *optimální*.³⁴ Fungují zde standartní operační procedury. Organizace nereaguje pružně, ale podle svých zažitých návyků. Byrokratický model již nepředpokládá racionalitu u aktéra, tím se liší od dvou předchozích modelů. Byrokratický model popisuje chování aktéra jako člena skupiny nebo instituce, která ovlivňuje jeho jednání. Pozice a příslušnost ke struktuře tedy určuje jednání aktéra. Mitchell nevidí potenciál pro naši analýzu ani s přispěním pohledu organizačního modelu a ani byrokratického modelu. Zmíněný autor tento problém popisuje: „*Zatímco oba modely, jak byrokratický, tak organizační, zdůrazňují vliv struktury a skupiny na tvorbu politického rozhodnutí v zahraniční politice, tak ani jeden z nich nebere v úvahu variace ve skupinových konfiguracích, nebo strukturách, které realizují tvorbu politického rozhodnutí.*“³⁵

³³ Drulák, p. 92.

³⁴ Drulák, p. 93.

³⁵ V originále: „*While both Bureaucratic and Organization Models emphasize the influence of structure and group decision-making on foreign policy, neither attempts to take into account variations in group configurations or decision-making structures.*“, dostupné in: Mitchell 2005, p. 8.

Model racionálního hráče tedy není pro naši analýzu prospěšný. Jeho optikou nedokážeme zachytit a popsat interakce ve skupině. Organizační model a byrokratický model nám také dle Mitchella neumožňují přímou analýzu komplexního vztahu ve skupině, kterou máme za cíl popsat. Tyto dva modely nám ale umožní náhled na jednání poradců. Höning reinterpretuje a reformuluje tyto dva modely s tím, že primárními jednotkami popisu těchto modelů nejsou organizace nebo byrokratické instituce, jak je původně popsal Allison, ale v Höningově reformulaci v kapitole 6 této práce jsou jednotkami analýzy individuální osoby, tedy v našem případě poradci.

Allison vysloveně pracuje s racionalitou aktéra, kterého popisuje v rámci modelu racionálního hráče a v rámci organizačního modelu. V případě byrokratického modelu se k racionalitě nepřihlíží, ale model vykazuje rysy logiky a zákonitostí právě v rámci tendencí byrokratické politiky. Modely a přístupy Allisona, tedy vědní disciplíny, pracují s racionalitou, případně s logikou. Ovšem takový pohled je nedostatečný při popisu komplexní reality procesu tvorby rozhodnutí. Bude nutné předpokládat i možnou neracionalitu v procesu tvorby rozhodnutí. Tato neracionalita je dána psychologicky. Předním výzkumníkem, který řeší tuto problematiku, je Irving Janis.

2.2 Irving Janis a jeho pojetí skupinového myšlení

Skupinové myšlení (groupthink) v pojetí Irvinga Janise je definováno následovně: „...způsob myšlení, v němž se stane hledání souladu natolik dominantním, že zhatí realistické zhodnocení alternativní akce.“³⁶

Skupinové myšlení Janis formuloval s tím, že v malé skupině, která tvoří rozhodnutí, může nastat situace, kdy se přijímá zcela chybné a iracionální řešení jako výsledné rozhodnutí.³⁷ Efekty řešení jsou vyloženě kontraproduktivní.³⁸ Janis efekt skupinového myšlení popsal na příkladu neúspěšné americké zahraničně-politické akce - vyloštění v Zátocě sviní na Kubě provedené kubánskými emigranty a realizované Kennedyho administrativou. V dubnu 1961 došlo k fiasku americké zahraniční politiky a vyloštění bylo totálním selháním. Janis skupinové myšlení popisuje následovně. Jedná se o malou skupinu lidí, poradců, kteří tvoří politické rozhodnutí. Skupina je soudržná a kompaktní. Nejsou v ní zastoupeny další vlivy a další osoby a různé zájmové tlaky. Skupina není vystavena tlakům okolí a jednání probíhá za zavřenými dveřmi. Skupina je vlastně izolována od okolí. Janis také existenci skupinového myšlení předpokládá v případě splnění ještě jedné podmínky, a to že prezident prosazuje vlastní řešení v rámci deliberace. Tendence ke skupinovému myšlení je dle Janise tím silnější.³⁹

Janis skupinové myšlení definuje osmi základními předpoklady. Existuje sdílená iluze nezranitelnosti, iluze jednomyslnosti, potlačení osobních pochyb, existence samozvaných strážců myšlení (mindguards), vedoucí skupiny udržující skupinové iluze a existuje snaha neodporovat cenným novým členům.⁴⁰ Nyní si představíme tyto iluze skupinového myšlení podrobněji.

Sdílená iluze nezranitelnosti je neracionální představa oslabení protivníka a představa vlastní nezranitelnosti. Dává členům skupiny pocit síly.⁴¹ Iluze jednomyslnosti je stavem, kdy členové skupiny nejdou do konfliktu mezi sebou navzájem a nezdůrazňují body, kde se názorově liší. Převládá tak idea jednomyslnosti. Tento lapsus je potvrzením teorie Leona Festingera – kognitivní disonance, kdy se

³⁶ Drulák, p. 98.

³⁷ Janis, I.: *Groupthink in Action: A Perfect Failure at the Bay of Pigs. Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, Houghton, Mifflin College, 1982.

³⁸ Drulák, p. 98.

³⁹ *Ibid.*, pp. 100 – 101.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 99 – 100.

⁴¹ *Ibid.*, p. 99.

členové skupiny snaží vzájemně se vyvarovat konfliktu. Vzniká tak idea souhlasu.⁴² Potlačení osobních pochyb je stavem, kdy poradce má jiný názor, než je převládající myšlení ve skupině. Proto, aby nenarušil hladký průběh deliberace, odhodlává se k autocenzuře a explicitně nevyjadřuje své námitky vůči převládajícímu stanovisku, které panuje ve skupině.⁴³ Existence samozvaných strážců myšlení (mindguards) je stavem, kdy ve skupině existují strážci (gatekeepers), kteří ostře vystupují proti odlišným názorům, které jsou proti jednotě skupiny. Souhlas je tak vlastně vynucován.⁴⁴ Vedoucí skupiny udržuje skupinové iluze, přičemž využívá svou autoritu. V tomto případě je to prezident, který z titulu svého úřadu uplatňuje legitimitu, autoritu a charisma. Prezident nuceně vytváří předpoklady pro společné stanovisko apelem a zdůrazňováním existující společné linie, společných zájmů a stanovisek.⁴⁵ Snaha neodporovat cenným novým členům je stavem, kdy je na deliberaci skupiny účasten cenný člen skupiny, který užívá všeobecné autority, respektu a úcty.⁴⁶

Porovnejme předpoklad Irvinga Janise s teorií kognitivní disonance, kterou vypracoval Leon Festinger. Autor staví svou teorii na tom, že jedinec má tendenci ke snížení disonance, tedy ke snížení pocitu neslučitelnosti se svým vlastním přesvědčením. Je tak dokonce náchylný i ke skupinovému myšlení. Z tohoto pohledu chceme představit fakt, že proces tvorby rozhodnutí není vždy a výlučně racionálním projektem aktérů, kteří si tuto iracionalitu ani neuvědomují. Tyto teorie jsou v kontrapozici s modely Allisona, zejména s modelem racionálního hráče a organizačním modelem, které předpokládají racionální přístup v chování aktérů, států, organizací. Pokud bychom extrapolovali a přenesli optiku těchto přístupů na kontext individua, tak by byly v přímém rozporu se skupinovým myšlením Irvinga Janise a teorií kognitivní disonance Leona Festingera. V práci uvidíme, že se Höning pokusí uplatnit teoretickou mřížku organizačního modelu právě na úroveň jednotlivce, a vysvětlit tak chování poradců. Chceme tímto upozornit na možná úskalí teorií, které staví především primárně na nezpochybnitelné racionalitě aktéra.

⁴² Ibid. Více k teorii kognitivní disonance viz. Festinger, L.: A Theory of Cognitive Dissonance, California, Stanford University Press, 1957.

⁴³ Ibid, p. 100.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid. Dle našeho názoru je to například participace Deana Achesona při deliberaci poradců v rámci jednání EXCOMM v případě kubánské raketové krize.

3. Vývoj typologií prezidentského řízení

V této kapitole představujeme typologie, které se v odborné literatuře nejčastěji vyskytují. Tyto typologie používá většina autorů, kteří se zabývají procesem tvorby rozhodnutí (decision-making process) v americké politice. Představíme jednotlivé typologie a provedeme vzájemnou komparaci. Znalost jednotlivých typologií nám pomůže lépe se zorientovat v předmětu našeho výzkumu a vymezí mu jasný teoretický základ.

3.1 Původní typologie Johnson (1974)

Předobraz a základní práce v souvislosti procesu tvorby rozhodnutí v americkém prostředí je dílo *Managing The White House*, které napsal Richard Tanner Johnson (1974).⁴⁷ Je to základní a průkopnická práce, která popisuje historii tvorby rozhodnutí prezidentských administrativ v historickém období od prezidenta Trumana po prezidenta Nixona. Autor v práci vymezil tři základní typy prezidentského manažerského řízení.

1. Formalistický typ (formalistic)
2. Kolegiální typ (collegial)
3. Soutěživý typ (competitive)

Tyto tři základní typy v typologii *Johnson (1974)* se stávají inspirací a vodítkem pro další autory, kteří se zabývají procesem tvorby rozhodnutí v politickém prostředí Spojených států. Johnson byl první, který tyto ideální typy vymezil a dal jim jasné kontury. Ve svém díle popsal, jak jednotlivé ideální typy fungují v reálném politickém rámci v prezidentském systému ve Spojených státech.

Všichni další autoři, kteří se zabývali problematikou prezidentského řízení, práci Johnsona reflektují, či na ni navazují, popřípadě ji kritizují. Dále ji aktualizují anebo doplňují. Bez znalosti základní typologie *Johnson (1974)* není uspokojivě možné se cíleně zabývat procesem tvorby rozhodnutí v americké administrativě. Představme si nyní blíže jednotlivé parametry a teoretická východiska typologie *Johnson (1974)*.

⁴⁷ Johnson, R.: *Managing the White House: An Intimate Study of the Presidency*, Harper & Row, 1st edition, 1974.

Autor se při konstrukci této typologie snaží odpovědět na čtveřici základních dilemat tvorby politických rozhodnutí.

První dilema je otázka *optimálního* rozhodnutí versus *dosažitelného* výsledku. Slovy Richarda Tannera Johnsona, jak daleko se dá zajít při tvorbě nejlepší politiky, bez toho, aby to nebylo nepratické, a bylo to *proveditelné*.⁴⁸ David Mitchell tuto distinkci vnímá jako souboj *nejlepšího* rozhodnutí a *dosažitelného* rozhodnutí.⁴⁹ Druhé dilema je otázka, do jaké míry je pro dosažení politického rozhodnutí důležitý konflikt a souboj protichůdných názorů, který může odhalovat různé konsekvence jednotlivých politických rozhodnutí. Třetí dilema popisuje přístup k informacím. Johnson popisuje, že v komplexním prostředí prezidentské administrativy je důležité informace filtrovat, extrahovat podstatné, ale přitom se vyvarovat zastření informací, nepřesností a nedorozumění. Poslední dilema, které Johnson zmiňuje je otázka času. Je důležité, aby rozhodnutí prezidentské administrativy bylo důkladně připraveno a prozkoumáno, ale přitom aby v krizových časech bylo rozhodnutí pružné a rychlé.

Shrňme tedy Johnsonova dilemata, která pozoruje.

- a) *Souboj optimálního a dosažitelného rozhodnutí v reálných podmínkách.*
- b) *Otázka vhodné míry konfliktu mezi poradci a mezi jednotlivými alternativami.*
- c) *Přístup k informacím v komplexním kontextu, vyvarování se nepřesností.*
- d) *Otázka pružnosti rozhodnutí v reálných podmínkách, kdy není čas na deliberaci.*

Na základě znalostí těchto dilemat tvorby politických rozhodnutí konstruuje Johnson svou typologii. Představuje ideální typy, které ovšem zasazuje do reálných podmínek, čili nám poskytuje důležitou vazbu mezi teorií a praxí. Johnson píše, že znalost určitého stylu prezidentského řízení nám pomáhá nejen popsat, ale rovněž předvídat možné důsledky takového prezidentského řízení.⁵⁰ Johnson zde svojí typologií aspiruje na teorii, která by nejen poskytovala deskripci, ale i umožňovala predikci možného dalšího vývoje.

Jak jsme již výše uvedli, Johnsonova typologie je první teorií, která se zabývá popisem prezidentského řízení ve Spojených státech. Nyní si detailně představíme aspekty této typologie.

⁴⁸ Ibid, p. 2.

⁴⁹ Mitchell 2005, p. 11.

⁵⁰ Johnson 1974, p. 3.

3.1.1 Formalistický typ

Formalistický (formalistic) typ se vyznačuje zejména tím, že v systému procesu tvorby politických rozhodnutí (decision making process) je přítomný řád. To je základní charakteristika formalistického typu. Johnson vytvořil formalistický typ na základě znalostí tvorby politických rozhodnutí v prezidentských administrativách, které vedli Dwight Eisenhower a Richard Nixon. Oba prezidenti aplikovali procedurální systém, který pomáhal hledat nejlepší politické řešení, nikoli kompromisní řešení rozdílných pohledů.⁵¹

Oba prezidenti Eisenhower a Nixon se opírali o poradce, kterými byli Sherman Adams v Eisenhowerově administrativě a Henry A. Kissinger v administrativě Richarda Nixona. Johnson explicitně nezmiňuje tento důraz na roli predominantního poradce ve formalistickém typu, ale při dalším výzkumu si ukážeme, že právě tento Johnsonův postřeh je dalším důležitým rysem formalistického typu.

Johnson zmiňuje snahu prezidentů Eisenhowera a Nixona odrazovat poradce od vzájemného konfliktu. V těchto administrativách bylo tedy soutěžení mezi poradci nevídané a do jisté míry i nemyslitelné.⁵² Neprobíhala živá debata poradců a nebyl přítomný konflikt rozdílných názorů. Oba prezidenti spoléhali na ryze formální postupy tak, že se s rozdílnými pohledy seznamovali při četbě připravených výstupů jednotlivých vládních agentur.⁵³ Prezident se tedy ve formalistickém typu rozhoduje na bázi znalosti kompletně připravených informací, zná alternativy a také důsledky rozhodnutí.⁵⁴

Pokud tedy odpovíme na dilemata, se kterými Johnson operuje, zjistíme, že první dilema souboje optimálního a dosažitelného rozhodnutí v reálných podmínkách je řešeno snahou o dosažení *nejlepšího* (optimal) rozhodnutí, nikoli pouze rozhodnutí *proveditelného*. Ve formalistickém typu prezidentského řízení je kladem důraz nejen na přesnost, ale i na preciznost. V otázce druhého dilematu, otázce vhodné míry konfliktu mezi poradci a mezi jednotlivými alternativami se formalistický typ prezidentského řízení blíží a vyznačuje tím, že živý konflikt mezi poradci v debatě je vyloučen. Opět tedy zjišťujeme aspekt preciznosti ve formalistickém typu.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid, p. 4.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

Ve třetím dilematu, přístupu k informacím v komplexním kontextu a vyvarování se nepřesností, se formalistický typ vyznačuje tím, že dochází k velkému omezení toku informací. Informace jsou z jednotlivých vládních agentur postupovány hierarchicky k prezidentovi, který informace váží a rozhoduje se. Další vládní agentury nejsou přímo informovány o detailech a dalších aspektech řešené problematiky. Vidíme to na příkladu prezidentské administrativy Richarda Nixona.⁵⁵

V posledním dilematu otázky pružnosti rozhodnutí v reálných podmínkách, kdy není čas na deliberaci, vidíme, že právě prezidentská kontrola je ryze hierarchická, a tudíž rozhodnutí se může jevit jako pomalé.⁵⁶ Uvedli jsme si tedy, že k živé deliberaci poradců v tomto formalistickém typu nedochází. Soutěž názorů je vyloučena. Pravým opakem formalistického typu je soutěživý typ, který si nyní popíšeme.

3.1.2 Soutěživý typ

Johnson popisuje, že v prezidentské administrativě, kterou vedl Franklin Delano Roosevelt, docházelo ze strany prezidenta nejen k toleranci vzájemných konfliktů poradců a jednotlivých vizí a názorů, ale prezident tuto soutěž dokonce podporoval a záměrně vyvolával.⁵⁷

Ve své administrativě spolupracoval s asertivními a agresivními poradci, jako byli Henry Morgenthau, Harry Hopkins a Harold Ickes. Prezident Roosevelt své poradce záměrně a výslovně stavěl proti sobě navzájem. Podněcoval je k soutěži jejich vizí a názorů. Dá se říci, že tento typ prezidentského řízení je netypický, vzácný a do jisté míry i osobitý naturelu a charakteru prezidenta Roosevelta. Prezident přiděloval různým poradcům pravomoce, které se překrývaly, a těžil tak z jejich konfliktu. Sám byl o všem informován a autoritativně rozhodoval v otázkách zahraniční politiky. Roosevelt sám aktivně americkou politiku řídil.

Na jednotlivá dilemata odpovíme tak, že Roosevelt byl ochoten obětovat *nejlepší* a *optimální* rozhodnutí ve prospěch *dosažitelného* a *proveditelného* rozhodnutí. V otázce druhého dilematu, otázky vhodné míry konfliktu mezi poradci a mezi jednotlivými alternativami, se soutěživý typ prezidentského řízení hlásí k důrazu na

⁵⁵ Rodman 2009, p. 38. Popis nové struktury NSC, která byla vypracována Mortonem Halperinem na žádost Henryho Kissingera při prezidentské tranzici v roce 1969.

⁵⁶ Nutno poznamenat, že při vysoké expertíze prezidenta v oblasti zahraniční politiky se může rozhodnutí jevit jako pružné.

⁵⁷ Johnson 1974, p. 5.

vhodnost živého konfliktu. Tento proces je nejen tolerován, ale i vyživován a uměle udržován ze strany prezidenta. Ve třetím dilematu, přístupu k informacím v komplexním kontextu a vyvarování se nepřesností, je soutěživý typ charakteristický tím, že k prezidentovi míří velké množství nejrůznějších informací. Tyto informace nebyly navíc v Rooseveltově administrativě filtrovány a směřovaly z různých vládních agentur přímo k prezidentovi. V posledním dilematu, otázky pružnosti rozhodnutí v reálných podmínkách, kdy není čas na deliberaci, vidíme, že rozhodnutí bylo pružné a autoritativní.

Roosevelt byl ve své administrativě posledním arbitrem, a soutěživý typ je tedy charakterizován soutěží poradců, ale s tím, že prezident drží autoritativní kontrolu. Sám Johnson přiznává, že jiný prezident by se zřejmě neorientoval v takovém prostředí a byl by zřejmě spíše obětí takového stylu, než suverénem, jakým byl Roosevelt.⁵⁸ Prezident těží z konfliktu, nalézá touto formou spoustu informací, čte mezi řádky a vše využívá ve svůj prospěch. Právě tento aspekt soutěže přibližuje tento soutěživý typ k dalšímu kolegiálnímu typu, který je, jak záhy zjistíme, dost odlišný.

3.1.3 Kolegiální typ

Johnson zkonstruoval kolegiální typ prezidentského řízení tak, že popsal nevýhody formalistického a soutěživého typu. Popsal, že formalistický typ se někdy jeví jako těžkopádný a doplácí na to, že v byrokratickém řízení dochází často ke zkreslování informací. Snaha nalézat optimální, a nikoli dosažitelné řešení, administrativu brzdí. Soutěživý typ je velmi nestabilní systém s vyhrocenými názory, kde primárně dochází k souboji názorů a dle Johnsona k tvorbě spíše krátkodobých politických řešení, které jsou ovlivněny aktuálním politickým klimatem.⁵⁹

Kolegiální typ tedy v Johnsonově pojetí reaguje na tyto nedostatky. V tomto typu je hlavní důraz kladen na tým. Dochází tak k deliberaci, vážení jednotlivých názorů. Nejde o souboj, jako v soutěživém typu, jde o získávání nejlepších možných informací tím, že soutředíme tým na nalezení odpovídajícího řešení. Johnson poznamenává, že je důležitý vytříbený manažerský styl, který dobře zvládá vést tým. Johnson spatřuje, že v moderní historii je možno zařadit do kolegiálního typu

⁵⁸ Ibid, p 6.

⁵⁹ Ibid.

prezidentskou administrativu, kterou vedl John Fitzgerald Kennedy. Johnson zmiňuje, že v případě kubánské raketové krize Kennedy vytvořil tým se členy administrativy a poradci, kteří zastávali i rozdílná stanoviska. Nešlo přímo o soutěživý typ, důraz nebyl kladen na to, aby převážil jeden názor nad druhým, ale spíše o tvorbu konsenzu.

Prezident Eisenhower, představitel formalistického typu prezidentského řízení, takovou snahu o konsenzus přímo zakazoval. Prezident Roosevelt, představitel soutěživého typu prezidentského řízení, se konsenzu snažil rovněž vyvarovat. Naproti tomu Kennedy, jež je představitel kolegiálního typu prezidentského řízení, se o konsenzus aktivně zasazoval. Tato snaha o nalezení konsenzu je tedy důležitým aspektem kolegiálního typu prezidentského řízení. Je na místě zdůraznit, že se neobjevuje v ostatních typech prezidentského řízení.

Dilemata politického rozhodování v kolegiálním typu jsou kompromisem řešena ve prospěch *dosazitelného* a *proveditelného* rozhodnutí s absencí snahy o *optimální, nejlepší* řešení. V otázce druhého dilematu, otázky vhodné míry konfliktu mezi poradci a mezi jednotlivými alternativami, je kolegiální typ prezidentského řízení charakteristický tím, že dochází ke konfliktu mezi poradci, ale prostředkem je deliberace a výsledkem kompromis, nikoli výhra jednoho, či druhého názoru. V třetím dilematu, přístupu k informacím v komplexním kontextu a vyvarování se nepřesností, je kolegiální typ charakterizovatelný faktem, že nedochází k filtrování informací jako ve formalistickém typu. Existuje sdílená zodpovědnost za rozhodnutí v týmu, interakce mezi poradci je neformální a informace jsou sdílené. V posledním dilematu, otázky pružnosti rozhodnutí v reálných podmínkách, kdy není čas na deliberaci, tu sledujeme, že rozhodnutí je vcelku pružné. V tomto typu ale dochází k deliberaci, nejedná se o konfrontační soutěž tak jako v soutěživém typu prezidentského řízení.

3.1.4 Pozitiva a negativa uvedených typů

Sám Johnson popsal pozitiva i negativa zmíněných modelů. Začneme tedy postupně pozitivu u zmíněných modelů a až poté si vyložíme negativa.

Formalistický typ vyniká v tom, že v procesu rozhodování probíhá podrobná analýza. Rovněž šetří čas a pozornost toho, kdo rozhoduje, pro velká rozhodnutí. Prezident se tak nezabývá vším, ale soustředí se jen na důležitá rozhodnutí. Důležitým a pozitivním rysem formalistického typu je tendence k prosazování *optimálního* politického řešení.⁶⁰ Soutěživý typ podle Johnsona umístí leadera v proudu informací. Doslova ho zavalí. Leader má přehled o všem. Soutěživý typ inklinuje k politicky průchozímu a byrokraticky prosaditelnému řešení. Dochází ke generování kreativních idejí také díky tomu, že zde existuje stimul soutěžení mezi poradci. Tyto kreativní ideje však díky tomu, že proces není strukturován, mohou pocházet i z vnějších zdrojů.⁶¹ Kolegiální typ se vyznačuje generováním optimálního a proveditelného politického řešení. Leader je uprostřed informační sítě, ale nedochází zde ke konfliktům, ale k týmové práci.⁶²

Mezi negativa Johnson popisuje následující poznatky. Formalistický typ, který je postaven na hierarchizaci rozhodovacího procesu, nejen, že informace lustruje, ale také je zkresluje. Tato tendence k lustraci informací rovněž nedovoluje vnějším informacím a názorům proniknout do rozhodovacího procesu. Tento typ prezidentského řízení je doslova imunní vůči politickým tlakům a veřejnému mínění. Existuje zde i tendence k pomalým, či nevhodným rozhodnutím.⁶³ Soutěživý typ vyžaduje od leadera maximální účast a pozornost v procesu rozhodování. Navíc vystavuje leadera neobjektivním a předpojatým informacím. Tyto informace totiž nejsou filtrovány. *Proveditelnost* politického rozhodnutí je zde víc, než *optimálnost*. Toto je další zjevné negativum dle Johnsona. Je tu tendence k vyostřené soutěži mezi poradci a dochází k jejich oslabování a fluktuaci. Je zde také nebezpečí, že poradci se budou snažit prosadit své zájmy na úkor leadera.⁶⁴ Kolegiální typ stejně jako soutěživý typ vyžaduje od leadera maximální účast a pozornost v procesu rozhodování. Navíc od leadera

⁶⁰ Ibid, p. 238.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

vyžaduje velkou dávku umění vyjednávání. Musí se totiž snažit zajistit kolegiálníitu mezi členy týmu, a být tak prostředníkem sporů.⁶⁵

Shrňme si tedy poznatky v následující tabulce, která ukazuje, jakou mají souvztažnost jednotlivé typy prezidentského řízení ve vztahu k Johnsonovým dilematům.

Tabulka 1. Dilemata politického rozhodování a jejich zakontextualizování v jednotlivých typech prezidentského řízení⁶⁶

	Formální typ	Kolegiální typ	Soutěživý typ
<i>1. Dilema (Politické řešení)</i>	<i>Optimální</i>	<i>Proveditelné</i>	<i>Proveditelné</i>
<i>2. Dilema (Konflikt)</i>	<i>Ne</i>	<i>Ano</i>	<i>Ano</i>
<i>3. Dilema (Informace)</i>	<i>Omezení přístupu</i>	<i>Sdílené informace</i>	<i>Sdílené informace</i>
<i>4. Dilema (Rozhodnutí)</i>	<i>Pomalé</i>	<i>Pružné</i>	<i>Pružné</i>

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Tabulka konstruovaná pro potřeby této práce autorem. Vychází z poznatků Johnsona (1974).

3.2 Precizace typologie - George (1980)

Jeden z prvních autorů, který typologii *Johnson (1974)* dále precizoval, je Alexander George, který napsal knihu *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice (1980)*.⁶⁷ Tato kniha nejen proslavila typologii *Johnson (1974)*, ale autor ji i dále precizoval a přidal k ní více proměnných, než brala v úvahu původní typologie *Johnson (1974)*.⁶⁸ Typologie *George (1980)* tedy pracuje s klíčovými znaky typologie *Johnson (1974)*, jak výše uvádíme: formalistický (formalistic) typ, soutěživý (competitive) typ a kolegiální (collegial) typ. Tyto jednotlivé typy George lépe charakterizoval a popsal.⁶⁹ Nově se zaměřil na individuální charakteristiky prezidentů neboli dimenze. Již nepracuje s dilematy politického rozhodování tak jako *Johnson (1974)*. Individuální charakteristiky prezidentů⁷⁰ popisuje George takto:

- a) Kognitivní styl (cognitive style)
- b) Orientace na konflikt (orientation toward conflict)
- c) Smysl pro efektivnost (sense of efficacy)

Představme si nyní tyto charakteristiky podrobně, s tím, že již nebudeme probírat specifika typologie *Johnson (1974)*, neboť jádro typologie bylo představeno výše. Je ale na místě důrazně zmínit fakt, že specifika typologie *Johnson (1974)* tvoří integrální část typologie *George (1980)*.

Kognitivní styl (cognitive style) prezidenta značí fakt, že prezident preferuje takový manažerský styl prezidentského řízení, který mu poskytuje preferované postupy k získávání informací.⁷¹ Kognitivní styl je tedy způsob, jakým prezident získává informace a poznává realitu. Pokud prezident přichází s formulovanou agendou, vybírá si poradce, kteří mu budou nápomocni v prosazování jeho vize. Pokud ovšem má snahu nalézt řešení problémů v deliberaci mezi poradci, tak se bude snažit angažovat do procesu tvorby rozhodnutí experty na danou problematiku, kteří mu zajistí potřebný

⁶⁷ George, A.: *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, 1980.

⁶⁸ Mitchell, p. 13.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Hermann a Preston (1994) popisují individuální charakteristiky prezidentů v rámci svého popisu práce George (1980), jako proměnné stylu (stylistic variables). In: Hermann, M. G., Preston, T.: *Presidents, Advisors, and Foreign Policy: The Effect of Leadership Style on Executive Arrangements*, *Political Psychology* 15, 1994.

⁷¹ George 1980, p. 147.

rozhled a informace o problému. V rámci deliberace tedy dochází k politicky *proveditelnému* řešení.⁷²

Orientace na konflikt (orientation toward conflict) prezidenta je jeho vztah ke konfliktu, který ovlivňuje debatu. Lze sem zařadit jeho schopnost být účasten ve vyhrocených debatách, či nikoli. Dále pokud tyto konfrontace ve své administrativě vůbec toleruje, či se je snaží minimalizovat. Víme například, že prezident Richard Nixon se snažil minimalizovat konflikt ve své administrativě apelem na centralizaci rozhodování, a pokud se tento konfrontační styl vyskytoval, tak se *strážný* (gatekeeper) snažil, aby tento konflikt neproniknul až na prezidentskou úroveň, a k prezidentovi se tak vůbec nedostal. Rovněž již víme, že prezident Franklin Delano Roosevelt se snažil konflikt a konfrontaci poradců přímo podněcovat a vyvolávat. Tím dostával nová možná řešení na stůl. Orientace na konflikt tedy zahrnuje i míru loajality vůči prezidentovi.⁷³ Smysl pro efektivnost (sense of efficacy) prezidenta je popis volby prezidenta, kde se ve tvorbě politického rozhodování (decision-making process) nachází, či mu vyhovuje se nacházet.⁷⁴

Smysl pro efektivnost popisuje oblast jednání, kde se prezident cítí být silný. Pokud je to například oblast zahraniční, či domácí politiky.⁷⁵ George dále váže tyto personální dimenze prezidenta na jeho předešlou znalost a kompetenci v oblasti zahraniční politiky.⁷⁶ Tyto dimenze tedy předurčují prezidentovu volbu, zda se bude snažit o formalistický typ, kolegiální typ, či soutěživý typ.

Aktualizace a precizace typologie *Johnson (1974)*, kterou provedl Alexander George je dalším posunem Johnsonovy typologie a velká část autorů k Johnsonově typologii vždy přistupuje i se zřetelem na aktualizaci této typologie, kterou provedl Alexander George.⁷⁷ Je faktem, že v odborné literatuře se dále setkáváme s typologií *Johnson/George (1974, 1980)*, kterou nyní zachytíme přehledně, aby se nám vyjevily konkrétní detaily této typologie.⁷⁸ Strukturu *Johnson/George (1974, 1980)* popisují David Mitchell a Patrick Haney v následující tabulce.

⁷² Hermann, Preston 1994, p. 79.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Mitchell 2005, p. 13.

⁷⁵ Hermann, Preston 1994, p. 79.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Je zřejmé, že už při tvorbě původní typologie Johnson v roce 1974 konzultoval původní text knihy *Managing The White House* s několika výzkumníky, mezi kterými byl i Alexander George. Viz. předmluva knihy Johnson 1974, p. x.

⁷⁸ Typologie *Johnson/George (1974, 1980)* je konceptem, který používá řada autorů. Je ale velmi individuální, nakolik autoři staví na typologii Johnson (1974) a jaký důraz kladou na aspekty typologie George (1980).

Tabulka 2. Struktura typologie Johnson/George (1974, 1980)⁷⁹

Formalistická struktura	Prezident na vrcholu
	Řádná tvorba policy se správně definovanými procedurami
	Důraz na hierarchii při filtrování informací
	Specializace informací a doporučení
	Důraz na fungující expertízu
	Prezident zřídka sahá dolů pro informace
	Odrásování od vyjednávání a od konfliktu ve skupině
	Důraz na nalezení nejlepší politiky
Kolegiální struktura	Prezident v centru rozhodovacího procesu
	Neformální procedury
	Tým realizující tvorbu rozhodnutí je veden prezidentem
	Prezident je aktivní člen skupiny
	Prezident může přidělovat překrývající se pravomoce
	Sdílená zodpovědnost za rozhodnutí
	Důraz na budování shody
	Prezident sahá „dolů“ pro informace
	Důraz na nalezení nejvíce proveditelné politiky
Soutěživá struktura	Prezident na vrcholu
	Organizační rozpory
	Prezident může přidělovat překrývající se pravomoce
	Více komunikačních kanálů k prezidentovi
	Propagace a dokonce podněcování k debatě
	Prezident řídí konflikt ve skupině
	Prezident může zavítat „dolů“ pro informace

⁷⁹ Tabulka převzata z Mitchell 2005, p. 14., původní tabulka viz. Haney, Patrick J.: Organizing for Foreign Policy Crises: Presidents, Advisers, and the Management of Decision Making, University of Michigan Press, 1997, p. 45. Haney rámcuje tabulku stylem: formální, soutěživá a kolegiální struktura. V rámci redefinice Johnsonovy typologie provedené Mitchellem používáme Mitchellovu verzi, aby byla lépe zřetelná distinkce formální a kolegiální struktury v pojetí Johnson/George.

3.3 Problematické aspekty Mitchellovy reformulace

Nyní se budeme zabývat kritikou typologie *Johnson/George (1974, 1980)*. David Michell popisuje, že klíčové znaky typologie jsou velmi široce pojaty, nejsou dost specifické a tato nespécifičnost a nedostatek klíčových rozdílů mezi typy způsobuje, že se typy překrývají.⁸⁰ Mitchell vidí, že kolegiální typ se příliš neodlišuje od soutěživého typu. To bylo rovněž patrné z naší tabulky č.1, která popisuje dilemata politického rozhodování. Oba typy popisují konflikt mezi poradci a klade se v nich důraz na procesy a procedury, které se opírají o řád.⁸¹ Dle Mitchella kolegiální typ nenuť prezidentu k tomu, aby přiděloval překrývající se pravomoce, a rovněž prezident nevyužívá konfliktu mezi poradci. Mitchell dokonce navrhuje, že se soutěživý typ dá chápat jakožto součást kolegiálního typu prezidentského řízení.⁸²

Dle našeho názoru, se s Mitchellovým názorem dá polemizovat. Mitchellovi tím, že vypouští soutěživý typ, ostatní typy neposkytují teoretickou mřížku, jak nahlížet na prezidentskou administrativu, kterou vedl Franklin Delano Roosevelt. Ze znalosti víme, že dobrá teorie poskytuje deskripci všech možných typů a nuancí. Dobrá teorie má poskytovat deskriptivní rámec všech možných alternativ. Mitchell se snaží typologii reformulovat právě tím, že soutěživý typ vypouští.⁸³ Tato jeho simplicistní snaha je ovšem na úkor výše zmíněné ambice dobré teorie na kvalitní deskripci. Je sice možné uvažovat o tom, že Franklin Delano Roosevelt tvořil a pracoval v soutěživém systému, který je do jisté míry unikátní, ale tento fakt nedává Mitchellovi právo na vypuštění soutěživého typu prezidentského řízení z typologie. Johnson se snažil svou typologii vždy navázat na reálné prezidentské administrativy. Vždy uvádí příklady prezidentských administrativ z historie. Mohou to být Dwight Eisenhower a Richard Nixon jakožto zástupci formalistického typu, Franklin Delano Roosevelt jakožto zástupce soutěživého typu a John Fitzgerald Kennedy jako příklad kolegiálního typu prezidentského řízení. Johnson zkonstruoval své ideální typy prezidentského řízení na bázi pozorování interakce mezi prezidentem a poradci v jednotlivých administrativách. Johnson tedy staví na vazbě mezi reálným fungováním administrativy a ideálními typy.

Mitchell ovšem kontruje, že prezidentská administrativa, kterou vedl Franklin Delano Roosevelt je natolik unikátní, že nelze od ní, jakožto od jednoho modelu,

⁸⁰ Mitchell 2005, p. 12.

⁸¹ Ibid.

⁸² V originále: „*For example, there is nothing in the description of the collegial system that causes it to stand out significantly from the competitive models.*“, Dostupné in: Ibid.

⁸³ Ibid.

konstruovat ideální - soutěživý typ.⁸⁴ Mitchell odmítá soutěživý typ jako součást typologie. Mitchell nezvažuje fakt, že kolegiální typ je od soutěživého typu natolik odlišný, že jeden nelze pod druhého podřazovat. Johnsonovou ambicí bylo odlišit formální typ a soutěživý typ vlastně jako opozita. Kolegiální typ je podle Johnsonova popisu reakcí na nedostatky obou zmíněných typů, jak je již výše uvedeno v popisu Johnsonovy typologie, která konstruovala modely jinak, než je chápe Mitchell. Soutěživý typ je integrální součástí typologie *Johnson/George (1974, 1980)*. Mitchell stejně jako většina dalších autorů staví na distinkci formálního a kolegiálního typu jakožto základního rámce pro výzkum tvorby prezidentského rozhodování.⁸⁵ Tato distinkce se stala hlavním odkazem typologie *Johnson/George (1974, 1980)* se kterou pracují Haney (1997), Garrison (1999) a na kterou navazují další autoři Porter (1980), Burke (2000), Walcott-Hult (2000) a Preston (2001).⁸⁶ Další posun v pojetí klasické typologie je přidání další proměnné, tj. míry centralizace. S tímto záměrem klasickou Johnsonovu typologii rozpracovávají Campbell (1986), Hermann-Preston 1994, Ponder (2000), Mitchell (2005).⁸⁷

Pokud shrneme argumenty, tak vidíme, že distinkce formální/kolegiální typ je klíčová pro výzkum dalších typologií prezidentského řízení.⁸⁸ Zjistili jsme ale, že Mitchell soutěživý typ neuznává a později zjistíme, že jej nezahrne do své typologie, která je jinak postavená na základech typologie *Johnson/George (1974, 1980)*.

Mitchell dále popisuje, že ačkoliv Johnson buduje svou typologii jako ideální typy, tak se stejně nedají podle této typologie spolehlivě zařadit jednotlivé prezidentské administrativy, jak popisuje Johnson. Další autoři, jako například Burke (2000), upozorňují na to, že Johnsonova typologie nebere v úvahu variabilitu ve struktuře prezidentského řízení. Johnsonova rezignace na zohlednění variability a informalitu ve své typologii vadí dalším autorům, jako jsou Burke-Greenstein (1989), Ponder (2000) i

⁸⁴ Ibid, p. 15.

⁸⁵ Pokud se Mitchell rozhodne vyloučit soutěživý typ, měl by ho nějak nahradit. V další části práce si představíme další posun v konstrukci typologie prezidentského řízení, kterou popsal Mitchell a uvidíme, že ve své typologii soutěživý typ skutečně vyloučil.

⁸⁶ Thomas Preston například vychází ze struktury typologie *Johnson/George (1974, 1980)*, s tím, že k dichotomii formální (formal) a kolegiální (collegial) struktury, převzaté z výše uvedené typologie, přidává další proměnnou. Tím je variabilita prezidentské expertízy v oblasti politiky. Rozděluje dva stupně této expertízy: vysoká prezidentská expertíza a nízká prezidentská expertíza. In: Preston, T.: *The President and His Inner Circle*, New York, Columbia University Press, 2001.

In: Mitchell 2005, p. 9.

⁸⁷ Ibid, p. 14.

⁸⁸ Viz. Doporučená literatura.

Mitchell (2005).⁸⁹ Ponder si je vědom, že je těžké zařadit jednotlivé prezidentské administrativy pod rozličné typy, neboť existují další neformální informační kanály, které obcházejí formální institucionální vládní agentury. Podle Mitchella ale zase tento způsob argumentace vede k nemožnosti zařazovat a rezignovat na tvorbu jednotlivých typologií.⁹⁰

Hlavními nedostatky typologie *Johnson/George (1974, 1980)* jsou podle Mitchella absence důkladného zohlednění míry centralizace a také, že se jednotlivé typy překrývají.⁹¹ Mitchellovi vadí zejména překrývání v případě soutěživého typu, jak jsme výše popsali. Mitchell ale uznává, že míra centralizace je v typologii *Johnson/George (1974, 1980)* implicitně přítomná. V původní typologii není však rozpracována důkladně. Proto, jak jsme výše uvedli, se většina dalších autorů snaží aktualizovat Johnsonovu typologii právě přijetím této další proměnné – míry centralizace. V původní typologii *Johnson/George (1974, 1980)* ve formalistickém typu prezidentského řízení se prezident nachází na vrcholu rozhodovací struktury, stejně jako v soutěživém typu. Naopak v kolegiálním typu se prezident nachází v centru rozhodovací struktury. Takto nahlíží původní Johnsonova typologie na míru centralizace. Z Mitchellova pohledu je tato distinkce nereliabilní, ale je zajímavé, že Johnson s centralizací implicitně pracuje už v původní typologii. Dá se říci, že většina dalších typologií se s typologií *Johnson (1974)* musí konfrontovat. Proto jsme věnovali tolik pozornosti představení důležitých aspektů původní typologie, kterou vypracoval Richard Tanner Johnson.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid, p. 23.

4. Mitchellova typologie prezidentského řízení (2005)

Základem reformulace typologie *Johnson/George (1974, 1980)* v pojetí Davida Mitchella je přijetí další proměnné – míry centralizace s tím, že se autor pokouší překonat nedostatky původní typologie, které jsou: překryv mezi typy, nedostatek empirické podpory pro ideální typy a absence teoretických nástrojů, které by řešily neformalitu.

Mitchell navazuje na typologii *Johnson/George (1974, 1980)*, uznává a zachovává distinkci mezi formálním typem a kolegiálním typem prezidentského řízení. Jednotlivé parametry Johnsonovy typologie jsou převzaté jako platné. Mitchell ovšem přidává míru centralizace a vypouští, jak jsme již dříve naznačovali, soutěživý typ. Ohledně akcentace na proměnnou *míru centralizace* se Mitchell zjevně inspiroval typologií Hermann-Preston (1994). Nejedná se tedy o precizaci původní typologie *Johnson/George (1974, 1980)*, Mitchell se pokouší do jisté míry o reformulaci uvedené typologie, neboť ji zasazuje, ačkoliv uznává jednotlivé detaily a aspekty původní typologie, do jiné teoretické mřížky. Mitchell se inspiroval původní typologií, ale jeho pojetí konstrukce typologie je zcela odlišné.⁹² Mitchell zachovává distinkci formálního typu a kolegiálního typu. Nazývá je strukturami. Formalistická struktura se tedy vyznačuje tím, že je hierarchická, s prezidentem na vrcholu rozhodovacího procesu. Je zde přítomno specializované informování a poradenství, takže prezident zřídka kdy “zavítá“ na nižší úrovně pro informace. Kolegiální struktura pojímá prezidenta v centru rozhodovacího procesu. Poradci nepředstavují filtry informací a jsou všestranní, *generalisté*. Prezident může dosáhnout na nižší úrovně pro informace.

⁹² Mitchell tuto typologii nazývá *Advisory System Decision Framework*.

Tabulka 3. Hlavní rysy Mitchellovy typologie (2005)⁹³

Formalistická struktura - vysoká centralizace (Richard Nixon)

Lídr hodnotí představené možnosti
Lídr vyjadřuje základní preference, a tak ovlivňuje posuzování možností
Strážný (gatekeeper) slouží jako zástupce a kontroluje tok informací a přístup ⁹⁴
Vyjednávání a konflikt nejsou podporovány, odlišné názory jsou odmítány
Řádná tvorba politiky s dobře definovanými procedurami

Formalistická struktura - nízká centralizace (Ronald Reagan, George W. Bush)

Lídr vybírá mezi nabízenými variantami
Poradci soutěží v získávání přízně lídra pro své návrhy
Zprostředkovatel slouží jako koordinátor (honest broker) a představuje možnosti (pro další poradce zůstává možnost lídra ovlivňovat)
K vyjednávání a konfliktu dochází na úrovni pod lídrem
Stanovené procedury mohou být obejity

Kolegiální struktura - vysoká centralizace (Jimmy Carter)

Lídr je aktivní při vedení týmu a směřování diskuze
Lídr nutí tým k hodnocení možných řešení
Důraz na budování konsenzu ve skupině nejbližších poradců
Společná zodpovědnost za rozhodnutí
Pravidelná a častá setkání s klíčovými poradci

Kolegiální struktura - nízká centralizace (Bill Clinton)

Ochota převést autoritu na experty
Poradci pomáhají při směřování politiky
Menší důraz na tvorbu konsenzu mezi poradci
Konflikt a vyjednávání mezi poradci
Není pravidelný způsob kontaktu mezi lídrem a poradci

⁹³ Ibid, p. 25. český překlad: Hoder, L.: Architekti Bushovy doktríny – Vliv neokonzervativců na vytváření zahraničněpolitické strategie G. W. Bushe. Mezinárodní vztahy, č. 2, 2009, s. 34.

⁹⁴ Hoder užívá termínu *zprostředkovatel*, ale vhodnější termín pro český kontext bude dle našeho názoru termín *strážný*. Jde nám zde o vyjasnění terminologie v českém akademickém kontextu.

4.1 Deskriptivní rámec typologie

Mitchellova typologie nabízí deskriptivní a prediktivní rámec. V této fázi se budeme zabývat deskriptivním rámcem, kdy popíšeme jednotlivé typy formální a kolegiální struktury, které se navíc liší mírou centralizace. Odlišení těchto aspektů je pro naši práci klíčové. Později si popíšeme i prediktivní možnosti Mitchellovy typologie s tím, že každá specifická forma struktury má tendenci vytvářet jiná výsledná řešení.

4.1.1 Formalistická struktura s vysokou centralizací

Ve formalistické struktuře s vysokou centralizací hraje důležitou úlohu *strážný* (gatekeeper), který má za úkol tvořit hráz mezi ostatními poradci a prezidentem. V jeho popisu práce je kontrola přístupu k prezidentovi. Filtruje informace, může rovněž některé informace úplně zastřít a ty se k prezidentovi vůbec nedostanou. *Strážný* rovněž zamezuje přístup k prezidentovi konkrétním poradcům, kteří nesouhlasí s cíli politického procesu, který byl prezidentem nastaven. Oponentní hlasy jsou z diskuze vyloučeny. Prezident přímo koordinuje své poradce k tomu, aby nedocházelo k disonantním hlasům a názorům. Jsou vytvořeny procedury kontroly poradců a je zamezeno tomu, aby docházelo ke konfliktu. Poradce, který nesouhlasí s vizí prezidenta, je z rozhodovacího procesu vyloučen.⁹⁵

4.1.2 Formalistická struktura s nízkou centralizací

Ve formalistické struktuře s nízkou centralizací prezident nepoužívá kontrolu v nejvyšších patrech exekutivní hierarchie. Nízká centralizace umožňuje poradcům mít určitý stupeň kontroly nad rozhodovacím procesem. Šéf prezidentské kanceláře (Chief of Staff), nebo poradce pro otázky národní bezpečnosti (ANSA) je v tomto případě *zprostředkovatel* (honest broker), který umožňuje poradcům vyšší míru interakce s prezidentem, než jak tomu je v případě *strážného*.

Poradci s jiným názorem, než je celková vize prezidenta, mají nejen přístup k prezidentovi, ale prezident jejich názory rovněž zvažuje. Zmírnění centralizace souvisí se zmírněním koordinace politického procesu, a proto v této formalistické struktuře s nízkou centralizací dochází ke konfliktu názorů poradců. Soutěž mezi poradci probíhá

⁹⁵ Mitchell 2005, p. 26.

pod úrovní prezidentova dosahu a přehledu. Soutěž poradců probíhá, je ale skrytá. V tomto systému je tendence k nalezení *nejlepšího* politického rozhodnutí. Děje se tak při menší závislosti na dobře definovaných procedurách a řádu, takže poradci se snaží představit svůj názor přímo prezidentovi. Jsou k tomu okolnostmi nastavení rozhodovacího procesu do jisté míry podněcováni.⁹⁶

4.1.3 Kolegiální struktura s vysokou centralizací

V kolegiální struktuře s vysokou centralizací je prezident v centru rozhodovacího procesu a v interakci s poradci hledá nikoli *nejlepší*, ale *proveditelné* politické řešení. Kolegiální systém je tvořen jádrem blízkých poradců, kteří nejsou přímo *specialisté*, ale naopak *generalisté*. Prezident přímo kontroluje interakci mezi poradci, klade otázky, hledá další alternativy a podněcuje ostatní poradce k diskuzi. Prezident také může přiřadit speciální úkoly jednotlivým poradcům. Koordinace tohoto systému vyžaduje pravidelné setkávání, kdy je prezident informován o nových skutečnostech. Přímou tak asistuje poradcům v tvorbě rozhodnutí, v hledání nových možností. Tato koordinace tvoří konsenzus ve skupině a podporuje sdílenou zodpovědnost. Tato sdílená zodpovědnost zpětně podporuje poradce v tom být kritičtí v jejich názorech, neboť budou kolegiálně ve výsledné politice zainteresováni, a tudíž přeneseně zčásti i zodpovědci.⁹⁷

4.1.4 Kolegiální struktura s nízkou centralizací

V kolegiální struktuře s nízkou centralizací prezident deleguje autoritu na poradce, kteří mají příslušnou úroveň expertízy. Následkem toho mají tito poradci vliv na tvorbu politického rozhodnutí, neboť prezident neuplatňuje vysokou míru kontroly. Setkání mezi poradci tedy bývají nepravidelná, dochází k bilaterálním setkáním mezi poradci a ad hoc setkáním mezi poradci a prezidentem. Dochází ke sporům a k vyjednávání mezi poradci. Mezi poradci tak neexistuje jednoznačná shoda a není primárně přítomná snaha o konsenzus.⁹⁸

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid, pp. 26 - 27.

⁹⁸ Ibid, p. 27.

4.2 Prediktivní možnosti Mitchellovy typologie

Mitchell oproti předchozím typologiím však nabízí i prediktivní funkci své typologie. Pomocí své teoretické mřížky, kterou jsme si popsali, je schopen predikovat, k jaké tvorbě politiky jednotlivé typy vedou. Popíšeme si nyní prediktivní možnosti této typologie, které vycházejí z pojetí, které představil Charles Hermann a jeho tým.⁹⁹

Ve formalistické struktuře s vysokou centralizací je očekávatelným, a vlastně i typickým výsledkem rozhodovacího procesu *dominantní řešení* (*Dominant Solution*). Ve formalistické struktuře s nízkou centralizací je výsledkem *dominantně-skupinové řešení* nebo *pat* (*Dominant-Subset Solution/Deadlock*). Ve formalistické struktuře s vysokou centralizací je výsledkem *integrativní řešení* (*Integrative Solution*). V kolegiální struktuře s nízkou centralizací je výsledkem *skupinové řešení* nebo *pat* (*Subset Solution/Deadlock*).

Tabulka 4. Prediktivní možnosti typologie Mitchell, 2005¹⁰⁰

	Formální struktura	Kolegiální struktura
Vysoká centralizace	<i>Dominantní řešení</i>	<i>Integrativní řešení</i>
Nízká centralizace	<i>Dominantně-skupinové řešení</i> nebo <i>pat</i>	<i>Skupinové řešení</i> nebo <i>pat</i>

Mitchell tvrdí, že tato řešení mají vysokou míru pravděpodobnosti, že budou v tomto systému realizována. Mitchell tato řešení dokonce považuje za klíčovou charakteristiku své typologie jako takové.¹⁰¹

⁹⁹ Ibid, p. 29. Prediktivní možnosti Mitchellovy typologie vycházejí z práce: Hermann, Ch. et al.: *Resolve, Accept, or Avoid: Effects of Group Conflict on Foreign Policy Decisions*, *International Studies Review* 3, 2001. pp.133–168.

¹⁰⁰ Tabulka zkonstruovaná autorem s reflexí znalostí obsažených v Mitchellově popisu prediktivních možností typologie (Mitchell 2005).

¹⁰¹ Ibid. p. 28.

4.2.1 Dominantní řešení

Dominantní řešení naznačuje, že poradní systém zvolí možnost, která nejlépe vyhovuje preferencím prezidenta.¹⁰² Tvorba policy je realizována, když je upřednostněno řešení, které bylo prezentováno na počátku deliberace. Toto řešení navrhnul dominantní člen skupiny, tedy prezident. Ve formální struktuře s vysokou centralizací totiž nedochází k formulaci alternativního názoru k názoru prezidenta. Jsou přítomny normy, které zahrnují charakteristiku vyřazení disonantních názorů z diskuze. Je zde absence soutěže, která je prezidentem potlačována, a *strážný* (gatekeeper) filtruje informace, které jdou k prezidentovi. Vede to k situaci, že stanovisko prezidenta je přetaveno do výsledného produktu tvorby rozhodnutí, tj. policy. Děje se tak bez toho, aby se vůbec zvažovalo oponentní stanovisko, či alternativní řešení.¹⁰³

4.2.2 Dominantně-skupinové řešení

Dominantně-skupinové řešení je dle Mitchella je pravděpodobnější variantou řešení ve formální struktuře s nízkou centralizací. Prezident zde autoritativně nevystupuje se silnou vizí a poradci svou politiku představují ve světle prezidentova světonázoru, či přesvědčení.¹⁰⁴

Dominantně-skupinové řešení je takové, kdy se jedná o výsledek preferencí poradního systému a tento výsledek je rovněž v souladu s *hodnotami a přesvědčením* prezidenta, ale není možné je požadovat za preference.¹⁰⁵ Skupinové řešení je tedy pojmenováno jako dominantně-skupinové řešení, neboť se počítá se snahou přiblížit se výslednému politickému světonázoru prezidenta.

¹⁰² Ibid, p. 29.

¹⁰³ Ibid, p. 41.

¹⁰⁴ Podle našeho názoru, se tak dominantně-skupinové řešení blíží prizmatu *psychologického modelu* v pojetí Höniga. Je tu pozorovatelná komplementarita obou přístupů. Ovšem potvrzení této komplementarity by mělo být empiricky testovatelné.

¹⁰⁵ Ibid.

4.2.3 Pat

Méně pravděpodobnou alternativou výsledku tvorby politického rozhodnutí ve formálním systému s nízkou centralizací je *pat*.

Definice *patu* je následující. Dochází k tomu, že se poradci nemohou shodnout na rozhodnutí a jak vyřešit vzájemné spory.¹⁰⁶ Nedostatek prezidentské kontroly umožňuje poradcům obcházet zavedené procedury.¹⁰⁷ Může nastat taková situace, kdy jsou prezidentovi představeny dva stejně silné návrhy, které pro prezidenta nebudou přijatelné, a nebude tak východisko z procesu tvorby rozhodnutí.

Pat nastává v okamžiku, kdy dochází k tomu, že není možné dosáhnout shody v rozhodnutí, což může vést k zadržení existující politiky, nebo kdy není možné dosáhnout dohody na rozhodnutí novém.¹⁰⁸

4.2.4 Integrativní řešení

Integrativní řešení je produktem kompromisu mezi poradci a jedná se o syntézu preferencí poradců, kteří participují na rozhodovacím procesu a účastní se deliberace.¹⁰⁹ Integrativní řešení je realizováno způsobem interakce ve skupině poradců, kdy je ve výsledném rozhodnutí přihlíženo ke všem preferencím účastníků, kteří participují na deliberaci v procesu tvorby rozhodnutí.¹¹⁰ Dochází k přesvědčování a ke změně názoru některých členů. Dochází k tvorbě nového řešení, které nebylo dříve zohledněno skupinou poradců, či dochází ke kompromisu.¹¹¹

Deliberace jsou vedeny smyslem pro zodpovědnost za řešení. Je zde prostor k hledání alternativ a poradci jsou prezidentem přímo vyzváni, aby hledali další alternativy. Jak jsme již uvedli, tak dochází ke změnám postojů, ke tvorbě názorů a k přehodnocování a vážení stanovisek. Dle našeho názoru, tento systém však může být do jisté míry náchylný ke skupinovému myšlení (groupthinku).

¹⁰⁶ Autorem definice *patu* je Charles Hermann (2001).

¹⁰⁷ Dle našeho názoru tato Mitchellova intence může za jistých okolností odpovídat modelu racionálního hráče v pojetí Höniga.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 42.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 29.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 30. Dle našeho názoru dobrým příkladem integrativního řešení může být blokáda Kuby Kennedyho administrativou v roce 1962.

4.2.5 Skupinové řešení

Z výše uvedeného vyplývá, že *skupinové řešení* přímo negeneruje řešení, které je v souladu s přesvědčením prezidenta, ale je výsledkem deliberace poradního sboru.¹¹² Skupinové řešení se tedy nesnaží přiblížit výslednému politickému světonázoru prezidenta. Není to primární a vodící linie deliberace. Prezident je v tomto modelu pojímán jako rovný s rovnými. V kolegiálním systému s nízkou centralizací mají poradci vysoké pravomoce. Jsou to experti, kteří se nesnaží o kompromis.¹¹³ Je zde také dle Mitchella možný výsledek ve formě *patu*.¹¹⁴

Alternativně Mitchell zmiňuje schopnost jednoho, či více poradců získat možnost být slyšen prezidentem a jejich návrh převáží nad ostatními v rámci skupinového řešení.¹¹⁵ V kolegiálním systému s nízkou centralizací prezident vysloveně nedohlíží na průběh deliberace a může být náchylný k psychologickému přesvědčování. Dle našeho názoru, může se vyskytovat strategie *End Run*, kdy dochází k ovlivnění prezidenta před rozhodnutím na poslední chvíli.

¹¹² Kontext implicitně vyplývá z Mitchellova vysvětlení Dominantně-skupinového řešení.

¹¹³ Dle našeho názoru tento model může být komplementární k Hönigově reformulaci pojetí modelu byrokratické politiky.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

5. Alternativní typologie a reflexe domácí politiky

V této kapitole si představíme typologie prezidentského řízení, které se od Johnsonova pojetí odlišují. Porter vystavěl svou typologii v rámci náhledu na pojetí řízení administrativy v ekonomické oblasti. Naproti tomu Wilson a kolektiv se zaměřují na roli šéfa prezidentské kanceláře v rámci řízení administrativy. Náhled na tyto modely tak více rozšíří naše pojmání typologií prezidentského řízení.

5.1 Porterovo pojetí v rámci ekonomického řízení (1982)

Roger B. Porter napsal publikaci *Presidential Decision Making: The Economic Policy Board* (1982).¹¹⁶ Porter v ní představuje tři organizační modely: Adhokracie (Adhocracy), Centralizovaný management (Centralized management) a Vícečetná advokacie (Multiple advocacy).

5.1.1 Adhokracie

Adhokracie (Adhocracy) neobsahuje pravidelné způsoby interakce a je plně na prezidentovi, který rozdělí pravomoce a vybírá si, kdy komu bude naslouchat.¹¹⁷ Poradci tak nemají jisté místo v poradní skupině, která je tvořena přístupem ad hoc. Zde mají své místo experti, kterým prezident naslouchá. Adhokracie (Adhocracy) má dvě možné fáze. První z nich je přechodná adhokracie, která má své místo v počátcích fungování administrativy, kdy není ještě pevně stanovena hierarchie a poradci prezidenta poznávají a učí se jeho kognitivnímu stylu.¹¹⁸ Druhá forma adhokracie je tradiční adhokracie, která se objevuje v různých fázích prezidentství.¹¹⁹ Porter hovoří o tom, že se pravomoce mohou překrývat, stejně jako tomu je v Johnsonově typologii v případě *soutěživého typu*. Vznikají různé skupiny, které mají za úkol řešit problém, a když se pak problém vyřeší, tyto struktury zanikají. Porter explicitně hovoří o prezidentství Franklina Delano Roosevelta jako o formě adhokracie. Dle našeho názoru, dá se skutečně přirovnat Johnsonův model *soutěživého typu* k Porterově definici adhokracie. Porter pojímá adhokracii jako přijatelnou formu organizační struktury s tím,

¹¹⁶ Porter, R.: *Presidential Decision Making: The Economic Policy Board*, Cambridge University Press, 1982.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 232.

¹¹⁸ V originále: Transitional Adhocracy

¹¹⁹ V originále: Traditional Adhocracy

že prezident je v tomto případě reálně, i v očích poradců a veřejnosti skutečně ve vedení.¹²⁰ Adhokracie obvykle předpokládá častý kontakt mezi poradcem a prezidentem. Tím se z hlediska chování poradce dá vysledovat snaha o naléhání na prezidenta a psychologické přesvědčování. Adhokracie také klade na prezidenta velkou pozornost a rovněž vysoké nároky na časové vytížení prezidenta.

5.1.2 Centralizovaný management

Centralizovaný management (Centralized management) staví na filtrování informací, které se mají dostat k prezidentovi. Informace jsou nejdříve analyzovány v nižších byrokratických složkách. Centralizovaný management vyžaduje velké množství agentur a skupin, které jsou specializovány na určitý problém spadající do jejich kompetence. Prezident je unitární a racionální tvůrce rozhodnutí, který je krytý před neshodami odehrávajícími se na nižší byrokratické úrovni pod ním.¹²¹ Prezident Richard Nixon je dobrým příkladem výše zmíněné strategie organizačního procesu. Nixon institucionalizoval kontrolu nad byrokracií tím způsobem, že řídil zahraniční politiku bez ohledu na názory a úsudky členů ministerstev, tedy zejména ministerstva zahraničí.¹²²

5.1.3 Vícečetná advokacie

Vícečetná advokacie (Multiple advocacy) je systémem, který Porter popisuje jako otevřený a vůči poradcům vhodným systémem, kdy je prezident přímo konfrontován s rozdílnými stanovisky, které zaznívají v debatě. Informace tak nejsou filtrované přes *strážného*, nebo *zprostředkovatele*, ale jsou představovány poradci v debatě přímo prezidentovi.¹²³ Porter konstrukci tohoto modelu vypracoval užitím teorie, kterou vypracoval Alexander George ve svém článku *The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy*, který vyšel v roce 1972.¹²⁴ Vícečetná advokacie je založena na pečlivém zvážení všech možných alternativ, které se nabízejí. Vícečetná advokacie je tak blízká Johnsonovu modelu *Kolegiální*, ale i *Soutěživé* struktury. Tento model staví

¹²⁰ Ibid, p. 233.

¹²¹ Ibid, p. 236.

¹²² Ibid, p. 238. Jak popisuje Porter, tak Alexander George byl velmi kritický k centralizovanému managementu.

¹²³ Ibid, p. 241.

¹²⁴ George, A. L.: *The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy*, *The American Political Science Review*, Vol. 66, No. 3, 1972, pp. 751-785.

na soutěži politických vizí na bázi racionálního zvážení tvůrcem rozhodnutí. Tento systém není přítomný ve formální struktuře, neboť existence *strážného* vylučuje existenci tohoto modelu. Soutěž poradců musí být vybalancovaná a této role se může ujmout *zprostředkovatel*.¹²⁵ George tak popisuje vícečetnou advokacii s tím, že je vybavena schopností kritického zvážení všech alternativ a je vhodnější než vysoce centralizovaný systém řízení úřadu.¹²⁶ Je vhodné poznamenat, že Porter vícečetnou advokacii sleduje zejména ve strukturách, které se zabývají ekonomikou, zatímco George sleduje tento systém v otázkách deliberace o zahraniční politice. Pro Portera je důležitá přítomnost *generalistů*, zatímco George vidí v procesu tvorby rozhodnutí spíše roli *specialistů*.¹²⁷ Vícečetná advokacie je zejména vhodná pro svou schopnost odhalit různé názory a aspekty politiky, dříve než tyto názory budou podrobeny dalšímu hodnocení v rámci byrokracie, či ve výborech Kongresu.¹²⁸

Všechny poradní systémy, které popisuje Porter, mohou podle něj fungovat přímo v živém kontaktu poradců s prezidentem, či pouze formou memorand, a tedy nepřímou interakcí poradců a prezidenta.¹²⁹ Pro rozlišení jednotlivých modelů Porter uvádí tři charakteristiky: kontinuita procedur, operační zodpovědnost, role ministerstev a vládních agentur.

Tabulka 5. Klíčové charakteristiky typologie Porter¹³⁰

	<i>Adhokracie</i>	<i>Centralizovaný management</i>	<i>Vícečetná advokacie</i>
Kontinuita procedur	<i>Malý důraz, ad hoc procedury</i>	<i>Velký důraz</i>	<i>Velký důraz</i>
Operační zodpovědnost	<i>Zprostředkovatel, Advokát</i>	<i>Advokát</i>	<i>Zprostředkovatel</i>
Role ministerstev, vládních agentur	<i>Variabilní</i>	<i>Nízká</i>	<i>Vysoká</i>

¹²⁵ Porter (1982) užívá termín *honest broker*, George (1972) používá termín *custodial manager*. Význam je dle našeho zkoumání v praktické rovině totožný.

¹²⁶ George, A. L 1972, p. 752.

¹²⁷ Porter, R. 1982, p. 243.n.25.

¹²⁸ Ibid, p. 245.

¹²⁹ Ibid, p. 241

¹³⁰ Tabulka převzata z práce Porter, R. 1982, pp. 250-251.

5.2 Struktura řízení úřadu v režii COS

Vycházíme z pojetí, které představil Wilson a kolektiv a popisujeme strukturu řízení prezidentského úřadu v režii šéfa prezidentské kanceláře (COS).¹³¹ Autoři představují tři možné způsoby řízení prezidentského úřadu.

V pyramidové struktuře COS plní úlohu *strážce* a filtruje informace, které se dostávají k prezidentovi, a kontroluje tak přístup ostatních poradců k prezidentovi. COS prezidenta Nixona Haldeman plnil tuto roli. V rámci pyramidové struktury je prezident na vrcholu rozhodovacího procesu, úkolem COS je sbírat informace od kanceláře Bílého domu (White House Staff), ministerstev a ostatních vládních agentur. Mezi příklady uveďme prezidenty Reagana, Nixona, Bushe staršího a Eisenhowera.

V kruhové struktuře plní COS úlohu zprostředkovatele a prezident je umístěn v centru informačního toku. Zprostředkovatel nefiltruje informace, ani nezamezuje v přístupu k prezidentovi ostatním poradcům. Tuto strukturu nazýváme “spokes of the wheel”. Od prezidenta tato struktura vyžaduje manažerské schopnosti, kdy řídí svůj úřad na bázi interakce se všemi poradci. Musí si tak sám umět filtrovat informace a provést rozhodnutí. Tato struktura je náchylná k tzv. mikromanagementu, kdy je prezident konfrontován a zahlcen detaily, a může tak ztratit přehled o tzv. “big picture”.¹³² Franklin Delano Roosevelt se dá zařadit do kruhové struktury, neboť osobně jednal s vojenskými důstojníky a členy armády. Na základě znalostí se pak autoritativně rozhodoval.

Ad hoc struktura je přejatým modelem ze světa obchodu, kdy je zde prezident ekvivalentem výkonného ředitele obchodní společnosti (Chief Executive Officer, dále CEO). Stejně jako v případě prezidenta má CEO veškeré pravomoce. CEO model předjímá existenci speciálních výborů a poradců, kteří prezidentovi radí ve vybraných otázkách. Poradci jsou *specialisté*. Tato struktura je podobná pyramidové struktuře, ale liší se tím, že zde není pouze jeden *zprostředkovatel*, ale několik různých výborů a poradců, kteří prezidentovi zprostředkovávají informace. Prezident Clinton je vhodným příkladem a rysy modelu CEO jsou patrné i v prezidentství Bushe mladšího.

¹³¹ Rodman 2009, p. 209. Wilson, J., DiIulio, J., Bose, M.: American Government, Essentials Edition, 14th ed., Cengage Learning, 2014, p. 362.

¹³² První fáze administrativy prezidenta Cartera, tedy bez funkce COS je vhodným příkladem této struktury. Rovněž prezident Kennedy se osobně účastnil deliberací s poradci jako rovný s rovnými. Stalo se tak na příkladu deliberací v kontextu kubánské raketové krize.

6. Role a jednání poradců optikou teorie

Nyní si představíme typologie, které cílí na deskripci jednání poradců. Již nám tedy nejde o popis struktury, jak uvádíme výše. Typologie jednání poradců představují Hönig, Mulcahy a Crabb. Hönig popisuje obecné strategie poradců, kteří se snaží ovlivnit rozhodnutí prezidenta. Mulcahy a Crabb popisují přímo roli poradce pro otázky národní bezpečnosti (ANSA) v rámci prezidentské administrativy.

6.1 Hönigův popis jednání poradců

Hönig ve své studii *The Whisper in the Leader's Ear: How Do Foreign Policy Advisers Perform Their Job?*¹³³ představuje přístupy poradců, jak se snaží ovlivňovat politické rozhodování a jaké strategie za tímto účelem používají. Hönig představuje tři modely chování poradců, které vycházejí z poznatků, o nichž ve svých publikacích píše Graham Allison a Philip Zelikow, Morton Halperin, Priscilla Clapp, Arnold Kanter, Paul 't Hart, Zeev Maoz a Randall Calvert. Jedná se tím o reformulaci klasického vymezení Grahama Allisona, které je využito k popisu jednání poradců. Dle Höniga poradci volí právě tyto tři strategie.

6.1.1 Model byrokratické politiky

Tento model vychází ze dvou modelů, které popsali Graham Allison a Philip Zelikow.¹³⁴ Jedná se o *organizační model* (Organizational Process Model) a *byrokratický model* (Bureaucratic/Governmental Politics Model), tak jak jsme si je popsali výše. Hönig slučuje tyto dva modely a vytváří *model byrokratické politiky*, který je charakteristický tím, že tvorba politiky je výsledkem politických bitev mezi prezidentem a poradci. Tito poradci pohlíží na problém optikou svých organizačních složek, či ministerstev. Vyjednávají tak s tím, že hájí pozici organizační složky.

V tomto modelu jsou poradci poměrně nezávislí na prezidentovi a snaží se uchovávat a posilovat svou nezávislost. Vycházejí z toho, že jsou experti, kteří lépe než prezident dokáží definovat národní zájem. Prezident se v tomto modelu snaží získat

¹³³ Hönig, O.A.: *The Whisper in the Leader's Ear: How Do Foreign Policy Advisers Perform their Job?*, *International Relations*, Vol. 22, No. 2, 2008, pp. 221-241.

¹³⁴ Allison, G., Zelikow, P.: *Essence of Decision*, Boston, Longman Press, 1998, pp. 143–96, 197–254.

kontrolu nad zahraniční politikou, používá přesvědčování, neboť je v podstatě závislý na organizačních složkách v tom smyslu, že vykonávají jeho politiku.

Poradci používají nátlak, *zabraňují* (exclusion) ostatním poradcům v přístupu k prezidentovi.¹³⁵ Tento model je blízký Johnsonovu modelu *soutěživého typu* prezidentského řízení. Jedná se vlastně o soutěž agentur a nikoli primárně vizí. Hönig používá příměr vztahu baronů ke králi. Tento model zejména staví na politickém vyjednávání. Tento model bude, dle našeho názoru, prospěšný pro vliv poradců zejména při stavu *nízké politické expertízy* prezidenta. Model byrokratické politiky předpokládá, že se poradci budou snažit tlačit prezidenta přijmout organizační světónázor hned od začátku.¹³⁶ Poradci sázejí na fakta, expertízu a rozsáhlé analýzy.

6.1.2 Psychologický model

Hönig vychází při konstrukci tohoto modelu z poznatků, které ve svém díle publikovali Deborah Larson a Paul t Hart.¹³⁷ V tomto modelu má nejvyšší moc prezident, který je suverén, takže v tomto modelu se poradci snaží prezidenta přesvědčit. Větší roli zde hraje umění přesvědčování, než expertíza jako taková. Nejčastěji toto umění přesvědčování bere v potaz prezidentovy názory a reflektuje je.

Stává se tak komplementárním k jeho světónázoru. Argumenty, které nejsou v souladu s prezidentovým světónázorem, nebudou v takové míře vyslyšeny. Poradci tak soutěží mezi sebou v přístupu k prezidentovi, naslouchají jeho světónázoru a snaží se mu navrhnout politické řešení v souladu s jeho světónátorem. Halperin dodává, že se prezident rozhodne pro momentálně nejsilněji artikulované řešení. Rozhodne se tak dle Halperina nevědomky.¹³⁸ Tento model předpokládá, že se dá politické řešení ovlivnit silou tlaku na prezidenta. Političtí poradci používají strategii *End Run*. Snaží se prezidenta přesvědčit doslova na poslední chvíli těsně před prezidentovou volbou strategie tak, aby se k prezidentovi již nedostali jiní poradci, kteří by ho mohli ovlivnit.

¹³⁵ Termín exclusion, viz. Hoyt, P., Garrison, J.: Political Manipulation within the Small Group: Foreign Policy Advisers in the Carter Administration', in Paul t'Hart, Eric K. Stern and Bengt Sundelius (eds), Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-making, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1977, p. 252.

¹³⁶ Hönig 2008, p. 227

¹³⁷ Larson, D.: Origins of Containment: A Psychological Explanation, Princeton, Princeton University Press, 1985., Hart, Stern, Sundelius, Beyond Groupthink, pp. 3–34.

¹³⁸ Halperin, M.: Bureaucratic Politics and Foreign Policy, Washington DC, Brookings Institution, 1974, p. 82.

V tomto modelu jsou akce poradců motivovány tvorbou nejlepší politiky, a ne jiným zvýhodněním v rámci agenturních bojů, jak to předpokládá *model byrokratické politiky*. Hönig to přirovnává k situaci, kdy právník před soudcem představuje svou tezi. Primárně jde o to přesvědčit prezidenta a dospět k tvorbě a následnému přijetí *nejlepšího řešení*. Tento model zejména staví na psychologickém přesvědčování. Dle našeho názoru bude tento model prospěšný pro vliv poradců zejména při stavu *vysoké politické expertízy* prezidenta. Do hry se dostává politické vyjednávání. Psychologický model předpokládá, že se poradci budou snažit poznat světonázor a vize prezidenta a také jeho *kognitivní styl*.¹³⁹

6.1.3 Model racionální volby

Při konstrukci *Modelu racionální volby* Hönig vychází z poznatků, které představili Maoz a Calvert.¹⁴⁰ Tento model pohlíží na poradce prizmatem racionálního hráče, který se účastní souboje vizí s ostatními poradci. Poradcům jde o maximalizaci své vlastní osobní pozice a svého vlivu.

Poradci jsou tak velmi flexibilní v tom, kterou vizí zastávají, vždy je jejich pozice vytvářena motivací maximalizace osobního vlivu. Svůj politický kapitál neinvestují do složité bitvy, i když by sloužila nejlépe k vyvážené definici pro národní zájem (*psychologický model*), nebo pro organizaci, kterou zastávají (*model byrokratické politiky*.) Jejich pozice jsou tak nestálé. Vždy se snaží bitvu názorů a vizí vyhrát. Na straně jim de facto nezáleží. Nesnaží se prezidenta přesvědčovat, ale manipulují s informacemi. Některé informace k prezidentovi nepustí, pokud to vyhovuje jejich osobnímu zájmu. Snaží se o loajalitu k prezidentovi, také mu nepodávají zastřené informace, aby neztratili jeho důvěru. V podstatě jejich program je možné chápat i tak, že se staví i proti konstruktivnímu řešení politického rozhodování, pokud neslouží jejich osobním zájmům. Model racionální volby předpokládá, že poradci budou opatrní odhalit svůj názor hned od začátku. Budou se snažit prezidenta varovat před radami ostatních poradců a upozorňovat ho, že se ho ostatní poradci snaží manipulovat.¹⁴¹

¹³⁹ Hönig 2008, p. 227.

¹⁴⁰ Maoz, Z.: Framing the National Interest: The Manipulation of Foreign Policy Decisions in Group Settings, *World Politics*, Vol. 43, No. 1, 1990, pp. 77–110; Calvert, R.: The Value of Biased Information: A Rational Choice Model of Political Advice, *Journal of Politics*, Vol. 47, No. 2, 1985, pp. 530–55.

¹⁴¹ Hönig 2008, p. 227.

Tento model zejména staví na manipulaci a představuje realitu politického rozhodování jako strategickou hru.

Shňme si tedy, že *model byrokratické politiky* předpokládá, že když je poradce silný, má expertízu. Když nemá expertízu, tak prezidenta přesvědčuje (*psychologický model*), nebo s prezidentem manipuluje (*model racionálního hráče*).¹⁴² Například dle Höniga za prezidenta Trumana používalo Ministerstvo zahraničí USA výhradně model byrokratické politiky, oproti například Kissingerovi za doby prezidenta Nixona, kdy tuto strategii užít nemohlo.¹⁴³ Bylo to, dle našeho názoru, právě kvůli *vysoké politické expertíze* prezidenta Nixona v oblasti zahraniční politiky. V následující tabulce přehledně shrnujeme výše uvedené poznatky.

Tabulka 6. Možné strategie poradců (Hönig, 2008)¹⁴⁴

	<i>Model byrokratické politiky</i>	<i>Psychologický model</i>	<i>Model racionálního hráče</i>
Způsob jednání	Racionální, expertní argumenty	Psychologické přesvědčování	Manipulace, Strategická hra
Určující světónázor	Agentura	Prezident	Poradce
Cíle jednání	Zájem agentury	Národní zájem	Osobní zájem
Proměnlivost jednání	Stálé jednání	Stálé jednání	Variabilní jednání

¹⁴² Ibid, p. 237.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Tabulka zkonstruovaná pro potřeby této práce autorem, vycházíme z poznatků Höniga (2008).

6.2 Role ANSA v typologii Mulcahy, Crabb (1991)

Mulcahy a Crabb přicházejí v roce 1991 s typologií, která popisuje a rámcuje roli poradce pro otázky národní bezpečnosti. Typologie prozkoumává dvě důležité povinnosti, které zastává poradce pro otázky národní bezpečnosti. Prvně je to stupeň advokacie tvorby politického rozhodnutí (the degree of policy-making advocacy) a zadruhé stupeň administrativní kontroly a implementačního managementu (the degree of administrative control and implementation management). Pokud se tedy stupeň advokacie zvyšuje, tak se role ANSA vzdaluje představě *zprostředkovatele*. Role *zprostředkovatele* předpokládá spíše nízký stupeň advokacie. Implementační zodpovědnost je pověření prezidentem určenou politiku vykonávat, být *agentem*.

Administrátor má nízký stupeň advokacie politického řešení a zároveň nízkou implementační zodpovědnost. Je tak pouze *zprostředkovatelem*, který neakcentuje vlastní vize a nemá pověření vykonávat politiku. Je pouze mluvčím konsenzu v rámci deliberace administrativy, ale má omezené pověření určenou politiku vykonávat. Brent Snowcroft ve Fordově administrativě plnil tuto roli.

Koordinátor má naproti tomu vysokou implementační zodpovědnost, a je tedy prezidentem pověřen vykonávat určenou politiku. Má ale nízký stupeň advokacie, čili je pouze *zprostředkovatelem* a politika, kterou vykonává, tak není jeho vlastním přesvědčením, ale je mluvčím konsenzu, který nastal uvnitř administrativy v procesu deliberace. Anthony Lake byl ze začátku svého působení v roli ANSA právě *administrátorem*.

Kancléř má vysoký stupeň advokacie, čili je aktivním v procesu deliberace a představuje své vize prezidentovi. Není tak pouze *zprostředkovatelem*. Není pouze mluvčím konsenzu, jakým je *koordinátor*. Tím, že má nízký stupeň implementační zodpovědnosti, tak má omezené pověření vykonávat a realizovat. Brent Snowcroft v administrativě George H. W. Bushe plnil tuto roli. Je zde pozorovatelná změna v jeho roli ANSA oproti jeho působení ve Fordově administrativě.

Agent je většinou *strážcem*, který blokuje přístup poradců k prezidentovi, ale má rovněž vysokou implementační zodpovědnost, a je tak suverénem v rámci realizace politických rozhodnutí. Uplatňuje své vize a zároveň je prezidentem pověřen k jejich realizaci. Vidíme to na příkladu Henryho Kissingera, který v Nixonově administrativě zastával post ANSA. V následující tabulce vidíme v ose y stupeň advokacie a v ose x stupeň implementační zodpovědnosti.

Tabulka 7. Role poradce pro otázky národní bezpečnosti¹⁴⁵

	Nízká implementační zodpovědnost	Vysoká implementační zodpovědnost
	<u>Administrátor</u>	<u>Koordinátor</u>
Nízký stupeň akvokacie	<i>Allen</i> (Reagan) <i>Powell</i> (Reagan) <i>Souers</i> (Carter) <i>Carlucci</i> (Ford) <i>Lay</i> (Carter) <i>Snowroft</i> (Ford)	<i>Clark</i> (Reagan) <i>Gray</i> (Eisenhower) <i>Cutler</i> (Eisenhower) <i>McFarlane</i> (Reagan) <i>Anderson</i> (Eisenhower) <i>Lake</i> (Clinton)
	<u>Kancléř</u>	<u>Agent</u>
Vysoký stupeň advokacie	<i>Bundy</i> (Kennedy, Johnson) <i>Scowcroft</i> (Bush I) <i>Rostow</i> (Johnson) <i>Berger</i> (Clinton) <i>Brzezinski</i> (Carter) <i>Rice</i> (Bush II) <i>Hadley</i> (Bush II)	<i>Kissinger</i> (Nixon) <i>Poindexter</i> (Reagan)

Tabulka nám zřetelně ukazuje roli poradce pro otázky národní bezpečnosti v rámci prezidentské administrativy. V našich dvou případových studiích budeme sledovat primárně roli poradce pro otázky národní bezpečnosti (ANSA) v rámci deliberace uvnitř administrativy. V první případové studii tak půjde o analýzu role ANSA, kterým byl Anthony Lake. Budeme sledovat jeho roli při deliberaci administrativy o krizi v Bosně. Ve druhé případové studii budeme sledovat roli ANSA, kterou zastávala Condoleeza Rice a budeme popisovat její roli při deliberaci v rámci administrativy, která se týkala přípravy zásahu v Iráku v letech 2002 – 2003. Nyní přikročíme k analytické části práce a budeme aplikovat teoretické modely na realitu.

¹⁴⁵ Tabulka je převzata z článku Burke, J. P.: The Neutral/Honest Broker Role in Foreign-Policy Decision Making: A Reassessment, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 2, 2005, p. 240. Autoři typologie jsou Kevin V. Mulcahy a Cecil V. Crabb, kteří původní typologii publikovali. In: Crabb, Cecil V., Mulcahy, Kevin, V.: *Americal National Security: A Presidential Perspective*, Pacific Grove, Brooks/Cole, 1991, p. 177. Kevin V. Mulcahy typologii aktualizoval pro potřebu článku The Neutral/Honest Broker Role in Foreign-Policy Decision Making: A Reassessment, který napsal John P. Burke. Stephen J. Hadley a jeho role *Kancléře* je převzata z knihy Pika, J. A., Maltese, J. A.: *Politics of the Presidency*, SAGE, 2012, p. 462. Autor práce získal informace o vývoji typologie prostřednictvím emailové komunikace se spoluautorem původní typologie, kterým je Kevin V. Mulcahy. Tento autor se již bezpečnostní politice nevěnuje a věnuje se spíše mezinárodní kulturní politice. Původní typologie je tak dále aktualizována autory, kterými jsou Joseph Pika (University of Delaware) a Steven Maltese.

7. Případová studie I. Analýza Clintonovy administrativy

Prezidentství Clintona rozdělujeme pro naši práci do dvou etap. První etapa je od nástupu do funkce v lednu 1993 do řešení krize v Bosně 1995. Druhá etapa bude od roku 1995 do konce prezidentova mandátu v lednu 2001. Krize v Bosně změnila celý pohled administrativy na zahraniční politiku. Do krize v Bosně v letech 1993 až 1995 prezident Clinton nevěnoval zahraniční politice důslednou pozornost. Od krize v Bosně se změnily způsoby administrativy řešení zahraničně-politických krizí, změnil se kontext tvorby rozhodnutí. V první případové studii se budeme věnovat první etapě Clintonova prezidentství. Popíšeme si historii, kdy se stal ANSA Anthony Lake více asertivním *advokátem* politiky, než pouze *zprostředkovatelem*.¹⁴⁶ V létě 1995 se Anthony Lake úspěšně pokusil změnit zavedené procedury, a urovnat tak do jisté míry nestrukturovaný a chaotický chod deliberace administrativy v kontextu zahraničně-politických rozhodnutí. Z této jeho iniciativy těžil také jeho nástupce Samuel Berger, který se stal klíčovým členem Clintonovy administrativy.¹⁴⁷

7.1 Náhled na Clintonovu administrativu

Budeme sledovat chod administrativy v otázce zahraniční politiky. První fáze prvního funkčního období prezidenta Clintona je charakteristická tím, že prezident Clinton nevěnoval otázkám zahraniční politiky přímou pozornost. Toto jeho nezaměření je v ostrém rozporu s jeho předchůdcem Bushem starším, který zahraniční politiku považoval za svou doménu. David Gergen poznamenává, že prezident Bush starší věnoval otázkám zahraniční politiky 75 procent svého času, zatímco prezident Clinton pouze 25 procent.¹⁴⁸ Prezident Clinton nechtěl investovat svůj politický kapitál do řešení palčivých otázek zahraniční politiky.

¹⁴⁶ David, Charles-Philippe.: Foreign Policy Is Not What I Came Here to Do, Dissecting Clinton's Foreign Policy-Making: A First Cut, Joint Central and East European / International Studies, Association Conference in Budapest, Hungary, June 26-28, 2003, p. 11., dostupné na [www:<https://dandurand.uqam.ca/uploads/files/publications/etudes_raoul_dandurand/dissecting_clinton_foreign_policy.pdf>](https://dandurand.uqam.ca/uploads/files/publications/etudes_raoul_dandurand/dissecting_clinton_foreign_policy.pdf)[cit. 12. 5. 2014], Brinkley rovněž popisuje přeměnu role ANSA ze *zprostředkovatele* k pozici *advokáta* politiky. Viz. Brinkley, D.: Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine?, Foreign Policy, 106, spring 1997, pp. 110-127.

¹⁴⁷ Rodman 2009, p. 206.

¹⁴⁸ Ibid, p. 203.

V Clintonově administrativě měla zásadní úlohu v procesu tvorby rozhodnutí struktura NSC Principals Committee, kterou tvořili ještě s prezidentem Williamem J. Clintonem také viceprezident Al Gore, poradce pro otázky národní bezpečnosti Anthony Lake, velvyslankyně při OSN Madeleine Albright, ministr zahraničí Warren Christopher, ministr obrany Les Aspin, jeho nástupce ve funkci William Perry, ředitel CIA James Woolsey, jeho nástupce John Deutch, předseda sboru náčelníků štábů Colin Powell, jeho nástupce John Shalikashvili, zástupce poradce pro otázky národní bezpečnosti Samuel Berger a poradce pro otázky národní bezpečnosti viceprezidenta Leon Fuerth.¹⁴⁹ Vidíme, že Clinton změnil zavedené procedury a připojoval se k jednání Principals Committee.

Viceprezident Al Gore byl jestřábem, který byl klíčovým poradcem prezidenta Clintona. Za účinkování tohoto viceprezidenta dostal tento úřad novou definici, kdy byly viceprezidentovi svěřeny pravomoce a úkoly, které se týkaly zejména spolupráce s Ruskem. Clinton jmenoval ministrem zahraničí Warrena Christophera, který již působil v administrativě prezidenta Cartera na pozici zástupce ministra zahraničí. Christopher byl pragmatik a v otázkách vojenských intervencí holubice.¹⁵⁰ Je zřejmé, že prezident Clinton nechtěl silnou a rivalitní osobnost na pozici ministra zahraničí. Není to ale stejný případ jako v případě prezidenta Nixona, který nechtěl silného ministra zahraničí, aby sám mohl řídit zahraniční politiku. Clintonův přístup byl odlišný. Potřeboval ministra zahraničí, který nebude silným *akvokátem* vizí, které se týkají zahraniční politiky. Clinton se totiž v první řadě zabýval domácí a ekonomickou politikou státu. Pro funkci poradce pro otázky národní bezpečnosti byl vybrán Anthony Lake, který byl veteránem diplomacie, sloužil pod vedením Kissingera v NSC a zastával roli ředitele úřadu plánování¹⁵¹ na ministerstvu zahraničí v době prezidenta Cartera. Lake tehdy odstoupil z NSC, poněvadž nesouhlasil s Kissingerovým přístupem v otázce Vietnamu.¹⁵² Poradce pro otázky národní bezpečnosti Lake byl prominentním tvůrcem politiky, kterou známe jako strategii (engagement) diplomatické a humanitární

¹⁴⁹ Originální názvy funkcí: „*President Clinton; Vice President Al Gore; National Security Advisor (NSA) Anthony Lake; UN Ambassador Madeleine Albright; Secretary of State Warren Christopher; Secretary of Defense William Perry; CIA Director James Woolsey, succeeded by John Deutch; Chairman of the Joint Chiefs of Staff Colin Powell, succeeded by John Shalikashvili; Deputy NSA Sandy Berger; National Security Advisor to the Vice President Leon Fuerth.*“ citováno dle Barthe, S., David, Ch-P.: Foreign Policy-Making in the Clinton Administration: Reassessing Bosnia and the “Turning Point” of 1995, Conference paper, International Studies Association Conference, Montréal, Canada, March 17-20, 2004, p. 7.n.22.

¹⁵⁰ Rodman 2009, p. 205.

¹⁵¹ Director of Policy Planning

¹⁵² Ibid., p. 206.

angažovanosti ve světě. Zastával také ideu rozšiřování zóny demokracie.¹⁵³ Lake nebyl jestřáb v pravém smyslu definice. Jestřábem se stal vlastně z donucení, kdy emocionálně prožíval krizi na Balkáně. Došlo k určité přeměně jeho postoje, a tudíž posléze i jeho role. Pro funkci velvyslankyně při OSN Clinton jmenoval Madeleine Albrightovou, která se dá považovat za jestřába. Colin Powell byl předseda sboru náčelníků štábů¹⁵⁴, byl tak poradcem prezidenta ve vojenských otázkách.¹⁵⁵ Colin Powell rezignoval na konci roku 1993. Stavěl se opatrně proti intervencím. Byl zcela v protikladu k velvyslankyni při OSN Albrightové, která propagovala užití vojenské síly v zahraničí.¹⁵⁶ Nástupci Powella byli John Shalikashvili a Henry Shelton a oba sdíleli Powellovo přesvědčení o opatrném užití síly. Sdíleli odpor proti důraznému užití síly na Balkáně i v případě dalších krizí.¹⁵⁷ Ministrem obrany byl jmenován Les Aspin, který v prvním roce svého úřadování čelil sérii nepodařených intervencí v zahraničí a musel odstoupit. Jeho nástupcem byl William Perry, který sdílel opatrnost armády při užití síly. V rámci Clintonovy administrativy je možné identifikovat jestřáby, kterými byli viceprezident Gore, velvyslankyně při OSN Albrightová a ANSA Lake. Více opatrní vůči zahraničnímu vojenskému angažmá byli ministr zahraničí Christopher, ministr obrany Aspin a předseda sboru náčelníků štábů Powell.¹⁵⁸

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Chairman of the Joint Chiefs of Staff

¹⁵⁵ Zákon Goldwater-Nichols z roku 1986 upravoval roli předsedy sboru náčelníků štábů a definoval jeho roli jako poradce prezidenta. Vojenské vedení ovšem probíhalo po linii prezident - ministr obrany - velitelé misí s tím, že sbor náčelníků štábů, jako kolektivní orgán, měl méně pravomocí. In: Ibid, p. 225.

¹⁵⁶ Ibid., p. 207.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ David 2003, p. 13.

7.2 Specifika organizace Clintonovy administrativy

Prezident Clinton vydal exekutivní příkaz, kterým založil Radu pro ekonomické otázky (National Economic Council, dále NEC). Jednalo se o paralelní organizaci, která byla modelována podle vzoru NSC. Poradcem prezidenta pro ekonomické otázky¹⁵⁹ byl Robert Rubin. NEC měla rovněž své struktury Principals Committee a Deputies Committee, což fungovalo přesně podle vzoru struktury NSC.¹⁶⁰ V doméně domácí politiky je možné sledovat proces tvorby rozhodnutí v režii COS, kterým se stal v červnu 1993 Leon Panetta, jenž zavedl hierarchickou formu managementu v procesu tvorby rozhodnutí, které se týkají domácí politiky.¹⁶¹

V oblasti zahraniční politiky ale vidíme důraz na specializované funkce, které mají v kompetenci řešení příslušné problematiky. Na ministerstvu zahraničí existovala speciální funkce asistenta ministra zahraničí pro Rusko, kterou zastával Strobe Talbott.¹⁶² Talbott měl v administrativě klíčovou pozici. Měl vliv na byrokracii a jednal jako prezidentův agent v otázce politiky vůči Rusku. Pokud nekomunikoval přímo s prezidentem, tak komunikoval s poradcem pro otázky národní bezpečnosti.

Clintonova strategie byla, že ad hoc delegoval různé pravomoce na silné osobnosti, kteří vykonávali jeho politiku.¹⁶³ Místo jednoho silného ministra zahraničí Clinton delegoval moc na *specialisty*, kteří měli v gesci příslušné politické záležitosti a byli experty na danou problematiku. Jednalo se o *specialisty*. Ovšem v doméně procesu tvorby zahraniční politiky pozorujeme zcela odlišnou situaci. Tak například Bose zde postrádá dostatečnou strukturaci procesu tvorby rozhodnutí a vidí nepřítomnost *zprostředkovatele*.¹⁶⁴ Je zde tedy na místě vyložit si tuto strukturu tvorby politických rozhodnutí jako formu kolegiální struktury v typologii Johnson/George. Kolegiální styl řízení popisuje Drew: „...lidé se přerušují navzájem a není tu dostatek disciplíny. Nejsme tu zde jako lidé reprezentující své instituce, ale lidé, kteří spolu sedí kolem stolu dlouhou dobu.“¹⁶⁵

¹⁵⁹ Assistant to the President for Economic Policy

¹⁶⁰ Ibid., 211.

¹⁶¹ Burke, J. P.: The Neutral/Honest Broker Role in Foreign-Policy Decision Making: A Reassessment, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 2, 2005, p. 251.

¹⁶² Ambassador at Large and Special Adviser to the Secretary of State for the New Independent States

¹⁶³ Pozorujeme to na příkladu Roberta Rubina v otázce ekonomických záležitostí, Strobe Talbotta v otázce vztahů s Ruskem, Richarda Holbrooka v otázce Bosny, George Mitchella v otázce Severního Irsku.

¹⁶⁴ Bose, M.: *Shaping and Signaling Presidential Policy: The National Security Decision. Making of Eisenhower and Kennedy*, College Station, Texas A&M University Press, 1998, p. 109 - 110.

Citováno dle: Burke, J. P.: *The Neutral/Honest Broker Role in Foreign-Policy Decision Making*, p. 251.

¹⁶⁵ Drew, E.: *On the Edge: The Clinton Presidency*, New York, Simon & Schuster, 1994, p. 145.

Anthony Lake měl jako ANSA pohledem teorie pozici *koordinátora*, měl tedy vysokou implementační zodpovědnost, ale zároveň nízký stupeň advokacie. Blíží se tak modelu *zprostředkovatele*¹⁶⁶, ale s tím, že v rámci kolegiální struktury s nízkou centralizací byl vzhledem k specifickému Clintonovu modelu řízení CEO vybaven pravomocemi implementovat politiku. Prezident Clinton přece delegoval pravomoc na experty, kteří prováděli politiku administrativy.

Z hlediska typologie Porter se dá Clintonovo prezidentství popsat jako forma vícečetné advokacie. Vidíme, ale i prvky adhokracie. Prezident Clinton ve svém řízení administrativy používal ad hoc procedury. Prezident Clinton chtěl při svém prezidentském působení napodobit manažerský styl řízení, který používal jeho vzor John Fitzgerald Kennedy. Jednalo se u něj o kolegiální systém s vysokou centralizací. Prezident Kennedy byl aktivně přítomen deliberaci poradců a byl ústřední člen týmu, který se podílel na zahraničně-politických rozhodnutích. Ovšem prezident Clinton se zahraniční politice raději nevěnoval a vlastně ani nechtěl věnovat. Svůj důraz dával na ekonomiku a domácí politiku vlastní země. Jeho systém tak můžeme s použitím Mitchellovy typologie charakterizovat jako strukturu kolegiálního systému s nízkou centralizací. Z teorie víme, že možným problémem této struktury je možnost stavu *patu*.

Prezident Clinton nebyl na začátku svého prezidentství účasten v procesu tvorby rozhodnutí, které se týkaly zahraniční politiky.¹⁶⁷ Strukturovaná setkání v rámci NSC za účasti prezidenta byla rezervována pro časy krize.¹⁶⁸ Formálně se struktura NSC sešla pouze jednou, a to 2. března 1993.¹⁶⁹ Prezident preferoval neformální setkávání se svými poradci. Tíha tvorby rozhodnutí ležela tak na úrovni Principals Committee, které předsedal ANSA Anthony Lake. Předseda sboru náčelníků štábů Powell, který byl účasten v debatách administrativy v prezidentství Reagana a Bushe staršího, byl překvapen nedisciplinovaností nového procesu deliberace v rámci Principals Committee Clintonovy administrativy.¹⁷⁰ Nový systém nebyl dostatečně schopen vytvářet konsenzus na tvorbě rozhodnutí a docházelo ke stavům nejasných řešení a forem *patu*. Prezident Clinton byl velmi nespokojen, když musel řešit spory poradců.¹⁷¹ Clinton chtěl po svém ANSA, aby hledal byrokratický konsenzus v rámci deliberace Principals

¹⁶⁶ Honest-broker, či Custodial-manager v pojetí George (1972).

¹⁶⁷ Mitchell, D.: Does Context Matter? Advisory Systems and the Management of the Foreign Policy Decision-Making Process, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 4, 2010, p. 10.

¹⁶⁸ Rodman 2009, p. 208.

¹⁶⁹ David 2003, p. 12.

¹⁷⁰ Rodman 2009, p. 209.

¹⁷¹ Ibid.

Committee. Anthony Lake prohlásil: „*Je to komfort slyšet všechny své poradce souhlasit.*“¹⁷²

Ministr zahraničí Christopher a poradce pro otázky národní bezpečnosti se shodovali na tom, že nechtějí opakovat scénář z administrativy prezidenta Cartera, kdy poradce pro otázky národní bezpečnosti Zbigniew Brzezinski zastínil v procesu tvorby rozhodnutí samotného ministra zahraničí, kterým byl Cyrus Vance. Nynější poradce pro otázky národní bezpečnosti Lake tedy nebude veřejným *advokátem* politiky a nechá diplomacii na ministrovi zahraničí.

7.2.1 Role ANSA v Clintonově administrativě

Poradce pro otázky národní bezpečnosti byl v prvním funkčním období od ledna 1993 do března 1997 Anthony Lake. V druhém funkčním období působil v této funkci Samuel Berger, který byl jeho zástupcem v prvním funkčním období. Berger tuto funkci poradce pro otázky národní bezpečnosti vykonával tedy od března 1997 do ledna 2001. Berger se později stal ústředním a dominantním článkem v kontextu tvorby rozhodnutí Clintonovy administrativy.¹⁷³

V rámci typologie, kterou představili Mulcahy a Crabb, se dá role, kterou Lake vykonával, představit jako *koordinátor*. Bergerova role se liší a blíží modelu *kancléře*. Pro naši případovou studii vybíráme právě roli *koordinátora*, kterým byl v prvním funkčním období Clintonovy administrativy Anthony Lake. Budeme sledovat jeho roli při deliberaci ohledně krize v Bosně.

¹⁷² V originále: „There is a comfort you get in hearing that all your advisers agree.“ In: Ibid.

¹⁷³ Ibid, pp. 206-207.

7.3 Deliberace administrativy v kontextu války v Bosně

Konflikt v Bosně se stal jedním z ústředních problémů, které musela Clintonova administrativa řešit v kontextu zahraniční politiky ve svém prvním funkčním období.¹⁷⁴ Navzdory závažnosti krize se Clinton aktivně neúčastnil procesu tvorby rozhodnutí a tuto pravomoc delegoval na své poradce.¹⁷⁵ V rámci Principals Committee se ale často v kontextu deliberace o Bosně nedospělo k žádnému rozhodnutí a docházelo k stavu *patu*.¹⁷⁶ Clintonova administrativa se navíc pokoušela, aby rozhodnutí bylo multilateralistické v rámci mezinárodního společenství.¹⁷⁷

Poradce prezidenta pro otázky národní bezpečnosti Anthony Lake využíval velkou důvěru prezidenta Clintona a prezident na něj delegoval pravomoc vést deliberace v rámci Principals Committee. Anthony Lake vedl jednání Principals Committee 5. února 1993. Prezident a viceprezident se k jednání připojili až na konci deliberace.¹⁷⁸ Clinton na jednání přednesl, že pokud Spojené státy nebudou konat v případě války v Bosně, tak je ohrožena pozice Spojených států ve světě jako taková. Tento jeho postoj je v souladu s postojem, který propagoval v rámci své prezidentské kampaně, kdy kritizoval prezidenta Bushe staršího, že nejedná dostatečně tvrdě, aby vyřešil humanitární tragédii v Bosně. Prezident Clinton tedy měl vizi vyřešit konflikt v Bosně, ale v rámci své prezidentské administrativy sám přímo neinicioval možná řešení krize. Tuto pravomoc delegoval na své poradce.

Jednání Principals Committee se na žádost ANSA konalo 25. března 1993, aby administrativa reagovala na srbskou ofenzívu, která byla devastující. Jednání mělo přinést odpověď administrativy na tyto srbské kroky. Názory členů administrativy byly však ve vzájemné opozici. Ministr obrany Aspin propagoval možnost zastavení palby a příměří s tím, že budou ochráněny muslimské enklávy.¹⁷⁹ Alternativou byla strategie "lift and strike", která měla cíl zrušit embargo na dovoz zbraní Bosňákům a podpořit jejich vojenské snažení leteckými údery proti srbským pozicím. Předseda sboru náčelníků štábů Powell byl však skeptický vůči účinnosti leteckých úderů. Strategii "lift

¹⁷⁴ Barthe, S., David, Ch-P. (2004), p. 3.

¹⁷⁵ V originále: „*President kept his distance from the decision-making proces on foreign policy in general and Bosnia in particular.*“, ibid, p. 6.

¹⁷⁶ Holbrooke, R.: *To End a War*, Revised Edition, New York, The Modern Library, 1999, p. 81., citováno dle Barthe, S., David, Ch-P. 2004, p. 7.

¹⁷⁷ Ajami, F.: *Under Western Eyes: The Fate of Bosnia*, Survival, 41, Summer 1999, p. 45., citováno dle Barthe, S., David, Ch-P. 2004, p. 7.

¹⁷⁸ Mitchell 2010, p. 647.

¹⁷⁹ Ibid.

and strike“ prosazovali ministr zahraničí Christopher, velvyslankyně při OSN Albright, viceprezident Gore a poradce pro otázky národní bezpečnosti Lake.

Ačkoliv Lake osobně zastával tuto možnost, tak ji prezidentovi nenavrhoval, protože nenalezl v deliberaci mezi poradci nad tématem jasný konsenzus. Jednal tak dle role *zprostředkovatele*, nikoli *advokáta* politického řešení. Možnost příměří Clinton zavrhl s tím, že je vůči Srbům příliš mírná.¹⁸⁰ Jednání Principals Committee tak bylo bez výsledku. Prezident Clinton sám svolal jednání 29. dubna se záměrem dospět k finálnímu řešení.¹⁸¹ K dohodě nedošlo, a tak 1. května se konala deliberace poradců, kdy prezident rozhodl, že administrativa bude prosazovat řešení “lift and strike“. Toto prezidentovo rozhodnutí je dle Mitchellovy typologie příkladem *skupinového řešení*. V rámci kolegiální struktury s nízkou centralizací byli poradci zcela zodpovědní za tvorbu této politiky.

Ministr zahraničí Christopher byl vyslán do Evropy, aby přemluvil spojence, že tato strategie je nejlepší. Jeho mise však skončila nezdarem. Administrativa prezidenta Clintona jednala o misi Christophera 8. května, ovšem nedošlo ke konsenzu poradců a ANSA Anthony Lake nebyl schopen prezidenta přesvědčit, aby vybral finální řešení.¹⁸² Ovšem v červenci se situace zhoršila a Srbové eskalovali útoky na Sarajevo a humanitární krize se ještě více zhoršila. V tomto kontextu začal Clinton uvažovat o možnosti nasazení přímo pozemních jednotek. O této jeho vizi byl informován ministr zahraničí Christopher a ANSA Lake. Poradce pro otázky národní bezpečnosti představil svůj plán na řešení krize 21. července při jednání, kde byl přítomný Lake, prezident Clinton, viceprezident Gore a poradce Stephanopoulos. Prezident zvažoval plán, který představil Lake v duchu strategie “lift and strike“. Následující den na jednání, na kterém byli přítomni prezident, Lake a Stephanopoulos, se Clinton rozhodl pro plán, který představil Lake.¹⁸³ Severoatlantická rada v tomto duchu vydala 2. srpna komuniké, které představovalo plán NATO leteckých úderů proti srbským pozicím v duchu strategie “lift and strike“.¹⁸⁴

Navzdory tomuto komuniké se k tvorbě rozhodné politiky nedospělo ani na mezinárodní úrovni, ani v rámci Clintonovy administrativy. Celý rok 1994 se dá v rámci situace v Clintonově administrativě shrnout v pojetí Mitchellovy typologie jako

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Warner, M. G., Clift, E.: *The Road to Indecision*, Newsweek, May 24, 1993, citováno dle: Mitchell 2010, p. 648.

¹⁸³ Mitchell 2010, p. 648.

¹⁸⁴ Ibid.

strukturální stav *patu*, kdy nedošlo k tvorbě rozhodnutí, které by akcentovalo rámečkově, na které se dohodli prezident Clinton, poradce pro otázky národní bezpečnosti Lake, ministr zahraničí Christopher a ministr obrany Perry.¹⁸⁵

Počátkem února 1995 se poradce pro otázky národní bezpečnosti Anthony Lake snažil v rámci meziagenturní skupiny, která se zabývala Bosnou, nalézt finální řešení a ukončení války v Bosně.¹⁸⁶ Výsledky řešení této meziagenturní skupiny se posuzovaly 28. května na jednání Principals Committee při vedení zástupce poradce pro otázky národní bezpečnosti, kterým byl Samuel Berger.¹⁸⁷ Konsenzus panoval nad otázkou podpory sil rychlé reakce¹⁸⁸ s tím, že nebudou nasazeny americké pozemní jednotky.¹⁸⁹ Poradce pro otázky národní bezpečnosti Lake poslal prezidentovi 29. května memorandum a vyzval ho, aby schválil představený plán. Následující den 30. května prezident Clinton plán opravdu schválil s tím, že s tímto kurzem souhlasí.¹⁹⁰ Intenzita brutálního násilí srbských vojsk však gradovala. Masakr ve městě Srebrenica v červnu 1995 přesvědčil prezidenta Clintona o nutnosti zasáhnout proti Srbům vojensky.¹⁹¹

Lake dále navrhl prezidentovi, že se pokusí vypracovat konečnou strategii¹⁹² řešení krize v Bosně. Lake si byl vědom, že tato strategie může být neúspěšná a je to velký risk pro celé renomé Clintonovy administrativy. Dne 24. června 1995 vedl Anthony Lake jednání mezi klíčovými poradci ohledně situace v Bosně. Mezi těmito poradci byli Samuel Berger, Sandy Vershbow, Nelson Drew a Peter Bass.¹⁹³ Lake informoval o jednání prezidenta a prezident mu vyjádřil plnou podporu v jeho snažení nalézt finální strategii.

Dne 17. července 1995 se poradci sešli ve složení: ministr zahraničí Christopher, ANSA Lake, ministr obrany Perry, velvyslankyně při OSN Albright a předseda sboru náčelníků štábů Shalikashvili. Konsenzus poradců za účasti prezidenta v konečné fázi deliberace zněl ve prospěch dlouhodobého plánu řešení krize, který

¹⁸⁵ Ibid., p. 649.

¹⁸⁶ Interagency Working Group (IWG)

¹⁸⁷ Poradce pro otázky národní bezpečnosti Anthony Lake nebyl přítomen. Proto jednání PC vedl zástupce Berger. Viz. Mitchell 2010, p. 649.

¹⁸⁸ V originále: Rapid Reaction Force

¹⁸⁹ Ministr obrany Perry a předseda sboru náčelníků štábů však byli pro umístění amerických pozemních jednotek, které měly za cíl pomáhat vojákům mírové mise OSN. Viz. Mitchell 2010, p. 649.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Sharpe, J.: Dayton Report Card, *International Security*, 22, Winter 1997/98, p. 112., citováno dle: Barthe, S., David, Ch-P. 2004, p. 7.

¹⁹² V originále: endgame strategy

¹⁹³ V originále: „Sandy Berger (*Deputy National Security Advisor*), Sandy Vershbow (*Senior Director for European Affairs*), Nelson Drew (*Director of European Affairs*), and Lake's executive assistant Peter Bass.“ In: Barthe, S., David, Ch-P. 2004, p. 15, n.74.

představil Lake.¹⁹⁴ Tento plán počítal s leteckými údery proti srbským pozicím, a podobal se tak strategii “lift and strike“, kterou se nepodařilo prosadit. Kolegové z administrativy měli spíše tendenci uvažovat o krátkodobých plánech, které by reagovaly na vývoj situace.¹⁹⁵ Ministr zahraničí Christopher nebyl přesvědčen o vhodnosti plánu, který představil Lake. Christopher se pak neúčastnil deliberace poradců 7. srpna. Telefonoval prezidentovi a varoval ho před schválením plánu, který dle jeho názoru nebyl *nejlepším* řešením. Lake se ale o telefonátu dozvěděl a ještě před jednáním Principals Committee použil strategii *End Run* a ujistil prezidenta o vhodnosti svého plánu. Následující den 8. srpna prezident prohlásil, že zmíněný plán¹⁹⁶ je kurzem pro Spojené státy. Posléze 9. srpna se plán stal oficiální politikou Spojených států.¹⁹⁷ S použitím Hönigovy typologie se zde jedná v pojetí ANSA o *model byrokratické politiky*, kdy byl prezident přesvědčen právě silou racionálních argumentů, které mu předložil ANSA.

Plán “endgame strategy“ byl do jisté míry „*obnovením strategie “lift and strike“ s tím, že hrozil americkým unilaterálním zásahem vůči Srbům, i pokud nebudou spojenci souhlasit. Byl více pragmatický a méně moralistický a počítal s politickým řešením. Pokud válčící strana plán podpoří, tak bude odměněna, pokud se proti plánu postaví, tak bude čelit negativním následkům.*“¹⁹⁸ Plán “endgame strategy“ se stal základem pro spojeneckou akci NATO s názvem Rozhodná síla, která formou leteckých úderů proti srbským cílům umožnila dospět ke konci války v Bosně a donutit srbské představitele k jednání. Daalder popisuje klíčovou fázi deliberace. Anthony Lake si byl totiž vědom rozdílu v pohledu ministerstva zahraničí a ministerstva obrany. Snažil se hledat konsenzus jako *zprostředkovatel*. Tato jeho snaha nebyla úspěšná, a tak se rozhodl k *advokacii* politického řešení.¹⁹⁹

¹⁹⁴ Mitchell 2010, p. 650.

¹⁹⁵ Daalder, I. H.: *Getting to Dayton: The Making of America's Bosnia Policy*, Washington, Brookings Institution Press, 2000, p. 88., citováno dle: Barthe, S., David, Ch-P. 2004, p. 14.

¹⁹⁶ Endgame Strategy

¹⁹⁷ Barthe, S., David, Ch-P. 2004, p. 16.

¹⁹⁸ V originále: „*It was basically a resurrection of “lift and strike”, with the added threat of unilateral action by the US if the allies did not agree to the plan and a more pragmatic, less moralistic approach to achieving a political solution: any party that accepted the plan would be rewarded and any party that resisted it would face negative consequences.*“

In: Barthe, S., David, Ch-P. 2004, p. 16, n.87.

¹⁹⁹ Daalder, I.H.: *Decision to Intervene: How the War in Bosnia Ended*, Foreign Service Journal, Brookings Institution, 1998, p. 1 – 2, dostupné na [www<http://www.brookings.edu/research/articles/1998/12/balkans-daalder>](http://www.brookings.edu/research/articles/1998/12/balkans-daalder)[cit. 12. 5. 2014]

Pro prosazení tohoto plánu byly důležité tyto obměňující se faktory. Zprvé snaha poradce pro otázky národní bezpečnosti krizi vyřešit a přistoupit k politické implementaci řešení krize. Dále je to snaha prezidenta Clintona být účasten²⁰⁰ při deliberaci poradců v rámci Principals Committee.²⁰¹ V případě možnosti intervence v Bosně v roce 1995 Albright představovala jestřábí pozici a chtěla použít letecké údery proti srbským pozicím. Ministr zahraničí Chriptoher byl proti intervenci a chtěl nadále používat diplomacii. Jednalo se tak o roztržku v rámci administrativy a stav *patu*. Poradce pro otázky národní bezpečnosti však přiměl prezidenta Clintona, aby se osobně účastnil debat, a tak byl přímo zasvěcen do detailů připravované strategie.²⁰²

Je tu vidět klíčová role poradce pro otázky národní bezpečnosti, který pro Clintona pracoval jako tvůrce konsenzu v rámci administrativy. Jeho role se však změnila z role *zprostředkovatele*, který zprostředkovává odlišné názory poradců na roli *advokáta* politického řešení. Při aplikaci typologie, kterou představili Mulcahy a Crabb, tak se zde jedná o přechod mezi pozicí *koordinátora* na pozici *kancléře*. Jeho role se tak změnila ve tvůrce politiky. V rámci kolegiální struktury s nízkou centralizací měl Anthony Lake silnou pozici, kterou plně využil na konci svého působení, kdy už tvořil politiku, kterou prezident schválil.

Deliberaci v rámci Clintonovy administrativy s ohledem na situaci v Bosně je možné označit za neproduktivní po dlouhou periodu. Deliberace nepřinášela rozhodnutí, které by bylo možné implementovat jako zahraniční politiku. Dlouho v administrativě převládal stav *patu*. Poradce pro otázky národní bezpečnosti Anthony Lake se v roce 1995 stal efektivním tvůrcem kurzu americké zahraniční politiky.²⁰³ Tato jeho snaha byla pro řešení války v Bosně klíčová.²⁰⁴ Prezident Clinton se zřetelně poučil z výše popsané krize a ve druhém volebním období se již zahraniční politice věnoval systematicky. Tento obrat v politice znamenal jeho větší angažovanost v procesu tvorby rozhodnutí v kontextu zahraničně-politických otázek. Řešení konfliktu v Bosně tak bylo zlomovým bodem v rámci Clintonovy administrativy.

²⁰⁰ Albright popisuje Clintonovu vůli vést “willingness to lead“, což byl důležitý faktor, který přispěl k ukončení války v Bosně. In: Albright, M., Woodward, B.: *Madam Secretary*, New York, Miramax Books, 2003, pp. 189 – 190., citováno dle: Barthe, S., David, Ch-P. 2004, p. 13.

²⁰¹ Barthe, S., David, Ch-P. 2004, p. 13.

²⁰² David 2003, p. 12.

²⁰³ Barthe, S., David, Ch-P. 2004, p. 5.

²⁰⁴ Daalder 1998, pp. 1-2.

8. Případová studie II. Analýza Bushovy administrativy

Prezidentství Bushe mladšího můžeme rozdělit také do dvou etap. Je to od nástupu do funkce v lednu 2001 do roku 2006. Druhé období jeho prezidentství je doba od roku 2006 do konce jeho mandátu prezidenta v lednu 2009. Rok 2006 je totiž přelomem v rámci administrativy. Postupně v tomto období docházelo k reverzi celé ideologické pozice administrativy. Donald Rumsfeld musel opustit funkci ministra obrany. V celé administrativě došlo ke zvratu a došlo k upuštění od neokonzervativních pozic v rámci administrativy v zahraničně-politických otázkách. Je tak na místě zmínit, že prezidentská administrativa George W. Bushe se na konci svého funkčního období pokoušela reflektovat své dřívější ideologické neokonzervativní pozice. Architektem této změny byl poradce pro otázky národní bezpečnosti Stephen J. Hadley.

Budeme popisovat první etapu Bushovy vlády, kdy se v rámci deliberace při tvorbě politických rozhodnutí střetávaly různé názory členů administrativy, jakým způsobem postupovat vůči Iráku. Soustředíme se zejména na období let 2002 – 2003, kdy se formoval postup administrativy, ale je na místě zmínit, že Irák se stal předmětem deliberací již od samého začátku prezidentské administrativy. Ovšem po teroristických útocích z 11. září 2001 se téma začalo více diskutovat v rámci administrativy.

8.1 Náhled na Bushovu administrativu

George W. Bush neměl se zahraniční politikou žádné zkušenosti. Tato jeho nezkušenost měla být vybalancována tím, že se jeho viceprezidentem stal Richard B. Cheney, který měl zkušenosti z exekutivy, kdy zastával úřad šéfa prezidentské kanceláře v prezidentství Geralda Forda a byl rovněž ministrem obrany v administrativě Bushe staršího. Se zahraniční politikou tedy měl zkušenosti.

Ministrem obrany se stal Colin Powell, zkušený a respektovaný člen Republikánské strany, který působil jako poradce pro otázky národní bezpečnosti prezidenta Reagana a dále jako předseda sboru náčelníků štábů v prezidentství Bushe staršího a rovněž v prvním roce Clintonova prezidentství. Jeho zástupcem se stal Richard Armitage. Představa chodu Ministerstva zahraničí USA pod vedením Colina Powella byla nechat profesionály z ministerstva dělat svou práci v tradičním duchu. Tím

se liší od pojetí Henryho Kissingera v Nixonově administrativě a pojetí Jamese Bakera v administrativě Bushe staršího, kteří se snažili uplatnit politickou vůli na řízení byrokracie ministerstva zahraničí. Powell byl proti speciálním funkcím, které na ministerstvu vznikly za doby prezidenta Clintona. Snažil se většinu z nich zrušit a to je i jeden z důvodů, proč neměl ředitel úřadu plánování na ministerstvu zahraničí Richard Haass obdobnou sílu role, jakou měl Peter Rodman ve stejné pozici za doby, kdy byl ministrem zahraničí George Schultz v prezidentství Ronalda Reagana. Ředitel úřadu plánování na ministerstvu zahraničí²⁰⁵ je funkce, která má dávat objektivní, nezávislé a strategické rady přímo pro ministra zahraničí. Colin Powell tedy pojímal ministerstvo zahraničí ryze institucionálně a byl mluvčím utvářejícího se konsenzu uvnitř byrokracie na ministerstvu zahraničí. Powell věřil ve schopnosti svých podřízených a dal jim náležitý prostor. Ministerstvo zahraničí tedy v době prvního funkčního období prezidenta Bushe bylo institucí, kde se Powell snažil minimalizovat politické tlaky na byrokracii.²⁰⁶ Je zde tak zřejmá distinkce mezi úředníky na ministerstvu zahraničí a neokonzervativními úředníky na ministerstvu obrany a v úřadu viceprezidenta.²⁰⁷

Poradkyní pro otázky národní bezpečnosti byla Condoleeza Rice, kterou s Bushem mladším pojila dlouhodobá spolupráce, kdy v čase kampaně vedla tým tzv. "Vulkánů", kteří měli příštího prezidenta Bushe učit zahraniční politiku.²⁰⁸ Ministrem obrany byl jmenován Donald Rumsfeld, který již vedl ministerstvo obrany v době prezidentství Geralda Forda. Jeho zástupcem byl jmenován Paul D. Wolfowitz. Administrativa prezidenta Bushe mladšího tedy byla rozdělena jak ideologicky, tak byrokraticky. Asertivní nacionalisté viceprezident Richard B. Cheney a ministr obrany Donald Rumsfeld byli jestřáby. V jejich úřadech působilo mnoho neokonzervativců, kteří v zahraničně-politických otázkách zastávali pozice jestřábů. Například Lewis Libby, David Wurmser, Paul Wolfowitz a Douglas Feith.²⁰⁹

Ministr zahraničí Colin Powell a jeho zástupce Richard Armitage byli spíše holubicemi. Ředitel úřadu plánování na ministerstvu zahraničí Richard Haass byl rovněž holubice. Důležitou úlohu hrála Condoleeza Rice, která se dle Mitchellovy typologie formalistické struktury s nízkou centralizací měla z pozice poradkyně pro

²⁰⁵ Director of Policy Planning

²⁰⁶ Rodman 2009, p. 238.

²⁰⁷ Ibid, p. 240.

²⁰⁸ Více k tématu viz. Mann, J.: Rise of the Vulcans: the history of Bush's war cabinet, New York, Viking, 2004.

²⁰⁹ Dle našeho názoru byli neokonzervativci v administrativě nositeli určité tendence *skupinového myšlení*, neboť byli přesvědčeni o správnosti své vize, trpěli iluzí o vlastní nezranitelnosti a byli do jisté míry uzavřenou skupinou.

otázky národní bezpečnosti snažit *zprostředkovávat* názory členů administrativy prezidentovi. Prezident Bush totiž operoval v pojetí typologie Johnson/George v rámci formální struktury, kdy pro něj bylo zprostředkování informací nezbytné pro tvorbu rozhodnutí. Tím se zásadně liší od procesu tvorby rozhodnutí, které prováděl William J. Clinton. Bush mladší sám sebe viděl jako *rozhodce* v trumanovském smyslu tvrdých rozhodnutí provedených prezidentem na nejvyšší úrovni v rámci *formalistické struktury*.²¹⁰

V rámci organizační struktury administrativy prezident George W. Bush ponechal v chodu struktury Principals Committee a Deputies Committee v rámci NSC. Condoleeza Rice ze své funkce předsedala Principals Committee, tedy sboru NSC, kde byli zastoupeni ministři. Zároveň měla plnou důvěru prezidenta a prezident na její úsudek vysloveně spoléhal. Její role v rámci administrativy tak byla klíčová. Měla v moci *zprostředkovat* převažující i alternativní a oponentní názory prezidentovi. Jak si však ukážeme v další části práce, tak tato její role nebyla uspokojivě pojímána a řešena.

Rovněž zůstala v chodu struktura NEC, která byla založena za prezidenta Clintona. V rámci NEC se rovněž ponechaly v chodu struktury Principals Committee a Deputies Committee. Je tu v rámci organizační politiky intence zachovat tyto struktury, které mají v gesci radit prezidentovi v ekonomických otázkách. Prezident Bush se od Clintona odlišuje formálním stylem řízení, kdy nebyly realizovány ad hoc procedury tak, jak jsme to viděli v pojetí Clintonova managementu CEO.

8.1.1 Role ANSA v Bushově administrativě

Od ledna 2001 funkci poradkyně pro otázky národní bezpečnosti vykonávala Condoleeza Rice. Její pozice se dá optikou typologie Mulcahy, Crabb popsat jako role *kancléře*. Ve druhém funkčním období od ledna 2005 do ledna 2009 byl poradcem pro otázky národní bezpečnosti Stephen J. Hadley. Jeho role se dá rovněž popsat jako role *kancléře*. Pro naši případovou studii si vybíráme první funkční období prezidenta Bushe mladšího a roli ANSA při jednáních Principals Committee ohledně přípravy zásahu v Iráku.

²¹⁰ Rodman 2009, p. 232.

8.2 Deliberace administrativy v kontextu postoje k Iráku

Téma přístupu k Iráku bylo řešeno na první schůzi struktury NSC v Bushově funkčním období 30. ledna 2001. V rámci tohoto setkání se sešli jak zástupci Principals Committee, tak i zástupci Deputies Committee. Ředitel CIA George Tenet prohlásil, že zde existuje možnost, že Irák disponuje zbraněmi hromadného ničení.²¹¹

Condoleeza Rice předsedala jednání Principals Committee 5. února 2001, kdy se řešil znovu postup vůči Iráku. Struktura Principals Committee se znovu sešla 1. března, kdy byl ministrovi zahraničí Powellovi přidělen úkol vypracovat strategii zesílení ekonomických sankcí v režii OSN.²¹² Jednání Deputies Committee vedl zástupce poradce pro otázky národní bezpečnosti Stephen Hadley. Na tomto jednání se řešila podpora kontroverzního představitele irácké opozice, kterým byl Ahmed Chalabi, kterého podporovaly zejména neokonzervativní kruhy v rámci ministerstva obrany. Konkrétně zástupce ministra obrany Paul D. Wolfowitz, který byl účastnen na jednáních Deputies Committee.²¹³ Názory ministerstva zahraničí a ministerstva obrany se značně rozcházely a nastal *pat* uvnitř administrativy. Představitelé ministerstva zahraničí odmítali jestřábi pozici představitelů ministerstva obrany.

V létě 2002 byl ministr zahraničí Colin Powell znepokojen faktem, že se připravoval zásah v Iráku, ale nebylo mu jasné zdůvodnění celé operace.²¹⁴ Informoval poradkyni pro otázky národní bezpečnosti s tím, že potřebuje mluvit s prezidentem. Setkání se uskutečnilo v přítomnosti poradkyně pro otázky národní bezpečnosti.²¹⁵ Powell vyjádřil znepokojení nad procesem deliberace uvnitř administrativy. V lednu 2003 poradkyně pro otázky národní bezpečnosti Condoleeza Rice zprostředkovala kontakt prezidenta Bushe mladšího a ministra zahraničí Collina Powella. Bush informoval 13. ledna Collina Powella o svém rozhodnutí zaútočit na Irák.²¹⁶ Názory ministra zahraničí nebyly brány v úvahu, a to jak poradkyní pro otázky národní bezpečnosti, tak i prezidentem samotným.²¹⁷

²¹¹ Solomon, L.D.: Paul D. Wolfowitz, Visionary, Intellectual, Policymaker and Strategist, Praeger Publishers, 2007, p. 88.

²¹² Ibid.

²¹³ Ibid.

²¹⁴ Woodward, B.: Plan of Attack, New York, Simon and Schuster, 2004. p. 269 – 270.

²¹⁵ Burke, J. P.: The Contemporary Presidency: Condoleeza Rice as NSC Advisor: A Case Study of the Honest Broker Role, Presidential Studies Quarterly, Vol. 35, No. 3, 2005, p. 562.

²¹⁶ Ibid, p. 561.

²¹⁷ Rodman 2009, p. 249.

Prezident sám stavy *patu* neřešil, což kritizuje Rodman.²¹⁸ Jeho kritika spočívá v tom, že prezident poradkyni pro otázky národní bezpečnosti dostatečně nezaštitil. Nechal ji, aby stavy *patu* řešila a on pak mohl rozhodovat. Rodman ale Rice obhajuje s tím, že zvládnout stavy *patu* bylo možné jen s vyšší prezidentskou podporou, než měla poradkyně pro otázky národní bezpečnosti.²¹⁹ Bushova preferovaná metoda řešení sporů byla zaměřena na hledání konsenzu mezi svými poradci v rámci NSC. To byl úkol ANSA v rámci struktury Principals Committee v NSC. Obdobný úkol měl její zástupce Stephen Hadley v rámci Deputies Committee. Dá se říci, že frekvence deliberace DC byla nejčastější ze všech struktur NSC. V této struktuře se střetávaly odlišné pohledy, které reprezentovali zástupce ministra obrany Paul D. Wolfowitz a zástupce ministra zahraničí Richard Armitage. Stavba organizačních složek Deputies Committee a Principals Committee je teoreticky navržena tak, aby stavy *patu* řešila.²²⁰ Tím by se měly vyjasnit případné rozdíly v pojetí různých organizačních složek. Ovšem jak poznamenal Richard Armitage, Rice spíše než zprostředkovávala různé pohledy, tak akcelerovala Bushovy mylné instinkty.²²¹ S tím Rodman nesouhlasí a podotýká, že ministerstvo zahraničí bylo frustrováno tím, že prezident se přiklonil k postojům ministerstva obrany, úřadu viceprezidenta a k názorům ANSA.²²²

Strukturální situace *patu* v NSC v letech 2002 – 2003 významně ovlivnila proces tvorby rozhodnutí v negativním smyslu. Zástupce poradkyně pro otázky národní bezpečnosti Stephen Hadley prohlásil: „...nemůžeme dovolit, aby se struktura NSC rozpadla.“²²³ Spíše než zprostředkování rozdílných pohledů se Hadley v rámci Deputies Committee snažil o tvorbu konsenzu. Bylo tedy podle Rodmana nutné postoje ministerstva zahraničí umírnit.²²⁴ Tyto stavy *patu* byly frustrující nejen pro reprezentanty ministerstva zahraničí, ale i reprezentanty ministerstva obrany a dle Rodmana například ministr obrany Donald Rumsfeld často opakoval slavnou repliku, kterou použil George Schultz: „*V tomto městě se nikdy nic nedohodne.*“²²⁵

²¹⁸ Rodman 2009, p. 249.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ V srpnu 2002 byla zřízena Executive Steering Group v rámci struktury NSC, která měla vytvořit plány ohledně zásahu v Iráku.

²²¹ Ibid, p. 250.

²²² Ibid.

²²³ Ibid. V originále: „...we can't let the NSC fly apart“

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Ibid. V originále: „Nothing ever gets settled in this town.“

Z Mitchellovy typologie je zřejmé, že strukturálním problémem formalistické struktury s nízkou centralizací je možnost stavu *patu*. V prvním funkčním období prezidenta Bushe se zřetelně vyskytovaly neduhy byrokratického procesu, které popisuje Mitchellova typologie. Docházelo k obcházení klíčových zástupců administrativy zodpovědných za zahraničně-politické rozhodování z ministerstva obrany.²²⁶ Používala se také strategie *End Run* a prezident byl přesvědčován a ujišťován o správném kurzu politiky zejména ANSA a také viceprezidentem. Taková strategie vyžaduje byrokratické umění a není zde zohledněna síla argumentu.²²⁷

Sám prezident Eisenhower si byl vědom nebezpečí strategie poradců *End Run*. Prohlásil: „*Vím o jednom způsobu, kde si můžete být jistí, že jste udělali to nejlepší k tvorbě moudrého rozhodnutí. To znamená přizvat si zodpovědné tvůrce rozhodnutí s jejich rozdílnými stanovisky a poslouchat jejich debatu. Nevěřím v to zvát si jednoho po druhém a být pak ohromený tím posledním, se kterým mluvím, a ne těmi předchozími.*“²²⁸ Na toto nebezpečí upozorňuje i Höning ve svém pojetí psychologického modelu, kdy dochází k přesvědčování a používá se strategie *End Run*.

Bush, podle našeho zjištění, se v klíčových chvílích rozhodování neptal všech poradců na názory, jak by to předpokládal Eisenhower. Bush znal názory svých poradců a věděl, že zástupci ministerstva zahraničí jsou proti kurzu vůči Iráku, který propagovali zástupci ministerstva obrany. Rezignoval osobně na tvorbu konsenzu, a dá se tak souhlasit s Rodmanem, že jeho role ve formalistické struktuře byla značně oslabená rovněž nezvládnutím *zprostředkování* rozdílných názorů, které měla provádět jeho poradkyně pro otázky národní bezpečnosti.

Condoleeza Rice se zcela zřetelně přiklonila k názorům, které zastávali viceprezident Richard B. Cheney, ministr obrany Donald Rumsfeld a jeho zástupce Paul D. Wolfowitz. Bush se své poradkyně pro otázky národní bezpečnosti zeptal, zda mají Spojené státy zaútočit na Irák. Condoleeza Rice odpověděla: „*Nechat tuto hrozbu v té části světa hrát volejbal s mezinárodním společenstvím se nám jednoho dne vrátí. To je*

²²⁶ Pro termín obcházení se v anglické literatuře nejčastěji objevuje termín: Back Channel

²²⁷ Ibid.

²²⁸ V originále: „*I know of only one way in which you can be sure you have done your best to make a wise decision. That is to get the responsible policy makers with their different viewpoints in front of you, and listen to them debate. I do not believe in bringing them one at a time, and therefore being impressed by the most recent one you hear than the earlier ones.*“ In: Dwight D. Eisenhower Columbia University Oral History Interview, July 20, 1967. Citováno dle: Greenstein, F.: *The Leadership Style of George W. Bush*, Princeton University, May 27, 2003, p. 22. Dostupné na [www:<http://www.princeton.edu/csdp/events/Bush2003/greensteinpaper.pdf>](http://www.princeton.edu/csdp/events/Bush2003/greensteinpaper.pdf) [cit. 12. 5. 2014]

*důvod proč to udělat.*²²⁹ Je tedy zřetelné, že Condoleeza Rice rezignovala na úlohu *zprostředkovatele*. V rámci Hönigovy typologie se zde jedná o *psychologický model*, kdy způsob jednání ANSA odpovídá psychologickému přesvědčování.

Existuje svědectví, že při setkání s Richardem Haassem, ředitelem úřadu plánování na ministerstvu zahraničí, v červenci 2002 prohlásila, že rozhodnutí o zařazení Iráku na možný seznam cílů v boji proti terorismu bylo již provedeno.²³⁰ V rámci diskuzí ohledně zásahu v Iráku však důsledná deliberace neprobíhala. Z diskuze byli vyloučeni odpůrci zásahu ministr zahraničí Colin Powell, jeho zástupce Richard Armitage a ředitel úřadu plánování na ministerstvu zahraničí Richard Haass.

Roli zprostředkovatele zde tedy vůbec Condoleeza Rice nevykonávala. Ve formálním systému s nízkou centralizací je dle Mitchellovy typologie role *zprostředkovatele* klíčová. V případě plánování zásahu v Iráku nebyly zohledněny oponentní hlasy v diskuzi a Rice se spíše než jako *zprostředkovatel* chovala jako *strážný*. Typologie Porter (1982) by Bushovu administrativu klasifikovala jako centralizovaný management, právě proto, že ANSA plnil v realitě roli *advokáta* policy. To je zcela v souladu s pojetím typologie Mulcahy, Crabb, kde můžeme roli ANSA popsat jako *kancléře*. Vidíme tedy, že to bylo její nezvládnutí role *zprostředkovatele* v pojetí ANSA, které způsobilo, že plánování zásahu v Iráku bylo jednostranné a nezohlednilo se oponentní postoje ministerstva zahraničí. Docházelo tedy k distorzi informací.²³¹ Vidíme, že ve formální struktuře s nízkou centralizací je role *kancléře* nevhodná pro zdárný průběh deliberace. Colin Powell se velmi snažil prezidenta Bushe přesvědčit o nutnosti provést případný zásah v rámci rezoluce Rady bezpečnosti OSN. Prezident Bush ovšem provedl akci unilaterálně a konsekvence z hlediska jasného porušení mezinárodního práva jsou zde zřejmé.

²²⁹ V originále: „*To let this threat in this part of the world play volleyball with the international community this way will come back to haunt us some day. That's the reason to do it.*“, Dostupné in: Woodward, B.: *Plan of Attack*, New York, Simon and Schuster, 2004, p. 251.

²³⁰ Burke, J. P.: *The Contemporary Presidency: Condoleezza Rice as NSC Advisor*, p. 561.

²³¹ Na tento neduh v rámci tvorby politických rozhodnutí upozorňuje Alexander George. In: George, 1980, p. 38.

Závěr

Práce popsala, že typologie prezidentského řízení *Johnson (1974)*, *George (1980)* a *Mitchell (2005)* jsou vhodnými teoretickými nástroji pro popis prezidentského manažerského řízení ve Spojených státech amerických. Tyto strukturní typologie byly v práci doplněny o teoretické přístupy, ve kterých jednání poradců popisují Hömig (2008), Mulcahy, Crabb (1991). Cílem práce bylo popsat roli poradce pro otázky národní bezpečnosti (ANSA) v prezidentských administrativách, které vedli William J. Clinton a George W. Bush. Aplikovali jsme teoretické modely na empirickou realitu a zodpověděli jsme výzkumnou otázku ohledně role ANSA při deliberaci v rámci Principals Committee a realizaci tvorby zahraničně-politických rozhodnutí. V našich dvou případových studiích jsme si ověřili, že Mitchellova typologie prezidentského řízení má vypovídající hodnotu pro popis reality a lze s ní popsat kontext dvou našich případových studií. Když srovnáváme roli ANSA v Clintonově prvním funkčním období a roli ANSA v Bushově prvním funkčním období, tak zjišťujeme, že v obou strukturách (kolegiální/formální) s nízkou centralizací je role *zprostředkovatele* klíčová a nezbytná pro hladký průběh deliberace a tvorby politického rozhodnutí.

Prezident Clinton nechal volbu řešení na deliberaci svých poradců. Sám do procesu vstupoval pouze okrajově. Proces deliberace poradců řídil jeho poradce pro otázky národní bezpečnosti Anthony Lake, jehož role byla klíčová nejprve v hledání konsenzu jako *zprostředkovatele* a později, když se v roce 1995 snažil být *advokátem* politického řešení. Své řešení prosadil i přes výhrady ministra zahraničí, kterým byl Warren Christopher. Použil strategii *End Run* a dle Hömigova *modelu byrokratické politiky* použil ANSA racionální a expertní argumenty a prezidenta Clintona doslova přesvědčil o správnosti své politické vize. Prezidentství Clintona tak můžeme charakterizovat dle typologie *Johnson/George* jako kolegiální typ prezidentského řízení, kdy prezident delegoval pravomoc na své poradce. V pojetí typologie *Porter (1982)* Clintonova administrativa osciluje mezi modelem adhokracie a modelem vícečetné advokacie. Prezident však nebyl přítomen v počátcích deliberace ohledně konfliktu v Bosně, a můžeme tak potvrdit, že se jedná v rámci *Mitchellovy* typologie o kolegiální strukturu s nízkou centralizací. Dle Mitchella strukturně nastává v této struktuře stav *patu*, nebo *skupinové řešení*. Na příkladu případové studie ohledně deliberace administrativy můžeme vidět, a souhlasit tak s Mitchellem, který popisuje stav *patu*,

kdy v letech 1993 – 1994 nepanovala shoda mezi účastníky deliberace v rámci struktury NSC Principals Committee. Objevili jsme tak strukturální nedostatky kolegiálního systému s nízkou centralizací. Výsledné řešení, které se realizovalo v roce 1995, bylo *skupinovým řešením*, které připravil poradce pro otázky národní bezpečnosti Anthony Lake. Mitchellova typologie popisuje věrně realitu a s Mitchellovým popisem Clintonova prezidentství je možné souhlasit. V případové studii popisujeme klíčovou roli *zprostředkovatele*, což Mitchellova typologie kolegiální struktury s nízkou centralizací nepředpokládá. Proto jsme v práci popsali rovněž funkci poradce pro otázky národní bezpečnosti, který se v typologii Mulcahy, Crabb změnil z role *koordinátora*, tedy *zprostředkovatele*, v roli *kancléře*, tedy *advokáta* připravovaného politického řešení.

V rámci formální struktury prezidenta Bushe lze pozorovat tendenci k exkluzi oponentních hlasů, jak předpokládá Mitchellova typologie. Popsali jsme to v případové studii, kdy došlo k exkluzi oponentních hlasů představitelů ministerstva zahraničí, kterými byli Colin Powell a Richard Armitage, jejichž názor na řešení irácké krize nebyl zohledněn. Druhá část administrativy byla antagonistická vůči názorům z ministerstva zahraničí. Jednalo se o představitele ministerstva obrany a úřadu viceprezidenta. V administrativě nastal stav *patu*. Mitchellova typologie předpokládá, že oproti Clintonově kolegiální struktuře s nízkou centralizací bude Bushova formální struktura s nízkou centralizací vybavena možnostmi, jak takový stav *patu* řešit. Ve formální struktuře s nízkou centralizací má totiž na rozdíl od kolegiální struktury stěžejní úlohu prezidentem delegovaný *zprostředkovatel*. V naší případové studii jsme ale ukázali, že Condoleeza Rice neplnila roli *zprostředkovatele* a měla v realitě vysokou míru *advokacie* politického řešení. Nesnažila se řešit stav *patu*, jak by to předpokládala role *zprostředkovatele* podle Mitchellovy typologie. Nebyl zde naplněn předpoklad teorie o *zprostředkování*, který popisuje Mitchell. V rámci typologie Mulcahy, Crabb proto popisujeme její roli jako *kancléře*. Zjistili jsme, že ve formální struktuře s nízkou centralizací není role kancléře vhodná pro konstruktivní průběh deliberace. V pojetí typologie Porter (1982) klasifikujeme Bushovu administrativu jako formu centralizovaného managementu právě pro akcentaci skutečné role *advokáta* policy v režii ANSA. V kontaktu s prezidentem použila psychologické přesvědčování a dle Hönigovy typologie se zde jedná o *psychologický model*. Condoleeza Rice podle tohoto modelu přesvědčovala prezidenta Bushe, aby se rozhodl vojensky zasáhnout v Iráku. To bylo výsledným řešením procesu tvorby rozhodnutí, které klasifikujeme jako

dominatně-skupinové řešení, kdy prezident a jeho světonázor, podpořený Riceovou, byl určující pro tvorbu politiky, ale tuto politiku v rámci formální struktury s nízkou centralizací v procesu deliberace vytvářeli poradci. Toto rozhodnutí mělo neblahý vliv na postavení Spojených států ve světě a intervence byla problematická rovněž z hlediska mezinárodního práva. Naproti tomu řešení války v Bosně Clintonovu renomé prospělo a na postavení Spojených států mělo toto řešení spíše pozitivní účinek.

Práce sledovala dvě prezidentské administrativy, ve kterých neměli prezidenti vysokou expertízu v oblasti zahraniční politiky. V obou případech volili v rámci svého manažerského řízení vždy organizační strukturu s nízkou centralizací. Je tedy na místě otázka, zda existuje obdobná korelace, tedy mezi vysokou politickou expertízou prezidenta a volbou centralizovaného systému prezidentského řízení v případě prezidentů Richarda Nixona a George H. W. Bushe. Bude nutný další výzkum, který tuto hypotézu potvrdí, či vyvrátí.

Prameny a literatura

Ajami, F.: Under Western Eyes: The Fate of Bosnia, *Survival*, 41, Summer 1999.

Albright, M., Woodward, B.: *Madam Secretary*, New York, Miramax Books, 2003.

Allison, G., Zelikow, P.: *Essence of Decision*, Boston, Longman Press, 1998.

Bose, M.: *Shaping and signaling presidential policy: The national security decision making of Eisenhower and Kennedy*, College Station, Texas A&M University Press, 1998.

Brinkley, D.: "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine", *Foreign Policy*, 106, spring 1997, pp. 110-127.

Brzezinski, Z.: *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977 - 1981*, New York, Farrar, 1983.

Burke, J. P.: "The Contemporary Presidency: Condoleezza Rice as NSC Advisor: A Case Study of the Honest Broker Role", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 3, 2005.

Burke, J. P.: "The Neutral/Honest Broker Role in Foreign-Policy Decision Making: A Reassessment", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 2, 2005.

Calvert, R.: "The Value of Biased Information: A Rational Choice Model of Political Advice", *Journal of Politics*, Vol. 47, No.2, 1985, pp. 530-55.

Crabb, Cecil V., Mulcahy, Kevin, V.: *American National Security: A Presidential Perspective*, Pacific Grove, Brooks/Cole, 1991.

Daalder, I. H.: *Getting to Dayton: The Making of America's Bosnia Policy*, Washington, Brookings Institution Press, 2000.

Drew, E.: *On the Edge: The Clinton Presidency*, New York, Simon & Schuster, 2004.

Drulák, P., Kratochvíl, P.: *Encyklopedie mezinárodních vztahů*, Praha, Portál, 2009.

Festinger, L.: *A Theory of Cognitive Dissonance*, California, Stanford University Press, 1957.

George, A. L.: *The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy*, *The American Political Science Review*, Vol. 66, No. 3, 1972, pp. 751-785.

George, A.: *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, 1980.

Greenstein, F.: *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Barack Obama*, Princeton University Press, 2009.

Halperin, M.: *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington DC, Brookings Institution, 1974.

Haney, P.: *Organizing for Foreign Policy Crises : Presidents, Advisers, and the Management of Decision Making*, University of Michigan Press, 1997.

Hermann, Ch. et al.: *Resolve, Accept, or Avoid: Effects of Group Conflict on Foreign Policy Decisions*. *International Studies Review* 3, 2001, pp.133–168.

Hermann, M. G., Preston, T.: *Presidents, Advisors, and Foreign Policy: The Effect of Leadership Style on Executive Arrangements*, *Political Psychology* 15, 1994.

Hoder, L.: *Architekti Bushovy doktríny – Vliv neokonzervativců na vytváření zahraničněpolitické strategie G. W. Bushe*. *Mezinárodní vztahy*, č. 2, 2009.

Holbrooke, R.: *To End a War, Revised Edition*, New York, The Modern Library, 1999.

Hönig, O.A.: The Whisper in the Leader's Ear: How Do Foreign Policy Advisers Perform their Job?, *International Relations*, Vol. 22, No. 2, 2008, pp. 221-241.

Hart, P., Stern, E., Sundelius, B. (eds): *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-making*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1977.

Janis, I.: *Groupthink in Action: A Perfect Failure at the Bay of Pigs. Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, Houghton Mifflin College, 1982.

Johnson, R.: *Managing the White House; An Intimate Study of the Presidency*, Harper & Row, 1st edition, 1974.

Sartori, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství, Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*, Praha 2001, přeložila Jana Ogrocká.

Solomon, L.D.: *Paul D. Wolfowitz, Visionary, Intellectual, Policymaker and Strategist*, Praeger Publishers, 2007.

Mann, J.: *Rise of the Vulcans: the history of Bush's war cabinet*, New York, Viking, 2004.

Maoz, Z.: *Framing the National Interest: The Manipulation of Foreign Policy Decisions in Group Settings*, *World Politics*, Vol. 43, No.1, 1990, pp. 77–110.

Mitchell, D.: *Does Context Matter? Advisory Systems and the Management of the Foreign Policy Decision-Making Process*, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 4, 2010.

Mitchell, D.: *Making Foreign Policy: Presidential Management of the Decision-Making Process*, Ashgate Publishing, 2005.

Neustadt. R.E.: *Presidential Power*, Macmillan Publishing Company, New York, 1960.

- Pika, J. A, Maltese, J. A.: *Politics of the Presidency*, SAGE, 2012.
- Porter, R.: *Presidential Decision Making: The Economic Policy Board*, Cambridge University Press, 1982.
- Preston, T.: *The President and His Inner Circle*, New York, Columbia University Press, 2001.
- Rodman, P.: *Presidential Command: Power, Leadership, and the Making of Foreign Policy from Richard Nixon to George W. Bush*, New York, Knopf, 2009.
- Sharpe, J.: Dayton Report Card, *International Security*, 22, Winter 1997/98.
- Singer, D.: The Level-of-Analysis Problem in International Relations, *World Politics*, Vol. 14, No. 1, 1961, pp. 77-92.
- Truman, H.: *Years of Trial and Hope, Volume Two*, New York, Signet Books, 1965.
- Warner, M. G., Clift, E.: *The Road to Indecision*, Newsweek, May 24, 1993.
- Wilson, J., DiIulio, J., Bose, M.: *American Government, Essentials Edition*, 14th ed., Cengage Learning, 2014.
- Woodward, B.: *Plan of Attack*. New York, Simon and Schuster, 2004.

Internetové zdroje

Barthe, S., David, Ch-P.: Foreign Policy-Making in the Clinton Administration: Reassessing Bosnia and the “Turning Point” of 1995, Conference paper, International Studies Association Conference, Montréal, Canada, March 17-20, 2004, dostupne na [www< http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/foreign_policy.pdf>](http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/foreign_policy.pdf)[cit. 12. 5. 2014]

Daalder, I.H.: Decision to Intervene: How the War in Bosnia Ended, Foreign Service Journal, Brookings Institution, 1998, dostupné na <http://www.brookings.edu/research/articles/1998/12/balkans-daalder> [cit. 12. 5. 2014]

David, Charles-Philippe.: Foreign Policy Is Not What I Came Here to Do, Dissecting Clinton’s Foreign Policy-Making: A First Cut, Joint Central and East European / International Studies, Association Conference in Budapest, Hungary, June 26-28, 2003, dostupné na https://dandurand.uqam.ca/uploads/files/publications/etudes_raoul_dandurand/dissecting_clinton_foreign_policy.pdf[cit. 12. 5. 2014]

Greenstein, F.: The Leadership Style of George W. Bush, Princeton University, May 27, 2003, p. 22. Dostupné na <http://www.princeton.edu/csdp/events/Bush2003/greensteinpaper.pdf> [cit. 12. 5. 2014]

Dokumenty

Dwight D. Eisenhower Columbia University Oral History Interview, July 20, 1967.

Citováno dle: Greenstein, F.:The Leadership Style of George W. Bush, Princeton

University, May 27, 2003,p. 22. Dostupné na

www:<<http://www.princeton.edu/csdp/events/Bush2003/greensteinpaper.pdf>>

[cit. 12. 5. 2014]

The Constitution of the United States, dostupné na

www:<<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-105sdoc11/pdf/CDOC-105sdoc11.pdf>>

[cit. 12. 5. 2014]

Emailová komunikace

Kevin V. Mulcahy (Sheldon Beychok Distinguished Professor of Political Science and Public Administration, Louisiana State University)

Doporučená literatura

Burke, J. P.: The Institutional Presidency: Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton, 2nd ed. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2000.

Campbell, C.: Managing the Presidency: Carter, Reagan and the Search for Executive Harmony. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1986.

Garrison, J.: Games Advisors Play: Foreign Policy in the Nixon and Carter Administrations, College Station, Texas A&M University Press, 1999.

Gellman, B.: Angler: The Cheney Vice Presidency, Penguin, 2009.

McCormick, J., Wittkopf, E.: The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence, Lanham, Rowman & Littlefield, 2004.

Newmann, W.: *Managing National Security Policy: The President and the Process*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2003.

Ponder, D. E.: *Good Advice: Information & Policy Making in the White House*, College Station, Texas A&M University Press, 2000.

Rothkopf, D.: *Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*, Public Affairs, 2006.

Sorensen, T.: *Decision-making in the White House: the Olive Branch or the Arrows*, New York, Columbia University Press, 1964.

Walcott, Ch. E., Hult, K.: *Governing the White House: From Hoover through LBJ*, Lawrence, University Press of Kansas, 1995.

Walcott, Ch. E., Hult, K.: *Organizing the White House: Structure, Environment and Organizational Governance*, *The American Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 1, 1987, pp. 109–125.

Všechny internetové odkazy funkční k datu 12. 5. 2014