

STRATEGICKÉ ŘÍZENÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ A PŘÍSTUPY K TVORBĚ POLITIKY

(Ed.) František Ochrana

Autoři

Zuzana Drhová, Pavol Frič, Martin Nekola, Vilém Novotný,
František Ochrana, Martin Potůček, Antonín Rašek,
Jaroslava Simonová, Arnošt Veselý

Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd
Centrum pro sociální a ekonomické strategie

1. Strategické vládnutí, strategické řízení a rozhodování

V této kapitole úvodem vymezíme pojem „strategické vládnutí“, jeho dimenze, aktéry a vztah ke strategickému řízení a strategickému plánování.

1.1 Analýza základních teoretických přístupů ke strategickému vládnutí

Problém vládnutí je tématem teoretické i praktické diskuse¹. Součástí této diskuse je hledání odpovědi na otázku, jak zvýšit kvalitu výkonu vládnutí. O kvalitě výkonu vládnutí vypovídají určité charakteristiky. Jsou-li tyto charakteristiky splněny, můžeme takový způsob vládnutí nazvat „strategickým vládnutím“.

Jednotliví autoři, kteří se zabývají problémem strategického vládnutí, obvykle vymezují strategické vládnutí implicitním dichotomicko-komparačním přístupem, kdy porovnávají určitý současný stav vládnutí („ne-strategické“ vládnutí) se stavem cílovým („strategickým vládnutím“)².

Pro další analýzu v této publikaci je potřebné se pokusit o vymezení pojmu „strategické vládnutí“, jak jej budeme používat v této publikaci. Za východiska k definování pojmu „strategické vládnutí“ zvolíme tři klíčové autory (Dror, 2004; Mulgan, 2004; Potůček, 2004)³.

Mulganovo pojetí (Mulgan, 2005) je pro následující analýzu inspirativní zejména tím, že hledá rozdíly mezi „strategickým vládnutím“ a „ne-strategickým vládnutím“, resp. vymezuje podmínky, které jsou předpokladem úspěšného vládnutí. G. Mulgan považuje ve strategickém vládnutí za klíčové, aby vlády ve své činnosti nerezignovaly na své úsilí o změny a nenechaly se odradit skep-

¹ Podrobnou analýzu jednotlivých názorů na problém vládnutí nalezne čtenář v publikaci POTŮČEK, M a kol. (2007). *Strategické vládnutí a Česká republika*. Praha: Grada. Přehlednou analýzu proměn teoretických koncepcí a názorů na problém vládnutí v soudobé literatuře a jejich analýzu podává P. Vymětal. Viz VYMĚTAL, P. (2006). Proměny teoretických koncepcí governance. In: *III. Kongres českých politologů. Olomouc 8.–10. 9. 2006*. Praha – Olomouc: Česká společnost pro politické vědy, s. 534–547. Syntetické vymezení pojmu „strategické vládnutí“ podává M. Potůček v publikaci (Potůček, Musil, Mašková eds. 2008).

² Pojem „strategické vládnutí“ je možné definovat i jinými formálně logickými přístupy, jak na ně ukazujeme v publikaci OCHRANA, F. (2009). *Metodologie vědy (úvod do problému)*. Praha: Karolinum, s. 27–33.

³ Volba těchto autorů odpovídá uváděnému typickému přístupu k řešení problému „vládnutí“. Mulgan se orientuje na hledání faktorů souvisejících s úspěšným vládnutím. Dror běžně používá termín „strategické vládnutí“. Potůček je představitelem ideje „strategického vládnutí“ v ČR.

tickým přístupem ke změnám. Definuje přitom podmínky úspěšného (strategického) vládnutí, které přehledně uvádí tabulka 1.

Tab. 1 Podmínky a rysy strategického vládnutí podle G. Mulgana

Podmínka a rys strategického vládnutí	Obsah dané podmínky a rysu
Udržitelnost pozitivní činnosti	Trvalá aktivita vlády při ovlivňování budoucnosti země.
Důvěryhodnost vlády	Vládní program je podporován veřejností.
Časová vyváženost horizontu krátkodobých a dlouhodobých změn	Veřejnost podporuje řešení jak krátkodobých cílů tak i cílů orientovaných na budoucnost.
Používání nezávislých informací	Vláda využívá produkci špičkových intelektuálních pracovišť, které jsou nezávislé na vládě (univerzity, vědeckovýzkumná pracoviště, mezinárodní mimovládní instituce).
Trvalá regenerace vlády	Vláda se chová tak, aby vylučovala riziko stagnace.
Dynamičnost vlády	Princip dynamické reakce a otevřenosti vlády na názory všech segmentů.
Existence vůdčích idejí a hodnot	Vláda se opírá o zdůvodněné vize a vůdčí ideje.
Systémové zakomponování vůdčích idejí do organizačních struktur	Vláda vykonává strategické činnosti, které jsou zakomponovány do působností jednotlivých organizačních struktur.

Pramen: MULGAN (2004). Tabulka vlastní

Podle Mulgana je první podmínkou úspěšného (strategického) vládnutí tzv. **udržitelnost pozitivní činnosti**. Jí se rozumí skutečnost, že vláda je způsobilá pozitivně ovlivňovat budoucnost země. Tuto způsobilost vlády k pozitivnímu ovlivňování budoucnosti země vyjadřuje obsah a rozsah pojmu „disponibilita vlády k výkonu strategického vládnutí“. V případě rozhodnutí prakticky realizovat ideu strategického vládnutí v ČR, bude žádoucí na úrovni ústřední vlády vypracovat, schválit a realizovat indikátory strategického vládnutí⁴.

Pro realizaci strategického vládnutí je ideální, jestliže se vláda ve své činnosti opírá o podporu veřejnosti. V takovém případě lépe prosazuje potřebné změny. Tento závěr však není kategorický, neboť lze nalézt i případy, kdy vláda s malou

⁴ Je možné se inspirovat zkušenostmi jiných zemí, jak je analyzuje publikace POTŮČEK, M. a kol. (2007). *Strategické vládnutí a Česká republika*. Praha: Grada.

podporou veřejnosti dovede prosadit strategické společenské změny (viz např. Erhardem prosazované změny a zavedení měny v Západním Německu).

Pro strategicky se chovající vládu je charakteristické, že vláda dbá o **časovou vyváženost mezi horizontem krátkodobých a dlouhodobých změn**. Dovede určit potřebnou proporcii mezi krátkodobými a dlouhodobými cíli tak, aby nebyla podceněna ani jedna složka cílů a tím nebylo ohroženo splnění jak krátkodobých, tak ani dlouhodobých cílů. Pokud takto vláda nejedná, pak přecenění krátkodobých opatření vede k nereflexivní výzev a potřeb budoucnosti. Jednostranný důraz na budoucnost pak může způsobit neřešení krátkodobých cílů a vést tak ke ztrátě důvěry vlády u veřejnosti. Tato skutečnost je pak reflektována jako pokles podpory vlády ze strany veřejnosti.

Princip nezávislosti používání informací vychází z toho, že se vláda opírá o intelektuální produkci na vládě nezávislých univerzit, vědecko-výzkumných pracovišť, poradenských center a institucí. Opírání se o takovéto informace umožňuje vládě lépe formulovat strategická rozhodnutí s ohledem na budoucí potřeby země a eliminovat tak případné parciální stranické zájmy. Pokud vláda podceňuje roli nezávislých informací, vystavuje se riziku, že se ve svém rozhodování bude primárně orientovat „ideologicky“ ve smyslu „ideologie jako falešného vědomí“ (Marx, Mannheim). Bude upřednostňovat dílčí stranické zájmy na úkor veřejných zájmů.

Princip trvalé regenerace vlády vyjadřuje takový rys strategického vládnutí, který vypovídá o tom, že vláda permanentně hledá nové podněty (ideje) pro strategické vládnutí. Stanovuje působnost v oblasti strategického vládnutí pro jednotlivé aktéry a provádí výkonnostní monitoring jejich činnosti. Pokud některý z aktérů prokazuje nezpůsobilost k realizaci úkolů plynoucích z požadavků strategického vládnutí, provádí v takovém případě i rekonstrukci vlády. Nestrategicky se chovající vláda se „zabetonovává“ ve svých pozicích. Je rezistentní vůči změnám. Odmítá je jako faktory, které ohrožují předpokládanou „životnost vlády“ danou délkou volebního cyklu.

Strategické vládnutí se vyznačuje **dynamičností vládního konání**, kdy vláda realizuje svoji činnost v turbulentním prostředí. Přitom pružně reaguje na názory aktérů privátního, veřejného a občanského sektoru. Nestrategicky se chovající vláda se uzavírá „sama v sobě“, vystačí si sama v reakcích na své uzavřené podněty. Důsledkem je izolace vlády před veřejností. Taková vláda ztrácí veřejnou podporu a akceschopnost k výkonu vládnutí.

Strategické vládnutí je charakteristické i tím, že vláda se ve své činnosti **opírá o vůdčí progresivní ideje a hodnoty**, vychází z respektování potřeb veřejnosti a primárně se orientuje na budoucnost, přičemž dovede strategicky řídit a plánovat. Vychází ze stanovené vize a opírá se o schválené koncepce (koncepty) společenského vývoje. Pokud se vláda neopírá o zdůvodněné vize a vůdčí ideje,

reaguje na vzniklé události formou ad hoc. Taková vláda je „ve vleku událostí“, kdy se výhradně (či převážně) orientuje na operativní činnosti a úkoly.

Podle Mulgana je dalším z předpokladů úspěšného vládnutí splnění požadavku, aby vláda **stanovovala nositele jednotlivých strategických činností**. Opírá se přitom o určené působnosti ústředních orgánů státní správy a systémově tyto činnosti začleňuje do organizačních struktur. K vyhodnocování těchto činností provádí audit výkonu činností včetně auditu výkonu strategických činností. Na základě tohoto auditu zjišťuje stupeň výkonu strategických činností ve srovnání s cílově definovaným stavem. V případě „ne-strategického vládnutí“ vláda podceňuje roli strategických činností pro výkon vládnutí. To se projevuje zejména v tom, že vláda se orientuje na provádění každodenních činností na úkor činností koncepčních. Obrazně řečeno, řeší úkoly dneška bez potřebného propojení na dlouhodobé cíle.

K dalším významným teoretikům „strategického vládnutí“ patří Y. Dror, který vymezuje požadavky „pro úspěšné ovlivňování budoucnosti“. Tyto požadavky jsou zároveň podstatnými znaky (rysy) strategického vládnutí (viz tabulka 2).

Tab. 2 Požadavky „pro úspěšné ovlivňování budoucnosti“ podle Y. Drora

Název požadavku (rys strategického vládnutí)	Obsah daného požadavku
Politická vůle	Politická vůle ke změnám ovlivňovat budoucnost.
Stabilní demokratická moc	Demokratická diskuse s následným silným exekutivním výkonem moci.
Osvícená veřejnost a elity	Veřejnost a elity vystupují jako informovaní aktéři současných a budoucích společenských změn.
Kreativita aktérů	Aktéři tvořivě a inovačně řeší dlouhodobé cíle.
Implementace politik	Schopnost aktérů inovačním způsobem realizovat politiky.
Kapacita centrální vlády pro výkon strategického vládnutí	Uvolnění kapacit centrální vlády pro strategickou činnost.
Existence organizačního prvku pro řízení strategického vládnutí	Vytvoření vysoce kvalitního „strategického mozku“ centrální vlády pro řízení a výkon strategického vládnutí.

Pramen: DROR (2004). Tabulka vlastní.

Dror vymezuje **politickou vůli k budoucím změnám** jako výchozí předpoklad k realizaci jakýchkoliv klíčových změn, které přesahují rámec volebních cyklů. Proto je žádoucí, aby mezi parlamentními stranami existovala politická shoda na způsob a obsah řešení problémů týkajících se budoucnosti. Pokud budeme tento požadavek na strategické vládnutí porovnávat se stavem v České republice, zjistíme, že tato podmínka pro úspěšné ovlivňování budoucnosti v ČR dlouhodobě absentuje.

K realizaci strategického vládnutí je potřebná **stabilní demokratická moc**. Demokracie je předpokladem volné soutěže idejí, „jak ovlivňovat budoucnost“. Na základě demokratické diskuse o způsobech přístupu řešení budoucích změn je s ohledem na cíle a omezující podmínky zvolena optimální varianta řešení problémů. K realizaci vybrané varianty, podepřené politickým konsensem, je potřebná **silná exekutiva**. Protože navrhované varianty řešení budoucích problémů jsou vlastně *dlouhodobými* projekty, je žádoucí, aby jejich zodpovědní realizátoři disponovali *dlouhým* volebním cyklem, v němž by bylo možné dané záměry realizovat. Česká republika je v tomto případě negativním příkladem, kdy sice relativně existují dostatečně dlouhé volební cykly, avšak vlády jsou (často silně) *nestabilní*, a tím neschopné k účinnému výkonu moci. Pro podporu svých záměrů si „kupují“ poslance opozičních stran, což jen prohlubuje existující nestabilitu a indukuje vzájemnou politickou nedůvěru, která vyústuje v nezpůsobnost dosáhnout potřebný konsensus. Dalším handicapem České republiky ve srovnání s některými jinými zeměmi (např. s Velkou Británií) je skutečnost, že česká vláda podle Ústavy ČR rozhoduje ve sboru, to znamená, že předseda vlády musí pro zásadní strategická rozhodnutí hledat a nalézt většinovou podporu mezi ostatními jejími členy.

Y. Dror upozorňuje na to, že výkon silné exekutivy a dlouhých volebních cyklů je potřebné vyvažovat odpovídajícími pojiškami proti zneužití moci. Jako jednu z nich uvádí **posílenou parlamentní kontrolu**. Pozitivním případem je Finsko, jehož parlament zřídil původně jen dočasný, ale nyní již stálý Výbor pro budoucnost, který sleduje, zda se vláda chová strategicky. V oblasti (nejen parlamentní) kontroly je naopak Česká republika negativním příkladem, jak nedostatečně je kontrola prováděna a jak jsou nedostatečně vynucovány nápravy ze zjištěných závad. Příkladem může být nakládání se závěry Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen NKÚ), kdy NKÚ jako nejvyšší kontrolní orgán v oblasti výdajů ze státního rozpočtu nedisponuje žádnou donucovací pravomocí k nápravě zjištěných nedostatků⁵, přičemž ani v parlamentním kontrolním výboru vždy není politická vůle tyto závěry razantně řešit.

⁵ Nejvyšší kontrolní úřad je kolegiálním orgánem. Jeho působnosti stanovuje zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. V některých zemích (Francie, Rumunsko) má tento orgán pravomoci soudního dvora.

Pro výkon strategického vládnutí je potřebné, aby odpovídající aktéři a veřejnost měli **dostatek informací pro hodnocení, výběr a řízení strategických voleb**. Takové rozhodování je založeno na informacích opírajících se o nákladově užitkovou analýzu ve veřejném sektoru, kdy jsou strategické volby hodnoceny s ohledem na společensky očekávané přínosy a náklady⁶.

Analýza hospodárného, efektivního a účelného použití veřejných zdrojů (3E) patří ke slabým stránkám rozhodovací činnosti ve veřejném sektoru. Zákon o č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole sice ukládá všem manažerům veřejného sektoru provádět audit ex ante a audit ex post⁷, který by monitoroval plánované a realizované použití zdrojů z pohledu 3E, avšak ve skutečnosti se kontrola veřejných zdrojů redukuje pouze na formální stránku – na kontrolu účetní a právní.

Provádění výkonnostního auditu je prozatím nedostatečné i z pozice NKÚ, přestože je tato povinnost stanovena zákonem⁸. Příčiny tohoto stavu jsou jak subjektivní (např. neznalost metod a kontrolních postupů, politická nechuť zavést průhlednou ekonomickou kontrolu vypovídající o nakládání s veřejnými zdroji), tak i objektivní (např. nedokonalý institucionální a právní rámec pro výkon strategického vládnutí).

Pro výkon strategického vládnutí je potřebná **kreativita všech aktérů strategického vládnutí i samotné veřejnosti**. To je předpokladem, že aktéři strategického vládnutí mohou založit inovační řízení dlouhodobých záměrů, které najde veřejnou podporu. Takový způsob řízení se opírá o vize, analýzu dlouhodobých trendů, koncepce a dlouhodobé a střednědobé realizační plány. Česká republika je v této oblasti opět negativním příkladem, kdy sice (formálně) existují na jednotlivých ministerstvech dokumenty nazvané koncepce, strategie, ale často postrádají potřebné atributy kladené na takové dokumenty.

Pro výkon strategického vládnutí je potřebné vytvořit **podmínky pro implementaci politik**. K tomu je žádoucí vytvořit působnosti a kapacity k realizaci inovačních (dlouhodobých) politik, vytvořit organizační předpoklady a vybudovat v organizaci „kulturu strategického vládnutí“. Také v této oblasti nemá ČR vytvořeny potřebné kapacity, přestože na jednotlivých správních úrovních

⁶ Viz OCHRANA, F. (2005). *Nákladově užitkové metody ve veřejném sektoru*. Praha: Ekopress. Jednou z procesních forem společenské analýzy nákladů a přínosů je hodnocení dopadů vládních regulací (Regulatory Impact Assessment, RIA). Základními prvky RIA je zdůvodnění potřeby regulace, definování variant řešení, stanovení nákladů a užitků s ohledem na dotčené skupiny, vymezení právního rámce regulace a její implementace. V České republice je RIA zavedena do praxe ústřední státní správou od roku 2007, a to formou novely Legislativních pravidel vlády. Viz Usnesení vlády č. 816/2007 a Usnesení vlády č. 877/2007 (Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace).

⁷ Viz Zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole, § 28, odstavec 4, písmeno c).

⁸ Viz Zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, § 4.

(ministerstvech) formálně existují „strategické jednotky“ (sekce, odbory, oddělení), avšak ve skutečnosti v převážné míře takovou činnost nevykonávají, protože jsou zahlceny úkoly plynoucími z každodenního operativního řízení⁹. Je to důsledek toho, že vlády v ČR **nepocítují potřebu „strategicky vládnout“, ani „strategicky řídit“ exekutivní činnost**¹⁰. Příčiny jsou různé. Některé vyplývají ze skutečnosti, že vlády nevědí „jak (strategicky) vládnout“. Jiné spočívají v oblasti motivační, kdy vlády v realitě „všedních dnů“ nevidí důvod, „proč strategicky vládnout“¹¹. Soustřeďují se proto primárně na řešení běžných (každodenních) úkolů, orientovaných spíše s ohledem na blízkou se novými volebními cykly, nežli aby se orientovaly na budoucnost.

V České republice se tak **dosud nedaří naplnit** další Dorem zmiňovaný klíčový požadavek na strategické vládnutí, jímž je **uvolnění většinou omezených kapacit ústřední vlády k zaměření se na strategické politiky přesunutím ru-**

⁹ Tento závěr se opírá o rozhovory provedené s několika vedoucími pracovníky „strategických jednotek“ vybraných ústředních orgánů státní správy.

¹⁰ Bez toho nelze realizovat ani žádnou reformu v jednotlivých resortech. Přesvědčivé na to poukazují B. Pernica a P. Balvín (2010) na příkladu resortu ministerstva obrany: „Bez stability vládnutí je obtížné dělat transformaci ozbrojených sil“ (Pernica, Balvín, 2010, s. 101). Rovněž viz Vávra (2009). Za takových podmínek, i když existují (či existovaly) resortní instituce zabývající se strategickým řízením (např. Institut strategických studií v resortu ministerstva obrany), je (bylo) reálné využití jejich výstupů ve veřejné politice značně omezeno.

¹¹ Výstižně tuto skutečnost vyjádřil jeden z dotazovaných (rozhovor s vedoucím pracovníkem „strategické jednotky“ provedený v roce 2009): „Celkově není ze strany vrcholového managementu resortu zájem o strategické řízení. Z mé meziresortní činnosti mohu říci, že to platí obecně i pro jiné resorty. Strategicky řídit totiž znamená odkrývat řadu „budoucích problémů“, což velmi znejišťuje pozici vrcholových řídicích pracovníků. Cílem je především úspěšně přežít a přežít v záplavě každodenních úkolů a „nenabalovat“ úkoly další, jejichž výsledky jsou velmi nejisté a případné úspěchy leží v příliš vzdálené budoucnosti, a není jisté, že úspěch si připíše ta strana, která se o prosazení změn nejvíce zasloužila. Navíc většina vrcholových představitelů všech resortů ani není (až na opravdové výjimky) profesionálně a ani odborně připravena vést resort. Proto také na úrovni vlády a politických stran neexistuje politická vůle k potřebným změnám. Nejhorší na tom je, že tento stav jde napříč politickým spektrem, takže není ani naděje na brzkou změnu existujícího stavu. Je to pravděpodobně záležitost generačních změn za předpokladu, že bude existovat systém odborné přípravy lidí na politickou kariéru. Pak je naděje, že odborné stanovisko bude převažovat nad stanoviskem politicko-stranickým. V takovém případě je také naděje, že může být dosažen konsensus (alespoň v některých) strategických otázkách“. V obdobném duchu se vyjadřovali i další dotazovaní. Z nich za zmínku stojí poznámka jednoho z představitelů politického vedení resortu: „I kdybych chtěl něco podstatně měnit, mám jako osoba jen velmi omezené možnosti. Zájem celku (rozuměj politické strany, která daného představitele jmenovala do vrcholové funkce – poznámka autora tohoto textu) je určující. Musím jej respektovat“. K tomu je možné poznamenat, že tento názor není ojedinělý. Také on jde napříč politickým spektrem.

tinních úkolů na jiné vládní úrovni či na privátní sektor (viz např. PPP), resp. občanský sektor. Česká republika je tak případem, kdy vlády nemají dostatek kapacit k výkonu strategického vládnutí, jak uvádí Potůček (2002, 2007).

V neposlední řadě je pro fungování strategického vládnutí potřebné vytvořit kvalitní „strategický mozek“ centrální vlády jako stále fungující orgán, který pro centrální vládu neustále generuje ideje, jak strategicky vládnout a řídit společnost. Pokus o zřízení takové instituce byl v historii polistopadové České republiky učiněn pouze jednou – za vlády premiéra-prognostika Miloše Zemana. Tehdy byla ustavena Rada pro sociální a ekonomickou strategii (RASES) s cílem posílit strategickou dimenzi řízení na centrální úrovni státní správy. Bohužel následující vlády neměly, nemají, a ani nepocitují potřebu mít ke svému rozhodování informace pro strategické vládnutí a strategické řízení (Potůček 2007).

Pro vysvětlení této vládní pozice je možné dodat, že „ne-strategické vládnutí“ a „ne-strategické řízení“ takové informace nepoptává a ani je ke svému vládnutí a řízení nepotřebuje. V takovém systému vládnutí a řízení jsou informace pro podporu strategického vládnutí a strategického řízení informacemi nadbytečnými. Kolize nastává tehdy, když se objevuje akutní problém, jehož důsledky mají rozsáhlý a dlouhodobý charakter. Tehdy vlády vytváří orgán ad hoc, od něhož si slibují návrhy na řešení problému. Jak ukazují zkušenosti ČR, takto vytvářený orgán je většinou založen na politické příslušnosti jeho členů k vládnoucím stranám nebo na sympatiích jeho členů k politickým stranám. Takto vytvořený „náhradní orgán“, který v podstatě nedokonale supluje roli „trvalého nezávislého strategického mozku“ na úrovni centrální vlády, nemá z důvodu ad hoc existence dostatečné informace pro formulování vhodných doporučujících návrhů. V principu proto nemůže plně nahradit produkci trvale fungujícího vysoce kvalitního „strategického mozku“ centrální vlády.

Může se stávat, že ad hoc orgán kvalitou složení svých členů neodpovídá potenciálním produkčním možnostem, které by vyprodukovala trvale fungující „strategická jednotka centrální vlády“. Ad hoc sestavený orgán, založený na principu ideologického výběru členů, může produkovat výstupy, které jsou ideologicky orientované, čímž se z nich odvozená doporučení mohou z dlouhodobého časového horizontu stát kontraproduktivními.

Drorovy ideje se staly podnětem pro rozpracování problémů strategického vládnutí v jiných zemích včetně ČR. V ČR rozpracovává ideu „strategického vládnutí“ zejména M. Potůček. Ten uvádí následující předpoklady pro úspěšné strategického vládnutí, jak je zřejmé z tabulky 3.

Tab. 3 Předpoklady pro úspěšné strategické vládnutí

Oblast předpokladu z pohledu:	Název a obsah daného předpokladu
Charakteristiky vlády	Silná a stabilní vláda.
Politické podpory	Silná politická podpora pro strategické vládnutí.
Institucionálního zabezpečení	Existence ústřední strategické jednotky na vrcholu hierarchie veřejné správy.
Spojenců	Kompetentní spojenci strategického vládnutí.
Tvorby dokumentů	Všeobecně přijímané a efektivně aplikované koncepty veřejné politiky.
Spolupráce aktérů	Efektivní spolupráce aktérů veřejného, komerčního a občanského sektoru na jedné straně, a politiků, úředníků a akademiků na straně druhé při vytváření strategií a politik.
Komunikace	Uživatelsky přátelská komunikace se zúčastněnými aktéry.
Stanovení cílů	Měřitelné, vyhodnotitelné cíle s jasně definovanými kompetencemi, s časovými plány jejich plnění a hodnocení.
Procesu	Strategické vládnutí je pojímáno jako otevřený a nekončící proces.

Pramen: POTŮČEK (2004). Tabulka vlastní.

Na základě uvedené teoretické reflexe daného problému se můžeme pokusit o vymezení pojmu „strategické vládnutí“, jak jej budeme používat v této publikaci.

1.2 Vymezení pojmu „strategické vládnutí“

Obecně platí, že chceme-li vymezit pojem, musíme definovat jeho obsah a rozsah. V případě pojmu „strategické vládnutí“ to znamená odpovědět na otázky: „co znamená vlastnost být strategickým vládnutím“ a „kdo všechno je nositelem této vlastnosti?“

Pro hledání odpovědi na tyto otázky použijeme definici rodem a druhem. **Strategické vládnutí** je takovým způsobem vládnutí, které má tyto charakteristiky:

- vychází z realistické vize a směřuje k ní,

- definuje vývojové trendy s ohledem na sociální podmínky, výzvy a příležitosti země,
- identifikuje klíčové aktéry jednotlivých trendů a jejich roli,
- je dynamickým procesem tvorby a uplatňování veřejné politiky,
- vychází z dlouhodobé koncepce společenského rozvoje,
- má definované (dlouhodobé) realistické a vyhodnotitelné cíle, které vyjadřují očekávané společenské stavy,
- působí v dlouhodobém časovém horizontu, resp. důsledky jeho rozhodnutí mají podstatný (dlouhodobý) dopad na rozvoj společnosti,
- je založeno na dokumentech (plánech) dlouhodobého dosahu majících podstatný dopad na společnost,
- je založeno na realistických kalkulacích lidských, věcných a finančních zdrojů,
- je založeno na strategickém rozhodování a používá nástroje strategického řízení,
- je realizováno racionálně se chovajícími aktéry,
- je možné v něm identifikovat veřejný zájem,
- je v souladu s etikou a právem demokratické společnosti,
- výsledky strategického vládnutí mají charakter úspěšnosti.

Nositelům strategického vládnutí jsou vlády všech úrovní a všichni další aktéři participující na tvorbě a realizaci vládních politik. Klíčové místo v realizaci strategického vládnutí patří centrální vládě a její „strategické jednotce“ (resp. „strategickým jednotkám“ působících na jednotlivých segmentech ústřední státní správy).¹²

Strategické vládnutí je **v principu nezávislé na politické orientaci vlády**. To znamená, že z hlediska uvedených charakteristik nezávisí na tom, zda je daná vláda orientovaná sociálně, liberálně či konzervativně. Ať je vláda jakkoliv politicky orientovaná, můžeme na základě empirického zkoumání poměrně spolehlivě prohlásit, zda daná vláda vládne strategicky či vládne „ne-strategicky“. Verifikačními ukazateli k tomuto označení „druhu vládnutí“ jsou jednotlivé charakteristiky v uvedené pracovní definici pojmu „strategické vládnutí“.¹³

¹² Analýzu těchto strategických jednotek v řadě evropských zemí dává M. Nachtmanová v kapitole publikace POTŮČEK, M. a kol. (2007). *Strategické vládnutí a Česká republika*. Praha: Grada, s. 86–123.

¹³ Může být samozřejmě předmětem diskuse, které rysy jsou typické pro „strategické vládnutí“. Autor této definice nemá ambice rozšířit nabídku definicí „strategického vládnutí“ a již vůbec se nedomnívá, že jeho vymezení „strategického vládnutí“ je přesnější nežli již existující definice „strategického vládnutí“. Účel podané definice je jediný, a to metodologický a metodický. Na základě vymezení uváděných rysů „strategického vládnutí“ je možné např. poukázat, jak lze přistoupit k dalšímu zkoumání strategického

Na základě porovnávání skutečného stavu s definičními znaky „strategického vládnutí“ (tedy např. zda má vláda k dispozici vizi a jedná v souladu s jejím obsahem, či má k dispozici realistické koncepce, strategie atd.) můžeme potom formulovat závěr, zda daný způsob vládnutí splňuje definiční podmínky „strategického vládnutí“ či zda se jedná o „ne-strategické vládnutí“.

1.3 Dimenze strategického vládnutí

Vycházíme z předpokladu, že „vládnutí“ je holistický a multidimenzionální pojem, jehož derivátem je jeho strategický rozměr (Potůček, Musil, Mašková (Eds.) 2008). Přistoupíme nyní k identifikaci důležitých dimenzí vládnutí jako takového a posléze se budeme věnovat předpokladům uplatnění strategického vládnutí jakožto jedné z jeho složek.

V odborné literatuře zabývající se procesy společenského řízení se pojem „vládnutí“ ujal velmi rychle. Jde o reakci na jasnou potřebu nového paradigmatu, které by bylo schopno adekvátně reagovat na hluboké proměny podoby řízení a správy ve světě v posledních desetiletích, charakterizované dříve neznámými úlohami, objevením se nových aktérů i způsobů komunikace. Tuto obecnou tendenci dobře charakterizuje Bovairdova otázka: „... směřujeme k budoucnosti, v níž vláda zůstane klíčovým hráčem v oblasti veřejného vládnutí, nebo je reálné domnívat se, že se budeme pohybovat v prostředí, vládnutí ve stínu vlády“ (Jessop, 2004) směrem k samosprávné politice a systémům poskytování služeb, tj. k vládnutí bez vlády?“ (Bovaird, 2005). Pohybujeme se v prostředí, které je mnohem komplikovanější – a které se navíc mění rychleji – než tomu bylo v dobách relativně klidného, evolučního vývoje národních států, v nichž postupně krystalizovaly dnes už tradiční struktury moci a správy.

Vládnutí sestává z množiny institucí, procedur a sítí, které navzájem ovlivňují kolektivní rozhodnutí (dohody, regulace, specifické volby), potřebná ke zvládnutí těchto nových úloh. Ty jsou indukované především procesy globalizace.¹⁴

Porozumění těmto procesům – a pokusům je vládat na úrovni racionální kolektivní akce – je zatím v samotných počátcích. Přesto existuje většinově sdílené teoretické východisko, o něž je možné se opřít. Je reprezentováno třemi významnými dimenzemi vládnutí:

vládnutí. Uváděné rysy pak v tomto ohledu plní funkci demonstračních prvků, jak je možné metodicky postupovat při prověřování „disponibility ke strategickému vládnutí“ za předpokladu, že na centrální úrovni bude přijato určité „oficiální vymezení strategického vládnutí“ a stanoveny „indikátory k prověřování úrovně a kvality strategického vládnutí“. Součástí těchto indikátorů mohou být i indikátory prověřující „disponibilitu k výkonu strategického vládnutí“ na úrovni vlády respektive jejich jednotlivých orgánů.

¹⁴ Blíže viz POTŮČEK, M. a kol. (2007), POTŮČEK (Ed.) (2008).

1. víceúrovňovostí (vládnutí je realizováno paralelně na různých hierarchických úrovních, nemůže se tedy omezit např. jen na úroveň národního státu);
2. pluralitou regulátorů (vládnutí užívá kromě tradičních nástrojů státní moci a správy i další regulátory a aktéry, především trh, občanský sektor a sdělovací prostředky);
3. existencí nehierarchických sítí (vládnutí nemůže sázet jen na hierarchie; je nesené i horizontálními vazbami, propojují je formální i neformální informační, komunikační i akční sítě aktérů).

První dimenze vládnutí reflektuje skutečnost, že pod vlivem globalizace dochází k postupnému, lež nezadržitelnému oslabování dříve výsostného postavení národních států; ty odevzdávají (dobrovolně i nedobrovolně) významnou část své formální i neformální rozhodovací autority jak nadřazeným mezinárodním či nadnárodním strukturám, tak v decentralizačním procesu svým vlastním regionům a municipalitám.

Druhá dimenze vládnutí vystihuje reálný ústup států v postupující „dělbě práce“ mezi nimi a dalšími aktéry z komerčního i občanského sektoru, Sdílení pravomoci, odpovědnosti, ale i vzájemné závislosti mezi aktéry trhu a státu vyjádřil už před desetiletími pregnantně Charles Lindblom. V posledních desetiletích se na scéně stále výrazněji prosazují i aktéři občanského sektoru a samozřejmě média.

Třetí dimenze vládnutí souvisí s novými možnostmi informačních a komunikačních technologií, je analyticky nejhůře postižitelný, nicméně zásadně ovlivňující jeho povahu a možnosti uplatnění: jde o existenci a aktivity sítí nerespektujících hierarchické struktury moci a správy, které mohou mít velmi fluidní, ale zároveň velmi akční povahu.

Jak jsme uvedli už v úvodu tohoto oddílu, výše uvedené dimenze vládnutí jsou i organickou součástí strategického vládnutí. Strategické vládnutí jako jedna složka vládnutí má však specifitější charakter. Vymezujeme čtyři dimenze, které jej odlišují od ostatních složek vládnutí – například od vládnutí operativního, situačně podmíněného: globální etiku, zdroje poznání, institucionální zdroje a nástroje a sociální kapitál.

Globální etika představuje určitá univerzální pravidla chování, jež by byla platná pro celé lidstvo bez ohledu na náboženství, etnický původ, politický systém atd. V širším pojetí je globální etika spojována s udržitelným způsobem života (etika soustředěná na zachování biosféry), sociální udržitelností, právem na bezpečí, účastí na řízení na všech úrovních, rovným přístupem k informacím nebo globálním společným statkům, ale také s určitými povinnostmi a chováním lidí.

Specifickým předpokladem strategického vládnutí je schopnost předvídat dlouhodobé potenciální události v budoucnosti, a tak mít schopnost na ně s předstihem reagovat. El Hassan (2004) charakterizuje úlohu strategického

vládnutí jako „proměnu nevědomosti a nedostatku vize v globální odpovědnost a vědomí“. Složitě a neustále se měnící úlohy vládnutí nelze účinně pojmut bez hluboké znalosti problémů, příležitostí a voleb v relevantním kontextu. Institucionální zdroje a nástroje, specializované na podporu a rozvíjení strategického vládnutí, tvoří jeho další nutnou dimenzi. Blíže jsme se těmto specifickým institucím věnovali hned v úvodu této kapitoly, v oddíle 1.1.

Poslední specifickou dimenzí strategického vládnutí je disponibilní sociální kapitál. Strategické vládnutí se nemůže dobře uplatnit ve společnostech, rozervaných velkými rozkoly (*cleavages*) mezi různými sociálními skupinami, ve společnostech, v nichž neexistuje základní společenský konsensus ohledně jejich budoucího směřování.

1.4 Aktéři strategického vládnutí

V pluralitní demokratické společnosti se veřejné úkoly nemohou realizovat bez aktivního přispění mnoha aktérů. Tím více to platí pro úlohy strategické povahy, jejichž úspěšná realizace je z povahy věci závislá na dlouhodobém a koordinovaném úsilí mnoha různorodých složek společnosti.

Vlády (ať už na nadnárodní, centrální či regionální úrovni) zde zauímají specifické postavení. Jakožto reprezentantky veřejných zájmů mají obzvláštní odpovědnost jak za sledování dlouhodobých důsledků současných rozhodnutí, tak i za koordinaci a harmonizaci úsilí ostatních aktérů. Proto jsou to právě ony, které jsou v realizaci strategického vládnutí neaktivnější.

Kromě nich se ovšem na strategickém vládnutí podílí široká plejáda dalších institucionálních aktérů – kromě dalších veřejných úřadů například organizace občanského sektoru nebo firmy. Své strategické záměry a dlouhodobé programy samozřejmě sestavují a v případě úspěchu ve volbách posléze prosazují i politické strany.

Aktéři veřejného sektoru operují s mnoha cíli, které si mohou i protirečit, a musejí vycházet vstříc zájmům různorodých aktérů (představitelů komerčního sektoru, profesních skupin, odborů a jiných zájmových uskupení). Kromě legislativních a správních aktů mají pro to k dispozici veřejné rozpočty, konzultativní mechanismy apod.

Firmy to ve srovnání s aktéry veřejného i občanského sektoru mají jednodušší v jednoznačném zadání cíle, kterým je zajištění jejich dlouhodobé prosperity na trhu. Na druhou stranu tržní prostředí se poměrně dynamicky – a často nepředvídatelně – mění.

Strategickým cílem neziskových organizací je uspokojování nejrůznějších předpokládaných budoucích potřeb lidí v nejrůznějších sférách životní společnosti. Také nástrojů mají neziskové organizace k dispozici více než firmy (i když se tak jako ony mohou uplatňovat i na trhu): mohou se opřít o dobrovolnou

práci aktivistů, mohou získávat finance z nejrůznějších zdrojů, v kampaních přesvědčují o významu své činnosti apod.

Pro strategické vládnutí je – v porovnání s rutinním způsobem spravování společnosti – specifická především jeho schopnost vyvolávat důležité změny. Rozhodujícími aktéry takové strategické změny orientace bývají vůdčí politici, státníci s dostatečnou autoritou, rozhodovací pravomocí a vizí schopnou oslovit a získat pro daný koncept dav. Může ovšem nastat i společenský pohyb, vedoucí ke strategické proměně, ke změně cílového směřování, který lze chápat jako výsledek vyjednávání mnoha propojených společenských aktérů a paralelní realizaci jimi iniciovaných navzájem souvisejících procesů. Tento pohyb se v literatuře nazývá „vynořující se nové strategie“ (Mintzberg, 1994). Jeho zvláštností je, že je nesen zezdola, často i za nesouhlasu nebo proti vůli politických a správních elit; v tomto smyslu jsou jeho hybatelem aktivity aktérů občanské společnosti. Jednotlivé státy už dávno nejsou nezávislými jednotkami v plné svrchovanosti národních orgánů moci a správy. Smysluplné pokusy o iniciaci nebo zkvalitnění strategického vládnutí na této úrovni proto musejí respektovat širší vývojový kontext, daný v případě České republiky jejím začleněním do rámce Evropské unie a obecněji i procesy globalizace. Aktéři na nadnárodní úrovni jsou jednoznačně stále významnějšími hráči vnitropolitického vývoje. Nový pohled na roli aktérů podává síťové vládnutí.

1.5 Síťové vládnutí

Z toho, co bylo o strategickém vládnutí řečeno výše, není zcela jasné, jaký způsob regulace aktérů veřejné politiky tento koncept vlastně preferuje, tj. jestli dává přednost regulaci prostřednictvím hierarchií, trhu nebo sítí. Z přehledu Mulganových podmínek a rysů strategického vládnutí číší důraz na hierarchickou regulaci státem, resp. vládou. Z Drorových požadavků a Potůčkových předpokladů strategického vládnutí se už dá vyvozovat, že jde o kombinaci centrální regulace státu (viz „centrální mozek“ či „ústřední strategická jednotka“) a regulace prostřednictvím sítí aktérů veřejné politiky („osvědčené elity a veřejnost“, či „spolupráce aktérů“). V těchto dvou případech strategické vládnutí rozhodně nelze zaměňovat s direktivním „vládcovstvím“ (Sartori, 1993). Jeho aktéry, jak již bylo uvedeno výše, tvoří bohatý mix veřejných a soukromých (ziskových i neziskových) organizací či subjektů. Dá se říct, že alespoň do značné míry jde o vládnutí založené na vzájemné závislosti, vyjednávání a důvěře plurality aktérů. Pro tento typ vládnutí byl rezervován termín „síťové vládnutí“.

Příchod síťového vládnutí na scénu západních demokratických společností komentuje Eva Sørensen jako zavedení a zintenzivnění „každodenní soutěže elit“. Soutěž už není omezena jen na volby a do rozhodování jsou zapojeni i jiní aktéři než politické strany. Přebírá definici síťového vládnutí jako „regulace

sebergulujících se sítí“. To znamená, že nejde o příkazové řízení, ale o koordinaci relativně autonomních aktérů. Na druhé straně Sørensen upozorňuje, že ve světě síťového vládnutí neexistují suverénní a autonomní aktéři. Koncept síťového vládnutí legitimizuje právo všech aktérů konstantně zpochybňovat definici společné vůle a zájmů lidu, které jsou navrhovány reprezentanty zvolenými ve volbách (Sørensen, 2002). Síťové vládnutí díky tomu, že nečiní ostrou hranici mezi elitami a veřejností a zapojuje do vládnutí všechny patra mocenské struktury, posiluje vztahy mezi elitami a veřejností. Počítá s tím, že ze rozhodování o otázkách veřejné politiky se zúčastňuje pluralita nejrůznějších aktérů majících různé postavení v mocenské konfiguraci moderní informační společnosti. Jde nejen o reprezentanty funkčně diferencovaných elit, ale i subelit (středního managementu a expertů všeho druhu) a také veřejnosti, resp. neelit, které představitelé relační teorie elit dále diferencují na „expertní občany“, tj. hlavně reprezentanty neziskových organizací a sociálních hnutí, kteří se veřejné politice ve svých organizacích věnují profesionálně a tzv. „tvůrce každodennosti“ (*everyday makers*), kteří se na lokální úrovni, ad hoc a ve svém volném čase pokoušejí spíše individuálně než organizovaně řešit své každodenní problémy ve spolupráci/konfliktu s institucemi veřejné politiky (Bang a Sørensen 1998, Bang 2004, Esmark 2003). Smíšené síť veřejné politiky (síťového vládnutí) formálně i neformálně propojují představitele všech typů elit, subelit i veřejnosti, kteří se zajímají o řešení konkrétních problémů, na které mají často protichůdné názory a hájí především své vlastní zájmy. „Dobré“ síťové vládnutí tedy umožňuje přístup diferencovaným částem veřejnosti k elitám a rozhodovacím procesům. Dává jim dobré možnosti kontrolovat elity. Poskytuje veřejnosti informace týkající se rozhodování o otázkách veřejné politiky a příležitosti vynucovat si jejich zodpovědné (*accountable*) chování.

Sørensen a Torfing (2008) rozlišují čtyři základní teorie síťového vládnutí, které vysvětlují příčiny vzniku „sítí vládnutí“¹⁵ v současných moderních společnostech. První z nich je teorie vzájemné závislosti (*interdependency theory*), která říká, že síťové vládnutí vznikají díky vzájemné závislosti zdrojů aktérů veřejné politiky. Aktéři vědí, že bez zapojení zdrojů ostatních aktérů, nedosáhnou svých cílů. Proto se chovají strategicky a vytvářejí síť, které také mohou čelit institucionální fragmentaci způsobené např. uplatňováním principů „New Public Managementu“¹⁶ ve veřejné správě. Druhou teorií je „governability

¹⁵ Síťové vládnutí jsou: 1. Relativně stabilní horizontální vyjádření vzájemně závislých, ale operacně autonomních aktérů, 2. kteří interagují prostřednictvím vyjednávání, 3. která se odehrávají v hranicích regulativního, normativního, kognitivního a imaginativního rámce, 4. jenž má samoregulační charakter, který je limitován externími činiteli, 5. kteří přispívají k dosahování veřejného zájmu. (Sørensen a Torfing, 2008: 9)

¹⁶ Blíže k New Public Managementu viz kap. č. 4.

theory¹⁷. Podle ní je vznik sítí vládnutí funkcionální odpovědí na zvyšující se komplexitu, dynamičnost a diversifikaci současných společností. Těmto trendům nelze efektivně čelit formou tradičních metod vládnutí, jako jsou hierarchie a trh. Třetí teorií vysvětlující vznik sítí vládnutí je integrační teorie (*integration theory*). Taktéž tato teorie za vznikem sítí veřejné politiky vidí snahu o zefektivnění a zvýšení legitimacy vládnutí, která je však reakcí spíše na hrozbu přílišné (totalitní) preintegrovánosti, anebo na hrozbu individualistické podintegrovánosti společnosti. Síť vygenerované pod tlakem těchto dvou hrozeb pak mají charakter integrovaných komunit, definovaných společnými normami a podobným vnímáním reality. Poslední „*governmentality theory*“¹⁸ nahlíží na síť vládnutí jako na důsledek selhání neoliberalismu realizovat své cíle pod heslem „méně státu a více trhu“. Síť aktérů jsou vytvářeny shora se záměrem přenést část nákladů vládnutí na lokální síť za současného uchování jejich konformity vůči politice státu. (Sørensen a Torfing, 2008: 18–19)

Nejvíce diskutovanými otázkami spojenými s konceptem síťového vládnutí jsou otázky efektivnosti a legitimacy sítí vládnutí. Z hlediska efektivity je v sítích spatřován velký potenciál pro flexibilní a proaktivní vládnutí protože síť aktérů jsou dobře vybaveny k tomu, aby mohly rychle identifikovat nové problémy, řešení a příležitosti veřejné politiky. Připisuje se jim schopnost „civilizovat“ konflikty mezi aktéry a také schopnost redukovat rezistenci vůči implementaci veřejných politik. Aktéři v sítích jsou díky vzájemné důvěře, kterou časem mezi sebou vygenerují, schopni sdílet své zdroje a zvyšují tak kapacitu veřejné politiky řešit problémy. Na druhé straně podle některých autorů tato efektivnost sítí vládnutí může být plně dosažena jen v rámci dobře fungujících sítí vládnutí. Síťové vládnutí představuje komplex formálních a neformálních, spontánních i chaotických procesů, v nichž se mísí velký počet zájmů, které na sebe často tvrdě naráží. Síťové vládnutí jsou velmi citlivé na změny v kompozici síťových aktérů, na přítomnost neřešených napětí a konfliktů, na slabé a neefektivní vůdcovství, na frustraci z nedostatku jasných a viditelných výsledků, i na externí události, které narušují proces veřejné politiky. Všechny tyto faktory mohou destabilizovat síť vládnutí a změnit je v bezzubý diskusní klub. Nakonec i dobře fungující síť mohou škodit veřejné politice tím, že blokují inovační iniciativy, nebo tím, že přenášejí náklady vlastních řešení na nečleny sítí. (Sørensen a Torfing, 2008: 13)

¹⁷ Governability je definována jako „permanentní balancující proces mezi potřebami vládnutí na jedné straně a kapacitami vládnutí na straně druhé“. (Kooiman, 1993: 43)

¹⁸ Governmentality je definována jako kolektivně sdílená mentalita či racionalita podmiňující způsob jakým organizujeme či produkuje určité akty vládnutí, jejichž cílem je dosahování všeobecného blaha populace prostřednictvím regulace konání individuálních a kolektivních aktérů. (Dean, 1999: 2, Foucault, 1991: 103)

S touto poslední výhradou je úzce spojena i otázka legitimacy sítí vládnutí. Ideálně by přístup do sítí veřejné politiky měl být co nejotevřenější a jednotlivé síťové aktéry participujících na síťovém vládnutí by měli být autonomní. Jejich členové by se neměli cítit v jeho sítích polapeni. Na to jak se k tomuto ideálu přibližuje síťové vládnutí v praxi se názory představitelů teorie elit liší. Etzioni-Halevy si například klade otázku, zda síťové vládnutí skutečně posiluje demokratické vazby mezi elitami a veřejností, či jestli zaručuje dostatečnou transparentnost vztahů mezi jednotlivými aktéry a podporuje accountability elit vůči veřejnosti tak, jak v to doufají jeho propagátoři. Sama je přesvědčena o pravém opaku a tvrdí, že síťové vládnutí vytváří prostředí pro klientelismus a podlamuje autonomii elit, která je základní podmínkou fungování demokracie. Argumentuje tím, že navazování neformálních vztahů mezi elitami a veřejností bortí hranice mezi nimi. Navíc každá síť je vlastně ovládána elitami, které mají nejvíce zdrojů a rozhodují o tom, kdo bude do sítě začleněn a kdo ne. Síťové vládnutí se jí tedy nezdají dostatečně otevřené a transparentní. Ptá se také, komu se zodpovídají představitelé neziskových organizací zapojených do sítí veřejné politiky, kteří jistě nemohou reprezentovat celou veřejnost. Podle jejího názoru síťové vládnutí privilejuje určité části veřejnosti ve vztahu k elitám, rozděluje veřejnost na její zvýhodněnou a nezvýhodněnou část a tedy škodí demokracii (Etzioni-Halevy, 2003). V tomto případě se však vnučuje otázka, které části veřejnosti jsou takto znevýhodněny? A odpověď zní, že právě ty, které jsou pasivní, neorganizují se a nevysílají své reprezentanty do sítí veřejné politiky. To znamená, že jde spíše o černé pasažéry demokracie, kteří si na svoji „podreprezentaci“ nemají právo stěžovat.

Etzioni-Halevy v souvislosti se síťovým vládnutím také vadí přeběhlictví občanských elit na stranu politických a administrativních elit. Tvrdí, že jak mediální, tak občanské elity nehájí zájmy občanů. Protože jsou kooptovány do sítí vládnutí vytvářejí a hájí především svoje vlastní zájmy. Jako zástupci lidu či hlas veřejnosti selhávají. Tu je potřeba říci, že Etzioni-Halevy se do značné míry dostává do rozporu se svou vlastní tezí o cirkulaci elit v demokracii. Získání vlivné pozice v sítích veřejné politiky a „zrada“ zájmů veřejnosti, případně přechod představitelů NGOs do politiky nebo do institucí veřejné správy není totiž ničím jiným než procesem pronikání veřejnosti do elitních pozic, bez něhož by byla cirkulace elit v moderní společnosti značně oslabena. Nakonec roli organizací občanské společnosti lze chápat dvojakým způsobem: 1. jako protiváhy státu, která je dána jejich schopností generovat kontraelity a alternativy veřejných politik a 2. jako partnera státu definovaného schopností generovat občanskou kvalifikaci a soudržnost, a nést břemeno spoluzodpovědnosti za realizaci veřejných politik. Koncept síťového vládnutí upřednostňuje druhou interpretaci role občanské společnosti a mluví o „*koordinaci a spoluvládnutí*“ (Bang, Sørensen 1998: 9). Tím skutečně do značné míry eliminuje otevřený konflikt z interakce

mezi elitami a veřejností. To ovšem neznamená, že z ní automaticky eliminuje i prvek soutěžení a citlivost elit na přání veřejnosti.

Etzioni-Halevy dále namítá, že síťové vládnutí oslabuje první roli občanských organizací. Tvrdí, že podlamuje roli NGOs jako „hlídacích psů“ demokracie, protože příliš mnoho NGOs vtahuje do kooperace se státem soustřeďuje tak tuto roli na bedra příliš malého množství advokačních organizací, resp. organizací nových sociálních hnutí. Ani toto tvrzení však není nezpochybnitelné. Do sítě veřejné politiky je zapojeno mnoho různých NGOs, mezi nimiž často panuje silná rivalita. Žárlivě proto stráží nejen svoji vlastní pozici v síti, ale i korektnost interakce elit s představiteli jiných organizací. „Dobré síťové vládnutí“ nabízí koordinaci a ne koluzi. Tento názor zastává i Enders Esmark, který se přidává na stranu těch protagonistů teorie elit, kteří se zasazují za těsnější vztahy elit a veřejnosti. Podle něho právě síť umožňuje dosahování shody na pravidlech hry bez koluze, i když uznává, že síť vládnutí mohou degenerovat na síť elitních známostí. Pak se už ale nebude jednat o síťové vládnutí (Esmark, 2003).

Dnes nestojíme před volbou buď zapojovat NGOs do vládnutí a destabilizovat tak demokracii, anebo nezapojovat a udržet stabilitu demokracie. NGOs musí mít možnost se do veřejné politiky zapojit, i když jsou nedokonalé. Protože nakonec veřejnost jinou volbu ani nemá. Tomu rozuměl už C. Wright Mills, když sice kritizoval dobrovolná sdružení za to, že v nich panuje velký odstup mezi členy a vůdci a že ztrácejí schopnost být nositeli rozumného mínění (Mills, 1966). Na druhé straně ho trápila absence dobrovolných sdružení, „která by spojovala širokou veřejnost s mocenskými centry“ (Mills, 1966: 383). Věděl totiž, že „jedině prostřednictvím sdružení může občan uplatňovat moc, kterou snad má“ (Mills, 1966: 365). Jediné garance, které může síťové vládnutí poskytovat proti vzniku zabetonovaných vítězných koalic aktérů sítě vládnutí, je časová nestálost relativně otevřených sítí veřejné politiky a princip relativně otevřeného vyjednávání mezi relativně autonomními aktéry nacházejícími se po celé škále mocenského spektra. Síťové vládnutí mohou produkovat příliš mnoho konsenzu mezi svými aktéry a zvrhnout se v „privilegované oligarchie“. Mohou ale také produkovat příliš málo konsenzu a být zcela neefektivní. (Koppenjan, 2008: 140–143) Mají své silné i slabé stránky stejně jako hierarchie a trh. Jejich efektivnost a legitimita závisí na samotných aktérech, kteří je konstituují. Politická kultura aktérů sítě vládnutí a institucionální prostředí veřejné politiky nakonec rozhodují o tom, jestli jsou síťové vhodnějším nástrojem na řešení problémů veřejné politiky než hierarchicky organizovaná administrativa nebo tržní mechanismy. Nicméně je empiricky potvrzeno, že nástup sítí do veřejné politiky současných společností se časově kryje s úpadkem efektivnosti hierarchií i tržních mechanismů.

1.6 Strategické řízení

Na rozdíl od strategického vládnutí, které vnímáme jako proces, do něhož se zapojuje celá plejáda aktérů, je strategické řízení bezprostředněji vázáno na jednoho z nich. Strategicky řídit můžeme například firmu, neziskovou organizaci, kraj nebo ministerstvo. Strategické řízení je tedy úsilím o efektivní řešení klíčových problémů dané instituce v dlouhodobé perspektivě. Jeho cílem je současnými rozhodnutími vytvářet co nejlepší předpoklady pro naplnění vytýčených cílů. Podstatným prvkem strategického řízení státu, firmy, kraje, neziskové organizace je připravenost a dovednosti jejich vrcholového vedení.

Ve strategickém vládnutí i ve strategickém řízení se uplatňuje určitá, historicky osvědčená a vnitřně logicky na sebe navazující, sekvence jednotlivých kroků (fází přípravy a posléze realizace), kterou vyjadřujeme následujícím schématem:

VIZE → PROGNOZY → STRATEGIE → KONCEPCE → REALIZAČNÍ (AKČNÍ) PLÁNY → PROVÁDĚCÍ METODIKY

I když se v odborné literatuře lze setkat i s jinými členěními, zde uplatníme tento přístup, poněvadž jej považujeme za nejlépe odpovídající nárokům světové i národní praxe strategického vládnutí a strategického řízení.

1.7 Strategické řízení a strategické plánování ve veřejné politice

1.7.1 Strategické řízení veřejných politik

Česká republika stojí před množinou strategických voleb (Potůček, Musil a Mašková 2008), kdy existující trendy, ohrožení a příležitosti (Potůček, Mašková a kol. 2009) jsou východisky pro tvorbu a realizaci vládních politik a jejich strategií. Jejich účinná realizace je závislá na řadě faktorů, předpokladů a podmínek. Ke klíčovému patří předpoklad, aby se veřejné politiky a jejich strategie opíraly o strategické řízení a o strategické plánování.

Strategické řízení veřejných politik je systémový proces řízení klíčových problémů vládních politik, jejichž řešení má na společnost relevantní dlouhodobý dopad.

Strategické řízení veřejných politik má formu subjekto-objektového vztahu. Můžeme jej zkoumat z různých hledisek. Ze strukturálně funkčního aspektu analyzujeme strukturálně činnostní vztah mezi subjektem řízení a objektem řízení. Subjektem řízení jsou ti aktéři vládnutí, kteří projektují a realizují cíle veřejných politik. Objektem je množina všech procesů a jevů, na něž je zmíněná řídicí činnost zaměřena. Subjekt řízení a objekt řízení jsou spjaty kanály přímé a zpětné vazby. Přímá vazba obsahuje projekci **cílů veřejných politik**, které

jsou definovány v jednotlivých vládních politikách. Stanovené cíle jsou očekávané ideální stavy, k nimž mají vyústit příslušné činnosti vládních politik. Cíle vládních politik tyto stavy vyjadřují např. ve formě programových prohlášení, v obsahu strategií, koncepcí či vizí. Cíle veřejných politik plní v tomto vztahu roli „ukazatelů“ (směrníků), kam má veřejná politika dlouhodobě směřovat. Na nejvyšší úrovni jsou cíle definovány převážně ve formě cílů činnostních, z nichž jsou pak dekomponovány cíle funkční. Jednou z podstatných stránek přímé vazby je auditování cílů veřejných politik ve formě auditu ex ante.

Zpětná vazba je monitoringem stanovených cílů. Je procesem porovnání stupně dosahování vytyčených cílů veřejných politik s následnou případnou korekcí pro přímou vazbu. Obsahem zpětné vazby je průběžná kontrola (audit interim) plnění stanovených cílů. Po uplynutí doby plánované na realizaci cíle následuje audit ex post. Ten je zpětnou kontrolou toho, zda ukazatele jednotlivých cílů, stanovené na počátku regulačního procesu, byly splněny. Validní informace přímé a zpětné vazby jsou předpokladem pro hodnověrnou evaluaci RIA, která je předepsanou metodou pro hodnocení dopadů vládních politik.

Řídící procesy můžeme zkoumat i z gnoseologického hlediska. V tomto smyslu pojímáme **strategické řízení veřejných politik jako regulující vztah**, v němž se subjekty řízení opírají o informace potřebné k regulaci veřejných politik. Zdrojem informací jsou jednotlivé vládní dokumenty aktualizované v čase. Kromě nich ovšem proces řízení veřejných politik ovlivňují i mnohé další faktory, jakou jsou například legislativní rámec, uvolňované zdroje všeho druhu, institucionální prostředí.

Řízení je možné z gnoseologického hlediska vymezit jako proces přijmu, zpracování a odevzdání informace, na níž je založeno cílově orientované chování systémů regulovaných danou vládní politikou. Protože cíle mohou být z gnoseologického hlediska (s ohledem na reálné podmínky) stanoveny adekvátně či neadekvátně, je výsledek vládní regulační činnosti ve významné míře závislý na přesnosti stanovených cílů, neznalosti podmínek, na předvídání turbulencí, na intuici a odhadu možných vývojových tendencí budoucího vývoje. Obecně platí, že úspěšnost řídicí činnosti závisí na adekvátnosti stanovení cílů s ohledem na existující objektivní a subjektivní podmínky. Úlohou subjektů veřejných politik je pak zvolit odpovídající nástroje řízení využitelné v regulačním procesu. Klíčovým nástrojem pro strategické řízení veřejných politik je strategické plánování.

1.7.2 Strategické plánování

Strategickým plánováním v oblasti veřejné politiky se rozumí záměrná systematicky orientovaná projekční činnost vlády. Tato projekční činnost vlády vychází z analýzy existujícího stavu, z vymezení dlouhodobých vládních cílů (jako bu-

doucích očekávaných stavů), z definování disponibilních zdrojů a z vymezení všech relevantních rámcových podmínek potřebných k úspěšné realizaci stanovených vládních cílů.

Obsah strategického plánování vládních politik je obvykle zvěčňován v příslušných vládních dokumentech veřejných politik¹⁹.

K základním **komponentům strategického plánování veřejných politik patří**:

- stanovení základních směrů rozvoje vládní politiky,
- vymezení dlouhodobých cílů vládních politik,
- definování prostředků potřebných pro dosažení cílů,
- vymezení pravomocí a odpovědnosti diferencovaných aktérů,
- analýza vnějšího prostředí (hodnocení hrozeb a příležitostí a to zejména z hlediska ekonomických, sociálních, politických, legislativních, demografických, geografických, technologických a jiných faktorů nezbytných pro stanovení dané vládní politiky),
- analýza vnitřního prostředí (zejména s ohledem na zdroje, připravenost personálu, stav z hlediska plnění stanovených působností, se zřetelem na fungování kontrolního systému),
- systémový návrh řešení problému ve formě variantních strategických způsobů řešení,
- příprava realizačních plánů.

Strategické plánování zahrnuje určitý (dlouhodobý) **časový horizont**, v němž jsou stanoveny plánovací intervaly, definována množina přípustných a nepřípustných řešení, vymezeny omezující podmínky a zvolena cesta k realizaci cílů. Časový aspekt strategického plánování ukazuje obrázek 1.

Smyslem strategického plánování je realizovat vytyčené strategické cíle vládních politik. K nim vedou možné trajektorie dosahování (řešení) cílů, jež jsou realizovány v čase T . Strategický plánování má dlouhodobý (případně střednědobý) časový horizont T_n . Pro toto období je sestaven plán činností, jehož smyslem je, aby byly dosaženy stanovené cíle vládních politik C_i . Realizace těchto cílů je rozložena do plánovacích intervalů T_1, T_2, \dots, T_n . V praxi může být každý interval T **pokrytý realizačním plánem** na dané i -té období.

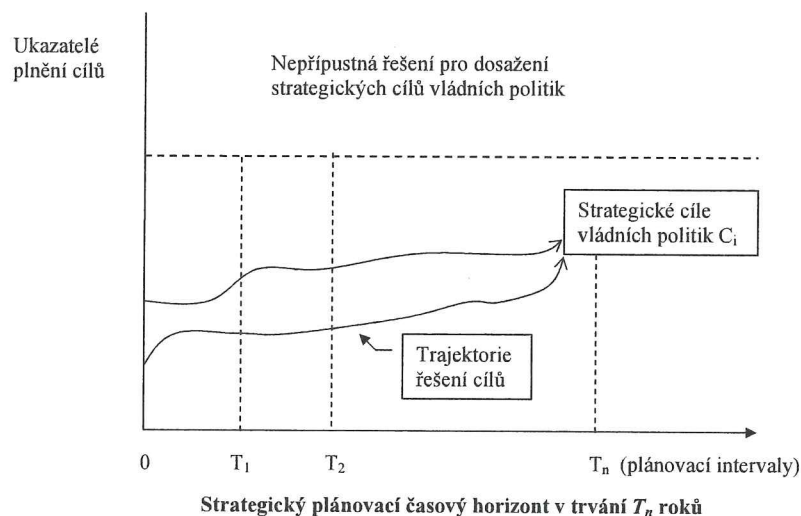
Pro realistické strategické plánování je nutné vzít na zřetel všechny omezující podmínky a s ohledem na ně stanovit cíle, trajektorie a způsoby jejich řešení²⁰.

¹⁹ Příklad takového plánování viz PERNICA, B. Obranné plánování České republiky – tři kritické poznámky. *Obrana a strategie*, 2004, roč. 4, č. 2, s. 105–109.

²⁰ Mimo množinu přípustných řešení leží množina nepřípustných řešení pro dosažení strategických cílů vládních politik. Není-li tato množina dostatečně rozpoznána (případně při strategickém plánování nerespektována), jsou následně sestaveny nerealistické plány vládních politik.

Stupeň plnění cílů je průběžně v daném časovém období monitorován ukazateli plnění cílů. Tento monitoring je obsahem průběžné kontroly a kontroly ex post.

Obr. 1 Časový aspekt strategického plánování



Pramen: autor

1.7.3 Strategické rozhodovací a realizační pole strategií

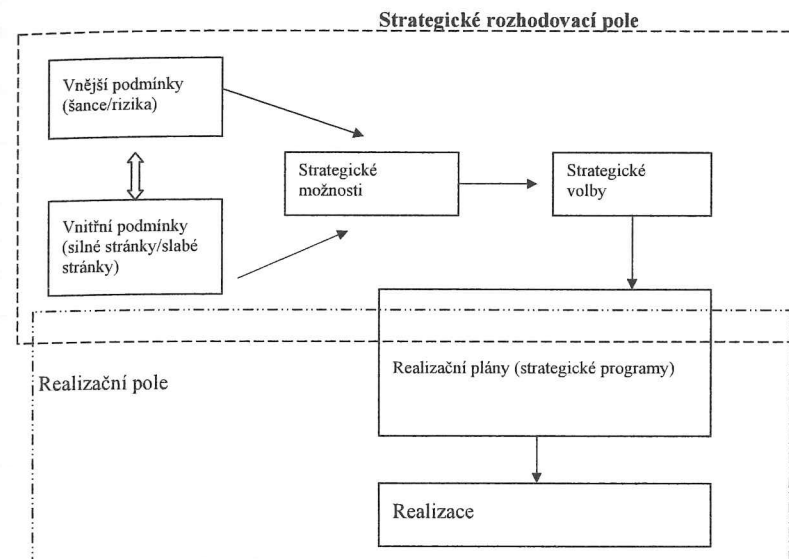
Teorie managementu se shoduje na tom (Koontz a Weihrich, 1994), že **tvorba a realizace plánu** je založena na zvládnutí tří průběžných manažerských funkcí, a to na analýze výchozí situace, rozhodování o volbě některého z přípustných postupů za definitivní plán, a realizaci přijatého plánu. Ve vztahu k námi řešenému problému můžeme vymezení zmíněných funkcí použít pro analýzu „strategického a realizačního pole strategií“.

Výchozí manažerskou funkcí při sestavování a realizaci plánu je **analýza výchozí situace**. Ta zahrnuje především prozkoumání vnitřních a vnějších podmínek a z nich odvozených možných postupů (scénářů) řešení. Před rozhodovacím aktérem se tak otevírá množina přípustných (možných) řešení a postupů. Ty v souhrnu označujeme pojmem „**strategické možnosti**“. Z nich v procesu rozhodování volíme některý z přípustných řešení (scénářů). Tento výběr označujeme pojmem „**strategické volby**“²¹. Následně vybranou variantu sestavu-

²¹ Podrobněji problém strategických voleb viz POTŮČEK, M. – MUSIL, J. – MAŠKOVÁ, M. (2008).

jeme do podoby strategického plánu a poté ve fázi implementace realizujeme. Celý proces můžeme blokově znázornit, jak ukazuje obrázek 2.

Obr. 2 Strategické a realizační pole strategií (strategické plánování jako strategický řídicí proces)



Pramen: autor

Strategické plánování zahrnuje množinu rozhodovacích problémů, které patří do tzv. strategického rozhodovacího pole a do tzv. realizačního pole strategií. Do množiny strategického rozhodovacího pole patří ty procesy, které souvisí s přípravou a následnou volbou strategické varianty. Realizační pole pak obsahuje ty procesy, které souvisí s přímou implementací strategických rozhodnutí v praxi.

Strategické plánování se opírá o dva základní pilíře, a to o **analýzu okolí** a o **analýzu vnitřních možností a omezení**. Analýza vnějších a vnitřních podmínek je jedním z klíčových předpokladů pro přijetí účinné strategie. Rámcově totiž vymezuje přípustná řešení problému, která jsou podmíněna jak vnitřními podmínkami (např. disponibilními zdroji, připraveností personálu) tak i vnějšími faktory (např. členstvím v EU, členstvím v NATO, mezinárodní situací).

Vnější podmínky tvoří souhrn faktorů, předpokladů a omezení, které vůči nositeli strategie vystupují jako faktory a podmínky, které působí mimo rámec vlastní organizace.

Dané podmínky a faktory je možné členit do dvou druhů, a to na podmínky a faktory (s ohledem na cíle veřejných politik) „kladné,“ které mají charakter příležitostí, a na podmínky a faktory „negativní,“ jež jsou potenciálním či bezprostředně reálným ohrožením pro zamýšlené cíle. Smyslem analýzy vnějších podmínek je vymezit externí pole faktorů a podmínek, které mohou kladně či negativně působit na tvorbu a realizaci cílů. Oba druhy faktorů a podmínek můžeme sledovat ve formě matice (tabulka 4).

Tab. 4 Typologie vnějších faktorů a podmínek

Sledovaná oblast	Typ vnější podmínky podle možného účinku působení na přijaté cíle	
	Šance	Ohrožení
Ekonomická		
Politická		
Legislativní (předpisy Unie)		
Bezpečnostní		
Sociální		
Atd.		

Pramen: autor

Účelem matice je podat objektovou analýzu o všech kladných a záporných faktorech, které mají, resp. mohou mít vliv na tvorbu a realizaci cílů. Analýza okolí je realizována ve dvojím rozměru, a to v rozměru vertikálním a v rozměru horizontálním.

Při **vertikální analýze** nejdříve diferencujeme jednotlivé vnější faktory a podmínky podle sledovaných oblastí. Smyslem je „zmapovat“ všechny relevantní oblasti (např. ekonomickou, politickou, legislativní, bezpečnostní) tak, aby byly vymezeny všechny externí objekty, které (byť potenciálně) mají vliv na volbu a přijetí strategie a na tvorbu a realnost přijatých cílů.

Druhým rozměrem je **horizontální analýza**. Při ní podrobně zkoumáme každou oblast z hlediska jejího obsahu a možného účinku na volbu a realizaci strategie. Výstupem horizontální analýzy externích faktorů a podmínek je dichotomické rozčlenění objektů sledované oblasti na množinu jevů podpůrných pro danou strategii a na množinu jevů působících inhibičně na danou strategii.

Údaje pro vyplnění tabulky získáváme objektovou analýzou vnějšího okolí. Pro oblast rozhodovacích procesů tak získáváme množinu faktorů, které působí „proaktivně“ s ohledem na stanovené cíle. Označujeme je jako šance, které se usilujeme v realizační činnosti vládních politik využít. Opačné zaměření mají

inhibiční faktory (podmínky). Ty jsou ohrožením (riziky) pro vládní strategické zámysly. Rizika se snažíme eliminovat v procesu tzv. managementu rizik (Ochrana, 2007).

Tvorbu strategie ovlivňují i **vnitřní faktory a vnitřní podmínky**. Jimi rozumíme takové podmínky a činitele, kteří patří do okruhu působnosti daného aktéra veřejné politiky. Můžeme je klasifikovat z různých pohledů, jak ukazuje tabulka 5.

Tab. 5 Klasifikace vnitřních faktorů a podmínek

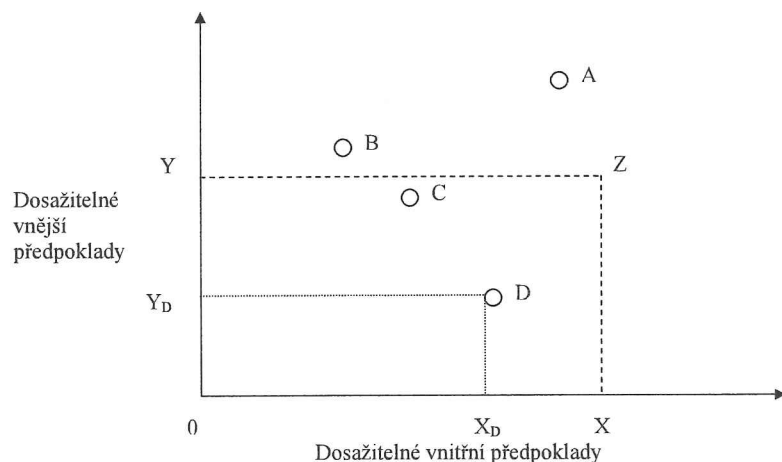
Sledovaná oblast	Prvek dané oblasti	Typ vnitřní podmínky podle možného účinku působení na strategii (na přijaté cíle)	
		Silné stránky	Slabé stránky
Zdroje	Lidské		
	Věcné		
	Finanční		
Organizace a řízení	Organizační struktura		
	Organizační klima		
	Proces organizování a způsob řízení		
	Kontrola		
	Organizační kultura		
	Hodnocení výkonnosti organizace a pracovníků		
Rozhodování	Způsob rozhodování		
	System kontroly		
	Druh zpětné vazby		
	Plánovací systém		
Komunikace	Komunikační model		
	Písemná a ústní komunikace		
	Jiné formy komunikace		
	Kvalita komunikačního toku		
Atd.			

Pramen: autor

Vnitřní faktory a podmínky tvoří limity a předpoklady pro realizaci strategií. Z uvedených podmínek mají prioritní roli zdroje, poněvadž jejich atributem je vzácnost (omezenost). K dalším oblastem může např. patřit organizace, řízení či komunikace. Vymezení příslušných sledovaných oblastí a prvků (objektů) v daných oblastech závisí na daném konkrétním problému. Vždy však bychom měli dané oblasti a jejich prvky zkoumat z pohledu silných a slabých stránek ve vztahu k dané strategii.

Reálné vymezení vnitřních a vnějších podmínek otevírá cestu ke zpracování **portfolia strategických variant**, jak ukazuje obrázek 4.

Obr. 4 Portfoliová metoda pro výběr vhodné strategie



Legenda:

OXZY rámeček přípustných řešení (strategické pole pro tvorbu reálných strategií)

A,B,C,D jednotlivé strategické varianty

A,B nepřípustné varianty

C,D přípustné varianty

Y_D úroveň vnějších předpokladů pro strategii D

X_D úroveň vnitřních předpokladů pro strategii D

Pramen: autor

Výběr vhodné strategie je založen na hodnocení vnitřních a vnějších předpokladů (podmínek). Na ose x hodnotíme „vnitřní předpoklady“ a na ose y hodnotíme „vnější předpoklady“. Vnitřní i vnější předpoklady (podmínky) hodnotíme přitom z hlediska „dosažitelnosti“, resp. „nedosažitelnosti“. „Dosažitelnými předpoklady“ rozumíme ty předpoklady, které jsou reálné pro tvorbu

voleb a strategií. S ohledem na ně můžeme vytvářet množinu přípustných (realistických) strategií. „Nedosažitelné předpoklady“ jsou takové, které v daných podmínkách není možné reálně dosáhnout. Proto je nemůžeme (za jinak nezměněných podmínek) brát jako východisko pro tvorbu realistických voleb a strategií. Jim odpovídá množina nepřípustných řešení a nepřípustných (ne-realistických) strategií. V uvedeném případě jsou hranice přípustných řešení (přípustných strategií) vymezeny kombinací vnitřních a vnějších podmínek v prostoru OXYZ. Jak je zřejmé, z hlediska uvažovaných strategií jsou reálné strategie C,D. Nereálné strategie jsou A,B.

Každou strategii je možné podrobně charakterizovat z pohledu vnitřních a vnějších předpokladů. Tak například dosažitelná (realistická) strategie D je charakteristická úrovní vnitřních podmínek X_D a úrovní vnějších podmínek Y_D . Tak můžeme sestavovat pole strategií a jako množinu voleb, kdy s ohledem na existující podmínky hledáme tu strategii, která je s ohledem na vnitřní a vnější podmínky nejvhodnější na realizaci.

Pro hodnocení vnitřních a vnějších podmínek můžeme použít některou z kvantifikačních metod (např. metodu škálování), které např. uvádí Veselý a Nekola (2007). Obecně platí, že analýza vnějších a vnitřních podmínek umožňuje vyčlenit tu množinu strategií a variant, které jsou s ohledem na omezující faktory nerealizovatelné (např. z důvodu nedostupnosti zdrojů či omezení daných legislativou), a ty které jsou realizovatelné.

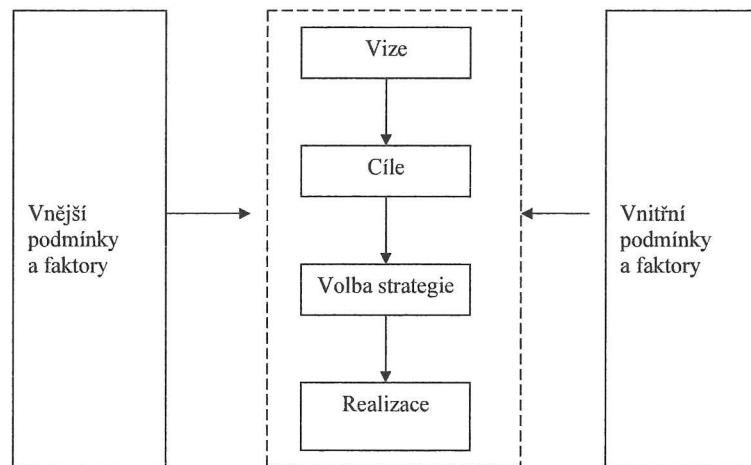
Výstupem předchozího kroku je **sestavení portfolia strategií**. Portfolio strategií je sestaveno s ohledem na vnitřní a vnější omezující faktory, kdy každá strategie je identifikována s ohledem na vnitřní silné a slabé stránky, jakož i na vnější příležitosti a ohrožení, které tvoří limitní faktory pro sestavení strategie. Problém přibližuje obrázek 5.

Při volbě strategie bereme na zřetel nejen vnitřní a vnější podmínky, ale i společenská očekávání, která jsou zvěčněna ve vizi a cílech. To vše jsou ve vztahu k vytvářeným strategiím rámcové podmínky, které musíme při výběru vhodné strategie brát na zřetel. Vedle těchto omezujících podmínek definujeme cílovou funkci, jíž rozumíme očekávaný společenský účinek dané strategie. Může jím např. být dostupnost vysokoškolského vzdělání pro danou kategorii obyvatel, kvalitní zdravotní péče apod. Obecně platí, že společenský účinek dané strategie odpovídá veřejnému zájmu.

Závěrečným plánovacím krokem je **příprava k realizaci strategie**. Protože vybraná strategie existuje prozatím jako zámysl (plán činností), je potřebné ji následně **zvěčnit**. Nástrojem ke zvěčnění dané strategie je její implementace **ve formě strategických programů**. Jimi se rozumí takové cílově orientované systémové aktivity, v nichž je zvěčňován obsah dané strategie a její cíle transformovány do formy účelně systémově propojených činností (programů). K realizaci strategie jsou potřebné realizační plány, které propojují jednotlivé

činnosti se zdroji, odpovědnostmi, organizačními strukturami a následně s kontrolou.

Obr. 5 Základní faktory ovlivňující výběr strategie



Pramen: autor

1.7.4 Kontrola ve strategickém řízení

Strategie a programy stanovují obecný směr odpovídajících aktivit. K podpoře těchto aktivit jsou zpracovány **realizační plány včetně rozpočtu** určeného k nákladovému krytí aktivit. Strategie, programy a realizační plány podléhají strategické kontrole.

Kontrola je zpětnou vazbou řídicího procesu, jejímž smyslem je přezkoumat, zda jsou dosahovány plánované (zamýšlené) cíle. Kontrola jako zpětná vazba má formu analýzy typu „**má být/je**“, jak ukazuje tabulka 6.

Cíl vystupuje jako očekávaný konečný stav. Abychom mohli cíl relativně spolehlivě hodnotit, stanovujeme (v případě objektových cílů) ukazatele k hodnocení cílů (Ochrana, 2007). Mohou jimi být např. různé naturální jednotky. Ke každému cíli přiřazujeme očekávané (plánované) hodnoty. V procesu kontroly cílů zjišťujeme, nakolik jsou tyto plánované hodnoty reálně plněny. Výsledky kontroly zaznamenáváme do tabulky, která podává základní informace o plánovaném stavu („**má být**“) a stavu reálně dosaženém („**je**“). Případný nesoulad je důvodem k přijetí korekčního opatření vedoucího k nápravě existujícího stavu.

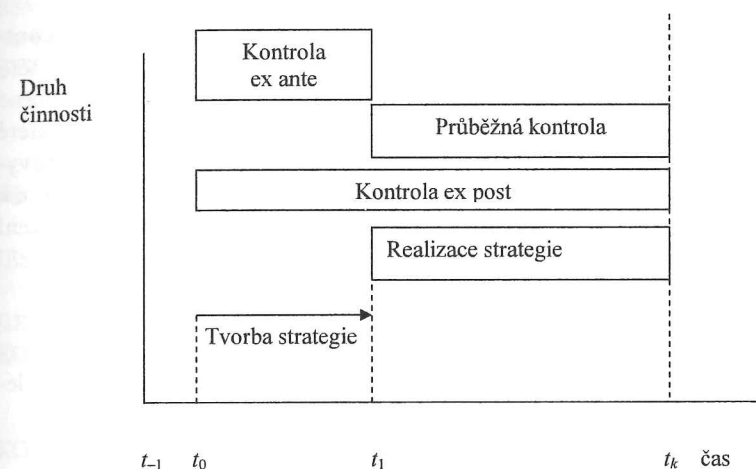
Tab. 6 Analýza typu „**má být/je**“

Strategický cíl	Monitoring cíle			Opatření
	Ukazatelé cíle (jednotky)	Plánované hodnoty cíle	Reálně dosažené hodnoty cíle	

Zdroj: autor

Rozlišujeme tři základní typy kontrol, a to kontrolu ex ante, průběžnou kontrolu a kontrolu ex post. Jejich roli v systému strategického kontrolního procesu ukazuje obrázek 6.

Obr. 6 Typy kontrol ve strategickém řídicím procesu



Legenda:

- t_{-1} ... čas před zahájením prací na strategii
- t_0 ... čas (okamžik) zahájení prací na strategii (tvorba strategie)
- t_1 ... čas (okamžik) realizace strategie
- t_k ... čas (okamžik) konečného efektu (splněného cíle) strategie

Pramen: autor

Práce na strategii začínají v čase t_0 . V rámci definovaných činností vymezených polem strategických rozhodovacích činností, připravujeme dokumentaci potřebnou k vypracování a k vybrání vhodné strategie. Tyto práce trvají až do okamžiku t_1 . Z hlediska kontroly provádíme tzv. **kontrolu ex ante**²². Tato kontrola se opírá o analýzu typu „**má být**“. V rámci ní jsou definovány cíle, resp. očekávané účinky strategie. K analýze používáme některou z kvantitativních metod. Druh kvantitativní metody volíme s ohledem na druh stanovených cílů. Tak např. k hodnocení nákladových cílů používáme některou z nákladových technik (kupř. analýzu efektivity nákladů). Pro hodnocení užitkových cílů můžeme vybrat některou z nákladově užitkových metod.

Po vypracování strategie počíná **realizační fáze**, kdy v jejím průběhu provádíme **průběžnou kontrolu**. Na obrázku 6 je počátek realizační fáze dán časovým okamžikem t_1 . Efekty z realizované strategie plynou až do okamžiku t_k , kdy daná strategie splnila svoje poslání, resp. ztrácí svoji funkčnost. V časovém intervalu $t_1 - t_k$ v rámci průběžné kontroly zjišťujeme, jak jsou plněny plánované ukazatele. V případě odchylky od stanovených ukazatelů provádíme potřebné korekce.

Po uplynutí doby t_k provádíme **kontrolu ex post**. Jejím výstupem je **kontrola výsledků**, které porovnáváme s původně stanovenými cíli. Výsledky této kontroly mají formu analýzy „**má být/je**“. Funkci „**má být**“ zastupují stanovené strategické cíle a jejich ukazatele. Funkci „**je**“ představují reálné výsledky, které byly danou strategií dosaženy. Smyslem této kontroly je provést komplexní vyhodnocení úspěšnosti použití stanovené strategie. Získané výsledky jsou pak používány jako informační zdroj pro tvorbu nových strategií a pro hodnocení stupně splnění stanovených vládních cílů.

1.8 Literatura k první kapitole

- ANSOFF, H. I (1990). *Implanting Strategic Management*. Prentice Hall, Englewood Cliffs 1990.
- ANSOFF, H. I. (1979). *Strategic Management*. Macmillan, London 1979.
- BANG H. P. (2004). *Everyday Makers and Expert Citizens: Building Political not Social Capital*. ANU, School of Social Science.
- Dostupné na: <http://dspace.anu.edu.au/bitstream/1885/42117/1/Henrik.pdf>.
- BANG H. P., SØRENSEN E. (1998). *The Everyday Maker: a New Challenge to Democratic Governance*. ECPR-Paper to be presented at the 26th Joint Sessions of Workshops: University of Warrick.

²² Kontrola ex ante je i obsahem RIA. Je definována i zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.

- BOVAIRD, T.: Public governance: balancing stakeholder power in a network society. In: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71 (2), 2005, pp. 217–229.
- DEAN, M. (2008). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Sage, London.
- DRECHSLER, W. (2004). Governance, good governance, and government: the case for Estonian administrative capacity. *TRAMES, Journal of the Humanities and Social Science*, 2004, Vol. 8, No. 4, p. 388–396.
- DROR, Y. (2004). Strategic Brain for Central Government. In: *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee.
- DROR, Y. (1968). *Public Policymaking Reexamined*. San Francisco: Chandler Publishing Company.
- DRUCKER, P. F. (1994). *Věk diskontinuity*. Praha: Management Press.
- EL HASSAN BIN TALAL (2004). The Challenge of Informed Humanity from „Infosphere“ to „Cogitosphere“. *Paper delivered at the Annual Conference of the Club of Rome*, Helsinki, 11.–12. 10. 2004.
- ESMARK A. (2003). *Network Governance Between Public and Elites*. Working Paper 2003: 2, Centre for Democratic Network Government.
- ETZIONI-HALEVY, E. (2003). *Network Governance as a Challenge to Democratic Elite Theory*. Paper presented at the Conference on Democratic Network Governance. Centre for Democratic Network Governance, Roskilde University.
- FOUCAULT, M. (1991). Governmentality. In: Burchell. G., Gordon. C. and Miller. P. (Eds.) *The Foucault Effect*. Hertfordshire Harvester Wheatsheaf.
- JESSOP, B. (1990). *State Theory. Putting the Capitalist State in its Place*. Cambridge: Polity Press.
- JIRÁSEK, J. (1993). *Transformační řízení*. Praha: Grada.
- KOPPENJAN, J. F. M. (2008). Consensus and Conflict in Policy Networks: Too much or too Little? In: SØRENSEN, E., TORFING, J. (Eds.) 2008. *Theories of Democratic Network Governance*. Hampshire, Palgrave Macmillan.
- KOOIMAN, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London, Sage.
- MILLS, C. W. 1966. *Mocenská elita [The Power Elite]*. Prague: Orbis.
- MINTZBERG, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- MINTZBERG, H., QUINN, J. B. (1991). *The Strategy Process, Concepts, Contexts*, CASE. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- MULGAN, G., POTŮČEK, M. (2004). Strategy in Government. The United Kingdom Experience. In: Potůček, M. (Ed.) (2004) *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee.
- OCHRANA, F. (2009). *Metodologie vědy (úvod do problému)*. Praha: Karolinum.

4. Analýza vybraných teoretických konceptů řízení veřejné správy

V oblasti řízení veřejné správy existují různé teoretické koncepty a rozličné národní zkušenosti z jejich aplikace. Tyto přístupy a zkušenosti se liší jak mezi jednotlivými zeměmi, tak především kontinentálně. Hovoří se o americkém, evropském kontinentálním a britském přístupu k řízení veřejné správy. Jejich komparaci podává např. G. Wright aj. Nemeč (2003: 15). V této kapitole budeme analyzovat ty přístupy a teorie, které nejvíce ovlivnily a ovlivňují teorii a způsoby řízení veřejné správy. Nejdříve provedeme analýzu těch teoretických přístupů k veřejné správě, které se původně zrodily v podmínkách USA.

Obecně platí, že americké koncepty řízení veřejné správy se liší od kontinentálních evropských přístupů. To je dáno jednak odlišnými teoretickými východisky, která v USA tradičně spočívají na filosofii pragmatismu (Pierce, James, Dewey), jakož i faktem jiného právního a kulturního prostředí. Z existujících teoretických přístupů k řízení veřejné správy se budeme věnovat těm, které významně ovlivnily a ovlivňují teorii řízení veřejné správy. K historicky prvním z nich patří taylorismus.

4.1 Neotayloristický přístup k řízení veřejné správy

V podmínkách USA teorii řízení veřejné správy již počátkem 20. století ovlivnilo tayloristické pojetí řízení pojmenované po svém zakladateli F. W. Taylorovi. Taylorismus je založen na ideji, že podstatou řízení je plánování a kontrola stanovených úkolů (cílů). Předpokládá se přitom, že je možné formulovat optimální (tedy nejlepší) způsob řešení problému. Úkolem řízení je pak připravit na jeho řešení personál, řídit jej, kontrolovat a motivovat jej za dosažený výkon. Tento způsob řízení byl v USA již počátkem 20. století převzatý do veřejné správy. Veřejná správa byla pojmána jako „obor podnikání“, kdy šlo jen o to umět aplikovat metody řízení podniku do oblasti veřejné správy. Tento přístup je znám pod zkratkou POSDCORB (planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting). V něm je řízení veřejné správy pojmáno jako proces vládních aktivit, které mohou být zlepšovány na základě Taylorova konceptu vědeckého řízení, kdy klíčovými body vládních aktivit jsou hospodárnost a efektivnost. Takový přístup měl své výhody především v tom, že dával manažerům veřejné správy k dispozici řadu metod vědeckého řízení. Záleželo jen na tvořivosti manažerů umět tyto metody aplikovat v praxi veřejného sektoru.

Taylorovo pojetí řízení se stalo ideovým zdrojem pro **neotayloristický přístup k řízení veřejné správy**⁴². Podstatu neotayloristického přístupu k řízení veřejné správy ukazuje tabulka 14.

Tab. 14 Neotayloristické pojetí řízení veřejné správy

Zkoumaný rys	Podstata a projev rysu
Role politika	Slabý vůdce a manažer
Způsob poskytování veřejných služeb	Nedostatečná návaznost na občana
Role pracovníka veřejné správy	Nedostatečná míra kolektivní odpovědnosti mezi pracovníky veřejné správy
Činnost organizací veřejné správy	Rutinní práce formou plnění úkolů

Pramen: KERAUDREN, P., MIERLO, H. VAN (1997): Teórie reformy verejnej správy a ich praktické uplatnenie. In: Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností Východu a Západu (eds. Coobbes, Verheijen, T.). Bratislava. NISPAcee, s. 33–34. Tabulka vlastní.

Neotayloristický způsob řízení veřejné správy staví politika do nevýrazné role (Perry, Kraemer, 1983), jejímž projevem je to, že politici nejsou skuteční lídři⁴³, kteří by dokázali vést (Pollit, 1990), protože se primárně soustřeďují na vnitřní organizaci práce v rámci dané veřejné instituce. Neotaylorismus se nezajímá o vnější vztahy instituce ke svému okolí (občanům).

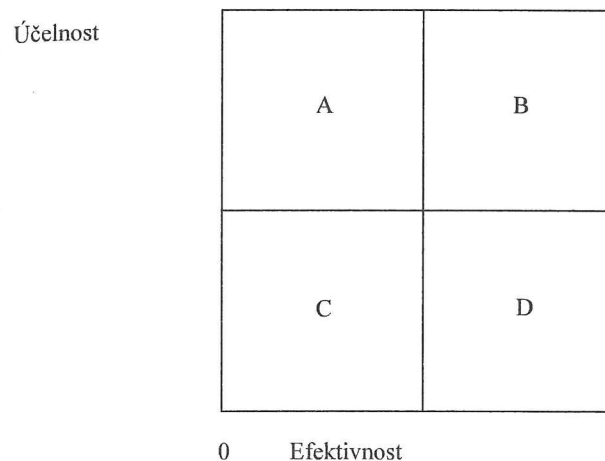
Takto budovaná veřejná správa je svým způsobem „sebevystačující si systémem“, pro který je sice klíčová efektivnost řízení, avšak bez toho, aby tato byla stanovována s ohledem na účelnost produkovaných výstupů. Zjednodušeně řečeno, omezením neotayloristického přístupu k řízení veřejné správy je, že je to systém „obrácený do sebe“. Sice zkoumá, jak efektivně pracují jednotliví pracovníci veřejné správy, avšak bez toho, aby jejich výkon byl vztahován ke zjišťování spokojenosti cílových skupin (občanů jako klientů veřejné správy).

Takto vytvářený systém veřejné správy sice může pracovat efektivně (se zřetelem na stanovené vnitřní ukazatele efektivnosti), ale zároveň může být tato činnost neúčelná s ohledem na občana jako „klienta veřejné správy“. Možnou kolizi mezi efektivností a účelností výkonu veřejné správy ukazuje obrázek 13.

⁴² Přestože v ČR nebylo neotayloristické řízení oficiálně prohlášeno za způsob přístupu k řízení veřejné správy, lze se domnívat, že jeho některé postupy lze prokázat i v podmínkách řízení veřejné správy v ČR.

⁴³ Tento negativní rys lze prokázat i v podmínkách ČR. Prestiž profese profesionálního politika v ČR je dlouhodobě v hodnocení občanů na konci hodnotícího žebříčku. Slabou dostupností k vůdcovství potvrzuje i výzkum provedený pod vedením P. Friče z CESES FSV Univerzity Karlovy.

Obr. 13 Portfoliový diagram efektivnosti a účelnosti



Pramen: autor

Při neotayloristickém způsobu řízení veřejné správy může nastávat případ D, který je zobrazen v portfoliovém diagramu efektivnosti a účelnosti. Organizace veřejné správy může mít nastavena vnitřní kritéria efektivnosti, avšak bez zřetele na účel (působnosti) veřejné správy. Pracovníci dané „vnitřní organizace“ (např. ministerstva) jsou pak odměňováni za výkon měřený ukazateli efektivnosti (např. počtem vyprodukovaných spisů, počtem provedených kontrol), avšak zcela chybí návaznost na účelnost fungování veřejné správy, její působnosti a vykonávané činnosti s ohledem na prověřování jejich skutečné potřeby s ohledem na potřeby občanů. Při poskytování veřejných služeb neexistuje potřebná provázanost mezi poptávkou občanů po veřejných službách a jejich poskytováním (nabídkou) ze strany veřejné správy.

P. Keraudren a H. van Mierlo uvádějí (1997: 33), že v neotayloristickém způsobu řízení veřejné správy „rozhodující příčina nepořádku v řízení vězí ve správě samotné. Někteří autoři například tvrdí, že v organizaci „to jde špatně“, protože „nikdy není známa cena za poskytnutí veřejné služby“⁴⁴.

⁴⁴ Tento závěr platí i pro ČR. Protože v ČR se v podmínkách veřejné správy neúčtuje v metodice nákladového účetnictví, v principu chybí potřebné informace, které by umožňovaly sledovat efektivní a účelné vynakládání veřejných zdrojů. Zmíněný závěr potvrzuje i náš výzkum provedený v letech 2005–2007 formou dotazníkového šetření u všech obcí v ČR. Viz OCHRANA, F., FANTOVÁ ŠUMPÍKOVÁ, M., PAVEL, J.,

Další problém vzniká na straně nízké kolektivní odpovědnosti jednotlivých pracovníků veřejné správy. Parametry neotayloristicky fungujícího systému jsou nastaveny tak, aby pracovník vykonával stanovené úkoly, které mu dává jeho nadřízený. Za plnění těchto úkolů je pak podřízený pracovník svým nadřízeným hodnocen. Pracovník veřejné správy v takto nastaveném systému reaguje na tuto roli racionálně tak, aby co nejméně ohrožoval svůj kariérní postup. Neriskuje, zbytečně neprokazuje iniciativu, „nevyrábí“ nové problémy, které by zatěžovaly nadřízeného. Důsledkem toho je, že **veřejná správa selhává v samotné své podstatě**. Místo toho, co by indikovala problémy občanů (veřejné problémy), staví se k těmto problémům, jako by neexistovaly. Výsledkem je selhávání funkcí veřejné správy.

Činnost organizací veřejné správy je založena na rutinním přístupu, který nepotřebuje inovace. Takto utvářená veřejná správa má tendenci k setrvalosti daného stavu.

Na případu neotayloristického přístupu k řízení veřejné správy je možné ukázat, jak je „ošidné“ nekriticky přebírat do podmínek veřejného sektoru jakékoliv řídicí koncepce, které byly vypracovány pro soukromý sektor (resp. v tomto případě pro podnikovou sféru). Je jistě možné se nechat takovými koncepcemi inspirovat, avšak je žádoucí je umět rozpracovat a následně tvořivě implementovat do specifika veřejného sektoru.

Jestliže bylo poukázáno na kritické momenty neotayloristického řízení veřejné správy, neznamená to, že tento koncept musíme absolutně odvrhnout i s jeho dílčími aspekty. Někteří autoři hledají způsoby, jak jej reformovat. Jejich přehled podává tabulka 15.

V oblasti kontroly je doporučováno zavést takový systém kontroly, který umožní získat ekonomické informace o alokovaných zdrojích (náklady prověřované z pohledu hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti), které byly použity na produkci veřejných statků a veřejných služeb. Reforma v oblasti kontroly spočívá v tom, že manažeři veřejného sektoru mají dodatečné informace o ekonomickém nakládání se zdroji a monitorují jejich použití z pohledu výkonnostního auditu⁴⁵.

NEMEC, J. a kol. (2007) Efektivnost zabezpečování vybraných veřejných služeb na úrovni obcí. Praha: Oeconomica.

⁴⁵ V ČR je takováto reforma legislativně možná, kdy tato povinnost je dána zákonem o finanční kontrole (zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších úprav). I na tomto problému je možné doložit slabé vůdcovství politiků, kteří nevnucují plnění příslušných ustanovení zákona o finanční kontrole. Kontrola použitých prostředků je tak redukována pouze na kontrolu dokumentační (účetní, evidenční), aniž by byla prověřována ekonomická racionalita použitých veřejných zdrojů. V této souvislosti je vhodné zmínit, že daný stav některým manažerům veřejného sektoru i politikům vyhovuje. Tím, že nejsou známy skutečné náklady na veřejné služby, nejsou dostatečné

Tab. 15 Nástroje k reformě neotaylorismu ve veřejné správě

Oblast	Reformní opatření	Očekávaný účinek
Kontrola	Zvýšení účinku ekonomické a finanční kontroly	Získat informace o nákladech na poskytované služby.
Výkon	Hodnocení výkonu veřejné správy s ohledem na stanovené cíle	Hodnocení organizačních jednotek veřejné správy a jednotlivých pracovníků na základě skutečného přínosu.
Hodnocení personálu	Použití individuálních hodnotících prostředků	Posílení osobní odpovědnosti za výkon.

Pramen: KERAUDREN, P., MIERLO, H. VAN (1997): Teórie reformy verejnej správy a ich praktické uplatnenie. In: *Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností Východu a Západu* (eds. Coobbes, Verheijen, T.). Bratislava. NISPAcee, s. 33–34. Tabulka vlastní

Zde je **idea neotaylorismu** pro veřejný sektor **i nadále aktuální**. Privátní sektor (podnik) na základě informace o nákladech a nákladové efektivnosti na produkci provádí reorganizaci (reengineering) výrobních postupů, zeštíhluje (lean management) svoji organizaci tím, že „odřezává“ neefektivní činnosti a organizační prvky. Takový přístup je jistě použitelný i ve veřejné správě.

Dalším navrhovaným opatřením je hodnocení výkonu ve veřejné správě. Hodnocení výkonu je prováděno na základě skutečně dosažených výsledků, kdy výsledky jsou porovnávány s cíli. To současně předpokládá mít informace o nákladech na produkci a nákup veřejných služeb. Manažeři veřejné správy tak na základě nákladové užitkového hodnocení produkovaných výstupů získají potřebné informace pro své rozhodování, jak efektivně postupovat ve svých činnostech.

Dalším reformním opatřením je použití individuálních podnětných prostředků pro hodnocení výkonu jednotlivých pracovníků veřejné správy. Jednotliví pracovníci jsou odměňováni za dosažené výsledky a jsou sankcionováni za nesplněné očekávané výkony. Obě zmíněné ideje našly svoje komplexní rozvinutí v pojetí New Public Management.

Je potřebné zmínit, že i tayloristický přístup k řízení veřejné správy byl podrobován kritice již v polovině minulého století za to, že dává manažerům veřejného sektoru k dispozici řadu řídicích metod, avšak redukuje řízení na pouhé použití těchto metod, přičemž ponechává stranou celou oblast vládních rozhodování souvisejících se sociálními, politickými a ideovými faktory rozhodování.

informace pro to, aby mohly být prováděny razantní reformní změny ve veřejné správě z důvodu neefektivního a neúčelného použití veřejných zdrojů.

Postupně se rodí nový teoretický přístup k řízení veřejné správy, který zdůrazňuje potřebu **komplexního přístupu při řízení veřejné správy**. Pro takovýto přístup je taylorismus nedostatečný. Je proto potřebné jej nahradit celistvým přístupem k řízení veřejné správy (holistickou metodologií) a strukturně funkčním přístupem vymezujícím roli každého aktéra v systému řízení veřejné správy. Vládní rozhodování je pojímáno jako rozhodovací proces, který je ovlivněn širokým rámcem podmínek (ekonomických, sociálních, politických), jakož i zájmy aktérů.

4.2 Idea „znovuobjevené vlády“ a veřejného podnikání

V 70. letech minulého století se rodí nový manažerský přístup k veřejné správě, který kritizuje předchozí pojetí řízení veřejné správy jako zastaralé „wilsonovsko-weberovské paradigma“, s centralizovanou správou, hierarchickými strukturami a se zřetelným oddělením politiky a správy. (Wright, Nemeč 2003) Pro nový manažerský přístup k veřejné správě můžeme použít označení „řízení veřejné správy na základě poptávkového přístupu“. Jeho podstatou je, že manažeři veřejné správy do svého rozhodování o věcech veřejných systémově začleňují požadavky občanů⁴⁶.

Toto pojetí, v teorii prosazované především Osbornem a Gaeblerem, počalo být do praxe prosazováno za Clintonovy administrativy. V praxi je známo jako hnutí „**Reinventing Government**“ (Znovuobjevená vláda). Cílem je takové vytvoření systému řízení veřejné správy, který umožní získat občanům „co nejvíce z toho, co vláda činí“.

Koncept „znovuobjevené vlády“ je z hlediska teoretických přístupů pestrý. Můžeme do něho zařadit i teorii známou pod názvem „New Public Service“. „**New Public Service**“ doporučuje takový způsob výkonu vládnutí, v němž mají klíčovou roli státní zaměstnanci, kteří realizují zájmy občanů, slouží jim v uspokojování jejich veřejných potřeb. (Denhardt a Denhardt, 2000)

Nová role zaměstnanců ve výkonu státní správy je dána tím, že státní zaměstnanci se nemají usilovat o řízení či kontrolu společnosti, ale především sloužit občanům při naplňování jejich veřejných potřeb. Aby se státní zaměstnanci patřičně zhostili této nové role v „New Public Service“, je státním zaměstnancům doporučováno, aby se při výkonu své činnosti chovali podle následujících principů:

- Spíše sloužit nežli řídit.
- Veřejný zájem je cílem vládnutí, nikoliv produktem činnosti státních zaměstnanců.

⁴⁶ Poptávkový přístup k veřejné správě na podmínky ČR rozpracováváme v publikaci OCHRANA, F (2007). *Veřejné služby: jejich zadávání a hodnocení*. Praha: Ekopress.

- Při vládnutí myslet strategicky a chovat se přitom demokraticky.
- Sloužit občanům a nikoliv zákazníkům.
- Cítit odpovědnost za řešení problémů občanů; samotná odpovědnost je složitým problémem.
- Vážít si z principu lidí, a to nikoliv jen za jejich výkon.
- Vážít si občanství a státní služby více nežli podnikání.

Koncept „znovuobjevené vlády“ má však i své teoretické odpůrce. (Williams, 2000) Skutečností však je, že převážná většina manažerů veřejného sektoru koncept „znovuobjevené vlády“ podporuje. Bude zajímavé sledovat, jak reformu veřejné správy prakticky rozvine (resp. ovlivní) Obamova administrativa.

Do teorie řízení veřejné správy významně zasáhla i teorie známá jako „**veřejné podnikání**“ (entrepreneurial government), k jejímž stoupcům patří například Osborne a Gaebler (1993). Také teorie „veřejného podnikání“ patří do konceptu „znovuobjevené vlády“. Teorie veřejného podnikání je kritikou byrokratického přístupu k veřejné správě. Formuluje nový přístup k veřejné správě jako problém „znovuobjevení veřejné správy“.

Vychází z kritiky klasického přístupu k veřejné správě známého od doby New Deal. Tento přístup se opíral o hierarchicky členěnou strukturu podle zřetelně stanovených organizačních pravidel a zásad financování. Takový model, tvrdí teorie veřejného podnikání, se ale přežil, protože v podmínkách globální konkurence, ve společnosti vědění, je strnulý byrokratický systém nepřizpůsobivý (neflexibilní) a vede k produkování průměrných výsledků a k byrokratické kontrole. vzdaluje se tak skutečným potřebám občanů, jejichž veřejné potřeby má veřejná správa uspokojovat. (Osborne, Gaebler 1993)

Je potřebné vytvořit **nový model veřejné správy**, a to na **všech vládních úrovních**. Ten byl v podmínkách USA teoreticky rozpracován ve formě **ideje podnikatelské správy** a počínaje rokem 1993 zaváděn pod dohledem viceprezidenta Al Gora ve formě reformy veřejné správy.

Vzor pro řízení veřejné správy spočívá podle konceptu „veřejného podnikání“ v tvořivé aplikaci podnikové správy, v převzetí její adaptability, účinnosti a efektivnosti fungování s ohledem na poptávku občanů a se zřetelem na limitující skutečnost trvalé omezenosti veřejných zdrojů.

Cílem reformované veřejné správy, fungující na principu veřejného podnikání, je pružně reagovat na poptávku občanů po veřejných službách a veřejných statcích, zabezpečovat jejich vysokou kvalitu, pružně reagovat na změny poptávky občanů, na jejich podněty a návrhy. Veřejná správa se tak svými principy fungování má přiblížit principům fungování prosperujícího privátního podniku. Osborne a Gaebler v této souvislosti formulují následující zásady pro implementaci koncepce veřejného podnikání, které můžeme přehledně vyjádřit v tabulce 16.

Tab. 16 Zásady veřejného podnikání a jejich implementace

Zásada	Podstata implementace
Variantní zabezpečování prací	Smlouvy s externími subjekty. Veřejná správa volí vhodné varianty pro zabezpečení prací.
Nové vedení programů	Státní úředníci odpovídají za výsledky programu jako celku, zplnomocňují smluvní klienty v řízení programů prostřednictvím jejich účasti v dozorčích radách a řídicích týmech.
Účast konkurence v řízení	Konkurence je začleňována do procesu řízení formou nabídky úloh. Konkurence tak vytváří soutěživost při kvalitním zabezpečování veřejných služeb pro občany.
Minimalizace řídicích pravidel	Instituce veřejné správy redukují počet řídicích pravidel na minimum tak, aby efektivně a účinně naplnili stanovený cíl. Redukci řídicích pravidel odpovídají i změny v systému rozpočtování, kdy je negováno rozpočtování po položkách, je změněn „spotřební“ systém vyčerpávání finančních zdrojů na konci rozpočtového roku na systém racionálního nakládání se zdroji (převod zdrojů).
Výkonový princip	Zásadou hodnocení instituce je princip výkonu, hodnota získaná za peníze (VFM).
Zákaznický přístup k občanům	Občané jsou zákazníci veřejné správy. Mají mít možnost výběru služby. Veřejná správa reaguje na jejich poptávku po veřejných službách. Pracovníci veřejné správy mají trvalý styk s občany, provádějí marketingové testy a vyhodnocují spokojenost občanů s poskytovanými veřejnými službami.
Tvorba vlastních finančních zdrojů	Veřejná správa nejen vytváří hodnotu za veřejné peníze, ale rovněž tvoří vlastní finanční zdroje např. jejich získáním za pronájem, podnikatelskými půjčkami.
Tvorba preventivních služeb	Veřejné služby v oblasti určitých specifických služeb mají vést nejen k nápravě vzniklého stavu (po požárech, záplavách), ale činit i prevenci vzniku potřeb služeb (protipožární ochrana, protipovodňové služby).
Decentralizace institucí	Formou decentralizace institucí se co nejvíce přiblížit potřebám občanů. Přenést pravomoc na nižší celky, zavést řízení se spolupráci vedení s pracovníky, zavést týmovou práci.
Nový způsob dosahování stanovených cílů	Cíle nedosahovat jen formou příkazů a kontroly, ale i restrukturalizací trhů (např. zaváděním stimulů pro investice ve městě).
Trvalé vzdělávání pracovníků veřejné správy	Pravidelně kontrolovat a hodnotit vzdělávací programy pro pracovníky veřejné správy. Zavést systém vzdělávacích programů.

Pramen: OSBORNE, GAEBLER (1993). Tabulka vlastní

Uvedené principy koncepce „veřejného podnikání“ jsou jistě inspirativní i pro řízení veřejné správy v ČR. Je jasné, že je ale není možné převzít jako celek, neboť v ČR existuje jiné legislativní a kulturní prostředí. Nelze také ignorovat i na Západě rostoucí kritiku tohoto konceptu, založenou na tom, že odhlíží od zásadní odlišnosti relativně jednoduché cílové funkce podniku – maximalizovat zisk – a komplexní cílové funkce veřejné správy – vytvářet příznivé prostředí pro uspokojování diferencovaných potřeb občanů a hájení veřejných zájmů.

Za slabou stránku konceptu „veřejného podnikání“ je možné považovat i „bezmeznou víru“ ve všemocnost trhu,⁴⁷ který „dovede vyřešit problémy veřejné správy“. Nepochybně však je možné říci, že koncept „veřejného podnikání“ přináší řadu podnětů, jak reformovat veřejnou správu a přejít od byrokraticko-administrativního řízení veřejné správy k řízení orientovanému na potřeby občana a na efektivní výkon veřejné správy. Ostatně takové přístupy nalezneme v reformních přístupech některých zemí EU známých jako „New Public Management“ (Velká Británie, Irsko), „velké aktivity“ (Big Operation“) a „aktivity velké efektivity“ („Big Efficiency Operation“) v Holandsku, či „racionalizace rozpočtů“ („Rationalisation des Choix Budgétaires“) ve Francii.

4.3 Idea „New Public Management“ a její neoweberovská kritika

Odlišný přístup k řízení veřejné správy je v kontinentální Evropě. Úvodem je vhodné zmínit, že výkon veřejné správy v kontinentální Evropě je založen na dominanci centrálního státu a práva, kdy úkolem státních zaměstnanců je uskutečňovat politiku státu „v jasně daném rámci zákonů a pravidel, která směřují seshora dolů“. (Wright, Nemeč, 2003: 22) Zákon jasně definuje úkoly, povinnosti a rozhodovací pravomoci. Rozhodování probíhá na základě zákonem stanoveného procesu. Po provedení analýzy daného problému rozhoduje autorita, která má daný problém ve své působnosti⁴⁸. Platí přitom, že „racionality veškerých správních rozhodnutí je dána základními kritérii stanovenými ve federálních a zemských ústavách, které obsahují striktní a závazná rozhodnutí, jež se týkají racionality systému, racionality postupů a racionality průběhu činnosti“.⁴⁹ Racionalita činností ve veřejné správě je tak zajištěna úřednickým

⁴⁷ Východiska kritiky takového přístupu viz POTŮČEK, M. (1997). Nejen trh. Role trhu, státu a občanského sektoru v proměnách společnosti. Praha: Sociologické nakladatelství.

⁴⁸ To je možné ukázat i na případu ČR, kdy působnosti státních úředníků jsou odvozeny z působnosti státních orgánů definovaných zákonem ČNR č. 2 ze dne 8. ledna 1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR ve znění změn a pozdějších úprav.

⁴⁹ BECKER, B. (1983). Decision-Making in Public Administration. In *Public Administration in the Federal Republic of Germany*. Edited by Klaus Kleniv, Hans

respektováním zákonů, nařízení a vyhlášek. Tento legalistický přístup je charakteristický pro všechny kontinentální země EU. Úředníci se při výkonu veřejné správy opírají o podrobné znalosti ústavy, zákonů, nařízení a vyhlášek.

Významné místo v existujících evropských konceptech a přístupech k řízení veřejné správy má teorie známá jako „**New Public Management**“ (NPM). Tato teorie předkládá nový přístup k řízení veřejné správy. K jejím předním tvůrcům patří např. Aucoin (1990), Pollit (1990) a Walsh (1995). V Německu je NPM známý pod názvem New Steering Model (NSM) prezentovaný jako nový model řízení veřejné správy. (Kuhlmann, Bogumil a Grohs, 2008, 2009)

Ideje NPM se rodily v uplynulých třech desetiletích jako východisko reformy veřejné správy v anglicky hovořících zemích (Velká Británie, Nový Zéland, Austrálie) a staly se inspirativními i pro jiné evropské země.

Na Novém Zélandu byl základem reformy přechod z organizační struktury založené na resortních pravidlech na řízení založené na plnění cílů (Verheinen, 1997). Základním principem je, že žádný centrální orgán nesmí plnit konfliktní úlohy. Vztah mezi ministerstvy a výkonnými řediteli je založen na kontraktaci. Základem pro financování je metoda rozpočtování na základě výsledků. Ministr vystupuje v roli manažera, který je vůči občanům politicky odpovědný za zajišťování poptávaných veřejných statků a veřejných služeb. Tak například ministr obrany kontrahuje danou službu s náčelníkem generálního štábu. Smlouva obsahuje kvalitativní a kvantitativní parametry a podmínky kontraktu. Ministerstvo na kontraktaci poskytuje sjednané zdroje. Realizátor výkonu dané služby (v tomto případě náčelník generálního štábu) kontrahovanou službu zabezpečuje, přičemž producenti dané služby či veřejných statků jsou morálně a ekonomicky zainteresováni na dosahovaných výsledcích.

Pro kontrolu výkonů je vytvořena Komise státní služby. Ta přebírá odpovědnost za výběr výkonných ředitelů a za sledování jejich výkonu. Ministr má právo požádat komisi o propuštění výkonných ředitelů, kteří nesplňují výkonostní ukazatele. K odvolání ale ministr musí mít zjevné důvody, které na požádání parlamentu musí umět obhájit. Toto opatření má zabránit propouštění výkonných ředitelů z čistě politických důvodů.

Výkonný ředitel řídí svoji resortní segment v podmínkách manažerské volnosti. Postupuje obdobně tak, jak je tomu v soukromém sektoru. Tomu je podřízen i finanční management. Kalkulace je prováděna v nákladech a výkonech, jak ji známe z podnikatelského účetnictví. Nákladově užitková analýza tak dává jasné informace o každé výkonové jednotce (o každém pracovníkovi), jakou hodnotu za vynaložené zdroje přinesl. To vedlo k podstatnému snížení

Joachim von Oertzen, Frido Wagner. Netherlands: Kluwer-Devanter Publisher. Citováno podle WRIGHT, G. – NEMEC, J. (2003). *Management veřejné správy. Teorie a praxe*. Praha: Ekopress, s. 23

počtu pracovníků v ústřední státní správě a k růstu efektivnosti. Jako nevýhoda se však ukázala administrativní rozdrobenost takto reformované veřejné správy, protože správa byla rozdrobena na množství malých úkolově orientovaných jednotek. Vznikaly tak potíže v koordinaci. Ty měl odstranit systém tzv. „vyšší výkonné služby“ (Senior Executive Service). Ukázalo se, že systém „vyšší výkonné služby“ nevedl k očekávanému zlepšení horizontální koordinace. Obdobné zkušenosti s NPM má Austrálie.

V Evropě byl koncept NPM aplikován ve Velké Británii. Velká Británie však nešla natolik razantní cestou jako Nový Zéland. Na rozdíl od Nového Zélandu, který šel cestou radikálního dekomponování státní správy na četné výkonově orientované malé jednotky, britské reformy šly cestou méně radikální restrukturalizace státní správy formou vytváření agentur. Také nebyl akceptován předpoklad, že organizace se nemají zabývat potenciálně konfliktními úlohami.

Britské zkušenosti z NPM ukazují, že je možné dosáhnout vyšší efektivnosti ve veřejné správě. Problémem ale je, že ideje NPM vedou ke snížení koordinací způsobilosti. To se zřetelně projevuje zejména v oblasti realizace opatření. Přesto však NPM představuje nový teoretický přístup k řízení veřejné správy ve srovnání s „klasickými“ přístupy,⁵⁰ jak ukazuje tabulka 17.

Tab. 17 Komparace NPM s „klasickými“ přístupy řízení veřejné správy

Aspekt	Obvyklý (klasický) způsob řešení problému	Způsob řešení navržený NPM
Řídící princip	Hierarchický, striktně daný	Řízení na základě výsledků, dekomponované produkční systémy.
Způsob řízení	Pyramidové řízení, organizačně striktně vymezené	Relativně autonomní řízení. Relativně autonomní organizace fungují relativně samostatně na principu pracovních smluv.
Způsob rozhodování	Hierarchický výkon rozhodování, plánování výkonu rozhodnutí	Dichotomický způsob rozhodování rozčleněný mezi centrální strategické činnosti a pružně (operativně) zabezpečovanými službami.
Forma řízení	Procesně orientované řízení veřejné správy	Řízení orientované na výsledek monitorované v kontrole ex ante a kontrole ex post na bázi výkonových ukazatelů.

⁵⁰ Dichotomická klasifikace je samozřejmě zjednodušením problému, avšak její předností je, že umožňuje jednoznačně odlišit (z pozice zákona vyloučení třetího) přítomnost či nepřítomnost sledovaného znaku.

Poskytování veřejných služeb	Kolektivní poskytování veřejných a sociálních služeb převážně na bázi univerzálního produktu	Flexibilní poskytování veřejných a sociálních služeb ve formě individualizovaných produktů. Služby mohou být i privatizovány či poskytovány různými smluvně zajišťovanými subjekty.
Přístup k nakládání s veřejnými zdroji	Produkční jednotky veřejné správy nejsou ekonomicky zainteresovány na racionálně ekonomickém nakládání s veřejnými zdroji.	Produkční jednotky veřejné správy pracují na principu „poskytování hodnoty za peníze“.
Vztah k majetku	Vlastnění majetku	Řízení majetku.
Rozpočtování	Institucionální („nárokové“) financování	Rozpočtování orientované na výsledky.

Pramen: autor

Uvedená tabulka podává základní přehled o rysech NPM. Má zároveň vést k zamyšlení, že koncept NPM může mít řadu modifikací, které je nutné přizpůsobovat legislativnímu rámci dané země a žádoucí přizpůsobovat jejím kulturním tradicím. Počáteční euforii a velká očekávání, spjatá s radikálně rozdílným výkladem fungování byrokracie, totiž vystřídalo střídavější hodnocení myšlenkového a praktického potenciálu NPM.

Myšlenkový směr NPM totiž přehlédl dvě podstatné okolnosti. Především rozdílné cílové funkce trhu a státu. Firma usiluje o maximalizaci zisku, zatímco cílovou funkcí veřejné správy je – obecně řečeno – úsilí o blaho obce (například agregovaný užitek jejích obyvatel). Firma může dále v rámci svých vnitřních pravidel uplatňovat jakýkoli model řízení, zatímco veřejná správa je limitována demokratickými pravidly, především transparentností pravidel rozhodování. (Drechsler, 2004)

Jiní autoři upozornili na navzájem odporující si předpoklady NPM. Na jedné straně se předpokládá, že úředníci mají být autonomní a podnikaví a mají při tom brát do úvahy podněty přicházející od klientů. Na druhé straně ovšem mají být stejně vnímaví i k podnětům přicházejícím od politiků. Odpovědnost má být také delegována co nejnižší, k jednotlivým organizacím či dokonce jednotlivým zaměstnancům, zatímco finanční kontrola má být naopak centralizovaná a co nejpřísnější, taková, aby byla schopna účinně kontrolovat výdajovou stránku veřejných rozpočtů. (Peters, Wright, 1996)

Doporučení NPM rozdělit odpovědnost za správu na relativně malé organizace, operující podobně jako firmy na trhu, činí správu větších celků nebo realizaci větších veřejných úkolů krajně obtížnou. Taková podoba dezagrego-

vané struktury správy a výsledný nedostatek koherence představují obzvláštní komplikaci pro rodící se demokracie, které se potřebují soustředit na strategické užití lidských a fyzických zdrojů. (Tavits a Annus, 2006; Peters, Sootla, Connaughton, 2006)

Peters a Wright (1996) míní, že NPM nemá status teorie; generuje principy, které korespondují s politickým myšlením okamžiku. Drechsler (2004) uzavírá, že zatímco v roce 1994 bylo stále ještě možno vycházet z paradigmatu NPM (i když se vyskytly jeho první silné a odůvodněné kritiky), v roce 1999 bylo toto paradigma již v defenzívě, neboť empirické zkušenosti hovořily proti němu, a v roce 2004 již nešlo hovořit o NPM jako o možné alternativě klasického modelu byrokracie, nýbrž pouze jako o jednom z mnoha užitečných pohledů na reformu veřejné správy.

Myšlenkové a praktické obrození klasického weberianského modelu byrokracie je neseno především třemi nutnými atributy kvalitního výkonu veřejné správy:

- hierarchií, umožňující maximálně transparentní výkon veřejné správy na základě jasně vymezených rolí a odpovědností,
- specializací, zajišťující kompetenci při výkonu správy prostřednictvím jasně vymezených cílů, poslání a úkolů příslušných správních útvarů,
- standardizací, umožňující takové poskytování veřejných služeb, aby mohlo být testováno co do rovnosti přístupu k nim, celkové ekonomičnosti a efektivity.

Jak je zřejmé, současné reformy veřejné správy vedou k přerozdělování kompetencí ve veřejné správě směrem k samosprávě a rozvoji území.

Provedená přehledná analýza základních teoretických přístupů k řízení veřejné správy ukazuje, že existují rozdílné názory na teoretická východiska řízení veřejné správy. Je zřejmě dosti problematické usilovat se o hledání nějakého univerzálního modelu veřejné správy, který by byl jednotně použitelný pro všechny země EU. Spíše jde o to umět tvořivě rozpracovat a implementovat vhodný model veřejné správy s ohledem na existující podmínky dané země.

Pro reformu veřejné správy v ČR považujeme za klíčové zvolit taková teoretická východiska k řízení veřejné správy, která umožní vytvořit efektivní a výkonnou veřejnou správu orientovanou na uspokojení potřeb jejích občanů a na realizaci výkonu moci a správy věcí veřejných. V současné době je v ČR takový přístup známý pod názvem **Smart Administration**⁵¹, kdy jejím obsahem je vytvořit efektivní veřejnou správu a poskytovat „přátelské veřejné služby“.

⁵¹ Viz dokument „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby“. Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015.

V něm lze, podle našeho názoru, uplatnit mix výše uvedených teoretických pří-
stupů a vytvořit systém efektivně fungující veřejné správy v ČR.

4.4 Literatura ke čtvrté kapitole

- AUCOIN, P. (1990). *Administrative Reform in Public Management: Paradigma, Principles, Paradoxes and Pendulums*. In Governance. Vol. 3 (2), pp. 115–137.
- BECKER, B. (1983). Decision-Making in Public Administration. In Public Administration in the Federal Republic of Germany. Edited by Klaus Kleniv, Hans Joachim von Oertzen, Frido Wagner. Netherlands: Kluwer-Devanter Publisher. Citováno podle Wright, G., Nemeč, J. (2003). Management veřejné správy. Teorie a praxe. Praha. Ekopress, s. 23
- COOMBES, VERHEIJEN T. (1997). Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností Východu a Západu. Bratislava NISPAcece.
- DENHARDT, R. B., DENHARDT, J. V. (2000). The new Public Service. Service Rather than Steering. In: *Public Administrative Review*. November–December 2000, Vol. 60, No 6.
- DRECHSLER, W. 2004. Governance, good governance, and government: the case for Estonian administrative capacity. TRAMES, Journal of the Humanities and Social Science, 2004, Vol. 8, No. 4, p. 388–396.
- KERAUDREN, P., MIERLO, H. VAN (1997). Teórie reformy verejnej správy a ich praktické uplatnenie. In: Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností Východu a Západu ((Eds.) Coobbes, Verheijen, T.). Bratislava: NISPAcece.
- KUHLMANN, S., BOGUMIL, J., GROHS, S.: Evaluating Administrative Modernization in German Local Government: Success or Failure of the „New Steering Model“? In: The NISPAcece Journal of Public Administration and Policy. Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State. Volume 1. Number 2. Winter 2008/2009. s. 31–54
- OSBORNE, D., GAEBLER, T. (1993). Reinventing Governemt. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading Ma.
- PERRY, J. L., KRAEMER, K. L (1983). Public Management: public and private perspectivene. Palo Alto.
- PETERS, B. G., SOOTLA, G., CONNAUGHTON, B. (Eds.). (2006). Politico-administrative Dilema: Traditional Problems and New Solutions. Bratislava, NISPAcece, p. 5–11.
- PETERS, B. G., WRIGHT, V. (1996). Public Policy and Administration, Old and New. In GOODIN, R. E., KLINGEMANN, H-D. (Eds.). (1996). A New Handbook of Political Science, Oxford, Oxford University Press, p. 628–641.
- POLLIT, CH. (1990). Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience. Oxford.

- POTŮČEK, M. (2004) Strategy in Government. The United Kingdom Experience (Introduction). In: ... Capacity to Govern in Central and Eastern Europe. Bratislava. NISPAcece, 2004.
- POTŮČEK, M a kol. (2007). Strategické vládnutí a Česká republika. Praha: Grada 2007.
- TAVITS, M., ANNUS, T. (2006). Agentification in Estonia. In Public Administration and Development, 2006, 26, p. 3–16.
- VESELÝ, A., NEKOLA, M. (Eds.). (2007). Analýza a tvorba veřejných politik. Praha: Sociologické nakladatelství.
- VERHEINEN, T. (1997). Reformy NPM a iné západné reformné stratégie: ne-správny liek pre strednú a východnú Európu? In: Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností Východu a Západu. Bratislava: NISPAcece.
- WALSH, K. (1995). Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management. Basingstoke and London.
- WILLIAMS, D. W. (2000). Reinventing the Proverbs of Government. In *Public Administration Review*. November–December 2000, Vol. 60, No. 6.
- WRIGHT, G., NEMEC, J. (Eds.) (2003). Management veřejné správy. Teorie a praxe. Praha: Ekopress.
- Strategie regionálního rozvoje ČR 2007–2013. Praha. MMR 2007.
- Vize rozvoje ČR do roku 2015. Praha. Gutenberg 2000.
- Zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole,
- Zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu.