

STRATEGICKÁ KOMUNIKACE STÁTU

POLICY PAPER

2 ekonomická
transformace



AMO.CZ



STEM  Empirický
výzkum pro
demokracii

 **Frank Bold**

Připraveno:
červen 2022

Úvod	3
Exekutivní shrnutí	4
Přínosy strategické komunikace	4
Principy pro vznik systému strategické komunikace	5
Konkrétní kroky a milníky pro vznik strategické komunikace	8
Analýza	11
Co je to strategická komunikace	11
Přínosy strategické komunikace	15
Rizika: Otázka státní propagandy, pojistky proti zneužití strategické komunikace	18
Výběr nejlepší mezinárodní praxe krizové a strategické komunikace	20
Současný stav v ČR	24
Doporučení:	29
Tři oblasti reformy	29
Principy pro zavedení systému strategické komunikace	32
Procesní a právní návrh struktury systému strategické komunikace	33
Témata strategické komunikace	37
Doporučení pro dílčí otázky v rámci strategické komunikace	39
Plán a milníky vzniku strategické komunikace státu	41

Úvod

V tomto dokumentu představujeme koncepci strategické komunikace jako nástroje k dosahování strategických cílů státu v klíčových vymezených oblastech prostřednictvím komunikace založené na evidence-based přístupu. První polovinu tvoří analýza, která definuje strategickou komunikaci, představuje její přínosy a rizika, přináší příklady kvalitní zahraniční praxe a mapuje stávající know-how v české státní správě. Druhou půlku dokumentu tvoří doporučení, které obsahuje principy pro vznik systému strategické komunikace, ideální cílový stav a konkrétní kroky a milníky na cestě k němu.

Cílem tohoto dokumentu je rozšířit povědomí o strategické komunikaci a jejích přínosech, navrhnout konkrétní představu, jak by strategická komunikace mohla vypadat a vytyčit cestu k ní. Věříme, že náš policy paper poslouží jako výkop debaty, která bude v následujících měsících probíhat na veřejné, expertní i politické rovině. Považujeme za vhodné do diskuze vstoupit s již konkrétní představou, která může posloužit jako podklad pro navazující proces. Zde prezentovaná doporučení již prošla připomínkovým procesem s komunikačními profesionály, právníky, představiteli státní správy, odborníky na bezpečnost, státní službu, veřejné zakázky a organizační procesy. Současně si ale uvědomujeme, že budování shody je dlouhodobý úkol, na kterém se autorské organizace budou nadále podílet.

Exekutivní shrnutí

Strategická komunikace znamená využití komunikace jako nástroje realizace strategických cílů v oblastech zásadního národního zájmu. Tento přístup se zásadně liší od tradičního přístupu ke komunikaci státu. Strategická komunikace není reaktivní, ale aktivně nastoluje témata. Jejím cílem není tvorba pozitivního PR, ale dosahování strategických cílů skrze informování občanů, předcházení informačním hrozbám, budováním důvěry v demokratické vládnutí a podporování součinnosti občanů s veřejnými politikami v oblastech, jako je bezpečnost nebo veřejné zdraví.

Přínosy strategické komunikace

Boj s dezinformacemi

Aktivní nastolování strategických témat je způsobem, jak předcházet vzniku dezinformací a umenšovat pro ně prostor. Čelení dezinformačním hrozbám tímto způsobem je citlivější vůči občanským právům a dlouhodobě vhodnější pro posilování odolnosti demokracie než zásahy jako vypínání webů.

Informovanost a spolupráce s občany

Stát může cílů veřejných politik dosahovat různými způsoby včetně regulace a sankcí. V případech, kdy podniká kroky k prosazení zásadních celospolečenských zájmů (např. národní bezpečnost), může být takovým nástrojem informování občanů k posílení jejich ochoty jednat v součinnosti s těmito politikami. Informovanost je také důležitá pro předcházení radikalizaci a pro zvýšení krizové připravenosti.

Důvěra v demokratické vládnutí

Demokratické právní státy v současnosti čelí řadě výzev, které nutně povedou ke společenským změnám. Podoba těchto změn bude předmětem politické soutěže, ale strategická komunikace může pomoci budovat akceptaci jejich nutnosti a důvěru v demokratický proces politického rozhodování.

Zefektivnění výdajů státu

Strategická komunikace vyžaduje stanovovat předem cíle komunikace a následně evaluovat jejich splnění. Tím je posílena její efektivita i hospodárnost oproti „ad hoc“ komunikaci. Současně předpokládá jasné nastavení vztahů mezi institucemi a jejich procesy, což brání neefektivnímu

dvojení práce kvůli resortismu. Protože strategická komunikace je nástrojem k prevenci, ušetří též zabráněním vzniku škod.

Zpětná vazba pro veřejnou správu

Strategická komunikace je komunikací dvousměrnou, její součástí je získávání informací o cílových skupinách a jejich postojích. Tyto analytické a sociologické výstupy mohou pomoci lépe informovat rozhodování státní správy.

Principy pro vznik systému strategické komunikace

Uvědomujeme si, že ministerstva se od sebe svým fungováním liší, a proto, že každý plán změn napříč státní správou musí být do jisté míry flexibilní. Proto považujeme za nejzásadnější, aby se vznik strategické komunikace řídil určitými principy, které zde popisujeme. Naplnění těchto principů může být do budoucna ukazatelem postupu v budování strategické komunikace. Zároveň níže navrhuje konkrétní, exekutivně uchopitelné kroky, jejichž implementace povede k naplnění těchto principů.

Odborný a strategicky vedený komunikační aparát

1. Každé ministerstvo potřebuje vlastní experty na strategickou komunikaci.

Strategické priority a národní zájmy se různými způsoby týkají všech resortů. Proto potřebuje každé ministerstvo člověka nebo tým, který bude uplatňovat strategickou komunikaci na působnost ministerstva, a který bude kontaktním bodem pro vládní strategickou komunikaci.

2. Pro strategickou komunikaci je třeba vyhradit personálně stabilní služební místa, zaměstnanci strategické komunikace nesmí být přímo podřízeni tiskovým mluvčím.

Strategická komunikace s běžnou komunikací státu musí spolupracovat, ale zároveň je mezi nimi nežádoucí hierarchie, protože mají odlišné cíle. Proto považujeme za ideální model dvou jednotek se společným nadřízením (typicky tiskové a strategické oddělení v rámci komunikačního odboru).

3. Na Úřadu vlády musí vzniknout centrální orgán pro koordinaci strategické komunikace, tvorbu strategií, dohled nad implementací resorty, vzdělávání komunikačních pracovníků, evaluaci komunikačních aktivit a řešení kompetenčních sporů.

Funkční strategická komunikace vyžaduje nadresortní koordinaci. Zároveň jde o odbornou práci, která potřebuje metodické, analytické, evaluační a sociologické zázemí. Fungování tohoto zázemí na vládní úrovni je nejehospodárnější a procesně efektivní.

4. Vedení strategické komunikace se musí zodpovídat vládou jmenovanému koordinátorovi strategické komunikace, který ručí za nezneužití systému, musí být pod dohledem poradního a watchdogového orgánu a musí jednat s maximální transparentností včetně aktivního zveřejňování strategických priorit, analytických i sociologických podkladů.

Strategická komunikace tak, jak ji navrhujeme, by se měla věnovat výhradně strategickým cílům, na kterých je široká společenská škoda. Jestliže by docházelo k rozšiřování i na běžná politická témata, mohlo by docházet ke vzniku politické propagandy, která je v demokratickém státě založeném na pluralitě politické soutěže nebezpečná. Strategická komunikace proto musí skládat účty vládě, odborníkům i veřejnosti.

5. Do strategické komunikace je třeba zapojit nevládní neziskové organizace a profesní organizace v poradenské a watchdogové roli.

Nelze předpokládat, že stát v dohledné době vytvoří tak atraktivní pracovní podmínky, aby soukromému sektoru přebíral přední odborníky. Stejně tak nelze předpokládat, že státní strategická komunikace bude zahrnovat tak robustní analytickou a sociologickou infrastrukturu, aby neměla prospěch z expertizy neziskových organizací a komunikačních profesionálů. Proto je žádoucí je zapojit v konzultační roli.

6. Strategická komunikace se musí týkat vymezených témat, která vychází z hodnot Ústavy, strategických dokumentů a společenské shody. Tyto témata konkretizuje vláda a dále resorty.

Strategická komunikace je nástrojem k realizaci zásadních národních zájmů a hodnot. Proto je třeba tyto zájmy vymežit. Ukotvení na nejvyšší

úrovni by mělo vyplývat z dlouhodobé společenské shody a být obsaženo v zákoně. Ke konkretizaci může docházet v horizontu funkčního období.

Analýza a proaktivní komunikace vnitřních i vnějších hrozeb

7. MV, MZV a MO potřebují posílené kapacity specialistů na analýzu a předcházení vnitřních a vnějších bezpečnostních hrozeb v informačním prostoru.

Na těchto ministerstvech již kapacity pro strategickou komunikaci vznikají. Jejich posílení umožní, aby poskytovaly kvalitní analytické podklady dalším resortům. Je to hospodárnější než zdvojit síly na každém resortu.

8. Vládní Centrum strategické komunikace musí dohlížet, že resortní jednotky strategické komunikace komunikují v souvislosti s identifikovanými hrozbami a rozhodovat kompetenční spory mezi jednotlivými aktéry.

Centrum strategické komunikace má identifikovat témata a hrozby, u kterých není jasná resortní příslušnost, případně které mají nadresortní relevanci. Je zásadní, aby Centrum mohlo vymáhat, že resortní jednotky jednají koordinovaně.

Zapojení komunikace do krizových struktur

9. Zástupci strategické komunikace se musí účastnit krizových štábů a mají být v průběžném kontaktu s bezpečnostními složkami.

Zapojení zástupců strategické komunikace jim umožní identifikovat krizově-komunikační potřeby a příležitosti.

10. Orgány strategické komunikace musí být v krizích schopné rychle mobilizovat kapacity ministerstev i externí dodavatele skrze rámcové smlouvy.

Systém strategické komunikace by měl tlumočit krizově-komunikační potřeby dalším aktérům včetně externích dodavatelů komunikace a komunikačních odborů.

Konkrétní kroky a milníky pro vznik strategické komunikace

Nejdůležitější milníky

Tyto kroky jsou základními milníky procesu vzniku strategické komunikace. Jejich splnění považujeme za minimum pro vznik systému, další kroky na ně navazují. Termíny, které zde uvádíme, považujeme za realistické a potřebné z hlediska pozitivních dopadů na již stávající krize, které budou pravděpodobně na podzim 2022 eskalovat.

Zveřejnění rámce strategické komunikace

Termín: Q3 2022

Základní institucionální, hodnotové a kompetenční vymezení strategické komunikace by mělo proběhnout co nejdříve, je to předpoklad dalších kroků. Součástí by mělo být i představení konceptu strategické komunikace veřejnosti.

Vznik Centra strategické komunikace

Termín: Q3 2022

Centrální tým již vzniká pod vedením Michala Klímy. Jeho dotvoření a institucionální ukotvení je důležité z hlediska čelení očekávatelným krizím na podzim 2022, ale také proto, že se má zapojovat do tvorby dalších bodů systému.

Vznik/vyhrazení alespoň jednoho služebního místa pro strategickou komunikaci na každém resortu

Termín: Q4 2022

Centrum strategické komunikace potřebuje partnery na resortech, kteří budou seznámeni s tématy v působnosti daného ministerstva a budou schopni fungovat jako spojka. Dočasně může postačit i převedení stávajícího místa.

Ukotvení systému strategické komunikace v legislativě

Termín: Q4 2024

Tento krok je zásadní pro přežití systému strategické komunikace i v dalších volebních obdobích. Zároveň jde o další pojistku akontability strategické komunikace jak vůči vládě, tak mezi Centrem a resorty. S přípravou legislativy je potřeba začít co nejdříve, aby se legislativní proces stihl před volbami.

Rychlé výhry

Strategická komunikace bude zásadní už na podzim, kdy hrozí eskalace současných krizí. Aby mohla začít být účinným nástrojem co nejdříve, lze dosáhnout několika rychlých výher. Kromě výše uvedeného vzniku Centra strategické komunikace a vyhrazení jednoho pracovníka strategické komunikace na každém rezortu by mělo dojít k:

Posílení kapacit klíčových ministerstev - MV, MO, MZV

Má jít o analytické a komunikační kapacity zaměřené na vnitřní a vnější hrozby.

Vznik Rady vlády pro strategickou komunikaci

Rada vlády má sloužit jako poradní orgán s zapojením občanské společnosti a profesních organizací.

Vznik databází stakeholderů

Kromě médií a veřejnosti by se komunikace měla zaměřit i na společenské autority, které mají velký dosah a vytváří veřejné mínění. Ministerstva by měla takové autority ve svých oblastech identifikovat a nabízet jim dostatečně podrobné a odborné informace.

Další kroky

K naplnění výše uvedených principů je dále potřeba:

Přijetí dlouhodobých strategických priorit, cílů a témat strategické komunikace

Do budoucna by se tak mělo dít vždy na začátku volebního období, nyní by k tomu mělo dojít po vzniku Centra strategické komunikace.

Vznik oddělení strategické komunikace na všech ministerstvech

Jedno místo na každém ministerstvu je nedostatečné, protože strategická komunikace vyžaduje velmi široké množství kompetencí. Návazně by proto mělo dojít k rozšíření na oddělení.

Vznik vzdělávání, metodik, evaluace

Plnění tohoto kontinuálního cíle by mělo zajišťovat Centrum strategické komunikace.

Zavedení systému rámcových smluv s dodavateli komunikace

Rámcové smlouvy mají sloužit k zadávání sociologických výzkumů a k připravenosti na krizovou komunikaci. Půjde o časově náročný proces, který je vhodné začít co nejdříve.

Analýza

1. Co je to strategická komunikace

a. Vysvětlení konceptu strategické komunikace

Strategická komunikace je jedním z projevů moci státu a představuje nástroj realizace národních zájmů v řadě oblastí, mezi které nevyhnutelně patří zájmy bezpečnostní nebo obranné.

Poprvé se strategická komunikace začala objevovat ve spojení s národní bezpečností a obranou státu po teroristických útocích v USA v září 2001. Zpráva americké pracovní skupiny Defence Science Board Task Force v roce 2004 definovala strategickou komunikaci jako „důležitou součást národní bezpečnosti USA.“ Podle této zprávy by mělo být strategické komunikaci věnováno stejné množství úsilí jako diplomacii, obraně, práci zpravodajských služeb, vymáhání práva a vnitřní bezpečnosti.¹

Podle některých modelů má pak strategická komunikace svůj specifický účel jak v době míru (např. dosáhnout odstrašení potenciálního protivníka), v době krizové (např. získat či posílit důvěryhodnost státních institucí) i ve válečném stavu (např. získat a udržet vnitřní a vnější legitimitu státu, bránit svobodu jednání).²

Součástí strategické komunikace je ovlivňování jednání veřejnosti, které má dopady na veřejnou, vnitřní a zahraniční politiku stejně jako na politiku obrannou a bezpečnostní. Je pak obvykle založena na třech stěžejních komponentech – hodnotovém systému, politické kultuře a veřejném mínění.³

Strategická komunikace je jedním z potenciálně nejdůležitějších nástrojů, které má stát k dispozici, a zároveň jediným opatřením pro komunikaci svých rozhodnutí, politik a interakcí se společností a světem, na jehož přípravě se v Česku již delší dobu pracuje. Na nutnosti vybudování tzv.

¹ Ministerstvo obrany USA, Úřad náměstka ministra pro akvizici, technologii a logistiku, „Zpráva Task Force of Defense Science Board o strategické komunikaci“

² Cristian E. Guerrero-Castro: Strategic Communication for Security & National Defense: Proposal for an Interdisciplinary Approach . Connections: The Quarterly Journal, 2012.
<http://connections-qj.org/article/strategic-communication-security-national-defense-proposal-interdisciplinary-approach>

³ Mitrovic, M. (2019). Strategická komunikace ve funkci Národní bezpečnosti. Vojno dělo, 1/2019, 41-54.
<http://doi.org/10.5937/vojdelo1901041M>

systému strategické komunikace panuje v rámci státní správy i politické reprezentace poměrně široce přijímaná shoda, jak dokládá i jeho přítomnost v akčním plánu Národní strategie pro čelení hybridním hrozbám.⁴ Vzhledem k tomu je tak příprava tohoto nástroje detailněji rozebrána v následujících částech tohoto dokumentu, který se podrobně věnuje jednotlivým hlavním aspektům připravovaného systému.

V rámci strategické komunikace by měly všechny komunikační výstupy přispívat k naplnění strategických cílů a zájmů státu, resp. mělo by u nich být zohledněno, zda a jakým způsobem mohou (pozitivně či negativně) stanovené cíle a priority ovlivnit. Zároveň tento koncept předpokládá, že při řešení jakéhokoliv problému budou komunikační nástroje (například marketingové kampaně) představovat možnou náhradu či doplněk dalších, „tvrdších“ nástrojů využívaných státem a jeho institucemi.⁵

Ačkoli koncept strategické komunikace figuruje v českých strategických dokumentech už od roku 2016, v rámci české státní správy dosud v praxi nebyl realizován nebo tomu tak bylo pouze v ojedinělých případech a jeho naplňování mělo spíše teoretickou a formální podobu.⁶ Význam a možný přínos strategické komunikace ovšem zdůraznil a znovu posunul do popředí příchod pandemie COVID-19, zejména díky často nepřilíš úspěšným komunikačním aktivitám státu. Téma strategické komunikace tak za poslední dva roky proniklo do nových strategických dokumentů⁷ i širšího povědomí veřejnosti a zájmu médií.⁸

V současné době tedy panuje obecná shoda na nutnosti vybudování tzv. systému strategické komunikace. Otázka toho, jak konkrétně by tento systém měl vypadat a fungovat, jaké by měly být jeho primární cíle a jak

⁴ „Agresivním akcím Ruska má čelit národní strategie proti hybridním hrozbám,“ Natoaktual.cz, 20. dubna 2021, https://www.natoaktual.cz/zpravy/strategie-hybridni-rusko-agent-gru-utok-obrana-kyber.A210420_090856_na_zpravy_m00.

⁵ Hybrid Threats, A Strategic Communications Perspective. NATO Strategic Communications Center of Excellence, https://stratcomcoe.org/cuploads/pfiles/2nd_book_short_digi_pdf.pdf.

⁶ Pavel Havlíček, „Je česká společnost odolná proti novým hrozbám? V rámci regionu ano, ale stále je co dohánět“, Voxpot.cz, 4. listopadu 2021, <https://www.voxpot.cz/je-ceska-spolecnost-odolna-proti-novym-hrozbam-v-ramci-regionu-ano-ale-stale-je-co-dohanet/>.

⁷ Jakub Fajnor, „Vláda schválila Národní strategii pro čelení hybridnímu působení,“ Ministerstvo obrany, 19. dubna 2021, <https://mocr.army.cz/informacni-servis/zpravodajstvi/vlada-schvalila-narodni-strategii-pro-celeni-hybridnimu-pusobeni-227120/>.

⁸ Lukáš Hendrych, „Česká republika postrádá strategickou komunikaci. Proto prohrává informační válku,“ EURACTIV.cz, 12. února 2021, <https://euractiv.cz/section/politika/news/ceska-republika-postrada-strategickou-komunikaci-pto-pro-ohrava-informacni-valku/>.

zaručit, že naplní očekávání, která do něj různí aktéři vkládají, je ovšem diskutovaná podstatně méně. Tento dokument klade klíčové otázky, kterým je potřeba před vytvořením systému strategické komunikace věnovat pozornost, a zároveň přináší odpovědi a doporučení, jak se s nimi vypořádat.

b. Vztah strategické komunikace s dalšími druhy komunikace

Při našem chápání strategické komunikace je nejen důležité rozumět tomu, co tento koncept skutečně znamená. Ale zároveň je podstatné chápat, jak se liší od dalších druhů komunikace, kterou český stát, ale také politici a další aktéři veřejného života také praktikují. Níže jsou představeny ty nejznámější příklady, včetně toho, jak mohou některé z nich být zneužity, například pro osobní PR či k manipulaci s veřejností.

Krizová komunikace je ze své podstaty reaktivní a reagující na určité podněty v zájmu státu a daného aktéra. Takto je také pojmána většina současné komunikace státu, která se zakládá na vnímaných komunikačních potřebách státu „tady a teď“ bez hlubšího kontextu a často bez předchozí analýzy rizik a přínosu daného kroku. Oproti tomu strategická komunikace je v zásadě proaktivní – nastavuje agendu, předjímá a předchází problémům, než se vůbec stanou. Tato situace – tedy nevyužívání palety soudobých komunikačních prostředků ze strany státu - nevede ke strategickému plánování, ale naopak *ad hoc* nesystémovým reakcím vyčerpávajícím stát a jeho kapacity. Situaci zhoršuje politický styl populismu, který je ze zásady reaktivní.

Politická komunikace klade na první místo prospěch daného politického aktéra. Komunikace v tomto případě slouží primárně jako nástroj propagace politika či politické strany, upoutání pozornosti, mobilizace stávajících příznivců a získání nových voličů. PR a propagace daného politického subjektu představuje do určité míry ohrožení pro strategickou komunikaci, která tímto způsobem může být uzurpována. Politici jsou v některých případech také aktivními šířiteli dezinformací. Mezi českými politickými dezinformátory je jednoznačně nejaktivnější hnutí Svoboda a přímá demokracie (SPD), jehož představitelé pravidelně publikují své

narativy na dezinformačních webech⁹ a podle analýzy Ministerstva vnitra opakovaně šíří dezinformační narativy.¹⁰

Ideologická komunikace: v tomto případě není na prvním místě osobní prospěch daného subjektu, ale snaha pomoci určité ideologii či politickému proudu cíleným šířením nepravdivých informací. Mezi některými českými dezinformátory se nejčastěji objevuje ideologická náklonnost k Rusku a Číně, ovšem za nejkřiklavější příklad čistě ideologické motivace je možné označit případ Jaroslava Baldy, který s Ruskem a Čínou přímo nesouvisel. Tento senior, odsouzený později za terorismus, se snažil distribucí falešných letáků a pokusem vykolejit několik vlaků posílit pocit ohrožení české společnosti z muslimské migrace a pomoci tak proti-imigračně zaměřeným politikům.¹¹

Marketing a PR: obchodní komunikace, marketing a PR jsou primárně orientované na zisk daného subjektu a podporování ekonomických cílů. Tato forma komunikace je ve většině případů určena specifické skupině spotřebitelů. Proto tak často využívá velkých dat a sociálních sítí, přes které jsou dané produkty snáze doručovány žádoucímu publiku, včetně tzv. microtargetingu a segmentování publika. To později našlo svůj přesah také do politické komunikace a zasahování klíčových částí společnosti důkladně připravenými narativy. Jak ve svých analýzách upozorňuje Prague Security Studies Institute, šíření dezinformací v Česku představuje velmi lukrativní byznys – a právě finanční profit je jednou z hlavních motivací pro tvorbu a šíření dezinformací.¹² Dezinformační weby vydělávají na příjmech z reklamy, dotacích čtenářů i prodeje vlastních reklamních produktů. Podle odhadů se jejich zisk může pohybovat v řádech desítek až stovek tisíc korun měsíčně. Svůj dosah a působení se navíc snaží čím dál víc monetizovat i zvláštní kategorie dezinformačních influencerů – jednotlivců se značným

⁹ Veronika Krátká Špalková, Jindřich Přívratský, Matěj Pastír, Zuzana Činčerová. Výroční zpráva o stavu české dezinformační scény za rok 2020. Praha: Bezpečnostní centrum Evropské hodnoty, 2021. https://europeanvalues.cz/wp-content/uploads/2021/11/Vyrocní_zpráva_o_stavu_česke_dezinformacni_sceny_za_rok_2020.pdf.

¹⁰ „Dezinformační narativy k Ukrajině - Ministerstvo vnitra, Centrum proti terorismu a hybridním hrozbám,“ <https://www.mvcr.cz/cthh/clanek/dezinformacni-narativy-k-ukrajine.aspx>.

¹¹ „Balda je na svobodě. Soud podmíněně propustil prvního Čecha odsouzeného za terorismus,“ [iRozhlas.cz, 8. prosince 2020,](https://www.irozhlas.cz/8._prosince_2020)

https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/jaromir-balda-teroristicky-utok-stromy-koleje_2012081146_pj.

¹² Jonáš Syrovátka, Julie Vinklová, Lindsay Wojtula, Alena Zikmundová. Studie Dezinformace jako Byznys. Praha: Prague Security Studies Institute, 2020. <https://www.pssi.cz/publications/15-studie-dezinformace-jako-byznys>.

množstvím sledujících, kteří svůj osobní brand staví právě na šíření dezinformací a konspiračních teorií, jako např. Jana Peterková a další.¹³

2. Přínosy strategické komunikace

a. Boj s dezinformacemi

V boji s dezinformacemi můžeme vnímat dva hlavní směry. Prvním jsou zásahy proti dezinformátorům, například formou demonetizace obsahu či krajního řešení v podobě vypínání dezinformačních webů. Takový přístup může být vhodný při čelení závažným dezinformacím, které představují hrozbu bezprostřední, konkrétní a přímé újmy. Plošná aplikace takového přístupu na celou šíři dezinformačních narativů je nicméně nevhodná, protože se nutně dostává do střetu s občanskými právy a může být zneužitelná v politickém boji. Jak nastavit pravidla pro vypínání bezprostředně ohrožujících dezinformací, autoři tohoto dokumentu již dříve navrhli v doporučení k boji s dezinformacemi¹⁴, které podpořilo sedm neziskových organizací a Výbor pro lidská práva a moderní technologie Rady vlády pro lidská práva¹⁵. Součástí zmiňovaného doporučení je též apel, aby čelení dezinformacím nebylo redukováno na autoritativní zásahy, ale aby bylo vnímáno jako dlouhodobá snaha vytvářet společenskou odolnost. Cílem je, aby občané skrze povědomí o dezinformacích a dostupnost objektivních informací dokázali samostatně rozlišit manipulativní narativy.

Strategická komunikace spadá do přístupu založeného na posilování společenské odolnosti. Jan Binar, CEO komunikační agentury McCann, uvádí: *“Při vytváření odolnější společnosti hraje zásadní roli správná informovanost, připravenost, otevřenost, akceptace změn, znalost důvodů a produktivních i neproduktivních vzorců chování a hlavně důvěra, chápání smysluplnosti a vyšších dlouhodobých cílů. Důležitá je dlouhodobá a jednotná koncepce komunikace státu, aby se efekty jednotlivých kampaní sčítaly a lidé akceptovali veřejnou komunikaci jako běžný nástroj, který pomáhá zlepšovat odolnost společnosti i kvalitu jejich*

¹³ Zdislava Pokorná, „Jak vydělat na strachu. Na zadlužené dezinformátory jsou exekutoři krátcí,“ Deník N, 14. února 2022, <https://denikn.cz/802094/jak-vydelat-na-strachu-na-zadluzene-dezinformatory-jsou-exekutori-kratci/>.

¹⁴ Rekonstrukce státu: Doporučení: Vypínání serverů je jen střípek v boji proti dezinformacím, musí probíhat dle řádného procesu. Praha, 2022. <https://www.rekonstrukcestatu.cz/archiv-novinek/politici-chystaji-zakon-proti-dezinformacim-pripravili-jsme-jim-k-tomu-sest-prakticky-doporuceni>

¹⁵ Výbor pro lidská práva a moderní technologie, Rada vlády pro lidská práva: Zasedání Výboru dne 28. dubna 2022. Praha: Vláda ČR, 2022. https://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/vybory/pro_lidska_prava_a_moderni_technologie/ze_zasedani_vyboru/zasedani-vyboru-dne-28--dubna-2022-196691/

života. Kromě adresování zásadních společenských témat je důležité předcházení hrozbám, příprava a schopnost efektivní a rychlé reakce. [...] Oproti tomu nepřijetí aktivit veřejné správy, nedůvěra, akceptace neproduktivních hodnot, postojů i chování formovaných na základě dezinformací, zjednodušených interpretací anebo překonaných poznatků s sebou nese destabilizaci, radikalizaci, rozdělení společnosti a ve výsledku velké společenské i ekonomické dopady.”

b. Informovanost a spolupráce s občany

Rolí strategické komunikace státu není nahrazovat pluralitní informační a mediální prostor, ale zajistit, aby v tomto prostoru byly dostupné informace, které jsou důležité pro prosazování dlouhodobých strategických cílů státu. Informovanost občanů a porozumění strategickým prioritám státu je předpokladem pro součinnost občanů s naplňováním veřejných politik v klíčových oblastech, jako je bezpečnost nebo veřejné zdraví. Informovanost je též nástrojem k předcházení radikalizaci a ke zvýšení krizové připravenosti. Přínosem vzniku strategické komunikace je také jasné vytyčení těchto klíčových oblastí, které musí být společensky konsenzuální a vyplývat z hodnot ústavnosti, národní bezpečnosti a české státnosti. Toto jasné vytyčení umožňuje přijetí rozdílných přístupů ke strategické a běžné komunikaci, aby byla zcela zachována politická a názorová pluralita a současně byla posílena odolnost společnosti vůči informačním hrozbám a krizím.

c. Důvěra v demokratické vládnutí

Vzhledem k výzvám, se kterými se musí současné demokratické právní státy vypořádat, bude v blízké budoucnosti zásadní schopnost demokratických režimů budovat akceptaci společenských změn. Podoba těchto změn bude samozřejmě předmětem politické soutěže, ale úkolem strategické komunikace by mělo být vysvětlit potřebnost těchto změn a responzivně vysvětlovat, jak veřejné politiky ve strategických oblastech reagují na potřeby, problémy a obavy občanů. Dle Jana Binara je dnes zásadní „vysvětlit lidem, jak se určitá příležitost nebo hrozba promítne do jejich života. Společenská podpora změn a jejich akceptace snižuje výrazně celospolečenské náklady, zvyšuje prosperitu a konkurenceschopnost.“

d. Zefektivnění výdajů státu

Zavedení strategie komunikace může ušetřit výdaje státu nejen v komunikační oblasti, ale také v oblastech, kde komunikace může působit preventivně a zabraňovat vzniku škod. Jedním z hlavních bodů strategické komunikace je určování cílů komunikačních aktivit a evaluace jejich dosahování, což je zásadní způsob, jak minimalizovat neefektivní komunikační aktivity a s nimi spojené výdaje. Strategická komunikace také zahrnuje zefektivnění koordinace a procesů, což by mělo vést k minimalizaci případů, kdy dnes resorty odděleně odvádí stejnou práci, aniž by využily sdíleného know-how. Centrální vznik metodik nebo mediálního a sociologického monitoringu je způsobem, jak se vyhnout zdvojení úsilí. Koordinace strategií má zabránit roztříštěným a protichůdným sdělením, absenci jasného zdroje oficiálních a platných informací, nekonceptnosti a nesrozumitelnosti. Tyto problémy, které lze sledovat například na komunikaci z vrcholu pandemie COVID-19, nejenže dramaticky snižují dopady komunikace, ale mohou v nejhorším případě ohrožovat strategické zájmy i důvěru občanů ve stát. Zavedení strategické komunikace může maximalizovat účelnost vynaložených výdajů kapacit na komunikaci.

e. Zpětná vazba pro veřejnou správu

Moderní komunikační praxe je čím dál více dvousměrná, je založená nejen na poskytování informací, ale také získávání informací, které umožňují analyzovat cílové skupiny a jejich postoje. Sběr dat o důvěře ve vládnutí a o dezinformacích, který je součástí systému strategické komunikace, umožňuje reaktivnější rozhodování v rámci veřejné správy. To by se samozřejmě mělo týkat rozhodování o komunikaci, která by měla být přizpůsobena adresátům, ale může jít též o hodnotný podnět pro rozhodování při tvorbě veřejných politik, zejména v bezpečnostní oblasti.

f. Strategická komunikace jako protiváha státního PR

V současné praxi komunikace státu neexistuje tlak na to, aby komunikační výstupy neprioritizovaly PR přínosy před dopady komunikace na naplňování veřejných politik ve strategických oblastech. Komunikační pracovníci nemají jasnou garanci, že jejich práce nebude redukována na PR obsluhu politických představitelů úřadů, zároveň ale také neexistuje dohled nad tím, že v rámci své činnosti nevybočují z dlouhodobých předem stanovených strategických cílů. Strategická komunikace si neklade za cíl transformovat práci stávajících tiskových oddělení, ale to, že vzniknou paralelní kapacity na strategickou komunikaci, které se budou řídit

dlouhodobou strategií. U těchto kapacit je omezenější vliv politiků, který se redukuje na úroveň dlouhodobých priorit. To umožňuje posílení odbornosti, personální stability, evidence-based přístupu a koordinace. To všechno zvyšuje efektivitu strategické komunikace. Strategická komunikace též posílí transparentnost komunikace státu skrze výslovnou formulaci a veřejnou dostupnost strategických priorit i monitoringových a analytických výstupů, ze kterých komunikace vychází.

g. Posílení spolupráce se stakeholdery

Komunikace by měla probíhat na vícero úrovních, aby reagovala na potřeby příjemců. Přitom stakeholdeři v tématech, o kterých stát komunikuje, potřebují podrobnější a odbornější informace než veřejnost. Poskytování těchto informací se nicméně státu může vyplatit v tom, že tyto stakeholdeři mají značný dosah - ať už uvnitř svých organizací (např. asociace, komory, sociální partneři, sítě občanské společnosti, atd.), nebo v médiích (např. novináři, akademici, influenceři). Posílení informovanosti stakeholderů tedy může mít značný efekt na jejich podporu strategických cílů státu ve vlastní komunikaci či na zvýšení kvality veřejné diskuze o těchto cílech.

3. Rizika: Otázka státní propagandy, pojistky proti zneužití strategické komunikace

System strategické komunikace má sloužit nejen krizové komunikaci, ale též aktivnímu předcházení hrozeb. Proto musí být budován i s ohledem na nekrizové situace, kdy je vhodné klást důraz na přístup respektující občanská práva. Je žádoucí, aby strategická komunikace vznikala současně s politikami pro posilování názorové plurality skrze podporu médií a regulaci mediálního trhu¹⁶ a za dodržování svobody slova skrze zdrženlivý přístup k vymezení nezákonných projevů.

Strategická komunikace v nekrizovém kontextu zahrnuje jasné právní a institucionální vymezení kompetencí a vztahů orgánů při komunikaci, počínaje vznikem strategie a konče produkcí a publikací konkrétního výstupu. Přitom je třeba vyvažovat legitimní zájem politiků, aby v komunikaci státu byly zastoupeny jimi stanovené strategické priority s rizikem státní propagandy. Jak uvádí Marek Hlavica: „komunikace státu je komunikací státní agendy, nikoliv politických názorů a prostředkem

¹⁶ viz doporučení projektu Nezávislá.média <https://nezavisla.media/>

soupeření.“ Architektura systému strategické komunikace by tedy měla mediovat střetávající se zájmy politiků a veřejný zájem tak, aby výsledkem byla komunikace činnosti a priorit státu. Na rozdíl od politického marketingu by obsah komunikace státu neměl být omezen na témata, ve kterých stát a politici vycházejí pouze v pozitivním světle.

To vyžaduje jistou míru odborné nezávislosti pracovníků strategické komunikace ve formě oddělení komunikačního personálu ministra (typicky tisková oddělení) od personálně stabilních a strategicky vedených jednotek strategické komunikace. Marek Hlavica z Asociace komunikačních agentur uvádí, že personální stabilita *„umožní smysluplně investovat do jejich vzdělávání. Vznikne tak odborná infrastruktura specialistů jako v jiných profesích, ve kterých je znalost prostředí, terminologie a procesů přínosem. S fluktuací dochází k neustálému zdrhávání procesů, opakování chyb a omylů a demotivaci ohledně profesního vzdělávání a růstu.“* Předpokladem funkčnosti tohoto oddělení je jasné vymezení vztahu mezi nezávislými odborníky a ‘ministrovými lidmi’.

Zejména v kontextu regionu střední a východní Evropy, ale i jinde ve světě, je nutné do systému strategické komunikace zabudovat pojistky proti zneužití případnou vládou porušující principy právního státu. Proto by systém strategické komunikace měl být ohraničen předem vymezeným hodnotovým systémem a seznamem témat strategické komunikace. Níže prezentovaný model počítá s omezením strategické komunikace na zásadní ústavní zájmy na úrovni zákona, s konkretizací v krátkodobém horizontu. Navrhované zefektivňování a posilování kapacit se má týkat těchto zásadních zájmů, nejde o snahu plošně nahradit práci např. tiskových mluvčí ministerstev.

Vzhledem k tomu, že funkčnost strategické komunikace vyžaduje stanovení okruhu témat spíše obecněji, lze do budoucna předpokládat, že vymezování hranic strategické komunikace bude dlouhodobým procesem. Lze si představit řadu případů, kdy může být hraniční, zda ještě spadají do strategických témat. Proto je potřeba, aby existovalo několik pojistek, aby strategická komunikace v praxi nepřekračovala svůj mandát.

První pojistkou je transparentnost. Strategické priority, analytické výstupy i provedené sociologické výzkumy musí být zveřejňovány. Výjimky z bezpečnostních důvodů musí být stanoveny restriktivně.

Druhou pojistkou je odpovědnost „superkomunikátora“, tj. osoby v čele centrálního orgánu strategické komunikace, vůči vládě.

Třetí pojistkou je dohled (odborné) veřejnosti. To předpokládá vznik poradního a watchdogového orgánu, který má být tvořen zástupci občanské společnosti, akademické sféry a profesních organizací.

Čtvrtou pojistkou je akontabilita uvnitř systému strategické komunikace, tedy vymahatelnost dodržování komunikační strategie ze strany centrální jednotky strategické komunikace při úřadu vlády vůči resortním jednotkám.

Takto nastavený systém obsahuje výrazně silnější pojistky proti zneužití komunikace k prosazování zájmů konkrétních politiků či úředníků než současný stav, kdy jsou tyto garance minimální, což i dokládá napříč resorty odlišná praxe zahrnování komunikačních pracovníků pod režim státní služby.

4. Výběr nejlepší mezinárodní praxe krizové a strategické komunikace

a. Krizová komunikace

Tchaj-wan a zvládnutí pandemie COVID-19

Tchaj-wan bývá často uváděn jako jedna ze zemí, která výborně zvládla jednu z největších globálních krizí posledních let – pandemii COVID 19. Naprosto stěžejní součástí zvládnutí této pandemie byla pro Tchaj-wan kromě efektivních opatření také strategická komunikace.

Tchajwanská vláda využila pro komunikování závažnosti pandemie analogii s „mobilizací v době války.“ Hlavním komunikačním kanálem mezi vládou a občany během pandemie byly každodenní tiskové konference, které byly využívány nejen pro poskytování nejnovějších informací, ale také jako vzdělávací platforma s cílem informovat občany o tom, jak se vypořádat s nepravdivými informacemi, nebo společenskými stigmaty. Kombinace informačního a vzdělávacího aspektu těchto tiskových konferencí měla mimo jiné pozvedávat morálku a uklidnit tchajwanskou společnost.

Naprosto stěžejní pro strategickou komunikaci Tchaj-wanu je také občanská společnost. Skrze své vztahy s občanskou společností se vláda snažila přesvědčit občanskou společnost o nezbytnosti konkrétních

regulací, a zároveň získávala zpětnou vazbu. Charakteristickým znakem tchajwanského zvládnutí pandemie byla obousměrná komunikace mezi vládou a společenskými aktéry.

Dalším důležitým aspektem strategické komunikace tchajwanské vlády během pandemie byla snaha o spolupráci s aktéry aktivními v digitální sféře, zejména co se týká boje proti dezinformacím. Rychle se tak rozrostla aktivní občansko-technologická komunita, tzv. „občanští hackeři“, kteří obhajovali otevřené vládnutí a transparentnost. Ti během pandemie spolupracovali s vládou na rychlém ověřování dezinformací o pandemii COVID-19 na internetu¹⁷.

Ukrajina a její strategická komunikace po ruské invazi v únoru 2022

Mezi Ukrajinou a Ruskou federací probíhá válka nejen na bojišti, ale také v informačním prostoru. Ukrajina na ruskou invazi reagovala velice rychle¹⁸ ve snaze zvýšit morálku ukrajinských občanů, posílit národního ducha a získat sympatie v zahraničí. Od první chvíle se Ukrajina snažila efektivně prezentovat své úspěchy v obraně země. Tím se jí podařilo zlepšit morálku ukrajinských vojáků i civilistů, zvýšit pochybnosti na straně Ruska, ale také získat podporu západních zemí.

Důležitou roli ve strategické komunikaci Ukrajiny hraje prezident Ukrajiny Volodymyr Zelenskyj, který část této role převzal na sebe a využíval své osobní komunikační kanály pro apel na západní svět, ale také pro uklidňování a motivaci ukrajinských občanů. Ukrajinské instituce využívají řadu narativů, které mají tyto cíle nadále podporovat – ať už se jedná o vykreslování nepřítele (přirovnávání Vladimira Putina k Adolfu Hitlerovi), podpora válečné mytologie (tzv. „Duch Kyjeva“) či šíření pozitivních zpráv z bojiště.

Ukrajinci navíc také používají metody reverzní psychologie – spustili například webovou stránku pro ruské rodiny, kde mohou zjistit, v jakém stavu se nacházejí jejich nezletilí vojáci. Tato strategie může nejen ovlivnit veřejné mínění v Rusku, ale ukazuje také určitou úroveň empatie, jelikož

¹⁷ Wei-Ting Yen: Taiwan's COVID-19 Management: Developmental State, Digital Governance, and State-Society Synergy. *Asian Politics & Policy*. 2020 Jul; 12(3).
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7537052/>

¹⁸ Muiyiwa Babarinde: Strategic communication in times of war: Lessons from Ukraine's masterful control of its own narrative. *Business Day*, 2022.
<https://businessday.ng/bd-weekender/article/strategic-communication-in-times-of-war-lessons-from-ukraines-masterful-control-of-its-own-narrative/>

ruští občané mohli zjistit, zda například ztratili rodinného příslušníka či zda padl do zajetí.

b. Systémy strategické komunikace

Velká Británie¹⁹

Spojené království má silnou tradici ve využívání strategické komunikace. Vyvinula se už v podobě válečného Ministerstva informací, které povzbuzovalo morálku britských občanů během první světové války. Ve Spojeném království je komunikace vnímána jako jeden ze čtyř způsobů vládnutí vedle legislativy, regulace a zdanění.

Pro účely strategické komunikace byla ve Spojeném království zřízena Government Communication Service (GCS)²⁰, která zaměstnává přes 7000 komunikačních profesionálů a zodpovídá za komunikaci 25 ministerstev, 21 neministerských úřadů a více než 300 agentur a dalších veřejných institucí. Ve spolupráci s reklamními agenturami pak vede komunikační kampaně veřejného sektoru (např. ke snížení počtu sebevražd ve věznicích nebo o výlukách v železniční dopravě).

Tato profesionalizovaná a centralizovaná komunikace je vnímaná jako apolitická a ke komunikování komplexních strategických priorit veřejného zájmu, namísto ad hoc politických ambicí.

Podle strategie z roku 2018 (National Security Capability Review) je pak strategická komunikace využívána i v boji s hybridními hrozbami a dezinformacemi. Odborníci z GSC působí v rámci National Security Communications Team (NSCT), který se komunikačně vypořádává s dezinformacemi a dalšími bezpečnostními hrozbami. NSCT je doplňován tzv. Rapid Response Unit (RRU), která úžeji spolupracuje s vládou, provádí monitoring, detekci a analýzu dezinformací a na rozdíl od NSCT se zabývá i misinformacemi, tedy neúmyslně zavádějícími informacemi, které nemají bezpečnostní charakter. Například v případě boje proti dezinformacím týkajících se covidu byla zapojena RRU. K zapojení NSCT by došlo, kdyby byla detekována cílená dezinformační kampaň, prováděná státním aktérem, čímž by se dezinformace staly bezpečnostní hrozbou.

¹⁹ Souhrnný zdroj celého oddílu:

Dominik Presl: Teaching the State to Talk: Lessons for the Czech Republic on Using Strategic Communication as a Counter Disinformation Tool. Praha: AMO, 2020.

https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2021/01/AMO_Presl_Teaching_the_State_to_Talk.pdf

²⁰GCS: What we do. UK Government Communication Service, 2020.

<https://gcs.civilservice.gov.uk/about-us/what-we-do/>

GSC též připravila příručku RESIST 2²¹, která nastiňuje strategii celé veřejné správy v boji s dezinformacemi. Příručka propaguje relativně opatrnou strategii v boji s dezinformacemi. Radí, že není příliš efektivní (a naopak může být kontraproduktivní) vyvracet jednotlivé dezinterpretace. Namísto toho doporučuje upozorňovat na motivy nebo chyby dezinformátorů a komunikovat alternativu k dezinformačním narativům.

Příručka sama rozlišuje mezi třemi typy odpovědí na dezinformace: reaktivní, proaktivní a strategickou. Reaktivní je krátkodobá odpověď formou tiskových prohlášení a briefingů, aktualizací informací na vládních stránkách a zvýšení jejich viditelnosti skrze SEO. Reaktivní odpověď je vhodná v případě nových rychle se šířících dezinformací. Proaktivní odpověď je pak střednědobá reakce vhodná při čelení již více ukotvených dezinformací, při které se státní aktéři snaží komunikovat vlastní zprávu či hodnoty, a nejen vyvracet dezinformaci samotnou. Konečně strategická je dlouhodobý typ odpovědi, kdy se vláda snaží soustavně komunikovat své myšlenky tak, aby zmenšila prostor potenciálním dezinformacím.

Finsko

Finsko má kompetenčně striktně oddělenou strategickou komunikaci od komunikace politické. Zatímco za politickou komunikaci zodpovídá bezprostřední politický personál předsedy vlády a ministrů (tedy zvláštní poradci, političtí poradci či političtí asistenti), strategická komunikace je úkolem státních úředníků.²²

System strategické komunikace finských státních institucí operuje na základě Komunikační strategie vlády přijaté v říjnu 2019²³. Ta definuje základní principy, dle kterých se vláda a státní instituce při strategické komunikaci musí řídit a určuje primární rozdělení kompetencí mezi jednotlivými institucemi.

Strategie zejména zdůrazňuje, že hlavním účelem je otevřenost informování a zjednodušení přístupu občanů k aktuálním informacím o vládních reformách, a to způsobem, který je přehledný a atraktivní.

²¹ James Pamment: RESIST 2 Counter-disinformation Toolkit. UK Government Communication Service, 2021. <https://gcs.civilservice.gov.uk/publications/resist-2-counter-disinformation-toolkit/>

²² Johansson, K.M., Raunio, T.: Centralizing Government Communication? Evidence from Finland and Sweden. *Politics Policy*, 48: 1138-1160, 2020. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/polp.12370>

²³ Cooperation in communications. Finnish Government. <https://valtioneuvosto.fi/en/marin/government-programme/government-communications-strategy/cooperation-in-communications>

Komunikační model je dle strategie řízen a koordinován vládním odborem pro komunikaci²⁴, který spadá pod Úřad vlády. Ten vytváří přehled o hlavních cílech vlády, o pokroku při jejich naplňování, vytváří a zavádí společný komunikační a vizuální koncept pro všechny reformy. Vládní odbor pro komunikaci je také odpovědný za všechny hlavní vládní tiskové konference a zabývá se vládní komunikací jako celku.

S vládním odborem pak spolupracují příslušná ministerstva, pracovní skupiny, a zejména komunikační útvary ministerstev, které pak vládní komunikační strategii implementují dle vlastního rezortního mandátu. Zodpovídají za komunikaci jednotlivých ministerstev a zabývají se více každodenní agendou.

Komunikační útvary ministerstev jsou řízeny komunikačními řediteli, kteří zodpovídají za plánování, koordinaci, vedení a monitorování společné komunikace vlády a sdělení o hlavních reformách. Efektivitu a výsledky komunikace také pravidelně vyhodnocují a předkládají vládě.

Na začátku roku 2021 (v reakci na dezinformace a manipulace šířící se ve Finsku ve spojení s pandemií COVID-19) v rámci odboru vládní komunikace vznikl zvláštní pětičlenný expertní tým pro strategickou komunikaci²⁵, který byl zodpovědný za kampaň na podporu psychické odolnosti finských občanů během nouzového stavu a podporoval Úřad vlády v přípravě a reakci na dezinformace.

5. Současný stav v ČR

a. Ukotvení konceptu strategické komunikace

Strategická komunikace je zahrnuta v českých strategických dokumentech od roku 2016. Národní strategie pro čelení hybridnímu působení v současnosti strategickou komunikaci představuje následovně: *“ČR vybuduje systém strategické komunikace schopný efektivně, koherentně, věrohodně a včasně předávat informace veřejnosti a dalším typům cílového publika, a to jak průběžně a preventivně, tak v reakci na*

²⁴ Government communications. Finnish Prime Minister's Office.
<https://vnk.fi/en/government-communications>

²⁵ New Strategic Communications Team appointed to Government Communications Department. Finnish Government, 2021.
<https://valtioneuvosto.fi/en/-/10616/new-strategic-communications-team-appointed-to-government-communications-department>

*konkrétní krizovou situaci. Tento systém bude založen na koordinaci a synchronizaci komunikačních aktivit všech relevantních resortů a prvků veřejné správy.*²⁶ Naše doporučení níže je plně v souladu s touto obecnou definicí.

Akční plán k výše uvedené národní strategii zadává Ministerstvu obrany úkol *“Zpracovat a předložit vládě návrh systému strategické komunikace státu včetně mechanismu pro systematickou koordinaci relevantních aktérů”*. Uvedený termín je do konce první poloviny roku 2022, tedy doby zveřejnění tohoto dokumentu. Návrh systému ze strany MO v tuto chvíli nebyl zveřejněn. Očekávaným termínem je podzim 2022. Na nesplnění termínu má pochopitelný vliv ruská válka na Ukrajině, která ale paradoxně též zvýšila politickou poptávku i praktickou potřebu co nejrychlejšího zavedení systému strategické komunikace.

b. Strategická komunikace v rámci strategických priorit ke zvládnutí uprchlické vlny

Se vznikem strategické komunikace vláda počítá v krátkodobém horizontu v dokumentu, který stanovuje strategické priority vlády ČR ke zvládnutí uprchlické vlny související s invazí Ruské federace na Ukrajinu²⁷. Dokument uvádí: *“Komunikace je stěžejní součástí strategie a vyžaduje silnou centrální koordinaci na úrovni vlády, resp. Úřadu vlády. Je proto nutno jmenovat koordinátora strategické komunikace pro řešení pomoci občanům Ukrajiny, jež si ustanoví svůj komunikační tým a bude úzce spolupracovat s jednotlivými resorty.”* Tomu odpovídá opatření k provedení této strategické priority: *“Koordinátor strategické komunikace pro řešení pomoci občanům Ukrajiny stanoví národní komunikační strategii s nadresortním přesahem.”* Náklady na oblast komunikace mají dosahovat 200 000 000 Kč.

Je zásadní, že dokument zdůrazňuje vznik centrálního týmu strategické komunikace, důležitost strategické komunikace v prevenci vzniku problémů pro vnitřní bezpečnost, spolupráci centrálního týmu s resorty a zároveň jeho nadresortní postavení. Přestože se odhadované náklady na

²⁶ Ministerstvo obrany: Národní strategie pro čelení hybridnímu působení. Praha, 2021.
<https://mocr.army.cz/assets/informacni-servis/zpravodajstvi/narodni-strategie-pro-celeni-hybridnimu-pusobeni.pdf>

²⁷ Ministerstvo vnitra: Vláda schválila strategický materiál řešení uprchlické vlny i pozici jejího koordinátora. Praha, 2022.
<https://www.mvcr.cz/clanek/vlada-schvalila-strategicky-material-reseni-uprchlicke-vlny-i-pozici-jejeho-koordinatora.aspx>

komunikaci řadí v seznamu strategických priorit k nižším, vyhrazení částky specificky na strategickou komunikaci je velmi pozitivním krokem. Jestliže se podaří ustavit centrální tým strategické komunikace jako dlouhodobě udržitelnou instituci, je vhodné na tyto náklady pohlížet jako na investici, spíš než jako na nevratný výdaj na řešení krize. Vznik centrálního systému přitom lze považovat za nutnou, ale nikoliv postačující podmínku pro funkčnost strategické komunikace českého státu.

Implementace této strategické priority je v době vzniku tohoto dokumentu na samotném začátku. Došlo k jmenování koordinátora strategické komunikace, kterým se stal Michal Klíma, vládní zmocněnec pro média a dezinformace. Upozorňujeme, že dva měsíce po zveřejnění strategických priorit Michal Klíma ještě stále sestavuje tým, který vzhledem k šíři své agendy potřebuje.

c. Klíčové orgány

Na resortech klíčových pro strategickou komunikaci v současnosti vznikají, či již existují kapacity na strategickou komunikaci. Nejpokročilejší je vývoj na Ministerstvu vnitra, kde existuje Centrum proti terorismu a hybridním hrozbám, které již v současnosti aktivně analyzuje hybridní hrozby a dezinfomační kampaně a sdílí tyto podněty s ostatními ministerstvy. Strategická komunikace v současnosti vzniká též na Ministerstvu zahraničních věcí, kde má dojít k posílení strategicky komunikačních kapacit na úrovni oddělení pod odborem komunikace. Na strategické komunikaci pracuje též Ministerstvo obrany, které do své strategické komunikace zapojuje Armádu České republiky. Mezi další potenciálně relevantní úřady pro strategickou komunikaci patří též Bezpečnostní informační služba nebo Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost²⁸.

d. Zkušenost s komunikační praxí veřejné správy

V rámci procesu přípravy této analýzy proběhly konzultace s řadou komunikačních profesionálů, kteří byli dotazováni na praktické zkušenosti ze spolupráce se státem. Konzultovaní experti jsou představitelé komunikačních agentur sdružených v Asociaci komunikačních agentur. Identifikovali jsme několik okruhů, které se v konzultacích opakovaly:

²⁸ Jonáš Syrovátka, Lenka Dušková, Šimon Pinkas: Strategická komunikace v České republice: Reflexe současného stavu a návrhy na jeho zlepšení. Prague Security Studies Institute, 2019. https://www.pssi.cz/download//docs/8091_731-studie-strategicka-komunikace-v-cr.pdf

Veřejné zakázky

Dle oslovených expertů za v současnosti nízkou kvalitou veřejných zakázek na komunikaci mohou zejména dva deficity. Prvním je prevalentní praxe zadávání tzv. na cenu, bez stanovení kvalitativních kritérií pro hodnocení nabídek. Druhým deficitem je, že se komunikační zakázky nezadávají s nutným předstihem. Jan Binar uvádí: *“Projety vyžadují dlouhodobou přípravu, od výzkumů, zmapování současného stavu, určení cílů, k přípravě aktivity, implementaci, zmapování dosažených výsledků a vyhodnocení. Je to kontinuální učící se proces. Ten vyžaduje stabilitu a soustavnou činnost. Z pohledu zadávání je potřeba zakázky připravit a vypsát s šesti až dvanáctiměsíčním předstihem. Málokdy se na to myslí”*. Z našich konzultací též vyplývá, že komunikační odbory některých resortů veřejné zakázky vůbec nezadávají, protože u nich převládají obavy z komplikovanosti procesu a z vlastní metodické nevybavenosti.

Nekonzistence a personální nestabilita

Dle expertů z komunikační praxe je kvalita komunikace státu nekonzistentní. Nejlepších výsledků přitom dosahují instituce, které disponují stabilními týmy, jasnými prioritami, procesy i zdroji. Naopak personální fluktuace může vést k opakování chyb a demotivaci ohledně profesního vzdělávání. Za nástroj k posílení personální stability oslovení experti považují zahrnutí (strategicky) komunikačních pracovníků pod státní službu.

Krátkodobost perspektivy

Za výrazný limit efektivity státní komunikace experti považují absenci dlouhodobé přípravy, kontinuální analytickou a sociologickou činnost a evaluaci dosažených výsledků. Komunikace je dlouhodobě učící se proces. Výsledkem je tvorba omezeně efektivních nárazových kampaní místo předvídání komunikačních potřeb a zadávání zakázek dostatečně dlouho dopředu. Minimálně by měla existovat kontinuita v horizontu 4 let, ideálně ale i déle, tj. mezi funkčními obdobími vlády.

Omezení komunikace na PR a vágní vymezení rolí

Komunikační experti vnímají, že v praxi není naplňována základní premisa, že komunikace státu je komunikací státních agend, nikoliv politických názorů. V tomto by ocenili jasnější vymezení hranice mezi komunikací úřadů a osobní komunikací jejich politických představitelů. Jasnější vymezení role komunikačních pracovníků je žádoucí též z hlediska lepšího plánování a odborného složení komunikačních jednotek

Komunikace státu je v zásadě pouze reaktivní

Komunikace státu v praxi reaguje na vzniklé potřeby, odpovídá na dotazy novinářů a veřejnosti, soustředí se na aktuální dění. Chybí tedy nastavování agendy. Marek Hlavica uvádí: *“Státní komunikace obvykle hasí požáry, což vede dříve či později k vyhoření, apatii a přechod do jiného zaměstnání. Tato situace – tedy nevyužívání palety soudobých komunikačních prostředků, zpětně nevede zaměstnance státní správy k jejich ovládnutí a používání, natož pak k strategickému plánování. Situaci zhoršuje politický styl populismu, který je ze zásady reaktivní.”*

Doporučení:

1. Tři oblasti reformy

1.1. Odborný a strategicky vedený komunikační aparát

Jak ukazují zkušenosti komunikačních expertů ze spolupráce se státem a analýza dobré praxe české veřejné správy, odborná kvalita komunikace státu je v současnosti roztržena. Mezi příčiny patří: absence odlišení komunikace institucionální agendy od PR obsluhy politických představitelů jednotlivých úřadů, absence nadresortní koordinace napříč resorty, absence nastolování dlouhodobých komunikačních cílů a priorit, nekonzistentní nastavení komunikačních odborů napříč ministerstvy, nejasné nastavení kompetencí komunikačních pracovníků, nekonceptní spolupráce s dodavateli komunikace ze soukromého sektoru nebo neschopnost státu vytvořit atraktivní pracovní podmínky pro renomované komunikační experty a zástupce neziskového sektoru. To neznamena, že by kvalita komunikační práce byla konzistentně špatná. Identifikovali jsme několik ostrůvků dobré praxe, které se spíše koncentrují kolem iniciativních a schopných osobností, než že by těžily z příznivých podmínek systému.

V komunikační praxi státu existuje silné (a legitimní) napojení komunikačních pracovníků na představitele úřadů. Důsledkem je relativní personální nestabilita komunikačních oddělení. S tím souvisí nedostatek příležitostí k profesnímu vzdělávání a preference dobrého PR politiků oproti komunikaci agend celého úřadu. Za takových podmínek není možné strategickou komunikaci dělat, ale zároveň není politicky realistické (a zřejmě ani žádoucí) nahradit ministrem zvoleného tiskového mluvčí neodvolatelným úředníkem.

Proto je potřeba v rámci komunikačních odborů zavést služební místa, která budou personálně stabilní, komunikačně a analyticky odborná, přímo neúkolovatelná ministrem a jeho aparátem, působností omezená na dlouhodobá témata strategického významu a pod dohledem koordinačního odboru. Tato místa by měla existovat na všech resortech v určité bazální kapacitě a ve vyšší kapacitě na resortech klíčových pro naplňování těchto strategických cílů - zejména tedy MV, MZV, MO. Na těchto resortech již existují nebo vznikají určité kapacity pro strategickou komunikaci, ty je třeba posílit, jasně stanovit jejich vztah k ostatním institucím a provázat je z hlediska koordinace.

Posílení odbornosti a strategického vedení lze rozdělit na tyto dílčí předpoklady:

- Posílení kvalifikací a kontinuálního vzdělávání komunikačních pracovníků,
- zvýšení nezávislosti, zvýšení finanční atraktivity a personální stability komunikačních pracovníků,
- jasné vymezení kompetencí a popisu práce komunikačních pracovníků,
- vymezení působnosti a vztahů mezi komunikačními jednotkami,
- vznik společné dlouhodobé strategické koncepce,
- dohled nad dodržováním strategie ze strany vládního centra strategické komunikace,
- mezirezortní koordinace ze strany vládního centra strategické komunikace,
- nastavení dlouhodobé spolupráce se soukromými komunikačními dodavateli prostřednictvím rámcových smluv a transparentní metodiky jejich uzavírání,
- zavedení pojistek proti zneužití strategické komunikace ke státní propagandě,
- přijetí seznamu dlouhodobě relevantních témat strategické komunikace ve formě zákona,
- zavedení vládních priorit strategické komunikace v horizontu čtyřletého období.

1.2. Analýza a proaktivní komunikace vnitřních i vnějších hrozeb

Jednou z klíčových myšlenek strategické komunikace je, že komunikaci nelze redukovat na mediální výstupy a sociální sítě. Druhá a třetí oblast doporučení se zabývají konkrétními prioritními úseky komunikace státu. Narozdíl od první oblasti již nejde o tématicky plošnou reformu. V určitých strategických pevně ohraničených oblastech by stát měl komunikačně vystupovat proaktivněji, aby dokázal včas identifikovat hrozby, předcházet jim a minimalizovat škody.

Vnitřní i vnější hrozby v informačním prostoru mohou ohrozit demokratické procesy, bezpečnost i veřejné zdraví, jak ukázala například pandemie COVID-19. Jejich včasné zachycení vyžaduje *evidence-based*

přístup založený na monitoringu sociologických trendů, například v oblasti důvěry v dezinformace.

Čelit hrozbám v informačním prostoru skrze aktivní komunikaci státu může být efektivní nástroj, který redukuje prostor pro dezinformátory, což je z hlediska občanských práv šetrnější a méně zneužitelná alternativa k vypínání dezinformačních webů, které má z nedávné zkušenosti velmi omezený dopad²⁹.

Následující cíle musí být splněny, aby bylo možné analyzovat hrozby v informačním prostoru a čelit jim:

- vybudování analytických a monitorovacích kapacit týkajících se vnitřních hrozeb,
- vybudování analytických a monitorovacích kapacit týkajících se vnějších hrozeb,
- efektivní předávání analytických výstupů relevantním resortním jednotkám strategické komunikace,
- prioritizace komunikace týkající se hrozeb,
- nastavení vztahu mezi jednotkami strategické komunikace, analytickými týmy a krizovými štáby.

1.3. Zapojení komunikace do krizových struktur

Současná vlna zájmu o strategickou komunikaci je vyvolána ruskou válkou na Ukrajině a jejími dopady. V souladu s prioritami vlády při řešení uprchlické krize má strategická komunikace vzniknout pro aktuální potřeby. Jedním z cílů tohoto dokumentu ale je, aby vznikající systém byl dlouhodobě udržitelný. Proto je zásadní, aby mohla být infrastruktura strategické komunikace rychle mobilizována v jakékoliv budoucí krizi:

- zajištění, že v budoucích krizových štábech budou přítomni zástupci jednotek strategické komunikace
- nastavení podmínek pro umožnění rychlé mobilizace komunikačních kapacit státu v případě krize
- vznik rámcových smluv s komunikačními agenturami, které lze v krizi rychle využívat (tedy dále nesoutěžit, ale zadávat)

²⁹ Josef Šlerka: Květnové hvězdy mezi českými konspiračními a dezinformačními weby. Investigace.cz, 2022.
<https://www.investigace.cz/kvete-hvezdy-mezi-ceskymi-konspiracnimi-a-dezinformacni-weby/>

2. Principy pro zavedení systému strategické komunikace

Splnění výše uvedených cílů lze dosáhnout různými způsoby. V pozdější části tohoto doporučení uvádíme, jaký institucionální a právní rámec je dle naší analýzy vhodný. Ať už je zvolený způsob libovolný, zde uvedené principy jsou klíčové pro efektivní a demokratické nastavení systému strategické komunikace. Zároveň mohou sloužit jako politicky srozumitelný program nebo jako sada indikátorů funkčnosti systému strategické komunikace.

Odborný a strategicky vedený komunikační aparát

- I. Každé ministerstvo potřebuje vlastní experty na strategickou komunikaci.
- II. Pro strategickou komunikaci je třeba vyhradit personálně stabilní služební místa. Zaměstnanci strategické komunikace nesmí být přímo podřízeni tiskovým mluvčím.
- III. Na Úřadu vlády musí vzniknout centrální orgán pro koordinaci strategické komunikace, tvorbu strategií, dohled nad jejich implementací resorty, vzdělávání komunikačních pracovníků, evaluaci komunikačních aktivit a řešení kompetenčních sporů.
- IV. Vedení strategické komunikace se musí zodpovídat vládou jmenovanému koordinátorovi strategické komunikace, který ručí za nezneužití systému, musí být pod dohledem poradního a watchdogového orgánu a musí jednat s maximální transparentností včetně aktivního zveřejňování strategických priorit, analytických i sociologických podkladů.
- V. Do strategické komunikace je třeba zapojit nevládní neziskové organizace a profesní organizace v poradenské a watchdogové roli.
- VI. Strategická komunikace se musí týkat zákonem vymezených témat, která vychází z hodnot Ústavy, strategických dokumentů a společenské shody. Tyto témata konkretizuje vláda a dále resorty.

Analýza a proaktivní komunikace vnitřních i vnějších hrozeb

- VII. MV, MZV a MO potřebují posílené kapacity specialistů na analýzu a předcházení vnitřních a vnějších bezpečnostních hrozeb v informačním prostoru.
- VIII. Vládní centrum strategické komunikace musí dohlížet, že resortní jednotky strategické komunikace komunikují v souvislosti s

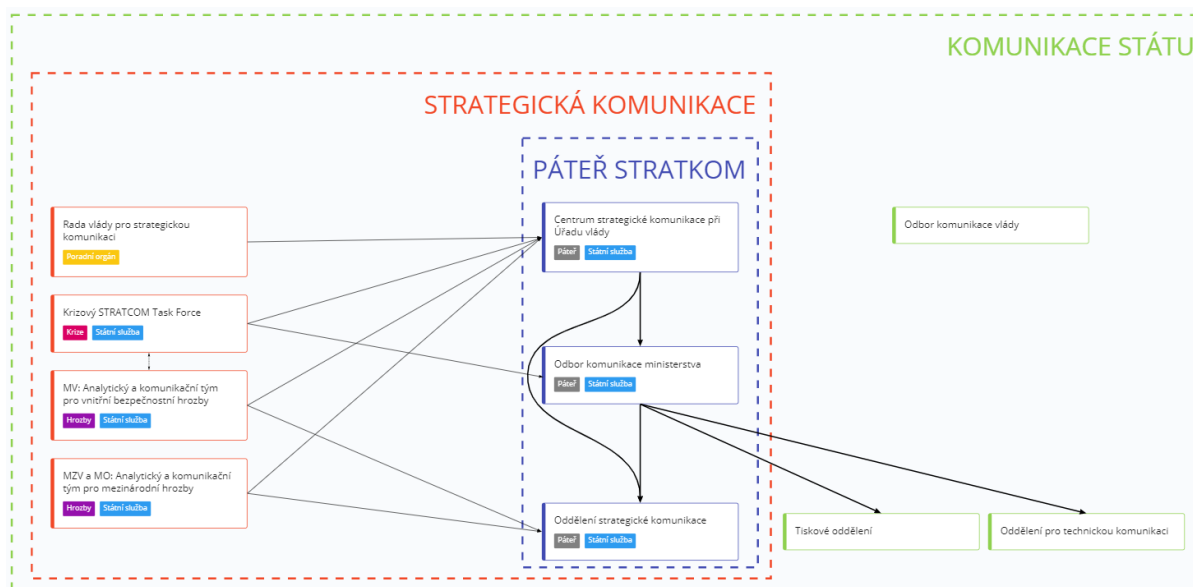
identifikovanými hrozbami a rozhodovat kompetenční spory mezi jednotlivými aktéry.

Zapojení komunikace do krizových struktur

- IX. Zástupci strategické komunikace se musí účastnit krizových štábů a mají být v průběžném kontaktu s bezpečnostními složkami.
- X. Orgány strategické komunikace musí být v krizích schopné rychle mobilizovat kapacity ministerstev i externí dodavatele skrze rámcové smlouvy.

3. Procesní a právní návrh struktury systému strategické komunikace

[PRO OTEVŘENÍ ORGANOGRAMU KLIKNĚTE ZDE](#)



3.1. Orgány páteře

Centrum strategické komunikace při Úřadu vlády

Centrum strategické komunikace v současnosti již vzniká pod vedením Michala Klímy, vládního zmocněnce pro oblast médií a dezinformací. Vznik této instituce je klíčový první krok pro vznik systému strategické komunikace, protože jeho úkolem má být zajistit koordinační, strategické, metodické a vzdělávací zázemí dalším jednotkám na úrovni resortů, resp. ústředních správních úřadů.

Vedoucí Centra strategické komunikace musí být styčným bodem systému strategické komunikace a vlády. Je zároveň zodpovědný za to, že strategická komunikace nevybočuje z předem daných témat a strategických cílů. Analogicky vůči náměstkovi pro státní službu, známému jako „superúředník“, lze tuto pozici chápat jako „superpracovník strategické komunikace“. Tato pozice může navázat na stávající pozici vládního zmocněnce pro média a dezinformace (současně též koordinátora strategické komunikace v souvislosti s uprchlickou krizí), ale je zásadní, aby na ní bylo vyhrazeno služební místo na plný úvazek. Zejména není žádoucí spojení s rolí vládního zmocněnce pro související témata například média, protože v takovém případě by mohlo docházet k potenciálnímu střetu zájmů.

Mezi úkoly Centra strategické komunikace patří:

- tvorba strategických priorit a cílů vyplývajících z Ústavy, strategických dokumentů a priorit vlády,
- příprava metodik a metodické vedení strategické komunikace,
- kontinuální vzdělávání pracovníků strategické komunikace,
- dohled nad dodržováním strategie ze strany resortních jednotek strategické komunikace,
- dohled nad tím, že resortní jednotky strategické komunikace zohledňují hrozby identifikované analytickými útvary a zapojují se do krizové komunikace,
- řešení kompetenčních sporů mezi resortními jednotkami strategické komunikace,
- evaluace komunikačních aktivit a efektivnosti vynaložení prostředků,
- komunikace ohledně systému strategické komunikace směrem k politikům i veřejnosti,
- zadávání sociologických průzkumů k tématům strategické komunikace nadresortní relevance,
- zadávání veřejných zakázek ke komunikaci témat nadresortní relevance a metodické vedení zadávání veřejných zakázek resorty,
- produkce komunikačních výstupů k tématům nadresortní relevance,
- aktivní zveřejňování,
- konzultace s relevantními stakeholdery.

K naplnění těchto cílů je žádoucí, aby Centrum disponovalo personálem s expertizou v několika oblastech:

- analytická činnost, vyhodnocování hrozeb,

- management, koordinace, tvorba metodik,
- formulace cílů komunikačních aktivit, evaluace komunikačních výstupů,
- zadávání veřejných zakázek,
- zadávání sociologických výzkumů,
- produkce komunikačních výstupů.

Komunikační odbor ministerstva

Komunikační orgány ministerstev mají dnes napříč resorty velmi odlišnou strukturu. Přestože zde mluvíme o odborech a odděleních, dodržení této přesné terminologie není zásadní. Zásadní je, aby týmy odpovědné za jednotlivé typy komunikace (tj. oddělení) byly součástí jednoho orgánu, který jim je nadřízený (tj. odbor). Cílem je zajistit, aby strategická komunikace a tým tiskového mluvčí měli mezi sebou rovné postavení, ale aby zároveň byla mezi nimi zajištěna spolupráce skrze nadřízený orgán.

Rovné postavení strategické komunikace a tiskového mluvčího zabrání jak zneužití strategických komunikátorů ke komunikaci nesouvisející se strategickými cíli, ale také zachová důvěru ministra v komunikaci resortu a zachová jeho legitimní zájem zvolit si personál, který zajišťuje komunikační obsluhu jeho priorit.

V rámci komunikace ministerstva identifikujeme následující potřeby, kterým by ideálně měly odpovídat oddělení či jinak označené útvary, ale přinejmenším je potřeba, aby v rámci komunikačního odboru existovaly pozice odpovídající těmto kompetencím:

- **Tiskové oddělení** - toto oddělení zajišťuje agendu nejméně související s PR obsluhou ministra a ministerstva:
 - komunikace s médii včetně tiskových zpráv, tiskových konferencí, odpovědí na dotazy novinářů,
 - produkci PR výstupů na sociální sítě,
 - zajišťování oficiálních cest.
- **Oddělení strategické komunikace** - toto oddělení spolupracuje s dalšími orgány strategické komunikace a kromě produkčních kapacit disponuje též personálem schopný adaptovat strategickou komunikaci na působnost ministerstva, provádět analytickou činnost a evaluovat své výstupy. Také zajišťuje rámcové smlouvy s dodavateli (krizové) komunikace. Všichni pracovníci tohoto oddělení (či

zmíněných agend, pokud nejde o samostatné oddělení) musí být zařazeni na tomu určená služební místa.

- **Oddělení technické komunikace** - toto oddělení má zajišťovat technické aspekty komunikace, zejména tvorbu webů, vypořádávání infožádostí a politiku open data. Zde je nejméně klíčová existence samostatného oddělení, ale je nutné, aby vlastnictví těchto agend bylo jasně vymezeno a personálně zajištěno.

Nadřízený útvar, tj. odbor, má zajišťovat koordinaci mezi těmito odděleními. To znamená například správu komunikačních kanálů jako jsou účty na sociálních sítích a přidělování úkolů v rámci krizové komunikace. Zaměstnanci odboru musí být zahrnuti do státní služby.

3.2. Další orgány

Rada vlády pro strategickou komunikaci

Rada vlády je poradním orgánem, mezi jehož členy jsou zástupci Centra strategické komunikace, nevládních neziskových organizací, akademických institucí a profesních organizací v oboru komunikace. Hlavním cílem Rady je poskytovat poradenství a podněty Centru strategické komunikace. Další funkce Rady je watchdogová. Rada by měla vyhodnocovat případná podezření na překračování strategie a vymezených témat strategické komunikace. Jak z vlastního podnětu tak skrze přijímání stížností.

Analytický a komunikační tým pro vnitřní bezpečnostní hrozby - MV

Na Ministerstvu vnitra již dnes působí Centrum proti terorismu a hybridním hrozbám. CTHH by se mělo stát servisní organizací, která poskytuje analytické výstupy identifikující hrozby, dezinformace a radikalizaci v informačním prostoru všem ostatním resortům. Kromě analytické činnosti by CTHH mělo též koordinovat produkci komunikačních výstupů mezi MV, Policií ČR, integrovaným záchranným systémem a ústředním krizovým štábem.

Analytický a komunikační tým pro mezinárodní hrozby - MZV a MO

Obdobně k CTHH, které se věnuje vnitřním hrozbám, by měl vzniknout analytický a komunikační tým společný Ministerstvu zahraničních věcí a Ministerstvu obrany, který se bude zaměřovat na mezinárodní hrozby. Kromě analytické činnosti by měl tento tým též koordinovat produkci komunikačních výstupů mířených mj. na zahraniční publika ve spolupráci se zastupitelskými úřady a dalšími v zahraničí působícími institucemi jako jsou Česká centra, atd.

Krizový STRATCOM Task Force

Strategická komunikace by měla být intenzivně propojena se systémem pro řešení krizových situací. Proto je potřeba, aby v rámci krizových struktur, typicky Ústředního krizového štábu, měli své místo zástupci Centra strategické komunikace, analytických týmů a komunikačních odborů relevantních ministerstev. Formát tohoto zapojení by měl odpovídat podobě krizových struktur v dané krizi. Zástupci strategické komunikace mohou být přímo členy Ústředního krizového štábu, nebo může vzniknout odborná pracovní skupina pro strategickou komunikaci v rámci Bezpečnostní rady státu.

4. Témata strategické komunikace

Díky nezávislé odbornosti, evidence-based přístupu, zaměření na dosahování měřitelných cílů a využívání širokého spektra kanálů je strategická komunikace vysoce efektivním nástrojem. To přináší celou řadu příležitostí pro využití komunikace jako nástroje dosahování cílů veřejné politiky, ale též výrazné riziko zneužitelnosti. Proto je nutné udělit pracovníkům strategické komunikace jasný a omezený mandát vzhledem k tématům, kterých se má strategická komunikace týkat. Témata, kterými se bude strategická komunikace zabývat, by měla naplňovat následující kritéria:

- strategický význam - informovanost veřejnosti o těchto tématech může zásadně ovlivnit vybrané veřejné zájmy
- ukotvení v ústavním pořádku - veřejné zájmy, které má strategická komunikace ochraňovat, musí přímo vyplývat z Ústavy a Listiny základních práv a svobod
- konsenzuálnost - na jejich komunikaci existuje široce chápaná společenská a politická shoda

Témata naplňující uvedená kritéria lze umístit na osu od dlouhodobých až po momentálně reaktivních. Umístění na této ose by též měla odpovídat dlouhodobost právní formy, kterou je dané téma přijato. Na základě toho navrhuje tři úrovně témat strategické komunikace. Přitom témata nižší úrovně by měla vždy být konkretizací témat vyšší úrovně, a tedy s nimi být v souladu.

Nadčasová témata

Nadčasovost neznamená věčnost a tato témata svou dlouhodobou relevancí odpovídají Ústavě a klíčovým mezinárodním závazkům. Jde

zejména o kontinuální témata související s přetrvávající existencí České republiky tak, jak je vymezena v článku 1 Ústavy - jako demokratického právního státu založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana a respektujícího své mezinárodní závazky. Tato témata budou strategicky komunikována nezávisle na vůli soudobé vlády, dokud nedojde k změně (ústavního) zákona. V souladu s výše uvedenými kritérii navrhuje následující témata:

- vnitřní hrozby v informačním prostoru (např. dezinformace)
- vnější hrozby v informačním prostoru (např. informační válka a cizí propaganda)
- veřejná bezpečnost, včetně strategických zájmů státu vymezených v zahraničně-politické a bezpečnostní strategii státu a dalších klíčových dokumentech
- veřejné zdraví
- členství v Evropské unii, NATO a dalších klíčových mezinárodních institucích
- klimatické změny
- demokratický právní stát, lidská práva
- sociální smír

Témata v horizontu volebního období (střednědobá)

Témata strategické komunikace jsou nutně ovlivňována politikou každé vlády. Proto by vláda na začátku svého volebního období měla zvolit své strategické komunikační priority podobně, jako připravuje programové prohlášení. Tato témata by měla být již podrobnější a konkrétnější než ty nadčasová, neměla by však z těch nadčasových vybočovat, spíše je specifikovat.

Reaktivní témata

Reaktivní témata dále konkretizují obě předchozí kategorie témat. Vznikají na základě analytické činnosti orgánů analyzujících hrozby a v rámci krizové komunikace. Jde o krátkodobá témata, která jsou identifikována odbornými a poradními orgány a jejich zahrnutí je podloženo daty, které dokazují (potenciální) negativní dopad dané krize nebo hrozby na vybrané veřejné zájmy

Tabulka: shrnutí témat strategické komunikace státu

	Nadčasová	Střednědobá	Reaktivní
Kdo určuje?	zákon	strategické priority vlády	analytici
Z čeho vychází?	Ústava, společenská shoda	Konkretizace nadčasových témat na volební období	Reakce na hrozby a krize
Dlouhodobost	neomezená (10+ let)	4 roky	krátkodobá v krizi

5. Doporučení pro dílčí otázky v rámci strategické komunikace

5.1. Zapojování stakeholderů

V současnosti se komunikace státu soustředí na komunikaci s médii a veřejností. Zahraniční případy ale ukazují, že velmi efektivním nástrojem může být též komunikace směrem ke klíčovým stakeholderům, kteří jsou veřejně vysoce viditelní a působí do určité míry v roli společenských autorit.

Okruh stakeholderů je specifický pro každou oblast veřejné správy a může zahrnovat organizace občanské společnosti, soukromý sektor, sociální partnery, zájmové skupiny či veřejnoprávní korporace jako profesní komory nebo obce. Resorty by měly mapovat okruh stakeholderů ve své oblasti a měly by s nimi být v aktivním a průběžném kontaktu. Vzhledem ke své vyšší odbornosti a angažovanosti stakeholderi od státu potřebují podrobnější informace než veřejnost, ale pokud jim jsou poskytnuty, mohou pomoci vysvětlovat (či věcněji připomínkovat) kroky státní správy občanům. Proto by úřady měly aktivně udržovat kontaktní seznamy stakeholderů a zajišťovat s nimi komunikaci například prostřednictvím briefingů či newsletterů.

5.2. Soutěžení veřejných zakázek

Výše jsme popsali, že kvalita veřejných zakázek v oblasti komunikace často trpí kvůli praxi zadávání zakázek „na cenu“ a na poslední chvíli. Problémem zadávání na cenu se zabývá Asociace komunikačních agentur, která

připravila metodiku zadávání veřejných zakázek v oblasti komunikace. Jde o balíček dokumentů, které pomáhají zadavatelům rychle se zorientovat v tom, jak efektivně zadat komunikační zakázku. Kromě Průvodce zadáváním veřejných zakázek obsahuje též například průzkum srovnávající obvyklé ceny a hodinové sazby. Nevýhodou metodiky je, že nemá záštitu ministerstva.

Ministerstvo pro místní rozvoj by mohlo metodiku vydat pod svou záštitou a odkázat na ni na svém webu, přičemž lze uvést, že byla zpracována ve spolupráci s asociací. Výhodou metodiky posvěcené oficiálním orgánem je větší relevance a právní jistota zadavatelů, že postup dle takové metodiky obstojí před kontrolními orgány. Co se týče praktické aplikovatelnosti metodiky, přínosem by mohl být exekutivní pokyn ministrů (případně usnesení vlády), že se mají zakázky zadávat podle této (ideálně už oficiálně posvěcené) metodiky.

Pro účely krizové komunikace je vhodné zavést rámcové smlouvy s komunikačními agenturami (uzavírání rámcových dohod je též součástí uvedené metodiky). Tyto smlouvy, které umožňují rychlou mobilizaci kapacit dodavatelů komunikace jsou výrazně rychleji aplikovaným nástrojem než zadávání skrze jednotlivé veřejné zakázky. Rámcové smlouvy by měly sjednávat a udržovat jednotky strategické komunikace na ministerstvech na základě metodického vedení vládního Centra.

Pro účely zadávání veřejných zakázek na propagaci v médiích by měly vzniknout standardy odpovědné žurnalistiky, které budou hodnotit média. Kritéria pro hodnocení by přitom neměla být založena na hodnocení názorů/obsahu, ale zejména na procedurálních kritériích jako je transparence financování a redakce, zveřejňování oprav, či zavedení etického kodexu. Díky tomu se může stát vyhnout zadávání propagace (a tedy podporu) dezinformačních médií.

6. Plán a milníky vzniku strategické komunikace státu

Zatímco v předchozích částech doporučení je popsán ideální cílový stav strategické komunikace státu, zde navrhujeme kroky k dosažení tohoto stavu. Pořadí těchto kroků vyplývá z prioritizace, vzájemných závislostí, z již započatého procesu vzniku strategické komunikace a z realistického časového rámce uskutečnění jednotlivých kroků. Cílem je nabídnout postup, který co nejdříve přinese pozitivní dopady, ale zároveň bude v souladu s dlouhodobější vizí.

Zveřejnění rámce strategické komunikace - PRIORITA

Termín: začátkem Q3 2022

Strategická komunikace je komplexní problematikou, se kterou zatím není obeznámena veřejnost, stakeholdeři, politici ani mnozí úředníci. Prvním krokem je představit koncepci strategické komunikace, která představí smysl strategické komunikace, její dopady, pojistky proti zneužití a základní institucionální rámec vznikajícího systému. Součástí by také mělo být na nejobecnější úrovni vymezení témat, kterým se má strategická komunikace věnovat. Z konzultací se stakeholdery vyplývá opakovaná obava, že strategická komunikace bude sloužit jako státní propaganda či jako politický nástroj podobný tzv. národním konzultacím v Maďarsku³⁰. Prvotní představení Centra bude mít značnou „agenda-settingovou“ roli a jasně nastavená témata, na které bude strategická komunikace omezena, to pomůže eliminovat tyto obavy.

Vznik Centra strategické komunikace - PRIORITA

Předpoklad: zveřejnění rámce strategické komunikace

Termín: Q3 2022, tj. do 2 měsíců od zveřejnění rámce

Centrum strategické komunikace již vzniká v souvislosti s krizí způsobenou ruskou válkou na Ukrajině. Jeho vznik by se měl stát významnou prioritou vlády. Prvním důvodem je, že Centrum by se mělo podílet na vzniku a koordinaci meziresortní strategické komunikace. Druhým důvodem je připravenost na případnou eskalaci stávajících krizí i na nové hrozby, jejichž příchod lze očekávat s příchodem podzimu. Zejména může jít o sociální

³⁰ Vojtěch Berger: Maďarsko a jeho „národní konzultace“. Když chce vláda od lidí slyšet lež, kterou jim sama řekla. Hlídací pes, 2017.
<https://hlidacipes.org/madarsko-narodni-konzultace-kdyz-chce-vlada-od-lidi-slyset-lez-kterou-sama-rekla/>

dopady pokračujícího inflačního trendu, možnou další vlnu pandemie COVID-19, možné zhoršování energetické chudoby, dezinformační hrozby spojené s ruskou válkou na Ukrajině a s nadcházejícím českým předsednictvím Rady EU.

Přijetí dlouhodobých strategických priorit, cílů a témat strategické komunikace

Předpoklad: vznik Centra strategické komunikace

Termín: do konce Q1 2023, tj. do 5 měsíců od vzniku Centra

Krokem bezprostředně navazujícím na vznik Centra strategické komunikace by mělo být vymezení jeho strategických cílů a priorit. Do budoucna by mělo vytyčování priorit probíhat vždy na začátku volebního období, současně se vznikem programového prohlášení vlády.

Vznik/vyhrazení alespoň jednoho služebního místa pro strategickou komunikaci na každém resortu - PRIORITA

Předpoklad: zveřejnění rámce strategické komunikace

Termín: Q4 2022, tj. do 5 měsíců od zveřejnění rámce

Centrum strategické komunikace bude mít velmi omezený dopad, jestliže nebude mít partnery na jednotlivých resortech. Pracovníci strategické komunikace jsou potřeba pro konkretizaci a provádění komunikační strategie v oblasti působnosti resortů. V této fázi lze očekávat, že například z hlediska produkce budou výrazně spoléhat na stávající kapacity komunikačních oddělení resortů.

Tento krok lze spojit s revizí komunikačních kapacit resortů. Dočasným, nejjednodušejší realizovatelným opatřením může být převedení stávajícího pracovníka komunikačního odboru na práci na strategické komunikaci. Jakkoli tato praxe samozřejmě vyžaduje systémové uvažování nad kapacitami daného aktéra.

Posílení kapacit klíčových ministerstev - MV, MO, MZV

Předpoklad: zveřejnění rámce strategické komunikace

Termín: Q4 2022, tj. do 5 měsíců od zveřejnění rámce

Posilování kapacit klíčových ministerstev do jisté míry probíhá už v současnosti, obecně jde ale o iniciativy uvnitř ministerstev bez silnější vzájemné koordinace. Potřebné analytické a komunikační kapacity je

nutné určit ve spolupráci s Centrem strategické komunikace tak, aby tato ministerstva mohla poskytovat analytický servis ohledně vnitřních i vnějších hrozeb ostatním resortům.

Vznik Rady vlády pro strategickou komunikaci

Předpoklad: zveřejnění rámce strategické komunikace

Termín: Q3 2022, tj. do 2 měsíců od zveřejnění rámce

Rada vlády je dalším nástrojem k posílení profesionalizace strategické komunikace. Jejím prvním přínosem je poskytování relevantních vstupů od akademických, neziskových i profesních organizací. To může pomoci při evaluaci komunikačních aktivit, identifikaci potenciálních hrozeb i k lepšímu nastavení procesů. Druhým přínosem Rady vlády je dohled nad systémem strategické komunikace ze strany zástupců (odborné) veřejnosti, kteří mohou upozornit na případné překračování působnosti.

Ukotvení systému strategické komunikace v legislativě - PRIORITA

Předpoklad: zveřejnění rámce strategické komunikace

Termín: začátek příprav Q3 2022, přijetí do konce 2024

Systém strategické komunikace lze vytvořit v rámci rozhodování exekutivní moci, ale takový přístup nutně nezajišťuje strategické komunikaci delší trvanlivost než do konce volebního období. Zároveň je takový přístup nedostatečný z hlediska pojistek proti překračování vymezení strategické komunikace. Proto je vhodné klíčové části systému ukotvit v legislativě. Nejvhodnější formou je přijetí nového zákona o strategické komunikaci, který by vymezoval témata strategické komunikace, způsob přijetí strategických priorit vlády a jasně formulovanou působnost Centra strategické komunikace. Vhodné je též zahrnutí analytické a komunikační činnosti k předcházení informačním hrozbám do kompetenčního zákona. Zákon by měl též nastavit vymahatelnost ze strany vlády vůči koordinátorovi strategické komunikace a ze strany koordinátora vůči resortním jednotkám.

Vznik databází stakeholderů

Předpoklad: Vznik/vyhrazení jednoho služebního místa pro strategickou komunikaci na každém resortu

Termín: do konce Q1 2023, tj. do 3 měsíců od vyhrazení služebního místa

Oddělení strategické komunikace by měly vytvořit seznam stakeholderů pro témata v působnosti ministerstva. To umožní cílit na stakeholdery komunikaci například skrze newslettery nebo pravidelné odborné briefinky či *ad hoc* koordinační schůzky. Komunikace se stakeholdery je důležitá z hlediska jejich dosahu jako společenské autority. Začlenění do databáze musí být založeno na transparentních podmínkách a mělo by zahrnovat organizace občanské společnosti, soukromý sektor, sociální partnery, zájmové skupiny či veřejnoprávní korporace jako profesní komory nebo obce.

Vznik oddělení strategické komunikace na všech ministerstvech

Předpoklad: Vznik/vyhrazení jednoho služebního místa pro strategickou komunikaci na každém resortu

Termín: do konce Q2 2023, tj. do 9 měsíců od vzniku služebního místa

Jeden pracovník strategické komunikace je dlouhodobě nedostatečnou kapacitou vzhledem k šíři aktivit, které jsou součástí strategické komunikace. Za vhodné minimum považujeme 4 plné úvazky na každém ministerstvu. Přičemž resorty zvláště relevantní pro témata strategické komunikace potřebují vyšší kapacity. Uvedený počet vyplývá z rozmanitosti expertiz nutných pro strategickou komunikaci - analytické, managementové, produkční, komunikačně-strategické.

Vznik vzdělávání, metodik, evaluace

Předpoklad: vznik Centra strategické komunikace

Termín: kontinuální/dlouhodobý cíl

Současně s rozšířením strategické komunikace z několika pracovníků na celé resortní týmy by měl vzniknout též balíček metodik a systém vzdělávání. Cílem je zvýšit odbornost pracovníků strategické komunikace v „evidence-based“ přístupu. Na základě metodiky by měly být předem stanovovány cíle komunikačních aktivit, jejichž plnění bude evaluovat Centrum strategické komunikace.

Zavedení systému rámcových smluv s dodavateli komunikace

Předpoklad: vznik Centra strategické komunikace

Termín: začátek příprav Q4 2022, kontinuální/dlouhodobý cíl

Základní parametry rámcových smluv s dodavateli (zejména krizové) komunikace by mělo určit Centrum strategické komunikace. To by mělo

těž poskytnout metodickou podporu při uzavírání těchto rámcových smluv, přitom lze využít metodiky zpracované AKA.

Tabulka: časový rámec milníků

Cíl	1/2 Q3 2022	Q3 2022	Q4 2022	Q1 2023	Q2 2023	Q3 2023	Q4 2023	2024
Zveřejnění rámce strategické komunikace - PRIORITA								
Vznik Centra strategické komunikace - PRIORITA								
Vznik/vyhrazení alespoň jednoho služebního místa pro strategickou komunikaci na každém resortu - PRIORITA								
Posílení kapacit klíčových ministerstev - MV, MO, MZV								
Vznik Rady vlády pro strategickou komunikaci								
Přijetí dlouhodobých strategických priorit, cílů a témat strategické komunikace								
Ukotvení systému strategické komunikace v legislativě - PRIORITA								
Vznik databází stakeholderů								
Vznik oddělení strategické komunikace na všech ministerstvech								
Vznik vzdělávání, metodik, evaluace								
Zavedení systému rámcových smluv s dodavateli komunikace								

Autoři

Miroslav Crha, Frank Bold

Pavel Havlíček, Asociace pro mezinárodní otázky

Veronika Víchová, Bezpečnostní centrum Evropské hodnoty

Nikola Hořejš, STEM

Konzultace

Jan Binar, McCann, Asociace komunikačních agentur

Marek Hlavica, Asociace komunikačních agentur

Jakub Černý, Rekonstrukce státu

Věnek Bonuš, Rekonstrukce státu

Martin Vohánka, EUROWAG, 2. ekonomická transformace

Tomáš Jindříšek, Dark Side, Asociace komunikačních agentur

Lucie Češpivová, DORLAND, Asociace komunikačních agentur