
Institucionalizace neodpovědnosti, efektivity, nebo konformity? Reformy organizací veřejných služeb v teorii akontability*

ARNOŠT VESELÝ**

Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze

The Institutionalisation of Non-responsibility, Efficiency or Conformity? Organisational Reform of Public Services Based on Accountability Theory

Abstract: The article examines several aspects of the organisational reform of public services in EU-10 countries based on accountability theory. First, it briefly summarises what reforms have been introduced and describes their internal contradictions. The author argues that these internal tensions stem not just from the introduction of 'new public management' ideas into a completely different context, but also from the fact that the conceptual bases of one of the key objectives of these reforms – greater accountability – are internally contradictory. To understand these inconsistencies, the author analyses the various meanings of 'accountability' and shows how the term differs from 'responsibility'. He then examines the understanding of accountability as a type of social relation. The author also distinguishes the different forms that accountability can assume and defines the incompatible objectives and expectations that tie them together. In the second part of the article the author analyses reforms in the EU-10 and formulates three theoretical propositions on the nature of accountability and its potential consequences: (1) too much accountability operating in too many directions can lead to professional disorientation; (2) too much emphasis on the assessment of outcomes at the expense of an assessment of processes, which can result in a phenomenon that the author calls 'the institutionalisation of conformity'; (3) the asymmetry of accountability, which can generate a reduced sense of fairness and legitimacy.

Keywords: sociology of organisations, public sector, accountability, responsibility, new public management, EU-10

Sociologický časopis / Czech Sociological Review, 2012, Vol. 48, No. 4: 757–784

* Článek vznikl v rámci grantu GA ČR *Analytici politiky v ústřední státní správě České republiky: praktiky, profesní hodnoty a identita* (P404/12/0725). Některé teze z této stati byly prezentovány v rámci interního workshopu *Researching Accountability: Conceptual and Methodological Challenges* na European Studies Centre, St Antony's College, Oxford University ve dnech 16.–17. prosince 2011. Autor děkuje za cenné připomínky zejména prof. Marku Bovensovi, prof. Paole Mattei, prof. Per Laegreidovi a kolegům z Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, zejména pak doc. JUDr. Taisie Čebišové, CSc.

** Veškerou korespondenci posílejte na adresu: doc. PhDr. Arnošt Veselý, PhD., Institut sociologických studií FSV UK, U Křížce 8, 158 00 Praha 5 – Jinonice, e-mail: veselya@fsv.cuni.cz.

1. Úvod

V posledních třech desetiletích došlo k zásadním změnám ve způsobech, kterými státy zajišťují svým občanům veřejné služby¹. Hlavními cíli prováděných reforem bylo snížení veřejných výdajů, zvýšení kvality veřejných služeb, zvýšení efektivity v poskytování těchto služeb a také zvýšení legitimity a zodpovědnosti institucí ve veřejném sektoru [Pollitt, Bouckaert 2004]. Pod vlivem myšlenek, které jsou někdy souhrnně označovány jako *New Public Management* (dále „NPM“), došlo k deregulaci, privatizaci a decentralizaci veřejného sektoru a k přejímání mnoha principů řízení známých ze sektoru soukromého. Přestože tyto změny výrazně proměnily podobu práce v organizacích veřejného sektoru, sociologie (nejen česká, ale i ta světová) věnovala těmto procesům doposud jen minimální pozornost a přenechala jejich reflexi jiným disciplínám (zejména správní vědě, ekonomii a politologii). V sociologii jsou tak většinou organizace veřejného sektoru nadále vykreslovány jako velké byrokratické instituce, vymaňené z kontroly veřejnosti, ignorující potřeby klientů a sledující místo toho v prvé řadě potřeby samotné organizace či jejího vedení [srovnej Keller 2010: 105–106].²

V důsledku výše načrtnutých změn je ovšem takový obrázek ve značném rozporu s realitou. Organizace zajišťující veřejné služby (jako jsou školy, zdravotnická zařízení, knihovny, ústavy sociální péče atd.) mají dnes ve vyspělých zemích zřídka podobu velkých monopolních organizací, které mohou ignorovat zájmy svých klientů a které mají jistou existenci bez ohledu na to, jakým způsobem své služby provozují.³ Tyto organizace (i jejich jednotliví zaměstnanci) se dnes nacházejí v prostředí, které často připomíná spíše tržní než veřejný sektor. Tak školy soupeří o studenty, nemocnice o pacienty, výzkumníci o granty, provozovatelé sociálních služeb o klienty a jednotlivé kanály veřejnoprávní televize o diváky. Míra financování (či přímo „přežití“ organizace) je pak často do značné míry závislá na základě hodnocení výstupů, ať už přímo (podle množství či kvality realizovaných služeb) či nepřímo (zveřejněním informací o kvalitě daných institucí s tím, že klienti mají možnost volby). V oblasti vzdělávání se tak například od 80. let 20. století výrazně rozšířilo centrální standardizované testování žáků (a vytváření žebříčků škol na jejich základě), v oblasti sociálních služeb

¹ Veřejné služby pro účely tohoto článku chápeme jako služby poskytované, organizované nebo regulované orgánem veřejné správy, které slouží k uspokojení potřeb občanů. Jedná se zejména o školství, zdravotnictví, kulturu, dopravu, výzkum a vývoj, obranu a bezpečnost, soudnictví, vězeňskou službu, oblast důchodového zabezpečení a celou řadu dalších služeb [srov. Ministerstvo vnitra 2002]. V literatuře se lze setkat také s pojmem „služby obecného zájmu“ [CEEP 2010], který chápeme jako synonymum.

² Toto „opomenutí“ zdaleka neplatí jen pro náš jazykový kontext. Již jen zběžný pohled na současné zahraniční učebnice a encyklopedie sociologie organizací [viz např. Handel 2003] odhalí, že dominantní roli zde stále hrají „klasici“, zatímco reformy a změny z 90. let 20. století prakticky nejsou zaznamenány.

³ Není-li výslovně řečeno jinak, pod pojmem „organizace“ míníme dále v textu pouze „organizace zajišťující veřejné služby“.

tvorba a evaluace standardů péče, v oblasti výzkumu a vývoje bodové hodnocení výsledků atd.⁴

Výše nastíněné proměny lze sledovat ve všech vyspělých zemích, byť s různou mírou intenzity a důležitými národními odlišnostmi. K podobným změnám došlo – a stále dochází – i v zemích střední a východní Evropy, na které se zaměřuji v této stati.⁵ Právě v těchto zemích byly a jsou reformy veřejných služeb velmi radikální. Na jedné straně v těchto zemích byly myšlenky NPM v 90. letech 20. století velmi populární a v návaznosti na ně docházelo k zásadním reformám (zejména pak k decentralizaci a privatizaci služeb a snaze hodnotit organizace na základě výstupů). Na straně druhé byly tyto myšlenky silně kritizovány jako neadekvátní v situaci, kdy ještě nebyly položeny základy silné veřejné správy [např. Randma-Liiv 2008]. Ukázalo se, že „někdy byly ‚léky‘ horší než samotná nemoc“ [Bouckaert 2011: 99], tj. že některá opatření zaváděná na podporu efektivity veřejné správy měla více negativních než pozitivních efektů, případně nebyla tak efektivní, jak se očekávalo. V reakci na to docházelo k dalším změnám a reformám, většinou bez toho, že by ty předchozí byly vyhodnoceny. Výsledkem je tak podivný „postkomunistický“ mix různých prvků se zcela odlišnými kořeny [Sztompka 1996: 120]. Organizace veřejných služeb v EU-10 je tak plná kontradikcí a obtížného – většinou neúspěšného – vyvažování různých protikladných požadavků (např. mezi snahou vše kontrolovat a řídit z centra a myšlenkami autonomie a volnosti v řízení pro manažery těchto organizací).

Pravdou je, že reformy veřejné správy jsou i v zemích na západ od nás plně napětí a kontradikcí [viz Pollitt, Bouckaert 2004: kap. 7]. Jak se pokusím v této stati ukázat na příkladu tzv. akontability, samotné myšlenkové kořeny, ze kterých tyto reformy vycházejí, obsahují vnitřní pnutí. Zatímco některá z těchto napětí se jeví jako v praxi obtížně řešitelná (např. mezi flexibilitou pracovních kontraktů a „definitivou“ ve státní službě), některá řešitelná jsou [Pollitt, Bouckaert 2004: 180–181]. V návaznosti na rozsáhlou literaturu o reformě veřejné správy v zemích EU-10 ale vycházím z předpokladu, že hledání optimálního vyvážení různých kon-

⁴ Tím nemá být řečeno, že *všechny* organizace byly transformovány takovýmto způsobem a že prvky byrokracie, popsané mimo jiné Weberem, jsou již zcela překonané. Považuji však za zřejmé, že již nejsou ideálním typem (ve Weberově významu) pro současné organizace a že zavádění principů NPM zcela zásadně proměnilo jak praxi, tak přemýšlení o veřejném sektoru [viz např. Peters 2001: 199–201].

⁵ Pod pojmem země střední a východní Evropy (CEE) mám na mysli tzv. EU-10, tedy „nové“ členské země EU (Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Slovensko, Slovinsko, Polsko a Rumunsko). Analýzy ukazují, že, přes vysokou vnitřní variabilitu, vykazují tyto země z hlediska reform veřejné správy mnoho společného. Spojuje je nejen geografická blízkost a relativně podobná kultura, ale zejména historická zkušenost (socialistická veřejná správa) a fakt, že všechny zahájily radikální transformaci veřejné správy v podobnou dobu a inspirovaly se podobnými myšlenkami, v té době populárními [např. Randma-Liiv 2008]. Pokud jde o některé příklady, které uvádím pro ilustraci některých teoretických propozic, ty čerpám výhradně z reality ČR, protože předpokládám, že tento kontext je čtenářům nejbližší, a tedy nejsrozumitelnější.

tradikcí je v těchto zemích obtížnější než v těch vyspělejších [např. Randma-Liiv 2008]. Je tomu tak proto, že 1) tyto země postrádají silnou a stabilní státní správu s dostatečně kvalifikovanými a motivovanými úředníky [např. Drechsler 2005: 98]; 2) vykazují vysokou a častou změnu politické reprezentace, což vede k nestabilitě a nedostatku času na nalezení optimálního vyvážení. Proto se dá očekávat, že teoreticky popsaná napětí zde budou mít vyšší tendenci projevit se v praxi.

Hlavním cílem tohoto článku je přesněji formulovat některá z napětí reforem organizace veřejných služeb v zemích EU-10, ozřejmit jejich hlubší teoretické souvislosti a poukázat na některé nezamýšlené důsledky reforem, pokud tato napětí nejsou zvládnuta. Specificky se zabývám těmi napětími, která se týkají rozdělení zodpovědnosti za realizaci veřejných služeb. Konkrétně jde o napětí, která nastávají, pokud nejsou dobře zvládnuta řešení následujících otázek: Kdo, do jaké míry a z čeho má skládat účty? Komu? S jakými důsledky?

Při analýze reforem v organizaci veřejných služeb lze sledovat různé aspekty. Lze se například zaměřit na příčiny těchto reforem, procesy, jak probíhají, anebo na důsledky, ke kterým vedou. Lze se jimi zabývat z hlediska ekonomického (zvýšení či snížení ekonomické efektivity), politologického (zvýšení či snížení legitimity těchto institucí či důvěry v ně), manažerského (celková účinnost reforem) nebo sociologického (důsledky pro aktéry těchto reforem a jejich sociální vztahy). Lze na ně také nahlížet optikou různých aktérů (poskytovatelů služeb, uživatelů těchto služeb či těch, kteří jsou za organizaci těchto služeb odpovědní). V této stati se zabývám reformami převážně z hlediska sociologického, tj. zabývám se zejména tím, jaké jsou možné důsledky těchto reforem pro samotné organizace poskytující tyto služby. Právě tento pohled je v literatuře poměrně neobvyklý. Jde o důsledek výše uvedeného opomíjení tématu ze strany sociologie a faktu, že reformy jsou většinou analyzovány z hlediska ekonomického (tedy zejména je sledován aspekt efektivity) a manažerského (tedy zejména z hlediska účinnosti pro zlepšení kvality služeb).

Kromě volby *co* a *čí* perspektivu sledujeme, je potřeba také zvolit z *jaké* teoretické perspektivy ji budeme nahlížet. V této stati analyzuji změny ve veřejném sektoru z hlediska tzv. akontability (*accountability*). Akontabilitou se, stručně řečeno, rozumí druh sociálního vztahu mezi dvěma aktéry, ve kterém se jeden aktér (jednotlivec či instituce) zodpovídá za své jednání jinému aktérovi, který má právo toto jednání posuzovat, žádat jeho napravení a případně sankcionovat (přesné vymezení akontability viz dále v textu). Důvodů, proč sleduji právě perspektivu akontability, je několik. Za prvé, akontabilita se bezprostředně váže k cíli tohoto článku, tedy k porozumění důsledkům (nedořešeného) rozdělení zodpovědnosti za realizaci veřejných služeb. Za druhé, zvýšení akontability (zejména ve významu „zvýšení zodpovědnosti za výsledky a jasné nastavení povinnosti skládat účty“) bylo jedním z ústředních bodů všech prováděných reforem. Lze tak říci, že nejde dost dobře rozumět současným změnám v organizaci veřejných institucí bez znalosti toho, kde se myšlenka akontability vzala a co se tímto pojmem míní. Za třetí, otázka nastavení zodpovědnosti různých aktérů se prolíná většinou šir-

ších teoretických konceptů, které se k otázce reforem váží (typicky téma vládnutí – *governance*). Jde tak o „průřezové téma“, které je využitelné i v kultivaci jiných teoretických přístupů. Za čtvrté, akontabilita, jako koncept založený na analýze sociálních vztahů, se asi nejvíce hodí pro to, na co se zaměřuje tento článek, tedy na důsledky reforem pro každodenní fungování organizací poskytujících veřejné služby. Za páté, podle mnohých autorů [např. Peters 2009: 11] jedním z hlavních problémů zavádění NPM byly právě problémy spojené s akontabilitou. Za šesté, přestože reformy veřejné správy v zemích EU-10 byly podrobeny poměrně rozsáhlým rozborům, žádný z příspěvků, pokud je mi známo, je neanalyzoval z hlediska akontability.⁶

Ve stati postupuji následujícím způsobem. Nejprve stručně shrnuji základní teze NPM a reformy v oblasti veřejných služeb v EU. Dále představuji čtyři různé významy pojmu akontabilita, se kterými se lze v odborné literatuře setkat (seřazené dle jejich míry obecnosti). Poté osvětluji pojem akontability v užším slova smyslu (jako sociálního vztahu) a ukazují, jak se tento termín odlišuje od pojmu odpovědnost. Následně ukazují, že akontabilita, jako forma sociálního vztahu, může nabývat různých forem, které jsou spojovány s různými cíli a protichůdnými očekáváními. V druhé části článku pak aplikuji teorii akontability na reformy v organizaci veřejného sektoru. Ukazují přitom, že reformy vedly k nerovnováze, kterou konkretizují ve formě tří teoretických propozic, určených k empirickému ověření. Hlavní přidaná hodnota článku spočívá v propojení dvou doposud oddělených diskusí: téma proměny organizací veřejných služeb (zejména pod vlivem NPM) je zde propojeno s diskusí o proměně zodpovědnosti (akontability) těchto organizací. Ačkoli by se mohlo zdát, že takové propojení se přímo nabízí, není tomu tak. I v zahraniční literatuře jde o propojení spíše výjimečné, a pokud se již vyskytuje, pak je aplikováno poměrně úzce (zejména na proces tzv. agentifikace). V literatuře EU-10 pak takové propojení chybí zcela.

2. NPM a kořeny reforem v organizaci veřejných služeb v EU-10

Cílem tohoto článku *není*, a vzhledem ke komplexnosti tématu ani nemůže být, rozbor všech příčin a důsledků reforem veřejné správy [pro vynikající analýzu viz Pollitt, Bouckaert 2004]. Přesto je pro pochopení současných pnutí nezbytné shrnout kořeny těchto reforem. Ty leží v 80. letech 20. století a jsou spojeny se silně pravicovými vládami v USA, Velké Británii i dalších anglosaských státech.⁷ V té

⁶ Výše uvedené argumenty pro koncept akontability by neměly odradit od hledání jiných teoretických přístupů. Je zřejmé, že reformy organizací mohou být úspěšně analyzovány také prostřednictvím jiných teorií, např. teorií vládnutí, teorií demokracie, sítí atd. Vzhledem k zaměření tohoto článku a vnitřní komplexnosti teorie akontability není v této stati již prostor pro rozbor dalších teorií.

⁷ Ronald Reagan byl prezidentem USA v letech 1981–1989, Margaret Thatcherová předsedkyní vlády Velké Británie v letech 1979–1990.

době rapidně narůstal pocit, že veřejný sektor je příliš velký a zároveň neefektivní a že neposkytuje služby, které od něj občané očekávají.⁸ Zvyšující se deficity veřejných rozpočtů vedly jednak ke škrtům ve veřejném sektoru, jednak k hledání dalších úspor. Současně se snižovala důvěra ve státní instituce a v politických prohlášeních byl veřejný sektor často kritizován jako zdroj mnoha problémů.⁹ V reakci na to byl opouštěn tradiční „plánovací“ přístup, typický pro 60. a 70. léta 20. století, ve prospěch tržních principů [Pollitt, Dan 2011].

Zavádění těchto změn do řízení veřejného sektoru dostalo na počátku 90. let označení *New Public Management*, resp. *Reinventing Government* (v USA). Z počátku poměrně nesourodý soubor praktik tak získal nejen název, ale byl také systematizován v několika vlivných publikacích [Barzelay 1992; Osborne, Gaebler 1992; Osborne, Plastrik 1999]. Autoři se v těchto pracích vymezili především proti „byrokratickému paradigmatu“, tedy představě, že organizace veřejného sektoru má být založena na přesně stanovených rolích, hierarchické kontrole shora, vysoké míře regulace a dopředu striktně určenému využívání veřejných prostředků. V souvislosti s tím bylo předchozí „wilsonovsko-weberovské paradigma“, založené na centralizované správě, hierarchických strukturách a zřetelném oddělení politiky a správy, kritizováno a hledaly se cesty efektivnějšího řízení veřejné správy [Wright, Nemeč 2003].

Ačkoli neexistuje shoda, jak přesně NPM vymezit, a různí autoři jej vymezují různě, většina autorů se shodne na tom, že jeho centrální myšlenka spočívá v tom, že „stát (*government*) by měl být efektivnější a účinnější a že nejlepším způsobem, jak těchto cílů dosáhnout, je napodobit principy fungování soukromého sektoru v sektoru veřejném“ [Peters 2009: 8]. Konkrétně jde o následující praktiky: 1) důraz na výkon a hodnocení organizací (i jednotlivých pracovníků) na základě dosažených výstupů (spíše než hodnocení na základě vstupů a procesů); 2) zvýšení konkurenčního prostředí v poskytování služeb prostřednictvím kontraktování nestátních organizací (neziskových i ziskových); 3) pojmání klienta služeb jako zákazníka a vytváření služeb na základě jeho voleb a preferencí; 4) rozvolnění hierarchických vztahů podřízenosti a nadřízenosti ve veřejné správě a zřizování částečně autonomních organizací či agentur (*agencies*), většinou spíše malého rozsahu; 5) vytváření veřejných „žebříčků“ kvality jednotlivých poskytovatelů služeb [viz např. Osborne, Gaebler 1992; Mathiasen 1999; Dunleavy et al. 2006; Pollitt, Dan 2011].

Popularita NPM dosáhla vrcholu právě v době počátků transformace EU-10, kdy tyto země hledaly myšlenky a vzory pro své reformy. NPM, podporovaný mezinárodními organizacemi jako Světová banka, Mezinárodní měnový fond i OECD, zapadl dobře do tehdejšího klimatu v těchto zemích a jejich averze k velkému státnímu aparátu [Randma-Liiv 2008]. Přestože zvláště myšlenky pri-

⁸ Veřejný sektor vzrostl po 2. světové válce z přibližně jedné čtvrtiny až k jedné polovině HDP v 80. letech 20. století [Lane 1997: 2].

⁹ Ukázkovým příkladem je hojně citovaný výrok Ronalda Reagana: „*Government is not a solution to our problem, government is the problem.*“

vatizace, decentralizace a kontraktování nestátních organizací a obecně snížení velikosti státního sektoru byly rychle aplikovány v praxi, rozhodně nelze říci, že šlo o nějakou systematickou reformu, založenou na NPM [Ágh 2003]. Jednotlivé, často vzájemně nekompatibilní prvky z různých zahraničních zkušeností byly spíše náhodně a nekriticky kombinovány [Randma-Liiv 2008]. Příčin bylo několik. Za prvé, nikdo (včetně zahraničních odborníků) neměl s takovou zásadní transformací celého systému zkušenosti. Za druhé, lidé implementující tyto reformy měli často velmi omezené informace a nechali se vést spíše ideologií než odbornými poznatky. Za třetí, v zemích EU-10 byla a je vysoká míra politické nestability a častá změna vládnoucích stran [např. Roberts 2008]. Za čtvrté, postkomunistický kontext byl velmi specifický. Principy NPM zde narážely na zcela odlišnou tradici, zejména pak dominantní roli centrální státní správy, a také na tradiční důraz na právo („legalismus“) a snahu regulovat všechny aktivity organizací prostřednictvím právních norem a metodických pokynů, namísto řízení prostřednictvím příkladů dobré praxe [Bouckaert, Nakrošis, Nemeč 2011: 16]. Myšlenky decentralizace a zvýšení autonomie narazily také na vysokou míru nedůvěry ve společnosti – jev pro tyto země velmi typický.

Výsledkem výše uvedeného střetu myšlenek NPM s realitou EU-10 byl a je zvláštní mix a „vrstvení“ různých principů řízení přes sebe. Ve všech těchto zemích chyběl (a chybí) základní konsensus ohledně řízení organizací a ve všech zemích byly tyto reformy značně nekonzistentní [Verheijen 2003]. Bouckaert [2009] tento stav popsal jako neustálé řešení současných problémů prostřednictvím vytváření problémů nových. Tak například vysoká míra autonomie svěřená organizacím vedla k částečné ztrátě kontroly nad nimi a nedostatečné koordinaci při realizaci nějaké politiky. V reakci na to byly zaváděny systémy interní a externí evaluace (včetně důkladných auditů). To ovšem vedlo k jen dalším problémům, vyžadujícím si další řešení ...

Opět musí být řečeno, že tento jev – řešení problémů organizací vytvářením problémů jiných – není výjimečný pro EU-10. Lze ovšem argumentovat, že v těchto zemích je tendence „ode zdi ke zdi“ větší. Mnoho autorů zabývajících se reformou veřejné správy v zemích EU se shodne v tom, že aplikace NPM byla problematická zejména proto, že v těchto zemích nebyly položeny základy fungující státní správy. NPM byla snahou zefektivnit praktiky klasické demokratické byrokracie, která sice může být v některých ohledech ne zcela ekonomicky efektivní a flexibilní, zato ovšem poskytuje – pokud funguje správně – prostředí stability a nestranné a kvalifikované rozhodování zkušených lidí. To ovšem v těchto zemích nikdy nebylo: „Teprve až když je institucionalizován tzv. weberianský způsob správy, má smysl zvažovat cesty, jak od tohoto systému přejít k ‚modernějšímu‘ systému veřejné správy“ [Peters 2001: 176]. Není tak náhodou, že mnoho autorů ze zemí EU-10 se přihlásilo k tzv. neo-weberianskému pojetí. To, zjednodušeně řečeno, kombinuje tradiční „weberovské“ prvky (zásadní roli státu, fungující aplikaci správního práva a kultivaci vysoké správní kultury) s „neo“ prvky, jako jsou orientace na požadavky klientů a doplnění reprezentativní demokracie

prvky konzultace s občany a dalšími formami reprezentace názorů občanů [např. Drechsler 2005; Dunn, Miller 2007]. Jinak řečeno, podle neo-weberíanského pojetí je silná, stabilizovaná a kvalifikovaná státní správa zcela zásadní podmínkou pro úspěšnou aplikaci jakýchkoli opatření NPM, například pro realizaci veřejných zakázek, kontraktování atd.

Problémy se zaváděním NPM jsou často vysvětlovány specifickým kontextem CEE, případně obecnou nevhodností celého NPM. Málodky se přitom zmiňuje fakt, že NPM zdaleka není jednotný a konzistentní směr, ale že sám obsahuje mnohá vnitřní pnutí. Toto lze demonstrovat na jednom z centrálních pojmů reformu NPM – akontabilitě (*accountability*). Přestože snad všichni se shodnou v tom, že zvýšení zodpovědnosti organizací je klíčem všech reform, autoři se velmi liší v tom, co se touto zodpovědností míní a jak má konkrétně vypadat. Pro pochopení rozpornosti reformu (a jejich důsledků) je tedy zásadní pochopit různá pojetí akontability a kontradikce mezi nimi a porozumět myšlenkovým kořenům, ze kterých vyrůstá. O to se pokusíme v následující části.

3. Vymezení pojmu akontabilita

Na úvod je nezbytné vyjasnit si základní pojmy, což je v našem tématu poměrně složitý úkol. Ústředním pojmem v odborné literatuře je zde anglický termín *accountability*. Problém je, že ačkoli jde o pojem v anglofonní literatuře velmi frekventovaný, ve většině jazyků nejenže nelze najít stejný ekvivalent, ale dokonce lze i obtížně přiblížit přesný význam, který má v angličtině [Barzanò 2009: 190]. Také čeština nemá žádný vhodný ekvivalent pro tento pojem a autoři jej většinou překládají jako *odpovědnost* [např. Brokl, Mansfeldová, Seidlová 2001]. To je sice hezký český termín, nicméně pojetí *accountability* vyjadřuje dosti nepřesně a může být dokonce i zavádějící, neboť *accountability* zpravidla označuje něco jiného než *responsibility*, což je pojem, který je také překládán jako *odpovědnost* (viz dále). Vtipně se s terminologií vypořádali překladatelé *Slovníku politického myšlení* [Scruton 1999: 96], kteří *responsibility* překládají jako „odpovědnost“ a *accountability* jako „zodpovědnost“.¹⁰ Lze se setkat i s dalšími termíny. Například Pospíšilová [2006] ve své stati volí pojem „veřejná vykazatelnost“, což je přesnější než *odpovědnost*, ale také neodpovídá plně anglickému pojmu (navíc i z hlediska češtiny jde o pojem poněkud neohraný).¹¹

¹⁰ „Někdy se pojmu ‚odpovědnost‘ užívá k označení jednání nebo celé sféry jednání, které tvoří součást něčí povinnosti (...) V tomto smyslu je odpovědnost opakem zodpovědnosti jakožto povinnosti skládat účty.“ [Scruton 1999: 96]

¹¹ Je potřeba říci, že problému s překládáním *accountability* jako *odpovědnost* si byli dobře vědomi i Brokl, Mansfeldová a Seidlová [2001: 299]: „Výraz ‚odpovědnost‘ užíváme s vědomím, že význam termínu *accountability* se nekryje s obsahem a rozsahem českého pojmu *odpovědnost*, i s vědomím, že jde o pojem u nás nezavedený, jehož konečné užívání může mít jinou podobu.“

Domnívám se tedy proto, že je vhodné v české odborné literatuře pracovat s pojmem jistě méně libozvučným, ale výstižnějším, a to akontabilita¹². To je také způsob, ke kterému se uchyluje většina odborníků, kteří tento pojem překládají do národních jazyků. Ostatně pojem akontabilita je například v české a slovenské pedagogice používán již od poloviny 90. let 20. století, a to právě jako překlad anglického pojmu *accountability* [srov. např. Švec 1995: 163 a Průcha 1997: 367].

Zavedením českého termínu ovšem problémy nekončí. I v angličtině se totiž pojem akontabilita užívá – až zneužívá – v různých významech. Někteří autoři v této souvislosti hovoří o tom, že jde pojem, který připomíná chameleona [Sinclair 1995]. Historicky i sémanticky je pojem *accountability* blízký pojmu *accounting*, tedy účetnictví. Podle Dubnicka [Dubnick 2002] lze vysledovat zárodky pojmu již v 11. století, kdy si anglický král Vilém I. Dobývateľ vyžádal od všech svých podřízených předložení účtů (*count*) toho, co vlastní. V průběhu staletí se ovšem termín *accountability* začal od pojmu *accounting* vzdalovat. V současném diskursu tak již akontabilita nemá úzký význam účetnictví a finanční správy, ale jde o skládání účtů v nejširším slova smyslu, tedy zodpovídání se za své činy a jejich důsledky. Během času se ovšem role skoro úplně obrátily: již to nejsou občané, kteří mají „skládat účty“ svému panovníkovi, ale naopak státní a veřejné instituce, které se mají zodpovídat svým občanům. Základem akontability je tedy myšlenka, že v demokratické společnosti by se měl veřejný subjekt vždy zodpovídat za své činy někomu jinému. Od tohoto zodpovídání se pak očekává, že jednak zabrání zneužívání pravomocí, jednak povede k větší efektivitě a kvalitě v poskytovaných veřejných službách. Přibližně od 80. let 20. století se pojem akontabilita stal velmi populárním nejen v odborné literatuře, ale také v reálné veřejné politice. Jak to ovšem bývá, masivní užívání pojmu akontabilita vedlo k znejasnění jeho významu. V současnosti se tak lze setkat s opravdu značně odlišnými užitími tohoto pojmu.

Abychom mohli s pojmem akontability smysluplně pracovat, musíme tedy přesněji říci, co pod ním rozumíme, a můžeme tak diskutovat v kontextu EU-10 provázat s velmi bohatou a různorodou zahraniční literaturou, která může být při povrchním čtení značně matoucí. V návaznosti na rozsáhlou literaturu je pro naše potřeby možno odlišit čtyři možné významy podle toho, co vše se pod ně zahrnuje.¹³ Za prvé, v nejširším slova smyslu se pojem akontabilita užívá jako

¹² Zatímco termín „akontabilita“ preferuji v odborných článcích, jako je tento, v širším veřejném diskursu (např. v popularizačních článcích), kde by byl těžko pochopitelný, bude třeba používat srozumitelnější výrazy. Jako vhodné se mi jeví překládat *accountability* jako „povinnost skládat účty“. Pokud je třeba jednoslovného pojmu, pak bych dával přednost slovu „zodpovědnost“ před „odpovědností“. „Zodpovědnost“ má totiž blíže ke slovesu „zodpovídat se“ (které má zase významově velmi blízko ke „skládání účtů“).

¹³ Členění, které zde navrhuji, se jen částečně překrývá s klasifikací Bovense [Bovens 2010]. Ten odlišil akontabilitu jako normativní koncept („ctnost“) a akontabilitu jako analytický (deskriptivní) koncept (v jeho terminologii „ctnost“). Zatímco Bovensova klasifikace je založena na míře *normativity*, zde navržená klasifikace je založená na *extenzi* pojmu. Ačkoli existuje souvislost mezi extenzí a normativitou (zpravidla čím obecněji je akontabi-

zastřešující a dále nikterak nespécifikovaný pojem, často v normativním pojetí (např. v různých strategických dokumentech vlády). V tomto smyslu se akontabilita užívá jako synonymum pro různé žádoucí (leč obecné) politické cíle, jako je dobré vládnutí, transparentnost či demokracie [Bovens 2010: 946]. Za druhé, pojem je někdy užíván v širokém slova smyslu pro různé typy mechanismů (vnějších i vnitřních), prostřednictvím kterých má být kontrolována a zajištěna kvalita veřejných institucí a jejichž prostřednictvím se veřejné instituce stávají vstřícné k požadavkům veřejnosti (těmito mechanismy mohou být trh, transparentnost, důvěra atd.). První i druhé pojetí trpí přílišnou obecností a mnohoznačností. Za třetí, pojem akontability je užíván v užším významu, a to jako druh sociálního vztahu dvou aktérů, ve kterém se jeden aktér (subjekt) zodpovídá jinému aktérovi. Toto pojetí, které se jeví z hlediska rozvoje teorie jako nejnósnější (a zároveň empiricky sledovatelné), je v současnosti asi nejvíce propracovávané. Jde zároveň o pojetí, které má nejbliže k sociologii, a například Bovens [2006: 9] ho přímo označuje za „sociologické“. Pro úplnost uvedme také čtvrté a nejužší pojetí akontability – akontabilita je někdy ztotožněna s konkrétním způsobem, kterým se daný aktér zodpovídá. Zejména v americké literatuře se lze často setkat s akontabilitou ve významu povinnosti školy skládat účty za výsledky svých žáků (většinou v podobě standardizovaných testů).

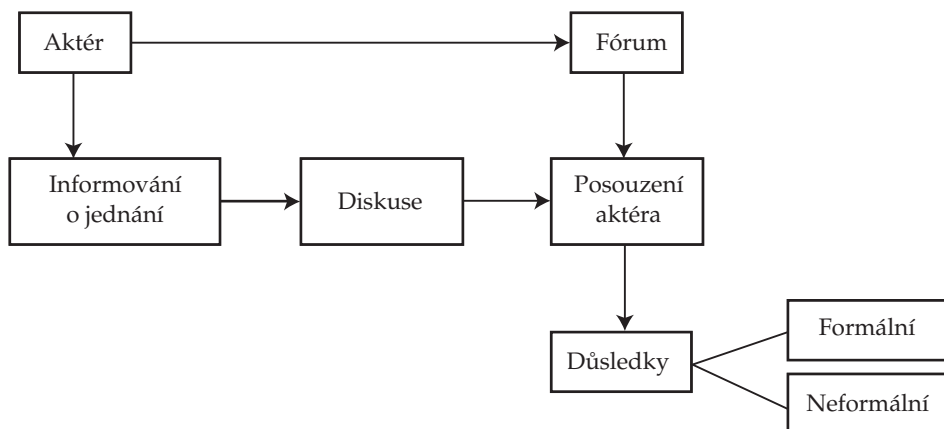
Snad s výjimkou čtvrtého pojetí, najdeme v diskursu EU-10 všechny významy akontability zmíněné výše. Tak například některé strategické (a normativní) dokumenty [jako například *Kvalita a odpovědnost*; MŠMT 1994] na koncept akontability zjevně odkazují. V této stati se ovšem zaměřujeme na pojetí třetí, které má největší sociologickou relevanci a umožňuje empiricky analyzovat změny ve veřejném sektoru. Využíváme tedy užší a ne-normativní pojetí akontability pro zkoumání proměn organizací. Je však vhodné mít neustále na paměti, že v každodenním diskursu se pojmu akontabilita / odpovědnost často využívá jiným způsobem (jako normativní cíl) a i výzkumník (analytik) by měl mít o těchto užitích povědomí.

4. Akontabilita jako typ sociálního vztahu

Asi nejpřesněji vymezil a rozvinul teorii akontability ve významu sociálního vztahu Mark Bovens [2005, 2006, 2007, 2010]. Ten definuje akontabilitu jako „vztah mezi aktérem a fórem, ve kterém aktér má povinnost vysvětlovat a zdůvodňovat své jednání, přičemž fórum může klást otázky a posuzovat aktéra, který také může čelit důsledkům“ [Bovens 2006: 9]. Systém vztahů akontability dle Bovense je zachycen na Obrázku 1. *Aktérem* může být jak jednotlivec (např. úředník), tak organizace (např. instituce státní správy). *Fórem* může být prakticky

líta pojmána, tím je zároveň pojetí normativnější), nemusí tomu tak být vždy. Například i velmi obecné pojetí akontability, jak je vymezeno ve zprávě *Global Accountability Report* [Blagescu, Lloyd 2006], může být ne-normativní a empiricky zaměřené.

Obrázek 1. Systém vztahů akontability



Zdroj: Bovens [2007: 454].

kdokoli – nadřízený úředník, parlament, novinář anebo i „virtuálnější“ entita, jako je „veřejnost“. *Povinnosti* aktéra skládat fóru účty mohou být jak formální (např. zpracovat a zveřejnit závěrečné zprávy), tak neformální (např. vystoupit na určitém jednání). Samotné skládání účtů aktéra fóru obsahuje zpravidla tři prvky. Za prvé, aktér musí informovat fórum o svém jednání, zejména poskytnutím různých dat či vysvětlením, proč k nějaké události došlo (např. v případě dopravního neštěstí). Za druhé, fórum může klást otázky ohledně adekvátnosti poskytnutých informací a legitimnosti jednání aktéra. Za třetí, fórum může aktéra posuzovat – např. (ne)schválením jeho zprávy, kritikou zvolené politiky anebo veřejným odsouzením daného jednání.

S posuzováním souvisí i poslední definiční znak akontability, a to možnost fóra uvalit na aktéra sankce. Podle Bovense nezávazné poskytování informací aktéra ještě nezakládá vztah akontability. Ten vzniká právě až s možností udělení nějaké formy sankce. Protože ale pojem sankce příliš implikuje právní pohled, dává Bovens přednost obecnější podmínce, a to, že aktér „čelí důsledkům“. Tyto důsledky mohou být vysoce formalizované, s oporou v právním řádu (např. pokuty, disciplinární opatření), ale mohou být také implicitní nebo neformální (například již samotná neformální povinnost poskytnout informaci v televizi). Platí přitom, že fórum a ti, kdo mohou udělovat sankce, jsou dvě různé instituce.

Přestože definice akontability ostatních autorů se v některých detailech liší, většina autorů se s Bovensem shoduje v tom, že pro vztah akontability jsou charakteristické tři základní definiční rysy [Mulgan 2000: 555]: 1) „skládání účtů“ je externí, tedy osoba instituce či instituce se zodpovídá někomu dalšímu než jen

sama sobě; 2) obsahuje interakci, kdy jeden se dotazuje a vyžaduje si vysvětlení, zatímco druhý je povinen tyto dotazy zodpovídat; 3) ten, kdo se dotazuje, má právo udělovat sankce.¹⁴

5. Akontabilita versus odpovědnost

Obsah pojmu akontability vynikne, pokud ho srovnáme s pojmem odpovědnost (*responsibility*). Ačkoli jsou tyto pojmy někdy považovány za synonyma (případně je jeden či druhý pojem považován za obecnější), v teorii akontability jsou tyto pojmy dávány do vzájemné souvislosti.¹⁵ Stručně řečeno, zatímco akontabilitou se rozumí systémy *externího* ovlivňování jednání, odpovědností se rozumí *interní* regulace jednání prostřednictvím *zvnitřněných* hodnot a přesvědčení. Akontabilita a odpovědnost jsou tedy dva *různé* mechanismy regulace jednání.

Mezi akontabilitou a odpovědností existuje jistá forma napětí. Čím více spoléháme na akontabilitu (tedy mechanismus externí regulace), tím více „podkopáváme“ vnitřní odpovědnost, založenou na samostatném úsudku. Naopak pokud se chceme více spoléhat na vnitřní odpovědnost, nutně musíme uvolnit mechanismy externí regulace. Akontabilita může vést až k rezignaci na vlastní přemýšlení a tupé podřízení se požadavkům fóra (v tomto případě většinou nadřízeného).¹⁶ Příliš mnoho akontability tak může vést k tomu, co bychom mohli označit jako „institucionalizaci konformity“. Pokud je důraz na externí „zodpovídání se“ příliš velký, mohou lidé začít ztrácet pocit vnitřní odpovědnosti za své jednání. Primárním motivem jednání zde pak přestává být sledování hlavního poslání profese (vymýšlet nové věci, pomáhat druhým, léčit atd.), ale dostávání nárokům těch, kteří jednání aktérů posuzují, a snaha být *konformní* s jejich očekáváními, ať už jsou jakákoli. Tak sociální pracovnice může dbát více na shodu s doslovným výkladem metodiky své práce, než by přemýšlela, jaká je její odpovědnost vyplývající z poslání její práce. Vědec se může zabývat spíše tím, jak dostatečně publikovat a „vykazovat“, než jak skutečně přispět vytvářením nových nápadů, atd.

Mnoho činností, kterou od pracovníků ve veřejném sektoru očekáváme, má nerutinní a kreativní povahu a výsledky činnosti lze pozorovat až s jistým odstupem. Proto je tak důležitá vnitřní odpovědnost a důvěra v ni: „Když lze

¹⁴ Je dobré poznamenat, že ne všichni akceptují Bovensovy termíny „aktér“ a „fórum“. Pollitt [2003: 89] například zavedl pojmy „zúčtovaný“ (*accountor*, v terminologii Bovense odpovídá aktérovi) a „účtující“ (*accountee*, odpovídá pojmu „fórum“).

¹⁵ Dokonce i v případě, že je užít pouze jeden termín, například odpovědnost, mnoho autorů odlišuje dva aspekty této odpovědnosti [např. Mosher 1968]: objektivní odpovědnost a subjektivní odpovědnost.

¹⁶ V sociologii je tento jev dobře znám díky práci Hannah Arendtové [1995] nebo Stanleyho Milgrama [1974]. Jak v této souvislosti trefně poznamenal C. P. Snow: „... mnohem více odporných zločinů v historii bylo spácháno ve jménu poslušnosti než ve jménu rebelie“ [citováno ve Frankel 1962].

lidem důvěřovat, že jednají odpovědně, je potřeba méně pravidel, monitorování nemusí být tak těsné a potřeba sankcí vznikne jen zřídka“ [deLeon 2007: 270]. Někteří tedy argumentují, že akontabilita jako externí forma regulace jednání je vhodná pro zabránění tomu, aby došlo ke zneužití moci nebo plýtvání veřejnými prostředky, ale již podstatně méně užitečná pro dosahování skvělých výsledků: „Akontabilita je druh kontroly kvality. Vyhneme se tomu, co je skutečně špatné, ale musíme se vzdát toho, co je skutečně dobré“ [Lucas 1976: 84, cit. podle Gregory 2003: 558]. Podle některých autorů tak prostřednictvím akontability (např. hygienické kontroly, kontroly dodržování podmínek bezpečnosti práce, různé formy výkazů atd.) můžeme poměrně efektivně zabraňovat různým neštěstím a jedno-
rázovým událostem, ale jen málo ovlivnit kvalitu tak důležitých procesů, jako je léčba pacientů, vzdělávání, výchova nebo výzkum.¹⁷ Na straně druhé, spoléhat se pouze na odpovědnost by bylo jistě velmi naivní. I ve společnostech s vysokou úrovní morálky a důvěry se totiž vždy najdou aktéři, kteří jsou s to svého postavení zneužít a tak postupně podkopat právě onu etickou stránku – odpovědnost a důvěru. Akontabilita tak nejen s odpovědností „soupeří“, ale také ji pozitivně podmiňuje. V každé společnosti se tak ve veřejné sféře kombinují mechanismy akontability a odpovědnosti a hledá se optimální rovnováha mezi nimi.

6. Klasifikace akontability

Akontabilitu v užším smyslu jsme vymezili jako druh sociálního vztahu mezi dvěma aktéry, ve kterém se jeden aktér zodpovídá za své jednání jinému aktérovi (fóru), který má právo toto jednání posuzovat, žádat jeho napravení a případně sankcionovat. V každém typu lidské společnosti existovala nějaká forma sociálních vztahů, kterou lze označit za akontabilitu ve výše uvedeném užším smyslu (např. poddaní se zodpovídali feudálům, feudálové panovníkovi atd.). Pro moderní společnost je ovšem typická mnohost a spleť akontability. Její různé formy se navzájem překrývají a vytvářejí složitou síť vztahů. Každý jednotlivec (i instituce) je zpravidla zároveň jak několikanásobným aktérem, tak fórem. Proto je nezbytné tyto různé formy akontability nějak utřídit.

Klasifikaci akontability můžeme provést na základě různých dimenzí (viz Tabulku 1). První otázkou je, *kdo* se má zodpovídat a skládat účty. V literatuře se setkáme především s těmito aktéry: státní správou a samosprávou [např. Bovens 2006], institucemi veřejného sektoru, jako jsou nemocnice, školy atd. [např. Mattei 2009], politickými stranami a politiky [např. Strom 2000; Schmitter 2004], neziskovými a občanskými organizacemi [např. Goodin 2003] a tržními subjekty [např. Valor 2005].¹⁸ Druhou otázkou je, *komu* daný aktér skládá účty (tedy,

¹⁷ Jak trefně podotýká Gregory [2003]: mnohem více víme o tom, jak zabránit vězňům v útěku, než o tom, jak snížit míru jejich recidivy; mnohem více o tom, jak vyplácet sociální dávky, než o tom, jak předcházet zneužívání dětí.

¹⁸ Věc se dále komplikuje tím, že někdy není jednoduché říci, kdo přesně je daným akté-

Tabulka 1. Dimenze pro typologii akontability

Aktér – kdo je aktérem, který se má zodpovídat	Státní správa a samospráva Instituce veřejného sektoru Neziskové organizace Tržní (ziskové) organizace
Fórum – kdo se komu odpovídá	Politici a politické strany Soudy Veřejná správa Profesní asociace
Vztah mezi aktérem a fórem	Vertikální Diagonální Horizontální
Obsah akontability (za co se aktér zodpovídá)	Vstupy Procesy Výstupy Efekty

Zdroj: autor, inspirováno prací Bovense [2006].

kdo je fórem). Pokud jde o instituce ve veřejné správě, ty se zodpovídají zejména zvoleným politikům, jiným orgánům veřejné správy (např. institucím s různými auditorskými či inspektorskými pravomocemi), svým kolegům z dané profese a různým zájmovým skupinám.

Třetí otázkou je, jaký je vztah mezi aktérem a fórem. Vertikální akontabilitou se označuje vztah, kdy fórum má skutečnou formální moc nad aktérem. Jde tedy o vztah podřízenosti a nadřízenosti (např. vedoucí odboru ministerstva se zodpovídá ministrowi). Oproti tomu horizontální akontabilita existuje mezi dvěma formálně rovnými organizacemi (jednotlivci), kdy se aktér dobrovolně zodpovídá danému fóru na základě pocíťovaného závazku vůči němu (např. ministerstvo některé zájmové organizaci).¹⁹ V realitě jsme ovšem stále častěji svědky tzv. diagonální akontability [Bovens 2006: 21], což je jakási střední forma mezi vertikální a horizontální. Jde o situaci, kdy veřejná instituce skládá účty někte-

rem: zdali jednotlivce, určitá skupina v dané v instituci, anebo organizace jako celek. Zvláště pro externí pozorovatele je často takřka nemožné určit, kdo je zodpovědný za určité jednání (nebo jeho důsledky) a měl by za ně nést důsledky. Tento problém byl označen jako „problém mnoha rukou“ [Thompson 1980].

¹⁹ Stále ovšem platí, že abychom tento vztah mohli označit za akontabilitu, musí zde být možnost pro fórum jednat tak, aby to mělo pro aktéra nějaké důsledky.

ré jiné veřejné instituci, která sice není v přímé hierarchické pozici vůči danému aktérovi (tj. není mu nadřízená), zároveň je ovšem od jiné instituce (např. vlády či parlamentu) vybavena pravomocí kontrolovat či supervizovat daného aktéra.

Konečně čtvrtou otázkou je, za co skládá aktér účty a na základě čeho je posuzován. Teoreticky vzato může být jednání každého aktéra posuzováno z mnoha různých hledisek. Často se přitom rozlišuje posouzení na základě vstupů, procesů, výstupů a efektů. Tak například ředitel školy může být posuzován na základě toho, zda zajistil pro školu dostatek kvalitních učebních pomůcek či zdali jsou ve škole splněny všechny bezpečnostní a hygienické normy („vstupy“), jak kvalitní je výuka („procesy“), jaké jsou výsledky žáků („výstupy“) a jak si vedou žáci ve svém dalším životě, např. kolik jich je nezaměstnaných („efekty“). Přitom platí, že různé typy fóra zpravidla posuzují jiný aspekt jednání. Tak například školní inspekce většinou posuzují jen zákonnost jednání a plnění předem daných norem a metodik; učitelé a ředitelé z jiných škol pak to, zdali se učí podle efektivních pedagogických metod, zatímco zřizovatele a rodiče pak zase zajímají výsledky žáků. Konečně ministerstvo se zajímá, mimo jiné, i o efekty vzdělávání (tj. kolik „produkuje“ škola nezaměstnaných atd.).

7. Konfliktní funkce akontability veřejných institucí a „režim akontability“

Až doposud jsme se věnovali vymezení akontability a její klasifikaci, avšak to, proč vztahy akontability vlastně ve společnosti vznikají, jsme pouze naznačili. Jakou roli a funkci tedy akontabilita v moderní společnosti plní? Zde se dostáváme k jednomu z problémů teorie i praxe akontability, a totiž k faktu, že je spojována s různými cíli. To mimo jiné souvisí i s roztříštěností literatury: zatímco v „tradiční“ správní vědě je spojována především s kontrolou, v politické vědě s dělbou moci a existencí „brzd a rovnováhy“ (*checks and balances*), v současné literatuře z oblasti managementu je pak spojena s efektivním plněním veřejných služeb a procesem učení se. Podívejme se tedy na tři základní funkce a očekávání spojené s existencí akontability podrobněji.

Za prvé, akontabilita má funkci kontrolní: fórum kontroluje aktéry, kterým byla svěřena moc anebo veřejné prostředky.²⁰ Účelem je zabránit zneužití pravomoci či veřejných prostředků. V demokracii přitom platí, že jde o řetězec delegace moci (a s tím spojené akontability). V parlamentních demokraciích například vypadá tento řetězec, zjednodušeně řečeno, takto [Strom 2000: 269]: voliči → parlament → vláda → ministr → ředitelé odborů ministerstva → úředníci → voliči. V tomto řetězci je každý (s výjimkou voličů) alespoň jednou aktérem a jednou fórem: každý se musí někomu zodpovídat. Akontabilita je tedy extrémně důležitá z hlediska teorie demokracie i práva tím, že umožňuje demokratickým způso-

²⁰ To, že akontabilita může mít funkci kontrolní, neznamená, že pojmy kontroly a akontability lze směřovat [viz např. Mulgan 2000].

bem korigovat všechny zastávce veřejných úřadů, a to včetně politiků.²¹ Pochopitelně, že realita je podstatně složitější a v praxi existuje mnoho specializovaných institucí, které mají kontrolní funkce a vytvářejí tak specifické formy akontability (např. parlamentní komise, kontrolní úřady, inspektořaty atd.).

Jak už jsme uvedli výše, akontabilita v NPM ovšem není spojována s kontrolou, ale s efektivitou. Jinak řečeno, podle jiného pojetí akontability je skládání účtů důležité pro zajištění kvality poskytovaných veřejných služeb a zvýšení výkonnosti (*performance*) aktéra. I zde jde o způsob korigování jednání aktéra prostřednictvím fóra, nicméně v tomto případě nemá tato korekce podobu shody s předem definovanými procedurálními pravidly, ale sleduje se, zda a do jaké míry jsou naplněny stanovené výkonné cíle.

Zatímco první dvě funkce jsou zaměřeny na hledání viníka (*blaming*) a mají negativní konotaci, třetí funkce je pozitivní: podpora individuálního a institucionálního učení a neustálého zlepšování [Aucoin, Heintzman 2000]. Podle tohoto pojetí je akontabilita spojena s komunikací s aktérem a s diskusí o jeho jednání. Přitom se předpokládá, že, pokud má být manažer efektivní, nutně musí podstupovat riziko a činit některé chyby. Toto pojetí akontability je lákavé. Nicméně je potřeba připomenout, že pokud se tento vztah mění čistě na komunikační a informační, přestává být z definice vztahem akontability.

Někteří autoři přidávají další očekávání spojené s akontabilitou. Bovens [2005] např. ukazuje, že akontabilita zprostředkovaně vede ke zvýšení legitimacy celého systému vládnutí. Podle jiných je zase hodnotou sama o sobě. Co je ovšem z hlediska této stati důležitější, je fakt, že mezi různými cíli akontability existuje napětí, které se naplno projevilo při reformách organizací veřejného sektoru. Zároveň je ovšem zřejmé, že všechny výše uvedené funkce jsou legitimní a státy se zpravidla snaží rozvíjet všechny tři. Výsledkem je, že v každé společnosti existuje pestrá síť vztahů zodpovědnosti, kterou někteří autoři [např. Bovens 2006] označují jako „režim akontability“. Jde o více či méně koherentní komplexní uspořádání různých forem a typů akontability uvnitř daného systému. Různé podoby se totiž navzájem doplňují, vyvažují, anebo naopak podrývají jedna druhou. Všechny státy tak hledají optimální mix různých forem akontability, přičemž k vychýlení na nějakou stranu dochází velmi snadno.

8. Myšlenky NPM a akontabilita v zemích EU-10

Akontabilita hrála v NPM důležitou roli. Šlo ovšem většinou o dosti zúžené pojetí akontability, a to jak z hlediska toho, *kdo* se má zodpovídat, tak z hlediska toho, *za co* a *jakým* způsobem. Propagátoři NPM zdůrazňovali zejména zodpovědnost organizací vůči svým klientům za výsledky svých aktivit, a to na úkor jiných funk-

²¹ Tento aspekt má pochopitelně hluboké myšlenkové kořeny již v práci Rousseaua, Locke, Montesquieho a Webera [viz také March, Olsen 1995; Mulgan 2003].

cí akontability, zejména kontrolní: „Jestliže eliminace korupce je mnohem nákladnější, než kolik se tím ušetří, stojí to vůbec za to? Je v pořádku, že tím, jak zcela zamezíme korupci, zcela zamezíme také kvalitnímu výkonu?“ [Osborne, Gaebler 1992: 137] Dalším důležitým faktem je, že NPM se zaměřoval zejména na akontabilitu organizací, které veřejné služby *přímo* zajišťují (tedy poskytují vzdělávací, zdravotní, sociální a další služby). Mnohem menší (v mnohých případech pak žádnou) pozornost věnoval akontabilitě těch, kteří mají na starost *zorganizování systému* těchto služeb – tedy zejména politikům a centrální státní správě. NPM byl reakcí zejména na nedostatečně a neefektivně fungující veřejné služby ve vyspělých a stabilních demokraciích. Základním terčem kritiky byla byrokracie, nikoli obecnější principy vládnutí (*governance*) v dané společnosti. O nich se implicitně uvažovalo jako o daných a v zásadě fungujících. Jinak řečeno, reformy na základě NPM byly prezentovány jako čistě technické a „manažerské“, nezávislé na politickém kontextu a nevyžadující si pro svoji implementaci další podmínky.²²

Jak jsme viděli, kontext postkomunistických zemí byl v době zavádění NPM evidentně zcela jiný než v zemích, kde myšlenky NPM vznikaly. Ne že by i v zemích EU-10 nebyl problém s efektivitou veřejných služeb, ještě větším problémem ale bylo nastavení funkčních „tradičních“ forem akontability. Není náhodou, že ačkoli s pojmem akontabilita (většinou překládaným jako odpovědnost nebo zodpovědnost) pracovalo i v zemích EU-10 mnoho sociologů, politologů a ekonomů, tento termín byl (a je) zpravidla aplikován podstatně širěji a na trochu jiné jevy. Tak například již před deseti lety se akontabilitou zabýval Jiří Kabele v souvislosti s důležitostí vymezení vztahů odpovědnosti a vzájemné kontroly mezi jednotlivými aktéry v občanské společnosti: „Česká společnost se ocitá na osudovém rozcestí; může se vydat cestami, které zaručují institucionalizaci odpovědnosti, anebo dopustíme, či dokonce se budeme nějak přizpůsobovat na cestách neodpovědnosti. (...) můžeme si také říci, kdy dochází k institucionalizované neodpovědnosti: jestliže osoby či organizované skupiny osob – individuálních a kolektivních (právnických) – nemusejí nést odpovědnost za své svobodné působení i činy a nejedná se jen o *ad hoc* záležitost. Naopak, jde tu o stav stvrzovaný institucemi, tj. založený přímo v psaných či nepsaných pravidlech hry anebo v nahromaděných důsledcích užívání třeba i správných pravidel hry“ [Kabele 2001: 63, 64]. Kabele upozorňoval především na nezbytnost správného nastavení vztahů mezi institucemi všech typů (soukromých i veřejných), kdy si žádná z organizací nemůže dovolit jednat společensky nezodpovědně.²³ Ve stejné době se tématu akontability věnovala na stránkách tohoto časopisu i stať Brokla, Mansfeldové a Seidlové [Brokl, Mansfeldová, Seidlová 2001]. Těm posloužila

²² Pro korektnost je třeba říci, že u některých autorů lze nalézt zmínky o nezbytnosti širší změny, mají-li být reformy účinné. Například Osborne a Gaebler [1992: 137] v krátkosti zmiňují také nezbytnost „zmocnění“ občanů prostřednictvím participativní demokracie.

²³ Stať Kabeleho je součástí publikace *Institucionalizace (ne)odpovědnosti: Globální svět, evropská integrace a české zájmy* [Kabele, Mlčoch 2001], která je výsledkem stejnojmenné konference pořádané v roce 2000. V publikaci jsou tak i další zajímavé příspěvky na dané téma.

teorie akontability jako základ empirického výzkumu poslanců českého parlamentu a jejich (ne)zodpovědnosti vůči občanům a dalším aktérům. Také Pospíšilová [2006] využila konceptu akontability pro analýzu jejího politického aspektu, konkrétně pak pro rozbor procesu přistupování České republiky do Evropské unie. Konečně i Frič [2011] využívá koncept akontability pro osvětlení vztahu mezi politickými elitami a občany v České republice.

Kabele, Frič, Brokl, Mansfeldová a další autoři, kteří se v českém kontextu zabývali teoriemi akontability, si všimli především problémů s *nedostatkem* akontability, zejména pak akontability politické reprezentace. Dobře přitom ukázali na jev, který se někdy označuje jako institucionalizace neodpovědnosti, tedy situaci, kdy některé organizace či jednotlivci nemusejí skládat účty někomu jinému a v důsledku toho jednájí společensky nezodpovědně. Příliš mnoho nezodpovědností určitých typů institucí je ovšem pouze jedním z aspektů režimu akontability v EU-10. Zavádění některých rysů NPM vneslo do nastavení akontability některé další problémy. V tomto článku zmíním tři z nich, které považuji za nejdůležitější. Jde o *teoretická* tvrzení na základě studia literatury a útržkovité empirické evidence. Existenci a rozsah těchto dále formulovaných jevů bude jistě nezbytné dále prokázat empirickým výzkumem.

9. Problémy s reformami veřejných institucí z hlediska teorie akontability

9.1 Přetížení akontabilitou a profesní dezorientace

Tradičně byla akontabilita považována za pozitivní věc a její nedostatek – někdy označovaný jako deficit akontability – za závažný problém. Na první pohled se zdá být akontabilita jednoznačně dobrou věcí. Vždyť kdo může oponovat tomu, že ten, kdo disponuje veřejnými prostředky či mocí, by měl skládat účty? I zde ovšem platí: všeho moc škodí – i akontability. Bovens a jeho kolegové v této souvislosti hovoří o „přetížení akontabilitou“ (*accountability overload*). O ni jde podle nich v případě, že režim akontability [Bovens et al. 2008: 229]: 1) klade na pracovníky ve veřejném sektoru mimořádně vysoké nároky z hlediska jejich omezeného času a energie; 2) obsahuje vysoký počet vzájemně se vylučujících hodnotících kritérií; 3) obsahuje standardy výkonu, které jsou vysoce nad rámec srovnatelných praktik těch, kteří jsou hodnotiteli; 4) obsahuje standardy výkonu, které se zdají zvláště náchylné k nahrazení stanovených cílů jinými nebo k rozvrzatnému jednání. Podle některých kritiků jsou praktiky „skládání účtů“ často příliš časově náročné a ve svých důsledcích kontraproduktivní. Typickým příkladem jsou nářky mnoha akademických pracovníků (po celém světě, nejen v ČR) o nikdy nekončících, mnohočetných a často se překrývajících externích hodnoceních, která vedou k velké redukci času, který může být věnován tomu, co je jejich primárním úkolem – tedy výuce a výzkumu [Bovens et al. 2008: 228].

Vykazování a „papírování“ je ovšem jevem, který nelze přičítat NPM. To, co ovšem NPM přinesl, je zavedení nových forem skládání účtů bez toho, že by byly

opuštěny ty staré. Staré formy akontability, založené na skládání účtů z toho, zda daný aktér dodržuje všechny stanovené předpisy, nebyly opuštěny, ale byly doplněny novými formami akontability – zejména povinností skládat účty za výstupy. Jak jsme již ukázali ve výše provedeném teoretickém rozboru, funkce akontability mohou být konfliktní a pravděpodobnost konfliktnosti těchto funkcí se zvyšuje s neexistencí stabilní, kvalifikované a koordinované státní správy. Důsledkem může být, že očekávání kladená na některé organizace mohou jít *různým* směrem. Tak například od škol se nadále očekává, že budou striktně dodržovat formální, často velmi detailní předpisy, určené buď v podobě nějaké právní normy anebo v podobě metodického pokynu „shora“. Těchto předpisů a norem je přitom tradičně velmi mnoho a jejich dodržování je pravidelně a systematicky kontrolováno (v České republice například Českou školní inspekcí). Navíc se tyto normy velmi často a rychle mění (což je dáno mimo jiné právě nestabilitou státní správy a politické reprezentace).

Pod vlivem NPM byl systém školství výrazně decentralizován a školy získaly značnou autonomii v otázce výuky (nikoli však v otázce financování). Spolu s tím získaly na váze i myšlenky budování nové profesní identity učitelů a ředitelů, spojené se zakládáním profesních organizací. Stejně tak ale začalo nabývat na váze hodnocení výsledků vzdělávání a zodpovědnost škol za tyto výsledky. Školy se tak v důsledku zodpovídají různým fórům, která mají velmi často zcela odlišná očekávání. Od škol se tak očekává, že budou 1) vzorně plnit všechny předpisy a formální kritéria (zodpovědnost vůči inspekci); 2) dosahovat skvělých výsledků, a to pokud možno okamžitě (zodpovědnost vůči rodičům); 3) aplikovat a rozvíjet nejnovější pedagogické poznatky (zodpovědnost vůči vlastní profesní komunitě).

Budování rozmanitého systému, kde se kombinují – a vzájemně vyvažují – různé formy akontability, lze považovat za znak vyspělých demokracií. Zavedení nových forem akontability bylo ovšem v zemích EU-10 velmi překotné, bez reflexe toho, co je pro konkrétního aktéra únosné, a toho, jak tyto nároky sladit tak, aby nebyly ve zjevném konfliktu. Jedním z důsledků nereflaktovaného vrstvení různých forem akontability může totiž být jistá forma *profesní dezorientace*. Jde o situaci, kdy je daný aktér (ředitel, učitel, lékař, sociální pracovník atd.) v pozici, kdy žádné jednání není ideální, protože rozličná fóra, kterým se zodpovídá, hodnotí jeho aktivity z různých perspektiv. Například vědecký pracovník se může soustředit na výkonovou akontabilitu a tedy zodpovědnost vůči poskytovateli prostředků. Jeho strategií pak bude publikovat velké množství publikací, a to „na jistotu“, případně recyklovat své starší práce a myšlenky. Časová investice do tohoto psaní (a následného vykazování) pak samozřejmě bude chybět ve sledování literatury, promýšlení a řešení nových výzkumných problémů, které jsou z definice riskantní a vedou k výsledkům až s velkým odstupem času (a někdy vůbec). Přestože tak může být kladně hodnocen zadavateli (množství vykázaných výsledků je vysoké), zároveň je v situaci, kdy reálně nic objeveného nevymyslel. V důsledku toho může jeho pozice v akademické obci klesat.

Jiným důsledkem „mnohasměrnosti“ různých forem akontability je křehkost pozic profesionálů na vedoucích pozicích. Jestliže nároky na danou organizaci jsou tak vysoké a případně až protichůdné, pak je velmi obtížné jim dostat. Vedoucí manažeři těchto organizací pak mohou být snadno voláni k zodpovědnosti na základě „objednávky“ (např. po změně politické reprezentace). Jde o jedno z velmi závažných témat, kterým ovšem nebyla prozatím věnována žádná výzkumná pozornost, přestože v praxi jde patrně o poměrně častý jev.²⁴ Z hlediska teorie popsané výše je velmi podstatné, že tento důraz na akontabilitu může také vést k úbytku vnitřní odpovědnosti.

9.2 Hypertrofie hodnocení výstupů a institucionalizace konformity

Dalším problémem spojeným se zaváděním nových forem akontability je přílišný důraz na hodnocení výstupů, a to na úkor hodnocení vstupů a procesů. Zde je problémů hned několik. Za prvé, máme-li hodnotit výstupy, je nutné předem stanovit konkrétní cíle, kterých má organizace dosáhnout a na jejichž základě bude posuzována. To se ukázalo v praxi jako velmi obtížně splnitelné [Mulgan 2008]. Zkušenosti ukázaly, že konkrétní cíle se mohou v průběhu času měnit, např. tím, že vzniknou nové potřeby (např. řešení následků povodní či jiných živelných katastrof, které nelze předem předvídat), jejichž řešení získá prioritu. V praxi jsou tedy cíle formulovány spíše vágně, aby bylo možné flexibilně reagovat. Důsledkem vágních cílů je pak ovšem jistá arbitrárnost v hodnocení, která popírá smysl hodnocení výstupů.

I tam, kde lze cíle formulovat poměrně přesně, často vznikají problémy s hodnotícími kritérii – velmi často nelze kvalitu výkonu (a tedy akontabilitu) kvantitativně změřit. Jak například objektivně změřit, že poskytnuté prostředky na zdravotní péči byly využity skutečně efektivně? Existuje zde mnoho často konfliktních kritérií – navíc často jen těžko operacionalizovatelných. Problém je především v tom, že výsledky aktivit lze zhodnotit až s velkým časovým odstupem a že výsledek ovlivňuje mnoho dalších faktorů, které jsou mimo kontrolu poskytovatele veřejné služby. Většinou nelze prokázat kauzální vztah mezi nějakou veřejnou službou (např. poradenstvím na úřadu práce) a výsledkem této aktivity (snížení nezaměstnanosti).

I v případě, že cíle a hodnotící kritéria jsou formulovány přesně, dochází často k negativním nezamýšleným důsledkům. Pokud jsou totiž instituce a jednotlivci příliš často a detailněji měřeni, stávají se sice lepšími z hlediska naplňování těchto požadavků, ale nikoli nutně v naplňování své veřejné služby [např.

²⁴ Jak na konkrétních příkladech z praxe dokládá Mikáč [2010: 9], v České republice v poslední době dochází ke zvýšení počtu případů odvolání ředitelů škol: „Nejčastějším důvodem je snaha o personální výměnu osoby ředitele, zdůvodnění podstatné. ... [Zřizovatelé] odvolání zdůvodňují jakýmkoli nedodržením právních předpisů, i když jde o zcela formální záležitosti.“

Van Thiel, Leeuw 2002]. Přestože cílem NPM bylo založit výkon veřejné služby na kreativité, flexibilitě a maximální výkonnosti, důsledné hodnocení výstupů mnohdy místo k institucionalizaci efektivity vedlo k tomu, co jsem výše označil jako institucionalizaci konformity²⁵. Tou rozumím snahu „vejít se“ do předem externě stanovených „indikátorů kvality“, namísto odpovědného uvažování, jak co nejvíce prospět veřejnosti a naplnit své poslání. Tak se učitelé a žáci připravují na úspěch v testech, a nikoli na rozvoj kompetencí a dovedností pro život. Vědci a badatelé se učí, jak co nejlépe napsat žádost o grant, který by byl co nejvíce v souladu s formulovanými (a často i neformulovanými) zvyklostmi. Po udělení grantu se pak soustředí na vykazování výsledků více než na samotný výzkum.²⁶ V delším časovém horizontu může vést orientace výhradně na krátkodobé výstupy až k atrofii profesní akontability.

Abychom byli přesnější, potíž s hodnocením výstupů se liší v různých typech organizací, v některých oblastech (např. vydávání dokladů) je lze považovat za efektivní řídicí postup. Problém je, že výsledky jsou často aplikovány i na sektory, kde je hodnocení na základě výstupů či efektů problematické. Jde například o nemocnice, školy, domovy důchodců a další instituce zdravotních i sociálních služeb, které jsou dnes již běžně hodnoceny na základě formálních ukazatelů výkonu. Dá se přesvědčivě argumentovat, že i v těchto sektorech je potřeba dokazovat výsledků ospravedlňujících veřejnou podporu. Problém je především v tom, že tyto výsledky a efekty jsou často očekávány nerealisticky brzo a že jsou preferovány jednoduše sledovatelné kvantitativní ukazatele, namísto důkladného hodnocení, které by vzalo v potaz i neměřitelné aspekty podaného výkonu. Takové hodnocení výstupů je sice možné, ovšem vyžaduje vysoce kvalifikovanou (a stabilní) státní správu – tedy přesně to, čeho se EU-10 velmi nedostávalo. Z těchto důvodů bylo často zvoleno velmi technokratické hodnocení výstupů.

9.3 Asymetrie akontability

Třetím problematickým aspektem reformem je asymetrie akontability. Tímto pojem označuji jev nerovnoměrného rozložení akontability mezi různé aktéry, tedy skutečnost, že někteří aktéři musejí skládat účty podstatně více než jiní (tj. častěji, na základě náročnějších kritérií či se závažnějšími důsledky). Zatímco akontabilita některých aktérů (typicky organizací zajišťujících veřejné služby) se podstat-

²⁵ Jiní autoři označují tento jev jako „pasti akontability“ [např. Bovens, Schillemans, Hart 2008].

²⁶ Typickým příkladem je hodnocení politiky výzkumu v České republice v posledních 15 letech. Ačkoli v této oblasti došlo k radikální změně ve způsobu měření výsledků (dobře známý „kafemlýnek“ hodnocení dle metodiky Rady pro výzkum, vývoj a inovace) a výzkumníci začali být nuceni své práce publikovat (a to velmi extenzivně), interní pozorovatelé si legitimně kladou otázku, zda se kvalita výzkumu skutečně zlepšila alespoň trochu, anebo zdali se jen výzkumníci naučili lépe „vykazovat“.

ně zvýšila, u jiných aktérů (typicky politických aktérů) ke zvýšení akontability nedošlo, případně se dokonce snížila. Je třeba připomenout, že záměrem NPM nebylo zvýšit efektivnost „vládnutí“ jako celku (tj. například zvýšit občanskou participaci a zavést mechanismy zvyšující politickou zodpovědnost), ale „pouze“ zvýšit efektivnost organizací. Na rozdíl od vyspělých demokracií politická reprezentace EU-10 skládá účty v podstatě jen v průběhu voleb a jediným fórem, kterému se nadále zodpovídají, jsou voliči (a to zpravidla jen jednou za čtyři roky) a případně média. Pokud existují kontrolní mechanismy politických orgánů, pak to jsou vesměs kontroly zákonnosti postupů, a nikoli výsledků a efektů dané činnosti. Političtí reprezentanti si mohou i nadále dovolit jednat velmi neefektivně a neehospodárně, aniž by to pro ně mělo nějaké závažné důsledky. Přitom vliv politických aktérů na chod a efekty fungování veřejných institucí je často mnohem větší než jednání samotných příslušníků dané profese.

Nejde ovšem pouze výhradně o čisté politické aktéry, kterým se zvýšení akontability vyhnulo. Vzhledem k delegaci mnoha pravomocí na částečně autonomní instituce (často označované jako agentury, rady či komise) došlo ke vzniku mnoha nových veřejných orgánů, které mají často velkou moc, ale zároveň jsou „vyvázány“ z politické zodpovědnosti [Vibert 2007]. Tento trend „agentifikace“ (*agencification*) se netýká jen zemí EU-10, ale je obecnějším rysem, pozorovatelným ve většině vyspělých zemí. V zemích EU-10 je ovšem tento jev jen velmi málo reflektován a je dále komplikován častými změnami v organizaci a personálním složení těchto institucí, což ještě dále „zatemňuje“ jejich zodpovědnost. V důsledku toho se tak sice zvyšuje akontabilita organizací poskytujících veřejné služby, avšak nikoli těch, kteří toto skládání účtů organizují, implementují či rozhodují na jeho základě.²⁷

Na jedné straně tak nadále dochází ke zjevné institucionalizaci nezodpovědnosti spojené s politickou mocí a hospodařením s veřejnými rozpočty, na straně druhé v oblasti veřejných služeb dochází k neustálému „utahování“ principů akontability. S nadsázkou řečeno, žijeme v systému, kde je poměrně snadné prohospodařit miliardy z veřejných zdrojů bez jakékoli následné zodpovědnosti, zatímco využití násobně menších částek z veřejných rozpočtů je podrobena důsledné kontrole („skládání účtů“) s významnými důsledky pro daného aktéra.

Asymetrie akontability je sociologicky významný jev nejen sám o sobě, ale také z důvodu svých důsledků. Za prvé, jestliže jsou ve společnosti kladey zjevně asymetrické nároky na zodpovědnost různých aktérů, podlamuje se

²⁷ Typickým příkladem je zavádění státní maturity v České republice. Jedním z argumentů pro zavedení maturity bylo právě zvýšení zodpovědnosti škol za výsledky žáků, což se mimo jiné projevilo i zveřejněním výsledků (zatím 10 „nejlepších“ škol v každém kraji). Nikdo ovšem nenesl zodpovědnost za mimořádně neefektivní přípravu státní maturity ani za její problematickou výslednou realizaci (zejména podobu konkrétních testových otázek, odborníky značně kritizovaných). Byla dokonce silná tendence k utajení těchto použitých testů, aby se nemohla zjistit jejich kvalita.

důvěra v celý demokratický systém a dochází k polarizaci mezi politickou elitou a občany. Občané, zejména příslušníci všech specializovaných profesí, citlivě vnímají rozpor mezi nároky kladenými na ně a na politickou (případně administrativní) elitu a jejich nespokojenost se zákonitě zvyšuje. Za druhé, pokud jsou mechanismy politické akontability omezeny v podstatě pouze na volby, dochází k, na první pohled paradoxnímu, jevu, který Roberts [2008] označuje jako „volební hyperakontabilita“. Jde o skutečnost, že zatímco v zavedených demokraciích ztrácejí strany u moci v průměru 2–3 procentních bodů v následujících volbách, v zemích EU-10 je to skoro 15 procentních bodů. Voliči přitom „trestají“ své vlády bez ohledu na skutečné výsledky těchto vlád. V důsledku toho hledají politici většinou rychlá a líbivá, nikoli strategická řešení. I pokud jsou nějaké strategické změny realizovány, často jsou po změně vlády či ministra nahrazeny jinými „strategiemi“, a to bez ohledu na to, že ještě neuplynul čas nezbytný pro vyhodnocení těchto změn. To jen dále zvyšuje nestabilitu a rozkolísání režimu akontability (s častou změnou organizace i personálními změnami se ztrácí jasnost zodpovědnosti za určité výstupy).

10. Závěry a implikace pro sociologickou teorii a výzkum

Převažuje tedy v zemích EU-10 „institucionalizace neodpovědnosti“ (jak upozorňovali autoři analyzující problémy transformace), „institucionalizace efektivity“ (jak zamýšleli tvůrci reformem), anebo jsme svědky jiných, nečekaných důsledků reformem, jako je „institucionalizace konformity“? Takto obecně na tuto otázku pravděpodobně nelze odpovědět. Všechny výše uvedené jevy v nějaké podobě existují a úzce spolu souvisejí. Ověření míry platnosti výše formulovaných propozic je nezbytné provést empirickým výzkumem. Již z teoretického rozboru je ovšem patrné, že výsledky takového výzkumu nebudou jednoznačné: záleží na tom, kterého aktéra budeme zkoumat a na kterou formu akontability se zaměříme. Empirický výzkum akontability se teprve začíná rozvíjet a je evidentní, že bude třeba vyřešit nemálo složitých metodologických otázek [např. Bovens, Schillemans, Hart 2008]. V zemích EU-10, pokud je mi známo, doposud žádný empirický výzkum na akontabilitu v užším slova smyslu nebyl realizován, a jsme tak odkázáni pouze na útržkovitou evidenci.

Jak vyplývá z výše provedeného rozboru, v realitě se střetává několik vzájemně si konkurujících mechanismů akontability, jejichž vliv se mění v čase a liší se napříč sektory. Změny v řízení současných organizací – a samotné nastavení systému těchto organizací – jsou plné vnitřního napětí a konfliktů, jejichž pochopení je důležité nejen z hlediska sociologie organizace a byrokracie, ale také z hlediska mnoha dalších sociologických témat (např. sociologie profesí, sociologie politiky atd.). Některá napětí mezi mechanismy akontability jsou obecnějšího rázu, zatímco jiná jsou specifická pro země EU-10. Proto by bylo dobré při přípravě empirického šetření usilovat o komparaci s vyspělými demokraciemi. Jak jsme uvedli již v úvodu, i v zahraniční literatuře jsou reformy organizací veřejných

služeb málokdy propojeny s diskusí o akontabilitě, a proto v této chvíli není možné říci, nakolik je situace v zemích EU-10 specifická.

V této stati jsem se pokusil ukázat, že jednou ze základních otázek všech reforem veřejných služeb je nastavení funkčního systému „skládání účtů“, ve kterém si žádný aktér nemůže dovolit jednat nezodpovědně, ale zároveň mu jeho „skládání účtů“ nebrání v efektivním vykonávání jeho práce. Je zřejmé, že reforma veřejných služeb je nikdy nekončící příběh, a stejně tak nastavení správné rovnováhy různých mechanismů akontability nemá jedno, obecně a stále platné řešení. Ačkoli jsme v současné době v České republice svědky zvláště hluboké restrukturalizace organizace veřejných služeb (stačí připomenout právě probíhající či navrhované radikální změny v oblasti řízení zaměstnanosti, zdravotnictví či vysokého školství v České republice), reflexe těchto změn je jen velmi malá. Pokud již nějaká existuje, pak jde o reflexi *obsahu*, tedy o změnu veřejných politik (např. poplatky za zdravotní péči, zavedení školného, zavedení celoplošného testování). Prakticky nepovšimnuta zůstává zásadní reorganizace *v systému* těchto služeb (např. změny v kompetencích jednotlivých úřadů, rušení či slučování některých institucí a vznik nových, centralizace některých agend atd.). Bez hlubší reflexe těchto změn a znalosti teoretických souvislostí (včetně jejich myšlenkových základů) je velmi pravděpodobné, že dojde k prohloubení napětí mezi konkurujícími si cíli v organizaci služeb.

Z teorie i empirické analýzy akontability by tak v mnohém mohla těžit i praxe. V první řadě jde o to, vyhnout se zavádění těch změn, od kterých se jinde již ustupuje, protože byly jak teoreticky, tak empiricky prokázány jejich negativní důsledky. Jde například o zavádění plošného testování žáků s cílem vytvářet žebříčky škol a na jejich základě školy financovat či úplně rušit. Jiným příkladem může být restrukturalizace řízení v oblasti veřejné správy a snaha dát různé funkce „pod jednu střechu“ – tedy informace o výkonu, kontrolu i podněty pro další zlepšování.²⁸ Jak jsme ukázali v předchozí analýze, tyto funkce jsou ve vnitřním napětí, které sice nejde zcela odstranit, ale lze je alespoň zmírnit, pokud budou jasně stanovena očekávání jednotlivých fór. Naopak jako nevhodné se jeví, aby se jedna instituce snažila plnit všechny úlohy najednou – tedy sbírat informace, kontrolovat a nabízet podněty pro další zlepšení. To zpravidla vede jen k tomu, že žádná z těchto činností není prováděna pořádně a úspěšně (např. aktéři se bojí poskytovat pravdivé informace o svých výsledcích, protože ty mohou být použity proti nim). Přesně k těmto procesům ovšem v poslední době, pod záminkou úspor a efektivity, dochází.

Na závěr považuji za nutné říci, že mi zdaleka nejde o kritiku celého směru reforem založených na myšlence NPM, a už vůbec ne o idealizaci starých forem řízení. V mnohém jde o nutné a pozitivní změny. Stejně jako všechny zásadní

²⁸ Příkladem z České republiky je nedávné zrušení Ústavu pro informace ve vzdělávání a převedení agend tohoto ústavu pod Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a částečně také pod Českou školní inspekci.

reformy, i tyto změny jsou ovšem spojeny s nezamýšlenými důsledky, které by měly sociální vědy rozkrývat. Neexistuje ideální stav, vždy jde o nalezení rovnováhy mezi různými formami akontability pro daný typ organizace, v daném kontextu a konkrétním historickém čase. Je také potřeba říci, že samozřejmě i teorie akontability, stejně jako všechny jiné teorie, mají své meze a jistě nelze s jejich pomocí vysvětlit všechny změny, ke kterým v organizaci a řízení veřejných institucí dochází. Je potřeba přicházet i s dalšími teoretickými koncepty, které pomohou lépe porozumět procesům, které nás stále více hluboce ovlivňují, ale které zatím neumíme dostatečně reflektovat. Jestliže jedním z argumentů této stati je, že každý aktér by měl skládat účty, pak to přirozeně platí i o sociálních vědcích. I na nich velmi významně záleží, zdali se vydáme na cestu nezodpovědnosti, či nikoli.

ARNOŠT VESELÝ je vedoucím katedry veřejné a sociální politiky na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy. Je také výzkumným pracovníkem Centra pro sociální a ekonomické strategie (CESES) na téže fakultě. Zabývá se zejména vzdělávací politikou, sociologií vzdělávání a reformami veřejné správy.

Literatura

- Ágh, A. 2003. „Public Administration in Central and Eastern Europe.“ Pp. 536–548 in B. G. Peters, J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Arendtová, H. 1995. *Eichmann v Jeruzalémě*. Praha: Mladá fronta.
- Aucoin, P., R. Heintzman. 2000. „The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform.“ *International Review of Administrative Sciences* 66 (1): 45–55.
- Barzanò, G. 2009. „Reflecting on English Educational Accountability.“ *Italian Journal of Sociology of Education* 3 (3): 189–209.
- Barzelay, M. 1992. *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Blagescu, M., R. Lloyd. 2006. *2006 Global Accountability Report: Holding Power to Account*. London: One World Trust.
- Bouckaert, G. 2009. „Public Sector Reform in Central and Eastern Europe.“ *Halduskultuur-Administrative Culture* 10: 94–104.
- Bouckaert, G., V. Nakrošis, J. Nemec. 2011. „Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results.“ *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 4 (1): 9–29.
- Bovens, M. 2005. „Public Accountability.“ Pp.182–208 in E. Ferlie, L. Lynne, C. Pollitt (eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, M. 2006. „Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework.“ *European Governance Papers (EUROGOV)* No. C-06-01 (January 16, 2006).
- Bovens, M. 2007. „Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework.“ *European Law Journal* 13 (4): 447–468.
- Bovens, M. 2010. „Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism.“ *West European Politics* 33 (5): 946–967.

- Bovens, M., T. Schillemans, P. T. Hart. 2008. „Does Public Accountability Work? An Assessment Tool.“ *Public Administration* 86 (1): 225–242.
- Brokl, L., Z. Mansfeldová, A. Seidlová. 2001. „Vztah poslanců českého parlamentu k voličům jako problém vertikální odpovědnosti.“ *Sociologický časopis* 37 (3): 297–311.
- CEEP. 2010. *Public Services within the European Union and the 27 Member States: Statistics, Organizations and Regulations*. Paris: CEEP.
- deLeon, L. 2003. „On Acting Responsibly in a Disorderly World: Individual Ethics and Administrative Accountability.“ Pp. 569–580 in B. G. Peters, J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. London: SAGE.
- Drechsler, W. 2005. „The Re-Emergence of ‚Weberian‘ Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective.“ *Halduskultuur Journal* 6: 94–108.
- Dubnick, M. J. 2002. „Seeking Salvation for Accountability.“ Příspěvek přednesený na konferenci *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Boston, 29. 8.–1. 9. 2002.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow, J. Tinkler. 2006. „New Public Management Is Dead – Long Live Digital-era Governance.“ *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3): 467–494.
- Dunn, W. N., D. Y. Miller. 2007. „A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform.“ *Public Organization Review* 7 (4): 345–358.
- Frankel, Ch. 1962. *The Democratic Prospect*. New York: Harper and Row.
- Frič, P. 2011. „Czech Elites and Citizens as Part of a Public Accountability System.“ Pp. 79–89 in A. Ball, S. P. Osborne (eds.). *Social Accounting and Public Management: Accountability for the Public Good*. New York: Routledge.
- Goodin, R. E. 2003. „Democratic Accountability: The Distinctiveness of the Third Sector.“ *European Journal of Sociology* 44 (3): 359–396.
- Gregory, R. 1995. „Accountability, Responsibility and Corruption: Managing the ‚Public Production Process‘.“ Pp. 56–78 in J. Boston (eds.). *The State under Contract*. Wellington, NZ: Bridget Williams Books.
- Gregory, R. 2003. „Accountability in Modern Government.“ Pp. 557–568 in B. G. Peters, J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. London: SAGE.
- Handel, M. J. (eds.). 2003. *The Sociology of Organizations: Classic, Contemporary, and Critical Readings*. Thousand Oaks: Sage.
- Kabele, J. 2001. „Rizika institucionalizace neodpovědnosti.“ Pp. 63–70 in J. Kabele, L. Mlčoch (eds.). *Institucionalizace (ne)odpovědnosti: Globální svět, evropská integrace a české zájmy*. Praha: Karolinum.
- Kabele, J., L. Mlčoch (eds.). 2001. *Institucionalizace (ne)odpovědnosti: Globální svět, evropská integrace a české zájmy*. Praha: Karolinum.
- Keller, J. 2010. *Sociologie organizace a byrokracie*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Lane, J.-E. 1997. „Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization?“ Pp. 1–16 in J.-E. Lane (ed.). *Public Sector Reform*. London: SAGE.
- Lucas, J. R. 1976. *Democracy and Participation*. Harmondsworth: Penguin.
- March, J. G., J. P. Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Mathiasen, D. G. 1999. „The New Public Management and Its Critics.“ *International Public Management Journal* 2 (1): 90–111.
- Mattei, P. 2009. *Restructuring Welfare Organisations in Europe: From Democracy to Good Management?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mikáč, J. 2010. „Případy odvolání ředitelů škol a školských zařízení v letech 2010 a 2011.“ *Řízení školy* 8 (10): 8–11.

- Milgram, S. 1974. *Obedience to Authority; An Experimental View*. New York: Harper and Row.
- Ministerstvo vnitra. 2002. *Metodický návod MV pro analýzu veřejných služeb*. Praha: Ministerstvo vnitra.
- Mosher, F. C. 1968. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- MŠMT. 1994. *Kvalita a odpovědnost*. Praha: MŠMT.
- Mulgan, R. 2000. „Accountability: An Ever-Expanding Concept?“ *Public Administration* 78 (3): 555–573.
- Mulgan, R. 2003. *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Basingstoke: Palgrave.
- Mulgan, R. 2008. „Public Sector Reform in New Zealand – Issues of Public Accountability.“ *Public Administration Quarterly* 32 (1): 1–32.
- Osborne, D., T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin.
- Osborne, D., P. Plastrik. 1999. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. San Francisco, CA: Jossey Bass.
- Peters, B. G. 2001. *The Future of Governing*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Peters, B. G. 2009. „The Two Futures of Governing: Decentering and Recentering Processes in Governing.“ *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 2 (1): 7–24.
- Pollitt, Ch. 2003. *The Essential Public Manager*. London: Open University Press.
- Pollitt, Ch., G. Bouckaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Ch, S. Dan. 2011. „The Impact of the New Public Management in Europe: A Meta-analysis.“ *COCOPS Working Paper 3*. Leuven: COCOPS.
- Pospíšilová, T. 2006. „Odpovědnost pod tlakem: veřejná vykazatelnost během přistupování České republiky k Evropské unii v letech 1998–2000.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 42 (2): 307–327.
- Průcha, J. 1997. *Moderní pedagogika*. Praha: Portál.
- Randma-Liiv, T. 2008. „New Public Management versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe.“ *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 1 (2): 49–71.
- Roberts, A. 2008. „Hyperaccountability: Economic Voting in Central and Eastern Europe.“ *Electoral Studies* 27 (3): 533–546.
- Scruton, R. 1999. *Slovník politického myšlení*. Brno: Atlantis.
- Schmitter, P. C. 2004. „The Ambiguous Virtues of Accountability.“ *Journal of Democracy* 15 (4): 47–60.
- Sinclair, A. 1995. „The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses.“ *Accounting, Organizations and Society* 20 (2–3): 219–237.
- Strom, K. 2000. „Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies.“ *European Journal of Political Research* 37 (3): 261–289.
- Sztompka, P. 1996. „Looking Back: The Year 1989 as a Cultural and Civilizational Break.“ *Communist and Post-Communist Studies* 29 (2): 115–129.
- Švec, Š. 1995. *Základné pojmy v pedagogike a andragogike*. Bratislava: IRIS.
- Thompson, D. F. 1980. „Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands.“ *The American Political Science Review* 74 (4): 905–916.
- Valor, C. 2005. „Corporate Social Responsibility and Corporate Citizenship: Towards Corporate Accountability.“ *Business and Society Review* 110 (2): 191–212.
- Van Thiel, S., F. L. Leeuw. 2002. „The Performance Paradox in the Public Sector.“ *Public Performance & Management Review* 25 (3): 267–281.

- Verheijen, A.J. G. 2003. „Public Administration in Post-Communist States.“ Pp. 489–499 in G. B. Peters, J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Vibert, F. 2007. *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wright, G., J. Nemeč. 2003. *Management veřejné správy. Teorie a praxe*. Praha: Ekopress.