

David Špaček

Public management

V teorii a praxi

David Špaček

Public management

V teorii a praxi



Vzor citace:

ŠPAČEK, David. *Public management. V teorii a praxi*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016. 384 s. ISBN 978-80-7400-621-0.

Recenzenti:

prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.

doc. PhDr. Daniel Klimovský, Ph.D.

KATALOGIZACE V KNIZE – NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Špaček, David

Public management : v teorii a praxi / David

Špaček. -- 1. vydání. -- V Praze : C. H. Beck, 2016. --

xviii, 376 stran. -- (Beckova edice ekonomie)

ISBN 978-80-7400-621-0

35.07 * (437.3)

- management veřejné správy

- management veřejné správy -- Česko

- monografie

35.07 - Organizace a řízení veřejné správy [15]

Toto dílo ani žádná část tohoto díla nesmí být reprodukována nebo kopírována v podobě mechanické či elektronické a šířena jakýmkoli jiným informačním systémem bez předchozího souhlasu držitelů autorských práv. Případná porušení mohou být postížena prostředky trestního, občanského a autorského práva.

Vydalo Nakladatelství C. H. Beck v Praze roku 2016

Vydání první

Schváleno vědeckou redakcí Nakladatelství C. H. Beck

Redaktorka publikace: PhDr. Marcela Palíšková, Ph.D.

Grafický návrh obálky: Šárka Kučerová, Nakladatelství C. H. Beck

Sazba: PhDr. Josef Ženka, CSc., Praha 8

Tisk: Marten, spol. s r. o.

© Nakladatelství C. H. Beck, 2016

© Masarykova univerzita, 2016

ISBN 978-80-7400-621-0 (Nakladatelství C. H. Beck)

ISBN 978-80-210-8344-8 (Masarykova univerzita)

O autorovi



Ing. David Špaček, Ph.D. vystudoval Fakultu ekonomicko-správní Univerzity Pardubice (2002). V roce 2007 získal doktorát na Ekonomicko-správní fakultě Masarykovy univerzity v Brně, kde od roku 2004 působí jako asistent a posléze odborný asistent na katedře veřejné ekonomie. Je autorem řady odborných publikací a článků. Dlouhodobě se věnuje teorii a praxi řízení ve veřejné správě. Ve svém výzkumu se zaměřuje především na oblast řízení kvality ve veřejné správě, řízení lidských zdrojů a řízení a hodnocení projektů e-government. Dosud spolupracoval na řešení mezinárodních výzkumných projektů (DEMO-net, COCOPS, projekt V4) a českých výzkumných projektů Grantové agentury ČR, Technologické agentury ČR, ministerstev (Ministerstva informatiky, Ministerstva vnitra, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy) a místní správy (Krajského úřadu Jihomoravského kraje, Magistrátu města Brna). V rámci fakulty se podííl na výuce předmětů Veřejná správa, Řízení ve veřejné správě a Ekonomika veřejného sektoru.

Úvod

Literatura naznačuje, že manažerské činnosti se vždy musí přizpůsobit charakteristikám prostředí, ve kterém probíhají. Ovlivňují je typ organizace (povaha její činnosti), její velikost, existující organizační kultura, způsob financování, struktura vlastnictví atp. Veřejná správa je souborem regulací, organizací, zaměstnanců, činností a procesů. Je prostředím, které podle řady autorů vykazuje zvláštnosti v porovnání s organizacemi soukromého sektoru. V teorii i praxi jsou dosud diskutovány a přehodnocovány cesty, jakým způsobem se při řízení veřejné správy s jejími specifiky vypořádat.

Tyto diskuze jsou relevantní z jednoho prostého důvodu. Veřejná správa tu byla, je a bude.

„Although numerous pundits claim the eminent demise of bureaucracy... bureaucracy will not only survive in the twenty-first century but will flourish. The core of the argument is that the large-scale tasks that government must perform – national defense, a social welfare system political monitoring of the economy, etc. – will remain key functions of governments in the twenty-first century and that bureaucracies, likely public but possibly private, will continue to be the most effective way to do these tasks.” (Meier a Hill, 2007, p. 51).

Veřejnou správou a praktikami jejího řízení je dobré se zabývat právě z tohoto důvodu. Dalším důvodem zkoumání veřejné správy a mechanismů, které jsou patrné uvnitř jejího systému i ve vnějších vztazích veřejné správy, je to, že veřejnou správu hodnotí každý, kdo o ní přemýšlí. A vždy o veřejné správě přemýšlí minimálně ten, kdo s ní přijde do kontaktu. To jsou především občané.

„The work of public administration may be less visible than that of other aspects of government, yet at the same time it is the major point of contact between citizens and the state.” (Peters a Pierre, 2012, s. 1).

Ve většině případů se o veřejné správě proto nepřemýšlí čistě právnícky a veřejné správě prospěje, pokud se na ni nebude nahlížet příliš technokraticky jako na artefakt, mechanismus, který vykonává právo, a pojednání o ní se oprostí od pouhé interpretace práva, kterým má být veřejná správa vázána. Přestože je právo nezbytné pro fungování veřejné správy a právní výklad je nutný (i proto, že se právo mění, a to někdy až příliš často), v souvislosti s veřejnou správou se v posledních několika dekádách frekventovaně hovoří o tom, že je, respektive má být, budována na základě principu služby veřejnosti. I proto roste v posledních letech význam řízení kvality služeb, identifikování očekávání občanů a s tím spojené diskuze o hranicích tolerance a měření spokojenosti zákazníků/klientů/občanů (Lukášová, 2009).

Dalo by se říci, že orientace na právo a jeho roli ve veřejné správě je jednou z podob technokratického přístupu k veřejné správě. Jiným projevem technokratického přístupu je přílišná orientace na technologie a e-government/e-governance. Dalším důvodem výzkumu veřejné správy a jejího řízení je proto i to, že patrně nikdy nebude plně elektronická. Dosud se například vývoj e-governmentu vypořádává s tím, že využívání elektronických služeb neroste stejnou mírou jako sofistikovanost (hloubka) elektronizace veřejných služeb, a to i proto, že lidé dosud podle benchmarkingových studií preferují osobní kontakt s veřejnou správou. Veřejnou správu nejen proto budou nadále vykonávat lidé. Veřejná správa bude stát na lidech, které patrně nemusí motivovat k výkonu to, že budou vnímáni neosobně jako nástroj k vykonávání legislativy apod. Dalším důvodem pro výzkum v oblasti public managementu je to, že s ohledem na diskutovaná specifika veřejné správy nemusí být zde vždy uplatnitelné metody a techniky řízení, které byly prověřeny v soukromém sektoru.

Diskuzím a doporučením, jakým způsobem se v praxi řízení veřejné správy vypořádat s jejími specifiky, aby fungovala lépe, se věnuje literatura, pro kterou se v zahraničí používá (nikoliv obsahově jednotně) obecné označení „public management“. Českým ekvivalentem by mohlo být „řízení ve veřejném sektoru“, „řízení veřejných organizací“ apod. Narazíme i na překlad „veřejný management“ (resp. veřejný manažement - Malíková a Jacko et al., 2013). Tato publikace bude tyto pojmy kombinovat jako synonyma.

„Public management is the subject of a rapidly growing literature that is international in scope and multifarious in content.” (Lynn, 2012, s. 17).

To však neplatí pro dostupnou českou literaturu. Řízení a ekonomické aspekty fungování veřejné správy, které jsou specifickou součástí nevrchnostenské činnosti veřejné správy, česká teorie hlouběji a systematicky dosud nerozvíjí, i když některé zásady managementu stanovují v České republice platné normy správního práva či jiného právního odvětví i pro veřejnou správu již řadu let (např. obecné požadavky na hospodaření územních samosprávných celků, kritéria 3E – efektivnosti, hospodárnosti a účinnosti v českém zákoně o finanční kontrole apod.). Nástroje, které mají zlepšit řízení veřejné správy, respektive organizací veřejného sektoru obecně (public management), a jejich pozitiva a negativa v českém prostředí do určité míry rozpracovává správní věda. Ekonomická stránka fungování veřejné správy je podrobněji vysvětlována v publikacích veřejných financí. Literatura řízení institucí veřejného sektoru je v ČR velmi roztržštěná a rovněž mladá a česká teorie i praxe veřejné správy a jejího řízení si nevystačí s tvrzením, že řízení v pojetí řízení organizací soukromého sektoru ve veřejné správě není možné, protože zde dopadají požadavky legislativy. Dosavadní česká literatura veřejné správy a jejího řízení často také nezohledňuje zahraniční poznatky, respektive je vstřebává jen velmi pozvolna. V některých oblastech výzkumu dosud chybí. Do velké míry se zde patrně projevuje i to, že česká literatura, která se zaměřuje na veřejnou správu, je v ČR dosud výrazně právnícky orientovaná, přestože strategické dokumenty reformy veřejné správy zdůrazňují již téměř dvě dekády zlepšování různých aspektů řízení institucí veřejné správy.

Cílem předkládaného textu je věnovat se vybraným tématům, která jsou v zahraničí standardní součástí literatury „public managementu“, ale také „veřejné správy“ (někdy jsou obě souloví používána jako synonyma), jsou relevantní pro český kontext (v jeho akademické i praktické rovině) a nejsou dosud systematictěji popsána s ohledem na zahraniční, ale do určité míry i domácí poznatky. Tato kniha je proto (ostatně podobně jako jiné knihy) také o tom, co bylo o veřejné správě a jejím řízení napsáno jinými. Snahou autora není podrobně interpretovat českou legislativu a převzít někdy až příliš dogmatická tvrzení literatury, ale na základě vlastního výzkumu zohlednit, shrnout a diskutovat některé trendy teorie a praxe „public managementu“, a to i pro situaci v České republice. Text není metodickou příručkou pro manažerské pracovníky v institucích veřejné správy a veřejného sektoru. Byl napsán pro akademiky, ale i pracovníky veřejné správy a všechny, kteří se o veřejnou správu zajímají. Upozorňuje na hlavní body aktuální teorie a praxe ve vybraných oblastech veřejné správy a jejího řízení. Shrnuje problémy, se kterými se manažeři v těchto institucích mohou potýkat vlivem implementace nových nástrojů, k níž často dochází na základě reform realizovaných shora (ústřední úrovní top-down způsobem) anebo změn vyplývajících z rozhodování politických představitelů územní samosprávy. Text proto může být inspirativní i pro české reformátory veřejné správy.

Předkládaná kniha má dvě základní části. První část představuje úvod do teorie „public managementu“ a zaměřuje se také na školy veřejné správy a na jejich promítání se do praktických správních reforem. Shrnuje diskuze o specifikách veřejné správy a o tom, jak dopadají na řízení institucí veřejné správy a veřejného sektoru. Tato specifika se snaží smazat, nebo zdůraznit školy veřejné správy, které se promítají do praktických správních reforem. Nejvýrazněji se dosud projevila škola New Public Management, která přinesla celou řadu otázek pro další směřování veřejné správy a jejího řízení v teorii a praxi. Ovlivnila také zapojování nástrojů, které jsou diskutovány ve druhé části. Ta se zaměřuje na vybrané oblasti. Začíná pojednáním o složitosti odpovědnostních vztahů ve veřejné správě, která s sebou přináší obtíže hodnocení veřejné správy. Druhá část následně pokračuje problematikou organizování ve veřejné správě a upozorňuje na některé fenomény, které se v teorii a praxi veřejné správy objevily nedávno (jde např. o co-creation). Pozornost je dále věnována roli a problémům strategického řízení, řízení kvality a řízení lidských zdrojů, zejména hodnocení výkonu jednotlivce, programu a organizace. Poslední kapitola se zaměřuje na představení a diskutování role a problémů elektronizace. V jednotlivých kapitolách se snažím uplatnit podobný pohled, kdy nejprve jsou shrnuty poznatky ze zahraničí a následně je tematika rozpracována pro české prostředí.

Přestože publikace obsahuje nové věci, je na druhou stranu nutné hned v úvodu uvést limity, které si jako autor velmi dobře uvědomuji. Patrně se nenajde autor, který by nebyl sebekritický. Je lepší své pochybnosti přenést na papír, a to i kvůli konstruktivní diskuzi, která může následovat. Jedním z omezení této publikace je to, že se v řadě případů věnuje dynamickým věcem. Veřejná správa je prostředím, které vždy do určité míry reaguje na domácí vývoj i trendy v zahraničí, ať již vlivem politického vedení správy nebo vlivem jiným. Projevuje se zde také správní globalizace, móda

ve správních reformách i snaha být členem mezinárodní/nadnárodní organizace, popř. členství v těchto organizacích. Témata, kterým se předkládaná kniha věnuje, se vyvíjí a jsou živá. Často nejsou dosud položena na silnějších teoretických základech, jsou pojímána nejednotně a literatura o veřejné správě to musí reflektovat a časem musí být revidována, aby nezastarala. Některá z témat, která jsou zahrnuta v této knize, představují fenomény, které se v teorii i praxi objevily teprve nedávno, a bude proto vhodné zabývat se jejich reálnými efekty také s větším časovým odstupem. Dalším omezením je skutečnost, že předkládaný text se více nevěnuje některým oblastem, které jsou aktuální a v řízení organizací veřejné správy neméně důležité. Jde například o tematiku finančního managementu, řízení procesů, řízení inovací, řízení projektů, řízení změn nebo řízení znalostí. Proč nejsou tato témata v předkládané knize rozebrána? Jako autor jsem se nechtěl věnovat věcem, kterými se delší dobu nezabývám. Uvedená témata by si do budoucna zasloužila větší pozornost literatury, která se zaměřuje na veřejnou správu a řízení jejích organizací včetně řízení organizací, které veřejná správa zastřešuje.

Publikace vychází také z některých výstupů, které byly autorem či ve spoluautorství připraveny v rámci několika projektů. Součástí řešení těchto projektů byla i empirická šetření, která se zaměřovala na českou praxi. Publikace vychází zejména z následujících projektů:

- Měření spokojenosti občanů s veřejnými službami jako součást řízení kvality v organizacích veřejného sektoru (projekt GAČR č. 402/07/1486, řešen v období 2007–2009).
- Identifikace a evaluace regionálně specifických faktorů úspěšnosti reforem v duchu NPM – země CEE (projekt GAČR č. P403/12/0366, řešen v období 2012–2014).
- Řízení výkonnosti ve veřejné správě – teorie vs. praxe v České republice a v jiných zemích střední a východní Evropy (projekt GAČR č. GA16-13119S, řešen v období 2016–2018).

Obsah

Úvod	VII
Seznam obrázků	XV
Seznam tabulek	XVII
ČÁST I. Úvod do teorie public managementu, školy a reformy veřejné správy	1
1. Public management a specifika veřejné správy	3
1.1 Public management – různorodost pohledů	3
1.2 Veřejná správa a její specifika oproti soukromým institucím	6
1.2.1 Poslání a funkce veřejných organizací, téma „goal ambiguity“	9
1.2.2 Exekutivní charakter veřejné správy a tužší vázanost managementu právem	12
1.2.3 Větší „veřejnost“ veřejné správy	12
1.2.4 Politické vedení a kontrola veřejné správy, problémy agentury	14
1.2.5 Charakter produktu veřejné správy – veřejných služeb	15
1.2.6 Omezenost konkurence a způsob financování	16
1.2.7 Víceúrovňovost a struktura aktuálních systémů veřejné správy	17
1.2.8 Různorodost tzv. stakeholders	18
1.2.9 Různé role občana ve vztazích s institucemi veřejné správy	19
1.2.10 Kultura a motivace pracovníků veřejné správy, path dependency	20
1.3 Role manažera, specifika veřejné správy a požadavky na vzdělávání	21
2. Správní reformy, jejich trendy a problémy	29
2.1 Školy veřejné správy a jejich střetávání ve správních reformách	29
2.1.1 New Public Management, manažerismus a jeho projevy a problémy ve správních reformách	31
2.1.2 Governance	44
2.1.3 Škola networks	47
2.1.4 Další teorie a problémy „governability“	49

2.2	Specifika správních reforem v postkomunistických zemích a teorie neoweberiánského státu	55
	Cíle reforem veřejné správy v ČR	61
2.3	Problémy a paradoxy správních reforem	66
ČÁST II. Vybraná témata z public managementu		73
3.	Odpovědnost veřejné správy, problematika otevřenosti a průhlednosti	75
3.1	Složitost odpovědnosti a hodnocení ve veřejné správě	75
3.2	Otevřenost a průhlednost veřejné správy a právo na informace a participaci	83
3.3	Situace v ČR	87
4.	Nové trendy v organizování veřejné správy a mechanismech poskytování veřejných služeb, problematika intergovernmentalismu a komunikace a koordinace ve veřejné správě	101
4.1	Z teorie organizace a managementu	101
4.2	Organizační principy a teorie organizování veřejné správy	103
4.2.1	Organizační princip územní, odvětvový a funkční	103
4.2.2	Princip abstraktních pravidel, formalizace, „red tape“ a regulační reformy	105
4.2.3	Organizační princip kolegiální a monokratický a princip jednoty přikazování	108
4.2.4	Princip delegování, (de)koncentrace/(de)centralizace a jejich následky v praxi veřejné správy	109
4.2.5	Princip rozpětí řízení	115
4.3	Nové formy organizování v praxi správních reforem – vybrané trendy	116
4.3.1	Vytváření agentur („agentifikace“)	116
4.3.2	Kontrahování (outsourcing/contracting-out/PPP)	120
4.3.3	Co-creation, co-production... ..	125
4.4	Problémy organizace veřejné správy a praktické správní reformy	132
4.4.1	Intergovernmentalismus, resortismus a koordinace ve veřejné správě	132
4.4.2	Strategie zjednodušování administrativy a jejich problémy v praxi	137
4.4.3	Problémy organizace a decentralizace veřejné správy – příklad reformy územní správy v ČR	140

5. Strategické řízení a jeho úskalí ve veřejné správě	159
5.1 Role, procesy a nástroje strategického řízení	159
5.1.1 Fáze hledání strategie – strategické plánování, požadavky na plánování	160
5.1.2 Implementace strategie a obtíže realizace strategických cílů	163
5.2 Specifika a problémy strategického řízení ve veřejné správě	166
5.3 Strategické řízení v české veřejné správě	171
5.3.1 Stav plánování rozvoje obcí – výsledky zprávy GAREPu	173
5.3.2 Vybrané aspekty strategického řízení v praxi českých krajů	176
5.3.3 Problémy strategického plánování na příkladu informačních koncepcí statutárních měst a krajských úřadů	178
6. Kvalita veřejných služeb a její řízení – nástroje, jejich potenciál a omezení	185
6.1 Pojetí kvality v soukromém sektoru, kvalita e-sluzeb	185
6.2 Řízení kvality ve veřejné správě	193
6.2.1 Pojetí kvality ve veřejné správě	193
6.2.2 Požadavky na řízení kvality ve veřejné správě v teorii	194
6.2.3 Přístupy ústřední vlády k řízení kvality ve veřejné správě	198
6.2.4 Problémy řízení kvality ve veřejné správě	209
6.3 Řízení kvality v české veřejné správě	214
6.3.1 Národní politiky a řízení kvality ve veřejné správě	214
6.3.2 Iniciativy řízení kvality v ČR a vnímané problémy implementace řízení kvality	216
6.3.3 Názory vedoucích úředníků samospráv na problémy a efekty implementace nástrojů řízení kvality	219
6.3.4 Kritéria kvality ve veřejné správě – příklad českých městských úřadů ORP	227
7. Řízení lidských zdrojů, „performance management“ a hodnocení úředníků	233
7.1 Cíle a koncepce personální práce a požadavky na systémovost řízení lidských zdrojů	233
7.2 Status úředníka, modely úřednického postavení a jejich dopad na řízení lidských zdrojů ve veřejné správě	236
7.2.1 Kariérní systém	239
7.2.2 Poziční systém	240
7.2.3 Systém kořisti	241

7.2.4	Míšení kariérního a pozičního systému v praxi správních reforem	242
7.2.5	Řízení veřejné služby	252
7.3	Teorie hodnot a motivace pracovníků veřejné správy	253
7.4	Hodnocení pracovníků, měření a řízení výkonu a jeho problémy	260
7.4.1	Hodnocení pracovníků a řízení výkonu jednotlivce a organizace	260
7.4.2	Obtíže definování kritérií pro hodnocení pracovního chování a výkonu organizace	265
7.4.3	Kompetenční management v praxi veřejné správy	268
7.4.4	Problémy a paradoxy měření a řízení výkonu	272
7.5	Situace v ČR	278
8.	Role a problémy elektronizace veřejné správy	287
8.1	Šírokost „e-gov“ a specifika e-slужeb	287
8.2	Cíle vs. bariéry e-gov	291
8.2.1	Trendy elektronizace veřejné správy a role koordinace a evaluace	291
8.2.2	Bariéry e-gov, větší význam netechnických bariér	296
8.3	Problémy v přístupu ústřední vlády k zavádění e-governmentu v ČR	303
8.3.1	Problémy strategického rámce e-governmentu	304
8.3.2	Nestabilita mechanismů pro řízení a koordinaci e-governmentu na úrovni ústřední vlády	307
8.3.3	Problémy vyhodnocování stavu e-governmentu ústřední úrovni a určitá „tajemnost“ rozvoje	311
8.3.4	Nedostatečné zapojení stakeholders a problémy s vizí rozvoje e-governmentu	312
8.3.5	Problémy při zadávání veřejných zakázek na projekty e-governmentu	314
	Závěr	317
	Seznam použité literatury	321
	Summary	351
	Rejstřík	353

Seznam obrázků

Obrázek 1.1	Jeden z rámců pro analýzu organizace	5
Obrázek 1.2	„Veřejnost“ jako výsledek politické a ekonomické moci podle Bozemana	13
Obrázek 1.3	Typické rysy manažerské činnosti na jednotlivých úrovních řízení	23
Obrázek 1.4	Schéma vnitřního a vnějšího okolí instituce veřejné správy	26
Obrázek 2.1	Elementy kontextu reform public managementu podle Flynna	39
Obrázek 2.2	Rámec pro novou syntézu veřejné správy	51
Obrázek 2.3	Schéma řetězce problém-řešení v reformách veřejného sektoru	72
Obrázek 3.1	Pojetí „accountability“ veřejné správy v zahraniční literatuře	76
Obrázek 3.2	Pojetí odpovědnosti dle Bovense	81
Obrázek 5.1	Výskyt tematických oblastí v analytických částech rozvojových dokumentů	174
Obrázek 5.2	Co je součástí rozvojových dokumentů obcí	175
Obrázek 6.1	Model kvality transakčních služeb	192
Obrázek 7.1	Procesní teorie motivace pracovníků veřejného sektoru dle Perryho a Wise	257
Obrázek 7.2	Řízení výkonu jako integrující faktor (model dle Armstronga)	261

Seznam tabulek

Tabulka 1.1	Hlavní komponenty okolí veřejných organizací	19
Tabulka 1.2	Obsah manažerské práce – základní manažerské činnosti (příklady z literatury)	22
Tabulka 2.1	Principy tradiční správy a NPM podle Hughese	32
Tabulka 2.2	Cíle a nástroje reformou spojovaných s NPM	35
Tabulka 2.3	Hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy (plán z roku 2004)	64
Tabulka 2.4	Porovnání cílů pro reformování veřejné správy ve Smart Administration (2007–2015) a v aktuálním strategickém rámci pro období (2014–2020)	65
Tabulka 2.5	Typy následků reformou podle Perryho 6	69
Tabulka 3.1	Mechanismy odpovědnosti veřejné správy	79
Tabulka 3.2	Hlavní komponenty kontroly veřejné správy v ČR	88
Tabulka 4.1	Některé obecně přijímané argumenty pro a proti decentralizaci	114
Tabulka 4.2	Typy agentur	119
Tabulka 4.3	Druhy vztahů mezi profesionály a uživateli	129
Tabulka 4.4	Typy koprodukce	130
Tabulka 4.5	Typy intergovernmentálních vztahů	133
Tabulka 4.6	Různé úrovně koordinace podle Metcalfa	136
Tabulka 4.7	Charakteristiky mechanismů koordinace	136
Tabulka 4.8	Správní systém ČR	144
Tabulka 4.9	Nástroje horizontální a vertikální koordinace výkonu státní správy (podle zprávy k projektu B.3)	153
Tabulka 5.1	Model procesu vypracování strategie	162
Tabulka 5.2	Požadavky na kvalitu cílů v pravidle SMART	163
Tabulka 5.3	Očekávané výsledky zavádění strategického řízení ve veřejné správě	167
Tabulka 5.4	Vnímané přínosy zavedení strategického řízení v případě českých krajských úřadů	177
Tabulka 5.5	Prvky informačních koncepcí podle legislativy	179
Tabulka 6.1	E-S-QUAL a dimenze kvality e-služeb	190
Tabulka 6.2	Aktivní přístupy centrální vlády k řízení kvality ve veřejné správě	199
Tabulka 6.3	Nástroje ohodnocené cenami za kvalitu ve veřejné správě v letech 2005–2014	217

Tabulka 6.4	Nastavení nástrojů řízení kvality v obecních a krajských úřadech	221
Tabulka 6.5	Atributy kvality služeb obecních úřadů z hlediska prostředí úřadu a dostupnosti služeb	228
Tabulka 6.6	Atributy kvality služeb obecních úřadů z hlediska chování pracovníků, komunikace s klientem a profesionality pracovníků	229
Tabulka 6.7	Atributy kvality služeb obecních úřadů z hlediska organizace procesu poskytování služeb a vyřizování správních záležitostí	230
Tabulka 6.8	Atributy kvality služeb obecních úřadů z hlediska managementu úřadů a systémovosti veřejné správy z pohledu pracovníků	231
Tabulka 7.1	Model kontinua tradiční byrokracie a post-byrokracie	243
Tabulka 7.2	Výhody a nevýhody spojené s různými formami odměňování podle služebního hodnocení	249
Tabulka 7.3	Soubor veřejných hodnot	254
Tabulka 7.4	Cíle hodnocení výkonu organizace a jednotlivých pracovníků	264
Tabulka 7.5	Srovnání funkčních a kompetenčních přístupů k řízení lidských zdrojů	269
Tabulka 7.6	Co z původního služebního zákona nabylo účinnosti	280
Tabulka 7.7	Komponenty řízení lidských zdrojů podle zákona o státní službě a zákona o úřednících územních samosprávných celků	284
Tabulka 8.1	Možné problémy spojené s řízením změn při implementaci projektů e-governmentu	300
Tabulka 8.2	Přehled politik e-governmentu a aktéři koordinace na národní úrovni	308

Úvod do teorie public managementu, školy a reformy veřejné správy



1 Public management a specifika veřejné správy

1.1 Public management – různorodost pohledů

Bez ohledu na to, zda jde o veřejnou nebo soukromou organizaci, manažer při své činnosti čelí vždy problémům, které se týkají zdrojů, personálu, priorit, technologií i organizaci práce (Hill a Lynn, 2009). Zkušenosti vedoucích pracovníků ukazují, že praxe řízení organizací je vždy do určité míry ovlivněna tím:

- kde se řídí (typ organizace, okolí organizace),
- co/kdo se řídí (předmět činnosti, zainteresovanost pracovníků),
- jakým způsobem (režim),
- s jakým cílem (v čí prospěch – kolik vlastníků?),
- s jakými zdroji (struktura vlastníků).

Jak již naznačil úvod, diskuzím a doporučením, jakým způsobem se v praxi řízení veřejné správy vypořádat s jejími specifiky, aby fungovala lépe, se věnuje literatura, pro kterou se v zahraničí používá obecné označení „*public management*“. S tímto označením se však nepracuje dosud jednotně. Podobně jako na obecný management je i na public management nazíráno v dostupné literatuře zejména dvěma úhly. Jeden chápe public management jako teoretickou vědní disciplínu, která má přispět praxi řízení institucí veřejné správy a veřejného sektoru, či obecně „veřejných organizací“. Druhý potom chápe public management především jako specifickou praktickou aktivitu (řízení organizace) řídicích pracovníků (manažerů) a považuje ji za umění manažerů zvolit vhodné nástroje k řešení problémů v dané situaci, a ovlivňovat tak vlastním chováním fungování řízených institucí (Hill a Lynn, 2009). Toto druhé pojetí rozpracovávají také teorie motivace pracovníků veřejné správy (civil/public service motivation) a teorie vůdcovství ve veřejných organizacích (public sector/service leadership).

Kniha bude kombinovat obě pojetí public managementu, a to z několika důvodů. Hlavním důvodem je to, že obě pojetí není možné od sebe plně oddělovat. Teorie se vždy do určité míry snaží zobecnovat existující praxi, aby nebyla zcela odtržena od reálného světa veřejné správy. Praxe vždy do určité míry reaguje na existující

teorie. Předkládaná kniha se snaží vymezit obsah public managementu na základě jeho trendů v teorii a praxi veřejné správy a správních reforem. Zaměření na public management jako na aktivity především ústřední vlády a její administrativy, které jsou spojené s tvorbou, implementací a hodnocením správních reforem, může představovat třetí možný pohled na public management. Jde o pohled politiky reformy/modernizace a koordinace veřejného sektoru. Literatura, která s tímto třetím pojetím souvisí, zdůrazňuje roli koordinace a komunikace správního systému. V české literatuře například Pomahač (in Pomahač a Vidláková, 2002) konstatuje, že již v klasických správně-vědnicích pracích nalezneme vždy ve větší nebo menší míře akcentovaný významový předěl mezi objektivním a politickým přístupem ke zkoumání veřejné správy. Na základě požadavků na správní reformu, které vytyčují správní politiky, a reálného přístupu ke správním reformám jsou také rozlišovány různé školy/modely veřejné správy (public administration) či public managementu. Literatura z této oblasti je často zaměřena komparativně a rozlišuje různé přístupy k public managementu na základě následujících hledisek:

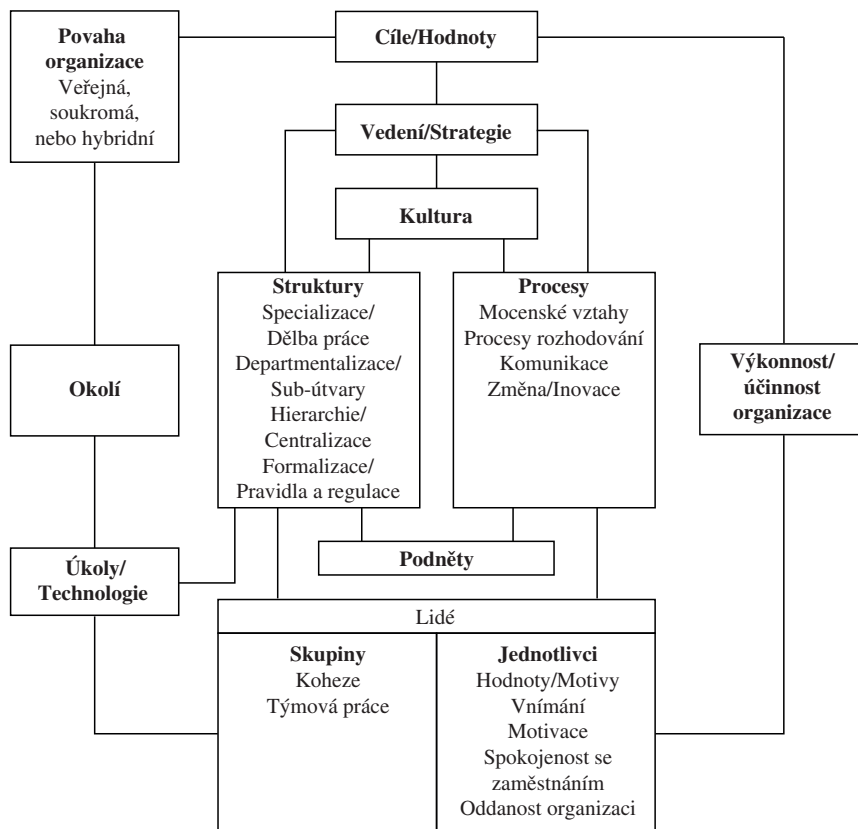
- rozdílného teoretického ukotvení reforem,
- praktického zaměření aktivit public managementu anebo uvažovaných či probíhajících reforem (tj. v praxi převažujícího typu používaných nástrojů anebo nástrojů, které jsou/budou implementovány k dosažení plánovaných změn),
- způsobu implementace reforem,
- geografického umístění realizovaných reforem.

Na základě rozdílného teoretického zázemí, ale i praktického zaměření použitých nástrojů řízení, je problematika public managementu v literatuře dosud někdy uvozována odlišováním public managementu a veřejné správy. Podobné přístupy říkají, že praktickému řízení ve veřejné správě a veřejném sektoru nebyla věnována dostatečná pozornost. Public management je zde obvykle vymezován podobně jako v literatuře obecné teorie managementu, a to jako takový způsob řízení organizace, který umožňuje naplňovat její základní cíle způsobem, který nejlépe využije všech disponibilních zdrojů a zajistí osobní odpovědnost manažera za výsledky. „Správa“ je potom považována za jednu ze součástí systému public managementu, která pouze následuje úkoly stanovené manažery a politiky, tzn. jako obsahově užší činnost než řízení, kterého je součástí. Různé přístupy poté diskutují, zda je nebo není takovéto odlišování řízení a správy relevantní s ohledem na to, jak veřejná správa ve skutečnosti funguje. Existují ale i přístupy, které na první místo kladou správu a prvenství řízení kritizují, neboť je něčím cizím pro model kontinentální evropské správy zaměřený na právo (viz Hood, 2007).

Další přetrvávající otázkou je ve výzkumu a praxi public managementu to, zda je řízení ve veřejném sektoru fundamentálně odlišné od řízení organizací soukromého sektoru. Diskuze o podobnostech a rozdílech se potom vždy soustřeďuje na některé komponenty, které jsou spojovány s analyzováním organizací. Inspirativní může být pro analýzu organizací níže uvedené schéma (viz *Obr. 1.1*), se kterým pracuje ve své

knize Rainey (2009). Odpovědi na otázky po podobnosti a odlišnosti institucí soukromého a veřejného sektoru se dotýkají i toho, zda je nutné manažery pro výkon profese připravovat a přizpůsobovat tomu studijní programy vzdělávacích institucí, požadavky na manažerské pozice ve veřejné správě apod.

Obrázek 1.1 **Jeden z rámců pro analýzu organizace**



Zdroj: Rainey (2009).

V řadě diskuzí, které upozorňovaly na nedostatky řízení institucí veřejné správy, byla veřejná správa označována za správu „tradiční“, „byrokratickou“ a byla vnímána jako zastaralý a spíše nefunkční systém, ve kterém se spíše objevují „patologické“ znaky řízení řady nebo některých komponent schématu, se kterým pracuje Rainey (2009). Podobná tvrzení zaznívala na základě někdy víc, jindy méně empiricky podloženého porovnání s manažerskými praktikami, které byly využívány v řízení soukromých ziskových organizací. Public management byl v podobných diskuzích považován za vývojově vyšší etapu teorie i praxe řízení veřejné správy a institucí, které veřejná správa zastřešuje, a někdy se až demagogicky tvrdilo, že praktiky řízení soukromých firem si má osvojit veřejná správa, aby byla její kultura

zaměřena na efektivnost, kvalitu a výsledky. Tento přístup je charakteristický také ve velmi vlivné, široké a různorodé literatuře, která postupně získala označení *New Public Management* (NPM). Reformy, které přinesly větší samostatnost manažerů ve veřejné správě v duchu NPM, však přinesly také opětovnou diskuzi o specifikách veřejné správy, protože se ukázalo, že některé nástroje, které byly implementovány v duchu manažerismu, nepřinesly očekávané efekty. Vlivem kritiky tradiční správy, kterou přinesla literatura NPM, však dodnes v literatuře veřejné správy a public managementu přetrvává důraz na důležitost lepšího řízení institucí veřejné správy, aby veřejná správa dosahovala výsledky. Vlivem kritiky toho, co v praxi implementace nástrojů spojovaných s NPM nepřinesla (s ohledem na stupeň dosažení proklamovaných efektů a míru efektů neočekávaných), potom sílí přesvědčení o tom, že řízení veřejné správy se musí vypořádat s již výše zmíněnými specifiky (ve srovnání se soukromými organizacemi), a to s ohledem na charakteristiky prostředí, ve kterém instituce veřejné správy působí, i s ohledem na funkce, které má veřejná správa plnit. To je patrné v tzv. *post-NPM* školách, kterých se spolu s NPM dotkneme v samostatné kapitole později.

Nutnost přizpůsobit řízení institucí veřejné správy a veřejného sektoru specifikům řízeného prostředí se jasně projevuje také v aktuálních definicích public managementu v mezinárodně uznávaných publikacích. Zmiňme například definici public managementu dle Hill a Lynna (2009): „Definujeme ‚management‘ jako zajištění toho, že alokování a využití zdrojů, která má vláda k dispozici, směřuje k dosažení legálních cílů veřejné politiky (lawful public policy goals). Řídit ve veřejném sektoru vyžaduje pochopení toho, jak jsou v interakci tři specifické dimenze – administrativní struktury a procesy, organizace a jejich kultury (normy, hodnoty a standardy, které ovlivňují motivace jednotlivých pracovníků) a manažeri a jejich schopnosti a hodnoty – aby produkovaly výsledky, které se blíží tomu, co občané a jejich zástupci očekávají od svých vlád.“

1.2 Veřejná správa a její specifika oproti soukromým institucím

Veřejná správa je obtížně vymežitelným pojmem. Většinou se v české literatuře veřejné správy vymezuje jako *množina institucí, které v duchu modelové dělby státní moci spadají do pod systému výkoné moci (exekutivy)*. Tím je rovněž naznačen vztah veřejné správy k ostatním složkám státní moci – zjednodušeně: zákonodárství stanovuje rámec veřejné správy, jeho dodržování má zajistit soudnictví. Podobně se k vymezení veřejné správy přistupuje i v literatuře zahraniční, která však více zdůrazňuje, že veřejná správa je nástrojem vlády k vykonávání veřejné politiky. Podobné definice více odlišují politiku, resp. politické vedení, a úřední, tzn. byrokratický aparát. Hovoří se o dichotomii politiky a správy.

Především v zahraniční literatuře je veřejná správa vymezována jako soubor institucí, pravidel, zaměstnanců a činností, které v lecčems vykazují zvláštnosti v porovnání s organizacemi soukromého sektoru. Specifika vychází i z toho, že veřejnou správu nepochopíme, pokud se nezabýváme dichotomiemi veřejný, soukromý, politika/správa a stát/společnost (Raadschelders a Rutgers, in Lynn, 2007). Mezi *specifickými charakteristikami veřejné správy*, s nimiž se musí řízení jejích institucí „poprat“, zaznívají následující:

- poslání institucí veřejné správy, resp. „veřejných organizací“ obecně,
- exekutivní charakter veřejné správy a z toho vyplývající tužší vázanost managementu jejích institucí (i systému veřejné správy jako takového) legislativou,
- politické vedení veřejné správy (political leadership),
- složitost a důsledky toho, že veřejná správa je systémem s několika úrovněmi, z nichž každá má v systému specifickou roli,
- produkt veřejné správy je specifický s ohledem na nastavení jeho poskytování legislativou, své konzumenty, způsob financování, rozsah konkurence poskytovatelů, kritéria hodnocení apod.,
- do fungování veřejné správy hovoří mnoho tzv. stakeholders (zainteresovaných subjektů), což přináší obtíže pro nastavení odpovědnostních mechanismů a systému kontroly veřejné správy.

Uvedená specifika veřejné správy vyplývají z hledání odpovědí na následující otázky:

1. Jaký charakter mají instituce veřejné správy s ohledem na své poslání především?
2. Kdo stanovuje funkce veřejné správy a jaká je jeho motivace?
3. Je řízení veřejné správy jednoruňové, jak samostatné jsou jednotlivé články správy?
4. Jaký je rozsah konkurence ve veřejné správě?
5. Jaké jsou role občana ve vztazích s institucemi veřejné správy?
6. Kdo jsou stakeholders veřejné správy?
7. Má veřejná správa pouze „pečovatelskou“ funkci?
8. Je specifická motivace zaměstnanců veřejné správy?

Náplň public managementu a jeho funkce jsou ve veřejné správě a veřejném sektoru determinovány tím, do jaké míry mohou manažeři tvořit (zajistit strategie, kompetence a výsledky) v rámci existující politiky, právního rámce a existujících správních a kontrolních struktur a mechanismů. Hill a Lynn (2009, s. 9–10) v této souvislosti diskutují o tom, zda jsou manažeři institucí veřejného sektoru výtvoři svého okolí, nebo naopak jeho tvůrci (creatures, or creators). Například Allison (in Hill a Lynn, 2009, s. 28) došel k závěru, že private a public management jsou přinejmenším tak odlišné, jako si jsou současně podobné. Avšak rozdíly jsou podle jeho názoru mnohem důležitější než společné charakteristiky. Private a public management můžeme podle Allisona porovnávat s ohledem na strategii (mechanismy stanovování

cílů a plánů), vnitřní komponenty (organizování a zajišťování personálu, systémy řízení zaměstnanců a měření výkonnosti) a vnější faktory (jako komunikování a koordinování se s dalšími organizacemi i uvnitř jednotlivých organizací a také komunikování s médii a veřejností). Rainey (2009) shrnuje řadu odlišných charakteristik public managementu a veřejných organizací, které se objevují v literatuře. Odlišuje tři kategorie faktorů, ze kterých specifika vyplývají: Faktory prostředí, Transakce mezi organizací a jejím okolím, Role, struktury a procesy organizací. Vlivem těchto specifických znaků nemusí být ve veřejné správě vždy uplatnitelné anebo přenositelné metody a techniky řízení, které byly prověřeny v soukromém sektoru. To může kreativitu manažerů veřejné správy jak podněcovat, tak i brzdit, nikoliv však vylučovat. Nutno podotknout, že odlišování veřejné správy a správy soukromé má i svoje odpůrce. Například podle Rainey (2009) (podobně též Rainey a Chun, 2007), který odlišné charakteristiky shrnuje, ale spíše je odpůrcem striktnějšího odlišování institucí veřejného sektoru od institucí ostatních, může odlišování veřejných organizací produkovat předsudky a mýty o veřejné správě a lidech, kteří v ní pracují. Podle něho mohou být odlišnosti organizací veřejného a soukromého sektoru, které jsou popisovány v dostupné literatuře, také výsledkem značného zjednodušování. Rainey v mnohém odkazuje na Herberta Simona, který tvrdil, že veřejné, soukromé a neziskové organizace jsou v podstatě identické v případě klíčových dimenzí řízení. Řada výzkumů podle Raineyho potvrdila, že proměnné jako velikost, funkce, poslání a charakter úkolů a používané technologie ovlivňují veřejné organizace mnohem více než jejich status, na základě kterého jsou institucemi vlády, veřejné správy, veřejného sektoru. Organizace se podle něho stane byrokratickou nikoliv kvůli tomu, že spadá do veřejného nebo soukromého sektoru, ale především kvůli své velikosti. Dalším důvodem, proč může být odlišování veřejného, soukromého a neziskového sektoru zavádějící, je podle Raineyho to, že v praxi se jednotlivé oblasti veřejného sektoru překrývají a jsou navzájem propojeny. Řada vládních organizací byla vlivem správních reforem také nastavena tak, aby jejich praxe připomínala fungování ziskových firem.

Nejde pak proto jen o diskuzi, zda je odlišování veřejné a soukromé správy relevantní. Jde také o to, jak často a v jakých typech organizací jsou specifika veřejné správy nejpatrnější. A praxe veřejné správy ukazuje, že v některých typech organizací se tato specifika promítají výrazně. To je vidět mimo jiné také v postojích a názorech pracovníků, kteří do veřejné správy přišli ze soukromého sektoru. Rozhovory, které jsme v rámci různých výzkumných projektů realizovali s představiteli českých úřadů, minimálně ukázaly to, že někteří pracovníci vnímají velmi výrazně, že v nastavení a řízení organizací veřejné správy jsou odlišnosti oproti praktickému fungování veřejných organizací, ve kterých ještě nefunguje něco, co již několik let fungovalo v soukromé organizaci, kde byli zaměstnáni. Často si například úředníci českých samospráv v námi realizovaných rozhovorech stěžovali na vliv politického vedení (něco se nerealizuje, protože není politická vůle se tím zabývat, do obsazování úřednických pozic se promítají známosti politiků apod.). I to je podle autora předkládané publikace důvodem, proč se specifika veřejné správy zabývat. Specifika

veřejné správy a institucí veřejného sektoru nemusí platit vždy. V některých typech organizací se však mohou objevit výrazněji, což se promítá v bariérách, které mohou vnímat vedoucí pracovníci při přípravě strategií, nastavování vnitřních procesů řízených organizací, motivování a odměňování zaměstnanců a také v intenzitě plánovaných změn a přehodnocování dosavadních praktik fungování institucí veřejné správy. Specifika řízených institucí se objevují také proto, že nástroje řízení nejsou nikdy uplatnitelné v každé organizaci stejně. Například anglicky psaná literatura to shrnuje konstatováním: „There is no one size fits all solutions.“

1.2.1 Poslání a funkce veřejných organizací, téma „goal ambiguity“

Za jednu z hlavních charakteristik odlišujících veřejné organizace od soukromých firem je považováno jiné poslání veřejných organizací. V literatuře je popisováno s ohledem na ekonomické odůvodnění veřejné správy a veřejného sektoru, nebo státu jako takového. Obecně platí, že organizace veřejné správy a veřejného sektoru často neprodávají své produkty. Účelem existence organizací veřejného sektoru je dosahování užitku, který je definován jako *veřejný zájem* (Nemec a Wright, 2002; Hill a Lynn, 2009).

V české odborné literatuře z oblasti státovědy, srovnávacího ústavního práva, obecného správního práva a veřejné ekonomie můžeme narazit zejména na následující *typy funkcí státu* (Klíma, 2003; Blahož, Balaš a Klíma, 2003; Filip et al., 1997; Holländer, 2009):

- Zajištění přiměřené a kvalitní regulace a právního stavu (vnitřní bezpečnosti). Někdy se hovoří o funkci „regulačně-normativní a ochranné“. Na tomto cíli se shodne většina autorů bez ohledu na jejich politické přesvědčení nebo zastávané hodnoty. Jde o funkci státu, která má zabezpečit kvalitní návrhy legislativy a také kvalitní podzákonné normy (právní předpisy exekutivy). Institute státní správy mají také zajistit nediskriminační fungování práva ve společnosti (včetně zachování idejí základních práv a svobod člověka a občana). Projevuje se zde možnost veřejné správy vynutit právem předpokládané chování (v praxi především v případech nižší společenské nebezpečnosti – tj. v případech přestupků a jiných správních deliktů).
- Zajištění stabilního fungování hospodářského a sociálního pořádku, a to včetně
 - ekonomické infrastruktury (jde o specifickou stránku zajištění právního stavu, vymezení a ochranu vlastnických práv, vynuovení dodržování smluvních podmínek, stanovení základních měř a vah, patentů, copy-rightu, udržování konkurenčního prostředí atd.),

- zajištění přístupných veřejných statků (služeb veřejného zájmu), které mají zajistit minimální životní standard.
- Zajištění rozvoje kultury (vč. výchovy a školství).
- Zajištění vnějších vztahů (zde jde o zajištění bezpečnosti ve vztahu k mezinárodnímu okolí a také nutnost mezinárodní spolupráce – někdy se hovoří o funkci „kooperativně integrační“; viz např. Klíma, 2003, s. 114–122).

Funkce veřejné správy můžeme diskutovat také z jejího územního hlediska. Zde vyvstává do popředí role samosprávy, ve které mohou být typové funkce podobné typovým funkcím státní správy. Obecným cílem samosprávy je naplňovat (implementovat a kontrolovat) v mezích zákonů politiku dané samosprávy (územního celku, zájmové skupiny). Již z definice pojmu je zde mnohem větší tlak na demokratičnost fungování samosprávy (i ze strany veřejnosti a lokálních médií) než v případě státní správy. Využijeme-li jako inspiraci platný český zákon o obcích, můžeme funkce územní samosprávy shrnout (opticky jednoduše) následovně: péče o všestranný rozvoj území a uspokojování potřeb jejích občanů – například rozvoj sociální péče, uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku a veřejného zájmu. Toto obecné pojetí je patrně relevantní i přesto, že do cílů samosprávy se mnohem více projevují specifika regionu (místa/kraje), ve kterém orgány samosprávy působí. Dokazují to také strategie českých obcí, měst a krajů, které jsou k dispozici v elektronické podobě na jejich webových stránkách. Poslání veřejné správy s sebou přináší také to, že s ohledem na její výkon existují očekávání, která jsou do určité míry unikátní a neobjevují se tolik v případě fungování soukromých organizací. Rainey (2009) mezi těmito specifickými očekáváními vyjmenovává spravedlnost, vstřícnost, poctivost, otevřenost a odpovědnost. To se promítá také do specifických hodnot a odlišné motivace pracovníků veřejné správy, ale přináší i diskuze o nejednoznačnosti cílů veřejné správy (goal ambiguity). Tématu charakteru a nejasnosti cílů veřejné správy se věnuje celá řada zahraniční literatury. Shrnují ji např. Rainey a Jung (2010). Podle jejich názoru se literatura veřejné správy shodne na tom, že organizace veřejné správy, či „veřejné organizace“ obecně, mají v porovnání se soukromými organizacemi rozmanitější, často konfliktní a vágní cíle, které nejsou snadno vyjádřitelné a měřitelné, jsou více diskutabilní a založené na hodnotách a často také vzájemně nekonzistentní. Tato skutečnost může demotivovat manažery veřejné správy, pro které pak není snadné podobné cíle naplňovat, a to i proto, že nemusí mít k dispozici relevantní kritéria, na jejichž základě by mohli hodnotit a řídit své podřízené. I proto některé iniciativy vládních reforem zahrnovaly striktní požadavky na to, aby vládní organizace uváděly své cíle, vyjasňovaly je a také měřily jejich naplňování v čase (např. požadavky Government Performance and Results Act – GPRA, který byl přijat v USA již v roce 1993, nebo cíle pozdějšího projektu Program Assessment Rating Tool, PART, 2003, podle kterého měly být cíle veřejných programů federálních úřadů popsány na základě toho, jak jejich činnost upravují právní předpisy). To se promítlo do požadavků na řízení

výkonu, které podle některých dosud přinesly více problémů, než užitku (blíže viz *Kap. 7.4*). Rainey a Jung při vyhodnocování nejasnosti cílů ve veřejné správě stavěli nejprve svoji metodu na otázkách, zda jsou cíle organizace jasně definované, zda je možné snadno měřit míru jejich naplnění, zda je poslání organizace jasné většině pracovníků nebo je možné precizně vysvětlit cíle organizace. Následně svoji metodu upravili tak, že do otázek zapracovali to, do jaké míry cíle umožňují různou interpretaci, a využili také data, která jsou produkována v rámci US Federal Employee Survey.

V pozdějším výzkumu Jung ještě mezi determinanty nejednoznačnosti cílů přidal také dimenzi počtu cílů. Podle něho větší množství cílů přináší větší nejednoznačnost cílů na úrovni organizace. Často je to způsobeno i tím, že ve stanovených cílech někdy chybí hierarchie, a není proto jasné, které z nich jsou prioritnější (Jung, 2011). Jung blíže zkoumal výstupy PART. Podle něho se nejasnosti v interpretaci vládních programů mohou lišit ve třech oblastech – v cílových ukazatelích, v časovém rozsahu jejich naplnění a v možnostech jejich hodnocení. Nejednoznačnost cílových ukazatelů vyplývá z nejasnosti ohledně toho, jaká kvantita a/nebo kvalita práce bude nezbytná k dosažení cílů programu (Jung ji měřil jako procento cílů programu, pro které nejsou stanoveny konkrétní cílové ukazatele výkonu). Nejednoznačnost spojená s časem souvisí s tím, že ve veřejných programech nemusí být odlišovány cíle pro jednoleté a cíle pro víceleté období. Nejednoznačnosti ohledně vyhodnocování programu se v Jungově přístupu potom týkají toho, do jaké míry je možné různě interpretovat, jak se mají cíle vyhodnocovat. Souvisí s tím, že některé vládní programy pracovaly více s výsledkovými cíli. Ty nejsou oproti výstupovým cílům snadno měřitelné, což omezuje to, do jaké míry může někdo tvrdit, že byly naplněny (Jung, 2009; Rainey a Jung, 2010; blíže viz též *Kap. 7.4* o problémech měření a řízení výkonu a výkonnosti).

Přestože např. podle Rainey a Junga (2010) jsou tvrzení o vágnosti cílů často založená na přílišném zjednodušování (a to i proto, že metody použité k hodnocení jednoznačnosti cílů jsou dosud velmi omezené) a některé výzkumy ukazují, že manažeri institucí veřejného sektoru jsou spokojeni s jasností cílů, které jsou stanoveny pro jejich organizace, téma ambiguity cílů je důležité i z jiného důvodu. Nabývá na významu i proto, že řada problémů, která mají vláda a její veřejná správa řešit, má charakter tzv. wicked problems – problémů, které nejsou úplně vyřešitelné, nemají jedno řešení, jen řešení špatná nebo lepší. Veřejná správa je také nemůže více naplnit pouze vlastní činností, ale spíše intenzivní spoluprací se subjekty dalšími (blíže viz *Kap. 2.1.2 až 2.1.4 a 4.3.3*).

1.2.2 Exekutivní charakter veřejné správy a tužší vázanost managementu právem

Principiálně (podle převažující náplně činnosti) je veřejná správa skupinou institucí, které mají především *exekutivní charakter*. Jak říká české obecné správní právo, veřejná správa vykonává podzákonnou činnost. Její instituce (úřady), jejich cíle a úkoly vždy vycházejí ze zákony vymezeného modelu dělby veřejné moci (tj. moci vynutit právem předpokládané chování) ve státě či v nadnárodním uskupení a jsou také předmětem nezávislé soudní kontroly. Instituce (a především jejich zaměstnanci) vykonávají to, co jim právní předpisy výslovně umožňují. Anglická literatura v této souvislosti pracuje s principem *rule of law*, který je základním principem fungování moderního právního státu a obecně požaduje, aby vládly zákony, nikoliv lidé (Hill a Lynn, 2009). Ve veřejné správě neplatí zásada platná v soukromém právu: „Všichni mohou činit to, co zákon nezakazuje.“ Ústavní předpisy a mechanismus nezávislé soudní ochrany se snaží garantovat zásadu, že veřejnou správu lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví a na jeho základě jiné právní předpisy případně dále rozvedou. Systém zákonnosti je většinou tužší v oblasti státní správy než samosprávy. Instituce veřejné správy mají právními předpisy v různé míře konkrétnosti a kvalitě vymezenou působnost (oblast úkolů, které mají plnit) a pravomoc (soubor právních prostředků, které jsou jim za účelem plnění jeho funkcí poskytnuty).

Princip vázanosti veřejné správy (a tudíž i jejího managementu) právem přináší také to, že do mechanismů řízení i fungování veřejné správy, tak jak ji vnímá veřejnost, se promítá kvalita legislativy a stabilita práva. Sociologie organizace diskutuje také negativní efekty regulování organizací normami. Spolu s formalizací se k tomuto tématu vrátíme v bodu 4.2.2.

Legislativa může manažery veřejné správy výrazně omezovat v řízení všech zdrojů organizace. Přináší specifické požadavky na financování, vykazování, řízení lidských zdrojů, zadávání zakázek, otevřenost apod. Může také vést k situaci, kdy se manažeři na vyšších pozicích brání delegovat a mají tendenci vytvářet víceúrovňový systém kontroly a využívat právní předpisy ke kontrole nižších úrovní (Rainey, 2009).

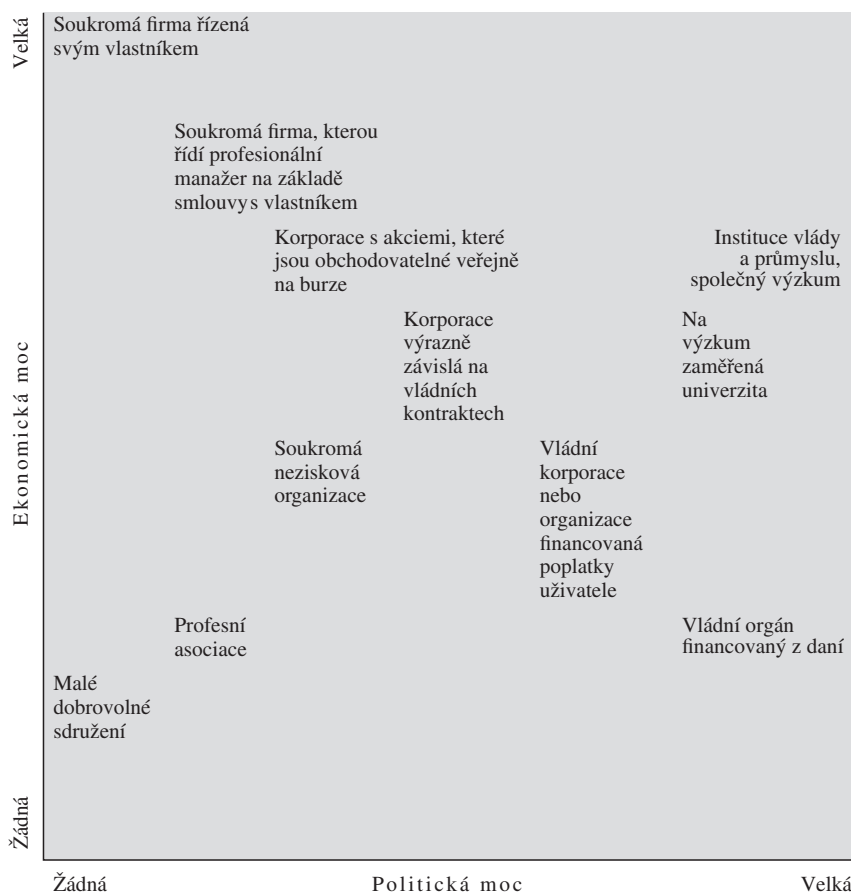
1.2.3 Větší „veřejnost“ veřejné správy

Instituce veřejné správy jsou oproti soukromým organizacím také charakteristické tím, že na ně vlivem zásady *rule of law* a politického vedení dopadá mnohem více *kontrola veřejností, ale i kontrolními institucemi*. Legislativa moderních demokratických zemí na subjekty veřejné správy totiž klade specifické požadavky, které musí řízení jejich institucí zohlednit. Oproti soukromým firmám jsou instituce veřejné správy pod větším drobnohledem.

Reformy veřejné správy přinesly např. větší požadavky na otevřenost a průhlednost (dostupnost různých typů veřejných informací) a nové nástroje vnější kontroly veřejné správy. Specifické požadavky jsou kladeny na procesy zadávání veřejných zakázek a disponování s majetkem. Podobné požadavky mají přinést větší „veřejnost“ a průhlednost veřejné správy. S cílem zvýšit účelnost a hospodárnost vzrůstají také požadavky na vnitřní kontrolní procesy (např. v oblasti finanční kontroly, požadavky vyplývající z trestní odpovědnosti právnických osob).

Například Rainey (2009) tuto odlišnost veřejných organizací ilustruje s využitím závěrů Bozemana, podle kterého mají všechny organizace určitý stupeň politického vlivu a jsou vždy předmětem externí kontroly vládou či veřejnou správou. Všechny proto mají určitou míru veřejnosti. Míra veřejnosti se však může u různých organizací výrazně lišit (viz Obr. 1.2).

Obrázek 1.2 **„Veřejnost“ jako výsledek politické a ekonomické moci podle Bozemana**



Zdroj: Rainey (2009, s. 78).

Obrázek ukazuje, že ekonomická moc vzrůstá s rostoucími možnostmi vlastníků a manažerů ovlivňovat chod jejich organizací, jejich příjmy a majetek. Klesá, když roste možnost veřejné správy kontrolovat financování. Politická moc organizací je spojená s tím, jak organizace může vykonávat své činnosti jménem občanů či vládních institucí a jak může regulovat chování občanů, organizací apod.

1.2.4 Politické vedení a kontrola veřejné správy, problémy agentury

Zatímco chování firem je determinováno snahou o maximalizaci zisku a regulováno trhem, organizace veřejného sektoru jsou objektem politického rozhodování a kontroly. O tom, co je a co není ve veřejném zájmu a kam budou směřovány veřejné prostředky, rozhoduje *politická reprezentace*. Ta rozhoduje i o reformách veřejné správy apod. Veřejný zájem a s ním související potřeby tedy nejsou ve veřejné správě definovány trhem, jako je tomu v případě firem, ale politickým rozhodnutím. To má zabezpečit demokratický způsob vedení veřejné správy a překonání tržních selhání. Přináší to však i to, že cíle, které jsou stanovovány politiky pro činnost veřejné správy, jsou často vágní a rozmanité. Ve svém shrnování přístupů k odlišnostem řízení v soukromých a veřejných organizacích Rainey (2009, např. s. 342–346) také konstatuje, že priority řízení veřejných organizací jsou kvůli politickému vedení spíše orientované na volby.

Kvůli politickému rozhodování se ve veřejné správě vždy do určité míry projevuje tzv. *dichotomie politiky a správy* (Stillman, 2005) – politikové rozhodují o cílech opodstatněných veřejným zájmem (political leadership), jejich naplňování je potom především povinností správy – úřednického aparátu a jeho manažerských pracovníků (executive leadership). Manažeři veřejného sektoru musí respektovat úkoly, které jsou určovány politickým vedením (Hughes, 2003; Lynn 2003), a management institucí veřejného sektoru a veřejné správy je charakteristický častějšími politickými intervencemi a hodnocením na základě většího množství politických kritérií (Rainey, 2009). Mají proto – ve srovnání se sektorem soukromým – v mnoha ohledech menší autonomii a svobodu rozhodování. Politicky stanovené cíle nemusí být přitom vždy dostatečně jasně definovány, nemusí být vždy realistické (např. s ohledem na čas, ve kterém mají být dosaženy, anebo na prostředky, které jsou na dosažení cílů alokovány na základě politického rozhodnutí). Nemusí být také stabilní a mohou se během funkčního období rapidně měnit (Hill a Lynn, 2009). Cíle, se kterými politiky pracují, nemusí přesahovat jedno volební období a nemusí být stabilní ani v rámci jednoho volebního období. Změny po volbách přinášejí častější fluktuaci pracovníků na manažerských pozicích, což přináší problémy s implementováním plánů a inovací (Rainey, 2009).

Manažeři ve veřejném sektoru jsou limitováni politiky. Jak podotýká Hill a Lynn (2009), mohou se na základě politického rozhodnutí stát významnými politickými

aktéry. To je charakteristické v situaci, kdy je pro plnění cílů veřejné politiky vytvořena relativně samostatná specializovaná agentura. Ekonomická teorie, ale i politická věda či sociologie rozpracovávají v této souvislosti a diskutují jeden typ tzv. vládních selhání – problém principála a agenta a teorii agentury. Tato teorie říká, že velké množství sociálních vztahů může být pojímáno jako vztah mezi dvěma aktéry: principálem a agentem. Agent vykonává určité činnosti jménem principála, který na něho deleguje část své pravomoci a působnosti, avšak nemůže dokonale kontrolovat jeho chování. Problém agentury vyvstává vždy, když principál, který by měl být jinak tvůrcem rozhodnutí, nemůže dokonale kontrolovat chování agenta, na kterého byly úkoly nebo rozhodnutí delegovány. Přání či cíle principála a přání a cíle agenta divergují a současně je pro principála velmi nákladné nebo obtížné monitorovat nebo ověřovat agentovo chování. Pro vztahy principála a agenta je tak charakteristická informační asymetrie, která se vyznačuje informační převahou na straně agenta. Agent ji využívá ve svých interakcích s principálem. Problém agentury může být řešen v případě, že principál je schopen vytvořit stimulační mechanismus pro to, aby agent jednal podle jeho přání.

1.2.5 Charakter produktu veřejné správy – veřejných služeb

Veřejná správa je souborem institucí, které principiálně neprodukují výrobky, ale poskytují služby. Oproti výrobkům, které mají hmotnou povahu a jejichž kvalita je proto spojována především s hmatatelnými, měřitelnými vlastnostmi, mají služby specifické charakteristiky, které výrazným způsobem determinují možnosti řízení a měření jejich kvality.

Mezi *specifické charakteristiky služeb* se obecně řadí jejich (Lukášová, 2009a):

- nehmotná povaha (ta také způsobuje, že služby nelze skladovat a vracet, kvalitu u nich nelze předem zkontrolovat),
- heterogenita (stejná služba může být poskytnuta odlišným způsobem, a to v závislosti na lidech, čase, využívaných technologiích; ne všechny aspekty poskytování služby mohou být standardizovány, což klade nároky na kontrolu a měření kvality),
- neoddělitelnost produkce a spotřeby (poskytování a spotřeba služeb probíhají souběžně a obvykle vyžadují přítomnost poskytovatele i zákazníka, výsledný efekt některých veřejných služeb závisí na chování jejich uživatelů).

Soubor služeb, které má veřejná správa zajistit, je přitom výsledkem *politického rozhodování*. Mechanismy poskytování jsou s různou mírou standardizace nastaveny legislativou. Manažeri proto mají omezený prostor, ve kterém mohou působit. Legislativa také zakotvuje, za jakých předpokladů mohou být veřejné služby poskytovány

(ziskovými i neziskovými) institucemi mimo veřejnou správu. Veřejná správa není pouze „pečovatelská“ – nemusí poskytovat pouze veřejné služby, které přímo přinášejí užitek jejich uživatelům. Jejím cílem je také chránit veřejný zájem, který se ne vždy shoduje s individuálními i kolektivními zájmy občanů, a vykonávat veřejnou moc, zahrnující i vynucování právem předpokládaného chování. Z toho plyne, že v řadě případů správní praxe je vztah veřejná správa – občan vztahem nerovným (Průcha, 2003; Hendrych et al., 2003). Rozhodnutí veřejné správy mohou mít donucovací charakter, tj. občané mohou být donuceni chovat se v souladu s právem (se zákony a dalšími právními předpisy) a v případě jeho porušování mohou čelit sankcím. Díky uvedeným funkcím veřejné správy jsou některé veřejné služby poskytovány i proti přání bezprostředních „uživatelů“ – k takovým službám patří např. služby vězeňské a policejní či různé formy kontroly ze strany veřejné správy (kontrola péče o děti ze strany sociálních pracovníků, kontrola správného zacházení se zvířaty, kontrola míry znečištění životního prostředí, dodržování požární bezpečnosti atp.).

1.2.6 Omezenost konkurence a způsob financování

Ve veřejné správě ve většině jejích aktivit *neexistuje konkurence*. Ta je viditelnější spíše u institucí, které veřejná správa zakládá k dosahování svých funkcí (např. u škol, kulturních zařízení, nemocnic). Občané, podnikatelské subjekty, neziskové organizace i samotné úřady nemohou k uspokojení svých potřeb, které jsou spojeny s vyřízením správní záležitosti, v drtivé většině případů (kvůli místní příslušnosti úřadů) využít jiný konkurenceschopnější subjekt, např. jiný profesionálnější úřad. V převážné většině správních činností uživatelé veřejné správy nemohou jednoduše odejít ke konkurenci, mohou pouze vyjádřit svou nespokojenost (Gaster a Squires, 2003). V návaznosti na požadavky legislativy občané využívat veřejnou správu musí, „nemohou“ se její spotřebě vyhnout (Rainey, 2009). Musí se také s ohledem na uplatňované mechanismy zdanění podílet na financování veřejné správy. To se může promítnout do existující organizační kultury veřejné správy, která nemusí být orientována na kvalitu a výsledky (Hill a Lynn, 2009).

Rainey (2009) vyjmenovává mezi odlišnými faktory prostředí absenci trhů pro výstupy veřejné správy, kdy se finanční zdroje odvíjejí od rozhodnutí vlády. Veřejná správa nemusí být motivována k redukci nákladů, ke sledování efektivnosti výkonu svých činností a výkonnosti. Nemusí také reflektovat preference spotřebitele a přizpůsobovat nabídku poptávce. V případě veřejné správy management nemá vždy k dispozici jasné indikátory a informace pro hodnocení, jako jsou ceny, zisk nebo tržní podíl.

Veřejná správa je financována prostřednictvím *mechanismu alokace veřejných financí*, jejichž hlavním zdrojem jsou občany placené daně, které nemusí vždy plně pokrýt náklady na poskytování veřejných služeb. Vyšší spokojenost zákazníků vždy

nevede k větší efektivnosti institucí veřejného sektoru a většímu zisku jako v soukromém sektoru. Může naopak vést ke zvýšení poptávky, která kvalitu snižuje kvůli omezeným zdrojům těchto organizací, a také k určitému strachu institucí veřejné správy z mimořádné poptávky, např. v případě dobíhání lhůt pro výměnu různých typů dokladů (Gaster a Squires, 2003).

1.2.7 Víceúrovňovost a struktura aktuálních systémů veřejné správy

V moderních správních systémech spadá jeden úřad do administrativní soustavy a právní řád v různé míře obecnosti definuje postavení úřadu v dané soustavě. Vymezuje výlučné kompetence, vázanost regulací jiných správních úrovní, požadavky na komunikaci s ostatními úřady, včetně případného reportingu a mechanismů kontroly. Víceúrovňovost veřejné správy přináší to, že manažeři mohou někdy čelit situacím, které nespadají do okruhu jejich vlivu a jejichž příčiny a řešení leží mimo jejich formálně stanovenou pravomoc a působnost (Rainey, 2009). To je přímo ovlivněno nastavením věcné a místní působnosti úřadů a formální struktury veřejné správy. Struktury podporují, ale i omezují vše, co mohou úřady a jejich manažeři dělat (Hill a Lynn, 2009). Přináší požadavek, aby jednotlivé instituce veřejné správy nebyly řízeny ve vakuu, ale aby jejich řízení zohledňovalo souvislosti se správním systémem, to, že veřejná správa má fungovat jako systémy.

Ve správních systémech můžeme rozlišovat *dvě až tři úrovně public managementu* (Nunvářová a Špaček, 2009a):

- *makroúroveň* (též centrální úroveň), která plní funkci strategickou, regulační, koordinační (vč. funkce metodické pomoci),
- *mezoúroveň* (zprostředkovatelská úroveň, která nemusí ve všech správních systémech existovat, v jiných může její funkce vykonávat úroveň okresů a krajů atp.),
- *mikroúroveň* (úroveň poskytující služby konečnému uživateli).

Charakter a funkce těchto úrovní se mohou v praxi konkrétního subjektu veřejné správy prolínat (ministerstvo je odpovědné za řízení svěřeného a vertikálně organizovaného resortu, musí však zajistit i řízení vlastních procesů; obec musí řídit vlastní procesy, nesmí však opomenout řízení organizací, které založila k dosahování svých funkcí apod.).

Specifické problémy přináší víceúrovňovost v obou podsystémech, které jsou spojovány s veřejnou správou – v podsystému státní správy i samosprávy. Přináší problémy komunikace i obtíže v koordinaci veřejné správy (Špaček a Špalek, 2007) a znesnadňuje integrovanější vyhodnocování fungování veřejné správy její makroúrovní. Na všech úrovních řízení veřejné správy mohou vznikat problémy a konflikty, které ovlivňují fungování celého správního systému a promítají se i do zkušeností

a spokojenosti konečných uživatelů veřejných služeb. Více se k nim vrátíme v samostatné kapitole, která se věnuje organizování (viz *Kap. 4*).

1.2.8 Různorodost tzv. stakeholders

Přestože je veřejná správa odpovědná politickému vedení, jsou odpovědnostní vztahy ve veřejné správě mnohem složitější. Na činnosti veřejné správy je zainteresováno větší množství subjektů, jejichž zájmy jsou často roztržštěné, a manažeři jsou ve veřejné správě mnohem více v kontaktu se zástupci jiných institucí, než je tomu v případě soukromých firem. Veřejná správa má totiž více tzv. stakeholders (z anglického jazyka) – jednotlivců či skupin, kteří jsou zainteresováni na cílech a činnostech dané organizace, mohou tuto organizaci ovlivnit anebo jsou sami ovlivněni jejími aktivitami, rozhodnutími a praktikami. Zatímco management soukromých organizací je teoreticky odpovědný vlastníkům (shareholders), manažer ve veřejné správě je odpovědný nejen politickému vedení, ale i veřejnosti a různým složkám justičního systému (Hughes, 2003), případně vyšší úrovni státní správy v rámci její hierarchické organizace apod. Má proto mnohem větší roli v balancování toho, co chce externí okolí, a toho, co může jím řízená organizace ve skutečnosti dosáhnout a jak si může nastavit pro potřeby řízení vlastní procesy (Rainey, 2009).

Požadavky jednotlivých stakeholders mohou být protichůdné a přinášejí diskuzi o tom, kdo má pro vyžadování odpovědnosti institucí veřejné správy/veřejného sektoru největší slovo. Za autora teorie stakeholders je obvykle považován autorský kolektiv Mitchell et al. (1997). Role stakeholders se odvíjí od síly (jejich schopnosti ovlivňovat činnost jiných, aby dělali něco, co by jinak nedělali), od legitimacy (která vyplývá z norem, hodnot a přesvědčení v sociálním systému a podporuje autoritu některých stakeholders) a naléhavosti (schopnosti některých stakeholders prosadit, aby někdo jednal bez většího odkladu). Willems a Van Dooren (2011) potom hovoří o tom, jak se různorodost stakeholders promítá i do složitosti odpovědnostních vztahů ve veřejné správě.

Například Rainey (2009) shrnuje hlavní komponenty okolí veřejných organizací, o kterých hovoří autoři publikací z oblasti public managementu, politikologie a ekonomie následovně (viz *Tab. 1.1*).

Tabulka zahrnuje jak hodnoty, které mají být uplatňované ve veřejné správě, tak i relevantní typy institucí z externího okolí. Zdůrazňuje také, že je nutné odlišovat formální a neformální vliv subjektů externího okolí úřadů. Blíže k tomuto tématu viz *Kap. 3*.

Tabulka 1.1 **Hlavní komponenty okolí veřejných organizací**

Obecné hodnoty a instituce politické ekonomie	Hodnoty a kritéria výkonnosti dopadající na vládní organizace
Politické a ekonomické tradice	Kompetentnost (efektivnost, účinnost, včasnost, spolehlivost, uvážlivost)
Ustanovení ústavy a jejich rozvoj v rovině legislativy a soudnictví	Schopnost reagovat na existující požadavky
System volného podnikání (trhy relativně nezávislé na vládní kontrole)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Odpovědnost, legalita, vnímání legislativních požadavků a požadavků dalších úřadů, citlivost na požadavky veřejnosti ■ Dodržování etických standardů ■ Spravedlnost, rovné zacházení, nestrannost ■ Otevřenost externí kontrole a kritice
Instituce, organizace a aktéři, kteří mají politickou moc a vliv	
Vedoucí úřadů	Zájmové skupiny (klientů, občanů, profesních komor)
Zákonodárna tělesa (včetně výborů, zákonodárců a zaměstnanců těchto těles)	Subsystémy politiky (sítě meziresortní politiky, struktury pro implementaci)
Soudy	Masmédia
Jiné vládní úřady (kontrolní, konkurenti, spojenci, spolupracující útvary)	Všeobecné veřejné mínění
Jiné úrovně vládnutí (vč. mezivládních dohod)	Jednotliví občané a jejich požadavky týkající se služeb, stížností aj.

Zdroj: Rainey (2009, s. 101, upraveno autorem).

1.2.9 Různé role občana ve vztazích s institucemi veřejné správy

Občan vystupuje ve vztazích s institucemi veřejné správy v různých, často se prolínajících a také konfliktních rolích. Například Bocci (2005) rozlišujeme následující role občana:

- *Zákazník.* Občan jako zákazník chce, aby byly uspokojovány jeho potřeby, což je podle jeho názoru hlavním účelem existence organizací veřejné správy.
- *Vlastník/plátce daní.* V soukromém sektoru je vlastník obvykle také investorem, proto lze předpokládat, že o svoji investici bude pečovat tak, aby se mu dlouhodobě zhodnocovala. Ve veřejném sektoru je investorem především stát, který získává prostředky od občanů jako plátců daní. Jako plátce daní chce občan investovat co nejméně (Andersen a Lawrie, 2002), pokud možno s co největším užitekem.
- *Osoba nadaná právy.* Jde o typické chápání občana v pohledu české státovědy jako osoby nadané ústavními právy formálně rovné všem ostatním

občanům. Občan chce prostřednictvím veřejných služeb získávat stále více, aby se zvyšovala kvalita jeho života.

- *Partner veřejné správy.* Občan se může podílet na rozhodování o věcech veřejných. Aby to však skutečně dělal, je třeba, aby byl veřejnou správou jako partner vnímán.

Z výše uvedených rolí občana ve vztahu k veřejné správě vyplývají rozdílná očekávání občanů, s nimiž musí management počítat. Na druhé straně ale musí organizace veřejné správy také respektovat právem stanovený rámec a regulatorní pravidla poskytování veřejných služeb. Zaměřenost na občana se v organizacích veřejného sektoru nemůže plně shodovat se zaměřením na poptávku (jako je tomu v tržním sektoru). Prakticky to znamená, že organizace veřejného sektoru by na jedné straně měly zjišťovat potřeby a očekávání občanů ve vztahu k veřejným službám, na straně druhé ale také občanům srozumitelnou formou vysvětlovat právní mantinely, resp. možnosti a limity konkrétních činností a postupů dané instituce.

1.2.10 Kultura a motivace pracovníků veřejné správy, path dependency

Výše uvedené charakteristiky podle řady autorů přinášejí *odlišnou organizační kulturu* (hovoří se též o správní kultuře) a *motivaci ve veřejné správě*. Manažeři institucí veřejné správy se podobně jako manažeři soukromých firem nepotýkají pouze s formální strukturou, ale také s neformálními, resp. kulturními aspekty řízených organizací. Přitom organizační kultura může ovlivnit výkonnost veřejné správy a vlády negativně i pozitivně (Hill a Lynn, 2009).

Kultura je obecně vymezována jako neformální aspekty organizace, kterou představují sdílené normy, hodnoty, přesvědčení, etika a motivy pracovníků (Hill a Lynn, 2009). Její součástí je i organizační kultura, kterou se obecně rozumí znaky, které ukazují faktický život organizace, způsob, jakým organizace reálně funguje (Lukášová, Nový et al., 2004). Protože se kulturní aspekty vyvíjejí v čase, často se ve spojení s veřejnou správou také hovoří o důležitosti principu path dependency, kdy instituce v každé zemi a v každé době závisejí na institucionálním rámci, jímž v historii prošly. Řešení, která postupně převládnu, ovlivňují jako omezení přítomnosti i výběry do budoucna: cesta institucionální změny se podřizuje principu path dependency (Mlčoch, 1996).

Instituce veřejné správy jsou stejně jako větší soukromé organizace podle existujících výzkumů charakteristické tím, že v nich existuje více kultur (Hill a Lynn, 2009). Odlišnosti veřejné správy a soukromých institucí jsou často vztahovány k hodnotám, které jsou spojovány s výkonem profesí ve veřejné správě. Více ke specifickým kultury a motivace pracovníků veřejné správy viz *Kap. 7*.

1.3 Role manažera, specifika veřejné správy a požadavky na vzdělávání

Různým definicím managementu je dnes zpravidla společné, že zdůrazňují orientaci na zabezpečení cílů organizace (Vodáček a Vodáčková, 2009). Obecně je za řízení považována účelná lidská činnost, která směřuje k ovlivňování činnosti řízeného systému v souladu s vytyčeným cílem. Obvykle se pracuje s označením řízení a management. Potřeba řízení je dána společenským charakterem práce. Vzniká, jakmile se více lidí podílí na kooperativní práci. Platí přitom zásada, že složitost řízení roste přímo úměrně specializaci práce a počtu řízených (Máša, 2001). Účelem managementu však je vytvářet organizace, které fungují dobře (Veber a kol., 2009).

Role je termínem, se kterým pracuje sociální psychologie. Její poznatky jsou určující i pro manažera, který vždy působí v určitém sociálním prostředí. Na tom staví i manažerská psychologie, která zdůrazňuje, že jednání každého pracovníka (i manažera) je vždy vázáno na sociální strukturu organizace, v níž působí (Bedrnová, Nový et al., 1998). Přitom každá organizace má své vnitřní a vnější prostředí, se kterým je vždy manažer v určité interakci. Role přitom znamená očekávaný způsob chování. Vedle rolí, které od každého jedince očekává celá společnost a které mu přiděluje podle osobních znaků a jeho statusu, existují role, které jedincům přiděluje skupina, k níž náležejí (Nakonečný, 1999).

Pokud pro management – jako na praxi zaměřenou teoretickou disciplínu – platí, že neposkytuje vyčerpávající a jasné návody, jak řídit jakoukoliv organizaci, platí totéž o rolích a funkcích manažera. Ty jsou standardně vymezovány v dostupných učebnicích, vždy jde však pouze o modelové klasifikace toho, co se od manažera v jeho práci očekává, jaké funkce by měl plnit. Následují metody a techniky, jak tyto funkce v praxi realizovat a čeho se v řízení spíše vyvarovat. Přitom je vždy zdůrazněno, že nejsou ušity na míru konkrétní organizace. Tato neperfektnost se odráží i v (postmoderním) kontingenčním přístupu k managementu, který staví na myšlence, že jednotlivé řídicí situace jsou vzhledem k působení mnoha různých činitelů (produkce, manažerská filozofie, mezilidské vztahy a postoje zaměstnanců atd.) natolik variabilní a specifické, že neexistuje žádný univerzální recept k jejich řešení. „Řízení organizace probíhá vždy v konkrétních podmínkách, takže zdánlivě stejný problém bude vyžadovat rozdílný řídicí zásah v různých organizacích a dokonce ani řešení opakujícího se problému ve stejné organizaci, ale v rozdílném čase nemusí probíhat podle stejného scénáře.“ (Veber a kol., 2009, s. 30)

Například jedna z teorií kontingenčního přístupu – teorie paradoxů – říká, že v praxi vede přílišný důraz na jakýkoliv z modelů řízení k selhání organizace (např. nadměrný důraz na produktivitu vede k vyčerpání zaměstnanců a k jejich nespokojenosti a naopak jednostranné zdůrazňování lidských zdrojů může změnit organizaci na neproduktivní zájmové sdružení). Organizace začaly být chápány jako konkrétní

a jedinečné sociální útvary se svou historií, tradicemi, normami chování, symbolikou atd. Výzkum se začal orientovat na analýzu konkrétních organizací jako svébytných a jedinečných kulturních systémů (blíže viz Bedrnová, Nový et al., 1998, s. 20–22; Lukášová, Nový et al., 2004). I proto se klade důraz na rozhodovací a analytické schopnosti manažerů.

Tabulka 1.2 **Obsah manažerské práce – základní manažerské činnosti (příklady z literatury)**

Fayol a jeho 5 funkcí správy	Gulick a jeho POSDCORB	Drucker	Koonst a Wehrich (1993)	Veber a kol. (2009)	Máša (2001)	Vodáček a Vodáčková (2009)
planning	planning	stanovení cílů a způsob jejich dosažení	plánování	rozhodování	plánování	Paralelní ■ analýza ■ rozhodování ■ implementace
organizing (zabezpečení zdrojů)	organizing	organizování	organizování	plánování	organizování	
directing	staffing	motivace a komunikace	personalistika	implementace	přikazování a motivování	
coordinating	directing	měření/ vyhodnocení dosažených výsledků	vedení	kontrola	koordinování	Sekvenční ■ plánování ■ organizování ■ výběr pracovníků ■ vedení lidí ■ kontrola
controlling	coordinating	profesní a kvalifikační rozvoj	kontrolování	organizování	kontrola	
	reporting	kolektivu i sebe (sebereflexe)	koordinace (podstata manažerství)	komunikování		
	budgeting			práce s informacemi		

Zdroj: Autor na základě uvedené literatury.

Vymezování rolí a funkcí manažera někdy staví na tom, že existují obecné zkušenosti, které lze považovat za jistá východiska řízení. Veber a kol. (2009) jsou toho názoru, že lze vytypovat řadu rysů, které jsou manažerské činnosti společné, i když jejich poměr i konkrétní zaměření se budou v různých organizacích lišit. Co je společné náplní práce všech manažerů, je zvládnutí a uplatnění základních manažerských praktik, technik a metod, které jim umožňují rutinní manažerské chování v různých situacích, v nichž pracují, a řešení zcela rozdílných úkolů. Hovoří se o struktuře a typickém obsahu manažerské práce (Vodáček a Vodáčková, 2009). Dostupná literatura hovoří o základních „funkcích“, „rolích“, „komponentách“ manažerské práce či manažerských „činnostech“. Přestože neexistuje jednoznačná shoda v obsahu, Tab. 1.2, která shrnuje přístupy klasiků i české literatury, jasně ukazuje překrývání obsahu jednotlivých děl. Často se zdůrazňuje, že řízení je informačním procesem, a diskutují se formální a neformální způsoby řízení a komunikace. Rainey (2009) upozorňuje, že pokud se podíváme na činnost manažerů v reálném životě, jasně vidíme, že ve skutečnosti neplní roli systematických racionálních plánovačů a pro jejich aktivity je spíše charakteristická stručnost, různorodost a diskontinuita.

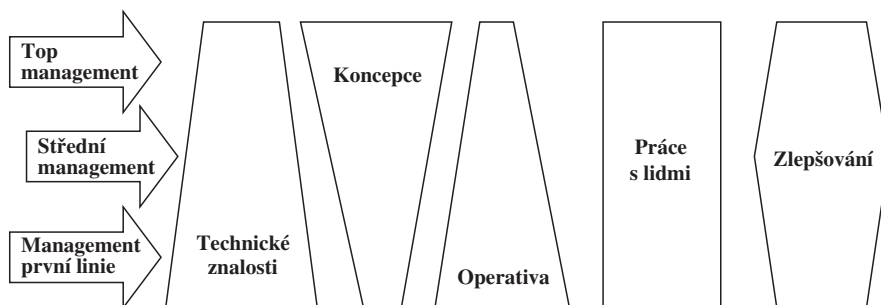
Ačkoliv mají nyní manažeři přístup k vědecky podloženým informacím, spoléhají se především na intuici a úsudek.

V současnosti se v souvislosti s manažerskými činnostmi klade důraz na *proaktivitu*. Nedílnou součástí aktivit manažerů má být schopnost mít vizi, představu, kam by v několikaletém výhledu měla směřovat jimi řízená organizace (Veber a kol., 2009). Samostatnou kapitolou příruček se stává také etika a kultura manažerské práce. Hovoří se o sociální zodpovědnosti manažerů, kterou se rozumí ochota a morální i kvalifikační připravenost vedoucích pracovníků nést důsledky svého jednání vůči vnitřnímu a vnějšímu společenskému prostředí (Vodáček a Vodáčková, 2009).

Dalším a již několikaletým trendem je v rétorice publikací managementu *odlišování řízení a vedení*. Řízení se týká dosahování výsledků pomocí efektivního získávání, rozdělování, využívání a kontrolování všech potřebných zdrojů – lidí, peněz, zařízení, budov a vybavení, informací a znalostí. Vedení se zaměřuje na zdroj, který je často považován za nejdůležitější – na lidi. Vedením se rozumí vytváření a sdělování vize budoucnosti, motivování lidí a získávání jejich oddanosti a angažovanosti. Nestačí být dobrým manažerem zdrojů, manažer musí být také dobrým lídrem lidí (Armstrong a Stephens, 2008).

Do funkcí manažera a náplně jeho činnosti se samozřejmě promítá *úroveň řízení*, v rámci které působí. Již klasické je odlišování vrcholové úrovně řízení (top-managementu, jehož postavení a pravomoci obvykle specifikují statutární dokumenty organizace), střední úrovně řízení (řídící pracovníci štábních útvarů či nižších liniových útvarů) a základní úrovně řízení („management první linie“, řízení výkonných pracovníků). K těmto jednotlivým úrovním jsou potom přiřazovány – s ohledem na charakter a časové hledisko – tyto manažerské aktivity: strategické řízení, taktické řízení a operativní řízení. Typická náplň činnosti manažerů na jednotlivých úrovních řízení, která se promítá i do požadavků na manažery, je někdy znázorňována následujícím způsobem (viz Obr. 1.3).

Obrázek 1.3 **Typické rysy manažerské činnosti na jednotlivých úrovních řízení**



Zdroj: Veber a kol. (2009, s. 30).

Role manažera ovlivňuje konkrétní podoba organizace, a to v její formální (v organizačním řádu stanovená dělba a hierarchie moci, systém komunikace, principy

odměňování atd.) i neformální (reálně existující) podobě. Je patrné, že řada výše uvedených funkcí manažera se očekává i od manažerů organizací veřejného sektoru (public manager). Je otázkou, do jaké míry se u manažerů veřejné správy očekávají spíše než manažerské dovednosti znalosti práva. Minimálně v kontextu některých postkomunistických zemí podobné otázky přinášejí existující mechanismy akreditace studijních programů vysokých škol, které mají produkovat budoucí úředníky, a to i ty na manažerských pozicích.

Otázky související s požadavky na vzdělávání a dovednosti manažerů jsou do určité míry spojitelné také s tím, co je předmětem výuky studijních oborů, které se zaměřují na veřejnou správu. Náš výzkum, který jsme provedli v roce 2010, naznačil mj. problémy, které vyvstávají v důsledku toho, že vzdělávání potenciálních uchazečů o práci ve veřejné správě je v ČR velmi roztržité a není více standardizováno. Kurzy zaměřené na řízení ve veřejné správě byly v době výzkumu spíše ojedinělé. Většina studijních oborů, které se zaměřovaly na veřejnou správu, měla hybridní charakter a kombinovala kurzy z oblasti práva, ekonomiky, obecného managementu, veřejných financí a veřejné politiky. Charakteristický byl velký podíl předmětů zaměřených na obecnou ekonomii a právo. Ve výuce potom převládala role přednášek, nikoliv seminářů, což omezovalo trénování praktických dovedností studentů. V konstrukci studijních programů a oborů byl také velmi patrný vliv historie výuky veřejné správy (Nemec, Špaček, Suwaj a Modrzejewski, 2012).

K nejvýznamnějším činnostem, které manažeři provádějí, patří *rozhodování*. Je obecně považováno za jádro řízení a mnohdy je také jako synonymum řízení chápáno. Prostupuje také řadu manažerských činností a tvoří v podstatě jádro plánovacích procesů (Veber a kol., 2009). Z analýzy soudobého stavu úrovně řídicích procesů ve veřejném sektoru vyplývá, že rozhodování patří ke kritickým článkům (Ochrana, 2002). Veřejná správa je prostředím, ve kterém může mít manažer omezené rozhodování, protože pro veřejnou správu mohou být uplatňovány striktnější pravidla pro přijímání a řízení zaměstnanců, objednávání, rozpočtování, kontrolu apod. Manažer veřejné správy je také více ovlivňován masmédií a musí s nimi být více v interakci. Někteří autoři upozorňují v této souvislosti na politické „šoumenství“, kdy se manažer věnuje více přípravě na setkání s médií než vlastní práci (např. Lynn, 1981, in Rainey, 2009). Pracovní poměr manažerů ve veřejné správě může být stanoven smlouvou pouze na krátkou dobu, což omezuje možnosti dosažení stanovených cílů. Jeho podřízení v této situaci také mohou uplatnit taktiku „počkej a uvidíš, co se stane po vypršení jeho funkčního období“; nemusí být proto motivováni realizovat změny apod. Manažer institucí veřejného sektoru nemá také vždy k dispozici jasná měřítká pro hodnocení výkonnosti řízené organizace a při rozhodování musí zohledňovat mnohem více zájmů (Rainey, 2009).

Literatura z oblasti veřejné správy v anglo-saské kultuře hovoří o různých teoriích manažerských úkolů (theories of responsibility). S požadavky na manažera institucí veřejného sektoru řada z nich spojuje následující čtyři vlastnosti (qualities) – odpovědnost, úsudek, balancování a racionalita (Lynn, 2012). Odpovědnost je vymezována jako metody, postupy a síly, které ovlivňují to, jaké hodnoty budou zohledněny

v rozhodnutí manažera. Její praxi komplikuje víceúrovňovost a exekutivní charakter veřejné správy a také to, že na činnosti veřejné správy je zainteresováno více stakeholders. Schopnost balancovat – jako požadavek na úsudek – vychází rovněž z mnohosti stakeholders. Manažeri organizací veřejné správy by měli být schopni odhadnout jejich potenciální reakce a přizpůsobit tomu své rozhodnutí. Jsou přitom nuceni najít rovnováhu mezi soupeřícími zájmy, politickými filozofiemi a interpretacemi faktů. Protože cíle institucí veřejného sektoru ovlivňují politické zájmy, jejich manažeri často čelí posunům v prioritách a musí se naučit předpovídat změny ve směru politiky a přizpůsobit tomu způsob vedení organizace (Cohen et al., 2002). Racionalita je potom druhým požadavkem na úsudek, souvisí se schopností předpokládat reakce na své „akce“.

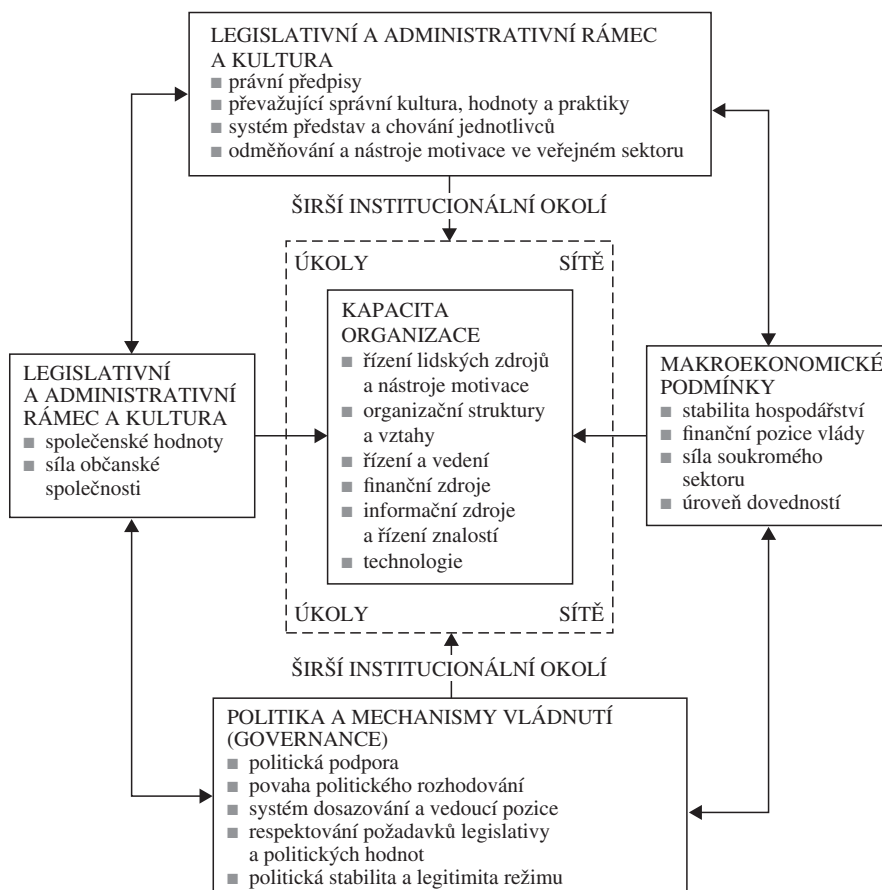
Různá pojetí úkolů manažerů institucí veřejné správy se promítají i do požadavků, které jsou kladeny na manažery měst (city managers, city administrators, chief administrative officers – CAOs apod.). Hovoří se o modelu řízení města, městská rada – manažer (council – manažer), který nahradil model starosta – rada (mayor – council). Model vznikl v USA již na počátku 20. století, je však uplatňován i v Evropě. Například Wheeland (2000) vymezuje s využitím kodexu manažera města ICMA (International City/County Management Association) následující *role manažera města*:

- UČITEL (educator) – manažer města může radě i komunitě poskytovat informace a doporučení. Měl by
 - udržovat a zvyšovat důvěru veřejnosti v místní vládu a zajistit růst kvality života jednotlivců a místního společenství,
 - hledat rovnováhu v procesu tvorby politiky s ohledem na charakteristiky společenství, aktivně asistovat radě, aby pochopila potřeby společenství a orientovala se svými cíli na budoucnost (včetně vypracování alternativ a vysvětlení dopadů doporučovaných řešení a činností),
 - podporovat rovnováhu mezi potřebami využít a šetřit lidské, ekonomické a přírodní zdroje.
- TEN, KDO NASLOUCHÁ (listener) – manažeri by měli konzultovat se zaměstnanci, radními, občany i podnikateli předtím, než vypracují návrhy a doporučení, případně přijmou důležité rozhodnutí (a to i neformální cestou).
- FACILITÁTOR (facilitator) – manažer města může členům rady pomoci v jejich vzájemné spolupráci i v jejich spolupráci s manažerem, zaměstnanci i místní komunitou. Může podporovat jejich zapojování do diskuze, aby byla zajištěna informační opora přijímaných rozhodnutí.
- PODŘÍZENÝ (subordinate) – manažer města musí reagovat na směry stanovené radou města a hodnoty společenství a preference vyjádřené občany.
- ŘEDITEL (director) – manažer města informuje zaměstnance o politikách, řídí jejich práci a je zodpovědný za to, že zaměstnanci svou činností

naplňují stanovenou politiku. Často je také odpovědný za řízení lidských zdrojů (např. získávání, školení a motivaci zaměstnanců).

Výzkum, který ICMA provedla v roce 1996 (dotazníkové šetření, na kterém se podílelo přes 1100 manažerů měst), ukázal, že manažeři vnímají ve své praxi především svou roli učitele a ředitele, nikoliv již tolik roli naslouchajícího radním či veřejnosti (v případě rozpočtu naslouchají především vedoucím oddělení a klíčovým zaměstnancům v této oblasti) či roli facilitátora (Wheeland, 1996 a 2000).

Obrázek 1.4 **Schéma vnitřního a vnějšího okolí instituce veřejné správy**



Zdroj: Larbi (2005, upraveno a doplněno autorem).

Specifika veřejné správy se odrážejí v nástrojích, které mají metodicky podporovat řízení institucí veřejné správy. Ty směřují vždy do některého z prvků vnitřního a vnějšího prostředí institucí veřejné správy. V případě řízení jednotlivých organizací (mikrořízení) se potýkají s aspekty prostředí veřejné správy (viz Obr. 1.4). Obdobné komponenty nalezneme pod podobnými nebo jinými nálepkami v metodických ná-

strojích, které jsou pro oblast veřejné správy rozpracovávány v rámci specifických systémů řízení kvality jako Common Assessment Framework, popř. v adaptacích metod, které byly původně používány v soukromém sektoru (to je patrné např. v pilířích, se kterými se pracuje při implementování nástroje Balanced Scorecard). Cílem podobných schémat a modelů je upozornit manažery institucí veřejné správy a veřejného sektoru, ale i subjekty, které jejich činnost hodnotí, na to, co by při řízení a hodnocení neměli opomenout.

2 Správní reformy, jejich trendy a problémy

2.1 Školy veřejné správy a jejich střetávání ve správních reformách

Školy, nebo též pojmenované přístupy/modely teorií veřejné správy, vychází z toho, že veřejná správa bez teorie je riskantní a správní teorie bez napojení na realitu je nesmyslná (Kettl, 2002). *Klasický model teorie veřejné správy* je spojován s obdobím konce 19. a počátku 20. století a navazoval na celý předchozí vývoj teorie a praktických požadavků na veřejnou správu (např. Pomahač, 2011 a 2013). Vycházel z řady konvencí, např. respektování principu rule of law, což bylo podle správních teoretiků průlomové pro další vývoj právního státu, striktního oddělení politiky a správy (správní dichotomie) a veřejné služby, která měla fungovat na principu anonymity a politické neutrality. Vláda byla pojímána jako hlavní agent, který je odpovědný za poskytování veřejných statků, a došlo ke striktnímu odlišení věcí veřejných a soukromých, veřejného a soukromého sektoru a občanské společnosti. Její struktura byla vertikální a hierarchická. Struktura a mechanismy poskytování veřejných služeb a praktiky řízení se odvíjely od velmi podrobných pravidel. Pracovníci veřejné správy byli odpovědní voleným představitelům. Diskreční pravomoc úředníků (jejich možnost volby rozhodnout v návaznosti na řešenou situaci) byla velmi omezená. Spolu s přístupy vědeckého managementu a jeho důrazem na efektivnost přinesl klasický model pevný základ moderní veřejné správy a systému její odpovědnosti. Klasický model veřejné správy byl formován a revidován různými teoriemi řízení a veřejné správy, které se promítly i do praktických správních reform. Anglosaská literatura v této souvislosti standardně popisuje vývoj od klasických teorií, kterému se zde podrobně věnovat nemůžeme. Obvykle jsou uváděny v historické perspektivě a v následující posloupnosti: teorie Webera, vědecký management Taylora, školy správního managementu (Administrative management school a např. přístup Gullickův POSDCORB), přístup mezilidských vztahů a psychologické teorie, teorie zdůrazňující neformální vztahy a neformální organizační struktury (Barnard), teorie zdůrazňující specifika chování správních organizací (Simon), přístupy sociologie byrokracie a byrokratických dysfunkcí (např. Merton), teorie organizačního chování, organizační psychologie a organizační teorie obecně (Rainey, 2009, s. 24–57; Lynn, 2007; Malíková a Jacko et al., 2013, s. 15 a násl.). Pomahač (2011) zmiňuje

mezi klasické přístupy, které se objevily v literatuře veřejné správy před Weberem, Lorenze von Steina a Rudolfa von Gneista. Rainey (2009, s. 24–57) kritizuje, že přestože se výzkum a popisování veřejné správy objevují řadu dekád a vždy souvisejí do určité míry se sociologií a psychologií organizace, většina teorií veřejné správy vznikla a žila po dlouhou dobu příliš separovaně od sociologie a psychologie organizace.

Současné teorie veřejné správy jsou označovány v české literatuře jako postmoderní a nemoderní školy veřejné správy. Podle Pomahače (2011, s. 111) vznikly v minulém století jako provokující proudy, často velmi jednostranně zaměřené, ale přínášející do současného administrativistického uvažování významné inovace. Je pro ně charakteristický rostoucí důraz na manažerismus ve veřejné správě, diskuze role občana/veřejnosti v rozhodování o veřejných záležitostech a v participaci na procesu tvorby, implementace a kontroly veřejných politik na národní i územní úrovni. Dále je pro ně charakteristické vyhraňování se vůči tradičnímu (klasickému) modelu veřejné správy, jehož jsou podle některých autorů nadstavbou (např. Bourgon, 2011). Důvodem pro hledání nových teorií je to, že v posledních letech klesá ve vyspělých demokratických zemích role vlády při směřování rozvoje společnosti a mnohem více než dříve se promíchávají záležitosti, které byly dříve striktněji přisuzovány buď soukromému, nebo veřejnému sektoru (Bourgon, 2011). I proto se hledá určité optimum v tom, jaké nástroje pro poskytování veřejných služeb a řešení komplexních problémů budou využity a jak se na poskytování veřejných služeb budou podílet občané, občanská společnost, trh a stát (Bourgon, 2011; Bouckaert, 2016).

V zahraniční literatuře veřejné správy jsou dosud diskutovány patrně nejfrekventovaněji školy New Public Management (NPM), (New Public/Good) Governance, Networks a teorie neoweberianského státu. Všechny školy, které následují v předchozí větě za NPM, jsou někdy označovány jako „post-NPM“ školy. Malíková a Jacko et al. (2013) hovoří potom o nových koncepcích ve veřejné správě. Jejich myšlenky a reformy s nimi spojované vždy do určité míry reagovaly na efekty, které přinesl v teorii i praxi reforem veřejné správy a řízení institucí veřejné správy a veřejného sektoru NPM. Přestože někteří autoři došli k názoru, že NPM je již mrtvým přístupem (citován je např. Dunleavy et al., 2006; Drechslera, 2005), zdůrazňují dosud jiní autoři, že tomu tak ve skutečnosti není, protože je například nadále viditelným cílem reforem šetřit, zabývat se více výsledky veřejné správy apod. (např. de Vries, 2010, de Vries and Nemeč, 2013). Christensen a Lægreid (2007) konstatují, že NPM je stále velmi živý v řadě zemí i proto, že reformy v duchu NPM nejsou prostě nahrazeny novými reformami. Post-NPM reformy spíše podle jejich slov nové přístupy revidují a doplňují. Někteří (např. Pollitt a Bouckaert, 2011) jsou toho názoru, že od konce 90. let není žádný model public managementu v praxi tak dominantní, jako byl dříve NPM. I proto jsou dosud v dostupné literatuře diskutovány především efekty NPM.

Podle Christensena a Lægreida (2007) vytvořily reformy v duchu NPM základ pro reformy a transformace v následujícím období a na trhu založená řešení, která NPM prosazoval, jsou podle jejich názoru víceméně ve veřejném sektoru institucionalizovány.

zovaná, přestože nedošlo k odstranění hlavních znaků starého weberiánského systému správy. Ve své knize Christensen a Lægreid diskutují situaci po implementaci nástrojů NPM ve Švédsku, Norsku, Dánsku, Austrálii a Novém Zélandu. Přestože Hood v roce 2007 psal například o decentralizaci jako o klíčovém konceptu v tehdejší public management, v posledních letech je podle Christensena a Lægreida (2007) v Austrálii, na Novém Zélandu, ale i v dalších zemích patrná rostoucí role státu – ústřední úrovně – a centralizace. To se projevuje v opětovné regulaci a v rostoucím důrazu na nové koordinační mechanismy a rovněž na spolupráci napříč politicko-administrativními systémy. Formální struktury a jejich nástroje jsou využívány k modifikování decentralizace a vertikální specializace a k řešení problémů horizontální roztržitosti a specializace. Decentralizace a vytváření organizací s úzkým zaměřením činnosti střídá v některých zemích důraz na celistvost vládnutí (joined-up government/whole-of-government) a související recentralizaci, re-regulaci a integraci (re-specializaci, Roness, 2007). Vlády se přitom nesnaží integrovat jen své jednotlivé úrovně. Usilují také o větší zapojování subjektů nevládních, protože si v současnosti mnohem více než v minulosti uvědomují, že problémy jako chudoba či ochrana životního prostředí nemůže vyřešit výlučně jedna specializovaná veřejná organizace. Podle Christensena a Lægreida jsou podobné reformy důsledkem vlivu principu path dependency a kritiky příliš radikální implementace nástrojů NPM v některých zemích (jako byl např. Nový Zéland). Druhým opodstatněným těchto reforem je podle citovaných autorů to, že v praxi se volá po odpovědnosti politiků v případech, kdy činnost vykonává samostatnější agentura (která vznikla vlivem NPN na základě decentralizace).

Charakteristickým znakem mainstreamových škol veřejné správy je to, že byly vypracovány v kontextu vyspělých demokracií. NPM vznikl v anglosaském kontextu a oproti Americe byl zájem o public management spíše záležitostí politiky než akademické sféry, a to i vlivem ekonomického vývoje (Lynn, 2007). Některé post-moderní správní školy však zdůrazňují specifika kontextu veřejné správy v postkomunistických, respektive tranzitivních a rozvojových zemích. Mezi teoriemi veřejné správy je v této souvislosti diskutována již výše uvedená teorie neoweberiánského státu. Jednotlivým školám, které jsou v současné literatuře veřejné správy diskutovány patrně nejméně často, se budeme věnovat v níže uvedeném textu.

2.1.1 New Public Management, manažerismus a jeho projevy a problémy ve správních reformách

Přístup, který získal postupně označení New Public Management (NPM), se zrodil ve Spojeném království jako produkt tamních zkušeností s reformováním řízení veřejné správy. Autoři, kteří se zabývali manažerským přístupem, používali kromě označení NPM také termíny jako managerialism, market based public administration,

postbureaucratic paradigm či entrepreneurial government (Malíková a Jacko et al., 2013). NPM byl a dosud je považován za jeden z nejpozoruhodnějších mezinárodních trendů ve veřejné správě (Hood, 1991; Barzelay, 2002). NPM je charakteristický tím, že staví na kritice tradiční byrokracie, kterou považuje za těžkopádnou, zbytečně složitou a neefektivní (viz níže *Tab. 2.1*; též Hood, 1991).

Tabulka 2.1 **Principy tradiční správy a NPM podle Hughese**

Principy tradičního modelu veřejné správy	Co zpochybňuje public management (v teorii a praxi)
<p>Princip byrokracie – vyžaduje se, aby se správa (v duchu konceptu byrokracie Webera) organizovala na základě principů hierarchie.</p>	<p>Hierarchické struktury nejsou nezbytně neefektivnějším způsobem organizace, pokud porovnáváme vstupy a výstupy, lepších výsledků může být dosaženo prostřednictvím flexibilnější typů organizačních struktur.</p>
<p>Princip jedné nejlepší cesty – pro činnost administrátorů jsou (v duchu vědeckého managementu a taylorismu) stanoveny komplexní manuály, které vymezují jeden – „nejlepší“ – pracovní postup, dochází ke standardizaci.</p>	<p>Jakmile se manažeři stanou odpovědnými za výsledky, začnou si uvědomovat, že k dosažení výsledků mohou být používány různé metody a že manažerské činnosti musí být přizpůsobeny okolnostem.</p>
<p>Princip byrokratického poskytování statků a služeb – pokud se vláda stala subjektem veřejné politiky, automaticky se považuje za přímého poskytovatele statků a služeb prostřednictvím byrokracie.</p>	<p>Větší efektivnosti může být dosaženo jinými způsoby poskytování veřejných služeb, např. prostřednictvím privatizace, anebo smluvním zabezpečením jejich poskytování jinou organizací (veřejného či soukromého sektoru).</p>
<p>Princip dichotomie (striktního oddělení) správy a politiky – správa je považována za instrument, který má vykonávat pouze strategie a instrukce, jejichž schvalování je vyhrazeno politickému vedení. Správa není osobně spojována s konkrétním rozhodnutím anebo politikami a má sloužit jakémukoli politickému vedení.</p>	<p>Dichotomie politiky a správy je mýtem, neexistuje ani v systémech, se kterými je spojována. Vztah politiky a správy je příliš komplexní a proměnlivý. Svou povahou správa (a především její manažerští pracovníci) ve skutečnosti ovlivňuje výstupy politického vedení a podílí se na tvorbě veřejné politiky.</p>
<p>Motivace úředníků vychází z veřejného zájmu.</p>	<p>I když mohou existovat úředníci, jejichž motivace vychází z veřejného zájmu, je nesporné, že úředníci mohou rovněž konat pro své vlastní výhody nebo výhody jejich úřadu.</p>
<p>Veřejná správa jako profese je specifickou aktivitou, pro kterou se musí vyžadovat profesionálnost, neutralita, celoživotní zaměstnání a schopnost „rovně“ sloužit jakémukoli politickému vůdci.</p>	<p>Případy neobvyklých zaměstnaneckých podmínek ve veřejné správě začínají oslabovat, a to především na základě změn, které se odehrály v soukromém sektoru, kde je celoživotní zaměstnání raritou.</p>

Zdroj: Hughes (2003).

I když je možné NPM považovat za post-moderní školu s nejdelší historií, podobně jako jiné post-moderní školy není NPM obsahově jednotný. Často se pracovalo

s NPM jako s pojmem, aniž by byl konkrétněji definován jeho obsah (Dawson a Dargie, 2002).

Obecně NPM vyžaduje větší zapojování manažerských nástrojů z oblasti podnikatelské (tj. zejména ziskové) do činností sektoru veřejného (tj. principiálně neziskového) s cílem zeštíhlit, redukovat a minimalizovat stát, ve kterém jsou omezeny veřejné aktivity a ty, které existují, jsou vykonávány jménem podnikatelského principu efektivity (Drechsler, 2005a; Dawson a Dargie, 2002). Vůdčím heslem je zde efektivity (efficiency), „management is management“ (řízení je řízení) a „let the managers manage“ (nechte manažery řídit na základě jejich volného uvážení). Správa založená na vázanosti právem má být nahrazena mnohem větší autonomií odpovědného manažera a využitím nástrojů a technik řízení a organizačních forem ze soukromého podnikatelského sektoru. Dalším vůdčím mottem, které je spojováno s NPM, je „steering, not rowing“ – důraz na směřování organizace a větší volnost v tom, jak daným směrem jít (tzn. na strategie), spíše než tužší požadavky na vlastní procesy (Pollitt, 2002). Podobný význam má i používané spojení „devolving authority, while still pulling the strings“. Zastánci směru NPM často požadují, aby veřejná správa nejen převzala techniky správy podnikatelských subjektů, ale i určující hodnoty podnikatelských činností (modelově se používá označení 3E: efficiency, effectiveness, economy – efektivity, účinnost a hospodárnost). Zavedení principů a nástrojů NPM podle některých vedlo ke zkonstituování nového typu regulace společnosti – „liberální byrokracie“, která staví na teorii neoliberalismu (blíže např. Giaouque, 2003).

Například Hughes (2003) hovoří ve spojení s NPM o posunu paradigmatu, a to z tradičního modelu veřejné správy, který hrál ve veřejné správě dominantní roli do poloviny 80. let dvacátého století, k manažerismu nebo též „public managementu“. Změna podle něho souvisí především s ekonomickými problémy, které se objevily v průběhu 70. a 80. let dvacátého století (šlo o ropné šoky a s nimi spojené výpadky v daňových příjmech států) a které vedly k tomu, že vlády – především s cílem zajistit ekonomickou udržitelnost fungování státu – začaly přehodnocovat své byrokratické aparáty a začaly požadovat změny. *Reformy veřejného sektoru v zemích západní Evropy reagovaly na dva problémy, které se objevily současně* (Pollitt a Bouckaert, 2004):

- makroekonomický problém velkého podílu výdajů vlády na HDP, výrazných deficitů a malé výkonnosti veřejného sektoru,
- pokles důvěry ve veřejné instituce a politiky a nízkou legitimitu činností veřejných institucí.

Počátky zavádění nástrojů v duchu NPM jsou spojovány s reformami (s jejich politikami i praxí – implementací) veřejného sektoru v anglosaských zemích. Reforma poskytování veřejných služeb, kterou zasáhla orientace NPM, přinutila organizace veřejného sektoru pro některé jejich funkce využít outsourcing (kdy na základě smlouvy vykonává pro veřejnou správu někdo jiný, zejména ziskový subjekt – viz též bod 4.3.2), privatizovat své podniky a revidovat roli vlády podle role soukromého

sektoru (Kudo, 2003). O 80. letech minulého století se někdy hovoří jako o období globálního reformního hnutí public managementu ovlivněného koncepcí NPM (Kettl, 2000), avšak opět především ve spojení s anglosaským regionem. Obecně jsou za první reformátory v duchu NPM považovány země jako Nový Zéland, Austrálie a Spojené království (Halligan, 2007; podrobněji též Špaček a Ochrana, 2015). Prvky NPM pronikají do reforem zemí kontinentální Evropy později, a to patrně v duchu jejich mnohem více legalistického nazírání na veřejnou správu (Nemec a Wright, 2003; Pollitt a Bouckaert; 2004, Bouckaert, Nemec et al., 2008), kdy se od veřejné správy především očekává, aby plnila požadavky právních předpisů. Specifickým regionem jsou potom evropské postkomunistické státy (i proto se jim budeme níže věnovat samostatně v *Kap 2.2*).

Hnutí reformy managementu bylo ve vyspělých zemích podle Kettla (2000) o vládní administrativě – jejich strukturách, nástrojích a procesech. Zaměřovalo se na dva následující problémy:

1. Na problém politiky (Co by měla vláda dělat? Může – nebo měla by být – vláda menší?). Otázky řešení politiky se točí kolem problémů v hodnotách a záleží na politickém procesu, jak je vyřeší.
2. Na problém administrativy a její efektivity a účinnosti (Jak může vláda dělat to, co dělá, lépe? Můžeme dělat více s menšími zdroji a v procesu řízení zdokonalit spokojenost občanů?). Administrativní otázky se točí kolem reformy managementu a záleží na zdokonalení procesů řízení – především tradičního byrokratického úřadu. Klíčovou otázkou se stává produktivita – jak může vláda produkovat více služeb s menšími daňovými příjmy. Všude se totiž občané dožadovali snížení daní, nesnížili však svou poptávku po vládních službách a vlády tak musely hledat cesty, jak vyprodukovat více služeb se stejným nebo menším příjmem.

NPM přinesl *novou úroveň separace v dichotomii politiky a správy* – oddělení tvorby politiky a její implementace, politického rozhodování od řízení poskytování veřejných služeb. Zvýšil roli některých prvků, se kterými pracoval již dříve vědecký management – přinesl mnohem větší důraz na následnou kontrolu a kvantifikaci (Bourgon, 2011), a to s využitím měřítek pro hodnocení výkonnosti a motivačního systému odměn.

Nutno podotknout, že NPM je obsahově značně široký. Je s ním spojována řada cílů a nástrojů. Například klasifikace přístupů NPM Ferlieho et al. (1996, in Flynn, 2002) pracovala s následujícími čtyřmi modely NPM, které byly rozlišeny na základě hlavních motivů vlády: zvýšení efektivity, zmenšování a decentralizace, hledání excelence a orientace na veřejné služby. Pokud vezmeme v potaz různé politické, kulturní a organizační kontexty, ve kterých byly reformy public managementu prováděny, můžeme podle Dawsona a Dargieho NPM charakterizovat například jako úplné předělání vlády (reinventing government) nebo podnikatelství ve Spojených státech, jako občanství, decentralizaci a deregulaci ve Skandinávii, jako kontrahování na Novém Zélandu nebo jako opatření v oblasti nákladů a kontroly ve Spoje-

ném království (Dawson a Dargie, 2002). Mezi očekávané efekty reforem, které byly spojovány s NPM, např. Pollitt (2000, 2002) uvádí:

- úspory,
- zlepšení procesů (rychlejší a přístupnější procedury pro stížnosti, rychlejší odbavování, poskytování služeb na kontaktních místech apod.),
- zvýšení efektivnosti (lepší poměr vstup/výstup, např. více studentů, kteří absolvují programy, při stejně velkém učitelském kolektivu, stejný počet řídičských průkazů vydá o 20 % méně úředníků),
- zvýšení účinnosti (menší zločinnost, chudoba, negramotnost, více nových míst, více spokojených občanů),
- zvýšení kapacity a pružnosti správního systému jako takového (prostřednictvím výběru a vzdělávání kvalifikovaných a angažovaných úředníků apod).

Soubor cílů a nástrojů, které jsou diskutovány v souvislosti s NPM, je však širší (viz Tab. 2.2).

Tabulka 2.2 **Cíle a nástroje reforem spojovaných s NPM**

Cíle	Diskutované nástroje
<p>ZVÝŠIT AUTONOMII MANAŽERŮ Manažerský přístup k řízení institucí veřejného sektoru („Hands-on professional management“)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ zaměstnávání manažerů ze soukromé sféry ■ větší volnost (diskrece) odpovědných manažerů organizace (vázaná časově termínovanou smlouvou, která definuje cíle, jež musí manažer dosáhnout za určité období, apod.) ■ větší flexibilita při přijímání zaměstnanců ■ zlepšení manažerských dovedností úředníků (často v určitém protikladu k jejich právnímu znalostem)
<p>VYUŽÍT FILOZOFII TRHU Zavádění konkurence, podnikatelského ducha a na trhu založených mechanismů poskytování veřejných služeb</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ rozpočtové škrty ■ privatizace ■ kontrahování (outsourcing/contracting out), zadávání veřejných zakázek, public-private partnerships (PPP) ■ kvazitržní prostředí ■ mechanismy pro zajištění větší volnosti uživatele, u koho službu získá (poplatky, vouchery)
<p>ZJEDNODUŠIT ORGANIZACI VEŘEJNÉ SPRÁVY Zeštíhlování, disagregace, decentralizace, deregulace</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ rozpad složitých a rozsáhlých organizačních struktur tradiční správy, vytváření štíhlých, výrazně decentralizovaných a specializovaných organizací (často spojováno s tzv. agenturami, oddělením objednatelů a poskytovatelů, programovým rozpočtováním, horizontální i vertikální specializací) ■ optimalizace organizačních struktur a personálu ■ e-government ■ hodnocení dopadů navrhované legislativy

ZDŮRAZNIT A KONTROLOVAT KVALITU A VÝKON PŘI ZOHLEDNĚNÍ NÁKLADOVOSTI

Větší důraz na kvalitu služeb a roli (participaci) uživatele, na kontrolu (průhlednost) nákladů a výstupů, zlepšení odpovědnosti (accountability) veřejné správy za výsledky, lepší plánování a kontrola efektů veřejných politik

- explicitně definované standardy výkonnosti, výkonnostní ukazatele a jejich hodnocení
- odměňování na základě výkonnosti, výkonnostní tabulky pro výkonnostní „ligu“, povyšování na základě zásluh
- větší využití smluv na dobu určitou (zejména s manažerskými pracovníky)
- využití výkonnostního rozpočtování a financování
- strategické řízení a nástroje zvyšující kvalitu veřejných služeb (jako např. modely excelence, občanské charty, Balanced Scorecards)
- posilování role auditu jako nezávislejší systémové kontroly fungování organizací
- uplatňování striktní kontroly nákladnosti, a to s využitím příslušných účetních systémů

Zdroj: Autor především na základě Hood (1991); Barzelay (2001 a 2002); Kettl (2000 a 2002); McLaughlin a Osborne (2002); Christensen a Lægreida (2007); Osborne (2010); Malíková a Jacko et al. (2013).

Pro reformy v duchu NPM jsou charakteristická vždy některá z následujících zaměření, která často řešení výše uvedených problémů politiky (co bude veřejná správa dělat?) a administrativy (jak to bude dělat?) kombinují:

- Přehodnocování toho, co se má vůbec vykonávat v rámci „veřejné správy“, co z toho se má vykonávat na ústřední úrovni a co má být cestou decentralizace svěřeno nižším úrovním vládnutí, případně agenturám existujícím na národní či územní úrovni.
- Zlepšování manažerských dovedností manažerských pracovníků a podporování profesionálního managementu – umožnění, aby nevolení, nýbrž jmenovaní manažeři mohli více rozhodovat podle vlastního uvážení, a současně byli odpovědní za výsledky své činnosti (včetně zakotvení povinnosti manažerů produkovat zprávy o výsledcích a kompletních nákladech – v některých případech si úspory v nich mohli manažeři ponechat a využít pro svůj svěřený úsek; jde o tzv. dividendy efektivnosti). Právě překonání neochoty zákonodárce a soudů delegovat moc na nevolené byrokraty bylo podle Lynna (2003) vůbec první výzvou pro správní reformy, jejichž cílem bylo to, aby se public management stal stabilnější složkou mechanismů vládnutí. Jejím překonáním se ale objevila výzva nová – jak zajistit dostatečný funkční dohled nad manažery a nastavit smlouvy upravující jejich zaměstnání a úkoly.
- Posun v orientaci managementu institucí veřejného sektoru: tradiční správa orientovaná na struktury, procesy a vstupy se měla napříště zaměřit na výstupy a výsledky. Spolu s orientací na výsledky dochází ke změnám v roli interního a externího auditu, objevují se větší povinnosti podávat zprávy o efektivnosti a účinnosti poskytování služeb (hovoří se o value-for-money) a vytvářejí se systémy hodnocení výkonnosti (prostřednictvím finančních a nefinančních ukazatelů). Velmi důležitý je také důraz na kvalitnější

stanovení poslání a cílů organizací a větší měření výkonnosti ve veřejné správě, resp. „performance management“ jako takový. Za jeden z prvních rámců pro hodnocení výkonnosti je považován Government performance project (GPP, 1996) v USA, na jehož základě nebyl výkon měřen přímo, ale předpokládalo se hodnocení kapacit systému managementu v úřadech. Evaluace podle GPP zahrnovala hodnocení finančního řízení, řízení lidských zdrojů, řízení kapitálu, řízení informačních technologií a řízení výsledků (blíže viz Rainey, 2009, s. 158–160). GPP byl využit k hodnocení federálních úřadů, úřadů na úrovni států a vlád měst a hrabství. Hodnocení úřady získávaly hodnocení A, B a C v jednotlivých kategoriích. Hodnocení se opíralo o sebehodnocení podle kritérií GPP, statistický výzkum, rozhovory novinářů s manažery a stakeholders a také o názory akademiků (novinářů i akademiků hodnotili úřady podle podobné stupnice). Procedury hodnocení byly až do roku 2002 neveřejné.

- Preferování specializovaných a „štíhlých“ (personálně méně náročných) forem více autonomních organizací spíše než rozsáhlých víceúčelových hierarchických struktur, v rámci kterých fungovala dřívější ministerstva apod. (někdy se hovoří o disagregaci – například při nahrazení velkých ministerstev několika specializovanými agenturami, které fungují na základě kvazismlovy o poskytování služby (výkonu činnosti) uzavřené s tvůrcem politiky (menším ministerstvem), který je pak má kontrolovat.
- Intenzivní využívání smluvně zajišťovaného poskytování veřejných služeb, které staví na oddělení objednatele služby a jejího poskytovatele (tzv. purchaser/provider split), využívání partnerství veřejného a soukromého sektoru (public private partnership, PPP), privatizaci a prosazování konkurence uvnitř veřejné správy také díky novým povinnostem při zadávání veřejných zakázek. Kettl (2000) ve spojení s podobnými projekty hovoří o „marketizaci“ a vytváření kvazi-trhů, jejichž charakteristiky se odvíjejí také od toho, že objem zdrojů, které zde budou alokovány, ovlivňuje politické rozhodnutí. Některé vlády extenzivně privatizovaly tak, že prodaly své veřejné podniky, zatímco jiné spoléhaly mnohem více na nevládní partnery poskytující služby (ziskové či neziskové organizace). Jiným nástrojem marketizace – nebo též MTM (market-type mechanism) – bylo zavádění poplatků za služby (které měly částečně pokrýt náklady jejich poskytování a vést také k určité disciplíně uživatelů služeb) a/nebo využívání poukázek na služby (vouchers, především voucherů na jméno), které občan mohl využít u stanovených poskytovatelů služby.
- Změny v nástrojích finančního managementu, například uplatňování principů výkonového a programového rozpočtování, propojování rozpočtů s předem určenými plány a reportováním výsledků, nebo formulování rozpočtů na další období podle skutečně dosažených výsledků apod.
- Změny v řízení lidských zdrojů – větší flexibilita při obsazování manažerských pozic, decentralizace řízení lidských zdrojů na odpovědné manažery

(aby mohli více ovlivnit personální složení svých týmů pro účely plnění cílů apod.) a větší využívání výkonnostní (variabilní) složky platu zaměstnanců veřejného sektoru a platu založeného na výkonu (performance-related pay).

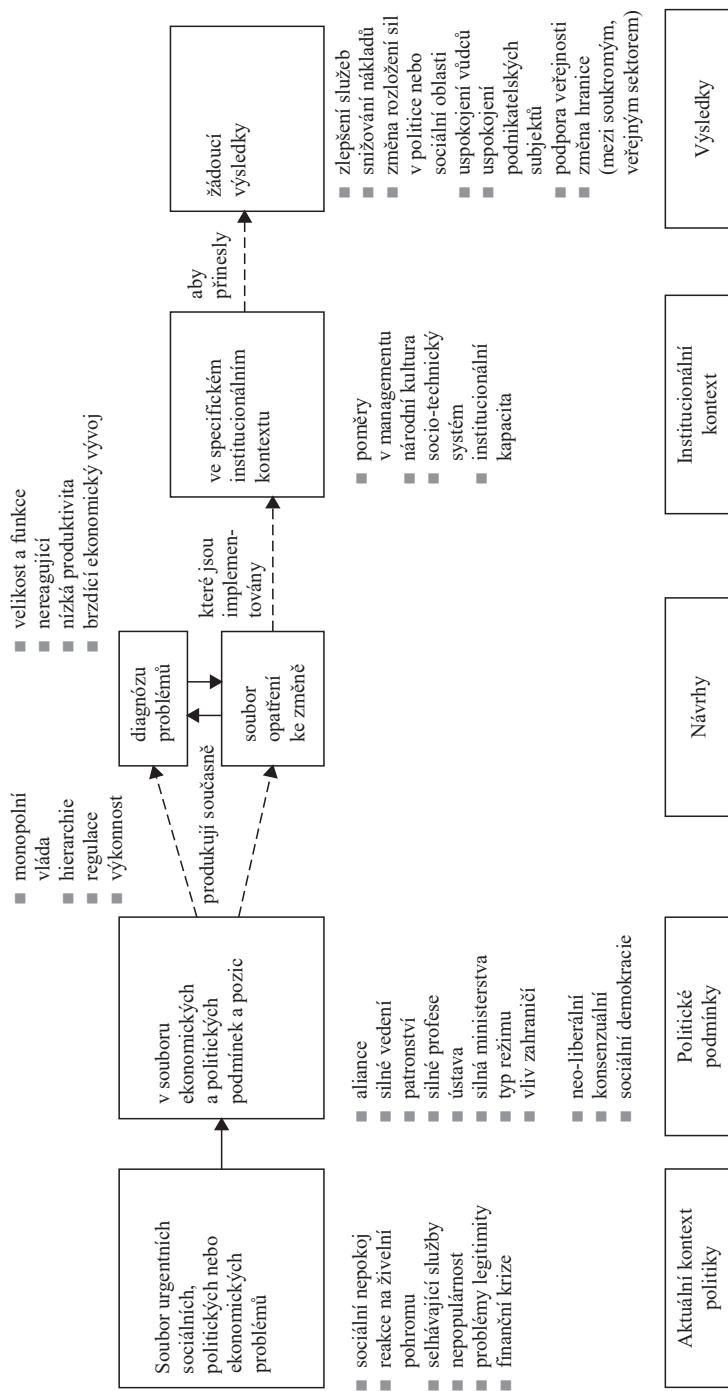
- Využívání nových informačních a komunikačních technologií (e-government) k tomu, aby byly reorganizovány procesy, které uvnitř veřejné správy probíhají, a byl zvýšen komfort využívání veřejných služeb občany.

Ne vždy byly nástroje implementovány uniformně. Spíše se ukazuje, že i v případě stejných problémů přistoupili reformátoři k řešení vždy do určité míry unikátně, protože diagnóza problémů, které měly být řešeny, se vždy odvíjela od ekonomického, politického, institucionálního a kulturního kontextu (Flynn, 2002). Jednotlivé země měly při zahájení reformy také jiné startovní pozice, včetně jiných kapacit implementovat reformy. Přestože mohla být patrná podobná rétorika reformátorů, rozdíly se mohly objevit v rozhodnutích vlády o tom, co bude implementováno, v praktikách, které měly myšlenky reformy realizovat, anebo ve výsledcích reformy (Pollitt, 2002). Podle Flynn (2002), který proměnné pro jednotlivé kontexty vyjmenovává (viz *Obr. 2.1*), zahrnují rozdíly v použití nástrojů NPM v různých zemích následující:

- míru, ve které jsou služby nebo jejich odvětví v praxi přenášeny z veřejného do soukromého sektoru,
- míru, ve které jsou ve skutečnosti vytvořeny trhy, které následně kontroluje malý počet ústředních institucí,
- zda se nástroje finančního plánování a kontroly skutečně zaměřily spíše na výstupy a výsledky než na vstupy,
- zda jsou některé úrovně vlády skutečně reformami odstraněny, nebo pouze přejmenovány,
- zda se výběr a povyšování zaměstnanců odvíjí od trhu práce, nebo nikoliv,
- zda je zaměření na zákazníky skutečně založeno na posílení role uživatelů služeb a rozvoji přímé demokracie, nebo pouze na procesech marketingového výzkumu a konzultací,
- zda řízení výkonnosti zastřešují decentralizované subjekty, nebo se provádí s využitím centralizovaných nástrojů,
- míru, ve které proběhly strukturální změny,
- rozdíly v míře zapojování neziskových organizací do procesů poskytování služeb.

Podle Flynn byl v praxi reformy, které byly spojovány s NPM, rozdíl také v důrazu na jednotlivé výše uvedené aspekty, a to i mezi reformami, které prosazovala ústřední vláda, a reformami, které prováděly místní vlády. Flynn také vypracoval jedno z dostupných schémat pro posuzování reformy public managementu, které ukazuje *Obr. 2.1*.

Obrázek 2.1 Elementy kontextu reformem public managementu podle Flynna



Zdroj: Flynn (2002, s. 75).

Flynnovo schéma se v mnohém překrývá s modelem, který pro komparaci správních reforem zkonstruovaly a do velké míry dosud používají Pollitt a Bouckaert (2004 nebo 2011). Ti v modelu reforem public managementu pracují s faktory socioekonomickými, faktory politického systému, faktory nahodilých událostí (živelních pohrom, např. povodní apod.), faktory rozhodování elit a faktory administrativního systému, které ovlivňují cíle reforem, jejich prosaditelnost a realizovatelnost (blíže viz např. Pollitt a Bouckaert, 2004, s. 24 a násl.). Podle Christensena a Lægreida (2007) však platí, že neexistuje jedna nejlepší teorie, která by mohla vysvětlit reformní procesy a jejich efekty v jakékoli situaci, kdykoli a kdekoli. Každá teorie by podle nich měla zohledňovat to, že dynamika reforem může být interpretována vždy jako složitá kombinace tlaků okolí, charakteristik systému a historického institucionálního kontextu. Christensen a Lægreid zdůrazňují také to, že výzkum post-NPM reforem by měl, podobně jako tomu bylo v posledních letech u NPM, zohlednit anomálie, překvapení a paradoxy, které reformy přinesly.

Někteří autoři praxi NPM v reformách shrnují jako využití „racionálních“ nástrojů, které však přináší iracionální výsledky (Gregory, 2007, „Rational Means and Irrational Results“). Již v roce 1991 shrnul Hood 4 základní body kritiky NPM. Upozornil na to, že přes „humbuk“, který NPM způsobil, změnil NPM především rétoriku vedoucích pracovníků, ale staré problémy a slabé stránky veřejné správy většinou přetrvávaly. NPM také nepřinesl nižší náklady na jednotku služby, v řadě případů zvýšil počet středního článku managementu, a to díky novým systémům reportingu a měření výkonnosti. Přestože NPM měl podpořit veřejné dobro (díky levnějším a lepším veřejným službám pro všechny), byl podle Hooda spíše strůjcem partikulárních výhod – kariérních zájmů elitní skupiny nových manažerů (vrcholových manažerů a úředníků ústředních kontrolních úřadů, manažerských konzultantů a obchodních škol).

Často bylo a je koncepci NPM a reformám, které byly v jeho duchu prováděny, vytýkáno, že se snaží smazat specifika veřejné správy, protože považují management – i v duchu toho, že ho chápou jako obecně uplatnitelnou dovednost (a umění) řídit – za generický (tj. obecně využitelný bez ohledu na to, zda probíhá v soukromém nebo veřejném sektoru). Jak soukromý, tak veřejný sektor slouží různým společenským zájmům a jejich naplňování vyžaduje odlišné dovednosti a respektování jiných hodnot (viz Lynn, 2003). Podobné požadavky zaznívaly i z úst klasiků managementu, např. Druckera či Mintzberga (viz Pomahač a Vidláková, 2002, s. 32). Podle Samiera (2005) NPM svými 3E nahradil 3C tradiční správy – „conduct, code of ethics, and culture“ (volně přeloženo – vázanost pravidly, etikou a správní kulturou). Podle Christensena, Lie a Lægreida (2007) přinesl NPM problémy i proto, že nabízel pouze jedno-dimenzionální řešení problémů (využití kritéria efektivity) pro reformování komplexních organizací a řešení komplexních problémů. Podle Gregoryho (2007) byl NPM prosazován a implementován příliš technokraticky – zjednodušeným způsobem, který při prosazování hesla efektivity opomíjel specifika veřejné správy.

NPM je některými považován za velmi protirečící si doktrínu. NPM chtěl omezit, ale také posílit byrokracii (Meier a Hill, 2007). Současně na jedné straně požaduje centralizaci, regulaci a kontrolu, což je spojeno s nástroji, které mají manažery přimět,

aby řídili. Na straně druhé potom NPM vyžaduje decentralizaci, flexibilitu a autonomii, která má manažerům umožnit, aby mohli řídit. Tyto rozpory jsou diskutovány např. v oblasti řízení výkonnosti. V této oblasti docházelo k centralizaci – peníze sice následovaly zákazníka a očekávalo se, že zákazník (spíše než mechanismy hierarchické kontroly) bude hlavním determinantem a také kontrolorem kvality, ale ústřední úroveň vlády a správy relativně striktně svou regulací definovala výstupy, které měly být dosaženy: „As professional decision-making was decentralized, the centre kept control through a new regime of regulation, performance management and quality control” (Taylor, 2002, nebo též např. Broadbent a Laughlin, 2002, s ohledem na školství a roli místní úrovně ve Spojeném království). Podle Schicka (1996) může být svoboda manažera kompatibilní s vedením centra, tzn. autonomie a kontrola mohou být současně zesíleny. Zkušenosti s implementací NPM na Novém Zélandu však podle něho ukázaly, že větším problémem jsou smlouvy s manažery, u kterých se často objevují problémy jako nejasné definování cílů. Na druhou stranu jasně definované cíle nemusí být podle Schicka vždy realistické. Na Novém Zélandu byla odpovědnost definována velmi úzce, důraz byl položen na externí kontrolu a formální reporting. Problémem bylo, že daný reporting sice mohl přinést informace, ale ne vždy produkoval informace užitečné, protože mohl klást menší důraz na neekonomické, nehmotné a nekvantifikované faktory (blíže viz též *Kap. 7.4*). Například v souvislosti s efekty měření výkonnosti, které bylo ve Spojeném království nastartováno iniciativou Next Steps, se někdy mluví o tom, že je dosud obtížné definovat cílové hodnoty ukazatelů, které by více reflektovaly klíčové aktivity agentur. Často se tyto ukazatele zaměřují na to, co je možné měřit, ne vždy však na to, co je důležité (hojně se v anglické literatuře diskutuje o problému řízení výkonu „what gets measured, gets managed“). Zavádění hodnocení a řízení výkonu organizací veřejné správy přineslo také nárůst počtu úředníků, kteří se reportingem zabývali.

Mezi obecné výtky NPM patří i ty, které upozorňovaly, že změna zaměření NPM z procesu na výstup nebere v úvahu to, že demokracie je vlastně procesem, který vyžaduje partnerství a komunikaci při přípravě politiky, během její implementace a také vyhodnocování. Také Pollitt a Bouckaert (2004) v jejich vlivné knize zdůrazňují, že důležitou otázkou při studiu reform public managementu je „who is involved?“ – kdo se podílí na reformě. Jsou to politikové, vrcholoví úředníci, experti z řad akademiků, mezinárodních (OECD) a nadnárodních institucí (EU) nebo konzultantských soukromých firem, občané? Kritika NPM zde někdy staví na tom, že manažerské změny v duchu NPM byly často realizovány top-down způsobem a především bez hlubších znalostí kapacit nižších úrovní, tj. jejich možností a schopností přizpůsobit se požadovaným změnám.

Ve spojení s NPM je dále kritizováno, že například vytvoření agentur vedlo k fragmentaci poskytování služeb. Agentury byly podle této kritiky motivovány, aby se dívaly spíše na vlastní programy, než aby spolupracovaly při poskytování služeb s ostatními (Kettl, 2000). Podobné fenomény, které přispěly k fragmentaci v systémech poskytování sociálních služeb, přineslo podle Taylora (2002) také kontrahování.

Kritika efektů NPM zaznívá i v souvislosti s decentralizací finančních a personálních záležitostí, a to především proto, že řada ministerstev nebyla ochotna s podobnými projekty začít. Zatímco top manažeři dostali v některých zemích relativně velkou volnost, mnohem menší volnost měli linioví manažeři (vedoucí oddělení). Literatura však často upozorňuje na větší rezistenci liniových manažerů vůči změnám. V USA se například snižování počtu zaměstnanců během projektu reinvence liniových manažerů téměř nedotklo. Marketizační projekty zde také nevedly k adekvátnímu snížení jejich počtu – více zadávání práce na zakázku (contracting out) vedlo sice ke snížení řadových úředníků, došlo však k proporcionálnímu zvýšení vrcholových manažerů, kteří byli pověřeni vyjednáváním, sepisováním smluv a kontrolou jejich plnění (Rainey, 2009).

Novozélandská reforma ukázala, že účinnost reformy do velké míry záležela na tom, jakým způsobem byly implementovány. Například vymáhání odpovědnosti manažera je mnohem složitější než vyjednání jeho smlouvy a vyžadování zpráv o výkonnosti. Očekávaných výsledků nebylo v případě některých organizací dosaženo, protože tyto organizace nevěděly přesně, co se od nich vůbec očekává. Manažeři si někdy stěžovali na to, že vláda je lhostejná k tomu, že nárůst jejich práce není dostatečně promítnut do velikosti jejich rozpočtu. Často upozorňovali na to, že není jasné, na základě čeho je stanovován jejich rozpočet či odměna (upozorňovali také na nesoulad jejich odměny s ohledem na tržní cenu jejich práce), protože vlády nezohledňují data o nákladech a výkonnosti. Rozdíly v odměnách manažerů zohledňovaly především velikost ministerstva, nikoliv jejich výkonnost. Úředníci malých oddělení si stěžovali na zbytečnou administrativní zátěž spojenou s reportingem. Mezi obvykle zdůrazňovanými negativy byla také nejasná specifikace výstupů, které se očekávaly. Komisař státní služby jako její manažer také ne vždy dostatečně vyhodnocoval výkonnost manažerů ministerstev a zdráhal se propouštět ty z nich, kteří nebyli dostatečně výkonní, anebo nedostatečně odměňoval ty, kteří plnili své úkoly dobře. V manažerských postech byla také velká fluktuace (více viz Schick, 1996).

Hughes (2003) sám uznává, že NPM může být kontroverzní, může vést k problémům s etikou – například korupce anebo neefektivnost poskytování veřejných služeb odvíjející se od smlouvy mezi veřejnou správou a jiným poskytovatelem, kterou může podporovat utajování takovýchto smluv například z důvodu obchodního tajemství. Upozorňuje na to, že public management nutně neznamená všeobecné a nekritické převzetí praktik soukromého sektoru. NPM podle něho požaduje především nutnost rozvoje osobitě a kreativní praxe řízení, která by neměla opomenout obecné požadavky kladené na management, zohledňovala rozdílnosti soukromé a veřejné správy a nepopírala to, že výkon úřednické práce má také manažerský, nikoliv pouze administrativní rozměr (též Lynn, 2003).

Nutnost přizpůsobení public managementu konkrétním podmínkám někteří zdůrazňují i proto, že filozofie NPM vedla někdy v praxi k tomu, že politiky reformy veřejné správy některých zemí (vlivem této reformní módy) spíše kopírovaly obsah politik NPM, aniž by se zaměřovaly na řešení domácích problémů (Barzelay,

2001). Tím mohly zbytečně vytvořit problémy nové. Podle Kettla (2000) faktický průběh reforem public managementu přinesl jednu důležitou lekci: strategie reformy managementu musí být v souladu s národním systémem governance – a aby administrativní reforma byla úspěšná, musí být podporována politickým systémem (nejlépe energickým a charismatickým leaderem). Průběh reforem ukázal také další fundamentální problém: strategie reformy se sama neřídí. Vyžadují energický management velmi zručnými public manažery (a to také proto, že například privatizace může proběhnout pouze jednou).

Hodnocení efektů reforem, které byly prováděny v duchu NPM, je nutné vždy brát do určité míry s rezervou, protože se dosud vypořádávají s následujícími omezeními, která shrnul například Pollitt již v roce 2002:

- absence spolehlivých měřítek pro porovnávání stavu před reformou a po reformě,
- absence benchmarkingu, např. porovnávání efektů u privatizované firmy a neprivatizované organizace,
- omezená nebo žádná dostupná data o názorech konkrétních uživatelů služeb,
- omezená nebo žádná dostupná data o transakčních nákladech a úsporách, které reformy přinesly,
- výzkumy mohou vycházet pouze z názorů vedoucích úřadů, přestože např. zástupci středního článku řízení nebo řadoví pracovníci mohou být mnohem kritičtější, než jejich nadřízení,
- výzkumy nemusí zohledňovat rozdíly v kontextu, kdy jeden nástroj může být funkční v určitých podmínkách, nikoliv však už v podmínkách jiných,
- výsledky nemusí být snadno spojitelné s konkrétní reformou, protože reformy často probíhají v období, během kterého se mohou měnit externí podmínky apod. Jak upozorňují Christensen, Lie a Læg Reid (2007), je vždy nutné odlišovat reformy a skutečné změny. Skutečné změny nemusí být vždy produktem nebo výsledkem reforem a reformy nemusí vždy vyústit ve skutečné změny. Dále také konstatují, že hodnocení reforem, které byly realizovány v duchu NPM, je patrně jednodušší v případě posuzování efektů na role ústředního politického vedení a ústřední správy než v případě hodnocení dopadů na efektivnost a účinnost. Důvodem je podle nich i to, že při hodnocení efektivnosti je obtížné izolovat jednotlivé efekty, protože dopady na efektivnost jsou často propleteny s jinými procesy a změnami,
- výzkumy se mohou zaměřovat na výsledky, které se týkají pouze omezeného množství kritérií, mohou například pouze diskutovat výkonnost, nikoliv ale dopad na rovnost na straně uživatelů služeb.

2.1.2 Governance

Na kritice NPM byla postupem doby vybudována teorie, pro kterou se (rovněž postupně) vžilo označování governance. Původně šlo zejména o požadavky dostat do veřejného rozhodování více participace veřejnosti (na tom stálo i odlišování termínů e-government a e-governance). Postupně se začalo pracovat s termínem „good governance“. Rozvíjí se rovněž teorie „new public governance“ (NPG), kterou někteří autoři považují za nástupce školy NPM, resp. za směr (vlnu) post-NPM reformem veřejné správy. Osborne (2010) např. tvrdí, že NPM byl přechodnou fází k evoluci od tradiční veřejné správy k něčemu, co se dnes nazývá New Public Governance (NPG), a to i kvůli kritizovaným problémům teorie a praxe NPM, které byly naznačeny výše. Osborne kritiku shrnuje a dochází k závěru, že NPM si dostatečně neuvědomoval roli řízení v kontextu veřejné politiky, která klade také velký důraz na procesy jejího vytváření.

Je však nutné hned v úvodu zdůraznit, že *škola governance se nesnaží plně nahradit NPM*. Spíše přehodnocuje, co z něho se ukázalo jako použitelné (zde dochází k překrývání myšlenek obou koncepcí) a co již ne (co je pro NPM či praxi „challenge“), a to jak na základě povrchních argumentací, tak i závěrů hodnocení dosud proběhlých reformem. Efektivnost a kvalita se nevytratily z objektu zájmu, ale jsou postupně zastíňovány novými požadavky spojenými s vládnutím, partnerstvím, propojenou vládou, důvěrou a průhledností. „Proč se agenda reformem změnila právě tímto způsobem, však není dosud úplně jasné.“ (Pollitt a Bouckaert, 2011). Podle Osborna (2010) NPG reaguje na současné výzvy tvorby, implementace a vyhodnocování veřejné politiky.

Termín „governance“ je obtížně přeložitelný do češtiny, i když někteří autoři či platná česká legislativa (např. správní řád a v něm zakotvené principy) pracují s označením „dobré vládnutí“ či „dobrá správa“. Do obsahu slova „governance“ se promítá forma státu a její složky (forma vlády, státní režim a státní zřízení), tak jak se jim věnuje předchozí kapitola. V současnosti je termín governance obecně vymezován neutrálně jako způsob ovládnutí státu nebo organizace, tzn. způsob uplatnění moci ve správě při řízení veřejných záležitostí. Toto obecné vymezení koresponduje i s definicí OECD, kde je pojem governance užíván pro vyjádření způsobu, kterým společnost kolektivně řeší své problémy a uspokojuje své potřeby (viz např. OECD: Local Partnership for Better Governance, 2001). „Governance“ je o fungování organizace, o jejím směřování (steering) a vymezování struktur, které to umožňují (Hughes, 2010). Termín je opět používán velmi různorodě a neexistuje jeho jednotně přijímaná definice.

Spojení „good governance“ potom – jako velmi normativní přístup (Drechsler, 2005a; Osborne, 2010; Klimovský, 2010) – zdůrazňuje myšlenky demokracie řízení veřejných záležitostí spolu s nutností zavést a více podporovat možnosti participace občanů a zájmových subjektů v procesech rozhodování o veřejných záležitostech. Nejde přitom o jednotný přístup (neexistuje jednotná teorie good governance). Vy-

cházi se z myšlenky, kterou vyjadřuje Pomahač následovně: „Problémem administrativního státu bylo především patrné selhání partnerství a participace, nikoli nápadný administrativní růst a nesnesitelná ekonomická náročnost.“ (Pomahač a Vidláková, 2002, s. 63). Vyjmenovávají se různé principy, které mají „good governance“ do fungování systému veřejné moci přinést. Zmiňme jako jeden z příkladů dokument OECD (1999) *European Principles for Public Administration*, jehož cílem bylo také pomoci zemím, které „hledají good governance“, aby zvýšily efektivnost správy a podporovaly dodržování demokratických hodnot, etiky a respektování zásady rule of law ze strany pracovníků veřejného sektoru. Tento dokument vyjmenovává princip odpovědnosti a předpověditelnosti, otevřenosti a průhlednosti a princip efektivnosti a účinnosti.

Zastánci přístupu governance ve veřejné správě vytýkají konceptu NPM omezenost jeho zaměření. Ta vyplývá i z toho, že NPM byl zaměřený především směrem dovnitř organizace – na vnitřní procesy organizace a úkoly manažera (Hughes, 2010). Oponenti NPM, kteří své texty spojují s literaturou governance, zejména kritizují přílišnou (až demagogickou) zaujatost soukromým sektorem a volnost manažerů v něm. Připomeňme například tento názor Argyriades (2003, s. 525): „Finance a ekonomie úplně zastínily politologii, právo, filozofii a jiné přední přispěvatele teorii a praxi veřejné správy... V řadě zemí kult flexibility a upřednostňování výsledků před procesem, podporovaný NPM, přinesl negativní výsledky. Umožnil vybudování podmínek, ve kterých vzkvétala korupce, což se postupně stalo akceptovatelným v každodenním životě... Veřejný duch, soucit a tolerance, rovnost, solidarita a sdílená odpovědnost (pozn. jako určité tradiční hodnoty veřejné správy) nemají v tomto ‚novém‘ hodnotovém systému žádné místo, v tomto systému, kde ‚svoboda‘ a ‚demokracie‘ koexistují vedle sociálního darwinismu.“ Literatura governance kritizuje úzké pojetí role občana v koncepci NPM a také opomíjení důležitosti spolupráce různých institucí při naplňování společensky relevantních cílů (definovaných ve veřejné politice, legislativě apod.). Tato kritika byla motivována tím, že NPM byl založen na velmi zjednodušené představě, že dobré řízení institucí veřejné správy a veřejného sektoru by mělo být apolitické (Gregory, 2007). Najdeme ji například již v knize Roubana et al. (1999), která upozorňuje na to, že NPM nazírá na občany více v jejich ekonomické dimenzi, jako na plátce daní, a zanedbává sociální a politické dimenze konceptu občanství. Směr NPM staví občany do příliš úzké pozice spotřebitele/konzumenta a cena služby je závislá na jeho kupní síle. Zatímco jak kupující, tak prodávající si mohou navzájem vybrat jeden druhého, přístup občana ke službám poskytovaným vládou je naopak založen na právech a potřebách (Argyriades, 2003).

Podle Taylor (2002) přinesla marketizace v duchu NPM ve Spojeném království ještě větší sociální exkluzi. Statistika podle ní ukázala rozšiřující se mezeru mezi bohatými a chudými. Například zavedení možnosti volby a práva koupit na trhu bydlení vedla k tomu, že ti, kdo neměli jinou volbu, mohli bydlet pouze v nejméně žádoucích bytech. Absence trhu v oblasti sociálního bydlení, která byla doprovázena environmentálními problémy a rostoucí kriminalitou, vedla k tomu, že se zavřely

pobočky obchodů a finančních služeb a zvýšila se diskriminace postižených lokalit. Tyto oblasti nebyly atraktivní pro dobré doktory ani pro kvalitní školy.

Občané měli být v duchu směru NPM považováni pouze za uživatele služeb a jejich role členů komunit, kteří se vyjadřují ke kvalitě života a podílejí se na designu politiky, jejím plánování a řízení, byla v reformách v duchu NPM ignorována a podhodnocována (Bovaird a Löffler, 2003). Na základě této kritiky požaduje přístup governance renesancí statusu občana a demokratizaci řízení ve veřejném sektoru, tzn. větší zapojení občanů do řízení institucí veřejného sektoru. Pojetí governance ukazuje, že se s ním v současné teorii veřejné správy především pracuje v jeho sociopolitickém smyslu. Často je citován Kooiman, který termín „governance“ spojuje s opatřeními, která mají zajistit větší interaktivitu řešení sociálních problémů a vytvářejí nové instituce, v nichž tyto interakce probíhají (Kooiman, 1999, in Hughes, 2000).

Osborne (2010) shrnuje, že obecně *problematika „public governance“ a nová teorie NPG musí zahrnovat následující*, aby se vypořádala s požadavky na poskytování veřejných služeb ve 21. století:

- sociopolitickou rovinu (socio-political) governance, která by měla zohlednit existující institucionální vztahy ve společnosti. Vychází se z toho, že vláda nemá mít výsadní postavení ve veřejné politice, ale musí spoléhat na řadu aktérů,
- governance veřejné politiky (public policy governance), která se týká toho, jak elity v oblasti politiky a existující sítě spolupracují, aby vytvářely a ovládaly procesy veřejné politiky,
- správní governance (administrative governance), která se týká vlastních struktur veřejné správy,
- governance smluv (contract governance), která se týká mechanismů a vztahů v oblasti kontrahování při poskytování veřejných služeb,
- governance sítí (network governance), která se týká toho, jak fungují existující sítě mezi organizacemi.

NPG má být podle Osborna (2010) budována jako teorie stavící na konceptualizaci implementace veřejné politiky a řízení veřejných služeb. Zmíněné požadavky Osborne opírá o teorii „plural and pluralist state“, která vychází ze vzájemné závislosti řady aktérů pomáhajících poskytovat veřejné služby. Podobně jako teorie sítí či některé další níže uvedené teorie má NPG stavět na tom, že neexistuje jeden aktér veřejné politiky, ať veřejný nebo soukromý, který by měl všechny znalosti a informace potřebné k řešení aktuálních složitých, dynamických a různorodých problémů (Kooiman, 1993, in Kennett, 2010). Peters pracuje s termínem „meta-governance“, kterým chápe procesy směřování (vč. koordinování) decentralizovaných procesů vládnutí zohledňujících autonomii různých aktérů, jež jsou důležití v procesech poskytování veřejných služeb a plnění cílů veřejné politiky. Ukazuje podle něho totiž to, že přes různé přístupy k reformování je hlavním výsledkem reform v řadě zemí skutečnost, že faktická vláda je přesunuta z centra (stát je „decentred“) v důsledku

úsilí o zapojení řady aktérů – vyšších úředníků i řadových úředníků, zástupců občanské společnosti apod. (Peters, 2010). Některé inovace mechanismů vládnutí (governance innovation), se kterými se v praxi poskytování veřejných služeb pracuje, podle Moorea a Hartleye (2010) jasně ukazují, že dochází k prolomování hranic veřejných organizací a vytváření produkčních systémů založených na sítích, které staví na nových zdrojích financování, materiálu a lidské energie a redistribuuji právo definovat a posuzovat hodnoty toho, co je produkováno.

NPG by mělo zohledňovat silné stránky vytváření sítí, které jsou spojeny především s interakcemi a důrazem na interakce (Kooiman, 2010). Podle Peterse (2010) by se nové teorie a mechanismy governance měly vypořádat také se slabou stránkou síťování v praxi (viz níže teorie sítí), kdy nejsou uplatňována jasná pravidla rozhodování, a proto faktické mechanismy governance nemusí dospět k žádnému rozhodnutí. Zatímco podle Peterse zastánci „network governance“ mohou být až příliš optimističtí ohledně sebe-organizující se povahy sítí, nejsou sítě dostatečnou alternativou hierarchické kontroly poskytování veřejných služeb. Síť se také nemusí vypořádat s problémy reprezentativní demokracie, kterou mísí s prvky přímé demokracie, protože nemusí zahrnovat všechny aktéry reprezentující strukturu společnosti. Síť jsou podle Peterse také obtížně koordinovatelné a rozměňují a znepréhledňují mechanismy odpovědnosti.

Samostatným tématem literatury, která je spojována s teoriemi governance, je koprodukování (co-production). Koprodukce je diskutována s ohledem na nově se objevující praxi zapojování třetího sektoru nebo občanů do mechanismů řízení veřejných organizací a poskytování veřejných služeb (Pestoff a Brandsen, 2010). K tomuto tématu se vrátíme v *Kap. 4.3.3*.

Ani koncepce governance a nástroje, které k posílení demokratizace veřejné správy používá, však nejsou všelékem. Modelově můžeme její bariéry spojit s okolnostmi, kdy v praxi nejsou naplňována kritéria kvalitní demokracie, tak jak byla představena v předchozí kapitole. Kvalita good governance v praxi záleží na kvalitách politické reprezentace, uskutečňování občanských práv, neziskového sektoru a dostupných informací apod. (blíže viz např. různé modely kvality demokracie – Holländer, 2009; Hloušek, Kobeček a Šedo, 2011; Blahož a kol., 2003; Dahl, 2001; ukazatele Světové banky v rámci The Worldwide Governance Indicators (WGI) project – www.govindicators.org; kritéria iniciativy Freedom House – <https://freedomhouse.org>).

2.1.3 Škola networks

Sítě jsou definovány jako struktury vzájemné závislosti, které zahrnují řadu organizací nebo jejich částí, kde jedna součást sítě nemusí být nutně formálně podřízena jiným částem v rámci nějakých širších hierarchických mechanismů (O’Toole, 1997). Přístup sítí/sítování (networks) ve veřejné správě se objevuje především od 90. let v návaznosti na nezbytný požadavek vytvářet partnerství mezi veřejným a soukromým

ziskovým i neziskovým sektorem. Někteří považují síťování za určitý přirozený výsledek vývoje, kdy horizontální vztahy byly od 70. let postupně posilovány rozvojem informačních technologií a také specializací – viz např. Klijn (2007). Ten s odkazem na teorii společnosti sítí Castella, hovoří o rostoucí potřebě meziorganizačních struktur, což podle něho ukazuje praxe soukromého i veřejného sektoru, kdy jsou budovány strategické aliance, respektovány intergovernmentální vztahy apod.

Ani teorie sítí není ideově úplně nová. Nejde také o konsolidovaný přístup, protože škola networks je reprezentována řadou (někdy i protichůdných) přístupů (Pollitt a Bouckaert, 2011). Některé z nich považují teorie sítí a teorie governance víceméně za synonyma – např. Klijn (2010) je toho názoru, že „governance“ se objevuje především v rámci fungování sítí, kterou tvoří aktéři z veřejného sektoru, třetího sektoru a ziskového sektoru. Rozvíjí se také díky vývoji v oblasti nových technologií.

Škola networks klade do popředí požadavky na to, aby byla vláda více informovaná a pracovala s informacemi od klíčových stakeholders, tj. obecně těch, kteří jsou na činnosti veřejné správy zainteresováni a na které rozhodování veřejné správy především dopadá (kromě politického vedení občanů, zákazníků, zájmových skupin apod.). Síťování veřejné správy s ostatními aktéry, které ovlivňují kvalitu života nebo jsou příjemci veřejných služeb, má přinést interaktivnější vládnutí a kooperativní tvorbu a implementaci veřejných politik (Torfing, 2012). Sítě mohou být tvořeny úřady nebo jejich částmi, vztahy mezi veřejnými organizacemi a ziskovými a/nebo neziskovými organizacemi apod. (Meier a Hill, 2007).

Co se týká organizace veřejné správy, literatura networks upřednostňuje spíše flexibilnější formy – samo se organizující sítě (self-organizing networks) než hierarchii, nebo tržní či kvazi-mechanismy, na kterých staví NPM. Pollitt a Bouckaert (2011, s. 20) shrnují různorodost literatury networks následovně: Někteří autoři upozorňují na to, že v realitě je řada sítí organizována jedním nebo dvěma dominujícími členy. Jiní jsou toho názoru, že svou podstatou jsou sítě založeny na dobrovolnosti, což způsobuje i to, že v praxi nejsou uplatňována jasná pravidla pro rozhodování (Peters, 2010). Mnozí autoři upozorňují, že členství v určité síti je v praxi nezbytné, pokud chce organizace přežít, nebo že sítě jsou především horizontální, což má kontrastovat byrokratickým hierarchickým strukturám. Existují však případové studie, které upozorňují, že některé sítě mají de facto jednoho klíčového hráče, od kterého se odvíjí činnost.

Obecně se *ve škole sítí ve veřejné správě* vychází z toho, že problémy, kterými se má veřejná správa zabývat, nemohou její organizace řešit samy pouze svými silami. Model samostatných organizací, které stanovují svou politiku v izolaci, je proto považován za zastaralý a nerefluktující aktuální přístupy k zabezpečování veřejných služeb. Stejně tak je zastaralý pohled na vládu jako na vrchol společenské pyramidy (Koppenjan a Klijn, 2004, in Pollitt a Bouckaert, 2011). Podobně jako jiné školy má i škola sítí nejen pozitivní, ale i normativní (preskriptivní) složky. Hovoří se o „governance networks“ nebo o „sítěch a spolupráci“ jako o mechanismech, prostřednictvím kterých jsou aktivitami aktérů z oblasti veřejného i soukromého sektoru (za koordinace institucí/institucemi veřejné správy a v mezích existujícího práva) plněny funkce ve-

řejné správy a řízení společnosti. Vychází se z toho, že jednotliví aktéři jsou na sobě vždy do určité míry závislí, a musí proto spolu vyjednávat. Lepších výsledků mohou dosahovat vzájemným sdílením informací, znalostí a idejí, lepší koordinací vzájemných aktivit nebo spoluprací při hledání společných cest řešení problémů (Torfing, 2012). Realita sítí také může být viditelnější v územní správě – spíše na úrovni měst či regionů než na úrovni národní. To, zda bude program úspěšný, vyžaduje v rámci uspořádání v síti spolupráci a koordinaci s dalšími aktéry a manažeři zde mohou vykonávat spíše neformální kontrolu (Meier a Hill, 2007). Role státu/veřejné správy tak může být „omezena“ na koordinaci sítí, které plní úkoly veřejné správy. Někdy se hovoří také o vládnutí bez vlády (governance without government nebo též „hollowing out of the state“, viz Agranoff a McGuire, 1998 a 2001).

Škola sítí má i své kritiky. Důvody kritiky shrnuli například Klijn a Koppenjan (2000), kteří upozorňují na nedostatečný teoretický základ a nejasnost konceptů, nedostatek jasných kritérií pro hodnocení, opomíjení role síly a nedostatky ve vysvětlování podstaty sítí.

Podle Raineye (2009) síť nezahrnují typické nebo tradiční linie přikazování a hierarchické struktury moci. Síť oslabují odpovědnostní vztahy a řízení sítí je spíše založeno na důvěře a spolupráci (O'Toole, 1997). Manažeři z institucí veřejné správy/veřejného sektoru mají za existence sítí řadu úkolů, které jsou spojeny s jejich aktivitací, mobilizováním a také syntetizováním. Hodnocení účinnosti sítí se pak nemá koncentrovat na jednotlivé aktéry, ale na síť jako celek. Síť nemusí být odpovědné za rozhodování o veřejné politice a za implementaci veřejné politiky, mohou sloužit jen ke sdílení informací a k podpoře rozvoje vzájemných kapacit (Rainey, 2009). Meier a Hill (2007) tvrdí, že síť také patrně nenahradí byrokracii, protože celá řada veřejných služeb je dosud poskytována prostřednictvím tradičních byrokracií (jde např. o národní obranu, poskytování penzí, regulování podnikatelských subjektů, vynucování trestního práva apod.). Podle nich nejsou také síť a byrokracie vzájemně se vylučující, protože řada sítí se skládá také z úřadů. Upozorňují také, že ve správních systémech existují formální anebo neformální síť, které napomáhají plnění úkolů veřejné správy. Odlišování mezi sítěmi a hierarchiemi může být podle nich proto v praxi mnohem méně důležité, než říká teorie.

2.1.4 Další teorie a problémy „governability“

Řada autorů anglicky psané literatury volá v posledních letech po určitém sjednocení teorie veřejné správy. Viditelná je snaha spojit řadu myšlenek, které zazněly již výše v textu o školách governance a networks. Důvodem je i to, že žádná teorie nebo model se v realitě nehodí pro řešení všech situací, přestože se takto k reformám veřejné správy ve skutečnosti často přistupovalo v západní Evropě i v USA (Bourgon, 2011). Charakteristiky klasického modelu doposud způsobují malou míru adaptace

a rezistenci vůči změnám, a to i z toho důvodu, že vedení veřejných organizací má malou toleranci k riziku (i z politických důvodů) (Bourgon, 2011).

Bourgon (2011) je toho názoru, že bez ohledu na ambiciózní reformy zůstávají ve většině zemí základní zásady veřejné správy stejné jako na počátku 20. století. To může být podle Newmana (2002) způsobeno i tím, že vlády mohou při prosazování reformem podceňovat kontinuitu předchozího režimu. Jak dále diskutuje Newman na příkladu NPM, jeho myšlenky zavést nový manažerismus byly reformami přetahovány přes starší korporátní a profesní hierarchie, což přineslo napětí mezi kritérii, která měla zohledňovat soutěživost mezi organizačními útvary, a kritérii, která byla založena na naplňování korporátních a profesních cílů. Vzestup NPM potom nepřinesl kompletní nahrazení starého novým, nýbrž nestabilní vztahy mezi profesionálními byrokraty a novými manažery, mezi byrokratickými a spotřebitelskými modely odpovědnosti a mezi politickou centralizací a manažerskou volností. To bylo způsobeno i tím, že manažeři veřejných organizací neměli neomezené právo řídit, které by bylo nezávislé na politických vlivech, a to z důvodu nezbytných odpovědnostních vztahů a politických procesů, které jsou veřejné správě a veřejnému sektoru vlastní. Omezenost úspěchu NPM vyplývala i z toho, že výstupy a výsledky organizace veřejného sektoru jsou obtížně standardizovatelné a měřitelné (Broadbent a Laughlin, 2002).

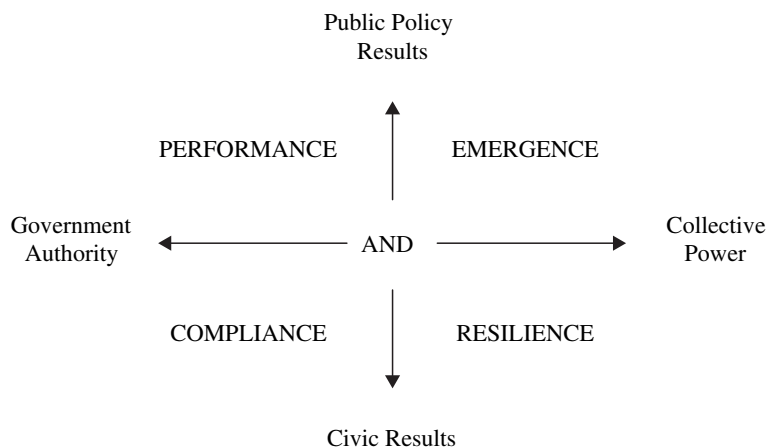
Bourgon ve své knize *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st century* požaduje, aby teorie veřejné správy s cílem zmenšovat mezery mezi teorií a realitou veřejné správy mnohem více porovnávala nosné myšlenky klasického modelu s tím, co se děje v praxi. Nová teorie veřejné správy by měla zohlednit následující charakteristiky, které přinášejí požadavky na vytvoření otevřeného systému vládnutí (open system of governance):

- V současnosti je oproti počátku 20. století mnohem viditelnější role občana jako politického aktéra, což ovlivňuje i zapojování nových technologií. To je iniciované buď ze strany veřejné správy (jde o různé nástroje spojované s tzv. e-participací), nebo ze strany občanů či občanské společnosti (již několik let se hovoří o roli sociálních médií, roli a nástrojích C2C – citizen-to-citizen, tzv. civic technologies).
- V klasickém modelu je veřejný zájem formován politickou autoritou a občané nehráli jinou roli, než že volili své představitele. V současnosti může být podle Bourgon veřejný zájem nejlépe popsán jako kolektivní počin, který zahrnuje vládu a řadu dalších aktérů. Vlády dosahují cíle ve světě, pro který je charakteristický široký rozptyl moci a autority, na níž se podílí veřejný sektor, soukromý sektor, občanská společnost a občané. Žádná vláda a žádná země nemá k dispozici všechny nástroje k řešení současných problémů. Řada problémů má rovněž charakter tzv. *wicked problems*. Jde o problémy, které nejsou zcela řešitelné, nemají jedno řešení, jen řešení špatná nebo lepší (např. globální klimatické změny, zdravotnictví, pašování drog, problém nukleárních zbraní a nukleární energie, sociální ne-

rovnost, stárnutí populace apod.). I proto nemá většina vládních aktivit a služeb finální charakter. Jde spíše o přechodné kroky v dlouhém řetězci aktivit, který zahrnuje řadu organizací pracujících napříč vládou i napříč sektory.

- To přináší otázky „governability“ – o možnostech současných vlád skutečně vládnout – zda dokáží koordinovat své i externí organizace k řešení existujících problémů. Vláda už nemá být jako v klasickém modelu uzavřeným systémem, ale systémem otevřeným, protože představuje pouze jednu část z rozsáhlého ekosystému, ve kterém jsou ekonomické, sociální, technologické a environmentální systémy navzájem propojené. Má mnohem více zohledňovat externí faktory a jejich potenciální dopady. Nesmí opomenout také to, že v současnosti jsou data, informace a obsah přenášeny a sdíleny téměř okamžitě a globálně, a to často nepředvídatelně. Současná společnost je charakteristická tím, že je společností sítí (networked society). „Governments are called upon to serve beyond the predictable and in the expanding public space forged by the interaction between our networked society and multiple virtual communities.” (Bourgon, 2011, s. 27). To přináší nové požadavky na revizi tradičních způsobů poskytování veřejných služeb a také na přehodnocení existujících odpovědnostních mechanismů ve veřejné správě.

Obrázek 2.2 **Rámec pro novou syntézu veřejné správy**



Zdroj: Bourgon (2011, s. 35).

Rámec vychází z toho, že veřejné výsledky (public results) jsou kombinací výsledků veřejné politiky (public policy results) a výsledků občanských (civic results). Občanské výsledky zahrnují různé aspekty aktivního občanství. Oproti organizacím soukromého sektoru nebo občanské společnosti jsou podle rámce, který Bourgon navrhuje, veřejné organizace odpovědné za dosahování výsledků veřejné politiky,

a to způsobem, který přispívá k vytváření kolektivní kapacity dosahovat lepších výsledků v čase. Dva vertikální vektory mají pomoci objasnit žádoucí veřejné výsledky díky prozkoumání vzájemných vztahů mezi výsledky veřejné politiky a občanskými výsledky. Dva horizontální vektory se potom zaměřují na využití autority vlády a spoléhání se na kolektivní sílu společnosti. Rámec má napomoci praktikům zjistit rozsah možností řešení problémů a spojit to, co je považováno za politicky žádoucí, s tím, co je možné. Má jim také napomoci pochopit, jaké dopady se mohou objevit napříč systémy během času.

Ještě širší rozměr má *teorie global governance*. Ve srovnání s teorií governance a sítí či sjednocující teorií Bourgon prohlubuje problematiku governmentability. Samotný pojem „global governance“ byl patrně poprvé použit na konci 80. let v literatuře o mezinárodních režimech a hojněji se začal používat až ke konci 90. let (Kacowicz, 2011, s. 688). Mezi vůdčí myslitele tohoto přístupu patří James Rosenau. Samotný termín může označovat následující (Bevir a Hall, 2011, s. 353–354):

1. Nový teoretický pohled na mezinárodní vztahy, který zdůrazňuje diverzitu sociálních aktérů a států v zajišťování záležitostí na nadnárodní a globální úrovni.
2. Změnu ve světě – globální vládnutí může označovat nové oblasti mezinárodních vztahů, které zahrnují nové aktéry a mechanismy mezinárodních vztahů, jež se objevily vlivem globalizace.
3. Agendu politiky, která má přinést praxi good governance.

Globální vládnutí se definuje jako soubor norem, opatření a pravidel jak formální, tak neformální povahy, které upravují fungování světa na jeho globální úrovni, přičemž do systému vládnutí jsou zapojeni jak státní, tak nestátní aktéři, jež se vzájemně ovlivňují a prostřednictvím nepřetržité interakce celý systém spoluvytváří (Piknerová a Naxera a kol., 2011, s. 12). Weiss a Thakur (in Kacowicz, 2011) vymezují pojem následovně: „Global governance je sumou právních předpisů, norem, politik a institucí, které definují, utvářejí a zprostředkovávají přeshraniční vztahy mezi občany, společnostmi, trhy a státem v mezinárodní aréně.“

Globální vládnutí je vládnutím v současném období globalizace. Může být považováno za institucionální strukturu, která spravuje mezinárodní prostor v období globalizace. Může být chápáno také jako důsledek činnosti mezinárodních organizací, a to zejména OSN nebo mezinárodních finančních institucí. Někteří autoři na globální vládnutí nahlíží jako na vytváření struktury budoucího světového státu. Globální vládnutí je komplexním konglomerátem vládnutí, vzájemně se překrývajících pravomocí a nejednoznačného základního určení autority a politické odpovědnosti (Makariusová, 2010, s. 53, 57–58). Uplatňuje perspektivu mnoha aktérů a zahrnuje pluralitní mechanismy, které horizontálně i vertikálně spojují aktivity řady aktérů, tj. politiků, úředníků, výborů mezinárodních vládních organizací, zájmových skupin, nevládních aktérů a expertů (Kennett, 2010).

Teorie global governance vychází z následujících důvodů vzniku transnacionálních vztahů (Makariusová, 2010, s. 85–86):

- změny chování,
- mezinárodní pluralismus (propojování národních zájmových skupin v transnacionálních strukturách),
- prohlubování závislosti a komplexní vzájemné závislosti,
- zvyšování schopnosti ovlivňování jednotlivých vlád,
- vznik autonomních/kvazi-autonomních aktérů s vlastní zahraniční agendou, kteří mají schopnost zasahovat do vnitrostátní politiky států.

S procesem globálního vládnutí jsou spojovány procesy *global policy-making* a *globální veřejné statky*, které představují vnitřně velmi nesourodou skupinu, která zahrnuje vše od mezinárodních multilaterálních obchodních režimů, globální finanční stability zajišťované mezinárodními finančními institucemi až po přírodní zdroje a životní prostředí (Piknerová, Naxera et al., 2011, s. 13). Mnoho úvah také zaznělo v souvislosti s pojetím termínu globální občanská společnost a obsahu nové veřejné sféry (the new public sphere). Objevuje se také periodizace vývoje ke global governance, pro které má být podle některých charakteristická praxe kosmopolitní demokracie.

Ústřední role je v systému globálního vládnutí často přisuzována OSN (tato organizace je někdy též nazývána jako parlament světa) a spojována s mezistátními konferencemi, které OSN zaštiťuje. Některá jednání měla charakter výhradně mezivládní a jedinými zúčastněnými byly státy, které se zavázaly dodržovat určité kompromisy. Druhý typ jednání zahrnoval kromě států také řadu nevládních organizací nebo specializovaných agentur a fondů, které se rozvíjejí pod záštitou OSN. Postupně z těchto konferencí vzešla řada pravidel a norem, které regulují řadu oblastí. Vývoj přináší decentralizaci globálního vládnutí a nárůst partikularismu, který se projevuje posilováním lokálních aktérů na úkor centra (Piknerová, Naxera et al, 2011, s. 21). Roli OSN v global governance shrnují Weiss a Ramesh (2010) pro následujících 5 oblastí „mezer“ v globálním vládnutí:

- mezera ve znalostech,
- mezera v normách,
- mezera v politice,
- mezera v institucích,
- mezera v implementaci, monitoringu a vynucování (compliance gaps).

Institucionální rámec globálního vládnutí zajišťuje celá řada norem, opatření a dohod. Za zdroje globálního vládnutí jsou považovány (Mingst a Karns, 2004, in Piknerová, Naxera a kol., 2011, s. 22–25):

- mezinárodní právo – např. konference z oblasti životního prostředí, humanitárního práva, multilaterální dohody ekonomického charakteru,
- soft law – např. všeobecně akceptovatelné principy týkající se ochrany životního prostředí,
- formální a neformální struktury – mezinárodní vládní i nevládní organizace, jednorázové dohody či poloformální uskupení států jako G7/8.

Z významných mezinárodních vládních organizací lze jmenovat OPEC a programy a fondy spadající do systému OSN (viz též Wouters, Kerckhoven, Odermatt, 2012; Wouters a Geratets, 2012),

- mezinárodní režimy – upravují chování aktérů v konkrétní, velmi specifické oblasti a na rozdíl od mezinárodních organizací nevyžadují vysokou míru institucionalizace (jde např. o využívání vybraného vodního toku, telekomunikace). Za jeden z nejtypičtějšších příkladů je považován obchodní režim, vytvořený na základě jednání v rámci GATT (General Agreement on Tariffs and Trade; nástupcem je od roku 1995 WTO),
- pravidla a principy přijímané soukromými subjekty, které zasahují i do oblastí původně spadajících do kompetencí jednotlivých národních právních řádů; často je doplňují. Patří sem např. mezinárodní účetní standardy, nejrůznější ratingové agentury. Regulace platící původně uvnitř konkrétní organizace se proměnily v široce akceptovaná pravidla používaná větším množstvím aktérů. Někteří v té souvislosti upozorňují na roli „private regulatory initiatives“, které regulují mezinárodně vyráběné a obchodované produkty (např. Marx, 2010).

Struktury globálního vládnutí zahrnují následující *aktéry* (Piknerová, Nexara a kol., 2011, s. 30 a násl.):

- *Státy* – typickým rysem globálního vládnutí je oslabení tradiční role státu, zejména významu teritoriality nebo jeho schopnosti chovat se dovnitř svého území jako nejvyšší/jediná svrchovaná autorita. Vnitřní i vnější suverenita je nabourávána externími faktory v podobě stále vlivnějších nadnárodních korporací, globálních finančních trhů či kvůli rozšiřování nejrůznějších pravidel a norem přijímaných například v rámci zmíněných globálních konferencí OSN.
- *Skupiny států zformovaných do mezinárodních vládních organizací* (IGOs – international governmental organizations), které zpětně ovlivňují chování svých členů. Organizace se přitom může stát samotným aktérem, což je patrné ve vývoji OSN, kde se postupně rozvinulo celé spektrum aktivit, například v oblasti lidských práv (vznikl Úřad vysokého komisaře), zdraví (WHO) či lidského rozvoje (program UNDP) apod. Wouters, Hachez a Schmitt (2010) upozorňují, že mezinárodní organizace nejsou již jenom jednoduchými fóry pro kolektivní řešení problémů členských států, ale stále více získávají povahu samostatných normativních útvarů, které mají vlastní normativní kompetence a specifické právní postavení (např. při dispozicích s majetkem), které je odlišuje od členských států. Mají také často zaměstnance, kteří jsou nezávislí na členských státech. Mohou také přijímat normy na základě rozhodování většinou (prostou, nebo kvalifikovanou), nikoliv na základě jednomyslnosti. Často také (i proto) mohou prosazovat názor, který může být do velké míry nezávislý na některém členském státu.

- *Nadnárodní korporace* (transnational corporations, TNC) – nejsou omezeny hranicemi jednoho státu. Hlavními světovými regiony, v nichž se soustředí jejich činnost, jsou Evropa, Severní Amerika a asijsko-pacifická oblast. Primárně jsou motivovány ziskem. Mezinárodní vládní organizace se jejich činností snaží regulovat. Mezi nástroje této regulace patří např. iniciativa OSN – UN Global Compact, která byla vyhlášena na Světovém ekonomickém fóru v Davosu v lednu 1999 a jež usiluje o naplňování tzv. globální společenské sociální zodpovědnosti.
- *Mezinárodní nevládní neziskové organizace* – v rámci OSN došlo k určité systematizaci postavení nevládních organizací. Na konci 60. let byl upraven vztah mezi Hospodářskou a sociální radou OSN (ECOSOC) a nevládními organizacemi, v 80. letech mezi UNESCO a nevládními organizacemi, v roce 1997 byla např. zřízena pracovní skupina nevládních organizací pro neformální konzultace s Radou bezpečnosti OSN. Významnou roli sehrávají nevládní organizace v tzv. reframing the agenda – jde o určité lobbování za cíle, které nevládní organizace následují. V praxi global governance jsou patrné dva způsoby fungování mezinárodních nevládních organizací (Makariusová, 2010, s. 90–91)
 - mezinárodní síť nevládních organizací, které se účastní stejné kampaně,
 - mezinárodní federace národních poboček (např. mezinárodní federace Červeného kříže, národní pobočky Save the Children, Lékaři bez hranic, Human Rights Watch, World Wildlife Fund, Greenpeace).

2.2 Specifika správních reforem v postkomunistických zemích a teorie neoweberianského státu

Přes rozdílná východiska reforem v postkomunistických zemích regionu střední a východní Evropy můžeme dnes tvrdit, že pojetí jejich reforem je, co se týče rétoriky, často podobné jako u západních zemí. Je nutné si ale také uvědomit, že reformní procesy v jednotlivých skupinách (vyspělé demokracie vs. tranzitivní země) nejsou zdaleka homogenní. Přestože mohou existovat společné principy (v evropském regionu se pracuje s principy evropského správního prostoru – European Administrative Space, které zahrnují principy spolehlivosti a předpověditelnosti, odpovědnosti, participace, hospodárnosti, účinnosti, konzistence a profesionálnosti – viz např. Špaček, 2007a), hledání cest, jak je v praxi realizovat, se může mezi státy výrazně lišit. Je také otázkou, do jaké míry je v rámci EU kvůli přetrvávajícím specifickým veřejným správám států, které ji tvoří, následována dobrá praxe, kterou se snaží šířit instituce EU i OECD.

I vlivem touhy po evropské integraci probíhala realizace reforem velmi rychle (Bouckaert hovoří o „drastických“ změnách). Reformy byly někdy prováděny narychlo, bez kvalitního zpracování zásadních strategií (euforie byla patrně větší než racionalita), což vedlo k dalším změnám již přijaté legislativy. Základní odlišností reforem v postkomunistických zemích ve srovnání s realizací reforem ve vyspělých demokraciích je skutečnost, že mělo dojít k vytvoření politické demokracie a k implementaci principu efektivnosti a účinnosti (Bouckaert a kol., 2008).

Nosným tématem první dekády realizace reforem byla *demokratizace* – obnovení a rozvíjení praxe nástrojů demokracie po pádu totalitního režimu, která s sebou přinesla i označení „transformace“. Například Hesse (1998) rozlišuje pro období od pádu režimu do konce 90. let následující čtyři (modelové) fáze reformního procesu v zemích střední a východní Evropy:

1. Transformace – během této počáteční fáze se hroubí starý právní, politický a ekonomický rámec a začínají se vytvářet nové struktury a instituty (např. pluralitní politický systém, pravidelné svobodné volby) a dochází k revizi obsahu veřejného sektoru.
2. Proces konsolidace – vzrůstá politická stabilita, která dovoluje systematictěji přistoupit k deetatizaci, privatizaci a vytváření tržních struktur. Přestože dosud nedochází k vymezení hranic mezi legislativou a exekutivou a politikou a správou, začínají se objevovat první výsledky ekonomické transformace.
3. Modernizace – je nastartována díky větší stabilitě jako výraz potřeby vytvořit odpovídající institucionální uspořádání a zapojit dobrou praxi na všech úrovních a ve všech odvětvích veřejného sektoru.
4. Adaptace – jako (především) přizpůsobení se pojetí výkonného státu a tlakům na reformu spojeným s přípravou na členství v Evropské unii.

V dalších letech je v některých oblastech vývoje možné po adaptaci znovu spatřovat modernizaci. Níže se dotkneme nejdůležitějších směrů a problémů, které jsou spojovány s reformami zemí regionu střední a východní Evropy.

Decentralizace rozhodování v oblasti public managementu a především *posílení místní samosprávy* jako specifického výrazu demokracie se staly klíčovými úkoly reformy politického a administrativního systému v zemích střední a východní Evropy po roce 1990. Jedním z hlavních výsledků reformy bylo zrušení monopolu centrální úrovně na rozhodování o otázkách přímo spojených s místním rozvojem. Decentralizace však sama o sobě negarantuje vyšší kvalitu veřejné správy. Ještě v roce 2003 zaznívaly názory, že místní samosprávy jsou stále v zemích střední a východní Evropy něčím novým a navzdory významnému pokroku se občané stále musí ještě učit, jak má vypadat fungování místních věcí veřejných. Decentralizace úkolů nebyla také dostatečně doprovázena decentralizací fiskální.

Důležitým cílem reforem veřejné správy v zemích střední a východní Evropy byla také *depolitizace a profesionalizace úředníků*, a to na všech úrovních veřejné správy. V období komunismu státní služba nebyla „profesionální“, protože nevyžadovala zvláštní vzdělání nebo schopnosti a nepůsobila v souladu s etickými standardy. Vý-

běr a postup zaměstnanců byl prováděn v souladu s loajalitou ke komunistickým myšlenkám a osobními vztahy s přímými nadřízenými. Profesionální etika úředníků se rovnala oddanosti komunistické ideologii a na určitém stupni kariérního postupu se úředník často musel stát členem komunistické strany. Osobní hodnocení, pokud vůbec existovalo, bylo jen symbolické a souviselo s ideologií. Zaměstnanci státních institucí neměli sloužit zájmům občanů země, ale plnit instrukce komunistické strany. Současně neexistovaly žádné pobídky pro zvýšení efektivity úředníků nebo pro diskusi občanů a úředníků o možnostech zlepšení poskytování veřejných služeb. Výsledkem komunistické tradice a psaných i nepsaných pravidel a praxe bylo odcizení úředníků od občanů a občanů od státu. Od počátku 90. let směřovalo úsilí ve všech zemích střední a východní Evropy ke zřízení nových demokratických vládních struktur a ke vzniku přístupné, transparentní, profesionální a efektivní státní služby. Reforma státní služby však zůstala ve stínu politických a ekonomických reforem. Rozvoj personální politiky nepatřil k politickým prioritám v žádné ze zemí tohoto regionu a ve většině zemí byla příslušná legislativa, která měla praxi podporovat, až záležitostí prvních let nového tisíciletí (Randma, 2003; Nemeč, 2008).

Nemeč (2003 a 2008) upozorňuje na to, že prioritou reforem veřejné správy komunistických zemí se nestal finanční management a po dlouhou dobu (a v určité míře i dosud) zůstávaly základní znaky finančního managementu stále v mnohém podobné bývalému socialistickému přístupu (dominance inkrementálního a krátkodobého rozpočtování, přetrvávání brutto-rozpočetnictví, subjektivní a netransparentní alokace zdrojů, důraz spíše na kontrolu shody a výstupů než kontrola výsledků). To podle něho způsobilo výrazné zpomalení celého procesu reformy veřejné správy a také vedlo finanční manažery ve veřejných organizacích k uplatňování následující „klasické rozpočtové strategie“:

1. Požaduj více zdrojů, než potřebuješ, tvůj požadavek bude určitě krácen.
2. Utrať všechny alokované zdroje do konce rozpočtového období, zejména v případech, kdy není možný transfer ušetřených zdrojů do následujícího období (když ušetříš, riskuješ snížení limitu v následujícím období).
3. Lobbuj po celé rozpočtové období za přidělení dodatečných zdrojů.

Řadu z výše uvedených cílů reforem veřejné správy postkomunistických zemí předpokládalo zapojení do Evropské unie. Základní kritéria připravenosti na členství v EU jsou obsažena především v tzv. *kodaňských kritériích*. Reformy v regionu střední a východní Evropy však vždy nepřinesly to, co se od nich očekávalo, mj. také proto, že jednotlivé projekty EU nebyly navzájem koordinovány, což způsobilo zbytečně velké náklady implementace změn. Zahraniční experti, kteří měli v zemích regionu při implementaci projektů asistovat, zpočátku neměli dostatečné povědomí o domácí situaci, a proto jejich doporučení často neodpovídala domácím potřebám a specifikům (Dunn, Staroňová a Pushkarev, 2006). Kritizována je také obecnost a vágnost kodaňských kritérií (Bouckaert et al., 2008).

Reformám veřejné správy zemí střední a východní Evropy bývá také vyčítán jejich legalistický charakter, kdy reforma byla pojmána jako pouhá změna zákonů

a nevěnovala se pozornost politickým, ekonomickým a manažerským faktorům, které ovlivňovaly procesy zavádění zákonů do praxe (Dunn, Staroňová a Pushkarev, 2006). Je také zdůrazňováno, že NPM není dosud plně kompatibilní s prostředím veřejné správy zemí ze sledovaného regionu, protože jim chybí solidnější základ (zakořeněné demokratické instituce a také pevnější administrativní struktury se stabilními profesionály), na kterém byly reformy NPM realizovány v západních zemích (reformy se měly týkat způsobu managementu, který neexistoval, a proto zde byla mnohem více použita metoda pokusu a omylu než v západních zemích). Nestabilita vlády se promítla do nestability manažerských pozic; úředníci, kterých se měly reformy týkat, uplatňovali taktiku „wait and see“ (počkej, k reformě stejně nedojde). Podle shrnutí Nemce (2008) byly sice správní reformy zemí střední a východní Evropy především „home-grown“ – vyrostlé doma a přizpůsobené vždy domácím specifikům. Výzkum však naznačuje to, – co bylo součástí shrnutí praxe reforem public managementu západních zemí Pollittem a Bouckaertem (2004) – že *patrně všechny reformy byly realizovány rozhodnutím elit a přístupem top-down*. Reformy měly zprvu velkou podporu občanské veřejnosti, postupem doby však důvěra občanů v jejich vlády klesala. Nemeč upozorňuje na to, že po vstupu do EU evropský tlak k reformám polevil a reformy veřejné správy nabyly dobrovolnější a národně-motivovaný charakter. Některé ze zemí pokračovaly v úsilí realizovat komplexnější reformní plány (např. Litva a Lotyšsko), jiné výrazně zpomalily a místo vyžadovaných komplexních reforem se zde udály spíše malé změny (např. Slovensko a Česko). Jedním z důvodů těchto rozdílností mohl a může být podle Nemce způsob financování ze strukturálních fondů v období 2007–2013, který je vázán na zdokonalení kapacit vlády a efektivnost veřejné správy, což činí komplexní reformní opatření obtížně financovatelnými z externích zdrojů. Dále podotýká, že řada reforem veřejné správy zemí střední a východní Evropy měla charakter přístupu „pokus-omyl“. Nadále je podle něho v řadě zemí regionu role občana ve fázi formulace politik velmi omezená. Mnohé z nich také dosud vykazují relativně vysokou míru korupce. Především kvůli specifikům praktických reforem veřejné správy v postkomunistických zemích je několik posledních let diskutována relevantnost *školy tzv. neoweberianského státu* (neo-weberian state). Max Weber (1864–1920) chtěl na svém ideálním typu byrokracie ukázat, jaké možnosti jsou potenciálně ukryty v racionálnějších formách správy v porovnání se správními systémy, které převládaly v podmínkách tradičního panství. Zkoumal v širokém historickém záběru typické způsoby, jimiž mohou být lidé hromadně organizováni za účelem dosažení specifických cílů (Keller, 2001). Jeho model je modelem, ke kterému – na základě historických zkušeností – veřejná správa tenduje (Drechsler, 2005a).

S moderní byrokracií Weber spojoval následující znaky, které přináší racionálnost řízení masově průmyslového státu prostřednictvím byrokratických struktur (Weber, 1997):

- Platí princip vymezených úředních kompetencí, upravených zákony a správními nařízeními, pravidelné a plynulé plnění takto rozdělených po-

- vinností se plánovitě pojišťuje tím, že se k tomu ustanovují osoby s předepsanou kvalifikací.
- Platí princip úřední hierarchie a instančního postupu, tzn. pevně stanovený systém nadřízenosti a podřízenosti; vyšší dohlíží na nižší. Systém, který ovládanému též skýtá pevně vymezenou možnost odvolávat se od nižšího řádu k vyšší instanci. V plně rozvinutém typu je úřední hierarchie uspořádána monokraticky. Podle hierarchické struktury úřadů prochází úředník kariérou od míst nižších, méně významných a méně honorovaných, k místům vyšším.
 - Moderní úřadování se zakládá na spisech (aktech), které se v prvopise nebo v konceptu uchovávají (archivují), je odděleno od soukromého života; úřední funkce je povolání, jmenování do úřadu nadřízenou instancí je podmíněno předepsaným vzděláním a předepsanými odbornými zkouškami, úředníkův úvazek má povahu pracovní disciplíny.
 - Moderní úředník nemá být volen – „Úředník volený občanstvem není již postava čistě byrokratická. Samozřejmě formální volba vždycky znamená, že se za ní neskrývá jmenování... ustavení úředníka volbou modifikuje tuhost hierarchické podřízenosti. ... Úředník zvolený těmi, které ovládá, je značně samostatný vůči úředníkovi instančně mu nadřízenému, protože jeho pozice se neodvozuje „shora“, ale „zdola“, respektive nikoli od nadřízené úřední instance, ale od partajních vládců..., kteří určují jeho další kariéru. Jeho kariéra nezávisí na jeho představených ve správní službě, anebo na nich nezávisí nejvíc... Lidoví voliči, tedy neodborníci, se mohou přesvědčit o míře odborné kvalifikace svého kandidáta do úřadu až po zkušenostech, které pocítí sami na sobě... dodatečně.“
 - K úřadování, zvláště je-li to úřadování specializované – a takové je pro moderní dobu příznačné – se obvykle vyžaduje odborné vzdělání.
 - V rozvinutém úřadování se vyčerpává veškerá pracovní síla úředníka, i když je povinná pracovní doba v kancelářích vymezena.
 - Úředníci si při své činnosti vedou podle obecných, víceméně pevných, víceméně kompletních naučitelných pravidel; osvojování těchto pravidel se ustavuje ve zvláštní nauku (právní věda, případně správní věda, kancelářská nauka), které se úředníci učí.

Tyto znaky mají přinést větší rychlost a rozsah veřejné správy a předpověditelnost a nákladovou účinnost v oblasti fungování státu (Drechsler, 2005b).

Neoweberiánská škola zdůrazňuje odlišnosti veřejné a soukromé správy a v souladu s původním přístupem Webera roli silného státu, dobrého práva a veřejné správy. Do určité míry se tato škola opět vyhraňuje vůči NPM. Staví na požadavku, aby byla tradiční byrokracie modernizována způsobem, který zvýší její profesionalitu, efektivnost a přátelskost k občanovi. Posílení role moderního správního práva, které zakotvuje základní rámec vztahů občan-stát, má spolu s profesionalizací tradiční byrokracie a zakotvením hodnot moderní správní kultury přinést větší právní jistotu

(předpověditelnost fungování veřejné moci a společnosti) a také pevnější základy pro kvalitnější formulování a implementování veřejných politik a následnou realizaci dalších a hlubších reforem. Škola neoweberiánského státu totiž zdůrazňuje, že tato pevnější základna (stabilně fungující veřejná správa a politické vedení) v počátcích reforem v postkomunistických zemích chyběla (avšak podle některých dokonce dosud, což se promítá i do vymezování východisek aktuálních reforem, a to např. i v ČR). To neumožňovalo také účinněji využít nástrojů NPM, které byly implementovány v rámci reforem ve vyspělých zemích, protože „NPM nepřináší silný stát, jenž dokáže řídit řadu vnitřních a vnějších výzev, kterým čelí nově nezávislé státy, včetně sporů etnických skupin, hyperpluralistických systémů politických stran, slabých systémů regulace hospodářství a zdravotnictví“ (Dunn a Miller, 2007, in Randma-Liiv, 2008). Dříve, než budou moci využít vlády zemí střední a východní Evropy výhodu flexibility správního systému, musí získat kompetence a zkušenosti spravovat (Randma-Liiv, 2008).

Kvůli chybějícím zkušenostem a kompetencím literatura často nedoporučuje zemím střední a východní Evropy deregulovat, přestože to pro ně a pro jejich občany může být lákavé s ohledem na velkou míru regulace společnosti a veřejné správy během totalitního období. Vyšší volnost v řízení lidských zdrojů a liberalizace podmínek zaměstnávání by v kontextu zemí střední a východní Evropy mohly přinést například ještě větší politizaci (míru vlivu politiků na výkon veřejné správy a obsazování pracovních pozic v ní), zvýšení korupce a propojení politiky a byznysu. Jenom silný stát, nikoliv deregulované sítě, může také přijímat a prosazovat rámec pro fungování trhu, který se projevuje i v účinnosti privatizování apod. (Randma-Liiv, 2008).

Drechsler (2005a) vyjmenovává následující „*neo*“ *elementy neoweberiánské školy veřejné správy*:

- Posun od vnitřního zaměření na byrokratická pravidla k externímu zaměření na plnění potřeb občanů. Hlavní cestou zde není využití tržních mechanismů, ale především vytvoření profesní kultury kvality a služby.
- Doplnění (nikoliv nahrazení) role zastupitelské demokracie řadou nástrojů pro konzultování s občany a jejich přímé zastoupení v rozhodovacích procesech o veřejných záležitostech.
- V případě řízení zdrojů je novým prvkem požadavek modernizovat relevantní legislativu, která má přinést spíše větší důraz managementu na výsledky než na pouhou korektnost spojenou s následováním právem nastavených procedur; to má podpořit také lepší ex post kontrola veřejné správy.
- Profesionalizace úředníků takovým způsobem, aby úředník nebyl pouhý expert na právo, které je relevantní pro jeho činnost, ale aby byl profesionálním manažerem, který se orientuje na plnění potřeb občanů/zákazníků.

Hlavní odlišností ve srovnání se západními vyspělými demokraciemi byla skutečnost, že v postkomunistických zemích probíhaly základní reformy v době, kdy se transformoval jejich politický systém. Státy tak chtěly mít moderní systémy řízení,

aniž by předem vytvořily pevný základ pro následný vývoj demokracie – klasickou hierarchicky strukturovanou veřejnou správu a s ní související systém odpovědnostních vztahů. I proto přinesly reformy v regionu střední a východní Evropy především institucionální změny, tj. změny v organizačním nastavení veřejné správy, vytvoření samospráv, redefinování úkolů jednotlivých součástí veřejné správy – státní správy a samosprávy – a vztahů mezi nimi, včetně vztahů majetkových. Randma-Liiv (2008) upozorňuje, že reformy veřejné správy v regionu střední a východní Evropy jsou spíše podobné procesu vytváření veřejné správy než reformování veřejné správy v klasickém smyslu, protože od začátku 90. let bylo hlavním úkolem vytvořit veřejný sektor, nikoli veřejnou správu redukovat. Vytvoření stabilního základu veřejné správy mělo také přinést větší a lepší horizontální a vertikální koordinaci politik, která ve státech regionu střední a východní Evropy dosud často chybí. Teorie neo-weberianského státu však neříká, kam by se měla reforma zemí ubírat poté, co budou myšlenky neo-weberianského státu naplněny.

Cíle reformem veřejné správy v ČR

Reforma veřejné správy po listopadu 1989 má řadu podobných charakteristik jako reformy veřejné správy jiných postkomunistických zemí. Zpočátku byla hlavní snahou reformy veřejné správy v České republice podobně jako v jiných zemích regionu střední a východní Evropy renesance demokracie a jejích hodnot v právním řádu i řízení a životě společnosti. S tím souvisela také snaha opětovně zavést a posílit samosprávu, což se promítlo i do decentralizace a dekoncentrace a budování příslušné formy fiskálního federalismu (systému veřejných rozpočtů a jejich závislosti na státu). Mezi proklamovanými cíli reformy zaznívala také snaha realizovat myšlenku principu subsidiarity, kdy odpovědnost za věci veřejné mají nést především ty orgány, které jsou občanu nejbližší, avšak pouze v případě, že je nedovede lépe (efektivněji) zajistit orgán jiné (vyšší) úrovně. Obecně během období 1989–1992 reforma veřejné správy sledovala hlavní cíl, a to *vytvořit základní rámeček fungování státu a veřejné správy a předpoklady pro přechod ke smíšené tržní ekonomice*. Tyto cíle přesahovaly do období následujícího.

Podle analýzy Národního vzdělávacího fondu (NVF, 1998) proces demokratické a protržní transformace společnosti nezbytně vyžadoval zásadní transformaci veřejné správy, zahrnující též překonání dědictví totalitního režimu. Totalitní režim etatizoval veřejnou správu a podřídil ji mocenskému monopolu KSČ. Státní správa byla základním nástrojem uplatňování politické a ekonomické moci, jakož i vměšování do všech oblastí společenského života a omezování lidských práv. Tzv. demokratický centralismus se vyznačoval direktivně administrativním způsobem řízení národního hospodářství i jednotlivých oborů a úseků státní správy. Zajišťoval vysoký stupeň centralizace a nepřipouštěl autonomní samosprávnou sféru. Územní i zájmová samospráva a s územní samosprávou spjaté komunální a regionální vlastnictví

byly likvidovány. Účast občanů na správě se nemohla realizovat ve svobodných demokratických volbách a byla omezena na podružné otázky komunální politiky a místních aktivit, zejména na kritiku veřejných služeb a na místní svépomoc.

Reforma veřejné správy v ČR se podle programových dokumentů měla také inspirovat zkušenostmi zemí, které pokročily k reformě již dříve. Měla se rovněž snažit o posílení prestiže veřejné správy v očích veřejnosti, mimo jiné i bojem s korupcí a vytvořením veřejné správy, která by nabyla moderního charakteru služby občanům. Řadu z těchto proklamací nalezneme v českých programových dokumentech reformy veřejné správy doposud, mění se jen váhy, jakými se tyto cíle promítají do priorit v programových dokumentech hovořících o změnách.

V českém prostředí je dobré hovořit samostatně o reformě územní a reformě ústřední veřejné správy, a to především s ohledem na různou polistopadovou „historii“ reformování, viditelný rozsah reformních aktivit a výsledky reformy v rovině územní správy a ústřední správy. Transformaci a konsolidaci v českém kontextu reformy veřejné správy řadit především do období od listopadu 1989 do počátku nového tisíciletí (přestože i nedávno došlo k určitým transformačním procesům v nastavení státní správy sociální politiky apod.). Toto období je charakteristické především položením základů všeobecné územní veřejné správy. Legislativní rámec, který byl v tomto období nastaven, platí v převážné míře dodnes. Blíže ke změnám v organizaci územní správy viz *Kap. 4.4.3.*

Analýza Národního vzdělávacího fondu (1998) zdůrazňuje především následující důležité změny, které se odehrály na ústřední úrovni v době federace a které se promítly i do cílů reformy v následujícím období – buď pokračovaly, nebo byly předpokladem další změn:

- V soustavě ústředních orgánů státní správy byly provedeny institucionální a funkcionální změny, v důsledku kterých zanikly správní orgány spojené s direktivně administrativním řízením národního hospodářství. Ve struktuře centrální správy se začaly uplatňovat nové funkce správy, spojené s privatizací a s vytvářením podmínek pro fungování tržního hospodářství.
- Státní správa byla zapojena do privatizace majetku státu a do restitučních úkolů a byla též pověřena dozorem nad dodržováním pravidel hospodářské soutěže.
- K dalekosáhlým změnám došlo v důsledku nového daňového systému ve sféře finanční správy, jejíž kompetence a odpovědnost za hospodaření s veřejnými finančními prostředky se podstatně rozšířila a zvýšila. Zcela novým úkolem státní správy byla podpora rozvoje podnikání, a to zejména malého a středního podnikání.
- Hlavní změnou v profilu státní správy byl ústup státu z přímého řízení ekonomiky, opuštění centrálního plánování a řízení, které jsou zcela neslučitelné s tržním hospodářstvím. Při transformaci ekonomiky byly však podceněny právní a správní mechanismy, zajišťující transparentnost a ve-

řejnou kontrolu privatizačního procesu a ochranu rodící se tržní ekonomiky před hospodářskou kriminalitou.

Reformě a modernizací české ústřední státní správy se věnovala po dlouhou dobu relativně malá systematická pozornost, i když byla (nejen Evropskou komisí, OECD či Radou Evropy) kritizována pro nadměrnou centralizaci rozhodovacích činností, složitou vnitřní organizaci a požadovalo se zkvalitnění jejího personálu. Zpočátku došlo pouze k různým strukturálním změnám v podobě zrušení či nahrazení některých ministerstev a ústředních správních úřadů jinými. Podle některých bylo zásadní systémovou chybou, že se pokračovalo pouze v reformě územní správy, o níž byly zpracovány první koncepční materiály v roce 1993 – „jako by ústřední správa nevyžadovala zásadní reformu a jako by reforma veřejné správy nebyla záležitostí komplexní“ (Vidláková, 2000, s. 41).

Reformě ústřední správy se věnovala standardně všechna polistopadová programová prohlášení vlády. Z koncepčních dokumentů zahrnovala oblast ústřední správy i zmíněná *Koncepce reformy veřejné správy z roku 1999*. Ta, podobně jako analýza Národního vzdělávacího fondu, hovořila o následujících problémech:

- Vysoký stupeň centralizace, který způsoboval, že činnost těchto orgánů měla především operativní charakter. Tomu byla přizpůsobena i struktura ministerstev a jejich personální vybavení. To se promítlo i do nedostatečného plnění strategické, legislativní, metodické a koordinační funkce.
- Nízká úroveň horizontální koordinace jednotlivých subjektů a resortismus.
- Nezdůvodněná různorodost organizačních struktur jednotlivých ministerstev a ústředních úřadů, která ztěžovala meziresortní komunikaci a horizontální koordinaci.

Následující koncepce pracují s požadavky na „modernizaci“:

- *Koncepce modernizace ústřední státní správy se zvláštním přihlédnutím k systemizaci a organizačnímu uspořádání správních úřadů*, která byla projednána vládou v červnu 2001 (usnesení č. 619). Oproti předchozí koncepci text upozorňoval ještě na
 - personální nestabilitu a přílišnou politizaci ústřední státní správy,
 - neuspokojivou právní úpravu ústřední správy (dosud neustále novelizovaný zákon č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon),
 - význam prosazování moderních informačních a komunikačních systémů a technologií, vedoucí ke změně způsobu výkonu veřejné správy a vytvářející podmínky pro zlepšení přístupu veřejné správy k občanům,
 - požadavky vyplývající z připravovaného vstupu ČR do Evropské unie,
 - roli metody srovnávání (benchmarkingu) a metoda nejlepší praxe pro zlepšování současného stavu.

- Plán změn formulován v usnesení vlády z března 2004 č. 237 jako *Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy obsahující vyřešení gesce a organizačního zabezpečení*. Tato koncepce rozdělovala reformu a modernizaci ústřední správy do 5 hlavních směrů s celkem 15 konkrétními projekty, které jsou uvedeny níže v Tab. 2.3. Řada z těchto projektů se dosud nerealizovala a přesahuje do současné doby, což jasně ukazují cíle dalších programových dokumentů.

Tabulka 2.3 **Hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy (plán z roku 2004)**

Směr reformy	Název projektů	Stav projektu (na základě dostupných informací)
Směr A: Racionalizace procesů v ústřední státní správě	A.1 Identifikace poslání (cílů) ústředních správních úřadů	Byl ukončen.
	A.2 Popis a analýza procesů v ústředních správních úřadech	Vláda na jednání z dubna 2005 projednávala materiál o postupu a pravidlech pro provedení auditů v ústředních správních úřadech, navrhla materiál odložit. Proběhly nekoordinovaně pilotní projekty vertikálních auditů v rámci jednoho úřadu.
	A.3 Vypracování pravidel pro fungování tzv. agentur pro ústřední státní správu	Projektový tým se rozhodl prodloužit časový plán. Pravidla dosud přijata nebyla.
	A.4 Reorganizace ústřední státní správy	Došlo pouze k dílčí reorganizaci na některých ministerstvech, především v návaznosti na personální audity. Nešlo však o plošně systematicky realizovanou reorganizaci.
Směr B: Zlepšení řízení v ústřední státní správě	B.1 Efektivní horizontální komunikace a podpora tvorby celostátních strategií	Proběhla dotazníková šetření, byly vypracovány zprávy, které nejsou k dispozici ve veřejných informacích. Projekt nadále pokračuje i v rámci elektronizace.
	B.2 Moderní manažerské techniky v ústředních správních úřadech	Proběhla analýza kurzů manažerského vzdělávání realizovaných Institutem státní správy. Byl realizován projekt PHARE, podobné cíle jsou součástí aktuálních iniciativ.
	B.3 Lepší koordinace ústřední státní správy směrem k územní veřejné správě	Podobné B.1.
	B.4 Řízení znalostí	Není k dispozici veřejná informace o tom, že by projekt byl realizován byť i v pilotní podobě.

Směr C: Zvýšení kvality ústřední státní správy	C.1 Zavádění a rozvoj řízení kvality v ústřední státní správě	Některý z nástrojů řízení kvality zavedla pouze hrstka ministerstev (např. MMR zavedlo CAF a částečně BSC, ČSÚ implementoval EFQM).
	C.2 Reforma regulace v ústřední státní správě	Pokračuje pod hlavičkou RIA dosud.
Směr D. Implementace a zlepšování státní služby v ústředních správních úřadech	D.1 Implementace služebního zákona	Není jasné.
Směr E. Racionalizace financování ústřední státní správy	E.1 Rozvoj finančního a výkonového managementu	Realizace pilotního projektu se předpokládala ve 2. pololetí 2005. Veřejné informace o praxi chybí.
	E.2 Využití soukromých zdrojů pro veřejné investice	Diskutováno dosud v rámci projektů PPP.
	E.3 Sjednocení a prohloubení kontroly v ústřední státní správě	Výstupy nejsou jasné, veřejné informace chybí.

Od podzimu 2006 přešla gesce za koordinaci reformy regulace a reformy ústřední správy z Úřadu vlády zpět na Ministerstvo vnitra. Důležitým a rovněž kritizovaným dokumentem, který měl plnit funkci strategie správní reformy v ČR (na územní i ústřední úrovni), byl materiál *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby – Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015*.

Tabulka 2.4 **Porovnání cílů pro reformování veřejné správy ve Smart Administration (2007–2015) a v aktuálním strategickém rámci pro období (2014–2020)**

Cíle strategie Smart Administration (2007–2015)	Cíle aktuálního Strategického rámce (2014–2020)
Zjednodušit administrativní procedury a snížit administrativní a regulační zatížení. Zvýšit dostupnost služeb prostřednictvím e-governmentu.	Snížit regulační zátěž. Revidovat a optimalizovat výkon veřejné správy v území. Harmonizovat administrativní členění státu, revidovat stávající stav ve členěných statutárních městech, optimalizovat systém veřejných smluv. Zvýšit dostupnost prostřednictvím e-governmentu, dobudování a konsolidace e-governmentu.
Přehodnotit stávající struktury, přiblížit veřejnou správu občanovi, využít k tomu e-government.	Zavést prvky procesního řízení. Přehodnotit dosavadní agendy a činnosti, vybrané procesně popsat a standardizovat.
Zavést strategické plánování ve státní správě a zajistit jeho provázanost na finanční řízení.	

Zavést systémy řízení kvality a sledování výkonnosti.	Rozšířit metody kvality ve veřejné správě. Zavést systém hodnocení veřejné správy. Zavést standardy vybraných agend. Zvýšit transparentnost prostřednictvím e-governmentu.
Zlepšit horizontální i vertikální komunikaci ve veřejné správě. Zavést jednotný systém řízení lidských zdrojů ve veřejné správě, vč. motivace.	Profesionalizovat a rozvíjet lidské zdroje ve veřejné správě (implementace služebního zákona, vyhodnocení současného stavu personálních procesů ve státní správě, tvorba a nastavení procesů řízení lidských zdrojů, včetně metodik, revize systému vzdělávání, torba služebních předpisů).
Bojovat s korupcí.	Úprava a optimalizace systému financování přeneseného výkonu státní správy. Snížení rizika platební neschopnosti územní samosprávy. Prosazovat princip open data.

Zdroj: Autor na základě uvedených strategických dokumentů.

Tato „Smart Administration“ byla předložena v souvislosti s přípravou České republiky na čerpání prostředků ze strukturálních fondů v programovém období 2007–2013. V návaznosti na to byl vypracován také Integrovaný operační program, který Evropská komise schválila v prosinci 2007. Na uvedené dokumenty navázal i aktuální *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020*, který specifikuje implementační plány. Cíle obou posledně jmenovaných programových dokumentů reformy shrnuje *Tab. 2.4*.

2.3 Problémy a paradoxy správních reforem

Literatura z oblasti reforem veřejné správy a srovnávací správní vědy vyjmenovává kritické prvky procesu reforem, a to ve svých komentářích chyb, kterých se reformátoři dopouštějí a jež mohou mít kritické důsledky pro úspěšnost reformy. Vytýkané nedostatky lze například podle Vidlákové (in Pomahač a Vidláková, 2002) zařadit do následujících sedmi skupin:

1. *Špatný start a průběh reformy* – reformátoři musí být přesvědčeni o tom, že reformy jsou proveditelné a praktické a želepší současnou situaci. Proto musejí znát základní fakta o vlastních návrzích, znát jejich jasné přednosti i jistá úskalí. Doporučuje se též dostatečná znalost historie, a to nejenom

správních tradic a jejich vývoje, ale též znalost předchozích reformních pokusů včetně významných osobností, jež se v nich účastnily, a zpětné vazby úspěchů či případných selhání těchto pokusů. Dobrý začátek je důležitý pro další úspěch reformy a je schopen prosadit i kontroverzní program. Při realizaci je třeba důkladně rozumět rozdělení kompetencí a odpovědnosti, existujícím flexibilitám, koordinaci a integraci, stejně jako problematice správného načasování a budování potřebných vztahů po období nedůvěry. Častou obtíží je nedostatek finančních a jiných zdrojů. Kontinuita reformy vytváří též únavu ze změny. Překonání této obtíže podle Vidlákové vyžaduje angažované manažery, kteří jsou schopni udržet reformu v akci tak, že organizace absorbuje změny i po delší dobu.

2. *Imitace, nikoli inovace* – velmi často dochází k tomu, že se okopírují reformy, které se osvědčily jinde, aniž se věnuje pozornost tomu, zda mohou být úspěšné i v jiném prostředí a za jiných podmínek. Pozorovatelnou skutečností je zde to, co bývá někdy nazýváno jako tzv. institucionální xerox, někdy též „imitovaná evoluce“ (Mlčoch, 1996). Tento problém je používán k vyjádření skutečnosti, kdy se v rámci institucionálního evolucionismu klade důraz na potřebu co nejrychlejšího a vcelku bezproblémově chápaného „okopírování“ všeho toho, co je známo a co se osvědčilo jinde (často bez hlubší analýzy aplikovatelnosti na vlastní, tzn. někdy velmi rozdílné, podmínky). Imitace není podle Pomahače a Vidlákové (2002) sama o sobě špatná a učení se z cizích vzorů (benchmarking) se doporučuje, ale vždy by měla být doplněna o určitou kreativitu a originalnost vyhovující situaci, která je alespoň do jisté míry jedinečná a neopakovatelná. Navíc při mechanickém přejímání zahraničních písemných zpráv o reformách veřejné správy může dojít k fatálním chybám, vzniklým špatným překladem nebo nepřesnou interpretací institutů, jejichž postavení i funkce, jež plní v zemi původu, mohou být odlišné.
3. *Nesprávná diagnóza* – efektivní výsledky jsou podmíněny realistickým vyhodnocením situace. K ní je zapotřebí dobrá znalost faktů. Je třeba dbát na to, aby nebyly stanoveny nespílitelné cíle reformy, tj. takové, na které správní systém nemá kapacitu.
4. *Nerozhodný přístup* – někdy se reformátoři nejsou schopni dohodnout sami mezi sebou o rozsahu reformního programu a množství změn v něm navrhovaných, o jejich vzájemných preferencích i o detailizaci jednotlivých specifických návrhů.
5. *Chyby v plánování* – příprava reformy předpokládá zpracování koncepce, která obsahuje cíle, určitou analýzu a návrh procesů, jež mají vést k dosažení cíle. Koncepce však musí obsahovat i podrobné časové rozplánování jednotlivých dílčích sekvencí. Čím rozsáhlejší a inovativnější jsou navrhované reformy, tím podrobnější evaluaci a plánování jednotlivých postupů vyžadují. Vidláková upozorňuje na neopomenutí sekvence reformy – návaznosti reformních kroků, která je značně obtížná, a proto je třeba ji dostatečně plánovat.

6. *Nedostatek zpětné vazby a monitorování* – reformy musí být stále průběžně monitorovány a vyhodnocovány jak svými vlastními tvůrci tak i těmi, kteří jsou reformami nejvíce dotčeni, tj. pracovníky veřejné správy, stejně jako občany a obecně veřejností.
7. *Neschopnost disponovat zdroji a interní podporou* – správní reforma je investicí, která vyžaduje značné zdroje, čas, energii, kreativitu a finance.

Realizované kroky reforem veřejné správy mohou mít potom charakter modernizace. „Slůvko ‚modernizace‘ je natolik sugestivní a odzbrojující, že se samo o sobě stalo argumentem, o jehož oprávněnosti se nepochybuje. Stačí, aby se o jakémkoliv návrhu prohlásilo, že jde o modernizační reformu, a automaticky se předpokládá, že jde o změnu správnou, přínosnou a žádoucí. Je-li něco prohlášeno za moderní, výrazně se tím omezuje možnost jakýchkoliv pochybností, či dokonce kritiky.“ (Keller, 2001, s. 28). Klages a Löffler (1998) dokazují, že ve správních reformách mohou vzniknout nové organizační struktury, které se chovají více byrokraticky než kritizované weberianské byrokracie. Doporučují proto, aby si manažeři provádějící modernizační změny byli vědomi provázanosti teoretických, organizačních, ekonomických a psychologických aspektů a byli schopni je integrovat do výsledné podoby změny, aby předešli vzniku neo-byrokratických struktur.

Problémy realizace plánovaných reforem veřejné správy způsobuje i to, že reformní politiky (a jejich plány) jsou často „schizofrenní“ – obsahují navzájem protichůdné cíle. Již Staroścziak upozornil v roce 1976 na to, že existuje charakteristický rozpor mezi mírou požadavků kladených na správu a mezi rozsahem prostředků, jimiž je správa vybavena pro jejich uskutečňování. Druhý rozpor spočívá v tom, že racionalisticky uznávaná snaha o pokrok (někdy jen o velmi mírný pokrok v mezích zákona) je doprovázena touhou po zachování, stabilizování a neporušitelnosti dosaženého stavu věcí veřejných. Za třetí jde o kolizi schopnosti rychlé reakce a demokratismu fungování veřejné správy. Čtvrtý rozpor lze nejstručněji charakterizovat jako střet realismu a romantismu. S romantickým zápalem bývají vytyčovány správní cíle a takovýto romantismus je zajisté potřebnou složkou dobré správy. Vytyčování cílů, jejichž realizace je nemožná, však diskvalifikuje každou koncepci činnosti. Deformacemi však může být zasažen i realista, a to tam, kde je širší společenský zájem nahrazen zájmem osobním či skupinovým. V neposlední řadě je pak třeba uvědomit si i rozpor mezi nezbytností pokroku, jenž vede k přetváření existujících vztahů, a konzervativní úlohou práva a správních rozhodnutí (blíže viz Pomahač, Vidláková, 2002, s. 157–158).

Řada těchto problémů je konkretizována v rozporech (trade-offs) reforem public managementu, které vyjmenovávají například Pollitt a Bouckaert (2004, s. 159 a násl.). Podle jejich názoru byly reformy ve veřejném sektoru často velmi optimistické ohledně vlastního potenciálu managementu. Reformy, které často kombinovaly snižování stavů úředníků a termínované smlouvy s vedoucími pracovníky a které přinesly velkou míru fluktuace zaměstnanosti ve veřejné správě, se podle nich promítly do kratší institucionální paměti. To podkopalo stabilitu veřejné správy a ome-

zuje možnost učit se z minulosti, přestože se řada problémů, které přinesly reformy ve jménu nových směrů teorie veřejné správy, objevovala pod jiným označením v minulosti. Pollitt a Bouckaert (2011, s. 164–181) popisují a diskutují následující příklady *nekompatibilních cílů reformem*, se kterými pracují správní reformy:

1. Zvýšit kontrolu veřejné správy politiky/zajistit volnost manažerů řídit/dát práva spotřebitelům služeb.
2. Posilovat flexibilitu a inovace/zvýšit důvěru občanů, a proto také legitimitu vlády.
3. Dát prioritu úsporným opatřením/zvýšit výkon veřejného sektoru.
4. Zajistit jasnou odpovědnost a jasné úkoly vlády (responsibilize government)/redukovat rozsah úkolů, které má řešit vláda.
5. Motivovat pracovníky a podporovat změnu kultury/oslabit nemožnost propouštět a prosazovat snižování stavů.
6. Redukovat zatížení a papírování spojené s vnitřním dozorem/zostřit manažerskou odpovědnost.
7. Vytvořit více jednoúčelových agentur/zlepšit horizontální koordinaci.
8. Decentralizovat manažerskou moc/zlepšit koordinování programu.
9. Zvýšit účinnost/posílit manažerskou odpovědnost (v souvislosti s hodnocením výkonu organizací).
10. Zlepšit kvalitu/redukovat náklady.

Perry 6 (2012) shrnuje 8 typů následků reformování veřejných politik podle toho, zda byly očekávány, jestli byly očekávány úmyslně a rovněž podle jejich vítanosti do podoby, kterou ukazuje *Tab. 2.5*.

Tabulka 2.5 **Typy následků reformem podle Perryho 6**

Typ	Očekávalo se?	Úmyslně?	Vítané?
1. Ošklivé překvapení	Neočekávané	Neúmyslné	Nevítané
2. Milé překvapení	Neočekávané	Neúmyslné	Vítané
2. Nevědomý úmysl nebo zoufalá touha	Neočekávané	Úmyslné	Vítané
4. Nevědomý sebedestrukční úmysl	Neočekávané	Úmyslné	Nevítané
5. Příznivý vedlejší efekt	Očekávaný	Neúmyslný	Vítaný
6. Vědomě podstoupené riziko	Očekávaný	Neúmyslný	Nevítaný
7. (Zklamání? Dejte si pozor, co si přejete?) nebo (logicky zbytečné, protože lítost předpokládá ošklivé překvapení)	Očekávaný	Úmyslný	Nevítaný
8. Úspěch	Očekávaný	Úmyslné	Vítaný

Zdroj: Perry 6 (2012, s. 53).

Perry 6 upozorňuje, že většina literatury se zabývá neočekávanými a neúmyslnými následky. Milým překvapením se věnuje pozornost spíše zřídka, a to i proto, že tvůrci politik je v retrospektivě řadí mezi úspěchy a nepřipouští, že by je neočekávaly. Jako příklad milého překvapení je uváděn objev webu a sémantického webu (Wilks, 2012). Literatura se věnuje také příznivý vedlejším efektům (benign side-effects), protože vlády často zahájí politiku z jednoho důvodu a postupně se ukáže, že implementace je prospěšná i pro naplnění dalších cílů.

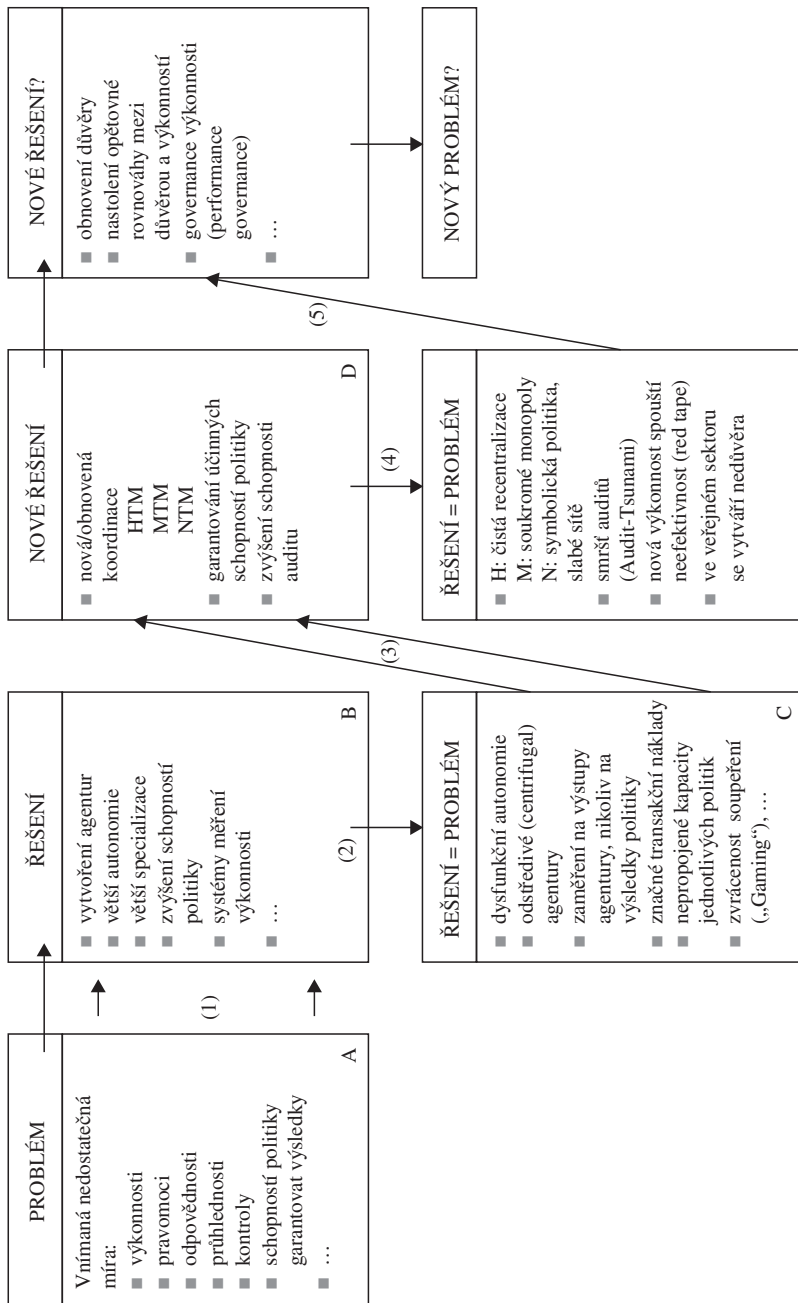
Bouckaert (2008) shrnuje, že pro vývoj – „trajektorii“ – reformou byla spíše charakteristická metoda akce-reakce, kde řešení problému přineslo další složitosti, a proto cíle dalších změn. Peters (2010) naznačuje tendence veřejných reformou – jedna správní reforma plodí další správní reformu a problémy, které jedna reforma přinese, vytváří poptávku po dalších změnách. Podle Bouckaerta (2008) byl někdy „lék“, který jedna reforma uplatnila, horší než sama nemoc. Proces (řetězec kroků) problém-řešení v rámci reformou veřejného sektoru schematicky zachycuje Obr. 2.3, na kterém *Bouckaert velmi kriticky a skepticky vysvětluje trajektorie reformou*. Kritiku shrnuje následovně:

1. Počáteční situace je vnímána jako problém. Od 80. let 19. století reagovaly státy (západní Evropy) tak, že chtěly napravit, modernizovat, učinit tržním nebo minimalizovat své veřejné sektory. To vedlo k přijetí řady přijatelných „řešení“ vnímaných problémů. Tato řešení byla však v praxi příliš extrémní nebo neakceptovatelná a způsobila určité dysfunkce. Dysfunkční tlak a specializace přinesly ztrátu kontroly. Přijaté sady řešení problémů byly založeny na mechanismech (a s nimi souvisejících nástrojích) hierarchie, trhů nebo sítí. Konkrétně mechanismy založené na trhu (MTM; market-type mechanisms) a na sítích (NTM; network-type mechanisms) měly napomoci především z hlediska své větší kompatibility s organizační autonomií.
2. Realizace řešení přinesla dysfunkční autonomii – např. problémy s garantováním výkonnosti, odpovědnosti, průhlednosti, možnosti funkční kontroly a také se zachováním dostatečné schopnosti vytvářet a realizovat politiky (policy capacity). Autonomie se stala cílem jako takovým a ústřední vláda ztratila kontrolu nad „centrifugal families of organisations“ – decentralizací vzniklými organizacemi s odstředivými sklony. Smluvní mechanismy se zaměřovaly na měřitelné výstupy, které se promítly i do systému odměn. To vedlo k zaměření činnosti agentur spíše na výstupy než na výsledky politiky. Nebylo jasné, jestli a jak některé výstupy přispívají k dosahování výsledků. Proces přinesl velké transakční náklady mezi jednotlivými komponentami politického cyklu a také mezi agenturami. Autonomie vedla k roztržení normálního procesu od návržení přes implementaci k hodnocení. Logický řetězec tvorby, implementace a kontroly politiky se stal sekvencí nabídky a poptávky, kdy jednotlivé součásti systému realizace politiky soupeřily mezi sebou – byly určitými protihráči. Vůdčím principem nebyla realita správní nebo společenské přidané hodnoty, ale její odvození z lepších čísel jednotlivých indikátorů.

3. Problémy způsobené řešením problémů původních odstartovaly „nová řešení“, která se zaměřovala na obnovení koordinace mezi ministerstvy a agenturami nebo mezi agenturami navzájem. Plánovalo se obnovit mechanismy hierarchického typu (HTM, hierarchy-type-mechanisms), stejně jako mechanismů typově tržních (MTM) či mechanismů sítí (NTM). Schopnosti vytvářet a realizovat veřejné politiky mělo zvýšit např. hodnocení jdoucí napříč organizacemi v rámci určitých území nebo audity. Vnitřní audit se stal separovanou součástí vnitřních kontrolních systémů. Externí audit byl rozšířen a rozvíjel se tak, aby auditování pokrývalo všechny aspekty výkonnosti, včetně kvality indikátorů a dat. Klíčovou otázkou bylo, zda tato „řešení“ vygenerují nové problémy.
4. A nová řešení podle Bouckaerta nové problémy opět vygenerovala. Ryzí recentralizace byla nefunkční, MTM přinesly někdy pouze změnu monopolu z veřejného na soukromý, NTM se v řadě případů staly pouze měkkými a symbolickými mechanismy (příklady dobré praxe Bouckaert spojuje s holdingovými strukturami, konsolidovanými rozpočty, regulovanými trhy telekomunikací, pošty a energií atp.). Vnímaný problém s indikátory, cíli nebo audity přinesl další indikátory, další cíle a další (především interní) audity (Bouckaert podotýká: „One could sometimes consider a mushrooming of indicators and objectives, and an audit tsunami.“). Výkonnost jako princip organizování kontrolního systému nahradila důvěru, vnitřní důvěru (důvěru uvnitř institucí, jejichž výkon byl hodnocen) a standardem se stala nedůvěra existující ve veřejném sektoru: nedůvěra mezi ústřední a místní vládou, mezi ministerstvy a agenturami, mezi liniiovými odděleními a horizontálními odděleními, mezi politiky a úředníky.
5. Řešení, která opět přinesla problémy, vyžadovala nová řešení. Klíčovým heslem se stalo obnovení důvěry ve veřejném sektoru, nikoliv pouze důvěry občanů ve svou vládu a úředníky. Výkonnost měla také reflektovat požadavky (good) governance. To s sebou podle Bouckaerta přinese do budoucna opět problémy nové.

Často se v současnosti upozorňuje na to, že praxe nových nástrojů není vždy přenositelná ze zemí, které je implementovaly, do zemí, které uvažují o jejich využití. Podobná výstraha se může týkat také přenositelnosti mezi různými částmi veřejného sektoru, různě velké obce mohou mít na základě legislativy různé úkoly, apod. Při zavedení nástroje hraje vždy významnou roli národní kontext (kultura společnosti, politiky i veřejné správy, ekonomická situace, vyspělost správy atd.) a jednotlivé země nejsou s ohledem na svá specifika vždy plně srovnatelné (existují různé podmínky pro implementaci apod.). Rozdíly v praxi zavádění nástrojů, které jsou spojovány s NPM, mohou existovat ve třech oblastech: v problémech a jejich řešení, rozhodnutích o tom, co se bude dělat, a v implementaci (Flynn, 2008).

Obrázek 2.3 Schéma řetězce problém-řešení v reformách veřejného sektoru



Zdroj: Bouckaert (2009).

Část



Vybraná témata z public managementu

3 Odpovědnost veřejné správy, problematika otevřenosti a průhlednosti

3.1 Složitost odpovědnosti a hodnocení ve veřejné správě

Odpovědnost (accountability) představuje ve veřejné správě velmi významnou problematiku (Mitchell, 1993) a je také jedním z nejčastěji skloňovaných termínů v anglicky psané literatuře veřejné správy (Veselý, 2013). Je možné ji považovat za jeden ze základních pilířů veřejné správy a řízení institucí veřejné správy a veřejného sektoru (Aucoin a Heitzman, 2000). Historicky je spojena především s účetnictvím (Bovens, 2007). Aucoin a Heitzman (2000) uvádějí v této souvislosti tři funkce odpovědnosti ve veřejné správě: (1) slouží ke kontrole zneužití a nesprávného užívání veřejné moci, (2) zabezpečuje vhodnější využívání veřejných zdrojů a respektování veřejného práva a hodnot stanovených pro veřejnou správu (a to i proto, že převážnou formou vlády moderních států je reprezentativní demokracie), (3) podporuje učení se a komunikaci (spíše než pouze vede k měření) pro účely zlepšení veřejné správy a jejího řízení.

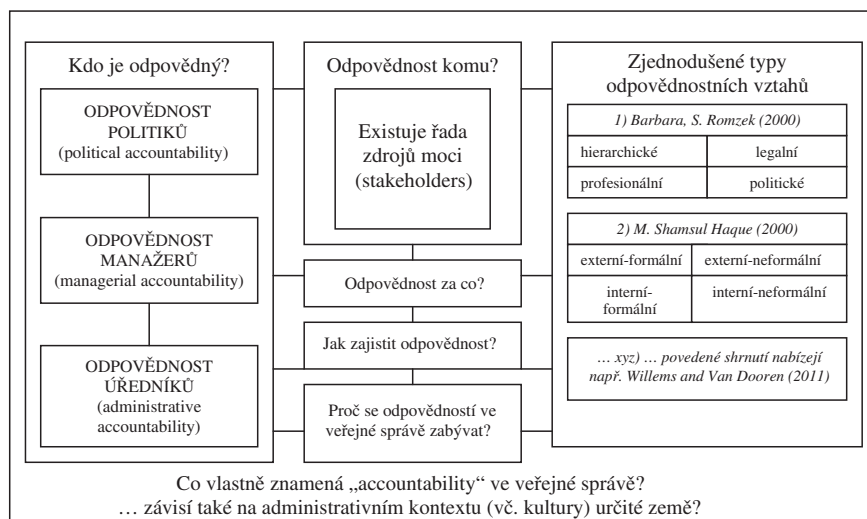
Hill a Lynn (2009) upozorňují, že přestože je odpovědnost jedním z nejdéle diskutovaných témat v literatuře o veřejné správě, představuje současně jedno z nejobtížněji definovatelných témat public managementu. I proto literatura „accountability“ obsahuje řadu vágních, nekompletních a mnohoznačných věcí. Přesto je možné literaturu odpovědnosti do určité míry zobecnit. Podle Wanga (2000) se literatura odpovědnosti ve veřejné správě zaměřovala na dvě následující otázky:

1. Jak zvýšit odpovědnost? Jde o otázku týkající se nástrojů odpovědnosti (accountability tools).
2. Co by mělo být vůbec předmětem odpovědnosti (accountability content)?

Druhá otázka však s sebou přináší otázku další a pro téma otázku klíčovou: Co vlastně znamená „odpovědnost“ veřejné správy? Fakticky se zahraniční literatura odpovědnosti veřejné správy zabývá řadou dalších otázek (viz *Obr. 3.1*, který odkazuje také na klíčové autory v dané oblasti). První otázka se týká nástrojů pro

budování a posílání odpovědnostních vztahů, kde např. zaznívá role řízení výkonnosti. Druhá otázka se zaměřuje na obsah odpovědnostních vztahů. Zodpovězení obou otázek nezbytně vyžaduje hledání odpovědi na to, kdo je odpovědný, komu má být odpovědný, jaké odpovědnostní mechanismy již existují. Niže uvedený obrázek shrnuje různorodost pojetí odpovědnosti veřejné správy a jasně ukazuje, že komplexnost odpovědnosti ve veřejné správě vyplývá ze specifických znaků veřejné správy a z hledání odpovědi na otázku, komu vlastně veřejná správa slouží, resp. má sloužit (Odpovědnost komu?). Důležitá je však i otázka, o čí odpovědnost má jít. Přestože může být veřejná správa vymezována striktně jako soubor úředníků, vymezování odpovědnosti ukazuje, že takovéto pojetí veřejné správy je pro definování odpovědnostních vztahů příliš úzké, neboť postrádá odpovědnost politiků. Postrádá také odpovědnost dalších subjektů, které se na veřejné správě podílejí např. na základě smluvního vztahu mezi veřejnou správou a externím subjektem, ať už ziskovým nebo neziskovým.

Obrázek 3.1 **Pojetí „accountability“ veřejné správy v zahraniční literatuře**



Zdroj: Autor.

Obr. 3.1 naznačuje, že v zahraniční literatuře můžeme najít různá vymezení odpovědnosti jako *komplexního kritéria pro hodnocení veřejné správy*. Například dokument SIGMA Paper No. 27 (OECD, 1999) sumarizuje obecná kritéria Evropského správního prostoru a doporučení pro země, které se ucházely o členství v EU. Zdůrazňuje to, co bychom mohli nazvat správně-právním pojetím odpovědnosti. Obecně tato odpovědnost v pojetí citovaného dokumentu znamená, že jedna osoba nebo jeden úřad musí vysvětlovat svoji činnost někomu jinému. Odpovědnost také vyžaduje, aby žádný úřad nebyl osvobozený od toho, být předmětem kontroly jiných subjektů. Odpovědnost je základním předpokladem dalších hodnot veřejné správy –

efektivnosti, účinnosti, spolehlivosti a předpověditelnosti. Zvláštní charakteristikou odpovědnosti v oblasti správního práva je to, že je zabezpečena celou řadou procedur, které jsou formalizovány právními předpisy. Stručně – odpovědnost ve správně-právním smyslu je spojena s legalitou veřejné správy a zaměřuje se na to, zda veřejná správa funguje v souladu s legislativně nastaveným rámcem.

V podobném smyslu vymezují odpovědnost Jos a Tompkins (2004), kteří staví svoje pojetí na již klasické typologii odpovědnosti Romzekové a Dubnicka z roku 1987, tj. tradičních formách odpovědnosti, které jsou založeny na souladu s (především psanou) normou (hovoří o „traditional forms of compliance-based accountability“). Podobně přistupují k vymezení výkonnosti státní služby Staroňová et al. (2014), podle kterých je základem výkonnosti zodpovědnost státního zaměstnance, která znamená dodržování právních norem a etických principů ve státní službě. Staroňová et al. sem dále zařazují dodržování principu integrity, který předpokládá, že pracovníci veřejné správy budou rozhodovat na základě veřejného, nikoliv osobního zájmu. Podobně je situace odpovědnosti popisována ve spojení s obdobím před NPM, kdy úředníci vykonávali svoji činnost v hierarchických byrokratických strukturách a kvalita jejich činnosti „klanových profesionálů“ se odvíjela od kontroly založené na pravidlech a procesech, protože kontrola manažerem nebyla považována za vhodnou (Broadbent a Laughlin, 2002).

Jiné pojetí odpovědnosti ve veřejné správě zdůraznila především literatura public managementu. Jde o pojetí, které můžeme nazvat „odpovědností za výsledky“ (accountability for results). To získalo pozornost v návaznosti na východiska školy NPM a „jí“ iniciovanou diskuzi, a to i například v souvislosti s požadavkem oddělit objednatel a poskytovatele veřejných služeb (provider/purchaser split) a definovat odpovědnostní vztahy mezi nimi. Otázky, které jsou zde diskutovány, jsou například následující: Proč se zabývat odpovědností ve veřejné správě? Jak může vláda zvýšit svoji schopnost dodržovat politicky stanovené cíle? Toto pojetí odpovědnosti ve veřejné správě přesunulo v rámci odpovědnostních mechanismů důraz z výstupů (inputs), procesů a nástrojů předběžné kontroly, na výstupy (outputs) a ex post hodnocení výkonnosti a výsledků (outcomes/results) (někdy se hovoří o „ex post result oriented-accountability“ – viz např. Kettl, 2000; Wang, 2002; Mattei, 2007). Vychází se přitom z toho, že očekávání vůči veřejné správě mají být přesměrována na výkonnost a nestačí pouze říci, že vlády jsou legitimní a fungují dobře jen na základě toho, že jsou demokraticky zvolené (zde se hovoří o demokratickém pojetí odpovědnosti, democratic accountability – viz Mattei, 2007). Vlády by měly být také efektivní: „They should also perform.“ (Willems and Van Dooren, 2011, s. 513). V rámci tohoto přístupu, který se opírá o neoliberální reformy, mělo dojít k významným změnám v cílech, normách, struktuře a rolích public managementu a v mechanismech poskytování veřejných služeb (Haque, 2000). Na jedné straně většina reforem probíhajících v tomto duchu měla (podle některých až příliš ambiciózně) změnit strukturu a kontext, ve kterém vykonávali své funkce manažeri institucí veřejného sektoru, aby bylo dosaženo zvýšení efektivnosti, účinnosti a odpovědnosti vlády. Na druhé straně však byla řada reforem zahájena s mylným předpokladem, že

pokud jsou již tyto reformy zahájeny, odpovědnost se o sebe již „nějak“ automaticky postará (Romzek, 2000).

V případě odpovědnosti za výsledky, která se rozvíjí také díky rychlému rozšiřování nových informačních a komunikačních technologií (Jos a Tompkins, 2004), je nezbytné jasné přiřazení odpovědnosti (responsibility), jasné vymezení cílů (Hood, 1991) a stanovení přesných kritérií, na základě kterých jsou potom úředníci voláni k odpovědnosti (Haque, 2000; Jos a Tompkins, 2004). Ačkoliv je v perspektivě odpovědnosti za výsledky diskutována především odpovědnost manažerů (managerial accountability), můžeme obecně rozlišit odpovědnost politických orgánů (politického vedení, vlády, government/political leadership), odpovědnost vedoucích pracovníků (executive leadership) a/nebo odpovědnost „outsourcovaných“ poskytovatelů služeb. Opodstatněním pro rozlišování vícera subjektů odpovědnosti je skutečnost, že „čistě administrativní stát, ve kterém vládnou úředníci bez kontroly volených politiků a občanské společnosti, může tíhnout k menší odpovědnosti a otevřenosti vlády“ (Wong a Welch, 2004, s. 289).

Odpovědnost ve veřejné správě je v její literatuře obvykle diskutována spolu se specifiky public managementu, které zazněly již v první kapitole. Důležitou otázkou, která je v literatuře odpovědnosti ve veřejné správě a public managementu často rozebírána, je to, komu má být např. úředník na manažerské pozici vlastně odpovědný – jsou to politikové, veřejnost, soudní instituce, nadřízená instituce státní správy (atp.)? Bovens (2007) konstatuje, že pokud se na instituci veřejného sektoru podíváme perspektivou sociologie, manažer instituce veřejného sektoru čelí řadě odpovědnostních povinností (multiple accountabilities; hovoří o problému mnoha očí – the problem of many eyes). Proto někteří upozorňují na to, že realita řízení institucí veřejné správy s sebou přináší řadu často se navzájem překrývajících systémů odpovědnosti, které reagují současně na řadu hodnot, politických preferencí a očekávání (Mitchell, 1993), a není vůbec jednoduché říci, které z nich mají větší legitimitu v dané situaci (Romzek, 2000). Protože se názory na cíle a priority veřejné správy mohou lišit, požadavky na vlády a úředníky mohou být různorodé a řada úřadů může čelit různorodým a někdy vzájemně si odporujícím cílům. Ze složitosti vymezení odpovědnosti ve veřejné správě vyplývají i obtíže pro hledání kritérií hodnocení fungování veřejné správy. Proto literatura „accountability“ často zdůrazňuje, že komplexnost odpovědnosti ve veřejné správě může být pochopena pouze v případě, že se na ni díváme z více úhlů (viz např. McGarvey, 2001; Jos a Tompkins, 2004; Willems a Van Dooren, 2011; Aucoin a Heitzman, 2000). I proto je podle některých tradiční model odpovědnosti ve veřejné správě, který je založen na technické odpovědnosti (technical accountability) úředníků prostřednictvím hierarchické struktury byrokratické správní soustavy a systému příkazů a kontroly, spíše iluzorní a neúčinný v zajišťování výkonnosti i odpovědnosti za výsledky ve veřejné správě.

Komplexnost odpovědnosti ve veřejné správě se literatura někdy snaží zjednodušit vytvářením různých modelových schémat. Například Smith (1991) na základě shrnutí literatury odlišuje:

- administrativní nebo též organizační odpořvednost (jejímž nástrojem je hierarchie, pravidla a regulace),
- právní odpořvednost (soulad s požadavky legislativy a soudních rozhodnutí),
- politickou odpořvednost (tu vymezuje jako situaci, kdy politikové akceptují odpořvednost svých úředníků),
- profesní odpořvednost (vykonávání úkolů a povinností v souladu s vysokými profesionálními standardy),
- morální odpořvednost (výkon činností v souladu s veřejným zájmem a odpořvedným způsobem).

Podobně člení odpořvednost ve veřejné správě také Bovens (2007), podle kterého různé typy odpořvednosti souvisí také se zmíněnou otázkou, kdo je odpořvedný (Bovens diskutuje v této souvislosti „The Problem of Many Hands: Who is the Accountor?“). V případě úřadů je totiž někdy obtížné určit, kdo všechno se podílí na jejich fungování. Smith upozorňuje, že někdy je speciálně odlišována fiskální odpořvednost nebo také odpořvednost za program (veřejnou politiku) a výsledky. Podobně můžeme podle Bovense (2007) odlišovat odpořvednost manažerskou, finanční, za program nebo za proces atd. Na základě přístupu Gilberta et al. Smith (1991) formuluje tabulku, která shrnuje mechanismy odpořvednosti veřejné správy, resp. toho, co Smith nazývá „bureaucratic accountability“ (viz Tab. 3.1).

Tabulka 3.1 **Mechanismy odpořvednosti veřejné správy**

	VNITŘNÍ	VNĚJŠÍ
FORMÁLNÍ	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hierarchie ■ Pravidla a předpisy ■ Rozpočty ■ Řízení lidí ■ Hodnocení výkonu ■ Auditování ■ Monitoring programu ■ Profesní normy a politiky (Code of Conduct) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Kontrola zákonnosti a rozhodnutí soudů ■ Poradní výbory ■ Ombudsman ■ Kontrolní výbory ■ Hodnotící výzkumy ■ Svoboda informací
NEFORMÁLNÍ	<ul style="list-style-type: none"> ■ Osobní etické standardy ■ Profesionalismus ■ Reprezentativní byrokracie ■ Oddanost ■ Očekávané reakce nadřízených 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Připomínkování veřejností ■ Tlak zájmových skupin ■ Posuzování kolegy ze stejné profese (peer review) ■ Dohled médií ■ Politické strany ■ Politikové a úředníci z jiných úrovní vlády

Zdroj: Smith (1991).

Podobné prvky odpořvednostního systému veřejné správy nalezneme v již klasickém přístupu Romzekové. Ta pracuje s následujícími čtyřmi typy odpořvednostních

vztahů, které rozlišuje podle míry autonomie a zdrojů očekávání a/nebo kontroly (Romzek, 2000):

- *Hierarchická odpovědnost* (hierarchical accountability) – jde např. o bezprostřední dohled a pravidelnou kontrolu výkonnosti přímo podřízených zaměstnanců, pro jejichž pracovní pozici je charakteristická malá míra autonomie.
- *Legální odpovědnost* (legal accountability) – je založená na vztazích mezi dvěma relativně autonomními aktéry, ve kterých je hodnocen technický soulad podobně jako ve výše vymezeném pojetí odpovědnosti ve správním právu.
- *Profesionální odpovědnost* – zdrojem odpovědnosti standardů výkonu jednotlivců jsou jeho vlastní – zažité – standardy a stanoviska.
- *Politická odpovědnost* – jde o požadavky reagovat na potřeby klíčových stakeholders – volených politiků, skupin klientů či všeobecné veřejnosti.

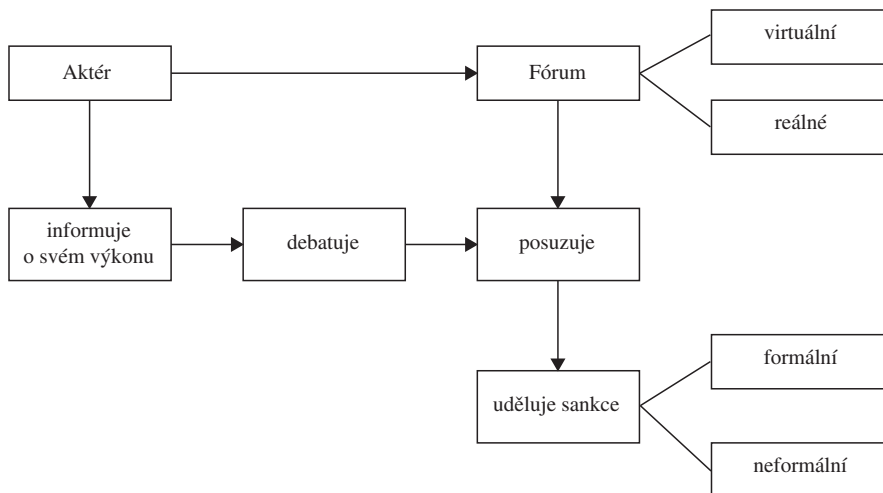
Podle Romzek (2000) širší škály potenciálních odpovědnostních vztahů představuje důležitou a komplikovanou otázku, na kterém z odpovědnostních vztahů ve veřejné správě stavět. Tato otázka nabývá na důležitosti také proto, že reformy se snaží zvyšovat odpovědnost obecně, bez komplexnosti dané problematiky.

Například Haque (2000) pojetí odpovědnosti Romzekové rozvádí tím, že hovoří o mechanismech (nástrojích) odpovědnosti a rozlišuje mechanismy externí-formální (sem řadí legislativní nástroje, prostředky exekutivy a soudní a kvazisoudní procesy), externí-neformální (jako veřejná slyšení, zájmové skupiny, průzkumy veřejného mínění, dohled médií), interní-formální (včetně vnitřních předpisů, úřední hierarchie, kontroly výkonnosti), a interní-neformální (mezi které řadí organizační kulturu, profesní etiku a nátlak určité sociální skupiny).

Willems a Van Dooren (2011) odlišují potom 2 vzájemně propojená pojetí „accountability“ – *zodpovědnost* (answerability) a *řízení očekávání*. Doporučují přitom stavět na pojetí odpovědnosti Bovense, který odpovědností (hovořil o „public accountability“, Bovens, 2007) rozuměl vztah mezi aktérem a fórem, ve kterém má aktér povinnost vysvětlovat a ospravedlňovat své chování, a fórum mu může klást otázky a přijímat stanoviska, se kterými se aktér musí následně vypořádat. V tomto pojetí má odpovědnost přinejmenším tři nezbytné složky: 1) aktér by měl mít povinnost informovat o své činnosti fórum, 2) fórum by mělo mít příležitost debatovat s aktérem o jeho činnosti a aktér by v rámci této debaty měl mít umožněno vysvětlovat, 3) obě strany by měly jasně vědět, že fórum nemá pouze jen produkovat hodnotící stanoviska, ale může po aktérovi vyžadovat konkrétní činnosti apod.

Bovens shrnuje své pojetí odpovědnosti do schématu (viz Obr. 3.2). Podobné požadavky můžeme najít také v přístupu Justice, Melitskiho a Smithe (2006), kteří vyžadují, aby fórum (obecně např. veřejnost) mělo k dispozici přesné, dostatečné, jasné, aktuální (atd.) informace. V této souvislosti je mezi principy moderní veřejné správy řazen také princip otevřenosti a průhlednosti (openness and transparency, viz Kap. 3.2).

Obrázek 3.2 Pojetí odpovědnosti dle Bovense



Zdroj: Bovens (2007).

Teorie odpovědnosti ve veřejné správě jasně ukazují, že při prosazování odpovědnosti je nutné kombinovat formální i neformální hledisko. Formální hledisko ovlivňuje struktura, tak jak s tímto pojmem pracují v širokém smyslu Hill a Lynn (2009). Týká se nástrojů, které jsou svěřeny především institucím ze systému veřejné moci, které mohou veřejnou správu kontrolovat. Rozlišují se přitom nástroje, které mají pro kontrolu veřejné správy instituce exekutivy, instituce legislativy, instituce soudní moci a rovněž mechanismy, které vycházejí z práva občanů a stakeholders participovat na procesech rozhodování v různých fázích života veřejných politik. Dosud je také přehodnocována role managementu výkonnosti (performance management) ve veřejné správě a veřejném sektoru (viz *Kap. 7.4*).

Bovens (2007) shrnuje, že dominantní odpovědnostní vztahy jsou v západních demokraciích tradičně zaměřené na vertikálnost. Upozorňuje na to, že narůstání odpovědnostních vztahů kvůli zavádění institucí ombudsmana, auditorů nebo nezávislých inspektorů nezapadá do klasické vztahy ve veřejné správě, které jdou směrem dolů po vertikále (top-down) a jsou založeny na principu principála a agenta. Přestože většina z těchto nástrojů podává zprávy přímo nebo nepřímo parlamentu nebo určitému ministrovi, nestojí v hierarchických vztazích s managementem veřejných organizací. Například ombudsman nemá zpravidla ani formální sílu něco vynutit. Většinu těchto odpovědnostních správních vztahů proto řadí mezi tzv. *diagonální odpovědnost* (diagonal accountability), jejímž cílem je posílit parlamentní kontrolu. Různá fóra, v rámci kterých se odpovědnostní vztahy realizují, podle Bovense také postupně uplatňují různé strategie odpovědnosti.

Komplexnost a složitost veřejné správy vede k tomu, že nenajdeme jeden konkrétní nástroj pro hodnocení veřejné správy, který by byl „ušit na míru“ konkrétní organizaci, natož pak systému veřejné správy. To platí i o kritériích, která jsou nebo

mají být předmětem hodnocení. V případě veřejné správy je obtížné vyhodnocovat veřejnou správu jako celek. Mnohem uchopitelnější je zaměřovat se na konkrétní reformu, veřejnou službu, produkt apod. Literatura se shodne na tom, že při hodnocení je vhodné kombinovat nástroje a metody hodnocení ex ante (před zahájením určitého projektu v širokém smyslu tohoto slova), in media res (v průběhu projektu) a ex post (po ukončení projektu), a to např. proto, aby byl public management racionálnější anebo veřejné politiky byly více opřené o důkazy (evidence-based, evidence-driven či knowledge-driven – viz např. Veselý, 2013; Lips a Mansell, 2015). To je v souladu s tvrzením Behna, který rozeznává tři typické oblasti cílů zavádění odpovědnostních vztahů – cílů z oblasti financí, spravedlnosti a výsledků. První dva cíle se přitom týkají toho, jak vláda vykonává to, co dělá („how government does what it does“), třetí se potom týká toho, jaké výsledky jsou činností vlády dosahovány („what government does – what it actually accomplishes“) (blíže viz Behn, in Hill a Lynn, 2009, s. 291). Velmi diskutovanou otázkou je v současnosti také to, jak do hodnocení veřejné správy a souvisejících metod a nástrojů více dostat pohled jejího uživatele (občana, podnikatelského subjektu, neziskové organizace atp.). To se projevuje také v požadavcích na řízení kvality ve veřejné správě.

Přestože řada reforem chtěla změnit kulturu odpovědnosti veřejné správy, přinesla také komplikace a výzvy, se kterými se praxe odpovědnosti musí dosud vypořádat. Například Haque (2000) upozorňuje na problémy odpovědnosti spojené se jmenováním úředníků na dobu určitou, které mohou přinášet větší politizaci veřejné služby. Řadu otázek přinesla teorie i praxe zavádění *řízení výkonnosti* (performance management). Podle řady autorů přinesly projekty v této oblasti otázky týkající se snadnosti „přeskočit“ v praxi snadno překročitelné hodnoty ukazatelů a nezabývat se řešením těch problémů, které jsou obtížnější a jejichž řešení vyžaduje dlouhodobější přístup (klíčovými slovy v podobných diskuzích je „hoop jumping“/„cliff edge effects“). Diskutuje se o tom, do jaké míry manažeři řídí měření výkonnosti spíše než výkonnost (viz např. Jos a Tompkins, 2004, nebo Hood, 2006). Výzkumy se zabývají rovněž rozdílem mezi tím, jakou úroveň kvality veřejných služeb vnímají občané, a co umožňují zjistit indikátory, které se používají k měření výkonnosti (viz např. Roch a Poister, 2006). Komplikace odpovědnosti přineslo také kontrahování (contracting-out, outsourcing, obecně „collaborative arrangements“) a decentralizace.

Procesy kontrahování a vytváření agentur, které se dosud objevují mezi cíli reformy veřejné správy, a to jak ve vyspělých zemích, tak v regionu střední a východní Evropy, rozmazaly původní linie odpovědnostních vztahů, přinesly diskuzi o problémech principála a agenta a znesnadnily určit, kdo je odpovědný za jaké výsledky (např. Kettle, 2000). Willems a Van Dooren (2011) v této souvislosti diskutují negativa odpovědnosti v oblasti partnerství veřejného a soukromého sektoru (public-private partnership, PPP). I proto jiní autoři rozlišují například vertikální, horizontální a diagonální odpovědnost (viz např. Hakvoort a Klaassen, 2008). Je nutné si také uvědomit, že reformy vyžadují to, aby byly zasazeny do širšího kontextu (viz Chan a Rosenbloom, 2010). I proto například Bouckaert (2008) zdůrazňuje, že je potřebné redefinovat odpovědnostní vztahy mezi různými aktéry (legislativou a exekutivou,

veřejným sektorem a trhem, politikou a správou, ministry a ministerstvy a autonomními orgány typu agentur apod., ústřední úrovní a decentralizovanými úrovněmi vlády atd.). Praxi odpovědnosti veřejné správy může znesnadňovat i to, že poptávka po ní nemusí být vyjádřena explicitně, ale pouze implicitně (Kearns, 1994, in Jos a Tompkins, 2004).

Odpovědnost má řadu často vzájemně konfliktních funkcí, které vycházejí také z přemíry odpovědnosti (excess of accountability – Bovens, 2007, s. 194: „Public accountability may be a good thing, but we certainly can have too much of it.“). Literatura se v této souvislosti zabývá *dilematem odpovědnosti* nebo též *paradoxem odpovědnosti*. Bovens například na základě výzkumu jiných tvrdí, že přílišná demokratická kontrola omezuje podnikatelství manažerů a může z agentur udělat byrokracie posedlé pravidly. Přílišný důraz na integritu a kontrolu korupce může přinést procedurálnost, která omezuje efektivnost a účinnost. Přílišný důraz na odpovědnost a průhlednost může přinést spíše neefektivní rozhodnutí než zlepšení výkonu. Přílišný důraz na odpovědnost může také přinést neefektivní využití zdrojů. I proto doporučuje, aby byly odpovědnostní vztahy předmětem řízení a odpovědnost byla komponentou public managementu.

3.2 Otevřenost a průhlednost veřejné správy a právo na informace a participaci

Otevřenost a průhlednost veřejné správy představuje podle řady autorů důležitou prevenci neodpovědnosti veřejné správy a jejího politického vedení. Požadavky na otevřenost a průhlednost se proto objevují i mezi aktuálně požadovanými principy fungování veřejné správy. Princip otevřenosti a průhlednosti a jeho praxe vychází zejména z práva na informace o fungování veřejné správy. Dokument *European Principles for Public Administration* (OECD 1999), který vyjmenovává zásady fungování Evropského správního prostoru, například vymezuje otevřenost jako snahu zpřístupnit veřejnou správu pro vnější kontrolu její činnosti, respektive nečinnosti. Průhlednost je definována jako možnost „skrz naskrz prohlédnout“ činnosti veřejné správy právě díky otevřenosti. Otevřenost a průhlednost jsou popisovány jako něco pozitivního, často jako určitý univerzální lék, který je nezbytný k budování důvěry uvnitř i vně organizací (Blombgren a Sahlin, 2007).

Princip otevřenosti a průhlednosti a s ním i právo na přístup k veřejným informacím jsou pokládány za důležité předpoklady naplňování jiných principů, které vycházejí ze slov demokracie či demokratizace a staví na myšlenkách principu participace: „Proces demokratizace vyžaduje účast veřejnosti na informované diskusi k záležitostem veřejného zájmu ... (a) požaduje též, aby měli občané nástroje ke kontrole

správy k podpoře její efektivity a zabránění korupce.“ (švédské Ministerstvo spravedlnosti). Například Korbel et al. (2005, s. 48) potom tvrdí: „Široký přístup k informacím je velice vhodným prostředkem kontroly veřejné správy ze strany veřejnosti, a tím i jedním z prostředků zdokonalování jejího chodu. Navíc je zřejmé, že bez zakotvení co nejširšího přístupu k informacím není možné, aby se kterýkoli občan stal plnohodnotným partnerem.“ Kužílek a Žantovský (2002, s. 127), iniciátoři prvního obecného českého zákona o svobodném přístupu k informacím, zdůrazňují aspekt posílení racionálnosti činností veřejné správy: „Rozvoj praktických činností spojených s přístupem k informacím působí na veřejnou správu iniciačně a katalyzačně... Nutí totiž k ujasnění povahy informací, jejich toků, charakteristik, významu a toho, jak se s nimi nakládá ... Svoboda informací usnadňuje identifikaci problémů v oblasti vzdělanosti pracovníků, pořádku v agendě, znalosti právních souvislostí vlastní práce.“

Důležitost zaručení, ochrany a monitoringu práva na informace je významná především proto, že „převaha zasvěcených profesionálů se každá byrokracie snaží ještě zesílit utajením svých znalostí a záměrů. Byrokratická správa má vždy tendenci být správou s vyloučením veřejnosti. Byrokracie skrývá své vědění a své konání před kritikou, jak jen může. ... Pojem ‚úřední tajemství‘ je její specifický vynález a ona nic nefedruje tak fanaticky jako tuto manýru, třebaže v mnoha oblastech činnosti vůbec není věcně zdůvodněna“ (Weber, 1997, s. 85). S ohledem na možné problémy otevřenosti dokument *Modernising Government* (OECD, 2005, s. 35) upozorňuje, že „historie otevřenosti ve vládě je velmi mladá, zatímco historie tajemnosti je stará staletí. Balancování potřeby chránit legitimní národní bezpečnostní zájmy a potřeby veřejné kontroly vládních aktivit bylo vždy výzvou a v současnosti je výzvou stále aktuálnější.“ OECD také zdůrazňovalo, že snahy zabezpečit širší přístup k informacím samy o sobě vládu více neotevírají nebo neuspokojují poptávku, pokud nejsou doprovázeny ekvivalentními snahami zabezpečit kvalitu veřejných informací.

Legislativní zakotvování práva na přístup k informacím není fenoménem nikterak starým. I když bylo právo na přístup k dokumentům vlády regulováno poprvé ve Švédsku v roce 1766 (*Freedom of the Press Act*), tedy o něco dříve, než byla přijata francouzská Deklarace práv člověka a občana, tento moderní trend otevírání vlády prostřednictvím určitých druhů informací je uskutečňován v západních demokraciích až ve druhé polovině 20. století. Výjimkou je Finsko, které bylo v době přijetí švédské legislativy z 18. století součástí tohoto státu. V USA prošla tato legislativa úspěšně kongresem až v roce 1966. Ve většině západních zemí bylo podle OECD (2005) přijetí legislativy veřejných informací podmíněno negativní kritikou stavu tajemnosti vlády a vládnutí, jejich neprůhledností a neotevřeností občanům a občanské společnosti. Tato skutečnost vede k vytváření tzv. demokratického deficitu, tzn. stavu, kdy existuje rozdíl mezi politicky proklamovanými cíli a praxí, která není v souladu s očekávanými konstituentů veřejné moci, že proklamované cíle budou splněny. V transformujících se postkomunistických zemích střední a východní Evropy sehrál v oblasti vytváření a přijímání této legislativy svoji úlohu vedle poža-

davků na europeizaci jejich právních řádů patrně také faktor módy. Ten se promítl i do nedostatečné přípravy této legislativy a veřejné správy na ni.

Velmi široké vymezení účelu nalezneme například v irském zákoně o svobodě informací (*Freedom of Information Act* z roku 1997), který vymezuje svůj účel následovně (Špaček, 2015b):

- umožnit, aby veřejnost získala v souladu s veřejným zájmem a právem na soukromí co možná nejširší přístup k informacím úřadů,
- umožnit veřejnosti, aby byly osobní údaje, které se k nim vztahují a se kterými úřady disponují, opravené,
- stanovit nezbytné výjimky z práva na přístup k informacím,
- umožnit osobám asistenci k zabezpečení realizace práva na přístup k informacím,
- poskytnout nástroje k nezávislému přezkoumání jak rozhodnutí úřadů, tak i jejich činnosti související s naplňováním tohoto zákona,
- pro tyto účely zřídit úřad informačního komisaře a definovat jeho funkce,
- zajistit, aby veřejné úřady publikovaly určité informace, relevantní pro účely tohoto zákona,
- a také novelizovat zákon o úředních tajemstvích a stanovit jiné související věci.

Na základě analýzy vybraných právních předpisů lze tvrdit, že řada právních předpisů, které upravují problematiku přístupu k veřejným informacím, definuje veřejné informace velmi obecně, a to především v propojeném vztahu k povinným subjektům, které mají po přijetí zákona a nabytí jeho účinnosti povinnost zveřejňovat veřejné informace. Často však tato obecnost není blíže specifikována a veřejnost informací je třeba posuzovat vzhledem k široké množině výjimek, které zakládají nevěřejnost informací (tzn. je nutné najít tzv. negativní právní definici veřejné informace). Různorodost omezení práva na přístup k informacím může někdy vést až k legislativní nepřehlednosti či vzájemnému odporování si některých ustanovení právních předpisů

Vývoj práva ukazuje, že s postupem času roste množství oblastí, ve kterých je otevřenost a průhlednost specifikována. To je patrné v rostoucích požadavcích na kontrolní mechanismy uvnitř jednotlivých institucí veřejné správy (v ČR jde například o požadavky na finanční kontrolu a zadávání veřejných zakázek), nastavování a revizi procesů nezávislé kontroly veřejné správy (ať již jde o kontrolu soudní nebo kontrolu úřadů typu českého NKÚ). Kromě oblastí, na které průhlednost dopadá, rostou požadavky i na informace v jednotlivých oblastech a regulace, která dané věci upravuje (Blomgren a Sahlin, 2007).

Jak název podkapitoly napovídá, otevřenost a průhlednost nemají pouze rozměr veřejných informací. Za tři hlavní technologie průhlednosti např. Blomgren a Sahlin (2007) považují kontrolní mechanismy, vykazování (accountancy) a regulaci. Rozsah dohledu přinesl diskuzi o explozi auditů a označení auditovaná společnost. Například Power (2007) postupně vytvořil „The theory of the audit explosion“ na

základě růstu rozsahu auditu a souvisejících praktik monitoringu, kterou přinesly reformy public managementu například ve Spojeném království. Blombren a Sahlin (2007) diskutují změny v oblastech kontroly, kterou přinesly reformy v oblasti auditování, inspekce a hodnocení institucí veřejné správy, a to na základě změn v regulaci zdravotnictví.

Otevřenost veřejné správy ve smyslu dostupnosti veřejných informací v posledních letech vyúsťuje do požadavků na otevřená data (open data) a využívání velkých datových setů (big data), což má podporovat i zapojení nových informačních a komunikačních technologií. Politika EU již několik let zdůrazňuje v této souvislosti principy opětovného využití dat veřejného sektoru (re-use) a byla přijata i směrnice známá jako „PSI Directive“, která nabyla účinnosti již v prosinci 2003.

V demokratických zemích je otevřenost a průhlednost veřejné správy spojována nejen s dostupností veřejných informací, ale také s právem občanů na participaci – účast na rozhodovacím procesu ve veřejné správě. Někdy se v této souvislosti odlišuje průhlednost a otevřenost. Průhlednost je spojována s veřejnými informacemi. Otevřenost vlády potom souvisí s tím, jak je nakloněna zapojování veřejnosti do procesů rozhodování o veřejných záležitostech (viz např. Bourgon, 2011). Jindy otevřenost participaci zahrnuje. Například Bílá kniha o evropském vládnutí (European Commission, 2001) v rámci ohraničování slova otevřenost požadovala, aby orgány EU, ale i instituce veřejné moci členských států pracovaly otevřeněji – spolu s členskými státy by podle jejích požadavků měly instituce a orgány EU aktivně komunikovat o tom, co je úkolem EU a jaké rozhodnutí přijímá. Měly by přitom užívat jazyk, který je dostupný a srozumitelný všeobecné veřejnosti, což Komise považovala za obzvlášť důležité pro to, aby byla posílána důvěra ve fungování institucí veřejné moci. Podobné pojetí nalezneme i ve vymezení otevřené vlády – „*Open Government*“ v knize Lahtropa Ruma (2010).

Ještě širěji pojímá otevřenost vlády OECD (2003a) v dokumentu *Open Government – Fostering Dialogue with Civil Society*. Zde jsou vyjmenovány principy, které představují podle tvůrců tohoto dokumentu základy, na kterých je budována otevřená vláda (open government). Vláda je podle pojetí tohoto dokumentu otevřená, pokud je přístupnější, více reagující na existující potřeby a průhlednější ve své činnosti (more accessible, responsive and transparent in its operations). Za klíčové přitom tento dokument považuje následující tři principy:

- *odpovědnost*, ve významu možnosti identifikovat a dovolávat se odpovědnosti zaměstnanců za jejich činnost,
- *průhlednost*, která vyžaduje, aby byly veřejnosti dostupné spolehlivé, relevantní a včasné informace týkající se aktivit vlády,
- *otevřenost*, požadující, aby vláda naslouchala občanům a podnikatelům a brala v úvahu jejich návrhy v procesu vytváření a implementování veřejných politik.

Tento dokument tak do otevřenosti a průhlednosti přidává další požadavek – aby dostupné informace umožnily jasně identifikovat odpovědnostní vztahy v rámci

institucí a systému veřejné správy. Můžeme tak odlišovat průhlednost a otevřenost ve smyslu:

- dostupnosti veřejných informací,
- jasnosti organizační struktury a odpovědnosti ve veřejné správě,
- možností, kterou mají občané a jiné externí subjekty k tomu, aby participovali na rozhodování o veřejných záležitostech.

Velký potenciál pro zvýšení otevřenosti a průhlednosti byl a je spojován s využitím nových informačních a komunikačních technologií ve veřejné správě – s e-governmentem. Často se ve spojení s touto specifickou meziresortní veřejnou politikou proklamuje, že elektronizace veřejné správy přinese zvýšení její odpovědnosti tím, že veřejnost bude mít k dispozici snadnější přístup k veřejným informacím a také k nástrojům e-participace. Podle některých však může elektronizace přinášet jen další zakonzervování tradičních praktik (viz např. Wong a Welch, 2004) a zvyšovat digitální propast (digital divide) a elitářství současných demokracií (pokud se bude spoléhat výlučně na nástroje spojované s e-demokracií/e-participací apod.), protože ve společnosti existuje řada lidí, kteří nemohou anebo neumějí s novými technologiemi pracovat. V případě řady (nikoliv pouze postkomunistických) zemí nejsou zvyšující se investice do e-governmentu často doprovázeny snižováním hodnoty indexu vnímání korupce Transparency International a může například vyvstat otázka, do jaké míry rostoucí investice do dané oblasti spíše nepodporují korupci, do jaké míry se mechanismy financování z evropských fondů mohou vypořádat s výzvami odpovědnosti ve veřejné správě atp. (Špaček a Nemeč, 2012).

3.3 Situace v ČR

Mezi českými publikacemi neexistuje jediná, která by se zaměřovala na téma odpovědnosti, jak je tomu v zahraniční literatuře, a která by byla zaměřena na zahraniční poznatky s ohledem na českou praxi. Může to vycházet i z toho, že anglický termín „accountability“, ze kterého teorie odpovědnosti veřejné správy v anglicky psané literatuře vychází, nemá v českém jazyce přesný ekvivalent a často je překládána spíše ve významu anglického termínu „responsibility“ (působnost, úkoly) (Veselý, 2013). Téma odpovědnosti je v dostupných českých monografiích dosud především součástí právníkové literatury, a to zejména z oblasti teorie správního práva (klasické jsou publikace Hendrycha a kol. nebo Průchy). Je zahrnuto také do několika málo existujících a především starších publikací, které mají v názvu správní vědu (a to i proto, že je rozpracovávají především právníci, např. Hendrych, 2003; Skulová, 2002; Máša, 1994 a 2002; nikoliv však v publikaci Pomahač a Vidláková, 2002). Pokud budete „googlovat“ termín „odpovědnost veřejné správy“, narazíte především na odkazy na téma odpovědnost za škodu způsobenou veřejnou mocí, nesprávným

úředním postupem apod. Téma odpovědnosti je zahrnuto také do publikací, které shrnují systém kontroly veřejné správy (zmiňme např. Nemeč, Ochrana, Pavel a Ša-gát, 2010).

Dostupná česká literatura standardně odlišuje *kontrolu vykonávanou veřejnou správou* (tu nazývá jako správní kontrolu) a *kontrolu prováděnou subjekty, které stojí mimo systém veřejné správy*. V případě kontroly, která je vykonávána veřejnou správou, se rozebírají mechanismy, kdy veřejná správa kontroluje sama sebe, instituce veřejné správy kontrolují jiné instituce veřejné správy. Standardně se zde rozlišuje rovina vnitřní (služební dohled a instanční dozor) a rovina vnější (správní dozor, finanční kontrola a kontrolní činnosti, které nyní následují především zákon o kontrole č. 255/2012 Sb., tzv. kontrolní řád). Od vnitřní a vnější kontroly se v případě kontroly vykonávané veřejnou správou někdy ještě odlišuje dohled nad územními samosprávami (obcemi a kraji) a dohled nad profesními komorami.

Situace odpovědnostních vztahů je pro ČR shrnuta v níže uvedené Tab. 3.2, která naznačuje systém kontroly a aktéry odpovědnostních vztahů veřejné správy.

Tabulka 3.2 **Hlavní komponenty kontroly veřejné správy v ČR**

Komponenty kontroly veřejné správy	Legislativní úprava	Provádí	Druhy kontroly
Vnitřní kontrolní systém jednotlivých institucí	Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole Zákony, které se snaží standardizovat požadavky na některé procesy řízení ve veřejné správě	Jednotlivé instituce veřejné správy v rámci svých vnitřních procesů a jejich útvary, např. útvar auditu, finanční a kontrolní výbory, projektové týmy	předběžná, průběžná, následná procesněprávní i výsledků návaznosti na kapacity jednotlivé organizace
Vnější kontrola, kterou provádějí jiné (zejména typicky kontrolní) instituce veřejné moci	Legislativa upravující soudní systém (ústavní soudnictví, správní soudnictví, civilní soudnictví; např. Ústava ČR, občanský soudní řád a soudní řád správní)	System soudnictví	následná, procesněprávní
	Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu	Nejvyšší kontrolní úřad	následná, procesněprávní (podle některých převažuje), (částečně) výsledková
	Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	procesněprávní
	Zákon č. 101/2000 Sb.	Úřad pro ochranu osobních údajů	procesněprávní

	Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv	Poslanecká sněmovna, Senát, kontrolní výbory atp. Veřejný ochránce práv	předběžná, průběžná, následná procesněprávní, výsledková předběžná, průběžná, následná procesněprávní, výsledková
Veřejnosprávní kontrola (kontrola organizace veřejné správy jinou organizací veřejné správy v rámci hierarchie nebo na základě legislativy i mimo hierarchické vztahy)	Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole	Orgány státní správy kontrolují jiné instituce veřejné správy	průběžná, následná procesněprávní, výsledková
Státní dozor (kontrola)	Zákon č. 255/2012 Sb., tzn. kontrolní řád Specializovaná legislativa na úsecích státní správy	Orgány státní správy kontrolují jiné instituce veřejné správy a také fyzické a právnické osoby	spíše jen následná a procesněprávní
Vnější kontrola, kterou provádějí subjekty mimo systém veřejné moci (někdy též „laická“, „expertní“ kontrola	Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí Další zákony, které stanovují informační povinnosti (obecné zákony, které vymezují rámec fungování institucí, jako zákon o obcích, o krajích apod., nebo zákony upravující speciální procesy uvnitř veřejné správy, jako např. rozpočtová pravidla)	Občané Neziskové organizace Média Vysoké školy Týmy v rámci benchmarkingových a jiných hodnotících projektů apod.	předběžná, průběžná, následná snaha zdůraznit výsledkovou, spíše než procesněprávní kontrolu
Hybridní formy kontroly, na kterých se podílejí prvky laické kontroly a prvky vnitřního kontrolního systému	Mohou mít spíše neformální rovinu nebo se odvíjet od praxe iniciativních a poradních orgánů, které upravuje obecně např. zákon o obcích, krajích apod.	Členové sítě, poradních a iniciativních orgánů apod.	předběžná, průběžná, následná snaha zdůraznit spíše výsledkovou než procesněprávní kontrolu

Zdroj: Autor především na základě Hendrych (2003), Nemeč et al. (2010), Ochrana (2011) a relevantní legislativy.

Tabulka staví na tom, že můžeme rozlišovat kontrolu, kterou provádějí instituce veřejné moci, a to v rámci hierarchie nebo i mimo hierarchii na základě zmocnění v zákoně, kdy je nutné odlišit instituce, které jsou typicky kontrolní a mají mít v systému kontroly nezávislejší postavení (jde např. o Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Veřejného ochránce práv). Tabulka osamostatňuje pro svoje specifika tematiku správního dozoru, který je vykonáván jako kontrola nepodřízených subjektů (soukromých fyzických a právnických osob), zahajuje se z úřední pravomoci, kontroluje právnost, a to průběžně, nebo následně. Je také koncipován jako věcně specializovaný, zaměřený na určitý úsek ochrany veřejného zájmu (Hendrych a kol., 2003; vychází často ze zvláštních zákonů, jako je stavební zákon, lesní zákon, zákon o ochraně přírody a krajiny atp.). Někdy se do správního dozoru zařazuje také problematika finanční kontroly, kterou schéma osamostatňuje. Tabulka dále odlišuje vnější kontrolu, kterou provádějí subjekty mimo systém veřejné moci, a to i z toho důvodu, že tuto problematiku některá dostupná schémata opomíjejí (i když je rozpracovávají – viz Nemeč et al., 2010, s. 90), přestože získávají v posledních letech v reformách veřejné správy a její kontroly čím dál větší význam. Rovněž není dobré opomenout hybridní kontrolní mechanismy, které mají v praxi spíše neformální povahu a vycházejí z faktické existence sítí, partnerství a spolupráce institucí veřejné správy s aktéry místního/regionálního života a rozvoje.

Schéma více nerozlišuje rovinu formální a neformální, přestože neformální rovina samozřejmě existuje. Tabulka pracuje také s různými druhy kontrol a snaží se jednotlivé komponenty kontrolního systému zobecnit z časového a předmětného hlediska (rozlišuje se kontrola procesněprávní a výsledková/obsahová). Na první místo klade vnitřní kontrolní systém jednotlivých institucí a v té souvislosti zohledňuje i důsledky účinnosti zákona o trestní odpovědnosti právnických osob (zákon č. 418/2011 Sb.), který mimo jiné předpokládá dostatečnou vnitřní kontrolu; dohled nad hospodařením zřízených či založených právnických osob získává ještě o to více na významu (Bečvář, 2013). Nehovoří samostatně také o profesionální odpovědnosti, která je v literatuře odpovědnosti ve veřejné správě spojována s motivy jednotlivých pracovníků a také s výstupy určitých poloformálních či neformálních týmů/skupin pracovníků na stejných či podobných pozicích, jejich sítí, které se snaží diskutovat a někdy též popisovat dobrou praxi apod.

Také v ČR rostla množina nástrojů, které umožňují kontrolu veřejné správy, postupně. Pojednání o historii kontroly veřejné správy v ČR by patrně měla zohledňovat to, jaké mechanismy kontroly postupně dopadají na jednotlivé správní úrovně. Na podobné pasáže však není v této publikaci prostor. Nutno také dodat, že problematice kontroly se mnohem komplexněji věnují samostatné publikace, jejichž rozsah se blíží rozsahu této knihy. Proto zde bude problematika kontroly pouze shrnuta. S určitým zjednodušením lze říci, že nejdelší historii má v České republice, ale i v jiných zemích, procesněprávní (též „formální“, viz Nemeč et al., 2010) kontrola veřejné správy, která je spojena s ex post hodnocením, jestli veřejná správa ve svých činnostech následuje požadavky legislativy. Patrně nejdelší historii má proto po listopadu 1989 oblast správního dozoru a soudní kontrola veřejné správy. Nutno však

dotat, že např. Nejvyšší správní soud byl sice přítomen v Ústavě ČR z roku 1992 a podporu měl i v Listině základních práv a svobod, fakticky byl však zřízen až výraznou novelizací, kterou přinesl soudního řád správní, a mohl se rozvíjet od 1. 1. 2003. Stimulem k tomu byl nálezn Ústavního soudu č. 276/2001 Sb. Ústavní soud vycházel z toho, že Ústava do soustavy soudů výslovně začlenila Nejvyšší správní soud, aniž by v přechodných a závěrečných ustanoveních tohoto soudu odložila, resp. uložila konkrétní úkoly konkrétním orgánům, jakož i lhůty k nastolení ústavního stavu. Neexistence Nejvyššího správního soudu podle citovaného nálezu Ústavního soudu nezaručovala, že tehdejší systém poskytuje soudní ochranu před nezákonnými postupy či zásahy veřejné správy, které nemají charakter a formu správního rozhodnutí (zejména bezprostřední zásahy či zákroky, vydávání osvědčení s mnohdy významnými právními důsledky apod.).

Velmi dlouhou historii má v ČR *hierarchická odpovědnost* a s ní související kontrola v rámci hierarchických linií (odvětví) státní správy, která se dosud orientuje především na kontrolu procesněprávní. Jde rovněž o nástroj *ex post* kontroly. Délka zkušeností s tímto typem kontroly ve veřejné správě vychází také z toho, že státní správa byla vždy dekoncentrovaná a po listopadu 1989 byl zakotven a vyvíjel se smíšený systém, kdy orgány samospráv mohou vykonávat nejen samosprávu, ale fungují i jako prodloužené ruce státu v činnostech státní správy. Tento model byl nejprve uplatněn pro obecní zřízení a později také pro zřízení krajské. Je rovněž možné tvrdit, že se tento systém dosud vyvíjí (i s ohledem na proklamované snahy redukovat počet obecních úřadů, které vykonávají agendu stavebních či matričních úřadů, nebo přesuny státní správy na úseku sociálních dávek z úřadů obcí s rozšířenou působností na úřady práce apod.). Nutno podotknout, že organizační změny, které byly v systému veřejné správy realizovány po pádu komunismu, nejprve do určité míry stabilizovaly článek okresních úřadů, jež měly výrazné kontrolní a koordinační kompetence vůči obcím (přezkoumávaly rozhodnutí orgánů obce vydaná ve správním řízení, kontrolovaly činnost pověřených obecních úřadů a orgánů obcí na úseku jejich přenesené působnosti, poskytovaly obcím na tomto úseku odbornou pomoc). Následně došlo zrušením okresních úřadů k omezení možností hierarchicky kontrolovat, protože kontrolní povinnosti přešly ze 77 zrušených okresních úřadů především na krajské úřady. Krajské úřady jsou nyní obecně odpovědné v přenesené působnosti za kontrolu výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí. Pokud je o to obce požádají, kontrolují i jejich hospodaření za uplynulý kalendářní rok. Jeden krajský úřad má v těchto oblastech obhospodařovat v průměru 450 obcí. Není dosud plně jasné, jaké výsledky produkuje hierarchická kontrola a koordinace státní správy v ČR. Údaje za jednotlivé kraje k dispozici nejsou a Odbor dozoru a kontroly *Ministerstva vnitra* (které by mělo kontrolu státní správy koordinovat patrně i z toho důvodu, že je odpovědné za koordinaci při vydávání právních předpisů dopadajících na vykonavatele státní správy) *se pravidelně vyjadřuje k problémům v následujících oblastech* (patrně z toho důvodu, že na základě legislativy kontroluje výkon samostatné působnosti svěřené orgánům obcí) (Ministerstvo vnitra, 2016):

- činnost orgánů obcí,
- nakládání s nemovitým majetkem obcí,
- naplňování práv občanů obce,
- plnění ostatních povinností na úseku samostatné působnosti (vydávání právních předpisů, obce, projednání závěrečného účtu, vedení úřední desky),
- plnění informační povinnosti obce jako povinného subjektu (z důvodu faktické duplicity)
- při kontrole zveřejňování souboru povinných informací způsobem umožňujícím dálkový
- přístup vypuštěna kontrola fyzické podoby těchto informací)
- vyřizování žádosti o informace (pouze procesní stránka a v případě již ukončených žádostí – posouzení individuálních žádostí přísluší krajskému úřadu).

Problémy odpovědnostním vztahům přináší také samotný smíšený systém, kdy občany přímo volené orgány územních samospráv (zastupitelstva) jsou politicky odpovědné do velké míry i za státní správu, kterou vykonávají, protože ji – alespoň v případě některých obcí – dofinancovávají z prostředků, které by jinak mohly vynakládat na samosprávu (pokud by byl příspěvek na státní správu kalkulován jinak) (Halouzka et al., 2009; Toth a Hužera, 2009).

Relativně dlouhou historii kontroly veřejné správy má také *parlamentní kontrola*. To však vychází z poněkud specifické role parlamentu (s ohledem na množství nástrojů, které může uplatnit). Vychází se z toho, že parlament nevykonává v demokratických státech jen moc zákonodárnou a veřejnou správu kontroluje především tím, že schvaluje zákony, které na činnost veřejné správy dopadají. Speciální kontrolní funkce je také spojována se specifickým zákonem – zákonem o státním rozpočtu. Parlament v této souvislosti schvaluje toky veřejných financí do řady veřejných fondů (Nemec et al., 2010). V případě pojednávání o odpovědnosti ve veřejné správě přináší odpovědnostním vztahům v systému veřejné moci problémy to, že tzv. regulatorní reformy přinesly nové požadavky spojené s ex ante vymezením potenciálních dopadů navrhovaných zákonů. Vychází se z toho, že předkládá-li vláda návrh zákona, je daný resort, který zpracovává návrh zákona od samého počátku, povinen provést tzv. *vyhodnocení dopadů regulace* (Regulatory Impact Assessment; RIA). Tato problematika byla začleněna jako explicitní součást reformy veřejné správy a v ČR se vyvíjí především od roku 2005. RIA je trvalou součástí legislativního procesu v ČR od listopadu 2007. Výchozím dokumentem pro českou praxi RIA jsou Obecné zásady pro ohodnocení dopadů regulace RIA (dále jen „Obecné zásady“), které byly schváleny usnesením vlády č. 877/2007. Procesní pravidla obecných zásad RIA zakotvila zpočátku dvoustupňovost analýz regulace v ČR – tzv. malou a velkou analýzu dopadů regulace. Rámcové požadavky na analýzy RIA byly změněny v *Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace RIA* z prosince 2011. Tyto obecné zásady již malou a velkou RIA nerozlišují. Novelizovaná procesní pravidla

RIA vyžadují, aby se RIA zpracovávala na základě „přehledu dopadů“. Ten musí být zpracován vždy a měl by obsahovat vymezení problému, stanovení cílů, jichž má být dosaženo, včetně identifikace dotčených subjektů a dopadů navrhované právní úpravy. Součástí by mělo být vyhodnocení alternativních řešení a vyhodnocení důsledků nepřijetí navrhovaného řešení, ze kterého vyplývá, že věc nelze řešit jinak než právní úpravou. Na základě přehledu dopadů se rozhoduje o zpracování nebo nezpracování RIA. Aktualizované obecné zásady RIA stanovují, že přehledy dopadů se zpracují podle šablon, které jsou uvedeny v přílohách nových Obecných zásad a metodicky rozpracovány v dokumentech, které v současnosti nabízí web <http://ria.vlada.cz>. Podobně jako podle dřívějších zásad musí předkladatel prokázat, že návrh právního předpisu zkontualoval s dotčenými subjekty. Podpůrnou úlohu má zajistit databáze DataKO (seznam konzultujících organizací, který je rovněž k dispozici na webu ria.vlada.cz). O provedení RIA rozhoduje vláda České republiky na základě doporučení pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (dále jen „pracovní komise“) nebo předseda Legislativní rady vlády. Projekt RIA v ČR předpokládá, že obecné zásady budou postupně a podle potřeby upřesňovány zpracováním „příruček“ pro vyhodnocování jednotlivých typů dopadů nebo pro využívání analytických metod včetně příkladů. Dosud byly zpracovány Metodika pro určování velikosti a původu administrativní zátěže podnikatelů a Metodika pro stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy. V listopadu 2012 byl zahájen dvouletý projekt s názvem Vytvoření podmínek pro systematické zkvalitňování procesu hodnocení dopadů regulace (RIA) (Ochrana a Špaček, 2015).

Kromě výše uvedeného Parlament ČR může ovlivňovat hospodaření s majetkem státu tím, že volí (na návrh vlády) členy prezidií i dozorčích rad Fondu národního majetku ČR a Pozemkového fondu ČR. Mezi klasické nástroje parlamentní kontroly patří také právo poslanců interpelovat vládu nebo její členy. Významné kontrolní funkce plní také výbory a komise, které zřizují Poslanecká sněmovna a Senát (Hendrych a kol., 2003).

Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) je dostupnými publikacemi spojován s externím auditem institucí veřejné správy (např. Nemeč et al., 2010). Má být podle ustanovení Ústavy nezávislým orgánem. Do jeho působnosti patří především kontrola hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. I proto někteří upozorňují na nepřesnost názvu, protože NKÚ není všeobecnou kontrolní institucí, jako bylo například dřívější ministerstvo státní kontroly (Hendrych a kol., 2003). Jeho postavení, působnost, organizační strukturu a činnost upravuje platná Ústava ČR (zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a také zákon č. 166/1993 Sb., na základě kterého byl tento úřad zřízen. V § 3 tohoto zákona se mj. uvádí, že NKÚ vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti. Kontroluje také zadávání státních zakázek a rovněž hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz. Při kontrole má podle citovaného zákona NKÚ prověřovat, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, přezkoumávat jejich

věcnou a formální správnost a posuzovat, zda jsou účelné, hospodárné a efektivní. Přesto někteří autoři konstatují, že v zákoně, který upravuje činnost NKÚ, chybí podstatná část oprávnění k výkonnostnímu auditu, a upozorňují, že NKÚ v praxi vykonává převážně formální (procesněprávní) kontrolu (např. Nemeč et al., 2010). V květnu 2015 se NKÚ však například vyjádřil ke způsobu vynakládání peněžních prostředků na projekty a opatření k podpoře a dosažení efektivní veřejné správy (NKÚ, 2015). V rámci kontrolní akce NKÚ bylo prověřeno nastavení strategie Smart Administration, oblast jejího řízení a hospodaření s peněžními prostředky vynakládanými na realizaci vybraných projektů. NKÚ při kontrole naplňování cílů strategie Smart Administration prověřil osm vybraných projektů a souhrnně velmi kriticky komentoval následující, které promítl do obecných doporučení pro řízení aktuálního *Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020*:

- Ministerstvo vnitra ve strategii Smart Administration nestanovilo konkrétní cílový stav pro veřejnou správu v roce 2015 a nenastavilo způsob, který by zajistil měřitelné hodnocení plnění této strategie.
- Koordinace strategie Smart Administration na meziresortní úrovni nefungovala, nevznikl funkční orgán pro koordinaci této strategie, který by účinně rozhodoval o strategických záležitostech a zajistil implementaci strategie mezi orgány veřejné správy a koordinaci jejích projektů.
- MV zajišťovalo řízení a hodnocení strategie Smart Administration nedostatečně. Monitorování projektů probíhalo souběžně na úrovni příslušných operačních programů i na úrovni strategie Smart Administration, přičemž mechanismus pro předávání informací o realizovaných projektech mezi těmito úrovněmi nebyl nastaven. Nedostatek informací o projektech strategie řešila Programová kancelář subjektivním dotazníkovým šetřením.
- Kontrolované projekty MV a MPO spolufinancované z oblasti podpory 4.1 OP LZZ nepřispěly k dosažení specifických cílů strategie Smart Administration. Monitorovací indikátory projektů byly zvoleny v souladu s pravidly OP LZZ, ale měly pouze formální charakter a nepostihovaly kvalitativní stránku projektů ve vazbě na dosažení cíle projektů a cílů strategie. Sedm kontrolovaných projektů, které byly MV zpětně přiřazeny ke specifickým cílům strategie Smart Administration prostřednictvím ročních zpráv o stavu Smart Administration, nenaplnilo své vlastní cíle, a tudíž ani nepřispělo k cílům strategie.
- U sedmi kontrolovaných projektů nebyly veřejné prostředky vynaloženy účelně, neboť nebyly použity ke krytí nezbytných potřeb, tj. výdajů nutných k naplnění účelu projektu.

V posledních letech se v ČR diskutovalo o rozšíření pravomocí NKÚ. Například na jaře 2015 se opět objevil požadavek, aby NKÚ mohl kontrolovat hospodaření s veřejnými prostředky a s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů stejně jako hospodaření s majetkem právnických osob s majetkovou účastí státu nebo územně samosprávného celku (viz např. Obec a finance, 2015). Vláda tento návrh schválila

svým usnesením č. 747v září téhož roku. Navrhovaná změna zákona uváděla také seznam právnických osob, které disponují s veřejnými prostředky a měly by být podrobeny případné kontrole ze strany NKÚ. Mezi podkladovými dokumenty na Portálu Aplikace o/dok však není doprovodná analýza dopadů vládního návrhu.¹ Stále se však pracuje s tím, že „pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu se možná rozšíří“. Často se dosud upozorňuje, že NKÚ nedisponuje exekutivními pravomocemi – jeho činnost neústí ke zjednávání nápravy nedostatků.

Pokud jde o finanční hospodaření podle státního rozpočtu, vykonávají kontrolu podle Hendrycha a kol. (2003) v první řadě jednotlivá ministerstva a ostatní ústřední orgány, dále pak Ministerstvo financí a územní finanční orgány (hovoří se o meziministerské kontrole) a rovněž sama vláda. Praxi finanční kontroly dále rozvádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, který vymezuje uspořádání a rozsah finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy. Existence tohoto zákona vychází z toho, že kontrola prováděná Parlamentem ČR je velmi obecná a nejde do detailů a NKÚ své audity dělá výběrově a dosud nepokrývá subsektor místních rozpočtů (Nemec et al., 2010). Stanovuje rámec systému finanční kontroly vykonávané jako tzv. veřejnosprávní kontrola, systém finanční kontroly vykonávané podle mezinárodních smluv a vnitřní kontrolní systém v orgánech veřejné správy. Zákon nezakotvuje pouze procesněprávní kritéria kontroly. Vymezuje také kritéria pro hodnocení finanční kontroly, a to hospodárnost, efektivnost a – v tomto případě poněkud kostrbatě – účelnost. Zakotvil také požadavek, aby uvnitř orgánů veřejné správy (včetně obcí s více než 15 000 obyvateli) zajišťoval interní audit funkčně nezávislý útvar, případně k tomu zvlášť pověřený zaměstnanec, organizačně oddělený od řídicích výkonných struktur.

Významným pilířem kontroly je v ČR také *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže* (ÚOHS). Jeho určitým předchůdcem byl Český úřad pro hospodářskou soutěž, který byl zřízen zákonem České národní rady č. 173/1991 Sb. V roce 1992 byl však tento úřad nahrazen Ministerstvem pro hospodářskou soutěž. ÚOHS se rozvíjí od listopadu 1996, kdy byl zřízen zákonem č. 273/1996 Sb. Tento velmi krátký zákon v současné platné verzi (po novelizaci zákonem č. 250/2014 Sb.) stručně vymezuje roli ÚOHS jako ústředního orgánu státní správy pro podporu a ochranu hospodářské soutěže proti jejímu nedovolenému omezování. Velmi důležitou úlohou tohoto úřadu je dohled při zadávání veřejných zakázek a související legislativa mu k tomu dává řadu nástrojů, včetně možnosti udělovat sankce za správné delikty zadavatelů. Úřad sice v této oblasti může působit také z moci úřední, ale v praxi vykonává dohled v oblasti veřejných zakázek především na základě návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele. Návrh může podat osoba, která se cítí protiprávním jednáním zadavatele přímo poškozena, využila již všech opravných prostředků a zaplatí kauci, nebo jakákoli osoba, která je toho názoru, že došlo k porušení zákona. Mezi nejčastější porušení řadí zaměstnanci ÚOHS následující (Fričová, 2015):

¹ Konkrétně zde: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=RACK9RULAA83>.

- nedostatky zadávací dokumentace, problematické vymezení zadávacích podmínek,
- nezákonné stanovení technických kvalifikačních předpokladů,
- nesprávné posouzení nabídek,
- vyloučení uchazeče z účasti v zadávacím řízení pro nesplnění kvalifikace,
- nezákonný postup zadavatele při vyřizování námitek,
- rozdělení veřejné zakázky, rozdělení předmětu veřejné zakázky,
- porušení uveřejňovací povinnosti,
- další delikty zadavatelů (nedostatky v přezkumu mimořádně nízké nabídkové ceny, nesprávné stanovení předpokládané hodnoty zakázky, nezákonné použití jednacího řízení bez uveřejnění, nezákonné zrušení zadávacího řízení aj.).

S postupem doby rostly také *informační povinnosti* subjektů veřejné správy. Ne úplně stejnou měrou dopadají na subjekty veřejné správy požadavky na veřejnost informací. Rozvíjí se požadavky na informování předtím, než se subjekty rozhodnou disponovat se svým majetkem. Speciální pozornost legislativa věnuje informacím finančním. Samostatnou kapitolou jsou také informační povinnosti spojené s procesy zadávání veřejných zakázek, přičemž dosud není jasné, jak se v praxi české veřejné správy uplatní registr smluv. Úřad se při kontrolní činnosti zaměřuje v první řadě na to, zda státní a další subjekty se svěřeným státním majetkem a prostředky nakládají účelně a hospodárně a zda přitom postupují v souladu s právními předpisy. Obdobným způsobem postupuje NKÚ při kontrole využívání prostředků, které byly poskytnuty České republice ze zahraničí, a při kontrole prostředků, za které převzal stát záruky. Předmětem kontroly je také vydávání a umožňování státních cenných papírů a zadávání státních zakázek. Na základě výsledků své kontrolní činnosti NKÚ zpracovává a ve stanovené lhůtě předkládá Poslanecké sněmovně kvalifikovaná stanoviska ke zprávě o plnění státního rozpočtu a ke státnímu závěrečnému účtu.

V ČR je pro oblast práva na informace základním obecným předpisem zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Zákon o svobodném přístupu k informacím vymezuje jako povinné subjekty státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány, veřejné instituce a subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti. Tento zákon kategoricky vymezuje stranu nabídky veřejných informací, které mají být zpřístupněny elektronicky, když ve svých ustanoveních stanovuje povinným subjektům úkol zpřístupnit určité informace způsobem umožňujícím dálkový přístup. Předpokládá tak určitý stupeň e-připravenosti všech povinných subjektů, tzn. i malých obcí (pokud povinný subjekt není fyzickou osobou). V § 2 zákona se obecně říká, že povinné subjekty mají povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti. Podle rozsudku Městského soudu v Praze 5 Ca 80/2003-26: pod pojmem „informace vztahující se k působnosti úřadu“ je třeba rozumět všechny

informace, které úřad má, či by měl mít, tj. veškeré informace, které na úřadě leží, s nimiž úřad pracuje. Pokud úřad nemá informaci, kterou podle svých povinností k dispozici má mít, je povinen tuto informaci doplnit a žadateli poskytnout. V případě samostatné působnosti územních samosprávných celků je tato množina veřejných informací těžko perfektně vymežitelná, což nemusí být v praxi externí kontroly na škodu.

Povinné subjekty mají poskytovat informace *na základě žádosti nebo zveřejněním*. Pouze pro písemnou formu jsou předepsány určité povinnosti týkající se procesu vyřizování žádosti (§ 14 až § 16a, § 18, tzn. především počítání lhůt ode dne, kdy povinný subjekt obdrží žádost, povinnost pořádat záznam o postupu při poskytování informace, avšak také zahrnout do výroční zprávy). Další nedostatek pro příznivou praxi může představovat ustanovení, podle kterého v případě, že požadované informace se nevztahují k jeho působnosti, povinný subjekt může žádost odložit [§ 14 odst. 5 písm. c)]. I když musí tuto skutečnost do 7 dnů od doručení žádosti žadateli sdělit, nemusí žadatele již odkázat na subjekt, který s požadovanou informací disponuje. I když zákon vymezuje náležitosti žádostí v § 14 odst. 2, využití ICT může napomoci zapojením elektronického formuláře, který může být jednotný pro všechny povinné subjekty. V zákoně o svobodném přístupu k informacím chybí také výslovná povinnost oznámit obdržení žádosti. Informační povinnosti nebyly také novelizacemi více napojeny na datové schránky, přestože tento projekt běží již od roku 2009.

Množina informací, které mají být zveřejněny bez ohledu na to, zda jsou požadovány, způsobem, který umožňuje dálkový přístup, je vymezena v § 5. Mezi těmito ustanoveními není blíže rozvedena požadovaná kvalita povinně zveřejňovaných informací, přestože jejich zveřejnění může klást velké nároky na formulační schopnosti povinných subjektů. Předpokládaná množina veřejných informací klade požadavky i na jejich zveřejněnou strukturu, tzn. design webového umístění povinného subjektu. Relevantní jsou zde povinnosti vyplývající ze zákona o informačních systémech veřejné správy (včetně důrazu na přístupitelnost – accessibility) a prováděcích standardů a prováděcích právních předpisů. S účinností od 1. 1. 2007 byla vyhláškou Ministerstva informatiky (č. 442/2006 Sb., především v Příloze č. 1 a Příloze č. 2) stanovena povinná struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup (a to včetně tzv. životních situací). Veřejnost informace je vázána na rozhodnutí povinného subjektu, pokud:

- a) se informace vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu [§ 11 odst. 1 písm. a)];
- b) jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu (pokud zákon nestanoví jinak), a to jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím [§ 11 odst. 1 písm. b)]. Zákon vyjmenovává kategoriicky neveřejné informace (např. utajované skutečnosti, osobní údaje, obchodní tajemství, informace o probíhajícím trestním řízení, o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou pravomocných rozsudků). S ohledem na

myšlenky principu otevřenosti a průhlednosti může být v rozporu ustanovení § 2 odst. 4 tohoto zákona, podle kterého se povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.

Zpřístupnění může být vázáno také na zaplacení poplatků žadatelem. Jejich výše nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Může však být vyžadována i úhrada za „mimořádně rozsáhlé vyhledání informací“. Žadatel však o výši poplatku a způsobu jeho kalkulace musí být informován písemně předem, jinak povinný subjekt ztrácí nárok na úhradu nákladů (§ 17). Oblast poplatků je upravena nařízením vlády č. 173/2006 Sb. Ani v jednom ze zmíněných předpisů není však blíže vymezena mimořádná rozsáhlost vyhledání informací, pro něž by měl být stanoven způsob kalkulace nákladů.

Důležitá ustanovení, která se týkají povinně zveřejňovaných informací, stanovuje v ČR také správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.). Správní orgány mají podle jeho ustanovení také zřizovat úřední desku, jejíž obsah má být zveřejněn i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Úřední deska může být elektronicky zřízena i nepřímo, a to v případech kdy správní orgán není schopen zajistit zveřejnění obsahu úřední desky. Správní řád však nezmiňuje žádná kritéria této neschopnosti. Nepřímé zřízení elektronické úřední desky podléhá režimu veřejno-právní smlouvy. Pro případy, kdy není tato povinnost zabezpečena ani uzavřením smlouvy, je stanoven speciální postup.² S úřední deskou souvisí kromě požadavku vyhlášení právních předpisů územních samosprávných celků další významné požadavky legislativy. Pro případy českých územních samosprávných celků (obce a kraje) jde typicky o informace, které se vztahují k a) programu, b) reálné podobě průběhu programu orgánů, jejichž jednání je ze zákona výslovně veřejné (např. zastupitelstvo obce/kraje aj.), a to včetně jeho c) výsledků. Bod b) je zde uveden i přesto, že s touto povinností účinný zákon o obcích výslovně nepočítá. Elektronické zpřístupnění však není v rozporu s požadavkem tohoto zákona, že zápis z jednání musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí. Neodporuje také povinnosti, že obec má informovat občany o činnosti orgánů obce na zasedání zastupitelstva a dále jiným způsobem v místě obvyklým (§ 97). Práva občanů obce zahrnuje také právo nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy.

Specifickou součástí množiny veřejných informací jsou ty, které se vztahují k tvorbě a přijímání rozpočtu. Povinnosti jsou českou legislativou rozvedeny pro všechny

² Veřejno-právní smlouvy speciálně upravuje § 160 správního řádu. Nedojde-li k uzavření veřejno-právní smlouvy, má se podle odst. 4 § 26 správního řádu v případě obecního úřadu postupovat podle ustanovení obecního zřízení (§ 65 zákona o obcích, který obsahuje ustanovení upravující případy, kdy orgán obce neplní povinnosti v přenesené působnosti). V případě jiného správního orgánu má rozhodnout nadřízený správní orgán, že pro něj bude tuto povinnost vykonávat sám nebo že jejím vykonáváním pověří jiný podřízený věcně příslušný správní orgán ve svém správním obvodu.

úrovně veřejné správy, a to i v oblasti elektronizace. Rozpočtová pravidla pro centrální úroveň výslovně stanovují Ministerstvu financí povinnost zpřístupnit způsobem umožňujícím dálkový a zde též „nepřetržitý“ přístup státní závěrečný účet, po skončení pololetí též zprávu, v níž hodnotí vývoj ekonomiky a plnění státního rozpočtu, avšak vždy poté, co předepsané dokumenty vezme na vědomí Poslanecká sněmovna (někdy výslovně spolu s jejím rozpočtovým výborem). Pro vytvoření této zprávy jsou předepsány také informační povinnosti jiným subjektům administrativní soustavy – především tzv. roční zprávy, které mají být rovněž zveřejněny podobným způsobem.³ Rozpočtová pravidla pro územní samosprávné celky výslovně nestanoví použití elektronickou formu zpřístupnění. Ve srovnání s povinnostmi pro centrální úroveň předepisují více náležitostí vztahujících se k participaci. V souvislosti s návrhem rozpočtu a závěrečného účtu územního samosprávného celku hovoří o povinnosti vhodným způsobem zveřejnit tyto dokumenty nejméně po dobu 15 dnů před jejich projednáním v zastupitelstvu, aby se k němu mohli občané vyjádřit v dané lhůtě písemně nebo ústně na zasedání zastupitelstva.⁴

³ A to vždy do 30. června běžného roku za minulý rok – blíže viz § 20 a § 21 zákona č. 218/2000 Sb.

⁴ Blíže viz § 11a § 17 zákona č. 250/2000 Sb. Tato ustanovení kopírují právo občana obce uvedené např. v § 16 písm. d) zákona o obcích.

4 Nové trendy v organizování veřejné správy a mechanismech poskytování veřejných služeb, problematika intergovernmentalismu a komunikace a koordinace ve veřejné správě

4.1 Z teorie organizace a managementu

Organizačním strukturám se ve správní vědě věnuje pozornost téměř při každé příležitosti a organizační struktury patří k nejstarším a nejčastěji studovaným problémům (Pomahač, in Pomahač a Vidláková, 2002, s. 62). Organizace je činností (procesem organizování) a také výsledkem této činnosti – strukturou, organizovaností, v jejímž rámci se jednotliví aktéři chovají. Hlavní funkcí organizace je podle Simona (1965) omezovat rozsah rozhodování, která jsou jejich členové nuceni činit. Organizace redukuje chaos a organizování zabezpečuje předpověditelnost fungování organizace pro své zaměstnance i pro klienty. Jde buď o zásahy do stávajícího celku, které je třeba stále přizpůsobovat měnícím se poměrům (hovoří se o reorganizaci, organizační změně), nebo o vytvoření zcela nového celku. Organizační struktury mají zajistit koordinaci a kontrolu uvnitř organizace (Andrews, 2010).

Úkolem organizování je stanovení optimální organizační struktury. Procesy organizování by se měly vypořádat s chybami, které jsou již řadu let rozpracované např. v teorii managementu. Koontz a Weihrich (1993) zmiňují například následující chyby v organizování:

- chyby v organizování ovlivňující plánování (organizace nezohledňuje změnu v plánech),
- chyby ovlivňující vyjasnění vzájemných vztahů a organizační stres,
- chyby ovlivňující delegování pravomoci (přílišná centralizace, přetěžování),
- chyby ovlivňující vyvážené delegování pravomoci, zaujatost pro decentralizaci (přílišná hloubka organizační struktury, systém nezávislých satelitních jednotek),
- zmatek mezi liniemi pravomoci a informačními liniemi (jestliže podle citovaných autorů nejde o důvěrné informace, není žádný důvod, aby důležité informace nebyly volně dostupné lidem na všech organizačních úrovních),
- udělování pravomoci bez přesné odpovědnosti (vedoucí zůstává odpovědným za správné využívání pravomoci svými podřízenými),
- vyžadování odpovědnosti u lidí, kteří nemají pravomoc,
- vícenásobná podřízenost.

Základní požadavky na organizování jsou někdy schematicky spojovány se zkratkou OSCAR Ernesta Dahleho (in Vodáček a Vodáčková, 2009, s. 91):

- O – objectives (cíle), tj. nutnost zajištění cílů organizačního celku i cílů jednotlivých dílčích specializovaných strukturálních jednotek (útvary),
- S – specialization (specializace), tj. způsob ekonomicky účelného a účinného sdružení stejných nebo podobných činností do jednotlivých dílčích strukturálních jednotek,
- C – coordination (koordinace), tj. nutnost vzájemného sladění činnosti jednotlivých dílčích strukturálních jednotek (prvků),
- A – authority (pravomoc), tj. rozhodovací prostor dílčích specializovaných strukturálních jednotek,
- R – responsibility (stanovení úkolů), tj. povinnosti dílčích specializovaných strukturálních jednotek.

K těmto požadavkům Vodáček a Vodáčková (2009) přidávají také přiměřenou pružnost, požadavky na hospodárnost fungování, inovační úroveň a možnost snadných rozvojových změn, přiměřenou autonomii a podnikavost, účelné řídicí rozpětí, snadnou kontrolovatelnost a přiměřenou stabilitu vůči personálním změnám. Dobrá organizace se podle nich pozná podle toho, že každý ví přesně, co a kdy má dělat, zná návaznost svých prací na ostatní útvary, které v organizaci existují, a je mu jasno, jakou pozici v organizaci zaujímá. S cílem zavést tuto praxi jsou často v soukromém, ale i ve veřejném sektoru implementovány normy ISO, zejména normy ISO série 9000, které dle svých slov popisují požadavky na srozumitelný, jasný a efektivní systém řízení. Jasnost má být v systému řízení, který je postaven na požadavcích ISO norem série 9000, zaručena dokumentací systému řízení.

Výsledná organizace s sebou přináší dělbu práce a specializaci uvnitř daného systému. Může přinést nárůst složitosti vztahů uvnitř organizace, což klade velké nároky na přesné vymezení pravomoci a působnosti jednotlivých součástí organizovaného celku. Vždy s sebou přináší požadavky na komunikaci, kontrolu a koordinaci. Například třetí zákon Parkinsona (1995) upozorňuje na to, že narůstání přináší složitost a složitost přináší rozklad. Čím složitější je instituce, tím dříve podle tohoto zákona zaniká. To však nemusí o institucích veřejné správy vždy platit.

4.2 Organizační principy a teorie organizování veřejné správy

Bez ohledu na to, kdo všechno ovlivňuje proces vytvoření organizační struktury, je výsledná organizace nějaké instituce vždy výrazem uplatnění nebo opomenutí určitých organizačních principů. Principy organizování shrnují požadavky kladené na proces organizování a tvorbu struktur. Česká správní věda, i díky přebírání stěžejních pasáží publikací teorie managementu či obecné teorie organizace, standardně vymezuje technicko-organizační a normativní principy organizování veřejné správy, aniž by ale někdy více výslovně zohledňovala specifika veřejné správy. Vychází se zde totiž z toho, že technicko-organizační principy je možné chápat jako určitá pravidla (případně řídicí zásady) a organizačně technické možnosti, které své všeobecné opodstatnění a praktický smysl čerpají proto, že jsou odvozeny ze zkoumání organizační reality a její logiky. Podle Hendrycha (1992, 2003) organizační principy představují doporučení pro institucionální i funkční utváření organizace, založená na ověřených a úspěšných postupech organizování nejen ve veřejné správě, ale i ve správě soukromé. Mají proto podle něho tzv. generický charakter – jsou uplatnitelné v organizacích bez ohledu na to, do kterého sektoru (soukromého nebo veřejného) dané organizace spadají. Tyto principy se někdy označují také jako zásady, pravidla, měřítko nebo cíle, které se mají při výstavbě organizace (systému) veřejné správy sledovat. Níže si rozebereme nejdůležitější organizační principy, se kterými se v literatuře teorií organizace standardně pracuje.

4.2.1 Organizační princip územní, odvětvový a funkční

Uplatnění organizačního principu územního, odvětvového nebo funkčního se vždy odráží ve stanovení věcné a místní působnosti a pravomoci instituce, resp. jejích útvarů.

Organizace podle územního principu znamená vymezení působnosti instituce podle teritoriálního hlediska. Vymezujeme místní působnost. Praxe uplatnění územního principu v organizování veřejné správy se v konkrétní podobě promítá do administrativního územního členění státu, které je definované pro vymezení územní působnosti úřadů, a můžeme rozlišovat celostátní úřady a úřady regionální, místní apod. V některých správních oblastech se už toto hledisko překonává využitím nových technologií (projekty e-governmentu, díky kterým jsou vytvářena kontaktní místa nebo je možné administrativní záležitosti vyřešit kompletně elektronicky apod.).

Uplatnění odvětvového principu s sebou přináší otázky po optimální dělbě práce. Působnost instituce (jejího útvaru) je omezena na určité, dle věcného kritéria vydělené záležitosti. Organizuje se podle obsahu a předmětu vykonávaných činností, tedy podle věcně stejnorodých oblastí. V případě veřejné správy vznikají specializované úseky (odvětví) státní správy a samosprávy, které se promítají například do organizační struktury českých městských a krajských úřadů (nikoliv však výlučně). Díky uplatnění odvětvového principu v organizování veřejné správy najdeme ve struktuře městských úřadů odbory školství, kultury a sportu, dopravy, životního prostředí, sociálních věcí, zdravotnictví apod. Výsledkem uplatnění odvětvového principu je také dělba kompetencí mezi specializovaná ministerstva, která přináší i liniové řízení jim svěřených odvětví státní správy. Výhodou odvětvového organizačního principu je to, že umožňuje plně využít přednosti dělby práce a specializace. Ulehčuje také koordinaci v rámci daného odvětví a jednotu. Předpokládá však liniové řízení (řízení v linii jednotlivých odvětví). Nevýhodou ryze odvětvového systému je samotná specializace, kterou uplatnění tohoto principu přináší. Ze specializace totiž vyplývají požadavky na větší koordinaci práce mezi jednotlivými odvětvími, útvary a potenciální problémy resortismu. V anglické literatuře se v této souvislosti hovoří o problémech vytváření „silos“, sil, „silolization“, departmentalismu apod. To se následně může projevat i v budování informačních systémů veřejné správy a přináší to problémy interoperability apod. (Bannister, 2001; de Brí a Bannister, 2010).

Funkční princip organizování předpokládá členění působnosti útvarů podle převládajícího druhu činností. I uplatnění tohoto principu přináší specializaci. Takto vytvořený orgán se specializuje na zajišťování určitých stejnorodých činností (funkcí) a jejich prostřednictvím posiluje vazby mezi prvky organizace, které vznikly uplatněním odvětvového principu. Do jednoho organizačního celku (odboru, oddělení) se kumulují stejné funkční činnosti (Vodáček a Vodáčková, 2009), vznikají meziodvětvové/průřezové útvary. Ve veřejné správě můžeme mezi příklady, které nalezneme např. v existujících strukturách obecních úřadů, uvést finanční odbory, útvary interního auditu a kontroly, právní odbory apod. V současných českých podmínkách ústřední správy splňuje tyto charakteristiky do určité míry například také Ministerstva vnitra (např. v oblasti koordinace veřejné správy či státní služby) či Ministerstva financí. Rozvoj funkčních orgánů je ve veřejné správě vyvolán rostoucí komplikovaností úkolů státní správy a samosprávy a snahou koordinovat veřejnou správu. Mezi výhody funkčního principu organizování je možnost vysokého stupně koordinace v rámci jedné funkce a značný stupeň unifikace, operativnosti a odbornosti. Nevýho-

dou potom obtížnější koordinace mezi jednotlivými dílčími funkcemi. Vztahy mezi orgány jsou v tomto systému značně složité, neboť rozšiřování funkčního principu limituje možnost využít principu jediného odpovědného vedoucího (viz níže). V případě českého správního systému se i funkční princip v praxi smíšeného systému územní správy střetává s charakteristikami státní správy a samosprávy a vztahy mezi nimi.

Podle Andrewse (2010) může organizace aktivně hledat různé způsoby, jak redukovat míru specializace jednotlivých útvarů. Například může standardizovat popis práce všech členů organizace nebo oddělit administrativní pracovníky a experty, kdy zaměstnanci budou mít primární specializaci a určité specializace sekundární. Nebo může organizace pracovat s mezioborovými projektovými týmy. To může podle Andrewse zvýšit motivaci pracovníků, protože se u nich očekává větší flexibilita a schopnosti řešit větší množství problémů.

4.2.2 Princip abstraktních pravidel, formalizace, „red tape“ a regulatorní reformy

V organizování veřejné správy se vždy promítají určité požadavky legislativy i interních předpisů, které dopadají různě na státní správu a samosprávu. Míra, ve které organizace spoléhá při dodržování cílů na pravidla, se nazývá formalizace. Jde opět o jedno z klíčových témat teorie organizace (Andrew, 2010). Promítla se také do vymezení sociologie organizace a byrokracie (např. Keller, 2001). V rámci literatury, která se věnuje formalizaci, se někdy rozlišuje kodifikace pracovního místa (job codification) a také míra dodržování pravidel (Andrew, 2010; Rainey, 2009). Míra kodifikace pracovního místa je vymezována jako míra, ve které je v rámci organizace standardizována práce a také požadavky na její výkon – znalosti a úkoly – případně též ukazatele/kritéria výkonnosti.

Princip abstraktních pravidel je jedním ze základních pilířů Weberova pojetí byrokracie (Weber, 1997). Vychází z toho, že předem normované vztahy mohou ulehčit koordinaci dílčích činností díky tomu, že vymezují pravomoc a odpovědnost jednotlivých pracovníků a organizačních útvarů, a umožňují tak lepší orientaci v organizačních vztazích a předvídaní budoucí činnosti. Smyslem použití tohoto principu je zajištění jednotnosti organizační struktury i určitého stupně unifikace činností organizace, resp. v případě veřejné správy organizačního systému. Manažerská teorie také naznačuje, že vysoká míra formalizace může redukovat problémy nejasnosti cílů mezi středním článkem managementu a řadovými zaměstnanci (Andrews, 2010). Záležit však vždy na kvalitě pravidel (regulace). Neúměrná přemíra norem upravujících organizační strukturu (a ještě více přílišná tuhost norem upravujících činnosti) může být na škodu, neboť vede k přeorganizovanosti (Máša, 1994). V případě, že zvládnutí příliš složité úpravy přesahuje informační kapacitu adresátů,

může dojít k tomu, že normy nejsou respektovány a jejich autorita se snižuje (Máša, 2001). Formalizace obecně omezuje možnosti jednat samostatně, což může snižovat motivaci k práci a spokojenost zaměstnanců. Jak ale upozorňuje např. Andrews (2010), empirické studie, které by toto potvrzovaly v situaci institucí veřejné správy, k dispozici nejsou.

Vhodná organizační struktura přispívá k souladu procesů právem předepsaných a očekávaných s procesy skutečnými a omezuje výskyt disfunkčních jevů. Na druhé straně nelze v praxi podle Máši (2001) podceňovat to, že právní normy neodrážejí všechny skutečné organizačně podmíněné vztahy a samy o sobě neurčují plně skutečné chování lidí v organizaci (např. neberou v úvahu neformální vztahy), a proto je potřeba využívat komplexně metod administrativních, ekonomických a psychologických. Nezbytně se zde proto dostáváme k faktickému prolínání a ovlivňování formální a neformální organizační struktury.

Samostatným tématem, které je buď zkoumáno jako speciální forma formalizace, nebo, a to častěji, odděleně, je „*red tape*“. Tento termín, který je obtížně přeložitelný do češtiny, je obvykle vymezován jako *míra byrokratizace, resp. rozsah administrativní zátěže*, kterou abstraktní pravidla přinášejí pro fungování organizace (Andrew, 2010). Brewer a Walker (2010) vymezují „*red tape*“ jako špatná pravidla, a dodávají, že jde o byrokratizaci, která ztratila svůj původní účel, nebo o byrokratizaci, která neplní svůj původní účel, např. s ohledem na snahy zvýšit výkonnost úředníků, snižovat administrativní zátěž občanů apod. Přístupy k měření „*red tape*“ v soukromém a veřejném sektoru shrnuli od jejich počátku v 70. letech 20. století například Pandey a Scott (2002). Tito autoři rozlišili dva přístupy k měření „*red tape*“, které se většinou kombinují – ty, které pracují s postoji, a ty, které jsou založeny na chování. S využitím přístupu Raineye, Pandeye a Bozemana rozpracovali metodu měření, která pracuje s postoji ohledně:

- vnímání obecné míry nadbytečných pravidel a procedur (např. zda manažeri mohou sami ovlivnit pravidla, která se týkají práce jejich podřízených, zda je organizace příliš hierarchická, specializovaná, archivuje svoje dokumenty),
- vynucování pravidel (zda jsou zaměstnanci neustále kontrolováni, zda neporušují pravidla),
- procedur a omezení, která vyplývají z pravidel dopadajících na zaměstnance (např. obtíže spojené s ukončením pracovního poměru špatného manažera, napojení růstu odměn na délku praxe spíše než na výkon manažera, strukturu platu, možnosti odměňovat výkon podřízených).

Brewer a Walker (2010) upozorňovali, že výzkumy v oblasti „*red tape*“ se dlouho zaměřovaly na porovnávání jeho vnímání v organizacích veřejného a soukromého sektoru, protože chtěly ověřit, zda platí hypotéza o větším „*red tape*“ v soukromém sektoru. Teprve později se podle nich výzkum začal zabývat například tím, jak „*red tape*“ ovlivňuje výkon či účinnost organizací. Pandey spolu s dalšími autory upravili například svoji původní metodu také k posuzování vztahu mezi „*red tape*“ a účin-

ností organizace (např. Pandey, Coursey a Moynihan, 2007). Tato upravená verze metody zahrnovala 5 dimenzí „red tape“ – lidské zdroje, veřejné zakázky, informační systémy, rozpočtování a komunikování. Podobně jako jiné metody byla upravená verze jejich metody založena na vnímání úředníků (perceptual measures), což v případě hodnocení účinnosti organizace často podle citovaných autorů koreluje s objektivními měřítky.

Brewer a Walker (2010) s využitím závěrů Bozemana „red tape“ – podobně jako Pandey a Scott (2002) – odlišují od formalizace a říkají, že zatímco formalizace je neutrálním atributem organizace, „red tape“ má patologický charakter. Formalizace se také týká především vnitřních procesů veřejné správy, zatímco „red tape“ zahrnuje podle jejich názoru i administrativní zátěž, která dopadá na instituce ze strany jejich stakeholders. Pokud hovoříme o „red tape“, musíme sem podle Brewera a Walkera zahrnout i administrativní zátěž, kterou na veřejnou správu uvalují externí subjekty v rámci existujících mechanismů kontroly veřejné správy. Studie, které se zaměřují na interní „red tape“, mohou přehlížet externí aspekty administrativního zatížení a naopak (Brewer a Walker, 2010). Proto do určité míry revidovali metodu, se kterou dříve pracovali Pandey, Coursey a Moynihan (2007). Metoda Brewera a Walkera pracovala s dimenzemi vnitřní „red tape“, propuštění špatného manažera, odměnění dobrého manažera, reorganizace a externí „red tape“. Jejich výzkum kromě očekávatelných výsledků (že externí „red tape“ pozitivně koreluje s existencí externího měření výkonu) také ukázal, že vnitřní „red tape“ napomáhá účinnosti organizace a výkonu organizace v oblasti sociální, hospodářské a životního prostředí. To podle nich naznačuje, že dosavadní hypotézy jsou příliš zjednodušující a metody používané k jejich ověření nemohou zohlednit možné efekty, které mohou mít různé dimenze „red tape“ na různé dimenze výkonu jednotlivce či organizace.

Aspekty formalizace a „red tape“ uvnitř organizace zkoumá také sociologie organizace nebo byrokracie. Obvykle je mezi související přístupy řazen Merton nebo Crozier. Merton (2000) uznává, že formálnost, která se spojuje s rozložením autority v rámci systému, slouží k minimalizaci neshod a napětí, neboť oficiální kontakt do značné míry omezuje na způsoby, které již dříve definovala pravidla organizace. Odtud plyne snadná vypočitatelnost chování jiných lidí a stabilní soubor vzájemných očekávání. Formálnost navíc usnadňuje interakci vykonavatelů jednotlivých úřadů bez ohledu na jejich (možná nepřátelské) soukromé vztahy. Formálnost však vede podle Mertona k tzv. přemostění cílů – původní prostředek (předpis) se mění v účel sám o sobě a zakotvuje rigiditu jednání. Celý tento proces popisuje Merton následovně: 1. Efektivní byrokracie vyžaduje spolehlivost reakce a přísné dodržování pravidel. 2. Oddanost pravidlům vede k jejich přeměně v cosi absolutního; přestávají být pojímána ve vztahu k souboru cílů. 3. To brání pohotové adaptaci za zvláštních podmínek, které autoři obecných pravidel samozřejmě nemohli předvídat. 4. Tímto způsobem samy prvky, které obecně přispívají k efektivitě, ve specifických případech plodí neefektivnost. Členové skupiny, kteří neumějí posoudit význam jednotlivých pravidel z odstupů, si tuto neadekvátnost nemohou plně uvědomit. Pravidla postupem času nabývají symbolického ražení a ztrácejí svůj striktně utilitární

charakter. Tento proces vede k zaběhnutí určitého stereotypizovaného chování, které není uzpůsobeno naléhavým potřebám individuálních problémů. Z toho vyplývá také konflikt, kdy úředník může upřednostňovat formální a neosobní zacházení s klientem, zatímco klient touží po individualizovaných, osobních ohledech.

Učení Mertona rozvíjí Crozier, který tvrdí, že úředníci využívají právních předpisů k vlastním záměrům, a to jak vůči klientům, tak i vůči nadřízeným. Crozier podle Kellera (2001) vidí v rituálním chování promyšlenou taktiku aktérů, kteří neváhají využít prostředí byrokratické organizace k dosažení svých osobních cílů. Merton omlouval chování účastníků objektivními okolnostmi. Crozier ukazuje, že úředníci nejsou oběťmi, ale spíše hráči, kteří záměrně sázejí na dysfunkční komplikace byrokratických mašinérií. Podle jeho názoru na všech úrovních v organizaci vždy zůstává jistý prostor pro rozhodování v záležitostech, u nichž je aplikování existujících pravidel z nějakého důvodu problematické. Kolem těchto přetrvávajících oblastí nejistoty se rozvíjejí paralelní mocenské vztahy a spolu s nimi meziosobní konflikty a meziosobní závislost. Bez ohledu na hierarchičnost formální organizace mohou mít proto i řadoví zaměstnanci rozhodující roli při řešení důležitých záležitostí u zdroje nejistoty.

4.2.3 Organizační princip kolegiální a monokratický a princip jednoty příkazování

Podobně jako princip abstraktních pravidel souvisí principy, které jsou uvedeny v názvu této kapitoly, především s řízením organizace v rámci existující organizační struktury. Princip kolegiálního a monokratického vedení se odráží v tom, kdo bude/má řídit a rozhodovat v dané organizaci. Zda to bude jednotlivec, nebo kolektiv, a v případě kolektivu nezbytně přinese otázku, jakým způsobem bude rozhodovat, jaký bude mechanismus hlasování sboru a jaká účast bude rozhodující pro usnášedníschopnost apod.

Uplatněním *monokratického principu* vzniká útvar s jedním odpovědným vedoucím, který rozhoduje. Jde tedy o takový způsob dělby práce a kooperace uvnitř určitého organizačního celku, při níž právně rozhodující je projev vůle jedné osoby (Máša, 2001). Historie však ukázala, že fakticky vždy byla a je příprava rozhodnutí v moderních složitých podmínkách správy i u monokratického systému věcí zapojení širšího kolektivu pracovníků, neboť rozhodování se znalostí věci je umožněno zejména vyslechnutím odborných poznatků, zkušeností a návrhů členů pracovního kolektivu. Ve spojení se systémem monokratickým se proto často vyskytují různé poradní sbory (liniové modely řízení jsou doplněny štábními atp. – viz níže).

Výhodou *kolegiálního principu* je potom vliv více osob na obsah rozhodnutí, možnost důkladného projednání věcí, srovnání a koordinace více hledisek, a tím i určitý stupeň samokontroly správnosti rozhodování. Rozhodování v kolegiálních orgánech

je však často pomalejší a relativně nákladnější. Může také oslabovat pocit osobní odpovědnosti za obsah vydaného rozhodnutí (Máša, 1994). Základním předpokladem dobré práce kolegiálního orgánu je dokonalá příprava jednání a jeho plné využití pro řešení koncepčních problémů (někdy se hovoří o tzv. strategických otázkách). Podobně jako princip monokratického vedení však může i uplatnění kolegiálního principu tihnout k tomu, že na rozhodování se fakticky podílí jen skupina osob. Může proto docházet k oligarchizaci a uplatnění tzv. železného zákona oligarchie (iron law of oligarchy), za jehož autora je považován Robert Michels.

Kolegiální princip může ztěžovat praxi tzv. principu jednoty příkazování (jednoho vedoucího). Ve své přísné formě tento princip požaduje, aby žádný pracovník nepodléhal současně více nadřízeným. Postupující prohlubování specializace a rostoucí význam funkčních útvarů mnoha organizací vede však k tomu, že tento princip se vyjadřuje ve zmírněné formě, která požaduje, aby žádný člen organizace při výkonu určité konkrétní funkce nepodléhal více než jednomu vedoucímu. To má především přinést jasnost v úkolech, které má daný útvar/zaměstnanec ve své činnosti následovat (Máša, 1994).

4.2.4 Princip delegování, (de)koncentrace/ (de)centralizace a jejich následky v praxi veřejné správy

Princip delegování je uplatňován v každém rozsáhlejší kolektivu. Předpokládá, že v organizaci a v jejích útvarech (i týmech) dojde k dělbě práce. Zobecňuje, na co by se při rozdělování práce nemělo zapomínat. Způsob jeho uplatnění v praxi se promítá do kvality praxe principů dekoncentrace a decentralizace.

Základní myšlenkou principu delegování je to, že vedoucí pracovník (či obecně úroveň řízení) má přidělovat práci tak, aby se všechny rozhodovací činnosti v zájmu efektivnosti prováděla na nejnižší úrovni, na níž jsou ještě dány k dispozici všechny potřebné informace a u níž jsou ještě dány potřebné osobní vlastnosti a schopnosti k provedení úkolu. Ve veřejné správě se v této souvislosti hovoří o principu subsidiarity. Evropská charta místní samosprávy v této souvislosti definuje místní samosprávu jako právo a schopnost spravovat se po svém.

Pokud se podíváme do literatury obecných teorií managementu, ze kterých vychází například také první kapitola této knihy, vidíme, že základní prvky delegování jsou:

- úkoly (povinnosti),
- pravomoc (nástroje k plnění povinností, včetně ekonomických aspektů nutných pro výkon úkolů apod.),
- odpovědnost za plnění úkolů, kterou je patrně vhodnější vydělovat z úkolů,
- nezbytné zdroje technické, finanční, apod., které jsou potřebné k plnění úkolů.

Realizace principu delegování má u pracovníků (útvářů, na které je delegováno) posílit iniciativu a zájem o zvyšování kvalifikace a přiměřeně je vytěžuje. Teorie organizace zdůrazňuje, že odpovědnost není možno plně delegovat – vždy část odpovědnosti zůstává u toho, kdo delegoval (jde zejména o odpovědnost za strategii, organizování a vytváření dekoncentrovaných/decentralizovaných struktur, v případě jedné organizace potom za výběr vhodných pracovníků pro provedení úkolu a za kontrolu, Máša, 2001). Nedostatečné delegování vedoucí pracovníky (řídící úrovně organizace) přetěžuje, odvádí jejich pozornost od koncepčních činností a snižuje efekt celkové práce v organizaci. Pramení obvykle v pochybnostech vedoucího o schopnostech ostatních pracovníků nebo jeho nedostatečné důvěře k řízeným pracovníkům/útvářům. Někdy vzniká problém z toho, že vedoucí se obává, aby se delegováním nestal sám zbytečným a aby si neohrožoval svou pozici (Máša 1994 a 2001).

Míra, ve které jsou rozhodovací procesy *centralizované*, nebo naopak *decentralizované*, je klíčovým indikátorem toho, jak organizace alokuje zdroje a determinuje politiky a cíle. Proto byla centralizace vždy jedním z klíčových témat výzkumu organizačních struktur. V současnosti je míra centralizace posuzována nejen na základě toho, jak hierarchická je organizace, ale i s ohledem na to, jak se mohou jednotlivé články organizační soustavy podílet na procesu rozhodování. Centralizované organizace jsou typické tím, že mají vysoký stupeň hierarchické moci a neumožňují širší participaci na procesech rozhodování (Andrews, 2010).

Principy *koncentrace* a *dekoncentrace* se v praxi organizování projevují jako horizontální nebo vertikální slučování či rozlučování institucí, nebo jejich organizačních útvarů, a to v rámci hierarchizovaného systému. Kritériem je zde míra, v níž jsou činnosti vykonávány v jednom či více útvarech po linii horizontální a vertikální. Přemýšlení o dekoncentrování/decentralizování by mělo zohlednit požadavky, které souvisí s principem delegování a jež obecně říkají, že nelze delegovat pouze úkoly, ale i pravomoci a také zdroje, které jsou potřebné k plnění úkolů. Princip koncentrace/centralizace znamená soustředění určité činnosti v jedné instituci bez dalšího horizontálního nebo vertikálního členění. Jde o tendenci sjednocení všech věcně příbuzných činností nebo soustředění rozhodování do jediného orgánu. Hlavními okolnostmi, které vedou k vyšší míře centralizace, jsou podle Máši (2001) nutnost integrace cílů nižších útvarů, nutnost sjednocení určitých organizačních procesů formou příkazů a směrnic nadřízených orgánů, nutnost řešení mimořádných případů (např. živelní pohromy) a nutnost soustavné koordinace a kontroly. V současnosti jsou ve veřejné správě centralizační tendence velmi zřetelně spojeny také se snahou ušetřit prostředky.

Pokud jde o výhody centralizované správy, je například podle Máši (2001) zřejmé, že vyšší stupeň centralizování ulehčuje operativní prosazování jednotné státní politiky, podporuje specializaci a dává předpoklady pro plné využití výpočetní techniky, čímž lze snižovat náklady na státní správu. Centralizace byla některými autory považována za předpoklad účinnějšího a efektivnějšího fungování velkých byrokratických organizací. Jak Andrews (2010) upozorňuje, i Taylor ji považoval za předpoklad uplatnění vědeckého managementu, když říkal, že je možné ho realizovat pouze

v případě, že rozhodování je omezeno na malou skupinu plánovačů. Centralizace může podle svých obhájců zlepšit výkonnost organizace díky tomu, že zrychluje rozhodování, zabezpečuje pevnější řízení a cíle a vytváří jasné linie hierarchické moci. Na druhou stranu se podle Andrewse ukazuje, že centralizace způsobuje řadu dysfunkcí byrokratických organizací, především rigiditu, zbytečnou byrokratickou zátěž, která dopadá na jednotlivé útvary („red tape“) a zneužití monopolní situace. Kritici centralizace také upozorňují, že omezuje samostatnost středního článku řízení, posvětčuje neflexibilní pravidla a procedury, a podkopává schopnost organizace reagovat na měnící se externí prostředí. Za záporné rysy nadměrné centralizace Máša (2001) považuje nebezpečí nevhodného využívání existujících zdrojů, omezování samostatnosti a iniciativy pracovníků a také zvýšené nároky na pracovní čas na vyšších organizačních stupních.

Dekonzcentrace představuje posuny v kompetencích uvnitř relativně centralizovaného hierarchického systému. Má dvě základní následující podoby (Pomahač, in Pomahač a Vidláková, 2002):

- *Horizontální (věcná) dekoncentrace* – představuje věcné rozdělení dané správní činnosti do více sobě nepodřízených orgánů. Takto vznikají např. nové ústřední orgány, které existují vedle sebe a nejsou navzájem v nadřízeném/podřízeném postavení (to však nevylučuje to, že některé ministerstvo má koordinovat činnost více ústředních úřadů ve vybrané oblasti apod.).
- *Vertikální (teritoriální) dekoncentrace* – reprezentuje rozdělení činnosti z prostorového a hierarchického mezi vyšší a nižší složky státní správy. Vertikální dekoncentrace je založena na delegaci kompetence v rámci hierarchické organizační soustavy, vytváří hierarchickou strukturu vztahů a v případě veřejné správy je spojena s hierarchickou výstavbou systému veřejné správy. V ní může nadřízený orgán vstupovat do činnosti níže stojícího orgánu, může mu dávat závazné pokyny a kontrolovat, rušit i měnit jeho rozhodnutí. Obsahem vertikálně organizované struktury státu je také možnost vyššího orgánu personálně obsazovat složení (vedení) orgánů nižších, hodnotit je a eventuálně rozhodovat o kárných opatřeních. Tento systém vertikální centralizace bývá doplněn procesně instančním vztahem, což znamená, že v systému možného přezkoumání správnosti či zákonnosti rozhodnutí níže stojících orgánů může výše stojící orgán tato rozhodnutí věcně přezkoumávat, resp. je měnit či rušit, resp. rozhodnout namísto orgánu níže stojícího.

Horizontální dekoncentrace je výrazem uplatnění odvětvového a funkčního organizačního principu. Může přinášet resortismus samostatně existujících úřadů a způsobovat problémy realizace projektů, které předpokládají meziministerskou spolupráci apod. Vertikální dekoncentrace je výsledkem uplatnění odvětvového a funkčního, ale především územního principu a může vyvolávat potřebu koordinovat činnost různých úřadů z úrovně regionálního anebo lokálního územního celku. Otevírá se tak

možnost vytvářet síť různých úřadů a ovlivňovat jejich činnost nejen po vertikále, ale i v horizontálních vztazích. Hovoří se také o koordinované vertikální dekoncentraci (Pomahač a Vidláková, 2002). Vertikální dekoncentrace správy přispívá k přiblížení správy občanům, umožňuje rychlé vyřizování správních činností a dobrou znalost podmínek situace při úspoře času občanů a organizací. Kupka (2011) v této souvislosti poznamenává: „státní správa (by) měla být jednotná ve svých dopadech na jednotlivé osoby tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly mezi týmiž právy a povinnostmi osob v různých částech státu. Sjednocování výkonu státní správy je přitom hlavním úkolem ústředních orgánů státní správy, k jehož úspěšnému plnění tyto orgány potřebují disciplinárně ovládat celou správní strukturu. To však tzv. smíšený model, v němž státní správu vykonávají orgány územních samospráv, které státu disciplinárně nepodléhají, neumožňuje.“

Dekoncentrace ředí rozhodovací proces, vytváří řád, podle něhož se v rámci organizační pyramidy její jednotky podílejí na rozhodovací pravomoci. Již výše zaznělo, že k dekoncentrování dochází v rámci hierarchických systémů. Jejich znaky jsou standardně spojovány se státní správou, která vedle samosprávy představuje jeden podsystém veřejné správy. Ve státní správě může hierarchicky nadřízený orgán vstupovat do činnosti níže stojícího orgánu, může mu dávat závazné pokyny, kontrolovat jeho rozhodnutí, rušit i měnit jeho rozhodnutí (jde o tzv. procesně instanční vztah). Nadřízený orgán také může hovořit o personálním obsazení orgánu stojícího níže, zejména v případech jmenování pracovníků managementu, může eventuálně rozhodovat o kárných opatřeních (Klíma, 2003).

Cílem decentralizace je oproti dekoncentrování delegovat na samostatnější organizace. Decentralizace je o rozdělení moci od několika málo k mnohým (Hood, 2007). *Míra decentralizace* je charakterizována (Máša, 2001):

- druhem delegované pravomoci,
- jejím významem,
- rozsahem práv, která jsou delegována (např. pravomocí dispozice do určitého finančního limitu),
- hloubkou delegace (tj. na které nižší stupně se deleguje),
- stálostí delegování.

Nutno dodat, že s decentralizací se pracuje v různých perspektivách. Například Hood (2007, s. 377 a násl.) rozlišuje:

- *politickou decentralizaci* (oddělení politické moci, někdy anglicky též „devolution“) a *administrativní decentralizaci* (tou chápeme odlišení manažerské a administrativní pravomoci),
- *decentralizaci podle dělby* v rámci území, funkcí, procesů/technik a cílových skupin/osob, nebo věcí,
- *konkurenční decentralizaci* (např. na základě iniciativ typu competitive tendering ve Spojeném království) a *nekonkurenční decentralizaci* (alokování); tyto dva druhy odlišuje podle mechanismů oddělování,

- *externí decentralizaci* (na jinou organizaci) a interní decentralizaci (v rámci organizace),
- *vertikální decentralizaci* (po vertikále v rámci linie/hierarchie; v české správní terminologii se v této souvislosti ale pracuje s dekoncentrací, pokud jde o přesuny v rámci státní správy) a horizontální decentralizaci (od liniových manažerů k jiným zaměstnancům); tyto dva druhy decentralizování považuje za typy interní decentralizace.

V případě organizačních změn ve veřejné správě jde především o přesuny na územní samosprávy, případně zájmové samosprávy, které představují typicky nestátní subjekty (Hendrych et al., 2003; Průcha, 2003). Jejich definiční znaky vyplývají z jejich charakteristik jako veřejnoprávních korporací. Často je mezi definičními znaky samosprávy zmiňován její relativně vysoký stupeň autonomie. Oproti státní správě je samosprávě v moderních demokraciích přiznána legislativou větší volnost při vymezování a rozvádění cílů a stanovování úkolů (což ovlivňuje i míru volnosti pro zavádění různých inovačních prvků v řízení samosprávy atp.). To logicky vyplývá z jejího moderního vymezování, které najdeme např. v Evropské chartě místní samosprávy. Ta místní samosprávou chápe především její právo a (současně také) schopnost uspořádat a řídit podstatnou část veřejných záležitostí na vlastní zodpovědnost a ve vlastním zájmu.

Definice *Evropské charty místní samosprávy* v sobě obsahuje požadavek, aby k decentralizování nedocházelo bezhlavě. V případě decentralizace se totiž deleguje působnost a pravomoc, případně též finance aj. zdroje, na nového nositele veřejné správy, který přestává být složkou organizační soustavy dřívějšího nositele. Dřívější nositel – v případě správních reforem stát – ztrácí řadu možností, jak zasahovat do činnosti nového nositele. Nemůže uplatnit prostředky charakteristické pro hierarchické organizační soustavy, které se projevují zejména jako právo nadřízeného přikazovat podřízenému (zásada subordinace). Pro decentralizovaný správní systém je příznačná poměrně vysoká samostatnost jeho prvků – samostatných právních subjektů, které jsou ve své činnosti vázány právním řádem, nikoli interními předpisy nebo příkazy státních orgánů nebo úřadů. Samostatnost samosprávy znamená její určitou nezávislost na státu, především ve smyslu nepodřízenosti orgánům státní správy. Samospráva je výsledkem decentralizace a ústřední orgány nemohou vstupovat do činnosti orgánů, ukládat jim pokyny, nařizovat. Samospráva vzniká a působí na základě vymezeného právního rámce a stát může zasahovat do její činnosti, jen v případě, vyžaduje-li to ochrana zákona, a pouze způsobem stanoveným zákonem (tak má být zajištěna kontrola fungování samosprávy). S tím často počítají i ustanovení ústavního práva. Samosprávy jsou tak vázány národní legislativou, která však v současnosti vymezuje příjmovou a výdajovou stránku rozpočtů samospráv. Otevírají se diskuze o ekonomické soběstačnosti samosprávy, omezování samosprávy ekonomicky apod.

I když v decentralizovaném systému nemohou státní orgány a úřady zasahovat do samostatné působnosti jiných nositelů veřejné správy, je ponecháno státu právo kontroly nad výkonem této působnosti, zejména pokud jde o dodržování právního řádu

(včetně případně centrálně stanovených standardů) a hospodaření. Výkon tohoto práva v praxi však ovlivňuje počet institucí, které vzniknou na základě decentralizace. Ukázkovým příkladem problému je dezintegrace a velmi známý problém velkého počtu obcí v České republice. K tomuto tématu se vrátíme níže v *Kap. 4.4.3*. Hood (2007) přehledně shrnuje argumenty ve prospěch decentralizace a proti decentralizaci (*Tab. 4.1*).

Tabulka 4.1 **Některé obecně přijímané argumenty pro a proti decentralizaci**

<p>A. Argumenty ve prospěch správní decentralizace</p> <p>Decentralizace (vertikální i horizontální) urychluje rozhodování tím, že redukuje zatížení informacemi, které by jinak bránily v činnosti vyšším úrovním hierarchie. Rychlejší rozhodování je efektivnější.</p> <p>Decentralizace znamená, že k rozhodování dochází blíže k uživatelům/spotřebitelům zboží a služeb organizace. To vede k tomu, že rozhodnutí spíše berou v potaz jejich potřeby.</p> <p>Decentralizace zvyšuje schopnost organizace brát v potaz odlišnosti různých místních podmínek. Služby mohou být lépe přizpůsobeny místním podmínkám.</p> <p>Decentralizace může být využita jako jeden z nástrojů redukování politického vlivu v těch oblastech, které se nejlépe řídí bez politického vlivu na detaily (např. regulační funkce, práce s jednotlivými občany).</p> <p>Decentralizace podporuje inovace (protože nové myšlenky nemusí hledat složitou cestu na vršek hierarchie, aby získaly podporu).</p> <p>Decentralizace zvyšuje motivaci zaměstnanců a jejich identifikování se. Zaměstnanci mohou cítit, že patří k určitému útvaru, nikoliv mít pocit, že jsou jen jedním kolečkem ve složitém soukolí byrokracie.</p>
<p>B. Argumenty ve prospěch politické decentralizace – ředění politické moci (devolution)</p> <p>Přibližuje politickou moc občanům.</p> <p>Přibližuje politiky, zviditelňuje je a zvyšuje jejich odpovědnost.</p> <p>Podporuje, aby občané hráli aktivní roli v demokratickém procesu – tím, že volí, účastní se jednání, nebo také kandidují, vykonávají různé funkce apod.</p> <p>Zviditelňuje místní a regionální odlišnosti.</p>
<p>C. Argumenty ve prospěch centralizace (politické a správní)</p> <p>Centralizace umožňuje těžit z úspor z rozsahu.</p> <p>Centralizace umožňuje disponovat kritickou masou expertů. Malé organizace k tomu nemají zdroje.</p> <p>Centralizace ve formě standardizace přináší větší rovnost. Všichni občané dostávají ve stejných situacích stejné služby. Autonomní místní poskytování služeb je náchylnější k nerovnosti, a to úmyslné i neúmyslné.</p> <p>Centralizace usnadňuje koordinaci politik a programů, a to především těch, které jdou napříč sektory a hranicemi organizace.</p> <p>Centralizace zpřehledňuje linie odpovědnosti, a to i pro občany. Ve vysoce decentralizovaných systémech jsou odpovědnostní vztahy příliš složité a existuje zde mnohem větší prostor pro přesouvání viny na jiné (blame-shifting).</p>

Zdroj: Hood (2007, s. 381).

Má-li mít decentralizace úspěch, musí být podle Máši (2001) splněny tyto předpoklady:

- je určena míra nezbytné centralizace, aby nepřevážily odstředivé tendence (např. se centralizuje určování základních cílů, kontrola a koordinace),
- je zvolena vhodná organizační struktura,
- existuje dostatečný počet kvalifikovaných pracovníků, kteří vykonávají činnosti na decentralizované úrovni, na níž je k dispozici také dostatečný počet kvalifikovaných vedoucích. Úspěšná míra decentralizace tudíž závisí i na dostatečném vyhodnocení aktuálního stavu dříve, než je realizována.

4.2.5 Princip rozpětí řízení

Dělbá moci uvnitř jednotlivých organizací a především míra dekoncentrace v rámci větších organizačních soustav s sebou přináší otázky, které se týkají optimálního rozpětí řízení. Princip rozpětí řízení vychází z uznání omezené kapacity člověka a vyžaduje omezení počtu osob, které podléhají jednomu vedoucímu, na míru odpovídající potenciálnímu rozpětí (Koontz a Weihrich, 1993). Studie v této oblasti se snaží vymezit počet podřízených (organizačních útvarů/zaměstnanců), který je nadřízený (organizační útvar/vedoucí zaměstnanec) schopen ještě kvalifikovaně řídit. Tento koncept se logicky promítá do kapacity organizačních struktur. Z toho plyne význam optimálního vztahu mezi velikostí organizační jednotky a potenciálním rozpětím řízení, který je však předmětem četných polemik.

V závislosti na rozpětí řízení je diskutována *optimální míra členitosti organizace*, tj. počet podřízených strukturálních jednotek ve vztahu k nadřízené strukturální jednotce, a rozlišují se ploché struktury (popř. struktury se širokým rozpětím řízení) a úzké („špičaté“) struktury (struktury s úzkým rozpětím řízení). Jde o tvar hierarchické pyramidy organizační struktury dané organizace.

V případě velkého rozčlenění organizačních jednotek dochází k tvorbě relativně menších jednotek, a tím se rozmnožuje počet stupňů řízení. Velký počet stupňů v organizačních soustavách je v zásadě nežádoucí, neboť má za následek velké přetížení informačních kanálů, to vede ke zpoždování, zkracování oběhu informací, tedy ke zpomalení řízení a k jeho vyšší nákladnosti. Při nadměrné mnohostupňovosti řízení je navíc centrální řídicí orgán nucen odvádět svou pozornost od svého vlastního určení, tj. stanovení perspektivních cílů a úkolů směrem k operativním činnostem, které by měly vykonávat nižší organizační složky. Ty však v mnohostupňové soustavě mnohdy nemají dost pravomocí ke komplexnímu rozhodnutí v otázkách jim příslušejících. To může vést ke snížení iniciativnosti a v širším aspektu k návyku pohodlnosti, rutinérství a k omezení rozvoje inovačních procesů.

Potenciální rozpětí řízení je třeba odlišit od skutečného rozpětí řízení, které je vyjádřeno skutečným počtem osob přímo podřízených jednomu vedoucímu (viz např. Máša, 2001).

4.3 Nové formy organizování v praxi správních reforem – vybrané trendy

Praxe reforem veřejné správy ukazuje širokou škálu kombinací výše uvedených principů v organizačních změnách. Cílem správních reforem, které se dotýkají organizování, je nalézt politicky přijatelný poměr mezi centralizací a dekoncentrací/decentralizací, a to jak v rámci administrativního členění státu, tak i pro účely nastavování administrativní soustavy (struktury). Níže uvedený text se zaměřuje na vybrané fenomény, které do organizování veřejné správy přinesly nedávné reformy. Zaměřuje se na problematiku vytváření agentur, kontrahování a koprodukování. Objevují se proto, že vztah veřejného a soukromého sektoru v zabezpečování služeb ve veřejném sektoru se v posledních desetiletích změnil z řídicího a kontrolního (do 70. let 20. století) přes konkurenční (70. a 80. léta 20. století) na partnerský (přelom 20. a 21. století) a umožnil vznik nových, alternativních přístupů k poskytování služeb ve veřejném sektoru (Mikušová Meričková, Fanta a kol., 2012). Vychází se z toho, že pokud je stát odpovědný z nějakého důvodu za poskytování určité služby, ještě to neznamená, že musí tuto službu vlastními silami produkovat a financovat (Savas, 1987, in Mikušová Meričková, Fanta a kol., 2012).

4.3.1 Vytváření agentur („agentifikace“)

Vlivem školy *New Public Management* (NPM) se v organizování veřejné správy začaly více prosazovat tzv. agentury (agencies/executive agencies). V jejich vytváření se promítají charakteristiky dekoncentrování i decentralizování. Společným znakem těchto institucí je to, že jsou více oddělené od ministerstev, kterými jsou kontrolovány, a fungují v podmínkách více zaměřených na podnikání (Van Thiel, 2011). *Agentury* jsou organizační součástí veřejné správy a podílejí se na plnění úkolů v oblasti sociální politiky, vzdělávání a výzkumu, regulace trhu apod. Mají však (oproti útvarům dřívějších ministerstev apod., které agentury nahradily v rámci realizace cíle zeštíhlovat stát a odbourávat hierarchické struktury) vyšší stupeň manažerské samostatnosti. I proto jsou často označovány jako „semi-autonomous“ a jejich větší autonomie se projevuje v tom, že si mohou samy rozhodovat o organizační struktuře, finančních záležitostech či personálním řízení. V činnosti agentur je kladen velký

důraz na rozpočtování (někdy i víceleté) a management orientovaný na výstupy. Nemusí jít pouze o subjekty veřejného práva, ale i práva soukromého. Cílem vytváření agentur je zjednodušit organizační strukturu státní správy a zvýšit její efektivnost. Agentury by měly být izolované (oddělené) od standardní vertikálně integrované hierarchické struktury ministerstva (jsou většinou odpovědné přímo ministři nebo vedoucímu úředníkovi státní správy) a je jim přiznána plná nebo částečná právní identita oddělená od státu (v případě plné právní identity jde již o decentralizované subjekty). Procedury jmenování vedoucích pracovníků agentur jsou upraveny obvykle jiným právním předpisem než obecným zákonem (např. zákon o státní službě). Někdy je řídí kolegiální rady (governing boards).

Podle OECD (2002) jsou agentury většinou zřizovány z následujících důvodů:

1. Zvýšení efektivnosti a účinnosti vládních entit se specializovanými funkcemi – separace od tradiční vertikální struktury umožňuje podle slov jejich zakladatelů větší specializaci a lepší přizpůsobení se potřebám klientů, větší manažerská samostatnost spolu s někdy existující jinou organizací vládní struktury umožňuje potom podle některých zakotvení hlubší manažerské kultury a lepší zaměření na výstupy a výsledky).
2. Zvýšení legitimacy a expertního charakteru rozhodování – v některých případech může vytvoření agentur přispět k odpolitizování výkonu státní správy a ke zmenšení byrokratičnosti některých činností (literatura uvádí např. oblast grantů a podpor, profesní dozor nad výkonem některých specializovaných činností). V některých oblastech může umožňovat větší zapojení občanů a expertů do rozhodování. Agentura může být také platformou pro spolupráci mezi centrální úrovní a jinými úrovněmi správy.
3. Skryté nebo nejasné důvody – někdy podobný typ institucí může vznikat bez jakékoli koncepce a představy o účelu jejich fungování.

Za „pionýra“ v oblasti vytváření agentur je považován britský model executive agencies. Ve Spojeném království vznikaly agentury již od doby M. Thatcherové, a to zejména na základě vládního programu Next Steps z roku 1988. Tento program předpokládal, že „agentury budou vytvářeny, aby vykonávaly exekutivní funkce vlády, a to v mezích politiky a zdrojů, které stanoví ministerstvo“. Postupně se zde agentury staly dominující strukturou ústřední vlády. V polovině 90. let byl flexibilní model agentury (agency model) hlavním typem organizace pro poskytování veřejných služeb ve Spojeném království (Cabinet Office, 2006). Ke konci roku 1995 bylo vytvořeno 106 „executive agencies“, které zaměstnávaly 2/3 zaměstnanců státní služby (konkrétně 353 000). Nově vytvářené agentury měly provozovat činnost na základě smlouvy se svým domovským ministerstvem, které mělo (na základě vyjednávání s agenturou) formulovat politiku, roli, účel a cíle agentur a také rozpočet a rovněž vynucovat odpovědnost manažerů agentur za poskytování služeb. I zde tak došlo k oddělení formulace politiky a její správy. Vyjednávání role agentury vedlo také k vyjasnění jejího poslání. Domovské ministerstvo mělo vyhodnocovat strategické plány agentury, její provoz a výstupy a také postoje zákazníků každé 3–5leté období.

Každá agentura měla zasílat správy svému ministerstvu, které předávalo informace ministerstvu financí.⁵ Současný web britské vlády (<https://www.gov.uk/government/organisations>)⁶ uvádí 372 institucí typu „Agencies and other public bodies“, které působí snad ve všech oblastech, v nichž se projevuje určitá regulační úloha státu. V tomto seznamu institucí najdete ty, které působí v oblasti vyšetřování leteckých neštěstí, zdraví zvířat a veterinární laboratoře, odměňování v armádě, umění, vědy a výzkumu, radioaktivních odpadů, vězeňství, inspekcí, zdravotnictví, penzí atd. Agentury jsou specifickou součástí institucí, které jsou označovány jako PGOs (para-governmental organizations), tzv. *paralelní vládní organizace*. Popisuje je například Pomahač (in Pomahač a Vidláková, 2002, s. 65–66). Spolu s *nevládními organizacemi* (NGOs) mají PGOs odlehčit státní správu. PGOs je neutrálním označením institucí, které jsou alternativou státní správy, plní obdobné funkce, ale jinými prostředky. Jejich právní podstata byla dříve vymezována převážně pomocí znaků veřejnoprávní korporace, tzn. podobně jako územní samospráva. PGOs nejsou tolik svazované rigidními rozpočtovými pravidly, nepodléhají tolik parlamentním změnám a jsou zakládány s přesvědčením, že jsou schopné lépe definovat a prosadit profesionální požadavky pro svůj personál. Za specifickou součástí PGOs jsou někdy považované i veřejné ústavy a veřejné podniky. Veřejný ústav je zařízením naplňujícím veřejný účel a je zpravidla organizován hierarchickým způsobem. Podniky obstarávají úkoly veřejné správy, mají zpravidla flexibilnější organizaci. PGOs patří k institucím, které zakládá veřejná správa nebo ve kterých má veřejná správa určitý podíl.

Někteří autoři místo termínu PGOs pracují s termínem *kvazi-autonomní nevládní organizace* („QUANGOS“), které definují jako subjekty veřejné moci (public bodies) vytvořené vládou proto, aby působily jako polozávislé instituce pod vedením politicky jmenovaných osob. Jde o organizace, které nejsou ani úplně veřejné, ani úplně soukromé (Hill a Lynn, 2009). Tyto nevolené organizace mohou plnit řadu funkcí – např. poskytování služeb, poradenství tvůrcům politik, regulování jiných institucí, reprezentování zájmů určitých sociálních skupin, podporování soukromého podnikání (patří sem i podniky sponzorované vládou – government-sponsored enterprises, GSEs) atd.

Jak bylo zmíněno již výše v textu (*Kap. 2.1.1*), díky existenci agentur vznikla *teorie agentury*, která upozorňuje na asymetričnost informací dostupných pro jejich řízení. Vytváření agentur přineslo fragmentaci v poskytování služeb. Vytvořené agentury se zaměřily spíše na vlastní programy, než aby spolupracovaly při poskytování služeb s ostatními (Kettl, 2000). Přestože se často poukazuje na problémy „executive agencies“, i nadále je britská vláda považuje za klíčové v oblastech, kde je nutné poskytovat veřejné služby v rámci ústřední vlády, ale s určitým stupněm provozní nezávislosti. Kritici agentur poukazují především na obtížnější mechanismus zajiš-

⁵ V současnosti je seznam vykonavatelů vládních úkolů k dispozici na webu vlády, konkrétně zde: <https://www.gov.uk/government/organisations> (naposledy přistoupeno 21. 7. 2014). Zde je vyjmenováno např. 339 „agencies and other public bodies“.

⁶ Přistoupeno 18. 3. 2016.

tění odpovědnosti ministerstvům (ministrům), parlamentu a občanské společnosti. Zdůrazňují také nedostatečnost organizačních schopností ministrů a slabý mechanismus koordinace, který se promítá do „disagregace“ veřejných organizací.

Přestože tyto typy institucí vznikaly a vznikají i v zemích střední a východní Evropy, často v jejich jazycích chybí národní ekvivalent (Randma-Liiv, Nakrošis a Hajnal, 2011; Hajnal, 2011; Sarapuu, 2011). V současnosti se rozlišují tři kategorie agentur (blíže viz Tab. 4.2).

Tabulka 4.2 **Typy agentur**

Typ	Definice	Příklady (převzato v anglické podobě)
1	Polosamostatné organizace, útvary, nebo orgány, které nemají právní samostatnost, ale mají určitou manažerskou samostatnost	Next Steps Agencies (UK), contract/ executive agencies (NL, B, IRL), state agencies (Nordic countries), Italian Agenzia, service agency (A), state institutions (EST), central bureaus (HUN), direct administration (GER), Flexiagencies (A)
2	Právně samostatné organizace/orgány (jejichž existence se odvíjí od zákona/statutu), které mají manažerskou samostatnost	Public establishments (IT, POR), ZBO (NL), NDPB (UK), parastatal bodies (B), statutory bodies or authorities (not corporations: A, EST, IRL, ROM), indirect administration (GER), regulatory agencies (C, SL)
3	Soukromé nebo na soukromém právu založené organizace, které jsou vytvořené vládou nebo jejím jménem jako nadace nebo korporace, společnost či podnik (vláda má majoritu nebo vlastní všechny akcie)	State-owned companies (SOC) or enterprises (SOE), and government foundations (examples to be found in all countries)

Poznámka: A = Austria, B = Belgium, C = Croatia, EST = Estonia, GER = Germany, HUN = Hungary, IRL = Ireland, IT = Italy, NL = Netherlands, POR = Portugal, ROM = Romania, SL = Slovakia, UK = United Kingdom.

Zdroj: Van Thiel (2011).

V České republice nalezneme příklady ze všech těchto kategorií. Za jeden z příkladů agentur prvního typu můžeme považovat dřívější rozpočtové organizace. Patří sem patrně i úřady, které byly v ČR vytvořeny teprve nedávno na základě reformy organizace dekoncentrátů (specializovaných úřadů státní správy) a jejich řízení. Jde např. o Úřad práce, který byl zřízen zákonem č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky. Tento úřad řídí Ministerstvo práce a sociálních věcí, které je jeho nadřízeným správním úřadem. Podobného charakteru je nové pojetí Finanční správy České republiky, které bylo zakotveno zákonem č. 456/2011 Sb. Mezi orgány Finanční správy patří Generální finanční ředitelství, jež je podřízeno Ministerstvu financí. Podobně jako v případě Úřadu práce ČR stojí v čele Generálního finančního ředitelství generální ředitel, který schvaluje organizační řád. Je také (opět podobně)

účetní jednotkou a příjmy a výdaje jsou součástí rozpočtové kapitoly ministerstva, které stojí nad ním. Na pomezí prvního a druhého typu je CENIA jako příspěvková organizace Ministerstva životního prostředí. Podobné postavení mají také jiné státní příspěvkové organizace (Národní muzeum). Mezi druhý typ institucí lze zařadit Grantovou agenturu ČR nebo Technologickou agenturu ČR. Mezi třetí typ lze uvést obchodní společnosti, ve kterých má veřejná správa majoritu (příkladem je ČEZ), ale také další organizace, které veřejná správa zřizuje v podobě obchodních společností. Za specifický typ agentury můžeme považovat rovněž Všeobecnou zdravotní pojišťovnu, veřejné vysoké školy v návaznosti na jejich financování, které se odvíjí od publikačních výstupů, nebo instituce, které pro veřejnou správu vykonávají činnosti na základě kontrahování a jsou financovány také od provedených úkonů (Nemec, Meričková a Vozárová, 2011).

4.3.2 Kontrahování (outsourcing/contracting-out/PPP)

Specifickým fenoménem, který je spojen s organizačními změnami a procesem delegování v rámci snah zeštíhlit veřejnou správu a uspořít, je kontrahování. Obecně se někdy pracuje také s termínem *outsourcing*, i když tyto termíny jsou občas odlišovány ještě spolu s problematikou *contracting-out*.

Výraz outsourcing vznikl složením anglických slov *outside* a *resourcing*, tj. „získávání zdrojů zvnějšku“ (Mikušová Meričková, Fanta a kol., 2012). Jeho využití vychází z rozhodování o tom, co bude veřejná správa ještě dělat sama (hovoří se o „in-house“ poskytování veřejných služeb, tzn. vlastními silami) a co nakoupí od jiné instituce (Forsell a Norén, 2007). Jde o tzv. *make or buy decision* (poskytnout nebo nakupit), které může brát v potaz transakční náklady, charakter činnosti, existenci tržních selhání, nebo rozsah a následky nekompletních smluv (Hill a Lynn, 2009, s. 162–172). Jedná se o využívání externí pomoci při zajišťování zdrojů, činností či procesů nebo jejich částí. Představuje alternativu k tradičnímu poskytování služby, kdy poskytovatel služby zároveň plnil funkci producenta a službu i financoval. V případě outsourcingu jde o externí formu, kdy je funkce poskytování a producenta oddělená a poskytovatel služby, tj. v našem případě veřejný subjekt není zároveň přímým producentem služby, funkce financování nemusí, ale může připadat poskytovateli. V systému alternativního zabezpečování služeb ve veřejném sektoru jsou tak spolu v interakci (Mikušová Meričková, Fanta a kol., 2012):

- poskytovatel, resp. garant služby (veřejná instituce),
- financující subjekt (veřejný rozpočet, nadace, soukromý investor),
- producent služby (veřejná organizace, soukromá organizace, nevládní organizace),
- spotřebitel (občan nebo zaměstnanec veřejné organizace).

Outsourcing je obecně smluvním vztahem dvou či více partnerů – mezi poskytovatelem (dodavatelem) a odběratelem (zákazníkem). Nejčastějším důvodem outsourcingu je úsilí o úsporu nákladů vedené snahou nalézt externí organizaci, která bude „vyčleněná“ činnosti zabezpečovat levněji, než by byly realizovány vlastními silami (Veber a kol., 2009). O outsourcingu hovoříme v případě, že organizace sice do určité míry zajišťovala služby nejprve sama, ale nakupuje produkt ve vyšším stupni zpracování, než aby si jej do tohoto vyššího stupně zpracovávala sama (Dvořáček, 2010, in Mikušová Meričková, Fanta a kol., 2012). Jak ukazují provedené reformy, druhou smluvní stranou (tzn. vedle subjektu veřejné správy, který je objednatel) může být zisková či nezisková nevládní instituce, ale také jiný subjekt veřejné správy (v této souvislosti se hovoří o „interjurisdictional“/„intergovernmental agreements“, viz např. Bradbury a Weachter, 2009).

Často se s outsourcingem pracuje jako s obecným označením pro situace, kdy veřejný sektor něco objednává od externího subjektu, a to zejména v rámci mechanismů zadávání veřejných zakázek. Podle Forsella a Noréna (2007) je outsourcing buď uplatňován tzv. transakčním způsobem, nebo tzv. relačním způsobem. Transakční způsob se zaměřuje na cenu a v krajním případě může objednatel mít flexibilitu měnit dodavatele v návaznosti na výši ceny. Relační způsob potom klade důraz na celkové náklady, které zohledňují i aspekty kvality, nikoliv jen cenu, která je považována za jeden element celkových nákladů. V tomto druhém přístupu není flexibilita objednatel spojena se svobodou měnit dodavatele, ale především s větší možností existujícího dodavatele kontrolovat. Podobné důvody vedly k tomu, že od outsourcingu je (i kvůli své „radikálnosti“) někdy (nikoliv vždy) odlišován podle některých konzervativnější tzv. contracting-out. Outsourcing spolu s contracting-out představují dvě formy kontrahování (Mikušová Meričková, Fanta a kol., 2012).

Contracting-out je vymezován jako specifické smluvní ujednání, v rámci kterého dojde k transferu kompetencí/autority mezi delegujícím úřadem (vládou) a třetí stranou (contractor). Outsourcing je také smluvním vztahem s externí firmou (organizací). V případě outsourcingu odběratel přenechává kontrolu procesů plně dodavateli (supplier). Dodavatel procesy vlastní a je odpovědný za výsledky. Objednatel se prostřednictvím outsourcingu zbaví činnosti, kterou původně vykonával, anebo neuměl vykonávat efektivně sám. Zpráva TUC (2015) hovoří v této souvislosti o přístupu černé skříňky (black box approach), který znamená, že zadavatel stanovuje náklady a výsledky, ale nedeterminuje nebo nekontroluje mechanismy poskytování služby, to ponechává na dodavateli. Je uplatněn za účelem přenesení odpovědnosti za určitou část funkční oblasti na tuto externí firmu (organizaci). Na základě projektů contracting-out je určitý úkol, funkce či služba prováděn(a) personálem mimo organizaci, ale odběratel/zákazník (buyer/customer), v našem případě úřad (vláda), si kontrolu nad procesy ponechává („the customer ‚owns‘ and controls the process“), je odpovědný za výsledky a dává dodavateli instrukce, respektive dodavatele reguluje (Kettl, 2010). Stanovuje také, jak má dodavatel danou službu vykonávat apod. – „pokud je služba kontraktována, je nadále kontrolována vládou, přestože si vláda vybírá producenta, který bude službu poskytovat“ (Amagoh, 2009). Outsourcing

obvykle zahrnuje takové funkční oblasti, které bezprostředně nesouvisí s hlavním předmětem činnosti organizace. Jde o smluvní zabezpečování některých vnitřních (pomocných) služeb v organizaci veřejného sektoru soukromými organizacemi (Mikušová Meričková, Fanta a kol., 2012). V případě veřejné správy jde například o úklid, stravování, údržbu, řízení ICT, bezpečnostní služby apod. Contracting-out se potom často týká činností, které s hlavním předmětem činnosti organizace již souvisí – v případě veřejné správy jde např. o zajištění svozu a likvidace odpadu, veřejného osvětlení, údržby silnic, veřejné zeleně apod. Jde proto o přesun části produkce příslušné veřejné služby z veřejných organizací do soukromé sféry (Mikušová Meričková, Fanta a kol., 2012). Mezi odlišnostmi outsourcingu a contracting-out je dále uváděno, že outsourcing zpravidla zavádí dlouhodobé smluvní vztahy, zatímco contracting-out řeší záležitosti krátkodoběji. Obě formy kontrahování jsou odlišovány od přesunu produkce celé služby z veřejných organizací do soukromé sféry. V tomto případě se pracuje s termínem privatizování.

Odborná literatura dosud vyhodnocuje následující *aspekty přechodu na smluvní formy zabezpečování veřejných služeb* (Nemec, 2002):

- vliv na míru variability nabídky veřejných služeb,
- vliv na (technickou/nákladovou) efektivnost produkce veřejných služeb,
- vliv na kvalitu poskytování služeb,
- vliv na míru rovnosti (equity),
- vliv na schopnost státu kontrolovat veřejné výdaje a v té souvislosti na alokační efektivnost,
- vliv na transakční náklady spojené s realizací smluvních forem zabezpečování.

Obě oblasti – contracting i outsourcing – se v praxi institucí veřejné správy a veřejného sektoru prosazují vlivem myšlenek New Public Managementu (NPM). I zde jsou diskutovány problémy vztahů principála (objednatel) a agenta (poskytovatele) (viz *Kap. 1.2.4*). Často jsou problémy kontrahování spojovány právě s kontrakty. Kettl (2010) například kritizuje, že přestože míra uplatnění kontrahování ve veřejném sektoru obecně vzrůstala, schopnosti vlády řídit smlouvy nebyly s tímto trendem schopné držet krok. Kontrahování také přineslo situaci, kdy vlády až příliš spoléhají na kontrakty, přestože často jasně neuvedou, co přesně na základě smlouvy chtějí získat, a mohou mít proto problémy se smluvním definováním kvality, kterou od dodavatele očekávají (Farneti et al., 2010). Problémy přinesly i smlouvy o výkonu či výsledcích (performance/outcome-based contracting). Smith a Smyth (2010) shrnují, jak například zkušenosti s kontrahováním s institucemi třetího sektoru ve Spojeném království přinesly důraz na technickou asistenci a podporu ze strany veřejné správy, sebe-regulaci, inspekci a akreditaci. Beblavý a Sičáková-Beblavá (2006) *riřika kontrahování* shrnují a pracují s následujícími:

- informační asymetrie mezi principálem a agentem,
- výška a rozdělení transakčních nákladů,

- nejistota kalkulace a alokace,
- problémy řízení rizik mezi objednatelem a dodavatelem, kdy dodavatel se snaží chránit investice např. cenou anebo délkou kontraktu,
- demotivace zaměstnanců veřejného subjektu při kontrahování, strnulost zvyšování kvalifikace a dovedností (Mikušová Meričková, Fanta a kol., 2012).

Problémy může způsobovat také zadávání veřejných zakázek na základě kritéria nejnižší ceny. Například v USA Government Accountability Office každé dva roky vyjmenovává vysoce rizikové oblasti, kdy ve většině z nich sehrává významnou úlohu kontrahování (<http://www.gao.gov/highrisk/overview>; Kettl, 2010). Diskutovaným problémem kontrahování je jeho častá neprůhlednost, přestože Mikušová Meričková, Fanta a kol. (2012) spojují výhody kontrahování s vyšší mírou transparentnosti při vynakládání veřejných prostředků. To odůvodňují jasným určením účelu použitých prostředků, vytvořením širšího prostoru pro veřejnou kontrolu a růstem odpovědnosti volených orgánů vůči voličům. Průhlednost však závisí také na veřejnosti smlouvy a případných dodatečných smluvních ujednáních. I proto se v posledních letech objevují iniciativy typu registr smluv apod.

Mikušová Meričková, Fanta a kol. (2012) upozorňují na to, že hledání odpovědí na otázku, co je podmínkou efektivnosti kontrahování služeb veřejného sektoru, je těžké, přestože je literatura kontrahování rozsáhlá. Důvodem je podle nich to, že drtivá většina zahraničních studií se soustřeďuje na problém porovnání nákladové efektivnosti internalizace a kontrahování zjednodušeně, a to perspektivou teorie principála a agenta. Přínos outsourcingu je v literatuře vymezován buď jako rozdíl mezi náklady internalizace a outsourcingu služby, nebo jako rozdíl mezi kvalitou internalizované a kontrahované služby. Svoji publikaci zaměřují na perspektivu řízení procesu outsourcingu a pozornost věnují kvalitě řízení smluvních vztahů mezi zadavatelem a dodavatelem. Upozorňují na to, že v rámci výzkumu se ne vždy podaří získat údaje o nákladech používané formy zabezpečování veřejných služeb. Obtížný je také odhad nákladů alternativní formy. Mezi *determinanty přínosu outsourcingu služeb ve veřejném sektoru* na základě výzkumu literatury uvádí:

- míru konkurence při získání veřejné zakázky,
- ex-ante hodnocení uchazeče o veřejnou zakázku,
- jasně definovaný předmět zadávání,
- rozsah a intenzitu monitorování externí produkce a frekvenci komunikace mezi poskytovatelem a producentem služby,
- sankce při nedodržení smluvních podmínek, případně vzájemnou důvěru,
- znalosti a zkušenosti zadavatele v oblasti řízení smluv,
- odborné znalosti zadavatele o technických parametrech zadávané služby.

V květnu 2015 byla publikována souhrnná zpráva o dopadech outsourcingu na veřejné služby ve Spojeném království, kde má outsourcingu relativně dlouhou historii. Některé místní vlády začaly kontrahovat již v 70. letech. Praxi však ovlivnila

iniciativa „compulsory competitive tendering“ – CCT, která byla zakotvena do legislativy – Local Government Act – v roce 1992 (TUC, 2015). Zpráva se zaměřuje na oblast řízení delikventů (offender management, který se týká věznic a dohledu nad delikventy ve společnosti – zde bylo outsourcing spojeno s elektronickým monitoringem odsouzených, dohledem nad podmínečně propuštěnými a privatizací a soukromým řízením věznic, s čímž má Spojené království v Evropě nejvíce zkušeností), služby v oblasti zaměstnávání, zdravotnictví, sociální péči a místní vládu, která byla nucena více outsourcingovat také kvůli nedávným škrtům (hovoří se o roli Strategic Service Partnerships, kdy se místní vlády spojují se soukromým sektorem pro účely zajištění podpůrných procesů poskytování veřejných služeb, ale i vlastních veřejných služeb). Mezi determinanty a rizika, které jsou uvedeny výše, přidává také bariéry vstupu na trh a rovněž celkové náklady projektu kontrahování (whole life costs of the project), nikoliv pouze transakční náklady, protože během životního cyklu kontrahování často dochází k přenastavení ceny. Zpráva také hovoří o důležitosti rozsahu informací, které mají zákazníci k tomu, aby mohli porovnávat kvalitu služeb a rozhodovat se na základě informací. Problémy posuzování efektivnosti přináší i vágnost cílů veřejných organizací a to, že je obtížné je měřit, prokazovat tak jejich naplňování a hovořit o zvýšení kvality, kterou přineslo kontrahování apod. Obecně hovoří o nedostatku důkazů o přínosech outsourcingu v nákladové účinnosti, kvalitě a zlepšení služeb a také o bariérách odpovědnosti a průhlednosti, které by měly být zohledněny při kontrahování.

Specifickou formou spolupráce veřejné správy s externími subjekty je tzv. public-private partnership – *partnerství veřejného a soukromého sektoru* (PPP). Je výsledkem dohody o spolupráci mezi aktéry veřejného a soukromého sektoru. Jde o více či méně udržitelné formy spolupráce mezi aktéry veřejného a soukromého sektoru, v rámci kterých jsou vyvíjeny produkty nebo služby a jsou sdílena rizika, náklady a zdroje (Greve a Hodge, 2007). PPP kombinují zdroje vlády se zdroji soukromých agentů (ziskových i neziskových) s cílem řešit společenské cíle (Skelcher, 2007). Jsou výsledkem jednání, na jehož základě soukromý sektor financuje, navrhuje, buduje, udržuje a provozuje infrastrukturu, kterou tradičně obhospodařoval veřejný sektor. Na základě ujednání zajišťuje infrastrukturu za úplatu (většinou za jednoróční poplatek) jedna firma zpravidla delší dobu (20 až 30 let), což je považováno za důležitou charakteristiku oproti ujednáním, se kterými je spojován outsourcing a contracting (Forssell a Norén, 2007).

Podobné formy spolupráce se objevovaly již mnohem dříve, než začalo být používáno označení PPP. Je rovněž založeno na rozhodování typu make-or-buy. Skelcher (2007) za příklady forem PPP považuje i kontrahování služeb, podnikatelské řízení veřejných podniků a vytváření hybridních organizací, které mají zajistit sdílení rizika a koprodukování mezi vládou a soukromými agenty. Hovoří o následujících formách PPP: public leverage, contracting-out, franchising, joint ventures a strategic partnering. Většinou se však pracuje s označením PPP v užším slova smyslu, kdy jde o speciální institucionální modely, které se využívají především v rozvoji infrastruktury (Greve a Hodgea, 2007). Tyto modely jsou v terminologii EU nazývány

také jako institucionalizované PPP (institutionalized PPP), a vyvíjejí se od 90. let minulého století, kdy se začaly objevovat ve Spojeném království v oblasti zdravotnictví, obrany, vzdělávání a dopravy (Greve a Hodge, 2010). Počátky PPP v současné podobě jsou spojovány s iniciativou PFI (Private Finance Initiative) Johna Majora z počátku 90. let, na základě které soukromé firmy poskytovaly veřejné služby (údržbu, rozvoj) nebo se podílely na budování nezbytné infrastruktury. Cílem bylo uspořít náklady a budovat rychleji s využitím expertních znalostí a inovačního potenciálu soukromého sektoru. Motivace podnikatelských subjektů zapojit se do PPP byla spojena s relativně bezpečnou investicí a rozložením rizika v případě vyšších skutečných nákladů (oproti očekáváním), poklesu poptávky, změn legislativy apod. Podle Greve a Hodgea (2007) představuje PPP dvousečnou zbraň. Na jedné straně signalizuje kooperaci a dialog napříč různými sektory a PPP je spojováno s důvěrou. Na druhé straně PPP vychází z natvrdo stanovených a rigidních smluv a někdy též striktní finanční disciplíně. V praxi přineslo využití PPP opoždění projektů, malou míru inovace či problémy odpovědnostních vztahů, stejně jako problémy v politické podpoře, neboť PPP mohou být úzce chápány jako veřejné financování soukromého zisku.

V ČR jsou publikace o problematice kontrahování dosud velmi roztržštěné a není k dispozici ucelená práce. Mikušová Meričková, Fanta a kol. (2012, s. 7) upozorňovali, že jejich monografie je reakcí na skutečnost, kdy světová odborná literatura konkrétní postupy a dopady outsourcingu podrobně zkoumá, zatímco v ČR je tato problematika opomíjena, a to navzdory tomu, že v praxi veřejných organizací je outsourcing častým jevem. Podobná je i situace v případě PPP. To, že je téma relevantní, je diskutováno s ohledem na aktuální dění v oblasti výběru mýtného. Také NKÚ v roce 2011 upozornil na to, že PPP projekt v Ústřední vojenské nemocnici by byl krajně nevýhodný (šlo o plánovanou výstavbu ubytovny pro personál, hotel a parkoviště v Ústřední vojenské nemocnici, kterou původně iniciovalo Ministerstvo obrany).

4.3.3 Co-creation, co-production...

V praxi veřejné správy se objevily *nové formy poskytování veřejných služeb*, které mají teoretické zázemí v post-NPM školách. Vychází z toho, že veřejná správa sama nevyřeší existující komplexnější problémy – např. že obec sama svými úředníky nezajistí kvalitu života svých obyvatel apod. Proto se diskutuje o tom, kdo všechno a jakým způsobem se může podílet na veřejných politikách a na samotných mechanismech poskytování veřejných služeb. Obecně se hovoří o koprodukční roli různých stakeholders a literatura dostupná v angličtině dosud rozmanitě a spíše nejednotně pracuje s termíny „co-production“, „co-creation“ apod. (Tu, 2015). Podle Strokosch (2013) jsou počátky co-production z pohledu veřejné správy spojené s prací Ostromové (1972), která se zabývala vztahy mezi komunitami a organizacemi poskytujícími veřejné služby. Bovaird již v roce 2007 hovořil o objevujícím se paradigmatu

koprodukce, které jde dál než zapojování (engagement) a participace. Praxe koprodukce se rozvíjí také díky inovačním platformám, které jsou budovány s vizí větší a konstruktivnější spolupráce mezi veřejným sektorem a dalšími aktéry (jde o Institute/Centra pro inovace, instituce typu Social Innovation Lab, MindLab – viz např. Bason, 2010 s. 4–6). Dosud se s formami koprodukování spíše experimentuje.

Podle Basona (2010) výzkum ukazuje, že inovace veřejných organizací se zaměřují především na vnitřní administrativní procesy, nikoliv na generování nových služeb a zlepšování výsledků pro společnost. Nové ideje podle něho vznikají spíše uvnitř organizací než na základě otevřené spolupráce s občany, podnikatelskými subjekty a jinými stakeholders. I proto dochází k inovacím zejména náhodně, nikoliv na základě strategie nebo systematictějšího přístupu. To podle Basona souvisí především s následujícími *bariérami inovování ve veřejném sektoru*:

- *Daň za politiku* – organizace ovládané politiky jsou náchylné k tomu, že si spíše udržují než sdílejí svoji moc. Politikové preferují hlavně krátkodobý pozitivní mediální ohlas. Experimentování mohou omezovat požadavky legislativy na respektování práv občanů a jejich rovnost. Regulace také často zbytečně detailně specifikuje procesy uvnitř veřejné správy. Financování nových a rizikových projektů může být omezené.
- *Anti-inovační DNA veřejných organizací* – ty si přes realizované reformy udržují charakteristiky hierarchických a byrokratických organizací, což způsobuje i to, že je v nich strategický přístup k inovacím spíše raritou.
- *Strach z odlišnosti* – je spojen také se silnou profesní identitou. Ta může přinášet i to, že pracovníci institucí veřejného sektoru si myslí, že vědí o potřebách občanů více než občané samotní. Experimentování může vyústit v selhání, ale manažeři a pracovníci usilují o pozitivní změny.
- *Malé zapojování občanů* – podle Basona se ukazuje, že organizace veřejného sektoru jsou velmi dobré ve zlepšování toho, jak dělat věci správně (vytváří se hladce fungující byrokracie), to však nezbytně neznamená, že dělají správné věci (vypořádávají se se skutečnými potřebami občanů).
- *Orchestr bez dirigenta* – v řadě organizací veřejného sektoru je jen velmi málo procesů pro řízení inovačních procesů. Manažeři se zaměřují na rozpočty, provozní procesy a úkoly a pracovníci mohou být vysoce schopní právníci, ekonomové, doktoři, učitelé, z nichž jen několik má formální dovednosti v kreativě a inovaci.
- *Výsledky organizací jsou těžko měřitelné a uplatňuje se pravidlo 80/20* – Bason zde kritizuje to, že přestože se v posledních dvou dekadách rozvíjí kultura vyhodnocování, řada organizací je navigována slepě a nevyužívá relevantní informace o výkonu. Řada studií je také velmi retrospektivních a často je vyprodukována příliš pozdě, než aby více ovlivnila rozhodnutí o politice. Pokud se podíváme na snahy o rozvoj, veřejné organizace podle Basona vynaloží 80 % energie na pochopení minulosti a řízení současnosti

a přibližně jenom 20 % na systematictější prozkoumání možných budoucích cest, jak zlepšit politiky a služby.

- *Problém měřítka, ve kterém se inovace objevují (scaling problem)* – příliš mnoho inovací zůstane „zahrabáno“ v místě svého vzniku a nerozšiřují se dále (regionálně, národně, mezinárodně). V této souvislosti se ukázali jako spíše neúčinné tradiční metody, jako je publikování nejlepší praxe, weby, metodické materiály, ale i sítě a jiné formy spolupráce.

Proto Bason diskutuje podmínky vytvoření tzv. *inovačního ekosystému* (innovation ecosystem), který má zahrnovat vedení, procesy ko-kreace, schopnosti (politický kontext, strategii, organizování pro inovace, lidi a kulturu organizací) a uvědomělost. Živnou půdou pro inovace je podle něho uvědomělost (consciousness). To se však neobejde bez ostatních komponent.

Bourgon (2011) upozorňuje, že opatření podporující spolupráci (collaborative agreements) mají v praxi různá pojmenování i různé formy. Mohou zahrnovat pouze aktéry z řad veřejných organizací, kdy se vychází z toho, že při řešení určitého problému se musí jít nad rámec působnosti a pravomoci jednoho orgánu (v této souvislosti se pracuje např. s označením joined-up government, working across boundaries, government wide cooperation), nebo i aktéry vnější (občanské iniciativy, neziskové organizace, ale i soukromé subjekty, které se orientují na zisk). Spolupráce vlády a dalších aktérů se potom dotýká celého života veřejné politiky, zahrnuje fázi přípravy veřejné politiky, její implementace i fázi jejího vyhodnocování. Netýká se pouze situací, kdy vláda konzultuje s veřejností a hledá pohledy na konkrétní otázky spojené s veřejnou politikou. Zahrnuje následující:

- *Co-creation*. Tento termín je spojován především s procesy vytváření veřejné politiky a rámce pro poskytování veřejných služeb. Podle Bourgon (2011) má být „kovytváření“ metodicky podloženým procesem, kdy se pracuje přímo s lidmi při vytváření, vývoji, testování a experimentování s potenciálními řešeními. Bason (2010) upozorňuje, že termín jako první využili v roce 2004 Prahalad a Ramaswamy ve své knize k charakterizování procesu vytváření nových řešení s lidmi, nikoliv však pro ně (designed with people, not for them). Co-creation jde podle Basona dále, než šla dřívější setkání různých výborů, kulaté stoly se stakeholders anebo výzkum zákazníků. Je mnohem silně navázána na myšlenky participatorních vytváření – participatory design/co-design, které byly v posledních letech zdůrazňovány jako ústřední pro inovace ve veřejném sektoru. Za přínosy Bason považuje divergenci (větší spektrum různých názorů a podnětů, se kterými se pracuje) a vykonávání (execution) kreativnějším způsobem, které má větší potenciál pro dosahování úspěchů. Vychází se z požadavku zapojit konečné uživatele a jiné stakeholders do celého procesu kreace, nejen do pilotního testování, nebo implementace. Co-creation zahrnuje podle Basona myšlení (design thinking, nejde o tvůrčí myšlení, ale o schopnosti přemýšlet o nastavení procesů, a jak může být zajištěna spolupráce

napříč různými disciplínami, odvětvými, resorty – viz Bason, 2010, s. 138 a násl.) zohledňující zapojení občanů, organizování (orchestrating), měření a učení se.

- *Co-production*. Je obecně vymezována jako přímá účast občanů v poskytování veřejných služeb. S tímto termínem se pracuje v souvislosti se zapojováním různých aktérů do produkce veřejných služeb, kdy se implementuje veřejná politika a kdy se spolu s vládní organizací podílí na produkci (doing it) externí subjekt (Alford, 2014). Mezi těmito externími subjekty nemají být opomíjeni uživatelé produkovaných služeb. Bason (2010) v této souvislosti říká, že zatímco je „ko-kreace“ o rozvoji nových řešení s lidmi, „ko-produkování“ je o využití vlastních zdrojů lidí (včetně mechanismů tzv. crowdsourcingu) a jejich zapojení s cílem zlepšit poskytování veřejné služby. Co-production se zaměřuje na to, jak jsou veřejné služby vykonávány, nikoliv navrhovány. Veřejné služby jsou považovány za platformy pro koprodukcí, kde co-production může podle některých nahradit kontrahování služeb, protože kontrahování nezbytně nepřináší úsporu nákladů a dosahuje lepších výsledků, pokud vláda dokáže specifikovat potřeby s dostatečným předstihem (Bourgon, 2011). Podle svých obhájců může co-production zvýšit roli občanů v ovlivňování veřejných služeb, které jim jsou poskytovány (Pestoff a Brandsen, 2010). V různých zemích v Evropě se tento fenomén v posledních letech objevuje jako následek stárnutí populace, rostoucího demokratického deficitu na místní, regionální, národní i evropské úrovni a také v důsledku úsporných opatření v oblasti veřejných financí. Je rovněž diskutován s ohledem na roli neziskových organizací, resp. třetího sektoru (Pestoff a Brandsen, 2010; Smith a Smyth, 2010; Vaceková a Svidroňová, 2016, 2014; Hyánek, 2013, 2011a, 2011b; Řežuchová a Hyánek, 2009). Teorie zapojování občanů do poskytování veřejných služeb se objevuje v USA v 70. a 80. letech minulého století (Pestoff a Brandsen, 2010).

Různost terminologie vychází z různých vztahů mezi profesionály a uživateli. Pro účely konceptualizace koprodukce je například Bovaird (2007) shrnul s využitím příkladů ze Spojeného království a dostupné literatury následovně (viz Tab. 4.3).

Löffler (2009) o co-production hovoří jako o zapojení uživatelů služeb a různých komunit do celého řetězce veřejných služeb a na základě výzkumů sem zahrnuje co-designing, co-commissioning, co-delivery, co-managing and co-evaluating/co-assessment. Pollitt, Bouckaert a Löffler (2009) potom hovoří o co-design, co-decide, co-produce, co-evaluate jako o předpokladech udržitelné kvality institucí veřejného sektoru. Bovaird a Löffler (2012) ještě hovoří o „ko-stanovení priorit“ (co-prioritization), „ko-financování“. Brandsen, Pestoff a Verschuere (2012) koprodukcí vymezují jako mix aktivit, kterými poskytovatelé veřejných služeb a občané přispívají k poskytování veřejných služeb. Pestoff (2012) ji odlišuje od tzv. co-management a co-governance následovně:

- *co-production* – v užším smyslu jde o termín pro označení uspořádání, kdy občané produkují své vlastní služby, anebo alespoň částečně, kdy se občané alternativně podílejí na poskytování služeb, a to s přímým zapojením státu nebo bez něj, avšak s využitím veřejných financí a při dodržování regulace,
- *co-management* – uspořádání, ve kterém třetí sektor spolu s úřady a na zisk zaměřenými hráči poskytuje služby ve spolupráci s jinými aktéry (např. řešení problému bezdomovectví, regenerace města),
- *co-governance* – uspořádání, ve kterém třetí sektor spolu s úřady a na zisk zaměřenými aktéry participuje na rozhodování a plánování veřejných služeb (v Kanadě a v Latinské Americe se používá označení „co-construction“).

Tabulka 4.3 Druhy vztahů mezi profesionály a uživateli

	Profesionálové jako výhradní plánovači služeb	Uživatel služby a/nebo komunita jako koplánovač(i)	Žádný vstup profesionála do plánování služby
Profesionálové jako výhradní poskytovatelé služeb	Tradiční poskytování služeb profesionály.	Tradiční poskytování služeb profesionály, kdy občané a komunity jsou zapojeni do plánování a designu (např. v rámci participatorního rozpočtování).	NA
Profesionálové a uživatelé/komunity jako „koposkytovatelé“ (codeliverers)	Uživatel se podílí na poskytování služeb, které jsou navrženy profesionály.	Plná koprodukce uživatelem/profesionály.	Uživatel/komunita „koposkytuje“ služby s profesionály, a to bez většího formálního plánování a vytváření.
Uživatelé/komunity jako výhradní poskytovatelé	Uživatel/komunita poskytuje služby, které plánují profesionálové.	Uživatel/komunita poskytuje služby, které „koplánuje“ a konavrhuje.	Tradiční sebeorganizované poskytování komunitou.

Zdroj: Bovaird (2007).

Osborne (2013) upozorňuje, že logika koprodukce v některých přístupech do velké míry následuje logiku výrobního procesu, kde produkce a spotřeba jsou separovány jako odlišné procesy. V pojetí koprodukce veřejných služeb se k veřejným službám může přistupovat jako k výrobkům, které jsou navrhovány a produkovány tvůrci politik a úředníky a konzumovány relativně pasivně uživateli služeb. To se v praxi výrazně projevuje například ve zdravotnictví. Koprodukce je v této perspektivě pojímána normativně, jako dobrovolné dobro, které je doplňkem produkčních procesů

veřejných služeb, nikoliv něco pro služby přirozeného. Přirozenost takového pojetí však podle Osborna vychází z podstaty služeb, což jasně ukazuje i literatura služeb. Uživatelé služeb proto mají být ústředním tématem koprodukování inovací ve službách. Koprodukce má být tak inovacím veřejných služeb vlastní a musí zohledňovat logiku služeb – jejich neoddělitelnost, nehmotnost a koprodukční charakter (Gronroos, 2007; Strokosch, 2013). Služby jsou spíše spojeny se vztahy (interakcemi) a koprodukčními procesy než s vytvářením hmotných fyzických produktů (Miles, 2013). Löffler (2009) zahrnuje mezi odlišující principy koprodukce spíše vnímání uživatelů služeb jako aktivních hráčů než pasivních spotřebitelů. Podle ní koprodukce podporuje zejména vztahy založené na spolupráci, nikoliv paternalismus mezi zaměstnanci veřejného sektoru a uživateli služeb. Koprodukce se zaměřuje především na dosažení výsledků, ne na pouhé služby. Rozlišuje také různé typy koprodukce (viz Tab. 4.4), koprodukcí jednotlivce a kolektivní. Koprodukce jednotlivce se objevuje v případech, kdy činnost může provést jednotlivec sám. Koprodukce kolektivní potom zahrnuje případy, kdy produkci služeb může zajistit více osob.

Tabulka 4.4 **Typy koprodukce**

		Zdroje, které přinášejí profesionálové a uživatelé/komunity	
		aditivní	náhradní
Povaha interakce	relační	Profesionálové a uživatelé provádějí společné hodnocení potřeb uživatelů a na základě toho plánují služby.	Podpora profesionálů. Sítě pacientů.
	transakční	Participatorní rozpočtování, kdy občané zasílají návrhy na komunitní produkty/veřejné služby.	Provedení předběžné diagnózy nemoci s využitím webového nástroje, který vychází z informací od profesionálů.

Zdroj: Löffler (2009).

Meijer (2012) diskutuje, jak může být koprodukce podporována novými médii. Upozorňuje však, že počet aktivních účastníků online diskuzí je vždy v porovnání s počtem celkových uživatelů služeb, o kterých se diskutuje, malý. Taylor již v roce 2002 upozorňovala i s odkazem na závěry jiných autorů (např. Pratt et al., 1999) na to, že ani koprodukování se dostatečně nevypořádá např. se sociální exkluzí. Aniž by ho více definovala, zabývá se potenciálem toho, co nazývá koevoluce (co-evolution) v prostředí, které vykazuje velký stupeň nejistoty, kde je shoda v obecných cílech, nikoliv v konkrétních úkolech, problémy jsou komplexní a strategie k řešení problémů neznámé. Za koevoluci obecně považuje nové způsoby spolupráce veřejného sektoru s dalšími aktéry, které si budou vypůjčovat mnohé z oblastí učících se organizací. Odkazuje přitom na kritiku Healeye (1997), že aktuální pravidla hry privilegují racionalizační procesy a vědecké způsoby poznávání a posilují manažerské a technické formy znalostí. Tacitní znalosti jsou naopak zanedbávány, ne-li odmítány.

Löffler (2009) upozorňuje na předběžné výzkumy, které ukazují, že pouze málo občanů si přeje, aby byli zapojeni do nějaké pravidelně organizované aktivity. To koresponduje také s předběžnými závěry studií o participatorním rozpočtování, kdy počet obyvatel účastnících se jednání výboru, který zastřešuje rozpočet, je spíše nízký. Bovaird (2007) na několika příkladech různých typech koprodukčních vztahů ilustruje, že problémy mohou existovat, jestliže různí aktéři koprodukce zastávají různé hodnoty, nejsou-li jasně vymezeny role, uživatelé nebo členové společenství pocítují „vyhoření“ (kdy podle nich politikové nereflktují jejich potřeby a není přesvědčení o tom, že koprodukce něco změní) a kdy také dochází k podceňování třetího sektoru v lobbování za změnu. Problémem koprodukce je podle něho i to, že ředí a znepréhledňuje tak odpovědnostní vztahy a odpovědností za poskytování veřejných služeb. Další problém přináší struktura těch, kteří jsou do koprodukce zapojeni, protože v řadě případů jde o jednotlivce, kteří mají lepší společenské postavení. Bovaird rovněž upozorňuje, že koprodukci se veřejná správa v počátku spíše brání. Za bariéry koprodukce potom Bovaird a Löffler (2012) považují překážky spojené s financováním a pověřením, obtíže se získáváním důkazů o hodnotě pro lidi, profesionály, donátory a auditory, potřebu rozvíjet profesní dovednosti k podporování koprodukce, averzi k riziku, zdráhavost politiků a profesionálů ztratit své postavení a možnosti kontroly, nedostatečnou moc uživatelů a místních komunit, nedostatečné kapacity uživatelů a místních komunit a nedostatek mechanismů, které mohou uživatelé a místní komunity využít.

Praxi 52 případů co-production shrnul například Tu (2015). Zabýval se případy z praxe v 19 evropských zemích, v Austrálii, USA, Kanadě, Brazílii, Hongkongu, Japonsku, Turecku a Vietnamu, přičemž 10 případů bylo z národní úrovně, 3 z úrovně státní (v případě federálních zemí) a 39 z úrovně místní a regionální. Mezi závěry uvádí, že se tento nástroj objevuje především v sítích v rámci již existujících partnerství s různými aktéry. Role občanů je spojena především s mechanismy poskytování služby a není vždy úplně zřejmé, jak se občané podílejí na plánování a vyhodnocování veřejných služeb. Koprodukce je účinnější na místní úrovni, kde přináší zlepšení služeb. Koprodukce se také podle něho spíše objevuje u jednotlivých služeb. Oblasti, kde je dosud koprodukováno využíváno patrně nejvíce a nejdéle, jsou podle Basona (2010) sociální služby a sektor sociálních služeb (též Murray Svidroňová, Meričková Mikušová a Nemeč, 2016).

Rozšiřuje se také používání tzv. *participatorního rozpočtování* (participatory budgeting). To je definováno jako odlišný způsob řízení veřejných peněz, kdy členové komunit přímo rozhodují o tom, jak se utratí část veřejného rozpočtu (Participatory budgeting project, 2015). Počátky těchto iniciativ jsou spojovány s iniciativami 12 brazilských měst na konci 80. let 20. století. V roce 2005 s tímto nástrojem již pracovalo více než 300 měst po celém světě (Wampler, 2007). Na webu Participatory budgeting project jsou v současnosti stručné charakteristiky více než 1 500 iniciativ z celého světa. Většina těchto iniciativ se týká rozpočtů měst, praxi však nalezneme i na úrovni vyšších samosprávných celků. V případě Evropy jsou uvedeny iniciativy Seville, Newcastleu a Tower Hamlets Borough. Podobné iniciativy však nalezneme

i v ČR. Mezi příklady, které jsou popsány ve volně dostupných informacích na internetu, patří např. Hlasování v participativním rozpočtu MČ Praha – Zbraslav (probíhalo 14.–18. března 2016), Praha 3, Praha 7, Praha 10, Semily, Litoměřice a městský obvod Ostrava-Jih, Kraj Vysočina a jeho webový nástroj Váš názor (www.vas-nazor.cz, viz též např. weby www.participativnirozpocet.cz nebo www.participativni-rozpocet.cz).

4.4 Problémy organizace veřejné správy a praktické správní reformy

4.4.1 Intergovernmentalismus, resortismus a koordinace ve veřejné správě

V 70. a 80. letech se podle Pomahače (in Pomahač a Vidláková, 2002, s. 67 a násl.) musela srovnávací správní věda začít vyrovnávat s problémy plurality vládnutí a s mnohohrstevnatým proplétáním se organizačních a procedurálních aspektů tvorby a implementace správních politik, neboli s *intergovernmentalismem*. Pomahač tento termín vysvětluje jako soužití exekutivy na různých prostorových úrovních vládnutí, včetně nově se ustavující evropské a globální úrovně vládnutí. Stručně řečeno, jde o mezivládní vztahy, které mají vždy formální (legislativou nastavenou) i neformální rovinu. Intergovernmentalismus je důsledkem toho, že veřejná správa je decentralizovaná a její fungování zajišťují relativně samostatné subjekty (samospřávy), které vykonávají své funkce v rámci určitého území. Podle Pomahače lze ve správních systémech rozlišit pět základních prostorových úrovní mezivládních vztahů. Na první úrovni jde o vládnutí vně územních veřejnoprávních korporací, ve sféře občanských asociací (tedy v korporacích založených na osobním nebo věcném základě) a soukromých firem. Definice vztahu k občanským asociacím a soukromým firmám je podle Pomahače základem partnerství nebo participace. Další úrovně se již týkají vztahů vlád místních, regionálních, národních a nadnárodních. V případě místní vlády jde o vládu na úrovni měst a obcí, jejich svazků a popřípadě též na úrovni samosprávných okresů. Podobně se také v literatuře pracuje s označením „*multi-level governance*“ (např. Piattoni, 2012).

Výzkum v oblasti intergovernmentálních vztahů považuje Klijn (2007) za počátky studia sítí. Studie se podle něho zaměřovaly na vztahy a komunikaci v rámci sítí tvořených vládami z různých úrovní (místní – federální – státní) a jejich strategie. Schematicky lze typy intergovernmentálních vztahů shrnout dle McGuira a Agronoffa (viz *Tab. 4.5*). Ty mají vždy svoje specifické podoby s ohledem na to, jaká strana tyto intergovernmentální vztahy iniciuje. Tabulka ukazuje, že nemusí vždy zahrnovat

pouze legislativní povinnosti. Speciální typ intergovernmentálních vztahů přinesly v některých zemích požadavky na řízení výkonnosti ve veřejné správě. Radin (2012) v té souvislosti hovoří o „negotiated performance measures“. Tento nástroj spojuje s praxí v USA, kdy federální vláda stanovila soubor povinností, které navázala na využití financování. Speciální požadavky na intergovernmentální vztahy přináší podle něho také standardizace a jiné podoby regulování výkonu úřadů právními předpisy.

Tabulka 4.5 **Typy intergovernmentálních vztahů**

Vertikální aktivity a vztahy	Horizontální aktivity a vztahy
Hledání všeobecných informací o programech a projektech	Získání pomoci při vytváření politiky
Hledání zdrojů pro financování programů/projektů	Zapojení ve formálních partnerstvích
Hledání interpretace standardů a předpisů	Zapojení do společné přípravy strategie/politiky
Hledání manuálů k programu	Konsolidace politiky
Získání technické asistence	Hodnocení finančních zdrojů
Uplatnění opravných prostředků	Využití finančních zdrojů
Získání výhod	Příprava
Změny oficiální politiky	Využití společných finančních iniciativ
Hodnocení výkonnosti	Kontrahování plánování a implementace
	Vytvoření partnerství pro určitý projekt
	Získání technické asistence

Zdroj: Agranoff a McGuire (1999).

Analogii těchto vztahů nalezneme v ČR patrně v každé oblasti veřejné politiky, jejíž koncepční ukotvení má na starosti ústřední správní úroveň a jejíž realizace je následně na bedrech samosprávných celků (krajů či obcí). V současnosti jsou v ČR problémy v mezivládních vztazích viditelné i v oblasti přípravy a někdy uchvátané top-down implementace reforem (např. reforma v organizaci a kompetencích úřadů práce, nové informační systémy v oblasti registrování vozidel a výplaty sociálních dávek, dřívější projekt e-občanek). Intergovernmentální vztahy vždy odrážejí právní postavení (pravomoc a působnost) jednotlivých součástí administrativního systému. Intergovernmentalismus se promítá do obtížnosti (nikoliv však nemožnosti) hodnocení výkonnosti systému veřejné správy ústřední úrovní. Existují-li zákonné povinnosti, měly by být předmětem vyhodnocování na ústřední úrovni. To předpokládá také kvalitní integraci existujících dat.

Organizace veřejné správy jsou charakteristické svou *specializovaností* (Simon, 1965). Z tohoto důvodu by měla být ve veřejné správě jednou z typických aktivit také *koordinace*. Ta může být vertikální nebo horizontální, a proto je obecně rozlišována koordinace po vertikále a horizontále (Christensen, Lie, Lægheid, 2007). Obecně je koordinace definována jako činnost, jejímž cílem je usměrnit život v organizacích.

Má přinést to, aby jednotliví členové organizace následovali při své činnosti stejné cíle, daná rozhodnutí apod. a aby jejich aktivity byly navzájem konzistentní (Simon, 1965). Koordinace je považována za nezbytnou komponentu jakékoliv účelné činnosti a přirozeně přináší konflikty mezi tím, co organizace vyžaduje po svých členech, a tím, co jednotliví členové organizace chtějí a skutečně dělají. Proto je velmi starým dilematem managementu to, jak přimět členy organizace, aby se chovali způsobem, který je kompatibilní s cíli organizace (Pfeffer, 1997).

Dle literatury je klíčovým faktorem, který ovlivňuje účinnost procesů vládnutí (governance) na národní úrovni, *koordinace politiky* (Saner et al., 2008). Koordinace je definována jako absence nekonzistentností nebo překrývání se (či nadbytečnosti) v dané oblasti veřejné politiky (Peters, 1998), kterou přináší větší míra kompatibility úkolů a aktivit k jejich dosažení (Verhoest and Bouckaert, 2005, in Ongaro, 2009). Jedním z hlavních cílů koordinace je ve veřejném sektoru minimalizování konfliktů v oblasti správy i politiky (Painter, 2008, in Matei and Dogaru, 2012) a potřeba koordinovat vyplývá z řady okolností (Judith and Peters, 2000, in Matei and Dogaru, 2012) a ze samotné podstaty moderního státu, který je velmi složitou a nesoudržnou organizací (Peters a Savoie, 1996; Christensen a Lægreid, 2007).

Ve veřejném sektoru se koordinace především objevuje v situaci, kdy existuje určitý regulační rámec pro to, co má být koordinováno (Panday, 2007). Určité mechanismy koordinace se však mohou objevit již v době přípravy tohoto rámce a mají obvykle podobu informování, nebo jsou uplatněny mechanismy připomínkování, společné přípravy apod. Koordinace tak postupuje, resp. má postupovat celým životním cyklem veřejné politiky a podle některých je také důležitým nástrojem řízení a prosazování změn (Alter, 1990). V praxi však může být předmětem koordinace pouze fáze implementace politiky. Při zavádění politiky však může způsobovat problémy skutečnost, že aktéři veřejné politiky, na které dopadne implementace nejvíc, nebyli dostatečně zapojeni do fáze její přípravy. Christensen, Lie a Lægreid (2007) upozorňují, že koordinace se spíše objevuje v rámci jedné organizace než mezi různými organizacemi. Podle jejich názoru je většinou obtížnější zajistit nezbytné podmínky pro horizontální koordinaci než pro koordinaci vertikální, neboť procesy vytváření politik a poskytování služeb často následují vertikální linii.

Koordinace je ve veřejném sektoru a veřejné správě podle některých vždy problematická a přináší politickému vedení značné problémy (Bouckaert et al., 2010; Peters et al., 2011). I tehdy, je-li koordinace obecně považována za dobrou věc, je touha koordinovat často mnohem větší než touha být koordinován (Bezes et al., 2013). Nezbytnou součástí koordinačních mechanismů je také vyhodnocování toho, zda je potřeba koordinovat a co bude předmětem koordinace. Součástí koordinačních mechanismů ve veřejné správě by proto měla být také kontrola a její procesy (Pfeffer, 1997; Gupta et al., 1994). Koordinace je také vždy do určité míry hierarchicky organizovaná, a tudíž centralizovaná a těžko plně delegovatelná.

Koordinace je podle existujících výzkumů problematická v organizacích, ve kterých jsou problémy v komunikaci, regulačním nastavení i v adekvátní dělbě práce (Panday, 2007). Odkazujíc na europeizaci v zemích střední a východní Evropy, Randma-

-Liiv et al. (2011) zdůraznili, že procesy vyjednávání o přístupu byly velmi zaměřené na jednotlivé sektory, což prohloubilo sektorový přístup k navrhování vládních struktur a ještě více zvýšilo požadavky na koordinaci a její účinnost.

V textu o školách veřejné správy byly naznačeny aktuální tendence správních reforem posílit vertikální, ale i horizontální koordinaci a integraci veřejné správy. Tyto požadavky přinesla vertikální specializace, jejíž míra vzrostla v důsledku větších požadavků na autonomii agentur a veřejnou správou řízených organizací a obchodních společností. Vlivem NPM byla správní struktura rozmělněna mezi podobné subjekty a zvýšila se míra decentralizace, kdy pravomoc a působnost byly delegovány nebo přenášeny na nižší úroveň, organizace nebo pozice ve veřejné správě. Rostoucí horizontální specializace se odrazila v rozlišování role a funkcí vlády jako vlastníka, administrátora, regulátora a poskytovatele. NPM reformy nahradily koordinaci vstupů větším důrazem na koordinaci výstupů. V některých zemích vyvolaly velkou fragmentaci, protože bylo vytvořeno příliš mnoho specializovaných agentur, které byly odpovědné především za své vlastní aktivity (Christensen, Lie a Læg Reid, 2007). V zemích, kde je patrná spíše tradiční organizace veřejné správy, což je i případ ČR, často platí, že ministerská odpovědnost je považována za jeden z nejdůležitějších důvodů, proč tyto země mají relativně silná specializovaná ministerstva a jednotlivá odvětví a relativně slabá ministerstva s úkoly koordinace. To v řadě zemí ale neplatí pro postavení ministerstva financí (viz též Christensen, Lie a Læg Reid, 2007). Podobná situace přináší resortismus a s ním i větší požadavky na horizontální koordinaci.

V praxi může být rozdílný důraz na *koordinaci uvnitř jedné politiky a mezi různými veřejnými politikami* (hovoří se o „intra-“ a „inter-policy coordination or consolidation“ – viz Verhoest et al., 2007; Peters, 1998; Bouckaert et al., 2010). Koordinují se cíle specifické politiky i celovládní cíle (v oblasti životního prostředí apod.), dochází ke koordinaci uvnitř veřejného sektoru i mezi veřejným sektorem a dalšími aktéry (hovoří se o vnitřní a vnější koordinaci), vertikální a horizontální, i ke koordinaci politického vedení (prostřednictvím jednání vlády, rady apod.) a správy (Bouckaert et al., 2010). Ke koordinaci mohou být využity klasické nástroje, které jsou uplatňované v hierarchických modelech organizace, kdy jsou příkazy směřovány od managementu dolů v rámci liniového řízení. Tyto nástroje shrnují například Bouckaert et al. (2010) s odkazem na výzkum Metcalfa (1994) následovně (viz *Tab. 4.6*). Nejnižší úroveň koordinování, resp. nekoordinování, je nezávislé rozhodování ministerstev/organizací. Podle citovaných autorů pak vyvstává také otázka, jaká je míra aspirace u koordinovaných subjektů.

Koordinace však může být realizována i méně formálně, a to prostřednictvím dobrovolné spolupráce v rámci sítě nebo kolegiálního útvaru. Síť nabízí především flexibilitu a hierarchické modely poskytují předpověditelnost. V praxi musí být využití obou nástrojů vyvážené. Třetím typem koordinace jsou mechanismy založené na trhu. Charakteristiky jednotlivých mechanismů shrnuje *Tab. 4.7*.

Tabulka 4.6 **Různé úrovně koordinace podle Metcalfa**

9	Vládní strategie
8	Stanovení ústředních priorit
7	Stanovení limitů na aktivity ministerstev či jiných organizací
6	Posuzování rozdílů politik
5	Hledání shody mezi ministerstvy/organizacemi
4	Vyhýbání se odchýlkám ministerstev/organizací
3	Konzultování s jinými ministerstvy/organizacemi (zpětná vazba)
2	Komunikování s jinými ministerstvy/organizacemi (výměna informací)
1	Nezávislé rozhodování ministerstev/organizací

Zdroj: Bouckaert et al. (2010).

Tabulka 4.7 **Charakteristiky mechanismů koordinace**

	Hierarchie	Trh	Síť
Základní princip interakce	Autorita a nadřazenost	Směna a konkurence	Kooperace a solidarita
Účel	Vědomě stanovené a kontrolované cíle	Spontánně vzniklé cíle	Vědomě stanovené poslání nebo spontánně produkované výsledky
Vedení, kontrola a hodnocení	Top-down přijímané normy a standardy, rutinní postupy, dozor, inspekce, intervence	Nabídka a poptávka, cenové mechanismy, vlastní zájmy, zisk a ztráty jako základy hodnocení, soudy, neviditelná ruka trhu	Sdílené hodnoty, analýza společných problémů, konsensus, loajalita, reciprocita, důvěra, neformální hodnocení – reputace
Role vlády	Top-down, tvůrce pravidel a ten, kdo řídí Závislí aktéři jsou kontrolováni prostřednictvím pravidel	Tvůrce a strážce trhu, kupující, aktéři jsou nezávislí	Umožnila existenci sítě, manažer sítě a účastník sítě
Potřebné zdroje	Autorita, moc	Smlouvání, informace, moc	Vzájemné sladování, důvěra
Teoretické ukotvení	Weberova byrokracie	Neoinstitucionální ekonomie	Teorie sítě

Zdroj: Bouckaert et al. (2010).

Bouckaert et al. (2010) rozlišují ještě manažerské a strukturální nástroje koordinace. Mezi manažerské řadí strategické řízení (plánování a hodnocení, odlišují bottom-up interaktivní strategické řízení a top-down jednostranné strategické řízení), finanční řízení (rozpočtování, účetnictví a audit; odlišují tradiční, na vstupy orientovaný a výsledkově-orientovaný finanční management), meziorganizační učení (včetně rotace, řízení kariéry, vnitřního trhu práce), řízení kompetencí a informací a procedurální instrumenty spojené s konzultacemi a revizí. Nástrojem koordinace zde mohou být

také smlouvy, které mohou političtí lídři využít ke specifikování cílů a cílových ukazatelů. Tyto smlouvy mohou být následně používány ke kontrole výkonnosti. Dalším nástrojem koordinace jsou audity, u kterých je rovněž viditelná snaha centralizovat a řídit veřejnou správu formálně a externě prostřednictvím čísel. To je podle Christensen a Lægreid (2008; viz též Christensen, Lie a Lægreid, 2007) v rozporu s tradiční formou kontroly, která je založena na důvěře.

Mezi strukturální nástroje koordinace Bouckaert et al. (2010) řadí změnu v kompetencích (spojování nebo rozdělování organizace, centralizování), změny v liniích kontroly (vytváření specifických koordinačních útvarů), regulované trhy, systémy pro výměnu informací, poradní a konzultační orgány, nástroje pro kolektivní rozhodování a vytváření společných organizací (partnerství).

4.4.2 Strategie zjednodušování administrativy a jejich problémy v praxi

Požadavek kvality regulace je aktuální součástí proklamací strategií a programů reforem veřejné správy západních zemí i řady zemí z regionu střední a východní Evropy. Často v této souvislosti zaznívají cíle jako deregulace, zjednodušení a současně zkvalitnění legislativy. Tzv. *regulační reforma* (regulatory reform) je někdy také vydělována jako specifická součást reforem veřejné správy. Pomocným nástrojem se zde – a to dosud především ve fázi přípravy legislativy – stávají metody vyhodnocování dopadů regulace (Regulatory Impact Analysis/Assessment, RIA). Její praxe v ČR byla shrnuta již výše s ohledem na kontrolní nástroje v legislativě (viz *Kap. 3.3*).

Ruku v ruce s projekty, které se snaží zvýšit kvalitu regulace, jdou iniciativy snižování administrativní zátěže a administrativního zjednodušování. Proklamovaným cílem je zde zjednodušení byrokratických požadavků, které musí občané, podnikatelské subjekty a jiní adresáři veřejné správy splnit, aby si vyřídili administrativní záležitosti, jejich redukce a také zpřehlednění. Kvalita regulace se má také promítnout do snížení administrativní zátěže uvnitř veřejné správy. Administrativní zjednodušování je vymezováno jako zavádění politik a nástrojů pro usnadnění řízení informací, které vláda (v širším pojetí) vyžaduje, v oblasti rozšiřování informací, transakcí informací ve vztazích s občany a podnikatelskými subjekty a pro zálohování a sdílení dat (tzv. cross-agency services) (OECD, 2003b). Důležitou součástí regulačních reforem, kterým mají napomoci i registry formalit (administrativní zátěže), jsou iniciativy měření existující a budoucí administrativní zátěže. Kromě metod dotazníkového šetření a analýzy RIA byla například již ve studii OECD (2003b) diskutována také nizozemská *metoda MISTRAL*, která vyhodnocovala *administrativní zatížení* podnikatelských subjektů. Metoda probíhala v následujících třech fázích:

1. Během první byla provedena analýza všech „datových transferů“ mezi podnikatelským subjektem a úřadem, které byly předpokládány legislativou, a to jak neelektronických, tak elektronických. Tyto transfery byly následně izolovány od ostatních a definovány.
2. V rámci druhé fáze byl kalkulován čas vyžadovaný každým z těchto transferů a zjišťována kvalifikace osoby, která je provádí (vzdělání a příslušné mzdové ohodnocení).
3. V třetí etapě byl vypočítán odhad nákladů každého transferu. Tyto „náklady souladu s právem“ byly přitom kalkulovány na základě „průměrné praxe“, která byla pozorována třetí osobou v rámci konzultací s podnikatelským subjektem a příslušným ministerstvem.

Kromě využití metody měření zakotvila iniciativa MISTRAL povinnost ministerstev každoročně informovat parlament o administrativní zátěži, kterou stanovují právní předpisy spadající do jejich působnosti.

V Belgii byla již v roce 1998 uložena úřadu Agence pour la Simplification Administrative (ASA) zákonem povinnost vyvinout systém pro měření a redukci „zátěže správní regulace“. Následně byl vytvořen nástroj „score board“, který zaznamenával všechny proměnné každého požadavku jednotlivých formalit. Pro každý krok procedury byly použity indikátory, k nimž byla přiřazována indexovaná hodnota. Indexové hodnoty každého kroku administrativní záležitosti byly následně sumarizovány. Zjištěný součet byl vynásoben frekvencí procedury a součtem osob, kterých se formalita týká. Jako pozitivum této metody uvádělo OECD (2003b) také to, že metoda musí být použita samotnými administrátory, nad kterými bdí centralizovaný monitoring. Jako problematické sejevily např. zaškolování úředníků a také případná nejednotnost v aplikaci této metody jednotlivými úřady.

Metodu hodnocení administrativní zátěže zakotvila také legislativa v USA, konkrétně zákonem o redukci papírování (Paperwork Reduction Act USA), a to již v roce 1980 v rámci vymezení institutu information collection budget (ICB, doslova přeloženo – rozpočet na shromažďování informací). Tento zákon stanovil všem federálním úřadům, aby předtím, než uvalí informační požadavky (obecně administrativní zátěž) na podnikatelské subjekty, občany a vlády jednotlivých států, požádaly o povolení úřad Office of Management and Budget (OMB). Tento úřad, který je současně kontrolním subjektem, uděluje povolení maximálně na tři roky. Administrativní zátěž byla pro účely praxe zákonem vymezena (v § 3502) jako čas, úsilí nebo finanční zdroje vynaložené osobou ke generování, udržování nebo poskytování informací federální vládě. Zatížení je zde – podobně jako v jiných přístupech – kalkulováno v hodinách, které jsou vyžadovány ke sběru všech informačních požadavků úřadu. ICB je nástrojem, prostřednictvím kterého OMB ve spolupráci s dalšími úřady stanovoval cíle snižování administrativní zátěže na příslušný fiskální rok. Pro tento účel byly předepsány standardizované formuláře a detailní návody, jak je vyplňovat. Podle citované zprávy OECD (2003b) však neexistoval žádný manuál, který by říkal, jak měřit vlastní zatížení. OMB měl povinnost v co možná nejširší míře podávat Kon-

gresu zprávy o odhadu celkových ročních nákladů a přínosů (kvantifikovatelných a nekvantifikovatelných dopadů) federálních regulací a „papírování“, a to agregovaně za federální úroveň, odděleně pro konkrétní úřady a jejich programy a rovněž pro nejdůležitější právní předpisy.

Za velmi důležitý nástroj hospodárnosti a snižování administrativní zátěže jsou považovány projekty spojené se zapojováním nových technologií do veřejné správy. Obecně se v současnosti hovoří o *e-governmentu*. Z existujících projektů zmiňme např. elektronické formuláře a vyspělost aplikací používaných k jejich vyřizování (zda je možné je kompletně vyplnit, podepsat a odeslat elektronicky, nebo nikoliv). Již studie OECD (2003b) upozorňovala na existenci a sofistikovanost webových veřejně přístupných „registrů formalit“ a odkazovala např. na mexický Federální registr formalit a služeb, který se snaží integrovat informace o formálních požadavcích, které na občany a podnikatelské subjekty kladou všechny orgány federální vlády, a to včetně informací asistenčních. Upozorňovala také na španělský přístup, kde analyzování administrativního zatížení započalo již v roce 1992 a bylo do určité míry elektronizováno v roce 1995 (veřejně byly zpřístupněny informace požadavcích, jejich cílech, právní opoře, odpovědných správních úřadech a rovněž lhůtách pro aktivní odezvu nebo posuzování nečinnosti). Kromě toho byly s praxí snižování správní zátěže v té době spojovány projekty norských, dánských a belgických registrů právních předpisů. Podobné cíle zpočátku zaznívaly i v souvislosti s českým projektem Registru práv a povinností.

K elektronickým formulářům se vztahují také dvě významné oblasti, a to elektronický podpis a s ním související otázky týkající se zrovnoprávnění elektronických a listinných (papírových) dokumentů. Důležitou oblastí je také sdílení dat uvnitř veřejné správy i mezi veřejnou správou a organizacemi. Diskutován je např. potenciál nástrojů EDI (electronic data interchange), které jsou používány například pro automatizovaný transfer standardizovaných údajů z účetnictví podnikatelských subjektů do centrálních evidencí veřejné správy. Citovaný dokument OECD (2003b) upozorňoval na nástroje z praxe Nizozemska, kde měly příslušné daňové úřady možnost nahlížet do účetních systémů podnikatelských subjektů k získání vybraných dat. Podobné zaznívá v ČR v současnosti s ohledem na elektronickou evidenci tržeb (tzv. EET). Jako specifická součást aktivit směřujících ke zjednodušení byrokratických požadavků je často uváděna také elektronizace zadávání veřejných zakázek. Mezi současné trendy *e-governmentu*, které přímo souvisí se snižováním administrativní zátěže, patří i mnohé další elektronické veřejné služby. *eGovernment factsheets* členských zemí EU, které jsou k dispozici na portálu Epractice.eu, naznačují široký věcný záběr plánů a projektů *e-governmentu*, které postupně přenášejí administrativní zátěž z občanů a podnikatelských subjektů na veřejnou správu (často také na základě národních strategií snižování administrativní zátěže). Blíže k této problematice v *Kap. 8*.

OECD (2009) shrnuje problémy, které se objevily v praxi zavádění strategií administrativního zjednodušení, výsledky sumarizuje také ve studii z roku 2006. Tato studie shrnuje, že přestože je cíl iniciativ administrativního zjednodušení napříč zeměmi podobný, neexistuje jednotný model, který by byl využitelný v každé zemi.

Jednotlivé země se liší tím, jak intenzivně administrativu zjednodušují. Tyto iniciativy se mohou odvíjet od komplexní politiky nebo existovat nahodile jen v některých odvětvích. Patrnější byl podle OECD druhý způsob a administrativní zjednodušování se implementovalo postupně. I proto OECD doporučila, aby strategie zjednodušování správy obsahovaly následující: 1. Vysvětlení, na co se bude zjednodušování zaměřovat. 2. Institucionální rámec pro implementování. 3. Nástroje k rozvíjení a implementaci strategie zjednodušování. V rámci tohoto třetího bodu má být ve strategickém dokumentu přehodnocena dosavadní regulační reforma, vyhodnoceno, zda se má zlepšit mechanismus přijímání legislativy a organizační struktura veřejné správy, jak mohou napomoci nové technologie a lepší informace o existujících veřejných službách. Strategie by zde také neměla opomenout požadavky na koordinaci. Kromě toho OECD uvádí také tzv. strategické bariéry – malá politická podpora, rezistence ke změnám, nedostatky koordinace, nedostatek prostředků. Dále zmiňuje technické bariéry, tj. složitost legislativy, nedostatečné dovednosti a schopnosti lidí, neporozumění účelu administrativního zjednodušování, nedostatek dat, digitální mezeru (digital divide, kdy ve společnosti existuje dosud velké množství lidí, kteří neumí používat nové technologie, a to i na straně úředníků), nedostatečnou standardizaci a nedostatečné vyhodnocování.

4.4.3 Problémy organizace a decentralizace veřejné správy – příklad reformy územní správy v ČR

Pro současný systém veřejné správy je důležitý celý její vývoj, který ovlivnil sídelní strukturu a od ní se odvíjející technickou infrastrukturu. Základní stavební prvky veřejné správy vždy do určité míry reagovaly na předchozí vývoj. Historii veřejné správy na území českého státu shrnuje několik publikací. Ty buď postihují vývoj správy jako takové (Čechák, 2004; Hledíková a Janák, 1989; Schelle, 2002), nebo se věnují městům ve středověku (Miller, 2006; Hoffman, 2009), případně je vývoj veřejné správy součástí publikací zaměřených širěji na vývoj práva (Malý, 2003; Vojáček, Schelle a Knoll, 2008). Historie jasně ukazuje, že po celou dobu vývoje české veřejné správy se mísí prvky centralizace (snaha panovníka/ústřední vlády prosazovat na území svou moc prostřednictvím svých úředníků) a decentralizace (vytváření správních center, která nejsou v tak závislém postavení na panovníkovi/ústřední vládě a jeho úřednících, a to např. díky privilegovanému postavení, vzdálenosti centra, nefunkčnosti ústřední panovnické moci, dostupných technologiích komunikace apod.). To se projevovalo v jednotlivých úrovních územní správy – na úrovni měst, krajů a zemí, které všechny mají svou specifickou historii.

Po dlouhou dobu vývoje správy (až do roku 1948) hrálo důležitou roli zemské uspořádání. Až do osvětského absolutismu měly důležitou roli instituce reprezentující jednotlivé společenské stavy, v rámci kterých se pak stavové snažili případně

i omezovat panovnickou/ústřední moc (např. zemský soud, zemský sněm). Některé z nich existovaly fakticky až do roku 1918. K územnímu vyhraňování krajů došlo v oblasti soudnictví a daňové správy přibližně ve 14. a 15. století, kdy se kraje pozvolna měnily ve správní jednotky. Počet krajů není stabilní, většinou v případě Českých zemí existovalo 12 až 16 krajských jednotek, podle kterých se organizovaly různé úřady. Ke zformování měst jako lidských sídlišť vyššího typu došlo na území českého státu zejména ve 13. století. Výraznější změny v městské správě přinesly až reformy, které proběhly za Josefa II. Tzv. regulace magistrátů proběhla zejména v letech 1783–1785. Vycházela z toho, že dosud zachovávané kategorie měst se všemi podskupinami (královská, věnná, poddanská atd.) neodpovídaly již skutečnému významu jednotlivých měst. Byly proto nahrazeny soustavou magistrátů se zkušenými radními a profesionálními, státem placenými úředníky. Strukturu měst však tyto reformy patrně výrazněji nezměnily. Měnil se především mechanismus koordinace veřejné správy a došlo k přesunům kompetencí. Až do revoluce 1848 měla významnou úlohu v systému správy také tzv. vrchnostenská (též patrimoniální) správa – správa feudální vrchnosti (šlechty, církve, později i měst), která byla vykonávána vůči poddaným.

Zrušením poddanství v roce 1848 ztratil své opodstatnění starý správní systém, kdy veřejnou správu vykonávaly v první instanci patrimoniální úřady nebo magistráty. Vedle již postátněné druhé instance (krajských úřadů, od doby Marie Terezie) došlo v tomto období k postátnění instance první. Začala se formovat dvojkoľejná struktura územní správy, dobudovaná v 60. letech 19. století. Tvořily ji byrokratické státní orgány (instituce tzv. politické správy) a samosprávné veřejnoprávní korporace. Revoluční rok s sebou přinesl kromě postátnění ještě další důležitou změnu – zavedení samosprávy v moderním pojetí. Hlavní zásady samosprávy se objevily již v návrhu kroměřížské ústavy (1848/1849), která za nezadatelná práva obce (ve smyslu místního společenství lidí) prohlašovala svobodnou volbu zástupců, přijímání členů do obecního svazku, správu vlastního jmění a výkon místní policie, dále zveřejňování výsledků obecního hospodářství a jednání. Tyto hlavní zásady pro uspořádání samosprávy přešly i do tzv. Březnové ústavy (1849). Hledíková a Janák (1989, s. 347) upozorňují na následující: „Zavedení ústavnosti v r. 1848 znamenalo úplnou přestavbu politické správy a v souvislosti se zrušením poddanství bylo třeba rozhodnout, na které úřady přenést správu vykonávanou do té doby patrimonií. Nejjednodušším řešením bylo, aby veškerá politická správa v zemi byla svěřena státním politickým úřadům. Vrchnostenská správa však byla velmi rozsáhlá, a bylo by proto třeba zřídit velké množství státních úřadů první stolice, s čímž by byly spojeny značné finanční náklady. Jako východisko se objevila myšlenka, aby některé úkoly politické správy byly svěřeny samému občanstvu, které by bylo za tímto účelem organizováno vertikálně i horizontálně jako veřejné korporace.“ Obcím, okresům a krajům byla svěřena část veřejné správy, kterou vykonávaly vlastními volenými orgány. Tvůrcem nové soustavy politické správy a nového pojetí samosprávy byl ministr vnitra Rakouského císařství Franz Seraph von Stadion. Hovoří se o Stadionově obecním zřízení. Zákon uvádí obce místní, okresní a krajské. Prozatímní obecní zřízení bylo jednotným

zákonem, který měl platit pro všechny obce, okresy a kraje v celém státě. Platnosti však nabyly předpisy jen o místních obcích. Na podobných principech se vyvíjela územní správa po pádu Bachova absolutismu. Změnu v organizaci politické správy přinesla až legislativa z května 1868. Byl vybudován systém, který prakticky beze změn převzala i Československá republika. Politická správa byla vymezena tak, že do ní náležely všechny záležitosti, které patřily v nejvyšší linii do působnosti ministerstev vnitra, kultury a vyučování, zemské obrany a veřejné bezpečnosti a orby. Legislativa zakotvila také hierarchii politické správy v podobě vertikály – země – okresy (v čele opět s hejtmany) – místo. Kraje obnoveny nebyly a jako správní jednotka byly obnoveny až po druhé světové válce.

Období let 1918–1948 zahrnuje složitou etapu budování nového Československého státu, přerušenu událostmi druhé světové války. Systém veřejné správy tzv. první Československé republiky (období od vzniku ČSR do Mnichova 1938) vycházel z tzv. recepčního zákona. Koordinační úlohu mělo i na základě předchozího vývoje ministerstvo vnitra. Receptce systému správy vedla také k vytvoření ministerstva pro sjednocení zákonodárství a organizace správy (tzv. ministerstvo unifikací). Mělo za úkol sjednotit zákony a správu na území celé tehdejší Československé republiky. Snahy po sjednocení správy vyústily ve vydání tzv. župního zákona (zák. č. 126/1920 Sb.), který ale situaci nevyřešil (platil pouze na Slovensku), a tzv. organizačního zákona (zák. č. 125/1927 Sb.), podle něhož fungovala veřejná správa po zbytek existence první republiky bez zásadnějších změn. Organizační zákon přisoudil rozhodující postavení ve státní správě ministerstvu vnitra, kterému měly být služebně podřízeny všechny „úřady politické“. Politickými úřady se všeobecnou působností se podle organizačního zákona staly ve druhé instanci zemské úřady a v první instanci okresní úřady. Krajské uspořádání využito nebylo. Zemské úřady byly zřízeny ve 4 zemích: Česko, Moravskoslezsko, Slovensko a Podkarpatská Rus. Každá země se měla stát samostatnou právnickou osobou s vlastními orgány. Zemský úřad vykonával dozor nad okresními úřady. O souladu aktů zemských volených orgánů se zákonem rozhodoval ministr vnitra. V okresech vznikly okresní úřady v čele s okresními hejtmany, kteří byli jmenováni ministrem vnitra a podřízeni jak jemu, tak i zemskému prezidentovi. Funkci okresních úřadů obstarávala Praha, Brno a Olomouc. Legislativa první republiky zmocňovala vládu, aby do konce roku 1919 slučovala nebo rozlučovala obce, měnila hranice obcí a okresů. Slučování zakotvil např. zákon (č. 213/1919 Sb.) o sloučení sousedních obcí s Brnem. Na jeho základě bylo přes 20 katastrálních obcí sloučeno se zemským hlavním městem a přestalo být obcemi, tvořilo potom jedinou obec, pro kterou platil obecní řád zemského hlavního města Brna. Podobně došlo ke sloučení okolních obcí a osad s Olomoucí.

Vývoj přetrvhalo období tzv. druhé republiky a Protektorátu Čechy a Morava. Pro další vývoj státu bylo v období okupace důležité pojetí, které zakotvilo prozatímní státní zřízení a navazující Benešovy dekrety. V českých zemích a na Slovensku začaly během osvobozování vznikat národní výbory. Jejich právní úprava vycházela z dekretu prezidenta z roku 1944 a vytvářela třístupňovou strukturu národních výborů (místní, okresní a zemské). Národní výbory byly považovány za „zastupitelské orgány a or-

gány veřejné správy ve všech jejích oborech“. Po válce tak k návratu k předválečné správní organizaci nedošlo. Měly funkci státní správy i samosprávy. Staly se prakticky jedinými místními orgány správy. Postupně došlo k zavedení podřízenosti výborů nižších stupňů výborům vyšších stupňů. Výrazněji se tyto tendence prosadily po únoru 1948.

Politický kurz nastoupený koncem února 1948 potvrdila i nová ústava Československé republiky, nazývaná též Ústava 9. května. Z hlediska organizace a výkonu veřejné správy je podstatná kapitola 6 ústavy, která se věnuje národním výborům. Ústava je charakterizuje jako „nositele a vykonavatele státní moci v obcích, okresech a krajích a strážce práv a svobod lidu“, jako vykonavatele státní moci (bez rozlišení státní správy a samosprávy). V § 125 byla vymezena relativně obecně a široce (včetně bezpečnostních funkcí) působnost národních výborů a také centralizace v podobě jednotného plánu. Ústava nepočítala se zeměmi. Rozlišila základní územní úrovně a místo zemí zavedla kraje. Krajský stupeň národních výborů byl zaveden až později zákonem č. 280/1948 Sb. Pro územní organizaci veřejné správy v období 1960–1989, ale i v období následujícím, bylo nové územní členění státu upraveno zákonem č. 36/1960 Sb., který snížil počet krajů (bylo vytvořeno 8 tzv. velkých krajů) i počet okresů (v Čechách ze 180 na 76).

Celé období od roku 1948 do listopadu 1989 je charakteristické postupným konkretizováním úkolů národních výborů jednotlivých stupňů. Problémem, který se v praxi vyskytl již ve druhé polovině 60. let, bylo zajišťování správní agendy místními národními výbory působícími v malých obcích – s méně než 2 500 obyvateli. Místní národní výbory v těchto obcích nezřizovaly odbory, jejich funkci zde plnily komise a jejich způsobilost k zajišťování běžné správní agendy nebyla odpovídající. Těchto „malých“ městských a místních národních výborů bylo v ČR více než 75 %, což znamenalo, že v rozhodující části základního článku systému národních výborů nebyl výkon správních agend (a to i těch základních) zajištěn na profesní úrovni kvalifikovanými pracovníky. Začalo se proto uvažovat o vytvoření větších celků, neboť zvýšit počet kvalifikovaných pracovníků ve všech obcích by bylo neekonomické.⁷ Na konci 60. let se touto problematikou zabývaly vlády republik, které projednaly a na základě návrhů zpracovaných krajskými národními výbory schválily návrh tzv. středisek perspektivního osídlení. V ČR bylo navrženo 170 obcí jako středisek obvodního a oblastního významu a 1 029 obcí jako středisek místního významu. Střediska

⁷ V r. 1972 bylo v obou republikách více než 10 000 obcí (ne úplně ve všech byly zřízeny NV). V ČR působilo 420 městských NV, 13 obvodních NV (10 v Praze a 3 v Brně). Současně působilo v ČR 6 823 místních NV, z toho 1 239 bylo v obcích, v nichž počet obyvatel nepřesahoval 300, 3 355 výborů působilo v obcích do 600 obyvatel, 1 770 místních NV působilo v obcích, v nichž počet obyvatel nepřesahoval 1500. Jen 413 místních NV působilo v obcích do 3 000 obyvatel. V českých zemích v přepočtu na jeden okresní NV připadalo v průměru 90 místních NV, na Slovensku v průměru 72 místních NV (kromě městských NV). Nutno upozornit, že jde o průměrné údaje, v ČR v některých okresech přesahoval počet místních NV „řízených“ jedním ONV až 120, naproti tomu v některých okresech, zejména pohraničních a horských, s nízkou hustotou sídel, počet místních NV, spadajících do sféry působnosti jednoho ONV, nedosahoval ani počtu 50. Tato situace byla podle Čecháka (2004, s. 93 a násl.) jen velmi těžko trvale udržitelná stávajícím způsobem direktivního řízení.

místního významu měla být ustavena v určených místních národních výborech. Středisková sídelní soustava byla zavedena do praxe usnesením vlády ČSR č. 283 z roku 1971. Realizace záměru střediskových obcí v průběhu 70. let a v první polovině 80. let redukovala počet místních národních výborů, které byly v kompetenci jednoho okresního národního výboru, přibližně na jednu pětinu. V řadě případů byly používány administrativně direktivní metody. Reálně převládaly dva hlavní postupy (Čechák, 2004): buď docházelo k vytvoření nového územního správního celku sloučením více stávajících obcí v jeden celek, nebo pro více obcí (aniž by byly sloučeny) byl ustaven jeden společný místní národní výbor. Reforma měla vliv na deformaci přirozeného vývoje systému osídlení. Její realizací došlo ke snížení počtu obcí z cca 10 000 v roce 1960 na téměř 4 000 v roce 1989. To, že profesionalita nebylo dosaženo v předpokládané míře, ukazují požadavky pozdějšího zákona (ČNR č. 49/1982 Sb.), který novelizoval úpravu působnosti místních národních výborů ve střediskových obcích. Stanovil také, že v obci, kterou na návrh okresního národního výboru určí krajský národní výbor jako střediskovou obec, budou působit „místní národní výbory s rozšířenou působností“. Příloha citovaného zákona přenesla na místní národní výbory ve střediskových obcích řadu působností, které do té doby příslušely okresním národním výborům.

Tabulka 4.8 **Správní systém ČR**

Územní úroveň (dle platného správního členění)	Příklady institucí	Samospráva/Státní správa
Národní	Ministerstva a jejich dekoncentráty	státní správa
	Jiné ústřední úřady státní správy	státní správa
	Agentury	státní správa (ve specifickém postavení)
Krajská	Některé komory	samospráva (zájmová)
	Kraje a jejich úřady	samospráva, státní správa
Okresní	Dekoncentráty (finanční úřady, úřady práce, inspekce)	státní správa
	Dekoncentráty (finanční úřady, úřady práce, inspekce)	státní správa
Místní	Obce, města, statutární města a jejich městské části/městské obvody	samospráva, státní správa
	Dobrovolné svazky obcí	samospráva
	Územní pracoviště dekoncentrátů	státní správa
	Vojenské újezdy	samospráva a státní správa (ve specifickém režimu)

Zdroj: Autor.

Na základě postkomunistické správní reformy existuje v ČR v současnosti správní systém, jak je znázorněn v Tab. 4.8. Zahrnuje pouze vládní instituce, nikoliv zájmové samosprávy, různé typy agentur na jiné než ústřední úrovni ani subjekty, které se na výkonu veřejné správy a plnění funkcí jejích institucí podílejí na základě kontrahování apod. Správní systém můžeme charakterizovat jako relativně dekoncentrovaný a decentralizovaný, což je výsledkem transformačního období po listopadu 1989. Základní územní správní jednotkou a současně subjektem všeobecné veřejné správy se podle nové polistopadové české legislativy stala obec (případně městská část územně členěného statutárního města), která však může vykonávat i tzv. přenesenou působnost (státní správu). Hovoří se o tzv. *smíšeném systému na územní úrovni*. Již na základě polistopadového zákona o obcích (zákon ČNR č. 367/1990 Sb.) vznikla specifická skupina více než 380 obcí, které vykonávaly státní správu i pro občany obcí okolních tzv. obce s pověřeným obecním úřadem (někdy též „dvojky“/„dvojkové obce“).

Pro český systém je charakteristická roztržitost obcí. Ta má sice historická východiska, dosud se však podle autora úmyslně neřeší, a to patrně proto, že jde o politicky citlivé téma. O rozdělení obce mělo na základě prvního polistopadového zákona o obcích rozhodovat ministerstvo vnitra na návrh obce. Ta měla podat návrh na základě výsledků místního referenda. Ministerstvo vnitra mohlo tento návrh zamítnout výslovně podle zákona jen tehdy, pokud by nově vzniklé obce nemohly plnit úkoly podle tohoto zákona. Tato situace vedla po roce 1990, na rozdíl od vývoje v západoevropských zemích, k dezintegračním procesům, které byly motivovány také administrativním způsobem slučování obcí v období komunismu (viz v předchozím textu o projektu střediskových obcí). V roce 1989 bylo v ČR 4 120 registrovaných obcí. V roce 1990 se osamostatnilo 1 684 obcí, v průběhu let 1990–2000 se osamostatnilo celkem 2 199 obcí, z toho bylo 35,6 % ve velikostní skupině 200–499 obyvatel, 32,5 % ve velikostní skupině 100–199 obyvatel, a 16,8 % ve velikostní skupině 50–99 obyvatel (Vajdová, 2006). K dezintegračním procesům na obecní úrovni ovšem existovaly i jiné stimuly, zejména zvýraznění identity příslušného sídla a ekonomická očekávání spojená s možností samosprávného rozhodování o obecních záležitostech (Matula, 2001).

Přestože ústřední vláda často v programových dokumentech správní reformy hovoří o problémech v profesionálnosti výkonu veřejné správy na úrovni malých obcí (nutno říci, že často tato argumentace není opřena o data), explicitně se velkému počtu malých obcí věnovaly vládní dokumenty především v období kolem roku 2005, kdy byla navržena nová forma meziobecní spolupráce, tzv. *společenství obcí*. Společenství obcí jako nová forma spolupráce měla být pokročilejší, do určité míry se snažila minimální náplň činnosti dobrovolných svazků obcí standardizovat. Návrh pracoval s tezí, že pro finančně motivovanou meziobecní spolupráci jsou vhodné obce do velikosti 10 tis. obyvatel, přestože výběr této velikostní kategorie obcí vycházel z analýzy existujících mikroregionů (průměrná velikost mikroregionu byla 13,3 tis. obyvatel a 80 % všech mikroregionů mělo velikost do 20 tis. obyvatel). Územní celek s počtem obyvatel 15–20 tis. obyvatel je podle uvedeného návrhu

schopen vykonávat činnosti daleko racionálnějším způsobem, bez vážných ekonomických či společenských dopadů než obce s menším správním obvodem. Společenství obcí nebylo nakonec realizováno a meziobecní spolupráce v ČR je řešena způsobem, který je možné označit za existenciální – stát obce finančně nemotivuje, nechává na obcích, zda v případě nutnosti využijí možnost spojit se s jinou obcí do formy svazku obce. V ČR se tak neuplatňují nástroje ekonomické motivace, se kterými se pracuje v zahraničí, když ústřední vlády nechtějí administrativně slučovat obce. Řekne se například, že stát nebude finančně podporovat určitou činnost územního celku, dokud se nespojí s jiným, aby obsluhoval určitý počet obyvatel (o praxi v jiných zemích viz např. Mihálik a Klimovský, 2014; Klimovský, 2014; Klimovský et al., 2014).

Druhým důležitým územním stupněm polistopadového systému veřejné správy se zpočátku staly okresy, na jejichž území vykonávaly státní správu okresní úřady. Vycházelo se přitom z územního členění z roku 1960. Kompetence okresních úřadů byly vymezeny obecně v § 5 zákona č. 425/1990 Sb. Okresní úřady (OkÚ) měly také přezkoumávat rozhodnutí orgánů obce vydaná ve správním řízení a kontrolovat činnost pověřených obecních úřadů a orgánů obcí na úseku jejich přenesené působnosti a poskytovat jim na tomto úseku odbornou pomoc. Řízení a kontrola činnosti OkÚ byly v kompetenci vlády republiky, která měla řešit zásadní otázky týkající se výkonu státní správy okresními úřady, sjednocovat činnost ústředních orgánů státní správy ve vztahu k okresním úřadům. V rámci vlády zabezpečovalo řídicí a kontrolní činnost především ministerstvo vnitra. To koordinovalo vydání směrnic ústředních orgánů státní správy směřujících k okresním úřadům, pravidelně provádělo rozbor činnosti okresních úřadů a organizovalo porady jejich přednostů. Zabezpečovalo rovněž odbornou přípravu pracovníků okresních úřadů, stanovilo (v dohodě s příslušnými orgány státní správy) i předpoklady pro výkon funkcí v OkÚ, které vyžadovaly zvláštní odbornou způsobilost (v žargonu úředníků „ZOZka“). Se souhlasem vlády určovalo ministerstvo vnitra rovněž celkový počet pracovníků okresních úřadů. Další ústřední orgány státní správy (republiky) se podílely na řízení okresních úřadů vydáváním obecně závazných právních předpisů a směrnic.

Zrušením systému národních výborů došlo v roce 1990 současně ke zrušení krajských národních výborů. V návaznosti na to po relativně dlouhou dobu polistopadové správní historie v ČR neexistovaly subjekty, které by v krajích nebo na jiném typu regionální úrovni (např. na úrovni zemské) vykonávaly všeobecnou veřejnou správu, podobně jako na municipální úrovni obce nebo na okresní úrovni úřady. Státní správa přešla po zrušení krajských národních výborů především na okresní úřady a centrální úřady, které na územní úrovni zajišťovaly výkon státní správy svými tzv. *dekoncentráty*. Jedná se o obecně zvláštní územně dekoncentrované orgány státní správy, které působí v jednotlivých územních jednotkách územní organizace státu, a to na základě ustanovení zvláštních zákonů. Jde o specializované orgány přímo odvozené od ústředních orgánů státní správy. Specializují se buď na některý úsek státní správy, nebo jen na část takového úseku, popř. pouze na některé činnosti nebo na zvláštní funkci výkonu státní správy (např. inspekci). Jejich územní

působnost se nemusí vždy krýt s územním členěním státu. V důsledku absence krajské úrovně všeobecné správy vzrostl počet dekoncentrátů, což ztěžovalo (a dosud ztěžuje) koordinaci státní správy a výrazně prohloubilo izolovanost jednotlivých resortů státní správy. Tyto úřady mají doplňovat strukturu orgánů obcí a případně krajů a tvoří systém místní/regionální správy v ČR.

Až do roku 1997 zaznívaly diskuze o možné organizaci regionální veřejné správy, které do určité míry braly v potaz předchozí vývoj. Přicházelo tak v úvahu členění státu do regionů – zemí, krajů, popř. jejich kombinace. Diskuze o způsobu organizace regionální (nadokresní) správy můžeme shrnout následovně:

- V roce 1991 ministerstvo vnitra zpracovalo a předložilo vládě dvě varianty – zemskou a regionální. Obě respektovaly zadání, že základní jednotkou územní samosprávy má být obec a základní jednotkou územní státní správy pověřený obecní úřad. Podle zemské varianty měly být druhým stupněm územní samosprávy 3 země – Česká, Moravská a Slezská. Státní správa přitom měla být vykonávána pouze na dvou stupních – pověřených obecních úřadech a okresních úřadech. Regionální varianta pracovala s dvoustupňovým modelem samosprávy a státní správy s 22 okresy, které by vedle okresního úřadu s všeobecnou působností měly mít také samosprávný okresní sněm. V únoru 1992 vláda ČR projednala a přijala návrhy zákonů, které měly realizovat zemskou variantu. Vládou projednané a přijaté návrhy k realizaci zemské varianty však kvůli řešení rozpadu federace na konci roku 1992 nebyly parlamentem projednány.
- Na praktické situaci nezměnila nic ani nová ústava ČR (zákon č. 1/1993 Sb.), která ve svém článku 99 předpokládala členění republiky na obce jako základní územní samosprávné jednotky a na „kraje či země“ jako vyšší územní samosprávné celky. Podle Vidlákové (2000, s. 29) se diskuse o koncepci reformy územní samosprávy stále více politizovala. „Shoda existovala pouze v tom, že reforma je potřebná. Nejsvízelnější diskuse se stále točily kolem územněsprávního členění státu, které, jak se ukázalo, se stalo prioritně politickou, nikoliv odbornou či odborně-technickou záležitostí.“
- V roce 1994 byl usnesením vlády č. 525 schválen dokument Záměry vlády ČR v oblasti reformy veřejné správy, který byl následně postoupen parlamentu. Vláda se v něm také přihlásila k modelu, kdy do soustavy veřejné správy přibude stupeň vyšších územních samosprávných celků, na které by zákon delegoval i část státní správy (obdobný spojený model veřejné správy jako u obcí). Zejména se do pravomoci těchto vyšších celků měla v maximální možné míře přenést prvoinstanční působnost ministerstev. Vláda v tomto dokumentu počítala se zachováním okresních úřadů. Výslovně zde zaznělo, že se vládě nepodařilo rozhodnout, jaká bude organizace státní správy a samosprávy na úrovni vyšších územních samosprávných celků. Neexistenci regionální samosprávy kritizovalo také stanovisko

Evropské komise k žádosti České republiky o členství v Evropské unii, publikované v červenci 1997.

- Výsledkem politického konsensu, nikoliv však řešením samým, byl ústavní zákon č. 347/1997 Sb., který s účinností od 1. 1. 2000 vytvořil 14 krajů. Cogan (2004, s. 79–80) konstatuje, že stanovením počtu 14 vyšších územně samosprávných celků se ukončila diskuse pohybující se od tří celků (Čechy, Morava, Praha) až po počet odpovídající počtu okresů. Nejsilnější alternativou byly poslanecké návrhy směřující k osmi krajům. Vládní návrh přišel s třinácti kraji, ústavněprávní výbor a výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí však doporučoval rozšíření návrhu o Jihlavský kraj. Matula upozorňuje, že kraje zřízené ústavním zákonem z roku 1997 odpovídají z územního hlediska zhruba krajskému členění z let 1949–1960. Přijetí ústavního zákona o 14 krajích z roku 1997 bylo částečným řešením především proto, že ústavní změny zakotvily pouze územní základ vyšších samosprávných celků – hranice samosprávných krajů (z jakých dosavadních okresů budou tvořeny) a jejich sídla. Právní postavení krajů (konkrétní působnost a pravomoc kraje a jeho orgánů) ústavní novela nezakotvovala. Nestanovila nic o jejich funkcích, o tom, zda budou jejich orgány vykonávat i státní správu, podobně jako do té doby činily obce, apod. Předpokládala pouze existenci jejich zastupitelstev jako vůdčích politických orgánů samosprávy. Vyvstaly proto logicky otázky, co vlastně budou kraje dělat a jaké budou mít orgány.
- Koncepční úpravu možných řešení naznačil dokument, který je některými považován za vůbec první koncepci reformy veřejné správy v ČR. Šlo o Koncepci reformy veřejné správy z roku 1999. Ta předpokládala dvě následující fáze reformy územní veřejné správy. Během první fáze („přechodné“) mělo dojít ke zřízení krajského stupně územní veřejné správy a k vytvoření právního podkladu pro fungování krajů. Přechodná fáze měla vyřešit problémy územního uspořádání správní soustavy, přenos působnosti z okresních úřadů, které měly být zrušeny během druhé fáze, a přechod jejich majetku a zaměstnanců. Ke zrušení okresních úřadů mělo dojít ke konci roku 2002 spolu s přenesením jejich působnosti na orgány samosprávy, příp. územní správní úřady. Základními kritérii pro přenos působností ze zrušených okresních úřadů se měla stát dostupnost pro občany, výkon odvolacího řízení, efektivnost výkonu veřejné správy a četnost prvoinstančních rozhodnutí. Koncepce navrhovala tři varianty řešení územní organizace veřejné správy. Každá z těchto variant počítala se vznikem krajského stupně samosprávy a také se zrušením okresních úřadů (a s převodem jejich pravomocí na jiné úřady). Jednotlivé varianty se lišily spojením/oddělením výkonu státní správy na obecní a krajské úrovni. Koncepce doporučovala, aby kompetence dosud vykonávané pouze některými z obcí, které nejsou sídlem pověřeného obecního úřadu (stavební úřad, matriční úřad), byly svěřeny okresním úřadům v cca 210 tzv. ma-

lých okresech s tím, že v některých obcích mohou být zřízena detašovaná pracoviště nebo konzultační místa. Doporučovala přijmout na úrovni krajského stupně variantu institucionálního oddělení státní správy a samosprávy. Státní správu na krajské úrovni měl vykonávat krajský správní úřad vedený hejtmánem jmenovaným vládou. Organizační strukturu krajského správního úřadu měl podle koncepce stanovit zákon. Koncepce také předpokládala, že ředitelé odborů krajského správního úřadu mohou být jmenováni a odvoláváni jen se souhlasem příslušného ministra nebo jiného vedoucího ústředního orgánu státní správy, příp. na základě výběrového řízení. Předpokládalo se začlenění vybraných dekoncentrovaných orgánů do krajského správního úřadu a koncepce v této souvislosti podotýkala, že dekoncentrované orgány, které zůstanou jako samostatné, mohou mít speciální správní uspořádání odlišné od krajského členění.

Faktické řešení organizace výkonu veřejné správy na úrovni krajů, které zakotvila pozdější legislativa (a které platí dosud), bylo a je však jiné, než koncepce navrhovala. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, který byl výsledkem tehdejšího politického kompromisu v zákonodárném sboru, nezakotvil oddělení, nýbrž spojení státní správy a samosprávy na krajské úrovni. Orgány krajů tak podobně jako orgány obcí mohou od plného nabytí jeho účinnosti od počátku roku 2001 vykonávat jak samosprávu, tak i státní správu. Z myšlenek koncepce se realizovalo především zrušení okresních úřadů. K tomu došlo na základě legislativních změn (legislativní smršťi) z období 2000 – 2002. Po určitou dobu (do konce roku 2002) však fungovaly okresní úřady vedle nově vzniklých krajů. Činnost okresních úřadů nově upravoval zákon č. 147/2000 Sb. Ve své činnosti okresní úřady ještě tehdy také přezkoumávaly rozhodnutí orgánů obcí a rozhodnutí pověřených obecních úřadů vydaná ve správním řízení, prováděly dozor nad činností orgánů obcí, ukládaly jim opatření k odstranění zjištěných nedostatků a pokuty, poskytovaly obcím odbornou pomoc při výkonu státní správy, přezkoumávaly obecní hospodaření, pokud o to byly obcí požádány, a řídily a zrušovaly právnické osoby a organizační složky.

Místo stávajících 76 okresních úřadů mělo podle tehdejších plánů vzniknout 180–200 tzv. *obcí s rozšířenou působností*. Při vymezení těchto obcí se podle programových dokumentů k reformě mělo vycházet především z těchto kritérií: ze stanovisek zastupitelstev obcí v příslušném správním obvodu, z minimální velikosti správního obvodu 15 000 obyvatel a z komplexu geografických kritérií (zejména dostupnosti navrhovaného centra, hustoty osídlení, dojížděky za prací a službami a tradiční správní spádovosti). Přijaté zákony vytvořily nakonec 205 správních obvodů obcí s rozšířenou působností (zák. č. 314/2002 Sb.). Vláda přistoupila ke zrušení okresního stupně státní správy, i když byl tento stupeň některými odborníky považován za „nejstabilnější orgán v území“ s dlouhou zkušeností (Vidláková, 2001). Na obce s rozšířenou působností však formálně nepřešla funkce kontroly a metodické pomoci obcím. Tyto úkoly byly přeneseny na krajské úřady a již výše uvedený text (*Kap. 3.3*) naznačil, že není dosud plně jasné, jaké výsledky produkuje hierarchická

kontrola a koordinace státní správy v ČR. Činnost okresních úřadů byla sice ukončena, ale okres jako územní jednotka zůstal na základě ustanovení zákona o územním členění státu zachován. Územím okresů má řada specializovaných územních orgánů státní správy vymezenou svoji územní působnost a dosud se vyladuje územní členění správy v návaznosti na území současné čtrnáctky krajů v oblasti správy i v oblasti soudní.

Další problém, který vznikl v souvislosti s územním vymezením krajů a předpokládaným členstvím v EU, spočíval v tom, že kraje, tak jak byly vymezeny příslušným zákonem z r. 1997, byly ve většině případů svou rozlohou i počtem obyvatelstva „poddimenzované“ ve vztahu k čerpání prostředků na podporu politiky soudržnosti EU. Tento problém byl právně (a uměle) vyřešen přijetím zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Na jeho základě došlo k vytvoření *regionů soudržnosti* s regionálními radami, které získaly od 1. 7. 2006 právní subjektivitu. Nyní je však jejich činnost ukončována.

Organizační změny v českém správním systému výše uvedenými iniciativami rozhodně neskončily. V nedávné době proběhly v oblasti dekoncentrátů v ČR určité změny. Jednou z nich je snaha více přizpůsobit územní organizaci dekoncentrátů současnému krajskému zřízení. Již výše uvedený text o systému odpovědnosti a kontroly v ČR (*Kap. 3.3*) upozornil na změny v nastavení správy na vybraných úsecích státní správy – vytvoření Úřadu práce ČR.

Úřad práce ČR se stal správním úřadem s celostátní působností se sídlem v Praze a samostatnou účetní jednotkou. Datem účinnosti došlo ke zrušení původních (okresních) úřadů práce zřízených podle zákona o zaměstnanosti (zák. č. 435/2004 Sb.). Veškeré úkoly v oblastech zaměstnanosti, ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, státní sociální podpory a dalších přebíral Úřad práce ČR. Nadřízeným orgánem je Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. Organizačně je Úřad práce ČR členěn na generální ředitelství a krajské pobočky. Změny podobného charakteru přinesl zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, který revidoval organizaci a funkce jednotlivých úrovní finanční správy (Kroupová, 2013).

Vedle reorganizace správy v oblasti zaměstnanosti mělo k úspoře v organizaci výkonu agendy v oblasti sociální politiky dojít také vytvořením *jednoho výplatního místa pro sociální dávky*. Od 1. ledna 2012 neměly obecní úřady s rozšířenou působností, respektive pověřené obecní úřady, vykonávat správní řízení v oblasti výplaty sociálních dávek. Vydání rozhodnutí, kontrola jeho naplňování, předběžné či následné místní šetření, popř. řízení o odvolání měly napříště mít na starosti zaměstnanci Úřadu práce. Obecní úřady s rozšířenou působností byly pověřeny výkonem sociální práce k řešení nepříznivé sociální situace a k sociálnímu začleňování osob, naopak jim byla odebrána agenda výplaty sociálních dávek, kterou získaly po zrušení okresních úřadů a kterou vykonávaly spolu s povinnostmi v oblasti sociální práce. Sjednocení dávkových agend do jednoho správního orgánu mělo přinést jednotnou praxi v řízení, výplatě a kontrole využití sociálních dávek. Všechna data měla být sdružena tak, aby je informační systémy mohly efektivně využívat (Reichl, 2011). Svaz měst a obcí ČR upozorňoval na to, že úřady práce, které od obcí s rozšířenou

působností zmíněnou agendu získaly, neměly relevantní znalosti, protože nebylo v jejich silách provádět šetření, a obce, které šetření prováděly, ztratily účinný nástroj k motivaci klientů (Křížová, 2013). Opakovaně zastává názor proti uvažované reformě, která by odebírala některé kompetence státní správy obcím tím, že by došlo k plošnému snížení počtu stavebních úřadů a matrik. To zvažovalo Ministerstvo pro místní rozvoj při přípravě novely stavebního zákona v roce 2011 z důvodu nesouladu územních obvodů stavebních úřadů se správními celky a pochybami o kvalifikovanosti úředníků pro rozhodování. V návaznosti na výhrady samosprávy přislíbilo ministerstvo nejprve provedení analýzy stavu výkonu státní správy na úseku územního plánování a stavebního řádu, z níž by mělo vzejít vyhodnocení činnosti jednotlivých stavebních úřadů (Kypertová, 2011). Naposledy projekt plošného rušení a převodu agend explicitněji zmínil především dokument Koncepce dokončení reformy veřejné správy (Ministerstvo vnitra, 2012).

Aktuální reformní program – *Strategický rámeček rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020* – hovoří o „Revizi a optimalizaci výkonu veřejné správy v území“ a předpokládá „vytvoření variant řešení stávajícího stavu a možností zjednodušení a harmonizace výkonu státní správy v území, včetně analýzy jejich nákladů, přínosů a dopadů“ (Ministerstvo vnitra, 2014, s. 26).

Kypertová (2011) s ohledem na uvažované přesuny zmíněných agend státní správy vznesla otázku, zda se blíží konec přenesené státní správy. Kritizovala také návrh Ministerstva průmyslu a obchodu, které připravilo koncept čtrnácti krajských prvoinstančních živnostenských úřadů v sídlech krajů. Regionální pracoviště měla podle návrhu zřizovat svá detašovaná pracoviště pouze v místech tzv. okresních měst a ve statutárních městech (mělo by být zřízeno 73 detašovaných pracovišť). Kypertová také upozorňovala na to, že obce musely po zrušení okresních úřadů, jejichž některé kompetence získaly a postupně o ně přicházejí, zajistit prostory a hradily vzdělání úředníků. Návrhy podle ní neřešily problém odstupného ani případné kompenzace za převedené vyškolené pracovníky.

Nástroje koordinace jsou vymezeny právními předpisy a promítá se do nich i jiný rozsah požadavků na zákonnost výkonu samosprávy a státní správy územních samosprávných celků, který je zohledněn i v mechanismu dozoru a kontroly. Vztah ministerstev a vlády k územním samosprávným celkům vymezuje obecně zákon o krajích. Obecně stanovuje, že při výkonu přenesené působnosti jsou orgány územní samosprávy podřízeny příslušnému ministerstvu. Příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány územní samosprávy, řídí v rámci zákonů výkon státní správy vydáváním právních předpisů a směrnic; podmínkou platnosti směrnice je její publikování, ve výjimečném případě oznámení o vydání ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. Příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány kraje, přezkoumávají rozhodnutí kraje vydaná na úseku přenesené působnosti ve správním řízení, rozhodnutí vydaná v režimu správního řádu a kontrolují výkon přenesené působnosti orgány kraje na svěřeném úseku. Speciální úlohu má Ministerstvo vnitra,

kteře koordinuje vydávání právních předpisů jiných ústředních úřadů, jež se dotýkají přenesené působnosti krajů a obcí. Má také kontrolovat dodržování usnesení a opatření vlády v činnosti příslušných orgánů kraje a poskytování odborné pomoci krajským úřadům obcím, organizovat porady ředitelů krajských úřadů, řídit a ve spolupráci s příslušnými ministerstvy koordinovat rozvoj informačních systémů krajů, ale i obcí (v návaznosti na úkoly, které vymezuje zákon o informačních systémech veřejné správy).

V únoru 2005 byla vypracována zpráva k projektu B.3, který vycházel z plánu změn stanovených usnesením vlády z března 2004 č. 237 v dokumentu *Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy obsahující vyřešení gesce a organizačního zabezpečení*. Podle této zprávy dřívější koordinační mechanismy nejsou dostačující především proto, že byly nastaveny na řízení z centra. Změny v koordinaci by podle zprávy měly přispět k jednoznačnému stanovení rolí včetně odpovědnosti, odstranění duplicit, snižování zátěže a ke zjednodušení celého procesu výkonu veřejné správy. Stejně tak důležitou součástí koordinovaného přístupu k řešení procesů ve veřejné správě je podle zprávy možnost ústřední státní správy získávat co největší množství informací, jak realizovaná opatření v územní veřejné správě fungují a jaký je jejich dopad na občana a na veřejnost. Zpráva uvádí nástroje horizontální a vertikální koordinace výkonu státní správy, které však svým rozsahem postihují i koordinaci v oblasti samosprávy (viz *Tab. 4.9*). Daná skupina nástrojů nezohledňuje normotvornou pravomoc vlády a ministerstev a jiných ústředních úřadů a také povinnost krajských úřadů metodicky pomáhat obcím. Nerozlišuje také nástroje koordinace ústřední správy a nástroje koordinace územní správy. Také opomíjí koordinaci prostřednictvím projektů e-governmentu, které mají poskytování elektronických služeb centralizovat a standardizovat. Rovněž nezachycuje neformální vztahy, které jsou pro koordinaci veřejné správy neméně důležité.

Dosud spíše neznámá je v ČR praxe *koordinace dekoncentrátů*. V současné době jde zejména o tyto specializované územní orgány státní správy:

- krajské, okresní, městské a obvodní správy policie,
- krajské, okresní, městské a obvodní vojenské správy,
- krajské správy a okresní oddělení Českého statistického úřadu,
- krajské orgány specializovaných státních inspekcí (energetická, obchodní, zemědělská a potravinářská apod.),
- zemědělské a katastrální inspektoráty a katastrální úřady,
- inspektoráty Českého úřadu bezpečnosti práce,
- obchodní báňské správy,
- celní ředitelství a celnice,
- drážní správní orgány,
- správy sociálního zabezpečení,
- úřady práce,
- finanční úřady.

Tabulka 4.9 **Nástroje horizontální a vertikální koordinace výkonu státní správy (podle zprávy k projektu B.3)**

Nástroje horizontální koordinace výkonu státní správy	Nástroje vertikální koordinace výkonu státní správy
■ pracovní výbor náměstků ministrů pro reformu veřejné správy	■ setkání reprezentantů ústřední státní správy s hejtmany krajů
■ operační štáb manažerů jednotlivých ministerstev pro reformu veřejné správy	■ pravidelné porady zástupců ústřední státní správy s řediteli krajských úřadů
■ na ministerstvech existují další meziresortní pracovní skupiny k řešení konkrétních legislativních i nelegislativních opatření	■ pravidelné porady zástupců ústřední státní správy se starosty a tajemníky obcí s rozšířenou působností
■ činnost Asociace krajů	■ pravidelné odborné semináře pro pracovníky územních samosprávných celků
■ činnost Svazu měst a obcí	■ zaměstnanci Ministerstva vnitra v území krajů
■ činnost zájmových sdružení ve formě mikroregionů, založených buď k řešení určitého konkrétního problému, nebo s obecnou a dlouhodobou činností, která je mnohdy zaměřena i na výkon některých správních činností	■ pravidelné porady ředitelů krajských úřadů s tajemníky obcí s rozšířenou působností
■ individuální spolupráce jednotlivých ústředních správních úřadů při řešení konkrétních právních otázek	■ porady hejtmánů krajů se starosty obcí v území krajů
■ společné pravidelné konzultace a porady pracovníků ústředních správních úřadů a vypracovávání společných stanovisek;	■ porady starostů obcí s rozšířenou působností se starosty a tajemníky obcí svého správního obvodu
■ některé další formy koordinace a metodického vedení nebo způsoby řešení problémů spojených s výkonem veřejné správy (usnesení vlády č. 238/2004)	■ odborná setkání oborových specialistů ústřední státní správy se svými protějšky na krajské úrovni, která se v některých zvláště složitých agendách rozšiřují až do úrovně odborníků z obcí s rozšířenou působností
	■ odborná setkání vedoucích odborů krajských úřadů se svými protějšky z obcí s rozšířenou působností, která v některých speciálních agendách (matriky, volby apod.) dosahují až do úrovně základní obce

Zdroj: Úřad vlády (2005b).

V posledních letech je v ČR velmi zřetelná snaha ústřední úrovně (vlády a ministerstev nebo jiných ústředních úřadů) v řadě oblastí samosprávy standardizovat základní rámec jejího výkonu různými právními předpisy (typickým příkladem jsou v současné české praxi například sociální služby a standardy jejich kvality, požadavky na informační systémy veřejné správy, základní rámec hospodaření apod.). Snaha standardizovat se však nemusí týkat pouze činností úřadů veřejné správy, ale i aktivit jimi zřizovaných organizací, např. v rámci systému veřejných knihoven, na které se příspěvek zaměřuje. Netýká se také pouze profesionality a jednotnosti (resp.

větší podobnosti) výkonu úkolů napříč státním teritoriem nebo v regionu, týká se také dostupnosti veřejných služeb a jiných parametrů jejich poskytování. Ty v případě ČR nestanovuje pouze úroveň národní, ale v rámci svěřených pravomocí i úroveň evropská (což odráží i složitost systému správního práva a obtížnost naplňovat požadavky zákonnosti veřejné správy).

Koordinování veřejné správy a rovněž intergovernmentalismus, který v ČR vychází z toho, že vedle centra působí jako územní samosprávné jednotky kraje a obce, s sebou nezbytně přináší *potřebu komunikace*. Ta je nezbytnou součástí efektivního řízení. Její podobu v praxi vždy ovlivňuje existující systém veřejné správy a jeho formální i neformální procesy. Komunikace je uvnitř systému veřejné správy považována za významný faktor účinnosti a hospodárnosti fungování celého systému veřejné správy jako specifického institucionálního nástroje pro realizaci veřejných politik. Kvalita informačních vztahů mezi jednotlivými subjekty veřejné správy, která je determinována řadou skutečností, ovlivňuje souhrnnou systémovost celé veřejnosprávní organizace. Promítá se rovněž do kvality informačních toků probíhajících v rámci celého systému veřejné moci státu a také do charakteristik vnějších vztahů veřejné správy (vztah subjekt veřejné správy – adresát veřejné správy).

Úřad vlády ČR na konci prosince 2005 zpracoval a publikoval zprávu, ve které shrnoval výsledky šetření v rámci projektu B.1. *Problémy v meziresortní komunikaci* podle zprávy spadaly především (kromě problému „nedostatečná komunikace“) do těchto oblastí (Úřad vlády, 2005b):

- neochota k neformální spolupráci, lpění na rigidních pravidlech,
- nedostatek času, nedodržování lhůt,
- resortismus,
- personální změny, těžké dohledání kompetentní osoby, nedostupnost pracovníků,
- duplicitní zasílání materiálů,
- zasílání nepodstatných materiálů a informací,
- zadržování informací,
- technické obtíže, nedostatečná počítačová gramotnost pracovníků,
- nepřehledné webové stránky ústředních úřadů, a to jak pro vyhledávání útvaru, tak pro vyhledávání dokumentů.

Pro účely předpokládané *Koncepce zlepšení komunikace mezi ústřední státní správou a samosprávnými orgány*, kterou uvažovalo Ministerstvo vnitra v rámci projektu B.3, provedl řešitelský kolektiv ESF výzkum, jehož těžištěm bylo dotazníkové šetření. Cílem šetření bylo získat odpovědi na následující otázky (Rektořík, Špaček a Špaček, 2005):

- Jak obecní a krajští vedoucí úředníci vnímají celkovou kvalitu vzájemné komunikace?
- S kým a jakým způsobem nejčastěji komunikují?

- Co je v současnosti předmětem vzájemné komunikace a na co by se měla zaměřit?
- Jaké bariéry a nedostatky vnímají vedoucí úředníci obcí a krajů v dosavadním procesu komunikace?
- Jaké mají vedoucí úředníci konkrétní návrhy na zlepšení komunikace (mezi obecním a krajským úřadem, i v rámci celého systému státní správy)?

Jako hlavní bariéra efektivní komunikace v oblasti státní správy byla úředníky obecních úřadů vnímána vyšší spolehlivost informací ústřední úrovně (ministerstva či jiného příslušného ústředního úřadu) než informací z krajského úřadu (35 % souhlasných odpovědí). Protože je krajský úřad v oblasti státní správy instancně nadřazeným orgánem, jsou však úředníci obcí v řadě případů nuceni využívat jeho méně spolehlivé informace. Významně negativně byla vnímána i velká vytiženost úředníků krajských úřadů (31 %) a jejich neznalost (25 %). Nebyly zjištěny žádné bariéry, které by vycházely z nechuti ke vzájemné komunikaci (pouze desetina respondentů vnímala neochotu krajských úředníků komunikovat). Vedoucí úředníci obcí neviděli problémy v hledání zdroje informací na krajském úřadu (necelých 5 % úředníků neví, u koho informace hledat). Nejčastějším pravidelným účelem komunikace mezi obecním a krajským úřadem, kterou zahájili obecní úředníci (avšak podle výsledků i krajské úředníky), byl operativní pracovní styk (výměna pracovních dokumentů apod.). Na dalším místě figurovaly informace týkající se platné legislativy a metodické pomoci. Z analýzy otevřených otázek na dotaz, co by podle názoru obecních úředníků mělo být předmětem jejich komunikace s KÚ, je patrné, že hlavním tématem by měla být metodická pomoc (n = 253) a odborné konzultace (n = 211). V oblasti metodické pomoci úředníci obcí spatřovali největší nedostatky. Ve většině odpovědí zdůrazňovali především nutnost sjednotit metody a odborná stanoviska, a to na celé linii v rámci hierarchie. Nejčastěji kritizovali nejednotnost právního výkladu. S ním souvisí i nejčastější objekt odborných konzultací – právní pohled kraje jako instancně vyššího subjektu státní správy – podle jednoho z respondentů. Častým předmětem preferovaných odborných konzultací by měla být i pomoc v případě složitých řízení. Konzultace by měly být zabezpečovány kompetentními osobami, a to i s ohledem na následující tvrzení respondenta: „Obce s rozšířenou působností velmi často suplují KÚ v poskytování metodické pomoci obcím a pověřeným obcím.“

S oblastí koordinace souvisí také poptávka vedoucích obecních úředníků po častějších poradách (na úrovni kraje i na úrovni ministerstev), které byly často považovány za jeden z nástrojů možné zpětné vazby a porovnání zkušeností podobných úřadů. Podle řady respondentů by bylo účelné konat v rámci jednotlivých úseků státní správy pravidelné porady častěji než jednou nebo dvakrát ročně, jak je to dosud v praxi běžné. Někteří respondenti požadují i minimální frekvenci konat pravidelné porady vedoucích příslušných odborů kraje a obcí (II. a III. stupně) 4× ročně (ojedinele i měsíčně), a to v případě porad konaných na úrovni krajů i za účasti kompetentního pracovníka příslušného ministerstva. Tyto porady by se měly podle respondentů

týkat především nové legislativy a očekávaných změn v jednotlivých oblastech činností, a mohly by tedy představovat i prostor pro diskuzi a participativní rozhodování. Měly by však také reagovat na existující problémy a specifika obcí v regionu. Samotní úředníci již v současné době vnímají jako velmi pozitivní a přínosný nástroj komunikace nejrůznější školení, semináře a porady.

Mezi největší problémy, které především zástupci obcí vnímali v komunikaci s ústřední správou, patřily následující:

- nejednoznačnost některých stanovisek mezi ministerskou a krajskou úrovní (na některé problémy – např. při změně legislativy/agend – má kraj zcela odlišný názor než ústřední orgán státní správy), avšak i v rámci krajského úřadu,
- duplicita informací požadovaných/poskytovaných krajským úřadem a ministerstvy,
- neexistence žádného oficiálního zdroje, kde by bylo možné čerpat ucelené a hlavně závazné informace k výkonu státní správy v obecné rovině ani v oblasti konkrétních správních činností, kde je uplatnitelný potenciál moderních informačních a komunikačních technologií,
- časopis Veřejná správa, který Ministerstvo vnitra dosud zastřešuje, se dostatečně nevěnuje aktuálním problémům obcí,
- nepropojenost informačních systémů státní správy,
- složitost a nízká kvalita legislativy,
- vnímání krajů jako „poslůvků“ ministerských zpráv,
- nedostatečná komunikace uvnitř ústřední správy,
- malá zpětná vazba v rámci vnímaných problémů, která by se mohla promítnout do legislativy.

Z kvalitativní analýzy volných odpovědí úředníků vyplývala kritika nedostatečného využití kapacit moderních ICT, a to především v následujících oblastech:

- dostupné technologie nejsou využívány dostatečně ke včasnému informování o připravovaných či realizovaných změnách v legislativě,
- absence oficiálních webových stránek portálového typu, které by poskytovaly informace, jež by mohly napomoci ke sjednocení právního výkladu při výkonu státní správy (např. o judikátech soudů, rozhodnutích krajských úřadů, právním názoru resortního ministerstva),
- absence diskusního fóra na webových stránkách kraje/příslušného ministerstva,
- nespokojenost s webovými stránkami kraje, které jsou podle některých respondentů vesměs koncipovány především pro styk s veřejností, nikoliv pro výkon státní správy instančně podřízených obecních úřadů; podle některých webové stránky kraje neobsahují aktuální informace, které jsou důležité pro výkon činností státní správy obecních úřadů; někteří respondenti web KÚ považovali za nepřehledný,

- podobné negativní charakteristiky webů byly někdy spojovány s příslušným ministerstvem,
- nespokojenost s podobou Portálu veřejné správy, který podle některých úředníků je dobrý spíše pro neodborníky než pro úředníky. Někteří úředníci spíše než portálu využívají k získávání informací webová stránka příslušných ministerstev.

Přestože jde o výzkum, který by nebylo od věci aktualizovat, česká odborná literatura se tématu v daném rozsahu dosud nevěnuje. Z tohoto důvodu lze závěry výzkumu považovat za hypotézy výzkumů dalších. V době přípravy této publikace se autor věnoval problémům komunikace a informačních toků v rámci řešení projektu TAČR – Management znalostí v lokálním a regionálním rozvoji (TB040MMR008). Například workshop, který byl k projektu organizován v říjnu 2015, se věnoval také problémům sdílení znalostí, které jsou v literatuře řízení znalostí spojovány s organizační kulturou a jež se týkají jak prostředí uvnitř jednotlivé organizace, tak i vztahů mezi organizacemi veřejné správy. Podle názorů účastníků workshopu jdou organizace veřejné správy při řešení problémů (či implementaci projektů) často trnitou a drahou cestou, přestože existují úřady, které se podobným problémem již zabývaly. Přestože v české veřejné správě roste význam role učení se od jiných a česká veřejná správa si ji uvědomuje, můžeme s využitím tvrzení jednoho z účastníků workshopu situaci v ČR shrnout následovně: „Přes všechny svazy, které máme, sdílení znalostí nefunguje.“ Diskuze se v této souvislosti zaměřila na neznalost, neschopnost a neochotu („3N“ Milana Půčka) sdílet znalosti a na faktory, které je podporují v organizaci a v komunikaci mezi organizacemi. Nesdílení znalostí je podle některých neopodstatněné, protože veřejná správa je prostředím, ve kterém by se znalosti sdílet měly. Diskuze naznačila, že problémy ve sdílení znalostí mohou být často způsobeny už v prvním kroku, kdy organizace neumí vymezit problém, a (následně) komunikují a hledají řešení špatně vymezených problémů. Rozšířenější praxi řízení znalostí podle účastníků workshopu často brání způsob myšlení lidí ve veřejné správě. Problémy sdílení znalostí může způsobovat i nedostatek finančních prostředků na projekty ve veřejné správě a soutěž mezi uchazeči o projekty. Neochotu sdílet znalosti uvnitř organizace mohou způsobovat také obavy klíčových zaměstnanců z propuštění (např. v době úsporných opatření), pokud budou příliš sdílet svoje znalosti s ostatními (v důsledku sdílení se stanou nahraditelnými). Někteří pracovníci nemusejí znalosti sdílet také z toho důvodu, že chtějí, aby si jiní prošli dlouhou cestou vzdělávání a získávání zkušeností, která je samotné stála tolik času a energie. Pracovníci institucí veřejné správy nemusí mít také prostor či předpoklady pro sdílení – nesdílejí, protože by tyto aktivity museli realizovat na úkor své pracovní doby a vykonávané agendy. Někteří pracovníci veřejné správy se rovněž mohou bránit přijetí nových znalostí, či změnám obecně. Vedoucí pracovníci také nemusí jít svým zaměstnancům příkladem. Nemusí také znalosti „použít dál“ (uvnitř či vně úřadu), což mohou následovat jejich podřízení a kultura nesdílení informací a know-how se tak může dále prohlubovat. Do praxe sdílení znalostí a řízení znalostí se

výrazně promítá také specifickou českého správního systému – velký počet malých obcí a s tím související počet neuvolněných zastupitelů a starostů. Jejich prioritou je zajistit, aby veřejná správa jejich malé obce fungovala, a systematictější řízení znalostí zde nemusí být prioritou i z toho důvodu, že zástupcům malých obcí již nezbyvá energie k tomu, aby byli aktivnější v oblasti dalšího vzdělávání. Jan Sedláček, starosta obce Křížánky a jeden z místopředsedů Sdružení místních samospráv, v této souvislosti upozornil na nový projekt Rok v obci (<http://www.rokvobci.cz/>).

5 Strategické řízení a jeho úskalí ve veřejné správě

5.1 Role, procesy a nástroje strategického řízení

Ačkoliv většina expertů na manažerské rozhodování je toho názoru, že strategické řízení je dosti chaotické povahy, v žádném případě podle Rainey (2009, s. 188) nepopírají, že by manažeři měli vykonávat činnost účelově, s ohledem na stanovené cíle. Strategický management je těžko definovatelný, protože se mění spolu s měnícím se prostředím a protože může vedle sebe v jedné organizaci existovat více strategických činností (Joyce, 2010). Strategičnost patří mezi obecné funkce, které jsou v současnosti spojovány s efektivním managementem a s požadavky na jeho vrcholovou úroveň. Strategické řízení je základem řízení celé organizace. Má být východiskem všech plánů dané organizace a projektní a prvkem sjednocujícím činnost všech pracovníků (Sedláčková a Buchta, 2006).

Obecným cílem strategického managementu (někdy též „strategického přístupu“, „strategického procesu“) je (Hughes 2003; Cepiku et al. 2010; Bryson, 2011; Horváth & Partner, 2002):

- zajistit dlouhodobé chování organizací,
- nastavit optimální strategické priority a cíle organizace,
- říci, jakou cestou budou dosaženy,
- rozšířit strategii napříč organizací, aby ji znali ti, kteří ji mají realizovat,
- zajistit implementaci strategie a mechanismy její kontroly.

První dva body jsou často spojovány s fází hledání strategie a formulování strategie v rámci strategického plánování. Zbývající potom souvisí s fází realizace (implementace) strategie v dané organizaci nebo s tím, co se v anglické literatuře diskutuje s ohledem na skutečný obsah strategie a procesy strategie v organizaci (Walker, 2010). Někdy se hovoří o tzv. strategickém cyklu, který je často znázorňován v kruhu, aby bylo zřetelné, že po kontrole dochází k přizpůsobení základních premis a cyklus se opakuje.

Upozorňuje se na to, že strategický management je širší oblastí než strategické plánování, protože organizace se pohybuje dopředu díky rozhodování a činnostem,

nikoliv díky plánům – zatímco strategické plánování míší zamýšlení se nad budoucností, analýzu cílů a subjektivní vyhodnocování cílů a priorit, které mají zajistit dlouhodobý život a účinnost organizace, řízení je především o dlouhodobém procesu průběžného řízení organizace strategickým způsobem (Poister a Streib, 1999). Strategické řízení jako oblast výzkumu a praxe podle některých vzniklo jako reakce na problémy implementace strategických plánů (Goldsmith, 1997). Obecně se tvrdí, že strategické řízení je nejnáročnější a nejobtížnější součástí managementu (Souček, 2003). Strategické řízení je vizionářské řízení týkající se vytváření představ a jim odpovídajících koncepcí toho, kam by organizace měla jít. Ale je to také empirické řízení, které rozhoduje, jak je v praxi třeba postupovat, aby organizace strategického cíle dosáhla (Armstrong a Stephens, 2008). Je vnímáno jako integrální součást celkového řízení organizace, přičemž spadá především do pravomoci jejího vrcholového vedení (Veber a kol., 2009). Spojuje strategické plánování a implementaci, a to i prostřednictvím rozpočtování, měření výkonnosti a vyhodnocování (Bryson, 2003).

Mezi požadavky na strategické řízení zaznívá systémovost a kontinuita jeho procesu, kreativita, nikoliv kopírování strategií jiných či pasivita manažerů (Sedláčková a Buchta, 2006; Bryson, 2003). Často je upozorňováno na to, že strategické myšlení a jednání není vrozené, proto v něm musí být vedoucí zaměstnanci školeni (Mallya, 2007). Podle některých je strategické myšlení samo o sobě mnohem důležitější, než formální rámce a techniky popisované v literatuře strategického řízení (Goldsmith, 1997). Podle Raineye (2009) se většina modelů a rámců, které jsou vytvářeny jako metodické pomůcky pro zavádění strategického řízení ve veřejném sektoru, zaměřuje na procedury řízení strategických záležitostí, analýzu stakeholders, analýzu okolí a SWOT analýzu. Specifika veřejné správy podle něho způsobují, že ti, kteří strategicky plánují ve veřejném sektoru, musí zohledňovat více dopadů a věnovat pozornost různorodější skupině stakeholders, než je tomu v soukromém sektoru.

5.1.1 Fáze hledání strategie – strategické plánování, požadavky na plánování

Přestože strategické řízení je více než strategické plánování, je strategické plánování velmi důležitou, ne-li elementární součástí strategického řízení. Je považováno za stavební kámen a prostředek strategického řízení (Bryson, 2003; Veber a kol., 2009). Potřeba strategického plánování je spojována s obecným požadavkem na manažery, aby měli představu, kam by jimi řízené organizace měly směřovat, a aby řízení nebylo nahodilým procesem. Strategické řízení, kterému má strategické plánování napomoci, je řízením s představou. Moderní manažerská literatura hovoří v této souvislosti také o vedení prostřednictvím sdílené vize. Strategické plánování je považováno za manažerskou aktivitu, kdy jsou vymezeny:

- *Prioritní budoucí stavy organizace* – strategické cíle, ke kterým by měly všechny plánovací aktivity směřovat. Jsou strategické, pokud jsou považovány za klíčové pro rozvoj organizace, dostatečně veliké a důsledky jejich dosažení mají dlouhé trvání, popř. jejich splnění vyžaduje dlouhodobé úsilí nebo předpokládá zásadní změnu (Janíček, 2009).
- *Cesty (trajektorie) k jejich dosažení* – strategie obecně je plánem, který popisuje cestu (vymezení postupů, aktivit, opatření) od současné situace k dosažení stanovených cílů. Svou povahou mohou strategie představovat jednotlivé záměry, jimiž je ovlivňován dlouhodobější vývoj organizace. Především však mají mít podobu koncepce pro dlouhodobé řízení organizace (5–10 let), která je vyjádřením představy vedení organizace o tom, „kam“ a „jak“ směřovat. Strategie může být také široce definována jako plán, který integruje hlavní cíle, politiky a implementační kroky organizace do jednotného celku (Mallya, 2007). Úkolem strategie je vymezit pro organizaci cíle a priority, a to na základě poslání a vize a strategické analýzy vnitřního a vnějšího prostředí organizace. Posloužit zde mohou metodicky orientované nástroje jako SWOT analýza, analýza PEST, 7S apod.

Model procesu vypracování strategie je uveden v *Tab. 5.1*. Mezi požadavky na obsah plánu strategického managementu obvykle zaznívá (Nutt a Backoff, in Hughes, 2003, s. 136):

- popis historického kontextu organizace ve smyslu trendů jejího okolí, jejího obecného směřování a jejích normativních ideálů,
- vyhodnocení okamžité situace ve smyslu současných silných a slabých stránek a budoucích příležitostí a hrozeb,
- vytvoření agendy současných strategických problémů, které mají být předmětem řízení,
- navržení strategických alternativ k řešení prioritních problémů,
- hodnocení strategických alternativ s ohledem na dotčené stakeholders a vyžadované zdroje,
- výběr strategické alternativy a navržení metody její implementace,
- vytvoření akčního plánu, který je prostředníkem mezi organizací a jejím okolím,
- navržení účinné metody pro implementaci akčního plánu.

Tabulka 5.1 Model procesu vypracování strategie

Proces vypracování strategie	Cíl	Překážky	Reprezentativní nástroje
1. Vyjasnění poslání, hodnot a vize <i>Proč existujeme?</i>	Potvrzení směrnic nejvyšší úrovně o účelu organizace a jejím jednání.	Vize je často popisována způsobem, který nevede k realizaci.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Jasně posláni ■ Klíčové hodnoty ■ Odvážná, kvantitativně vyjádřená vize ■ Rozšířená vize
2. Provedení strategické analýzy <i>Jaké klíčové otázky ovlivňují naši strategii?</i>	Určení událostí, sil a zkušeností, které ovlivňují a modifikují strategii, a to na základě využití strukturované analýzy.	Analýza se často soustřeďuje na výsledky a nikoliv na hybné faktory strategie.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vyhodnocení vnějšího prostředí (PESTEL) ■ Vyhodnocení „konkurenčního“ prostředí (SWOT)
3. Formulování strategie <i>Jak se můžeme nejlépe prosazovat v našem oboru?</i>	Určení, (kde a) jak bude organizace působit.	K dispozici je velké množství možných metodologií. V tom, jaké přístupy a za jakých okolností je použít, neexistuje shoda.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Různé metodologie tvorby strategie, které jsou však dosud spíše popsány pro ziskové organizace ■ Vyhlášení strategického směru ■ Určení zvládnutých kritických činností

Zdroj: Autor (na základě Kaplan a Norton, 2010, s. 50).

Specifikace cílů by se měla řídit pravidlem SMART. Tato zkratka obsahuje požadavky, které jsou spojovány s dobrými cíli, a to ve smyslu níže uvedené Tab. 5.2. Dobře formulované cíle jsou (Armstrong a Stephens, 2008, s. 57):

- *konzistentní* – v souladu s hodnotami organizace a s cíli organizace anebo útvaru,
- *přesné* – jasné a dobře definované, používající pozitivních výrazů,
- *podnětné* – aby stimulovaly k vysokým standardům výkonu a povzbuzovaly pokrok,
- *měřitelné* – mohou se vztahovat ke kvantitativním nebo kvalitativním ukazatelům výkonu,
- *dosažitelné* – s ohledem na schopnosti jedince. Měla by být věnována pozornost jakýmkoliv překážkám, které by mohly ovlivňovat schopnost pracovníka splnit dané cíle. Týká se to nedostatku zdrojů (peněz, času, vybavení, podpory a pomoci od ostatních lidí), nedostatku zkušeností nebo vzdělání, vnějších faktorů, které nemá pracovník pod kontrolou, atd. Cíle musí být přiměřené s ohledem na okolní vývoj a musí korespondovat s možnostmi dané organizace (Veber a kol., 2009),
- *dohodnuté mezi manažerem a dotyčným pracovníkem* – smyslem je zabezpečit, aby cíle bral pracovník za své a nikoliv za něco, co mu bylo vnu-

ceno, i když mohou nastat situace, kdy pracovníci musí být přesvědčováni, aby akceptovali nějaký vyšší standard, než jakého jsou podle svého mínění schopni dosáhnout,

- *termínované (časově určené)* – dosažitelné v rámci stanoveného časového plánu (to se nemusí týkat trvalého cíle),
- *orientované na týmovou práci* – měly by klást důraz jak na týmovou, tak individuální úspěšnost.

Tabulka 5.2 **Požadavky na kvalitu cílů v pravidle SMART**

Požadavek	Veber a kol. (2009)	Armstrong a Stephens (2008)	Mallya (2007)
S	Specific – jasně vymezené	Stretching – náročné ⁸	Specifické – jasně vymezené
M	Measurable – měřitelné	Measurable – měřitelné	Měřitelné
A	Agreed – přijaté po vzájemné dohodě	Agreed – dohodnuté, odsouhlasené	Akceptovatelné – těmi, kteří je budou implementovat
R	Realistic – realistické	Realistic – realistické	Realistické – dostatečně náročné
T	Trackable – sledovatelné	Time related – termínované/časově určené	Časově vymezené

Zdroj: Autor na základě uvedené literatury.

Přijaté cíle jsou nástrojem kontroly – srovnávání „žádoucího stavu“ a stavu skutečně dosaženého. Měly by však reflektovat dosud popsání problémy měření a řízení výkonu (viz *Kap. 7.4* této publikace).

5.1.2 Implementace strategie a obtíže realizace strategických cílů

Úkolem strategického řízení je zajistit, aby se přijaté strategie proměnily v nepřetržitý proces. Nástrojem k tomu se má stát *integrováný systém řízení* (Kaplan a Norton, 2010). První fáze implementace strategie je proto spojena především s vymezením toho, jakým způsobem mohou být strategie převedeny do operativních procesů. V organizaci se zpravidla sestavuje řada plánů, přitom cílem implementace strategie je, aby na sebe tyto plány navazovaly. Realizace strategie je spojena především s propojením strategických, taktických a operativních plánů v praxi organizace. Tomu má také napomoci hierarchie plánů a cílů organizace, někdy se hovoří o plánování strategie. Plánování strategie vychází z toho, že strategické a operativní řízení musí

⁸ Sedláčková a Buchta (2006) hovoří v souvislosti s S o „stimulating“ – stimulující.

být na jedné straně od sebe odděleny, na druhé straně musí být integrovány. Integrace spočívá v tom, že strategické řízení vytváří podmínky pro řízení operativní (Souček, 2003; Kaplan a Norton, 2010).

Rozklad cílů probíhá následovně (srovnej Vodáček a Vodáčková, 2009, s. 85–87):

- *Od cílů určených pro organizaci jako celek*, které jsou zpracovány na vrcholové úrovni řízení v podobě schválené strategie. Strategické cíle by měly odpovídat poslání a vizi organizace. Procesu tvorby těchto strategických cílů se zúčastňují vedoucí pracovníci bezprostředně nižší úrovně hierarchického řízení. Tvorba cílů je záležitostí dialogu zúčastněných vedoucích pracovníků, kde sice platí princip nadřízenosti vrcholových manažerů v pravomoci rozhodování, ale se snahou využít poznatků pracovníků nižší úrovně řízení. Tím mohou být identifikovány a řešeny možné rozpory zájmů, nekonzistence či neúplnost cílů.
- *Přes cíle funkčních/dílčích strategií*, které stanovují vedoucí pracovníci, kteří by se měli zúčastnit stanovení strategických cílů vrcholového vedení. I zde se předpokládá účast vedoucích pracovníků další nižší úrovně. Účast vyšších vedoucích je pro ně užitečná tím, že mohou nejen získat širší přehled o problematice, ale mohou poskytovat rady a podporu pro realizaci cílů své úrovně. Jejich účast umožňuje také řešit případná úzká místa zdrojového zajištění společně stanovených cílů.
- *Až po cíle stanovené pro výkonnou úroveň*. Zde se postupuje analogicky. Tvorba cílů by měla být sladěna s vyššími úrovněmi soustavy cílů, nabývá také na konkrétnosti (specifičnost činností, kratší časové horizonty, větší míra kvantifikace).

Rozklad cílů by měl být doprovázen *stanovením měřítek* (indikátorů) jejich hodnocení. Pro zajištění účinné podpory plnění stanovených cílů a úkolů výkonnými složkami je třeba splnit tyto předpoklady (Veber a kol., 2009, s. 565), které najdeme i mezi požadavky řízení podle cílů (management by objectives, MBO):

- Vytvořit kaskádu vzájemně provázaných ukazatelů, které postupně upřesňují strategické záměry až do podoby jednotlivých specifických provozních cílů a případně i jasně vymezených konkrétních úkolů pro výkonné složky.
- Zvolené ukazatele musí být vzájemně vyvážené, „vybalancované“, dobře srozumitelné, zaměřené na klíčové činnosti, jejichž realizace v souhrnu za jednotlivé výkonné složky povede k naplnění strategických záměrů; je zřejmé, že v tomto případě se nevystačí pouze s finančními ukazateli.
- Stanovit systém pro sledování, jak jsou plněny úkoly a cíle, tzn. zavést systémy měření výkonnosti.
- Propojit systém měření výkonnosti s procesy hmotné stimulace, popř. i osobního rozvoje pracovníků.
- Systém měření výkonnosti musí zahrnout všechny řídicí úrovně, přičemž je důležité, aby ukazatele byly vzájemně provázány.

Nezbytnou součástí implementace strategie je zabezpečení kontroly. Realizace kontroly může mít charakter controllingu či interního auditu.

Přestože se při komentování potenciálu strategického řízení ve veřejné správě často vychází ze zkušeností v soukromém sektoru, je nutné upozornit na to, že výzkumy v zahraničí ještě v roce 2006 ukazovaly, že řada soukromých firem nemá žádné oficiálně ustavené systémy, které by jim pomáhaly realizovat jejich strategie. Řada z nich neměla provázané strategie s rozpočty a ještě méně těchto organizací strategii navázalo na pobídkové systémy odměňování. Převážná část zaměstnanců uváděla, že neznají strategii své firmy, a existovala propast mezi strategií a provozními činnostmi. Tvorba strategie a vazby mezi strategií a provozními činnostmi zůstávají příležitostné, proměnlivé a roztržitější (Kaplan a Norton, 2010). Takovou situaci patrně neospravedlňuje ani to, že pro naplňování cílů organizace je někdy považována za klíčovou spíše schopnost manažera vést než existence formální ucelené strategie.

Problémy roztržitosti strategie se snaží vyřešit nástroje, jako je např. *Balanced Scorecard* (BSC), jehož zavedení přineslo v soukromém sektoru podstatné změny v procesu plánování. BSC jako součást strategického plánování sice tuto fázi prodlouží, ale na druhé straně je schopen výrazně zkrátit plánování operativní. Účelem tohoto nástroje je vypořádat se s následujícími často se objevujícími problémy strategického řízení v organizacích (na základě Linard a Fleming, 1996; Horváth & Partner, 2002; Kaplan a Norton, 2005; Aslani, 2009; Vodáček a Vodáčková, 2009):

- Strategie není srozumitelná těm, kteří ji mají realizovat. V organizaci neprobíhá dostatečná horizontální i vertikální komunikace. Literatura často zdůrazňuje nutnost vtažení všech pracovníků do řízení organizace. Princip participace zaměstnanců je nosným principem strategického řízení, má také zajistit, že strategie je srozumitelná těm, kteří ji mají realizovat. Komunikace a operacionalizace strategie mají zajistit pochopení a identifikaci všech zúčastněných s dlouhodobě vytčenými cíli.
- Neexistuje propojení strategického a operativního řízení a systém řízení je ke strategii neutrální, strategie je pouze formální věc.
- Předchozí odrážka jen rozvádí problém, kdy individuální cíle a motivační systémy nejsou spojeny se strategií a nejsou přizpůsobeny požadavkům na vyhodnocování výkonnosti při dosahování strategie.
- Nepropojenost strategického a operativní v řízení může podporovat to, že v organizace nejsou integrována relevantní data (tzn. i systému reportování a kontrolování). Cílem implementace BSC je zajistit mechanismus zpětné vazby, bez které není možné strategii testovat nebo se o ní učit, což souvisí i s dalším problémem.
- Implementace strategie je považována za jednorázový, nikoliv kontinuální proces. Strategie nejsou aktualizovány.
- Měřítka, která mají sloužit k vyhodnocování naplnění strategických cílů, vyplývají z disponibilních dat, nikoliv ze strategických cílů, které by měly být prostřednictvím vhodných měřítek upřesněny. Právě to, že management

může BSC přizpůsobit datům, která má k dispozici, vedlo k selhávání tohoto nástroje i ve veřejném sektoru.

BSC nemusí vyřešit problém, kdy jsou strategické záměry a strategie mlhavé a nedají se „překlopit“ do realizační podoby plánů. Praxe BSC se může potýkat také s nedostatečnou přípravou na implementaci strategie jak manažerů, tak výkonných pracovníků, i s nedostatečnými zdroji pro její implementaci (Horváth & Partner, 2002).

Velmi důležitou součástí provázání a vyladění organizace je určení odpovědnosti za strategické iniciativy. Tento krok je obtížný, protože strategie je rozdělena mezi několik strategických témat, přičemž do většiny z nich je zapojeno více funkčních útvarů. V typickém případě firmy pověřují roli vlastníků každého ze strategických témat jednoho nebo dva členy vrcholového vedení. Někdy se také doporučuje vytvořit specifický útvar řízení strategie, který by měl integrovat a koordinovat činnosti různých funkčních útvarů v zájmu vyladění strategie s provozními činnostmi (blíže viz např. Kaplan a Norton, 2010, s. 301–312).

Problémy strategickému řízení způsobuje i to, že nejsou dosud k dispozici jasná měřítka pro komplexní posouzení účinnosti organizací. Některé výzkumy ukazují, že nejasnost cílů, se kterými se ve veřejné správě pracuje, a s tím související obtíže definovat jasná a měřitelná kritéria výkonnosti způsobují, že požadavky na výkonnost se opět začínají zaměřovat spíše na dodržování stanovených postupů a předpisů než na výsledky. Vedoucí pracovníci krom toho tendují v podobných situacích k tomu, že přidávají další pravidla k těm, která již zakotvují existující právní předpisy. Vytvářejí také nové mechanismy hierarchické kontroly a bojí se delegovat ve snaze zajistit kontrolu podřízených útvarů a jednotlivců. Nejasnost cílů, se kterými pracují strategické dokumenty, může také oslabit moc vedoucích pracovníků, protože nemohou dostatečně ohodnotit výkonnost podřízených útvarů, dostatečně argumentovat plnění cílů jim svěřených organizací, vyjednávat o financování apod. To může ovlivňovat i jejich postoj k rozvoji jim svěřených úřadů apod. (blíže viz Rainey, 2009, s. 149–153).

5.2 Specifika a problémy strategického řízení ve veřejné správě

Tradiční model veřejné správy podle literatury NPM vyžadoval jen málo strategie a strategičtější směřování organizace bylo spíše ojedinělé (Hughes, 2003). Strategické plánování a řízení se však postupně stalo součástí praxe organizací veřejného sektoru napříč celým světem (Bryson, 2012), a to především na základě zkušenosti ze soukromého sektoru. Zvýšení důrazu na strategii se stalo součástí změny z tradičního na *manažerský model veřejné správy* (Hughes, 2003). Strategické plánování,

strategické myšlení a strategický management se staly atraktivní rovněž pro výzkum v oblasti public managementu (Cepiku, Corvo and Bonomi Savignon, 2010). V posledních několika letech se opět začaly zdůrazňovat přínosy strategického managementu pro vládu. Přínosy, které zpravidla očekávají od strategického řízení ve-
doucí úředníci, shrnuje *Tab. 5.3*.

Tabulka 5.3 **Očekávané výsledky zavádění strategického řízení ve veřejné správě**

Výkon a výkonnost (performance)	<ul style="list-style-type: none"> ■ vytvoření kultury průběžného zlepšování ■ transformování veřejné správy s ohledem na výkon a míru uspokojení klientů ■ zvýšení efektivnosti a účinnosti ■ zvýšení odpovědnosti vlády vůči veřejnosti ■ zlepšení průhlednosti ■ zvýšení důvěry ve vládu jako organizaci
Důkladné rozhodnutí	<ul style="list-style-type: none"> ■ posílení role vyhodnocování silných a slabých stránek ■ konvertování slabých stránek do silných ■ eliminace hrozeb ■ zohlednění rizik ve strategickém plánování a řízení rizik
Systémy	<ul style="list-style-type: none"> ■ zdokonalení schopnosti dlouhodobého vytváření politik ■ lepší propojení mezi vytvářením politiky, rozpočtováním a strategickým plánováním ■ zvýšení odpovědnosti manažerů voleným politikům

Zdroj: Joyce (2013).

Ruku v ruce s důrazem na potenciál strategického řízení ve veřejné správě byla formulována řada doporučení, jak mohou vlády účinněji identifikovat a naplňovat to, co vyžadují stakeholders, ekonomika i společnost jako taková (Delarue a Spanhove, 2010). S ohledem na potenciál strategického řízení jsou v literatuře NPM, ale i post-NPM zdůrazněny především následující požadavky (Hughes, 2003; Schedler a Proeller, 2002; Pollitt, 2002; Drumaux, 2009; Pollitt, Van Thiel a Homburg, 2007; Christensen et al., 2007; Christensen et al., 2011; Půček a Špaček, 2013; Špaček, 2014a):

- Změnit řízení organizací orientované na struktury, procesy a vstupy na strategické řízení zaměřené na výstupy a výsledky. Přitom formulace strategie musí být založena na analýze okolí organizace, vnějších faktorů a podmínek.
- Posílit strategické kapacity ústřední vlády k vedení a kontrole, aby se více zaměřovala na delší období a brala v potaz externí změny a zájmy rychleji, flexibilněji a potenciálně i levněji.
- Zvětšit důraz na lepší vymezení poslání a cílů organizace a propojit je se zdroji, které jsou nezbytné k jejich naplnění, a to rovněž díky využití programového rozpočtování.
- Integrovat plánování, řízení, organizační strukturu a kulturu, a posílit integraci informačních systémů. Efektivně propojit plánování a vyhodnocování s uplatňovaným systémem odměn, a posílit tak odměňováním zaměřené na výkon.

- Zvýšit míru, ve které veřejná správa reaguje na potřeby stakeholders (responsiveness), a zapojovat je více, neboť veřejný sektor je příliš komplexní a zřejmě jediné touto cestou je možné zvýšit důvěru veřejnosti ve vládu. Zapojování klíčových aktérů do rozhodování o veřejných záležitostech je také důležité z toho důvodu, že kultura zaměřená na stakeholders (stakeholders culture/approach) je spíše součástí procesů strategického řízení než pouze záležitostí strategického plánování (Freeman a McVea, 2001).
- Vysvětlit, že obsahem strategického řízení není jen vytvoření strategických plánů.

Přestože teorie i praxe některé z těchto požadavků kritizuje, strategická perspektiva v institucích veřejné správy a veřejného sektoru není považována za zbytečnou (Hughes, 2003). To je patrné i v praktických reformách veřejné správy. Například v USA byl již v roce 1993 přijat Government Performance and Results Act (GPRA) s cílem zavést strategické plánování a měření výkonu (Kettl, 2000; Drumaux, 2009). Na Novém Zélandu měly úřady definovat strategické a klíčové oblasti výsledků (Strategic Result Areas and Key Result Areas), což mělo následně přinést lepší kontrolu jejich fungování (viz např. Schick, 1996; Christensen et al., 2007; Halligan, 2007). Analogie nalezneme i v Evropě. Například v Irsku zakotvila požadavek zabývat se ve veřejné správě strategickým řízením iniciativa SMI (Strategic Management Initiative), na kterou v roce 1997 navazoval i zákon Public Service Management Act (viz např. Humphreys, 2004a; Proeller a Siegel, 2009). Podobné požadavky zakotvila i iniciativa Best Value Authority ve Spojeném království v roce 1999. Literatura často upozorňuje na to, že strategické plánování není substitutem vedení – strategické plánování a řízení je souborem přístupů, které se mohou lišit svou aplikovatelností ve veřejném sektoru a v podmínkách, které ovlivňují jejich úspěch (Bryson, 2012).

Specifikem strategického plánování a strategického managementu v oblasti veřejné správy je nutnost přizpůsobit se byrokratickému prostředí a politickým vlivům v něm, což však neznamená opomíjení prvků strategického managementu. Legislativa také nastavuje rámec a procedury schvalování plánů, základní hodnoty činností institucí veřejné správy (veřejného sektoru), může vyžadovat některé typy strategických plánů jako povinnou součást řízení institucí veřejné správy. V mezích legislativy anebo nad její rámec je do strategického řízení zapojována také veřejnost (Hughes, 2003; Skok, 1989; Bryson, 2003; Goldsmith, 1997). Někteří upozorňují na to, že literatura o strategickém řízení přijímá právo jako sérií omezení a opomíjí, že manažeři veřejného sektoru mohou využít systém práva ve svých strategických plánech (při jejich formulaci) – nejednoznačnost legislativy může zvyšovat volnost manažerů experimentovat při dosahování cílů zakotvených legislativou (Landsbergen a Orosz, 1996).

Pokud jsou politiky vykonávány příliš rychle a nekompetentními lidmi, strategická dimenze se vytrácí (Brusis et al. 2007). Účinné řízení institucí veřejné správy a veřejného sektoru vyžaduje, aby úřady rozvíjely svoje kapacity pro strategické řízení

a řízení zajistilo vysoký stupeň integrace všech hlavních činností a funkcí a orientovalo organizaci na agendu strategie (Poister a Streib 1999). Řada manažerů ve veřejné správě slyší fráze ohledně strategického řízení a může si myslet, že jde o něco zafixovaného a již připraveného k použití, ale fakticky se teorie i praxe strategického řízení v oblasti veřejných služeb dosud spíše vyvíjí (Joyce, 2010). Požadavky na strategické řízení zahrnují systémovost, kontinuitu a tvůrčí přístup, nikoliv kopírování strategických plánů a strategií od jiných a pasivitu manažerů (Bryson, 2012; Sedláčková and Buchta, 2006). Strategicky řízená organizace veřejné správy je taková, ve které jsou rozpočtování, měření výkonu, rozvoj zaměstnanců, řízení programů a projektů a jiné procesy řízení podřízeny strategické agendě, která byla vytvořena na základě konzultování klíčových aktérů a komunikována napříč organizací i vně (Poister a Streib, 1999; Bryson, 2012). Organizace také musí věnovat pozornost své kultuře, aby dokázala strategický management realizovat (Hughes, 2003). V organizacích je mnohem těžší, než vytvořit strategický plán, zajistit, aby se v ní uplatňovalo strategické myšlení, chování v souladu se strategií a také učení se, a to i v rovině meziorganizačních sítí (Bryson, 2012). Patrně i proto je ve výzkumech z oblasti řízení znalostí zdůrazňováno, že úředníci přisuzují větší roli vedení lidí než strategickým plánům.

Legislativa definuje také poslání správních institucí a jejich úkoly. Může tak činit i obecným vymezením právního postavení subjektů veřejné správy. Pokud je poslání i právní postavení vymezeno chybně, může docházet k problémům uvnitř veřejné správy. To je patrné i v úvahách, které v ČR doprovázely v minulosti diskuze o novelizaci kompetenčního zákona. S tímto cílem pracovala například koncepce správní reformy z roku 2004, která mezi svými cíli předpokládala v prvním kroku identifikaci poslání ústředních správních úřadů, na základě které měly být popsány a analyzovány procesy v ústředních správních úřadech (viz projekty A.1 a A.2 vycházející z dokumentu Postupy a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy a z usnesení vlády č. 237/2004). Často můžeme také ve veřejné správě slyšet, že strategie není potřeba, protože činnost veřejné správy upravuje v dané oblasti legislativa apod. Cílem strategického řízení je však cíle integrovat, zamýšlet se nad jejich důležitostí, realizovatelností apod. Strategické řízení má přinést hladší naplnění cílů organizace.

Strategické řízení má svůj potenciál, ale není považováno za všelék (Bryson, 2011). Pro ziskové organizace je jasným dlouhodobým cílem minimálně finanční perspektiva. Pro vládní a neziskové organizace však finanční perspektiva znamená omezení, nikoli cíl. Tyto organizace musí omezovat své výdaje v souladu s rozpočtem. Úspěch vládních a neziskových organizací by měl být měřen tím, jak efektivně slouží potřebám voličů a zda dobře fungují (Kaplan a Norton, 2010). Instituce veřejné správy se od soukromých firem také liší počtem procesů, které zajišťují. Výzkum se dosud věnoval problematice strategického řízení v neziskovém sektoru relativně málo (Joyce, 2010). Přesto literatura naznačuje následující *problémy, které se mohou při zavádění strategického řízení ve veřejném sektoru vyskytnout* (viz např. Hughes, 2003; Skok,

1989; Bryson, 2012; Goldsmith, 1997; Půček a Špaček, 2014; Půček a Koppitz, 2012; Šimčíková and Kašpárková, 2012; Špaček, 2014a):

- Formální přístup k implementaci strategického řízení – je považováno spíše za jednorázovou záležitost než za dlouhodobý proces. To může být spojeno i s tím, že strategické řízení či pouze plánování je realizováno na základě projektu a jakmile doběhne toto externí financování, zaměření na strategii v praxi organizace vyhasne nebo postupně vyprchá.
- Nízká kvalita strategických dokumentů – není např. jasné, na základě čeho bylo rozhodnuto o strategických prioritách, protože není k dispozici strategická analýza. Cíle, se kterými se ve strategických dokumentech pracuje, mohou být příliš obecné nebo jich může být příliš mnoho. To vše má negativní dopad do procesů strategického řízení.
- Existence velkého množství strategických dokumentů, které nejsou navzájem provázány.
- Strategie mohou splňovat všechny požadavky, ale nejsou známy těm, kteří je mají realizovat.
- Do strategického plánování, ale i dalších procesů strategického řízení, nejsou dostatečně zapojovány externí subjekty, na něž strategie dopadají.
- Strategie nejsou rozpracovány do konkrétních cílů, což znesnadňuje integraci strategického a operačního řízení a také vyhodnocování jejich naplňování.
- Organizace není dostatečně koordinovaná napříč jednotlivými funkčními útvary, aby zajistila systémový přístup k realizaci strategie, která má celoorganizační charakter.
- Kritéria hodnocení se mohou opírat pouze o data, která již existují. Vyhodnocování se nevypořádává s problémy, které jsou spojovány s měřením výkonu (blíže viz *Kap. 7.4*).
- Výkonová data mohou existovat, ale nejsou využívána k vyhodnocení a revidizi strategických dokumentů.

Rainey (2009) upozorňuje na to, že velká podobnost vizí, posláních a strategických cílů ve veřejné správě přináší otázky, které se týkají jejich užitečnosti a toho, jak ovlivní účinnost úřadů. Ve své publikaci shrnuje dosavadní výzkum, který se týká problémů cílů, které zaznívají ve strategických plánech. Zdroje strategických cílů mohou existovat pouze formálně, protože je chce legislativa (v USA např. s cílem realizovat princip „řízení pro výsledky“ – management for results), a nemusí být využívány pro řízení organizací. Literatura klade důraz na to, aby byly strategické cíle provázány na měřítka výkonnosti a rozpočty. Do života strategických plánů se mohou výrazně promítat některé prvky externího okolí organizací, které mají strategické plány realizovat. Jde např. o změny legislativy, politického vedení. Strategické plány veřejné správy často také pracují s meziresortními cíli, jejichž naplňování předpokládá dostatečnou koordinaci, která se však v praxi nemusí z řady důvodů realizovat (i vlivem resortismu, kdy spolu nemusí spolupracovat organizační útvary

jedné organizace, popř. jiné organizace atp.). Poslání úřadů může také nekvalitně vymezovat legislativa.

Walker (2010) připomíná, že literatura, která se týká procesů a nástrojů zavádění strategie, dosud hodně pracuje s logikou inkrementalismu a racionálního plánování. Podle něho se výzkum dosud velmi málo věnoval vztahům strategie a výkonu. Některé výzkumy praxe řízení znalostí ve veřejné správě upozorňují, že větší důležitost je přisuzována způsobu vedení v organizaci, nikoliv strategickým dokumentům (viz např. Burford a Ferguson, 2009). To podporují již dřívější závěry Ringa a Perryho (1985), podle kterých se musí manažeři institucí veřejného sektoru orientovat na omezený počet cílů, jejich rozhodování je inkrementální (většinou nepřináší radikální cíle, ale postupné cíle), a proto jsou jejich strategie spíše náhodně se objevující než zamýšlené. Praxi strategického řízení stěžují také změny v politickém vedení po volbách a nestabilita koaličních vlád, které strategické dokumenty schvalují (Rainey, 2009).

Jak poslání a vize, tak i strategické plány či strategie jsou u institucí veřejného sektoru dříve, než jsou odsouhlaseny, někdy (a to je považováno za dobrou praxi) předmětem *připomínkování veřejnosti* (prostřednictvím e-referenda či e-diskuze, kulatých stolů, na základě místního tisku apod.). Příkladem v ČR je Strategický plán rozvoje města Kopřivnice, který byl vytvořen ve spolupráci s veřejností, neziskovými organizacemi i místními podnikateli – komunitním způsobem plánování ve spolupráci s obyvateli města. V průběhu celé přípravy strategického plánu byla veřejnost průběžně informována klasickou cestou (prostřednictvím článků v tisku a vydáváním tiskových zpráv). Současně byla veřejnost zvána na jednání pracovní skupiny, a to i s využitím místního rozhlasu. Pravidelně byly také v kabelové televizi vysílány besedy se starostou a s vedoucím oddělení strategického plánování. Doplňujícím komunikačním kanálem se staly rovněž vylepené plakáty a roznášení letáků v centru města (blíže viz Dobrá praxe – databáze Národní sítě zdravých měst v ČR).

5.3 Strategické řízení v české veřejné správě

V České republice nebyly zakotveny obecné požadavky zabývat se strategickým řízením, a to na rozdíl od některých zemí, kde byly zakotveny požadavky připravovat dlouhodobé strategické plány, definovat kritéria pro jejich naplnění, informovat ústřední vládu o prioritách atd. Přesto strategické řízení získalo během správní reformy pozornost, a to v rovině programové i v rovině legislativní.

Problémy i cíle byly ve spojení se strategickým řízením zmiňovány snad v každém programovém dokumentu české reformy. Například již *Koncepce reformy veřejné správy* z roku 1999 kritizovala, že „hlavní úkol centrální vlády, tedy její strategická, legislativní, metodická a koordinační funkce, není v centru pozornosti ústředních

úřadů.“ Uváděla také problémy horizontální koordinace, které se promítaly do míry resortismu a malé provázanosti strategických dokumentů mezi jednotlivými resorty. *Strategie Smart Administration* (Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby – Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015), která byla schválena v červenci 2007, řadila mezi klíčové problémy ústřední správy nadále absenci metodických postupů pro strategické řízení, neprovázanost strategických materiálů s rozpočty, neprovázanost základních programových dokumentů vlády s dalšími strategickými materiály. Hovořila o požadavku zavést systém strategického plánování ve státní správě a zajistit jeho provázanost na finanční řízení, zavést systémy řízení kvality a sledování výkonnosti na úřadech veřejné správy. V případě územní samosprávy zmiňovala nejednotný systém strategického plánování a jeho provázanost na finanční řízení a opakovala problém nedostatečné kvalifikace a kompetentnosti managementu, a to zvláště u menších obcí, kde není zajištěn profesionální výkon zejména u státní správy. *Analýza aktuálního stavu veřejné správy* (Ministerstvo vnitra, 2012) konstatovala, že velkým negativem je nevytvoření dostatečných podmínek pro tvorbu koncepčních a strategických řešení. Podle jejího textu trpěla ústřední státní správa nekonceptností, krátkodobostí přijímaných systémových řešení a strategií. Mezi zásadními problémy uváděla také neexistenci jasného rozsahu vykonávaných agend a činnosti jednotlivých ústředních správních úřadů a také nezajištění vzájemné koordinace a kooperace při řešení zásadních systémových a strategických opatření s dopady do jednotlivých oblastí veřejného života. *Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014–2020* výše uvedené reformuluje. Ve specifickém cíli 1.3 „Rozšíření metod kvality ve veřejné správě“ se zdůrazňuje provedení analýz strategické dokumentace, hierarchizace systému strategií a dalších aktivit pro zkvalitňování strategické práce. Dokument vychází z toho, že v současném systému strategického řízení a tvorby strategických dokumentů absentuje provázanost časového a věcného hlediska, provázanost plánů s rozpočty a v některých případech existují zbytečné duplicity strategií.

Požadavky na dlouhodobější perspektivu nalezneme v legislativě. Charakteristickým znakem je, že legislativa rozpracovává tyto požadavky pouze pro některé oblasti. Můžeme zde také vidět asymetrii povinností, které jsou stanovovány především pro nižší úroveň správního systému obce a kraje. Patrně i proto se na tuto oblast dosud více zaměřoval český výzkum, který spíše opomíjí kvalitu a přístupy ke strategickému řízení ministerstev a jiných ústředních úřadů. Autor se tomuto tématu věnoval okrajově, když zkoumal dostupnost e-participace na webech českých ministerstev. Výzkum webů, který autor provedl v březnu a dubnu 2014, ukázal, že ministerstva umožňují uživatelům svých webů spíše číst a stahovat informace a dokumenty než zapojovat je do diskuze o připravovaných strategiích a legislativě. Více možností iniciovat diskuzi měli uživatelé webu Ministerstva průmyslu a obchodu, kde byla možnost zaslat připomínky prostřednictvím emailu nebo stahovatelných formulářů (Špaček, 2014b).

S ohledem na nastavení kontrolního systému a velký počet obcí není patrně pro ústřední správu možné vyhodnotit plně praxi naplňování těchto požadavků. Možná

i proto se může k jejich plnění přistupovat formálně – „máme strategii, protože ji chce legislativa, v praktickém řízení ji nepoužíváme“ apod. To je patrné například u informačních koncepcí, jejichž problémy jsou naznačeny níže. Dlouhodobost plánování je zdůrazněna patrně nejdéle v oblasti územního plánování. Je otázkou, do jaké míry funguje a vůbec může fungovat nástroj typu střednědobý rozpočtový výhled, který byl zakotven v rozpočtových pravidlech již v roce 2000 (např. pro obce a kraje zák. č. 250/2000 Sb.), v situaci, kdy se financování obcí a krajů odvíjí od hospodářského vývoje. Legislativa také očekává strategii regionálního rozvoje kraje (zák. č. 248/2000 Sb.), program rozvoje obce jako základní rozvojový dokument obce podle zákona č. 128/2000 Sb. apod.

5.3.1 Stav plánování rozvoje obcí – výsledky zprávy GAREPu

V oblasti plánování rozvoje obcí byla situace vyhodnocena částečně například v rámci řešení projektu Ministerstva pro místní rozvoj *Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí* (CZ.1.04/4.1.00/62.00008), který řešil GAREP, spol. s r. o. a e-Rozvoj.cz od března 2012.

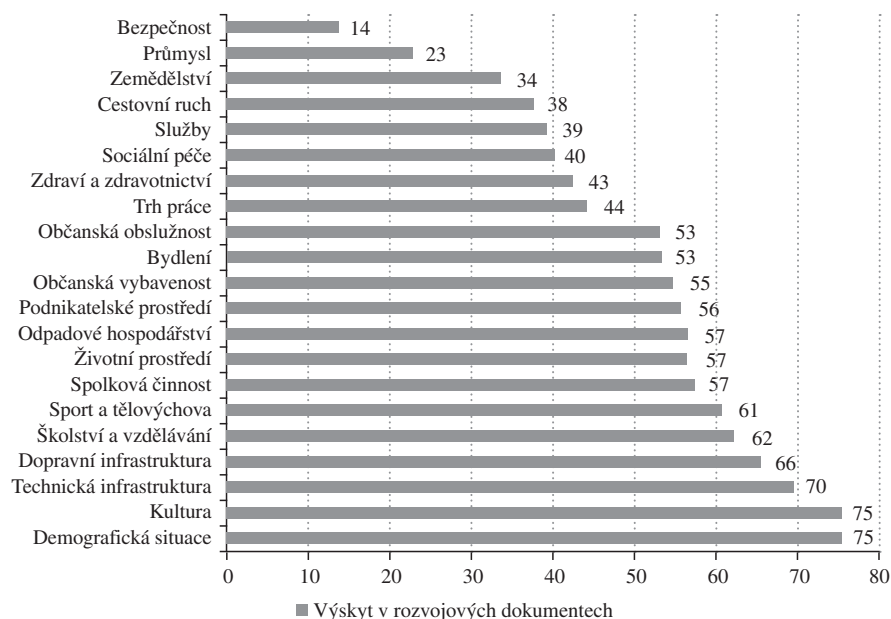
Podle výstupů tohoto projektu (GAREP, 2012), které vycházely z 845 vyplněných dotazníků a analýzy 271 strategických dokumentů obcí vybraných krajů, má na stav plánování rozvoje obcí vliv skutečnost, že není legislativně závazné a legislativou je upraveno minimálně. Rovněž se do plánování rozvoje obcí promítá absence jednotného metodického přístupu, vyžadované plánování rozvoje venkovských obcí v rámci programů rozvoje venkova, požadavky na koncepční vazby při žádostech o dotační podporu, lokální struktury spolupráce, plánování různých tematických oblastí a volební cyklus v případě, že se nově zvolené zastupitelstvo neztotožní s dřívějším rozvojovým programem.

Existence *rozvojových dokumentů* souvisí dle výzkumu s velikostí obce (jsou nejfrekvencovanější u obcí nad 10 000 obyvatel). Významně častěji mají rozvojový dokument obce s uvolněným starostou. Pouze malé procento obcí má dílčí koncepcie (jde např. o koncepci sdružení obcí, komunitní plány sociálních služeb, koncepcie spojené s vybaveností obcí, veřejnou infrastrukturou a cestovním ruchem). Ne všechny obce mají územní plán, přestože dle stavebního zákona (zák. č. 183/2006 Sb.) mají mít územní plán zpracovaný všechny obce. Rozvojové dokumenty jsou nejčastěji vytvářeny na období 3–5 let a na období 6–10 let. Poměrně vysoký podíl dokumentů je podle citované zprávy vytvářen na 11–20 let (17,2%) nebo na neurčito (12,6%). Rozvojové dokumenty se častěji vytvářejí na 6–20 let, zatímco programy obnovy vesnice na 3–5 let. Většinou se aktualizují dle potřeby, nikoliv pravidelně. Asi pětina dotázaných obcí uvedla, že aktualizuje jednou za dva až pět let. Zatímco do roku 2005 zpracovávaly dokumenty velmi často externí firmy či kombinované firmy s obcemi (zejména před rokem 2000 to byly často firmy), v letech 2006–2010

a zejména pak 2011–2012 to již byly velmi často obce vlastními silami. Obce využívají rozvojový dokument především pro přípravu žádostí o dotace a při plánování investičních záměrů, méně pro přípravu obecního rozpočtu anebo pro podporu rozvoje obce. Rozvojové dokumenty tak spíše neplní svůj primární účel. Podle zprávy méně než třetina obcí zpřístupňuje rozvojové dokumenty na svém webu.

Pokud obce dokument nemají, je to podle zprávy především proto, že na jeho zpracování nemají personální kapacity (49,7% obcí). Častým důvodem je finanční náročnost pořízení dokumentu (38,2%) a obce také nevědí, jak takový dokument zpracovat (31,2%). Pouze zhruba pětina obcí (22,0%) se domnívá, že zpracování dokumentu je příliš složité. Téměř čtvrtina obcí (23,1%) je přesvědčena, že rozvojový dokument nepotřebuje. Obce, které nemají rozvojový dokument, řídí rozvoj obce především podle rozpočtu (83,6%) nebo na základě aktuálních rozhodnutí zastupitelstva (74,4%). Další nástroje – programové prohlášení zastupitelstva, dílčí koncepce, koncepce vyšších územních celků – jsou již využívány výrazně méně. S rostoucí velikostí obce je častěji používáno programové prohlášení zastupitelstva či rady a také dílčí koncepce obce.

Obrázek 5.1 **Výskyt tematických oblastí v analytických částech rozvojových dokumentů (v %)**



Zdroj: Garep (2012, s. 54).

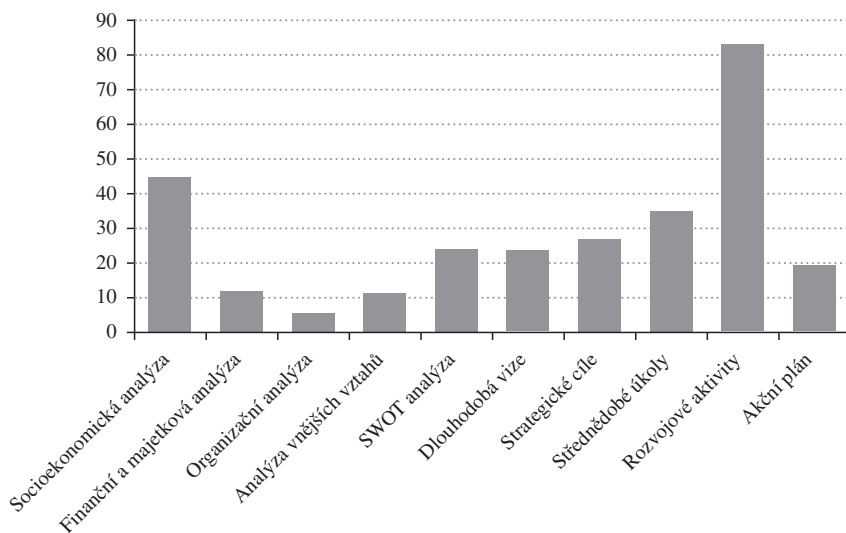
Pokud jde o obsah dokumentů, zpráva konstatuje, že většina rozvojových dokumentů postrádá kvalitu. Značné množství dokumentů nemá vůbec analytickou část. Pokud analytická část existuje, často není provázána s částí návrhovou. Chybí také provázanost na jiné dokumenty, včetně územní plánovací dokumentace. Podobné

vlastnosti mají např. také informační koncepce velkých měst (viz dále v *Kap. 5.3.3*). Pouze 17 % z celkového počtu hodnocených dokumentů obsahuje dlouhodobé hledisko (zohledňuje období 10 a více let).

Ostatní dokumenty jsou tedy zaměřeny na střední nebo krátké období. Dokumenty typu plán obnovy venkova se podle zprávy dlouhodobým časovým horizontem téměř vůbec nezabývají. Kultura je společně s demografickou situací nejvíce zastoupeným tématem v rozvojových dokumentech obcí. Relativně vysoké zastoupení v porovnání s ostatními problémovými okruhy má životní prostředí.

Zpráva také negativně hodnotí skutečnost, že finanční a majetkové analýzy jako klíčové součásti rozvojového dokumentu vykazovalo pouze necelých 12 % obcí. Majetek obce analyzují ve svých rozvojových dokumentech pouze necelá 3 % obcí. I přes zákonnou povinnost zpracovávat rozpočtový výhled lze podle zprávy zmínku o něm nalézt v rozvojových dokumentech obcí jen ve velmi malém procentu případů – celkově rozpočtový výhled ve svých koncepčních dokumentech zmiňuje pouze 4 % obcí. Přestože pětina rozvojových dokumentů pracuje s analýzou SWOT, v rozvojových dokumentech nenásleduje její využití pro vyhodnocení důležitosti identifikovaných problémů (to bylo zjištěno pouze u 6 % hodnocených dokumentů). Počet definovaných strategických cílů se pohybuje od 1 do 33, nejvyšší počty cílů jsou u největších měst. Indikátory plnění strategických cílů jsou uvedeny pouze v 15 % dokumentů, které obsahují strategické cíle (tj. 4 % všech hodnocených dokumentů). Frekvenci vybraných komponent rozvojových plánů v hodnocených dokumentech uvádí *Obr. 5.2*.

Obrázek 5.2 **Co je součástí rozvojových dokumentů obcí (v %)**



Zdroj: Garep (2012, s. 72).

Plány rozvoje obcí sice obsahují rozvojové aktivity (v průměru jich je 29), v případě většiny dokumentů jsou však vymezeny velmi obecně (jako uspokojivou označuje zpráva míru konkrétnosti u pětiny dokumentů, přičemž podotýká, že tento problém tolik nesouvisí s velikostní kategorií obce). Přestože polovina rozvojových dokumentů spojuje rozvojové aktivity s náklady, je jejich kalkulace s ohledem na obecnost vymezení rozvojových aktivit problematická. S termíny plnění rozvojových aktivit pracuje méně než třetina hodnocených dokumentů. Podle zprávy pouze 25 obcí (9,2 %) má ve svém strategickém dokumentu obsaženy zásady implementace. Tento celkový podíl je velice nízký, prakticky minimální a ukazuje na podceňování významu rozpracování návrhové části do praktické a konkrétně uchopitelné podoby. Odpovědnost za zajištění plnění schválených opatření byla zjištěna pouze u 7 % dokumentů. Indikátory hodnocení pro úspěšný monitoring obsahuje pouze 6 dokumentů, tj. 2,2 %.

5.3.2 Vybrané aspekty strategického řízení v praxi českých krajů

Níže jsou představeny hlavní závěry výzkumu, které se zaměřovaly na vybrané aspekty strategického řízení v praxi českých krajů. Autor na výzkumu participoval ve formě přípravy metody dotazníkového šetření a metodické pomoci při hodnocení prezentování dat. Výsledky výzkumu, který se zaměřoval na vnímání vedoucích úředníků krajských úřadů, staví na relativně nízké návratnosti dotazníku (11 % ze 450 zaslaných dotazníků). Výzkum byl exploratorní, jeho cílem bylo zorientovat se v praxi, protože danému tématu se dosud v ČR nikdo systematictěji nevěnoval. Výzkum ukázal, že vedoucí úředníci krajských úřadů vnímají roli strategického řízení podobně, jako ji popisuje dostupná odborná literatura (vymezení dlouhodobých cílů, identifikování priorit, napojení na rozpočty a pracovníky). Často upozorňují, že je potřeba odlišovat strategické řízení kraje, kde má hlavní slovo zastupitelstvo, a strategické řízení úřadu, kde má sice roli zastupitelstvo, případně rada, ale mnohem větší vliv vedoucí úřadu – jeho ředitel, ředitelka.

Podle respondentů všechny krajské úřady implementovaly některý z rozeznávaných nástrojů strategického plánování. Mezi nejfrekventovanějšími bylo vymezení vize, nebo využívání analýzy SWOT při formulování strategických plánů. Propojení s rozpočtem ve formě pokročilejšího programového rozpočtování však uvedla pouze třetina respondentů. Pouze ojediněle se pracuje s prvky BSC (např. se strategickými mapami, které mají vyjasnit vztahy mezi strategickými cíli).

To, jak vedoucí pracovníci krajských úřadů vnímali dosažené přínosy zavádění nástrojů a technik strategického řízení, shrnuje *Tab. 5.4*. Pro míru souhlasu byla využita čtyřstupňová škála 1 – Rozhodně ano, 2 – Spíše ano, 3 – Spíše ne, 4 – Rozhodně ne.

Tabulka 5.4 **Vnímané přínosy zavedení strategického řízení v případě českých krajských úřadů**

Typy dosažených přínosů	Průměr	Počet odpovědí (n)
Ujasnění aktuálního stavu řízení úřadu (jeho silných a slabých stránek)	1,56	39
Vyjasnění cílů pro řízení úřadu	1,67	40
Identifikování silných a slabých stránek regionálního rozvoje	1,67	39
Vyjasnění budoucích směrů regionálního rozvoje	1,78	36
Zlepšení kvality služeb krajského úřadu	1,82	39
Zlepšení procesů řízení kraje a jeho úřadu	1,83	40
Propojení strategického řízení s řízením kvality	1,89	36
Zlepšení komunikace mezi krajským úřadem a řízenými organizacemi	1,94	34
Zlepšení systému hodnocení pracovníků úřadu	1,97	39
Propojení strategického řízení s rozpočtováním	2,08	35
Zvýšení prestiže úřadu v očích veřejnosti	2,09	33
Zlepšení komunikace mezi odbory na krajském úřadě	2,18	38
Zlepšení kvality služeb organizací, u kterých kraj plní funkci zřizovatele/zakladatele	2,21	34
Zlepšení nastavení výkonu pracovníků krajského úřadu	2,24	38
Vyčlenění samostatného útvaru pro strategický rozvoj kraje a jeho úřadu	2,26	35
Větší zapojení pracovníků krajského úřadu do jeho řízení	2,32	38
Větší zapojení veřejnosti do rozhodování o veřejných záležitostech	2,39	33

Zdroj: Špaček (2014a).

Z tabulky je zřejmé, že respondenti souhlasili především s prvky, které jsou spojované se strategickým plánováním – přínosy lze spatřovat především díky lepší situační analýze a vyjasnění cílů do budoucna. Přestože průměrné výsledky ukazují jen nepatrné rozdíly, tabulka naznačuje, že respondenti si již tolik nebyli jisti ohledně zlepšení vnitřních řídicích procesů úřadů. Spíše se nedomnívali, že zavádění prvků strategického řízení přineslo lepší definici výkonu pro hodnocení pracovníků úřadu a propojení strategií s rozpočty. Odpovědi na další otázky potom ukázaly určitou zdráhavost v případě souhlasu s tvrzením: „Pracovníci úřadu vědí, jakým způsobem mohou přispět k naplnění poslání/vize úřadu.“ V otevřených otázkách někteří úředníci zmiňovali tvrzení podobné tomuto: „Strategické řízení je spíše tolerováno, protože je vyžadováno legislativou.“ nebo „Nově zvolení politikové spíše nejsou ochotní následovat cíle, které stanovilo předchozí politické vedení kraje.“ Podle respondentů implementace strategického řízení více neovlivnila stupeň zapojení veřejnosti do rozhodování o veřejných záležitostech. Obecně šetření ukázalo,

že do strategického řízení jsou spíše zapojováni interní pracovníci úřadu než externí subjekty. Z externích subjektů jsou potom mnohem více než občané kraje zapojováni úředníci z krajů, se kterými dotazovaný kraj spolupracuje. Tuto skutečnost do určité míry potvrzuje také jiný výzkum autora, který se zaměřoval na prvky e-participace na webech českých krajů. Ten ukázal, že diskutování prostřednictvím oficiálních webů krajů je spíše ojedinělé (v dubnu 2014 bylo k dispozici pouze na webu kraje Vysočina, který měl s podobným nástrojem již delší zkušenosti) (Špaček, 2014b). Přestože více než polovina krajů využívala facebookový profil, analýza těchto profilů ukázala, že jejich prostřednictvím jsou občané zváni hlavně na kulturní a sportovní akce, méně na jednání zastupitelstva. Profily nebyly používány k diskuzi s občany a jeden z krajů, jehož představitel zmínil použití profilu k diskuzi s veřejností, vůbec neumožňoval uveřejňování připomínek uživatelů (Špaček, 2014c).

Jako nejvýznamnější bariéry implementace byly vnímány administrativní náročnost a nedostatečný čas pro implementaci. Méně potom špatná měřitelnost cílů nebo přesvědčení, že implementace nebude k ničemu. Další bariéry se spíše neobjevily (dotazník pracoval s těmito dalšími překážkami: nedostatek finančních zdrojů, nedostatek zkušených pracovníků, nedostatek zkušeností s implementací u úřadů, se kterými spolupracujeme, nedostatečná podpora politiků, špatně nastavené indikátory hodnocení, absence indikátorů hodnocení, nezájem veřejnosti, legislativní bariéry, nedostatečné využívání ICT, nevymezení odpovědnosti úředníků za úkoly). V otevřených otázkách respondenti upozorňovali na to, že strategie chybí na národní úrovni.

5.3.3 Problémy strategického plánování na příkladu informačních koncepcí statutárních měst a krajských úřadů

Zákon o informačních systémech veřejné správy ISVS (zák. č. 365/2000 Sb.) v § 5a stanovuje v rámci požadavků na dlouhodobé řízení ISVS, že orgány veřejné správy vytvářejí a vydávají informační koncepci (dále jen „koncepce“), uplatňují ji v praxi a vyhodnocují její dodržování. Koncepci měly vypracovat do 1. 1. 2009 a neměly v ní opomenout stanovit své dlouhodobé cíle v oblasti řízení kvality a bezpečnosti spravovaných informačních systémů veřejné správy a vymezit obecné principy pořízení, vytváření a provozování informačních systémů veřejné správy. Zákon dále předpokládá, že na základě vydané koncepce orgány veřejné správy vytvářejí a vydávají provozní dokumentaci k jednotlivým ISVS, uplatňují ji v praxi a vyhodnocují její dodržování. Obsah a strukturu koncepce a také postupy při jejím vytváření, vydávání a při vyhodnocování jejího dodržování a požadavky na řízení bezpečnosti a kvality informačních systémů veřejné správy stanovuje vyhláška č. 529/2006 Sb. Její ustanovení předpokládají, že orgány veřejné správy v průběhu doby, kterou koncepce časově pokrývá, provádí změny v koncepci tak, aby byl vždy zachován soulad

obsahu koncepce se skutečným stavem a aktuálními požadavky. Dodržování koncepce má být podle vyhlášky vyhodnocováno nejméně jednou za 24 měsíců. Požadavky, které legislativa klade na informační koncepcce, shrnuje níže uvedená Tab. 5.5. Obecně legislativa předpokládá, že obsah koncepcí bude pokrývat to, co např. Heeks (2006a) vztahuje pod řízení e-governmentu (řízení dat, technologií, lidí a procesů), a že informační koncepcce odpoví na následující otázky: Kde se nacházíme? Kam se chceme dostat a proč? Jak se tam dostaneme? A to včetně dopadů na zdroje.

Tabulka 5.5 **Prvky informačních koncepcí podle legislativy**

OBLAST	Co by mělo být v informační koncepci specifikováno?
Údaje o informační koncepci	<ul style="list-style-type: none"> ■ verze, kdo vypracoval, datum schválení ■ v případě revidované verze také popis a odůvodnění změn ■ doba platnosti informační koncepce
Charakteristiky informačních systémů, se kterými se na úřadu pracuje (ISVS)	<ul style="list-style-type: none"> ■ všechny informační systémy, které úřad spravuje ■ stručná charakteristika současného stavu a očekávaných změn
Definování obecných principů nakupování, vytváření a provozování ISVS	<ul style="list-style-type: none"> ■ definování potřeb, včetně popisu aktuálního stavu, očekávané dopady na existující ISVS a finance, plánované výsledky
Definování dlouhodobých cílů řízení kvality související se zpracováváním daty, poskytovanými službami a využívaným technickým a softwarovým vybavením	<ul style="list-style-type: none"> ■ včetně požadavků na kvalitu a jejich popisu a plánu řízení kvality. V cílech by nemělo být podle legislativy opomenuto následující <ul style="list-style-type: none"> - zajištění kvality zpracováváných dat - kvalita technického a softwarového vybavení - kvalita služeb poskytovaných prostřednictvím ISVS
Definování dlouhodobých cílů řízení bezpečnosti ve vztahu ke zpracovávaným datům, poskytovaným službám a využívanému technickému a softwarovému vybavení	<ul style="list-style-type: none"> ■ včetně požadavků na bezpečnost a principů řízení bezpečnosti
Definování základních pravidel správy ISVS a souvisejících procesů	<ul style="list-style-type: none"> ■ včetně principů a procedur <ul style="list-style-type: none"> - provozu a údržby - řízení změn - řízení ukončení ISVS
Uvažované nákupy/vytvoření nových ISVS	<ul style="list-style-type: none"> ■ včetně požadavků na financování a dopadů na dlouhodobé cíle řízení kvality a bezpečnosti
Definování procesů pro hodnocení a změny informační koncepce	<ul style="list-style-type: none"> ■ aktualizace alespoň jednou za dva roky
Popis odpovědnosti	<ul style="list-style-type: none"> ■ pozice zaměstnanců nebo organizační útvar, který je odpovědný za implementaci informační koncepce

Zdroj: Autor na základě požadavků výše uvedené legislativy.

Níže uvedený text shrnuje obsah informačních koncepcí statutárních měst a krajských úřadů, které autor publikace získal pro potřeby výzkumu v říjnu 2011. Ke shrnutí byly využity požadavky zakotvené v zákoně o ISVS a ve vyhlášce o jejich dlouhodobém řízení (posloupnost požadavků byla oproti vyhlášce autorem upravena a také zjednodušena). Protože řada představitelů úřadů při zpřístupnění svých dokumentů upozorňovala na to, že by s nimi mělo být nakládáno jako s interním dokumentem úřadu, či jako s dílem, na které se vztahuje autorský zákon, níže uvedený text s obsahem koncepcí seznamuje pouze souhrnně. Shrnutí nepracuje s částečnými informacemi, které byly získány od představitelů statutárních měst Brna a Karviné.

Všechny získané koncepce v uvozujících informacích uváděly organizaci a jména a příjmení osob, které informační koncepci zpracovaly. Pouze 2 koncepce krajů a 1 informační koncepce statutárních měst byly zpracovány pracovníky úřadu (odboru informatiky). Ostatní koncepce byly vypracovány konzultantskou firmou (někdy výslovně za spolupráce s pracovníky úřadu). Neplatí vždy, že kvalitnější jsou svým obsahem koncepce, které vypracovala konzultantská firma. Získané koncepce vedou spíše k závěru opačnému. Do níže uvedeného shrnutí se promítlo to, že v případě 2 (z 8) statutárních měst a 4 (z 9) krajů, od kterých se podařilo informační koncepci získat, je vypracovala společnost Advice.cz. Obsah těchto koncepcí měst i krajů byl velmi podobný. Lišil se spíše jen identifikačními údaji a také výčtem IS, které byly úřadem provozovány (ISVS, provozními informačními systémy s vazbou na ISVS a ostatními provozními IS). Ostatní pasáže byly téměř totožné. Pro tyto koncepce bylo charakteristické, že byly obsahově velmi jednoduchým dokumentem, který splňoval převážnou část požadavků na dlouhodobé řízení ISVS spíše pouze formálně (strukturou textu a obsahově podobnými odrážkami). Podobnost textů těchto koncepcí může vést k otázkám, do jaké míry jsou přizpůsobeny praxi jednotlivých organizací. Z pohledu konzultantské organizace jde zajisté o řešení efektivní, nicméně z hlediska řízení provozu a rozvoje ICT úřadů tomu tak není. Například plánované cíle jsou zde uvedeny velmi obecně a nejsou formulovány (natož operationalizovány) způsobem SMART. Chybí také informace o finanční náročnosti řešení, harmonogramu řízení kvality a bezpečnosti apod.

Jedna koncepce statutárního města a dvě koncepce krajů byly vypracovány firmou CORTIS Consulting. Jejich text měl sice podobnou strukturu, ale byl přizpůsoben svým obsahem jednotlivým úřadům mnohem více (přestože řadu cílů opět kopíruje) a lépe při vymezení cílů zohledňoval také požadavky SMART. Podobnost některých koncepcí, které byly vypracovány pracovníky odborů informatiky krajských úřadů, ukazuje spolupráci těchto krajů a může vzbuzovat buď dobrý dojem ze šíření dobré praxe, nebo podezření ohledně kopírování obsahu. Je samozřejmé, že praxi řízení neovlivňuje pouze podoba dokumentu, dokument však zprůhledňuje způsob řízení, naznačuje a vyjasňuje řídicí procesy a odpovědnostní vztahy uvnitř a, pokud je zveřejněný, i navenek. Minimálně vyjasnění a definování vztahů uvnitř organizací tvůrce legislativních povinností v oblasti dlouhodobého řízení ISVS na mysli měl. Šest koncepcí krajských úřadů a všechny koncepce statutárních měst výslovně uváděly, že navazují na jiný strategický či vnitřní dokument města/kraje. Více však

tato provázanost nebyla specifikována (např. odkazem na konkrétní strategické cíle a ukazatele strategického dokumentu). Firma Advice.cz ve svých koncepcích standardně kopírovala, že „při budování a rozvíjení IS by měly být inspirativním a významným faktorem pravidelné schůzky inženýrů krajského úřadu a městských úřadů kraje“. Její koncepce byly charakteristické rovněž tím, že zmiňovaly i národní strategie e-governmentu, a to v řadě případů zastaralé. Na národní strategie e-governmentu odkazuje ve svém textu celkem 5 koncepcí krajů a 4 koncepce statutárních měst. Na evropskou informační politiku a strategii e-governmentu odkazuje pouze 1 koncepce statutárního města. Všechny koncepce odkazovaly také na stěžejní českou legislativu z oblasti e-governmentu. Ani jedna z koncepcí však neuváděla odkaz na vzorový příklad koncepce, který v rámci metodické pomoci dříve zpřístupnilo Ministerstvo informatiky.

V případě 5 koncepcí krajů a 4 koncepcí statutárních měst šlo o obecný dokument, který splňoval velkou část požadavků legislativy a obsahoval i prvky SMART pro řízení kvality a bezpečnosti. Ve většině případů ale chyběla bližší specifikace finanční náročnosti pro období, pro které byla koncepce zpracována, anebo alespoň finanční náročnost pro nejbližší následující rok. Ostatní koncepce měly spíše charakter obecného dokumentu, který sice splňoval velkou část požadavků právních předpisů (strukturou svého obecného textu), ale vybraným aspektům, které jsou důležité i pro řízení (např. stanovení plánu, SMART cílů, harmonogramu v oblasti řízení kvality a bezpečnosti), se spíše nevěnoval.

Charakteristiky aktuálního stavu informačních systémů úřadů, které své koncepce poskytly, byly většinou uvozeny tabulkou, která vypočítávala jednotlivé informační systémy. V některých případech byl k dispozici širší seznam, jindy byly jednotlivé informační systémy následně specifikovány buď textem, anebo tabulkami. Často tato specifikace zahrnovala jméno odpovědného útvaru, vlastníka a správce informačního systému. Často tyto tabulky také hovořily o aktuálním stavu jednotlivých informačních systémů tak, že konstatovaly: „je v rutinním provozu“ či „stávající stav IS je uspokojivý/IS je plně funkční“, „IS je průběžně updatován a je zajištěn jeho další rozvoj“. Pouze jedna koncepce byla v případě konstatací aktuálního stavu kritičtější a charakteristiky informačních systémů byly popsány jako technologicky zastaralé, nedostatečně rychlé, časově náročné apod.

Tabulky, které v koncepcích specifikovaly existující ISVS, také zpravidla informovaly o tom, jaké změny IS se v budoucnu očekávají. V případě jednoho krajského úřadu byla specifikace jednotlivých ISVS obsažena v jedné rozsáhlejší tabulce, ve které byl uveden i vlastník, dále pořizovací a roční provozní náklady, uplatňovaná bezpečnostní opatření, financování zabezpečení a správy a také bezpečnostní a systémový správce. Většina koncepcí však finanční náročnost ISVS vůbec nespécifikovala. Jedna koncepce statutárního města, která byla označena ve svém názvu jako „Strategie ...“, charakterizovala aktuální stav zhodnocením toho, jak byly dosaženy cíle stanovené v předchozí strategii. Za tímto hodnotícím komentářem následovala stručná SWOT analýza a shrnutí architektury ISVS.

Principům zajištění provozu a údržby a popisu nezbytných postupů a souvisejících povinností vlastních zaměstnanců se věnovaly všechny získané informační koncepce. Charakteristickým znakem těchto pasáží byla stručnost. Řada principů byla také součástí textu, který charakterizoval současný stav ISVS (ve specifikujícím textu či tabulkách) a většinou definoval i odpovědnost za vybrané aktivity. Pouze 4 koncepce krajů a 2 koncepce statutárních měst specifikovaly odpovědnost za realizaci koncepce tak, že nejprve konstatovaly obecnou odpovědnost vedoucích pracovníků útvaru informatiky a následně v tabulce uvedly jednotlivé oblasti aktivit a pozice odpovědných pracovníků (jedna z těchto koncepcí krajů uvedla i náplň činnosti pracovníka a četnost jeho předpokládaných hodnotících aktivit). Ostatní koncepce konstatovaly pouze obecnou odpovědnost vedoucích pracovníků útvaru informatiky za realizaci koncepce.

Drtivá většina shromážděných informačních koncepcí neinformovala hlouběji o předpokládaných změnách existujících ISVS a souvisejícím řízení změn. V textech se totiž při charakteristice aktuálního stavu zpravidla konstatovalo, že se změny v případě většiny stávajících informačních systémů neočekávají. Pouze jeden krajský úřad ve své koncepci uvedl tabulku se záměry na pořízení, vytvoření, rozvoj současných informačních systémů (se specifikací typu systému a rozsahu záměru, názvu a stručného popisu, předpokládané realizace a investice). Dvě koncepce krajů předpokládaly koordinaci dalších kroků budování ISVS při realizaci strategie Ministerstva vnitra (konkrétně v případě budování technologického centra, elektronické spisovny, spisovny služeb a digitální mapy veřejné správy). Jedna koncepce konstatovala, že se o změnách ISVS uvažuje, přičemž bližší informace měl obsahovat akční plán, který byl součástí informační strategie úřadu.

V případě očekávaných změn nenásledovala v koncepcích analýza výchozího stavu pro rozvoj ISVS. Koncepce většinou stavěly na tom, že výchozí stav je dostatečně popsán v jejich úvodu (výčtem IS a jejich případnou stručnou charakteristikou). Většinou nenásledovalo ani hlubší představení cílového stavu ISVS či stanovení kvalitativních požadavků a požadavků na zajištění bezpečnosti s ohledem na cílový stav. Návrh transformace z výchozího stavu do cílového stavu ISVS nastiňovaly jen 2 koncepce statutárních měst. Analýza důsledků, které uvažovaná změna mohla vyvolat, nebyla systematicky zpracovanou součástí získaných koncepcí. Pouze jedna koncepce kraje nastiňovala v tabulkách, které shrnovaly aktuální stav, dopad a předpokládanou investici do změn. Analýzu zdrojů pro pořízení/vytvoření nových ISVS, včetně finanční náročnosti, koncepce neobsahovaly, pouze 2 koncepce krajů hovořily o předpokládaných investicích u jednotlivých nově uvažovaných ISVS. Jedna koncepce statutárního města potom informovala pouze o souhrnné částce na uvažované změny. Jedna koncepce statutárního města naznačovala dopady nikoliv u všech, ale pouze u některých navrhovaných projektů.

Dlouhodobým cílům řízení kvality a bezpečnosti ISVS se věnovaly všechny získané koncepce, avšak opět s různou mírou konkrétnosti. V případě 5 krajů a 2 statutárních měst koncepce nejprve uváděly tři obecné oblasti dlouhodobých cílů řízení kvality a bezpečnosti, které předpokládá legislativa, a následně rozpracovávaly v tabulkách

anebo v textu jednotlivé cíle (většinou tabulky pracovaly s označením cíle, názvem cíle a atributy kvality či atributem bezpečnosti). Tato specifikace byla následně ve většině případů doplněna o zásady plánování s popisem činností pro dosažení stanovených požadavků na kvalitu a také harmonogramem očekávaného naplnění cílů. Ojedinelé se zde objevovala „metrika“ pro vyhodnocování (v případě cílů kvality šlo konkrétně o % obnovy zařízení a % uživatelů přistupujících do jednotlivých částí intranetu, v případě cílů v oblasti bezpečnosti % pravidelné změny hesel uživatelů a % průniků do vnitřní sítě).

Zbývající koncepce obsahovaly pouze obecně formulované dlouhodobé cíle v oblasti řízení kvality a bezpečnosti, bez bližší časové specifikace. Obecné zásady jejich naplnění spojovaly koncepce někdy s vymezenými funkcemi vedoucího projektu, projektového týmu a garanta projektu, případně v oblasti bezpečnosti s rolí bezpečnostní komise a bezpečnostního správce (tyto pasáže byly standardně víceméně kopírovány v koncepcích ADVICE.cz).

Drtivá většina získaných koncepcí v bodě o způsobu financování záměrů, dlouhodobých cílů a správy ISVS pouze obecně hovořila o tom, že základem je schválený rozpočet a praxe financování musí být v souladu s danými rozpočtovými pravidly. Případně zaznívalo i to, že odbor informatiky každoročně připravuje plán financování ISVS. Tento plán nebyl součástí většiny koncepcí, a to ani s ohledem na následující rok ani pro celé období, na které byla koncepce vypracována. Pouze v případě 2 statutárních měst byl v koncepci uveden také plán financování ISVS nebo odhad nákladů u jednotlivých projektů a byla obecně naznačena i vazba na rozpočet v daném období a možnost financování z dalších zdrojů.

6 Kvalita veřejných služeb a její řízení – nástroje, jejich potenciál a omezení

6.1 Pojetí kvality v soukromém sektoru, kvalita e-slужeb

Pojetí kvality se v soukromém sektoru vyvíjelo přibližně od poloviny minulého století (Löffler, 2002). Počátky jsou spojovány s obdobím inspekce kvality. Manažerským nástrojem řízení kvality jsou specifikované normy a standardy, které byly oporou inspekce. *Inspekce kvality* měla čistě technickou funkci. Jejím cílem bylo odhalit vadné výrobky, a to na konci výrobního procesu (Gaster a Squires, 2003). Kvalita výroby byla spojována s akceptovatelnou úrovní vadných výrobků a bezvadnost byla chápána jako soulad s požadavky, které byly zakotveny v normě či standardu. Počáteční fáze řízení kvality v soukromém sektoru je spojena především s požadavky na výrobu (Jančíková, 2008). Inspekce kvality přinesla rozvoj norem, které se staly v průmyslových odvětvích obecně uznávané. S rozvojem masové výroby však inspekce kvality nemohly postihnout bezvadnost všech výrobků, a proto se zaměřovaly jen na vybrané vzorky. V důsledku toho byly často nereprezentativní a nepřesné.

Druhá vývojová fáze pojetí kvality v soukromém sektoru je spojována se *statistickou kontrolou kvality*. Ta zdokonalila předchozí pojetí kvality tím, že zdůraznila důležitost odchylek, rozlišila systémové chyby způsobené lidmi nebo přístroji a náhodné chyby (špatná kvalita vstupu apod.). Manažerským nástrojem se staly statistické metody pro výběr vzorku. Podobně jako v případech inspekcí kvality i statistická kontrola kvality byla zaměřena na kontrolu konečného produktu. Opírala se o měřitelná kvantitativní data, zabývala se pouze tvrdými aspekty řízení kvality (Jančíková, 2008). Mohla však být provedena pouze u produktů, jejichž charakteristiky mohl výrobce identifikovat a specifikovat detailně dříve, než je prodal (Younis, Bailey a Davidson, 1996).

Následující fáze – *systémově orientované zabezpečení kvality* (quality assurance) – se začala prosazovat od 50. let 20. století, kdy začal růst význam i rozsah sektoru služeb. Pojetí kvality se posunulo a kvalita začala být chápána jako „vhodný nástroj

pro dosažení účelu“ (fit for purpose). Pozornost přestala být soustředěna na koncový produkt, zaměřila se především na proces výroby; od detekce chyb se přešlo k jejich prevenci. Kvalita se stala konkurenčním parametrem a strategickým cílem společností. Začala se prosazovat kvalita z hlediska uživatele (Jančíková, 2008), jako funkce vnímání a očekávání zákazníků; stala se subjektivním konceptem.

Celopodniková kontrola kvality byla představena Ishikawou v roce 1968. Pojetí kvality bylo podobné jako v předchozí fázi. Požadavky na kvalitu v této koncepci odrážejí potřeby jednotlivce a jsou zpracovány do technické specifikace produktů. Orientace na zákazníka je ale pojata širěji, nevztahuje se pouze k externím zákazníkům jako v předchozí etapě, ale také k zákazníkům vnitřním. Celá organizace je interpretována jako síť zákaznických vztahů. Idea zákazníka byla rozšířena na výrobní proces – každá organizační jednotka následující fáze výroby se stala vnitřním zákazníkem. Požadavky zákazníků musely být naplněny v každé fázi produkčního procesu a každý zaměstnanec musel zabezpečit, aby jeho produkt splnil všechny nezbytné specifikované znaky kvality.

Koncepce TQM je podle Löffler (2002) charakteristická pro posledních 20–30 let. Je filozofií a souborem principů, které požadují průběžný rozvoj organizace a které staví na místo definitivního cíle každé aktivity organizace uspokojení zákaznických očekávání. Zákazník je zde chápán podobně jako v předchozím pojetí – perspektivou interních procesů a perspektivou vnějších vztahů organizace. TQM vyžaduje plný a aktivní závazek všech zaměstnanců s korporativním (celoorganizačním) plánem kvality a kromě toho rovněž komplexní informační systémy, které shromažďují a zpracovávají informace týkající se zákazníků, dodavatelů, korporáčních procesů a konkurence. Řada autorů se shoduje v názoru, že koncepce TQM může být pro podnikovou praxi nejasná a „neuchopitelná“ proto, že její úspěšná implementace závisí především na měkkých prvcích řízení, jakými jsou zaměstnanci, jejich schopnosti a dovednosti, organizační kultura a styl řízení. Pro řadu manažerů nejsou měkké faktory dostatečně objektivně změřitelné, vyčíslitelné a řiditelné. Proto jim není z jejich strany věnován dostatek pozornosti, který je pro úspěšnou implementaci systému řízení kvality vycházejícího z TQM zcela zásadní (Jančíková, 2008).

Nenadál et al. (2002) hovoří dále o GQM (Global Quality Management) jako nadstavbě TQM, jež spojuje TQM s managementem, který bere v potaz požadavky na ochranu životního prostředí (environmental management) a koncepce sociální zodpovědnosti podniku (viz též Jančíková, 2008; strategie Národní politiky kvality na léta 2008–2011).

Autoři, kteří se zabývají pojmem kvalita obecně či kvalitou služeb jako takových, se na jednotné definici obvykle neshodují. Připomeňme například komplexní a na první pohled ne vždy pochopitelnou definici kvality, se kterou pracuje série norem ISO 9000 (Vebera a kol., 2009, s. 434): „Jakost, kvalita – stupeň splnění požadavků souborem inherentních charakteristik.“ V definici je uveden výraz „stupeň“, což činí z kvality měřitelnou kategorií, jejíž úroveň jsme schopni rozlišovat. Požadavky jsou obvykle dány kombinací požadavků externích zákazníků (tzn. jejich potřeb a očekávání), dalších zainteresovaných stran a také legislativy. Výraz „inherentní charak-

teristika“ patří takovému znaku výrobku, služby apod., který je pro daný produkt typický (vůně pro parfém, výkon pro motor apod.) (Nenadál a kol., 2008). V definicích, které jsou rozpracovány ve velkém množství literatury, obvykle narazíme na některé z následujících prvků:

- objekt kvality (výrobek/služba),
- vlastnost (skupina znaků) objektu kvality (technického, ekonomického, politického, právního, etického atd. charakteru),
- očekávání (skrytá nebo projevená) ve smyslu určitého přijatelného až mimořádného standardu, který se týká určitých vlastností výrobku/služby,
- reálné vnímání vlastností výrobku/služby při jejich nákupu či spotřebě uživatelem apod.

V případě soukromého sektoru je možné říci, že současné pojetí kvality služeb je spojováno se schopností organizace naplnit nebo překonat očekávání zákazníků. Kvalita služby je nejčastěji definována jako „rozdíl mezi očekáváním zákazníků týkajícím se služby a jejich vnímáním aktuálního výkonu služby“ (Zeithaml a Parasuraman, 2004, xi). To je charakteristické i pro pojetí kvality elektronických služeb. Vzhledem k tomu, že očekávání zákazníků mohou být značně individuální, může být také konkrétní obsah, který si člověk představuje pod pojmem kvalitní služba, individuálně odlišný (Lukášová, 2009a). Dostupná literatura ukazuje, že většina autorů se již víceméně shoduje v tom, že (Lukášová, 2009b):

- kvalita služby a spokojenost zákazníka jsou dva odlišné, ale vzájemně úzce související koncepty,
- kvalita služby je předpokladem spokojenosti,
- hodnocení kvality je založeno spíše na kognitivních procesech, spokojenost je spojena spíše s emocemi zákazníka.

Zatímco kvalita služby je nejčastěji vymezována jako „rozdíl mezi očekáváním zákazníků týkajícím se služby a jejich percepcí aktuálního výkonu služby“ (Zeithaml a Parasuraman, 2004), spokojenost je chápána jako zákazníkuv subjektivní pocit, vznikající jako důsledek rozdílu mezi očekáváním a hodnocením kvality služby. Problematice kritérií spokojenosti se službami věnují výzkumní pracovníci pozornost přibližně od počátku 80. let minulého století. Výsledky výzkumů se shodují zejména v následujícím (Lukášová, 2009b):

- Spokojenost se službou je vícedimenzionálním konstruktem; zákazníci hodnotí kvalitu služby podle řady charakteristik – atributů kvality služby.
- Různé atributy mohou mít pro zákazníky různou závažnost.
- Východiskem pro tvorbu kvalitních nástrojů k měření spokojenosti se službami je nalezení obecnějších, klíčových dimenzí kvality, které determinují vnímání kvality a výslednou spokojenost zákazníka.

V poslední době přibývá literatury, která se zabývá kritérii kvality elektronických služeb e-služeb. Podle Shachaf a Oltmann (2007) se shoduje v názoru, že e-služby

mohou zvýšit nebo snížit vnímanou kvalitu služby, kterou získá jejich uživatel. Pro přístupy k hodnocení jejich kvality jsou dosud velmi významné dimenze kvality, které byly rozpracovány pro situace, kdy jsou služby poskytovány tvář v tvář. Výzkum v oblasti kvality e-služeb staví proto dosud velmi výrazně na poznatcích literatury z oblasti kvality služeb poskytovaných tradičně, současně však zdůrazňuje rozdíly mezi elektronickým a tradičním způsobem poskytování (Udo, Bagchi a Kirs, 2008). Charakteristické je také to, že výzkumy vychází především z poznatků o spokojenosti se (e-)službami soukromého sektoru. Literatura z oblasti kritérií kvality e-služeb se snaží interpretovat to, co má být hodnoceno v oblasti e-služeb poskytovaných institucemi soukromého sektoru (zejm. z oblasti e-obchodu či e-bankovníctví) a veřejného sektoru, aby jejich management získal relevantní informace pro hodnocení míry naplnění požadavků jejich aktuálních či potenciálních uživatelů.

Connolly (2009) konstatuje, že kvalita e-služeb se neustále rozvíjí v důsledku rychlosti konkurence a také díky snadnosti duplikování prvků služeb v kyberprostoru. Ještě v roce 2003 však byl výzkum v oblasti atributů kvality e-služeb spojených s e-obchodem v počátcích. Začal se rozvíjet především s rozvojem marketingu internetových služeb v následujících letech, a to také proto, že v souvislosti s rostoucím počtem aplikací e-obchodu byla zdůrazňována nutnost měření a monitorování kvality e-služeb (Li a Suomi, 2007).

Dosud byla realizována řada studií, jež se zaměřovaly na vytvoření měřicích nástrojů a technik přizpůsobených oblasti kvality e-služeb. Prvními autory, kteří představili formální definici kvality e-služeb, byli např. Fassnacht a Koesse (2006) nebo Parasuraman, Zeithaml a Malhotra (2000). Ti kvalitu e-služeb definovali jako „rozsah, ve kterém webové stránky umožňují efektivní a účinné nakupování, vlastní koupi a poskytnutí služby“. Fassnacht a Koesse podobné přístupy vztahují k definicím, které kvalitu spojují se schopností splnit zákazníkovi požadavky bezproblémovým způsobem. Kritizují úzké pojetí zmíněné definice, protože je spojena pouze s jedním typem e-služeb – e-obchodem – a odkazuje na webové stránky jako objekt, o kterém se referuje v souvislosti s kvalitou, i když autoři jasně hovoří o kvalitě e-služeb. Proto i např. Ancarani (2005) upozorňuje, že je nutné rozlišovat kvalitu média elektronických služeb (v současnosti jde především o webové stránky, se kterými je uživatel v interakci, když službu hledá a když ji využívá; literatura rozlišuje kritéria kvality stránky a webového umístění, jehož je stránka součástí) a kvalitu obsahu elektronické služby jako takové. Obě tyto roviny mohou v některých případech splývat, což může podle Fassnacha a Koesseho vést k určitému matení a zaměření výzkumu a řízení pouze na webové stránky. Proto chápou kvalitu e-služeb širěji jako míru, ve které jsou e-služby schopné účinně a efektivně plnit relevantní potřeby zákazníka. Širší pojetí definice kvality e-služeb nabízí také například citovaná autorka Santos (2003), která ji definuje jako celkové vnímání (perceptions), stanoviska (judgements) a hodnocení (evaluations) zákazníka, která se týká kvality služeb, jež zákazník získal z virtuálního tržiště.

Východiskem řady přístupů k formulování a měření kritérií kvality e-služeb jsou tzv. *modely akceptace technologie*. Ty se zaměřují na vysvětlení faktorů ovlivňujících

formování a realizaci poptávky po nových technologiích, která je předpokladem konkurenceschopnosti firem nabízejících e-sluzby. Parasuraman a Zeithamlová (2004) nazývají podobné výzkumy jako přístupy „zaměřené na technologickou připravenost zákazníků“. Hodnocení technologické připravenosti je velmi důležité, protože v oblasti e-sluzeb se projevuje mnohem více než u tradičně poskytovaných služeb jedna ze specifických charakteristik služeb – *neoddělitelnost produkce a spotřeby*. Služba je produkována v přítomnosti zákazníka a její kvalita je ovlivněna i jeho připraveností na její využití. V zahraniční literatuře je dosud velmi vlivný Davisův model akceptace technologie (technology acceptance model, TAM) (1989), který je založen na tzv. teorii důvodem vedené akce. Model vychází z následující posloupnosti, která může, ale nutně nemusí vést k aktivitě člověka (k využití nové technologie): přesvědčení (beliefs) → úmysly (intentions) → aktivita (actions). Model tvrdí, že uživatelem vnímaná užitečnost (usefulness) a snadnost použití (ease of use) nové technologie ovlivňuje postoj člověka k dané technologii. Ten dále ovlivňuje jeho úmysl skutečně danou technologii použít. Tento úmysl se následně projeví nebo neprojeví v reálném použití, popř. opětovném používání nové technologie.

Na myšlenkách modelů akceptace technologie, na základě diskuze jiných přístupů a vlastních empirických šetření postavili např. Parasuramana, Zeithaml a Malhotra svůj nástroj E-S-QUAL (někdy též E-SERVQUAL; blíže viz Špaček, 2012). Ten pracoval s dimenzemi kvality, které shrnuje *Tab. 6.1*.

Kromě uvedených čtyř oblastí citovaní autoři rozlišují také tři oblasti kvality e-zotavení (e-recovery), jejichž aspekty zákazníci hodnotí, pokud čelí problému a potřebují informace, které jdou nad rámec informací uvedených na webových stránkách. Aspekty e-zotavení byly autory následně zakomponovány do nástroje E-RecS-QUAL, který je určen k měření spokojenosti s nápravou služby v případě, že došlo k nějakému problému či pochybení během transakce (viz Špaček, 2009b). Porovnání dimenzí kvality zjištěných s využitím metody SERVQUAL a dimenzí zjištěných Parasuramanem a kol. u e-sluzeb ukázalo, že kritéria hodnocení kvality těchto služeb se částečně shodují (dimenze spolehlivost a zodpovědnost byly identifikovány v obou případech) a částečně se díky specifickým charakteristikám elektronických služeb odlišují. Odlišná je rovněž váha jednotlivých dimenzí, jak ji vnímají uživatelé služeb. Zatímco u tradičních služeb je klíčovým kritériem spolehlivost (reliability), u e-sluzeb je to ve stejné míře efektivnost (efficiency) a míra plnění slibů (fulfillment) (Parasuraman, Zeithaml a Malhotra, 2005).

Tabulka 6.1 E-S-QUAL a dimenze kvality e-sluzeb

Původních 11 dimenzí kvality e-obchodování		Výzkumem zredukovaný seznam dimenzí kvality e-obchodování	
Přístup (access)	možnost dostat se rychle na stránku a také ke společnosti, když to uživatel potřebuje	Efektivnost	snadnost a rychlost přístupu a užívání stránek
Snadnost navigace (ease of navigation)	webové stránky obsahují funkce, které umožňují zákazníkům najít to, co potřebují, bez obtíží, mají dobrý vyhledávací nástroj, umožňují zákazníkovi pohybovat se snadno a rychle dopředu i zpět po webových stránkách	Míra plnění slibů (fulfillment)	míra, v jaké jsou naplňovány sliby týkající se dostupnosti a dodávky zboží
Efektivnost (efficiency)	je jednoduché stránky použít, jsou vhodně strukturované a vyžadují minimální zadávání informací od uživatele	Spolehlivost	míra spolehlivosti technického fungování stránek
Flexibilita (flexibility)	možnost volby způsobu platby, zaslání, nákupu, vyhledání a vrácení nakupované položky	Soukromí	míra bezpečnosti stránek a ochrany zákazníka
Spolehlivost (reliability)	správné technické fungování stránek a přesnost slibů služeb (zboží je na skladě, dodání toho, co bylo objednáno, doručení ve slíbené době), fakturování a uvedení informací o produktu	Aspekty kvality e-zotavení	
Personalizace (personalization/customization)	do jaké míry a jak snadno mohou být webové stránky přizpůsobeny preferencím, historií a způsobům nakupování jednotlivých zákazníků	Vstřícnost (responsiveness)	míra, ve které jsou problémy a vrácení zboží vyřešitelné pomocí stránek
Bezpečnost/soukromí (security/privacy)	míra, ve které zákazník věří, že webové stránky jsou bezpečné vůči nabourání, a jak jsou chráněny osobní informace	Kompensace (compensation)	míra, ve které jsou zákazníci vykompenzováni v případě problémů
Vnímání potřeb zákazníka (responsiveness)	rychlá reakce a schopnost pomoci, pokud má zákazník problém nebo pokud se dotazuje	Kontakt (contact)	míra, ve které může být zprostředkována pomoc telefonicky nebo online
Záruka/důvěra (assurance/trust)	míra důvěry, kterou zákazník pociťuje, když je v interakci s webovými stránkami, reputace, kterou vnímá v souvislosti se stránkami a produkty či službami, jež organizace prodává, stejně jako jasnost a pravdivost prezentovaných informací		
Estetičnost stránek (site aesthetics)	vzhled stránek		
Znalost ceny (price knowledge)	rozsah, ve kterém může zákazník ovlivňovat cenu dopravy, celkovou cenu a ve kterém zná srovnatelné ceny během procesu nakupování		

Zdroj: Autor na základě Parasuraman, Zeithaml a Malhotra (2001 a 2005); Zeithaml a Parasuraman (2004) a Špaček (2009 a 2012).

Dosavadní poznatky se pokusili integrovat Fassnacht a Koeser (2006). Na základě porovnání výzkumů provedených v letech 2002–2006 dospěli k závěru, že výzkumníci

se zaměřují především na proces poskytování služby, zatímco komplexněji neřeší dimenzi výsledků, u které kladou důraz pouze na spolehlivost (reliability). Jen několik studií se věnovalo různým stránkám užitečnosti (usefulness), popř. emoční hodnotě využití služby, kterou vnímá uživatel. Předchozí výzkum měl především explorační ráz a struktura a smysl vypracovaných dimenzí kvality e-slужeb byly determinovány až ex post jako výsledek analýzy dat, a proto dimenze většinou postrádaly větší teoretické ukotvení. Podle nich je nutné na pojem kvality služeb pohlížet jako na hierarchický model, který zahrnuje 3 dimenze:

1. *kvalitu prostředí* – kvalita grafiky a jasnost rozmístění prvků webové stránky (lay out),
2. *kvalitu procesů poskytování* – atraktivnost, kvalita informací, snadnost použití, technická kvalita,
3. *kvalitu výsledků*.

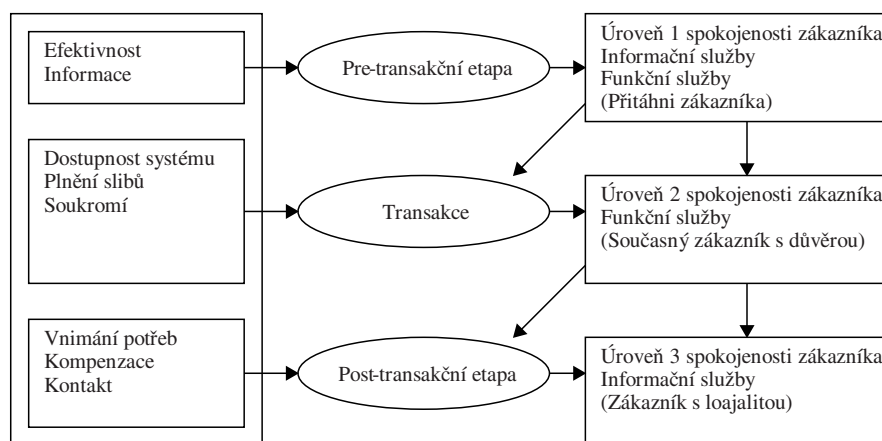
V modelu Fassnachta a Koeseho je kvalita výsledku chápána jako to, „co zůstane zákazníkovi po doručení služby“ („what the customer is left with after service delivery“). První subdimenze kvality výsledku je pojímána v souladu s předchozími výzkumy jako míra, ve které poskytovatel plní své sliby ohledně služeb. Citovaní autoři upozorňují, že tato subdimenze nepostihuje spolehlivost fungování technické infrastruktury během poskytování služby (tento aspekt je v jejich modelu zakomponován do subdimenze „technická kvalita“ dimenze kvality poskytování). Spolehlivost se vztahuje spíše k přesnosti a včasnosti. Funkční přínos (functional benefit) je zde definován jako rozsah, ve kterém služba splnila svůj skutečný účel. Emoční přínos potom specifikují jako rozsah, ve kterém použití služby vzbuzuje pozitivní pocity. Autoři upozorňují, že nepracují s termínem hodnota (value), aby se vyhnuli možnému zaměňování s termínem „vnímaná hodnota“ (perceived value), se kterým se v literatuře pracuje.

E-S-QUAL rozpracovávají také Li a Suomi (2007). Podle jejich názoru představuje spolu s jeho dimenzemi kvality odrazový můstek pro hodnocení kvality e-slужeb, které staví na zkušenostech zákazníka a které berou v potaz perspektivu spojované s předpoklady osvojení si e-slужeb. Cílem jejich výzkumu bylo interpretovat současný výzkum, který se týká dimenzí kvality e-slужeb, a rozvinout model kvality transakčních e-slужeb. Přínosem jejich přístupu je to, že aspekty kvality služeb více spojují s jednotlivými fázemi, kterými prochází uživatel transakčních služeb, což se může promítnout také do kvalitnější (logičtější strukturovanější) konstrukce metody dotazování uživatelů. Rozlišují etapu předtransakční, transakční a posttransakční, (viz Obr. 6.1).

S předtransakční etapou spojují Li a Suomi dimenze Efektivnost a Informace. Během této fáze zákazníci hledají na internetu informace o nabízených službách. Hodnocení kvality e-slужeb je vztahováno především k rozsahu, ve kterém jsou zákazníci spokojeni s informačními službami a efektivností. Pokud jsou s těmito aspekty e-slужby spokojeni, mohou se rozhodnout koupit službu/produkt online způsobem.

S transakční etapou spojují dimenze Dostupnost systému, Plnění a Soukromí. Strana nabízející službu i zákazník souhlasí s dohodnutými podmínkami vzájemné transakce, která je následně realizována. V této etapě je vnímání lepší kvality spojováno s nástroji a systémem (rozhraním) poskytování služby a zákazník vnímá funkčnost služby (např. přístup k systému, efektivnost systému, doba dodání atp.). Zákazník může mít k dispozici také jiné komunikační kanály (např. e-mail, online chat, diskuzní fórum, online komunity atd.), které mohou zlepšit kvalitu e-slужeb v transakčním procesu. V této etapě bude zákazník také uvádět některé důležité osobní údaje. Proto je zde významnou dimenzí z pohledu zákazníka Soukromí. Zákazníci mohou získat mnohem větší spokojenost na základě svých zkušeností s online transakcí, a proto schéma pracuje s „úrovní spokojenosti zákazníka 2“. Pokud je zákazník spokojený s online transakcí, může se u něho začít vytvářet pocit důvěry.

Obrázek 6.1 **Model kvality transakčních služeb**



Zdroj: Li a Suomi (2007).

S posttransakční etapou potom citovaní autoři spojují nejdůležitější dimenze zmíněného nástroje Parasuramana a kol. E-RecS-QUAL – Vnímání potřeb, Kompenzaci a Kontakt. Tato fáze se vztahuje ke schopnosti poskytovatele služby starat se o požadavky zákazníků a budovat s nimi dlouhodobý vztah. Kvalita e-slужeb v posttransakční fázi záleží na schopnosti a ochotě poskytovatele služby reagovat na problémy zákazníka, které se objeví po koupi, a také v ochotě informovat zákazníka o speciálních nabídkách a doplňkových službách a produktech. Kvalita e-slужeb může být zdokonalena na základě kontaktů se zákazníky a zdokonalením služby na základě potřeb zákazníků. Tímto způsobem může být budována loajalita zákazníka.

Podobné myšlenky se někdy promítají také do různých kategorií komponent e-slужeb. Například Rowley (2006) upozorňuje také na kategorie e-slужeb Bauera a kol. (2005), kteří rozlišují klíčové služby, dodatečné služby a služby řešící problémy. Santos (2003) odkazuje na klasifikaci Van Riela a kol. (2001) pracující s 5 kom-

ponentami e-sloužby (klíčovými službami, usnadňujícími službami, podporujícími službami, doplňkovými službami a uživatelským rozhraním, prostřednictvím kterého zákazník ke službě přistupuje). Jednotlivé komponenty e-sloužby mohou zahrnovat i technologie spojené s tradičním poskytováním služby (telefon, poštovní služby, i osobní interakci se zákazníkem). Všechny tyto komponenty mohou být hodnoceny uživatelem samostatně, i když je tu podle Santos (2003) spíše menší pravděpodobnost, že zákazníci budou například hodnotit každý sub-proces během návštěvy webové stránky. Pro řízení a hodnocení jsou potom specifické služby, které jsou poskytovány více kanály a jež vyžadují specifický přístup k jejich designu.

6.2 Řízení kvality ve veřejné správě

6.2.1 Pojetí kvality ve veřejné správě

Účel organizací veřejného sektoru a funkce veřejné správy ve vztahu k poskytování veřejných služeb, způsob financování, koordinace a regulace veřejných služeb atd. vedou k tomu, že oproti službám poskytovaným tržním sektorem mají veřejné služby svá specifika, která se prolínají do možností a limitů řízení jejich kvality (Nunvářová a Špaček, 2009a). Obecně se veřejnými službami rozumí takový druh služby, jehož uživatelem (spotřebitelem) je veřejnost jako sociální subjekt. Veřejné služby jsou produkovány, zabezpečovány či regulovány orgány veřejné správy (Ochrana, 2003, s. 16).

Důraz na kvalitu ve veřejné správě položil NPM v rámci svých požadavků přeorientovat řízení institucí veřejné správy a veřejného sektoru ze vstupů a procesů na výstupy a výsledky. Vycházelo se také ze závěrů výzkumů a praxe řízení soukromých firem, že kvalita služeb je výrazným determinantem spokojenosti zákazníka. Například Beam (2001) uvádí, že jedním z důvodů, proč tradiční organizace selhávají při dosahování dostatečné kvality, je to, že ji nehledají. V současnosti již mezi vyspělými zeměmi není patrně žádná, u které by o důležitosti kvality ve veřejné správě (kvality veřejných služeb) nehovořil reformní program. Řízení kvality se stalo viditelnou součástí správních reforem, které se zaměřovaly na zlepšování vnitřních procesů a mechanismů poskytování veřejných služeb v řadě evropských zemí, včetně těch z regionu střední a východní Evropy (viz např. Löffler a Vintar, 2004; Dan a Pollitt, 2015).

Rovněž ve veřejném sektoru je popisován vývoj pojetí kvality. Například Beltrami (in Löffler, 2002) rozlišuje vývoj od pojetí kvality ve smyslu respektování norem a postupů, kvality ve smyslu účinnosti a kvality ve smyslu spokojenosti zákazníka. Podobně jako v soukromém sektoru i ve veřejném sektoru byla v první fázi kvalita chápána jako soulad se specifikovaným standardem – normami a procedurami.

K dalšímu vývoji přispěla popularita řízení podle cílů (management by objectives, MBO). Kvalita byla nadále chápána jako absence procedurálních chyb, ale začalo se o ní diskutovat také s ohledem na účel, kterému má produkt/služby sloužit, podobně jako v případě pohledu „fitness for purpose“ v soukromém sektoru (Löffler, 2002). Kvalita ve smyslu spokojenosti zákazníka následuje myšlenky TQM v soukromém sektoru. Například ve Spojeném království se toto pojetí rozvíjelo již od počátku 90. let (viz Younis, Bailey a Davidson, 1996; Stupak a Leitner et al., 2001).

Všechny tři vývojové stupně na sebe navazují a každý vyšší stupeň v sobě zahrnuje i znaky kvality úrovní nižších. I když rozvoj teorie dospěl k potřebě chápat kvalitu ve veřejném sektoru ve smyslu filozofie TQM a v rétorice manažerů veřejného sektoru je kvalita obvykle prezentována v souladu s touto filozofií, neznamená to, že v praxi organizací veřejného sektoru je tato koncepce naplňována (Nunvářová a Špaček, 2009a). Rozdíly jsou na úrovni jednotlivých organizací a podle Löffler (2002) i na úrovni jednotlivých zemí. V řadě zemí se pojetí kvality dlouho redukovalo na pouhé „vyhovění právu“ (compliance with the law) (Löffler, 2002).

Ani teorie se však nestaví jednotně k možnostem TQM v praxi veřejného sektoru. Upozorňuje se na to, že implementace koncepce TQM je obtížná v oblastech, kde neexistuje tlak konkurence (např. Löffler, 2002; Younis, Bailey a Davidson, 1996), což je charakteristické především pro úřady. Při implementaci TQM se může stát obtížným zapojovat dostatečně aktivně občany a zákazníky do procesu přijímání a realizace veřejné politiky (de Leon a de Leon, 2002; Gaster a Squires, 2003). Problémy v praxi TQM (především jeho principům dlouhodobosti a průběžnosti) způsobují také změny po volbách. Za aktuální se proto považuje potřeba rozpracovat koncepci TQM tak, aby lépe vyhovovala specifikům veřejného sektoru. Současná zahraniční literatura argumentuje, že *přizpůsobení TQM specifikám veřejné správy* (či veřejného sektoru obecně) vyžaduje, aby (Špaček, 2010):

- kvalita, která je předmětem řízení, zdokonalování a v neposlední řadě také vyhodnocování, byla v tomto prostředí vyjednána a vyhodnocována, ve spolupráci s klíčovými potenciálně dotčenými subjekty (stakeholders),
- řízení kvality a použité nástroje a metody vždy zohledňovaly kontext, ve kterém mají být uplatněny. Požadavek přizpůsobit řízení kvality konkrétnímu kontextu, ve kterém je veřejná služba poskytována, nutně vyžaduje kreativitu manažerů.

6.2.2 Požadavky na řízení kvality ve veřejné správě v teorii

Vlivem NPM a požadavků, které přinesla teorie TQM, se ve veřejné správě stále častěji využívají systémy řízení kvality. Systém řízení kvality je možné chápat jako soubor vzájemně souvisejících prvků, který je nedílnou součástí celkového systému řízení organizace a který má garantovat maximalizaci spokojenosti a loajality za-

interesovaných stran při minimální spotřebě zdrojů (Nenadál a kol., 2008, s. 15). Příkladem systémů řízení kvality jsou nástroje jako BSC, EFQM či CAF. Jsou charakteristické tím, že nevnímají kvalitu pouze z hlediska spokojenosti zákazníka, tzn. z hlediska toho, co například norma ISO 9126 nazývá jako „externí kvalita“ (rozsah, ve kterém je produkt schopen uspokojit potřeby při jeho využití v určitých podmínkách). Systémy řízení kvality zahrnují také interní kvalitu (především procesy, informace i zařízení v organizaci, spokojenost zaměstnanců organizace a ve veřejné správě také politické úrovně – zastupitelů, členů vlády atp.). Kvalita je spojována s výkonností celé organizace a chápána jako schopnost dosahovat excellence uvnitř organizace i směrem k zákazníkům a stakeholders organizace, a to v jejich vzájemné provázanosti.

Dosažení takových výsledků je podmíněno především precizním řízením procesů, což vyžaduje nejenom vhodně definovanou a rozvíjenou politiku a strategii, ale i propracovaný systém řízení všech druhů zdrojů (lidské zdroje nevyjímaje) a budování vztahů partnerství (Nunvářová a Špaček, 2009a). Hledání a řízení kvality se tak stává hledáním a řízením dynamické rovnováhy. Přináší s sebou i poučení, že v praxi veřejné správy není objektivně možné mít nejspokojenější občany/zákazníky. Požaduje se, aby činnosti veřejné správy byly realizovány způsobem, který zvyšuje jejich spokojenost a není v rozporu s právem. V současnosti již neobstojí alibistické tvrzení, že občan nemůže být s činností veřejné správy nikdy spokojený. Vždy může být s fungováním veřejné správy spokojenější. Současné přístupy k řízení kvality ve veřejné správě předpokládají rozvoj kultury, která by umožňovala a podporovala komunikaci a propojení veřejné správy s potenciálně dotčenými subjekty a zahrnovala rovněž pravidelné vyhodnocování jejich spokojenosti. Nezbytnou součástí této kultury je i komunikace, která by překonala možné kolize správní praxe s očekáváním občanů.

Specifičnost veřejné správy vede k tomu, že řízení její kvality bylo, je a bude patrně vždy alespoň z části experimentální. Řízení kvality jako systém má zajistit koordinaci činností pro vedení a řízení organizace. Těchto činností je celá řada a lze je členit i u institucí veřejné správy do čtyř hlavních skupin – plánování, řízení, prokazování a zlepšování jakosti, které splňují požadavky ISO 9000 (Nenadál a kol., 2008). V případě veřejných služeb se do pojetí jejich kvality výrazně promítají složitost odpovědnostních vztahů v současné veřejné správě a různorodost očekávání stakeholders. Očekávání/pojetí kvality se může shodovat nebo lišit v případě:

- občana/klienta/uživatele/„zákazníka“,
- regulátora služby (zákonodárce či členů zastupitelstva/rady a také exekutivy v rámci hierarchické struktury systému správního práva, který nabývá specifických podob v systému státní správy),
- odpovědného garanta služby, který může, ale nemusí službu poskytovat svými činnostmi,
- poskytovatele služby v případě, že jsou služby realizovány smluvně anebo zřízenou/založenou organizací,

- jiného hodnotitele (např. subjektu nezávislé soudní kontroly, masmédií, kontroly laické veřejnosti, osoby provádějící benchmarking atd.).

Očekávání různých osob/subjektů mohou být předmětem vzájemných konfrontací. V praxi vedou také k otázce: „O čí kvalitu vlastně jde?“ a promítají se i do způsobu, jakým je kvalita při jejím řízení definována a jak se kvalita měří. Přinášejí s sebou také charakter kvality jako „sumarizujícího kritéria“ (komplexní vlastnosti produktu), jako „kritéria“ složeného z více kritérií, na kterých se všichni ti, kteří o kvalitě mluví, nemusí vždy shodnout. Různorodost očekávání ohledně veřejných služeb také vyžaduje, aby daná organizace znala svoje stakeholders a vyhodnocovala a do určité míry také balancovala jejich potřeby (kvalitu vyjednávala). Metodickým nástrojem zde může být následující posloupnost analýzy, která vychází z filozofie tzv. quality function deployment (QFD).

Pro řízení kvality však není důležité jen to, zda je kvalita chápána jednotně uvnitř organizace. Klíčová je především skutečnost, zda pojem „kvalita služby“ chápou pracovníci organizace stejným způsobem jako jejich zákazníci. Častým problémem, se kterým se lze v praxi setkat, je, že i když organizace poskytující služby explicitně proklamují, že jejich prioritou jsou potřeby a přání zákazníků/uživatelů služeb, jejich pohled na službu je pohledem poskytovatele (Grönroos, 2007). Důsledek rozdílů v chápání tohoto pojmu poskytovatelem a v chápání tohoto pojmu zákazníky je ovšem zcela zásadní – přesto, že organizace naplňuje své parametry kvality, zákazníci nejsou spokojeni. Osvojení si uživatelského pohledu na kvalitu služeb a budování zákaznický orientované kultury je proto v současnosti aktuálním problémem, a to jak v sektoru tržním, tak v sektoru veřejném (Lukášová, 2009, s. 10 1).

Klíčová otázka v řízení kvality ve veřejném sektoru je podle Gaster a Squires (2003, s. 43) následující: „Jak dát do rovnováhy (balancovat) složitost potřeb, přání a požadavků jednotlivců, komunit a společnosti jako celku na jedné straně, a schopnosti, zdroje, právní požadavky a technické dovednosti organizací a jednotlivců, kteří jsou odpovědní za dosahování kvalitních služeb, na straně druhé.“ Zastávají názor, že v řízení kvality je důležité začít na straně občana, nikoliv u poskytovatele služeb. Občan je podle nich totiž zdrojem znalostí založených na zkušenostech, které nemusí být v souladu s expertními znalostmi úředníků.

Pokusy systematizovat kritéria kvality vedou autory také k vytváření různých modelů kvality elektronických veřejných služeb či služeb e-governmentu (Špaček, 2012). Přestože nástroje jako výše představený E-S-QUAL pracují s kritérii, která jsou přizpůsobena soukromému sektoru, na jejich myšlenkách staví (implicitně či explicitně) velmi výrazně přístupy a výzkumy zaměřující se na hodnocení kvality služeb e-governmentu. I když se ale problematice e-governmentu v posledních letech věnuje v teorii i praxi značná pozornost (viz níže), komplexnější teorie kvality elektronických veřejných služeb a relevantní metody hodnocení spokojenosti jejich uživatelů nebyly ještě v roce 2009 podle Wauters, Kerschota et al. k dispozici. Dosud se rozvíjejí a autoři, kteří usilují o nalezení kritérií spokojenosti s veřejnými e-slужbami a o vývoj nástrojů měření jejich kvality, navazují na empirické poznatky zís-

kané výzkumem e-sluzeb v soukromém sektoru. Buď aplikují tam vyvinuté metody, nebo vycházejí z dosavadních poznatků a usilují o vývoj vlastních modelů, které by více postihovaly specifika veřejných e-sluzeb.

Větší empirický výzkum stojí za kritérii využití služeb e-governmentu Cartera a Bélanger (2005). Ti využívají jako východisko výše představený model akceptace technologie Davise a také Rogersovu teorii difúzí inovace (Diffusions of Innovation theory, DOI), podle které je šíření inovace ovlivněno její relativní výhodou (oproti technologii předešlé), složitostí (s ohledem na snadnost použití pro uživatele), kompatibilitou (s hodnotami, které existují ve společnosti, s přesvědčením, zkušenostmi a potřebami těch, kteří mají technologii využívat), možností ji vyzkoušet (trialability) a rozpoznatelností přínosů uživatelem (observability). Jejich výzkum potvrdil, že do pozitivního úmyslu použít služby e-governmentu se promítne především důležitost kompatibility služby, vnímaná jednoduchost užití služby a vnímaná důvěryhodnost služby e-governmentu i vlády (blíže viz Špaček, 2012).

Kritéria kvality e-sluzeb, se kterými pracují nástroje vyvinuté Parasuramanem et al. (2005), se promítly také do hledání cest, jak lépe zapojit do hodnocení e-governmentu stranu poptávky a jak se vypořádat s do té doby nedostatečným benchmarkingem základních evropských e-sluzeb. Tyto snahy vyústily ve *Study on user satisfaction and impact in EU27* (Wauters a Kerschot et al., 2009). Její výsledky zdůrazňují, že spokojenost uživatelů determinují především 4 dimenze kvality (Špaček, 2012):

- *Důvěra* (trust) – zahrnuje jak důvěru v internet, když ho lidé používají k interakci a výměně osobních informací, tak i důvěru ve vládu a organizace veřejného sektoru. Bodové hodnocení spokojenosti se službami e-governmentu významně roste se vzrůstající úrovní důvěry v internet a důvěry ve vládu. Studie proto doporučuje pokračovat v iniciativách, které mají zlepšit řízení soukromí, bezpečnosti a identity.
- *Snadnost přístupu ke službám* (easy access) – velká část lidí, kteří dosud služby e-governmentu nevyužili, uvádí mezi důvody obtížnost najít informace nebo službu.
- *Povědomí o existujících službách* (awareness) – rovněž častý důvod nevyužití existujících služeb.
- *Vnímaný přínos* (perceived benefits) – uživatelé jasně preferují především úsporu času a co možná nejrychlejší, nejhladší a nejefektivnější vyřešení záležitosti. Dodávají, že „úspora času a efektivní a jednoduché služby jsou nejdůležitější“.

Na základě analýzy publikovaných modelů kvality e-sluzeb rozvíjely metodu hodnocení kvality služeb e-governmentu e-GovQual Papadomichelaki et al. (2006) a Magoutase a Mentzas (2009). Na základě dostupné literatury vytvořili široký seznam atributů kvality e-sluzeb, které následně redukovali na skupinu 33 atributů náležejících k 6 dimenzím (blíže viz Špaček, 2012). Na základě vyhodnocení dat zredukovali počet relevantních dimenzí kvality služeb e-governmentu na 4 (Spolehlivost, Efektivnost, Podpora občanů, Důvěra), které ve formě doporučení specifikovali následovně:

- *Spolehlivost* – mějte dostatečný hardware a software a komunikační kapacitu, abyste dokázali vyhovět poptávce ve špičce. Rozvíjejte systém, který může být zobrazen a využíván nezávisle na použitém webovém prohlížeči.
- *Efektivnost* – navrhujte stránky, které jsou snadno čitelné a pochopitelné a nabízejí detailní, aktuální a spolehlivé informace. Jakékoli omezení v přesnosti a platnosti informací by mělo být uživateli objasněno. Na všech webových stránkách byste měli jasně uvést datum aktualizace a revize. V případě, že jsou informace na webových stránkách převedené z vytištěných publikací, měli byste věnovat pozornost restrukturování informací. Rozvíjejte účinnou navigaci systémem a dostatečné informace k orientaci uživatele. Rozvíjejte systém umožňující poskytování informací přizpůsobených požadavkům občanů. Užívejte text, barvy a grafiku, která je příjemná pro oči občanů. Designéři by měli brát v potaz vodítka pro zabezpečení přístupnosti (accessibility) uživatelů s handicapem.
- *Podpora občanů* – asistujte občanům v jejich hledání informací nebo během transakcí uživatelsky přátelskými vodítky, stránkami s pomocí, FAQ nebo také osobní radou. Na webové stránce by měly být snadno naleziitelné kontaktní informace (elektronické i konvenční) pro případy, kdy občan čelí potížím.
- *Důvěra* – osvojte si a podporujte politiky bezpečnosti a ochrany soukromí a procedury, které umožňují, aby se občané cítili ve své interakci s organizací bezpečně. Na webu by mělo být k dispozici prohlášení informující občany o politice ochrany soukromí a bezpečnosti organizace v interakcích s webovými stránkami.

6.2.3 Přístupy ústřední vlády k řízení kvality ve veřejné správě

Praxe veřejné správy ukazuje, že ústřední orgány plní v řízení kvality ve veřejné správě především strategickou, legislativní, koordinační, metodickou a kontrolní funkci (Špaček, 2013). Nástrojem řízení kvality zde není jen standardizace veřejných služeb. Klíčové elementy systému kvality (např. standardy a procedury) mohou být vytvořeny ústřední vládou a zakotveny v legislativě nebo mohou být vyvinuty konkrétní institucí na základě decentralizace a jejich aplikace může být kompletně dobrovolná. V praktických přístupech k řízení ve veřejné správě se ukazuje, že se ústřední vlády snaží umožnit experimentování a přizpůsobení řízení kvality veřejných služeb místním podmínkám. Současně však usilují o balancování s potřebou zajistit koherentní a porovnatelné standardy poskytování veřejných služeb.

Podle míry a rozsahu aktivit v praxi ústřední správy lze rozlišit tři aktivní přístupy k řízení kvality veřejné správy (Löffler a Vintar, 2004), které zachycuje *Tab. 6.2*. Vždy se v nich projevuje snaha centralizovat do určité míry problematiku řízení kva-

lity ve veřejné správě a umožnit tak větší koordinaci přístupů úřadů k řízení kvality s ohledem na požadavky existující centrální politiky.

Tabulka 6.2 **Aktivní přístupy centrální vlády k řízení kvality ve veřejné správě**

Typ přístupu	Specifikace přístupu	Příklad země, se kterou je přístup spojován
Centrální vláda zaujímá přístup podporovatele	<ul style="list-style-type: none"> ■ ústřední vláda má jasno ve strategii ■ ústřední vláda podporuje řízení kvality ve veřejné správě, není však striktní, co se týče nástrojů řízení kvality, které mají být použity v řízení kvality úřadů ■ ústřední vláda stanoví především rámec řízení kvality v požadavku na implementaci strategického řízení, poskytne metodickou podporu a každoročně kontroluje, ponechá ale velkou volnost k výběru nástrojů, které budou použity jednotlivými úřady k dosažení strategických cílů ■ ústřední vláda každoročně vyhodnocuje spokojenost občanů s veřejnými službami ■ k podpoře praxe ústřední vláda intenzivně využívá ICT 	<ul style="list-style-type: none"> – Irsko a jeho „Strategic Management Initiative“ (1994) a The Quality Customer Service Initiative (1997)
Centrální vláda zaujímá přístup „hands-on“	<ul style="list-style-type: none"> ■ ústřední vláda má jasno ve strategii ■ ústřední vláda podporuje (metodicky i finančně) praktické využití především jednoho nástroje řízení kvality (např. EFQM, CAF, nebo certifikace podle ISO norem) ■ někdy vláda stanoví striktní povinnost využít v praxi řízení kvality jeden nástroj 	<ul style="list-style-type: none"> – například v Lotyšsku vláda vydala rezoluci, která předpokládala povinnou implementaci ISO 9001 ve všech úřadech všech úrovní veřejné správy
Centrální vláda je direktivní a aktivně se orientuje na kontrolu a inspekci	<ul style="list-style-type: none"> ■ ústřední vláda má jasno ve strategii ■ centrum správy je direktivní, zakotvuje metodou top-down mnohem více povinné součásti řízení kvality v celém systému veřejné správy ■ součástí direktivního přístupu centra je také systematický přístup ke kontrole dosažené praxe (i díky propracovanému systému měření výkonnosti) ■ k podpoře praxe ústřední vláda intenzivně využívá ICT 	<ul style="list-style-type: none"> – příkladem je přístup Spojeného království a jeho metoda CPA (Comprehensive Performance Assessment), která byla novelizována do podoby CAA (Comprehensive Area Assessment)

Zdroj: Autor na základě Loffler a Vintar (2004); Špaček (2013).

Přístup podporovatele je ilustrován na příkladu ústřední vlády v Irsku, především s jejím projektem Strategic Management Initiative (SMI). Klíčovými cíli SMI bylo poskytování excelentních služeb veřejné správy vládě a veřejnosti na všech správních úrovních, podporování národního rozvoje a zabezpečení nejefektivnějšího a nejučinnějšího využívání zdrojů, a to ve stále pokračujícím procesu zlepšování. Koordinací byla pověřena Co-Ordinating Group of Secretaries of Departments.

Rámec strategického plánování a řízení, který měl realizaci těchto cílů podporovat, je spojen především s rokem 1997, kdy byl přijat Public Service Management Act. Tento zákon stanovil centrálním úřadům povinnost vydat Strategická stanoviska („Strategy statements“) pro tříleté období, která měla vymezovat klíčové cíle, výstupy a související strategie (včetně rozsahu potřebných zdrojů). Tyto strategie měly být zaslány k odsouhlasení příslušnému ministrovi. Doprovodná legislativa předpokládala, že úřady budou vypracovávat roční zprávy o pokroku (Annual progress reports), které měly být zasílány parlamentu, a roční akční plány (Annual business plans), která měla připravit jednotlivé organizační jednotky. V těchto plánech měly být operacionalizovány strategické cíle pro danou organizační jednotku. V roce 1998 byly vydány doprovodné manuály.

V praxi těchto nástrojů, které měly v irské ústřední veřejné správě zakotvit a rozvíjet prvky strategického řízení, bylo kritizováno, že se dostatečně nezabývaly analýzou organizačního prostředí. Problémy se také ukázaly v oblasti meziresortních cílů. Strategy statements se jim často vůbec nevěnovaly. Hodnotící zprávy byly také skeptické vůči funkčnosti ročních akčních plánů – často byly vnímány jako nevídaná práce, která, jakmile je hotova, může skončit na dalších 12 měsíců v šuplíku (Humphreys, 2004a).

Podobné cíle, jaké byly zakotveny v projektech týkajících se změn na ústřední úrovni, obsahoval program *Better Local Government* z prosince 1996 pro reformu místní správy. Program předpokládal, že je záležitostí místních úřadů, aby vytvořily své vlastní iniciativy kvality, které by odpovídaly místním podmínkám a prioritám, a stanovily vlastní cíle v jejich „SMI strategic statements“. Jinými slovy, že pro dosažení podobných cílů mohou být využity různé přístupy.

V mezích zmíněného ústředního programu SMI a uvedené politiky pro místní správu byla v roce 1997 zahájena také iniciativa *Quality Customer Service* (QCS). Ta předpokládala – v irské praxi vůbec poprvé (Humphreys, 2004) – že každý úřad vypracuje pro období dvou let Customer Action Plan. Vůdčí role při jejich prosazování měly sehrát:

- publikované standardy kvality služeb,
- proaktivní přístup při poskytování jasných, včasných a přesných informací (zde je návaznost na Freedom of Information Act z roku 1997),
- zabezpečení systematického přístupu ke konzultování zákazníka a k jeho participaci na rozvoji, poskytování a hodnocení služeb,
- možnost zajistit alternativu k poskytování služeb (včetně způsobu platby, umístění kontaktních míst, úředních hodin apod.).

Protože výsledků nebylo v některých oblastech dosaženo (např. velké nedostatky zůstávaly v oblasti diskuse s občany, integrace poskytování služeb a rozvoje standardů kvality), byly principy QCS po roce 1999 revidovány do následující podoby (Humphreys, 2001):

1. Zajistěte, aby se na zaměstnance pohlíželo jako na vnitřní zákazníky, aby byli dostatečně podporováni a vedly se s nimi diskuse v souvislosti s problémy poskytování služeb.

2. Zaujměte pro-aktivní přístup k poskytování jasných, včasných a přesných informací, které jsou přístupné na všech místech interakce a splňují požadavky lidí se specifickými potřebami. Pokračujte ve zjednodušování pravidel, regulací, formulářů, informačních letáků a procedur.
3. Publikujte a vyvěste standardy QCS shrnující povahu a kvalitu služeb, tak jak je mohou očekávat externí zákazníci.
4. Poskytujte kvalitní služby se zdvořilostí, senzitivitou a minimálním zpožděním, a to v prostředí vzájemného respektu mezi poskytovatelem a zákazníkem.
5. Zajistěte čisté a přístupné úřady, které umožňují soukromí, jsou v souladu s bezpečnostními standardy a zajistí přístup osobám se specifickými potřebami.
6. Tam, kde je to možné, umožněte uživateli služby při jejím poskytování volbu – např. v případě způsobu platby, umístění kontaktního místa, úředních hodin a doby poskytování služby. Důraz měl být kladen také na využití nových technologií a elektronizaci existujících služeb.
7. Zajistěte práva k rovnému zacházení, která jsou zakotvena v legislativě, a vyhovte diverzitě, abyste podpořili rovný přístup ke skupinám, o kterých tato legislativa hovoří. Identifikujte bariéry přístupu lidí, kteří čelí chudobě a společenské exkluzi, a také geografické bariéry ke službám a pracujte na odstranění těchto bariér.
8. Poskytujte kvalitní služby v irském jazyku a/nebo dvojjazyčně a informujte zákazníky o jejich právech vybrat si, v jakém jazyku budou jednat s úřadem.
9. Zajistěte přístup zákazníka k smysluplné konzultaci a k participaci, a to v oblasti rozvoje, poskytování i kontroly služeb. Zajistěte smysluplnou evaluaci v poskytování služeb.
10. Podporujte koordinovanější a integrovanější přístup k poskytování služeb.
11. Udržujte přístupný, transparentní a snadno využitelný systém vyřizování stížností na kvalitu poskytovaných služeb.
12. Podobně udržujte systém opravných prostředků/nápravy pro zákazníky, kteří jsou nespokojeni s rozhodnutím týkajícím se služby.

Následující hodnocení zprávy upozorňovaly na to, že QCS bylo mnohem snazší implementovat u institucí, které přímo jednají s externími zákazníky. V některých úřadech zůstala praxe pouze velmi povrchní, to se týkalo také procesů hodnocení a získávání zpětné vazby od zákazníka. V řadě případů také nebyla implementace QCS doprovázena odpovídajícím vzděláváním úředníků. Jen velmi malý pokrok byl dosažen v implementaci principu vnitřního zákazníka a také v pojmání vlády jako zákazníka. Úředníci také často neznali Customer Action Plan svého úřadu (Humphrey, 2004).

V návaznosti na zmíněné iniciativy jsou od roku 1997 centrální úrovní prováděny většinou v dvouleté periodě průzkumy spokojenosti občanů s ústřední správou (Civil Service Customer Satisfaction Survey, www.per.gov.ie).

Druhým typem aktivního přístupu je přístup, kdy se centrální vláda orientuje na vymezení relativně podrobného rámce, který má být implementován do řízení kvality jednotlivých organizací veřejné správy a je ústřední úrovni striktně kontrolován. Charakteristiky tohoto přístupu jsou ilustrovány na praxi ve Spojeném království. Počátky explicitního přístupu ústřední vlády k řízení kvality ve veřejné správě jsou ve Spojeném království spojovány s prioritami Johna Majora, během jehož období byla stanovena povinnost, aby všechny úřady měly svoji Chartu občana (Citizen's Charter). Ústřední (nezávislý) úřad – Audit Commission – následně dostal úkol vypracovat výkonové ukazatele občanských chart pro všechny místní úřady, na základě kterých měla být zvýšena odpovědnost místních vlád svým občanům. Rozsáhlejší požadavky přinesl rok 1999 a iniciativa Best Value, která se dotkla především povinností místní úrovně správy. Úřady typu local authorities, county councils, district councils, London borough councils, parish councils, police authorities atp. nazval zákon *Best Value Authorities* („BVAs“), a to patrně také proto, aby je motivoval. Novelizace zákona o místní vládě (Local Government Act) z roku 1999 přinesla následující povinnosti BVAs v oblasti plánování Best Value Performance a jeho implementace:

- Obecnou povinností úřadů (BVAs) mělo být implementování takových opatření, která zajistí průběžné zdokonalování způsobu, jakým jsou vykonávány jejich funkce, a to s přihlédnutím ke kombinaci 3E (economy, efficiency and effectiveness).
- Aby obecnou povinnost naplnily, měly úřady také konzultovat zástupce osob, které
 - platí daně/poplatky/jiné odvody,
 - užívají, nebo mohou užívat služeb poskytovaných úřadem,
 - zajímají se o jakoukoli oblast, ve které plní úřad své funkce.
- Mezi povinnostmi úřadů bylo také zohlednit standardy poskytovaných veřejných služeb, které by stanovil státní tajemník (the Secretary of the State) pro účely měření. Zákon výslovně stanovoval, že tyto standardy musí být vždy zkonzultovány s dotčenými organizacemi před jejich přijetím.
- Úřady měly provádět revize svého fungování (best value reviews). Byla pro ně závazná centrálně přijatá metodika, která vyžadovala, aby
 - zvážily, zda mají vykonávat danou funkci,
 - zvážily, na jaké úrovni a jakým způsobem by měly funkci vykonávat,
 - zvážily s ohledem na své funkce svoje cíle,
 - vyhodnotily výkonnost dosahování svých funkcí s ohledem na (centrálně) specifikované indikátory výkonnosti,
 - vyhodnotily konkurenceschopnost výkonu svých funkcí porovnáním s podobnou organizací a komerčními nebo jinými subjekty a aby s nimi konzultovaly,
 - vyhodnotily svůj pokrok v dosahování stanoveného standardu nebo cíle.

Pro tento postup se přijala zkratka 4C a dosud zákonná opatření ve Spojeném království do určité míry vyžadují, aby úřad při hodnocení svého fungování aplikoval následující metodiku 4C: 1. Challenge: testujte proč, jak a kým je služba poskytována; 2. Compare: porovnejte svou výkonnost s jinými úřady prostřednictvím sady indikátorů, berte přitom v potaz jak názory uživatelů služeb, tak potenciálních dodavatelů; 3. Consult: konzultujte s místními stakeholders, s cílem zjistit jejich zkušenosti a budoucí očekávání; 4. Compete: bojujte férově a otevřeně, pokud je to nezbytné pro zajištění efektivnosti a účinnosti služeb.

- Úřady měly připravit plány výkonnosti (best value performance plan), a to pro každý finanční rok. Tyto plány měly publikovat vždy před 31. březnem. Opět měly brát v potaz jakoukoli existující centrální metodiku; ta mohla vyžadovat, aby úřady:
 - sumarizovaly své cíle v souvislosti s výkonem svých funkcí,
 - sumarizovaly/vedly,
 - jak byla dosud vyhodnocována úroveň a hodnocen způsob dosahování funkcí,
 - jaké ukazatele výkonnosti, standardy a cílové stavy (targets) byly specifikovány a vyhodnocovány v předchozím finančním roce,
 - porovnavaly výkonnost své organizace v předchozím finančním období s jinými BVAs,
 - uvedly plán aktivit, které mají být realizovány pro účely naplnění cílů a cílových stavů.
- Zákon také stanovil, že uvedené plány budou předmětem zkoumání auditory daného úřadu. Audit měl být kontrolou toho, zda byl plán připraven a zveřejněn v souladu se zákonem a centrálně stanovenými metodikami. Auditor měl vydat zprávu, kterou měl následně zaslat úřad ústředním úřadům, a to Audit Commission a státnímu tajemníkovi. Zpráva měla:
 - certifikovat, že plán byl auditován,
 - uvést, zda je auditor toho názoru, že plán splňuje stanovené požadavky,
 - uvést případná doporučení, co by mělo být doplněno, a popř. také kroky, jakými může BVA svůj plán naplnit,
 - případně doporučit, aby Audit Commission vykonala v BVA inspekci.

Práva a povinnosti auditora a proces auditu měla upravit *Audit Commission*. Tato instituce mohla provést inspekci úřadů, na které dopadly požadavky iniciativy Best Value, i nezávisle na stanovisku auditora a případně také na podnět státního tajemníka. Inspektor – zaměstnanec Audit Commission – potom mohl navštívit instituci „at all reasonable times“, musel však úřad informovat o inspekci 3 dny předem. Audit Commission bylo stanoveno (po konzultaci se státním tajemníkem a reprezentanty úřadu) fakturovat poplatky za inspekci, což mělo úřady patrně motivovat, aby k inspekcím nedocházelo.

V následujícím období se požadavky dále rozrostly do podoby, kdy vláda byla označována jako „top-down“, „highly-directive“ a „inspection-oriented“, a to především

kvůli požadavkům na sběr velkého množství dat a systém reportingu. Praxe vykazovala následující charakteristiky:

- Existují strategické plány jednotlivých úřadů, které musí brát v potaz centrálně přijaté metodiky.
- Jsou rozvíjeny centrálně stanovené seznamy indikátorů výkonnosti (kvalita je pojmána především jako výkonnost místní správy, hodnotí se však i výkonnost ústřední správy).
- Je dostupná rozsáhlá metodická podpora centra, k jejímu zajištění jsou využívány nové technologie (např. portál Communities and Local Government anebo The Data Interchange Hub – info4local).
- Povinnou součástí strategického řízení je audit a případné inspekce, jejichž náklady nese kontrolovaný úřad.
- Důraz je kladen na otevřenost hodnocení (na webu Audit Commission byl přístupný nástroj Find My Location, prostřednictvím kterého se uživatel dostane – po zadání poštovního směrovacího čísla – ke stručnému hodnocení fungování místní správy, k dispozici byl také web Oneplace). Strategické plány a dokumenty, které předpokládá národní reporting, jsou rovněž zveřejňovány na webech institucí, které je vypracovávají a které je mají realizovat.
- Centrum se při souhrnném hodnocení snaží integrovat hodnocení více úřadů.

Zavedení výše uvedených iniciativ mělo ve Spojeném království podporovat také vytvoření *seznamu ukazatelů výkonnosti* (performance indicators, PIs). Pracovalo se s následujícími skupinami indikátorů:

- *Best Value Performance Indicators (BVPIs)* – tyto indikátory byly zakotveny regulacemi vlády a místní úřady k nim musí zasílat zprávy. Jejich seznamy se snažily postihnout všechny služby, které jsou poskytovány místní správou. Cílem bylo umožnit porovnání s jinými úřady. Tyto indikátory musely být ročně publikovány v Best Value Performance Plan, elektronicky k nim byla zveřejňována široká podpora na webu Audit Commission. Naposledy byla data, která se k BVPIs vztahovala, shromažďována na přelomu roků 2007 a 2008. V říjnu 2007 bylo stanoveno, že jediným seznamem indikátorů, jejichž prostřednictvím bude ústřední vláda „řídit“ místní vládu a které nahradí BVPIs, budou od 1. dubna 2008 NIS – National Indicators Set (NIS). Tyto indikátory navazovaly na předchozí vývoj a existovala k nim široká metodická podpora dostupná na webu Audit Commission. NIS zahrnovaly služby, které poskytují místními úřady, a služby, které místní úřady zajišťují ve spolupráci v partnerstvích s jinými (např. služby v oblasti zdravotnictví či policie). Existoval také National Indicator Information Portal, který poskytuje aktuální informace, často kladené otázky a vysvětlení jednotlivých indikátorů. Nové indikátory NIS

předpokládaly také měření služeb perspektivou občanů prostřednictvím dotazníků, které by měly administrovat všechny místní správy. Metodickou pomoc zprostředkoval také portál Communities and Local Government. NIS se zaměřovaly především na aspekty kvality místního života a zahrnovaly tyto 4 oblasti (Communities and Local Government, 2008): 1. Silnější a bezpečnější komunity (ukazatele NI 1–49); 2. Děti a mládež (ukazatele NI 50–118); 3. Zdraví dospělých, vypořádávání se s vyloučením a podporování rovnosti (ukazatele NI 119–150); 4. Místní hospodářství a udržitelnost životního prostředí (ukazatele NI 151–199).

- *Local Performance Indicators* (LPIs) – potože BVPIs nezahrnují všechny oblasti služeb, anebo dostatečně nepostihují výkonnost v některých oblastech, je považováno za dobrou praxi to, že místní správa vyvine vlastní měřítka výkonnosti v podobě LPIs.
- *Key Performance Indicators* (KPIs) – mají být použity k měření pokroku místní správy v prioritních oblastech. Mohou jimi být jak BVPIs, tak i LPIs. Rozhoduje o tom místní vláda, zvolené KPIs by měly být specifikovány v dokumentech ke strategickým plánům a k jejich řízení.
- *CPA/CAA Indicators* – byly vybrány Audit Commission a jsou používány k posuzování pokroku ve fungování místního společenství. Audit Commission začala s inspekcí praxe, kterou nastavila iniciativa BVA, již na přelomu let 2000/2001.

Nadstavbou iniciativy BVA se ve Spojeném království stalo CPA (Compulsory Performance Assessment). Šlo o *národní rámec hodnocení výkonnosti*, který zastřešovala Audit Commission (Komise) a její auditoři a inspektoři. Komise prováděla v rámci CPA inspekci fungování vybraných úřadů a veřejných služeb. CPA byl zahájen pro úroveň rad hrabství (county councils) v roce 2002 a pro okresní rady (district councils) v roce 2003 (v roce 2005 byl CPA novelizován do striktnější podoby „CPA – the Harder Test“). Cílem CPA bylo „reportovat“, jak dobře jedna místní rada fungovala souhrnně ve srovnání s ostatními radami v Anglii. Do skupiny hodnocených úřadů byly zařazeny i úřady požární bezpečnosti a záchranné služby. CPA byl rámcem širšího auditu a inspekcí, hodnocení nezahrnovalo pouze inspekční činnosti Audit Commission. Rámec CPA se snažil integrovat hodnotící informace od více institucí, které v té době hodnotily činnost místní správy. Hodnocení CPA stavělo na pohledu auditorů a jiných inspektorů Audit Commission, inspektorů Komise pro služby v oblasti životního prostředí, bydlení a kultury a inspektorů Komise pro sociální služby. Od roku 2008 byl do hodnocení v rámci CPA zahrnut také pohled uživatelů služeb. Součástí tohoto rámce bylo i hodnocení výkonnosti s ohledem na indikátory NIS. Jednotlivé komponenty hodnocení se nepoužívaly stejně pro všechny typy úřadů, které byly hodnoceny v rámci CPA. CPA pro místní rady měl následující součásti (Audit Commission, 2006 a 2009a):

- Část „corporate assessment“. Toto hodnocení mělo probíhat každé tři roky. Prováděla ho nejprve samostatně Audit Commission, následně ve

spolupráci s Ofsted. Jeho cílem bylo změřit, jak účinně (effectively) rada pracuje jako korporace a také ve spolupráci s partnery, aby zdokonalila služby a dosáhla výsledků pro místní společenství. Předmětem hodnocení bylo to, zda je místní rada schopna vést místní společenství a zda místní rada identifikovala potřeby, skupinu jasných cílů a priorit. V rámci hodnocení „Achievement“ (Úspěchu) bylo posuzováno, zda místní rada naplňuje místní priority v pěti oblastech: udržitelné společenství a doprava, bezpečnější a silnější společenství, zdravější společenství, starší lidé a děti a mládež.

- Každoročně měla být vyhodnocována výkonnost rady v klíčových oblastech služeb: služby pro děti a mládež, sociální péče o dospělé, životní prostředí, bydlení, kultura a sociální dávky. Toto hodnocení vycházelo ze stanovisek více institucí (Audit Commission, Ofsted, Commission for Social Care Inspection, Benefits Fraud Inspectorate) a také z indikátorů výkonnosti (PIs) a stanovisek inspekce.
- Hodnocení používání zdrojů bylo prováděno ročně místními auditory, kteří zasílali zprávu Audit Commission. Mělo obsahovat posouzení, jak rada řídí a využívá své zdroje, jak řídí své finance a dosahuje hodnotu za peníze (value for money). Předmětem hodnocení bylo finanční postavení, finanční reporting, finanční management a mechanismus vnitřní kontroly.
- V rámci hodnocení „Direction of travel“ Audit Commission hodnotila pokrok, který místní rada dosáhla směrem k dosažení zlepšení v poskytování veřejných služeb. Toto hodnocení bylo v komentářích Audit Commission propojeno s corporate assessment. Pokrok byl posuzován na základě celkových výsledků CPA. Hodnocení jejími inspektory mělo odpovědět na následující otázky:
 - Jaké existují důkazy, které dokumentují, že rada zdokonaluje své výsledky?
 - Jsou služby zdokonalovány v oblastech, které byly radou identifikovány jako prioritní a které současně občané daného společenství považují za důležité?
 - Jak rada přispívá rozvoji komunity?
 - V jaké míře rada rozvíjí přístup ke službám a kvalitu služeb pro občany? Zaměřuje se na osoby, které jsou v přístupu ke službám určitým způsobem znevýhodněny?
 - Jak velký a udržitelný pokrok byl dosažen při implementaci plánů zdokonalování?
 - Má rada komplexní plány pro zdokonalování (propojené s jinými plány, splňující požadavky SMART, se specifikovanými zdroji a komunikované s veřejností)?
 - Jak se tyto plány daří radě implementovat: jsou klíčové cíle a milníky plněny?
 - Má rada dostatečné kapacity k naplnění svých plánů?

- Existují nějaké důležité slabé stránky, které by zabraňovaly průběžnému zdokonalování anebo vedly k chybám?

Výsledky za každou komponentu CPA byly zveřejňovány v podobě „scorecard“ (doslova lístku s výsledky)/„report card“. Roční hodnocení CPA bylo od roku 2002 zveřejněno pro každý úřad za jednotlivé komponenty a jednotlivým radám byly přiděleny hvězdičky (rating pracoval se 4 až 0 hvězdičkami) v rámci definované kategorizace podle úspěšnosti za jednotlivé komponenty hodnocení (viz Audit Commission, 2009a). Výkonnější úřady se nemusely tolik obávat inspekci. Praxe CPA byla doprovázena širokou metodickou podporou centra a také každoročním vyhodnocováním centrem (včetně nákladů realizace systému). Mezi silnými stránkami CPA byla zdůrazňována jasnost a veřejnost hodnocení výkonnosti místních rad. Problémy byly podle hodnotících zpráv spojeny především s indikátory, se kterými se pracovalo. Přestože byla v rámci mechanismu hodnocení CPA kladena velká váha na *ukazatele výkonnosti*, projevila se řada *nedostatků*:

- Nikdy nepokrývaly plně praxi poskytování služeb.
- Kladly důraz zejména na proces a výstup, méně na výsledky, které upřednostňují lidé v místě („public satisfaction with councils overall has not risen in line with CPA scores“).
- V průběhu času se objevilo nebezpečí, že se rady zaměří na hodnocené ukazatele výkonnosti spíše než na všechny služby (diskutované nebezpečí „what gets measured gets done“), a to i na úkor specifických potřeb uživatelů. Bylo kritizováno také to, úřady mohly zaměřit své zdokonalování na oblasti, ve kterých téměř dosahovaly vyššího hodnocení (hodnocení na hraně – cliff edges), spíše než na služby, ve kterých získaly malé hodnocení atp.
- Způsobovaly některým úřadům zbytečnou administrativní zátěž (i v rámci přípravy na inspekci a v případě řízení inspekci).
- Nebraly v potaz nové formy spolupráce, které v dané době existovaly – tzv. Local Strategic Partnerships (LSPs) či Local Area Agreements (LAAs) – a nezohledňovaly to, že jeden úřad v praxi těžko sám změní kvalitu života v místě.

Rámcem hodnocení CPA se také nevztahoval na jiné typy úřadů, které byly zařazeny mezi zmíněné BVAs. Pro účely hodnocení výkonnosti velkého Londýna (Greater London) byl mechanismus CPA upraven a použit s několikaletým zpožděním.

Problémy rámce CPA vedly k jeho *novelizaci do podoby tzv. CAA* (Comprehensive Area Assessment). Východiska tohoto nového rámce je možné shrnout následovně (Audit Commission, 2009b a 2009c):

- Hodnocení výkonnosti není možné realizovat na základě plošně stanovených indikátorů („no one size fits all“). Hodnocení CAA se již nemělo tolik spoléhat na detailní kritéria výkonnosti jako CPA.
- Snaha pokračovat v nezávislé kontrole (včetně inspekci) praxe na základě hodnocení rozvinutých indikátorů výkonnosti, které by přineslo nestranné

informace a mnohem více stavělo na informacích od uživatelů hodnocených služeb).

- Zaměření na výsledky a jejich prezentaci ústřední vládě, místní samosprávě a veřejnosti.
- Zaměření spíše na oblasti (území) než na jednotlivé instituce. To mělo zajistit dvojí hodnocení v rámci CAA
 - Hodnocení oblasti (area assessment). Tato nová část hodnocení předpokládala posouzení spolupráce místních úřadů se soukromým sektorem a nevládními organizacemi (hodnocení praxe každé ze 152 existujících Local Areas Agreements a hodnocení méně formálních forem spolupráce). Toto hodnocení se mělo zaměřit na posouzení místních priorit a místních strategií. Mělo jít o slovní hodnocení, které se zaměřuje na klíčové problémy a výsledky. Pokud by Audit Commission a inspektóráty, se kterými má v hodnocení CAA spolupracovat, došly k závěru, že očekávané výsledky nebudou dosaženy, že výkonnost je slabá a nepřijatelná, mohly to zdůraznit udělením červené vlaječky. V případě slibných výsledků a excelentní praxe měla být udělena vlaječka zelená. Červené vlaječky měly indikovat to, zda je potřebná bližší inspekce nebo dodatečná podpora centrem. Hodnocení oblasti mělo odpovědět na následující tři otázky:
 - Jak místní priority vyjadřují potřeby a aspirace společenství? (předmětem hodnocení měla být míra zapojení partnerů do komunity, do jaké míry mohou občané spolurozhodovat o prioritách společenství a zda a jak se mohou podílet na vyhodnocení dosažených výsledků, hodnocení Audit Commission mohlo využít také diskuzních fór a občanských panelů na webu dané komunity apod.).
 - Jak se daří dosahovat výsledků a zdokonalení, které jsou vyžadovány?
 - Jaké jsou vyhlídky (a jaká je úroveň udržitelnosti) budoucího zlepšování (s ohledem na udržitelnost mělo být hodnoceno také vypořádávání se s diskriminací, přístupností služeb pro handicapované)?
 - Hodnocení organizace (organisational assessments). Toto hodnocení se zaměřovalo na místní úřad a mělo zohlednit také pokrok. Podobně jako CPA kombinovalo hodnocení externích auditorů a inspektorátů. Předpokládalo se udělení skóre od 1 (nejnižší – organizace neplní minimální požadavky, její výkon je slabý) do 4 (nejvyšší – organizace významně překračuje minimální požadavky, její výkon je excelentní).
- Snaha více se zaměřit na vysoce rizikové služby (high risk services).
- Zdůrazňování principu COUNT (collect once and use numerous times) a větší aktuálnosti dat (nikoliv za poslední fiskální rok). Hodnocení v rámci CAA mělo více využívat informací, které pro hodnocení praxe místní správy shromažďovaly různé centrální úřady. Mělo také více stavět na spolupráci s institucemi vládnutí v regionech. CAA mělo také přinést

sladnější a cílenější inspekce v místní správě i díky větší koordinaci inspekčních institucí.

- Integrace hodnocení 6 institucí (Ofsted, the Care Quality Commission, HM Inspectorate of Constabulary, HM Inspectorate of Prisons a HM Inspectorate of Probation) do podoby shrnutí, větší spolupráce s dalšími kontrolními institucemi, hlubší kvalitativní slovní hodnocení.

Také CAA se mělo zaměřit na hodnocení praxe indikátorů NIS (viz výše). Hodnocení CAA bylo zveřejňováno na webu Oneplace. Zaměření na area assessment ukazovala i grafická podoba úvodní stránky tohoto webu.

V březnu 2010 byla publikována hodnotící zpráva CAA (Cardiff Business School a Ipsos Mori, 2010a a 2010b), která vycházela z dat získaných od zaměstnanců inspektorátů hodnotících v rámci CAA, od domácností a od hodnocených úřadů a jejich partnerů. Celkově byla CAA vnímána pozitivně a pozitivně byl hodnocen také web Oneplace. Area assessment vycházelo ve velké míře z dotazování místních rezidentů a informací od partnerů. Smíšené pocity se týkaly toho, jak byli do hodnocení zapojováni místní politici. Jako velmi „nemastné neslané“ byly často označovány hodnotící zprávy CAA. Respondenti také nebyli přesvědčeni, že by zprávy vycházely ze společného hodnocení více institucí. Spíše byli toho názoru, že inspektoráty spolu moc nespolupracovaly a zprávy byly spíše neprovázanou „slepeninou“ různých druhů důkazů. Mnohem lépe respondenti hodnotili organisation assessment. Podle respondentů CAA spíše nepřinesla snížení administrativní zátěže způsobené hodnocením.

Celkové náklady CAA za první rok praxe byly vyčísleny na 12 až 39 milionů liber pro všechny místní úřady v Anglii (Office for Public Management, 2010). Nová vládní koalice v květnu 2010 oznámila, že hodnocení CAA bude zrušeno a činnosti hodnocení byly následně zastaveny. Tím bylo řízení výkonnosti v původním smyslu decentralizováno na místní vlády. Na internetu je k dispozici řada videí, která prezentují názory politického vedení. Zdůrazňují nákladnost a administrativní náročnost předchozího systému.

6.2.4 Problémy řízení kvality ve veřejné správě

Øvretveit (2007) upozorňuje na to, že kvalita je ve veřejném sektoru často v konfliktu s primárním cílem manažerů udržet fungování instituce v mezích schváleného rozpočtu a naplnit očekávání politiků a zaměstnanců. Podle něho jde často také pro mnohé zúčastněné o matoucí téma, a to kvůli různosti jazyků různých „kmenů kvality“ a „náboženským válkám“ mezi různými „hnutími kvality“ (kam řadí přístupy zaměřené na zákazníka/uživatele, požadavky práva, požadavky regulace a akreditace, standardy, pojetí kvality organizace, pojetí kvality týmu a jednotlivce).

Zavedení každého z nástrojů řízení kvality vyžaduje finanční prostředky, lidské zdroje, znalosti, technologie, čas a spolupráci s jinými institucemi. Přístupy k řízení kvality ukazují, že systematické řízení kvality vyžaduje, aby veřejná správa vyvíjela organizační kulturu, která umožní a bude podporovat zlepšení vnější a vnitřní kvality (Alford a Hughes, 2008; Bourgon, 2007; Špaček, 2010). Praxe zavádění nástrojů řízení kvality přinesla řadu diskuzí o kvalitě vlastního řízení kvality ve veřejné správě. Dostupná literatura naznačuje, že *praxe řízení kvality v organizacích veřejného sektoru vykazuje řadu nedostatků, a to zejména z následujících důvodů* (Löffler and Vintar, 2004; Špaček, 2009c, 2010, 2013 a 2015; Gaster a Squires, 2003; Massey, 1999; EIPA, 2003 a 2005; Humphreys, 2004; Caddy a Vintar, 2002; Lukášová, 2009; Grönroos, 2007):

- K řízení kvality někdy instituce přistupují příliš formálně a praxe nástrojů řízení kvality není v souladu s filozofií využitých nástrojů. Požadavky zavést průběžné řízení kvality mohou být upozaděny kvůli snaze zviditelnit se a získat ocenění v národní soutěži. Vyhodnocování spokojenosti zaměstnanců/klientů se provádí relativně pozdě (např. až ve třetím roce práce s nástrojem řízení kvality). Metody použité k měření spokojenosti jsou příliš obecné a nemohou přinést data, která jsou užitečná pro management. Za strategické dokumenty mohou být považovány zákony apod.
- Zlepšení kvality služeb je často deklarováno jako interní cíl organizace, ovšem bez explicitního vyjádření toho, co je kvalitou služeb myšleno, jaký konkrétní obsah je tomuto pojmu v dané organizaci přikládán. Takovýto přístup má ovšem pouze omezený efekt, neboť nevede k jednotnému chápání priorit organizace a ke koordinovanému postupu. Vymezení a jednotné chápání obsahu pojmu kvalita služby má pro organizaci zásadní význam – v konečném důsledku totiž ovlivňuje chování pracovníků poskytujících služby i samotný způsob řízení kvality.
- Při řízení kvality si manažeři nemusí uvědomovat to, jaké požadavky s sebou přináší specifika služeb. Služby jsou nehmotné, je pro ně charakteristická různorodost, do které se vždy promítá charakter klienta (stejná služba nemusí být jinému klientovi poskytnuta stejně) a neoddělitelnost produkce a spotřeby (viz *Kap. 1.2.5*). Výsledky měření kvality budou proto vždy do určité míry subjektivní (což však neznamená, že kvalita veřejných služeb se nemá měřit apod.).
- Vedoucí pracovníci institucí veřejného sektoru si nemusí uvědomovat, že pojmenované nástroje řízení kvality (jako CAF či ISO normy, BSC, EMAS) nejsou nikdy ušity na míru konkrétní organizaci a popisují pouze základní standardy, které musí sama organizace průběžně přizpůsobovat svým potřebám a specifikům. Obecně se pojmenované nástroje řízení kvality snaží – jak označuje výstižně anglická literatura slovem „translate“ – přeložit požadavky na řízení kvality v soukromém a veřejném sektoru do praktických doporučení takovým způsobem, aby jim rozuměl mana-

gement organizací veřejného sektoru a zohlednil jejich možnosti a také limity při řízení vlastní organizace. Pro nástroje, které mají charakter systému řízení kvality (modely excelence – CAF a EFQM, systém řízení podle ISO apod.), je charakteristické, že jsou pouze souborem minimálních požadavků na řízení institucí veřejného sektoru. Například Nenadál a kol. (2002) v souvislosti s ISO (nicméně to platí i pro ostatní nástroje) upozorňuje, že „je ... velmi nebezpečné, jestliže si někteří řídicí pracovníci myslí, že jsou tyto nástroje maximem dosažitelného. I to je důvodem toho, že ty společnosti, které uplatňují koncepci podnikových, resp. odvětvových standardů, se vůči svým dodavatelům obvykle nespokojují s certifikáty systému jakosti u svých dodavatelů podle norem ISO řady 9000, ale podle předpisů vnitropodnikových, které jsou přizpůsobeny konkrétnímu kontextu organizace. Zkušenosti ... ukazují, že ani striktní uplatňování požadavků norem ISO nedokáže garantovat základní cíl účinného managementu jakosti, tj. plnou spokojenost a loajalitu zákazníků i dobré ekonomické výsledky.“ Důležité je přinést do veřejného sektoru myšlenky, které zde mají vybudovat základ pro následné průběžné rozvíjení kultury zaměřené na kvalitu, větší systematickosti a strategičnosti řízení a také (v neposlední řadě) přizpůsobování nástrojů vlastní praxi jednotlivých organizací. Gaster a Squires (2003) upozorňují, že k zajištění kvality (quality assurance, QA) může být přistoupeno řadou způsobů a každá organizace může vyvinout vlastní metody (přestože je s nástroji QA spojena především certifikace souladu s požadavky ISO norem).

- Protože jsou uvedené nástroje minimálním standardem, jejich myšlenky se často překrývají. Pod různým označením, s různým stupněm metodického rozpracování (díky čemuž se také mohou navzájem doplňovat) a mezinárodní standardizace pracují s požadavkem zavést (implementací nástroje nebo efektivní kombinací vícero nástrojů) praxi, která napomáhá dosažení jednoho obecného a pro všechny společného cíle. Ten vymezují srozumitelně například modely excelence – vynikajících výsledků organizace může být dosaženo pouze za podmínky maximální spokojenosti externích zákazníků, spokojenosti vlastních zaměstnanců a při respektování okolí. Tyto souhrnně označované výsledky jsou však podmíněny precizním zvládnutím a řízením procesů, což vyžaduje nejenom vhodně definovanou a rozvíjenou politiku a strategii, ale i propracovaný systém řízení všech druhů zdrojů (lidské zdroje nevyjímaje) a budování vztahů partnerství. Organizace mohou v praxi zavádět různé systémy řízení kvality bezhlavě, aniž by si uvědomovaly podobnosti a specifika jednotlivých systémů řízení kvality, což se promítá do nákladů implementace apod. Doporučuje se, aby organizace využila jeden z nástrojů jako základ, který bude následně rozvíjet a přizpůsobovat pro účely své praxe a který poté doplní o další nástroje za účelem dosažení co nejkomplexnějšího a nejúčinnějšího způsobu řízení kvality. Již výběr konkrétního nástroje, který

bude v organizaci zaveden, představuje strategické rozhodnutí, které musí zohlednit specifika dané oblasti služeb (Nunvářová a Špaček, 2009a). Nástroje řízení kvality jsou v ČR většinou zaváděny v organizacích veřejného sektoru jako celku, některé však mohou být implementovány i v jedné nebo více organizačních jednotkách (např. normy ISO mohou být zavedeny a certifikovány pouze v rámci jednoho odboru městského úřadu).

- Metodická pomoc, kterou nabízejí ústřední úřady, resp. úřad odpovědný za koordinaci řízení kvality ve veřejné správě, se může orientovat pouze na několik nástrojů řízení kvality (např. i v návaznosti na statut národních cen za kvalitu ve veřejné správě). Nemusí zohledňovat různorodost praxe v zahraničí. Orientace pouze na několik nástrojů může zmenšovat motivaci úřadů pracovat s jinými nástroji. Může omezovat také tvůrčí přístup, který je pro řízení kvality veřejných služeb nezbytný. Tato negativa rostou v případě, kdy je plošně zakotvena povinnost pracovat pouze s některým nástrojem.
- Implementace nástrojů řízení kvality předpokládá přiřazení manažera, který bude odpovědný za jejich úspěšnou realizaci a koordinaci v rámci úřadu. V této souvislosti se i v úřadech české veřejné správy začíná někdy vydělovat funkce a pozice manažera kvality (dosud především v krajských úřadech, v městských úřadech tuto funkci zastává většinou tajemník, v institucích veřejného sektoru především jejich ředitel). Tato pozice je vytvářena buď pro účely implementace některého z nástrojů, nebo pro specifickou oblast služeb (to je typické například v oblasti sociálních služeb, a to díky relativně novým povinnostem, které přinesl zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a vyhláška č. 505/2006 Sb., jež zakotvuje standardy kvality sociálních služeb). Často jsou na podobných pozicích relativně mladí lidé, což nemusí zpočátku pozitivně vnímat zkušenější kolegové. Tato situace se pak může nepříznivě promítnout do prosazování a koordinace řízení kvality.
- K výše uvedeným negativům může vést skutečnost, že využívání nástrojů zlepšování kvality se v organizacích veřejného sektoru stalo „módní“ záležitostí. Další možnou příčinou ovšem mohou být rovněž nedostatky ve znalostech manažerů a malé zkušenosti s implementací těchto nástrojů v jednotlivých oblastech veřejného sektoru. Klíčovou otázkou je: „O čí kvalitu vlastně jde?“ Je to otázka o tom, do jaké míry a proč je řízení kvality nebo obecně řízení veřejné správy a veřejného sektoru v dosavadní praxi budováno spíše pohledem nabídky (government-centric) než pohledem zákazníka/občana/klienta (customer-/client-/citizen-centric).

Modely excellence, které jsou v ČR relativně velmi rozšířené díky využívání CAF (viz níže), se mohou stát „výlučně manažerským nástrojem“, jenž nemusí brát v praxi v úvahu stanoviska potenciálně dotčených (Gaster a Squires, 2003). Podle Löffler a Vintar (2004) nástroje kvality jako EFQM nesplnily svoji roli vzít v potaz

spolupráci zákazníků. Také v českých podmínkách Půček a kol. (2005a) upozorňovali na to, že spokojenost klientů nemusí být během implementace CAF měřena vůbec. Zpráva EIPA (2005) kritizovala, že organizace, které CAF aplikují, si neuvědomují dostatečně nutnost zahrnout potenciálně dotčené subjekty do situační analýzy. Bodování přiřazené k jednotlivým kritériím v sebehodnotících zprávách CAF 2002 ukazuje, že všechny týmy 5 krajských úřadů, které poskytly sebehodnotící zprávy (někdy i za více let), si uvědomovaly velké nedostatky u kritérií z oblasti výsledků zaměřených na zákazníky/občany (Špaček, 2007). Ani v případě 12 měst nebyla praxe hodnocení spokojenosti občanů během implementace CAF 2002 hodnocena CAF týmy příliš pozitivně (Špaček, 2008). V případě řady kritérií nemusí být příklady uvedené v metodice CAF dostatečně konkrétní a předpokládají tvůrčí přístup při vymezování ukazatelů, na základě kterých bude posuzována praxe a kterým bude přizpůsobena metoda získávání a analýzy dat. CAF je svými tvůrci vnímán jako soubor minimálních (rámcových a pro inspiraci určených) požadavků na systém řízení, který ale není úplně systematický.

V praxi jsou jednotlivé příklady a centrálně šířené metodiky využívány někdy příliš dogmaticky a organizace si neuvědomují, že kritéria sebehodnocení mohou více přizpůsobit svým potřebám (že mohou např. vypustit/přizpůsobit ukazatele ze zahraničního modelu, kterým nerozumějí anebo které považují za neaplikovatelné v jejich kontextu) (Špaček, 2008). Přesto CAF přinesl do českého správního systému (dosud především územní samosprávy) první rámce strategického řízení, první hodnocení spokojenosti vnitřních i vnějších zákazníků (především zaměstnanců a občanů/zákazníků).

Normy ISO série 9000 popisují požadavky na srozumitelný, jasný a efektivní systém řízení. Představují doporučení, závazný charakter získávají až v okamžiku certifikace. Oproti CAF je výhodou certifikace podle norem ISO to, že mnohem více zahrnuje vnější pohled – hodnocení nastavení a výsledků řízení organizace subjektu, který se na řízení kvality dané organizace nepodílí. Často je však certifikace ISO norem spojována především s dokumentací systému řízení, kterou série norem ISO 9000 požaduje a jež má zajistit jasnost procesů uvnitř organizace, jejich vlastníků a zaměření na vnitřní a vnější zákazníky. Pokud se management instituce rozhodne pro provedení auditu a získání certifikátu ISO, musí být na certifikaci připravený. Součástí následného procesu by mělo být především (Špaček, 2007b):

- Vyhodnocení několika certifikujících organizací.
- Uvědomění si, že nejlevnější certifikující organizace se může ukázat jako ta nejnákladnější, pokud je její audit nekvalitní nebo pokud není její certifikát uznávaný spotřebiteli.
- Vyhodnocení toho, zda mají auditoři certifikující organizace zkušenosti v odvětví, kde se nachází vaše organizace (to je relevantní především v oblasti veřejné správy, kde zkušeností dosud není mnoho).
- Zjištění, zda certifikující organizace byla akreditována, a pokud ano, kým. Legislativa totiž nemusí akreditaci předpokládat. Certifikační orgány,

keré službu certifikace zajišťují, musí pro tuto činnost náležitě prokázat dostatečnou důvěryhodnost a způsobilost. Posuzování certifikačních orgánů v rámci akreditace se provádí podle mezinárodních dokumentů, které jsou dále rozpracovány do detailních postupů prostřednictvím specializovaných mezinárodních sdružení, jako např. IAF (International Accreditation Forum), EAC (European accreditation of certification).

Certifikát *systému managementu jakosti* však není zárukou excelentnosti organizace. Záleží na organizaci, zda bude systém dále rozvíjet a zvyšovat svoji výkonnost (Trčka et al., 2002). Podle Šebestové et al. (2004, s. 52) se certifikační trh vykristalizoval natolik, že vedle renomovaných certifikačních orgánů, které mají poměrně vysoké požadavky na systém managementu klienta, včetně ceny za certifikaci, se vyskytují i takové certifikační orgány, které poskytují poměrně levné služby s velmi nízkou úrovní požadavků. V těchto případech je možné certifikaci získat poměrně velmi snadno. Pověst a význam takové certifikace ve svém důsledku však pro zákazníka nemá přidanou hodnotu, protože organizaci nenutí na svém systému pracovat a rozvíjet jej a významní zákazníci daný certifikát ani nemusí považovat za atribut důvěryhodnosti. Jenei a Gulásci (2004) upozorňovali v souvislosti s certifikací podle norem ISO v Maďarsku, že na certifikaci maďarských úřadů nedohlížel žádný národní certifikační úřad. Podle nich bylo také podezřelé, že v rámci empirického šetření mezi zástupci úřadů nikdo neuvědlnil, že by měl jejich úřad problémy při získání certifikátu. Někteří upozorňují na to, že standardy ISO tendují spíše ke zdůraznění systémovosti a procedur než výstupů a výsledků, což může vést k tomu, že v praxi bude vytvořen dokonalý systém k produkci zboží/služeb, které však nikdo nechce (Gaster a Squires, 2003, s. 39).

6.3 Řízení kvality v české veřejné správě

6.3.1 Národní politiky a řízení kvality ve veřejné správě

Řízení kvality ve veřejné správě vnímaly jako důležité téma snad všechny vládní politiky, které v ČR hovořily o reformě a modernizaci veřejné správy. Obecná Národní politika podpory kvality byla schválena vládou v roce 2000 a zdůrazňovala doporučení Evropské unie ohledně Evropské charty kvality, roli vzdělávání, benchmarkingu a učení se z dobré praxe a také potenciál modelu excelence EFQM a norem ISO série 9000. Na základě národní politiky kvality byla také vytvořena Rada kvality jako koordinační útvar v politice kvality a poradní orgán vlády. To doprovázely iniciativy jako vytvoření Národního informačního střediska podpory kvality nebo České

společnosti pro jakost. V roce 2003 byla zřízena také Rada vlády pro udržitelný rozvoj a v dubnu 2004 jmenována pracovní skupina pro Místní agendu 21, která měla podporovat využití tohoto nástroje v praxi české územní správy.

Roli řízení kvality zdůraznila také politika správní reformy, která se odvíjela od usnesení vlády z března 2004 (např. projekt C.1 vyžadoval implementaci a rozvoj řízení kvality v ústřední správě). Řízení kvality bylo také součástí cílů ve Strategii realizace Smart Administration v období 2007–2015. Tato strategie předpokládala také implementaci systémů řízení kvality ve veřejné správě, a to explicitně včetně sociologického měření spokojenosti veřejnosti s fungováním veřejné správy a veřejných služeb. V roce 2008 byla aktualizována národní politika kvality pro období 2008-2013, která předpokládala další zlepšování veřejných služeb a řízení kvality institucí veřejného sektoru, a to včetně metodické pomoci Ministerstva vnitra, role organizování národní konference kvality a cen za kvalitu.

Na cílech strategie Smart Administration staví i *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020*, který vláda schválila svým usnesením č. 680/2014. Toto usnesení současně zřídilo Radu vlády pro veřejnou správu jako odborný poradní orgán vlády pro oblast veřejné správy. Rámec stanovuje čtyři strategické cíle, které mezi sebou více nepropojuje (nemluvě ani o tom, že specifikace cílů nenaplní požadavky SMART). První strategický cíl je definován takto: „Modernizace veřejné správy (prostřednictvím rozvoje procesního řízení, standardizace agend, rozšíření metod řízení kvality a zavedení systému hodnocení veřejné správy).“

V ČR není přístup ústřední vlády k řízení kvality ve veřejné správě direktivní. Žádný z uvedených nástrojů řízení kvality (CAF, EFQM, certifikace podle ISO norem) není povinný a jejich využití je založeno především na principu dobrovolnosti, přestože Ministerstvo vnitra uvažovalo o plošnějším využití nástroje CAF, jak zaznělo během Národní konference kvality v roce 2014 (Urban, 2014). V některých oblastech se však legislativa snaží řízení kvality do určité míry regulovat a standardizovat. Příkladem jsou např. požadavky na řízení e-governmentu, které zakotvuje zákon o informačních systémech veřejné správy (v rámci ustanovení, která definují požadavky na dlouhodobé řízení informačních systémů veřejné správy – viz *Kap. 5.3.3*). Další oblastí, kde je řízení kvality více regulováno, jsou sociální služby. Zákon o sociálních službách (zák. č. 108/2006 Sb.) předpokládá inspekce poskytovatelů sociálních služeb, které se mají zaměřovat na poskytované služby. Pro tyto účely také Ministerstvo práce a sociálních věcí definovalo standardy kvality, za které mají být udělovány body (specifikováno ve vyhlášce č. 505/2006 Sb., která nabyla účinnosti již v roce 2007). Přesto zmíněné oblasti nebyly předmětem benchmarkingu, a řada povinností tak může figurovat pouze v legislativě a není systematicky ústřední úrovní vyhodnocována (oficiální zveřejněné dokumenty, které by se hodnocením praxe řízení kvality e-governmentu či sociálních služeb zabývaly, nejsou dosud k dispozici).

Metodická pomoc ústředních úřadů v řízení kvality veřejných služeb se v případě uvedených nástrojů řízení kvality dosud soustředila především na CAF či Místní agendu 21, méně již na ostatní nástroje (BSC, občanské charty, ISO normy apod.).

Dosud chybí hodnocení praxe těchto nástrojů ve veřejné správě. Ministerstvo vnitra publikovalo jen kusé informace o frekvenci používání vybraných nástrojů ve veřejné správě a šíření dobré praxe zprostředkovávalo především prostřednictvím Národních konferencí kvality. Sborníky z těchto konferencí se však přestaly vydávat již před několika lety a k dispozici jsou tak pouze jednotlivé prezentace. Otázkou dosud zůstává, jak se Ministerstvo vnitra vypořádá s cíli, které zaznívají v aktuálním strategickém rámci a které hovoří také o tvorbě analýzy využívání metod kvality ve veřejné správě (v rámci specifického cíle 1.3 Rozšíření metod kvality ve veřejné správě u prvního strategického cíle).

Určité kontrolní prvky byly pro řízení kvality ve veřejné správě zakomponovány do kritérií, která jsou specifikována pro Národní cenu kvality. Od roku 2006 jsou ceny za kvalitu ve veřejné správě do určité míry separovány od ocenění za kvalitu pro instituce soukromého sektoru. Pokud chtějí účastníci soutěže o cenu kvality získat určité ocenění, musí např. naplnit stanovený počet bodů za sebehodnocení podle CAF (včetně případného externího hodnocení) apod. Národní konference kvality byla ale Ministerstvem vnitra pořádána naposledy v roce 2014 (<http://www.kvalitavs.cz>).

6.3.2 Iniciativy řízení kvality v ČR a vnímané problémy implementace řízení kvality

Implementace nástrojů řízení kvality v české veřejné správě je značně dobrovolná (žádný specifický nástroj není povinný), a proto není možné získat komplexní informace o řízení kvality v české veřejné správě. Obrázek může být pouze částečný a může být vytvořen například na základě informací o předmětu ocenění, která byla udělena v rámci národních cen za kvalitu ve veřejné správě. *Tab. 6.3* jasně ukazuje, že především územní samosprávy (obce, zejm. obce s rozšířenou působností, a kraje), nikoliv ústřední úřady, jsou aktivnější ve využívání nástrojů, které jsou spojovány s řízením kvality, a získávaly ocenění v období 2005–2014.

České obce (tato kategorie zahrnuje i města, statutární města, Hlavní město Prahu i městské části Prahy) a kraje začaly využívat pojmenované systémy řízení kvality na konci 90. let 20. století. Pracovaly s nástroji, s nimiž měly zkušenosti instituce soukromého sektoru (např. model EFQM, ISO normy, BSC či benchmarking), a také s nástroji, které jsou více přizpůsobeny specifikům institucí veřejné správy/veřejného sektoru (CAF, Místní agenda 21 nebo komunitní plánování sociálních služeb). Předchozí výzkumy ukázaly, že instituce veřejné správy, které využily některý z nástrojů řízení kvality, čelily řadě problémů. Například více než polovina ze 70 municipalit, na které se zaměřoval výzkum Neshybové (in Špaček a Neshybová, 2010), se potýkalo s nedostatečným zájmem zaměstnanců a neochotou implementovat nové nástroje. V polovině případů potom také s nedostatečným časem na implementaci.

V případě čtvrtiny obcí byla jako bariéra implementace kvality řízení vnímána nedostatečnost nebo zkrácení informací o nových nástrojích. Respondenti z více jak poloviny obcí potom uváděli, že by uvítali mnohem větší metodickou pomoc ústředních úřadů, konkrétně odborné kurzy, konzultace, jednotné standardy nebo návody.

Tabulka 6.3 **Nástroje ohodnocené cenami za kvalitu ve veřejné správě v letech 2005–2014**

Nástroj	Počet oceněných úřadů celkem	Z toho			
		Obce (obecní úřady)	Kraje (krajské úřady)	Ústřední úřady	Jiné instituce
CAF	50	39	9	2	
Místní agenda 21 a komunitní plánování sociálních služeb	41	38	2		1
Benchmarking	23	23			
ISO 9001	21	18	1		2
ISO 27001	5	3	2		
EFQM	4	1	0	1	2
EMAS	4	2	1	1	
BSC	3	2	1		
ISO 14 001	2	2			
Procesní analýzy	2		2		
Občanské charty	2	1			1

Zdroj: Autor.

Nástroje řízení kvality mohou být implementovány v rámci celé organizace, nebo pouze v některém útvaru, či v rámci několika útvarů (to je např. situace certifikace podle norem ISO, která proběhne jen na některých odborech městského/krajského úřadu). To může naznačovat problémy v organizační kultuře a také v komunikaci role řízení kvality napříč celou organizační strukturou instituce. Například Zikmunda a Špaček (2010) v této souvislosti upozorňovali, že dvanáct ze 14 českých krajských úřadů sice implementovalo některý ze systémů řízení kvality, ale relativně velký počet jejich zaměstnanců (46,5 % z 225 zaměstnanců, kteří participovali na výzkumu) neznal systém řízení kvality, který byl implementován. Předchozí výzkum také ukázal, že i když může být systém řízení kvality (CAF nebo ISO normy) implementovaný již několik let, zaměstnanci krajských úřadů mohou nadále vnímat přístup k měření spokojenosti klientů nebo zaměstnanců úřadu jako nesystematický. To může naznačovat také nedostatečné hodnocení pracovníků úřadů, což částečně

potvrzuje to, že zaměstnanci krajských úřadů byli spíše toho názoru, že řízení kvality není na jejich úřadu dostatečně („účinně“) propojeno s existujícím systémem řízením lidských zdrojů. Většinou byli také toho názoru, že využití nástrojů řízení kvality nezvýšilo efektivnost fungování úřadu ani spokojenost klientů a nepřineslo očekávané výsledky (Špaček, 2009c; Zikmunda a Špaček, 2010).

Revidovaná verze CAF byla publikována v roce 2002 a revidována v roce 2006 a 2013. Česká příručka k zavádění CAF byla pro jeho verzi 2013 vydána v roce 2014 (viz Balaš et al., 2014). Nástroj byl relativně frekventovaně využíván územní samosprávou. Praxe ukázala, že CAF přináší do praxe české veřejné správy větší systémovost a první měření spokojenosti zákazníků/občanů a také začátek měření spokojenosti zaměstnanců úřadů (Špaček, 2007, 2008, a 2009). Na druhou stranu však výzkum ukázal, že pro praxi CAF může být charakteristický některý z níže uvedených problémů (Špaček, 2010):

- Metodika CAF může omezovat tvůrčí přístup managementu úřadu, pokud je vnímána jako kompletní seznam kritérií, která mají být předmětem sebehodnocení.
- Praxe není obvykle otevřená a průhledná, kvalita důkazů, o které se sebehodnocení opírá, není obvykle jasná, informace o metodice, která je použita pro hodnocení spokojenosti zákazníků/občanů/zaměstnanců chybí, zaměstnanci ani občané nemusí mít možnost se sebehodnocením seznámit apod.
- Předchozí nedostatek může zvyšovat důležitost problému, na které upozornily studie tvůrce nástroje CAF (studie EIPA z let 2003, 2005) – úřady nemusí chápat kritéria CAF, jejich jazyk i metodu sebehodnocení (to v ČR přináší i frekventované aktualizace aplikační příručky CAF pro územní samosprávné celky, poslední z prosince 2013).
- Problém neadekvátnosti (a nejasnosti ohledně) bodů, které jsou v rámci sebehodnocení podle metodiky CAF udělovány za důkazy (sebehodnotící zprávy naznačují, že úřady v prvním roce praxi spíše nadhodnocují a střízlivěji se hodnotí až v následujících letech).
- Nedostatečné zapojení vnitřních i vnějších stakeholders v procesu sebehodnocení.
- Problémy mohou být spojeny také s formálností a průběžností řízení kvality, a to včetně únavy z implementace („initiative fatigue“), když je využito více nástrojů řízení kvality nebo nový nástroj, aniž by management úřadu znal podobnosti a vzájemné souvislosti nástrojů, se kterými pracuje (viz též Massey, 1999). Organizace národních cen za kvalitu může způsobovat situace, kdy po prvním kole sebehodnocení, za které je získána cena kvality, není nástroj již dále používán.

V ČR je řada obcí s rozšířenou působností zapojena do projektu *Benchmarkingová iniciativa* (projekt je známý pod zkratkou „BI 2005“; participuje na něm cca 70 obcí

s rozšířenou působností z celkového počtu 205). Projekt byl zahájen z iniciativy 6 statutárních měst již v roce 2000 a pokračoval jako dobrovolné neformální sdružení obcí s rozšířenou působností, které funguje s cílem zvýšit produktivitu a kvalitu. Například Vrábková (2012) v jejím výzkumu, který se zaměřoval na zkušenosti s benchmarkingem, upozorňuje, že obce v době ekonomické krize vnímají benchmarking jako nástroj, který jim může pomoci identifikovat finanční rezervy, optimalizovat strukturu pracovních pozic i počet zaměstnanců. Upozorňuje také na následující bariéry, které vnímali zaměstnanci úřadů participujících na Benchmarkingové iniciativě 2005: nedostatečná nebo žádná podpora ze strany politického vedení, neochota středního článku managementu a zaměstnanců získávat a zaznamenávat nezbytná data, malá angažovanost vedoucích odborů využívat komparativní data, špatná interpretace komparativních dat a/nebo jejich zneužívání, časová náročnost a různorodost participujících měst, která znevýhodňuje velká města (nemají k dispozici žádná data, která by mohla pro účely benchmarkingu využít).

6.3.3 Názory vedoucích úředníků samospráv na problémy a efekty implementace nástrojů řízení kvality

Pro účely získání nových poznatků o praxi řízení kvality v české veřejné správě (akademické výstupy jsou v ČR dosud spíše sporadické) autor provedl polostrukturované rozhovory s vedoucími úředníky vybraných institucí české územní samosprávy. Rozhovory byly nahrávány, přepsány a následně podrobeny kvalitativní analýze (pro její účely nebyl použit speciální softwarový nástroj). Rozhovory byly konstruovány tak, aby jejich použití přineslo odpovědi na následující výzkumné otázky:

1. Jaké nástroje jsou v řízení kvality využívány, jak dlouho a jak jsou v organizaci nastaveny?
2. Jaké efekty byly očekávány před implementací daných nástrojů?
3. Jaké efekty byly skutečně dosaženy a proč?

Na výzkumu participovalo 8 úřadů – 2 krajské úřady a 6 městských úřadů. Rozhovory byly provedeny s vedoucími úředníky, kteří mají v drtivé většině dlouhodobé pracovní zkušenosti ve veřejné správě (8 až 20 let). Úřady nejsou v níže uvedeném textu uváděny jmenovitě, protože byla respondentům slíbena anonymita, což mělo podpořit zájem participovat na rozhovorech a také upřímnost a kritičnost odpovědí respondentů během rozhovorů. Všechny městské úřady, jejichž vedoucí úředníci participovali na výzkumu, byly úřady obcí s rozšířenou působností. Všichni respondenti se osobně účastnili projektů, v rámci kterých byl na jejich úřadě implementován systém řízení kvality (a to jak manažeri projektů a jejich koordinátoři, tak řadoví členové projektového týmu). Takto vymezený (malý) vzorek nemůže samozřejmě přinést závěry, které by vypovídaly o charakteristikách praxe řízení kvality v české

veřejné správě reprezentativně. Úřady však byly vybrány proto, že získaly několikrát ocenění v národních cenách za kvalitu ve veřejné správě, a lze proto předpokládat, že mají s praxí řízení kvality větší zkušenosti než úřady jiné. Ústřední úřady nebyly do výzkumu zahrnuty, neboť jejich praxe není zpravidla oceňována, a pokud ano, tak nikoliv za počáteční iniciativy implementovat některý ze systémů řízení kvality, ale za pokročilou a průběžnou implementaci.

Nástroje řízení kvality a jejich nastavení v instituci

Na otázku, které nástroje využívají k dosažení cílů spojených se zlepšováním řízení kvality, respondenti často odpovídali, že využívají ty instrumenty, za které mohou získat národní cenu kvality. Sedm ze zkoumaných úřadů mělo dlouhodobou zkušenost s nástrojem CAF a většinou nástroj zavedlo v roce 2004. Tento rok byla totiž zahájena iniciativa Ministerstva vnitra, která se na využití CAF ve veřejné správě zaměřovala a úřadům, které hodlaly tento nástroj využít, bylo financováno vzdělání a trénink pracovníků. Všechny úřady využívaly také benchmarking, a to rovněž v návaznosti na národní projekt, v tomto případě sehrála svoji úlohu tzv. Benchmarkingová iniciativa 2005. Tři úřady potom pracovaly s ISO normami, především s normami ze série 9000. Úřady s normami ISO začaly pracovat později než s metodikou CAF, a to v roce 2006. Většina úřadů, které se zapojily do výzkumu, pracovala s nástroji strategického řízení, především s nástroji strategického plánování v oblasti územního rozvoje, s definováním poslání (mise), vize a strategie organizace zaměřenými spíše na vnější okolí než na vnitřní procesy (strategie rozvoje úřadu ve většině případů neexistovala ve formě uceleného dokumentu). Jeden z úřadů pracoval s nástroji procesního managementu (procesními mapami), ale neuvažoval o certifikaci podle ISO norem. Jeden úřad pracoval s modelem excellence EFQM. Implementace procesního řízení a modelu EFQM začala v obcích, které se do výzkumu zapojily, relativně nedávno (většinou v roce 2012). Dva respondenti hovořili o využití nástroje Místní agenda 21. Dva úřady potom o počátku zavádění filozofie společenské odpovědnosti (Corporate Social Responsibility, CSR). Hlavní charakteristiky toho, jak jsou používané nástroje nastaveny, shrnuje *Tab. 6.4*.

Využití nástrojů řízení kvality je obvykle koordinováno vedoucím úřadu (tajemníkem městského úřadu) nebo vedoucími pracovníky, kteří jsou mu přímo podřízeni a kteří vedou organizační útvar, jenž je v organizační struktuře úřadu relativně autonomní. Pokud na úřadu neexistuje pozice manažera kvality, jeho úkoly plní interní auditor. Pouze výjimečně byly koordinační funkce svěřeny pracovníkovi z jiné pozice. Ve zkoumaném vzorku to byl případ, kdy koordinační úkoly vykonával vedoucí živnostenského úřadu MÚ5, kde tajemník tohoto úřadu zdůrazňoval aktivní přístup a kompetentnost tohoto pracovníka v oblasti řízení kvality a projektového managementu. Koordinační funkce je také navázána na to, zda úřad implementoval ISO, kdy praxi ISO normy 27000 koordinuje vedoucí IT odboru (případ KrÚ2). V případě procesního managementu byla zdůrazněna role správce procesního modelu (případ MÚ3).

Tabulka 6.4 Nastavení nástrojů řízení kvality v obecních a krajských úřadech

Nástroj	Kdo koordinuje?	Speciální vnitřní dokumenty	Obecné charakteristiky praxe
CAF	<ul style="list-style-type: none"> ■ Útvar pro řízení kvality (KrÚ1, MÚ1) ■ Kancelář ředitele krajského úřadu (KrÚ2) ■ Útvar pro vnitřní audit (MÚ2) ■ Tajemník jako projektový manažer (MÚ3) ■ Vedoucí živnostenského úřadu (MÚ5) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ žádné speciální vnitřní dokumenty, pracuje se pouze s národní aplikační příručkou 	<ul style="list-style-type: none"> ■ začala většinou v roce 2004 nebo 2005 ■ CAF tým má v průměru 10 členů ■ sebehodnocení probíhá každý rok, většinou každoročně nebo každé dva roky ■ sebehodnocení podle CAF se někdy zaměřuje pouze na hlavní výkonný orgán územní samosprávy a jeho aktivity (tj. městský/krajský úřad) ■ CAF je někdy ve zjednodušené podobě využíván k sebehodnocení jednotlivých útvarů (všech odborů úřadu)
ISO normy	<ul style="list-style-type: none"> ■ Útvar řízení kvality (KrÚ1, MÚ4) ■ Útvar interního auditu (MÚ6) ■ Vedoucí odboru pro IT (v případě ISO 27 0001) (KrÚ1) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ strategické dokumenty jako politika jakosti ■ manuály kvality ■ pracovní řád (včetně vnitřních předpisů upravujících informační management) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ začala v roce 2006 nebo 2007 ■ obvykle je certifikován pouze jeden nebo jen několik útvarů ■ certifikační proces přinesl řadu nových vnitřních dokumentů, požadavky na vzdělávání a školení ■ roční audity, recertifikace po 3 letech ■ praxe je „pouze formální“ (MÚ6)
Benchmarking	<ul style="list-style-type: none"> ■ Kancelář ředitele krajského úřadu (KrÚ1) ■ Vedoucí oddělení pro řízení lidských zdrojů (spolu s vedoucím odboru správy, protože je expert na státní správu) (MÚ3) ■ Především hospodářský odbor (MÚ2) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ nepracuje se s žádnými speciálními vnitřními dokumenty 	<ul style="list-style-type: none"> ■ vedoucí některých odborů participují v pracovních skupinách BI 2005, které se scházejí většinou jednou za rok ■ jednou za rok se shromažďují potřebná data ■ vyhodnocení dvakrát až třikrát ročně
Model EFQM	<ul style="list-style-type: none"> ■ Útvar interního auditu (KrÚ2) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ nepracuje se s žádnými speciálními vnitřními dokumenty 	<ul style="list-style-type: none"> ■ začalo se s ním pracovat od roku 2012

<p>Procesní řízení</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Útvar řízení kvality (KrÚ1) ■ Tajemník spolu se správcem procesního modelu (MÚ3) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ manuál procesního managementu (KrÚ1) ■ manuál pro nový software (KrÚ1, MÚ3) ■ žádný speciální vnitřní dokument k procesnímu managementu, ale k dispozici je dokument „systém řízení kvality městského úřadu“ (MÚ3) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ začalo se využívat v roce 2012 ■ existují procesní mapy pro několik vytypovaných procesů (KrÚ1) ■ začalo se využívat v roce 2012, model byl pozměněn v roce 2013, aby se s ním lépe pracovalo, až v tomto roce došlo k proškolení a byl odstartován pilot, budeme se učit, jak pracovat s výstupy (MÚ3)
-------------------------------	---	--	---

Zdroj: Autor na základě Špaček (2015c).

CAF týmy, které jsou odpovědné za přípravu a zpracování sebehodnocení, mají v průměru 10 členů, protože tento počet je podle slov respondentů „řiditelný“. Vedoucí úředníci během rozhovoru obvykle zdůrazňovali, že tým je vytvářen tak, aby garantoval participaci úředníků klíčových odborů. Členy CAF týmu nejsou většinou jen vedoucí úředníci, ale i řadoví zaměstnanci úřadu. Některé úřady preferují stabilní tým, jiné upřednostňují mírné, ale i radikální změny, které mají přinést nové myšlenky. Všichni respondenti zdůrazňovali mezi klíčovými členy reprezentanty útvarů, které se zaměřují na řízení lidských zdrojů, rozpočet a hospodářství a regionální rozvoj. Pouze v případě dvou měst byli členy CAF týmu představitelé politických orgánů (zastupitelstva/rady). V jednom případě to byl starosta, a to kvůli jeho dlouhodobému aktivnímu přístupu v řízení kvality úřadu. V druhém případě to byl člen zastupitelstva, kdy cílem vedoucího projektu CAF bylo zvýšit angažovanost politického vedení v implementaci a lépe vyjednávat s politickým vedením. Některé úřady preferovaly každoroční sebehodnocení podle metodiky CAF. Jiné organizovaly sebehodnocení jednou za dva roky, protože každoroční sebehodnocení bylo považováno za nadbytečné nebo zbytečné. Slovy jednoho respondenta: „Ve dvou letech se realizuje více změn v oblasti legislativy i co se týče potřeb samosprávy.“ V případě jednoho úřadu byla metodika CAF zjednodušena a následně použita pro sebehodnocení jednotlivých organizačních útvarů. Často bylo upozorňováno, že sebehodnocením podle CAF prochází především úřad – exekutivní orgán, nikoliv fungování výkonu veřejné správy jako celek. Příkladem je odpověď: „Oblast politiky nemůže být více ovlivněna naším úřadem, politikové rozhodují o tom, kam se půjde, a my věnujeme svoji práci tomu, co můžeme ovlivnit a zlepšovat.“ V případě sledovaného vzorku měly pouze tři úřady přímou zkušenost s ISO normami. Praxe ISO norem je oproti jiným nástrojům často rozpracována řadou vnitřních dokumentů, neboť ISO normy předpokládají také popis vnitřních procesů a doplňující manuály. Pokud je ISO implementováno, obvykle jsou certifikovány pouze některé útvary, popř. jen jeden útvar z celého úřadu. Respondenti však upozorňovali

na to, že i v tomto případě je celý úřad nastaven pro systematický management, jak ISO vyžaduje.

Rozhovory ukázaly, že měření spokojenosti zaměstnanců je většinou organizováno každoročně. Účast zaměstnanců je různá a ve sledovaném vzorku se pohybovala mezi 15 až 80 % z jejich celkového počtu. Měření spokojenosti zákazníků/občanů může následovat cyklus sebehodnocení (je organizováno každoročně nebo jednou za dva roky pro potřeby vypracování sebehodnotící zprávy) a ve sledovaných organizacích spíše nebylo organizováno celoročně. Někdy je využit příliš jednoduchý dotazník, který nepřináší více manažersky využitelných údajů. Patrně i proto úřady využívají také data o stížnostech, což však může řešit problém nedostatečnosti relevantních dat pouze částečně.

Pokud úřady pracovaly s více nástroji řízení kvality (což byl případ většiny z nich, kdy jedním z nástrojů byl vždy CAF), byla jejich představitelům položena otázka, jak jsou jednotlivé nástroje propojeny. Odpovědi na tuto otázku začínaly velmi pomalu. Obvykle respondenti odkazovali na roli CAF týmu, který tvoří pracovníci zapojení do implementace všech používaných nástrojů, nebo role měření spokojenosti zákazníků/občanů/zaměstnanců, kdy se pracuje se získanými daty v praxi využívaných metod. Někteří upozorňovali na propojenost CAF a benchmarkingu. Podobně jako otázka po propojenosti používaných nástrojů se i otázka směřující k propojení řízení kvality a hodnocení a odměňování pracovníků ukázala jako velmi obtížná. Rozhovory naznačily, že na úřadech existuje jen velmi slabá souvislost mezi řízením kvality a hodnocením zaměstnanců. Někteří respondenti uvedli, že žádná spojitost neexistuje. Vztah mezi řízením kvality a odměňováním se ukázal ještě slabší. Šest z osmi úřadů nemělo podobné procesy formálně nastavené, v praxi se však pracovalo s komponentami platu, které odrážejí výkonnost (např. odměny za nadstandardní práci).

Očekávané a reálné efekty implementace nástrojů řízení kvality

Text se opírá o vnímání respondentů. Protože většina sledovaných úřadů má nejdelší zkušenosti s využitím nástroje CAF, zjištění se týkají zpravidla tohoto nástroje. Co se týče ostatních nástrojů, odpovědi respondentů byly konkrétnější v případě praxe ISO norem. Implementace modelu EFQM a procesního řízení začala na sledovaných úřadech nedávno a úřady s těmito nástroji nemají delší zkušenosti. Benchmarking byl respondenty vnímán jako nástroj pro monitorování produktivity, který může přinést „lepší organizační strukturu“, „lepší zastupitelnost zaměstnanců“ a může také iniciovat implementaci nových nástrojů jako systému pro elektronické objednávání schůzek apod. Mezi efekty benchmarkingu byla respondenty zdůrazňováno především zapojení do sítě BI 2005 a sdílení dobré i špatné praxe. Zajímavé je, že úspory spíše nebyly respondenty uváděny mezi očekávanými efekty využití nástrojů řízení kvality. Jeden z respondentů uvedl souvislost s úsporami na energiích, jiný potom

hovořil o potenciálních úsporách, které přineslo centrální zadávání zakázek (jehož zavedení bylo reakcí na sebehodnocení podle CAF).

V případě CAF odpověděli respondenti ze 2 úřadů na otázku, jaké byly očekávané efekty před jeho zavedením: „Tehdy? Nic speciálního.“ Důvodem byla skutečnost, že CAF nebyl v té době dostatečně znám. Rozhovory také ukázaly, že implementace CAF byla motivována snahou získat národní cenu kvality. Až poději, po několika letech jeho praxe, byl CAF vnímán jako nástroj, který může přinést zlepšení a změnu organizační kultury. Rozhovory naznačily, že CAF týmy mohou být později motivovány, aby úřad získal během sebehodnocení více bodů, a dosáhl tak lepší ocenění. Jeden z respondentů z krajského úřadu uvedl: „V počátku jsme měli zaměstnance s negativními postoji k tomuto nástroji. Někteří si dokonce mysleli, že je zbytečný ..., ale poté, co jsme pokračovali, si začali uvědomovat, že řízení kvality má smysl.“ Vedoucí úředníci třech úřadů uvedli, že před implementací CAF se očekávalo, že bude sloužit jako nástroj pro průběžnou identifikaci silných a slabých stránek fungování úřadu. V případě dvou úřadů měl CAF přinést také zlepšení vnitřní a vnější reputace úřadu. Jeden úřad očekával zlepšení praxe řízení lidských zdrojů, jiný zvýšení stupně připravenosti na evropské projekty.

V odpovědi na otázku, která se zaměřovala na reálné efekty CAF, byli respondenti většinou toho názoru, že CAF je možné považovat za hlavního spouštěče změn. Například certifikace podle ISO byla iniciována závěry sebehodnocení podle CAF na KrÚ1. Odpovědi respondentů zdůrazňovaly filozofii CAF: „Je to sonda do činnosti našeho úřadu a umožňuje kritickou reflexi.“ Většina respondentů uvedla, že CAF přinesl lepší kompetence: lepší zacílení organizace (odpověď typu „orientace na zlepšování, vizi a poslání“), zlepšení procesů („lepší vnitřní komunikaci“, „větší pořádek v dokumentech“, „pravidelnější porady vedení“, „elektronizaci“) a lepší připravenost na projekty („jsme lepší v přípravě projektů“). Někteří respondenti zdůraznili nové znalosti („zaměstnanci byli proškoleni v minimu řízení kvality“), vytvoření nových dokumentů (např. minimum řízení lidských zdrojů, pracovní řád, popis procesů) a pravidel (např. pro schvalování návrhů inovací). Jeden z respondentů mezi přínosy uvedl zvýšení motivace pracovníků, dva zdůraznili přístup zaměřený na klienty a průběžné sledování spokojenosti klientů a zaměstnanců. Jeden respondent uvedl, že CAF pomohl sjednotit pracovní návyky nových zaměstnanců, kteří na úřad přišli ze zrušených okresních úřadů. CAF byl také vnímán jako nástroj pro sebeobranu: „Je to manažerský nástroj pro mne a pro našeho starostu a místostarostu ... Zaměstnanci si musí také uvědomit, že je to nástroj pro ně, že je pro ně určitým nástrojem sebeobrany ... Zaměstnanci musí reportovat, co dělají, jak to dělají... Je to také nástroj pro moji sebeobranu v době, kdy přijde nová politická reprezentace.“ Nástroj byl vnímán také jako integrátor různých metod a instrument pro vyhodnocování strategií. Na druhou stranu polovina uživatelů CAF uvedla, že s lety praxe s přichází stagnace nebo dokonce rutina: „Z CAF se v úřadu stává klišé.“

Rozhovory naznačily, že také implementace ISO norem byla motivována národní cenou. Mezi reálnými efekty respondenti uváděli především zvýšený rozsah doku-

mentace, uvedení do problematiky procesního managementu, vyjasnění procesů a začátek práce s indikátory pro měření.

Podobně jako v případě CAF někteří uživatelé ISO norem uvedli, že delší praxe jejich využití vyústila ve stagnaci nebo dokonce smrt nástroje v organizaci: „ISO již není živé ..., systém je nyní nastaven a fungoval by i bez další certifikace... V současnosti plní ISO normy roli udržovatele... neočekáváme další přínosy, jenom recertifikaci.“ Praxe ISO norem byla v případě jednoho úřadu také oživena organizační změnou, avšak z důvodu, že si před ní nikdo neuvědomil, že nový útvar bude vstupovat do procesu certifikace a bude muset být podroben auditu. Také ISO normy byly vnímány jako nástroj ochrany: „Není pravda, že (certifikaci) opravdu potřebujeme, ale je to určitá ... externí deklaráce politikům.“

Na jednom úřadu se začalo s implementací nástroje EFQM, protože byl vnímán jako lepší instrument než CAF (může přinést využití zkušeností ze soukromého sektoru a umožňuje relevantnější zpětná vazba od externích hodnotitelů). Jeden z respondentů uvedl, že některá externí hodnocení, která úřad získal v rámci praxe CAF, byla až směšná, kdy pouze malá snaha úřadu přinesla označení pozitivní změna (jako příklad bylo uvedeno navýšení nákladů na vzdělávání bez ohledu na to, jestli byla následně vyhodnocena jeho kvalita a celkový efekt).

Faktory podporující implementaci a vnímané bariéry v praxi zavádění nástrojů řízení kvality

Mezi faktory, které podporují implementaci nástrojů řízení kvality, byla uváděna především ochota politického vedení a motivace/entuziasmus projektového (CAF) týmu. Jeden z respondentů zdůraznil plošný charakter (využitelnosti CAF), jeho kombinování měkkých a tvrdých kritérií. Také dostupnost CAF a ISO norem byla vedoucími úředníky vnímána jako pozitivní. Někteří respondenti zdůraznili roli a aktivní zapojení předchozích politických vůdců nebo vedoucích úřadů.

Když respondenti hovořili o faktorech, které zavádění nástrojů řízení kvality omezují, uváděli většinou neochotu politiků, nerealistická očekávání (např. „že procesní management bude zaveden během 6 měsíců“) nebo nejasné zadání od politiků, problémy v motivaci CAF týmu za určitý čas, nedostatek zdrojů a rovněž nezdravou konkurenci (v případě CAF mohou být externími hodnotiteli pracovníci úřadu, který konkuruje v získání ceny, což se může promítnout do externího hodnocení; jeden respondent uvedl také nezdravé soupeření některých účastníků benchmarkingové iniciativy).

Také slabé stránky některých nástrojů byly zmiňovány jako omezující implementaci. Někteří hovořili o tom, že slabou stránkou CAF je jeho plošnost, která umožňuje, aby se do sebehodnotící zprávy dostalo vše, co tam CAF tým chce mít. ISO normy série 9000 byly jedním respondentem vnímány jako příliš vágní a přinářející nadbytečný rozsah dokumentace. Oproti tomu norma ISO 27001 byla stejným respondentem považována za mnohem vhodnější, protože je podle něho mnohem více spojena s reálnými životními situacemi. Také rychlost implementace a nezbytnost

učit konzultantskou firmu byla uvedena respondentem z úřadu, který je uživatelem ISO norem, jako omezující faktor. Jeden z respondentů upozorňoval na to, že modernizace obecně záleží na penězích, které získáme externě, „a pokud peníze nepřijdou, čekáme i pět let, než projekt realizujeme“.

Během rozhovorů byla respondentům položena také otázka, jak vnímají úroveň řízení kvality v české veřejné správě. Odpovědi byly svým duchem identické. Respondenti uváděli, že samosprávy jsou aktivní v hledání zlepšování a implementují nové nástroje. Ústřední úřady „jsou spíše novými metodami nepolíbené“, přestože jsou odpovědné za formu a novou legislativu. Někteří respondenti postrádali dostatečnou metodickou pomoc a koordinaci řízení kvality ve veřejné správě. Jeden srovnával situaci se Slovenskem, kde byl podle něho v tomto ohledu mnohem aktivnější Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR (v případě praxe nástroje CAF). Jeden z respondentů uvedl: „Tajemníci nemohou determinovat, kam má kvalita jít. To musí být řízení z úrovně ministerstev... Rada, která se zabývá kvalitou, je však složena jen z tajemníků územní samosprávy.“ Respondenti také kritizovali velkou nestabilitu ústřední správy v rovině politické i úřednické („jejich management se mění stále“, „změny politické reprezentace následují významné změny v byrokratické mašinérii“, „během posledních dvou let se na pozici náměstka pro veřejnou správu vystřídali čtyři lidé“). Respondenti kritizovali také chaotickou situaci v alokovaní evropských fondů, nekonzistentnost mezi jednotlivými programy a také zbytečnou složitost cílů, se kterými pracují. Jeden z respondentů negativně vnímal také malé možnosti měst komentovat dokumenty, které připravují ústřední úřady.

Řízení kvality je v ČR dosti decentralizované a ústřední vláda se ve svých aktivitách zaměřuje spíše na metodickou pomoc a koordinaci, než aby striktně vyžadovala používání určitého nástroje. Názory vedoucích úředníků na to nejsou ovšem jednotné – někteří takovýto přístup označují za jediný, který může podporovat implementaci, protože přináší větší volnost. Jiní by uvítali alespoň určitou míru standardizace praxe řízení kvality.

Ačkoliv počet rozhovorů neumožňuje, aby bylo možné výsledky výzkumu zobecnit, řada ze zjištění podporuje závěry předchozích studií. Rozhovory byly také provedeny s vedoucími úředníky, kteří mají dlouhodobé zkušenosti. Jejich úřady byly také několikrát oceněny národní cenou za kvalitu ve veřejné správě. Rozhovory ukázaly, že implementace nástrojů je obvykle založena na přístupu pokus – omyl a počátky praxe nových nástrojů jsou motivovány snahou získat národní cenu za kvalitu. Nástroje jsou vnímány za přínosnější až po několika letech implementace, mohou být využívány k sebeobraně úředníků před politiky. Odpovědi úředníků naznačují, že především CAF a benchmarking přinášejí reálné efekty. Některé úřady však po několika letech využití CAF čelí klesající motivaci svých zaměstnanců tento nástroj využívat. Některé z nich se následkem toho poohlížejí po nových metodách (v rozhovorech byla zdůrazněna role EFQM kvůli jeho lepšímu napojení na zkušenosti institucí soukromého sektoru a lepší zpětné vazbě na základě lepšího externího hodnocení). Vedoucí úředníci také zdůraznili roli dostatečného financování nových iniciativ. Na druhou stranu však rozhovory naznačují, že úspory nebyly hnací silou zavádění nových nástrojů

řízení kvality. Rozhovory také ukázaly, že v procesech úřadů, které získaly několikrát cenu za kvalitu ve veřejné správě, nemusí existovat hlubší vztah mezi řízením kvality a hodnocením a odměňováním zaměstnanců. Potvrdily také, že nástroje řízení kvality nejsou ušity na míru žádné organizaci. Jeden z respondentů v té souvislosti zdůraznil úlohu „zdravého rozumu“ v řízení kvality a řízení obecně. Podotkl, že většina nástrojů následuje filozofii PDCA (cyklus plan-do-check-act). Většina respondentů přiznala, že v rámci jejich úřadu by se zlepšil přístup k řízení i bez využití nových nástrojů. Nové nástroje však podle jejich slov přinesly větší systémovost implementace.

6.3.4 Kritéria kvality ve veřejné správě – příklad českých městských úřadů ORP

Jak již bylo naznačeno výše, kvalita služeb je měřítkem toho, jak dobře úroveň služeb odpovídá očekáváním zákazníků. Poskytovat kvalitní služby znamená přizpůsobit se očekáváním zákazníků. Níže uvedený text shrnuje výzkum, který proběhl v letech 2008 a 2009 na základě rozhovorů s 37 klienty úřadů a 41 pracovníky úřadů. Průzkum identifikoval kritéria kvality služeb, které jsou poskytovány obecními úřady obcí s rozšířenou působností (ORP).

Pro sběr dat od klientů městských úřadů prostřednictvím rozhovorů byla použita metoda kritických událostí, díky níž mohou být identifikována kritéria spokojenosti, jež respondenty ovlivňují při spotřebovávání služeb. Kritickou událostí se rozumí specifický příklad poskytnutí služby, který je spojen buď s pozitivními, nebo s negativními zážitky klienta. Pozitivní příklad popisuje takové charakteristiky služby, se kterými by se chtěl klient setkat vždy, když je mu služba poskytována, zatímco negativní příklad charakterizuje negativní zkušenost, která vedla k nespokojenosti klienta (Hayes, 1998; Lukášová a Špaček, 2010). Protože se výzkum zaměřoval na služby, které lze charakterizovat jako správní činnosti, byli dotazováni pracovníci z odborů, které se „specializují“ z velké části na poskytování těchto služeb. Z možného spektra odborů byly vybrány odbor vnitřních věcí (někdy také označovaný jako správní odbor), sociální odbor, odbor dopravy, stavební úřad a odbor životního prostředí (Nunvářová a Špaček, 2009b).

Výzkum ukázal, že oblastmi, na něž kladou důraz klienti a zaměstnanci, jsou:

- prostředí úřadu a dostupnost služeb,
- chování pracovníků, komunikace s klientem a profesionalita pracovníků,
- proces poskytování služeb a vyřizování správních záležitostí.

To, s čím si jednotlivé oblasti spojují v souvislosti s kvalitou klienti a úředníci, shrnují níže uvedené tabulky (*Tab. 6.5 až Tab. 6.8*). Pracovníci úřadů oproti klientům úřadů navíc zdůrazňovali kritéria spadající do oblasti managementu jejich úřadu a systémovosti veřejné správy.

Tabulka 6.5 **Atributy kvality služeb obecních úřadů z hlediska prostředí úřadu a dostupnosti služeb**

POHLED KLIENTŮ		POHLED PRACOVNÍKŮ	
Dostupnost úřadu			
Dostupnost služby	Úřední doba (více úředních dnů, nejlépe každý den) Možnost parkování Rozmístění služeb a jejich poskytování na jednom místě (možnost vyřídit vše na jednom úřadě či oddělení)	Dostupnost služby	Úřední doba (možnost vyřídit záležitosti i v neúřední dny, v polední přestávce, ve volném čase klientů) Dostupné parkování Přítomnost úředníka/zastupování Úřední návštěva klienta doma (např. v případě jeho nepohyblivosti) Dostupnost služeb v místě bydliště občana bez nutnosti dojíždění Poskytování služeb na jednom místě (v jedné budově, u jedné přepážky) Krizové situace (např. možnost vyřídit si záležitosti i při výpadku elektrického proudu)
Přístup na úřad	Snadnost orientace v budově Pohodlnost přístupu uvnitř úřadu (možnost vyřídit záležitosti v přízemí či bezbariérový přístup)	Přístup na úřad	Snadnost orientace mezi budovami úřadu Snadnost orientace v budově Bezbariérový přístup
Prostředí úřadu			
Pohodlí klientů	Místa k sezení Podmínky pro vypisování formulářů (k dispozici jsou psací potřeby)	Vzhled interiéru, ergonomické parametry Čistota a hygiena	Pohodlnost vybavení (místa k sezení, možnost odložit si) Diskrétnost Přepážkový systém Pěkný interiér Přiměřená prostornost (budovy, kanceláří) Existence a přehlednost nástěnek s informacemi Čistota prostředí Toaleta Přiměřená teplota
Doprovodné služby	Možnost pořízení fotografií	Doprovodné služby	Dětský koutek Časopisy Automat na nápoje Automat na občerstvení

Zdroj: Nunvářová a Špaček (2009b).

Tabulka 6.6 **Atributy kvality služeb obecních úřadů z hlediska chování pracovníků, komunikace s klientem a profesionality pracovníků**

POHLED KLIENTŮ	POHLED PRACOVNÍKŮ
Chování pracovníků	
Zdvořilost	Příjemnost vystupování
Postoj ke klientům	Ochota a vstřícnost
Jsou ochotni pomoci s řešením	Serióznost, důvěra, dodržování slibů
Věnují se klientovi	Slušnost jednání s klientem
Usmívají se	Otevřenost jednání
	Partnerství s klientem (rovné, nenadřazené postavení mezi klientem a úředníkem)
Komunikace	
Mluví vlídným tónem	Osobní přístup (pochopení, ohleduplnost, trpělivost)
Dokáží se vcítit, projevují pochopení	Jasnost a srozumitelnost informací
Ochota poskytovat informace	
Ochota vysvětlit, ochota pomoci s vyplněním	
Elektronická komunikace	
Přehlednost a srozumitelnost vystavených informací na internetu	Webové stránky úřadu (dostatečné a přehledné a vhodně členěné informování klientů)
Informace o vyřízení žádostí na internetu	Možnost objednat se předem prostřednictvím internetu
Objednávání přes internet	
Nemožnost vyřídít některé záležitosti prostřednictvím internetu	
Profesionalita pracovníků	
Mají znalosti a informace	Poskytování dostatečných informací (kontakty, návody, postupy, vysvětlení, rady)
Řeší problém klienta	Kompetentnost
Nevytvářejí problémy (nadbytečnými požadavky)	Dostatečná odborná úroveň
Jednají iniciativně a aktivně ve prospěch klienta	Přesnost/správnost informací
Radí klientům	Pečlivost a důslednost
	Včasnost informací

Zdroj: Nunvářová a Špaček (2009b).

Tabulka 6.7 **Atributy kvality služeb obecních úřadů z hlediska organizace procesu poskytování služeb a vyřizování správních záležitostí**

POHLED KLIENTŮ		POHLED PRACOVNÍKŮ	
Organizace práce	Koordinace činností (uvnitř úřadu, mezi úřady)	Proces vyřizování správní záležitosti	Legálnost (postupování dle zákona)/soulad se zákonnou regulací bez ohledu na ne/spokojenost klienta
	Přiměřenost požadovaných dokladů		Souladnost se zavedeným systémem řízení kvality
	Opakované vyplňování informací do formulářů		Rychlost (operativnost, pružnost) obsluhy klienta na úřadu
Čekací doba/ rychlost poskytnutí služby	Rychlost a efektivnost běžných úkonů	Výsledky vyřízení požadavku/ správního procesu	Jednorázovost vyřízení záležitosti
	Rychlost vyřizování žádostí		Nízká administrativní zátěž
	Čekací doba u přepážek (běžné úkony)		Šetrnost
	Prodlužování čekací doby (opakované čekání ve frontě pro chybějící podklady či špatně vyplněnou žádost)		Prospěch klienta a/nebo soulad s legislativou
	Čekací doba při jednání v kancelářích		Bezchybnost/bezvadnost
Orga- nizace „čekání“	Možnost odhadnout čas čekání Zamezení předbíhání	Přiměřenost sankcí	
Spolehlivost	Podávání bezchybných informací		
	Podávání úplných informací		
	Jednotnost požadavků z hlediska požadovaných dokladů		
	Dodržování zákonných lhůt		
	Dodržování úředních hodin		
	Dodržování dohodnuté doby jednání		
	Spolehlivost komunikace ze strany úřadu		
	Míra chyb/nedbalý výkon		

Zdroj: Nunvářová a Špaček (2009b).

Klienti od návštěvy úřadu očekávají, že se pohodlně dostanou na úřad v době, která jim vyhovuje, vyřídí vše pokud možno na jednom místě, snadno se v budově zorientují a budou si moci v pohodlí vyplnit případné formuláře a pohodlně vyčkat, než na ně přijde řada. Pracovníci oproti tomu kladou na prostředí, které jejich úřad reprezentuje, větší požadavky. Může to být dáno jejich bohatší zkušeností s různými

skupinami klientů a jejich odlišnými potřebami. Pozitivně je však třeba hodnotit skutečnost, že se pracovníci od potřeb svých klientů výrazněji neodlišovali. Pracovníci chápou, stejně jako klienti, že by se měli při jednání chovat slušně, zdvořile a především ochotně, se snahou vyjít vstříc klientovým požadavkům. Otázkou však zůstává, jestli to tak v praxi je skutečně realizováno, neboť druhým dechem pracovníci někdy dodávali, že jsou také „jen lidé“ a ne vždy jsou takového jednání schopni. V oblasti elektronické komunikace by klienti uvítali širší nabídku služeb přístupných přes internet. Pracovníci si tato očekávání klientů uvědomují taktéž. Pokud jde o profesionalitu pracovníků, pak se klient chce setkat se vzdělaným pracovníkem, který bude jednat iniciativně ve prospěch klienta a zároveň jej nebude zatěžovat nadbytečnými požadavky. Pracovníci zde kladou důraz spíše na přesné a včasné poskytování informací, na pečlivost a důslednost své práce. Rozdíl vychází z toho, že klient očekává co „nejpříjemnější“ vyřízení svého požadavku od ochotného a v jeho zájmu jednajícího pracovníka, na čemž mají zájem samozřejmě i pracovníci, ti si však přitom musí být vědomi i požadavků, které na ně zároveň klade legislativa. Při zvažování atributů ovlivňujících samotné vyřízení dané záležitosti, se kterou klient na úřad přichází, se opět projevuje rozdílnost chápání klientů a pracovníků. Zatímco klienti kladou důraz na efektivnost vyřešení svých požadavků, pracovníci upřednostňují vedle rychlosti také legálnost. Legislativní požadavky mají pro pracovníky přednost před snahou o uspokojení každého klienta. Pokud by bylo uvažováno v intencích správního řízení, pak pohled klientů směřuje spíše k zásadě rychlosti a hospodárnosti správního řízení. Pohled pracovníků je v širším kontextu, který se snaží pojmout všechny etapy provázející správní řízení (tedy vyřizování správních záležitostí klientů).

Tabulka 6.8 **Atributy kvality služeb obecních úřadů z hlediska managementu úřadů a systémovosti veřejné správy z pohledu pracovníků**

POHLED PRACOVNÍKŮ	
Řízení lidských zdrojů	Dostatečný počet pracovníků
	Motivace a spokojenost zaměstnanců
	Příjemný kolektiv
	Vzdělávání úředníků
	Hygiena pro zaměstnance
	Bezpečnost zaměstnanců
Zázemí pro obsluhu klienta	Výpočetní technika (dostatečně rychlá a funkční)
	Propojení úřadů (pro vkládání a ověřování dat)
Spolupráce v systému veřejné správy	Materiální zabezpečení pro výkon práce
	Role ústřední úrovně (změny v legislativě ovlivňující fungování úřadu)
	Kvalita regulace
	Dostatečný rozpočet

Zdroj: Nunvářová a Špaček (2009b).

Není patrně překvapivé, že v oblasti zájmu klientů nejsou záležitosti vnitřního fungování veřejné správy a jednotlivých úřadů. Tyto atributy kvality jsou zmiňovány pouze pracovníky úřadů, a proto pohled klientů v tabulce zcela chybí. Pozitivní je, že pracovníci spojují kvalitu vnitřního fungování úřadu se spokojeností klientů. Výsledky výzkumu naznačují, že pohledy klientů a pracovníků na atributy ovlivňující kvalitu poskytovaných služeb obecními úřady obcí s rozšířenou působností jsou velmi podobné a v zásadě se velmi neliší. Klienti si uvědomují, co ovlivňuje jejich spokojenost, a také pracovníci chápou, na co je třeba se zaměřit, aby byli klienti s poskytovanými službami spokojeni. Klienti si jsou vědomi, že úředníci mají legislativou dané postupy, i přesto je pro ně důležité, aby jim služba byla poskytnuta vstřícně, rychle, odborně, bezchybně a pro ně s minimální zátěží. Pracovníci více dbají na legálnost poskytování služeb a na omezení, která mají v důsledku pracovních podmínek a regulací v rámci systému veřejné správy.

7 Řízení lidských zdrojů, „performance management“ a hodnocení úředníků

7.1 Cíle a koncepce personální práce a požadavky na systémovost řízení lidských zdrojů

V rámci personální práce jsou obvykle rozlišovány tři základní koncepce, které představují v podstatě tři dosud rozlišované vývojové stupně pojetí personální práce. Odlišuje se personální administrativa, personální řízení a řízení lidských zdrojů (Koubek, 2002 a 2015).

Jako *personální administrativa* (správa) je označováno takové pojetí personální práce, které chápe „personální práci jako službu zajišťující v první řadě administrativní práce a administrativní procedury spojené se zaměstnáváním lidí, pořizováním, uchováváním a aktualizací dokumentů a informací týkajících se zaměstnanců a jejich činností a poskytováním těchto informací řídicím složkám organizace“ (Koubek, 2002, s. 15). Toto pojetí je historicky nejstarší pojetí a personální práci je v něm přisuzována pouze pasivní role v rámci řízení organizace.

Personální řízení představuje pokročilejší koncepci personální práce, která se začala objevovat již před druhou světovou válkou v podnicích s dynamickým a progresivním vedením (Koubek, 2015). Lidská pracovní síla je v rámci tohoto pojetí považována za zdroj prosperity a personální práce za profesionální činnost, kterou by měli zastávat příslušně vyškolení specialisté. Vznikaly personální útvary nového typu, v nichž se formulovala personální politika organizace a rozvíjely metody personální práce. Personální řízení je chápáno jako aktivní nástroj řízení organizace. Personální práce je orientována především na vnitroorganizační problémy zaměstnávání lidí a hospodaření s pracovní silou. Personální řízení má tedy především charakter operativního řízení (Koubek, 2002 a 2015).

Řízení lidských zdrojů (Human Resources Management, HRM) je potom vysvětlováno jako nejpokročilejší koncepce personální práce. Její vznik je spojován s obdobím 50. a 60. let minulého století a s novými nároky stále proměnlivějšího prostředí,

vyžadujícího od organizací flexibilitu a schopnost pružné reakce. Řízení lidských zdrojů není v rámci této koncepce chápáno jako jedna z funkčních oblastí řízení, jako v případě personálního řízení, ale jako oblast, která má pro úspěšnost organizace strategický význam. Za typické znaky personální práce chápáné jako řízení lidských zdrojů jsou obvykle považovány následující charakteristiky (Armstrong, 2002; Koubek, 2002; Kleibl, Dvořáková, Šubrt, 2001):

- Lidé v organizaci jsou chápáni jako klíčová kategorie zdrojů organizace, determinující získávání a využívání dalších zdrojů organizace (tj. zdrojů materiálních, finančních, informačních apod.), umožňující dosahování cílů organizace a mající strategický význam pro úspěch organizace.
- Řízení lidských zdrojů je přisuzována klíčová role v řízení organizace.
- Pracovní síla je chápána jako lidský kapitál, jako nejcennější bohatství organizace.
- Řízení lidských zdrojů není nahlíženo pouze v kontextu vnitroorganizačního řízení, ale v širším kontextu strategického řízení. Důraz je kladen na klíčový význam lidských zdrojů pro formulaci a implementaci strategie, na dlouhodobou perspektivu a strategické uvažování ve všech oblastech personální práce.
- Odpovědnost za vedení, rozvoj schopností a využití lidských zdrojů a za rozhodování s personálními důsledky náleží výkonnému managementu. Personální práce není považována za záležitost personalistů, ale za klíčovou oblast manažerské práce. Personalisté se stávají metodickými poradci a poskytovateli služeb.
- Důraz je kladen na péči o lidský potenciál, rozvoj lidského potenciálu, na kvalitu pracovního života a spokojenost pracovníků.
- Lidé jsou chápáni jako zdroj flexibility organizace a schopnosti organizace přizpůsobovat se měnícím se podmínkám.
- Zdůrazňován je význam oddanosti a angažovanosti pracovníků a budování silné, obsahově vhodné organizační kultury.

Řízení lidských zdrojů nepředstavuje – ve srovnání s koncepcí personálního řízení – zcela odlišný způsob řízení lidí v organizaci. Jde ale o novou filozofii, resp. o nový pohled na postavení a úlohu lidského činitele v organizaci: lidé v organizaci jsou považováni za rozhodující zdroj, jehož řízení má strategický charakter, je součástí strategického řízení organizace a bezprostředním úkolem managementu organizace (Lukášová a Špaček, 2007). Mezi hlavní činnosti personálního řízení, které by se měly promítnout do náplně práce vedoucích pracovníků i personalistů, patří (Koubek a kol., 2000; Koubek, 2015; Armstrong, 2009):

- vytváření, popis a analýza pracovních míst – definování pracovních úkolů a propojení pracovních míst a činností do organizačních struktur. Výsledkem by měl být popis a specifikace pracovních míst. Pokročilým výsledkem mohou být tzv. kompetenční modely či profily způsobilostí, které jsou

- spojeny s využitím nástrojů řízení kompetencí (management of competencies či CBM (competency-based management, viz níže v *Kap. 7.4.3*),
- kolektivní vyjednávání a administrování individuálních pracovních vztahů, včetně vedení personální a mzdové agendy a rozvoje personálního informačního systému,
 - plánování, získávání, výběr a rozmisťování pracovníků, včetně průzkumu trhu práce,
 - adaptace nových pracovníků a plánování kariérního růstu pracovníků (včetně zohledňování věkové struktury pracovníků a jejich dopadů na strukturu pracovníků a budoucí potřeby),
 - zjišťování vzdělávacích potřeb, plánování vzdělávání, zabezpečení realizace vzdělávání a vyhodnocování realizovaného vzdělávání,
 - měření a řízení pracovního výkonu a hodnocení pracovního výkonu (performance appraisal) pracovníků,
 - odměňování a používání hmotných a nehmotných forem motivace pracovníků,
 - působení v oblasti péče o zaměstnance,
 - dodržování zákonů v oblasti práce a zaměstnávání pracovníků.

Je-li řízení lidských zdrojů chápáno jako činnost, která má pro organizaci strategický význam a je součástí jejího strategického řízení, pak je třeba tento proces organizovat a realizovat tak, aby byl systematický, logicky propojený a integrovaný do systému řízení organizace (Lukášová a Špaček, 2007). Hovoří se o požadavcích na *strategické řízení lidských zdrojů* a diskutuje se role strategie lidských zdrojů, která by měla být rozpracována personálními strategiemi pro oblast formování pracovní síly, rozvoj pracovníků, odměňování pracovníků a zaměstnanecké vztahy. Plnění personálních strategií ve všech hlavních oblastech se zabezpečuje personální politikou, nebo i více politikami pro jednotlivé klíčové oblasti personálního řízení (např. zaměstnávání lidí, rovné příležitosti, odměňování, vzdělávání a rozvoj, zaměstnanecké vztahy, zdraví a bezpečnost, pracovní prostředí). Tyto personální politiky nemusí mít v praxi vždy písemnou formu, mohou existovat implicitně jako filozofie managementu a postoj k zaměstnancům (Koubek a kol., 2000). Pokud mají psanou formu, řízení lidských zdrojů se stává průhlednější a mohou se s ním lépe seznámit pracovníci, kteří jsou řízeni.

Předpokladem systematickosti a integrovanosti je zabezpečení vertikálního a horizontálního souladu řídicích systémů v organizaci. Vertikálním souladem se rozumí propojenost strategie lidských zdrojů s celkovou strategií organizace (provázanost personálních činností se strategickými cíli organizace). Řízení lidí není separovanou funkcí, ale prostředkem, umožňujícím realizaci všech cílů organizace. Plánování a zabezpečení kvantitativních a kvalitativních charakteristik lidských zdrojů je proto klíčovým krokem pro naplnění strategických cílů organizace. Horizontálním souladem se rozumí konzistentnost a systémová provázanost klíčových personálních činností. Systémy a postupy řízení lidských zdrojů by měly být (kromě souladu

s organizační strategií a požadavky prostředí) ve vzájemném souladu, neboť efektivnost každého subsystému řízení lidských zdrojů je ovlivněna dalšími proměnnými systémem, v němž daný subsystém existuje. Má-li však organizace dosahovat svých cílů, pak provázanost by měla existovat nejen mezi jednotlivými personálními činnostmi navzájem, ale také mezi jednotlivými personálními činnostmi a dalšími systémy řízení. Aktuálním problémem v řadě organizací veřejné správy je v současnosti zejména provázanost řízení lidských zdrojů s řízením kvality. Není-li tato provázanost systematická, pak řízení kvality nemusí organizaci přinášet výsledky, které jsou od něj očekávány (Lukášová a Špaček, 2007).

Dosažení výše zmíněné provázanosti v řízení lidských zdrojů je na jedné straně otázkou kvalitního řízení procesů, na druhé straně ale také otázkou přístupu vedení organizace, liniových manažerů a pracovníků personálního útvaru k danému problému. Strategické řízení lidských zdrojů není totiž jednoduchým procesem, který by byl zcela definovatelný pomocí postupných kroků a jasného plánu. Do značné míry je považováno spíše za způsob myšlení, uplatňující se při jakémkoliv rozhodování manažerů. Přitom veškeré aktivity týkající se řízení lidských zdrojů by měly být v souladu s organizační strategií, měly by být vzájemně provázány a integrovány.

7.2 Status úředníka, modely úřednického postavení a jejich dopad na řízení lidských zdrojů ve veřejné správě

Reformy veřejné správy se dotýkají také řízení lidských zdrojů. Často, nikoliv však vždy (což je i případ ČR), tyto reformy následují strukturální a finanční reformy (včetně těch, které zakotvují rozpočtové škrty) (Ingraham, 2007). Téma řízení lidských zdrojů ve veřejné správě je důležité mj. také proto, že například v členských zemích OECD je v ústřední správě zaměstnáno kolem 21 % zaměstnanců; v řadě zemí se přes proklamované snižování zaměstnanosti v ústředních úřadech zaměstnanost zvýšila (OECD, 2015). Podobný trend OECD zmiňuje i pro zaměstnanost ve veřejném sektoru obecně (průměr za OECD je 19 %, OECD, 2015). Podle OECD (2013) některé země při poskytování veřejných služeb více spoléhají na zaměstnance veřejného sektoru, jiné využívají více soukromý a neziskový sektor. Skandinávské země mají větší podíl zaměstnanců veřejného sektoru (kolem 30 %), země střední a východní Evropy zase mají větší podíl zaměstnanců veřejných podniků (pošt a drah).

S růstem nároků na pracovníky veřejné správy nabývá na významu personální řízení, neboť práce ve veřejné správě, která je obecně chápána jako služba veřejnosti, klade mnohé specifické nároky na pracovníky. Hlavním cílem personálního řízení

a personální práce v institucích veřejné správy je zabezpečit, aby všichni pracovníci přispívali k plnění stanovených cílů a úkolů, aby podávali žádoucí výkony, pracovali kvalitně, obětavě a s plným nasazením. K tomu je třeba je vést, ale také jim k tomu vytvářet potřebné podmínky a předpoklady (Koubek a kol., 2000). Diskutuje se přitom, jaká koncepce personální práce převažuje ve veřejné správě a jak řízení lidských zdrojů ve veřejné správě zlepšit. Přestože jsou cíle obecného řízení lidských zdrojů velmi ambiciózní, praxi řízení lidských zdrojů může významně ovlivňovat (omezovat) legislativně zakotvený model postavení úředníků. Také zde se v literatuře i praktických reformách výrazně promítly požadavky New Public Managementu (NPN).

Pracovníci veřejné správy – úředníci – jsou jako skuteční vykonavatelé veřejnosprávních činností těmi, na které v rámci veřejnosprávních aktivit „všechno stojí“. Status úředníka se vyvíjel v průběhu celé dlouhé historie veřejné správy, v souladu s potřebami a vývojem státu a společnosti. Odrážel vždy do určité míry historické, politické, ekonomické, kulturní, ale i jiné podmínky jednotlivých států. Průběh vývoje v moderním státě v sobě podle Hendrycha a kol. (2003, s. 429–430) reflektoval „klasická dilemata veřejné správy“, kdy se jednotlivé legislativní či jiné – především interní – dokumenty, které měly regulovat postavení úředníků a jejich řízení, snažily řešit dilemata, která neměla a nemají jediné optimální řešení. Tato klasická dilemata se týkají:

- uplatnění prvků demokracie a efektivity – jde například o rovný přístup k veřejným funkcím versus určitá volnost při obsazování zvláště nejvyšších služebních míst; omezení práva na stávku v zájmu nepřetržitého výkonu služeb, jejichž přerušování by mohlo ohrozit bezpečnost, život nebo zdraví osob,
- politiky a správy – oddělení personálního řízení od řízení politického, depolitizace,
- požadavku stability vs. požadavku na pružnost – veřejná správa je stabilizujícím prvkem, který má vyvažovat střídání politiků. Její hodnota spočívá mj. v nashromážděné zkušenosti, na druhé straně stojí rizika vyplývající z uzavřenosti a izolovanosti, resortismu atp.

Vývoj, který byl u jednotlivých států vždy přizpůsoben národním či místním specifikám, vedl k situaci, kdy mezi jednotlivými správními systémy jednotlivých států nemusí v současnosti existovat (a většinou neexistuje) jednotná terminologie a jednotný obsah v systémech zaměstnanosti ve veřejné správě. Například pro evropský integrační kontext je dosud charakteristické následující: „Přes proces evropské integrace a rostoucí internacionalizace, včetně stále naléhavěji uplatňovaného přejímání dobré či nejlepší praxe v rámci benchmarkingu, zůstává vývoj státní služby a její reformy v rámci EU značně heterogenní a jen stěží lze uvažovat o nějaké výraznější konvergenci směřující k jednotnému systému státní služby.“ (Pomahač a Vidláková, 2002, s. 126). Někdy se rozlišuje mezi veřejnou službou v užším pojetí, která zahrnuje zaměstnance státu, případně též zaměstnance územních samospráv,

tzn. zaměstnance veřejné správy – institucí, které mohou uplatňovat veřejnou moc. Veřejná služba v širším pojetí potom zahrnuje i zaměstnance institucí veřejného sektoru, které veřejná správa řídí a financuje (jde o učitele, lékaře apod.) (srovnej Staroňová a kol., 2014). Speciální právní předpisy mohou také zakotvovat speciální ustanovení pro členy ozbrojených sborů (policistů, vojáků) apod.

V rámci jednotlivých systémů zaměstnanosti úředníků veřejné správy je však možné vždy vysledovat charakteristiky, které je více či méně přibližují k některému ze dvou základních systémů, vymezených literaturou z oblasti obecného správního práva či správní vědy – kariérní či poziční systém zaměstnanosti úředníků ve veřejné správě (viz dále).

V souvislosti s právním postavením úředníků, zaměstnanců veřejné správy nebo veřejného sektoru obecně používá česká literatura často termíny „veřejná služba“ a „veřejný zaměstnanec“. Vychází tak pravděpodobně především z anglického termínu „public service“. Například podle Hendrycha a kol. (2003, s. 426) lze definovat veřejného zaměstnance těmito znaky:

- zaměstnanecký (odborný) poměr ke státu nebo jinému veřejnoprávnímu zaměstnavateli,
- vykazující určitou trvalost,
- spočívající v odborném zajišťování veřejných úkolů,
- zaměstnání placené z veřejných prostředků,
- legislativa klade na zaměstnance více omezení než v jiných sektorech (Demmke a Moilanen, 2010).

Dnes se podle Hendrycha a kol. (2003) vztahuje veřejná služba převážně k právnímu postavení civilních zaměstnanců veřejné správy (v anglické terminologii „civil service“). V některých státech však termín „veřejná služba“ zahrnuje i zaměstnance institucí veřejného sektoru (učitele, lékaře atp.). Speciální právní předpisy většinou upravují postavení zaměstnanců ozbrojených složek (policistů, vojáků, bezpečnostní a informační služby, vězeňské služby apod.). Někdy je od šířeji pojaté veřejné služby oddělována státní služba, jejímž znakem je v řadě zemí to, že je upravena speciálním právním předpisem typu zákon o státní službě nebo jinou legislativou, než je standardní zákoník práce.

Obecně se v zahraniční a české správní literatuře rozlišují dva základní modely postavení úředníků ve veřejné správě (veřejné služby), a to *kariérní systém* (career system) a *poziční* (někdy též „smluvní“) *systém* (position system). Oba tyto základní systémy se liší svými charakteristikami. Oba však v praxi vždy do určité míry ovlivňují personální systém, který je uplatňován v systému veřejné správy státu (Staroňová a kol., 2014, s odkazem na Van der Meera a kol., 2011). Staroňová a kol. (2014) oba modely řadí mezi modely řízení veřejného sektoru. Vlastnosti kariérního systému byly historicky spjaty především s kontinentálním evropským správním systémem. Konvergence k pozičnímu systému je patrnější u států s anglosaskou či americkou správní kulturou nebo států, které byly zmíněnými kulturami výrazně ovlivněny. Především v americké praxi se ještě odlišuje tzv. *systém kořisti* (spoils

system). Základní charakteristiky a problémy všech tří modelů zaměstnanosti ve veřejné správě jsou shrnuty níže.

7.2.1 Kariérní systém

Kariérní systém (označovaný někdy též jako „statutory system“) spočívá na zákonné (zpravidla veřejnoprávní) úpravě služebních vztahů. Řada autorů zdůrazňuje, že kariérní systém, který je zakotven veřejnoprávním předpisem (speciálním předpisem, který upravuje postavení zaměstnanců jinak než např. obecný zákoník práce), více zohledňuje specifika úřednického zaměstnání oproti jiným profesím (především zaměstnání v organizacích soukromého sektoru). V případě kariérního systému se jedná o právně garantovaný trvalý služební poměr a také o garantovaný služební a platový postup. Kariérní systém je koncipován tak, že je výhodné setrvat ve veřejné službě jako v celoživotním zaměstnání, což má motivovat nové i stávající zaměstnance setrvat v úřednickém zaměstnání a přinést stabilitu veřejné správy. Noví uchazeči jsou v kariérním systému do služby přijímáni na nástupní pozice, tzn. na začátek celé své kariéry, v níž jsou postupně povyšováni, splňují-li zákonem nebo jiným předpisem stanovené předpoklady pro postup (povýšení). Vyšší místa jsou obsazována pouze uchazeči z nižších pozic. V souvislosti s kariérním systémem se také hovoří o tzv. definitivě. Definitivou se označuje trvalost, nezrušitelnost a zásadní nevypověditelnost služebního poměru ze strany zaměstnavatele poté, co je veřejný zaměstnanec řádně ustanoven do definitivního, zpravidla doživotního služebního poměru, dokud splňuje předepsané požadavky a nedopustí se deliktu, s nímž je spojeno propuštění ze státní služby (Hendrych a kol., 2003).

Vlastnosti kariérního systému lze shrnout do následujících bodů:

- zaměstnání ve veřejné správě představuje celoživotní profesionální dráhu,
- noví uchazeči jsou přijímáni na nástupní pozice, tzn. na začátek celé své kariéry,
- postupné povyšování je legislativně předepsáno a zaručeno (včetně růstu platového ohodnocení), splňuje-li úředník zákonem nebo jiným předpisem stanovené předpoklady pro postup (povýšení),
- platí zde principiálně trvalost a zásadní nezrušitelnost služebního poměru poté, co je veřejný zaměstnanec řádně ustanoven do tzv. definitivního služebního poměru (výjimkou je krajní případ uložení nejvyšší disciplinární sankce, která vede k propuštění úředníka),
- některé prvky služebního vztahu (např. povinnost mlčenlivosti) přetrvávají i po odchodu do výslužby,
- platí zde princip seniority (zaměstnanci jsou povyšováni a odměňováni podle počtu služebních let u organizace, podle délky jejich praxe).

Mezi přednosti kariérního systému patří zejména větší právní jistota pracovního poměru. Kariérní systém podle jeho obhájců podporuje stabilitu pracovního poměru a je méně náchylný k politizaci úředníků. Podporuje také systematickou péči o růst kvalifikace úředníků a je předpokladem profesionálního, loajálního a zkušeného úřednického aparátu. Nevýhody tohoto systému jsou spojovány se sklonem ke kastovnictví, s uzavřeností a strnulostí – předepsaný služební postup a definitiva jsou málo stimulující iniciativou a vyšší výkonnost a vedoucí místa často obsazují služebně nejstarší úředníci předpenzijního věku.

7.2.2 Poziční systém

Vedle kariérního systému se vyvinul systém původně označovaný jako systém merit/meritokratický. V současnosti se v anglické literatuře pracuje také s označením „smluvní“, „job“, „employment“, „post-bureaucratic“ systém. Zaměstnanec je v tomto systému povyšován podle svých zásluh, nikoliv automaticky ze zákona, podle principu seniority (na základě odsloužených let) a po splnění kvalifikačních předpokladů. Pro tento systém se postupem doby vyvinul název „position“, protože uchazeč se přijímá na konkrétní místo (pracovní pozici), a to i na vyšší (tj. vedoucí) pozici, pokud pro ni má požadované předpoklady, tj. dovednosti a znalosti.

Jde o systém, který se podobá zaměstnaneckým vztahům upraveným soukromým právem – např. zákoníkem práce (buď mu je podobný, nebo je upravený pouze obecným zákoníkem práce a žádný speciální veřejnoprávní předpis, který by upravoval úřednické zaměstnání, není uplatňován). Řada autorů charakterizuje poziční systém jako systém, ve kterém je s úředníkem zacházeno (v právním smyslu) jako s jakýmkoli jiným zaměstnancem soukromého sektoru. Vývoj pozičního systému je spojován zejména s reformami veřejné správy, které proběhly v duchu NPM. Základem tohoto systému je podle Čebišové (2004) *katalog služebních míst*. Na každé takto katalogově určené místo (a to i na vyšší pozici), nově vytvořené nebo uvolněné, se může hlásit jakýkoliv uchazeč z veřejného i soukromého sektoru. Rozhodující pro jeho přijetí jsou pouze jeho schopnosti, dovednosti a znalosti, které jsou ověřovány zpravidla ve výběrovém řízení. Zaměstnanecké vztahy se řídí smlouvou a předpisy, které vyjadřují specifika výkonu veřejné služby v nezbytném rozsahu. Zaměstnání není v tomto systému obecně chápáno jako celoživotní kariéra, odráží více výkonnost úředníka, který může být propuštěn mnohem snadněji než v případě kariérního systému. Zaměstnanec je povyšován podle svých zásluh, nikoliv automaticky ze zákona. Princip seniority zde neplatí.

Výhody tohoto systému jsou spatřovány především v jeho větší dynamičnosti oproti systému kariérnímu a v možnosti většího výběru při obsazování volných funkčních míst. Některými autory bývá kritizována menší míra stability státního aparátu, kde je uplatňován tento systém. Kritizována jsou také větší rizika politizace, a to rovněž při obsazování vyšších pozic ve správním aparátu (Crema, 2003).

7.2.3 Systém kořisti

Systém kořisti (spoils system) je vymezován jako systém politické patronáže, ve kterém se pozice ve státní správě či veřejné správě obecně obsazují příslušníky a přívrženci strany, která zvítězila ve volbách (Staroňová a kol., 2014). Byl uplatňován v praxi federálních úřadů USA, objevoval se ale i v jiných zemích. Prototypem tohoto systému v Evropě byly podle Staroňové a kol. (2014) také autoritářské režimy fašismu ve 20. a 30. letech v Itálii a Německu a v období socialismu v zemích střední a východní Evropy.

V USA vycházel systém kořisti z předpokladu, že vítěz voleb má právo obsadit místa ve správě svými stoupenci a členy. Prvním, kdo institucionalizoval spoils system, byl podle správních historiků prezident Andrew Jackson (inaugurován byl v roce 1829). Podle Jacksona dlouhé působení federálních administrátorů v úřadu je odloučilo od lidí a chápání veřejného zájmu. Jackson navrhoval, že by se funkční období v úřadu mělo shodovat s trváním prezidentského kabinetu, což by umožňovalo, aby nově zvolený prezident rozdělil „the spoils of victory“ („kořisti vítězství“) mezi své stoupence, aniž by čelil nepříjemné nutnosti propouštění úřadujících zaměstnanců, jejichž působnost v úřadu by zanikla jako právní záležitost nebo zvyk. Od roku 1840 byl spoils system široce užívaný nikoliv pouze na federální, ale i na státní a místní úrovni.

Postupem času byl systém kořisti nahrazen *systemem merit*. Reformátoři dosáhli trvalého úspěchu v roce 1883, kdy byl merit system uzákoněn přijetím tzv. The Pendleton Act (The Civil Service Act). Tento zákon postupně přinesl principy, jako je rovný přístup, přijetí zaměstnanců do úřadu na základě otevřené soutěže a politická neutralita. Tyto principy byly přepracovány, doplněny a znovu definovány v legislativě USA dvakrát, a to v roce 1970 v The Intergovernmental Personnel Act a následně v roce 1978 v The Civil Service Reform Act. The Pendleton Civil Service Act také ustanovil institucionální rámec řízení federální personální správy, kterou zaštiťovala tzv. The Civil Service Commission. Systém kořisti byl nahrazen systémem merit kvůli svým nevýhodám. Kritizovány byly rozsáhlé personální změny v důsledku povolebního přeskupování politických a vládních sil. Systém veřejné služby se tak stává příliš labilní, lidské zdroje tohoto sektoru nelze dlouhodobě koncepčně formovat. Například podle Rosenbloom et al. (1994) se reformátoři domnívali, že by nevýhody systému mohly být napraveny přijetím následujících opatření:

- výběr veřejných zaměstnanců založený na otevřené soutěži – tento postup by umožnil, aby do veřejné služby byli přijímáni nejschopnější pracovníci,
- depolitizace veřejné služby – veřejná služba měla být službou celé veřejnosti, nejen její části patřící k politické straně, která je u moci,
- změna funkčního období v úřadě – spoils system byl založen na předpokladu, že rotace a neustálá výměna veřejných zaměstnanců je v demokratickém státě žádána,

- zřízení komise státní služby – představovala by silnou a nezávislou centrální personální agenturu, dohlížející na personální správu a chránící veřejnou službu a veřejné zaměstnance.

7.2.4 Míšení kariérního a pozičního systému v praxi správních reforem

Evropské země vykazují velkou různorodost a specifičnost systémů úřednického postavení, a to jak na národní, tak i na místní úrovni (Crema, 2003). Všechny však spadají buď do pozičního, anebo kariérního systému, žádný z nich však není plně kariérní anebo poziční a v praxi jsou prvky obou systémů kombinovány. Vždy však prvky některého systému převažují. Každý ze systémů, které v praxi evropských zemí existují, představuje kombinaci různých kritérií, jež odráží příslušnou národní historii a tradici. Podle Crema se zde projevuje to, zda je stát unitární nebo federální, národní pojetí veřejného zájmu a jeho role v implementaci poslání veřejné služby, dopady decentralizačních reforem a pluralita místních vlád a také míra, ve které se služby místní správy odlišují od služeb ústřední vlády. Crema (2003) v této souvislosti rozlišuje následující skupiny států:

- Státy severní Evropy – Spojené království, Švédsko, Dánsko, Nizozemsko a Německo jsou země, ve kterých monarchistický způsob vlády zakotvil požadavek, aby byli úředníci odpovědní suverénovi. Tento přímý vztah umožnil rozvoj kultury řízení veřejné služby (civil service) založené na principu vyjednávání a kontraktu a umožnil přijetí systému zaměstnání úředníků, zakotvujícího pouze ty záruky, které byly vyjednány, a to především s odbory.
- Státy jižní Evropy – Itálie, Francie, Španělsko, Portugalsko a Řecko prošly v průběhu historie řadou revolučních hnutí. Cítily potřebu stanovit v legislativě principy neutrální, nestranné, rovnostářské veřejné služby, jež měly zabezpečit ochranu proti autoritářské státní moci. Potřeba zabezpečit fungování základních principů veřejné služby zde vedla převážně k vytvoření kariérního systému.
- Státy střední a východní Evropy – pro tyto státy bylo charakteristické, že se úřednické postavení odvíjelo od obecného rámce pro pracovněprávní vztahy – zákoníku práce, v době komunismu pod železnou rukou jedné strany, v době demokratické transformace pak nejprve převážně v duchu pozičního systému na základě soukromoprávní smlouvy, následně s cílem více zohlednit specifičnost úřednické profese cestou veřejnoprávní úpravy (mezi pionýry se tradičně řadí Maďarsko a Polsko, někdy i Slovinsko).

Demmke a Moilanen (2010) na základě svého modelu odlišují systémy, ve kterých je patrná tradičnější úprava byrokracie, a modely, které označují jako post-byro-

kratické. Model zahrnuje komponenty a jejich váhy (viz Tab. 7.1). Vyšší procento znamená, že zkoumaný systém má blíže k tradiční byrokracii.

Tabulka 7.1 **Model kontinua tradiční byrokracie a post-byrokracie**

Komponenty	Jejich prvky	Váha
1. Právní status	Veřejnoprávní status	100 %
2. Struktura kariérního systému	Existence kariérní struktury	50 %
	Centralizovaná regulace kariérního růstu	20 %
	Vstup „zdola“	15 %
3. Přijímání pracovníků	Povýšení na pozice v managementu střední úrovně a top managementu je nemožné	15 %
	Speciální požadavky na přijímání	50 %
	Centrální regulace přijímání	30 %
5. Systém odměňování	Zkušenost ze soukromého sektoru není relevantní	20 %
	Základní plat je regulovaný zákonem	50 %
	Funkční plat je založený na senioritě	25 %
6. Systém odchodu/propouštění/ukončení služebního poměru (tenure)	Funkční plat není založený na výkonu	25 %
	Doživotní služba (definitiva, vysoká jistota zaměstnání)	40 %
	Výpověď je poměrně složitá	20 %
	Jistota v zaměstnání se liší od soukromého sektoru	20 %

Zdroj: Autor na základě Demmke a Moilanen (2010); Staroňová a kol. (2014).

Podle Pomahače a Vidlákové (2002, s. 126) nebyl v evropském kontextu kariérní systém dosud opuštěn a nahrazen novým, unifikovaným evropským systémem státní služby. Spíše lze pozorovat jistou modernizaci a zakotvení flexibility kariérního systému, který nadále zůstává pevně ukotven ve většině evropských států. Podle OECD (2005) jsou oba tradiční způsoby organizace systémů civil service – „career-based“ a „position-based“ – pod silným tlakem reform. Systémy založené na kariéře především kvůli nedostatkům v adaptabilitě, systémy založené na pozici potom kvůli nedostatkům v kolektivitě. Vlády by se podle OECD měly snažit pochopit silné a slabé stránky svých existujících systémů. Také obecná finanční situace a demografické trendy nedovolují vytvořit zvláštní penzijní systémy pro úředníky veřejné správy, které předpokládají kariérní systémy.

Neexistuje jednotný model demokratické státní služby, existují však společné základní principy, na nichž státní služba v demokratických právních státech spočívá. Zásahu na tom, že tyto principy byly formulovány a komentovány v posledních letech na mezinárodních fórech, mají podle Čebišové (2004) také postkomunistické reformy veřejné správy; se zřetelem na jejich potřeby byly tyto dokumenty a doporučení zpracovány. Crema (2003) upozorňuje také na vliv NPM a jeho požadavek zakotvit nástroje pro

větší flexibilitu (včetně decentralizace financování a řízení lidských zdrojů) a odpovědnost za výsledky veřejné správy. Konstatuje, že není utopií předpokládat eventuelní harmonizaci právního postavení úředníků v Evropě, která by nehledala jeden model, ale vedla k rozvoji standardů pro organizační rámec a přijetí obecně uznávaných principů (zohledňujících i požadavky neoliberalismu, z nichž NPM vychází).

Mezi nové prvky řízení lidských zdrojů, které se prosazují v posledních letech ve veřejné správě, lze podle Crema (2003) zařadit následující:

- *prognózy v oblasti zaměstnávání a vzdělávacích potřeb veřejné správy* – včetně vzdělávání, rekvalifikace, zohledňování nadbytečnosti zaměstnanců apod.,
- *nábor* – povědomí o tom, že nábor zaměstnanců by měl probíhat na základě definovaných znalostí a dovedností s využitím precizně popsanych pozic,
- *řízení rozvoje kariéry* – a to především na základě zásluhovosti a hodnocení výkonu pracovníka během hodnotících pohovorů, nikoliv automaticky na základě délky předchozí služby,
- *diverzifikace systémů zaměstnání* – kombinace kariérního systému s kontrakty pro manažery,
- *nová organizace práce* – ve smyslu flexibilnější pracovní doby, řízení (především technologických) změn,
- *jiné pojetí platu* – s ohledem na ekonomické podmínky (ekonomický vývoj, stav na trhu práce), vnitřní překážky (včetně hodnocení výkonu dané pozice), individuální překážky managementu (zohlednění individuální a týmové výkonnosti při posouzení ožehavého problému definování výkonnosti a systému hodnocení v úřadech).

Základní principy pro definování postavení veřejných zaměstnanců v Evropě byly formulovány také jako součást *Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy* (Recommendation no. R. (2000)6: The Status of Public Officials in Europe). Dokument zakotvuje následující požadavky:

1. Vytvoření právního rámce postavení úředníků a jeho implementace.
2. Ustavení instituce odpovědné za řízení celého systému zaměstnanosti úředníků. Obecnou povinnost v této oblasti má vláda, která by měla také zajistit, aby neexistovaly konflikty v kompetencích institucí, které mohou ovlivňovat právní postavení úředníků.
3. Pokud je to možné, měly by být vymezeny kategorie a úrovně míst, které by definovaly vykonávanou funkci a související odpovědnost.
4. Jasně stanovení podmínek a požadavků na nábor zaměstnanců, které by měly respektovat rovnost, zásluhovost, požadavky na spravedlivou a otevřenou soutěž, zákaz diskriminace uchazečů apod.
5. Nastavení procesu nábory zaměstnanců (požadavky na otevřenost a průhlednost, jasná pravidla, ochranu citlivých údajů). Nábor zaměstnanců by

- měl umožnit úřadům vybrat si uchazeče, který je na danou pozici nejvhodnější.
6. Nemělo by docházet k převedení zaměstnanců bez jejich souhlasu, pokud to není ve veřejném zájmu a především v zájmu dobré veřejné správy.
 7. Povýšení by mělo být založeno na zásluhovosti.
 8. Práva – stejná jako občanská, avšak v případě veřejného zájmu omezená v souvislosti se specifickými povinnostmi zaměstnanců.
 9. Nemělo by docházet k diskriminaci úředníků.
 10. Participace zaměstnanců – veřejná správa by měla podporovat účast zaměstnanců nebo jejich konzultaci v procesu rozhodování, které se týká organizace, struktury a principů fungování úřadů.
 11. Sociální ochrana – státy by měly zajistit sociální ochranu úředníků, včetně penzijních systémů.
 12. Odměňování – úředníci by měli být adekvátně odměňováni; odměňování by mělo být prostředkem pro dosahování cílů organizace a současně by mělo eliminovat riziko korupce.
 13. Úředníci by měli mít specifické povinnosti – mj. respekt k rule of law, loajalita k demokratickým institucím, diskrece, neutrálnost, nestrannost, hierarchická subordinace, respektování veřejnosti, zásada odpovědnosti.
 14. Vymezení disciplinární odpovědnosti zaměstnanců a možnosti odvolat se.
 15. Zajištění průběžného vzdělávání, a to v rámci vhodné vzdělávací politiky.
 16. K ukončení zaměstnání by mělo docházet pouze v zákonem vymezených případech, včetně možnosti se odvolat.
 17. Ochrana zaměstnanců – měly by být nastaveny instrumenty pro soudní nebo jinou nezávislou ochranu zaměstnanců.

Cílem veřejnoprávní legislativy zakotvující právní postavení úředníků (obvykle civil/public service acts) je také redukovat následující *negativní jevy* (Cardona, 2002; OECD, 1996, 1997a a 1997b):

- Politizace – úředníci, kteří jsou členy politické strany, nemusí vykonávat svoji činnost nezávisle. To může snižovat důvěru občana ve stát a jeho instituce (pro úplnost je nutné uvést, že v teorii veřejné správy se diskutuje koncept tzv. reprezentativní byrokracie – representative bureaucracy – jehož cílem bylo zajistit ve struktuře veřejných zaměstnanců zastoupení jednotlivých společenských skupin, což mělo zvýšit demokratičnost fungování státního aparátu).
- Korupce a zneužití moci – cílem legislativy je také omezit výkon ekonomických aktivit úředníků.
- Patronství – podřízení úředníků hlavě státu může být v konfliktu s principem sloužit veřejnému zájmu. Základní zásadou se má stát nestrannost rozhodování a zákonnost.
- Nepotismus – zastávání úřadu nemůže být spojeno s tím, že osoba patří do určité etnické skupiny, rodiny nebo klanu.

- Nedostatek profesionálnosti a odpovědnosti – cílem je vytvořit podmínky pro motivování kvalifikovaných úředníků. Tomu může napomoci také otevřená soutěž o pozice, která zohledňuje požadavky zásluhového (merit) systému. Dosahování tohoto cíle může podporovat také vzdělávání, průhledné mechanismy pro povyšování, jasně vymezená odpovědnost, relativně přijatelná úroveň odměňování, kterou si daná země může dovolit. OECD v roce 1997 konstatovalo, že ve většině zemí střední a východní Evropy se na zaměstnance veřejné správy vztahuje obecný národní rámec zakotvující penzijní systém. Speciální penzijní systémy pro úředníky mohou zabezpečit nezávislost úředníků a zvýšit atraktivnost kariéry ve veřejném sektoru.
- Nestabilita – je v rozporu s cílem zajistit spolehlivé fungování státu a poskytování veřejných služeb a také s tím, že veřejná správa je atraktivním zaměstnavatelem pro kvalifikované lidi. Stabilitu a profesionálnost podporuje určitá (garantovaná) doba zastávání úřadu (tenure) a pracovního poměru.
- Fragmentace – aby bylo zajištěno dodržování jasně stanovených standardů, musí existovat ústřední instituce, která je odpovědná za řízení, monitoring a rozvoj veřejné služby, včetně přijetí personální politiky, koordinace procesů implementování změn, návrhů relevantní legislativy a vnitřních předpisů apod. Dokument OECD (1996) k tomu dodává, že legislativa by měla také umožnit vládě přizpůsobit se aktuálním potřebám např. v případě reorganizace, snižování nákladů, realokace lidských zdrojů, při zajištění určitého vyjednávání s odbory a profesními asociacemi. Hovoří o potřebě napříč veřejnou správou zaměřeného systému managementu lidských zdrojů (cross-government management), který by také zajistil vytváření a dodržování standardů kvality veřejné správy, spravedlivé zacházení se všemi úředníky a řádné vyhodnocování nákladů systému úřednického zaměstnání.
- Mezi cíle legislativy typu civil service act se přidává požadavek zvýšit legitimitu veřejné správy v očích veřejnosti (cílem je také zajistit určitou rovnováhu mezi kvalitativně vymezenými požadavky na výkon úřednického zaměstnání a povinnostmi úředníků na jedné straně a právy a benefity úředníků na straně druhé).
- Dalším cílem je zajistit nezávislou ochranu úředníků a nezávislý monitoring implementace legislativy zakotvující práva a povinnosti úředníků.
- Legislativa by neměla být příliš detailní. Jednotlivé oblasti by měly být specifikovány až sekundární legislativou. Otázkou potom zůstává, zda podobná sekundární legislativa získá – stejně jako civil service act samotný – podporu a bude vůbec přijata paralelně k obecnému zákonu o úřednickém postavení. Specifickým doprovodným dokumentem by se měl stát kodex etiky/zásady chování (code of conduct), který by zakotvil základní principy jednání úředníků.

Praxi úřednického postavení je možné s využitím studie OECD (2008) shrnout následovně:

- Obecně se uznává, že zaměstnání ve veřejné správě by se mělo odvíjet od veřejnoprávního režimu.
- V řadě zemí mají úředníci omezeno shromažďovací právo. Odbory mohou sice existovat, avšak nemusí mít vždy formální vyjednávací právo.
- Spory v zaměstnaneckých vztazích mohou příslušet jiným soudům než těm, kterým přísluší rozhodování v pracovněprávních sporech podle obecného soukromého práva.
- Většina států má zavedeny speciální procedury pro nábor zaměstnanců veřejné správy. V některých zemích se tyto procedury týkají všech zaměstnanců, v jiných pouze některých skupin zaměstnanců a zbývající část je v režimu soukromoprávních předpisů (zákoníku práce). Někde mohou být zakotveny formální kariérové systémy, kdy jsou zaměstnanci povyšováni, jestliže splnili stanovené předpoklady.
- Některé země zavedly oddělené řízení systému vedoucích úředníků (Senior Civil Service systems, SCSs), které se týká nejvyšších nepolitických pozic ve veřejné správě. Typicky jsou tyto systémy založeny na myšlenkách kariérního modelu. V případě, že země nemá institucionalizovaný SCSs, je často odlišována skupina vedoucích zaměstnanců, k níž se vztahují specifická právní ustanovení. Některé země také odlišily vedoucí pracovníky a vrcholové experty (senior experts), což bylo podmíněno cílem vyjasnit úkoly, které se od obou skupin zaměstnanců očekávají. Vrcholové pozice jsou ve většině případů dosud obsazovány především muži, i když podíl žen roste. Posiluje trend využívat ve vztahu mezi úřadem (státem) a manažerem smlouvy na dobu určitou.

Staroňová a kol. (2014) dodávají, že čím dál větší počet zemí rozlišuje specifickou skupinu vyšších státních úředníků, na kterou se vztahují speciální postupy nábory, řízení, odměňování a odpovědnosti. Jde o skupinu, kterou tvoří 0,13 – 2,1 % z celkového počtu pracovníků státní služby. Definice skupiny není napříč zeměmi stejná. OECD (2008) definuje „senior civil service“ jako systém zaměstnanců na vyšších nepolitických pozicích ve státní správě, pro který se uplatňuje kariérní systém. Pracuje se s označením senior civil service, top civil service, senior executive service, senior executives apod. Podle OECD (2011) uplatňovalo specifikaci vyšší státní služby 23 z 31 jeho členských zemí. Staroňová (2015) s vyšší státní službou spojuje funkci kontinuity a holistického pohledu na řízení státní služby, která může snížit celkovou fragmentaci a přílišný resortismus v ústřední státní správě. Vyšší státní služba má být podle ní mostem mezi politiky a zbývající státní službou. Upozorňuje však, že v zemích střední a východní Evropy chybí často na úrovni vyšší státní služby schopnosti a dovednosti. Diskutuje také roli politizace vyšší státní služby. Staroňová a kol. (2014)

shrnují, že v rámci EU má jen málo zemí centralizované řízení vyšší státní služby, které je zodpovědné za nábor a výběr na pozice ve vyšší státní službě (konkrétně hovoří o Ministerstvu vnitra Nizozemska, Civil Service Capability Group v rámci Cabinet Office ve Spojeném království a Centre of Excellence for Top Civil Servants v Estonsku). Podle OECD (2011) existoval pouze ve 4 zemích (Francii, Izraeli, Koreji a Spojeném království) mechanismus, který sloužil k identifikování potenciálních vyšších státních úředníků v raných fázích jejich kariéry ve státní službě. Speciální mechanismy odpovědnosti souvisí v případě vyšší státní služby v některých zemích s hodnocením výkonnosti, které může být součástí jednoletých či víceletých smluv. OECD (2011) shrnovalo, že 22 členských zemí uplatňovalo hodnocení výkonnosti vyšších státních úředníků. Podle Staroňové a kol. (2014) většina zemí hodnotí kompetence, ale také dosažení cílů organizace (ministerstva) anebo všeobecné cíle, které vyplývají ze statusu vyšší státní služby (finanční management či řízení lidských zdrojů). Nízké hodnocení může vyústit v propuštění manažera nebo se promítnou do požadavků na další vzdělávání. Na hodnocení je následně napojeno odměňování. Podle OECD (2011) byl v případě 12 zemí vyšší poměr výkonové složky mzdy u vyšších státních úředníků než u ostatních úředníků.

- V řadě zemí speciální právní ustanovení ochraňují zaměstnance veřejné správy před ukončením pracovního poměru (ukončení především v případě porušení pracovních povinností, omezení poměru na dobu určitou apod.).
- Speciální legislativní ustanovení v řadě zemí upravují sociální zabezpečení úředníků a právo na odpočinek, obvykle zakládají také specifické důchodové benefity a nižší odchod do důchodu než v případě zaměstnání v soukromém sektoru.
- V některých zemích dochází k přesunům v osobní působnosti soukromoprávních norem – tj. rozšiřování skupin úředníků, na jejichž pracovní poměr se vztahují ustanovení soukromoprávních norem, a omezování skupin úředníků se specifickým statutem úředníka. Dochází také k rušení omezené možnosti úřadů zaměstnat úředníka na dobu určitou. Zaměstnání na dobu určitou je však více obvyklé v případě vedoucích pozic (senior management) než u ostatních typů zaměstnanců veřejné správy. V řadě zemí dochází k decentralizaci řízení lidských zdrojů na jedné straně a k posilování strategické a metodické role ústředních úřadů na straně druhé. Centralizace je však ve většině zemí charakteristickým rysem v oblasti stanovení rámce odměňování (viz též Rexed a kol., 2007).
- Platové podmínky se odvíjejí od obecného systému platů a platových tříd – v řadě zemí jsou úředníci dosud odměňováni na základě seniority (počtu odsloužených let) a s ohledem na to také povyšováni do jiné třídy. Složky mzdy orientované na výsledky (PRP) mají především formu odměny. Staroňová a kol. (2014) jsou toho názoru, že čím menší podíl z funkčního platu

tvorí příplatky, tím je systém odměňování transparentnější. Ideální podíl je podle OECD (2008) okolo 10–20 %. Protože si v některých zemích uvědomili, že je těžké dát státnímu zaměstnanci nové úkoly a zodpovědnost v případě, kdy by tyto nové činnosti patřily do jiné platové třídy, přistoupilo se v nich k tzv. platovým pásmům (band-pay systems). V rámci těchto pásem, kterých je obvykle 4 až 5, došlo ke sloučení více platových tříd. Každé platové pásmo poskytuje minimální a maximální plat, což umožňuje kariéerní růst a odměnu bez posunu mezi platovými třídami. Mezi první země, které tuto metodu odměňování uplatnily již v 80. a 90. letech minulého století, patří USA. V některých případech se uplatňuje také odměňování podle profese ve veřejném sektoru. Irsko zavedlo již v 90. letech odměňování podle kompetencí (competency based pay systems) (Staroňová a kol., 2014, s. 189 a násled.). V některých zemích se pracovalo také s jednorázovými odměnami, které činily 50 % základního platu. Různé formy odměn, které se odvíjí od služebního hodnocení, shrnuje Tab. 7.2.

Tabulka 7.2 **Výhody a nevýhody spojené s různými formami odměňování podle služebního hodnocení**

Formy odměňování	Příklady zemí	Výhody	Nevýhody
Kumulativní procento základního platu (méně než 5 %)	Slovensko (výkonnostní příplatek v období 2003–2009, USA, Velká Británie, Švýcarsko)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dlouhodobá motivace 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Stává se automatickým příplatkem ■ Je méně viditelné než odměna ■ V dlouhodobé perspektivě nákladné
Jednorázová odměna (40–50 % základního platu)	Francie, Itálie, Španělsko, USA	<ul style="list-style-type: none"> ■ Jasné propojení se služebním hodnocením ■ Méně nákladné (neakumuluje se) ■ Nestává se automatickým příplatkem 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Krátkodobá motivace ■ Není součástí základního platu, proto méně motivuje
Hybrid mezi procentem a odměnou	Kanada, Finsko, SRN, USA, Švýcarsko, Nový Zéland		
Velká částka z celkového platu (max. 40–50 %, obvykle ale 20 %)	Slovensko (osobní příplatek až do výšky 100 %), obvykle se uplatňuje pro vyšší státní službu (př. Finsko, USA, Velká Británie)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pozitivní a okamžitý vliv na motivaci 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Omezená distribuce (riziko demotivace těch, kteří nezískají) ■ Zaměření na odměnu na úkor základního platu ■ Riziko procesní spravedlnosti

Malá částka z celkového platu (do 10 %)		<ul style="list-style-type: none"> ■ Možnost distribuovat mezi větší počet lidí 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nízká motivace ■ Malá možnost diferenciacce mezi zaměstnanci
Kvóty	Velká Británie, USA, Nový Zéland, Švýcarsko	<ul style="list-style-type: none"> ■ Jasný systém diferencování odměn ■ Předvídatelnost zatížení rozpočtu 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Umělý způsob diferencování hodnocení

Zdroj: Staroňová a kol. (2014, s. 198).

Měření a odměňování na základě služebního hodnocení se nejsnadněji provádí v extrémních situacích, kdy se lehce identifikuje nejlepší a nejhorší výkon. Protože je obtížné rozlišit rozdíly výkonu u jednotlivých zaměstnanců, některé země přistoupily k zavedení kvót (forced distribution). Vychází se zde z teorie, že distribuce hodnocení zaměstnanců odpovídá přirozené distribuci podle Gaussovy křivky.

- Téměř všechny země mají formalizované procedury hodnocení výkonnosti úředníků. V některých zemích není hodnocení výkonnosti úředníků povinné, v jiných se povinně týká pouze manažerů (např. v Itálii). Obvykle se hodnocení výkonnosti nevztahuje na pracovní pozice na dobu určitou a na příležitostné práce. Řada členských zemí OECD dosud neimplementovala odměňování na základě výkonnosti (PRPs) a na týmy zaměřené systémy managementu výkonnosti. Individualizace základního platu je omezená, většinou se týká pouze vedoucích úředníků. Řada zemí zakotvuje specifické složky odměňování vedoucích úředníků. Studie OECD (2008) ukazovala, že složky mzdy, které odrážejí výkon úředníka, reprezentují spíše malé procento základního platu. Největší odměny v případě nemanážerských pracovníků jsou většinou méně než 10 % základního platu, v případě manažerských pracovníků potom méně než 20 % základního platu.
- Nadále je nutné odlišovat kariérní a poziční systémy zaměstnanosti.

Trendy shrnuje studie OECD (2008) (též Demmke a Moilanen, 2010) následovně:

- přechod od centralizovaného k decentralizovanému způsobu stanovování podmínek zaměstnání,
- posun od statutárních ke smluvním nebo manažerským modelům,
- vývoj od kariérních systémů k post-byrokratickým (pozičním),
- delegování odpovědnosti na manažery,
- srovnávání úrovně platu s praxí v soukromém sektoru,
- změny ve speciálních systémech důchodového zabezpečení.

Speciálně se také upravuje *etika úředníků*. Úředníkům mohou být právními předpisy stanoveny následující zákazy či omezení (OECD, 2000, s. 42):

- porušení důvěry, neoprávněné využití důvěrných oficiálních informací, zneužití osobních údajů,

- špatný výkon správy (maladministration) – zneužití vybavení, veřejných financí/zdrojů,
- obchodování s vlivem – uplatnění vlivu za určitý stimul,
- omezení doplňkových zaměstnání a práce v soukromém sektoru,
- dávání příkazů, které mají oklamat úředníky, měnit nebo špatně formulovat veřejné dokumenty,
- zákazy přijímání darů a jiných zvýhodnění,
- zákazy zneužití anebo vměšování se do voleb,
- omezení politické aktivity,
- diskriminace,
- účast na stávkách,
- odmítnutí plnit povinnosti stanovené zákonem, opuštění zaměstnání (dezerce), zanechání výkonu povinností,
- nepotismus (viz níže),
- závažné a opakované nedbalosti, porušení úředních povinností,
- uplatnění represe vůči osobám, které informují o pochybení veřejného zájmu,
- nedovolené obohacování.

Implementace etiky ve veřejné správě je spojována také s nástrojem *whistle-blowing*. Jde o oznamování neetických praktik (pozn. *whistle-blowing* přeloženo doslova znamená zapískání na píšťalku) a právní ochranu oznamovatele. Transparency International definuje *whistle-blowing* (2009, s. 5) jako „způsob upozorňování na nekalé praktiky ohrožující veřejnost a jdoucí proti veřejnému zájmu“. Upozorňuje, že „zaměstnanci bývají zpravidla první, kdo se o nekalých praktikách na pracovišti dozví. Informace, které mohou poskytnout, mohou být klíčové pro řízení rizik uvnitř organizace i pro ochranu veřejného zájmu. Existuje však řada důvodů, proč mohou být zaměstnanci od zveřejnění takových informací odrazeni.“ Počátky *whistle-blowingu* jsou spojovány s reformami v USA, které měly zavést větší odpovědnost manažerů státní služby za výsledky. Civil Service Reform Act z roku 1978, který je považován za první komplexní úpravu státní služby v USA, reformovat federální státní službu a zakotvil ochranu práv federálních zaměstnanců před jejich zneužitím federálními manažery (což bylo určitou odezvou na ústavní krizi skandálu Watergate, kdy systém státní služby zneužíval prezident Nixon). K účelu ochrany zaměstnanců, kteří měli být potrestáni za disciplinární přestupky, zřídil zákon rozhodovací kvazisoudní instituci United States Merit Systems Protection Board. Zakotvil ochranu federálním zaměstnancům, kteří by upozornili na důkazy spojené s porušováním práva, zneužíváním manažerského postavení, velkým plýtváním zdrojů či zneužitím moci (v souvislosti s nimi literatura využívá označení „whistleblower protection law“). V rámci prosazování etiky jsou také využívány nástroje tzv. *mystery shoppingu*. Obecně je účelem *mystery shoppingu* vyhodnocení úrovně služeb poskytovaných zákazníkům a v návaznosti na to iniciovat zkvalitnění těchto služeb. *Mystery shopping* je založen na tom, že tajní („mystery“) zákazníci navštíví, zatelefonují nebo

třeba e-mailem kontaktují dotyčnou organizaci, přičemž se chovají podle předem připraveného scénáře jako klienti organizace. Někdy se odlišuje tzv. *mystery calling*, kdy je telefonicky, dopisem či e-mailem zjišťována kompetentnost personálu, přepojování hovorů, včasnost poštovní a jiné odpovědi. Existují národní či mezinárodní organizace, které se snaží uchovat etický a profesionální standard praxe *mystery shoppingu* (např. ESOMAR – European Society for Opinion and Marketing Research). Tato metoda má svoje uplatnění i při zjišťování korumpovatelnosti úředníků. Patrně se zde vychází z toho, že korupce se jen zřídka vyskytuje tam, kde může mít svědka (Maor, 2004). Někdy se hovoří o *testech integrity*, během kterých je „testována“ reakce osoby na předstíranou nabídku úplatku či jiného zvýhodnění.

7.2.5 Řízení veřejné služby

To, jaký model postavení úředníků je uplatněn v právním řádu, ovlivňuje způsob řízení veřejné služby. Stupeň centralizace řízení veřejné služby roste s tím, jak se uplatněný systém blíží ke kariérnímu modelu. V kariérních systémech je regulace a řízení lidských zdrojů ve veřejné správě obecně centralizovanější. V pozičních systémech se centralizace projevuje především v oblasti koordinace a metodické pomoci řízení lidských zdrojů, která je určena úrovní a úřadům, na které bylo řízení lidských zdrojů decentralizované. Někdy též v oblasti strategie, kdy ústřední strategické hodnoty normují priority a poslání veřejné správy, které by úřady a agentury měly při řízení lidských zdrojů a rovněž v dalších oblastech řízení zohlednit. Příkladem je zde např. Spojené království a jeho Civil Service Reform, kterou zajišťuje Úřad vlády – Cabinet Office. Přestože se zde politika reformy tváří, že dopadá pouze na pracovníky ústřední vlády, ve skutečnosti se týká i pracovníků místních vlád.

Nejčastěji je v zemích EU řízení veřejných služeb svěřeno ministerstvům, která mají na starosti ale i jinou agendu. Situaci shrnuje Staroňová et al. (2014) (též Staňová, 2013). V řadě zemí jde podle jejich studie o ministerstvo financí, případně ministerstvo financí a veřejné správy (v Portugalsku). V dalších zemích může jít o ministerstvo vnitra. Ve Francii existuje speciální ministerstvo zaměstnanosti ve veřejném sektoru, v Norsku ministerstvo pro veřejnou správu. Podobně jako ve Spojeném království zastřešuje Úřad vlády řízení lidských zdrojů v Rakousku, Itálii a Polsku. Podle OECD (2011) 12 z jeho členských zemí využívalo strategické řízení lidských zdrojů, které bylo napojené na plány ministerstev a jejich povinnosti reportovat (konkrétně šlo o Austrálii, Belgii, Kanadu, Dánsko, Izrael, Itálii, Koreu, Mexiko, Portugalsko, Švýcarsko, Spojené království a USA).

Nejčastěji jsou centralizované funkce spojeny s odměňováním, plánováním lidských zdrojů, klasifikací pozic a stanovováním etických zásad v podobě etických kodexů apod. (Staroňová a kol., 2014). Centralizace řízení lidských zdrojů ve veřejné správě může podle některých přinést více koordinace, integrace a výnosy z rozsahu. Může také přispívat k depolitizování veřejné služby, předcházet politické patronáži a zvy-

šovat průhlednost veřejné služby. Mezi nevýhody patří, že rozhodnutí jsou obvykle vykonávána hierarchickými organizacemi, což zpomaluje procesy, přináší „red tape“ apod. Vedoucí pracovníci mohou pociťovat, že mají ve vztahu ke svým podřízeným svázané ruce (viz shrnutí ve Staroňová a kol., 2014, s. 110–112).

Výše uvedená tvrzení o tom, že množství prvků kariérního systému se promítá do centralizace řízení veřejné služby, neplatí absolutně, což ukazuje i praxe v ČR, kde nový služební zákon nezakotvil plný kariérní systém, ale systém, který kombinuje prvky kariérního i pozičního systému. Jednou z oblastí, kterou nový služební zákon centralizuje, je i tzv. *systemizace* a systemizace služebních míst i pracovních míst zaměstnanců ve správních úřadech. Služební zákon stanovuje v § 17, že návrh systemizace vypracuje Ministerstvo vnitra v dohodě s Ministerstvem financí na základě návrhů služebních orgánů, které mu je v termínu stanoveném Ministerstvem vnitra předkládají prostřednictvím příslušných ústředních správních úřadů. Při vypracování návrhu systemizace ministerstva nebo jemu podřízeného služebního úřadu se postupuje v součinnosti s příslušným členem vlády, v případě systemizace Úřadu vlády v součinnosti s vedoucím Úřadu vlády, a pokud jde o část systemizace týkající se státních zaměstnanců zařazených v útvaru podřízeném členovi vlády, s tímto členem vlády. V případě Ministerstva vnitra návrh systemizace vypracovává státní tajemník v součinnosti s ministrem vnitra, a pokud jde o část systemizace týkající se sekce pro státní službu, též v součinnosti s náměstkem pro státní službu; návrh systemizace předkládá státní tajemník. Systemizaci schvaluje vláda na následující kalendářní rok. Po schválení systemizace je třeba, aby podle ní služební orgán zpracoval návrh organizační struktury služebního úřadu (příp. její změny) a prostřednictvím příslušného ústředního správního úřadu ho předložil Ministerstvu vnitra k vyjádření.

7.3 Teorie hodnot a motivace pracovníků veřejné správy

Výzkumy ukazují, že praktické řízení lidských zdrojů by mělo zohlednit vzájemnou provázanost potřeb pracovníků, hodnot, které zastávají, motivů a také nástrojů používaných k motivování a stimulování pracovníků, včetně cílů a úkolů, které mají pracovníci vykonávat. Hovoří se o nutnosti propojit „needs – values – motives – incentives“ (např. Rainey, 2009). Vychází se z toho, že potřeby, hodnoty, motivy a incentiva nejsou oddělené. Plat například může mít i symbolický význam a zprostředkovává uspokojení řady potřeb, včetně uznání dovedností a výkonu.

Podle některých autorů je motivace ve veřejné správě ve srovnání s prostředím soukromých firem odlišná. Může se zde projevovat různost hodnot, které zastávají pracovníci, a motivů, které ovlivňují jejich výkon pracovat, apod. Manažerskou samostatnost v oblasti motivování úředníků také ovlivňuje politické rozhodování. Časté změny po volbách nemusí motivovat vedoucí pracovníky, aby se více zajímali

o rozvoj řízených organizací. Politické rozhodování je také zpravidla velmi sporadické a relativně turbulentní. Legislativa může zakotvovat striktněji možnosti ve finančním a nefinančním motivování zaměstnanců (Rainey, 2009).

Tabulka 7.3 **Soubor veřejných hodnot**

Kategorie hodnot	Soubor hodnot	
Přispívání veřejného sektoru společnosti	Obecné dobro (common good)	Veřejný zájem, Sociální koheze
	Altruismus	Lidská důstojnost
	Udržitelnost	Hlas budoucnosti
	Důstojnost režimu	Stabilita režimu
Transformace zájmů do rozhodnutí	Majoritní pravidlo	Demokracie, Vůle lidu, Kolektivní volba
	Demokracie uživatelů (user democracy)	Místní vládnutí, Zapojování občanů
	Ochrana menšin	Ochrana práv jednotlivců
Vztahy mezi veřejnou správou a politiky	Politická loajalita	Odpovědnost, Zohledňování potřeb (responsiveness)
Vztahy mezi veřejnou správou a jejím okolím	Otevřenost – tajemnost	Zohledňování potřeb (responsiveness), Naslouchání názoru veřejnosti
	Obhajování (advocacy) – neutralita	Kompromis, Balancování zájmů
	Konkurenceschopnost – spolupráce	Hodnoty stakeholders nebo akcionářů
Vnitro-organizační aspekty veřejné správy	Robustnost (robustness)	Adaptabilita, Stabilita, Spolehlivost, Včasnost
	Inovace	Entuziasmus, Připravenost na rizika
	Produktivita	Účinnost, Šetrnost (parsimony), podnikatelský přístup
	Seberozvíjení se zaměstnanců	Dobré pracovní prostředí
Chování zaměstnanců veřejného sektoru	Odpovědnost	Profesionálnost, Čestnost, Morální standardy, Etické uvědomění, Integrita
Vztahy mezi veřejnou správou a občany	Zákonnost	Ochrana práv jednotlivce, Rovné zacházení, Rule of Law, Spravedlnost
	Rovnost	Přiměřenost, Spravedlnost, Profesionalismus
	Dialog	Vnímání potřeb (responsiveness), Demokracie uživatelů, Zapojení občanů, Seberozvíjení se občanů
	Zaměření na uživatele	Včasnost, Přívětivost (friendliness)

Zdroj: Jørgensen a Bozeman (2007).

V případě vymezování hodnot, které zastávají pracovníci veřejné správy, můžeme mezi dostupné komplexnější přístupy zařadit například Jørgensena a Bozemana

(2007). Tito autoři zdůrazňovali roli výzkumu v oblasti veřejných hodnot s ohledem na výzvy, které pro tradiční hodnoty veřejné správy přinesly tržně orientované reformy. Analyzovali 230 studií, které byly prezentovány v nejuznávanějších časopisech veřejné správy v USA, Spojeném království a Skandinávii v období 1990–2003, a identifikovali 72 hodnot, kterým se články věnovaly. Tyto hodnoty strukturovali do 7 kategorií, jak ukazuje *Tab. 7.3*. Jørgensen a Bozeman jsou toho názoru, že jednotlivé hodnoty nemají pro různé skupiny pracovníků stejnou důležitost. Výzkum hodnot by proto měl zohledňovat jejich blízkost (proximity), hierarchii a kauzalitu.

Teorie hodnot se promítá také do požadavků na etiku úředníků. Etické principy jsou často součástí psaných pravidel v podobě etických kodexů anebo specifických právních či jiných regulačních ustanovení upravujících postavení úředníků. V současnosti staví pojem etika veřejné správy a filozofie nástrojů etiky ve veřejné správě v zahraniční literatuře na myšlenkách tzv. *integrity veřejné správy*. Požadavek integrity veřejné správy je spojován s následujícími principy (OECD, 2000, s. 11):

- chování úředníků je v souladu s veřejným zájmem organizace, ve které pracují,
- fungování procesů veřejné správy je spolehlivé,
- k občanům se přistupuje rovnoprávně na základě požadavků legality a spravedlnosti,
- veřejné zdroje jsou využívány účinně, efektivně a řádně (effectively, efficiently and properly),
- procedury přijímání rozhodnutí jsou průhledné pro veřejnost a existují nástroje, které umožňují veřejnou kontrolu a nápravu.

V současné literatuře se často prosazuje názor, že hodnoty, které pracovníci zastávají, ovlivňují jejich motivy. Motivace lidí je považována za velmi důležité téma v sociálních vědách a motivace lidí pracovat je jedním ze základních témat organizačního chování. V literatuře je popsána řada motivačních teorií, které můžeme dělit na obsahové teorie a procesní teorie (content theories and process theories) (Rainey, 2009).

Obsahové teorie se zabývají analýzou potřeb, motivů a odměňování, které působí na motivaci. Mezi již klasické příklady obsahových teorií motivace patří Maslowova teorie hierarchie potřeb. Dále se sem řadí Herzbergova teorie hygienických faktorů, které ovlivňují spokojenost zaměstnanců, a motivátorů, které jsou nezbytné pro zvýšení motivace. Patří sem i teorie potřeb McClellanda, která pracuje s potřebou něco dosáhnout, potřebou mít moc a kontrolovat jiné a potřebou někam patřit a udržovat pozitivní emocionální vztahy či přátelské vztahy s dalšími (need for achievement, need for power, need for affiliation).

Procesní teorie se zaměřují spíše na psychologické procesy a procesy chování, které jsou v pozadí motivace (za motivací), a snaží se motivační proces vysvětlit. Popisují, jak cíle, hodnoty, potřeby a odměňování (či incentivy obecně) spolu s dalšími faktory determinují motivaci. Obsahové faktory jako takové tyto teorie

blíže nespecifikují. Mezi příklady obecných procesních teorií patří teorie očekávání (expectancy theory), podle které jednotlivec před vlastním chováním (konkrétní aktivitou) posuzuje hodnoty všech výsledků, které jeho chování způsobí, a začne jednat, pokud pro něho dobré výsledky převáží. Dále se sem řadí Skinnerova teorie instrumentálního formování (operant conditioning theory), která rozpracovává starší verze psychologie stimul-odezva a obecně říká, že opakujeme chování (učíme se chovat) podle následků našich jednání. Dalším příkladem procesních teorií je teorie sociálního chování, kterou vyvinul Bandura. Podle této teorie se lidé učí chování v závislosti na sociálním kontextu pozorováním nebo na základě instrukcí od jiných (blíže o příkladech obsahových a procesních teorií viz např. Rainey, 2009, s. 274 a násl.).

V literatuře lze nalézt řadu *teorií motivace pracovníků veřejného sektoru* (public service motivation, PSM). Jejich společným rysem je to, že vymezují skupinu hodnot a postojů, které ovlivňují chování a také výsledky tohoto chování, např. ochota pracovat ve veřejném sektoru, pracovní úsilí a oddanost veřejné organizaci (Brewer, 2010). Za jednu z nejvýznamnějších teorií PSM je dosud považována teorie Perryho a Wise. Tito autoři v návaznosti na předchozí Raineyho výzkum definovali PSM jako predispozice jednotlivce reagovat na motivy, které jsou vlastní především nebo unikátně veřejným organizacím. Původně zastávali názor, že motivy pracovníků veřejných organizací spadají do třech hlavních kategorií (Perry a Wise, 1990) – do racionálních motivů, motivů založených na normách a emocionálních motivů (instrumental/rational, norm-based and affective motives). Racionální nebo též instrumentální motivy souvisí s vírou jednotlivce, že jeho osobní zájmy se shodují se zájmy širší společnosti. Tyto motivy mohou přimět jednotlivce, aby se podílel na procesu politiky, byl oddaný veřejnému programu anebo veřejné politice z důvodu ztotožnění se s jejich cíli.

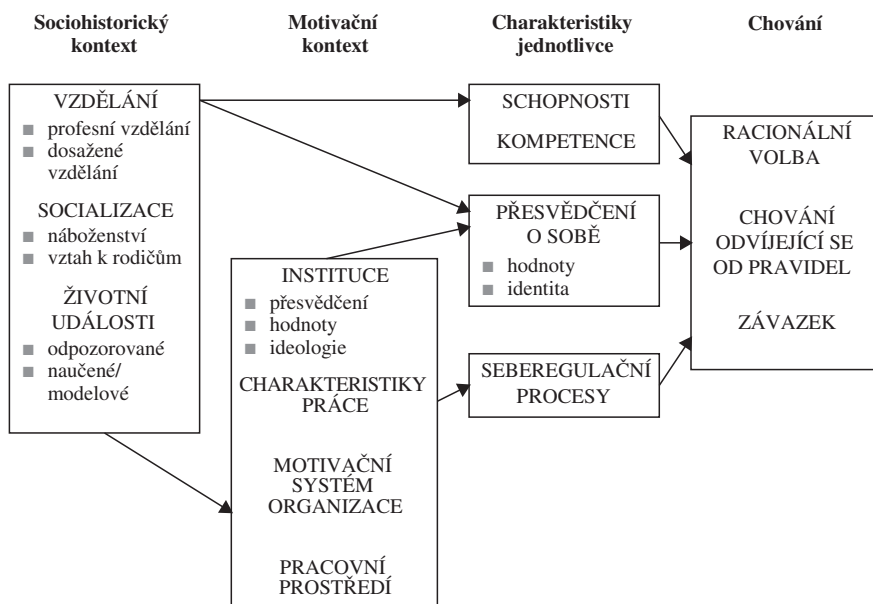
Motivy založené na normách zahrnují v PSM Perryho a Wise touhu sloužit veřejnému zájmu, oddanost službě a vládě a následování požadavků sociální spravedlnosti. Emocionální motivy potom zahrnují oddanost veřejnému programu na základě přesvědčení o jeho sociální důležitosti a přesvědčení o dobrotivosti veřejného sektoru (patriotism of benefolence), které zahrnuje ochranu základních práv zakotvenou ústavně apod. Perry a Wise formulovali tři hypotézy pro následný výzkum: 1. Čím větší je PSM jednotlivce, tím je pravděpodobnější, že jednotlivec bude chtít být členem veřejných organizací; 2. Ve veřejných organizacích PSM pozitivně ovlivňuje výkonnost; 3. Veřejné organizace, které přitahují jednotlivce s vysokou PSM, jsou méně závislé na utilitárních incentívách účinně řídit výkon jednotlivce. Podle řady autorů empirický výzkum spíše potvrzuje teorii PSM Perryho a Wise. Další dodávají, že zaměstnanci veřejného sektoru kladou větší důraz na hodnoty pomáhat jiným a vykonávat práci, která je užitečná pro společnost (dosavadní výzkumy shrnuje např. Rainey, 2009; Brewer, 2010). Perry (1996) také rozvíjel a empiricky testoval výše uvedenou teorii motivace pracovníků veřejného sektoru. Pro účely testování vytvořil měřicí škálu, která zahrnovala položky z literatury i položky, ke kterým došel na základě diskuzí se studenty programů MBA i MPA (master of business/public

administration). Na základě výzkumu potom Perry odvodil čtyři faktory – atraktivita veřejné politiky, oddanost veřejnému zájmu, soucit a sebeobětování se.

Perry a Wise dosud usilují o vytvoření pokročilejší teorie PSM, která by shrnovala motivační procesy u vládních a dobrovolných organizací. Jejich procesní teorie se neustále vyvíjí a reaguje na výzkumy jiných. Vychází z toho, že existují reciproční kauzální vztahy mezi třemi faktory – chováním jednotlivců, vlivy prostředí a kognitivními a jinými personálními faktory. Aktuální podobu této teorie zachycuje Obr. 7.1.

Za klíčové pro formulování PSM považují Perry a Wise pochopení proměnných souvisejících s prostředím, které ovlivňuje preference a motivy pracovníků. Ty podle jejich názoru souvisí se sociohistorickým kontextem, který zahrnuje v jejich modelu vzdělávání, socializaci a životní události (pozorování ostatních pracovníků apod.). Druhý stavební blok jejich modelu PSM představují faktory, které ovlivňují chování v organizacích. Řadí sem charakteristiky organizace, organizační incentiva, charakteristiky pracovní pozice a pracovní prostředí. Třetím blokem jejich PSM jsou charakteristiky jednotlivce. Poslední blok představuje vlastní chování jednotlivce, které podle Perryho (2000) ovlivňují především zájmy, jež ho „přitáhly“ do veřejné služby. Ty jsou podle jeho názoru velmi pravděpodobně odlišné od zájmů, které přitahují člověka k práci v soukromém sektoru.

Obrázek 7.1 **Procesní teorie motivace pracovníků veřejného sektoru dle Perryho a Wise**



Zdroj: Perry (2010).

Důležitou charakteristikou PSM je to, že jde o velmi mladou oblast výzkumu, která se snaží propojit potřeby, hodnoty, motivy a incentiva. Na Perryho výzkum navázali např. Brewer a Selden, kteří se zaměřili na následky PSM a spojili PSM se širší množinou postojů k práci a pracovním chováním. Svůj model budovali na 2 předpokladech: 1. PSM je motivační silou, která ovlivňuje jednotlivce, aby vykonávali smysluplnou činnost pro veřejnost, určité společenství anebo se podíleli na sociálních službách; 2. PSM převažuje spíše ve veřejném než soukromém sektoru či jinde (Brewer, 2010). Rainey (2009) kriticky upozorňuje, že přestože jde o úsilí velmi ambiciózní, PSM v reálném světě zahrnuje často další dimenze. Výzkumy podle něho ukazují, že PSM se mění v čase spolu s tím, jak se mění image vládních služeb u vnímání veřejnosti. PSM má také podle jeho názoru různou podobu v jednotlivých úřadech, oblastech veřejných služeb a u různých pracovníků. To do určité míry potvrdil i další výzkum Brewera, Seldena a Facera (2000), kteří ukázali, že jednotlivci se stejnou úrovní PSM mohou vnímat způsoby a prostředky vykonávání veřejných služeb velmi rozdílně. Rozlišili čtyři typy jednotlivců s motivací pracovat ve veřejném sektoru (samaritans, communitarians, patriots, and humanitarians).

Aktuální literatura často odkazuje také na výzkumy Vandenabeela et al., které ukazují, že PSM může do velké míry platit i pro jiný kontext veřejné správy než americký, ale v jiných zemích mohou být pro motivaci pracovníků veřejné správy důležité i další dimenze, např. demokratické vládnutí. PSM lze proto velmi obtížně analyzovat. Není možné používat stejné motivační rámce, neboť nejsou ušity na míru jednotlivé organizaci. Každý manažer by proto patrně odpověděl vždy odlišně na následující otázku: Jak byste vysvětlil motivaci členů vaší organizace a jak tuto znalost využíváte ke zvyšování jejich motivace?

Rainey (2009) připomíná, že řada reforem zaměřených na postavení a odměňování úředníků podcenila nebo příliš zjednodušila jejich motivaci. Podle něho dostupné studie naznačují, že je třeba více odlišovat motivaci zaměstnanců na nižších a vyšších pozicích. Manažeři a další pracovníci veřejných organizací obecně nepřisuzují tak velkou důležitost peněžním nástrojům motivace, ale spíše nepeněžním a hodnotám, které jsou spojovány s výkonem úřednické profese. To na jedné straně může odrážet skutečnost, že ve veřejné správě nemusí být finanční ohodnocení pracovníků srovnatelné se soukromým sektorem. Může to jít rovněž ruku v ruce s tím, za co jsou pracovníci na jednotlivých pozicích v organizaci odpovědní. Výzkumy podle Rainey dále naznačují, že v případě nižších pracovních pozic je pro pracovníky důležitější stabilita zaměstnání a benefity. Pro pracovníky na vyšších pozicích potom stupeň dosažení cílů a výzvy, které pro ně plnění cílů představuje. Manažeři institucí veřejné správy ve srovnání s jejich protějšky ze soukromých firem tolik nepropouštějí zaměstnance, jejichž výkonnost je malá, nicméně fluktuace se mezi soukromým a veřejným sektorem spíše neliší. Rainey rovněž podotýká, že v porovnání s výsledky výzkumů, které se zaměřovaly na pracovníky soukromých firem, je míra spokojenosti pracovníků ve veřejné správě (jejich „job satisfaction“) spíše nižší.

Výzkum v oblasti motivace se podle Raineye (2009, s. 148 a násl.) dosud vypořádává s různorodostí přístupů. V dosavadních výzkumech se při měření motivace pracovat používá jeden, nebo více z následujících přístupů:

- Měřítka motivace, která se týkají chování a postojů a zaměřují se na pracovní pozice a motivaci pracovat (job motivation scale/work motivation scale). Výzkumy se orientují na zjišťování toho, jak rutinní připadá zaměstnancům práce, jak naopak pracovníci dobrovolně věnují pracovní úsilí nad rámec pracovních povinností, apod.
- Měřítka pro posuzování vnitřní motivace (intrinsic/internal motivation scale), která se týkají motivačních efektů vyplývajících z práce jako takové, zahrnují „psychologickou odměnu“. Týkají se proto pocitů naplnění z práce, zda práce přispívá k osobnímu růstu a rozvoji apod.
- Zkoumání očekávání ohledně odměny, zda např. vysoká kvalita práce přinese větší odměny, povýšení apod.
- Vliv hodnocení pracovníka jeho kolegy (peer evaluation) na motivaci hodnoceného. Přístupy vychází z názoru, že pokud není možné ptát se lidí na jejich motivaci, můžeme se zeptat těch, kteří s nimi pracují.

Žádný z uvedených postupů však podle Raineye (2009) dosud neposkytuje adekvátně robustní přístup pro měření motivace, neboť motivace sama o sobě nedeterminuje výkon pracovníků. Výkon ovlivňují schopnosti pracovníků; pracovník může být sice vysoce motivován, ale nemusí mít dostatečné schopnosti k výkonu práce. Do výkonnosti se promítá také trénování a zlepšování dovedností. Pracovník může být motivován pocitem dobře vykonané práce nebo může motivaci ztratit v důsledku frustrace z nedostatku schopností. Pracovník může ztratit motivaci také v případě, kdy vykonává svoji práci velmi dobře, ale už pro něho není výzvou nebo mu nepřináší růst. Motivace v současnosti slouží jako téma pro výzkumy, které zahrnují identifikování se s organizací, praktiky vedení, organizační klima a kulturu nebo charakteristiky pracovních cílů. Pro měření motivace jsou také někdy konstruovány rámce, které s termínem motivace vůbec nepracují (Rainey, 2009, s. 248–252). Výzkumy, které staví jen na odpovědích úředníků, mohou přinést zkreslené výsledky, pokud respondenti poskytují společensky žádoucí, ale nikoliv pravdivé odpovědi (Brewer, 2010). Přesto mají podobné přístupy k získávání dat oproti jiným přístupům výhodu v tom, že jsou založeny na znalostech těch, kteří znají své organizace nejlépe (Brewer, 2006).

7.4 Hodnocení pracovníků, měření a řízení výkonu a jeho problémy

7.4.1 Hodnocení pracovníků a řízení výkonu jednotlivce a organizace

S postupem času se hodnocení pracovníků „vyčlenilo“ jako relativně samostatná součást personálního řízení, která měla také zvýšit motivaci pracovníka k lepšímu pracovnímu výkonu (Koubek a kol., 2000). Specifickou součástí personálního řízení se přitom stalo hodnocení pracovního výkonu a říká se, že systematické a pravidelné hodnocení výkonu a pracovního chování patří k základním pilířům personálního managementu (Koubek a kol., 2000) a že pracovní výkon pracovníků byl a je hlavním smyslem personální práce (Koubek, 2015).

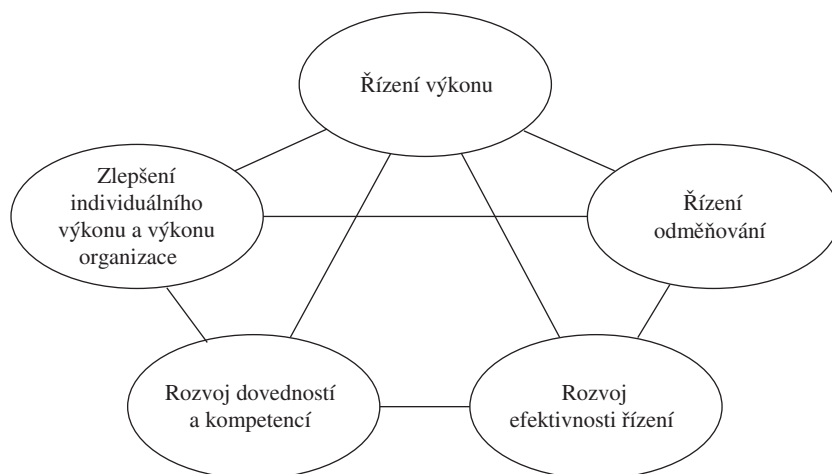
Samotný anglický termín „*performance management*“ je obtížně přeložitelný do češtiny. V této publikaci bude spojován s *řízením výkonu a výkonnosti*. Boyne (2010) upozorňuje, že hodnocení a řízení výkonu se může týkat nejen jednotlivce, ale také organizace (organizational performance). Armstrong (2009) definuje řízení výkonu a výkonnosti (performance management) jako systematický proces, který má zvýšit výkonnost organizace tím, že rozvíjí výkon jednotlivců a týmu. Talbot (2007) spojuje výkon jednotlivce s tím, jak může pracovník nebo tým pracovníků přispívat k organizační výkonnosti a k plnění strategií organizace. Kromě řízení výkonu jednotlivce a řízení výkonu organizace se také rozlišuje řízení výkonu veřejné činnosti/ (veřejného) programu/veřejné politiky (Talbot, 2007). Literatura zaměřená na výkon a výkonnost (performance literature) v soukromém anebo veřejném sektoru se podle Talbota (2007) soustřeďuje především na organizační výkonnost. Tato orientace umožňuje spojit výkon s mechanismy alokování a odpovědností a umožňuje také více využívat metody a nástroje ze soukromého sektoru. Řízení výkonu se díky tomu může stát mocným nástrojem kontroly organizací. Zaměření na organizaci však nemusí dostatečně zohledňovat vazby na politiky, programy a aktivity organizace.

Především řízení výkonu jednotlivce je více rozpracováno v literatuře řízení lidských zdrojů (HRM), a to v částech zaměřených na hodnocení pracovníků. Organizační výkonnosti, resp. výkonu organizace se ale více věnuje literatura performance management. Výkonnost organizace je širším tématem a hodnocení pracovníků je často považováno za jeho důležitou komponentu, která je předpokladem výkonnosti organizace. Jde však o komponentu, která může myšlenky řízení výkonu organizace přesahovat v tom smyslu, že hodnocení pracovníků není možné i kvůli problémům s definováním výkonu redukovat na hodnocení výkonu (viz dále v *Kap. 7.4.2*). Řízení výkonu pracovníka a organizace tak mohou být diskutovány odděleně, nesmí se však opomíjet jejich vzájemné vazby. Na to upozorňuje i pojetí výkonu, které se zaměřuje na aktivity, program nebo politiku. Touto perspektivou se na výkon dívá

literatura z oblasti evaluace, která přinesla například metodu cost-benefit analýzy (Talbot, 2007). Nevýhodou zaměření výkonu na činnost, program nebo politiku je podle Talbota to, že může opomíjet další aktivity organizace, které mohou výkon v rámci jednoho programu ovlivňovat.

Při vymezování vztahů mezi hodnocením pracovníků a řízením výkonu jednotlivce a organizace se může vycházet i z požadavku, aby byl model řízení pracovního výkonu založen na předpokladu, že výkon celé organizace je řízen strategickými či klíčovými cíli celé organizace, které jsou rozpracovány do klíčových cílů jednotlivých vnitřních útvarů a týmů i jednotlivých pracovníků (Koubek a kol., 2000). Pro schematické znázornění se pak často využívá *model vytvořený Armstrongem* (2002), který zdůrazňuje, že řízení pracovního výkonu se týká vzájemně souvisejících procesů práce, řízení, rozvoje a odměňování. Řízení výkonu a výkonnosti má propojit cíle, které jsou stanoveny pro pracovníky, s cíli a hodnotami organizace, přinést definice úkolů a odpovědnosti (expected to do), dovedností (expected to have) a chování (expected to be) a zajistit, aby měli pracovníci příležitost identifikovat své vlastní cíle a rozvíjet své dovednosti a kompetence (Armstrong, 2009). Řízení výkonu a výkonnosti by se podle něho mělo stát integrujícím faktorem zabezpečujícím, aby tyto procesy byly navzájem sladěny. To může přinést i identifikaci potřeb vzdělávání na základě analýzy údajů o organizaci jako celku, analýzy pracovních míst a činností a analýzy údajů o jednotlivých pracovnících apod. Řízení výkonu má také rozvíjet kulturu zaměřenou na výkon (performance culture).

Obrázek 7.2 **Řízení výkonu jako integrující faktor (model dle Armstronga)**



Zdroj: Koubek a kol. (2000).

Typicky se měření výkonu organizací ve veřejném sektoru zaměřuje na agentury, projekty a programy. Výkon jednotlivců může být měřen také, a to s ohledem na cíle organizace. Jde o specifickou funkci řízení lidských zdrojů, která však přináší

otázky, jaké aspekty výkonu jednotlivce mají být měřeny, jak výkon jednotlivce může být spojen s cíli organizace či jejími výsledky. Profesionálové jsou často velmi skeptičtí ohledně toho, zda měřítka výkonu mohou skutečně zachytit povahu jejich práce (Broadbent a Laughlin, 2002). Hill a Lynn (2009) zdůrazňují, že je téměř nemožné identifikovat a měřit všechny faktory, které ovlivňují výkonnost jednotlivce, a proto je podle nich rovněž obtížné spojit výkon jednotlivce s odměňováním. Přestože se ve veřejném sektoru začalo pracovat s odměňováním za výkony (diskutuje se o praxi „pay-for-performance“ systémů apod.), s cílem nahradit odměňování podle délky služby nebo seniority (hranic odsloužených let), ukázala se praxe odměňování podle výkonu jako obtížně implementovatelná a udržitelná. Účinnost podobných nástrojů totiž ovlivňují dva faktory, které dosud nejsou běžné ani ve veřejném, ani soukromém sektoru. To, aby systémy hodnocení podle výkonu fungovaly, vyžaduje odpovídající zdroje a také pečlivé hodnocení výkonu. První podmínka je však ve veřejné správě záležitostí politické volby. Druhá záleží na schopnosti manažerů vyjasnit a komunikovat cíle v oblasti výkonnosti a rovněž hovořit se zaměstnanci o jejich úspěchu i selhávání při dosahování cílů (Hill a Lynn, 2009, s. 310).

Téma hodnocení pracovníků a řízení výkonu a výkonnosti se v literatuře veřejné správy diskutuje především s ohledem na požadavky a efekty NPM, jehož jednou z ústředních myšlenek bylo tvrzení, že výkon může být řízen (Walker, Boyne a Brewer, 2010; Talbot, 2007). Put a Bouckaert (2011) upozorňují, že ve veřejné správě výkon byl vždy do určité míry předmětem zájmu. Vlivem NPM v praktických reformách veřejné správy však měří výkonnost téměř všichni (Behn, 2003), nebo alespoň měřit výkonnost chtějí a o důležitosti měření výkonu hovoří, protože měření výkonu je prostě dobré, protože s ním pracují jinde, protože to dělají ve firmách apod. Praxi zapojování nástrojů měření a řízení výkonnosti také podporovala řada mezinárodních organizací jako OECD či Světová banka (Boyne, 2010). Někdy se hovoří také o povodni indikátorů výkonu (Boyne, 2010), o posedlosti vlád řízením výkonnosti (Forbes, Hill, Lynn, 2006), a to i vlivem exploze auditu (Van Thiel a Leeuw, 2002). Halligan (2007) konstatoval, že v posledních 15 letech výkon představuje jedno ze dvou velkých témat (spolu s trhy) public managementu a jako určité mezinárodní hnutí zahrnuje řízení výkonnosti řadu sofistikovaných věcí. Přesto se podle jeho názoru dosud v žádné zemi nepodařilo vyvinout dokonalý a vysoce účinný systém.

Řízení výkonu obvykle zahrnuje následující aktivity (Walker, Boyne a Brewer, 2010; Boyne, 2010):

- stanovení cílů a kvantifikovaných ukazatelů (targets), které mají být dosaženy v určitém období,
- tvorbu/selekcii indikátorů pro měření naplňování ukazatelů v čase,
- průběžné měření a shromažďování dat k použitým ukazatelům,
- formální hodnocení toho, zda se situace zlepšila; Van Dooren, Bouckaert a Halligan (2010) hovoří v této souvislosti o včlenění (inkorporaci) dat o výkonu do dokumentů a procedur,

- přijímání nápravných opatření, která mají zlepšit hodnoty výkonnostních ukazatelů; Van Dooren, Bouckaert a Halligan (2010) hovoří v této souvislosti o využití dat o výkonu při vytváření politiky, rozhodování o alokaci zdrojů apod.

Měření a řízení výkonu (performance measurement and management) má zajistit nejen zvýšení odpovědnosti, aby občané a volení představitelé mohli vyhodnotit, co konkrétně program přinesl v návaznosti na alokované zdroje, ale také pomoci formulovat a ospravedlnit požadavky na rozpočet, alokovat zdroje během roku, spustit kontrolu, proč existují problémy ve výkonnosti, motivovat pracovníky, formulovat a monitorovat výkon smluvních partnerů, podporovat strategické plánování, analyzovat možnosti a formulovat priority, komunikovat lépe s veřejností, a budovat tak důvěru a poskytovat služby účinněji (Hatry, 2006, in Hill a Lynn, 2009, s. 309). Řízení výkonnosti se odlišuje od konvenčního zaměření veřejných organizací na řízení vstupů (především rozpočtu a zaměstnanců) nebo na procesy (kdy byl zdůrazňován soulad s pravidly a precedenty). Má přinést větší pozornost na dosazování cílů (Boyne, 2010). Cíle hodnocení výkonu organizace a pracovního výkonu pracovníků shrnuje *Tab. 7.4*.

Řízení výkonu obecně zahrnuje cíle zvýšit informovanost managementu, předpokládá využití informací uvnitř organizací a také reporting. Nespočívá pouze v měření výkonu. Přinese efekty, pokud se s informacemi o výkonu skutečně pracuje, tzn. když jsou využívány informace, které produkuje měření výkonu a analýza výkonnosti, s cílem zvýšit řízení a výkonnost organizace (Hill a Lynn, 2009; Behn, 2003). Má jít o systematický proces zvyšování výkonnosti organizace prostřednictvím rozvoje výkonnosti jednotlivých pracovníků a pracovních týmů (Armstrong, 2009). Zjišťování nedostatků ve výkonnosti, tedy identifikace rozdílu mezi žádoucím výkonem a skutečným výkonem, by mělo být východiskem analýzy vzdělávacích potřeb. Opřeno by mělo být jak o informace sekundárního, tak primárního charakteru. Analýza sekundárních údajů (např. ukazatele výkonnosti, sebehodnotící zprávy včetně využití výsledků průzkumů spokojenosti občanů s jednotlivými aspekty poskytovaných služeb, závěry z hodnotících rozhovorů apod.) by měla být výchozím krokem analýzy vzdělávacích potřeb, na ni by pak měl navázat sběr primárních dat, prováděný cíleně za účelem zjištění diskrepancí mezi požadovaným a skutečným výkonem, a s nimi spojených vzdělávacích potřeb (Lukášová a Špaček, 2007).

V případě požadavků, které jsou kladeny na *systém hodnocení pracovníků*, často zaznívá to, že hodnocení má být pravidelné, systém hodnocení má být předem znám, měl by využívat také sebehodnocení a se závěry hodnocení by měli být seznámeni hodnocení jedinci. Proces hodnocení by měl také vycházet z výsledků průběžného sledování výkonu pracovníků během hodnoceného období jejich přímými nadřízenými. Volba metody hodnocení musí odpovídat podmínkám organizace, zvolená kritéria struktury pracovních činností a celý systém by měl odpovídat možnostem jeho zvládnutí s přijatelnými nároky na náklady. Hodnocení se provádí nejčastěji formou *hodnotícího pohovoru* na základě předcházející přípravy hodnotitele (Koubek a kol.,

2000). Ať už je hodnocení pracovníků neformální nebo formální (též „systematictější“), klíčovou roli má bezprostřední nadřízený hodnoceného pracovníka a stále více také hodnocený pracovník (Koubek, 2015). Podobné požadavky je možno vztáhnout i na hodnocení a řízení výkonu organizace. Mělo by být dopředu jasné, co má být hodnoceno, jak bude hodnocení probíhat, kdo bude hodnocen a k čemu budou výsledky hodnocení využity. I na hodnocení výkonu organizace by měli být hodnotitelé dostatečně připraveni. Volba metod hodnocení by přitom měla zohlednit i problémy, které přinesla implementace měření a hodnocení výkonu (blíže viz *Kap. 7.4.2*).

Tabulka 7.4 **Cíle hodnocení výkonu organizace a jednotlivých pracovníků**

Účel	Cíle hodnocení výkonu organizace – základní otázky (Behn, 2003)	Cíle hodnocení pracovního výkonu pracovníků (Koubek a kol., 2000)
Hodnotit	Jak dobře vykonává svoji činnost náš úřad?	Rozpoznat potenciál výkonu pracovníků a jeho silné a slabé stránky, které se promítají i do silných a slabých stránek organizace.
Kontrolovat	Jak mohu zajistit to, že moji podřízení dělají správné věci?	Stanovit úroveň pracovního výkonu a kvality práce pracovníka.
Alokovat rozpočet	Na jaké programy, pracovníky nebo projekty má náš úřad vynakládat veřejné peníze?	Získat podklady k odměňování podle individuálního výkonu.
Motivovat	Jak mohu motivovat řadové pracovníky, střední článek managementu, ziskové a neziskové instituce, které s naším úřadem spolupracují, stakeholders a občany, aby dělali věci, které zvýší výkon našeho úřadu?	Získat podklady k plánování vzdělávání a dalšího postupu zaměstnanců.
Povzbuzovat/ Povyšovat	Jak mohu politické vedení, zákonodárce, stakeholders, novináře a občany přesvědčit, že náš úřad odvádí dobrou práci?	
Oslavovat	Jaké úspěchy je dobré oslavovat v rámci organizace?	Přehodnocovat existující motivační systém organizace.
Učit se	Proč něco funguje a něco nefunguje?	Získat informace o faktorech spokojenosti a nespokojenosti pracovníků
Zlepšovat se	Co přesně by měl ten který pracovník dělat jiného, aby se zvýšil výkon organizace?	Vyhodnotit a využít potenciál pracovníků.

Zdroj: Autor na základě citované literatury.

Bouckaert a Halligan (2008) rozlišují čtyři typy řízení výkonu: administrativu výkonu (performance administration), řízení vykonávaných činností (managements of performances), řízení výkonu (performance management) a tzv. (integrated) performance governance. Nejvyšší stupeň např. Halligan (2007) demonstruje na vývoji v Austrálii, kde se na základě centralizace stala ústřední agentura Australian National Audit Office (ANAO) hlavním aktérem kontroly všech ministerstev, ale i ostatních ústředních úřadů. Určité analogie můžeme nalézt ve vývoji postavení Audit Commission ve Spojeném království či Office of Management and Budget v USA. Tyto země spolu se Švédskem při implementaci řízení výkonnosti ve veřejné správě uplatnily přístup top-down. Řízení výkonnosti budované odspodu je například typické pro Dánsko, Kanada, Finsko, Francie a Nizozemsko, které jsou rovněž považovány za průkopníky řízení výkonnosti ve veřejné správě, uplatnily kombinovaný přístup (Talbot, 2007).

7.4.2 Obtíže definování kritérií pro hodnocení pracovního chování a výkonu organizace

Pracovní výkon je obvykle definován jako stupeň plnění úkolů tvořících náplň práce určitého pracovníka (Koubek, 2015). „Výkon“ však nemá v literatuře jednotnou definici. To je způsobeno i tím, že pracovní výkon znamená nejen množství a kvalitu práce, ale i ochotu, přístup k práci, pracovní chování, frekvenci pracovních úrazů, fluktuaci, absenci, pozdní docházku, vztahy s lidmi v souvislosti s prací a další charakteristiky jedince (Koubek, 2015). Promítá se zde i to, že očekávání ohledně „výkonu“ veřejných institucí se u jednotlivých stakeholders liší (Walker, Boyne a Brewer, 2010). Je proto vhodné měřit více aspektů výkonu pracovníků organizace.

Například Van Dooren, Bouckaert a Halligan (2010) rozlišují čtyři perspektivy: 1. Důraz na výkonnost agentů, kteří jsou odpovědní za výkon určité činnosti; 2. Posouzení hodnoty, která se týká schopností těch, kteří něco vykonávají; 3. Výkonnost jako kvalita dosažených výsledků (quality of achievements, results); 4. Výkonnost jako udržitelné výsledky. *Měření výkonu* se může zaměřovat na následující (Hatry, 2006):

- *vstupy* (inputs) – jde o využívané lidské a materiální zdroje (počet člověkohodin, počet jednotek, výměra provozních prostorů apod.),
- *výstupy* (outputs) – množství služeb, úsilí nebo aktivit, které byly vyprodukovány/poskytnuté (např. počet obslužených klientů, počet absolventů vzdělávání),
- *výsledky* (outcomes) – výsledky (results) nebo účinnost služby (např. počet klientů, kteří získali zaměstnání alespoň na částečný úvazek do 6 měsíců po absolvování rekvalifikace). Walker, Boyne a Brewer (2010) do

této „domény výkonu“ zahrnují spravedlnost, formální účinnost (soulad s předpisy), dopad a také hodnotu za peníze (náklady na jednotku výsledku služby),

- *efektivnost nebo produktivitu* (efficiency or productivity) – množství výstupu, který byl dosažen s danými zdroji (náklady na jednotlivého účastníka vzdělávacího kurzu, náklady na studenta apod.),
- *pracovní vytíženost* (workload) nebo *demografické charakteristiky* – např. popis osob či skupin, které jsou obsluhovány, a to s ohledem na jejich příjem, vzdělání, velikost rodiny, pohlaví,
- *dopady* (impacts) – vyprodukovaná přidaná hodnota, které by nebylo dosaženo, pokud by se program nespustil, apod.,
- Walker, Boyne a Brewer (2010) samostatně ještě odlišují *schopnost vnímat potřeby* (responsiveness) a dále rozlišují spokojenost občanů, zákazníků a také zaměstnanců. Za speciální doménu výkonu považují *mechanismy vládnutí* (governance), včetně odpovědnosti, lidských a občanských práv a bezúhonnosti (probity).

Talbot (2007) shrnuje různá *pojetí výkonu s ohledem na důležitost jeho řízení*. Hovoří o pojetí výkonu jako

- odpovědnosti a průhlednosti – občan nemá získat jen informace o nákladech, nýbrž i o tom, jakých výsledků bylo díky nim dosaženo,
- výkon jako volba uživatele – pokud nemá úřad monopolní postavení, mohou jeho uživatelé volit, zda budou využívat služby výkonnějšího úřadu apod.,
- výkon jako služba zákazníkovi – což je podle citovaného autora výsledkem hnutí kvality. Vychází se z toho, že veřejná organizace jasně řekne, jakou úroveň služby může zákazník očekávat (např. s ohledem na včasnost, dostupnost a kvalitu),
- výkon jako efektivnost – tzv. manažerské pojetí je jedním z nejstarších argumentů pro produkování informací o výkonu,
- výkon jako výsledek – účinnost a to, co funguje (dobrá praxe), pro dosahování výsledků,
- výkon jako alokování zdrojů – informace o výkonu jsou nezbytné pro rozhodování o alokování zdrojů,
- výkon jako vytváření veřejné hodnoty – tento argument je podle Talbota jedním z nejmladších. Veřejné služby zde nejsou nazírány jako produkty posuzované z finančního nebo ekonomického hlediska, tzn. tak jako ve většině přístupů k efektivnosti. Veřejné služby jsou chápány jako tvůrce přidané hodnoty, neboť zajišťují spravedlnost, rovnost, poctivost a budování sociálního kapitálu, což soukromý sektor zabezpečit nemůže.

Způsob měření výkonnosti se často jeví jako ještě větší problém, než představuje definování výkonu (Jacko, 2013). Informace o výkonu mohou obsahovat data, která

jsou zaznamenána uvnitř veřejné správy (např. evidence stížností, docházky apod.), mohou se odvíjet od výzkumu, mohou být výsledkem hodnocení zaměstnanců. Je s nimi možné pracovat v rámci hodnocení uvnitř organizace. Mohou být také k dispozici externím aktérům s cílem zvýšit vnímání odpovědnosti reportující organizace. Mohou být také shromažďovány nevládními subjekty (Hill a Lynn, 2009) pro porovnání fungování úřadů v rámci státu, mezi státy, šířit dobrou praxi atp.

Walker, Boyne a Brewer (2010) upozorňují, že v dostupné literatuře není žádný konsensus ohledně toho, co by mělo být měřeno a kdo by měl hodnotit činnost veřejné správy. Promítá se zde i mnohost a vágnost poslání a cílů institucí veřejné správy (viz *Kap. 1.2.1*). Následkem toho je někdy prakticky nemožné změřit výkonnost vzhledem k cílům organizace (Propper, Wilson, 2003). Měření, které se opírá o vnímání zaměstnanců úřadů nebo uživatelů, vždy vykazuje problémy určité předpojatosti (problems of recall). Stanovení skupiny indikátorů, které mají být používány k měření výkonu organizace, by potom mělo zohlednit dvě věci. Velký počet ukazatelů může přinést velkou byrokratickou zátěž spojenou s jejich měřením. Čím je však ukazatelů výkonu méně, tím je obtížnější přesněji výkon vyjádřit (Van Thiel a Leeuw, 2002). Boyne (2010) zdůrazňuje, že vztah mezi počtem ukazatelů a výkonem je pravděpodobně nelineární. Podle něho malý počet ukazatelů nemusí zahrnovat ukazatele, které jsou důležité pro posouzení naplnění cílů organizace. V případě velkého počtu ukazatelů nemusí mít manažeři jasno v tom, čeho mají dosáhnout.

Typy měřených informací se odvíjejí od důvodů, proč je měření výkonu prováděno a kdo má být uživatelem informací o výkonu; žádné měření není vhodné pro všechno (Behn, 2003). Také proto se v soukromém sektoru nepracuje pouze s finančními ukazateli. Například nástroj *Balanced Scorecard* (BSC) autorů Kaplana a Nortona, (2000) vyžaduje, aby se měření výkonu vypořádalo s následujícími otázkami (perspektivami): Jak nás vnímají zákazníci? (perspektiva zákazníků); V čem máme vynikat? (perspektiva interních podnikových procesů); Můžeme pokračovat ve zdokonalování a vytváření hodnot? (perspektiva inovací a učení se); Jak nás vnímají naši akcionáři? (finanční perspektiva). Podobné přístupy jsou v souladu s doporučeními Walkera, Boynea a Brewera (2010), podle kterých by měření výkonu mělo stavět na datech, která jsou získána jak z vnitřních, tak externích zdrojů organizace, jejíž výkon je posuzován. Při stanovování kritérií výkonnosti by však organizace vždy měla pracovat s indikátory, jejichž hodnoty může ovlivnit a kontrolovat svoji činností, spíše než s těmi, které významně ovlivňují vnější podmínky a organizace je ovlivnit nemusí. Pokud organizace bude pracovat s indikátory, které výrazně ovlivňuje externí okolím, mohou její manažeři dokolečka diskutovat o tom, jaké externí okolnosti je ovlivňují, jakou by měly mít váhu apod. Produkování kvalitních služeb tak může být nahrazeno hledáním správných ukazatelů pro posuzování výkonu (Boyne, 2010). Řada autorů podle Boyna v této souvislosti navrhuje, že cíle organizací by měly být konzultovány s těmi, kdo mají být odpovědní za jejich dosažení. Jinak nemusí být manažeři ani řadoví pracovníci motivováni, aby cíle naplňovali, nemusí je podporovat a mohou jejich dosahování dokonce sabotovat.

Problémy spojené s definováním výkonu vedou autory k závěrům, že je hrubou chybou redukovat systém hodnocení pracovníků pouze na objektivní a přesné zhodnocení pracovníka výkonu. Součástí hodnocení by vždy mělo být *rozpoznání rozvojového potenciálu pracovníka* a hodnocení pracovního výkonu a pracovního chování by mělo zahrnovat informace z různých zdrojů (Koubek a spol., 2000). V literatuře se proto často používá vedle „hodnocení výkonu“ přesnější označení, a to „hodnocení pracovního výkonu a pracovního chování“ (Koubek, 2015). Pracovní výkon je výsledkem spojení a vzájemného poměru úsilí, schopností a vnímání role či úkolů. K úspěšnému pracovnímu výkonu je pak zapotřebí, aby byly přítomny všechny tyto tři složky pracovního poměru, a to ve vhodném vzájemném poměru (Koubek, 2015).

Současné pojetí personálního managementu vychází z toho, že kvalitní systém hodnocení je nástrojem zkvalitňování personálu organizace, dosahování vyššího výkonu, zvyšování kvality všech činností a rozvoje schopností pracovníků. V rámci hodnocení pracovníků by se mělo posuzovat i to, jak zaměstnanec zvládá nároky svého pracovního místa a jak získává informace a podněty nutné ke zlepšení své práce (Koubek a spol., 2000). V dostupné literatuře je proto podobně jako v případě kritérií hodnocení výkonu organizací jasně vidět požadavek *kombinovat různá kritéria hodnocení zaměstnanců*. V teorii a praxi se to promítá také do diskuzí o tom, jaké mají být *klíčové kompetence* (způsobilosti) zaměstnanců na různých typových pozicích a jaký má být obsah *kompetenčních modelů* (competency models), se kterými se bude v organizaci pracovat, apod. V té souvislosti je např. velmi rozsáhlá, i když svým počátkem relativně mladá, literatura diskutující klíčové kompetence vůdců v organizacích veřejné správy a veřejného sektoru (Core Public Leadership Competencies).

7.4.3 Kompetenční management v praxi veřejné správy

Praxi využití kompetenčního managementu v zemích EU shrnuje například Nunes et al. (2007), kteří nepovažují management založený na kompetencích (CBM) za nejlepší způsob vedení lidí a označují ho za „módní výstřelek“. CBM však podle jejich názoru v organizaci umožňuje alespoň do určité míry překlenout mezeru mezi tím, co se ví, a tím, co se dělá (knowing-doing gap). Nunes et al. také souhlasí s jinými, kteří zdůrazňují potenciál CBM z toho důvodu, že není tolik fixován na konkrétní místo, ale spíše na charakteristiky lidí a výkon organizace. Koubek (2015) hovoří o tom, že v poslední době dochází k odklonu od používání systému pracovních míst a k jejich nahrazování dynamičtějším systémem založeným na pojetí *pracovní role* (nebo jen role). Pracovní roli vymezuje jako úlohu, kterou musí jedinec hrát při plnění požadavků své práce. Role podle něho vyjadřuje specifické formy chování potřebného k vykonávání určitého úkolu nebo skupiny úkolů dané práce. Pracovní

role definuje požadavky spíše v podobě toho, jak se práce vykonává, než v podobě úkolů samých. Může se odvolávat na širokou škálu charakteristik chování, zejména pokud jde o přístup k práci, o spolupráci s jinými lidmi a o styly řízení či vedení.

Tabulka 7.5 **Srovnání funkčních a kompetenčních přístupů k řízení lidských zdrojů**

FUNKČNÍ PŘÍSTUP	KOMPETENČNÍ PŘÍSTUP
Popis práce	Profil kompetence
Skupina klíčových úkolů a funkčních požadavků (znalosti, dovednosti, úkoly)	Co se dělá, jak a proč? Skupina klíčových úkolů a požadavků na kompetence (znalosti, dovednosti, charakteristiky osobnosti, postoje, hodnoty a normy, motivy)
Výběr: „Jaká je osoba?“	Výběr: „Jak osoba funguje?“
Výběr, který má zajistit to, že se jednotlivec hodí na danou funkci Výběr, který má zaplnit volné místo Kritéria výběru jsou založena na současné funkci Kritéria výběru se zaměřují na znalosti, osobnost a postoje	Výběr, který má zajistit to, že se jednotlivec hodí pro danou organizaci Výběr na základě zohlednění růstu a rozvoje organizace v dlouhém období Kritéria výběru jsou zaměřena na budoucnost Kritéria výběru zahrnují kromě znalostí, osobnosti a postojů, také dovednosti, hodnoty a chování
Rozvoj	Rozvoj
Rozvoj znalostí <ul style="list-style-type: none"> ■ zaměřený na povyšování v rámci hierarchie ■ zaměřený na zvyšování pracovních dovedností 	Rozvoj znalostí, schopností, ochoty a osoby <ul style="list-style-type: none"> ■ zaměřený na horizontální mobilitu ■ zaměřený na maximální využití potenciálu člověka ■ zaměřený na rozvoj dovedností, postojů a chování
Odměňování	Odměňování
Plat se odvíjí od dané pozice Váha funkce determinuje plat Zaměření na úkoly, znalosti, věk a senioritu	Plat se odvíjí od skutečně vykonané práce Plat determinují požadované kompetence Důraz na výstup

Zdroj: Nines a kol. (2007), na základě Hondeghem a Vandermeulen (2000) a Op de Beeck a Hondeghem (2010).

K porovnání funkčního a kompetenčního přístupu k řízení lidských zdrojů citují Nunes et al. (2007) Limbourgovu tabulku (také v Op de Beeck a Hondeghem, 2010); viz Tab. 7.5. Hondeghem a Vandermeulen (2000) tvrdí, že CBM reflektuje posun od funkčního přístupu k řízení lidských zdrojů, který se zaměřoval na pracovní pozici, a také posun v pojetí řízení výkonnosti. Pokud se řízení výkonu orientuje na výsledky a výstupy, řízení kompetencí by se mělo zaměřovat na vstupy, na to, co jsou lidé schopni přinést pro svou práci. Protože ve veřejných organizacích se výstup často obtížně měří, může být CBM dobrým nástrojem pro řízení výkonnosti, jelikož kompetence jsou vstupem, který přináší výkon (Op de Beeck a Hondeghem, 2010). CBM také vyžaduje změnu kompetencí pracovníků personálních útvarů. Je předpokladem strategického řízení lidských zdrojů (Op de Beeck a Hondeghem, 2010).

Při uplatnění CBM se popis pracovního místa nahrazuje profilem (popisem či charakteristikou) role, v němž ale nejsou vyjmenovány úkoly, které mají být splněny, ale místo toho se uvádí očekávání v podobě výstupů a výsledků a požadavky na schopnosti v podobě znalostí, dovedností a chování potřebných ke splnění očekávání. Tento profil nic nenařizuje nebo nenormuje, lidé mají být vedeni k tomu, aby ve svých rolích rostli, aby si pomocí rozvoje svých schopností rozšiřovali své role a také okruh povinností. Specifikaci požadavků pracovního místa nahrazuje CBM pojmem „schopnosti potřebné pro výkon dané individuální nebo generické role“ (Koubek, 2015).

Studie Nunese et al. (2007) vycházela z dotazování personalistů z ústřední správy, které proběhlo během září a října 2007. Autorům se podařilo získat odpovědi od 24 z 27 oslovených reprezentantů (včetně ČR). Studie upozorňuje, že CBM využívalo v té době v určité míře 13 členských zemí. Jako první zavedly kompetenční model Švédsko a Spojené království v 80. letech spolu s projekty, které měly přinést úspory, změnit roli manažerů a praktiky řízení lidských zdrojů. Proces implementace následoval tradice centralizace, kdy hlavním iniciátorem nových požadavků byla ústřední vláda a implementace probíhala postupně jen v rámci některých úřadů. CBM se zaměřovalo spíše na lidi než na pozice, zahrnovalo výkon a zohledňovalo potřebu evidovat chování. Podle studie se orientovalo především na vyšší manažerské pozice a specializované zaměstnance. Problémy přinášelo hlavně vymezení kompetencí a cest, jak je ověřovat. Další obtíže spočívaly v rozdílném chápání obsahu jednotlivých kompetencí. Kompetenční rámce se snažily inspirovat praxí v jiných zemích (vycházely z benchmarkingu) a nakupovaly se také od konzultantů, což se promítlo do velké podobnosti kompetenčních rámců mezi zeměmi. Jako hlavní přínosy CBM pro manažery byla identifikována lepší a průhlednější kritéria pro výběr zaměstnanců, hodnocení výkonu anebo vzdělávání a rozhodování o rozvoji zaměstnanců. Jako hlavní přínosy CBM pro organizace pak zaznívaly užitečnější nástroje pro výběr, hodnocení, vzdělávání a rozvoj a pro formulování personální strategie. Studie také ukázala, že podle respondentů nejsou do implementace nových nástrojů (jako přenos zkušeností na mladší, dokumentování zkušeností starších zaměstnanců, mentorování staršími, trénování dovedností řídit, využívání nových technologií) zapojováni starší zaměstnanci.

Praxi řízení kompetencí ve veřejné správě shrnuje také zpráva, kterou pro OECD vypracovaly autorky Op de Beeck a Hondeghem (2010). Shrnuje výsledky šetření v Austrálii, Rakousku, Belgii, Kanadě, Dánsku, Francii, Japonsku, Koreji, Nizozemsku, Spojeném království a ve Spojených státech. Zpráva shrnuje odpovědi na následující otázky: 1. Jak vlády řídí kompetence v klíčových oblastech správy? S jakými obtížemi se potýkají? Jaké politiky byly přijaty? 2. Jaké nové nástroje a praktiky se používají v nejvyspělejších zemích OECD? 3. Jak se státy připravují na budoucnost? Jaké kompetence budou státy potřebovat v budoucnosti? Jak plánují kompetence pro budoucnost? Zpráva se opírá o informace od akademiků a praktiků (místních expertů), data získaná dotazníkovým šetřením, akademickou literaturu a vládní dokumenty. Podle zprávy se management kompetencí vyvinul vlivem NPM v USA

a Spojeném království v 80. letech 20. století a dále se rozšířil do některých evropských a jiných zemí OECD. Přesto ještě na konci tisíciletí nebyl vykonáván stejně mezi úřady, a to i v případě Spojeného království. V Belgii, Nizozemsku a Finsku se začínalo využití CBM teprve rozjíždět. Ve Francii, Itálii a Německu se vyhodnocovalo, zda je CBM potřeba. Země východní Evropy se zaměřovaly především na budování liberálních demokracií a tržních ekonomik. V době studie však existoval v řadě zkoumaných zemí národní rámec hodnot nebo kompetencí. Ten se zaměřoval na všechny zaměstnance v případě Austrálie (APS Value Framework), Kanady (Key Leadership Competencies), Koreje (Government Standard Competency) a Belgie (Federal Competency Model), v USA na všechny zaměstnance federálních úřadů (General competencies for the federal workforce). V případě ostatních sledovaných zemí požadavky národních rámců, které specifikovaly kompetence, byly zaměřeny na vybrané manažerské a vyšší pozice ve veřejné správě.

Zpráva Op de Beeck a Hondeghem (2010) shrnuje, že ve většině zemí se kompetenční modely vyvíjely na základě přístupu pokus – omyl, kdy návrh rámce je nejprve přijat, následně ohodnocen a přizpůsoben (přípraven skupinou úředníků) na základě připomínek různých stakeholders (profesionálů z oblasti řízení lidských zdrojů, manažerů, úředníků, zástupců odborů apod.). Podobný přístup je patrný i v irské praxi, kterou popisují např. Butler a Fleming (2002). Ve většině zemí, na jejichž praxi se citovaná zpráva autorek Op de Beeck a Hondeghem zakládá, byla za koordinaci CBM ve veřejné správě odpovědná buď specifická instituce (Australian Public Service Commission, belgické Federal Public Service Personnel and Organization, kanadská Office of the Chief Human Resources Officer, US Office of Personnel Management), úřad vlády (v případě Spojeného království) nebo ministerstvo (v případě Dánska Ministerstvo financí, v případě Japonska Ministerstvo vnitra a komunikací). Kompetenční management se využíval ve všech sledovaných zemích k výběru zaměstnanců a v rámci vzdělávání a plánování rozvoje zaměstnanců. K napojení na řízení výkonu a odměňování byl kompetenční management využit pouze v některých zemích (zpráva hovoří o Belgii, Spojeném království, Kanadě a Austrálii). Většinou šlo o napojení částečné, a to buď v rámci ročního hodnocení pracovníků, nebo při konstruování proměnlivých složek platu navázaných na výkon. V Austrálii, Koreji a Francii byly prvky kompetenčního managementu využity v oblasti plánování personálu a postupu pracovníků. V Koreji, Nizozemsku, Spojeném království a USA byl kompetenční management také využit k přípravě programů rozvoje kariéry úředníků. V Belgii a Nizozemsku byl vytvořen kompletní seznam popisů pracovních pozic. Například v případě Spojeného království je rámec CBM v současnosti rozpracován do metodické pomoci (Civil Service Competency Framework 2012–2017).

Podobně jako mnohem stručnější zpráva Nunese a kol. (2007) i zpráva Op de Beeck a Hondeghem řadí mezi největší překážky a omezení praxe CBM identifikování kompetencí a vytvoření kompetenčního rámce. Kompetence jsou často zaměřené spíše do minulosti než do budoucnosti. Zavedení managementu podle kompetencí brzdila v některých zemích legislativa a existující správní kultura v regionech.

V případě Spojeného království, které mělo s CBM relativně nejbohatší zkušenosti, zpráva hovoří také o problémech spojených s nepochopením u zaměstnanců, o malé oddanosti liniových manažerů, malé sounáležitosti a malé podpoře manažerských pracovníků, o rezistenci odborů a problémech s obsahem rámců (jejich nejasností a obtížností). Jako předpoklady úspěšné implementace zpráva zdůrazňuje promyšlenost důvodů k zavedení, oddanost a participaci stakeholders, zohlednění hodnot veřejného sektoru, přizpůsobení potřebám úřadů, integraci v rámci organizace, nezbytnost plánování kompetencí do budoucna a průběžné přehodnocování.

7.4.4 Problémy a paradoxy měření a řízení výkonu

Smysluplné měření a řízení výkonu vyžaduje použití správných nástrojů a také zasažení do reálného kontextu (Behn, 2003). Literatura popisuje řadu problémů a paradoxů (neočekávaných efektů) měření a řízení výkonu v institucích veřejné správy a organizacích veřejného sektoru. Konkrétně zmiňuje následující problémy, které ovlivňují praxi toho, co se také nazývá jako *kultura výkonnosti* (performance culture) (Hill a Lynn, 2009; Behn, 2003; Dawson a Dargie, 2002; Van Thiel a Leeuw, 2002; Van Dooren, Bouckaert a Halligan, 2010; Boyne, 2010; Talbot, 2007):

- *Problémy vyplývající z charakteristik organizací veřejného sektoru.* Zatlímco hlavním kritériem pro měření výkonu ziskových soukromých organizací je zisk, v případě organizací veřejného a neziskového sektoru je často mnohem snazší měřit výstupy (např. počet obslužených klientů, počet zadržených) než výsledky.
- *Problémy vyplývající z času dosažení výsledků.* Výstupy mohou být po dlouhou dobu jediným dostupným měřítkem pro postihování výkonu, protože výsledky se v některých oblastech (jako např. základní výzkum, ochrana životního prostředí, zdravotní péče, národní bezpečnost) mohou objevit až po nějakém čase. Otázkou potom je, za jak dlouhou dobu má dojít k měření výsledků.
- *Problémy vyplývající z nejasně anebo nesprávně vymezeného měřítka výkonu.* V některých případech nemůže pro hodnocení výkonnosti být určující např. pouze počet obslužených klientů. Spektrum klientů je různorodé a na vyřízení některých je potřebné více času. Organizace či jednotlivci by neměli být penalizováni anebo odpovědní za faktory, které nemohou ovlivnit. Naplňování cílů, které jsou spojovány s institucemi veřejné správy, či veřejného sektoru obecně, nemohou svoji činností ovlivnit pouze úřady, na které dopadají požadavky na řízení výkonnosti. Boyne (2010) v této souvislosti hovoří o problémech, které vyplývají z cílů v oblasti zaměstnanosti. Problémy podle něho může způsobovat i zaměření na výkon jednot-

livce, protože se stupeň naplnění některých cílů odvíjí především od práce týmu nebo od spolupráce více pracovníků. To s sebou přináší i otázky, které se týkají motivování a odměňování.

- *Problémy, které přinášejí systémy měření výkonnosti.* Měření výkonu může různě motivovat manažery i pracovníky, pokud pracuje se sankcemi za malou výkonnost anebo s odměnami za vysokou výkonnost. Literatura popisuje následující negativní následky anebo paradoxy zavádění systému měření výkonnosti:
 - „Slíznutí smetany“ (creamskimming). Zaměstnanci organizace si vybírají klienty, které mohou obsloužit rychleji, jejichž vzdělání může přinést rychlejší výsledky, a diskriminují klienty ostatní, opomíjejí tak obecné cíle organizace. Jde např. o situace, kdy špatně připravení studenti jsou odkázáni na speciální vzdělávací kurzy, na které nedopadají statistiky o výkonnosti škol. Van Thiel a Leeuw (2002) v této souvislosti hovoří o problému fixace měřítka (measure fixation), kdy se měření zaměřuje na aktivity, ve kterých je možné dosáhnout úspěch rychleji.
 - Utajení/zamlžení (suppression) informací o výkonu. Podobné problémy se mohou objevit, pokud existuje jen slabý vztah mezi ukazateli výkonu a reálným výkonem. Management se může v takovém případě soustředit na dobře měřitelné aspekty a již méně na ty, které jsou měřitelné obtížněji. I proto podle Boyna (2010) kritici řízení výkonnosti jej označují jako řízení na základě pochybných čísel (managing by dubious numbers). Thiel a Leeuw (2002) nazývají tento problém jako „vidění v tunelu“ (tunnel vision). Literatura hovoří v této souvislosti obecně o problémech „what gets measured gets managed“, nebo „what gets measured gets done“. Talbot (2007) kritizuje, že řízení výkonu představuje snahu napasovat kvantitativní hodnoty na celou řadu aspektů veřejných služeb, které jsou obtížně kvantifikovatelné. Hood (2006) na příkladu praxe řízení výkonnosti ve Spojeném království popisuje řadu negativních jevů spojených s hrami ve světě ukazatelů a dodává, že vlivem implementace řízení výkonnosti může dojít k situaci, kdy organizace produkující veřejné služby trefí cíl, ale ve skutečnosti minou („hit the target but miss the point“). Manažeři organizací veřejné správy a veřejného sektoru také nemusí mít úplnou volnost při definování měřítek výkonu. Mohou se zaměřit pouze na měřítka, která požaduje klíčový stakeholder, nikoliv na další (např. spíše na nízké náklady než na kvalitu, apod.). V ČR jsou podobné negativní projevy implementace řízení výkonu viditelné v aktuálním hodnocení výkonu v oblasti vědy a výzkumu, kdy akademici mohou prezentovat své výsledky v tzv. predátorských časopisech, aby dostali body za publikační výstupy (viz též Horňáková a Jahoda, 2015). Talbot (2007) konstatuje, že informace o výkonu mohou vždy ukázat jen nedokonalý obraz toho, jak fungují veřejné instituce, a měření výkonu může zastírat, stejně jako ukazovat.

- Pokud je plošně stanovena hranice výkonu pro všechny úřady, nemusí to motivovat k vyšší efektivnosti a excelenci ty úřady, které ji již splňují (hovoří se o tzv. threshold effect, viz např. Hood, 2006).
- Pokud má být řízení výkonnosti účinné, mělo by být vykonáváno stejně a konzistentně po určitou dobu. V zaměření na výsledky by měření výkonu mělo probíhat i několik dekad. Pravidelnost a konzistentnost měření výkonu však nezajišťuje politický cyklus (Talbot, 2007).
- Systémy řízení výkonu mohou být podle Talbota (2007) příliš komplikované, a to i díky snaze být kompletní, zabývat se kompletním seznamem ukazatelů apod. To může přinášet také informační přetížení, což ovlivňuje i funkčnost podobných systémů, a předpokládá nepřiměřené náklady. Cíl být perfektní nemůže být podle citovaného autora také zajištěn i z toho důvodu, že výsledky hodnoceného subjektu nemusí být jednoduše přiřazeny vstupům (hovoří se o „attribution problems“).
- Broadbent a Laughlin (2002) hovoří o problémech, které může přinášet „individualizace“ odpovědnosti. Demonstrují je na příkladu školství ve Spojeném království, kde byly v 90. letech centrální vládou stanoveny výstupy, které má školství dosahovat, a kde se inspekce zaměřovala i na procesy vzdělávání. Pro úspěšnost škol byly důležité jednotlivé známky žáků. Stejně tak byl pro výkon žáků, ale i při kontrole během inspekce, kterou vykonávala instituce OfSTED, důležitý individuální výkon učitelů. Ten vstupoval do zprávy o výsledku inspekce a jako takový byl spojen s úspěchem nebo selháním celé organizace, což významně umocňovalo dopad jakékoliv chyby. To podrývalo sociální kohezi a činnost organizace. Podobné případy např. v sociální správě podle Taylor (2002) zakořenily kulturu osočování a nárůst dozoru a přinesly opětovné zaměření dovnitř systémů spíše na vstupy a výstupy než na širší výsledky.
- Jiným příkladem existujících vedlejších efektů řízení výkonu je tzv. suboptimalizace, kdy manažeři vytyčují relativně úzce zaměřené cíle na úkor cílů celooorganizačních (Thiel a Leeuw, 2002).
- Ukazatele výkonnosti a standardy uplatňované pro specifické služby posilují tendence k resortismu (Taylor, 2002).
- Evaluační zprávy auditorů ukazují, že auditoři se zaměřují spíše na procedury než na skutečný výsledek a/nebo spíše na absenci či existenci ukazatelů výkonu než na jejich kvalitu anebo jejich obsah (Thiel a Leeuw, 2002).
- Otázkou také je, jak je vůbec možné integrovat různá měření výkonu na ústřední úrovni. Tato integrace různých výsledků se přitom netýká různorodých měření a hodnocení fungování ústředních úřadů, ale i územní samosprávy. Vystávají zde i problémy propojení různých metod pro získávání informací o výkonu, problémy ve srovnatelnosti výsledků

apod. To je diskutováno např. v souvislosti s hodnocením meziresortních politik jako e-government (např. Špaček, 2012).

- *Problémy, které jsou spojeny s manipulací hodnocení*, kdy nefunguje kontrola reportovaných dat a hodnotitel výkonnosti spoléhá na informace, které dostane, aniž by se více zajímal o jejich pravdivosti, přesnost, původ apod. Podobná negativa vyplývají z problému agentury, který byl nastíněn výše (v *Kap. 1.2.4*). Tento problém může být relevantní v situacích, kdy jsou sice definovány požadavky na výkonnost, ale chybí ukazatele pro benchmarking (Thiel a Leeuw, 2002). Výsledky hodnocení mohou být také ovlivněny tím, že hodnocená organizace má monopolní postavení při poskytování veřejných služeb (Thiel a Leeuw, 2002). Walker, Boyne a Brewer (2010) upozorňují, že problémy může přinášet i to, že manipulovatelná mohou být i externě auditovaná data (odkazují přitom na účetní skandály amerických firem Exxon a World COM). Konstatují také, že tzv. objektivní externě archivovaná data o výkonu veřejné správy (která jsou produkována i pro účely mezinárodního benchmarkingu) jsou často politicky či sociálně konstruovaná, kdy určité skupiny, které mají vliv, determinují, co se bude měřit, a to často na úkor některých aspektů, které předmětem měření již nebudou.
- *Problémy vyplývající z nevhodného prezentování informací o výkonu*.
- *Problémy spojené s užíváním a uživateli informací o výkonu*. Podle Moynihan a Pandey (2010) vlády věnovaly mimořádné úsilí v oblasti vytváření dat o výkonu, které měly být použity ke zdokonalení vládnutí, ale dosud víme jen málo o skutečném využívání těchto dat. Literatura někdy poukazuje na to, že s existujícími informacemi o výkonu nepracují tvůrci politik. Politikové se mohou zajímat nikoliv o výkon, ale o to, jak hodnoty výkonnosti dopadnou na jejich politickou prestiž a podporu od voličů, jak podporují existující ideologii apod. Měření výkonu a informace o výkonu tak může být pouze symbolické, spíše než používané pro reálný management, rozpočtování apod. Dawson a Dargie (2002) upozorňují, že prošetřování problémů malé výkonnosti vždy přináší otázku, zda je malá výkonnost způsobena nekompetentností, nebo je následkem systémového selhání. V případě veřejných služeb je obvyklou odpovědí politiků nekompetentnost. Systémová chyba v odpovědích zaznívá především v případě, že problémy mohou být připsány na vrub spíše předchozí než současné vlády.
- *Problémy vyplývající z nepochopení kritérií výkonu*. Měřítka výkonu nekorespondují s tím, co pod výkonem chápou pracovníci.

Boyne, Meier, O'Tool a Walker (2006) se zabývali otázkou: „Jaké aspekty řízení ovlivňují výkonnost úřadů?“ Empirické studie vlivu managementu na výkonnost veřejných organizací jsou podle nich spíše ojedinělé. Při práci s kritérii výkonnosti je však nutné si uvědomit, že produkování výkonu je velmi složitou záležitostí.

V současnosti jsou vyvíjeny modely zdůrazňující, že výstupy veřejných projektů neovlivňuje pouze management (např. kvalita managementu, stabilita managementu a personálu), ale také faktory prostředí, charakteristiky klientely, použité technologie a existující struktury (sítě a vládní úrovně) (viz Meier a O'Toole, 2007). Komplexní přístupy k řízení výkonnosti proto nemohou být vždy úplně perfektní. Boyne (2003) vysvětluje, že výkonnost institucí, které poskytují veřejné služby, mohou ovlivňovat následující faktory:

- *Zdroje, se kterými pracují.* Organizace, která má větší zdroje, má patrně lepší předpoklady pro to, aby se více zabývala kvantitou i kvalitou svých činností. Nutným předpokladem zlepšení jejich výkonu je však účinné řízení používání těchto zdrojů;
- *Existující regulace.* Výzkumy však ukazovaly, že vliv regulace na výkonnost je nejistý. Zatímco regulace může zlepšovat mechanismy odpovědnosti, přílišná regulace může výkonnost spíše podkopávat.
- *Struktura trhu.* Výzkumy nepřinášejí jednoznačné závěry a ukazují, že hierarchické struktury mohou být vhodnější pro poskytování služeb v případě, kdy počet dodavatelů je malý a informační náklady jsou příliš vysoké.
- *Velikost a struktura organizace.* Walker, Boyne a Brewer (2010) sem později přidávají také nadbytečnou byrokratizaci, která způsobuje zbytečnou zátěž („red tape“) uvnitř organizace.
- *Management organizace.* Tzn. styly vedení a expertnost vedoucích pracovníků, organizační kultura, přístup k řízení lidských zdrojů, procesy strategického řízení a obsah strategie. Brewer a další teprve nedávno začali více zkoumat vztah mezi motivací zaměstnanců veřejného sektoru (PSM) a výkonem na základě hypotézy, že PSM může zvýšit výkon jednotlivců i organizací. Diskuze ohledně vlivu managementu zahrnuje samozřejmě také vliv přístupu k řízení výkonnosti.
- *Vnější prostředí organizace.* Především vliv sítí a síťování (networking) na výkonnost institucí, které poskytují veřejné služby (Walker, Boyne a Brewer, 2010).

Literatura také hojně popisuje *chyby, které se vyskytují při hodnocení pracovníků*. Konkrétně vyjmenovává následující (Koubek a kol., 2000; Koubek, 2015; Jacko, 2013; Špalková a Špaček, 2015; Špalková, Špaček a Nemeč, 2015):

- Přílišná shovívavost (hodnocení pracovníci jsou výrazně zkoncentrováni na pozitivním konci stupnice, místo aby byli spíše rozptýleni po celé stupnici hodnocení) či přílišná přísnost.
- Chybná volba měřítka stupnice hodnocení (špatné určení průměrného výkonu). Za průměrný výkon může být považován např. nejhorší výkon. Měřítkem standardu může být nesprávně také výkon nejlepších pracov-

níků, což může vést k přesvědčení, že ostatní jsou podprůměrní. Často je hodnocení pracovníků zaměřeno pouze na výstupy.

- Tendence k hodnocení pracovníků hodnotami ze středu stupnice, kdy je hodnotící stupnice při hodnocení (sebehodnocení) zúžena směrem k průměru. Například na škále „vynikající, nadprůměrná, průměrná, podprůměrná, špatná“ pro hodnocení kvality práce nebo na škále „vynikající, velmi dobré, dobré, průměrné, podprůměrné, velmi špatné, nepřijatelné“ pro posouzení pracovního chování je v hodnocení využívána hodnota průměrná, a hodnotitel se tak zbavuje nutnosti zdůvodnit uvedení nedostatků. Někdy se tak vyhýbá konfliktu.
- Tendence hodnotitele hodnotit pracovníky podle svých vlastních měřítek. Jacko (2013) v této souvislosti diskutuje přílišnou rozdílnost bodování mezi hodnocenými osobami.
- Přílišné přihlížení k hlavnímu účelu hodnocení – např. snaha nepoškozovat podřízené v případě, že hodnocení je nástrojem snižování stavů, nebo snaha vylepšit jejich tvář, když je hodnocení nástrojem změn v odměňování, apod.
- Tendence nechat se ovlivňovat svými osobními sympatiemi, antipatiemi či předsudky. Patří sem i předpojatost nebo zaujatost hodnotitele, který si předem pracovníka zařadí bez ohledu na jeho současný výkon. Podobný charakter má i tzv. kumulativní chyba. Tyto problémy jsou spojeny s tím, kdy se v hodnocení pracovníka projeví postoje anebo konflikty z minula, což zvyšuje i tak existující subjektivitu hodnocení. Příkladem těchto problémů je i tzv. haló efekt, kdy se hodnotitel nechá unést některým pozitivním či negativním rysem hodnoceného a pod tímto vlivem hodnotí i ostatní vlastnosti či složky pracovního výkonu daného pracovníka.
- Arogance hodnotitele, který nepřipouští možnost věcné diskuze k výsledku hodnocení a věcné a podložené argumenty hodnoceného neakceptuje.
- Také v případě hodnocení pracovníků může docházet k úmyslným projevům proti etice hodnocení, ke zneužití hodnocení. Sem spadá využití hodnocení k omezení konkurence, ale také protěžování oblíbenců hodnotitele. Řadí se sem i nadsazování výsledků hodnocení u pracovníků vlastního útvaru. Rovněž sem spadá diskriminace a přihlížení k sociálnímu postavení, sociální příslušnosti, příbuzenství a známostem, stranické příslušnosti, pohlaví atp.
- Nestejná náročnost a rozdílný přístup k hodnocení uplatňovaný jednotlivými hodnotiteli v různých útvarech apod.

7.5 Situace v ČR

Reformě veřejné správy v České republice byla po dlouhou dobu vytýkána absence systematictější právní úpravy postavení zaměstnanců ve veřejné správě (viz např. OECD, 1997b). S tím souvisela i neexistence jednotného systému vzdělávání pracovníků veřejné správy. Příprava pracovníků ve veřejné správě se ujímala ad hoc řada institucí. Nebyla rovněž vytvořena žádná instituce, která by vzdělávání ve veřejné správě koordinovala. Časté případy nízké profesionálnosti úředníků se odrážely rovněž v poměrně nízké úrovni řízení samotné veřejné správy. Větší pozornost byla věnována vzdělávání úředníků místní správy, a to také z toho důvodu, že reforma veřejné správy se v prvním desetiletí polistopadového vývoje zaměřovala především na změny místní správy (viz *Kap 2.2.1 a 4.4.3*).

Vláda ČR schválila 16. června 1999 usnesením č. 601 *Koncepci přípravy pracovníků veřejné správy*. Jejím cílem bylo připravit systém vzdělávání pracovníků veřejné správy v návaznosti na reformu veřejné správy a na vstup České republiky do Evropské unie. Koncepce vycházela z následujících nedostatků (Menšík, 2000): nedostatečné úroveň dosaženého vzdělávání zaměstnanců vzhledem ke kvalifikačním požadavkům, absolventi programů zaměřených na veřejnou správu volili jinou kariéru, další vzdělávání nebylo koordinováno, jeho obsah vznikl jednorázově a odpovědnost za efektivnost nebyla zřejmá, výběr zaměstnanců pro jednotlivá školení, o kterém rozhodoval nejčastěji bezprostředně nadřízený pracovník, měl spíše nahodilý charakter, neexistovala cílená provázanost personální problematiky a přípravy zaměstnanců pro veřejnou správu a ve veřejné správě a nebyly vypracovány přesné obecné a konkrétní kvalifikační předpoklady s výjimkou zkoušek odborné způsobilosti u vybraných specializací zaměstnanců okresních úřadů a obecních (městských) úřadů (viz vyhláška Ministerstva vnitra č. 51/1998 Sb., kterou se stanovily předpoklady pro výkon funkcí vyžadujících zvláštní odbornou způsobilost v okresních úřadech a v obecních úřadech, vyhláška o zvláštní odborné způsobilosti). Koncepce kritizovala také nedostatečnou znalost cizích jazyků. Negativně hodnotila také to, že výběr nových zaměstnanců nepodléhal povinnému konkursnímu řízení. Podle Koncepce také chyběl popis pracovních míst včetně řádného popisu požadavků a kvalifikačních předpokladů (s výjimkou požadavků na zvláštní odborné způsobilosti). Kritizováno bylo i to, že většina ústředních orgánů státní správy měla popisy pracovních činností příliš obecné a kvalifikační předpoklady stanovené platovými předpisy většinou určovaly jen stupeň a druh vzdělání, nikoli přesný popis konkrétních dovedností. Neexistoval ucelený motivační systém, chyběla pravidla pracovního postupu, systémy hodnocení a péče o personální růst. Personální řízení bylo mnohdy zúženo pouze na přijímání a propouštění zaměstnanců, a to bez hlubší analýzy vlastních potřeb a jejich vývoje a bez systémové péče o lidské zdroje včetně vzdělávání. Neexistovala také disciplinární odpovědnost.

Cílem koncepce z roku 1999 bylo zavedení celoživotního vzdělávání v otevřeném systému, který poskytne odbornou přípravu před vstupem do veřejné správy, a to

zejména na státních i nestátních středních, vyšších a vysokých školách. Současně měl nový systém zajistit další vzdělávání pro prohlubování a udržení odbornosti i pro kariérní růst zaměstnanců ve veřejné správě, včetně rekvalifikačních kurzů při změně pracovního zařazení (odbornosti). Pro zaměstnance z jiných odvětví, kteří by přešli do veřejné správy, měl nový systém zabezpečit soubor vzdělávacích modulů diferencovaných podle úrovně vzdělání a podle délky i charakteru jejich praxe. Zároveň měl reagovat na aktuální problematiku ve veřejné správě (například změny právních předpisů). Koncepce předpokládala, že přípravě obsahu vzdělávání musí předcházet analýza činností na jednotlivých úrovních pracovního zařazení a stanovení kvalifikačních požadavků.

Koncepce z roku 1999 nechávala otevřenou otázku povinného vzdělávání zastupitelů obcí a krajů. Konstatovala v této souvislosti následující: „Výkon veřejné správy je do velké míry závislý na kvalitní samosprávě. Ve státní správě se předpokládá permanentní vzdělávání zaměstnanců, které by podle připravovaného zákona o občanské státní službě mělo být povinné. Vzdělávání zastupitelů není možné dle žádné právní normy vyžadovat, ačkoli je velmi pravděpodobné, že kurz obsahující minimum z politikologie, sociologie, ekonomiky a správního práva by v úřadech s přenesenou působností výraznou měrou zkvalitnil výkon veřejné správy. Problém vzdělávání volených zastupitelů má různá řešení, jejichž vhodnost, efektivnost i legislativní schůdnost by měla být předmětem diskuse.“

Ještě v roce 2001 byla Česká republika Evropskou komisí kritizována: „Je ‚politováníhodné‘, že v České republice stále chybí zmíněná legislativa určující status úředníků veřejné správy (a problematiky s tím související), která je také předpokladem pro úspěšné převzetí požadavků vyplývajících z *acquis communautaire*.“ Práva a povinnosti zaměstnanců veřejné správy se řídily obecnou pracovní právní úpravou, zejména zákoníkem práce. Odměňování pak vycházelo z ustanovení zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech. Východiskem a cílem se mělo stát vytvoření komplexní legislativy, která by tento nedostatek napравиła a situaci stabilizovala. Důraz měl být kladen i na respektování politické a stranické nezávislosti úředníků státní správy a samosprávy.

Profesionalitu úředníků veřejné správy předpokládal *Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě*, který vláda schválila jako určité rámcové doporučení pro práci úředníků veřejné správy v roce 2001. Ten ve svém článku stanovoval: „Výkon veřejné správy je službou veřejnosti, zaměstnanec ji vykonává na vysoké odborné úrovni, kterou si studiem průběžně prohlubuje, s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochoty a bez jakýchkoli předsudků.“

Podrobněji a právně závazněji upravila tyto zásady úřednické etiky, jakož i další otázky, až legislativa z roku 2002 – zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, a dále zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Ve své pravidelné hodnotící zprávě z podzimu 2002 Evropská komise doporučovala, aby byla uvedena legislativa

co nejrychleji implementována zejména v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie. Ještě tato zpráva navrhuje zvýšit úsilí v boji proti korupci. Služební zákon č. 218/2002 Sb. však po dlouhou dobu nenabyl účinnost. Původně byla stanovena na 1. 1. 2004 a dalšími novelami byla postupně odložena na 1. 1. 2005, 1. 1. 2007, 1. 1. 2009 a 1. 1. 2012. V září 2011 došlo k odložení účinnosti na rok 2015. Úplnou novinkou, kterou služební zákon ve své verzi z roku 2002 zaváděl, bylo zřízení Generálního ředitelství státní služby spadající pod Úřad vlády, které mělo působit jako organizační, koncepční, koordinační, řídicí, výkonné a kontrolní místo ve věcech státní služby (Jurman, 2002). Po určitou dobu sice fungovalo (v rámci Úřadu vlády, ale i Ministerstva vnitra), není však jasné, co jeho činnost přinesla. Účinnost nabyla pouze ustanovení služebního zákona (dnem jeho vyhlášení), která jsou shrnuta v *Tab. 7.6*.

Tabulka 7.6 **Co z původního služebního zákona nabylo účinnosti**

Ustanovení zákona č. 218/2002 Sb.	Čeho se týkalo
§ 5 odst. 3	Nařízení vlády o oborech služby
§ 6 odst. 2	Definice „služby“
§ 9 odst. 3 a odst. 4	Ředitel sekce a jeho zástupce Státní tajemník a jeho zástupce Personální ředitel a zástupce Generální ředitel státní služby a zástupce
§ 11 až 13	Generální ředitelství státní služby a generální ředitel Personální ředitel Personální útvar
§ 32 až 34	Předpoklady jmenování do služebního poměru
§ 135	Platové tarify
§ 136 odst. 2	Nařízení vlády – katalog správních činností v souladu s Přílohou č. 1
§ 235	Systemizace
§ 236 odst. 1 a 2	Jmenování generálního ředitele a jeho zástupce prezidentem republiky na návrh vlády z dosavadních zaměstnanců ve správních úřadech, kteří splňují určitá kritéria
§ 237 odst. 1, 3 a 4	Vedoucí vybraných ústředních úřadů a časová omezenost jejich služby
§ 242	Státní tajemník a jeho jmenování (jak, kde)
§ 243 odst. 1 až 3	Personální ředitel a jeho jmenování (jak, kde)
§ 252	Personální útvary (jak, kde)
Příloha č. 1	Charakteristiky platových tříd státních zaměstnanců ve služebních úřadech

Zdroj: Autor na základě uvedeného zákona.

Přístup k legislativě státní služby, resp. k právnímu postavení úředníků však nebyl stabilní, a to ani pro úředníky územních samospráv. V letech 2007–2011 se hovořilo

o projektu jednotné právní úpravy postavení úředníků veřejné správy a systému jejich vzdělávání: Ještě v prosinci 2010 byly mezi zveřejněnými informacemi na webu Úřadu vlády ČR v sekci „Státní služba“ následující: „Záměrem současné vlády je nahradit výše uvedený služební zákon novou právní úpravou.“ Vláda dne 13. srpna 2007 svým usnesením č. 881 vzala na vědomí Analýzu možnosti jediné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě (předloženou ministrem vnitra), schválila Zásady koncepce nové právní úpravy (zákona o zaměstnancích ve veřejné správě a o vzdělávání ve veřejné správě) a Koncepci vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě a uložila ministru vnitra vypracovat ve spolupráci s místopředsedou vlády a ministrem práce a sociálních věcí návrh věcného záměru zákona o zaměstnancích ve veřejné správě a o vzdělávání ve veřejné správě, s termínem předložení do vlády 30. června 2008.

Analýzu možnosti jediné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě na webu Úřadu vlády již nenajdete, byla k dispozici ještě v listopadu 2008 (to však neznamená, že není k dispozici na jiném webovém umístění). Celý balíček navrhované legislativy a jednotné právní úpravy úřednického postavení se předkládal na základě usnesení vlády ze dne 25. října 2006 č. 1232, kterým bylo uloženo ministru vnitra a ministru informatiky zpracovat ve spolupráci s místopředsedou vlády a ministrem práce a sociálních věcí a vedoucím Úřadu vlády ČR analýzu možnosti jediné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě (státní správě a územní samosprávě) a předložit tuto analýzu vládě do 31. prosince 2006.

Návrh koncepce vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě vycházel také z toho, že původní úprava z roku 2002 kladla vyšší požadavky spíše na kompetenční vzdělávání úředníků územních samosprávných celků (např. v oblasti tzv. zvláštní odborné způsobilosti je ukončeno zkouškou, jejíž vykonání je podmínkou pro další činnost v příslušné pracovní pozici) než na obdobné pozice ve správních úřadech. Navrhovalo se rovněž, že pro zákonem vymezenou skupinu manažerů bude stanoveno nové vzdělávání na úrovni postgraduálního manažerského studia s možností získat titul MPA (Master of Public Administration), a to ve spolupráci s renomovanými vysokými školami. Podle původního návrhu, který byl později pozměněn, se měli povinně vzdělávat také volení členové zastupitelstev v případě výkonu správních činností (např. starostové obcí).

Definitivní řešení nebylo po dlouhou dobu zcela jasné a diskutovalo se o tom, zda nabude účinnosti služební zákon a bude existovat vedle zákona o úřednících ÚSC, anebo bude přijat nový sjednocující právní předpis. Například na podzim 2008 byl do meziresortního připomínkového řízení předložen věcný záměr zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě (tzv. zákon o veřejné službě). Teze zákona vycházely ze zmíněné Analýzy možnosti jediné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě, kterou vláda vzala na vědomí na svém jednání dne 13. srpna 2007. Na programu jednání Legislativní rady vlády ze dne 5. 3. 2009 bylo upravené znění návrhu věcného záměru zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě, jehož předkladatelem bylo

Ministerstvo vnitra. Vláda schválila věcný záměr zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě („zákon o veřejné službě“) 23. března 2009 svým usnesením č. 326 a uložila ministru vnitra do 30. června 2009 předložit návrh zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě, a zároveň předložit analýzu možností státního rozpočtu na posílení finančních zdrojů ke zlepšení odměňování úředníků veřejné správy. Současně uložila členům vlády a vedoucím ústředních správních úřadů připravit návrh novel právních předpisů souvisejících s přijetím zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě v jejich působnosti.

Přechodná vláda svým usnesením č. 943 ze dne 20. července 2009 souhlasila se změnou termínu pro předložení *návrhu zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě* a souvisejících právních předpisů z 30. 6. 2009 na nový konečný termín 31. 12. 2009. Stanovisko následné vlády nebylo po dlouhou dobu úplně jasné, což naznačovaly i informace na webu Úřadu vlády. Nakonec usnesením č. 92 ze dne 15. února 2012 k návrhu tezí zákona o úřednících veřejné správy odložila vláda termín předložení návrhu paragrafovaného znění zákona do 30. září 2012. V září 2012 byl však předložen *zákon o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě* (zákon o úřednících). Šlo o návrh jednotné pracovní-právní úpravy, která byla postavena na principu soukromoprávního se subsidiaritou k zákoníku práce a občanskému zákoníku. Předpokládalo se, že tak budou upraveny pracovní-právní podmínky stejně pro úředníky a zaměstnance státu jako územních samosprávních celků. Návrh zakotvoval také institut státního tajemníka, za kterého byl považován vedoucí úředník, který plnil úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele vůči zaměstnancům zařazeným v rámci ministerstva nebo Úřadu vlády České republiky jako organizační složce státu. Předpokládalo se, že státní tajemník bude řídit, koordinovat a kontrolovat plnění pracovních povinností, pracovních úkolů ředitelů sekcí, personálních ředitelů, popřípadě dalších jimi řízených vedoucích úředníků a vedoucích zaměstnanců ve veřejné správě. Podle návrhu zákona byl zaměstnavatel povinen vytvořit *vnitřní kariérní systém* (dále jen „kariérní systém“) pro účely obsazování uvolněných pracovních míst, uvedených v systemizaci zaměstnavatele na funkci vedoucího zaměstnance ve veřejné správě, vedoucího úředníka, státního tajemníka a vedoucího úřadu územního samosprávného celku. Návrh rovněž zakotvoval, že oblast vzdělávání bude řízena státem a stát bude kvalitu nezbytných odborných znalostí a dovedností ověřovat. Návrh předpokládal účinnost od 1. 1. 2014. Účinnost však nenabyl.

V tomto roce však došla politická reprezentace postupně k přesvědčení (a to i na základě tlaku Evropské komise, která absenci legislativy spojovala se zastavením financování projektů z evropských fondů), že bude uplatněn předchozí model podobný tomu z roku 2002, tzn. že budou vedle sebe existovat zákon o úřednících územních samosprávních celků a služební zákon. K novelizaci zákona č. 312/2002 Sb. nedošlo, a diskuze se proto točila především kolem služebního zákona, který v roce 2014 zažil relativně bouřlivý vývoj. Poslanecká sněmovna postoupila nakonec dne

12. 9. 2014 návrh zákona Senátu jako tisk č. 336/0. Ústavněprávní výbor (nikoliv Senát jako takový!) návrh schválil 24. 9. 2014 (viz též Sněmovní tisk 75 k novele služebního zákona – <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=71&o=7>). Prezident Zeman, který byl proti institutu politických náměstků, zákon vrátil. Sněmovna setrvala na původním návrhu a prezidentovo veto přehlasovala na konci října 2014. Po politickém „hašteření“ je tak v současnosti *služební zákon* ve své novelizované verzi publikován ve Sbírce zákonů (pod číslem 234/2014 Sb.) a nabyl účinnost k 1. 1. 2015, respektive k 1. 7. 2015. Střízlivý čtenář dojde k závěru, že zákon se nepodařilo uvést do praxe hned a ústřední správa a její dekoncentráty se s účinností služebního zákona dosud plně nevypořádaly. Jde rovněž o zákon, který kvůli rychlosti schválení nemá podklad v podobě doprovodné analýzy dopadů regulace (RIA) (v případě předchozí verze služebního zákona se hovořilo o nákladech cca 3,5 mld. Kč na jeho plné zavedení).

Komponenty řízení lidských zdrojů, které předpokládají oba právní předpisy upravující v ČR postavení většiny úředníků, shrnuje *Tab. 7.7*. Je zřejmé, že služební zákon je svým záběrem širší a snaží se upravit co možná největší množství aspektů státní služby. Dopady služebního zákona se v dostupné české literatuře dosud objevují zatím především v rovině očekávání, a to i proto, že k praktické aplikaci zákona o státní službě došlo až k 1. 7. 2015 „překlopením“ stávajících pracovních poměrů do služebních poměrů (Vejsada a Erényi, 2015). Média také informovala o „kolapsecích“, které účinnost služebního zákona přinesla pro osoby na hranici 70 let věku (hranice pro odchod do důchodu podle služebního zákona), konkrétně například pro posudkové lékaře a některé diplomaty.

Řada praktických aspektů služebního zákona je usměrňována nařízeními vlády (specifikovaly se např. obory státní služby, platové poměry státních zaměstnanců, katalog správních činností, seznam hodnotících kritérií pro hodnocené oblasti, podíl hodnocených oblastí na výsledku služebního hodnocení, vazba výsledku služebního hodnocení na osobní příplatek státního zaměstnance, úřednická zkouška), služebními předpisy náměstka ministra vnitra pro státní službu (byl například přijat služební předpis s pravidly etiky státních zaměstnanců, služební předpis stanovující postup při provádění služebního hodnocení) a také metodickými pokyny náměstka ministra vnitra pro státní službu. Neplatí již proto, že v České republice není upraven konkrétní postup, který by musely organizace veřejné správy a veřejného sektoru respektovat při hodnocení svých pracovníků nebo řízení výkonnosti obecně. Předpisy, které rozvádějí v této oblasti požadavky služebního zákona, jsou příliš specifické a je otázkou, zda jsou stanovená kritéria „ušita na míru“ všech služebních úřadů, ve kterých má k hodnocení podle stanoveného rámce docházet.

Tabulka 7.7 **Komponenty řízení lidských zdrojů podle zákona o státní službě a zákona o úřednících územních samosprávných celků**

Služební zákon (zák. č. 234/2014 Sb.)	Zákon o úřednících ÚSC (zák. č. 312/2002 Sb.)
Definice obsahu a oborů služby	Definice správní činnosti (plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti)
Služební označení a řídicí pozice (představený, vedoucí služebního úřadu, státní tajemník ministerstev a Úřadu vlády, v případě těchto vyšších pozic také doba jmenování)	Odlišení úředníka, vedoucího úředníka a vedoucího úřadu
Služební orgány a služební předpisy	
Role Ministerstva vnitra a role jeho Sekce pro státní službu a jejího náměstka (vč. systemizace za spolupráce s Ministerstvem financí, organizační struktury služebního úřadu)	Role Ministerstva vnitra v oblasti prohlubování kvalifikace úředníků, akreditace vzdělávacích institucí nebo vzdělávacích programů
Délka, změny a skončení služebního poměru	Doba trvání pracovního poměru, převedení na jinou práci, odvolání z funkce vedoucího úředníka (skončení pracovního poměru úředníka řeší zákoník práce)
Předpoklady přijetí do služebního poměru (vč. výběrového řízení a požadavků na žadatele)	Předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka, veřejná výzva a výběrové řízení
Předpoklady jmenování (představeného)	Předpoklady pro jmenování vedoucího úřadu, výběrové řízení
Úřednická zkouška jako předpoklad služebního poměru nových uchazečů (značně decentralizovaná – zkušební komise u úřadu podle oboru služby)	Centralizovaná jen v případě ověřování zvláštní odborné způsobilosti
Povinnosti a práva státních zaměstnanců, vč. omezení některých práv	Základní povinnosti úředníka
Kárná odpovědnost a kárná opatření	
Podmínky výkonu služby (vč. požadavků na vzdělávání, které je však do velké míry decentralizováno na služební orgány)	Vzdělávání úředníků, včetně plánu vzdělávání
Informování státních zaměstnanců a vztahy s odborovými organizacemi, Radou státních zaměstnanců a zástupcem státních zaměstnanců pro bezpečnost a ochranu zdraví	
Odměňování (především však jako odkaz na zákoník práce, charakteristika platových tříd, rozpětí příplatků za vedení – 5 až 60 % z platového tarifu nejvyššího platového stupně v příslušné platové třídě)	
Osobní spis	
Služební hodnocení (obecně každoroční v prvním čtvrtletí za uplynulý rok bezprostředním nadřízeným, vymezena kritéria, hodnocení musí obsahovat stupeň hodnocení výsledků)	
Informační systémy (o platech státních zaměstnanců, o státní službě – https://portal.isoss.cz)	

Zdroj: Autor na základě legislativy.

Zákon o úřednicích územních samosprávných celků je výrazně kratší. Zákon o úřednicích územních samosprávných celků vnesl do pracovněprávní regulace těchto poměrů veřejnoprávní prvky (např. zvláštní předpoklady pro způsobilost zastávat funkci, výběrové řízení jako podmínka uzavření pracovní smlouvy) (Čebišová, 2004). Upravuje jen některé speciální oblasti a v dalším spoléhá především buď na zákoník práce, nebo aktivitu vedoucích obecních a krajských úřadů (to se týká i hodnocení výkonu a pracovního chování pracovníků těchto úřadů). V nedávné době došlo ke změně v možnostech odměňování zaměstnanců. V návaznosti na změny v zákoníku práce bylo přijato nařízení vlády (č. 564/2006 Sb.), které umožňuje úřadům oprostít se od odměňování podle započitatelné praxe a více zohlednit výkonnost zaměstnanců. Byl také rozšířen počet osob, s nimiž lze sjednat tzv. smluvní plat, který má umožnit nadstandardní ocenění a stabilizaci výjimečně schopných zaměstnanců a zvýšit konkurenceschopnost úřadů jako zaměstnavatelů na trhu práce (Špalková a Špaček, 2015). Výzkumy ukázaly, že některé úřady samospráv, které byly v ČR oceněny několikrát za kvalitu anebo inovaci ve veřejné správě, pracují se *systémem hodnocení složeným z více komponent*. Obvykle je hodnocení kombinováno se sebehodnocením (hodnocených) pracovníků, které je doplněno o hodnotící rozhovor. Špalková a Špaček (2015) a Špalková, Špaček a Nemeč (2015) na základě rozhovorů s představiteli několika oceněných úřadů shrnuli možné *charakteristiky přístupů k hodnocení výkonu pracovníků v úřadech českých samospráv následovně*:

- Existuje hlavní *strategický dokument*, který však nemusí být specifikovaný personální strategií. Rozhovory ukázaly, že vypracování strategií se v praxi české samosprávy může odvíjet od projektů, v rámci kterých je příprava strategických dokumentů financována. Od nich se také odvíjí to, zda strategii vypracovávali zaměstnanci úřadu nebo externí firma. Jeden z respondentů např. uvedl: „Vždy tu nějaká (personální strategie) byla, ale nebyla v takovém rozsahu, jak to vytvořila firma... Měli jsme vždy personální strategii na jednu stranu, teď (po zpracování firmou) asi na 15, a budeme mít zase na dvě, protože firma donesla strategii z oblasti firemní, kterou na úřadu nešlo až tak moc zpracovat.“ Zástupce druhého úřadu, který s personální strategií podle slov respondentů pracuje, potom uvedl, že obecná strategie a personální strategie se netvořily současně. Obě strategie byly vytvořeny v rámci jiných projektů s asi ročním odstupem, což se promítlo i do nekonzistentnosti některých cílů.
- Pracuje se s *metodikami hodnocení pracovníků*. Hodnocení jsou všichni zaměstnanci (vedoucí i jejich podřízení), zaměstnanci však nemusí mít možnost hodnotit svého vedoucího.
- Vedoucí pracovníci mezi cíli hodnocení pracovníků uvádějí *výkon*. Soubor kritérií, která jsou v hodnocení používána, zahrnuje většinou všechny v literatuře uváděné determinanty pracovníků výkonu (vstupy, pracovní chování, výstupy). Někdy však mohou být použita stejná kritéria pro různé zaměstnance.

- Přestože úřady mohou pracovat se *systémem hodnocení*, nemusí mít jasno v tom, k čemu mají tyto systémy přispět. Rozhovory ukázaly, že respondenti z řad vedoucích úředníků dokáží popsat systém hodnocení, který je využíván na jejich úřadu, ale při definování jeho *cíle* často zaznívají velmi obecná tvrzení. To může vést k otázkám, zda se úřady při hodnocení spíše soustředí na proces než na dosažení cílů.
- Hodnocení pracovníků na úřadech umožňuje větší vzájemnou *diskusi pracovníků s jejich nadřízenými*. Ti si v rámci hodnocení podle slov respondentů museli udělat čas na rozhovor se svými podřízenými. Byl vytvořen prostor nejen pro hodnocení samotné výkonnosti pracovníka, ale také dalších aspektů, které zaměstnanci považují za významné.
- Přestože úřady, které jsou oceňovány za inovaci anebo praxi řízení kvality, systém hodnocení pracovníků používají, rozhovory naznačují, že *není napojen na implementovaný systém řízení kvality*. Ve sledovaných úřadech bylo hodnocení zaměstnanců propojeno s řízením kvality tak, jak ukazuje následující komentář jednoho respondenta: „Do hodnocení zaměstnanců (průzkumy spokojenosti klientů) nevstupují přímo ... spíše formou pochvaly tajemníka obecně na poradě vedoucích.“
- *Hodnocení zaměstnanců patrně spíše není v praxi napojeno na platy hodnocených*, jejich výkonnostní komponentu.
- Hodnocení je považováno především za důležitý podklad pro vzdělávání úředníků a slouží tak především *rozvojovému účelu*. Výstup hodnocení potom podle slov respondentů záleží na vedoucím zaměstnanci.

8 Role a problémy elektronizace veřejné správy

8.1 Širokost „e-gov“ a specifika e-sluzeb

V souvislosti s uplatňováním manažerských trendů v organizacích veřejné správy či veřejného sektoru obecně bývá v posledních letech zdůrazňováno, že ve prospěch všech občanů je potřebné zdokonalovat systém veřejné správy, jeho jednotlivé součásti a procesy, které probíhají uvnitř systému i ve vztazích veřejné správy se svým vnějším okolím. Jedním z nástrojů, který je v oblasti modernizací a reforem veřejné správy a veřejného sektoru již po dvě desetiletí intenzivně diskutovaný a rozvíjený v teorii i praxi, je *elektronická podoba veřejné správy a elektronické poskytování veřejných služeb*.

S rozvojem dané oblasti, která se stala v modernizačních aktivitách velmi populární, dochází také k nárůstu množství termínů používaných pro zapojování nových informačních a komunikačních technologií ve veřejné správě či mechanismech vládnutí (governance). Nejfrekventovaněji se však dosud pracuje s termíny jako *e-government* či *e-governance*. Někteří autoři s nimi pracují jako se synonymy, jiní je odlišují. Např. Riley (2003) odlišuje *e-government* a *e-governance* v souvislosti s odlišením termínů *government* a *governance*. Vládu (*government*) považuje za organizačně nadřazenou strukturu, kterou společnost využívá k převedení politických názorů do (veřejných) politik a legislativy. Termínem *governance* potom rozumí výsledek interakce mezi vládou, veřejným sektorem, úředníky a občany v rámci politického procesu, tvorby politiky, konstruování příslušného programu, který ji má realizovat, a poskytování služby. *E-government* Riley spojuje s elektronickým poskytováním služeb, elektronickými procesy uvnitř veřejné správy a (oproti jiným přístupům) také s elektronickým hlasováním (*e-voting*). *E-governance* je podle Rileyho typická svým důrazem na elektronické konzultování a zapojování veřejnosti do rozhodování o veřejných záležitostech (*e-engagement*).

Různorodost termínů ilustruje také velkou širokost projektů zapojování nových informačních a komunikačních technologií (ICT) do veřejné správy a veřejného sektoru. Můžeme souhrnně hovořit o tématice „e-gov“. V poslední dekádě různorodá terminologie někdy reflektuje věcnou oblast, na kterou se modernizační úvahy, jež

zdůrazňují zapojení ICT, zaměřují. Tradičními příklady oblastí, které se vydělují z e-governmentu, jsou iniciativy zapojení ICT do jednotlivých odvětví veřejného sektoru – hovoří se o *e-zdravotnictví* (e-health či e-health services) a e-justici. *E-demokracie* je potom další součástí moderní terminologie, která zdůrazňuje zaměření projektů elektronizace. Pojmenovává snahy o demokratizaci demokracie využitím nových technologií. V úvahách o e-demokratizaci jsou vždy vyjadřovány snahy o smíšení demokracie zastupitelské s prvky demokracií přímé. Velmi aktuálním příkladem rozvíjející se teorie i specificky zaměřených projektů, které mohou jít napříč systémem veřejné správy a veřejného sektoru, je rovněž *e-participace*, která je někdy odlišována také od e-demokracie jako soubor nástrojů, jež mají posílit zapojování potenciálně dotčených subjektů či veřejnosti obecně do rozhodovacích procesů o veřejných záležitostech.

Do použité terminologie se může promítnout i rozvoj technologií. Příkladem je zde téma *mGovernment*, ve kterém jsou především v posledních několika letech intenzivněji diskutovány možnosti a bariéry většího využívání mobilních telefonů pro poskytování veřejných služeb, neboť jejich dostupnost je ve společnosti v řadě zemí mnohem větší než penetrace internetu (viz např. Behn, 1995; Snellen a Thaens, 2008; Lallana, 2007; Gianluca, 2009). Do aktuální terminologie se také začíná postupně prosazovat potenciál aplikací webu 2.0 a s ním i označení *eGovernment 2.0*. Termín web 2.0 je používán k popisování společenského využití internetu spolu s nástroji umožňujícími větší spolupráci lidí a sdílení informací mezi nimi online způsobem, který dříve nebyl (prostřednictvím internetu a příslušných technologií) možný. Je spojován s nástroji na webu založených komunit, virtuálních světů a hostovaných služeb vytváření sociálních sítí, se sociálními interakcemi a šířením informací. Snaží se zohlednit měnící se kulturu komunikace ve společnosti. Je diskutován v souvislosti s praxí šíření informací a širšího konzultování veřejnosti s využitím blogů, online fór, tzv. wiki, RSS, sociálních sítí a služeb, jako je Facebook, Twitter, Flickr, YouTube apod. (blíže např. OECD, 2009a, s. 84–87; OECD, 2010, s. 226–237). Pro uplatňování tzv. sémantického webu, kdy uživatelé mohou více ovlivňovat obsah webu, se však v posledních letech používá i označení Web 3.0 a *eGovernment 3.0* (např. Barassi a Treré, 2012).

Použitá terminologie vždy pracuje s obecným principem, že veřejná správa má sloužit veřejnosti a hledat cesty, jak s využitím ICT zdokonalit své aktivity. Cílovým stavem je zajistit anebo podpořit poskytování služeb veřejnosti zapojením nové technologie, a to i v oblastech, kde aktivity veřejné správy nabývají při působení na společnost vrchnostenských podob (tj. něco vynucují nebo vyžadují procedury předepsané legislativou). Obecně uznávaným principem je také to, že elektronizace veřejné správy nemá nahradit, ale spíše doplňovat existující způsoby poskytování služeb, a to i kvůli tomu, že ve společnosti existuje stále řada lidí, kteří neumějí s novými technologiemi pracovat (hovoří se o tzv. digitální mezeře – digital divide).

Pro oblast e-gov jsou klíčové *elektronické služby*. Mezi články, které se snaží provést syntézu existující literatury e-slужeb (electronic services, někdy též virtual/online/digital/web nebo computer-aided services, dále jen „e-slужby“) můžeme v součas-

nosti zařadit publikaci autorky Rowley (2006). Ta zdůrazňuje poznatky výzkumu, že e-sloužby nabývají na důležitosti nejen díky tomu, že determinují úspěch nebo neúspěch e-obchodu, který se ve svých počátcích stal konkurenční výhodou, ale také proto, že ovlivňují zkušenost uživatele s interaktivním tokem informací. Přitom se poskytování služeb online způsobem odlišuje od poskytování služeb jiným způsobem. E-sloužby můžeme podle Rowley chápat jako (specifické) interaktivní informační služby. Literatura z oblasti e-sloužeb eskaluje především od roku 2004 a 2005, kdy se klíčovými tématy stává kvalita e-sloužeb a s ní související témata (dimenze kvality, měření, elementy zkušeností s webem a jejich vliv na chování spotřebitele, spokojenost zákazníka, úmysl nakoupit a také na loajalitu). Všeobecně může být podle Ancarani (2005) e-sloužba definována tak, jak ji vymezují De Ruyter a kol., a to jako interaktivní, na obsah zaměřená (content-centred) a na internetu založená (internet-based) služba zákazníkovi, kterou obsluhuje zákazník a která je integrována se souvisejícími podpůrnými procesy a technologiemi organizace, s cílem posílit vztah zákazník-poskytovatel. *Charakteristiky e-sloužby* shrnuje na základě analýzy literatury Rowley (2006) následovně:

- E-sloužba je zprostředkovaná pomocí technologie a interakce zákazníka s organizací probíhá prostřednictvím technologie, nikoliv tváří v tvář s jejím poskytovatelem. Zákazník se proto může spolehnout především na svůj zrak a zvuky, zatímco v případě tradičních služeb může využít i jiných smyslů. Na druhou stranu však e-sloužby překonávají tradiční omezení v podobě vzdálenosti a otevíracích hodin, a mohou tak zvyšovat pohodlí zákazníka. Literatura se shodne na tom, že to byl ostatně důvod jejich masivnějšího využívání. Zkušenost s e-sloužbou je zkušeností zákazníka, je výsledkem využití služby zapojením informační technologie do zprostředkování či poskytnutí služby.
- E-sloužba je informační službou. Zvyšování kvality informací je považováno za nástroj, který snižuje nejistotu a riziko, protože nové technologie jsou využívány zejména k hledání informací. Jak vyhledávání, tak získání informací a obsah webových umístění hrají roli v tom, jak spotřebitel hodnotí kvalitu služeb.
- E-sloužba má ve většině případů charakter samoobslužné služby („e-service as a self-service“). Jde o službu, kdy většinou neprobíhá přímá asistence/interakce s člověkem jako agentem služby. Tento charakter mají e-sloužby bez ohledu na to, jestli jsou poskytovány prostřednictvím webové stránky na PC, mobilního zařízení nebo speciálního kiosku. Jakékoliv „přepnutí“ služby na samoobslužný charakter však vyžaduje, aby se zákazník naučil nové roli. To, jak se s tím vypořádá a dokáže službu využít, může mít pro očekávání zákazníka a hodnocení kvality služeb nepředvídatelné následky. To předpokládá, že organizace musí jít nad rámec dobrého designu webu, jasných instrukcí a navigace – musí pochopit, co ovlivňuje učení zákazníka, aby úspěšně využil e-sloužbu. Organizace se proto musí také přizpůsobit roz-

dílům v hodnotách, postojích a kultuře. Zákazník se tak stává partnerem v procesu poskytování e-sloužby (Udo, Bagchi a Kirs, 2008).

- Pokud má webové umístění svoji internetovou komunitu, může být podle Rowley dalším elementem poskytování e-sloužby aspekt C2C (Customers-to-Customers; zákazníci zákazníkům) – zákazníci kontrolují poskytování služby jiným zákazníkům (svou diskuzí v rámci internetové komunity na webu, prostřednictvím kterého je služba poskytována, nebo prostřednictvím sociálních sítí atp.).

Současná literatura se shodne na tom, že definování elektronických veřejných služeb či služeb *e-governmentu* není nejjednodušším úkolem. Sakowicz (2003) upozorňuje na to, že úzké pojetí *e-governmentu* může vést k vytvoření technokratické vlády anebo k transformaci byrokracie do infokracie, což může omezovat ty segmenty společnosti, které nemají přístup k novým technologiím, nebo nechtějí nové technologie v interakcích s veřejnou správou využívat. V oblasti *e-obchodu* kromě vztahů firma-spotřebitel (business-2-consumer, B2C) existují také důležité vztahy firma-firma (B2B, business-to-business). Teorie managementu v této souvislosti tradičně rozlišuje vnitřní a vnější okolí organizace a požaduje jejich důkladnější analýzu. Podobné kategorie interakcí nalezneme i v současných definicích *e-governmentu*, které se někdy snaží tímto způsobem vymezit *e-government* tak, aby byl srozumitelnější a uchopitelnější pro řízení i vyhodnocování. Některé přístupy staví na odlišení *e-sloužeb* (*e-services*) od *e-správy* (*e-administration*). Označení e-sloužby se zde používá pro různé podoby zdokonalení v poskytování veřejných služeb občanům (větší rychlost, pohodlnost, dostupnost atp.). Jiné přístupy v této souvislosti pracují se zkratkami G2C (*government-to-citizen*) a G2B (*government-to-business*) nebo také s obecnějším označením *front-office*, které se vztahuje k vládě tak, jak ji její konstituenti vidí ve formě informací a služeb, jež poskytuje, a v interakcích s občany a podnikateli. Implementace *e-governmentu* zde zahrnuje dvě oblasti – realizaci online služeb a vtahování občanů do diskuze a rozhodování (v této souvislosti se někdy pracuje s termínem *e-governance* jako se skupinou služeb podporujících či systematictěji využívajících nástrojů *e-participace*, nebo samostatně s kategorií *e-participace* či *e-demokracie*). Například Garcia et al. (2005) hovoří o 3 „konstitutivních charakteristikách“ *e-governmentu*, které se vždy v různé konfiguraci nalézají na webech „*e-gov*“: informaci, nabídce služby a možnosti participace. Termín *e-správa* se potom týká zdokonalení vládních procesů a vnitřních pracovních procesů veřejného sektoru využitím nových informačních procesů. Vychází z toho, že nové nástroje mají samozřejmě sloužit veřejnosti i nepřímo – využitím uvnitř veřejné správy pro účely integrace existujících procesů a dosažení větší racionality a systémovosti. Jiné přístupy pracují v této souvislosti se zkratkou G2G (*government-to-government*). V mezinárodní literatuře je v této souvislosti rozpracováván také termín *back-office* (viz OECD, 2003c; Millard et al., 2004; Ancarani, 2005) anebo *e-organizace* (Carrizales, 2008). Dosud je v této oblasti velmi často zdůrazňovaná nutnost organizační změny a reengineeringu správních procesů pro dosažení efektivnosti (viz OECD 2003b a 2009b, Špaček, 2012).

Například Carter a Bélanger (2005) upozorňují na rozdíly mezi kontextem e-obchodu a kontextem e-governmentu. Využívají k tomu výzkum Jorgensena a Cablea (2002), kteří identifikovali 3 hlavní odlišnosti:

- Přístup – v oblasti e-obchodu si podnikatelské subjekty mohou vybrat své zákazníky, v oblasti e-governmentu jsou úřady odpovědné za zabezpečení přístupu celé populaci, která je k tomu způsobilá, včetně jednotlivců s menším příjmem či s handicapem.
- Struktura – tato odlišnost je způsobena tím, že autorita, která může přijímat rozhodnutí, je méně centralizovaná v případě vládních úřadů než u podnikatelských subjektů; roztržitost úřadů umožňuje rozvoj a implementaci nových vládních služeb.
- Odpovědnost – v demokratickém zřízení jsou organizace veřejného sektoru omezené požadavkem, aby alokovaly zdroje a poskytovaly služby „v nejlepším zájmu veřejnosti“. V této souvislosti upozorňují Carter a Bélanger na tvrzení Warkentina a kol., že pro oblast e-governmentu jsou charakteristické mandatorní (povinné) vztahy.

Souhrnně lze konstatovat, že veřejné e-sloužby jsou stejně jako veřejné služby obecně specifické tím, že jsou produkovány, zabezpečovány či regulovány orgány veřejné správy a musí reflektovat také požadavky zakotvené v právních předpisech. Do jejich specifik se vždy promítají specifika veřejné správy, se kterými se musí vypořádat i jejich řízení a hodnocení. Legislativou stanovené povinnosti předpokládají určitou technickou, znalostní a finanční připravenost subjektů, které je mají plnit, a také nediskriminaci uživatelů, jež v moderních státech vychází z ústavně garantovaných základních práv občana (Špaček, 2012).

8.2 Cíle vs. bariéry e-gov

8.2.1 Trendy elektronizace veřejné správy a role koordinace a evaluace

Výše uvedený text naznačil, že v rámci širokosti e-gov se obecně vychází z toho, že ICT představují nástroj, který může a má podporovat procesy poskytování služeb a může zvýšit jejich efektivnost a účinnost i efektivnost a účinnost jiných produkčních faktorů (Van Oranje a Weehuizen, 2009). Slibné přínosy e-governmentu se neomezují na elektronizaci informací a jejich online zpřístupňování. Předmětem reformování mají být současně vždy obě základní oblasti správních aktivit – front-office i back-office (OECD, 2003b). To je patrné například i v *trendech e-gov v zemích EU*, které dosud zahrnují zejména následující (Špaček, 2012, 2015d, rozšířeno):

- Vytváření nových a revidování existujících národních portálů, v rámci kterých jsou někdy inovovány mechanismy poskytování služeb, a to např. na bázi životních situací a/nebo také prostřednictvím nástrojů elektronické identifikace (včetně mobilní ID).
- Nové portály se mohou zaměřovat na specifické vztahy mezi veřejnou správou a podnikatelskými subjekty (např. e-fakturování či elektronické zadávání veřejných zakázek) nebo na specifické oblasti služeb pro občany (e-zdravotnictví, e-justice, e-environment apod.).
- Přehodnocuje se využití nikoliv mobilních telefonů, ale mobilních technologií obecně (vlivem rozšíření tabletů apod.).
- Intenzivně se využívá tzv. cloud computing.
- Realizují se projekty podporující mezinárodně uznávané nástroje elektronické identifikace.
- V oblasti e-participace a e-demokracie se dosud spíše pilotně experimentuje. Instrumenty, jako jsou e-volby, nástroje e-participace na národních portálech, které se věnují legislativě, elektronické konzultování v rámci projektů snižování administrativní zátěže nebo portály zaměřené na budování místních společenství, jsou dosud málo rozšířené. Vyhodnocuje se používání tzv. civic technologies a jejich dopady na otevřenost vlády (viz např. McNutt et al., 2015; Jeffares, 2015).
- Vyhodnocuje se, jak mohou nové technologie pomáhat při řízení velkých měst (rozvíjí se literatura tzv. smart cities – viz např. Nam a Pardo, 2011).
- Vyhodnocuje se, jak mohou nové technologie přispět k řízení znalostí institucí veřejné správy.
- Hledají se cesty, jak zvýšit účinnost a efektivnost e-gov (např. prostřednictvím komplexnějších manažerských informačních systémů a vytváření nových nástrojů pro koordinaci a hodnocení politiky a projektů e-gov, využití open source produktů a standardů).
- Vyhodnocuje se to, jak může e-government (např. prostřednictvím velkých dat a otevřených dat) zlepšovat veřejné politiky (aby byly více opřeny o důkazy – evidence-based/evidence-driven; viz Lips a Barlow, 2015).
- V řadě zemí je zdůrazňováno budování portálu na principu životních situací (life events), což má umožnit lepší strukturovanost informací, snadnější orientaci uživatele v nabízených službách a podpořit možnosti personalizace existujících portálů. Některé portály propojují poskytování elektronických služeb s národním řešením elektronické identifikace občanů (eID). Jiné se přizpůsobují novým přístupovým kanálům (mobilním telefonům a jiným mobilním technologiím – tabletům, internetu v televizi apod.). Některé národní portály nabízejí nově registrovaným uživatelům anebo uživatelům, kteří využívají eID, také nástroje typu zabezpečené elektronické pošty, prostřednictvím které můžou komunikovat s veřejnou správou. Někdy tato elektronická pošta funguje také jako elektronické úložiště dokumentů, které uživatel zaslal veřejné správě nebo které od veřejné

správy obdržel. Specifické portály (tj. ty, které existují vedle národních portálů) se někdy snaží nabídnout rovněž jednotný přístup k co možná největšímu množství elektronických formulářů. Mezi nově prezentované portály patří také ty, jejichž prostřednictvím je možné si objednat ověřené opisy anebo výpisy z různých úředních dokumentů, dále portály z oblasti sociálního zabezpečení, zaměstnanosti nebo zdravotnictví.

V některých zemích existují nové webové stránky, které se zaměřují na *elektronické platby poplatků veřejné správě*. Zvláštní charakter mají také portály, jejichž hlavním cílem je podporovat průhlednost a otevřenost veřejné správy a opětovné využití veřejných informací. Například v Irsku existuje samostatně portál Citizens Information, který se snaží integrovat informace o existující struktuře veřejné moci a jejích službách. V březnu 2007 byl v Irsku zahájen provoz portálu pro vyhledávání webů a informací veřejné správy a institucí veřejného sektoru search.gov.ie. Zvláštní skupinu nových portálů představují ty, které nabízejí přeshraniční elektronické služby. Mezi těmito portály hraje důležitou úlohu i Nordisk eTax (nordisketax.net), který byl připraven v květnu 2005 a je přeshraničním daňovým portálem využívaným daňovými správami Dánska, Švédska, Finska a Islandu. Mezi trendy e-governmentu v členských zemích můžeme řadit vytváření portálů, které se zaměřují na oblast *e-procurement* – elektronického zadávání veřejných zakázek. Často je však v členských zemích EU praxe e-procurement decentralizovaná a využití národního portálu pro zadávání veřejných zakázek může být buď úplně dobrovolné, nebo povinné pouze pro ústřední úřady. Jiný právní režim může být spojen např. s nástroji dynamických nákupních systémů nebo s elektronickými aukcemi. Příkladem nových služeb a také povinností, které se týkají komunikace mezi úřady a podnikatelskými subjekty, je *elektronické fakturování* (eInvoicing).

Dokumenty *eGovernment Factsheet*, které jsou k dispozici na webu iniciativy Joinup (<https://joinup.e.europa.eu>, jenž vznikl transformací dřívější iniciativy ePractice.eu) ukazují, že v některých zemích se nové trendy v oblasti elektronizace veřejné správy týkají služeb a povinností ve veřejné správě. Nejde přitom jen o požadavky kladené na elektronické zadávání veřejných zakázek. Mezi aktuálními trendy z této oblasti můžeme řadit využití open source produktů a standardů. Například belgická federální vláda schválila jako první mezi vládami členských zemí EU návrh na využití Open Document formátu (ODF) pro všechny vnitřní vládní dokumenty v červenci 2006, a to s účinností od září 2008. Nizozemská vláda přijala v roce 2008 politiku o povinném využití open standardů a open source. Pro ty účely byl vytvořen také nový úřad NOIV. V prosinci 2009 maďarský parlament schválil novelizaci legislativy, která zakotvila povinné použití open standardů pro IT systémy veřejné správy. V srpnu téhož roku maďarská vláda vydala seznam se sedmi IT firmami, které měly pomáhat úřadům a školám při aplikaci open source a open standard řešení, jako výsledek záměrů centralizovat dohody o cenách v případě vybraných IT řešení.

S účinností od září 2003 dánská legislativa garantovala všem úřadům právo zasílat dokumenty jiným úřadům elektronicky a také požadovat od ostatních úřadů

elektronické zasílání (s výjimkou citlivých dat a dokumentů). S cílem přinést úspory bylo uvnitř veřejné správy (v rámci ministerstva financí) také vytvořeno pro všechna dánská ministerstva ústřední servisní středisko pro IT (Statens IT) a také (již v roce 2004) implementován systém společného řízení dokumentů (FEDS).

Ve Finsku funguje samostatně také národní portál e-služeb pro úřady (suomi.fi/workspace), který zpřístupňuje vybrané e-služby a formuláře institucí státní správy a některých municipalit. V únoru 2008 byl v Nizozemí spuštěn také web eFormulieren, který úřadům zdarma nabízel elektronické formuláře a sloužil také jako platforma pro vytváření a řízení e-formulářů. V červenci 2006 bylo stanoveno, že všechny úřední weby budou muset splňovat požadavky na přístupitelnost (accessibility) od roku 2010.

Některé nedávné strategie e-governmentu (i např. vlivem doporučení OECD) přinášejí také reorganizaci a/nebo vytvářejí novou organizaci koordinace rozvoje e-governmentu, včetně požadavků na jeho vyhodnocování v praxi. V Itálii měl implementaci současné strategie napomáhat od prosince 2009 orgán DigitPA, který existoval v rámci organizační struktury ministerstva pro veřejnou správu a inovaci. Kromě technické podpory a konzultace byl odpovědný také za hodnocení a monitoring, včetně posuzování ekonomické náročnosti plánovaných projektů. V případě Malty zastřešovala strategii a rozvoj e-governmentu od července 2008 vládní Agentura pro informační technologie (MITA), která byla také institucí zajišťující přístup k internetu pro subjekty veřejné správy. V Německu zahájila v dubnu 2010 činnost Národní rada pro IT (IT-Planungsrat), která nahradila dva dřívější úřady a vznikla na základě mezistátní dohody z dubna 2010 a nové legislativy o propojování sítí federálních a zemských vlád (jde o „IT-NetzG“ ze srpna 2009). Přísluší jí koordinace projektů, které jdou napříč federální a státní úrovní (Špaček, 2012).

Nové povinnosti jsou někdy také stanovovány v oblasti ex ante a ex post hodnocení projektů e-governmentu. Například již dánská strategie pro období 2007–2010 předpokládala, že dosažené úspory musí být kvantifikovány a dokumentovány, což mělo zajistit i systematické uplatňování metod hodnocení a kontroly projektů. Koordináční úlohu má patrně proto ministerstvo financí a jeho útvar „Digital Taskforce“, který slouží i jako mezivládní výbor pro oblast e-governmentu a asistuje řídicímu výboru pro mezivládní spolupráci (STS). Koordinaci projektů má v Dánsku napomoci také povinnost vypracovat „podnikatelský plán“ (business case, dokument argumentující dopady projektu před jeho zahájením) a specifikovat v něm také předpokládané výdaje. Tato povinnost byla stanovena pro všechny státní projekty e-governmentu přesahující 10 milionů DKK. V této souvislosti Digital Taskforce ve spolupráci s jinými orgány vytvořil nástroj obecného podnikatelského plánu digitálních projektů pro vyhodnocení rizik, podporu rozhodování a stanovení priorit a také pro posouzení návratnosti investic a čisté současné hodnoty. Tento nástroj byl doporučen také územní samosprávě. Studie OECD (2010) komentovala, že daný nástroj je používán především v rámci schvalování projektů e-governmentu, nikoliv pro následný monitoring a reporting (včetně vysvětlení případného nárůstu nákladů projektu během jeho implementace). Podobné projekty souvisí s trendem využívat

v době přípravy projektů elektronizování veřejné správy zejména nástroje ekonomické analýzy, jejichž metodiku rozvíjelo od roku 2005 OECD (v rámci iniciativy The e-Government Project) spolu s praxí tzv. business cases ve Spojeném království. Vycházelo se z toho, že analýzy typu CBA mohou v případě e-governmentu lépe nasměrovat financování, budovat podporu a politickou vůli a snižovat tak riziko selhání (blíže viz Špaček, 2012).

Můžeme narazit také na iniciativy, které mají podporovat a standardizovat rozvoj e-governmentu v územní veřejné správě. Maďarská vláda v prosinci 2009 vyhlásila zakázku na vytvoření sedmi municipálních center poskytovatelů služeb pro aplikace (tzv. ASP). Jejich cílem mělo být rozšíření e-slужeb a zvýšení jejich kvality. Tato centra měla nabízet také služby řízení dokumentů, municipální portály, systém pro sociální správu, pro správu živností, stavebních agend či systém pro řízení ekonomických procesů. Projekt patrně reaguje na jedno z doporučení ve studii OECD (2007) Maďarsku – zlepšit rozvoj místních projektů e-governmentu. Na základě projektu z jara 2009 mělo dojít ke standardizaci elektronického formátu formulářů, které měly být následně dostupné na webech ministerstev a maďarském portálu e-governmentu.

Mezi standardizační projekty patří také portugalská iniciativa Simplex z roku 2006, která stanovila všem vládním úřadům navrhnout iniciativy ke zlepšení a stanovit termíny jejich implementace. Cílem je redukovat osobní kontakty občanů s úřady, čekací doby na úřadech, poskytovat služby na jednom místě a poskytovat více informací. Iniciativa byla novelizována programem Simplex 10, který stanovil cíle v oblasti uživatelsky přívětivých služeb, fyzických a virtuálních one-stop-shopů s životními situacemi, které jsou přístupné i prostřednictvím mobilního telefonu, a rovněž požadavky na vyhodnocování účinnosti, nákladové efektivnosti a produktivity. Programy Simplex předpokládaly také uplatnění tzv. Simplex testu, v rámci kterého byly vymezeny 4 fáze – identifikování administrativního zatížení, kvantifikace dopadů, vyhodnocení praxe e-governmentu (zda jsou nová opatření v souladu s prioritami a dobrou praxí) a vyhodnocení konsolidace (jak nové opatření podporuje konsolidaci práva, aby byl zajištěn systémovější a racionálnější výstup legislativního procesu). Některé municipality ve spolupráci s vládou přijaly strategii Simplex pro municipality.

V Rakousku byl v červenci 2008 představen tříletý projekt referenčních měst e-governmentu, který měl za spolupráce úřadu federálního kancléře, asociace měst a rakouské iniciativy Digital Platform zvýšit využití nástrojů e-governmentu na municipální úrovni. Švédské místní úřady využívají k výměně dobré praxi a ke spolupráci v oblasti e-governmentu portál Sambruk.se. S cílem propojit nizozemské instituce veřejného sektoru a standardizovat správu místních samospráv běžel projekt Gov United (govunited.nl).

Vývoj pojetí elektronizace veřejné správy a mechanismů vládnutí v členských zemích EU tvarovaly evropské informační politiky. Do roku 2005 šlo o politiky a doprovázející akční plány eEurope. V roce 2005 byla přijata politika i2010, na níž opět navazoval akční plán. Následovala Digital Agenda for Europe, která byla přijata v létě 2010 jako součást strategie Europe 2020. Specifikoval ji *eGovernment Action Plan 2011–2015*

z prosince 2010 a bude ji rozvíjet také *eGovernment Action Plan 2016–2020*, který byl ale od konce října do konce ledna ještě v procesu připomínkování veřejnosti.

E-government byl a je v evropských informačních politikách považován za jeden z nástrojů pro vytváření informační společnosti, který má být také do určité míry standardizován. Standardizace se přitom týká jak rozsahu nabídky elektronických veřejných služeb, tak i způsobu jejich poskytování, který by měl zajistit interoperabilitu a propojitelnost některých řešení e-governmentu i mezi členskými státy EU.

Akční plán pro politiku i2010 zařadil mezi pět hlavních úkolů nutnost implementovat „high-impact“ klíčové služby (elektronicky dostupné zadávání veřejných zakázek, zavádění e-identifikace – eID, pan-evropské e-slужby) a zabezpečit klíčové předpoklady využití e-slужby (pohodlný, bezpečný a interoperabilní autorizovaný přístup k veřejným službám napříč Evropou).

Digital Agenda for Europe pracuje s cílem vytvořit jednotnou evropskou oblast pro platby (Single Euro Payment Area, SEPA), v rámci které má dojít také k integraci elektronického fakturování a mnohem většímu národnímu i přeshraničnímu využití eID. Tomu má napomoci i revize existující evropské legislativy, která má rovněž zvýšit důvěru uživatelů e-slужby garantováním online práv občana (strategie předpokládá přijetí kodexu EU s online právy občanů). Důvěru v e-slужby mají podpořit, kromě vzdělávání a trénování počítačových dovedností, také nové nástroje, které mají identifikovat nezbytné dovednosti uživatelů a zpřehlednit dosud roztržitou legislativu z oblasti e-slужby a jejich využití (k tomu účelu byl již spuštěn portál eYou Guide). Do budoucna by mělo dojít k širšímu využívání institucí typu CERT (Computer Emergency Readiness Teams) na národní i na evropské úrovni.

E-government byl ve strategii „*Digitální agenda*“ samostatně specifikován v části „ICT-enabled benefits for EU society“. Strategie upozorňuje na to, že dosavadní praxe služeb e-governmentu je různá, většina z nich není přeshraniční a jejich využití občany je dosud malé. Očekává, že stupeň jejich využití poroste s růstem kvality a dostupnosti. Členské státy by se měly vyvarovat použití řešení, která uživatele zbytečně zatěžují. Měly by se také dohodnout na seznamu klíčových přeshraničních veřejných služeb, které budou k dispozici online. Od e-governmentu je opět oddělena oblast e-health.

8.2.2 Bariéry e-gov, větší význam netechnických bariér

Již v roce 2003 OECD upozorňovalo na to, že e-government může být zasazen do prostředí veřejné správy, a proto může být limitovaný tím, co je veřejná správa schopná a ochotná dělat. Kritizováno bylo časté „přetahování“ ICT přes existující organizační struktury bez sebemenších nápadů na jejich zdokonalení. Dalším předmětem kritiky ze strany OECD bylo ještě v roce 2009 také to, že řada národních cílů je založena na neadekvátních informacích o poptávce občanů, vládních zdro-

jích a technologickém vývoji. Ačkoliv byly politiky e-governmentu velmi ambiciózní a realizovala se velká řada projektů, existují velké rozdíly mezi revolučním potenciálem ICT, se kterým byl a je spojen „e-government hype“ (doslovně můžeme „hype“ přeložit jako halasně vychvalovanou/propagovanou reklamu, hovorově však toto slovo znamená i podfuk/švindl), a tím, co politiky e-governmentu ve skutečnosti přinesly (též Heeks, 2006a). Podle některých také existují důkazy o tom, že selhání ICT je ve veřejném sektoru mnohem větší než v sektoru soukromém a selhání ICT ve veřejném sektoru není novinkou ani raritou (Garson, 2006).

Kritika zavádění a řízení e-governmentu obvykle vyzdvihuje, že úspěch e-governmentu nezaručí využití nových technologií, převedení správních služeb do elektronické podoby a jejich zpřístupnění prostřednictvím internetu. Vyžaduje reorganizaci veřejné správy a také orientování se na uživatele služeb (Makolm, 2006; Chen, 2010). OECD v této souvislosti několikrát upozorňovalo, že e-government není pouze o elektronizaci, když kritizovalo frekventovaný nabídkově-orientovaný přístup vlády „vybudujeme a uživatelé přijdou sami“ (OECD, 2003 a 2009). Problémy implementování e-governmentu jsou také spojovány s tím, že e-government je do národního kontextu přebírán odjinud, často bez přizpůsobení místním podmínkám, kultuře a právu (Clift, 2004). Nguyen et al. (2014) jsou toho názoru, že implementování e-governmentu je ovlivněno především politikou, lidmi, institucemi a kulturními normami, méně pak problém ICT technického charakteru. Relevantnost podobných tvrzení podporují také benchmarkingové studie e-governmentu, které v posledních letech upozorňují na rozdíl mezi dostupností a sofistikovaností elektronických služeb a jejich skutečným využitím. Například studie Capgemini et al. (2010) došla k závěru, že veřejný sektor čelí výzvě, jak přehodnotit mechanismy poskytování veřejných služeb, aby se více zaměřovaly na občana. Podle studie se totiž e-government zaměřoval na poskytování velkého množství služeb s cílem zvýšit efektivnost a účinnost, ale tyto služby byly organizovány odvětvově (silo-centric) a top-down způsobem, a to spíše na základě potřeb vlády než potřeb občanů. Benchmarkingová studie z roku 2014 (Tinholt et al., 2014a a 2014b) kritizovala, že služby nejsou poskytovány hladce a dosud není plně využíván potenciál nových technologií. Podle studie je však mnohem důležitější a pro budoucnost e-governmentu představuje velkou výzvu to, že občané preferují osobní kontakt a rovněž nemají větší povědomí o existujících službách e-governmentu.

Faktory, které jsou spojovány s úspěchem nebo neúspěchem e-governmentu, jsou přebírány z literatury věnované teoriím difúze inovace (DOI), modelům akceptace technologie (TAM) a digital divide a nezahrnují pouze počítačovou gramotnost potenciálních a reálných uživatelů existujících služeb, nedostatečnou důvěru v e-slужby, úmyslné vyhýbání se osobnímu kontaktu, ale také možnost kontrolovat (možnost mít poskytování e-slужby pod větší kontrolou než v případě její neelektronické podoby), náklady (resp. úsilí uživatele, aby mohl službu využít), personalizaci (možnost přizpůsobit si způsob poskytnutí vlastním potřebám) a časovou úsporu při elektronickém využití (Gilbert et al., 2004). To je rovněž patrné v kritériích a modelech kvality elektronických služeb a elektronických veřejných služeb (slужeb e-governmentu)

(viz *Kap. 6.1*). Teorie difúze inovace a modely akceptace technologií více nezohledňují faktory, které leží na straně vlády a veřejné správy a jsou spojeny s řízením e-governmentu. Některé studie v této souvislosti upozorňují, že rozvoj e-governmentu brzdí právní a organizační překážky. Například závěry projektu *Breaking Barriers to eGovernment* diskutovaly roli jiných faktorů jako nedostatek vedení (při iniciování projektu, jeho implementaci, propagování a přizpůsobování), problémy financování, malou koordinaci, nepružnost organizačních struktur veřejné správy a problémy interoperability (*Breaking Barriers to eGovernment*, 2007; blíže viz též Špaček, 2012). Garson (2006) pracuje také s dalšími důvody, proč ICT projekty selhávají – složitost ICT projektů (projekty mohou být příliš rozsáhlé a komplexní), chyby plánování (poor business plans) a problémy projektového managementu. Na ty poukazují také Ben a Schuppan (2014), kteří na příkladu zavádění velkého projektu v německé sociální správě identifikují problémy, které vznikají v důsledku malého zapojování zaměstnanců do iniciování projektu a do jeho implementace, a s tím související problémy řízení změn.

Podobně jsou neúspěchy e-governmentu diskutovány v literatuře paradoxu produktivity ICT. Například Willcocks a Lester již v roce 1996 připomínali tvrzení Bakose a Jagera (1995): „Počítače nezvyšují významně produktivity, ale chyba není v technologii, nýbrž v managementu a také v tom, jak je vyhodnocováno používání počítačů.“ Stavěli také na požadavku Farbeye a kol. (1995) zapojit potenciálně dotčené subjektu do jakéhokoliv procesu vyhodnocování užívání ICT. Heeks (2006a, a podobně i Connolly, 2007; Connolly a Bannister, 2008; Bannister a Connolly, 2011) je toho názoru, že většina projektů e-governmentu selhává, a to buď totálně, nebo alespoň částečně, kvůli špatné implementaci a managementu. Chyba je proto spíše na straně odpovědných pracovníků než v technologiích.

Garson (2006) uvádí následující důvody, proč projekty v oblasti informačních technologií (IT) ve veřejném sektoru selhávají:

- Projekty příliš rostou a stávají se příliš složitými.
- Nemusí být podporovány ze strany stakeholders organizace – projektoví manažeři musí věnovat velké úsilí mobilizování stakeholders a IT problémy nechávají často pouze na IT týmech, následkem toho nemusí vedoucí pracovníci chápat technologie a jejich roli.
- Mohou být špatně nastaveny plány realizace (business plans), a to i tak, že kladou důraz na technologie, aniž by více vysvětlily jejich roli ve změnách a řešení současných potřeb. Plány také nemusí pracovat s jasnými cíli, měly by implementaci rozfázovat a nesmí se opomíjet fáze testování a pilotáže.
- Vize rozvoje může být problematická, např. je nerealistická.
- Nejsou využity vhodné metody, např. projekty jsou postaveny na předpokladu využití špičkových technologií, ale organizace může mít prospěch ze starších a stabilnějších technologií. V tomto případě se technologie šíjí na míru „dosavadnímu stavu jejich vývoje, nikoliv organizací“.

- Na realizaci projektu je alokováno příliš málo času.
- Koneční uživatelé nemusí projevovat dostatečnou podporu, nemusí disponovat dostatečným vzděláním, nemusí být ani motivováni nové systémy používat. Determinantem většího využití je větší zapojení koncových uživatelů do procesu navrhování řešení a jeho implementace.

Úspěšné řízení změny spojené s implementací projektu e-governmentu podle Aikinse (2012) předpokládá širší organizační změnu a neobejde se bez politické podpory. Mezi negativní aspekty veřejné správy, které mají vliv na řízení projektů e-governmentu, zahrnul následující:

- vertikální struktura vlády a spolupráce mezi jednotlivými úrovněmi,
- nedostatek financí,
- nedostatek školení, kteří jsou schopni v oblasti ICT zaškolení ostatní zaměstnanci,
- strach z využití informačních technologií ze strany řadových úředníků i managementu,
- očekávání vysokých manažerů, že projekt selže nebo překročí rozpočet,
- neochota riskovat ze strany manažerů,
- strach, že vláda nebude schopna projekt e-governmentu správně řídit,
- e-government má nízkou prioritu u politiků,
- někteří zaměstnanci nechtějí podporovat elektronické jednání s občany.

Problémy zavádění e-governmentu s sebou přináší také více požadavků na hodnocení existujících a uvažovaných projektů. Dosud trvá nutnost zlepšit hodnocení v oblasti e-governmentu také proto, že předmět hodnocení zde spadá často do oblasti e-služeb, jejichž kvalita významnou měrou záleží na vnímání atributů služby ze strany jejich uživatelů. Na e-government nemůže být pohlíženo jako na izolovaný technický artefakt, komplex pouhého hardwarového a softwarového vybavení (Heeks, 2005 a 2006b). Zapomíná se na to, že řízení e-governmentu není jen o řízení informačních systémů. Informační systémy v širším pojetí totiž zahrnují data, technologie, lidi (a v té souvislosti schopnosti a dovednosti, uplatňované hodnoty), procesy a také uživatele. Mechanismy zadávání veřejných zakázek i řízení technické podpory a e-government je socio-technickým systémem (Heeks, 2006a). Zapojení technologií, resp. rozvoj e-governmentu je tvarován také politickými rozhodnutími a společností (Bekkers, 2013 hovoří o „socio-political shaping of ICT“ jako o zdroji inovací), rovněž legislativou, národním strategickým rámcem, jeho cíli atd. Řízení e-governmentu také předpokládá zodpovědný projektový a finanční management a vyhodnocování realizovaných efektů. Řízení a hodnocení e-governmentu se musí vypořádat s tím, že projekty e-governmentu spadají mezi tzv. soft systémy, pro které je charakteristická častá rozporuplnost vnímání strany nabídky a strany poptávky (Gupta a Jana, 2003). Skutečnost, že projekty e-governmentu procházejí napříč resorty, si vyžaduje velkou pozornost. Struktura celého systému vládnutí hraje důležitou roli při implementaci projektů e-governmentu napříč resorty a úrovněmi veřejné

správy ve státech. Cílem je umožnit spolupráci ve všech agendách. Přístupy, které byly v zahraničí obecně přijaty, zahrnují vytvoření rad (komisí) a hlavního ředitele informačních technologií. Lau (2004) za efektivní považuje také využití pracovníků z nevládních organizací, akademiků a dalších organizací. Toto schéma umožňuje nejenom čistě poradní a informační činnost, ale také dosažení rozvoje a provádění dohledu nad e-governmentem (též Valouchová, 2015).

Tabulka 8.1 **Možné problémy spojené s řízením změn při implementaci projektů e-governmentu**

Problémy spojené s financováním změn	
1.	Neposkytnutí dotace ze strukturálních fondů nebo její radikální snížení
2.	Přečerpání rozpočtu
Problémy spojené s lidskými zdroji	
3.	Neschopnost nadchnout a přesvědčit o nutnosti a významu změny politické vedení
4.	Neschopnost přesvědčit o významu změny klíčové zaměstnance
5.	Nedostatek zaměstnanců schopných projektového řízení
6.	Nezájem ze strany vedení IT
7.	Nezájem ze strany ostatních úředníků
8.	Nedostatečné možnosti v odměňování a motivování zaměstnanců podílejících se na vedení projektu
9.	Neschopnost současných zaměstnanců přizpůsobit se změně a naučit se pracovat s novými pracovními nástroji
Problémy spojené s technologiemi a bezpečností dat	
10.	Ztráta či únik citlivých osobních dat
11.	Selhání software či hardware
12.	Nedostatečná technická podpora v průběhu provozu
13.	Nedostatek konektivity mezi úředníky a občany
Problémy spojené s dodavatelsko-odběratelskými vztahy a zadáváním veřejných zakázek	
14.	Výběr nevhodného dodavatele, který nedokáže uřídit projekt
15.	Dodavatel nesplní podmínky smlouvy – nedodá služby v požadované kvalitě, má velké množství subdodavatelů
16.	Upgrade software se nezdaří, protože jej provedla nezkušená vysoutěžená firma, jiná než původní (která systém navrhovala)
Problémy spojené s legislativou	
17.	Nové zákony, bez prováděcích vyhlášek a metodik, mající dopad na projekt
18.	Nejsou přijaty a uplatněny potřebné změny v zákonech, které by umožnily výkon agend prostřednictvím nových technologií
Další možné problémy	
19.	Problémy spojené s nedostatečnou poptávkou po el. službách
20.	Problémy spojené s nedostatečnou politickou podporou

Zdroj: Valouchová (2015).

Na základě kvalitativního výzkumu ohledně řízení projektu eSMO (Elektronické statutární město Ostrava) identifikovala Valouchová (2015) 20 možných problémů (viz Tab. 8.1).

Podobné faktory, které jsou charakteristické pro vnitřní prostředí veřejné správy, zmiňuje také literatura zaměřená na modely zralosti/sofistikovanosti služeb e-governmentu navržené pro benchmarking e-governmentu. Podle nich obecně vyšší úroveň e-governmentu vyžaduje intenzivnější integraci řady podpůrných systémů, což přináší větší požadavky na lepší meziresortní řízení, koordinaci a vyhodnocování (Špaček, 2012). To s sebou přineslo také větší centralizaci v poskytování služeb e-governmentu a vytváření nových mechanismů koordinování rozvoje e-governmentu. Nezbytnost koordinace rozvoje e-governmentu vychází z toho, že projekty z této oblasti mají vždy kvůli své komplexnosti (s ohledem na cíle, předpoklady a bariéry) výrazně meziodvětvový charakter, a je proto vhodné k tématu přistoupit interdisciplinárně (Kudo, 2008; Špaček, 2015).

Kunstelj a Vintar (2009) anebo Staroňová (2013) zdůraznili, že koordinace rozvoje e-governmentu je důležitá také proto, aby byl e-government schopný zajistit integrované poskytování služeb prostřednictvím tzv. *one-stop shopů*. One-stop shopy jsou považovány za vývojově nejvyšší etapu rozvoje e-governmentu. Literatura, která se pro účely benchmarkingových hodnocení zabývá modely vyspělosti/sofistikovanosti poskytovaných služeb e-governmentu (stage/maturity/sophistication models – např. Siau a Long, 2005; Kaylor, 2001; Špaček, 2012), s reálnou existencí one-stop shopů spojuje praxi, kdy nové technologie (ICT) transformují tradiční struktury správy do podoby spravování, které je reálně založené na ICT. Praxe one-stop shopů vyžaduje vertikální i horizontální integraci (a tudíž i obtížnou koordinaci centrálním úřadem), kdy organizačně a funkčně roztržitá veřejná správa má být nahrazena tzv. *one-stop government řešeními*, která mohou přinést větší centralizaci veřejné správy. Na druhou stranu však poskytování elektronických veřejných služeb také standardizují, což mj. také redukuje problémy s interoperabilitou apod. (viz např. Gouscos, 2002). Mezi projekty, které mají přinést existenci one-stop shops, můžeme zařadit také maďarskou iniciativu klientských center (Client Gate, viz např. König, 2010). Ta, podobně jako český projekt Czech POINT, předpokládala vytvoření alternativního kanálu pro elektronická podání některých dokumentů veřejné správě, kdy občané nemusejí disponovat elektronickým podpisem. Dosavadní roztržitá řešení měly nahradit služby zajišťované centrální vládou. Maďarský projekt šel však dále než český Czech POINT, protože uživatelům umožnil, aby nahráli dokumenty elektronicky (s využitím speciálních přístupových údajů do elektronického rozhraní).

Velmi aktuální je také iniciativa vytváření one-stop shops na Slovensku, která vychází z politiky ESO (Priebeh reformy ESO/Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená verejná správa) a jejích hlavních cílů uspořit a zjednodušit slovenskou veřejnou správu. V rámci této reformy došlo s účinností od začátku roku 2013 na Slovensku ke zrušení specializovaných krajských úřadů státní správy a vytvoření okresních úřadů (od října téhož roku), které – podle iniciátorů reformy – více kopírují územněsprávní členění Slovenské republiky (SR). Politika ESO předpokládala vytvoření klientských center

pro občany v období 2014–2015. Mezi proklamovanými cíli je vytvořit klientská centra státní správy tak, aby byla pro občany k dispozici při splnění kritéria dojezdu 50 km, nebo 1 hod. veřejnou dopravou. Jejich primární funkcí je poskytovat služby státní správy, které patří do agendy okresních úřadů. Klientská centra se mají orientovat na občany a soukromé firmy. Budování fyzických kontaktních míst je navázáno také na elektronizaci veřejné správy. Probíhá postupně od listopadu 2013.

Pro účely koordinování se v praxi rozvoje e-governmentu používá kromě regulace metodické vedení, také kontrola implementace projektů napříč resorty veřejné správy, přijímání rámců pro spolupráci mezi úřady k zajištění interoperability a k omezení duplicit, co se týče informací registrovaných v informačních systémech, energie věnované do rozvoje i dalších zdrojů. Dále jsou pro účely koordinace budování e-governmentu používány nástroje strategického řízení a buduje se sdílená infrastruktura pro poskytování na webu založených elektronických služeb (Estevez et al., 2007; Špaček, 2014d a 2014e). Vždy se také promítá to, zda je řízení e-governmentu centralizované nebo decentralizované. Centralizovaný přístup k řízení může sice přinést úspory z rozsahu, zajistit čistá data ve sjednocených informačních systémech a větší kompatibilitu. Je však charakteristický svými vysokými náklady, pomalostí (informace potřebné pro rozhodování na centrální úrovni musí nejprve doputovat od řízených k řídicím subjektům a po každém rozhodnutí opět opačným směrem), malou flexibilitou a větší vzdáleností od koncových uživatelů. Naproti tomu decentralizovaný přístup potenciálně přinese vyšší flexibilitu a schopnost reagovat na změny a přiblíží rozhodování blíže k uživatelům. Přináší však roztržštěnost dat a informačních systémů, což znesnadňuje sdílení a kontrolu dat a přináší duplicitu (Heeks, 2006a). To ostatně ukazuje i dvacetiletý vývoj informačních systémů veřejné správy ČR a související aktivity spojené s budováním základních registrů (viz Špaček, 2012).

Například již akční plán, který v EU specifikoval politiku i2010, zdůraznil *potřebu větší efektivity a účinnosti*, aby byl zajištěn přínos služeb a vysoký stupeň spokojenosti uživatelů, průhlednost a odpovědnost, menší administrativní zatížení a byla dosažena efektivnost (Evropská komise měla spolu s členskými státy v průběhu roku 2006 také navrhnout obecný a na dopady zaměřený rámec pro vyhodnocování eGovernmentu). Plán v dokumentu *The European eGovernment Action Plan 2011–2015* zdůraznil potřebu zvýšit dovednosti uživatelů, zajištění snadného přístupu k informacím a průhlednosti a rozšířit možnosti zapojení občanů a podnikatelských subjektů do procesů tvorby veřejné politiky („user empowerment“). Vycházelo se z toho, že veřejné služby mohou zvýšit efektivnost a spokojenost uživatelů, pokud lépe naplní očekávání uživatelů a budou konstruovány na základě jejich potřeb a ve spolupráci s nimi.

V případě některých vyspělých zemí studie OECD upozorňovaly na to, že přestože je daná země na předním místě řady mezinárodních benchmarkingových žebříčků, mohou jí chybět dostatečně *jasné strategické priority* a *odpovídající management projektů*. Např. zpráva o praxi e-governmentu v Dánsku (OECD, 2010) upozorňovala, že zde chybí systematictější stanovení prioritních projektů ústřední vlády

a jasná vize centra o klíčových oblastech budoucí podoby e-governmentu. Studie konstatovala, že v Dánsku chybí také systematictější plán a odpovídající řízení nasazení nově vytvářených služeb e-governmentu. Stanovení priorit a jasná vize by lépe zacílily výdaje na rozvoj e-governmentu, propagaci (marketing) nových a existujících projektů a také mezivládní koordinaci a vyhodnocování účinnosti e-governmentu (i s ohledem na vnímání uživatelů).

Všechny tyto trendy jsou v členských zemích napojeny na strategický dokument, který vyjmenovává priority buď jen pro oblast e-governmentu, nebo – podobně jako dosud informační politiky EU – pro budování informační společnosti. Některé nové strategie také (i např. vlivem doporučení OECD) přinášejí reorganizaci a/nebo vytvářejí novou organizaci koordinace rozvoje e-governmentu, včetně požadavků na její vyhodnocování v praxi. Některými cíli se od současných strategií e-governmentu odlišuje nová strategie Spojeného království Government ICT Strategy schválená na konci března 2011. Tato strategie stanovila kromě cílů spojených s personalizovanými elektronickými službami, které mají být mnohem citlivější na potřeby uživatelů, (mimo jiné) také cíl redukovat chyby v projektech a – pokud je to možné – vyvarovat se velkých projektů, jejichž implementace by byla pomalá nebo přináší větší stupeň rizika chyb. Strategie Spojeného království také explicitně zdůraznila, že vláda ukončí oligopolní praktiky velkých dodavatelů ICT.

8.3 Problémy v přístupu ústřední vlády k zavádění e-governmentu v ČR

Výzkum dopadů implementace a řízení e-governmentu je v ČR relativně vzácný a systematictější pozornost akademiků dosud nezískal, přestože se již několik let objevují v praxi českého e-governmentu nemalé problémy. Pokud se podíváme na přístup ústřední vlády k realizaci politiky e-governmentu a na dostupnou literaturu a informace (jde zejména o vládní dokumenty, diskuze v médiích a na nevládních platformách e-governmentu, např. www.egov.cz), můžeme identifikovat nedostatky v následujících oblastech (Špaček, 2015):

- strategický rámec e-governmentu,
- stabilita mechanismů pro řízení a koordinaci e-governmentu na úrovni ústřední vlády,
- dostupnost informací o hodnocení klíčových národních projektů,
- zapojení stakeholders do přípravy projektů e-governmentu a problémy s vizí rozvoje služeb e-governmentu,
- zadávání veřejných zakázek u projektů e-governmentu.

8.3.1 Problémy strategického rámce e-governmentu

E-government získal v regionu střední a východní Evropy velkou pozornost v programových dokumentech, které se týkaly jejich správních reforem. V těchto zemích, a v ČR to platí rovněž, nebyl e-government explicitní součástí počátečních fází správních reforem, které se orientovaly na transformaci a konsolidaci a byly zacíleny na demokratizaci a vytvoření základních struktur veřejné správy (včetně dekoncentrace, decentralizace a obnovení územní samosprávy) a transformaci ekonomiky (v rámci které byla pozornost věnována telekomunikační politice, liberalizaci a regulačním mechanismům) (Hesse, 1998). E-government získal pozornost ve vládní politice spíše později, ve fázi modernizace, která je patrnější až v období konce 90. let (Verheijen, 2012) a především pak na počátku nového tisíciletí. Požadavky na e-government zemí, které se ucházely o členství v EU, nebyly v období do roku 1999 explicitně součástí požadavků EU a dostaly se tam až v období 1999–2002 s příchodem iniciativy politiky *eEurope*, na kterou kandidátské země navázaly iniciativou *eEurope+*.

Přestože první programová prohlášení vlády (federální i republiková) neobsahovala kromě cíle dobudovat systém komunikace mezi finančními a daňovými správami explicitně další cíle zaměřené na rozvoj e-governmentu a hovořila především o transformaci státu do moderní ústavní demokracie a smíšené ekonomiky při zachování určitého standardu sociální politiky, ještě v polistopadovém období československé federace – konkrétně v roce 1991 – byla vytvořena Komise vlády ČR pro SIS (Státní informační systém). V červnu 1991 bylo také přijato usnesení č. 208/1991 Sb. o řešení SIS, které stavělo na rozhodující úloze registrů občanů, nemovitostí, hospodářských subjektů, územně identifikačního registru a také na orientaci na otevřené systémy a zohledňovalo projekt Jednotného informačního systému státní správy, který byl na MV zpracován v roce 1990 (Malátek, 2005). Veřejné informace nediskutují, co bylo v praxi Komise dosaženo. Zveřejněna není ani zpráva o výsledcích práce Komise, ke které se vyjádřilo usnesení vlády ČR ze 4. února 1992. Naznačují to pouze cíle dalších koncepčních dokumentů (Špaček, 2012). Vláda se budováním SIS zabývala poté až v roce 1995, kdy vyslovila souhlas s materiálem Výstavba státního informačního systému České republiky s využitím komunikační sítě ministerstva financí ostatními resorty. Tento materiál předpokládal, že SIS bude zahrnovat registr nemovitostí, registr obyvatel a v jeho rámci také např. registr sociálních dávek, zdravotního pojištění a registr ekonomických subjektů (Mates a Smejkal, 2006).

Za první ucelenou polistopadovou českou koncepcí informační politiky a e-governmentu je považována *Státní informační politika – cesta k informační společnosti* (SIP), kterou vláda přijala v květnu 1999. Na SIP navazovala *Koncepce budování ISVS*, kterou vláda schválila usnesením č. 1059 v říjnu 1999. Koncepce brala v potaz také obsah *Koncepce reformy veřejné správy* z téhož roku. Byla výsledkem meziresortní spolupráce, během které byly sjednoceny původně dvě předpokládané

koncepte, z nichž jedna vycházela ze SIP a druhá měla být součástí koncepcí připravovaných pro reformu veřejné správy (Herzán, 2000). Koncepce vymezovala následující problémy informačních systémů veřejné správy, které byly důsledkem „nekoordinovaného a prudkého vzniku informačních systémů jednotlivých resortů v předchozím období“:

- neexistence koncepčního řešení veřejné správy s ohledem na možnosti ICT,
- realizace koncepčních, rozhodovacích a kontrolních procesů bez dostatečné báze relevantních aktuálních informací a bez využití moderních prostředků,
- zúžený pohled na informační systém jako na prostředek úschovy dat a nekoordinované zavádění IS a izolovaná evidence dat ve veřejné správě,
- nepřítomnost závazných pravidel pro spolupráci stávajících resortních IS a pravidel pro výměnu a sdílení dat,
- nedostatečná legislativní podpora využití nových technologií,
- nedostatečná analýza procesů ve veřejné správě a z toho plynoucí pracnost, nedokonalost a neprovázanost postupů při výkonu veřejné správy,
- nízká úroveň horizontální i vertikální komunikace a spolupráce uvnitř subjektů veřejné správy, mezi nimi navzájem a ve vztazích veřejné správy k okolí,
- nedostatečná úroveň veřejné kontroly,
- nesystematické vzdělávání pracovníků veřejné správy zaměřené na využití nových technologií a postupů.

V dalším období mělo dojít k zásadní změně zaměření informačních systémů na *podporu procesů veřejné správy*, která by vycházela z analýzy administrativně právního fungování veřejné správy jako služby veřejnosti. Měla být zajištěna otevřenost a flexibilita vůči budoucím změnám územního členění i modelu veřejné správy. Změna měla být realizována prostřednictvím projektového meziresortního řešení úkolů. Změnu nemělo přinést pouhé převedení registrů či správních evidencí z jednoho resortu na druhý, ale především navzájem propojené a funkční základní registry. Oporou se měl stát zákon o informačních systémech veřejné správy.

Na SIP navazoval akční plán do roku 2002, přičemž se upozorňovalo na to, že realizace SIP se opožďuje zejména kvůli omezeným financím ze státního rozpočtu. Rámcový program *Elektronická veřejná správa*, který byl součástí příloh akčního plánu, nejprve bez jakýchkoliv vzájemných vazeb obsahoval (proto) nepřliš srozumitelnou mapu projektů. U některých projektů akční plán nespecifikoval „nositele“, tj. patrně odpovědnou instituci. Indikátory cílového stavu nedefinoval vždy tak, aby mohly být manažersky uchopeny (způsobem, který by reflektoval požadavky principů SMART, apod.). Postrádal také větší napojení na SIP, ze které vycházel. Spojovalo ho s ní spíše jen vymezení oblastí projektů, ve kterých jednotlivé projekty vypočítával. Někdy specifikoval více nositelů bez „spolunositele“, jindy jednoho nositele a případně další spolunositele, což nemuselo vyjasňovat odpovědnost za předpokládané výsledky, avšak ukazovalo, u jakých institucí se předpokládá nezbytná spolupráce.

Někdy v závorce rámcový program u termínu specifikoval etapu, se kterou realizaci spojoval, jindy nikoliv. Některé projekty předpokládaly ve svých názvech či ukazatelích přijetí anebo změnu relevantní legislativy. Velmi ambiciózně byly stanoveny cíle u základních registrů, u kterých akční plán předpokládal hotovou legislativu již v roce 2001. Petrikovits (2001) byl v souvislosti s těmito cíli skeptický, protože se ukázalo, že původní záměr koncepce budování ISVS přijmout jednu zákonnou úpravu je kvůli specifikům jednotlivých registrů neřešitelný. To vedlo k vypracování předkládaného věcného záměru zákona o registrech veřejné správy s předpokladem následného předložení jednotlivých zákonů upravujících vedení čtyř jednotlivých základních registrů. Přineslo to také novelizovanou verzi Akčního plánu SIP pro období do roku 2003. Vláda ho projednala v březnu a pouze ho vzala na vědomí usnesením č. 265, které „konstatovalo“, že rozpočtová situace v roce 2002 nedovolí realizovat akční plán v potřebném rozsahu.

Další strategický dokument e-governmentu byl již vypracován Ministerstvem informatiky. Šlo o *Státní informační a komunikační politiku (SIKP) e-Česko 2006*, která byla schválena usnesením vlády č. 265 v březnu 2004. Její cíle navazovaly na předchozí koncepční dokumenty a také na evropskou politiku *eEurope 2005*. Přijetí SIKP předcházelo v březnu také přijetí usnesení vlády č. 237 o Postupu a hlavních směrech reformy a modernizace ústřední státní správy, kterým byla koordinace reformy a modernizace ústřední státní správy přenesena z MV na Úřad vlády. Postup v oblasti projektů C.3 E-government předpokládal, že do konce června 2003 všechny resorty zajistí a Ministerstvu informatiky předají doplnění životních situací (a nadále je budou pravidelně aktualizovat a doplňovat) a předloží rovněž analýzu postupu elektronizace veřejných služeb, které mají ve svých kompetencích (včetně analýzy potřebných legislativních změn a finančních nároků). Veřejně dostupné tyto analýzy nejsou, stejně jako neexistuje více zveřejněných informací, které by je alespoň představovaly a shrnovaly.

V následujícím období se projevíly časté změny v politickém vedení země, které probíhaly zejména od září 2006. Rozvoj e-governmentu byl zakomponován do *Strategie realizace Smart Administration* v období 2007–2015. Materiál navazoval na usnesení vlády č. 197 z února téhož roku, kterým byl schválen návrh *Integrovaného operačního programu* pro období 2007–2013. Byl předložen v souvislosti s přípravou ČR na čerpání prostředků ze strukturálních fondů v programovém období 2007–2013. Vláda strategii schválila 11. července 2007 (usnesením č. 757). Iniciativa eStát.cz (2007, online) se k ní vyjádřila velmi kriticky: „Samotný materiál se jako koncepce k nápravě bohužel pouze tváří. Při hlubším prostudování je patrné, že více než potřebou ke změně je schválený materiál jen účelovým dokumentem, který má zajistit České republice čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie pro oblast veřejné správy. Reálně tak hrozí, že prostředky ze strukturálních fondů budou využity neefektivně a skoro až neúčelně, neboť nové nástroje a instituty budou nasazovány na již zaběhnuté postupy.“ Strategii Smart Administration specifikovala *Strategie rozvoje služeb pro „informační společnost“*, která byla schválena na zasedání Rady vlády pro informační společnost v rámci konference ISSS v dubnu 2008, a *Strategie implementace*

e-governmentu v území schválená na podzim 2008. Problémem těchto strategií bylo, že byly zaměřeny značně široce, a to i díky tomu, že se spíše zaměřovaly – v duchu politik EU – na budování informační společnosti. Přestože se očekává, že strategické cíle vlády by měly integrovat cíle ministerstev, nehovořily strategické dokumenty o projektech velkých ministerstev (např. o projektech daňového portálu anebo informačním systému státní pokladny Ministerstva financí nebo o projektu sociálních karet a elektronických formulářů Ministerstva práce a sociálních věcí). Další charakteristikou zmíněných strategických rámců je také použití ukazatelů zaměřených na výstupy. Ty měly být použity k vyhodnocování cílů (příklady těchto ukazatelů najdeme v Integrovaném operačním programu, konkrétně zmiňují počet vytvořených základních registrů, počet vytvořených kontaktních pracovišť; pracuje s nimi i Strategie Smart Administration, která však mezi indikátory kromě počtu služeb dostupných prostřednictvím internetu uváděla také procento veřejnosti využívající tyto služby, nikoliv již spokojenost uživatelů a jiné výsledky, které mělo budování e-governmentu přinést).

Svou kvalitou se neodlišuje ani aktuální *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020*. Ten u jednotlivých cílů uvádí název, popis, specifické cíle, gestora, případně spolupracující instituce, nikoliv však již indikátory pro vyhodnocení jejich naplnění. Ty jsou pro e-government vymezeny v souboru indikátorů, jenž je přílohou k implementačnímu plánu pro strategický Cíl 3. Zvýšení dostupnosti a transparentnosti veřejné správy prostřednictvím nástrojů eGovernmentu. Mají opět výstupový charakter, přestože je u řady z nich uveden jako typ „výsledek“ (pracuje se například s počtem učiněných podání, počtem nových funkcionalit, pořízených informačních systémů, celkovým počtem podpořených účastníků).

Společnou charakteristikou výše uvedených strategických dokumentů je to, že se neopírají o analytickou část, která by popisovala výchozí stav. Nejsou založeny na důkazech (evidence-based) a cíle nepodporují argumenty, které by měly oporu v datech (nejsou evidence-driven). Cíle jsou zdůvodňovány především na základě obecných tvrzení typu „neefektivní využívání ICT“, „nízká počítačová gramotnost úředníků“ apod. Ve většině případů nevyužívají hodnocení, která produkuje např. Český statistický úřad. Nekomentují také více výsledky evropského benchmarkingu apod. I proto mohou někteří považovat e-government za další z tzv. fiskálních iluzí (např. Malý, 2007).

V souvislosti se strategickým uchopením je možné také upozornit na nejasnost vize dalšího rozvoje (viz dále).

8.3.2 Nestabilita mechanismů pro řízení a koordinaci e-governmentu na úrovni ústřední vlády

Institucionální změny v oblasti koordinace shrnul v návaznosti na politiky e-governmentu, které byly přijaty do roku 2007, například Kaderka (2014), a to v podobě

následující tabulky (Tab. 8.2), která je doplněna o nástroje koordinace implementování strategie rozvoje pro období 2014–2020.

Tabulka 8.2 **Přehled politik e-governmentu a aktéři koordinace na národní úrovni**

Název politiky (rok přijetí)	Obsah	Koordinátoři z národní úrovně
Státní informační systém (1991)	Koordinace vzniku a vývoje Státního informačního systému. Ukládala povinnost vypracovat návrh na projekt základních registrů. Uložena povinnost vypracovat koncepci rozvoje veřejně přístupných informačních služeb.	Ministerstvo hospodářství Úřad pro státní informační systém
Státní informační politika (SIP) (1999)	Komplexní strategie rozvoje informační společnosti. Návrh na zjednodušení komunikace s VS prostřednictvím sítě kontaktních míst. Předpokládala vznik a vývoj elektronického obchodu. Zásady postupu realizace SIP, vytváření akčních plánů.	Rada vlády pro SIP Úřad pro státní informační systém
Koncepce budování informačních systémů veřejné správy (1999)	Rozdělení úkolů jednotlivým subjektům podílejícím se na tvorbě informačních systémů veřejné správy (ISVS). Koordinace rozvoje a stanovení cílů ISVS. Koncepce základních registrů a jejich struktury. Konkrétní definice a popis fungování systému kontaktních míst veřejné správy.	Úřad pro státní informační systém Rada vlády pro SIP Ministerstvo vnitra
Akční plán realizace SIP (2002)	Vypracování plánu výdajů na projekty SIP a vytvoření tří různých scénářů vývoje SIP. Rozpracování priorit SIP do konkrétních projektů v 3 rámcových programech. Stanovení konkrétních cílů, rozpočtových a časových priorit.	Rada vlády pro SIP Úřad pro veřejné informační systémy
Státní informační a komunikační politika e-Česko (2004)	Ukládala ministerstvům povinnost zpracovat analýzu možnosti postupu elektronických služeb. Předpokládala vytvoření nových systémů jako elektronické zadávání veřejných zakázek a e-zdravotnictví. Portál veřejné správy.	Ministerstvo informatiky Úřad vlády
Strategie realizace Smart Administration (2007)	Koncepce rozvoje a cílů e-governmentu zpracovaná za účelem využití finančních prostředků z fondu EU. Prosazovat e-government s důrazem na bezpečný a jednoduchý přístup k veřejným službám prostřednictvím sítě Internet, připravit právní úpravu, která zajistí elektronizaci procesních úkonů ve veřejné správě, zrovnoprávní formu listinnou s formou elektronickou, umožní bezpečnou komunikaci mezi úřady a veřejností a optimalizuje interní procesy veřejné správy s využitím informačních komunikačních technologií.	Ministerstvo vnitra, Rada vlády pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu Rada vlády pro informační společnost
Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020	Strategický cíl 3. Zvýšení dostupnosti a transparentnosti veřejné správy prostřednictvím nástrojů e-governmentu. Dobudování funkčního rámce e-governmentu, příprava Strategie řízení investic do ICT, prosazování principu open data, rozšíření, propojení a konsolidace datového fondu, novelizace legislativy.	Ministerstvo vnitra Ministerstvo financí Rada vlády pro veřejnou správu Rada vlády pro informační společnost

Zdroj: Autor na základě Kaderka (2014), upraveno a aktualizováno na základě současných strategických dokumentů a souvisejících Implementačních plánů.

Pokud se podíváme na způsob řízení a koordinace implementování projektů e-governmentu, struktury pro to určené se více stabilizovaly až po roce 2006, kdy byly související povinnosti přeneseny především na Ministerstvo vnitra a Radu vlády pro informační společnost. Do té doby se střídalo koordinování prostřednictvím speciální komise (např. Komise vlády ČR pro státní informační systém v období do konce roku 1992), širěji zaměřeným ministerstvem (Ministerstvo hospodářství v devadesátých letech), speciálním úřadem (ÚSIS či ÚVIS), který však byl vnímán jako nerovnocenný partner se slabými pravomocemi, nebo speciálně zaměřeným ministerstvem (Ministerstvo informatiky od ledna 2003 do jara 2007). Smejkal (2003, s. 17) v souvislosti se zřízením Ministerstva informatiky hovořil o snaze vlády dostat pod jednu střechu základní kameny budování informační společnosti – informační systémy a telekomunikace – a také příležitosti pro ÚOOÚ zbavit se agendy, která stála mimo jeho monotematickou náplň. Zrušení Ministerstva informatiky a sjednocení agend Ministerstva vnitra bylo v programovém prohlášení vlády z léta 2006 spojeno s přípravou podmínek pro rychlejší zavádění e-governmentu ve veřejné správě a se zrychlením a zjednodušením jednání občanů na úřadech. Ministerstvo se však nepodařilo zrušit k 1. 1. 2007. Senát schválil zrušení Ministerstva informatiky v dubnu 2007. Podle Ivana Langerera, který byl po určitou dobu ministrem vnitra a informatiky, bylo Ministerstvo informatiky uměle vytvořený úřad, který měl pouze posloužit k tomu, aby byl ve vládě konkrétní člověk (viz též Špaček, 2012).

Ministerstvo vnitra se na základě přesunů stalo superministerstvem (což dále postupovalo v návaznosti na to, že ministerstvo koordinuje od začátku roku 2015 státní službu). Jeho politické vedení však nebylo vůbec stabilní a v období 2007–2014 se na postu ministra vystřídal 5 lidí. Česká média také monitorovala personální změny a upozornila, že v období mezi létem 2010, kdy byla jmenována nová pravicová vláda, a jarem 2011 se na postu náměstka pro informatiku vystřídal 7 osob (eGov. cz, 2012a a 2012d). V období 2012–2013 se pozice náměstka pro veřejnou správu a e-government změnila třikrát. Časté změny v politickém vedení byly také kritizovány Evropskou komisí a posilovaly spekulace o předběžných opatřeních spojených se zastavením čerpání prostředků z evropských fondů. Časté změny také přináší stav, kdy je jen velmi obtížné vyžadovat odpovědnost po osobách, protože již nemusí být na svých postech (Veselý, 2013).

Podle aktuálního strategického rámce pro období 2014–2020 se na koordinaci rozvoje e-governmentu mají kromě Rady vlády pro informační společnost podílet Ministerstvo financí a Ministerstvo vnitra. Ministerstvo financí má být odpovědné za stanovení strategie a řízení realizace v oblastech státního rozpočtu a státní pokladny, hospodaření s majetkem státu, centrálního nákupu a datových center. Ke koordinování má využívat své informační systémy, a to i nové (strategický rámec zmiňuje informační systém státní pokladny, centrální registr administrativních budov, jednotný ekonomický informační systém, informační systém programového financování a evidenční dotační systém). Má poskytovat služby pro státní správu v oblasti finančního řízení a auditu a poskytovat sdílené služby datového centra. Ministerstvo vnitra má stanovovat strategie a zajišťovat řízení v oblastech informačního systému

datových schránek, základních registrů, projektu Czech POINT, komunikační infrastruktury veřejné správy „a jiné“. Má poskytovat služby pro veřejnou správu týkající se podpory výkonu činností veřejné správy v oblasti registrů, identit, přístupu a sdílení informací a dat, komunikace mezi orgány veřejné moci a mezi soukromoprávními subjekty s orgány veřejné moci a naopak, a rovněž služby datových center jako sdílené služby. Strategie nezmiňuje roli Informačního systému o datových prvcích (ISDP) a Informačního systému o informačních systémech veřejné správy (IS o ISVS), které byly spuštěny již v roce 2007. Koordinaci má napomoci *Rada vlády pro informační společnost*, která má podle svého statutu následující povinnosti (Příloha 3 k usnesení vlády č. 889 z 2. 11. 2015):

- Zajišťuje dlouhodobou kontinuitu rozvoje služeb veřejné správy a souvisejících ICT služeb s cílem snížení administrativní náročnosti služeb, přívětivosti služeb pro občany a dosahování efektivity finančních prostředků vložených do rozvoje služeb (včetně optimálního sdílení služeb). Pro tyto účely má Rada vždy k 30. červnu předložit vládě zprávu o stavu elektronických služeb veřejné správy a implementaci strategií, která má zahrnovat i návrhy případných opatření.
- Koordinuje přípravu, tvorbu a implementaci strategií v oblasti informační společnosti, digitální agendy, e-governmentu a ICT ve veřejné správě.
- Analyzuje služby veřejné správy a související ICT služby a na základě toho navrhuje nápravná a rozvojová opatření.
- Projednává a vydává stanoviska k materiálům předkládaným vládě, které se vztahují k informační společnosti, digitální agendě, e-governmentu, zavádění informačních a komunikačních technologií a elektronizaci veřejné správy.
- Projednává a schvaluje návrhy předložené výbory Rady.
- Projednává programy, harmonogramy výzev a výzvy pro oblast e-governmentu a ICT a může se vyjádřit k jednotlivým projektům zásadního významu, které jsou spolufinancovány ze strukturálních fondů a jiných finančních mechanismů EU, a to zejména z hlediska jejich přínosu pro veřejnou správu ČR v souladu s naplňováním základních platných strategických materiálů ICT. Dále se může vyjádřit k projektům financovaným z rozpočtu, a to po předložení předběžné studie proveditelnosti vč. analýzy přínosů a nákladů (CBA) a souhlasného stanoviska útvaru hlavního architekta e-governmentu Ministerstva vnitra.

Rada vlády pro informační společnost vznikla znovu usnesením vlády č. 961 ze dne 24. 11. 2014. Jejím předsedou je ministr vnitra. V době zpracování publikace byly na webu Rady vlády pro informační společnost (<http://www.mvcr.cz/clanek/rada-vlady-pro-informacni-spolecnost.aspx>) pouze souhrnné informace o jejích úkolech, statut a jednací řád.

8.3.3 Problémy vyhodnocování stavu e-governmentu ústřední úrovní a určitá „tajemnost“ rozvoje

Možný předmět hodnocení e-governmentu, který by měl alespoň do určité míry postihnout v ČR národní úroveň (národní koordinátor), zahrnuje cíle stanovené v dosud roztržštěných a nedostatečně aktualizovaných národních strategiích a doprovodných dokumentech a v různorodé legislativě. Cíle, které byly dosud vymezeny na ústřední úrovni (v rovině strategie a legislativy), se týkají jak státní správy, tak i samosprávy, jejíž elektronizaci se národní úroveň snaží již minimálně dekádu intenzivněji standardizovat. Přestože ideje e-governmentu byly realizovány prostřednictvím řady projektů ústřední vlády i územních samospráv, neexistuje dosud souhrnnější hodnocení vývoje ani hodnocení klíčových projektů, které byly realizovány od roku 2007 – projektu Czech POINT, datových schránek či základních registrů. Fakt, že náklady nejsou kvalitněji odhadnuty před realizací projektu, ještě dále znesnadňuje porovnání očekávaných a skutečných výsledků. Omezenost informací hodnotícího charakteru přináší otázky po transparentnosti implementace a řízení e-governmentu a spíše vede k závěru o tom, že skutečný vývoj e-governmentu a řízení jeho projektů probíhá s větší dávkou tajemnosti (Špaček, 2015).

Již výše bylo upozorněno na to, že například strategie Smart Administration již v roce 2007 požadovala zavedení průběžného vyhodnocování kvality ve veřejné správě. Přesto je dosavadní přístup k hodnocení e-governmentu dosud orientován především na nabídku – zaměřuje se na nabídku elektronických služeb a jejich počet (v případě projektu Czech POINT jde standardně o statistiky spojené s počty vydaných výstupů, počet pracovišť Czech POINT; vyhodnocování datových zpráv se zaměřuje dosud na počet odeslaných zpráv). Nebere se vůbec v potaz spokojenost uživatelů s dostupnými službami, které byly realizovány prostřednictvím klíčových projektů. Ministerstvo vnitra jako národní koordinátor rozvoje e-governmentu od roku 2007 nepublikovalo souhrnnější hodnocení vývoje e-governmentu a nevyhodnocuje rozvoj e-governmentu ani pravidelně, ani ad hoc. Pravidelnost se týká pouze přijímání strategických dokumentů a kopírovalo v posledních letech především délku programovacích období (2007–2013, 2014–2020), přestože v předchozím období (2002–2006) docházelo k vyhodnocování informatizace v územní veřejné správě, což bylo zakomponováno do pravidelných zpráv o postupu prací na reformě veřejné správy. Problémy hodnocení může způsobovat i vágnost cílů a na vstupy orientovaný charakter ukazatelů, které mají být využívány k hodnocení.

Po dlouhou dobu byl v hodnocení e-governmentu neaktivnějším úřadem (měřeno mírou veřejně přístupných informací) Český statistický úřad (ČSÚ). ČSÚ má především v mezích zákona o státní statistické službě (a na základě jeho ustanovení i v mezích mezinárodních smluv, kterými je ČR vázána) poskytovat veřejnosti i veřejné správě relevantní statistické informace, pokud ministerstva nezajišťují statistiku vlastní (v souladu se schváleným programem statistického zjišťování na příslušný

rok a mimo něj). Institucionálně byly základy pro statistické vyhodnocování využívání ICT a e-governmentu v ČR položeny především počátkem roku 2001, kdy byl v rámci ČSÚ vytvořen speciální útvar pro zabezpečení, realizaci a koordinaci statistiky v oblasti informační společnosti. Po organizačních změnách se institucionální zabezpečení této oblasti ustálilo v kompetencích skupiny „Věda, výzkum, informační technologie“. I měření ČSÚ bylo oproti ukazatelům, které byly uvažovány pro hodnocení v roce 2006, omezené a zaměřovalo se spíše na kvantitativní/výstupové aspekty než na výsledky praxe e-governmentu v ČR (Špaček, 2012). Přístupu Eurostatu či OECD se metoda měření ČSÚ podobá především v oblasti měření využití ICT jednotlivci a domácnostmi a podnikatelskými subjekty (což odráží standardizační požadavky na srovnatelnost mezinárodní statistiky těchto mezinárodních institucí). Motivy využívat ICT, které jsou již několik let součástí testování teorií difúze inovací a modely akceptace technologií, jsou spíše opomenuty. Nad rámec mezinárodní statistiky, avšak ne úplně systematicky, ČSÚ měřil využití ICT ve veřejné správě.

Využívání nových technologií ve veřejné správě sledoval ČSÚ několik let dvěma způsoby: pomocí výkazu, který vyplňovaly instituce veřejné správy, a vlastním průzkumem webů vybraných institucí. Ve vlastním průzkumu se ČSÚ zabýval webovými stránkami (25) úřadů ústřední státní správy, (14) krajských úřadů a HI. m. Prahy a (205) obcí s rozšířenou působností (ORP). Podobně jako u metody Eurostatu nebyla metoda ČSÚ napojena na evropský rámec 20 základních služeb, který byl vytvořen již v počátku iniciativy eEurope. Metoda ČSÚ se také nevypořádala s cíli, které předpokládaly české národní strategie a politiky, a v té souvislosti s klíčovými projekty e-governmentu. Publikované výsledky také nejsou zcela aktuální. V případě využití nových technologií ve veřejné správě vycházejí poslední výsledky ze situace k roku 2011 v případě šetření na základě dotazníku a ze situace za rok 2013 v případě průzkumu webových stránek vybraných typů úřadů.

8.3.4 Nedostatečné zapojení stakeholders a problémy s vizí rozvoje e-governmentu

Řada aktérů kritizovala relativní striktní top-down přístup ústřední vlády k navrhování a implementování projektů e-governmentu. Kritika zaznívala od zástupců jiných ústředních úřadů, zástupců územních samospráv a jejich svazů i z médií (např. projekt informačního systému pro výplatu sociálních dávek byl kritizován pro nákladnost a špatné fungování).

Velká kritika zazněla i v souvislosti s budováním základních registrů, jejichž spuštění bylo opožděno i v důsledku problémů se zadáváním veřejných zakázek na některé z nich. Například tehdejší předseda Svazu měst a obcí ČR uvedl: „U registru obyvatel od začátku nebyla jeho funkcionalita vedena směrem k samosprávě. To

znamená, že není možné získávat údaje o území, ale přitom my je potřebujeme. Ze zákona máme uložené některé povinnosti, které bez informací o tom území nemůžeme plnit. Jak chcete zajišťovat školní a předškolní výchovu, když nevíte, kolik dětí a v jakém věku budete na daném území mít? Potřebujeme ten přehled nejen za své území, ale bylo by vhodné minimálně na těch trojkových obvodech vědět, kolik dětí mají sousední obce, kam dojíždějí do škol. Tyto informace si obce vyměňovaly úplně běžně, dneska to není možné ... V souvislosti se základními registry se obce potýkají s nedostatkem finančních prostředků, které potřebují pro úpravu vlastních IS v důsledku spuštění základních registrů.“ (Křížová, 2013).

Někteří také zmiňovali, že Ministerstvo vnitra nemá jasnou vizi o budoucích a existujících projektech. Příkladem je stagnace národního portálu veřejné správy (www.portal.gov.cz), který se vyvíjel od podzimu 2003 a byl nahrazen jeho redukovanou verzí v únoru 2012. Zástupci ministerstva to zdůvodňovali tím, že ministerstvo odpovídalo za více informačních systémů, které měly podobné funkce (konkrétně se hovořilo o informačním systému datových schránek a transakční části národního portálu, která již neexistuje).

V současnosti se vychází z toho, že hlavním nástrojem pro přístup k elektronickým službám se stávají *datové schránky* a u nich uplatňované *mechanismy ověření uživatele*. To však podle dostupných zpráv nebylo původně dostatečně komunikováno s ústředními úřady, které prostřednictvím národního portálu zpřístupňovaly elektronická podání. Šlo o nástroje Ministerstva financí a Ministerstva práce a sociálních věcí, které v současnosti existují odděleně od národního portálu. ČR fakticky vlastně žádný národní portál pro zpřístupňování elektronických veřejných služeb nemá, respektive má, ale tento portál zprostředkovává pouze informační služby (o kontaktech a zákonech), zatímco transakční služby jen velmi omezeně (některé výpisy z registrů).

Také *projekt elektronických občanek* se dosud vyvíjel bez větší vize. Ještě během národní konference ISSS 2009 představitelé Ministerstva vnitra informovali o tom, že elektronické občanky se začnou vydávat od léta 2010. V červenci 2011 však ministerstvo tvrdilo, že se termín vydávání posune až na rok 2014 kvůli problémům spojeným s financováním. V říjnu 2011 však byla vydána vyhláška ministerstva, která hovořila o tom, že se elektronické občanské průkazy začnou vydávat od začátku roku 2012. Zástupci obcí si v té souvislosti stěžovali na omezenost finančních prostředků na zajištění vydávání, protože se předpokládalo, že agenda má být zajišťována na stávajícím technickém zařízení pro agendu elektronických pasů, a neočekávalo se navýšení počtu stávajících pracovišť. Navržený způsob byl podle zástupců obcí považován za nerealizovatelný, neboť vyřizování těchto agend není jenom záležitostí samotné techniky. Zástupci obcí upozorňovali na to, že počet požadavků na zpracování a vydávání nových občanek vzroste i tím, že žádosti již nebudou nabírat matriční obce, ale přímo úřad obce s rozšířenou působností. Opět se hovořilo o možném kolapsu městských úřadů (Veřejná správa, 2011). Jiným problémem, který rovněž ilustruje nedostatečnost vize, je to, že elektronické občanky, které jsou vydávány od roku 2012, mají čip, jenž si občané mohou nechat za zpoplatnění aktivovat. Uvažovalo se o tom,

že čip umožní občanům elektronicky se podepsat. Jeho využití však dosud není napojeno na elektronické služby. Prioritním nástrojem k nim se kromě elektronického podpisu stávají datové schránky. Nejvíce očištěných průkazů se vydalo v roce 2012. Ke konci roku 2014 bylo vydáno ca 4,2 milionů nových občánek, z toho s čipem jen 25 tis., tj. 0,6 % (Česká televize, 2015). Elektronické občánské průkazy nejsou v současnosti na webu Ministerstva vnitra uvedeny mezi konkrétními projekty (web hovoří o základních registrech, projektu Czech POINT, datových schránkách, komunikační infrastruktura veřejné správy a centrálním místě služeb, portálu veřejné správy, elektronickém podpisu, open datech a registru smluv, který byl zřízen nedávno zákonem č. 340/2015 Sb.). Média již hovoří o tom, že „registr smluv se ještě nerozjel a poslanci už plánují výjimky“. (Stuchlíková, 2016).

Dalším příkladem nedostatečné vize e-governmentu je *nastavení funkčnosti datových schránek*. Přestože projekt datových schránek byl Ministerstvem vnitra často prezentován s velkou dávkou entuziasmu, jejich role byla podkopávána v návaznosti na jejich špatné nastavení dalšími aktéry českého e-governmentu. Například v dubnu 2015 zaznělo v médiích, že nebude možné podávat daňová přiznání prostřednictvím datových schránek, protože u datových schránek byla omezena velikost zprávy včetně příloh na 10 MB. To přináší požadavky na lepší koordinaci přípravy a nastavení projektu před jeho zadáním a rozběhnutím.

8.3.5 Problémy při zadávání veřejných zakázek na projekty e-governmentu

Řada otázek byla v průběhu vývoje e-governmentu v ČR směřována na zadávání veřejných zakázek v této oblasti. Připomeňme například vývoj základních registrů. Strategie realizace Smart Administration předpokládala, podobně jako předchozí koncepční dokumenty, vytvoření základních registrů. Strategie rozvoje služeb pro informační společnost mezi základními registry, jejichž zprovoznění stanovovala na rok 2010, uváděla registr územní identifikace a nemovitostí, registr obyvatel, registr osob a – oproti předchozím koncepčním dokumentům – také registr práv a povinností.

Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona o základních registrech 13. 2. 2009 a prezident podepsal zákon v březnu téhož roku. *Zákon o základních registrech* byl nakonec publikován pod číslem 111/2009 Sb. O rok později byl zákon o základních registrech novelizován zákonem č. 100/2010 Sb., aby bylo možné testovací období systému základních registrů prodloužit o 12 měsíců, tj. do 30. června 2012. Ještě v květnu 2011 byl ze strany mnohých odborníků kritizován obrovský časový skluz v budování základních registrů v souvislosti s problémy soutěže na jejich vybudování. Do nejspvízelnější situace se dostalo výběrové řízení na registr obyvatel a registr práv a povinností. V březnu 2010 byla sice Ministerstvem vnitra uzavřena výběrová řízení na jejich realizaci a vítězem soutěže se stala firma Accenture. Na základě

odvolání firem ICZ a Asseco však Úřad pro ochranu hospodářské soutěže rozhodl o zrušení výsledku veřejné zakázky a výběrové řízení vrátil do fáze výběru vítěze. Smlouva na realizaci registru práv a povinností byla nakonec podepsaná se společností Asseco a smlouva na realizaci registru obyvatel byla podepsaná se společností ICZ, v obou případech teprve v červenci 2011 (Špaček, 2012).

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže prošetřoval také zadávání veřejných zakázek na celou řadu jiných projektů (např. zdravotní registry, informační systém pro výplatu sociálních dávek, Národní elektronický nástroj – NEN –, který měl sloužit pro zadávání veřejných zakázek). Obecně se kritizuje, že zakázky jsou často zadávány bez soutěže nebo že se jich účastní pouze jeden uchazeč. Problém rozšiřují také smlouvy s dodavateli, na základě kterých jsou dodavatelé výhradním vlastníkem autorských práv svých řešení, získávají tak fakticky exkluzivitu a zadržují si služby spojené s udržováním informačních systémů, apod.

Závěr

Jsme na konci knihy. V angličtině by se zeptali „So what?“ Jako autor stojím před obtížným úkolem napsat závěr, zrekapitulovat předchozí text, smysluplněji ho zakončit dříve, než ho již poněkolikrát znovu projdu, abych něco změnil, něco vypustil, něco doplnil, dokud nepřijde termín odevzdání rukopisu. Protože jsem nenapsal knihu pro sebe, přestože jsem se v ní snažil utřídit řadu záležitostí i pro vlastní potřeby, začnu závěr otázkou. Snad kniha byla pro čtenáře zajímavá, něco jim přinesla a inspirovala je?

Není patrně autor, který by ze své knihy před odevzdáním nakladateli neměl smíšené pocity. Moje pozitivní pocity jsou spojeny s tím, že kniha rozpracovává řadu věcí, kterým se v ČR dosud nikdo více nevěnoval, a to i s ohledem na zahraniční poznatky. Jde například o témata odpovědnosti veřejné správy, která byla v dostupné české literatuře dosud výrazně omezena na představení mechanismů kontroly veřejné správy a opomíjela rovinu neformální kontroly. Dalším novým tématem, které je rozpracováno v českých podmínkách velmi rozříšněně, jsou nové trendy v organizování veřejné správy a mechanismech poskytování veřejných služeb. Zde byla dosud v českých ucelenějších výstupech věnována pozornost zejména e-governmentu, nikoliv již tolik kontrahování a už téměř vůbec koprodukování. Mezi další témata, u kterých je patrný deficit v odborné literatuře, osobně řadím také strategické řízení. V české literatuře dosud získalo mnohem menší pozornost než kvalita veřejných služeb, přestože se řízení kvality musí odvíjet od strategie, aby produkovalo relevantnější informace, musí být spojeno se strategickým řízením a napojeno na řízení lidských zdrojů. Dalším relativně novým tématem je hodnocení výkonnosti. Zde se česká literatura věnovala dosud především hodnocení pracovního výkonu a chování, nikoliv již tolik potenciálu a problémům hodnocení výkonnosti organizací, přestože je toto pojetí patrné i v nástrojích, které mají charakter systémů řízení kvality a jsou například v podobě CAF (Common Assessment Framework) využívány relativně hojně i v české veřejné správě. Aktuální český reformní program hovoří také o zavedení systému hodnocení výkonu do systému veřejné správy.

Na druhou stranu je dobré říci, že řadu věcí bych již teď přepracoval. Rád bych se věnoval některým tématům více a podrobněji a navázal na ně další výzkum. Co však při psaní závěru vždy zůstává, je hlavní důvod napsání knihy. V tomto případě byla tím hlavním „hnacím motorem“ skutečnost, že v ČR je literatura o problematice veřejné správy dosud výrazně omezená. Osobně se domnívám, že do určité míry zde může předkládaná kniha pomoci. S deficitem v záběru literatury veřejné správy se potýkám více než desetiletí jako vyučující i jako výzkumník a jsou pro mne dosud překvapením. Důvody tohoto rozčarování jsou především dva. Prvním je to, že

zahraniční poznatky k dispozici jsou, přestože často nestaví na sjednocené teorii. Je nutné je nikoliv přebírat, ale kriticky diskutovat a případně přizpůsobit s ohledem na domácí kontext. Dalším důvodem je, že české reformní dokumenty jsou velmi ambiciózní. Nestaví však často na analýze výchozího stavu a ani na alternativách, které jsou pro reformu k dispozici a mají vždy jak svůj potenciál, jenž výrazně proniká do rétoriky uvažovaných reforem, tak i svá omezení, o kterých se nemusí z řady důvodů hovořit. Evaluace efektů realizovaných reforem v ČR často nenásleduje. Úřady se někdy zdráhají spolupracovat na výzkumech, odkazují na potřebu využít formální žádost na základě zákona o svobodném přístupu k informacím („106ky“) a vyžadují formální a někdy až ceremoniální způsoby oslovování a komunikování. Praxe je v některých oblastech často do velké míry až „tajemná“.

Praktiky řízení a nástroje, se kterými pracují zahraniční reformy veřejné správy a veřejného sektoru, nemohou být bezhlavě přebírány. Zahraniční literatura i česká praxe jasně ukazují, že neexistují obecně uplatnitelné nástroje. Ty je nutné přizpůsobovat podmínkám konkrétně řízené organizace. I proto se spíše nedoporučuje stanovovat plošnou povinnost práce s konkrétním nástrojem a zakotvovat prvky řízení v legislativě příliš podrobně. Pokud by se tak v ČR stalo, nemůže ústřední úroveň praktické používání nástrojů stanovených právními předpisy stejně patrně kompletně zkontrolovat, a to i kvůli velikosti množiny místních samospráv. Také v současnosti existuje řada povinností spíše na papíře a s nástroji se pracuje jen formálně – v praxi veřejné správy jsou, protože je chce legislativa, ale manažerská praxe je nepotřebuje, popř. skutečnost ukazuje, že je obtížné je nastavit, aby byly použitelné (jde např. o problémy predikovat hospodářský vývoj a promítnout tyto predikce do střednědobých rozpočtových výhledů apod.).

Již úvod odkázal na tvrzení jiných, že veřejná správa tu patrně bude vždy. Historie jasně ukazuje, že vždy tu bude subjekt, který bude více na očích veřejnosti a bude se zabývat záležitostmi, které jsou vnímány jako společenské, aby společnost alespoň do určité míry fungovala. Mohou se měnit formy výkonu veřejné správy a veřejná správa se může vlivem vývoje teorie a/nebo prostě vlivem přirozeného vývoje stát například alespoň na určitou dobu více participativní, aby získala důvěru veřejnosti, ukázala jí, že se snaží vstřebávat její požadavky, apod. Veřejná správa se také může výrazně zeštíhlovat kontrahováním. Nebude však patrně nikdy kompletně privatizována. A i kdyby byla, může následně i privatizovaná správa přirozeně tíhnout k charakteristikám, které jsou popisovány v souvislosti s tradičnější veřejnou správou. Privatizované záležitosti se stejně vždy stanou záležitostmi politiky. To může vycházet ze samotné povahy úkolů, které má veřejná správa plnit, a z toho, že veřejná správa je vždy nástrojem moci. Teorie jsou v této souvislosti velmi rozmanité. Bez ohledu na to, zda je veřejná správa oproti organizacím soukromého sektoru specifická, či nikoliv, její charakteristiky tu jsou a budou a management jejích organizací se s nimi musí vypořádat. Vždy bude existovat politické vedení veřejné správy, a to i v případě, že by byla zavedena přímá demokracie nebo výrazněji míšena demokracie zastupitelská s nástroji demokracie přímé. Doufejme proto, že v ČR vznikne více knih, které se budou na veřejnou správu zaměřovat i jinak než čistě právnícky.

Závěr chci jako autor ale nechat především na čtenáři. Děkuji Vám za trpělivost se čtením této knihy a případnou konstruktivní kritiku a zpětnou vazbu. Rád bych také poděkoval všem blízkým za jejich trpělivost se mnou. Rovněž bych chtěl poděkovat kolegům, se kterými spolupracuji.

V Brně, září 2016

Autor

Seznam použité literatury

1. AGRANOFF, R., MCGUIRE, M. Another Look at Bargaining and Negotiating in Intergovernmental Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2004, vol. 14, no. 4, pp. 495–512.
2. AGRANOFF, R., MCGUIRE, M. Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2001, vol. 11, no. 3, pp. 295–396.
3. AGRANOFF, R., MCGUIRE, M. Expanding Intergovernmental Management's Hidden Dimensions. In *The American Review of Public Administration*, 1999, vol. 29, s. 352–369.
4. AGRANOFF, R., MCGUIRE, M. Multinetwork Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economic Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1998, vol. 8, no. 1, pp. 67–92.
5. AIKINS, S. K. *Managing E-Government Projects: Concepts, Issues, and Best Practices*. Hershey: IGI Global, 2012.
6. ALFORD, J. Engaging public sector clients: From service-delivery to co-production. Copenhagen Business School, 24. April 2014, online, http://www.cbs.dk/files/cbs.dk/coprodn_slides_copenhagen_25_april_2014_circ_2.pdf (přístupeno 5. 2. 2016).
7. ALFORD, J., HUGHES, O. Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *The American Review of Public Administration*, 2008, vol. 38, no. 2, pp. 130–148.
8. ANCARANI, A. Towards quality e-service in the public sector: The evolution of web sites in the local public service sector. *Managing Service Quality*, 2005, vol. 15, no. 1, pp. 6–26.
9. ANDERSEN, H., LAWRIE, G. Examining Opportunities for Improving Public Sector Governance Through Better Strategic Management. 2GC Conference Paper, 2GC, July 2002, online, <http://www.2gc.co.uk/pdf/2GC-WP-IPSG-090312.pdf> (přístupeno 16. 12. 2009).
10. ANDREWS, R. Organizational structure and public service performance. In *Public Management and Performance: Research Directions*, Cambridge University Press, 2010, pp. 89–109.
11. ARGYRIADES, D. Values for public service: lessons learned from recent trends and the Millennium Summit. In *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, no 4, December 2003, SAGE Publications, s. 521–533.
12. ARMSTRONG, M. *Řízení lidských zdrojů*. Praha: Grada Publishing, 2002.
13. ARMSTRONG, M. *Armstrong's Handbook of human resource management practice*. London: Kogan page, 2009.
14. ARMSTRONG, M., STEPHENS, T. *Management a leadership*. Praha: Grada Publishing, 2008.
15. ASLANI, B. Balanced Scorecard: A Survival Path for Public Sector, 2009, online, <http://www.qpr.com/BalancedScorecardSurvivalPathForPublicSector.pdf> (přístupeno 16. 12. 2009).
16. AUCOIN, P., HEINTZMAN, R. The dialectics of accountability for performance in public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, 2000, vol. 66, pp. 45–55.

17. AUDIT COMMISSION. Briefing on the Audit Commission's Comprehensive Performance Assessment framework, 2006, online, http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/cpa/CPA_STCC/pages/default.aspx (přistoupeno 15. 10. 2010).
18. AUDIT COMMISSION. Comprehensive Area Assessment: A guide to the new framework, 2009b, online, <http://www.audit-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/MethodologyAndTools/Guidance/caaframeworksummary10feb09.pdf> (přistoupeno 15. 10. 2010).
19. AUDIT COMMISSION. Final score The impact of the Comprehensive Performance Assessment of local government 2002-08, 2009a, online, http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/cpa/CPA_district/Pages/finalscore.aspx (přistoupeno 15. 10. 2010).
20. AUDIT COMMISSION. Comprehensive Area Assessment – Framework document, 2009c, online, <http://www.audit-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/MethodologyAndTools/Guidance/caaframework10feb09REP.pdf> (přistoupeno 15. 10. 2010).
21. BALAŠ, L., CVEJNOVÁ, Š., KAJML, P., MRAVCOVÁ, J., ORÁLKOVÁ, A. Aplikační příručka Společného hodnotícího rámce (modelu CAF – verze 2013) pro úřady územních samosprávných celků. Praha: Národní informační středisko podpory kvality, 2014.
22. BANNISTER, F. Dismantling the silos: extracting new value from IT investments in public administration. *Info Systems Journal*, 2001, no. 11, pp. 65–84.
23. BANNISTER, F., CONNOLLY, R. Forward to the Past: Lessons for the future of e-government from the story so far. Annual Conference of EGPA, 2011, online, <http://egpa-conference2011.org/documents/PSG1/Bannister-Connolly.pdf> (přistoupeno 28. 10. 2011).
24. BARASSI, V., & TRERÉ, E. Does Web 3.0 come after Web 2.0? Deconstructing theoretical assumptions through practice. *New media & society*, 2012, vol. 14, no. 8, pp. 1269–1285.
25. BARZELAY, M. Origins of the New Public Management. In *New Public Management: Current trends and future prospects*. London: Routledge, 2002, pp. 15–33.
26. BARZELAY, M. *The New Public Management – Improving Research and Policy Dialogue*. Oxford, England, University of California Press, 2001.
27. BASON, CH. *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol: Policy Press, 2010.
28. BEAM, G. *Quality Public Management – What It Is and How It Can Be Improved and Advanced*. Illinois: Burnham Publishers, 2001.
29. BEBLAVÝ, M., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. Inštitucionálne dilemy pri zabezpečovaní verejných služieb. *Transparency International Slovensko*. Prešov: Audin, 2006.
30. BEČVÁŘ, J. Interní audit a majetkové účasti. *Veřejná správa*, 2013, č. 16, str. 14–15.
31. BEDRNOVÁ, E., NOVÝ, I. et al. *Psychologie a sociologie řízení*. Praha: Management Press, 1998.
32. BEHN, R. D. The Challenge of Evaluating M-Government, E-Government, and I-Government: What Should Be Compared With What?. Kennedy School of Government, 1995, online, Dostupné z: www.mgovworld.org/resources/evaluating-technologies.pdf (přistoupeno 16. 12. 2009).
33. BEHN, R. D. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 2003, vol. 63, no. 5, pp. 586–606.

34. BEKKERS, V. E-government and innovation: the socio-political shaping of ICT as a source of innovation. In *Handbook of Innovation in Public Services*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013, pp. 253–268.
35. BEN, R. E., SCHUPPAN, T. Looking beyond technology acceptance in E-Government: innovation processes in public organizations and work transformations, 2014, paper prepared for the IRSPM 2014 conference.
36. BEVIR, M., HALL, I. Global Governance. In *The SAGE Handbook of Governance*. Sage, 2011, pp. 352–366.
37. BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. Praha: ASPI 2003.
38. BLOMGREN, M., SAHLIN, K. Quest for Transparency: Signs of New Institutional Era in the Health Care Field. In *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2007, pp. 155–177.
39. BOCCI, F. A new BSC architecture for the Public Sector. EGPA 2005, online, <http://www.balancedscorecardreview.it/c2005/A%20new%20BSC%20architecture%20for%20the%20Public%20Sector.pdf> (přistoupeno 16.12.2009).
40. BOUCKAERT, B. Current and Future Trends in Public Sector Research. Prezentace připravená pro 20. konferenci CTPSR, 21. 1. 2016, Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita,
41. BOUCKAERT, G. Public Sector Reform in CEE Countries: An Introduction. In *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee Press, 2008, pp. 13–24.
42. BOUCKAERT, G., HALLIGAN, J. *Managing Performance: International comparisons*. London: Routledge, 2008.
43. BOUCKAERT, G., NEMEC, J., NAKROŠIS, V., HAJNAL, G., TÖNNISSON, K. (Eds.). *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee Press, 2008.
44. BOUCKAERT, G., PETERS, B. G., VERHOEST, K. *The Coordination of Public Sector Organizations – Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
45. BOURGON, J. *A new synthesis of public administration: Serving in the 21st century*. Milton Keynes: Lightning Source UK, 2011.
46. BOVAIRD, T. Beyond engagement and participation – user and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 2007, vol. 67, no. 5, pp. 846–860.
47. BOVAIRD, T., LÖFFLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences – Evaluating the Quality of Governance*. vol. 69, no. 3, 2003, pp. 313–328.
48. BOVAIRD, T., LÖFFLER, E. From Engagement to Co-Production – How Users and Communities Contribute to Public Services. In *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. Oxon: Routledge, 2012, pp. 35–60.
49. BOVENS, M. Public Accountability. In *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 182–208.
50. BOYNE, G. A. Performance Management: Does It Work? In *Public Management and Performance: Research Directions*, Cambridge University Press, 2010, pp. 207–226.
51. BOYNE, G. A. Sources of public service improvement: a critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2003, vol. 13, no. 3, pp. 367–394.

52. BOYNE, G. A., MEIER, K., O'TOOLE, L. J., WALKER, R. M. Introduction. In *Public Service Performance – Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 1–13.
53. BRANDSEN, T., PESTOFF, V., VERSCHUERE, B. Co-Production as a Maturing Concept. In *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. Oxon: Routledge, 2012, pp. 1–9.
54. BREAKING BARRIERS TO EGOVERNMENT. Solutions for eGovernment (Deliverable 3), 2007, online, http://www.oii.ox.ac.uk/research/projects/egovbarriers/deliverables/solutions_report/Solutions_for_eGovernment.pdf (přistoupeno 15. 4. 2011).
55. BREWER, G. A. Public service motivation and performance. In *Public Management and Performance: Research Directions*, Cambridge University Press, 2010, pp. 152–177.
56. BREWER, G. A., SELDEN, S. C., FACER II, R. L. Individual Conceptions of Public Service Motivation. *Public Administration Review*, May/June 2000, vol. 60, no. 3, pp. 254–264.
57. BREWER, G., WALKER, R. M. Red tape: the bane of public organizations? In *Public Management and Performance: Research Directions*, Cambridge University Press, 2010, pp. 110–126.
58. BROADBENT, J., LAUGHLIN, R. Public service professionals and the New Public Management: Control of the professions in the public services. In *New Public Management: Current trends and future prospects*. London: Routledge, 2002, pp. 95–108.
59. BRUSIS, M., STAROŇOVÁ, K., ZUBEK, R. Introduction: The Challenge of Strategic Policy Making. In *Strategic Policy Making in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee, 2007, pp. 9–15.
60. BRYSON, J. M., 'Strategic Planning and Management', in Pierre and Peters (eds.), *Handbook of Public Administration*, London: SAGE Publications, 2003.
61. BRYSON, J. M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass, 2011.
62. BURFORD, S., FERGUSON, S. Managing Knowledge by Intention: the role of standards, frameworks and models. *actKM Online Journal of Knowledge Management*, 2009, vol. 5, issue 1.
63. BUTLER, M., FLEMING, S. The Effective Use of Competencies In the Irish Civil Service. Dublin: Institute of Public Administration, 2002, online, http://www.ipa.ie/pdf/cpmr/CPMR_DP_19_Effective_Competerencies_CS.pdf (přistoupeno 11. 3. 2016).
64. CABINET OFFICE. Executive Agencies: A Guide for Departments. October 2006, online http://www.civilservice.gov.uk/documents/pdf/public_bodies/exec_agencies_guidance_oct06.pdf (přistoupeno 7. 10. 2008),
65. CADDY, J., VINTAR, M. (Eds.) *Building Better Quality Administration for the Public: Case Studies from Central and Eastern Europe*. Slovakia: NISPAcee, 2002.
66. CAPGEMINI ET AL. Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action, 2010, online, http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?action=display&doc_id=747 (přistoupeno 24. 3. 2016).
67. CARDIFF BUSINESS SCHOOL A IPSOS MORI. Comprehensive Area Assessment: an evaluation of Year 1, 2010a, online, <http://www.audit-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/Downloads/20100316evaluationofcaa.pdf> (přistoupeno 15. 10. 2010).

68. CARDIFF BUSINESS SCHOOL A IPSOS MORI. Comprehensive Area Assessment: an evaluation of Year 1: Case Study summaries, 2010b, online, <http://www.audit-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/Downloads/20100316evaluationofcaa.pdf> (přistoupeno 15. 10. 2010).
69. CARDONA, F. Building a Civil Service System. OECD, 2002.
70. CARRIZALES, T. Functions of E-Government: A Study of Municipal Practices. State and Local Government Review, 2008, vol. 40, no. 1, pp. 12–26.
71. CARTER, L., BÉLANGER, F. The utilization of e-government services: citizen trust, innovation and acceptance factors. Information Systems Journal, vol. 15, Blackwell Publishing, 2005, pp. 5–25.
72. CEPIKU, D., CORVO, L., BONOMI SAVIGNON, A. Exploring strategic management in Italian ministries: a two-year longitudinal cluster analysis, 2010, paper for EGPA 2010 Conference.
73. CEPIKU, D., LEONARDI, C., MENEGUZZO, M. Strategic management for good local governance: contrasting experiences in Italy, 2009, paper for EGPA 2009 Conference.
74. CLIFT, S. L. E-government and democracy: Representation and citizen engagement in the information age, 2004, online, <http://www.publicus.net/articles/cliftegovdemocracy.pdf> (přistoupeno 23. 5. 2009).
75. COGAN, R. Krajské zřízení. Praha: ASPI, 2004.
76. COHEN, S. a kol. The Effective Public Manager: Achieving Success in a Changing Government. San Francisco: Jossey-Bass, 2002.
77. COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. National Indicators for Local Authorities and Local Authority Partnerships: Handbook of Definitions, May 2008, online, <http://www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/finalnationalindicators> (přistoupeno 14. 10. 2010).
78. CONNOLLY, R. Trust and the Taxman: A Study of the Irish Revenue's Website Service Quality. The Electronic Journal of e-Government, 2007, vol. 5, no. 2, 2007, pp. 127–134.
79. CONNOLLY, R., BANNISTER, F. eTax Filing & Service Quality: The Case of the Revenue Online Service. World Academy of Science, Engineering and Technology, 38, 2008, online, <http://www.waset.org/journals/waset/v38/v38-56.pdf> (přistoupeno 16. 12. 2009).
80. CREMA, G. Civil Service Reform in Europe. Council of Europe, Doc. 9711, 19 February, 2003.
81. ČEBIŠOVÁ, T. Problémy a tendence úřednického práva. In GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. (Eds.). Reforma veřejné správy v teorii a praxi (Sborník z mezinárodní konference). Aleš Čeněk, 2004.
82. ČECHÁK, V. Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945–2004). EUPRESS. Vysoká škola finanční a správní, 2004.
83. ČESKÁ TELEVIZE. Čipové občanky úspěch nesklízí. Nenabízí totiž žádnou výhodu, míní expert, 15. 2. 2015, online, <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1499766-cipove-obcanky-uspech-nesklizi-nenabizi-totiz-zadnou-vyhodu-mini-expert> (přistoupeno 26. 3. 2016).
84. DAHL, R., A. O demokracii: průvodce pro občany. Praha: Portál, 2001.

85. DAN, S., POLLITT, CH. NPM Can Work: An optimistic review of the impact of New Public Management reforms in central and eastern Europe. *Public Management Review*, 2015, vol. 17, no. 9, pp. 1305–1332.
86. DAWSON, S., DARGIE, CH. New Public Management – A discussion with special reference to UK health. In *New Public Management: Current trends and future prospects*. London: Routledge, 2002, pp. 34–56.
87. DE BRÍ, F., BANNISTER, F. Whole-of-government: Beyond Silos and Toward Wicked Problems, 2010, online, https://www.scss.tcd.ie/disciplines/information_systems/egpa/docs/2010/ABS%20-%20De%20Bri.pdf (přistoupeno 7. 3. 2016).
88. DE LEON, L., DE LEON, P. The Democratic Ethos and Public Management. *Administration & Society*, 2002, vol. 34, pp. 229–250.
89. DE VRIES, J. Is New Public Management Really Dead? *OECD Journal on Budgeting*, 2010, Vol. 2010/1, online, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/48168865.pdf>.
90. DE VRIES, M., NEMEC, J. Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*, 2013, vol. 26, no. 1, pp. 4–16.
91. DELARUE, A., SPANHOVE, J. Towards more accountability and improved performance – Business case: Strategic planning and performance measurement at the Flemish Department of Public Governance, 2010, paper for EGPA 2010 Conference.
92. DEMMKE, CH., MOILANEN, T. Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2010.
93. DRECHSLER, W. The Re-Emergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective, *Hal-duskultuur*, 2005b, vol. 6, pp. 94–108.
94. DRECHSLER, W. The Rise and Demie of the New Public Management. *Post-autistic economics review*, no. 33, 2005a, online, <http://www.paecon.net/PAERreview/issue33/Drechsler33.htm>, přistoupeno 10. 2. 2016.
95. DRUMAUX, A. How to compare Public reforms in Strategic Management? A way to identify pathologies, 2009, paper for EGPA 2009 Conference.
96. DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S., TINKLER, J. New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006, vol. 16, no. 3, pp. 467–494.
97. DUNN, W. N., STAROŇOVÁ, K., PUSHKAREV, S. Implementation: the missing link in public administration reform in CEE. Bratislava: NISPAcee, 2006.
98. eGov.cz. Časté personální obměny na vnitru mohou ohrozit čerpání eurodotací, 2012a, online, http://www.egov.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=344:aste-personalni-obmny-na-vnitru-mohou-ohrozit-erpani-eurodotaci-&catid=1:egovernment&Itemid=3 (přistoupeno 4. 5. 2013).
99. eGov.cz. Jak ovlivní nové organizační změny na vnitru další rozvoje Governmentu?, 2012d, online, http://www.egov.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=374:jak-ovlivni-nove-organizani-zmny-na-vnitru-dali-rozvoj-egovernmentu&catid=2:kommentaraapostrehy&Itemid=4 (přistoupeno 4. 5. 2013).
100. EIPA. Study on the use of the Common Assessment Framework (CAF) in European Public Administrations, 2003, online, http://www.eipa.eu/CAF/Articles/CAF_ENG_DG.pdf (přistoupeno 25. 8. 2008).

101. EIPA. Study on the use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, online, http://www.eipa.eu/CAF/Articles/CAFpublication_2005_EN_V01_7dec05.pdf (přistoupeno 25. 8. 2008).
102. eStát.cz. Smart Administration – reforma nebo jen pozlátka pro evropské úředníky?, 2007, online, <http://www.estat.cz/smart-administration-reforma-nebo-jen-pozlatko-pro-evropske-uredniky2.html> (přistoupeno 21. 9. 2011).
103. ESTEVEZ, E., JANOWSKI, T., OJO, A., KHAN, I. K. Coordination Offices for e-Government, United Nations University. Report, International Institute for Software Technology, International Institute for Software Technology, April 2007, online, <http://i.unu.edu/media/unu.edu/publication/1491/report363.pdf> (přistoupeno 26. 3. 2016).
104. EUROPEAN COMMISSION. European Governance – a white paper, COM(2001) 428 final, 2001.
105. FARNETI, F., PADOVANI, E., YOUNG, D. W. Governance of outsourcing and contractual relationships. In *Public Service Performance – Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 255–269.
106. FASSNACHT, M., KOESE, I. Quality of Electronic Services: Conceptualizing and Testing a Hierarchical Model. *Journal of Service Research*, 2006, vol. 9, no. 19, pp. 19–37.
107. FILIP, J. et al. *Základy státovědy*. Brno: Masarykova univerzita, 1997.
108. FLYNN, N. Explaining the New Public Management – The importance of context. In *New Public Management: Current trends and future prospects*. London: Routledge, 2002, pp. 57–76.
109. FORBES, M., HILL, C. J., LYNN, L. E. Public management and government performance: an international review. In *Public Service Performance – Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 254–274.
110. FORSSELL, A., NORÉN, L. (The Difficult Art of) Outsourcing Welfare Services: Experiences from Sweden and New Zealand. In *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Surrey: Ashgate Publishing, 2007, pp. 203–220.
111. FREEMAN, R. E., MCVEA, J. A Stakeholder Approach to Strategic Management, 2001, online, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=263511 (přistoupeno 25. 10. 2013).
112. FRIČOVÁ, V. Systém veřejných zakázek v ČR a kontrolní role ÚOHS. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Metodické oddělení Sekce veřejných zakázek, 7. 12. 2015, prezentace v rámci výuky na ESF MU.
113. GARCIA, A. C. B., MACIEL, C., PINTO, F. B. A Quality Inspection Method to Evaluate E-Government Sites. *EGOV 2005, LNCS 3591*, 2005, pp. 198–209.
114. GAREP. Analýza plánování rozvoje obcí Libereckého, Pardubického a Zlínského kraje a vyhodnocení stavu rozvojových dokumentů obcí, 30. června 2012, online, <http://www.mmr.cz/cs/Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Regionalni-politika/Rozvoj-obci/Elektronicka-metodicka-podpora-rozvojovych-dokumen> (přistoupeno 21. 3. 2016).
115. GARSON, G. D. Public information technology and e-governance: Managing the virtual state. Jones & Bartlett Learning, 2006.
116. GASTER, L., SQUIRES, A. *Providing Quality in the Public Sector*. Philadelphia – Maidenhead. Open University Press, 2003.

117. GIANLUCA, M. e-Government 2015: exploring m-government scenarios, between ICT-driven experiments and citizen-centric implications. *Technology Analysis and Strategic Management*, 2009, vol. 21, no. 3, pp. 407–424.
118. GIAUQUE, D. New public management and organizational regulation the liberal bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences – Evaluating the Quality of Governance*, 2003, vol. 69, no. 3, pp. 567–592.
119. GILBERT, D., BALESTRINI, P., LITTLEBOY, D. Barriers and benefits in the adoption of e-government. *International Journal of Public Sector Management*, 2004, vol. 17, no. 4, pp. 286–301.
120. GOLDSMITH, A. A. Private-sector experience with strategic management: cautionary tales for public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 1997, vol. 63, pp. 25–40.
121. GOUSCOS, D. e-Government Services – Available Technologies and Architectural Issues. In *EGOV 2002, LNCS 2456*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2002, pp. 264–271.
122. GREGORY, R. New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting?. In *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Surrey: Ashgate Publishing, 2007, pp. 221–243.
123. GREVE, C., HODGE, G. Public-private partnerships and public governance challenges. In *The New Public Governance? – Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2010, pp. 149–162.
124. GREVE, C., HODGE, G. Public-Private Partnerships: A Comparative Perspective on Victoria and Denmark. In *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Surrey: Ashgate Publishing, 2007, pp. 179–201.
125. GRÖNROSS, CH. *Service Management and Marketing. Customer Management in Service Competition*. Chichester: John Wiley & Sons, 2007.
126. GUPTA, M. P., JANA, D. E-government evaluation: A framework and case study. *Government Information Quarterly*, 2003, no. 20, vol. 4, pp. 365–387.
127. HAJNAL, G. Agencies and the politics of agentification in Hungary. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2011 (Special Issue), pp. 74–92.
128. HAKVOORT, J., KLAASSEN, H. Accountability in the public sector An efficient route towards more transparency?, Paper prepared for the EGPA 2008 conference.
129. HALLIGAN, J. Reform Design and Performance in Australia and New Zealand. In *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Surrey: Ashgate Publishing, 2007, pp. 43–64.
130. HALOUZKA, P. et al. Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků, která poskytne relevantní množství dat pro přípravu nového zákona o RUD. Praha: VŠE, 13. 2. 2009, online, <http://kreg.vse.cz/wp-content/uploads/2010/01/Zprava-pro-MF-CR.pdf> (přistoupeno 17. 3. 2016).
131. HAQUE, M. S. Significance of Accountability under the New Approach to Public Governance. *International Review of Administrative Sciences*, 2000, vol. 66, pp. 599–617.
132. HATRY, H. P. *Performance Measurement: Getting Results*. Washington, D.C.: Urban Institute Press, 2006.
133. HAYES, B. E. *Measuring Customer satisfaction: Survey Design, Use, and Statistical Analysis Methods*. Mielwaukee: ASQ Quality Press, 1998.
134. HEALEY, P. *Collaborative Planning: shaping places in fragmented societies*. Basings-toke: Macmillan, 1997.

135. HEEKS, R. e-Government as a Carrier of Context, Cambridge Journals, 2005, online, <http://journals.cambridge.org/production/action/cjoGetFulltext?fulltextid=279945> (přistoupeno 5. 4. 2007).
136. HEEKS, R. Implementing and Managing eGovernment. Longon: SAGE Publications Ltd, 2006a.
137. HEEKS, R. Understanding and Measuring eGovernment: International Benchmarking Studies. Paper prepared for UNDESA workshop E-Participation and E-Government: Understanding the Present and Creating the Future, July 2006b, online, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023686.pdf> (přistoupeno 27. 10. 2011).
138. HENDRYCH, D. a kol. Správní právo – obecná část. Praha: C. H. Beck, 2003.
139. HENDRYCH, D. Správní věda – teorie veřejné správy. Praha: ASPI Publishing, 2003.
140. HENDRYCH, D. Základy správní vědy. Praha: Aleko, 1992.
141. HERZÁN, S. Koncepce budování informačních systémů veřejné správy z pohledu Ministerstva vnitra ČR. In ISSS 2000, online, <http://www.issc.cz/archiv/2000/sbornik/oku/herzan.doc> (přistoupeno 16. 8. 2011).
142. HESSE, J. J. Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe. In Preparing public administrations for the European Administrative space (Sigma Papers: No. 23). OECD, 1998, pp. 168–179.
143. HILL, C. J., LYNN, L. E. Jr. Public Management: A Three-Dimensional Approach. Washington: CQ Press, 2009.
144. HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J. Dějiny správy v českých zemích do roku 1945. Praha: SPN, 1989.
145. HLOUŠEK, V., KOPEČEK, L., ŠEDO, J. Politické systémy, Barrister & Principal, 2011.
146. HOFFMANN, F. Středověké město v Čechách a na Moravě. Praha: Lidové noviny 2009.
147. HOLLÄNDER, P. Základy všeobecné státovědy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
148. HONDEGHEM, A., VANDEMEULEN, F. Competency management in the Flemish and Dutch civil service. The International Journal of Public Sector Management, vol. 13, no. 4, pp. 342–353.
149. HOOD, CH. A public management for all seasons? Public Administration, 1991, vol. 69, pp. 3–19.
150. HOOD, CH. Decentralization – a central concept in contemporary public management. In The Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 371–397.
151. HOOD, CH. Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services. Public Administration Review, 2006, vol. 66, issue 4, pp. 515–521.
152. HOOD, CH. Public management – the word, the movement, the science. In The Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 7–26.
153. HORŇÁKOVÁ, M., JAHODA, R. Performance financing system of the high education in the Czech Republic – selected issues. The proceedings of the 2015 ICODECON.
154. HORVÁTH & PARTNER (HRSG.). Balanced Scorecard v praxi, Praha: Profess Consulting, 2002.

155. HUGHES, O. Does governance exist? In *The New Public Governance? – Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2010, pp. 87–104.
156. HUGHES, O. E. *Public Management and Administration – An Introduction*. New York: Palgrave MacMillan, 2003.
157. HUMPHREYS, P. C. Implementing Quality Management in Service Delivery: Comparing Emerging Lessons in East and West European Countries. In *Improving the Quality of East and West European Public Services*, Ashgate Publishing, 2004, pp. 85–88.
158. HUMPHREYS, P. C. Improving the Quality of Services Delivered in Ireland: Different Approaches to the Challenge of Change. In *Improving the Quality of East and West European Public Services*, London: Ashgate Publishing, 2004a, pp. 57–71.
159. HYÁNEK, V. Analysis of Key Topics in the Research on Nonprofit Organizations From Efficiency to Hybrids. *Littera Scripta*, 2013, vol. 1/6, no. 2, pp. 112–124.
160. HYÁNEK, V. *Neziskové organizace: teorie a mýty*. Brno: Masarykova univerzita, 2011a.
161. HYÁNEK, V. *Revize teorií neziskového sektoru. první*. Brno: Centrum pro výzkum neziskového sektoru, 2011b.
162. CHAN, H. S., ROSENBLOOM, D. H. Four Challenges to Accountability in Contemporary Public Administration: Lessons From the United States and China. *Administration & Society*, 2010, vol. 41, pp. 11S–33S.
163. CHEN, Y. C. Citizen-centric e-government services: Understanding integrated citizen service information systems. *Social Science Computer Review*, 2010, vol. 28, no. 4, pp. 427–442.
164. CHRISTENSEN, T., LÆGREID, P. (eds.) *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Surrey: Ashgate, 2011.
165. CHRISTENSEN, T., LÆGREID, P. (Eds.) *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Surrey: Ashgate Publishing, 2007.
166. CHRISTENSEN, T., LÆGREID, P. Introduction – Theoretical Approach and Research Questions. In *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Surrey: Ashgate Publishing, 2007, pp. 1–16.
167. CHRISTENSEN, T., LIE, A., LÆGREID, P. Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre? In *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Surrey: Ashgate Publishing, 2007, pp. 17–41.
168. INGRAHAM, P. W. Striving for balance – reforms in human resource management. In *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 521–536.
169. JACKO, T. Meranie výkonnosti a odmeňovanie zamestnancov na základe výkonu v samosprávach. In *New Public Management a Slovensko – Podoba a aplikácia princípov*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2013, s. 181–193.
170. JANČÍKOVÁ, A. *Organizační kultura a řízení kvality (Dizertační práce)*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2008.
171. JANÍČEK, L. *Význam strategického řízení v organizacích veřejného sektoru; přínosy a limity; formulace strategie v podmínkách VŠ (interní studijní materiál – přednáška v předmětu Řízení ve VS, Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita, podzim 2009)*.

172. JEFFARES, S. Perceptions of influence: to what extent do public managers take note of social influence scores when responding to complaints on Twitter? Paper prepared for the IRSPM 2015 conference.
173. JENEI, G., GULÁCSI, L. Do Western Quality Models Work in CEE Countries? Some Insights from the Hungarian Perspective. In *Improving the Quality of East and West European Public Services*. Ashgate Publishing, 2004, pp. 107–116.
174. JØRGENSEN, T. B., BOZEMAN, B. Public Values: An Inventory. *Administration & Society*, May 2007, vol. 39, no. 3, pp. 354–38.
175. JOS, P. H., TOMPKINS, M. E. The Accountability Paradox in an Age of Reinvention – The Perennial Problem of Preserving Character and Judgment. *Administration & Society*, 2004, vol. 36, no. 3, pp. 255–281.
176. JOYCE, P. *Managing the Public Services: Strategic Management for the Public Services*. Buckingham: Open University Press, 2010.
177. JOYCE, P. Strategic management and change in the public services. In *Handbook of Innovation in Public Services*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013, pp. 210–223.
178. JUNG, CH. S. Goals, ambiguity, and performance in US federal programs and agencies, Ph.D. dissertation, University of Georgia, 2009.
179. JUNG, CH. S. Organizational Goal Ambiguity and Performance: Conceptualization, Measurement, and Relationships. *International Public Management Journal*, 2011, vol. 14, no. 2, pp. 193–217.
180. JURMAN, M. Státní služba jako elitní zaměstnání?, online, 2. 8. 2002, <http://www.epravo.cz/top/clanky/statni-sluzba-jako-elitni-zamestnani-17869.html> (přístupeno 4. 12. 2010).
181. JUSTICE, J. B., MELITSKI, J., SMITH, D. L. E-Government as an Instrument of Fiscal Accountability and Responsiveness Do the Best Practitioners Employ the Best Practices? *American Review of Public Administration*, 2006, vol. 36, no. 3, pp. 301–322.
182. KACOWICZ, A. M. Global Governance, International order, and world order. In *Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, 2011, pp. 688–698.
183. KADERKA, T. *Řízení e-governmentu v praxi české veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2014.
184. KAPLAN, R. S., NORTON, D. P. *Efektivní systém řízení strategie: Nový nástroj zvyšování výkonnosti a vytváření konkurenční výhody*. Praha: Management Press, 2010.
185. KAPLAN, R. S., NORTON, D. P. *Balanced scorecard : strategický systém měření výkonnosti podniku*. Praha: Management Press, 2000.
186. KAYLOR, C. R. D. V. Gauging e-government: A report on implementing services among American cities. *Government Information Quarterly*, 2001, vol. 18, no. 4, pp. 293–307.
187. KELLER, J. *Politika s ručením omezeným: Proměny moci na prahu 21. století*. Praha: Evropský literární klub, 2001.
188. KELLER, J. *Sociologie byrokracie a organizace*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001.
189. KENNETT, P. Global perspectives on governance. In *The New Public Governance? – Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2010, pp. 19–35.
190. KETTL, D. F. Governance, contract management and public management. In *The New Public Governance? – Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2010, pp. 239–254.

191. KETTL, D. F. *The Global Public Management Revolution (A Report on the Transformation of Governance)*. Washington: Brookings Institution Press, 2000.
192. KETTL, D. F. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America (Interpreting American Politics)*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.
193. KLAGES, H., LÖFFLER, E. Obstacles to the Administrative Modernization Process in Germany. *International Public Management Journal*, 1998, vol. 1, no. 2, pp. 165–176.
194. KLEIBL, J., DVOŘÁKOVÁ, Z., ŠUBRT, B. *Řízení lidských zdrojů*. Praha: C. H. Beck, 2001.
195. KLIJN, E. H. Networks and inter-organizational management – Challenging, steering, evaluation, and the role of public actors in public management. In *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 257–281.
196. KLIJN, E. H. Trust in governance networks: Looking for conditions for innovative solutions and outcomes. In *The New Public Governance? – Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2010, pp. 303–321.
197. KLIJN, E. H., KOPPENJAN, J. F. M. Public Management and Policy Networks – Foundations of a Network Approach to Governance. *Public Management*, 2000, vol. 2, no. 2, pp. 135–158.
198. KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI Publishing, 2003.
199. KLIMOVSKÝ, D. et al. Inter-Municipal Cooperation in Lithuania and Slovakia: Does Size Structure Matter? *Lex Localis – Journal of Local Self-government*, 2014, vol. 12, no. 3, pp. 643–658.
200. KLIMOVSKÝ, D. Genéza koncepcie good governance a jej kritické prehodnotenie v teoretickej perspektíve. *Ekonomický časopis*, 2010, no. 2, pp. 188–205.
201. KLIMOVSKÝ, D. Inter-municipal cooperation in Slovakia: The Case of Regions with Highly Fragmented Municipal Structure. *Nové město: Fakulta organizačních studií*, 2014.
202. KOOIMAN, J. Governance and governability. In *The New Public Governance? – Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2010, pp. 72–86.
203. KORBEL, F. et al. *Právo na informace (komentář)*. Praha: Linde, 2005.
204. KOUBEK, J. *Řízení lidských zdrojů*. Praha: Management Press, 2002.
205. KOUBEK, J. a kol. *Minimum personálního řízení ve veřejné správě*, 2000.
206. KOUBEK, J. *Řízení lidských zdrojů: Základy personalistiky*. Praha: Management Press, 2015.
207. KROUPOVÁ, H. *Nová Finanční správa České republiky: návod k použití*, *Veřejná správa*, 2013, č. 4, s. 18–22.
208. KŘÍŽOVÁ, L. Státní orgány by měly zákony vykládat jasně (rozhovor s Danem Jiránkem). *Veřejná správa*, 2013, č. 1, s. 6–8.
209. KUDO, H. Does e-government guarantee accountability in public sector? Experiences in Italy and Japan. *Public Administration Quarterly*, 2008, Vol. 32, No. 1, pp. 93–120.
210. KUNSTELJ, M. VINTAR, M. One-stop government: Critical analysis of the concept and its implementation in the selected countries, 2009, paper for NISPAcee 2009 Annual Conference, Budva, Montenegro.
211. KUPKA, J. Perspektivy smíšeného modelu veřejné správy (První část). *Moderní obec*, 2011, č. 12, s. 60.

212. KUŽÍLEK, O., ŽANTOVSKÝ, M. Svoboda informací – Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky. Praha: Linde, 2002
213. KYPERTO VÁ, J. Blíží se konec přenesené státní správy?. *Veřejná správa*, 2011, č. 12, s. 21–23.
214. LALLANA, E. C. mGovernment and eDemocracy. eGovernment Resource Centre, 2007, online, <http://www.egov.vic.gov.au/trends-and-issues/e-democracy/mgovernment-and-edemocracy.html>, (přistoupeno 2009-12-16).
215. LANDSBERGEN, D., OROSZ, J. F. Why public managers should not be afraid to enter the „gray zone“: strategic management and public law’, *Administration & Society*, 1996, vol. 28, no. 2, pp. 238–265.
216. LARBI, G. A. ‘Freedom to manage’, task networks and institutional environment of decentralized service organizations in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 2005, vol. 71, no. 3, pp. 447–462.
217. LATHROP, D., RUMA, L. (Eds.). *Open Government – Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Sebastopol: O’Reilly, 2010.
218. LI, H., SUOMI, R. Evaluating Electronic Service Quality: A Transaction Process Based Evaluation Model. *Proceedings of ECIME 2007*, France: Montpellier, 2007, pp. 331–340.
219. LINARD, K., FLEMING, CH. Linking corporate vision and KPIs in a Balanced Scorecard for public sector agencies, 2001, online, <http://www.aes.asn.au/conferences/2001/ refereed%20papers/linnard%20-%20fleming.pdf> (přistoupeno 10. 5. 2008).
220. LIPS, M., BARLOW, L. Reconceptualising Evidence-Based Policy in the Age of Big Data: Implications for Public Policy Practice and Scholarship. Paper for IRSPM Panel G107 ‘Managing the digital future of the public sector: transforming public management through e-Government’? IRSPM, 2015.
221. LÖFFLER, E. Defining and Measuring Quality in Public Administration. In *Building better quality administration for the public: case studies from Central and Eastern Europe*, Bratislava: NISPACee, 2002, pp. 15–34.
222. LÖFFLER, E. Why co-production is an important topic for local government, 2009, online, http://www.govint.org/fileadmin/user_upload/publications/coproduction_why_it_is_important.pdf (přistoupeno 25. 3. 2016).
223. LÖFFLER, E., VINTAR, M. (2004), The Current Quality Agenda of East and West European Public Services. In *Improving the Quality of East and West European Public Services*. Ashgate Publishing, pp. 3–19.
224. LÖFFLER, E., VINTAR, M. (Eds.) *Improving the Quality of East and West European Public Services*. Ashgate Publishing, 2004.
225. LUKÁŠOVÁ, R. Služby a jejich specifické charakteristiky. In *Měření spokojenosti občanů s veřejnými službami jako součást řízení kvality v organizacích veřejného sektoru*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2009a, s. 6–11.
226. LUKÁŠOVÁ, R. Spokojenost zákazníků a její měření. In *Měření spokojenosti občanů s veřejnými službami jako součást řízení kvality v organizacích veřejného sektoru*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2009b, s. 33–63.
227. LUKÁŠOVÁ, R., NOVÝ, I. et al. *Organizační kultura: od sdílených hodnot a cílů k vyšší výkonnosti podniku*. Praha: Grada Publishing, 2004.
228. LUKÁŠOVÁ, R., ŠPAČEK, D. *Lidský faktor a komunikace v organizacích veřejné správy ve Slovenské republice a České republice*. Výsledky projektu dvoustranné

- česko-slovenské spolupráce MŠMT č. 94 (česká část). Brno: Ekonomicko-správní fakulta, 2007.
229. LUKÁŠOVÁ, R., ŠPAČEK, D. Measurement of Citizens' Satisfaction: The Key Quality Attributes of Local Authority Services. *Review of Management and Economical Engineering*, 2010, vol. 9, no. 5.
230. LYNN, L. E. Jr. Public management – a concise history of the field. In *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 27–50.
231. LYNN, L. E., Jr. Public Management. In *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications Ltd, 2012.
232. MAKARIUSOVÁ, R. Transformace světového řádu : Aktéři a globální vládnutí. Plzeň, Aleš Čeněk, 2010.
233. MAKOLM, J. A holistic reference framework for e-Government: the practical proof of a scientific concept. In *System Sciences, 2006. HICSS'06. Proceedings of the 39th Annual Hawaii International Conference on* (vol. 4, pp. 77a-77a). IEEE.
234. MALÁTEK, J. Správní a dopravně správní evidence. In *ISSS 2005*, s. 135–138, online, <http://www.issc.cz/archiv/2005/download/issc2005.pdf> (přístupeno 26. 10. 2011).
235. MALÍKOVÁ, L., JACKO, T. (Eds.). *New Public Management a Slovensko – Podoby a aplikácia princípov*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2013.
236. MALLYA, T. *Základy strategického řízení a rozhodování*, Praha: Grada Publishing, 2007.
237. MALÝ, I. Sedm závojų paternalismu aneb Nové fiskální iluze. *Terra Libera*, ročník 8, květen–červen 2007, s. 1–5.
238. MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Linde, 2003.
239. MAOR, M. Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective. *Govenance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2004, vol. 17, no. 1. pp. 1–28.
240. MARX, A. Global governance and the certification revolution types, trends and challenges (Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper, no. 53, online, November 2010).
241. MASSEY, A. Quality Issues in the Public Sector. *Public Policy and Administration*, vol. 14, no. 3, 1999, pp. 1–14.
242. MÁŠA, M. *Efektivnost veřejné správy a správní věda (Vybrané kapitoly)*. Brno: MU, 2001.
243. MÁŠA, M. *Správní věda*. Brno: Masarykova univerzita – ESF, 1994.
244. MATES, P., SMEJKAL, V. *E-government v českém právu*. Praha: Linde Praha, 2006.
245. MATTEI, P. Managerial and political accountability: the widening gap in the organization of welfare. *International Review of Administrative Sciences*, 2007, vol. 73, no. 3, pp. 365–387.
246. MATULA, M. Reforma územní veřejné správy v České republice. *Integrace*, 2001, vol. 13, s. 7.
247. McGARVEY, N. Accountability in Public Administration: A Multi-Perspective Framework of Analysis. *Public Policy and Administration*, 2001, vol. 16, no. 2, pp. 17–28.
248. McLAUGHLIN, K., OSBORNE, S. P., FERLIE, E. (Eds.). *New Public Management: Current trends and future prospects*. London: Routledge, 2002.

249. McNUTT, J. G., JUSTICE, J. B. et al. A Comparative Study of the Growth of Civic Technology and Open Government. Paper Accepted to Be Read at the 2015 Annual Meeting of the International Research Society for Public Management Conference, Birmingham, UK, March 30-April 1, IRSPM, 2015.
250. MEIER, K. J., HILL, G. C. Bureaucracy in the twenty-first century. In *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 51–71.
251. MEIER, K. J., O'TOOLE Jr, L. J. Modeling public management. *Public Management Review*, 2007, vol. 9, no. 4, pp. 503–527.
252. MEIJER, A. Co-Production in an Information Age. In *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. Oxon: Routledge, 2012, pp. 192–208.
253. MENŠÍK, F. Koncepce přípravy pracovníků veřejné správy, *EUROPEUM*, 9. 6. 2000, online, <http://www.europeum.org/dispatch.php?aid=234> (přístupeno 4. 12. 2010).
254. MERTON, R. K. *Studie ze sociologické teorie*, Praha: Sociologické nakladatelství, 2000.
255. MIHÁLIK, J., KLIMOVSKÝ, D. Decentralization of Educational System and its Impact on Local Self-Government in Slovakia. *Lex Localix – Journal of Local Self-Government*, 2014, vol. 12, no. 3, pp. 467–480.
256. MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., FANTA, P. a kol. *Optimalizace outsourcingu ve veřejném sektoru*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.
257. MILES, I. Public service innovation: what messages from the collision of innovation studies and services research? In *Handbook of Innovation in Public Services*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013, pp. 72–88.
258. MILLARD, J. et al. Reorganisation of government back-offices for better electronic public services – European good practices (back-office reorganisation), Volume 1–3, 2004, online, <http://www.epractice.eu/en/library/281474> (přístupeno 25. 10. 2011).
259. MILLER, J. Uzavřená společnost a její nepřátelé – Město středovýchodní Evropy (1500–1700). Praha: Lidové noviny 2006.
260. MINISTERSTVO VNITRA. Informace na úseku dozoru a kontroly za rok 2015.
261. MINISTERSTVO VNITRA. Informace o činnosti Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016b, online, <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/sbornik-odk-2015.aspx> (přístupeno 17. 3. 2016).
262. MINISTERSTVO VNITRA. Obecné informace o výsledcích kontrol odboru veřejné správy, dozoru a kontroly za rok 2015 – zveřejněno na základě § 26 zákona č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád), 2016a, online, <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/vysledky-kontrol-provedenych-odk-za-rok-2015-informace-podle-26-zakona-c-252-2012-sb-o-kontrole-kontrolni-rad.aspx> (přístupeno 17. 3. 2016).
263. MINISTERSTVO VNITRA. Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020, srpen 2014, online, <http://www.mvcr.cz/clanek/strategicky-ramec-rozvoje.aspx> (přístupeno 20. 3. 2016).
264. MINISTRY OF JUSTICE. The Swedish Approach to Public Access to Documents, online, <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2768/a/16287;jsessionid=arb3nV8DuT3h> (přístupeno 16. 3. 2010).
265. MINISTRY OF THE INTERIOR AND HEALTH. The local government reform – In Brief, 2006, online, http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/index.htm (přístupeno 12. 3. 2009).

266. MITCHELL, J. Accountability and the management of public authorities in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 1993, vol. 59, pp. 477–492.
267. MITCHELL, R. K., AGLE, B. R., WOOD, D. J. Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *The Academy of Management Review*, 1997, Vol. 22, No. 4, pp. 853–886.
268. MLČOCH, L. *Institucionální ekonomie*. Praha: Karolinum, 1996.
269. MOORE, M., HARTLEY, J. Innovations in governance. In *The New Public Governance? – Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2010, pp. 52–71.
270. MURRAY SVIDROŇOVÁ, M., MERIČKOVÁ MIKUŠOVÁ, B., NEMEC, J. Social Innovations in Slovakia: Success versus Failure. In *Proceedings of the 20th International Conference Current Trends in Public Sector Research*. Brno: Faculty of Economics and Administration, 2016, pp. 52–60.
271. NAKONEČNÝ, M. *Sociální psychologie*. Praha: Academia, 1999.
272. NAM, T., PARDO, T. A. Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People, and Institutions. *The Proceedings of the 12th Annual International Conference on Digital Government Research*, 2011.
273. NÁRODNÍ VZDĚLÁVACÍ FOND. Analýza veřejné správy České republiky (Souhrnná zpráva), září 1998, online, <http://www.nvf.cz/archiv/versprava/analyza/obsah.htm> (přístupeno 10. 5. 2010).
274. NEMEC, J. Finanční management a rozpočtování: metody a techniky v tranzitivních zemích střední a východní Evropy. In *Management veřejné správy: Teorie a praxe: zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy*. Praha: Ekopress, 2003, s. 245–295.
275. NEMEC, J. Public Management Reforms in CEE: Lessons Learned. In *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee, 2008, pp. 343–371.
276. NEMEC, J. Zmluvné zabezpečovanie verejných služieb. *Ekonomický časopis*, 2002, vol. 50, no. 6, pp. 9–11.
277. NEMEC, J., MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., VOZÁROVÁ, Z. Agentification in Slovakia: The current situation and lessons learned. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2011 (Special Issue), pp. 140–159.
278. NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V. *Kontrola ve veřejné správě*. Praha: Wolters Kluwer, 2010.
279. NEMEC, J., ŠPAČEK, D., SUWAJ, P., MODRZEJEWSKI, A. Public Management as a University Discipline in New European Union Member States: The Central European case. *Public Management Review*, Routledge, 2012, vol. 14, no. 8, pp. 1087–1108.
280. NEMEC, J., WRIGHT, G. (Eds.): *Management veřejné správy: Teorie a praxe: zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy*. Praha: Ekopress, 2003.
281. NENADÁL, J. a kol. *Moderní management jakosti*. Praha: Management Press, 2008.
282. NENADÁL, J., NOSKIEVIČOVÁ, D., PETŘÍKOVÁ, R., PLURA, J., TOŠENOVSKÝ, J. *Moderní systémy řízení jakosti (Quality Management)*. Praha: Management Press, 2002.

283. NEWMAN, J. The New Public Management, modernization and institutional change: Disruptions, disjunctures and dilemmas. In *New Public Management: Current trends and future prospects*. London: Routledge, 2002, pp. 78–91.
284. NGUYEN, T. Q., TEICHER, J. et al. Non-technical barriers in e-government implementation: the case of e-Customs in Vietnam. IRSPM 2014 onference, 2014.
285. NKÚ. Kontrolní závěry z kontrolních akcí 14/15 – Peněžní prostředky vynakládané na projekty a opatření k podpoře a dosažení efektivní veřejné správy včetně realizace úspor výdajů, 18. 5. 2015, online, <http://nku.cz/kon-zavery/K14015.pdf> (přistoupeno 17. 3. 2016).
286. NUNES, F., MARTINS, L., DUARTE, H. Competency management in EU public administrators, December 2007, online, https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/personalentwicklung/international/dokumente/Study_Competency_Management_EU_PAs.pdf (přistoupeno 11. 3. 2016).
287. NUNVÁŘOVÁ, S., ŠPAČEK, D. Kritéria kvality obecních úřadů – porovnání pohledu zaměstnanců a klientů. In *Regionálna a miestna verejná správa v znalostnej ekonomike*. Bratislava: Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita, Bratislava, 2009b, CD rom.
288. NUNVÁŘOVÁ, S., ŠPAČEK, D. Veřejné služby a jejich specifika. In LUKÁŠOVÁ, R. a kol. *Měření spokojenosti občanů s veřejnými službami jako součást řízení kvality v organizacích veřejného sektoru*. Brno: Masarykova univerzita, 2009a, s. 10–30.
289. OBEC A FINANCE. Rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu – nový bič na územní samosprávu?, 2015, č. 1, online, <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6688584> (přistoupeno 17. 3. 2016).
290. OECD. *Civil Service Legislation Contents Chechlist*. Paris: OECD, 1996.
291. OECD. *Civil Service Legislation Contents Chechlist*. Paris: OECD, 1996.
292. OECD. *Civil Service Pension Schemes (Sigma Papers: No. 10)*. Paris: OECD, 1997a.
293. OECD. *Civil Service Pension Schemes (Sigma Papers: No. 10)*. Paris: OECD, 1997a.
294. OECD. *Country Profiles of Civil Service Training Systems*. Paris: OECD, 1997b.
295. OECD. *Country Profiles of Civil Service Training Systems*. Paris: OECD, 1997b.
296. OECD. *Cutting Red Tape – National strategies for administrative simplification*. Paris: OECD, 2006.
297. OECD. *Denmark: Efficient e-Government for Smarter Public Service Delivery*. OECD, 2010, online, <http://www.oecd-ilibrary.org/content/serial/19901054> (přistoupeno 26. 10. 2011).
298. OECD. *Distributed Public Governance – Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. OECD, 2002, online, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/distributed-public-governance_9789264177420-en (přistoupeno 18. 3. 2016).
299. OECD. *E-Government for Better Government, 2005*, online, <http://www.oecd.org/internet/public-innovation/e-governmentforbettergovernment.htm> (přistoupeno 17. 3. 2016).
300. OECD. *E-Government Imperative*. OECD, 2003c, online, <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?lang=en&sf1=DI&st1=5LMQCR2JF941> (přistoupeno 16. 12. 2009).
301. OECD. *European Principles for Public Administration, SIGMA Papers, No. 27*, OECD Publishing, 1999, online, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml->

- 60zwd7h.pdf?expires=1458110585&id=id&acname=guest&checksum=C2D-C941DC4857BBDB024D04C1915294E (přistoupeno 16. 3. 2016).
302. OECD. From Red Tape to Smart Tape – Administrative Simplification in OECD Countries. Paris: OECD, 2003b.
 303. OECD. Government at a Glance. OECD Publishing, 2011, online, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011_gov_glance-2011-en (přistoupeno 14. 3. 2016).
 304. OECD. Government at a Glance. OECD Publishing, 2013, online, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en;jsessionid=25eoomoqujhj.x-oecd-live-02 (přistoupeno 14. 3. 2016).
 305. OECD. Government at a Glance. OECD Publishing, 2015, online, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance_22214399 (přistoupeno 14. 3. 2016).
 306. OECD. Local Partnerships for Better Governance. Paris: OECD, 2001.
 307. OECD. Modernising Government – the way forward. Paris: OECD 2005.
 308. OECD. Open Government – Fostering Dialogue with Civil Society, 2003a, online, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government_9789264019959-en (přistoupeno 17. 3. 2016).
 309. OECD. Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers. OECD, 2009a, online, <http://www.oecd.org/regreform/42112628.pdf> (přistoupeno 18. 3. 2016).
 310. OECD. Rethinking e-Government Services: User-Centred Approach. OECD, 2009b, online, http://www.oecd.org/document/7/0,3343,en_2649_34129_43864647_1_1_1_1,00.html (přistoupeno 16. 12. 2009).
 311. OECD. The State of the Public Service. Paris: OECD 2008.
 312. OECD. Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries. Paris: OECD, 2000.
 313. OFFICE FOR PUBLIC MANAGEMENT. Establishing the costs of CAA – An OPM study commissioned by the Audit Commission on behalf of the Joint Inspectorates, 2010, online, <http://www.opm.co.uk/resources/33444/download> (přistoupeno 14. 10. 2010).
 314. OCHRANA, F. Veřejné služby – problém vymezení pojmu a standardizace. In Standardizace veřejných služeb jako předpoklad efektivnosti rozvoje regionů. Masarykova univerzita: Brno, 2003.
 315. OCHRANA, F. Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky : jejich tvorba, hodnocení a kontrola. Praha: Wolters Kluwer, 2011.
 316. OCHRANA, F. Veřejný sektor a efektivní rozhodování. Praha: Management Press, 2001.
 317. OCHRANA, F., ŠPAČEK, D. Ústřední správa a vykonavatelé státní správy v ČR. In Veřejná správa, Brno: Masarykova univerzita, 2015a, s. 256–277.
 318. OP DE BEECK, S., HONDEGHEM, A. Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future. OECD, 2010, online, <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/PEM%282010%291/FINAL&docLanguage=En> (přistoupeno 11. 3. 2016).
 319. OSBORNE, S. P. A services-influenced approach to public service innovation?. In Handbook of Innovation in Public Services. Cheltenham: Edward Elgar, 2013, pp. 60–71.

320. OSBORNE, S. P. Introduction – The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In *The New Public Governance? – Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2010, pp. 1–16.
321. O'TOOLE, L. J. Jr. Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 1997, vol. 57, no. 1, pp. 45–72.
322. ØVRETVEIT, J. Public service quality improvement. In *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 537–562.
323. PANDEY, S. K., COURSEY, D. H., MOYNIHAN, D. P. Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape: A Multimethod Study. *Public Performance & Management Review*, vol. 30, no. 3 (Mar., 2007), pp. 398–425.
324. PANDEY, S. K., SCOTT, P. G. Red Tape: A Review and Assessment of Concepts and Measures. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2002, vol. 12, no. 4, pp. 553–580.
325. PARASURAMAN, A., ZEITHAML, V. A., MALHOTRA, A. (2005). E-S-QUAL: A Multiple-Item Scale for Assessing Electronic Service Quality. *Journal of Service Research*, vol. 7, 2005, pp. 213–233.
326. PARKINSON, C. P. *Zákony profesora Parkinsona*. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1995.
327. PARTICIPATORY BUDGETING PROJECT. What is PB?, online, 2015, <http://www.participatorybudgeting.org/about-participatory-budgeting/what-is-pb/> (přistoupeno 25. 3. 2016).
328. PERRY, J. L. Bringing Society In: Toward a Theory of Public-Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2010, vol. 10, no. 2, pp. 471–488.
329. PERRY, J. L., WISE, L. R. The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 1990, no. 50, pp. 367–373.
330. PESTOFF, V. Co-production and third sector social services in Europe – some crucial conceptual issues. In *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. Oxon: Routledge, 2012, pp. 13–34.
331. PESTOFF, V., BRANDSEN, T. Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation? In *The New Public Governance? – Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2010, pp. 223–236.
332. PETERS, B. G. Meta-governance and public management. In *The New Public Governance? – Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2010, pp. 36–51.
333. PETERS, B. G., PIERRE, J. Introduction: The Role of Public Administration in Governing. In *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications, 2012, pp. 1–11.
334. PETRIKOVITS, E. Základní registry veřejné správy – koncepce a legislativní zabezpečení. In *ISSS 2001*, online, <http://www.issc.cz/archiv/2001/sbornik/prednasky/petrikovits.doc> (přistoupeno 16. 8. 2011).
335. PIATTONI, S. Multi-level Governance and Public Administration. In *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications Ltd, 2012, pp. 764–776.
336. PIKNEROVÁ, L., NAXERA, V. et al. *Globální vládnutí – Vybrané problémy*. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011.

337. POISTER, T. H., STREIB, G. D. Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes“ Public Productivity & Management Review, 1999, vol. 22, no. 3, pp 308–325.
338. POLLITT, CH. Is the emperor in his underwear? An analysis of the impact of public management reform. Public Management, 2000, vol. 2, issue 2, pp. 1470–1065.
339. POLLITT, CH. The New Public Management in international perspective: An analysis of impacts and effects. In New Public Management: Current trends and future prospects. London: Routledge, 2002, pp. 274–292.
340. POLLITT, CH., BOUCKAERT, G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press, 2004.
341. POLLITT, CH., BOUCKAERT, G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press, 2011.
342. POLLITT, CH., BOUCKAERT, G., LÖFFLER, E. Making qualita sustainable: co-design, co-decide, co-produce, co-evaluate. 4QC Conference, 2009, online, http://www.publicquality.be/pubqual/joomla/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=12&Itemid=79 (přistoupeno 25. 3. 2016).
343. POLLITT, CH., VAN THIEL, S., HOMBURG, V. (eds.). New Public Management in Europe – Adaptation and Alternatives, New York: Palgrave Macmillan, 2007.
344. POMAHAČ, R. Správa věcí veřejných a správní věda. In Veřejná správa. Praha: C. H. Beck, 2013.
345. POMAHAČ, R. Základy teorie veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011.
346. POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. Veřejná správa. Praha: C. H. Beck 2002.
347. POWER, M. The Theory of the Audit Explosion. In The Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 326–344.
348. PRATT, J., GORDON, P., PLAMPING, D. Working Whole Systems. London: King’s Fund, 1999.
349. PROELLER, I., SIEGEL, J. Strategic Management in central government – A comparison of international practices, 2009, paper for EGPA 2009 Conference.
350. PROKOP, J. Strategický management ve veřejném sektoru: základní východiska. In Management veřejné správy: Teorie a praxe: zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy. Praha: Ekopress, 2003, s. 75–110.
351. PROPPER, C., WILSON, D. The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector. Oxford Review of Economic Policy, 2003, vol. 19, no. 2, pp. 250–267.
352. PRŮCHA, P. Správní právo. Brno: Masarykova univerzita, 2003.
353. PŮČEK, M., ŠPAČEK, D. Strategic Public Management: Selected Experience with BSC Implementation. Transylvanian Review of Administrative Sciences, 2014, no. 41, pp. 146–169.
354. PUT, V., BOUCKAERT, G. Managing Performance and Auditing Performance. In The Ashgate Research Companion to New Public Management. Farnham: Ashgate, 2011, pp. 223–236.
355. RADIN, B. A. The instruments of intergovernmental management. In The SAGE Handbook of Public Administration. London: SAGE Publications, 2012, pp. 735–749.
356. RAINEY, H. G. Understanding and managing public organizations. San Francisco: John Wiley & Sons, 2009.

357. RAINEY, H. G., CHUN, Y. H. Public and private management compared. In *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 72–102.
358. RAINEY, H. G., JUNG, CH. S. Extending goal ambiguity research in government: from organizational goal ambiguity to programme goal ambiguity. In *Public Management and Performance: Research Directions*, Cambridge University Press, 2010, pp. 34–59.
359. RANDMA, T. Personální management ve veřejné správě. In *Management veřejné správy: Teorie a praxe: zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy*. Praha: Ekopress, 2003, s. 153–186.
360. RANDMA-LIIV, T. New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. Paper prepared for the Trans-European Dialogue 1 – Towards the Neo-Weberian State? Europe and Beyond, 31 Jan–1 Feb 2008, Tallinn, online, http://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_RandmaLiiv_NPMvsNWS.pdf (přistoupeno no 15. 3. 2016).
361. RANDMA-LIIV, T., NAKROŠIS, V., HAJNAL, G. Public sector organization in Central and Eastern Europe: From Agentification to De-Agentification. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2011 (Special Issue), pp. 160–175.
362. REICHL, J. Hlavní činností úřadu bude „pomoc ke svěpomoci“ (rozhovor s generálním ředitelem nově vzniklého Úřadu práce ČR). *Veřejná správa*, 2011, č. 16, s. 10–13.
363. REKTOŘÍK, J., ŠPALEK, J., ŠPAČEK, D. Koncepce zlepšení komunikace mezi ústřední správou a samosprávnými orgány. Brno, 2005. 240 s. VA20052005005, projekt VaV.
364. REXED, K., MOLL, CH., MANNING, N., ALLAIN, J. Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries. *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007, online, <http://www.oecd.org/gov/38487114.pdf> (přistoupeno 13. 3. 2016).
365. RILEY, T. B. E-Government vs. E-Governance: examining the differences in a changing public sector climate. May 20, 2003, online, http://www.rileyis.com/publications/research_papers/tracking03/IntlTrackRptMay03no4.pdf, (přistoupeno 23. 6. 2008).
366. RING, P. S., PERRY, J. L. Strategic Management in Public and Private organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints. *Academy of Management Review*, 1985, vol. 10, no. 2, pp. 276–286.
367. ROCH, CH. H., POISTER, T. H. Citizens, Accountability, and Service Satisfaction: The Influence of Expectations. *Urban Affairs Review*, 2006, vol. 41, no. 3, pp. 292–308.
368. ROMZEK, B. S. Dynamics of public sector accountability in an era of reform. *International Review of Administrative Sciences*, 2000, vol. 66, pp. 21–44.
369. RONESS, P. G. Types of State Organizations: Arguments, Doctrines and Changes Beyond New Public Management. In *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2007, pp. 65–88.
370. ROSENBLOOM, D. H. et al. *Contemporary Public Administration*. New York: McGraw-Hill, 1994.
371. ROUBAN, L. et al. *Citizens and the New Governance – Beyond New Public Management*. Amsterdam: IOS Press, 1999.
372. ROWLEY, J. An analysis of the e-service literature: towards a research agenda. *Internet Research*, 2006, vol. 16, no. 3, pp. 339–359.

373. ŘEŽUCHOVÁ, M., HYÁNEK, V. Role soukromého sektoru v poskytování veřejných služeb. Masarykova univerzita: Brno, 2009.
374. SAKOWICZ, M. How to Evaluate E-Government? Different Methodologies and Method. 2003, online, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN009486.pdf> (přistoupeno 25. 10. 2011).
375. SAMIER, E. Toward a Weberian Public Administration: The Infinite Web of History, Values, and Authority in Administrative Mentalities, *Halduskultuur*, 2005, vol. 6, pp. 60–94.
376. SANTOS, J. E-service quality: A model of virtual service quality dimensions. *Managing Service Quality*, 2003, vol. 13, no. 3, pp. 233–246.
377. SARAPUU, K. Post-communist development of administrative structure in Estonia: from fragmentation to segmentation. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2011 (Special Issue), pp. 54–73.
378. SEDLÁČKOVÁ, H., BUCHTA, K., *Strategická analýza*, Praha: C. H. Beck, 2006.
379. SHACHAF, P., OLTMANN, S. M. E-quality and e-service equality. *Proceedings of the 40th Hawaii International Conference on System Sciences*, IEE 2007, online, <http://eprints.rclis.org/handle/10760/12413?mode=full> (přistoupeno 27. 10. 2011).
380. SCHEDLER, K., PROELLER, I. The New Public Management – A perspective from mainland Europe. In *New Public Management – Current trends and future prospects*, Oxon: Routledge, 2002, pp. 163–180.
381. SCHELLE, K. *Vývoj veřejné správy v letech 1848–1948*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002.
382. SCHICK, A. *The Spirit of Reform: managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington: New Zealand State Services Commission, 1996.
383. SIAU, K., LONG, Y. Synthesizing e-government stage models – a meta-synthesis based on meta-ethnography approach. *Industrial Management & Data Systems*, 2005, vol. 105, issue 4, pp. 443–458.
384. SIMON, H. A. *Administrative Behavior – A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization*. New York: The Free Press, 1965.
385. SIX, P. (Perry 6). When Forethought and Outturn Part – Types of Unanticipated and Unintended Consequences. In *Paradoxes of modernization – Unintended Consequences of Public Policy Reform*. Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 44–60.
386. SKELCHER, CH. Public-private partnerships and hybridity. In *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 347–370.
387. SKOK, J. E. Toward a Definition of Strategic Management for the Public Sector, *The American Review of Public Administration*, 1989, vol. 19, no. 133, pp. 136–137.
388. SKULOVÁ, S. et al. *Základy správní vědy*. Brno: MU, 1998.
389. SMEJKAL, V. *Informační systémy veřejné správy ČR*. Praha: VŠE, 2003.
390. SMITH, S. R., SMYTH, J. The governance of contracting relationships: „Killing the golden goose“ – A third-sector perspective. In *Public Service Performance – Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 270–300.
391. SMITH, T. B. The comparative analysis of bureaucratic accountability. *Asian Journal of Public Administration*, vol. 13, no. 1, 1991, pp. 93–104.
392. SNELLEN, I., THAENS, M. From e-government to m-government: towards a new paradigm in public administration?. *Promotion seminars – Administrative innovation*,

- International context and growth, Bologna, 2008, online, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAIMED/>.
393. SOUČEK, Z. Úspěšné zavádění strategického řízení firmy. Praha: Professional Publishing, 2003.
 394. STAŇOVÁ, L. Implementácia nástrojov strategického personálneho manažmentu úradom pre štátnu službu. In *New Public Management a Slovensko – Podoby a aplikácia princípov*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2013, s. 55–69.
 395. STAROŇOVÁ, K. Kancelárie prvého kontaktu na samosprávnej úrovni. In *New Public Management a Slovensko – Podoby a aplikácia princípov*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2013, s. 156–180.
 396. STAROŇOVÁ, K. Senior civil service in Slovakia. In *Proceedings of the 19th International Conference Current Trends in Public Sector Research*. Brno: Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita, pp. 68–77.
 397. STAROŇOVÁ, K., STAŇOVÁ, L., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. Systémy štátnej služby – koncepty a trendy. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2014.
 398. STILLMAN, J. R. II. *Public Administration – Concepts and Cases*. Wadsworth, Cengage Learning, 2010.
 399. STROKOSH, K. Co-production and innovation in public services: can co-production drive innovation? In *Handbook of Innovation in Public Services*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013, pp. 375–389.
 400. STUHLÍKOVÁ, L. Registr smluv se ještě nerozjel a poslanci už plánují výjimky. První šanci má Budvar. *Hospodářské noviny*, 2. 3. 2016, online, <http://domaci.ihned.cz/c1-65190260-registr-smluv-se-jeste-nerozjel-a-poslanci-uz-planuji-vyjimky-prvni-sanci-ma-budvar> (přistoupeno 26. 3. 2016).
 401. STUPAK, R., J., LEITNER, P. M. (Eds.) (2001). *Handbook of Public Quality Management*. New York – Marcel Dekker Inc, 2001.
 402. ŠEBESTOVÁ, M. et al. *Certifikace pracovníků a systémů managementu jakosti*. Praha: Národní informační středisko podpory jakosti, 2004.
 403. ŠIMČÍKOVÁ, A., KAŠPÁRKOVÁ, I. Souhrnná zpráva – Téma č. 2: Integrované přístupy k rozvoji měst a jejich využití při strategickém řízení. Praha: Mepco, 2012.
 404. ŠPAČEK, D. Coordination of and through E-Government: The Case of the Czech Republic. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2014d, vol. VII, no. 1, pp. 83–106.
 405. ŠPAČEK, D. *eGovernment – cíle, trendy a přístupy k jeho hodnocení*. Praha: C. H. Beck, 2012.
 406. ŠPAČEK, D. E-government Policy and its Implementation in the Czech Republic: Selected Shortcomings. *Central European Journal of Public Policy*, 2015d, vol. 9, no. 1, pp. 78–100.
 407. ŠPAČEK, D. Enhancing coordination through e-government in the Czech Republic. In *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014e, pp. 213–224.
 408. ŠPAČEK, D. E-participation and web pages of Czech public administration (draft paper prepared for the IRSPM 2014 conference), 2014b.
 409. ŠPAČEK, D. E-participation and web pages of Czech regions (paper prepared for the NISPAcee 2014 conference), 2014c.

410. ŠPAČEK, D. Hodnocení a kvalita ve veřejné správě. In *Veřejná správa*, Praha: C. H. Beck, 2013, s. 223–275.
411. ŠPAČEK, D. Kritéria spokojenosti s elektronickými službami. In *Měření spokojenosti občanů s veřejnými službami jako součást řízení kvality v organizacích veřejného sektoru*. Brno: Masarykova univerzita, 2009b, s. 53–58.
412. ŠPAČEK, D. Moderní principy veřejné správy a vyhodnocování její elektronizace (Dísertační práce). Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2007a.
413. ŠPAČEK, D. Potential and Apparent Issues of Self-evaluation in Public Administration: The Case of Common Assessment Framework Implementation. *International Journal of Knowledge, Culture and Change Management*, 2010, vol. 5, no. 10, pp. 45–59.
414. ŠPAČEK, D. Právo na přístup k informacím veřejné správy. In *Veřejná správa*, Brno: Masarykova univerzita, 2015b, s. 441–469.
415. ŠPAČEK, D. Quality Management in the Czech Public Administration. In *Implementation of New Public Management Tools – Experiences from transition and emerging countries*. Bruxelles: Groupe Larcier, 2015c, pp. 285–304.
416. ŠPAČEK, D. Quality Rhetoric and Citizens' Satisfaction Measurement – Selected Practice of the CAF Instrument in Czech Municipal Public Administration. *The International Journal of Knowledge, Culture & Change Management*, Australia: Common Ground Publishing, 2009c, vol. 8, no. 10, pp. 89–106.
417. ŠPAČEK, D. Sebehodnocení podle CAF a vyhodnocování spokojenosti klientů veřejné správy. In *Problematika zabezpečování veřejných služeb*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2007b, s. 156–165.
418. ŠPAČEK, D. Současné požadavky na řízení kvality ve veřejné správě. *Veřejná správa*, 2010, č. 7.
419. ŠPAČEK, D. Strategic management in public administration – Observations from the Czech regional self-government. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, NISPAcee, 2014a, no. 2, pp. 135–150.
420. ŠPAČEK, D., NESHYBOVÁ, J. Brief history and current trends of public administration reform in the Czech Republic. In *Public Administration in Times of Crisis*. Bratislava: NISPAcee, 2010, CD Rom (conference proceedings).
421. ŠPAČEK, D., OCHRANA, F. Současné školy veřejné správy a public managementu, správní reformy a jejich problémy. In *Veřejná správa*, Brno: Masarykova univerzita, 2015a, str. 81–190.
422. ŠPALKOVÁ, D., ŠPAČEK, D. Performance Appraisal in Czech Self-government. In *Implementation of New Public Management Tools: Experiences from transition and emerging countries*. Bruxelles: Editions Juridiques Bruylant, 2015, pp. s. 267–284.
423. ŠPALKOVÁ, D., ŠPAČEK, D., NEMEC, D. Performance Management and Performance Appraisal: Czech Self-Governments. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2015, vol. VIII, no. 2, pp. 69–88.
424. TALBOT, C. Performance management. In *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 491–517.
425. TAYLOR, M. The New Public Management and social exclusion: Cause or response?. In *New Public Management: Current trends and future prospects*. London: Routledge, 2002, pp. 109–128.

426. TINHOLT, D. et al. Delivering the European Advantage? (Background Report)., online, 2014a, http://www.capgemini.com/resource-file-access/resource/pdf/background_report_20-05_final_for_ec_0.pdf (přístupeno 3. 8. 2015).
427. TINHOLT, D. et al. Delivering the European Advantage? (Insight Report), online, 2014b, http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=5811 (přístupeno 3. 8. 2015).
428. TORFING, J. Governance networks. In *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 99–112.
429. TOTH, P., HUŽERA, J. Skončila už reforma územní veřejné správy, či jí kynou nové možnosti?, *Moderní obec*, č. 11, 2009, s. 10–11.
430. TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice. Praha: Transparency International Česká republika, 2009.
431. TRČKA, M. et al. Odpovědi na dotazy k normám ISO řady 9000 z informačního serveru Národního informačního střediska pro podporu jakosti. Praha: Národní informační středisko pro podporu jakosti, 2002.
432. TU, X. Empowering citizens in public services: a systematic review of co-production cases, 2015. Paper prepared for 2015 IRSPM Conference, University of Birmingham, Birmingham, UK, March 30th–April 1st.
433. TUC. Outsourcing Public Services, March 2015, online, <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/TUC%20and%20NEF%20Outsourcing%20Public%20Services.pdf> (přístupeno 25. 3. 2016).
434. UDO, J. G., BAGCHI, K. K., KIRS, P. J. Assessing web service quality dimensions: the E-SERVPERF approach. *Issues in Information Systems*, 2008, vol. IX, no. 2, pp. 313–322.
435. URBAN, B. Výhled Ministerstva vnitra – kvalita ve veřejné správě 2014+, online, 2014, <http://www.kvalitavs.cz/download/prez2014/PZ-01-Urban.ppt> (přístupeno 20. 5. 2014).
436. ÚŘAD VLÁDY. Analýza koordinačních mechanismů ústřední státní správy vůči územní veřejné správě, 2005a.
437. ÚŘAD VLÁDY. Dotazníkové šetření ke zmapování stavu horizontální komunikace – souhrnná zpráva. 2005b.
438. VACEKOVÁ, G., SVIDROŇOVÁ, M. Benefits and Risks of Self -Financing of NGOs – Empirical Evidence from the Czech Republic, Slovakia and Austria. *Ekonomie a Management*, 2014, roč. 17, č. 2, s. 120–130.
439. VACEKOVÁ, G., SVIDROŇOVÁ, M. Nonprofit organizations in selected CEE countries: A journey to sustainability. Radom: Instytut Naukowo, 2016.
440. VAJDOVÁ, Z. Spolupráce obcí – jedna ze strategií lokálního rozvoje: anketa ve svazcích obcí. In *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 230–231.
441. VALOUCHOVÁ, K. Řízení změny ve veřejné správě. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2015.
442. VAN DOOREN, W., BOUCKAERT, G., HALLIGAN, J. Performance management in the public sector. Oxon: Routledge, 2010.
443. VAN ORANJE, C., WEEHUIZEN, R. Towards a digital Europe, serving its citizens – The EUREGOV synthesis report, February 2009, online, <http://www.euregov.eu/deliverables/reports/final%20report%20v5.1.pdf> (přístupeno 1. 10. 2011).

444. VAN THIEL, S. Comparing agencification in Central Eastern European and Western European countries: fundamentally alike in unimportant respects? *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2011 (Special Issue), pp. 15–32.
445. VAN THIEL, S., LEEUW, F. L. The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 2002, vol. 25, no. 3, pp. 267–281.
446. VANDENABEELE, W., VAN DE WALLE, S. International Differences in Public Service Motivation: Comparing Regions across the World. In *Motivation in public management – the call of public service*. Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 223–244.
447. VEBER, J. A KOL. *Management: Základy, moderní manažerské přístupy, výkonnost a prosperita*. Praha: Management press, 2009.
448. VEJSADA, D., ERÉNYI, T. Zákon o státní službě – co čeká státní zaměstnanec?, 2015, online, <http://www.epravo.cz/top/clanky/zakon-o-statni-sluzbe-co-ceka-statni-zamestnanec-97036.html> (přistoupeno 23. 3. 2016).
449. VERHEIJEN, T. J. G. Comprehensive Reform and Public Administration in Post-Communist States, *The SAGE Handbook of Public Administration*. London, SAGE Publications, 2012, pp. 590–601.
450. VEŘEJNÁ SPRÁVA. Elektronický kabát pro občanské průkazy, 2011, č. 22, s. 10–11.
451. VESELÝ, A. Accountability in Central and Eastern Europe: concept and reality. *International Review of Administrative Sciences*, 2013, pp. 310–327.
452. VIDLÁKOVÁ, O. Další glosa k polemice – Nad reformou veřejné správy. *Veřejná správa*, č. 45, 2001, s. 27.
453. VIDLÁKOVÁ, O. *Reformy veřejné správy*, Pardubice: Univerzita Pardubice, 2000.
454. VODÁČEK, L., VODÁČKOVÁ, O. *Moderní management v teorii a praxi. 2. rozšířené vydání*. Praha: Management Press, 2009.
455. VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V. *České právní dějiny*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2008.
456. VRÁBKOVÁ, I. Benchmarking a jeho vliv na výkonnost úřadu obcí s rozšířenou působností. *Ekonomická revue*, 2012, č. 15, s. 41–50.
457. WALKER, R. M., BOYNE, G. A., BREWER, G. A. Introduction. In *Public Management and Performance: Research Directions*, Cambridge University Press, 2010, pp. 1–33.
458. WALKER, R. W. Strategy: which strategic stances matter? In *Public Management and Performance: Research Directions*, Cambridge University Press, 2010, pp. 227–252.
459. WAMPLER, B. A Guide to Participatory Budgeting. In *Participatory budgeting*. Washington, D. C.: The World Bank, 2007, pp. 21–54.
460. WANG, X. Assessing Administrative Accountability. *American Review of Public Administration*, 2002, vol. 32, no. 3, pp. 350–370.
461. WAUTERS, P., KERSCHOT, H. et al. Study on User Satisfaction and Impact, 2009, online, <http://www.epractice.eu/en/library/288705> (přistoupeno 16. 12. 2009).
462. WEBER, M. *Autorita, etika a společnost (Pohled sociologie dějin)*. Praha: Mladá fronta, 1997.
463. WEIHRICH, H., KOONTZ, H. *Management*. Praha: Victoria Publishing, 1993.
464. WHEELAND, C. M. City Management in the 1990s – Responsibilities, Roles, and Practices. *Administration & Society*, vol. 32, no. 3, July 2000, pp. 255–281.

465. WHEELAND, C. M. Identity and Excellence: Role Models for City Managers. *Administration & Society*, vol. 26, no. 3, 1994, pp. 281–304.
466. WILKS, Y. Happy Surprises? – The Development of the World Wide Web and the Semantic Web. In *Paradoxes of modernization – Unintended Consequences of Public Policy Reform*. Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 101–116.
467. WILLCOCKS, L., LESTER, S. Beyond the IT productivity paradox. *European Management Journal*, 1996, vol. 14, no. 3, pp. 279–290.
468. WILLEMS, T., VAN DOOREN, W. Lost in diffusion? How collaborative arrangements lead to an accountability paradox. *International Review of Administrative Sciences*, 2011, vol. 77, no. 3, pp. 505–530.
469. WONG, W., WELCH, E. Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2004, vol. 17, no. 2, pp. 275–297.
470. WOUTERS, J., GERAETS, D. The G20 and informal international lawmaking (Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper, no. 86, online, March 2012).
471. WOUTERS, J., HACHEZ, N., SCHMITT, P. Managerial accountability: What impact on international organisations' autonomy? (Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper, no. 43, online, March 2010).
472. WOUTERS, J., KERCHHOVEN, S. V. The OECD and the G20: An ever closer relationship? (Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper, no. 71, online, July 2011).
473. YOUNIS, T., BAILEY, S. J., DAVIDSON, C. The application of total quality management to the public sector. *International Review of Administrative Sciences*, 1996, vol. 62, pp. 369–382.
474. ZEITHAML, V. A., PARASURAMAN, A. *Service Quality*. Cambridge, Massachusetts: Marketing Science Institute, 2004.
475. ZEITHAML, V. A., PARASURAMAN, A., MALHOTRA, A. *A Conceptual Framework for Understanding e-Service Quality: Implications for Future Research and Managerial Practice*, 2000.
476. ZIKMUNDA, M., ŠPAČEK, D. *Očekávané a reálné přínosy implementace řízení kvality ve veřejné správě*. Brno, Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2010.

Summary

The literature suggests that activities of managers must always be adapted to environment of organizations which are managed. They are determined by a type of an organization, its size, existing organizational culture, ways of funding, structure of ownership etc. Public administration represents a combination of regulation, organizations, employees, activities and processes. It is an environment which, according to many authors, has specific features in comparison to private organizations which must be taken into account in public management.

Discussions about public administration and public management specifics are still very relevant also because of the following:

“Although numerous pundits claim the eminent demise of bureaucracy... bureaucracy will not only survive in the twenty-first century but will flourish. The core of the argument is that the large-scale tasks that government must perform – national defense, a social welfare system political monitoring of the economy, etc. – will remain key functions of governments in the twenty-first century and that bureaucracies, likely public but possibly private, will continue to be the most effective way to do these tasks.” (Meier a Hill, 2007, p. 51).

“The work of public administration may be less visible than that of other aspects of government, yet at the same time it is the major point of contact between citizens and the state.” (Peters a Pierre, 2012, s. 1).

Often, public administration is not discussed only in legal terms and the literature of public administration in the Czech Republic may benefit from approaches which go beyond the mere interpretation of law. The reason is simple. The Czech public administration literature has been predominantly law-oriented and still does not work sufficiently with topics which are broadly discussed abroad. It has not reflected the development in international literature as summarized, for example, by Lynn (2012, p. 17) as follows: *“Public management is the subject of a rapidly growing literature that is international in scope and multifarious in content.”* Public management has been, to a certain point, an underdeveloped discipline although public administration reforms have often emphasized various aspects of public management and expected their implementation in Czech public administration.

The aim of this book is to deal with topics which usually represent an important part of internationally recognized public management and public administration literature. Therefore, this book is also about what has been already written. The author does not intend to interpret the Czech law. Neither he wants to merely work with statements elaborated by others. Rather he would like to summarize and discuss selected trends of public management theory and practice also with regards to findings of researches in which he has participated. Also this book is not a guide for civil

servants and public managers. It has been written for academicians, civil servants and for those who are interested in public administration. It calls attention to points and questions raised by international public administration and public management theory and practice, summarizes issues and raises new questions public managers may face when implementing new instruments required by top-down reforms or otherwise.

The book has two main parts. The first introduces to public management theory and focuses on main recent public administration theories and models. This part also summarizes discussions on public administration specifics and their impacts on public management. The second part deals with selected areas and instruments of public management. It starts with public accountability, follows with organizing and phenomena like co-creation/co-creation, strategic management, quality management and human resources management (with a special attention dedicated to performance management), and finishes with e-government. The individual chapters of the second part start with summary of international literature and follows with text reflecting the situation in Czech public administration.

The book is also based of findings already presented in research results of the following projects:

- Measurement of Citizens' Satisfaction with Public Sector Services as Integral Part of Quality Management in Public Sector Organizations (the project of Czech Science Foundation no. 402/07/1486);
- Identification and evaluation of region-specific factors determining outcomes of reforms based on NPM – the case of CEE (the project of Czech Science Foundation no. P403/12/0366), and
- Performance management in public administration – theory vs. practices in the Czech Republic and other CEE countries (the project of the Czech Science Foundation no. GA16-13119S).

Rejstřík

A

accountability 76
 agentura 82, 116
 – typy 119
 alokace veřejných financí 16

B

BVA 202

C

CAF 211
 co-creation 127
 co-production 128
 contracting-out 120

D

decentralizace 56
 – externí 113
 – konkurenční 112
 – míra 112
 – podle dělby 112
 – politická 112
 – vertikální 113
 dekoncentrát 146
 – koordinace 152
 demokratizace 56

E

EFQM 211
 e-Europe+ 304
 e-government 139, 287
 E-S-QUAL 190
 Evropská charta místní samosprávy
 113

G

global-policy making 53
 globální veřejné statky 53
 globální vládnutí 53
 goal ambiguity 9
 gowernance 44

H

hodnocení 75
 – kritériav76
 – výkonu 264

I

ICT 156
 informační povinnost 96
 integrovaný systém řízení 163
 intergovernmentalismus 132
 ISO 211

K

kariérní systém 239
 kodaňská kritéria 57
 kompetenční management 268
 komunikace 154
 konkurence 16
 kontrahování 120
 koordinace 135–136
 kvalita veřejných služeb 185

M

management jakosti 214
 místní samospráva 56
 MISTRAL 137
 model kvality transakčních služeb
 192
 model excellence 212
 motivace 20
 multi-level governance 132

N

nevládní organizace 118
 – kvazi-autonomní 118
 – paralelní 118
 New Public Management (NPM) 6,
 31–45, 116
 NKÚ 93
 NPG 46

O

- obec s rozšířenou působností 149
- odpovědnost 75
 - diagonální 81
 - hierarchická 80, 91
 - legální 80
 - mechanismy 79
 - paradox (dilema) 83
 - politická 80
 - profesionální 80
- okolí veřejných organizací 19, 26
- organizační kultura 20
- organizační principy 103
 - abstraktních pravidel 105
 - centralizace 110
 - decentralizace 110
 - dekoncentrace 110
 - delegování 109
 - formalizace 106
 - funkční 104
 - jednoty přikazování 109
 - koncentrace 110
 - kolegiální 108
 - monokratický 108
 - odvětvový 104
 - rozpětí řízení 115
 - územní 104
- organizační struktura 101
- OSCAR 102
- otevřená vláda 86
- outsourcing 120

P

- parlamentní kontrola 92
- participatorní rozpočtování 131
- path dependency 20
- performance management 260
- personální administrativa 233
- personální řízení 233
- politická reprezentace 14
- politické rozhodování 15
- post-NPM 6
- poziční systém 240

PPP 124

public management 3

Q

QCS 200

R

- red tape 105–107
- reformy public managementu 39
 - efekty 43
 - problémy 66
 - v ČR 61
- region soudržnosti 150
- regulační reforma 137
- RIA 92
- role manažera 21–24
- role manažera města 25
- rozpočtová strategie 57
- rozvojové dokumenty 174, 175
- rule of law 12

Ř

- řízení kvality 193, 214
 - nástroje 220–227
- řízení lidských zdrojů 233
- řízení očekávání 80
- řízení výkonnosti 82, 261

S

- SMART 162, 163
- Smart Administration 65
- soubor veřejných hodnot 254
- společenství obcí 145
- správní reformy → reformy public managementu
- správní systém ČR 144
 - smíšený 145
- stakeholders 18
- strategické plánování 160, 178
- strategické řízení 159, 167, 176
 - lidských zdrojů 235
 - veřejné správy v ČR 171
- strategie 160–162

– cíle 162
systém kořisti 241

Š

škola governance 44
škola networks 47

T

teorie agentury 118
teorie global governance 52
teorie motivace 256, 257
teorie neoweberiánského státu 58–61
teorie veřejné správy 29
TQM 194

Ú

ÚOHS 95
Úřad práce ČR 150

úředník 56
– depolitizace 56
– etika 250
– profesionalizace 56
– status 236

V

veřejná správa
– funkce 10
– kontrola 88
– odměňování 249
– pracovníci 20
– služby 15
– specifika 7, 21
– struktura systémů 17
veřejný zájem 9
vzdělávání 21

Poznámky

Poznámky

Poznámky

