

## Stanovení cílů a priorit

Pracovní text pro kurzy Metody tvorby politik a Metody analýzy a tvorby politik 2

Arnošt Veselý, 16.10. 2017

1.	CÍLE A PROSTŘEDKY .....	1
2.	HIERARCHIE CÍLŮ.....	2
3.	PROČ JE DŮLEŽITÉ VYMEZOVAT CÍLE? .....	3
4.	Z ČEHO FORMULACE CÍLŮ VYCHÁZÍ? .....	4
5.	PROBLÉMY S FORMULACÍ CÍLŮ: MAJÍ BÝT CÍLE SMART NEBO NIKOLI? .....	5
6.	STANOVENÍ PRIORIT .....	7
7.	POSTUP PŘI FORMULACI CÍLŮ .....	8
8.	HEURISTIKY VYUŽITELNÉ PŘI FORMULACI CÍLŮ .....	9
8.1	STROM CÍLŮ.....	9
8.2	EVALUACE PRIORIT .....	9
9.	LITERATURA .....	10

*„V reálném světě se politici a úředníci často pokoušejí jen o inkrementální změnu dosavadní politiky a nekladou si fundamentálnější otázky o základních cílech ... Jakékoli důkladné prozkoumání cílů je výjimečné a úředníci mají tendenci zaměřovat se na prostředky (tj. existující politiku a programy)“ (Hogwood a Gunn 1984: 151-152).*

### 1. Cíle a prostředky

Pokud bychom měli jmenovat jednu nejrozšířenější chybu v tvorbě politiky, pak je to zaměňování cílů a prostředky k dosahování těchto cílů. Před tím než se tedy budeme věnovat cílům, vysvětleme si rozdíl mezi těmito pojmy.

**Cíle** jsou stavy v budoucnosti, kterých bychom chtěli dosáhnout. Jinak řečeno, jsou to prohlášení o tom, jaký je ideální stav a *čeho* bychom chtěli dosáhnout. Cíle mají smysl samy o sobě. Příkladem cíle může být „snížit počet utonutí během povodní“ nebo „snížit počet lidí závislých na alkoholu“. **Prostředky** jsou naopak způsoby, metody či postupy, prostřednictvím kterých chceme daných cílů dosáhnout. Příkladem může být postavení nových protipovodňových bariér nebo zvýšení daně na alkoholické výrobky.

Na *obecné* úrovni většině lidí nedělá problém pochopit rozdíl mezi cíli a prostředky. Většinou si dobře uvědomujeme, že cesta a cíl jsou dvě různé věci. Všichni například víme, že je rozdíl mezi cílem (například pohodovou dovolenou u moře) a cestou k tomuto cíli (například často úmorným čekáním na letišti). A přesto: v praxi se často cíle a prostředky zaměňují. Pravdou je, že hranice mezi cílem a prostředkem k dosažení tohoto cíle je někdy neostrá. To, co je pro někoho jenom prostředek, je pro jiného cíl sám o sobě.

Kvůli tomuto dochází často ke vzájemnému nepochopení. Proto je tak důležité si vždy ujasnit, co pro nás má hodnotu samu o sobě a co má pro nás hodnotu *jen* proto, že díky tomu dosáhneme *něčeho jiného*. Výše jsme uvedli poměrně jednoznačné příklady cílů, které mají smysl samy o sobě: snížit počet utonutí a snížit počet závislých na alkoholu. Existuje jistě

takřka stoprocentní společenská shoda na tom, že utonutí a závislost jsou velmi nežádoucí jevy, které je potřeba limitovat či ideálně zcela vymýtit. Jde o cíle samy o sobě<sup>1</sup>.

Existují ovšem příklady, kde není zcela zřejmé, zda jde o cíl sám o sobě, nebo prostředek. Tak například stipendium vysokoškolským studentům může být chápáno buď jako cíl sám o sobě (chceme, aby i studenti měli jistou životní úroveň a nemuseli živořit), nebo jako prostředek (chceme, aby se studenti mohli díky stipendiu plně věnovat studiu). Často záleží na úhlu na pohledu, přičemž obě perspektivy jsou obhajitelné. Vždy bychom ovšem měli vědět, zda danou věc považujeme jako cíl nebo jako prostředek. Jde o principiální věc, protože, jak si ukážeme, cíle vycházejí z našich hodnot (a jsou tedy logicky nevyvratitelné), zatímco prostředky vycházejí z našeho přemýšlení a lze o nich vést argumentaci. S cíli a prostředky je potřeba zacházet odlišně. Cíle je možné podrobit hodnotové reflexi („chci to?“, „je to pro mě důležité?“, „je to dobře a je to správné?“), nikoli však logické argumentaci. Naopak o prostředcích můžeme uvažovat vždy pouze ve vztahu k cílům.

#### **Příklad záměny cílů s prostředky – povinná maturita z matematiky**

Problém je především v tom, když si diskutující neuvědomují svoje stanovisko. Nebo ještě hůře: pokud se někdo snaží vnutit nám představu, že něco je cíl sám o sobě a přitom jde ve skutečnosti o prostředek k dosažení nějakého nevysloveného cíle. Přitom snaha prezentovat určitý prostředek (tj. nějakou státní intervenci) jako cíl sám o sobě je poměrně častá. Tak například povinná státní maturita z matematiky je často prezentována jako *cíl* sám o sobě. Hlavním argumentem obhájců povinné matematiky je, že matematika je důležitá a že „studium matematiky ale pomáhá budovat vlastnosti, bez kterých se lidé neobejdou, ať už se budou živit jako číšník, novinář, nebo třeba sportovec.“. Problém je v tom, že toto tvrzení – matematika je důležitá – zdaleka není totožné s tvrzením „maturita z matematiky má být povinná“. Implicitně (nevysloveně) se zde předpokládá, že když je něco povinné a státní, pak to také povede k danému cíli. To je ale velmi vratký argument. Nepřekvapuje tedy, že mnoho matematiků a vůbec lidí, kteří matematiku vyučují, jsou proti povinné maturitě z matematiky. *Cílem* pro ně je, aby mladí lidé měli k matematice kladný vztah a aby skutečně měli základy exaktní uvažování. Maturita je pro ně jedním z možných prostředků jak toho dosáhnout. Poukazují ovšem na to, že pokud se nezmění výukové metody, povinná maturita může být naopak demotivující a ve svém výsledku vést ke zhoršení. V průběhu diskusí se někdy objeví argumenty, které tvrdí, že maturita je prostředkem k jiným cílům, než je zvýšení matematické gramotnosti. V případě maturity z matematiky je to často omezení počtu lidí s maturitou. Tento cíl je často nevysloven a zastřen. Někdy je ovšem vysloven explicitně: „Je potřeba, aby si určitá část společnosti zvykla na to, že maturitní zkouška je zkouška od slova zkusit. A že nemusí všichni být úspěšní na první pokus. Nebo na, i na další pokusy. ... Když si na to zvyknou a, a stane se, že 1/3 studentů u maturitní zkoušky neprojde, tak to bude, myslím, jediné zdravé. A prospěje to, prospěje to úrovni maturity.“ (doc. Alena Šolcová v pořadu ČT 168 hodin).

<http://www.penize.cz/zamestnani/298265-ocima-expertu-ma-byt-maturita-z-matematiky-povinna>

<http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10117034229-168-hodin/217452801100226/obsah/526567-kralovsky-duel>

#### **Praktická zkušenost: Jak rozlišit cíle a prostředky?**

Jak jsme uvedli výše, někdy není jednoduché rozlišit cíl a prostředky. To, zda je pro nás něco cíl či nikoli závisí především na našich hodnotách. Každý by si měl sám nebo v kolektivní diskusi pokusit odpovědět: jde o opravdu o hodnotu samu o sobě? Je to samo o sobě natolik důležité, že za to stojí usilovat? Co by se stalo, kdyby tento cíl nebyl realizován?

## **2. Hierarchie cílů**

S pojmem „cíl“ se setkáváme v několika různých disciplínách, a to zejména v managementu (např. Drucker 1954), veřejné politice nebo psychologii (např. Latham a Locke 2009). Cíle mohou být definovány jako „stavy budoucnosti, o jejichž dosažení

<sup>1</sup> Kdybychom chtěli věci trochu zkomplikovat, mohli bychom říci, že přestože jde jednoznačně o cíle, z jistého hlediska může jít také o prostředek k naplňování jiných cílů. Například snížení počtu závislých na alkoholu je důležitým prostředkem k řešení jiných problematických sociálních jevů, například bezdomovství.

organizace nebo jednotlivců usiluje“ (Goals and Goal Setting 2009: 348). V managementu se pojmem „cíle“ rozumí „předpokládané výsledky jednotlivců, skupin a celé organizace“ (Molz 1987, in: Robbins a Coulter 2004: 173). V oblasti veřejné správy či veřejné politiky se cíle formulují nejen pro jednotlivce a organizace, ale i pro celý systém (region, stát či dokonce nadnárodní subjekty jako je Evropská Unie).

Cíle mohou být formulovány na různé úrovni obecnosti. Zatímco v češtině máme pouze jeden pojem, v angličtině se používá minimálně tři pojmy *goal*, *aims* a *objectives*. *Goals* jsou širší, abstraktnější a obecněji formulované cíle. Podle některých autorů (Schiefer a Döbel 2001) nelze tyto obecné cíle (*goals*) nikdy zcela naplnit (ani empiricky přímo „testovat“), ale pouze se jím přiblížit. Obecné cíle jsou rozpracovány do cílů specifitějších (*aims*), a ty pak dále do cílů ještě konkrétnějších a měřitelných (*objectives*)<sup>2</sup>.

Názvosloví se může lišit také v jednotlivých oblastech (sektorech), jako vzdělávání, zdravotnictví atd. Tak například v Pedagogickém tezauru UNESCO (2007), který shrnuje a klasifikuje terminologii pro indexování a vyhledávání dokumentů v oblasti vzdělávání, jsou tři úrovně vzdělávacích cílů vymezeny následujícím způsobem. *Educational goals* jako společností explicitně či implicitně stanovené finální záměry, jichž má být vzděláváním dosaženo. Jsou vyjadřovány politickou, kulturní a ekonomickou terminologií (např. občanství, demokracie ...). *Educational aims* vyjadřují cílové zaměření celého vzdělávacího systému nebo jeho částí. Jsou formulovány na specifitější úrovni než *goals*. *Educational objectives* označují zamýšlené nebo očekávané výsledky edukačních procesů.

#### **Hierarchie cílů dle Metodiky tvorby veřejných strategií**

Metodika počítá se čtyřmi úrovněmi cílů, které jsou vymezeny následujícím způsobem:

##### **1. Vize**

Vize je popis žádoucího budoucího stavu, kterého chceme prostřednictvím realizace strategie dosáhnout. Jedná se o dopad naplnění globálního cíle. Vztahuje se na strategii jako celek. K naplnění vize by mělo dojít ve střednědobém či dlouhodobém horizontu (což nemusí být bezprostředně po ukončení realizace strategie).

##### **2. Globální cíl**

Globální cíl je konkretizovaný (jasný, faktický a srozumitelný) popis budoucího stavu, jehož prostřednictvím bude naplněna stanovená vize. Jedná se o souhrn výsledků a dopadů strategických cílů. Vztahuje se na strategii jako celek. Podobně jako u vize by mělo dojít k naplnění globálního cíle ve střednědobém či dlouhodobém horizontu (což nemusí být bezprostředně po ukončení realizace strategie).

##### **3. Strategické cíle**

Strategické cíle představují popis budoucího stavu v jednotlivých dílčích oblastech řešeného problému, jejichž prostřednictvím bude naplněn globální cíl. Jedná se o souhrn výsledků a dopadů příslušných specifických cílů. Každý strategický cíl se vztahuje k určité části strategie. K naplnění strategických cílů by mělo dojít na konci realizace strategie, případně v krátkodobém až střednědobém horizontu.

##### **4. Specifické cíle**

Specifické cíle obsahují popis výstupů konkrétních opatření a aktivit, případně popis žádoucího cílového stavu. Každý specifický cíl se vztahuje k danému strategickému cíli. K naplnění specifických cílů dochází v návaznosti na realizaci konkrétních aktivit v průběhu realizace strategie. Na konci realizace strategie jsou naplněny všechny specifické cíle.

### **3. Proč je důležité vymezovat cíle?**

Existuje několik důvodů pro to, proč je důležité explicitně (výslovně) formulovat cíle, kterých chceme dosáhnout. Fill (2005: 361-362) shrnul význam cílů takto:

1. Poskytují směr a zaměření jednání;
2. Poskytují měřítko pro konzistentní rozhodování;

<sup>2</sup> Ustálená terminologie překladu tří anglických pojmů neexistuje. Nicméně *goals* bychom mohli přeložit jako obecné cíle, *aims* jako konkrétní cíle a *objectives* jako specifické cíle.

3. Určují časový horizont, ve kterém se má určitá aktivita dokončit;
4. Díky nim jsou předávány hodnoty a rozsah aktivit všem zúčastněným;
5. Poskytují měřítko pro posouzení a vyhodnocení míry úspěchu určité aktivity.

Za prvé formulace poskytuje směr pro veškeré manažerské rozhodování a jsou kritérii pro měření toho, co se skutečně stalo v porovnání s tím, co se stát mělo (Robbins a Coulter 2004: 173). Jednoduše řečeno, můžeme říci, že cíle jsou jakýmsi „axiome“, kterým si „zafixujeme“ určité předpoklady o tom, co je dobré a co nikoli a vůči tomuto „axiomu“ poměrujeme současný stav, veškeré aktivity a navrhovaná řešení. Striktně vzato, bez tohoto axiomu nemůžeme racionálně činit žádná rozhodnutí ani formulovat přesvědčivé argumenty o tom, co a proč by se (ne)mělo dělat (tedy, jaké prostředky zvolit). Jinak řečeno, pokud nevíme, čeho chceme dosáhnout, nemůžeme systematicky a racionálně uvažovat o tom, jaká varianta je ta „správná“.

Formulace cílů je ovšem důležitá i z dalších důvodů. Jak jsme ukázali výše, explicitní stanovení cílů je důležité i pro vzájemné porozumění. Teprve po výslovné formulaci cílů můžeme mít jasno v tom, nakolik se s druhými navzájem shodujeme či neshodujeme. Pomáhá nám to navzájem se lépe pochopit. V případě rozdílných názorů si díky formulaci cílů můžeme udělat jasno v tom, zdali se se lišíme v cílech nebo prostředcích. Obecně řečeno, při nejednotnosti v cílech se hůře dochází ke společnému konsensu, než v případě nejednotnosti v prostředcích. Zpravidla ale také platí, že nejednotnost v cílech není dobré „zamést pod koberec“. Je potřeba uvědomit si, že je zcela legitimní a normální, pokud lidé formulují různé cíle a mají různé vize o tom, kam směřovat. Pokud je neshoda v cílech zamlčena a nevyslovena, obvykle se objeví jinde – například v osobních útocích na člověka s jiným názorem. Tím je možnost nějakého průniku ještě více ztížena. Lepší je spíše naučit se respektovat názorovou různost a pracovat s ní.

Za třetí, formulace cílů má také důležitý motivační a mobilizační funkci. Tím, že jsou stanoveny cíle, jsou naše aktivity více orientovány na jejich dosažení.

#### **4. Z čeho formulace cílů vychází?**

Ve většině strategických dokumentů jakoby se předpokládalo, že cíle automaticky vyplývají z předchozí analýzy. Samozřejmě, že to, čeho chceme dosáhnout je silně ovlivněno tím, co očekáváme, že se stane a také tím, co si myslíme, že je realisticky možné dosáhnout. Proto je vstupní analýza prostředí vždy důležitá. Stanovení cílů je také pochopitelně ovlivněno tím, co o problému víme a jak jsme si problém vlastně nakonec stanovili. Při analýze často odhalíme aspekty problému, o kterých jsme nevěděli a které změny naše vnímání toho, co je a není důležité.

Samotná formulace cílů ovšem nevyplývá – a nemůže přímo vyplývat – z předchozí analýzy. I když mají lidé stejné poznatky a informace, stejně se mohou lišit, a často se také liší, v tom, co považují za důležité a jaké cíle si stanovují. Cíle totiž vycházejí primárně z osobních zkušeností, hodnot a také zájmů. Jinak řečeno, formulace cílů je ze své podstaty subjektivní. Není správné předstírat, že cíle jsou „někde objektivně dané a každý, kdo není hlupák, to musí vidět“. Formulace cílů samozřejmě nemusí být – a neměla by být – čistě arbitrární a chaotická. Stejně tak je ale pokrytecké a nesprávné považovat formulaci cílů za objektivní a „technický“ proces.

Hlavním faktorem, který ovlivňuje formulaci cílů, jsou hodnoty. Hodnoty jsou přesvědčení o „žádoucnosti“ jistých cílů a prostředků k jejich dosažení. Indikují nakolik je něco považováno za dobré nebo špatné. Hodnoty jsou spíše obecné a překračují jednotlivé podoby jednání a situací (Marini 2009: 2828). Hodnoty mají silnou emoční složku. Cítíme, že něco je žádoucího nebo naopak nežádoucího (neakceptovatelného), i když přesně nevíme, co je v dané situaci špatné. Jsou to naše interní „evaluační standardy“, které zapojujeme v každodenních situacích a které neustále ověřujeme.

### Vymezení hodnot

Existuje celá řada definic hodnot a přístupů k jejich vymezení. Jedno z nejčastěji užívaných pochází od Smithe a Schwartze (1988):

1. Values are beliefs. But they are not objective, cold ideas. Rather, when values are activated, they become infused with feeling.
2. Values refer to desirable goals (e.g., equality) and to the modes of conduct that promote these goals (e.g., fairness, helpfulness).
3. Values transcend specific actions and situations. Obedience, for example, is relevant at work or in school, in sports or in business, with family, friends or strangers.
4. Values serve as standards to guide the selection or evaluation of behavior, people, and events.
5. Values are ordered by importance relative to one another. The ordered set of values forms a system of value priorities. Cultures and individuals can be characterized by their systems of value priorities.

Druhým důležitým zdrojem formulace cílů jsou osobní životní zkušenosti (které ovšem samozřejmě také formují hodnoty). Je zřejmé, že lidé, kteří byli konfrontováni s nějakým problémem (například znečištěným životním prostředím či chudobou), budou považovat vyřešení těchto problémů, než ti, kteří se s nimi osobně nikdy přímo nesetkali.

Důležitým faktorem, který ovlivňuje vymezení hodnot, je i postavení ve společenském systému. Je pochopitelné, že lidé mají tendenci hájit zájmy své skupiny či své třídy. Proto je tak důležité, aby při formulaci cílů dané strategie byly reprezentovány všechny podstatné skupiny.

### 5. Problémy s formulací cílů: mají být cíle SMART nebo nikoli?

Jedním z často kladených požadavků na formulaci cílů je, že by měly být SMART. Tento požadavek je i vyjádřen i v Metodice (viz box). Požadavek SMART cílů poprvé formuloval Doran (1981). Ačkoli ve svém článku neodkazuje na žádné odborné výzkumy, je zjevné, že tato formulace byla ovlivněna psychologickými teoriemi (zejména teorií motivace a teorií dosahování cílů). Je vhodné zmínit, že význam jednotlivých položek akronymu se někdy liší<sup>3</sup>.

#### SMART cíle dle Metodiky

Metodika uvádí, že cíle musí být definovány v souladu s principy SMART, přičemž význam jednotlivých písmen definuje následujícím způsobem.

**S** – *specific* (konkrétní) – navrhovaný cíl by měl přesně popsán;

**M** – *measurable* (měřitelné) – dosažení stanoveného cíle by mělo být měřitelné;

**A** – *achievable* (dosažitelné) – cíle by měly být stanoveny tak, aby byly dosažitelné s přiměřenými nároky na zdroje a s úměrnými náklady;

**R** – *result focused* (zaměřené na dosažení výsledků) – navrhovaný cíl by měl vést primárně k dosažení konkrétních výsledků;

**T** – *time-bound* (časově ohraničené) – cíle by měly být naplněny ve stanoveném časovém rámci.

V kontextu strategické práce v České republice je zpravidla pravidlo SMART cílů jednoznačně přijímáno a považováno za nutnost. Hlavním argumentem přitom je, že bez přesné formulace cílů nelze vyhodnotit, zdali by určitý program či politika úspěšný. Dalším argumentem pak je, že přesná formulace cílů je nezbytná pro alokaci zdrojů (viz část financování strategií).

Existují ovšem i silné argumenty, které zpochybňují, že formulace cílů musí být vždy SMART. Hlavní kritika přitom směřuje na podmínku, že cíle mají být vždy konkrétní a měřitelné. Prvním problémem tedy je, že mnohé důležité cíle jsou obtížně měřitelné. Chceme například „kvalitnější lékařskou péči“ nebo „zlepšení sociálních služeb“, ovšem převedení „kvality“ do nějakých jednoznačných a pozorovatelných charakteristik je obtížné, ne-li zcela

<sup>3</sup> V původní verzi Dorana například „A“ znamenalo „assignable: specify who will do it“ a „R“ „realistic: state what results can be realistically achieved, given available resources“

nemožné. Pokud jsou specifické cíle neměřitelné, nelze jejich naplnění vyhodnocovat, ani kontrolovat, a proto jsou i tyto cíle většinou dekomponovány do konkrétních cílů. Pokud stanovíme detailní, konkrétní a měřitelné cíle, může se snadno stát, že se aktéři zaměří na tyto konkrétní měřitelné cíle a nevěnují se tolik tomu, co měřit nelze, ale co může být mnohem podstatnější. Tento jev byl mnohokrát v literatuře popsán například v oblasti vzdělávání. Řekněme, že našim obecnějším cílem je, aby žáci středních škol měli lepší numerickou (matematickou) gramotnost. Pokud tento cíl formulujeme příliš konkrétně, například jako výsledky v maturitních testech z matematiky, školy i žáci se zaměří pouze na to, jak zlepšit výsledky v testech. Podobný problém je ve všech sociálních oblastech, kde je našim cílem zlepšit nějakou komplexní kvalitu, ale snažíme se cíl formulovat nějakým dílčím indikátorem. Hlavním problémem je v tom, že za plnění daného cíle je zpravidla někdo zodpovědný a jsou na něj navázány „odměny a tresty“. To samozřejmě zvyšuje pravděpodobnost „gaming and cheating“, tedy snahu splnit to, co se požaduje, a to za jakoukoli cenu (viz box Campbellův a Goodhartův zákon).

### **Campbellův a Goodhartův zákon**

Campbell's law

"The more any quantitative social indicator (or even some qualitative indicator) is used for social decision-making, the more subject it will be to corruption pressures and the more apt it will be to distort and corrupt the social processes it is intended to monitor."

(Volně: Čím více se určitý kvantitativní sociální indikátor používá pro politická rozhodnutí, tím větší je riziko, že se stane objektem manipulace a úmyslného zkreslování)

Goodhart's law

"When a measure becomes a target, it ceases to be a good measure."

(Volně: "Když se metrika stane cílem, přestane být dobrou metrikou")

Druhým hlavním argumentem proti SMART cílům je komplexita. Jednoduše řečeno, svět je velmi složitý a je velmi složité domyslet dopodrobna všechny jeho aspekty. Když se vydáme na výlet, zpravidla víme, kam chceme dojít a jaké hlavní cesty zvolíme. Už ale detailně nepromýšlíme všechny pěšiny, kudy půjdeme. Bylo by to zbytečné a často i nemožné. Dílčí cíle se mohou v čase proměňovat. To vede některé autory k názoru, že bychom se neměli snažit formulovat konkrétní cíle, ale spíše celkové strategické směřování. Podle Hagela (2015) je účelem strategií, aby nastavovaly pouze „trajektorii“, resp. obecné směřování. Míra detailu má být jen taková, aby nám pomohla najít směr a pomoci ve výběru voleb. Naopak přesná formulace cílů vede k tomu, že se ztratíme v detailech. Příkladem tohoto přístupu byla vzdělávací reforma v Ontariu (viz box).

### **Příklad – Strategické směřování ve vzdělávací politice v Ontariu**

Reforma vzdělávací politiky je příkladem úspěšné systémové změny vzdělávací politiky. Z hlediska strategické práce je přitom zajímavé, že na začátku nebyl žádný tlustý dokument typu „Bílé knihy“. Existoval pouze šestistránkový pracovní dokument s názvem Strategické směry. Důvod byl prostý. Ben Levin, hlavní myšlenkový strůjce této reformy, nechtěl trávit příliš mnoho času vytvářením nějakého dokumentu na úkor nalézání společného porozumění a společných přístupů (Levin, 2008, s. 180). Levin v této souvislosti cituje Reevese (2006), který poněkud sarkasticky poznamenal, že čím je kvalita plánovacích dokumentů vyšší, tím je zpravidla nižší jejich úspěch. Ačkoli s tímto tvrzením lze polemizovat, jisté je, že Strategické směry se staly hojně využívaným, citovaným a diskutovaným vodítkem, a to přesto, že nikdy neměly podobu výsledného dokumentu, ale vždy měly jen podobu pracovní verze (draftu). Jak uvádí Levin, tato nehotová podoba dokumentu se ukázala jako výhoda. Jednak bylo možné na dokumentu stále pracovat a doplňovat jej, tak se zároveň tvůrci politiky zaměřovali spíše na implementaci stanovených cílů než na nekonečné diskuse o přesné formulaci. Podle Levina je potřeba se vyhnout příliš dlouhým diskusím o přesném znění cílů. Nejenže je to podle něj neproduktivní a odvádí to od důležitějších věcí – předně od snahy tyto cíle skutečně implementovat. Podle něj to může být dokonce i kontraproduktivní, a to ve chvíli, kdy vznikají zbytečné spory o přesném znění cílů.

Při formulaci cílů se potýkáme i s dalšími problémy, které je dobré uvést. Jedním z nich je, že ve skutečném světě tvorby politiky nelze očekávat příliš velkou ochotu politiků v explicitní stanovení náročných a komplexních cílů: „V reálném světě se politici a úředníci často pokoušejí jen o inkrementální změnu dosavadní politiky a nekladou si fundamentálnější otázky o základních cílech ... Jakékoli důkladné prozkoumání cílů je výjimečné a úředníci mají tendenci zaměřovat se na prostředky (tj. existující politiku a programy)“ (Hogwood a Gunn 1984: 151-152). To souvisí i s tím, že politici nemusejí mít zájem na explicitním vymezení *skutečných* cílů. Například ve strategických dokumentech najdeme pouze formulaci cílů, které se považují za legitimní (tj. morálně obhajitelné). Nenajdeme zde ale některé další cíle, které jsou sice sledovány, ale nikdo se k nim nechce jednoznačně hlásit, případně jsou tyto cíle reformulovány tak, aby byly přijatelné. Příkladem může být, že mnoho států se snaží přetáhnout největší talenty z jiných zemí (tzv. *brain drain*), ovšem málokdy je tento cíl takto explicitně formulován (a je formulován například jako „zvýšení mezinárodní spolupráce“)<sup>4</sup>.

Při formulaci cílů narážíme také na problém, že cíle a nástroje nejde vždy jednoznačně oddělit. Čím konkrétnější cíle formulujeme, tím více formulujeme „taktické“ krátkodobé cíle, nezbytné pro naplnění cílů obecnějších a abstraktnějších, Hranice mezi těmito specifickými cíli a opatřeními je někdy neostrá. Dejme tomu, například, že chceme zlepšit výsledky žáků základních škol. Jako specifický cíl můžeme formulovat například zlepšení kvality výuky na školách s podcílem „více využívat nových pedagogických metod“. Je ovšem toto ještě cíl, anebo již nástroj? Navíc rozhodovatelé potřebují nejen obecné cíle, ale i právě, a možná především, stanovení toho, co se má dělat s jednotlivými nástroji (jako je například zvýšení kvalifikace, financování, legislativa atd.). I zde je potřeba stanovit jisté cílové stavy naplnění (včetně termínů atd.). Diskusi o prostředcích tedy nelze vždy jednoznačně od cílů oddělit.

## 6. Stanovení priorit

Ve veřejné politice se často setkáváme nejen s potřebou stanovení cílů, ale také jejich výběrem a prioritizací (tj. odlišením cílů, které se mají považovat za důležitější – prioritní – od těch, které takovou prioritu nemají). Lze totiž argumentovat ve prospěch mnoha potenciálních žádoucích cílů z různých oblastí (zdravotnictví, sociální péče, vzdělávání atd.), přičemž prostředky k jejich dosažení (finanční, lidské, organizační atd.) jsou vždy omezené.

### Příklad – Konflikt cílů

Potenciálních strategických cílů je zpravidla mnoho a mají často konfliktní povahu. Hogwood a Gunn (1984: 156) například ukazují, že nepodmíněný trest odnětí svobody (uvěznění) má několik cílů, které mohou být vzájemně inkompatibilní. Jednak by uvěznění mělo chránit společnost, jednak by mělo mít napravnou funkci (která ovšem může být těžko realizovatelná, pokud je těchto restrikcí příliš mnoho). Podobně v oblasti vzdělávání existuje hned několik konfliktních cílů. Například na jedné straně se očekává, že vzdělávání bude přispívat k sociální soudržnosti a udržovat únosnou míru sociálních nerovností, na straně druhé se očekává, že potenciál každého člověka bude maximálně rozvinut (což ale de facto znamená se zaměřit na nejvíce sociálně, zdravotně a jinak hendikepované). Ve chvíli konfliktu cílů je třeba cíle prioritizovat a říci, který cíl má přednost, anebo se pokusit o nalezení optimální míry rovnováhy mezi těmito konfliktními cíli. V každém případě by měl napětí mezi konfliktními cíli explicitně vyjádřit a analyzovat a neměl by dopustit takovou veřejnou politiku, kde se implementují zároveň dvě politiky sledující zcela opačné cíle. To vede k velké demotivaci lidí z praxe a také k velkým napětím a rozporům.

Volba priorit by měla vzejít z participativního procesu, přičemž pochopitelně konečné slovo by mělo být na demokraticky zvolené politické reprezentaci. Volbu priorit nelze ponechat na expertovi či analytikovi. Existují ovšem metody, které mohou moci ve specifikaci priorit, například evaluace priorit (viz dále).

<sup>4</sup> Podobného jevu v oblasti organizací si všiml již Perrow (1961), který rozlišil mezi oficiálními a operativními cíli organizace. Zatímco oficiální cíle jsou vyjadřovány například v podobě „mission statements“ nebo výročních zprávách organizace, operativní cíle je to co „se organizace skutečně snaží dělat“ (1961: 855).

## 7. Postup při formulaci cílů

Neexistuje shoda v tom, jakým způsobem mají být cíle vymežovány. Podle Metodiky tvorby veřejných strategií má nejdříve tým pro tvorbu strategie spolu s pracovní skupinou zparodovat pracovní verzi vizi a provést její ověření. Poté, co Řídící výbor upřesněnou vizi schválí, formuluje pracovní skupina globální cíl strategie, který konkretizuje vizi. Následně jsou zpracovány varianty strategických cílů (variantní formulace sad strategických cílů). Výsledná definice cílů strategie je pak průnikem mezi objektivně dosažitelnou změnou a politickými preferencemi v dané oblasti. To, která sada variantních cílů má být dále rozpracována má být dáno posouzením těchto cílů z hlediska různých kritérií: nákladnosti, dopadu, poměru přínosů a nákladů, možnosti realizace, počtu nebo významnosti a velikosti cílových skupin majících přínos (újmu) z realizace, počtu potřebných aktérů pro realizaci apod.

Vypracovaná a schválená vize, globální cíl a na něj navazující limitovaný počet strategických cílů jsou pak dle Metodiky vstupem do další aktivity: formulace specifických cílů a vypracování stromu cílů. Nejdříve má být rozhodnuto o počtu úrovní strategie. Dle Metodiky by kvůli přehlednosti a zajištění podobné míry obecnosti (detailu) cílů stejné úrovně cíle vyšší úrovně měly být rozpracovány do podobného počtu cílů nižší úrovně (konkrétně například strategický cíl 1 je rozpracován do tří specifických cílů, strategický cíl 2 je rozpracován také do tří specifických cílů atd.). Následuje podrobný a zdůvodnění vybraných cílů a definování indikátorů pro sledování jednotlivých cílů.

Ačkoli Metodika popisuje proces formulace cílů jako poměrně přímočarý proces, ve skutečnosti tomu tak zdaleka není. V Metodice je také zjevně opomenuta role rozličných aktérů. Jak jsme uvedli výše, cíle vycházejí do značné míry z hodnot. Mají subjektivní povahu a nelze je určit direktivně. Měly by být formulovány v průběhu participativní procesu, ve kterém se odkrývá a debatuje o tom, co je podstatné a o co se má kolektivně usilovat (viz modul o participaci). Tvůrci strategie by měli být facilitátoři a moderátoři diskuse o hodnotách a cílech, nikoli výlučnými „arbiter elegantiarum“ (rozhodčími o tom, co je a není správné). Úlohou tvůrců strategie je pak také, na základě široké diskuse, trefně a co nejvěrněji zformulovat cíle z této diskuse.

Při formulaci cílů je přitom možná využít následující praktické rady:

- Při popisu cílů používat celou řadu různých indikátorů v celé šíři obecného cíle, nikoli jen pár vybraných indikátorů. Nezaměřovat se jen na čísla, ale případně využít kvalitativní ukazatele.
- Specifikovat cíle tak, aby byly srozumitelné všem těm, co se na nich mají podílet a aby je motivovali, nikoli odrazovali (tj. například formulovat cíle pozitivně).
- Specifikovat výstup, kterého má být dosaženo, přičemž zpravidla se týkají některé z těchto oblastí (vědění, dispozice, jednání)
- Pokud je to možné, preferovat učící se cíle před výkonovými cíli<sup>5</sup>
- Začínat dokonavým slovesem „zvýšit“, „snížit“, „udržet“, „maximálně se přiblížit ...“
- Pokud to není opravdu nutné, vyhnout se binární formulaci cílů, tedy „cíl buď splněn, nebo nesplněn“<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Výkonové cíle se zaměřuje na výsledek, například dosáhnout určitého výsledku v testech, snížení čekací doby atd. Učící se cíle jsou zaměřeny na rozvoj kompetencí a schopností, například zlepšení schopnosti komunikovat a spolupracovat, zlepšení organizace práce atd.

<sup>6</sup> Pokud formulujeme cíl takto vyhraněně „bud' a nebo“, vlastně předem říkáme, že politika bude buď úspěch nebo neúspěch. Nic mezi. Realita je samozřejmě vždy složitější.



- Zvážit případné nezamýšlené důsledky indikátorů
- Naopak zde jsou některé formulace, kterým je dobré se vyhnout:
- Bylo by dobré ...
  - Mělo by se ...
  - Je třeba ...
  - Cílem je restrukturalizace, cílem je reforma

#### **Zkušenost z praxe**

Jak jsme uvedli výše, formulace cílů je z mnoha důvodů velmi důležitá. I zde ovšem platí, že je potřeba vždy najít rovnováhu a vyhnout se „technickému“ přístupu. Neplatí, že čím propracovanější specifikace cílů, tím lépe. Jde spíše o to, nakolik se podaří společně *promyslet a vzájemně komunikovat* naše představy o tom, kam bychom měli směřovat. Formulace cílů je příležitostí pro sdílení a hledání vzájemného porozumění. Pokud se dokážeme shodnout na tom, jakým směrem máme směřovat, roste šance na to, že v průběhu implementace se tento směr neztratí. Proto je tak důležité, aby i při formulaci byli přítomni i ti, kteří ji později implementují.

## **8. Heuristiky využitelné při formulaci cílů**

### **8.1 Strom cílů**

Strom cílů je obdobou heuristiky strom problémů (viz modul 3B). Jeho účelem je přehledně graficky reprezentovat (vizualizovat) cílů, kterých má být dosaženo. Oproti stromu problémů nemá strom cílů „horní“ a „dolní“ část. Centrální (globální) cíl je vymezen nahoře a je postupně specifikován do dílčích konkrétnějších cílů.

Strom cílů je heuristika. To znamená, že neexistuje jeden doporučený postup, který povede vždy k těm samým, a správným, výsledkům. Vždy je třeba u něj kriticky přemýšlet. Formulace stromu cílů by měla být probíhat participativním procesem. Lze přitom postupovat těmito kroky:

1. Analýza a vymezení problému – ujasnit a definovat problém, který chceme řešit
2. Diskuse nad obecnými hodnotami, které zpracovatelé zastávají
3. Stanovení žádoucích cílů (jak obecných, tak konkrétních).
4. Uspořádání cílů do hierarchické struktury:
  - a. Stanovit hlavní cíl „nulté úrovně“, tj. nejobecněji definované prohlášení o tom, co bychom si přáli dosáhnout z dlouhodobého hlediska
  - b. dekomponovat a hierarchizovat cíl nulté úrovně až do úrovně dílčích specifických cílů s ohledem na míru konkrétnosti a na časové hledisko realizace
5. Definovat sadu indikátorů pro jednotlivé cíle

Hlavním cílem se rozumí nejobecněji definované prohlášení o tom, co bychom si přáli dosáhnout z dlouhodobého hlediska. Tento cíl má dlouhodobou, konsensuálně přijímanou hodnotu (například zvýšit „kvalitu života seniorů“). Hierarchie cílů je určena mírou konkrétnosti a časem realizace. Cíle stejného řádu by měly být na shodné úrovni obecnosti. Cíle musí být realistické a eticky obhajitelné. Je vhodné zmínit, že čím více „jdeme dolů“, tím více se cíle mění v prostředky jejich dosažení. Zatímco globální cíl má vždy smysl sám o sobě, dílčí cíle jsou specifické cíle, jejichž naplnění je nezbytné k naplnění globálního cíle.

### **8.2 Evaluace priorit**

Pro posouzení priorit jednotlivých cílů, event. pro rozhodování mezi konkurenčními cíli, a pro posouzení jejich společenské přijatelnosti je možné použít metodu evaluace priorit. Metoda evaluace priorit, tak jak ji popisuje příručka Evropské komise pro provádění evaluace socio-ekonomického rozvoje (European Commission: Evaluation of Socio-Economic development – The Guide, 2006), je založena na simulaci voleb na trhu a obvykle používá pro

získání informací společenské průzkumy. Respondentům je svěřen hypotetický rozpočet a je jim nabídnuta sada položek, které by si mohli koupit za hypotetickou cenu (např. nová dětská hřiště, sportoviště, nákupní centrum ...). Následně jsou odvozeny hodnoty podle preferencí, které jim dají respondenti tím, že svůj rozpočet utratí za dané položky.

Tato technika byla vyvinuta jako způsob vtažení veřejnosti do rozhodování o komplikovaných problémech. Jejimi průkopníky byli Hoinvill a Berthold, kteří ji v sedmdesátých letech 20. století použili v Londýně k ohodnocení času tráveného cestováním, bezpečnosti silnic, automobilového znečištění a hustoty dopravy. O'Hanlon a Sinden v roce 1978 použili tuto techniku v novém Jižním Walesu v Austrálii pro evaluaci hodnoty bytí/existence (definované jako přínos odvozený ze znalosti existence mnoha biologických druhů), přirozeného stavu životního prostředí a hodnoty možností (definované jako pravděpodobnost spatření daných druhů). The National Centre for Social Research (NCSR) ve Velké Británii použil tuto metodu v sedmdesátých letech pro evaluaci preferencí obyvatel mezi konkurenčními cíli plánovanými pro budoucnost dané lokality.

Nejobvykleji se metoda evaluace priorit používá ve vztahu k environmentálním evaluačním studiím k ohodnocení netržního statku životního prostředí. Používá se tehdy, když si tvůrci politik chtějí zjistit veřejné mínění na taková témata jako:

- reakce komunity na změny v charakteristikách jejich životního prostředí,
- relativní velikost přínosu využití životního prostředí určitým způsobem ve srovnání s nevyužitím,
- největší množství důsledků na životní prostředí.

Evaluace priorit se používá k identifikaci priorit v situacích, kde je pravděpodobný konflikt zájmů mezi různými lidmi a zájmovými skupinami, a výběr jakékoli možnosti bude vyžadovat kompromisní řešení. Je úzce spojena s nákladově-přínosovou analýzou a environmentální ekonomikou.

Při provádění této metody lze postupovat následujícím způsobem:

- 1) ujasnit, definovat a strukturovat problém, který chceme řešit
- 2) identifikovat skupiny lidí, kterých se tento problém týká
- 3) vytvořit hodnotící dotazník, ve kterém budou varianty řešení problému, případně jejich kombinace, fiktivně oceněny s ohledem na společenský přínos, předpokládanou nákladnost, účinnost apod. Pro ocenění lze využít např. nákladově-přínosovou analýzu, event. environmentální ekonomii. Pro možnost srovnání ideálního stavu se současným lze do dotazníku včlenit i ohodnocení současného stavu.
- 4) Provést reprezentativní průzkum na základě vytvořeného dotazníku mezi dotčenými skupinami lidí: respondentům bude svěřena fiktivní finanční částka, za kterou si „koupí“ preferovaný variantní cíl.
- 5) Na základě statistické analýzy zjistit preferované pořadí variantních cílů včetně sociologických dat o respondentech.

## 9. Literatura

- Bardach, E.: *A Practical Guide for Policy Analysis*. NY: Seven Bridges Press 2000
- Broom, G and Dozier, D (1990) *Using Research in Public Relations*, Prentice Hall International, Englewood Cliffs, NJ
- Doleželová, H. *Politika zvyšování míry zaměstnanosti starších osob v České republice*. Praha. FSV UK. Diplomová práce. 2007.
- Doran, G. T. (1981). There's a S.M.A.R.T way to write management's goals and objectives. *Management review*, 70(11), 35-36.

- Drucker, P. 1954. *The Practice of Management*. New York: Harper & Row.
- Dunn, W. N.: *Public Policy Analysis*. NJ: Prentice Hall 2004
- European Commission. *Evaluation of Socio-Economic development – The Guide* 2006. ([http://www.evaled.info/SRC/sourcebook2/techniques2\\_4.htm](http://www.evaled.info/SRC/sourcebook2/techniques2_4.htm))
- Ferriss, A. L. The Uses of Social Indicators. *Social Forces*. 1988, vol. 66, s. 601–617.
- Fill, C 2005. *Marketing Communications: Contexts, Strategies and Applications*, 4th edn, Pearson Education, Harlow
- "Goals and Goal Setting." *Encyclopedia of Management*. 6th ed. Detroit: Gale, 2009. 348-352. Gale Virtual Reference Library. Gale. Public Trial Site. 4 Dec. 2009 <[http://go.galegroup.com/ps/start.do?p=GVRL&u=pub\\_gvrl](http://go.galegroup.com/ps/start.do?p=GVRL&u=pub_gvrl)>.
- Hagel. (nedat). The Big Shift in Strategy. Přístupno dne 15.6. 2017 z: [http://edgeperspectives.typepad.com/edge\\_perspectives/2014/12/the-big-shift-in-strategy-part-1.html](http://edgeperspectives.typepad.com/edge_perspectives/2014/12/the-big-shift-in-strategy-part-1.html)
- Harrell, A. 1978. *New Methods in Social Science Research. Policy Sciences and Futures Research*.
- Hogwood, B., Gunn, L. *Policy analysis for the real world*. London : Oxford University Press, 1984.
- Hoinville, G. & Berthoud, R. (1970) *Identifying Preference Values: Report on Development Work, Social and Community Planning Research*, London
- Keeney, R. L. 1993, "Creativity in MS/OR: Value-focused thinking? Creativity directed toward decision making". *Interfaces*. Vol. 23., No. 3, pp. 62-67.
- Keeney. R. L. 1988. Structuring objectives for problems of public interest. *Operations Research* 36(3): 396-405.
- Keeney. R. L. 1992. *Value-Focused Thinking: A Path to Creative Decision-making*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Kleindorfer, Paul R., Howard C. Kunreuther and Paul J.H. Schoemaker. 1993. *Decision Sciences. An Integrative Perspective*. Cambridge, UK: Cambridge Press
- Latham, Gary P. and Edwin A. Locke. "Goal-Setting Theory." *Encyclopedia of Industrial and Organizational Psychology*. Ed. Steven G. Rogelberg. Vol. 1. Thousand Oaks, CA: Sage Reference, 2007. 278-281. Gale Virtual Reference Library. Gale. Public Trial Site. 4 Dec. 2009 <[http://go.galegroup.com/ps/start.do?p=GVRL&u=pub\\_gvrl](http://go.galegroup.com/ps/start.do?p=GVRL&u=pub_gvrl)>.
- Levin, B. (2008). *How to change 5000 schools : A practical and positive approach for leading change at every level*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.
- Marini, Margaret Mooney. "Social Values and Norms." *Encyclopedia of Sociology*. Vol. 4. 2nd ed. New York: Macmillan Reference USA, 2001. 2828-2840. Gale Virtual Reference Library. Gale. Public Trial Site. 2 Dec. 2009 <[http://go.galegroup.com/ps/start.do?p=GVRL&u=pub\\_gvrl](http://go.galegroup.com/ps/start.do?p=GVRL&u=pub_gvrl)>.
- Mašková, M. Drhová, Z. 2009. Kritéria společenského vývoje. In: Potůček, Martin - Mašková, Miroslava a kol. *Česká republika - trendy, ohrožení, příležitosti*. Praha: Karolinum. Str. 17-20.
- Miller, Arthur F. & Cunningham, James A "How to avoid costly job mismatches" *Management Review*, Nov 1981, Volume 70 Issue 11.
- Molz, R. (1987) How leaders use goals. *Long Range Planning*, 20, pp. 91-102
- Morrison, M- 2009. How to write SMART objectives and SMARTer objectives. Dostupné na: <http://rapidbi.com/created/WriteSMARTobjectives.html>

- Nagel, S. S.: Public Policy Evaluation: Making Super-optimum Decisions. Ashgate Publishing Company 1998
- Objectives and Objective Setting." Evaluating Public Relations: A Best Practice Guide to Public Relations Planning, Research and Evaluation. Tom Watson and Paul Noble. 2nd ed. PR in Practice Series London: Kogan Page, 2007. 164-185. Gale Virtual Reference Library. Gale. Public Trial Site. 4 Dec. 2009 <[http://go.galegroup.com/ps/start.do?p=GVRL&u=pub\\_gvrl](http://go.galegroup.com/ps/start.do?p=GVRL&u=pub_gvrl)>.
- O'Hanlon, Paul W. & Sinden, J.A. (1978) 'Scope for valuation of environmental goods comment', Land Economics, vol.4, no.3, pp.381-387
- Park, H. a A. Park: Parents' Demand for Childcare in Scotland: report for the Scottish Executive. Scotland: National Centre for Social Research 2001. Dostupné na: [http://www.scotland.gov.uk/edru/Pdf/ers/parents\\_demand.pdf](http://www.scotland.gov.uk/edru/Pdf/ers/parents_demand.pdf)
- Paterová, Hana. 2007. Tvorba cílů a evaluačních kritérií. In: Veselý, A. – Nekola, M. (eds.): *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství, pp. 235-251.
- Patton, C. V. - Sawicki, D.S.: Basic Methods of Policy Analysis and Planning. NJ: Prentice Hall 1993
- Perrow, Ch. The Analysis of Goals in Complex Organizations. *American Sociological Review*, 1961, 26, 6, 854-66.
- Reeves, D. (2006). The learning leader. Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Robbins, S. P., Coulter, M. Management. Praha: Grada Publishing 2004.
- Rokeach, Milton 1973 *The Nature of Human Values*. New York: Free Press.
- Schiefer, U. a Döbel, R. 2001. MAPA – PROJECT. A Practical Guide to Integrated Project Planning and Evaluation. Budapest: OSI.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American political science review*, 87(02), 334-347.
- Smith, Peter B., and Shalom Schwartz 1997 "Values." In J. W. Berry, M. H. Segall, and C. Kagitcibasi, eds., *Handbook of Cross-Cultural Psychology*, vol. 3. Boston: Allyn and Bacon.
- Wauters, B. (2015) „SMART or Not: Are Simple Management Recipes Useful to Improve Performance in a Complex World?“. *Evaluační teorie a praxe* 3(1): 61–90