

4) MODERNÍ STÁT A MODERNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA

Cíl studijního textu

Níže uvedený text navazuje na předchozí přednášky a uvádí do problematiky moderního státu a požadavků na moderní veřejnou správu.

Časová zátěž: 5h (samostudium a příprava otázek a úkolů)

1. Moderní - problém periodizace

Text minulé přednášky upozornil na to, že není úplně jednoduché stanovit mezník, od kterého se vývoj států a požadavků na něj považuje za moderní. Modernost je v literatuře modernizačních teorií (včetně rozvíjející se literatury o paradoxu modernizace) spojována s následujícími:

- vztahem tradičního a moderního (i s ohledem na uvažované a realizované výsledky zlepšení, které má modernizace přinést)
- období, se kterým je moderní spojováno (buď se hovoří o určitém mezníku, současnosti, pro kterou se používá i označení postmoderní doba, nebo je adjektivum moderní vztahováno k očekávané - lepší - budoucnosti)
- území, v rámci kterého se o modernosti mluví a můžeme rozlišit moderní s ohledem na praxi v území, na národní rovině, nebo v globálnějším rozměru.

Za určitý mezník vývoje, který přináší stabilitu prvků spojovaných s moderním státem, který si dále budeme konkretizovat prostřednictvím požadavků uplatňovaných na současný stát, můžeme považovat konec první světové války. Od tohoto roku se rozvíjí požadavky na fungování státu, které byly ústavně či jinak zakotveny v předchozím období, aby se mohl stát nazývat demokratickým právním státem. Právě konec první světové války je obdobím, od kterého se více stabilizují (nikoliv však přímočaře i vlivem totalitních režimů a druhé světové války) demokratičtější mechanismy fungování veřejné moci, které prostupují do současnosti.

Jako mezník pro rozvoj moderního státu bude v tomto textu považováno rozšíření volebního práva, které se odprostilo od předchozí diskriminace navázané na majetkový cenzus, pohlaví apod. Například Dahl (2001, str. 7 - 10) upozorňuje: „V průběhu druhé poloviny 20. století se svět stal dějištěm neobyčejné a do té doby nevidané změny. Skoro úplně zmizely všechny hlavní alternativy vůči demokratickému způsobu vládnutí... Už dříve, v průběhu století, ztratili "předmoderní" nepřátelé demokracie - centralizovaná monarchie, dědičná aristokracie a konečně oligarchie, dostávající se do čela díky úzkému a výlučnému volebnímu právu - v očích velké části lidstva svou legitimitu... Pokud budeme považovat všeobecné volební právo všech dospělých občanů za jednu z podmínek demokracie, ukáže se, že prakticky ve všech demokratických zemích ještě žijí lidé, kteří jsou starší než demokratický způsob vládnutí v jejich vlasti.“

V tomto textu budeme požadavky na moderní stát ale spojovat zejména s požadavky na současný stát, tzn. stát v době, která je někdy nazývána jako postmoderní. Můžeme přitom rozlišit jejich

- a) **politicko-právní rovinu**, která zahrnuje požadavky na zakotvení nástrojů, prostřednictvím kterých může demokracie „žít“.

- b) **rovinu ekonomickou**, v rámci které jsou formulovány požadavky na realitu naplňování ekonomických kritérií v životě státu. Můžeme zde pracovníčně používat zkratku 3E (efficiency, effectiveness, economy). Tato rovina kritérií je dosud diskutována s ohledem na udržitelnost fungování moderního státu a možné cesty jejího řešení (včetně zlepšování praxe public managementu), které jsou v různé podobě zakomponovávány do reforem státu a veřejné správy přibližně od konce 70. let 20. století ve vyspělých demokraciích, v postkomunistických zemích potom především až v první dekádě nového tisíciletí.

Nutno konstatovat, že obě roviny od sebe nelze striktně odlišovat (součástí právních předpisů, které mají veřejnou správu „modernizovat“, jsou často aspekty ekonomické, specificky je mimo jiné řešena také problematika korupce).

2. Moderní stát a moderní veřejná správa - politicko-právní aspekty

S ohledem na požadavky na moderní stát a jeho fungování zaznělo již v první přednášce, že moderní stát je často spojován s tím, že je považován za

- a) **subjekt demokracie**, jejímž je z hlediska principu suverenity lidu sám produktem a současně ve vztahu k celé společnosti i **garantem**,
- b) subjekt, od kterého se také očekává, že bude zajišťovat ústavnost a legalitu ve své vlastní činnosti i ve společenských vztazích. Jedině tak lze v praktické rovině dojít k uplatňování prvků **právního státu**, který je charakterizován právní jistotou. Nesmí přitom opomíjet zakotvení a funkční ochranu základních práv člověka a občana (včetně přiměřených zásahů do těchto práv).

Zaznělo také, že v moderní době se do reálných funkcí státu (i díky politické pluralitě a z toho vyplývající konkurenci politických stran) promítá očekávání veřejnosti, což přináší diskuzi o/hodnocení **legitimity fungování státu** v daných podmínkách. Rozsah funkcí státu a veřejné správy rostl s jejich historickým vývojem, promítá se do nich i státní paternalismus a ne vždy racionální praxe zabezpečovat činnosti prostřednictvím veřejné správy.

Zejména po 2. světové válce (i jako určitá prevence dalších válečných incidentů) se **problematika moderního státu a požadavků na něj „globalizuje“**. To je patrné z cílů různých mezinárodních / nadnárodních organizací, jakož i z principů, na kterých stojí např. Evropská unie a její právo. K této globalizaci dochází především v rovině hodnot, kterými se má vázat moderní stát (např. jako člen „rodiny“ demokratických států, členských států EU apod.), spíše než v rovině cest, jakým způsobem je realizovat, přestože se zde (i díky vlivu mnohem rychlejšího šíření informací než v minulosti) rozvíjí šíření „dobré praxe“. To - spolu s politickým tlakem některých zemí v mezinárodních / nadnárodních organizacích - přináší další rozměr této globalizace.

Na základě faktického vývoje států a jejich mezinárodních vztahů můžeme v případě politicko-právní roviny požadavků na moderní stát rozlišovat

- a) **požadavky na to, aby demokracie mohla být vůbec uplatňována**
- b) **požadavky na to, aby byla demokracie demokratizována** (tato skupina požadavků představuje určitou nadstavbu první).

Kritéria z obou těchto skupin můžeme nalézt v řadě modelů, na základě kterých je diskutována kvalita demokracie a na základě kterých jsou současné demokracie mezi sebou např. porovnávány apod. (viz též níže). Diskuze často zaznívá hlavně z toho důvodu, že v právní rovině může být demokracie „se vším všudy“ precizována, fakticky však může být

značně omezována, což nabývá specifických podob v autoritářských / totalitních režimech (jak ukazuje již praxe od starověku). V té souvislosti se proto často rozlišují právní formy vlády a faktické (politické) formy vlády, a to následovně:

- **Právní formy** (nebo též „formy de iure“) vycházejí z formálního vyjádření formy vlády v základních dokumentech státu (především v ústavních zákonech) a jsou svou povahou statické.
- **Politické formy vlády** (nebo též „formy de facto“) odrážejí faktické fungování veřejné moci, jsou svou povahou dynamické a ovlivňují případnou změnu právní formy. „Faktická forma vlády není pouze záležitostí ústavního textu“, podotýká Klíma (2003, s. 139 - 140), „neboť je profilována politikou, stranami, osobnostmi, tradicemi, zvyklostmi (nepsanými i v systémech psané ústavy), politickým režimem apod. V tom smyslu je faktická ústavní forma vlády ve všech zemích odlišná, nebo alespoň nikoli totožná s její „čistou ústavní podobou.“ Pouze vyčerpávající analýza funkce ústavy, ústavního systému jako celku a jejich jednotlivých institutů, s náležitým ohledem na politické a sociální klima, v němž se jejich funkce každodenně uplatňuje, umožňuje fundovanou odpověď na otázku, jaká je skutečná úloha zkoumaných institutů v daném ústavním systému (Blahož, Balaš a Klíma, 2003, s. 17). Rozdílnost praxe a právního modelu ústavy je potom charakteristická pro tzv. **sociologický typ pojetí ústavy**, vycházející ze srovnání chodu ústavního systému s ústavním textem, přičemž je přikládána prioritá faktickému chodu ústavního systému (živé ústavě), spíše než psanému textu.

Výchozím je zde vždy termín demokracie a jeho možná pojetí.

3. Demokracie a její demokratizování

Podle Dahla (2001, s. 26) až do 18. století, ale mnohde i déle ještě nebyly demokratické myšlenky a přesvědčení všeobecně sdíleny, a dokonce je většina lidí ani dostatečně nechápala. Ve všech zemích působila logika rovnosti účinně jen v rámci úzké skupiny většinou privilegovaných lidí. Lidé zřídka neměli přesnější představu ani o tom, jaké politické instituce by bylo nutno vytvořit v demokraticky fungující republice.

Znaky demokracie jsou specifikovány a hojně diskutovány v literatuře **politických systémů**. Politickým systémem se obecně rozumí systém politických subjektů ve společnosti, vztahů mezi nimi a mechanismus tvorby celospolečensky relevantní politické vůle (Holländer, 2009, s. 153). V zahraničí je v současnosti diskutována s ohledem na praxi tzv. governance (např. ve spojení s principy good governance apod.). Jsou definovány a diskutovány také jako **protipól autoritářského režimu** - stát liberální.

K základní koncepci demokracie patří podle Klímy (2003, s. 34) to, že všechny možné zájmy a názory mají **možnost si konkurovat** a získat možnost ovlivňovat státní moc. V postupu této politické soutěže dochází ve společnosti mezi různými zájmy a názory následně k určitému kompromisu díky tomu, že se při hlasování rozhoduje většinou, přičemž je obvykle garantován princip ochrany práv menšiny. Klíma poznamenává, že demokracie je složitým společenským mechanismem, který má politologické, sociologické, sociálně psychologické a v současnosti i nadnárodní prvky. Hlavní **zvláštností demokratického státního režimu** je to, že formování politické vůle, která je centrem činnosti státu, směřuje "zdola nahoru" (angl. bottom-up), tzn. od individua a občanské společnosti směrem ke státním institucím, které jako orgány veřejné moci přijímají politická rozhodnutí. Demokratický režim je nepochybně založen a předpokládá účast občanů na řízení společenských věcí.

Termín demokracie znamená ve svém výkladu (etymologicky) vládu (moc) lidu, který určuje charakter moci, politiku i cíle činnosti. Žádný z teoretiků demokracie si ji však nepředstavuje jako splynutí moci a společnosti, jako ideální systém, ve kterém všichni rozhodují o všem (Holländer, 2009, s. 254). Podstata termínu demokracie se odvíjí od **idejí suverenity lidu**. Svrchovaná konstitutivní moc lidu se může realizovat nejrozmanitějšími způsoby včetně revolučních aktivit (Klokočka, in Holländer, 2009, s. 86).

Filip a kol. (1997) upozorňují, že ještě v 18. století se rozlišovala demokracie a republika dle formy, kterými nositel moci tuto moc vykonává. Pod demokracií se rozumělo to, za co my dnes označujeme různé formy **přímé demokracie** (přímá účast občanů na přijímání rozhodnutí ve formě shromáždění, referenda, lidového veta, pokynů voličů, peticí, deputace, všelidové diskuse)¹. Pod republikou potom **demokracie zastupitelská (nepřímá, nebo též reprezentativní)**, kdy se primárně účast lidu na řízení a správě státních záležitostí děje prostřednictvím k tomu vytvořených institucí (volených zástupců, kdy se jedná o delegovanou suverenitu na zástupce lidu). Občané jsou přitom postaveni výše než jimi zvolení reprezentanti – zástupci, jejichž posláním je podle teorie demokracie sloužit občanům.

Demokracie přímá a nepřímá jsou dnes odlišovány podle způsobu, jakým se lidé účastní rozhodování o veřejných záležitostech („lidem“ se zde rozumí seskupení občanů a dalších obyvatel, jimž právní řád přiznává politická práva, zejména zpravidla právo volební). Nepřímá demokracie je dnes nejnepřímější formou demokracie (v rámci zemí, ve kterých se uplatňuje demokratická forma vládnutí). Někteří autoři dnes přímou demokracii ve výše uvedeném pojetí – jako přímou vládu lidu - označují za **komplexní přímou demokracii**, kterou chápou jako rozhodování lidem ve všech podstatných věcech veřejného zájmu. Tato forma je v moderním státě fakticky nerealizovatelná v celém rozsahu (i z obavy naplnění psychologických argumentů – hysterie masového rozhodování, iracionality davu, davové psychózy, neschopnosti celé pospolitosti posuzovat složité otázky celospolečenského významu, podle některých soustava shromáždění lidu vůbec neumožňuje vážnou výměnu názorů nebo poradu anebo důkladné projednání předmětu – blíže viz Holländer, 2009, s. 294 a násl.). V některých systémech může však být přímá demokracie užívána jako protíváha zastupitelské demokracie nebo jako prostředek obejití parlamentu a státoprávního rozhodnutí proti němu (např. tehdy, když právo vyhlásit referendum patří k pravomocem hlavy státu nebo předsedy vlády).

V současnosti se v demokratických státech řada projektů snaží začleňovat do rozhodovacího mechanismu reprezentativní demokracie prvky demokracie přímé a státní zřízení se stává kombinací prvků nepřímé a přímé demokracie. V zahraničí jsou podobné projekty spojovány s termíny „**participatory democracy**“ (viz např. Hacker a van Dijk, 2000) anebo „**deliberative democracy**“ (Frewer, Row, Marsh and Reynolds, 2001) a kvalitou politické debaty (Winkler, 2006). V praxi řízení veřejné správy jsou podobné iniciativy patrné i v různých nástrojích řízení kvality (např. CAF, Místní agenda 21).

V Evropě je jediným systémem, který hojně využívá nástroje přímo demokracie, **systém uplatňovaný ve Švýcarsku**, který se někdy nazývá jako **polopřímá demokracie**. Zatímco ve standardním parlamentním ústavním systému je parlament složený z volených zástupců občanů vždy zdrojem státní moci ostatních státních institucí, ve Švýcarsku tomu tak v plném rozsahu není a všechny zastupitelské orgány od místních až po nejvyšší jsou omezeny nikoliv jen ústavně deklarovanou, ale též institucionálně ústavou zaručenou suverenitou lidu, a to prostřednictvím **referenda**, které je považováno za důvod stability tohoto systému. Přímá

¹ Blíže viz např. Filip a kol., 2004, podkapitola 5.4 Formy přímé demokracie, s. 109 – 113. Ve starověkém učení byla demokratická forma vlády (chápána ve smyslu přímé demokracie) považována předními filozofy někdy za společenské zlo – považovali ji za nerozumnou vládu lůzy / chudých / mnoha.

demokracie byla zavedena ve Švýcarsku už v 19. století. Ve Švýcarsku existují tři hlavní procedury týkající se přímé demokracie:²

- závazné referendum:** jestliže parlament chce udělat změny v ústavě, musí být návrh schválen (či odmítnut) národním hlasováním v referendu. Od roku 1921 spadají pod povinné referendum i státní smlouvy zakotvující vstup Švýcarska do mezinárodních organizací (v roce 1986 odmítlo lidové hlasování vstup Švýcarska do OSN, v roce 1992 vstup do Evropského společenství).
- fakultativní / dobrovolné referendum:** nové zákony či jejich novely, které byly schváleny parlamentem, jsou subjektem fakultativního referenda. To v praxi znamená, že musí obdržet finální schválení či odmítnutí voliči v referendu, jestliže to požaduje nejméně 50 tisíc voličů (asi 1,1 % oprávněných voličů) (kvóra pro minimální hlasovací účast neexistují) anebo 8 kantonů (z 20 existujících).
- občanská/lidová iniciativa** (ang. general popular initiative): občané mají právo podat legislativní návrh, o kterém musí rozhodnout referendum, jestliže návrh podpoří 100 tisíc voličů (tj. cca 2,2 % oprávněných voličů). Díky lidové iniciativě mohou požadovat úplnou či částečnou ústavní revizi. Formou iniciativy mohou občané požadovat zrušení některých článků nebo formulovat nové.³ Pokud parlament s předloženým návrhem nesouhlasí, může připravit vlastní konkurenční úpravu.

Přímá demokracie ve Švýcarsku oslabuje vliv politických stran na rozhodnutí a posilují sektářská zájmová uskupení (Dvořáková a kol., 2008, s. 246). Možná jste i v této souvislosti na podzim 2009 zaslechli diskuzi ohledně výsledků švýcarského referenda, které odmítlo výstavbu minaretů v zemi.⁴ Upozorňuje se, že referenda byla jsou poměrně často využívána i v diktaturách, kde výsledek slouží spíše jako projev snahy demonstrovat jednoznačnou podporu daného režimu a s reálnou vůli obyvatel nemá zpravidla nic společného (Kopeček a Hloušek, 2003, s. 40 - 41, upozorňují na příklad referenda, které zorganizoval v roce 1802 Napoleon Bonaparte, který touto cestou legitimizoval své uchopení moci - potvrzení ve funkci doživotního konzula).

V současnosti jsou do projektů, které mají mísit nepřímou demokracii s prvky demokracie přímé, zapojovány i moderní informační a komunikační technologie (ICT) a samostatnou oblastí výzkumu se stává **e-participace** (viz níže).

Mezi úskalí demokracie jsou zmiňovány následující (Holländer, 2009, s. 254):

- negativní důsledky rovnosti v masové společnosti,** které mohou vést k pasivitě, samozřejmosti konzumu a neschopnosti rozpoznat podstatu věcí, jichž je masová společnost konzumentem („civilizace XIX. století umožnila průměrnému člověku uvelebit se ve světě oplývajícím, z něhož přijímá nadbytek prostředků, ne však jeho úzkosti“)

² Blíže viz The Swiss Portal. Political participation, [online], dostupné na:

<<http://www.ch.ch/private/00093/00094/00426/00434/index.html?lang=en>>.

³ Při hlasování o změně ústavy iniciované zdola nebo v obligatorním referendu potvrzujícím ústavní změnu navrženou shora vládou a parlamentem musí získat „vitězný“ návrh většinu lidí i většinu kantonů, tzv. stavovskou většinu (viz čl. 140 Švýcarské ústavy. Nutnost souhlasu většiny kantonů a většiny lidí se změnou ústavy je jedním ze základních pilířů federálního uspořádání a brání tomu, aby výsledek hlasování zvýhodňoval určitou jazykovou skupinu (Dvořáková a kol., 2008, s. 243).

⁴ Blíže viz iDNES.cz. Švýcaři v referendu zakázali stavbu minaretů v zemi, 29. 11. 2009, [online], dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/svycari-v-referendu-rozhoduji-zda-zakazou-vystavbu-minaretu-puk-zahranicni.asp?c=A091128_181224_zahranicni_ip>, nebo Český rozhlas 6. Švýcarsko se pře o výsledky referende o minaretech, 10. 12. 2009, [online], dostupné na <<http://www.rozhlas.cz/cro6/internet/zprava/668887>>

- strach před svobodou** (rostoucí individualizace může živit pocit vlastní bezmocnosti a bezvýznamnosti člověka jako jednotlivce)
- nevyhnutelnost oligarchizace mocenských struktur,** která vychází z teorie Roberta Michelse známé jako „železný zákon oligarchizace politických stran“, ta staví na nevyhnutelnosti akceschopnosti strany, pohotovosti a rychlosti přijímání rozhodnutí a psychologických faktorech oligarchie (touhu masy být vedenou, její vděčnost, potřebu uctívat někoho, řečnické nadání, fyzický vzhled a energie atp.).

Řada autorů se zabývá požadavky na kvalitu demokracie, z nichž současně vyplývají požadavky na demokratizaci demokracií. Ty jsou zdůrazňovány také kvůli klesající **legitimitě demokracie** (nízký stupeň, v jakém jsou demokratické instituce ceněné a považované za správné a užitečné - Kopeček, 2003, s. 119). Příklady kritérií, podle kterých se demokracie v současnosti hodnotí a porovnávají, ukazuje níže uvedená tabulka.

Tabulka 1 - Kritéria spojovaná s kvalitou demokracie

Robert A. Dahl	Philippe C. Schmitter a Terry Lynn Karl	Guillermo O'Donnel	Alan Siaroff
volení politici			svobodná a férová soutěž o politické úřady
svobodné a férové volby			
všeobecné volební právo			odpovědná vláda
právo ucházet se o veřejný úřad			
svoboda projevu			plná a rovnoprávná politická participace
přístup k alternativním zdrojům informací			
svoboda sdružování			plná občanská práva
	dominance volených politiků a absence vlivných blokujících nevolených aktérů jako armáda nebo státní byrokracie		
	autonomie politické obce	nespornost národního teritoria	
		neukončení volebního období arbitráním protiústavním aktem	dobře fungující stát umožňující efektivní a férové vládnutí
		předpoklad trvalosti	

Zdroj: Hloušek, Kopeček a Šedo, 2011, s. 23.

V české literatuře například Blahož a kol. (2003) hovoří obecně o **kvalitě pluralitní demokracie**, kterou podle nich ovlivňuje

- kvalita politických stran a jejich vedení (včetně vynikajících politických a státnických osobností),

- kvalita uskutečňování občanských a lidských práv včetně jejich skutečných záruk,
- kvalita zájmových organizací a jejich úlohy ve společnosti,
- kvalita volebního systému a volebního práva včetně zejména jejich funkce.

Podle Dahla (2001, s. 105 a násl.) rozvinutá moderní demokracie v praxi vyžaduje existenci alespoň následujících politických institucí:

- 1) *Volení státní činitelů.* Kontrola nad rozhodováním státní moci je ústavně svěřena státním činitelům voleným občany, a to především z důvodu velikosti současných států. Rozvinuté moderní demokracie se tedy vyznačují zastupitelským způsobem vládnutí.
- 2) *Svobodné, spravedlivé a časté volby.* Dahl zde dodává: „při nichž se jen zřídka vyskytnou nějaké projevy násilí.“ Označení svobodné znamená, že občané se mohou k volbám dostat bez jakýchkoliv obav z následných represí. A jestliže mají být spravedlivé, musejí si být všechny hlasy rovné. Pokud si občané mají uchovat konečnou kontrolu nad všemi podstatnými tématy (nad celou agendou), musejí být volby také časté. Tato charakteristika je spojována s principy pluralistických systémů, které mají zabránit trvale dominantnímu postavení jedné ze skupin a monopolu moci ve společnosti. Platí zde **Actonův zákon korupce moci**: „Moc tíhne ke korupci a absolutní moc korumpuje absolutně.“ (Holländer, 2009, s. 155).
- 3) *Svoboda projevu.* Občané mají právo se vyjadřovat, aniž by jim hrozilo nebezpečí tvrdých trestů, k široce definovaným politickým záležitostem, včetně kritiky státních činitelů, způsobu vládnutí, společenského zřízení, společensko-ekonomického řádu a převládající ideologie. Svoboda projevu umožňuje občanům účastnit se efektivně politického života. Svoboda projevu nespočívá jen v tom, že máte právo být vyslechnuti. Spočívá také v tom, že máte právo naslouchat ostatním. Svoboda projevu je nezbytná i k tomu, aby se všem mohlo dostat poučeného porozumění. Mlčící občané bývají ideálními poddanými autoritativního vládce; pro demokracii by byli pohromou.
- 4) *Přístup k alternativním zdrojům informací.* Občané mají právo vyhledávat alternativní a nezávislé zdroje informací. Navíc je podle Dahla zapotřebí, aby tyto alternativní zdroje informací skutečně existovaly a aby nebyly pod kontrolou vlády či jakékoli jediné politické skupiny pokoušející se ovlivňovat politické názory a postoje veřejnosti. Všechny tyto alternativní zdroje informací musejí být účinně chráněny zákonem.
- 5) *Svoboda shromažďování a sdružování.* Na rozdíl od poměrů v malém městě je pro rozvinutou moderní demokracii, působící v rámci celé země, politické sdružování jak nezbytné, tak žádoucí, přímo nevyhnutelná. Nezávislá sdružení jsou také zdrojem občanského vzdělávání a osvěty. Poskytují občanům nejen informace, ale také příležitosti k diskusi a úvahám i k získávání politických dovedností.
- 6) *Občanství zahrnující všechny dospělé lidi (inkluzivní občanství).* Žádnému dospělému člověku, který je v zemi trvale usídlen a podléhá jejím zákonům, by neměla být upírána práva, jež jsou dostupná ostatním a jež jsou nezbytná pro činnost právě vyjmenovaných politických institucí.

S exaktnějším způsobem poměřování demokracií pracuje **Světová banka**. Ta od roku 1996 používá ukazatele "governance" v rámci projektu WGI (The Worldwide Governance Indicators). Ukazatele byly rozpracovány pro následujících „šest dimenzí governance“: Voice and Accountability, Political Stability and Absence of Violence, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law, Control of Corruption (blíže viz <http://www.govindicators.org/>; přístupeno 10. 3. 2014).

Mnoha demokratickými teoretiky je jako nezbytný předpoklad plnohodnotné demokracie chápána **občanská společnost**. Počátky tohoto pojmu jsou spojovány s myšlením Johna Locka a jeho pokračovatelů, kteří chápali občanskou společnost jako oblast obchodu a výroby, která je v moderní společnosti oddělena od politických struktur. Podstatným způsobem formoval význam pojmu občanské společnosti Adam Ferguson v jeho Eseji o historii občanské společnosti (1767), který zdůraznil roli **aktivního občanství**. Doporučuje se občanskou společnost definovat jako soubor nevládních institucí, který je dost silný, aby mohl fungovat jako protiváha státu, a zatímco ponechává státu funkci garanta míru a arbitra zásadních zájmů, zabraňuje mu atomizovat zbytek společnosti a ovládnout ho (Kopeček a Hloušek, 2003, s. 43 - 45).

Mezi další základní předpoklady rozvíjení demokracie jsou řazena **základní lidská a občanská práva**, jejich zakotvení a uplatnitelnost v praxi. Základní občanská práva jsou - na základě historického vývoje - vydělována jako určitá nadstavba práv člověka a každému člověku.

Ústavněprávní teorie v současnosti vychází z toho, že **práva člověka** jsou základními, mají je všichni lidé od narození nezávisle na tom, jsou-li občany státu, v němž žijí, nebo nikoli, rodí se s nimi, jsou imanentní součástí lidské osobnosti. Tato práva vycházejí především ze vzájemné rovnosti lidí a osobní integrity (právo na život, osobní svoboda, nedotknutelnost tělesné integrity, svoboda pohybu apod.), často odrážejí i to, jak chápe spravedlnost ve společnosti ústavní dokument. V moderním demokratickém pojetí jsou s nimi spojeny zvláštní charakteristiky jako nezadatelnost, nezczizitelnost, nepromlčitelnost a nezrušitelnost

Při definování **občanských práv** se vychází z toho, že v moderních demokratických systémech je občan politickým subjektem, z občana se formuje moc (Holländer, 2009, s. 96). Ta zahrnuje ta práva, která určitá osoba má jen tehdy, pokud náleží k určitému státu, tzn. pokud je státním občanem. Rozvádí je hospodářská a sociální práva, která se objevují v ústavách kontinentálně-evropských zemí po roce 1945 a která jsou často vymezována podobně jako je tomu v české Listině základních práv a svobod. Institut státního občanství ve vnitrostátním smyslu zavazuje občana také k určitým plněním vůči veřejné moci. Často však ústavy řeší i základní povinnosti občanů - např. povinnost zachovávat právo, daňovou povinnost, brannou povinnost, povinnou školní docházku, povinnost rodičovské výchovy atd. V ústavách přijímaných po druhé světové válce lze konstatovat ústup od explicitní úpravy základních povinností (Holländer, 2009, s. 150 - 151). Výjimkou je např. Ústava Italské republiky z roku 1947, která zakotvuje daňovou povinnost, povinnost občanů „být věrni republice a zachovávat její ústavu a zákony“, anebo Ústavu Řecké republiky z r. 1976, která upravuje daňovou a brannou povinnost, jakož i povinnost volit.

Za jeden z vývojových mezníků pojetí lidských a občanských práv je považována francouzská **Deklarace práv člověka a občana** (1789, viz též předchozí přednáška). Její myšlenky jsou hluboké, rozsah nicméně krátký, proto není od věci, pokud zde bude deklarace uvedena:

DEKLARACE PRÁV LIDSKÝCH A OBČANSKÝCH

Představitelé francouzského lidu, kteří se postavili v Národní shromáždění, po uvážení, že neznalost, opomíjení či neúcta k lidským právům jsou jedinými příčinami všeobecných bíd a korupce vlád, rozhodli se vyložit ve Slavnostní deklaraci přirozená, nezadatelná a posvátná práva člověka, aby tato Deklarace, stále na očích všem členům společnosti, připomínala jim bez ustání jejich práva a povinnosti...

V důsledku toho Národní shromáždění v přítomnosti a pod záštitou Nejvyšší bytosti uznává a proklamuje následující lidská a občanská práva:

I. Lidé se rodí a zůstávají svobodní a rovnoprávní. Sociální rozlišení může se zakládat pouze na společenské užitečnosti.

II. Cílem každého politického sdružení musí být zachování přirozených a nepromlčitelných lidských práv, jimiž jsou svoboda, vlastnictví, osobní bezpečnost a odpor proti útlaku.

III. Jediným zdrojem veškeré suverenity je Národ. Žádná instituce, žádný jednotlivec nemůže vykonávat pravomoc, která by od něj výslovně nepocházela.

IV. Svoboda spočívá v možnosti činit vše, co neškodí druhému. Požívání přirozených práv člověkem nemá tedy jiná omezení než ta, jež zajišťují požívání stejných práv ostatním členům společnosti. Tato omezení může stanovit jedině zákon.

V. Zákon má právo zabraňovat pouze činům společensky škodlivým. Vše, co není zákonem zapovězeno, nemůže být zakázáno a nikdo nemůže být nucen, aby činil to, co zákon nenařizuje.

VI. Zákon je výrazem obecné vůle. Všichni občané mají právo podílet se osobně či prostřednictvím svých zástupců na jeho vytváření. Musí být stejný pro všechny, ať už chrání či trestá. Všem občanům, kteří jsou si před ním rovni, jsou stejně dostupné veškeré hodnosti, místa a veřejné úřady podle jejich schopností přičemž jediným rozlišením je jejich ctnost a talent.

VII. Nikdo nemůže být obžalován, zatčen ani vězněn, kromě případů stanovených zákonem a podle forem zákonem předepsaných. Ti, kdož vymáhají, prosazují, vykonávají či nechávají vykonávat svévolné příkazy, musí být potrestáni. Avšak každý občan pohnaný před soud postižený na základě zákona musí okamžitě poslechnout, jinak se proviní odporem vůči veřejné moci.

VIII. Zákon může stanovit pouze tresty nezbytné a zjevně nutné a nikoho nelze trestat než na základě zákona stanoveného a veřejně vyhlášeného před přečinem a legálně aplikovaného.

IX. Každý je pokládán za nevinného až do té doby, kdy je mu vina dokázána. Je-li považováno za nutné jeho zatčení, pak veškerá krutost, která není při zajišťování jeho osoby nezbytná, musí být zákonem přísně potlačována.

X. Nikdo nesmí být pronásledován pro své názory, jakož i náboženské vyznání, nenarušují-li jejich veřejné projevy řád stanovený zákonem.

XI. Svoboda šíření myšlenek a názorů je jedním z nejcennějších lidských práv. Každý může tudíž svobodně mluvit, psát, tisknout, s výjimkou toho, že by se jednalo o zneužití těchto svobod v případech stanovených zákonem.

XII. Pro zaručení lidských a občanských práv je zapotřebí veřejné moci. Tato moc je tedy zřízena ku prospěchu všech a nikoli pro soukromý užitek těch, jimž je svěřena.

XIII. K udržování veřejné moci a na výdaje správy je nezbytná **společná daň.** Musí být rozdělena stejně mezi všechny občany úměrně jejich majetkovým poměrům.

XIV. Občané mají právo usnášet se sami nebo prostřednictvím svých zástupců o nezbytnosti veřejné daně, dobrovolně ji schválit, sledovat její použití a stanovit její výši, způsob rozložení a vymáhání i délku trvání.

XV. Společnost má právo požadovat na každém veřejném úředníkovi, aby **skládal ze své činnosti účty.**

XVI. Společnost, v níž není zajištěna záruka práv ani rozhodnuto o oddělení jednotlivých forem moci, naprosto postrádá ústavy.

XVII. Vlastnictví je nedotknutelné a posvátné právo. Nikdo ho nesmí být zbaven než s výjimkou případu, že to vyžaduje legálně zjištěná veřejná nezbytnost a za podmínky, že obdrží spravedlivé a předem dohodnuté odškodnění.

Významnou garancí občanského statusu v demokratických systémech je princip, podle kterého **nikdo nemůže být proti své vůli zbaven státního občanství** (Holländer, 2009, s. 95) (viz čl. 12 odst. 2 Ústavy ČR). Podle ustanovení čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod má každý občan právo na svobodný vstup na území republiky a nemůže být také nucen k opuštění své vlasti.

V mezinárodním kontextu je nutné zmínit také **mezinárodní dokumenty o lidských a občanských právech.** Základním katalogem lidských práv, vydaným po 2. světové válce, je

Všeobecná deklarace lidských práv OSN, která byla schválena v roce 1948. Pod záštitou OSN byl v roce 1966 vydán také Mezinárodní pakt o hospodářských, kulturních a sociálních právech a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech s příslušnými opčními protokoly (1976, 1989). Právní dokumenty OSN iniciovaly vznik řady regionálních dohod – např. Evropská úmluva o lidských právech Rady Evropy z roku 1950. V rámci EU byla v roce 2000 v Nice přijata tzv. Charta základních práv Evropské unie. Prostřednictvím Lisabonské smlouvy se právně nezávazná (ale fakticky v evropské právní interpretaci velmi vlivná) politická deklarace stala součástí primárního práva EU, formálně nicméně není součástí Lisabonské smlouvy. Listinou se nerozšiřují pravomoci Unie upravené Smlouvami, nýbrž zakotvují se zejména principy obsažené již v judikatuře soudního dvora a vycházející kromě jiného z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod přijaté Radou Evropy v roce 1950.

Mezi základní práva občana jsou zakotvovány v současnosti zejména ty, které zakotvují jeho aktivní (ale i pasivní) volební právo a možnost přímo či nepřímo vstupovat do rozhodování o veřejných záležitostech. Již bylo zdůrazněno výše, že za určitý mezník vývoje k modernímu demokratickému státu můžeme považovat **rozšíření volebního práva.** Připomeňme v té souvislosti například zásady volebního práva první Československé republiky. Nový volební řád byl přijat zákonem č. 75/1919 Sb., který již přiznával všeobecné, rovné, tajné a přímé hlasovací právo při volbách do obcí všem (mužům i ženám), kteří měli v obci alespoň 3 měsíce trvalé bydliště, nebyli určitým způsobem diskvalifikováni a dosáhli 21 let věku. Pasivní volební právo se přiznávalo od 26 let věku a kandidát musel v obci bydlet alespoň rok. V § 7 byla stanovena **povinnost každého voliče zúčastnit se volby.** Od této povinnosti byly některé osoby osvobozené (např. lékaři, osoby starší 70 let, osoby, které se nemohly dostavit do volební místnosti pro nemoc, nebo tělesnou vadu, pro neodkladné povinnosti svého úřadu nebo povolání, legitimovaným důvodem neúčasti bylo také přerušení veřejné dopravy). Zaměstnavatelé měli povinnost upravit v den voleb službu tak, aby se zaměstnanci mohli voleb účastnit. Každý volič byl také povinen přijmout volbu za člena obecního zastupitelstva, obecní rady nebo komisi. Výjimky byly vymezeny v § 8. Zákon v § 29 také **zakazoval v den před volbou a v den volby v obci „prodávati, čepovati neb podávati nápoje, obsahující alkohol“.** Povinnost volit byla zakotvována také v komunistické legislativě. O prosazení povinnosti volit se hovoří také aktuálně v ČR (viz medializované informace o iniciativě nového prezidenta Zemana).

4. Standardizace veřejné správy prostřednictvím globálních hodnot (principy moderní veřejné správy)

4.1 Všeobecné informace

Za hodnotový rámec současných reforem veřejné správy můžeme považovat principy správních činností / veřejné správy, které se týkají vrchnostenských, ale i nevvrchnostenských aspektů fungování veřejné správy. Tyto principy představují hodnotové cíle reforem, ke kterým v současnosti tendují vyspělejší demokracie. Jsou do určité míry výsledkem správní globalizace (alespoň ve skupině demokratických států).

Slovo princip obecně vyjadřuje základní či všeobecné přesvědčení, teorii, směr, pravidlo (zásadu) či předpoklad. V souvislosti s veřejnou správou je možné princip vymezit jako směr fungování, přičemž je nutné rozlišovat tato dvě pojetí termínu (Špaček, 2007):

- a) princip ideálního fungování, který vytváří ideový rámec pro reformátory veřejné správy a také hodnotový základ chování veřejné správy. Protože jsou vždy do určité míry formalizovány (jsou v moderních právních státech také považovány za důležité prameny ústavního a správního práva, které jsou v praxi tvarovány soudní judikaturou), mohou být tyto ideální principy označeny také jako principy formální.
- b) princip skutečně pozorovatelného (tzn. reálného) fungování veřejné správy, resp. principy existující správní kultury – organizační kultury v institucích veřejné správy.

Snahy zajistit konvergenci reálné podoby fungování administrativy k podobě ideální, tzn. zmínit negativní charakteristiky současné praxe nebo udržet pozitivní znaky současného stavu, jsou standardním požadavkem reformy veřejné správy, který předpokládá dostatečnou analýzu současného stavu. V rámci akademicky korektních analýz je i proto nutné analyzovat hodnotový rámec nejen v jeho podobě formální, ale i v podobě skutečně pozorovatelných charakteristik rozhodování a činností ve veřejné správě. Východiskem pro toto tvrzení jsou také poznatky sociologie byrokracie (např. byrokratické dysfunkce popsané Mertonem a Crozierem, Parkinsonovy zákony a závěry byrometrie) či existující koncepty racionality byrokratů vymezené v rámci ekonomických modelů, které popisují různé aspekty selhání vlády (např. Niskanenova teorie motivace úředníků) (blíže viz Keller, 2001).

Historicky se principy správních činností obsahově vyvíjely. Do obsahu principů správních činností se vždy do určité míry promítala dynamičnost veřejné správy, která vyplývá z vnější snahy reformátorů veřejnou správu adaptovat na měnící se vnější, ale také vnitřní prostředí. Vždy se současně předpokládá, že kromě vnějšího tlaku k reformě bude správní činnost přizpůsobena hodnotovému rámci i určitým sebereformováním veřejné správy. Tato adaptace sebereformováním souvisí především s metodami a nástroji, které jsou uplatňovány v řízení konkrétního subjektu veřejné správy, a je rovněž ovlivněna i kvalitou komunikace a koordinace či obecně řízením napříč celým systémem veřejné správy.

V současné době jsou ideální principy fungování veřejné správy považovány za jakýsi konvergenční cíl v rámci **fenoménu aproximace právních řádů demokratických**, respektive demokratizujících se států, a to především v oblasti ústavního a správního práva. V evropském správním kontextu se někdy pracuje s označením „**evropský správní prostor**“ (blíže viz např. OECD, 1999; Pomahač a Vidláková, 2002).

Oblast principů fungování veřejné správy není jen součástí politických koncepcí a programových dokumentů souvisejících s reformami veřejné správy jednotlivých států, či mezinárodně využívaných dokumentů typu doporučení, manuálů, „best practice“ či komparativních „lessons-learned“ informací mezinárodních organizací. Mezinárodní dokumenty staví především na komparaci ústavních a správních právních předpisů moderních států. Často jsou ideální principy veřejné správy součástí právních předpisů, které ohraničují správní procedury, vymezují právní postavení zaměstnanců veřejné správy. Mohou být rovněž výslovně zahrnuty v ustanoveních právních předpisů, které upravují specifické oblasti veřejné správy (v ČR např. rozpočtovými pravidly, zákon o finanční kontrole atp.).

Množina ideálních principů správních činností je v současnosti **mixem požadavků, které jsou obsaženy v konceptech new public management (NPN) a good governance**. Tyto školy veřejné správy dohromady zdůrazňují, že by stanovování a provádění cílů veřejných politik a kroků k jejich realizaci (úkolů) v moderním státě mělo stavět na racionalitě (což požaduje koncept NPM) a také odrážet potřeby občanů či jiných potenciálně dotčených subjektů, což vyžaduje existenci určitých platforem jejich participace (což standardně zaznává v požadavcích konceptu good governance). Rozdílně vnímají zejména roli státu v přípavě a implementaci veřejné politiky. Protože se s těmito školami blíže seznámíte, nebo jste se již

seznámili v jiných předmětech (např. Řízení ve veřejné správě), budou v tomto textu jen shrnuty jejich základní charakteristiky. V současnosti je diskutován také „**model neo-weberianského státu** (neo-weberian state, NWS), který staví na požadavku, aby byla tradiční byrokracie modernizována způsobem, který zvýší její profesionalitu, efektivnost a přátelskost k občanovi. Dalším aktuálně prezentovaným modelem veřejné správy je **New Public Governance (NPG)**.

Tabulka 2 – Velké modely public managementu a jejich základní charakteristiky (podle Pollitta a Bouckaerta, 2011)

Model	Základní požadavky	Obvykle používané koordinační mechanismy
NPM	Zefektivnit vládu a učinit ji více citlivou na potřeby zákazníků („consumer-responsive“) s využitím podnikatelských (businesslike) methods.	Mechanismy tržního typu, ukazatele výkonnosti, cíle, smlouvy, kvazitřhy.
NWS	Modernizovat tradiční státní aparát tak, aby se stal profesionálnější, efektivnější (more efficient) a citlivější vůči potřebám občanů. Podnikatelské metody mohou mít podpůrnou roli, ale stát je nadále důležitým aktérem, který má vlastní pravidla, metody a kulturu.	Moc vykonávaná prostřednictvím hierarchie nestranných úředníků.
Networks	Učinit vládu lépe informovanou, flexibilnější a méně vylučující (exclusive) prostřednictvím samostatně se organizujících (self-organizing) sítí, spíše než hierarchií a/nebo tržními mechanismy	Sítě nezávislých stakeholders.
Governance (jednou z jejích variant je New Public Governance)	Učinit vládu účinnější (effective) a legitimnější prostřednictvím zapojení širší skupiny sociálních aktérů jak při tvorbě politiky, tak při její implementaci. Některé varianty governance explicitně staví na přístupu sítí a většina z nich klade důraz na horizontální spolupráci.	Sítě a partnerství stakeholders.

Zdroj: Pollitt a Bouckaert (2011, s. 22), upraveno.

S ohledem na výše zmíněné někteří autoři volají po určitém sjednocení teorie veřejné správy.

Současné principové mixy pro činnost veřejné správy, které je možné nalézt v řadě mezinárodně přijímaných dokumentech (např. studie OECD European principles for Public Administration z roku 1999, Charta základních práv Evropské unie z roku 2000, dokument Evropské komise European Governance - a white paper z roku 2001, či dosud poslední souhrnný dokument OECD z této oblasti z roku 2005 Modernising government - the way forward) se většinou shodují na následujícím seznamu ideálních principů, kterými se má veřejná správa řídit (Špaček, 2007):

- princip spolehlivosti a předpověditelnosti.
- princip otevřenosti a průhlednosti
- princip odpovědnosti
- princip participace
- princip hospodárnosti
- princip účinnosti

- princip konzistence (souladnosti).

Jako samostatný princip zde není uvedena efektivnost, i když je výslovnou součástí některých mezinárodních seznamů principů. Tato charakteristika je především určena vztahem hospodárnosti a účinností objektu, jehož efektivnost posuzujeme (s přihlédnutím k účelnosti, tzn. opodstatněním potřeby jeho aktivit). Osamocen není také **princip profesionality** veřejné správy, který je jedním ze základů Weberova konceptu byrokracie a opodstatněním její racionálnosti a který je často předpokládán legislativou zakotvující úřednické postavení. Často je požadavek na profesionálnost úředníků doprovázen také požadavkem na jejich **apolitičnost**.

V praxi reformem veřejné správy jsou uvedené principy často „mixovány“. To s sebou přináší určitou **schizofrenie správních reformem**. Již Starošiak upozornil v roce 1976 na to, že existuje za prvé charakteristický rozpor mezi mírou požadavků kladených na správu a mezi rozsahem prostředků, jimiž je správa vybavena pro jejich uskutečňování. Další 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 demokratického fungování veřejné správy. Čtvrtý rozpor lze nejstručněji charakterizovat jako střet realismu a romantismu. S romantickým zápletem 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 (Pomahač a Vidláková, 2002, s. 157 – 158).

Mezi cíli reformem jsou často také ty, které jsou vzájemně exkluzivní (jdou proti sobě, existují mezi nimi tzv. **trade-offs** – realizace jednoho jde proti realizaci druhého). Mezi klasické jsou uváděny např. následující: a) priorita dosahování úspor / zlepšení výkonnosti veřejné správy, b) decentralizování managementu úřadu / zlepšení koordinace programu.

4.2 Princip spolehlivosti a předpověditelnosti

Tento princip souvisí především se zásadou rule of law (zákoností a ústavností veřejné moci, někdy též „legalitou“) a s právní jistotou v procesech, které probíhají pod záštitou veřejné moci, nikoliv tedy pouze ve vztahu k veřejné správě a jejím činnostem. Spolehlivost a předpověditelnost vychází z existence právních norem, nikoliv však pouze z nich. Důležité je, aby existovala povinnost veřejné moci chovat se v souladu s přijatým právem, a současně také dostatečné nástroje pro motivaci praxe - jinými slovy, aby reálně fungovala následující zásada, kterou vymezuje například česká Listina základních práv a svobod, když říká: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“ (v odst. 2 čl. 2). Zastřešujícím termínem je zde **“právní stát“**.

Historie tohoto principu je bytostně spojena s existencí **formálních organizací**, které zásadu legality předpokládají, a to především s ohledem na vnitřní chod úřadu a jeho kulturu, kde formální pravidla určují hlavní podmínky fungování organizace.

Zásada **rule of law** představuje nejvýznamnější východiska a také limity praxe všech ostatních principů, se kterými různé dokumenty pracují. Přes svoje nedostatky, které komentuje například také sociologie byrokracie (např. Merton či Crozier – viz Keller, 2001), může být považována za základní princip veřejné správy, omezující libovůli subjektů veřejné správy v jejich činnostech. Na prospěšnosti obecných norem staví **pojetí byrokracie Maxe**

Webera a jím vymezené **legální panství**, které pokládal za nejracionalnější formu řízení společnosti. Se zásadou rule of law souvisí také požadavek na rovnoprávnost zacházení s občany, jehož praxe je však ve vyšší míře skutečností například v evropském regionu až od počátku 20. století, svoje počátky má nicméně v období stavovství (viz např. z vývoje Anglie v předchozí přednášce).

Principy samy o sobě praxi veřejno-správních činností nemusejí motivovat, pokud nemají závaznou a dostatečně vynutitelnou formu a pokud existuje dostatečně účinný mechanismus nezávislé ochrany. Na významnosti zde proto získávají **sanke** za porušení právem předpokládaného chování, mechanismus jejich vymáhání, jeho efektivnost atp. Důležitou úlohu však sehrává samotná **kvalita legislativy**, která může významnou měrou ovlivňovat i efektivnost veřejné správy, a to jak v oblasti hospodárnosti veřejné správy, kdy se různé konkrétní právní předpisy zakládající pravidla veřejno-správních činností vždy promítnou do nákladů veřejné správy (včetně nákladů indukovaných), která právní předpisy vykonává, tak i do míry účinnosti právních norem ve fázi realizace práva.

Nesmí být opomenuta ani skutečnost, kterou zdůrazňuje například **sociologie práva** - podle Ehrlicha není těžiště právního vývoje v zákonodárství, ale především ve společnosti samé. Podle jeho názoru proto příkazy zákonů mohou zůstat pouhou literou, jestliže jsou obecně uznávána jiná pravidla chování, která "zákonný řád" neakceptují⁵. Poznání práva se musí proto podle Ehrlicha ubírat cestou poznání sociální skutečnosti, tedy **živého práva**. Změna sociální skutečnosti s sebou nese změnu v právu, avšak libovolné změny v oblasti práva neznamenají automaticky změnu společenského řádu (Večeřa a Urbanová, 1996). Kvalita přijímaných právních předpisů i s následujícím požadavkem Bláhy (in Večeřa a Urbanová, 1999): „je důležité, aby zákonodárce dovedl pronikat vědecky osvětleným pohledem do složitého proudění sociálních sil a tušil jejich vývojové směrnice do budoucnosti... Aby si byl vědom, že zákon sám nic netvoří, že funkce zákona je jen podpůrná a že nejdůležitějším úkolem je podporovat hru příčin, které vedou k dobrým účelům, a bránit navozování příčin, jež vedou k účinkům sociálně nežádoucím“. Tyto požadavky se v současné době promítají do diskuzí o implementaci metod vyhodnocování dopadů regulace (**Regulatory Impact Analysis / Assessment; RIA**) alespoň ve fázi přípravy právního předpisu. Touto metodou, jejím potenciálem a limity, se budeme zabývat v samostatné přednášce.

4.3 Princip odpovědnosti veřejné správy⁶

Odpovědnost za svou činnost (ang. accountability) představuje ve veřejné správě velmi významnou problematiku (Mitchell, 1993). Je možné ji považovat za základ veřejné správy a public managementu (Aucoin and Heitzman, 2000), který však nemá v českém jazyku (jakož i v jiných jazycích postkomunistických zemí) úplně stejný a jasný ekvivalent.

Aucoin a Heitzman (2000) jmenují 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. Praxi odpovědnosti veřejné správy může znesnadňovat i to, že poptávka po ní nemusí být vyjádřena explicitně, ale pouze implicitně (Kearns, 1994, in Jos and Tompkins, 2004).

⁵ Česká právní teorie v této souvislosti pracuje v současnosti s rozlišením formálních a materiálních pramenů práva.

⁶ Převzato ze Špaček (in Pomahač a kol., 2012, s. 223-230).

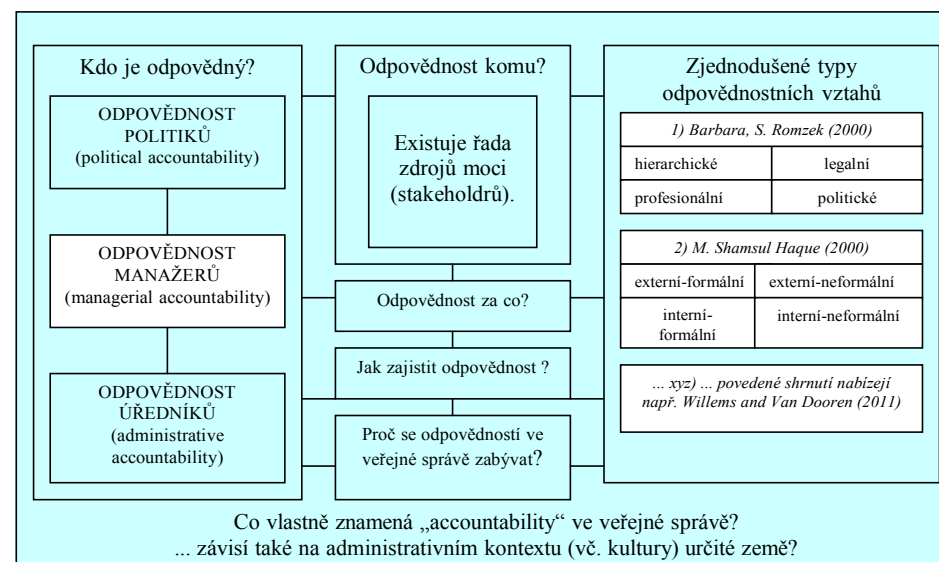
Hill a Lynn (2009) upozorňují, že přestože je odpovědnost jedním z nejdéle diskutovaných témat literatury veřejné správy, představuje současně jedno z nejobtížnější definovatelných témat public managementu. I proto literatura „accountability“ obsahuje řadu vágních, nekompletních a mnohoznačných věcí. Přesto je možné literaturu odpovědnosti do určité míry zobecnit. Podle Wang (2000) se literatura odpovědnosti ve veřejné správě zaměřovala na dvě otázky - jak zvýšit odpovědnost (jde o otázku po nástrojích odpovědnosti - ang. accountability tools) a co by mělo být vůbec předmětem odpovědnosti (jde o otázku po obsahu odpovědnosti - ang. accountability content). Druhá otázka však s sebou přináší otázku další a pro téma otázkou klíčovou - co vlastně znamená „odpovědnost“ veřejné správy.

Fakticky se zahraniční literatura odpovědnosti veřejné správy zabývá řadou dalších otázek, které můžeme shrnout níže uvedeným schématem, které odkazuje také na klíčové autory v dané oblasti. Schéma naznačuje, že v zahraniční literatuře můžeme najít různá vymezení odpovědnosti jako komplexního kritéria pro hodnocení veřejné správy. Například dokument SIGMA Paper No. 27, který sumarizuje obecná kritéria Evropského správního prostoru a doporučení pro země ucházející se o členství v EU, zdůrazňuje to, co bychom mohli nazvat *správně-právním pojetím odpovědnosti*. Obecně odpovědnost znamená, že jedna osoba, nebo jeden úřad musí vysvětlovat svoji činnost někomu jinému... Odpovědnost také vyžaduje, že by žádný úřad neměl být osvobozený od toho, aby byl předmětem kontroly jinými... Odpovědnost je základním předpokladem dalších hodnot veřejné správy - efektivnosti, účinnosti, spolehlivosti a předpověditelnosti veřejné správy... Zvláštní charakteristikou odpovědnosti v oblasti správního práva je to, že je zabezpečena celou řadou více formalizovaných procedur. Stručně - odpovědnost ve správně právním smyslu je spojena s legalitou veřejné správy - zda veřejná správa funguje v souladu s legislativně nastaveným rámcem. V podobném smyslu vymezují Jos a Tompkins (2004), kteří staví svoje pojetí na již klasické typologii odpovědnosti Romzekové a Dubnicka z roku 1987, tradiční formy odpovědnosti, které jsou založeny na souladnosti s (především psanou) normou (hovoří o „traditional forms of compliance-based accountability“).

Jiné pojetí odpovědnosti ve veřejné správě zdůraznila především literatura public managementu. Jde o pojetí, které můžeme nazvat „odpovědnost za výsledky“ (ang. accountability for results). To získalo pozornost v návaznosti na východiska školy New Public Management (NPM) a „jí“ iniciovanou diskusi, a to i např. v souvislosti s požadavkem oddělit objednatel a poskytovatele (ang. provider/purchaser split) a definovat odpovědnostní vztahy mezi nimi. Otázky, které jsou zde diskutovány, jsou např. 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 (ang. inputs), procesů a nástrojů předběžné kontroly, na výstupy (ang. outputs) a ex post hodnocení výkonnosti a výsledků (ang. 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 jsou od nedávné doby přeměrovávána na výkonnost a nestačí pouze říci, že vlády jsou legitimní a fungují dobře jen na základě toho, že jsou demokraticky zvolené (hovoří se o demokratickém pojetí odpovědnosti, ang. democratic accountability - viz Mattei, 2007). Vlády by měly být také efektivní - „They should also perform“ (Willems and Van Dooren, 2011, str. 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, která probíhala v tomto duchu, zamýšlela (podle některých 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).

Obrázek 1 - Pojetí „accountability“ v zahraniční literatuře veřejné správy



V případě odpovědnosti za výsledky, která se rozvíjí také díky rychlému rozšiřování nových informačních a komunikačních technologií (Jos a Tompkins, 2004), vyžaduje odpovědnost jasné přiřazení odpovědnostních povinností (ang. responsibility), jasné vymezení cílů (Hood, 1991) a souvisejících standardů, které vymezují kritéria, na základě kterých jsou potom úředníci voláni k odpovědnosti (Haque, 2000; Jos and Tompkins, 2004). Ačkoliv je v perspektivě odpovědnosti za výsledky diskutována především odpovědnost manažerů (ang. managerial accountability), můžeme obecně rozlišit odpovědnost politických orgánů (politického vedení, vlády, ang. government / political leadership), odpovědnost manažerů exekutivy (ang. executive leadership), a/nebo odpovědnost („outsourcovaných“) poskytovatelů služeb - protože „čistě administrativní stát, ve kterém vládnou úředníci bez kontroly volených politiků a občanské společnosti může tíhnout k menší odpovědnosti a otevřenosti vlády“ (Wong and Welch, 2004, str. 289).

Odpovědnost ve veřejné správě je v její literatuře obvykle diskutována spolu se specifiky public managementu, které zazněly již výše. Důležitou otázkou, která je v literatuře odpovědnosti ve veřejné správě a public managementu často diskutována, je to, komu má být např. úředník na manažerské pozici vlastně odpovědný – jsou to politikové, veřejnost, soudní instituce, nadřízená instituce státní správy (atp.)? 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. Proto literatura „accountability“ často zdůrazňuje, že komplexnost odpovědnosti ve veřejné správě může být pochopena pouze v případě, že se na ní díváme z více perspektiv (viz např. McGarvey, 2001, Jos and Tompkins, 2004, Willems

and Van Dooren, 2011, Aucoin and Heitzman, 2000). I proto je podle některých tradiční model odpovědnosti ve veřejné správě, který je založen na technické odpovědnosti (ang. technical accountability) úředníků prostřednictvím hierarchické struktury byrokratické správní soustavy a systému příkazů a kontrol, spíše iluzorní a neúčinný v zajištění výkonnosti i odpovědnosti za výsledky ve veřejné správě.

Komplexnost odpovědnosti ve veřejné správě se literatura někdy snaží zjednodušit vytvářením různých modelových schémat. Mezi již klasické je řazen přístup Romzekové, která pracuje se čtyřmi *typy odpovědnostních vztahů*. Rozlišuje je podle míry autonomie a zdrojů očekávání a/nebo kontroly a hovoří o (Romzek, 2000):

- hierarchické odpovědnosti (hierarchical accountability) (jde např. o bezprostřední dohled a pravidelnou kontrolu výkonnosti přímo podřízených zaměstnanců, pro jejichž pracovní pozici je charakteristická malá míra autonomie);
- legální odpovědnosti (legal accountability) (založené na vztazích mezi dvěma relativně autonomními aktéry, ve kterých je hodnocen technický soulad podobně jako ve výše výše vymezeném pojetí odpovědnosti ve správním právu);
- profesionální odpovědnosti (kde jsou zdrojem odpovědnosti standardů výkonu jednotlivců jeho vlastní – zažitě - standardy a stanoviska), a
- politické odpovědnosti (tj. požadavcích reagovat na potřeby klíčových „stakeholdrů“ - volených politiků, skupinám klientům či všeobecné veřejnosti).

Podle Romzekové šife škály potenciálních odpovědnostních vztahů představuje důležitou a komplikovanou otázku po tom, na kterém z odpovědnostních vztahů ve veřejné správě stavět. Tato otázka podle jejího názoru nabývá na důležitosti také pro to, že reformy se snaží zvyšovat odpovědnost obecně, aniž by si uvědomovaly komplexnost 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 odlišují potom 2 vzájemně propojená pojetí „accountability“ - zodpovědnost (answerability) a řízení očekávání. Doporučují přitom stavět na pojetí odpovědnosti Bovense, který odpovědnosti rozuměl vztah mezi aktérem a forem, 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 froum nemá pouze jen produkovat hodnotící stanoviska, ale může po aktérovi vyžadovat konkrétní činnosti apod. Podobné požadavky můžeme najít také v přístupu Justice, Melitskiho a Smithe (2006). Vyžadují, aby fórum (obecně např. veřejnost) mělo k dispozici přesné, dostatečné, jasné, aktuální (atd.) informace. V této souvislosti je mezi principy moderní veřejné správy vypočítáván také *princip otevřenosti a průhlednosti* (ang. openness and transparency) (bliže níže).

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 s 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 and Tompkins, 2004, nebo Hood, 2006). Výzkumy také diskutují mezeru 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.

Tyto procesy, které se dosud objevují mezi cíli reforem veřejné správy, a to jak ve vyspělých zemích, tak v regionu střední a východní Evropy (viz např. Wright a Nemeč, 2002; Nemeč, Medved' a Šumpíková, 2005; Šumpíková, Ochrana, Pavel a kol., 2005; Nemeč, Malý a kol., 2011; Mikušová Meričková, Šebo a Vaceková, 2011), rozmazaly původní linie odpovědnostních vztahů, přinesly diskuzi o problémech principála a agenta a znesnadnily určit, kdo je odpovědný za jaké výsledky (např. Kettle, 2000). Již citovaní Willems a Van Dooren (2011) v této souvislosti diskutují negativa odpovědnosti v oblasti partnerství veřejného a soukromého sektoru (public-private partnership, PPP).

4.4 Princip otevřenosti a průhlednosti veřejné správy

Princip otevřenosti a průhlednosti a především jeho praxe ovlivněná právem na informace souvisí s některými prvky učení o veřejné správě Maxe Webera, především s nedostatky v praxi byrokracie, kterých si byl vědom. Důležitost zaručení, ochrany a monitoringu práva na informace je významná především proto, že „převahu 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.“ Na straně 37 citovaného dokumentu je uvedena tabulka, která ukazuje vývoj legislativy FOI (freedom of information) v členských státech OECD, který ukazuje, že na významu tato oblast nabývala až od 80. let dvacátého století a především potom v následujícím období od let devadesátých. Snahy zabezpečit širší přístup k informacím samy o sobě vládu podle nich více neotevírají nebo neuspokojují optávku, pokud nejsou doprovázeny ekvivalentními snahami zabezpečit kvalitu veřejných informací (bliže viz též Špaček, 2007).

Otevřenost a průhlednost je v současnosti zdůrazňována kvůli snahám zaručit možnost informované diskuze institucí veřejné moci s adresáty jejich činnosti (občany, podnikatelskými subjekty, zájmy jiných typů institucí). K **průhlednosti** bývá někdy přidáno adjektivum **politická**, protože je tento pojem využíván i v oblasti teorie informatiky, kde vyjadřuje udržování iluze kyberprostoru (Whyte a Macintosh, 2001). Význam průhlednosti ve smyslu informatiky nesmí být z pochopitelných důvodů charakteristický právě pro termín politické transparentnosti a faktické fungování veřejné správy - nesmí být vytvořena a udržována iluze o fungování veřejné správy, nýbrž zajištěna pravdivost stavu. Důležitost zaručení, ochrany a monitoringu práva na informace je významná především proto, na co upozorňoval již např. Weber (1997): „převahu 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.“

S ohledem na možné problémy otevřenosti autoři dokumentu Modernising Government (OECD, 2005) upozorňují, 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.“ Snahy zabezpečit širší přístup k informacím samy o sobě vládu podle nich více neotevírají nebo neuspokojují poptávku, pokud nejsou doprovázeny ekvivalentními snahami zabezpečit **kvalitu veřejných informací**.

Otevřenost a průhlednost v praxi vždy významně určuje (především limituje) **veřejnost, resp. utajení některých informací**. 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 efektivnosti a zabránění korupce.“ (Swedish Ministry of Justice, s. 1). Korbel et al. (2005) potom tvrdí, že „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.“ Kužilek a Žantovský (2002) 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.“

Legislativní zakotvení 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 v druhé polovině 20. století. Výjimkou je také 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 přijetí legislativy FOI podmíněno negativní kritikou stavu tajemnosti vlády a vládnutí, jejich neprůhledností a neotevřeností občanům a občanské společnosti, což 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 patrně větší úlohu faktor módy podobných právních předpisů, který ovlivnil významně i často nedostatečnou fázi přípravy této legislativy, která se promítla i do její praxe.

S ohledem na neveřejnost informací tak může vyvstat otázka, zda-li není účelem těchto právních předpisů spíše než otevřenost zakotvení uzavřenosti, či spíše než právo na informace vytvoření právní podkladu zákazům informování o činnostech veřejné moci. S tím souvisí i diskuze ohledně tvrzení Webera o přirozené tendenci byrokracie být tajemná, která je

relevantní i s ohledem na případnou neveřejnost různých druhů dokumentů, které jsou pokladem pro rozhodování veřejnou volbou.

4.5 Princip participace

Historie lidské společnosti dokládá, že právo na participaci potenciálně dotčených či jinak zainteresovaných stran na rozhodování o veřejných záležitostech je vždy výsledkem emancipace určitých složek společnosti, které pocítily rozpor mezi vrchnostenskými veřejné moci a přirozenými právy občana. Dalším zdrojem zakotvení tohoto práva může být ale také pragmatické uvažování subjektů veřejné moci (spojeného se záměrem udržet si svoje postavení, být i v okleštěnější podobě, stabilizovat situaci či využít následně této stability k ekonomickým ziskům atp.) anebo ekonomicky zainteresovaných subjektů (hovoří se o fenoménu lobbyingu jako nedílné – to však neznamená vždy společensky prospěšné - součásti demokracie).

Princip participace je obecně **dedukován z termínu demokracie**. Tento text si neklade za cíl vymezit vyčerpávajícím způsobem obsah pojmu demokracie. Postačí konstatování, na kterých se shodne patrně většina přístupů k vymezení demokracie:

- vychází ze suverenity lidu - občanů, a
- termín sám vyjadřuje přímou vládu lidu (přímou demokracii), která však v současnosti není především kvůli geografickým (vzdálenost mezi centrem veřejného dění a nejvzdálenějším občanem) a demografickým (počet obyvatel teritoria) možná, i když je diskutována možnost využití ICT (jako specifická součást současných konceptů e-governmentu / e-governance – viz Špaček, 20012).

Princip participace vychází především ze snahy posílit demokratičnost nepřímé (reprezentativní) formy demokracie, která se zdá být - i přes svoje negativa – dosud tou nejpřijatelnější formou vlády. V současnosti se v té souvislosti hovoří o budování polopřímé demokracie. Objevují se i myšlenky a projekty, které využívají nových technologií. Například myšlenky dosavadních projektů **elektronická participace** shrnuje níže uvedená tabulka. Tabulka vychází z toho, že oblasti nástrojů e-participace jsou často spojovány s její hloubkou, resp. etapami pokročilosti jejího využití v praxi. Často je citovanými autory e-participace také spojována s fázemi procesu vytváření veřejných politik (od stanovení agendy, přes formulaci politiky, konečném rozhodnutí o její podobě, její implementaci, po vyhodnocování jejich efektů).

V současnosti představuje elektronická participace (e-participace) relativně mladou a rozvíjející se oblast výzkumu i praxe specifických projektů e-governmentu, ze kterého je často vydělována. Někteří autoři zahrnují tuto oblast do kategorie e-demokracie, kterou definují jako využití ICT k podpoře procesů demokratického přijímání rozhodnutí. Jiní (anebo stejní ve svých pozdějších publikacích) e-participaci považují za samostatnou kategorii e-governmentu, která je komplementární obsahu termínu e-governance či e-demokracie. Definují ji potom např. jako složitou problematiku využití ICT v oblasti zapojování občanů do debatování s politiky a vládami. Nedávne a současné projekty také hovoří o elektronické politické participaci (electronic political participation) či na internetu založené participaci (internet based participation) (jde např. o projekty www.e-participation.net či www.eparticipation.com).

Tabulka 3 - Vybrané klasifikace e-participace

OECD (2001)		Macintosh (2004)	
Oblasti	Specifikace	Oblasti	Specifikace

e-participace		e-participace	
Informování (Information)	Jednosměrný vztah, ve kterém vláda produkuje a poskytuje informace občanům.	e-Přístupitelnost (e-Enabling)	Podpora a přitáhnutí těch, kteří typicky nevyužívají internet, vypořádáním se s problémy přístupitelnosti a srozumitelnosti prezentovaných informací.
Konzultování (Consultation)	Dvousměrný vztah, ve kterém občané sdělují vládě zpětnou vazbu. Vlády definují téma konzultace, stanovují otázky a řídí proces. Občané jsou pozváni, aby vyjádřili svá stanoviska.	e-Zapojení (e-Engaging)	Umožnění širší debaty širšímu publiku, aby bylo získáno více informací v rámci debatování o záležitostech veřejných politik.
Aktivní participace (Active participation)	Vztah založený na partnerství s vládou, ve kterém jsou občané aktivně zapojováni do procesu vytváření politiky. Je uznáno rovné postavení občanů při stanovování témat, odpovědnost za konečné rozhodnutí má však vláda.	e-Zplnomocnění (e-Empowerment)	Podpora aktivní participace občanů a usnadnění vyjádření jejich názorů, které mohou ovlivnit záležitosti veřejné politiky. Na občany je nahlíženo jako na producenty spíše než na pouhé konzumenty politik.
Thorleifsdottir a Wimmer (2006)		OSN v rámci indexu e-participace	
Oblasti e-participace	Specifikace	Oblasti e-participace	Specifikace
eInformování (eInforming)	Jednosměrný kanál, který umožňuje poskytování informací vládou (jako např. oficiálními weby) anebo od občanů (jako např. e-peticemi)	E-informace (e-information)	Vládní webové stránky nabízejí informace o politikách a programech, rozpočtech, právních předpisech a jiné informace o klíčových oblastech veřejného zájmu. V rámci této fáze existují na vládních webových stránkách nástroje pro šíření těchto informací, a to ve formě webových fór, e-mail listů, chatovacích místností či oblastí novinek
eKonzultování (eConsultation)	Limitovaný dvousměrný kanál, v rámci kterého oficiální iniciativy soukromých či veřejných institucí umožňují stakeholderům vyjádřit své názory.	E-konzultace (e-consultation)	Vládní webová stránka vysvětluje mechanismy a nástroje e-konzultace. Nabízí volbu tématu veřejné politiky pro real-time on-line diskuzi a také archivované audio či video záznamy rozhodování. Vláda podporuje občany, aby participovali na této diskuzi.
eSpolupráce (eCollaborating)	Vyspělejší dvoustranný kanál, který uznává aktivní role všech stakeholders v navrhování a tvarování politiky, ačkoliv odpovědnost za finální rozhodnutí náleží vládě.	E-přijímání-rozhodnutí (e-decision-making)	Vláda výslovně uvádí, že vezme při přijímání rozhodnutí v potaz podněty od občanů a zabezpečí tak určitou zpětnou vazbu.
e-Zplnomocňování (eEmpowering)	Finální rozhodování je v rukou veřejnosti (např. v právně závazném rozhodnutí referenda).		

Zdroj: Špaček (2012).

Do praxe a teorie (e-)participace se promítají i dosud aktuální diskuze o tom, zda internet a nové technologie zvýší politickou aktivitu mladých lidí.⁷

Clift (2004) upozorňuje na to, že využití ICT samo o sobě negarantuje úspěch anebo pozitivní dopad na demokracii. *Výzvy pro praxi* představují místní podmínky, kultura, právo a vlastní implementace. Již v dřívější studii Blumler a Coleman (2001) identifikovali a diskutovali následujících pět nedostatků e-participace:

- riziko politické kontroly (bez kritické intervence massmédií)
- vágní cíle e-participace, které mohou vést k nepřiměřeným očekáváním (a následným zklamáním) občanů, s tím související
- falešnost demokracie (bogus democracy), ve které je participujícím slibován politický vliv, který je v praxi ale pouze fiktivní, protože hlasy participujících jsou spíše jen předány politikům
- nedostatečnost podkladových a expertních informací (např. v případě online diskuzí o širokých a složitých tématech), která může v online diskuzích přinést pouze zbytečnou výměnu povrchních názorů a předsudků anebo jen povrchní závěry
- riziko roztržičnosti a opomíjení praxe e-participace (v době jejich výzkumu – ale v řadě zemí dosud - byla e-participace pouze ve fázi experimentování a v praxi existovala jen zřídka a v rámci malých projektů).

Někteří autoři hovoří nejen o nových možnostech demokracie, ale také o nových možnostech diktatury (**e-diktatury**, **e-tatury** - Kopeček a Hloušek, 2003). Sami si můžete „vygooglovat“ informace zadáním klíčových slov e-Dictatorship, e-authoritarianism, nebo „networked authoritarianism“ apod.). Vlády se v takovýchto situacích chopí nové technologie, aby cenzurovaly online konverzaci, využily nástroje pro sledování, komunikovaly falešné informace, identifikovaly opozici, ovlivňovaly veřejné mínění atp. (viz též Příloha tohoto textu).

Frič a Bútora (2005) vymezují tzv. **participační étos** - základní tezí je to, že v mnoha sférách společnosti (např. bydlení, vzdělání nebo ochrany životního prostředí) jsou lidé, kteří tvoří neoddělitelnou část jakéhokoli řešení problémů v této oblasti. Podle jejich názoru neexistuje „ideální řešení“ učiněná odborníky nebo navržená technokraty, kteří znají „definitivní pravdu“. I proto participace a její myšlenky našly své odůvodnění v současných nástrojích, jejichž implementace má veřejně správě vybudovat systém řízení kvality (např. Common Assessment Framework, model excelence EFQM, BSC, Místní agenda 21 aj.). V české literatuře není v této souvislosti zatím dostatečně rozpracován relativně nové koncepty realizující myšlenky přímé demokracie - koncept **participatorního rozpočtování** (participatory budgeting) a **rozhodování na bázi sousedství** (neighbourhoods), které se vyvinulo v USA a které začínají objevovat i v reformách vyspělých evropských zemích – např. v Nizozemí.

4.6 Účinnost

Princip účinnosti postihuje vztah mezi plánovaným cílem a dosaženou praxí – výstupem a výsledkem. Praxe účinnosti může významně posílit legitimitu vládních činností, pokud jsou plánované cíle v souladu s očekáváním občanů. Je nezbytnou součástí posuzování efektů veřejných politik, za něž jsou odpovědně garantí jejich fungování (ústřední správa, ale i politické vedení územní samosprávy apod.).

⁷ Viz např. také výstupy projektu eParticipation - Jugend aktiv, online (http://www.icts.sbg.ac.at/content.php?id=1373&m_id=1011&ch_id=1039&ch2_id=1452) (přistoupeno 4. 8. 2011). Nebo Bakker a De Vreese, 2011.

Míra účinnosti je ovlivněna především (abstrahujeme-li od exogenních vlivů):

- formulací očekávaných efektů (tzn. kvalitou cílů, v této souvislosti jsou již klasické požadavky SMART a konzistentnosti – vzájemné neodporovatelnosti – stanovených cílů - viz Tabulka níže),
- volbou prostředků (technologie) pro jejich dosahování,
- praktickým uplatněním zvolených prostředků (technologií),
- zvolenou metodou pro jejich vyhodnocování a
- způsobem použití zvolené metody vyhodnocování (včetně stupně otevřenosti a průhlednosti výsledků použití metody).

Tabulka 4 – Pojetí pravidla SMART

Požadavek	Specifikace ve <i>Veber a kol. (2009)</i>	<i>Armstrong a Stephens (2008)</i>	<i>Mallya (2007)</i>
S	Specific – jasné vymezené	Stretching (náročný) ⁸	Specifický – jasné vymezený
M	Measurable – měřitelné	Measurable (měřitelný)	Měřitelný
A	Agreed – přijaté po vzájemné dohodě	Agreed (dohodnutý, odsouhlasený)	Akceptovatelný – těmi, kteří ho budou implementovat
R	Realistic – realistické	Realistic (realistický)	Realistický (dostatečně náročný)
T	Trackable – sledovatelné	Time related (termínovaný / časově určený)	Časově vymezený

Aktuálnost tohoto principu souvisí s myšlenkami **manažerismu** a přístupu NPM (samotné koncepci NPM se více věnuje úvodní přednáška kurzu Řízení ve veřejné správě). Realizace principu účinnosti může klást nároky na zdroje použité ve veřejné správě, a to především v tom ohledu, že **vyhodnocování tohoto principu ve všech výše uvedených bodech a) až e) může (avšak nemusí nutně vždy) být velmi obtížné, zdlouhavé a rovněž nákladné**. To však nevede k závěru, aby se účinnost veřejné politiky, strategie apod. nevyhodnocovala.

V souvislosti s účinností roste v současnosti význam literatury o nezamýšlených efektech správních reforem. Ve fakultní knihovně naleznete např. knihy *Teorie modernizace* (Keller, J. Praha: Slon, 2007), nebo *Paradoxes of Modernization* (Margetts, 6, Heed et al., Oxford University Press, 2010). Obě postihují demagogii modernizační rétoriky, druhá se zaměřuje na příklady projektů, které způsobily řadu neočekávaných a neúmyslných efektů (pozitivních i negativních).

Otázky a úkoly:

- Jaké požadavky jsou kladeny na fungování státu a veřejné správy v současnosti a proč?
- S jakými kritérii governance pracuje Světová banka? Vyjmenujte je a stručně je charakterizujte.
- Jakými charakteristikami se vyznačuje demokracie? Jaká jsou podle vás pozitiva a negativa existujícího demokratického zřízení? S jakými nástroji demokratizování demokracií se pracuje?

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

- Jaké požadavky jsou v současnosti kladeny na veřejnou správu a její fungování v podobě tzv. principů veřejné správy? Jednotlivé principy vyjmenujte. Komentujte, jaké nástroje mohou být použity pro jejich realizování.
- Jaké jsou v současnosti cíle strategie reformy veřejné správy v ČR? Kde jsou tyto cíle obsaženy a jak se mají realizovat?
- Na internetu, i např. prostřednictvím informačních zdrojů, které máte k dispozici jako studenti naší fakulty (<http://www.econ.muni.cz/stredisko-vedeckych-informaci/infozdroje/informacni-zdroje-v-knihovne/>) naleznete článek, který diskutuje neočekávaně negativní výsledky zahraničních správních reforem. Charakterizujte hlavní zjištění autora, komentujte aktuálnost pro českou správní reformu.

Použitá literatura:

- ARGYRIADES, D. Values for public service: lessons learned from recent trends and the Millennium Summit. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69, No 4, December 2003, pp. 521 – 533.
- BARZELAY, M. *The New Public Management – Improving Research and Policy Dialogue*. Oxford, England, University of California Press, 2001.
- BLAHOŽ, J., BALÁŠ, V., KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. Praha: ASPI 2003.
- BLUMLER, J., G., COLEMAN, S. *Realising Democracy Online: A Civic Commons in Cyberspace*, March 2001, online, <http://www.citizenonline.org.uk/site/media/documents/925_Realising%20Democracy%20Online.pdf>, (přistoupeno 24. 6. 2008).
- CLIFT, S. *E-government and democracy – Representation and Citizen Engagement in the Information Age*. February 2004, online, <<http://www.publicus.net/articles/cliftegovdemocracy.pdf>> (přistoupeno 27. 10. 2011).
- DAHL, R., A. *O demokracii: průvodce pro občany*. Praha, Portál, 2001.
- DVOŘÁKOVÁ, V. *A KOL. Základní modely demokratických systémů*. Praha : VŠE 2008.
- FILIP, J. a kol. *Základy státovědy*. Brno: Masarykova univerzita, 1997.
- FREWER, L., ROWE, G., MARSH, R., AND REYNOLDS, C. *Public participation methods: evolving and operationalising an evaluation framework (Summary Project Report)*, 2001, online, [cit. 2006-11-02], dostupné na: <http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/DH_4006686>.
- FRIČ, P., BÚTORA, M. *Role občanského sektoru ve veřejné politice*. In Potůček, M. et al. *Veřejná politika*, Praha : Sociologické nakladatelství (SLON), 2005.
- GEURTZ, C., DE WIJDEVEN, T.. *Making Citizen Participation Work? (The Challenging Search for New Forms of Local Democracy in The Netherlands)*, [online], [cit. 13. 3. 2010], Dostupný na: <<http://www.egpa2009.com/documents/psg4/Geurtz.pdf>>.
- GIAUQUE, D. *New public management and organizational regulation the liberal bureaucracy*. *International Review of Administrative Sciences - Evaluating the Quality of Governance*. Vol. 69, No. 3, 2003, s. 567 – 592.
- HACKER, K., VAN DIJK, J. *Models of democracy and concepts of communication (Prepublication Draft of Chapter 3)*, 2000, online, [cit. 2008-06-22], dostupné na: <http://www.gw.utwente.nl/vandijk/research/e_government/e_government_plaatje/models_of_democracy1.pdf>.
- HLOUŠEK, V., KOPEČEK, L., ŠEDO, J. *Politické systémy*, Barrister & Principal, o. s., 2011.
- HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.

- HUGHES, O. E. Public Management and Administration - An Introduction. New York: Palgrave MacMillan 2003.
- KELLER, J. Sociologie byrokracie a organizace. Praha: Sociologické nakladatelství 2001.
- KETTL, D. F. The Global Public Management Revolution (A Report on the Transformation of Governance). Washington: Brookings Institution Press, 2000.
- KLIJN, E. H. New public management and governance: a comparison. In The Oxford Handbook of Governance. Oxford University Press, 2012, str. 201 - 214.
- KLÍMA, K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI Publishing, 2003.
- KOPEČEK, L., HLOUŠEK, V. Fenomén demokracie. In Demokracie: teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie, Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2003, str. 15 - 48.
- KOPEČEK, L. Sociálně politické podmínky demokracie. In Demokracie: teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie, Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2003, str. 109 - 148.
- KORBEL, F. a kol. Právo na informace, 2. aktualizované a doplněné vydání, Praha: Linde a. s., 2005.
- KUDO, H. Between the 'governance' model and the Policy Evaluation Act: New Public Management in Japan. International Review of Administrative Sciences, vol. 69, no. 4, s. 483 - 504.
- KUŽÍLEK, O., ŽANTOVSKÝ, M. Svoboda informací - Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky. Praha: Linde a. s. 2002.
- MERTON, R. K. Studie ze sociologické teorie, Praha: Sociologické nakladatelství 2000.
- OECD, SIGMA Papers No. 27: European Principles for Public Administration, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1, 1999.
- OECD. Citizens as partners - information, consultation and public participation in policy-making. OECD, 2001.
- OECD, Modernising Government: The Way Forward, OECD 2005.
- POLLITT, CH., BOUCKAERT, G. Public management reform : a comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- POLLITT, CH., BOUCKAERT, G. Public management reform - a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-weberian state. Oxford: Oxford University Press, 2011
- POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. Veřejná správa. Praha: C. H. Beck, 2002.
- ROUBAN, L. A KOL. Citizens and the New Governance - Beyond New Public Management. Amsterdam: IOS Press 1999
- ŠPAČEK, D. eGovernment: cíle, trendy a přístupy k jeho hodnocení. C. H. Beck, 2012.
- ŠPAČEK, D. Hodnocení a kvalita ve veřejné správě. In Pomahač, R. a kol., Veřejná správa. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 223 - 275.
- ŠPAČEK, D. Moderní principy veřejné správy a vyhodnocování její elektronizace (Disertační práce). Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2007.
- VEČEŘA, M., URBANOVÁ, M. Základy sociologie práva. Brno: Masarykova univerzita 1996.
- WEBER, M. Autorita, etika a společnost: Pohled sociologie dějin. Praha: Mladá fronta 1997.
- WHYTE, A., MACINTOSH, A. Transparency and Teledemocracy: Issues from an 'E-consultation', Journal of Information Science 27(4), 2001, pp. 187-198.
- WINKLER, R. Online Deliberation - Towards a research framework for the assessment of online debates. In IFIB. DEMO-net: Research Workshop Report – Frameworks and Methods for evaluating eParticipation, December 7, 1999, pp. 85 - 98, online, [cit. 2008-06-25], dostupné na: <http://www.demonet.org/services/workshop-and-conference-organization/evaluation/evaluation/demo-net-evaluation-workshop-report.pdf>, [accessed 25. 6. 2008].

Příloha - Nástroje e-diktatury

Country	Filtering	Surveillance	Outreach
China	<ul style="list-style-type: none"> Filter search results Bar individual websites with .cn domain Block international news websites, anti-government websites, popular websites (like facebook, youtube, twitter etc), and human rights activist sites 	<ul style="list-style-type: none"> Indigenous replicas of popular sites to ease tracking & censorship. ISPs to monitor all web activity Web Police monitors all web interactions 	<ul style="list-style-type: none"> Pay and train bloggers to spread misinformation
Iran	<ul style="list-style-type: none"> Prior approval needed from Ministry of Culture and Islamic Culture for all websites Block international news media, reformist political sites. <u>In total 5 million websites are blocked.</u> Keep the cost of internet high to reduce wide penetration Development of a domestic parallel "halal" internet. Halal internet aims at Islam at an ethical, & moral level. 	<ul style="list-style-type: none"> State owned Telecommunication Company of Iran owns all internet infrastructure and controls & monitors all internet traffic Identification details for internet access in internet café is mandatory 	<ul style="list-style-type: none"> Crowd-source protestor identification after the <u>green revolution</u> Recruit cyber army to spread false propaganda Mass emails or texts to warn people from protesting
North Korea	<ul style="list-style-type: none"> Only allow access for websites on the domestic internet, <u>Kwangmyong</u> Prior approval needed from the government for all websites. Government control over all news media. Keep internet and mobile phones prohibitively priced to reduce widespread penetration Bar international phone calls 	<ul style="list-style-type: none"> Monitoring of all web and telephonic communications 	<ul style="list-style-type: none"> Use websites and other electronic media to widely promote government's ideology, agenda and extol the virtues of the leader. Fuel xenophobia myths by hiring propaganda artists
Russia	<ul style="list-style-type: none"> Working towards the creation of a domestic 	<ul style="list-style-type: none"> All ISPs by law provide cable link to the 	<ul style="list-style-type: none"> Deploy internet brigades to spread

	internet in Cyrillic	<ul style="list-style-type: none"> secret service <ul style="list-style-type: none"> Security agencies access and monitor all internet transactions 	government propaganda
Syria	<ul style="list-style-type: none"> Censor pro-Israel, hyper-Islamic, and anti government sites Keep internet prohibitively priced to prevent widespread penetration 	<ul style="list-style-type: none"> State owned Syrian Telecommunications Establishment owns all telecom infrastructure and controls & monitors all internet traffic Identification details for internet access in internet café is mandatory Unblock youtube access during protests to allegedly monitor opponents, and trace their location 	<ul style="list-style-type: none"> Deploy internet army to spread pro-government opinion internationally
Cuba	<ul style="list-style-type: none"> Block US based websites run by Cuban dissidents Low bandwidth connections to reduce internet usage 	<ul style="list-style-type: none"> Pre-install computers with web-tracking tools Special approval for computer purchase, which is given out selectively Personal details are recorded for people accessing internet in an internet café 	<ul style="list-style-type: none"> Government websites spread xenophobic propaganda and extol virtues of the leader
Saudi Arabia	<ul style="list-style-type: none"> Censor pro-Israel, anti-government, anti-Islamic, and websites criticizing ruling families Prior approval needed from Ministry of Culture for all news websites. 		
India	<ul style="list-style-type: none"> Localized disconnection and restriction for network access in Kashmir Censor religiously and politically offensive content on Google and Facebook 	<ul style="list-style-type: none"> Routing of all emails originating in India through servers in India for better monitoring 	

Zdroj: e-Dictatorship - Is it a possibility? (<http://inferringvalue.wordpress.com/2012/02/25/e-dictatorship-is-it-a-possibility-3/>, přistoupeno 12. 3. 2013)